



## Erstes Diskussionspapier des Deutschen Vereins zu inklusive Bildung<sup>1</sup>

I.	Vorbemerkung .....	2
II.	Akteure inklusiver Bildung .....	6
III.	Inklusive Bildung von Menschen mit Behinderung jetzt umsetzen! .....	8
	1. Rahmenbedingungen auf Landesebene schaffen .....	8
	2. Gestaltungsverantwortung des Bundes wahrnehmen .....	11
	3. Kommunale Handlungs- und Gestaltungsspielräume nutzen .....	13
	a) Verantwortung der kommunalen Vertretungs- und Verwaltungsorgane .....	13
	b) Vernetzung und Koordinierung.....	14
	c) Information und Beratung.....	16
	d) Begleitung .....	17
IV.	Fazit.....	18

<sup>1</sup> Verantwortliche Referentin im Deutschen Verein: Dr. Edna Rasch. Das Diskussionspapier wurde nach Beratung in den Fachausschüssen „Rehabilitation und Teilhabe“ und „Jugend und Familie“ vom Präsidium des Deutschen Vereins am 23. März 2011 verabschiedet.

Die Umsetzung des Übereinkommens der Vereinten Nationen vom 13. Dezember 2006 über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (BRK) stellt Deutschland im Bereich der Bildung vor erhebliche Herausforderungen. Die BRK setzt die Verpflichtung, niemandem den diskriminierungsfreien Zugang zu allgemeinen Einrichtungen und Diensten im Bereich Bildung zu verwehren, und verlangt überdies den schrittweisen Aufbau eines inklusiven Bildungssystems. Dieser Doppelauftrag verlangt von allen staatlichen Ebenen, geeignete Maßnahmen unter Wahrung der innerstaatlichen Kompetenzordnung zu ergreifen, die sofortige als auch längerfristige Wirkung haben und in diesem Zuge die Rechtsgewährleistung im Einzelfall bieten als auch zur schrittweisen Systemveränderung führen. Hierfür ist es erforderlich, dass die Länder umgehend ihre Bildungsgesetzgebung unter Beachtung des Konnexitätsprinzips derart überarbeiten, dass alle Schülerinnen und Schüler mit Behinderung – auch mit hohem Unterstützungsbedarf – wohnortnahe Regelschulen besuchen können, und dafür die erforderlichen Ressourcen erhalten. Den Kommunen kommt bei der Gestaltung der inklusiven Bildungsprozesse vor Ort eine besondere Koordinations- und Informationsfunktion zu. Der Bund muss seiner Gesamtverantwortung für die Umsetzung der BRK gerecht werden und insbesondere den Wissenstransfer und die Bewusstseinsbildung vorantreiben und die Entwicklung von Standards für inklusive Bildungseinrichtungen fördern.

## I. Vorbemerkung

Im Prozess der Ratifikation des Übereinkommens der Vereinten Nationen vom 13. Dezember 2006 über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (BRK) und der anschließenden, noch andauernden Umsetzungsdiskussion hat der **Begriff der Inklusion** im deutschen Sprachgebrauch erheblich an Konturen gewonnen. Dies ist nicht zuletzt auf den intensiven Diskussionsprozess um die deutschsprachige Übersetzung der BRK zurückzuführen.<sup>2</sup> Mittlerweile hat es sich weitgehend durchgesetzt, dass Integration und Inklusion unterschieden werden müssen und entsprechend der allein verbindlichen Konventionssprachen, zu denen die deutsche Übersetzung nicht gehört, auf den Begriff

---

<sup>2</sup> Siehe hierzu Aichele, V.: Behinderung und Menschenrechte: Die UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen, in: Aus Parlament und Zeitgeschichte 23/2010, S.13–19.

der Inklusion abzustellen ist. Der wesentliche Unterschied besteht darin, dass Integration eine Anpassungsleistung der zu integrierenden Personen an die vorhandenen Strukturen verlangt, während nach dem Konzept der Inklusion Vielfalt als Wert begriffen wird und die Gesellschaft offen und zugänglich für alle ist und flexibel auf die verschiedenen individuellen Voraussetzungen aller eingeht; ein solches System setzt entsprechend leistungsfähige gesellschaftliche Strukturen voraus.

Im Rahmen dieses Diskussionspapiers wird der von seiner Konzeption her personell umfassende Begriff der Inklusion im Sinne der BRK fokussiert auf Menschen mit Behinderungen.

Entsprechend der Zielvorstellung der BRK (Präambel, Art. 3 und Art. 24 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 4) ist der Auftrag zur Schaffung eines inklusiven Bildungssystems ein umfassender, von dem niemand ausgeschlossen werden darf, unabhängig von Art, Umfang oder Grad einer Behinderung (Art. 24 Abs. 2 a) in Verbindung mit Art. 5).<sup>3</sup> Dabei muss eine Betrachtung im Einzelfall stattfinden. Bei allen Maßnahmen ist das Wohl des Kindes vorrangig zu berücksichtigen (Art. 7 Abs. 2 BRK).

Die Organisation eines inklusiven Systems im Sinne der BRK stellt nach der Auffassung des Deutschen Vereins die Zwei- bzw. Dreigliedrigkeit des allgemeinen Systems nicht in Frage, sondern konzentriert sich auf die Frage des diskriminierungsfreien Zugangs im Einzelfall und die Überwindung der Separation von behinderten und nichtbehinderten Menschen in Bezug auf alle Einrichtungen und Dienstleistungen im Bildungsbereich.

Die Verpflichtung zur progressiven Verwirklichung des Rechts auf inklusive Bildung (Art. 24 in Verbindung mit Art. 4 Abs. 2) der bereits vor zwei Jahren in Deutschland in Kraft getretenen BRK verlangt von allen staatlichen Ebenen, die nötigen Umsetzungsschritte unter Einbeziehung vorhandener Ressourcen und Wahrung der innerstaatlichen Kompetenzverteilung zügig, zielgerichtet und wirksam voranzubringen. Auf dem Weg zur Inklusion sind viele Herausforderungen zu meistern. Die Umsetzung der BRK im Bildungsbereich kann in Deutschland nur über einen längeren Prozess erfolgen. Die Rahmenbedingungen müssen angepasst und die erforderlichen Ressourcen

---

<sup>3</sup> Stellungnahme der Monitoring-Stelle zur UN-Behindertenrechtskonvention vom 11. August 2010 zur Stellung der UN-Behindertenrechtskonvention innerhalb der deutschen Rechtsordnung und ihre Bedeutung für behördliche Verfahren und deren gerichtliche Überprüfung, insbesondere ihre Anforderungen im Bereich des Rechts auf inklusive Bildung nach Art. 24 UN-Behindertenrechtskonvention.

umorganisiert bzw. zur Verfügung gestellt werden. Ein erster Zwischenschritt in Bezug auf inklusive Bildung ist dabei eine deutliche Erhöhung des Anteils des **gemeinsamen Unterrichts** von behinderten und nicht behinderten Schülerinnen und Schülern.

Darüber hinaus ist in jedem Einzelfall das **Recht auf inklusive, diskriminierungsfreie Bildung** (Art. 24 Abs. 1 und 2 BRK) zu wahren, wonach keine Person vom allgemeinen Bildungssystem ausgeschlossen werden darf.<sup>4</sup> Besondere Bildungseinrichtungen wie insbesondere Schulen für Menschen mit Behinderungen sind damit allenfalls vereinbar, sofern sie allgemeinen Schulen gleichwertig und optional sind und eine jederzeitige Rückkehrmöglichkeit ins Regelsystem besteht. Vor diesem Hintergrund sind die **Wahlentscheidungen** von Kindern bzw. ihren Eltern zu achten, sofern entsprechende Alternativen zum Regelsystem tatsächlich zur Verfügung stehen und im Einzelfall gewünscht werden.

Bei der Gestaltung eines inklusiven Bildungssystems ist nach Ansicht des Deutschen Vereins letztlich die derzeit vorwiegend einzelfallbezogene, besonders zu beantragende und gesondert finanzierte Unterstützung von Menschen mit Behinderungen in Regeleinrichtungen durch externe Kräfte (z.B. Integrationshelfer/innen) zu überwinden.

**Konzeptionell muss die Gesamtverantwortung für alle Lernenden unabhängig von deren individuellen Voraussetzungen und Anforderungen einheitlich in der Hand der Bildungsverantwortlichen liegen. Dies bezieht sich ebenso auf die einheitliche Verantwortung für das Bildungspersonal für alle Kinder einschließlich aller begleitenden Hilfen wie auf die einheitlich zu gestaltende Finanzierungsverantwortung dafür. So muss nach Ansicht des Deutschen Vereins z.B. im Bereich der schulischen Bildung die Finanzierungsverantwortung der Länder auch die Tätigkeiten von Integrationshelfer/innen, Sozial- und Sonderpädagog/innen etc. umfassen und dabei berücksichtigen, dass die BRK die Vertragsstaaten verpflichtet, Kindern mit Behinderung den unentgeltlichen Besuch der Regelschule zu ermöglichen.**

---

<sup>4</sup> Stellungnahme der Monitoring-Stelle zur UN-Behindertenrechtskonvention vom 11. August 2010 zur Stellung der UN-Behindertenrechtskonvention innerhalb der deutschen Rechtsordnung und ihre Bedeutung für behördliche Verfahren und deren gerichtliche Überprüfung, insbesondere ihre Anforderungen im Bereich des Rechts auf inklusive Bildung nach Art. 24 UN-Behindertenrechtskonvention.

Auch therapeutische Leistungen sind integraler Bestandteil einer umfassenden Entwicklungsförderung von Kindern und Jugendlichen. Soweit für sie eine medizinische Notwendigkeit besteht, sind sie von den Krankenkassen zu finanzieren. In der Bildungseinrichtung müssen die notwendigen Rahmenbedingungen für die Erbringung therapeutischer Leistungen zur Verfügung gestellt werden, und auch diese Leistungen müssen in das Gesamtkonzept eingebunden werden. Das Regelbildungssystem ist für alle Kinder gleichermaßen verantwortlich und wird seine **Ressourcen** zukünftig **flexibler** – je nach Bedarf – **einsetzen** müssen, um dieser Verantwortung gerecht werden zu können.

Im gesamten Prozess der Umsetzung der BRK ist der Grundsatz der **Partizipation**<sup>5</sup> (vgl. Präambel o, Art. 3, Art. 4 Abs. 3) entsprechend dem Vorbild der Konvention selbst mit Leben zu füllen.

Der Deutsche Verein ist davon überzeugt, dass ein mit den erforderlichen Ressourcen ausgestattetes inklusives Bildungssystem, getragen von allseitigem Respekt und der „Anerkennung des wertvollen Beitrages, den Menschen mit Behinderungen zum allgemeinen Wohl und zur Vielfalt ihrer Gemeinschaften leisten“<sup>6</sup>, gegenüber den bisherigen Strukturen eine **qualitative Weiterentwicklung** darstellt. Zahlreiche Beispiele haben die vielfältigen positiven Wirkungen von inklusiver Bildung für alle Beteiligten bereits verdeutlicht.<sup>7</sup> Die uneingeschränkte Teilhabe von Menschen mit Behinderungen wird „zu erheblichen Fortschritten in der menschlichen, sozialen und wirtschaftlichen Entwicklung der Gesellschaft“ führen.<sup>8</sup> Es geht darum, dass behinderte Menschen wie alle anderen Lernenden den für sie machbaren größtmöglichen Bildungserfolg erzielen, auf der Basis eines gemeinsamen und keines separierten Lernens.

**Der Paradigmenwechsel weg von einer am Fürsorgeprinzip und an der medizinischen Versorgung und hin zu einer an Menschenrechten orientierten Perspektive ist auch im Bildungsbereich zu vollziehen.**

---

<sup>5</sup> Siehe dazu die Position des Deutschen Instituts für Menschenrechte 3/2010: <http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/de/monitoring-stelle/publikationen.html>.

<sup>6</sup> Präambel m) BRK.

<sup>7</sup> Siehe z.B. [http://www.behindertenbeauftragter.de/cln\\_108/DE/Home/home\\_node.html?\\_nnn=true](http://www.behindertenbeauftragter.de/cln_108/DE/Home/home_node.html?_nnn=true) mit Verweis auf Jacob Muth-Preis für inklusive Schule sowie die Inklusionslandkarte.

<sup>8</sup> Präambel m) BRK.

Der **Fokus dieses Diskussionspapiers** liegt auf der Bildung junger Menschen im kommunalen Raum. Dabei stehen Kitas und insbesondere Schulen im Vordergrund. Das weite Feld der beruflichen Bildung wird nicht in die Betrachtung einbezogen.<sup>9</sup>

Der Deutsche Verein orientiert sich in diesen Empfehlungen an einem ganzheitlichen und lebensphasenübergreifenden Bildungsverständnis. Bildungs- und Lernprozesse müssen an den altersspezifischen Phasen junger Menschen ansetzen und sich an den jeweiligen Bildungsorten und Lernwelten orientieren. Ziel muss der Aufbau eines kohärenten und kommunal verantworteten Gesamtsystems der Bildung, Erziehung und Betreuung im Sinne des Konzepts der Kommunalen Bildungslandschaft sein,<sup>10</sup> wobei die Länder sich im Rahmen neuer, zusätzlicher Aufgaben dem Prinzip der Inklusion und der Konnexität verpflichtet sehen müssen.

## II. Akteure inklusiver Bildung

Für den Bereich der schulischen Bildung haben die **Länder** die Kultushoheit (dazu näher unter III. 1.).

Der **Bund** hat die Verantwortung für die Umsetzung der BRK im Außenverhältnis und damit auch die Aufgabe, die mit der Unterzeichnung der BRK eingegangene völkerrechtliche Verpflichtung zu konkretisieren. Außerdem hat er verschiedene weitere Einflussnahmemöglichkeiten etwa im Bereich der Forschungsförderung, des Wissenstransfers sowie länderübergreifender Kompetenzentwicklung und Datenerhebung. Darüber hinaus hat der Bund die Gesetzgebungskompetenz für relevante angrenzende Leistungen wie insbesondere die Kinder- und Jugendhilfe und die Eingliederungshilfe nach dem SGB XII.<sup>11</sup>

---

<sup>9</sup> Mit der beruflichen Teilhabe hat sich der Deutsche Verein bereits 2009 eingehend auseinandergesetzt – allerdings noch vor dem Hintergrund der überwiegend von besonderen Förderschulen kommenden Menschen: Empfehlungen des Deutschen Vereins zur selbstbestimmten Teilhabe am Arbeitsleben von Menschen mit Behinderungen und Unterstützungsbedarf an der Grenze zwischen Werkstatt und allgemeinem Arbeitsmarkt, vom 18. März 2009, DV 34-08, NDV, 2009, 127 ff.

<sup>10</sup> NDV 2009, 18 ff.

<sup>11</sup> Zur Schnittstellenproblematik siehe das Diskussionspapier des Deutschen Vereins zur Gestaltung der Schnittstelle vom 21. September 2010. Für den Bildungsbereich in der Praxis bedeutsam sind insbesondere die über die Eingliederungshilfe (SGB VIII oder SGB XII) finanzierten Einzelintegrationshelfer. Als Hilfen zu einer angemessenen Schulbildung gemäß § 54 Abs. 1 Nr. 1 SGB XII kommen aber darüber hinaus weitere Leistungen in Betracht. Die Zuständigkeitsverteilung bzw. Kooperation zwischen Sach- und Personalkostenträgern der Schulen und Eingliederungshilfeträgern bei

Der Deutsche Verein hat bereits in der Vergangenheit auf die besondere Bedeutung der **Kommunen** im Bereich der Bildung hingewiesen (Zuständigkeit neben der Schulträgerschaft u.a. für Kindertageseinrichtungen, Freizeiteinrichtungen, Sportstätten, Musikschulen, Volkshochschulen, Bibliotheken) und den Ausbau der kommunalen Verantwortung gefordert.<sup>12</sup> Dies gilt insbesondere für den schulischen Bereich, der bislang weitgehend durch den sog. Dualismus der Zuständigkeiten geprägt ist, worunter die auf den jeweiligen Schulgesetzen der Länder beruhende generelle Trennung in innere und äußere Schulangelegenheiten verstanden wird. Die **Kommunen** sind in der Regel nur **Schulträger**, während das jeweilige **Land** die **Schulaufsicht** und die Verantwortung für das pädagogische Personal hat.<sup>13</sup> Damit kommt den Ländern im schulischen Bereich eine grundlegende Bedeutung zu, die je nach Bundesland über die jeweilige Landesschulgesetzgebung gerade mit Blick auf den gemeinsamen Unterricht von Kindern mit und ohne Behinderungen teilweise sehr unterschiedlich ausgestaltet ist.<sup>14</sup>

Durch eine wachsende Öffnung der Bildungseinrichtungen in den Stadtteil hinein sowie durch den Ausbau der Ganztagschulen bzw. in allen Bundesländern inzwischen weit verbreitete Ganztagsangebote sowie durch **Kooperationsansätze**, insbesondere zwischen **Schule und Kinder- und Jugendhilfe**, haben sich zum Teil neue **Gestaltungsmöglichkeiten für die Kommunen** eröffnet, wodurch viele Kommunen bereits ein bildungspolitisches Profil erlangt haben und faktisch bildungspolitisch tätig sind.

Neben Bund, Ländern und Kommunen sind **alle verantwortlichen Akteure**, insbesondere öffentliche, daneben aber auch freie Träger von Bildungseinrichtungen im

---

Unterstützungsleistungen für Kinder mit Behinderungen im schulischen Bereich bereitet in der Praxis zunehmend Schwierigkeiten, vgl. dazu z.B. den Beschluss des Sächsischen Landessozialgerichts vom 3. Juni 2010, L 7 SO 19/09 B ER, zur Frage der Kostenübernahme der Eingliederungshilfe für Integrationshelfer; s. a. Deutscher Verein, NDV 2004, 323 (Kinder- und Jugendhilfe bei Schulbegleitung in Sonderschule). Zum Problem der Verlagerung der Kosten auf Eingliederungshilfe/Kinder- und Jugendhilfe siehe auch Schwengers, Eingliederungshilfen für seelisch behinderte Kinder und Jugendliche, S. 180.

<sup>12</sup> Diskussionspapier des Deutschen Vereins zum Aufbau Kommunaler Bildungslandschaften vom 13. Juni 2007, NDV 2007, 294.

<sup>13</sup> Die Kommunen haben in den vergangenen Jahren zunehmend auch Personal wie z.B. Schulsozialpädagogen und Schulpsychologen finanziert. Die Aufteilung der Zuständigkeiten zwischen Ländern und Kommunen in diesem Bereich wird dadurch zusätzlich in Frage gestellt, vgl. auch Fußn. 12.

<sup>14</sup> Klemm, Gemeinsam lernen. Inklusion leben. Status quo und Herausforderungen inklusiver Bildung in Deutschland, Bertelsmann Stiftung 2010.

schulischen, außerschulischen und vorschulischen Bereich sowie Erzieherinnen und Erzieher, Lehrerinnen und Lehrer, Kinder und Jugendliche und Eltern sowie deren jeweilige Interessenvertretungen angesprochen.

**Die Umsetzung der BRK im Bereich der Bildung erfordert Anstrengungen von allen genannten Akteuren.**

### **III. Inklusive Bildung von Menschen mit Behinderung jetzt umsetzen!**

Das Miteinander von behinderten und nicht behinderten Menschen in Deutschland ist für viele Menschen ungewohnt. Oft sind Verunsicherungen, Vorurteile und Ängste damit verbunden. Daher bedarf es der **Bewusstseinsbildung** (Art. 8 BRK) durch gezielte Öffentlichkeitsarbeit auf allen staatlichen Ebenen, staatlich geförderten Institutionen und öffentlichen Einrichtungen. Auch aus der Wirtschaft und der Zivilgesellschaft können ergänzend wichtige Impulse dazu gegeben werden.

#### **1. Rahmenbedingungen auf Landesebene schaffen**

**Auf Landesebene bedarf es der politischen und gesetzgeberischen Grundsatzentscheidung zugunsten von inklusiver Bildung. Das heißt insbesondere, die Landesschul- und Kita-Gesetze sowie dazugehörige Umsetzungsverordnungen etc. müssen derart überarbeitet werden, dass alle behinderten Kinder in wohnortnahen Regelkindergärten bzw. Schulen betreut und beschult werden können.**<sup>15</sup>

Diese gesetzliche Transformation der BRK auf Landesebene ist nicht zuletzt auch mit Blick darauf so schnell wie möglich zu leisten, um den Kommunen die notwendige Grundlage für die inklusive Ausrichtung ihrer Schulentwicklungsplanung zu bieten (s. u. III. 3). Außerdem darf grundsätzlich ab sofort kein Kind mehr gegen seinen Willen bzw. den Willen seiner Eltern vom Regelsystem ausgeschlossen und einer besonderen Einrichtung zugewiesen werden. Inklusion ist in allen Schulformen möglich.

---

<sup>15</sup> Zur vorbehaltlosen Integration s. z.B. § 12 Hamburgisches Schulgesetz. Einen inklusiven Anspruch verfolgt das Bremische Schulgesetz, § 4 Abs. 5, § 22 Abs. 1.

Die einleitend dargelegte Überwindung der Einzelintegration zugunsten einer einheitlichen Gesamtverantwortung für alle Lernenden erfordert insbesondere im schulischen Bereich, dass das jeweils für die Personalverteilung zuständige Land eine solchermaßen flexible Ressourcenzuteilung vorsieht, dass den – auch individuellen – Bedarfen aller Kinder entsprochen werden kann, ohne dass andere Leistungsträger (Eingliederungshilfe/Kinder- und Jugendhilfe) herangezogen werden müssen. Kurzfristig sind dafür z.B. im Landesrecht bestehende Obergrenzen von Personalwochenstunden je „integrierter/m“ Schüler/in aufzuheben.<sup>16</sup>

Erforderlich ist außerdem die Entwicklung und allgemeine Umsetzung **inklusive Lehr- und Bildungspläne** für alle Schulen (bzw. vorschulischen Einrichtungen). Dies sollte nach Möglichkeit in Kooperation der Länder z.B. im Wege länderübergreifender Leitfäden geschehen. Die Kultusministerkonferenz ist aufgerufen, in diesem Sinne tätig zu werden und nicht nur die bisherigen Sonderpädagogischen Empfehlungen zu überarbeiten, sondern auch die allgemeinen Regelschulen und die auf diese zukommenden Herausforderungen in den Blick zu nehmen und **Inklusionspädagogische Empfehlungen** zu erstellen.

In der **Ausbildung aller Lehrkräfte und Erzieher/innen** müssen Module zur inklusiven Pädagogik und ihrer Methodik regelhaft verankert werden. Binnendifferenzierender Unterricht ist für alle Kinder sinnvoll und nützlich. Kurz- und mittelfristig ist außerdem für die erforderlichen **Weiterbildungsangebote** zu sorgen.

Die in den bisherigen Sondereinrichtungen vorhandenen Ressourcen und Kompetenzen sind bei der Umwandlung in ein inklusives Bildungssystem von besonderer Bedeutung. Sie sind einschließlich insbesondere der **Sonderpädagogik** für das Regelsystem zu erschließen, um zu einer **gemeinsamen Weiterentwicklung** zu gelangen. Organisatorisch sind dabei je nach Fallgestaltung verschiedene Modelle möglich.<sup>17</sup>

---

<sup>16</sup> Siehe z.B. § 4 Abs. 3 Satz 2 SächsSchlVO.

<sup>17</sup> Zu **Beispielen** siehe den **Jacob Muth-Preis** und die **Inklusionslandkarte** unter [http://www.behindertenbeauftragter.de/cln\\_162/DE/Home/home\\_node.html?\\_nnn=true](http://www.behindertenbeauftragter.de/cln_162/DE/Home/home_node.html?_nnn=true). Eine Hilfestellung bietet außerdem der **Index für Inklusion** <http://www.inklusionspaedagogik.de/content/blogcategory/19/58/lang,de/>.

**Inklusionsorientierte Kompetenzen** müssen zukünftig an allen Einrichtungen ein viel stärkeres Gewicht erhalten als bislang. Dies bedeutet auch die Einbeziehung von ergänzenden personellen Ressourcen (Sozialpädagog/innen, Schulpsycholog/innen, Reha- und Sonderpädagog/innen, Therapeuten, med. Fachkräfte). Inklusiv arbeitende Bildungseinrichtungen sind **Orte der Vielfalt**. Dazu gehören die Annahme unterschiedlichster Kinder und regelmäßig auch die Auseinandersetzung mit **herausfordernden Verhaltensweisen** von Kindern und Jugendlichen. Um dies zu bewerkstelligen, müssen die notwendigen Kompetenzen möglichst unmittelbar in der Einrichtung vorhanden sein. Insbesondere Schulen als entscheidender Lebensort für alle Kinder stellen einen Kristallisationspunkt für teilweise außerschulisch begründete Problemlagen dar. Zu deren Bewältigung ohne Aussonderung der Kinder bedarf es der **Einbeziehung des familiären und sozialen Umfeldes (Eltern, Kinder und Lehrende)**. Supervision, Elternarbeit und intensive Begleitung einzelner Kinder gehören daher zum pädagogischen Auftrag und Alltag der Bildungseinrichtung,<sup>18</sup> die mit den nötigen Ressourcen ausgestattet werden muss. Dabei kann in vielen Regionen an bereits vorhandenen Konzepten angesetzt und diese weiterentwickelt werden.<sup>19</sup>

Auf dem Weg zur Gestaltung eines inklusiven Bildungssystems ist zugunsten einer verlässlichen Betreuung und Unterstützung für alle Kinder beim Ausbau von wohnortnahen **Ganztagsangeboten** darauf zu achten, dass diese gleichermaßen auch Kindern mit Behinderung zugänglich sind. Dies gilt es auch für Ferienzeiten zu berücksichtigen.

Um nicht mehr auszusondern, sondern jedes Kind möglichst optimal und umfassend an jedem Lernort zu fördern, bedarf es einer **erweiterten Diagnostik** zugunsten einer ressourcen- und fähigkeitsorientierten Sichtweise als Voraussetzung zur bestmöglichen Entwicklungsförderung eines jeden Kindes sowie eines **entwicklungsorientierten, an der ICF angelehnten, partizipativen Verfahrens**.

---

<sup>18</sup> Dazu z.B. die Fläming-Grundschule Berlin.

<sup>19</sup> Siehe z.B. das Regionale Integrationskonzept (RIK) zur sonderpädagogischen Grundversorgung im Landkreis Osterholz; Integrative Regelklassen und Integrationsklassen in Hamburg.

**Eine Etikettierung einzelner Kinder ist zur Vermeidung negativer Anreize und zugunsten einer systemischen Ressourcenverteilung zumindest für den ganz überwiegenden Teil der Kinder zu beenden.<sup>20</sup>**

In diesem Sinne sind auch die schulärztlichen Handlungsmöglichkeiten auszubauen. Im Zentrum muss die Kooperation mit der pädagogischen Arbeit und deren Unterstützung mit dem Ziel eines qualitativ hochwertigen inklusiven Unterrichts aller Kinder stehen. Die **Beratung und Begleitung** sowohl der Einrichtung als auch der Kinder und Eltern wird eine immer bedeutendere Aufgabe werden. Bildungseinrichtungen können dabei darin unterstützt werden, wie sie eventuell erforderliche therapeutische Leistungen konzeptionell einbeziehen und die notwendigen Rahmenbedingungen dafür in der Bildungseinrichtung zur Verfügung stellen können.

Im Rahmen der Entwicklung zu einem inklusiven Bildungssystem ist es hilfreich, die **Verwaltungsstrukturen** im Bildungsbereich sachgerecht zu **vereinfachen**. Dies gilt insbesondere für die komplexe und zum Teil zu Reibungsverlusten führende strukturelle Unterteilung in die Schulverwaltung der kommunalen Schulträger auf der einen und die staatlichen Schulaufsichtsämter auf der anderen Seite. Hier bedarf es zugunsten der Inklusionsplanung zumindest eines eng abgestimmten, kooperativen Vorgehens, und es sollte perspektivisch eine Zusammenführung des unteren Verwaltungsaufbaus zugunsten einer **einheitlichen Schulentwicklungsverwaltung** auf der kommunalen Ebene angestrebt werden. Dieser kommt die Steuerungsfunktion im Blick auf die Ressourcenplanung, Umsetzungsplanung und Einbindung der Schule in den Stadtteil zu.

## **2. Gestaltungsverantwortung des Bundes wahrnehmen**

**Eine insbesondere für Menschen mit Behinderungen und chronischen Erkrankungen wichtige Voraussetzung erfolgreichen Lernens ist, dass alle Leistungssysteme wie insbesondere das SGB V dem behinderungsbedingten Bedarf im Regelsystem der Betreuung und Bildung hinreichend Rechnung tragen.<sup>21</sup>**

---

<sup>20</sup> Klemm (Fußn. 14), S. 29.

<sup>21</sup> Siehe z.B. die neue Heilmittel-Richtlinie des GBA hinsichtlich des Ortes der Leistungserbringung.

Darüber hinaus fehlt es oftmals an hinreichenden Informationen zur Situation von Kindern mit Behinderungen bzw. den Ressourcen zur Erhebung und Sammlung der relevanten Daten als Basis kommunaler Inklusions-Planungsprozesse. Gezielte Unterstützung durch den Bund kann dafür entscheidend sein wie etwa bei der Erstellung kommunaler Bildungsreports.<sup>22</sup>

Wichtig ist, den Prozess der Umgestaltung auf dem Weg zur Inklusion durch gezielte, **bundesweite Forschung** kontinuierlich wissenschaftlich zu begleiten. Die daraus resultierenden Ergebnisse und Erkenntnisse müssten bundesweit gebündelt, transparent zur Verfügung gestellt und vermittelt werden, etwa durch ein bundesweites **Kompetenzzentrum** und eine **Internetplattform**. Ggf. bereits vorhandene Projekte und Angebote sind mit Blick auf das Ziel der Inklusion zu überarbeiten. Dadurch würden die Länder und Kommunen bei Entscheidungen zur konkreten Ausgestaltung ihrer Bildungseinrichtungen auf dem Weg zur Inklusion wirksam unterstützt und ein gezielter Wissenstransfer ermöglicht. Aufgenommen werden sollten darin insbesondere fundierte Beispiele bzw. **Standards** oder Empfehlungen zur Ausstattung von inklusiven Einrichtungen.<sup>23</sup>

**Die Unterstützung der Länder und Kommunen durch den Bund zur Umsetzung der BRK ist möglich und notwendig. Dies gilt insbesondere für die Bereiche der Datenerhebung und -sammlung, der Forschung, des Wissenstransfers, der Entwicklung von Standards und der Bewusstseinsbildung. Diese und ggf. weitere konkrete, zeitlich klar festgelegte und nachprüfbare Maßnahmen sollten in den Aktionsplan der Bundesregierung zur Umsetzung der BRK aufgenommen werden.**

Zu berücksichtigen ist schließlich, dass die Kompetenzen und Handlungsmöglichkeiten des Bundes auf dem Gebiet der Bildung durch die Föderalismusreform 2006 erheblich eingeschränkt wurden, sodass derzeit im Übrigen nur begrenzte Möglichkeiten des Bundes zur Unterstützung bestehen. Die Verantwortlichkeit liegt weitgehend bei den Ländern. Ob sich eine solche Regelung im Bereich der Bildung bewähren kann, bleibt möglicherweise noch abzuwarten.

---

<sup>22</sup> So etwa das u.a. vom Bundesministerium für Bildung und Forschung geförderte Programm „Lernen vor Ort“.

<sup>23</sup> Klemm (Fußn. 14), S. 6, 11.

### 3. Kommunale Handlungs- und Gestaltungsspielräume nutzen

Der Deutsche Verein sieht auch auf der kommunalen Ebene ein enormes bildungspolitisches Potenzial, welches beim Aufbau eines inklusiven Bildungssystems genutzt werden sollte. Dies betrifft insbesondere die **Ergänzung Kommunaler Bildungslandschaften**<sup>24</sup> durch das inhaltliche Ziel der Inklusion behinderter Menschen, soweit dies nicht bereits geschehen ist.

**Insbesondere folgende Umsetzungsschritte stehen unter Berücksichtigung der jeweiligen regionalen Gegebenheiten an:**

#### a) *Verantwortung der kommunalen Vertretungs- und Verwaltungsorgane*

Für die Meinungs- und Bewusstseinsbildung auf kommunaler Ebene sind klare Entscheidungen der Kommunalvertretungen und Kommunalverwaltungen zugunsten der inklusiven Ausgestaltung der kommunalen Bildungsangebote von großer Bedeutung. Verknüpft mit konkreten Handlungs- und Entwicklungsvorgaben etwa im Rahmen eines kommunalen Aktionsplanes bieten sie die Grundlage für eine zielgerichtete, breit abgestimmte und möglichst reibungslose Weiterentwicklung inklusiver Strukturen auf kommunaler Ebene. Wichtig dafür ist zunächst eine entsprechende Weichenstellung auf der Ebene der Landesgesetzgebung wie oben beschrieben.

**Kommunale Inklusionsplanung** ist sinnvoll durch eine entsprechend aufbereitete Datenbasis zum Stand des örtlichen Bildungswesens zu unterstützen, welche die Situation von Kindern und Jugendlichen mit Behinderungen besonders berücksichtigt. Eingebettet werden kann dies auch in ein System der kommunalen Bildungsberichterstattung,<sup>25</sup> welches zudem die Basis für regelmäßige Evaluationen bieten kann. Für eine **inklusive Schulentwicklungsplanung** ist es hilfreich, wenn in der Kommune regelmäßige Erhebungen durchgeführt werden über den Anteil der Schülerinnen und Schüler mit Förderbedarf und die noch existierende Verteilung auf Sonder- bzw. Regelschulen.

---

<sup>24</sup> Diskussionspapier des Deutschen Vereins zum Aufbau Kommunaler Bildungslandschaften vom 13. Juni 2007, Fußn. 12; Empfehlungen des Deutschen Vereins zur Weiterentwicklung Kommunaler Bildungslandschaften vom 10. November 2009, NDV 2010, 18.

<sup>25</sup> Siehe zur Förderung durch den Bund Fußn. 22.

Insgesamt sollte die Bildungsplanung möglichst konkrete, zeitlich bestimmte Umsetzungsschritte und die regelmäßige Planungsüberprüfung und Fortschreibung vorsehen.

Bei allen Um- und Ausbauten ist darauf zu achten, dass Barrieren so weit wie möglich abgebaut werden. Für Einzelfälle sind angemessene Vorkehrungen zu treffen.<sup>26</sup>

b) *Vernetzung und Koordinierung*

Vor dem Hintergrund der derzeitigen, wesentlich durch die BRK angestoßenen, Umbruchsituation, in der viele Regeleinrichtungen insbesondere im schulischen Bereich noch kaum über Erfahrung im Umgang mit behinderten Kindern verfügen, wird zur Gewährleistung des Besuchs der wohnortnahen Regelschule meist auf zusätzliche Leistungen insbesondere der Eingliederungshilfe zurückgegriffen. Bislang fehlt es vielerorts an der notwendigen **Kooperation** insbesondere zwischen der Schule bzw. Schulverwaltung und der Kinder- und Jugend- sowie der Eingliederungshilfe.

**Die Schulentwicklungsplanung sollte nach Möglichkeit fachübergreifend abgestimmt werden unter Einbeziehung insbesondere auch der Kinder- und Jugend- und der Eingliederungshilfe. Sie ist im Sinne einer Inklusionsentwicklungsplanung neu auszurichten.**

Außerdem fehlt es mancherorts noch an einer **Gestaltung der Übergänge** (Kita – Schule, Grundschule – Sekundarschule). Alle schulischen Entscheidungsverfahren müssen partizipativ ausgestaltet sein und alle am Leistungsgeschehen Beteiligten, allen voran die Kinder und Eltern, einbeziehen. Zudem müssen sie institutionsübergreifend verbindlich sein.

---

<sup>26</sup> Stellungnahme der Monitoring-Stelle zur UN-Behindertenrechtskonvention vom 11. August 2010 zur Stellung der UN-Behindertenrechtskonvention innerhalb der deutschen Rechtsordnung und ihre Bedeutung für behördliche Verfahren und deren gerichtliche Überprüfung, insbesondere ihre Anforderungen im Bereich des Rechts auf inklusive Bildung nach Art. 24 UN-Behindertenrechtskonvention.

**Bei der Bewältigung der Vernetzungs- und Koordinierungsaufgaben der vor Ort vorhandenen Angebote und beteiligten Akteure in Form verbindlicher, strukturierter Zusammenarbeit kommt der Kommune eine wichtige Rolle zu.**

Die Nutzung vorhandener bzw. der Aufbau kommunaler Netzwerkstrukturen unter Berücksichtigung der jeweiligen regionalen Gegebenheiten kann zu unterschiedlichen Zwecken in verschiedener Ausgestaltung genutzt werden. **Netzwerk- oder Teilhabekonferenzen** können z.B. konkret der Verbesserung der Gestaltung der Übergänge unter Einbeziehung aller beteiligten Akteure gewidmet werden. Für die übergeordnete Gestaltung kommen **Kommunale Bündnisse für Inklusion** in Betracht, die orientiert am Leitbild der Inklusion der Schaffung kommunaler Netzwerke dienen und z.B. durch die Bildung einer Steuerungsgruppe Anregungen für konkrete Vorhaben erarbeiten können.<sup>27</sup>

In der aktuellen Situation der Umgestaltung kommt außerdem der **Ressourcenplanung und -bündelung** besondere Bedeutung zu. Im Gegensatz insbesondere zum Schulrecht, welches neben dem allgemeinen Recht auf Bildung in den meisten Bundesländern keine konkreten subjektiven Rechtsansprüche gewährt, sondern vielmehr die Schulträger objektiv-rechtlich zur Aufgabenwahrnehmung im erforderlichen Umfang verpflichtet, gewährt vor allem die Eingliederungshilfe Individualansprüche.<sup>28</sup> Aktuell führt dies wie bereits erwähnt aufgrund der Tatsache, dass Regelschulen oft kaum auf die Aufnahme von Kindern mit Behinderungen vorbereitet sind, dazu, dass der Regelschulbesuch meist nur durch zusätzliche Leistungen der Eingliederungshilfe bzw. der Kinder- und Jugendhilfe ermöglicht wird, welche in einem vergleichsweise aufwendigen Verfahren individuell bewilligt werden. Neben gezielten individuellen Fördermaßnahmen wie Unterricht in lebenspraktischen Fähigkeiten und der Bereitstellung von Hilfsmitteln besteht die Leistung oftmals in zusätzlichen Stunden für sogenannte **Integrationshelfer/innen** externer Dienstleister. Systematisierte Aufgabenbeschreibungen und Qualitätsanforderungen an Kenntnisstand und Ausbildung der Integrationshelfer/innen liegen i.d.R. nicht vor. Vor allem aufgrund der fehlenden

---

<sup>27</sup> Montag Stiftung Jugend und Gesellschaft, Projekt „Kommunaler Index für Inklusion“, Zusammenarbeit mit Pilotkommunen.

<sup>28</sup> Ergänzende Individualansprüche werden grundsätzlich auch in Zukunft bedeutsam sein, um den Anforderungen aus der BRK zur Schaffung angemessener Vorkehrungen im Einzelfall gerecht zu werden, sofern die systemische Ausstattung nicht hinreichend bzw. nicht geeignet ist, den individuellen Bedarf zu decken.

Einbindung in die Schulorganisation wurden damit teilweise nur unbefriedigende Erfahrungen gemacht. Dennoch kann deren Einsatz zumindest vorübergehend bis zu einer allgemein verbesserten Ausstattung der Regeleinrichtungen – je nach Situation und wenn die individuellen Anspruchsvoraussetzungen vorliegen – erforderlich sein. Dabei kommt es aber nach bisherigen Erfahrungen entscheidend auf den **koordinierten Einsatz** dieser Personen – nicht zuletzt auch aus Gründen der Ressourceneffizienz – sowie die kooperative Aufnahme in der jeweiligen Einrichtung und das dort vorhandene Personal an. Dies durch möglichst frühzeitige Einbindung und Abstimmung mit allen Beteiligten zur ressourceneffizienten Deckung des vorhandenen individuellen Bedarfs zu bewerkstelligen, ist eine gemeinsame Aufgabe der kommunalen Verwaltung und der Schulverwaltung.

Denkbar ist z.B. bei Trägerkonzentration auf kommunaler Ebene eine Bündelung der Ressourcen für eine gesamte Schule, was den bürokratischen Aufwand reduziert und den Vorteil bietet, dass die jeweilige Schule dadurch eine wesentlich flexiblere Deckung der jeweiligen Bedarfe gewährleisten und selbstständiger organisieren kann. Auch die Einbindung und der Einsatz des erforderlichen Personals liegen damit insgesamt in der Verantwortung der Schule.<sup>29</sup> Durch eine solche fachliche Lösung aus kommunalen Mitteln können ggf. zugleich Mittel der Eingliederungshilfe gespart werden. Darin sowie in weiteren Beispielen freiwilliger Leistungen zur Ermöglichung von Integration bzw. Inklusion<sup>30</sup> können jedoch nur Übergangslösungen gesehen werden. Perspektivisch ist die Finanzierung vom Regelsystem (s.o.) zu leisten. Zu dessen zukünftiger Ausgestaltung können derartige Modelle als Anregungen dienen.

### c) *Information und Beratung*

Eine fundierte Information und Beratung ist für die erfolgreiche Gestaltung von Bildungsbiografien von großer Bedeutung. Sie muss darauf ausgerichtet sein, **Kinder und Eltern** bei der **Wahl der Bildungseinrichtung** kompetent zu unterstützen. Aufgrund der bislang im Bildungssystem vorherrschenden Mechanismen der Aussonderung von Menschen mit Behinderungen müssen die verschiedenen, bereits vorhandenen Stellen der Bildungsberatung für Menschen mit Behinderungen im Sinne der Ziele der BRK –

---

<sup>29</sup> Beispiel Landkreis Gießen, Modellprojekt Sophie-Scholl-Schule sowie Waldhofschule Templin.

<sup>30</sup> Siehe z.B. die Inklusionspauschale des Landschaftsverbandes Rheinland

<http://www.lvr.de/schulen/integrativer+unterricht/foerdermoeglichkeiten/inklusionspauschale.htm>.

auch unter Einbeziehung von Selbsthilfeorganisationen behinderter Menschen – weiterentwickelt werden.

Dabei ist vor dem Hintergrund der derzeitigen Umbruchsituation mit Blick auf die BRK zu beachten, dass angesichts der Mehrzahl möglicher beteiligter Leistungsträger zur Gewährleistung des Besuchs der wohnortnahen Regelschule die Informations- und Beratungsbedarfe von Menschen mit Behinderungen und deren Eltern besonders hoch sind und leistungsträgerübergreifend und koordiniert erbracht werden sollten, um allen Beteiligten unnötigen Aufwand zu ersparen. Ein **einheitliches, koordiniertes Vorgehen** kann etwa im Rahmen eines kommunalen Netzwerkes mit allen Beteiligten vereinbart werden.

**Alle potenziellen Anlaufstellen (Kitas, Frühförderstellen, Schulen, Beratungsangebote der Selbsthilfe behinderter Menschen, Schulämter, schulärztlicher Dienst, Inklusionsbeauftragte, Erziehungs- und Familienberatungsstellen etc.) müssen den ihnen möglichen Beitrag zu einer fundierten Information und Beratung leisten und zumindest aussagekräftiges Informationsmaterial zur Schaffung von Akzeptanz für Inklusion vor Ort sowie zu den regionalen Möglichkeiten und zuständigen Ansprechpartnern bereithalten.**

Voraussetzung dafür ist im Übrigen eine entsprechende **Qualifizierung und Information der Einrichtungen** bzw. der dort tätigen Personen. Neben der Verantwortlichkeit des Landes kann auch die bereits erwähnte Unterstützung durch den Bund (Forschungsbegleitung, Kompetenzzentrum, Informationsplattform etc.) dazu einen entscheidenden Beitrag leisten und kommunale Aktivitäten befördern.

#### *d) Begleitung*

Die erfolgreiche Entwicklung in Richtung Inklusion stellt eine **längerfristige Herausforderung** dar und bedarf der Begleitung auf allen Ebenen. Kommunen kommt hierbei die Aufgabe zu, kommunale Bildungseinrichtungen sowie Eltern und Kinder kompetent zu begleiten. Besondere Verantwortung haben die staatlichen Schulämter bzw. die kommunalen Verwaltungen. Entscheidend ist dabei, wie diese Aufgabe innerhalb der Kommunalverwaltung zwischen Schulverwaltung, Jugend-, Sozial-,

Gesundheitshilfe und weiteren Akteuren als Querschnittsaufgabe koordiniert und organisiert wird. Eine Federführung muss auf jeden Fall benannt werden.

Die bereits oben angesprochene kommunale Inklusionsentwicklungsplanung bedarf der regelmäßigen Planungsüberprüfung und Fortschreibung. Die Erfahrungen von Bildungsträgern und -einrichtungen müssen aufgenommen und für die weitere Planung verarbeitet werden. Konkrete Anliegen müssen zugunsten einer flexiblen, inklusionsorientierten Gestaltung möglichst schnell und unbürokratisch gelöst werden.

**Kinder und Eltern brauchen über eine punktuelle Beratung und Information hinaus auch langfristig kompetente Ansprechpartner vor Ort, die sie auf ihrem individuellen Bildungsweg begleiten und ggf. auch in möglichen Konfliktsituationen zur Verfügung stehen. Auch dies ist im Rahmen der kommunalen (Netzwerk-)Strukturen zu organisieren und kann grundsätzlich durch alle auch zur Information und Beratung geeigneten Stellen wahrgenommen werden.**

#### **IV. Fazit**

Die Umsetzung der BRK insbesondere im Bereich der Bildung ist eine gemeinschaftliche Aufgabe aller staatlichen Ebenen. Das gemeinsame Ziel der Inklusion wird nicht von heute auf morgen zu erreichen sein. Entscheidend ist es, umgehend den Weg dorthin anzutreten. Dabei müssen alle Akteure Herausforderungen meistern. Der Bund muss seiner Gesamtverantwortung für die Umsetzung der BRK gerecht werden und insbesondere den Wissenstransfer und die Entwicklung von Standards vorantreiben. Die Länder müssen vorrangig ihre Bildungsgesetzgebung und Verordnungen wie aufgezeigt grundlegend überarbeiten, und den Kommunen kommt im beschriebenen Umfang bei der Gestaltung der Bildungsprozesse vor Ort eine besondere Koordinationsfunktion zu.

Der Deutsche Verein ist überzeugt, dass Inklusion im Sinne der BRK die Qualität der Bildung steigert und für alle Kinder von Vorteil ist.<sup>31</sup> Von einer diskriminierungsfreien und

---

<sup>31</sup> Klemm (Fußn. 14), S. 6.

möglichst optimalen Förderung jedes Einzelnen können alle gleichermaßen profitieren, einschließlich Kinder mit besonderen Begabungen.