

TAGUNGSBERICHT

Dan Tidten

Perspektiven der integrativen Beschulung von Kindern mit Behinderung – ein Bericht über die Tagung am Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Sozialrecht, München

Mit Wirkung vom 1. August 2003 wurde das BayEUG aus dem Jahre 1994 – parallel zur Schaffung eines Gleichstellungsgesetzes für Behinderte – novelliert¹. Bei der Novellierung wurden insbesondere das verfassungsrechtliche Diskriminierungsverbot zu Gunsten Behindeter vom Oktober 1994² sowie der Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 8. Oktober 1997³ berücksichtigt.

Die aus diesem Grunde im »Europäischen Jahr der Menschen mit Behinderung« veranlasste Tagung am 26. Juni 2003 im Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Sozialrecht in München war in drei Teile gegliedert. Nach jedem Referatsabschnitt, der aus mehreren Beiträgen unterschiedlicher Fachrichtungen bestand, gab es Gelegenheit zur allgemeinen Diskussion. Das Teilnehmerfeld war angesichts der interdisziplinären Zielsetzung der Tagung zusammengesetzt aus Vertretern unterschiedlicher Verbände, Schulverwaltung und Ministerium, und Pädagogen von Regel- und Förderschulen.

Prof. Dr. Ulrich Becker, Direktor des Instituts, sprach in einer kurzen Einführung unter anderem die mehrjährige Beschäftigung des Instituts mit der rechtlichen Stellung von Behinderten in der Vergangenheit an.

1 Grundlagen – Integrative Beschulung aus Sicht von Sonderpädagogik, Soziologie und Rechtswissenschaft

Die »Möglichkeiten und Grenzen von Integration aus sonder- und heilpädagogischer Sicht« wurden von *Prof. Dr. Konrad Bundschuh* vom Institut für Sonderpädagogik, Fakultät für Psychologie und Pädagogik der Ludwig-Maximilians-Universität München dargestellt. Das Ziel der Integrationspädagogik sei die Unterrichtung behinderter Kinder auf Regelschulen anstelle der isolierten Sonderbeschulung. Dabei müsse den Kindern auch die Möglichkeit zur aktiven Teilnahme am Unterricht gegeben werden: Bei der integrativen Beschulung stehe eine kompetenz- und ressourcenorientierte Sichtweise im Vordergrund.

Bundschuh ging kurz auf die von *Reinhard Markowetz* in seinen »Theorieentwicklungen in der Integrationspädagogik« entwickelten Ansätze ein. Bei der folgenden Betrachtung der Entwicklung im Sonder- und Förderschulwesen stellte *Bundschuh* ein weites Auseinanderklaffen

1 GVBl.2003, S. 262 ff.

2 Art. 3 Abs. 3 Satz 2 GG.

3 BVerfGE 96, 288.

von Anspruch und Realität fest: Die angestrebte individuelle Förderung sei aufgrund des Lehrermangels, zu großer Schulklassen und den zunehmend komplexen Verhaltens- und Lernproblemen kaum zu verwirklichen.

Ferner wurden verschiedene Aspekte integrativer Unterrichtung dargestellt, unter anderem die Kooperation von Regel- und Sonderschulen. In Anbetracht mangelhafter sozial-emotionaler Integration leistungsschwacher Schüler sei es pädagogisch sinnvoller, solche Kinder nicht in einer Regelschule, sondern in einer Schule mit dem entsprechenden Förder-Schwerpunkt unterzubringen. Zwar sah *Bundschuh* Grenzen schulischer Integration sah in der traditionellen Konzeption von Schule und Unterricht, insbesondere in den Vorstellungen von Lernen und Verhalten und in dem hierarchisch gegliederten Schulsystem. Dennoch zeige die Integrationsbewegung erste praktische Auswirkungen.

Prof. Reinhard Markowetz von der Pädagogischen Hochschule Heidelberg betrachtete in seinem Beitrag »Schulische Integration/Inklusion in behindertensoziologischer Perspektive«. Zunächst unternahm *Markowetz* unterschiedliche Definitionsversuche des Begriffs »Behinderung«. In der »Soziologie der Behinderten« würden Konzepte der Entstigmatisierung und Veränderungsmöglichkeiten der gesellschaftlichen Reaktionen auf Menschen mit Behinderung entwickelt. Dabei wurde darauf hingewiesen, dass die segregierende gesellschaftliche Ordnung durch die Betonung des Besonderen zu Ungunsten der Gemeinsamkeiten eine Gleichstellung Behindter sehr erschwere. Die »Soziologie der Behinderten« verstehe unter Integration jedoch eine vorbehaltlose Gleichstellung behinderter und nicht behinderter Menschen in allen Lebensbereichen. Auch sei eine gelungene schulische Integration der Entfaltung eines positiven Selbstbildes der behinderten Kinder sehr förderlich. Integrative Pädagogik müsse eine Abwanderung in den »Schonraum Sonderschule« vermeiden. Bei einer Be- trachtung der Ergebnisse eines Schulversuches der Universität Hamburg in der Sekundarstufe I⁴ erläuterte *Markowetz*, dass Integration ein – gerade auch für den behinderten Schüler – steiniger Entwicklungsweg sei, der aber die Kompetenzen aller Beteiligten stärke und zur Reifung der Persönlichkeit beitrage. Abschließend forderte er die Integrationsfor- schung auf, im Dialog mit der Soziologie der Behinderten unter dem Aspekt der »Stigmatisierung und Entstigmatisierung im gemeinsamen Unterricht« wieder aufzunehmen und sub- stantial weiterzuführen.

Dr. Alexander Graser, Wissenschaftlicher Referent am Max-Planck-Institut, stellte in seinem Vortrag die »schulische Integration aus rechtlicher Perspektive« dar. *Graser* bot einen Überblick über die einschlägigen Rechtsnormen und stellte die vielschichtige Rechtslage anhand eines konkreten Beispielfalles dar. Relevant seien – neben dem Benachteiligungsverbot aus Art. 3 GG – vor allem schulrechtliche (Art. 41, 21 EUG), behindertenrechtliche (§§ 1, 4, 55 SGB IX) und sozialhilferechtliche (§§ 39, 40 BSHG; § 12 Eingliederungshilfeverordnung) Normen. Auch sei die Beurteilung der Materie durch das Bundesverfassungsgericht (insbesondere E 96, 288) zu berücksichtigen. Die Divergenz der Regelungstendenzen, die sich in den Normen offensichtlich zeige, könne unter anderem durch die unterschiedlichen Sachzusammenhänge erklärt werden. Auch seien die genannten Vorschriften von ganz unterschiedlichen Instanzen erlassen worden. In einer abschließenden Bewertung der Rechtslage unterschied *Graser* zunächst zwei Ebenen: Auf der einen Seite habe das Recht die Funktion, einmal getroffene politische Entscheidungen umzusetzen. Hierbei könnten Juristen wenig zu Bewertung beitragen. Das Recht setze jedoch auch den

4 Köbberling/Schley, 2000.

prozeduralen Rahmen für die zu treffen politischen Entscheidungen. Auf dieser zweiten Ebene eröffne sich eine weitere Perspektive zur Bewertung des status quo. Das Bundesverfassungsgericht habe sein Urteil sehr zurückhaltend formuliert. Grundsätzlich sei dies aufgrund der besseren demokratischen Legitimation der Legislative auch zu begrüßen. Im Falle behinderter Menschen könne man jedoch ebenso zu der Einschätzung gelangen, dass diese Gruppe ihre Anliegen im politischen Meinungskampf nicht angemessen zur Geltung bringen könne. Das Bundesverfassungsgericht habe seine Rolle, Minderheiten zu schützen, nur sehr zögerlich ausgeübt. Mit der Anmerkung, er habe sich vom Gesetzgeber hätte er sich eine deutlichere Stellungnahme zu diesen Fragen gewünscht, beschloss *Graser* sein Referat.

In der unmittelbar anschließenden Diskussion wurde der Begriff der Behinderung thematisiert. Diverse Wortmeldungen sahen in dem Begriff eine Stigmatisierung der Betroffenen, woraufhin Bundschuh entgegnete, dass für die Wissenschaft eine Kategorisierung unabdingbar sei. Auch *Markowetz* wies darauf hin, dass der Begriff nicht einfach abgeschafft werden könne.

2 Erfahrungen des Auslands mit integrativer Beschulung

Der zweite Teil der Tagung wurde von *Justin J. W. Powell* vom Max-Planck-Institut für Bildungsforschung, Berlin, mit einem »Landesbericht USA – Von schulischer Integration zur Inklusion« eröffnet. Nach der Darstellung diverser Ähnlichkeiten zwischen Deutschland und den USA – so gebe es in beiden Ländern eine föderale Struktur gerade in der Bildungspolitik – ging Powell auf die großen Unterschiede ein: Während in Deutschland fast 80% aller Sonderschulabsolventen nicht einmal den Hauptschulabschluss besäßen, erreichten in den USA dagegen nahezu die Hälfte aller Schüler mit Förderbedarf eine staatliche Berechtigung zum Universitätsstudium. 96 % der behinderten amerikanischen Kinder besuchten eine Regelschule – im Gegensatz zu weniger als 10 % in Deutschland. Ausschlaggebend sei dabei vor allem die Entscheidung »*Brown v Board of Education*« des amerikanischen Supreme Court gewesen. Das Urteil stellte dabei unter anderem fest: »separate is not equal«. Unter anderem sei in der amerikanischen Gesetzgebung die Frage der Finanzierbarkeit auch in Zeiten knapper Kassen nicht relevant. Die gesellschaftlichen Ideale der Chancengleichheit und der Integration in den USA würden hierin deutlich. Eine eher pädagogische Sichtweise des Förderbedarfs, wie sie seit 1994 in Deutschland gelte, anstelle feststehender »Behinderungskategorien« sei jedoch auch für die USA wünschenswert.

Mit dem »Landesbericht Österreich – Integrative oder »besondere« Beschulung von Schülern mit sonderpädagogischem Förderbedarf?« führte *Dr. Elisabeth Dujmovits* von der Universität Wien, Institut für Staats- und Verwaltungsrecht, den zweiten Teil der Tagung fort. In einem kurzen Problemaufriss wurde die historische Entwicklung der Rechtslage in Österreich geschildert. Nach einer Thematisierung der verfassungsrechtlichen Grundlagen und Grenzen wurde die gegenwärtige rechtliche Situation geschildert: Seit 1993 bestehe im Wesentlichen in der 1.-4. Jahrgangsstufe, seit 1996 auch für 10–14-jährige eine Wahlrecht zwischen integrativer und besonderer Beschulung. Die neunte Jahrgangsstufe sei politisch umstritten. Insgesamt sei die rechtliche Situation deutlich integrationsfreundlicher als in Deutschland. In einer kritischen Bewertung stellte *Dujmovits* unter anderem fest, dass das theoretische Wahlrecht auch von faktischen Gegebenheiten und Rahmenbedingungen sowie

einer hinreichenden Initiative der Eltern und Schulbehörden abhänge. Insofern sei das Wahl»recht« durchaus eingeschränkt.

Im Anschluss an die beiden Referate folgte eine Diskussion, die den zweiten Teil der Tagung abschloss. In der Diskussion wurde zunächst die hohe Zahl der Behinderten an amerikanischen Hochschulen angesprochen. Es wurde festgestellt, dass bei einer Einführung neuer Standards viele Studenten mit Behinderungen nicht mehr in der Lage wären, die Lernziele zu erreichen. Der bürgerschaftliche Ansatz in den USA habe wesentlich zu der höheren Integrationsrate beigetragen.

Unter anderem wurde im Laufe der Diskussion festgestellt, dass die Rechte von Eltern und Kindern in Deutschland unterrepräsentiert seien und nicht ausreichend wahrgenommen würden. Auf eine Frage bezüglich der Anstellung von Zusatzlehrern in Österreich erläuterte Frau *Dujmovits*, dass eine Anstellung zusätzlicher Lehrkräfte rechtlich möglich, jedoch nicht vorgeschrieben sei.

3 Stand und Perspektiven der integrativen Beschulung im Freistaat Bayern

Regierungsdirektor Erich Weigl vom Bayerischen Staatsministerium für Unterricht und Kultus referierte über »die Vielfalt der sonderpädagogischen Förderung in Bayern«.

Bei der sonderpädagogischen Förderung seien die stationäre Förderung innerhalb der Förderschulen auf der einen Seite und die integrative Förderung in den allgemeinen Schulen auf der anderen Seite die beiden wesentlichen »Säulen«. Bei der Darstellung der Förderschulen nannte *Weigl* die derzeitigen Schwerpunkte zur Qualitätssicherung in Bayern. Vor allem seit der Novellierung des Bayerischen Erziehungs- und Unterrichtsgesetzes (BayEUG) vom 12. März 2003 werde verstärkt Wert auf Kooperation von Regel- und Sonderschulen gelegt. Die »pädagogische Wirklichkeit des Miteinander von allgemeiner Schule und Förderschule« entfalte sich auf sechs verschiedene Arten: Die Mobilen Sonderpädagogischen Dienst (MSD), die Kooperation zwischen Förder- und Regelschulen, Außenklassen, Sonderpädagogische Beratungszentren bzw. Beratungsstellen, Kooperationsklassen sowie die Öffnung der Förderschulen für Kinder ohne sonderpädagogischem Förderbedarf. Die Förderschulen wiederum seien jeweils für bestimmte Förderschwerpunkte ausgelegt, wie etwa die Schwerpunkte »Hören«, »Sehen«, »Lernen«, »emotionale und soziale Entwicklung«.

Die »Auswirkungen der Novellierung des Bayerischen Erziehungs- und Unterrichtsgesetzes auf die Qualität der sonderpädagogischen Förderung in Bayern« wurden von *Ministerialrat Stefan Graf* vom Bayerischen Staatsministerium für Unterricht und Kultus dargelegt. Zunächst ging *Graf* auf die Beweggründe des Gesetzgebers ein, das BayEUG mit Wirkung zum 1. August 2003 (also nicht einmal zehn Jahre nach dem Inkrafttreten der letzten grundlegenden Änderung vom 25. Juni 1994) erneut zu novellieren. Zum einen sollten dabei die verfassungsrechtliche Verankerung des Diskriminierungsverbotes zu Gunsten Behinderter aus dem Oktober 1994 (wenige Monate nach Erlass des BayEUG) und der Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 8. Oktober 1997 berücksichtigt werden. Das Bundesverfassungsgericht sah in der Überweisung eines behinderten Schülers an eine Sonderschule gegen seinen und seiner Eltern Willen dann eine Benachteiligung, wenn »eine Unterrichtung an der allgemeinen Schule mit sonderpädagogischer För-

derung möglich ist [und] der dafür benötigte personelle und sächliche Aufwand mit vorhandenen Personal- und Sachmitteln bestritten werden kann.« Auch habe der Gesetzgeber das Kriterium des Erreichens bestimmter Lernziele ersetzt durch dasjenige der »aktiven Teilnahme«, das im Ergebnis zu mehr Integration führen solle. Konkret sei darunter gem. Art. 41 Abs. 1 S. 2 BayEUG zu verstehen, dass der Schüler über 50% der Zeit in der Gesamtklasse unterrichtet werden könne, mit den Formen des Unterrichts an einer Regelschule zurechtkomme und dass seine Leistungen und Lernfortschritte im Gesamtspektrum der Bandbreite der Schülerleistungen lägen. Nicht zuletzt sollten bei der Novellierung auch die mehrjährigen praktischen Erfahrungen der unterschiedlichen Förderarten eingearbeitet werden.

Allerdings sei der Entscheidungsspielraum des Gesetzgebers in finanzieller Hinsicht deutlich eingeengt: Das Ziel eines ausgeglichenen Staatshaushaltes bis zum Jahre 2006 und das sog. Konnexitätsprinzip waren dabei vor allem zu berücksichtigen. Im Wesentlichen hätten drei Alternativen zur Disposition gestanden: Entweder die bisherigen Regelungen lediglich etwas zu lockern, das freie Elternwahlrecht bei der Entscheidung über den schulischen Förderort einzuführen (so lautete ein Gesetzesentwurf der sozialdemokratischen Landtagsfraktion) oder aber, als dritte Alternative, einen Mittelweg zu finden. Diese vermittelnde Lösung habe der Gesetzgeber letztendlich versucht, indem er nach dem neuen Art. 41 Abs. 1 S. 1 BayEUG das Besuchen einer Regelschule für behinderte Kinder in größerem Umfange ermöglicht habe als bisher und sich das Aufbrechen der bisherigen scharfen Trennung zwischen Förder- und Regelschule zum Ziel gesetzt habe. Trotz des eher fließenden Übergangs zwischen allgemeinen Schulen und Förderschulen seien letztere keinesfalls obsolet geworden. Auch habe eine Umfrage unter den Eltern von Förderschulkindern eine 80%ige Zufriedenheit mit dieser Schulform deutlich gemacht. Das BayEUG eröffne innerhalb eines vorgegebenen Rahmens neue Möglichkeiten. Die Auswirkungen der Novellierung seien abzuwarten.

Die Schlussdiskussion war von einem den Ministerialbeamten gegenüber sehr kritischen Klima geprägt. Unter anderem wurde der Vorwurf ausgesprochen, das Ministerium unterstelle die Unmöglichkeit einer Lernzielgleichheit für Behinderte, den Graf mit der Feststellung, seine Ausführungen hätten sich selbstverständlich auch auf weiterführende Schulen und die Sekundarstufe bezogen, zu entkräften suchte. Eine Mitarbeiterin des Mobilen Sonderpädagogischen Dienstes wies auf die hoffnungslose finanzielle Situation hin: Weder eine ausreichende Personaldecke noch die entsprechenden bauphysiologischen Voraussetzungen könnten bezahlt werden.

Die Methoden der Förderung behinderter Schüler in Bayern wurde als überholt und verfehlt kritisiert. Mehrfach wurde bemerkt, der Gesetzgeber habe die schwierigen Probleme nicht gelöst. Den Vorwurf, das Ministerium halte um jeden Preis am Erhalt sonderpädagogischer Einrichtungen fest, wies *Graf* zurück. Vielmehr sei man seitens des Ministeriums bemüht, den Automatismus eines Wechsels in eine Förderschule zu durchbrechen, wie *Weigl* erklärte. *Weigl* bekannte jedoch, dass in Regelschulen die Kooperation stärker gefördert werden müsse.

Weiterhin wurde kritisiert, dass das Kostenargument an der Spitze eine tendenzielle Entwürdigung der Behinderten sei. Auch wäre die achtzigprozentige Zustimmung zu den Förderschulen nie zustande gekommen, wenn als Alternative zur Förderschule anstelle der allgemeinen Schule die integrative Regelschule gestanden hätte.

Abschließend wies *Bundschuh* noch darauf hin, dass Begriffe wie »Förderbedarf geistige Entwicklung, Sehen Hören« zwar gute Termini seien. Der Mensch stelle aber eine Ganzheit dar, es ginge auch um Personalisation und Sozialisation. Danach beendete *Becker* die Tagung mit einigen Dankes- und Schlussworten.

Die einzelnen Beiträge werden im Frühjahr 2004 in einem Sammelband in der »Schriftenreihe des Max-Planck-Instituts für ausländisches und internationales Sozialrecht«⁵ veröffentlicht werden.

*Verf.: Dan Tidten, Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Sozialrecht,
Amalienstraße 33, 80799 München,
Tel.: 089-38602-504, Fax: 089-38602-490,
E-mail: tidten@mpisoc.mpg.de*

⁵ Nomos-Verlagsgesellschaft Baden-Baden.