

## **TOP 7 der Sitzung des Hauptausschusses des Verbandes der bayerischen Bezirke am 5. März 2010 in Kulmbach**

### **Inklusion von Schülern/innen mit sonderpädagogischem Förderbedarf Auswirkungen der UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen im Bildungsbereich**

#### I. Sachstand

Am 26. März 2009 ist das Übereinkommen der Vereinten Nationen vom 13. Dezember 2006 über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (UN-Behinderten-konvention) in Deutschland in Kraft getreten.

Gemäß Art. 1 ist es Zweck des Übereinkommens, „den vollen und gleichberechtigten Genuss aller Menschenrechte und Grundfreiheiten durch alle Menschen mit Behinderungen zu fördern ...“. Allgemeine Grundsätze sind gemäß Art. 3 u. a. „die volle und wirksame Teilhabe an der Gesellschaft ..., die Chancengleichheit und Zugänglichkeit“. Gemäß Art. 4 verpflichten sich die Vertragsstaaten, „die volle Verwirklichung aller Menschenrechte und Grundfreiheiten für alle Menschen mit Behinderungen ohne jede Diskriminierung aufgrund von Behinderungen zu gewährleisten und zu fördern“. Dazu müssen „alle geeigneten Gesetzgebungs-, Verwaltungs- und sonstigen Maßnahmen zur Umsetzung der in diesen Übereinkommen anerkannten Rechte“ getroffen werden. Weiterhin sind „alle geeigneten Maßnahmen zur Beseitigung der Diskriminierung“ zu ergreifen. Art. 24 der Konvention betrifft die Bildung.

#### **1. Begriffserklärung „Integration“ und „Inklusion“**

Alle Bestrebungen, junge Menschen mit Behinderungen im Regelschulsystem zu beschulen, wurden bisher als Integration bezeichnet. Auch in der deutschen Übersetzung der UN-Konvention wird in Art. 24 Abs. 1 ein „integratives Bildungssystem“ beschrieben.

Im englischen Originaltext sowie der französischen und russischen Übersetzung wird jedoch von einem „inkluisiven Bildungssystem“ („inclusiv education“) gesprochen.

Entbrannt ist mittlerweile eine heftige Diskussion darüber, was ein inklusives Bildungssystem von einem integrativen System unterscheidet.

Nach dem bisherigen Verständnis von Integration werden Kinder mit Behinderung zunächst ausgegrenzt, da für sie ausschließlich Förderschulen in Frage kommen. Nur wenn sie bestimmte Bedingungen erfüllen, beispielsweise aktiv am Unterricht teilnehmen können, wird ihre Integration in das Regelschulsystem befürwortet. Sie können dabei auf externe Hilfen, beispielsweise auf Schulbegleiter/Integrationshelfer, zurückgreifen, sind aber primär selbst gefordert, wenn sie ihre schulische Situation verbessern wollen.

Die inklusive Erziehung, die bereits 1994 von der UNESCO in ihrer Erklärung von Salamanca gefordert wurde, beruht auf der Überzeugung, dass jede Form der Ausgrenzung von Menschen mit Behinderung vermieden werden müsse. Inklusion wird damit verstanden als ein „Dazugehören“. Im Bildungsbereich wird eine „Schule für alle“ gefordert, in der jeder junge Mensch nach seinen Fähigkeiten gefördert wird. Das inklusive Bildungssystem stellt dazu umfangreiche und differenzierte Angebote zur Verfügung, die es allen Schülern/innen, also auch solchen mit sonderpädagogischem Förderbedarf, von vorneherein ermöglichen, die Regelschule zu besuchen.

## **2. Der bayerische Weg der Integration durch Kooperation**

Das Bayerische Kultusministerium befindet sich seit der Novellierung des BayEUG vom 1. August 2003 auf dem „Weg der Integration durch Kooperation“. Es versteht darunter Kooperationen zwischen allgemeinen Schulen und Förderschulen, die neue Unterrichtsformen ermöglichen. Der Umfang des gemeinsamen Lernens ist dabei variabel; er reicht von der Einzelintegration bis zur Bildung eigener Klassen.

Derzeit gibt es vier verschiedene Kooperationsmöglichkeiten:

### 2.1 Kooperation zwischen Förderschulen und allgemeinen Schulen

Nach Art. 30 Abs. 1 BayEUG sollen Schulen aller Schularten zusammenarbeiten. Diese Zusammenarbeit findet in der Regel bei Schulveranstaltungen, Festen oder Ausstellungen statt, im Bereich des Unterrichts nur in sehr eingeschränkter Weise, beispielsweise beim Musik- oder Kunstunterricht.

## 2.2 Öffnung der Förderschulen für Schüler ohne sonderpädagogischen Förderbedarf

Förderschulen, die auf der Grundlage der Lehrpläne der allgemeinen Schulen unterrichten, können gemäß Art. 20 Abs. 5 BayEUG auch Schüler ohne sonderpädagogischem Förderbedarf aufnehmen. Dieser gemeinsame Unterricht findet derzeit an Förderschulen mit den Förderschwerpunkten Hören, Sehen sowie körperliche und motorische Entwicklung statt.

## 2.3 Außenklassen

Gemäß Art. 30 Abs. 1 BayEUG können Außenklassen gebildet werden. Diese sind Klassen der Förderschule an einer allgemeinen Schule oder Klassen der allgemeinen Schule an einer Förderschule. Die Außenklasse bleibt immer Klasse ihrer Schulart, wird jedoch räumlich an eine andere Schulart verlagert, um dort mit einer Partnerklasse zu kooperieren. Die meisten Außenklassen gibt es derzeit von Förderzentren mit dem Förderschwerpunkt geistige Entwicklung an Grundschulen. Die Außenklasse verfügt über eine Sonderschullehrkraft sowie eine Pflegekraft (die auch in einer weiteren Klasse eingesetzt wird, weshalb die Bildung von zwei Außenklassen an einer Partnerschule angestrebt wird).

## 2.4 Kooperationsklassen

Gemäß Art. 30 Abs. 1 Satz 4 können an Grund- und Hauptschulen Kooperationsklassen gebildet werden. Drei bis fünf Schüler mit sonderpädagogischem Förderbedarf (vor allem in den Bereichen Lernen/Sprache/Verhalten) können diese besuchen, wenn ihr Förderbedarf nicht so umfangreich ist, dass er nur an einer Förderschule abgedeckt werden kann.

Schüler mit Behinderung werden damit Schüler der Regelschule. Sie werden lernzielgleich unterrichtet und sie erhalten gezielte Förderung, gerade auch vom Mobilen Sonderpädagogischen Dienst. Bei mehr als fünf Schülern mit sonderpädagogischem Förderbedarf (vor allem im Bereich geistige Entwicklung) unterrichten in der Kooperationsklasse eine Volks- und eine Sonderschullehrkraft, zeitweise auch in verschiedenen Lerngruppen, also lernzieldifferent.

Im Schuljahr 2008/2009 gab es in Bayern 359 Volksschulen zur sonderpädagogischen Förderung, bzw. Schulen für Kranke, 187 davon befanden sich in privater Trägerschaft. An diesen Schulen wurden über 56.300 Schüler/innen unterrichtet. Spitzenrei-

ter war mit 20.700 Schülern der Förderschwerpunkt Lernen, gefolgt vom Förderschwerpunkt geistige Entwicklung mit 11.000 Schüler/innen.

Pflegekräfte wurden an Förderschulen mit dem Förderschwerpunkt geistige Entwicklung sowie körperliche und motorische Entwicklung mit einem Schlüssel von einer Pflegekraft für zwei Klassen eingesetzt (Art. 19 Abs. 3 Satz 3 BayEUG, § 40 Schulordnung für die Volksschulen zur sonderpädagogischen Förderung). Im Schuljahr 2009/2010 fördert der Freistaat Bayern 869 Pflegekräfte mit jeweils 39.000 Euro. In diesem Schuljahr sind außerdem rd. 540 Sonderschullehrkräfte im Mobilen Sonderpädagogischen Dienst tätig.

14.000 Schüler/innen werden derzeit durch den MSD im Wege der Einzelintegration gefördert; betroffen sind alle Förderschwerpunkte.

Im Schuljahr 2008/2009 gab es 139 Außenklassen, deren Zahl langfristig verdoppelt werden soll, außerdem 532 Kooperationsklassen, diese allerdings fast ausschließlich im Förderbereich Lernen, sowie 60 geöffnete Förderschulklassen. Es ist ein Ziel des Kultusministeriums, die Zahl der Kooperationsklassen im Förderschwerpunkt Lernen zu vervierfachen.

Im Bereich der beruflichen Bildung gab es 48 Förderberufsschulen, 42 in privater Trägerschaft, 3 in kommunaler und 3 in staatlicher. Insgesamt wurden rund 15.600 Schüler unterrichtet. Über Schüler/innen mit sonderpädagogischem Förderbedarf an Berufsschulen liegen keine statistischen Zahlen vor.

### **3. Der bayerische Weg der Inklusion**

Im Hinblick auf die UN-Konvention will der Freistaat Bayern künftig ein **inklusives Bildungssystem** auf den Weg bringen, das auf zwei Säulen ruht: der Einzelintegration und der Inklusionsklasse.

Das Konzept des Kultusministeriums wurde dem Ministerrat im Sommer 2009 vorgestellt und fand dessen Billigung. Der Ministerrat stellte jedoch auch klar, dass der „Umfang der Maßnahmen den künftigen Haushaltsverhandlungen vorbehalten bleibt“.

Künftig soll es weiterhin Kooperations- und Außenklassen geben. Neu ist, dass das Kultusministerium die Bildung von spezifischen Klassen an Volksschulen erwägt, in denen Schüler mit sonderpädagogischem Förderbedarf (vor allem im Förderschwerpunkt geistige Entwicklung) gemeinsam mit Schülern ohne Förderbedarf unterrichtet werden. In diesen Klassen soll es immer zwei Lehrkräfte (Volksschullehrkraft und Sonderschullehrkraft) und eine Pflegekraft geben, die gegebenenfalls auch für zwei Klassen zur Verfügung steht.

Diese geplanten Klassen wären ein neues Organisationsmodell, das den Forderungen der UN-Konvention entgegenkommt. **Inhaltlich** würden sie einer Außenklasse entsprechen, die sehr eng mit einer Volksschulklasse kooperiert. Sie eignen sich vor allem für Schüler/innen mit dem Förderschwerpunkt geistige Entwicklung sowie für Mehrfachbehinderte. In **organisatorischer** Hinsicht würden sie einer Kooperationsklasse entsprechen, da sie eine Volksschulklasse darstellen, in der mehrere Schüler mit sonderpädagogischen Förderbedarf zusammen mit Schülern ohne Förderbedarf unterrichtet werden. Der Unterschied zur bisherigen Kooperationsklasse wäre das Zweitlehrerprinzip.

Für den Freistaat Bayern würde die Errichtung der neuen Gemeinschaftsklassen allerdings erhebliche finanzielle Mehraufwendungen bedeuten. Für die Bezirke als Sozialhilfeträger ergäben sich aber Einsparungen, da in der Regel auf den Einsatz von Integrationshelfern verzichtet werden kann und heilpädagogische Tagesstätten nicht mehr im bisherigen Umfang benötigt würden. Mit erhöhten Beförderungskosten für die Kommunen wäre allerdings zu rechnen, da diese neue Form der Volksschulklasse gastschulfähig sein soll.

Das Kultusministerium hat klargestellt, dass neben den vorgenannten Inklusionsklassen immer auch die **Einzelintegration** möglich sein muss. Die meisten Eltern haben bereits derzeit ein Wahlrecht, das künftig noch gestärkt werden soll. Das Kultusministerium erwägt die Installierung von Beauftragten in der Region, die den Eltern bei allen schulischen Fragen zur Inklusion zur Seite stehen sollen. Auch die Entwicklung von Schulverbänden und die Zusammenarbeit von schulischen und außerschulischen In-

stitutionen solle vorangebracht werden, um die Schulangebote noch attraktiver zu gestalten.

Unklar ist derzeit, wie sich die Eltern in Zukunft verhalten werden, ob sie eher auf die Einzelintegration oder auf Inklusionsklassen setzen. Die finanziellen Auswirkungen des „Bayerischen Weges der Inklusion“ sind also nur schwer zu beziffern; gleichwohl haben die Kommunalen Spitzenverbände das Kultusministerium aufgefordert, belastbare Zahlen zu ermitteln.

Aufrecht erhalten will der Freistaat Bayern das Angebot der **Förderschulen**. Staatsminister Dr. Ludwig Spaenle hat in seiner Regierungserklärung vom 26. März 2009 dargelegt, dass der Freistaat Bayern das Angebot der Förderschulen, Förderzentren und sonderpädagogischen Förderzentren nach wie vor befürworte. Sollten sich aufgrund der Bildung von Inklusionsklassen Einsparungen im Förderschulbereich ergeben, will das Kultusministerium diese Einsparungen im Förderschulsystem belassen und damit Defizite der vergangenen Jahre, vor allem im Personalbereich, mildern.

Auch die Behindertenbeauftragte des Freistaates Bayern, Frau Badura, hat sich in ihrem „Arbeitskreis Bildung“ für die Beibehaltung von Förderschulen ausgesprochen. Es werde weiterhin Schüler/innen geben, die nur in Förderschulen Bildungsangebote erhalten können. Vor diesem Hintergrund begrüßte sie die Finanzierung von Schulbegleitern in Förderschulen durch die Bezirke.

Zahlreichen Eltern und Vertretern der Sonderschulforschung geht der Bayerische Weg der Integration durch Kooperation allerdings nicht weit genug. Teilweise wird eine wesentlich stärkere Öffnung der allgemeinen Schulen, auch über den Grundschulbereich hinaus, gefordert, teilweise die (schrittweise) Auflösung der Förderschulen.

Neue Brisanz hat die Diskussion durch die Studie „Sonderweg Förderschulen: Hoher Einsatz, wenig Perspektiven“ der Bertelsmann Stiftung aus dem Jahr 2009 erhalten.

Diese bundesweite Studie betont, dass Deutschland im internationalen Vergleich mit seinem hoch differenzierten Förderschulwesen singulär ist. Fast 85 Prozent der Kinder mit Förderbedarf würden an separierenden Förderschulen unterrichtet. Die Studie

kommt zu dem Ergebnis, dass „zumindes t für den Förderschwerpunkt Lernen der separierende Unterricht zu den unwirksamsten Maßnahmen des deutschen Schulsystems gezählt werden muss“, da 77 Prozent dieser Schüler/innen keinen Hauptschulabschluss erreichten. Das größte Manko der Studie ist allerdings, dass nicht belegt wird, welche Verbesserungen in einem inklusiven System zu erreichen wären und ob damit die Umschichtung von Finanzmitteln von den Förderschulen hin zu den allgemeinen Schulen gerechtfertigt wäre.

Beachtenswert ist die Tatsache, dass der Anteil von Förderschülern/innen in Deutschland sehr unterschiedlich ist. Er reicht von 4,4 Prozent in Rheinland Pfalz über 5 Prozent in Bayern bis hin zu 9 Prozent in Sachsen-Anhalt und Thüringen sowie fast 11 Prozent in Mecklenburg-Vorpommern. Diese Zahlen lassen nur den Schluss zu, dass Förderschulen nicht nur von Kindern mit einer Behinderung, sondern auch von solchen aus sozial benachteiligten Familien bzw. Familien mit Migrationshintergrund gesucht werden. Für diese Kinder ist die Förderschule aber nicht der richtige Schulort, da sie hier nicht entsprechend ihren Fähigkeiten unterrichtet werden.

#### **4. Zusammenfassung**

Aus der Sicht der Verbandsgeschäftsstelle sind die aktuellen Überlegungen des Kultusministeriums grundsätzlich zu begrüßen. Die Errichtung von Inklusionsklassen hätte im Idealfall den Effekt, dass die Fallzahlen bei der Einzelintegration nicht weiter ansteigen.

Notwendig wird es jedoch sein, Eltern die fachlichen Vorzüge der Integrationsklassen nahe zu bringen. Derzeit sieht die Verbandsgeschäftsstelle eher den Trend, dass diese auf die Qualität der Einzelintegration setzen.

Da das Elternwahlrecht weiter gestärkt werden soll, wird es notwendig sein, Eltern über alle Fördermöglichkeiten umfassend und neutral zu informieren. Dazu zählen auch die Angebote der Förderschulen.

Notwendig wird es auch sein, dass das Kultusministerium die finanziellen Auswirkungen, die mit der Einrichtung von Inklusionsklassen entstehen für alle kommunalen Ebenen darlegt und Entwicklungskonzepte erarbeitet.

## **5. Aktueller Sachstand**

Im Hinblick auf Art. 24 der UN-Konvention für Menschen mit Behinderungen plante das Kultusministerium, wie oben dargelegt, das Bayerische Erziehungs- und Unterrichtsgesetz dahingehend zu ändern, dass neben der Einzelintegration von behinderten Kindern künftig auch Inklusionsklassen möglich sind.

Im Bildungsausschuss des Bayerischen Landtags am 3. Dezember 2009 wurde eine interfraktionelle Arbeitsgruppe zur Inklusion mit dem Ziel eingerichtet, einen eigenen Lösungsvorschlag zu erarbeiten.

Mitglieder der Arbeitsgruppe sind die Abgeordneten Renate Will (FDP), Martin Güll (SPD), Thomas Gehring (GRÜNE), Günther Felbinger (Freie Wähler), Georg Eisenreich und Klaus Steiner (CSU).

Das Kultusministerium wird sein aktuelles Änderungsgesetz zum EUG deshalb ohne den Bereich Inklusion auf den Weg bringen. Inklusionsklassen können damit im kommenden Schuljahr nicht installiert werden.

Auf Anregung der Verbandsgeschäftsstelle, die von den anderen Spitzenverbänden unterstützt wurde, wird das Kultusministerium überprüfen, ob im kommenden Jahr Kooperationsklassen im Rahmen eines Schulversuches eingerichtet werden. Vorbild hätte das Land Nordrhein-Westfalen, in dem derzeit zwei Pilotschulen in diesem Bereich aktiv sind. Damit soll sichergestellt werden, dass sich die Inklusion nicht nur auf die Einzelintegration mit von Bezirken finanzierten Integrationshelfern beschränkt.

Beigelegt haben wir eine Kostenberechnung des Ministeriums. Dieses bezweifelt im Übrigen die Behauptung der Bertelsmannstiftung, dass Inklusionsklassen kostenneutral eingerichtet werden können. Derzeit habe es noch kein Ausbaukonzept für den Bereich Inklusion. Geplant seien vielmehr "kleine Schritte".

## **II. Beschlussvorschlag**

Vom Sachstand wird Kenntnis genommen.