

Recht der Jugend und des Bildungswesens

Zeitschrift für Schule, Berufsbildung und Jugenderziehung

**Herausgegeben von Prof. Dr. Ingo Richter, Prof. Dr. Hans-Peter Füssel,
Prof. Dr. Christine Langenfeld, Prof. Dr. Hans-Jörg Albrecht,
Prof. Dr. Jörg Ennuschat, Prof. Dr. Friederike Wapler**

unter Mitwirkung von Prof. Dr. Hermann Avenarius, Prof. Dr. Walter Berka,
Dr. Christoph Ehmann, Dr. Christine Fuchsloch, Werner van den Hövel,
Prof. Dr. Friedhelm Hufen, Prof. Dr. Eckhard Klieme, Prof. Dr. Thomas Mann,
Prof. Dr. Johannes Münder, Prof. Dr. Lutz R. Reuter, Prof. Dr. Gerhard Robbers,
Prof. Dr. Kirsten Scheiwe

65. JAHRGANG RdJB HEFT 2/2017

AN DIE LESER

Aktuelle, auch rechtlich relevante Fragen des Schulrechts stehen im Mittelpunkt dieses Heftes: Wie stellt sich die Situation der Integration der nach Deutschland eingewanderten Schutz- und Asylsuchenden heute dar, wie gelingt ihre Integration in das Schul- und Bildungssystem, welche Herausforderungen müssen noch bewältigt werden. Und: Die Frage der Inklusion von Kindern und Jugendlichen mit einer Behinderung und die Entwicklung des deutschen Schulsystems hin zu einem inklusiven stellt sich politisch und praktisch nach wie vor – und bleibt auch politisch umstritten, nicht nur in Wahlkampfzeiten.

Unter Zugrundelegung des im April 2017 vorgelegten 8. Jahrestagsberichts des Sachverständigenrats deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR) vertreten der Vorsitzende des Rates, *Thomas K. Bauer*, und die Geschäftsführerin, *Cornelia Schu*, die Auffassung, dass sich die „Integration von Flüchtlingen in Bildung und Arbeit als langfristige Investition“ auszahle – so auch der Titel ihres gemeinsamen Beitrages. „Integration, verstanden als die chancengleiche Teilhabe an den zentralen Bereichen des gesellschaftlichen Lebens, erfordert zweifelsohne enorme Anstrengungen sowie Geduld.“ In Anbetracht der großen Zahl der nach Deutschland gekommenen Schutz- und Asylsuchenden, die sich noch im schulpflichtigen Alter befinden, betonen die Autoren die besondere Bedeutung möglichst zügiger und umfassender Eingliederung dieser Kinder und Jugendlichen in das deutsche vorschulische und schulische System. Dabei müsse schulplanerisch darauf geachtet werden, dass es nicht zu einer weiteren Massierung in jetzt schon stark belasteten Schulen käme, eine „ausgewogene‘ Mischung“ müsse angestrebt werden. Sprachförderung wäre von ausschlagender Bedeutung, zugleich aber müssten angepasste Formate von Un-

terricht und Inhalten in Anbetracht des starken Leistungsspektrums bei diesen Schülerinnen und Schülern entwickelt werden. Notwendig wäre zugleich eine angemessene Form der (Weiter-)Qualifizierung der Lehrpersonen. Da fast 25 % aller Asylanträge aus den Jahren 2015 und 2016 von Frauen und Männern gestellt wurden, die 18 bis 25 Jahre alt sind, wird die damit verbundene Herausforderung für das deutsche System beruflicher Ausbildung deutlich. Trotz aller spezifischen Angebote, die im Feld der beruflichen Bildung kurzfristig entwickelt und bereit gestellt worden wären, müsste konstatiert werden, dass die Dauer der Ausbildung in Deutschland eher abschreckend und eher zur Suche nach Tätigkeiten im Niedriglohnsektor geführt habe; vorgeschlagen wird daher, die beruflichen Bildungsangebote stärker zu gliedern und auch Teilzeitausbildungen zuzulassen, um dem Wunsch nach Einkommenserzielung bei den geflüchteten Personen Rechnung zu tragen. Um schließlich bei der Eingliederung in den Arbeitsmarkt erfolgreich zu sein, sollten auch hier neue Verfahren und Instrumente zum Einsatz kommen, um etwa auch informell erworbene Kenntnisse anzuerkennen zu können. Die für diese Bemühungen aufgewendeten erheblichen finanziellen Mittel sollten, so die Autoren, nicht als Kosten, sondern als Investition in die Zukunft verstanden werden.

Fast als Fortsetzung des Einleitungsbeitrages lässt sich der Aufsatz von *Michael Becker-Mrotzek, Necle Bulut, Nora von Dewitz und Hans-Joachim Roth* lesen; diese Autoren befassen sich mit der für die Integration zentralen Frage der sprachlichen Bildung von zugewanderten Kindern und Jugendlichen. Sie weisen eingangs darauf hin, dass sowohl die Frage des Zeitpunkts der Aufnahme in die Schule als auch die Form, in der die Zuweisung zu einer Schule und die Gestaltung des Unterricht dann organisiert werden, zwischen den Bundesländern und auch zwischen den verschiedenen Schulstufen höchst unterschiedlich ausgestaltet wäre; dies gelte auch für die Verfahren, nach denen über den Übergang in Regelklassen entschieden werde – wobei auffällig wäre, dass Gymnasien nur unterdurchschnittlich wenige Schülerinnen und Schüler aufnehmen. Die Bedingungen, unter denen der mündliche und der schriftliche Erwerb einer Zweitsprache erfolgt, das Alter, das dafür optimal ist, der Umfang und die Art der Fortschritte beim Zweitsprachenlernen werden in einem weiteren Abschnitt benannt und in den Konsequenzen für den Schulunterricht beschrieben. Aus diesen Rahmenbedingungen heraus formulieren die Autoren dann abschließend eine Reihe von (bildungspolitischen) Forderungen und Empfehlungen, die ebenfalls an die Vorschläge des SVR anschlussfähig sind. Die Entwicklung des deutschen Schulsystems hin zu einem durch Heterogenität geprägten wird, so die Autoren, dann auch dazu beitragen, die Integration der zugewanderten Kinder und Jugendlichen zu erleichtern; deren sprachliche Qualifizierung zu unterstützen und zu beobachten, dafür Kriterien und auch – bundesweit geltende – Standards für den Sprachunterricht zu entwickeln, dies sollte ebenso angestrebt werden wie die Einbeziehung der Herkunftssprache in den Unterricht. Auch an dieser Stelle wird die Bedeutung einer vertieften (und verpflichtenden) Lehreraus- und -fortbildung betont.

Die Wichtigkeit der sprachlichen Förderung zur beruflichen Integration von geflüchteten Menschen stellen auch *Ellen Stefanie Breuer und Rudolf Bünte* in den Mittelpunkt ihres Beitrages, spitzen diesen aber auf die Frage der Verbindung mit dem Erwerb berufsspezifischer Qualifikationen zu; Gegenstand ist die für die Integrationspraxis höchst relevante Fragestellung, wie es gelingen kann, allgemeine sprachliche Förderung und berufsbezogene Sprachförderung, Heranführung an den Arbeitsmarkt und berufliche Qualifizierung möglichst effizient zu verknüpfen. Hier sind vielfältige Ansätze entwickelt worden, insbesondere unter der Verantwortung der Bundesagentur für Arbeit und des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge. Für junge und ausbildungsfähige Personen spielt, worauf auch schon *Bauer/Schu* in ihrem einleitenden Beitrag hingewiesen haben, die Hinführung und Orientierung am deutschen Ausbildungs- und dann später auch Beschäftigungssystem eine besondere Rolle; entsprechend wurden spezifische Maßnahmen wie (Jugend-)Inte-

grationskurse, „Perspektiven für junge Flüchtlinge“ oder auch „Perspektive für junge Flüchtlinge im Handwerk“, als Einstiegsqualifizierungen entwickelt und angeboten; deren Voraussetzungen und Inhalte werden im Beitrag näher beschrieben. Daneben angebotene Hilfen wie diejenigen einer „Kompetenzfeststellung, frühzeitige Aktivierung und Spracherwerb“ oder das „Kooperationsmodell mit berufsabschlussfähiger Weiterbildung“ zeigen, in welch spezifischer Weise und auch wie schnell Angebote bereitgestellt wurden und werden, die eine Integration in das Beschäftigungssystem ermöglichen sollen. Den Erfolg der Maßnahmen abzuschätzen, dafür erscheint der jetzige Zeitpunkt zu früh – so die Autoren.

Die UN-Behindertenrechtskonvention (BRK) ist seit März 2009 in Deutschland in Kraft getreten; ihre Umsetzung in die Praxis ist nach wie vor Gegenstand intensiver schulpolitischer und schulpraktischer Debatten. Dabei wird auch regelmäßig die Frage aufgeworfen, ob denn die BRK für den Schulbereich eine sofortige Umsetzung verlange oder aber eine schrittweise Verwirklichung möglich sei – eine Frage, der sich *Stefanie Valta* und *Anna Opel* in ihrem Beitrag widmen. Als Ausgangspunkt kommen die Autorinnen zu dem Ergebnis, dass unmittelbar aus der BRK ableiten sei, dass Schülerinnen und Schüler mit einer Behinderung der individuelle Zugang zu den Regelschulen zu gewähren sei und ihnen auch Ansprüche auf Unterstützungsleistungen zuständen – auch wenn die deutsche Rechtsprechung bisher diese unmittelbare Anwendbarkeit abgelehnt hätte. Dass ein inklusives Schulsystem das bisher in Deutschland bestehende institutionelle Gefüge der Schulen in grundlegender Weise verändern wird, dies darf als unstreitig angesehen werden – letztlich bleibt aber offen, ob damit wegen des Rechts der Staaten, die institutionellen Bedingungen ihres Schulsystems frei zu bestimmen, ein Argument gegen unmittelbare Verpflichtungen aus der BRK abgeleitet werden können. Der „Vorbehalt der progressiven Realisierung“, der sich in der BRK ebenfalls findet, wird von den Verfasserinnen im Hinblick auf seine Bedeutung und seine Reichweite einer näheren Prüfung unterzogen, auch unter Hinweis auf den Umgang mit dieser Klausel in anderen völkerrechtlich verbindlichen Vereinbarungen. Im Ergebnis wären die Vertragsstaaten verpflichtet, im Rahmen ihrer jeweiligen (auch finanziellen) Möglichkeiten gezielt und konkret Schritte zur vollen Verwirklichung durchzuführen – allerdings zeige, so die Verfasserinnen, die erhebliche Höhe der gesamtwirtschaftlichen Kosten nicht-inklusiver Bildung, dass sich die Vertragsstaaten im Hinblick auf die Gewährleistung eines inklusiven Bildungssystems nicht auf einen Ressourcenvorbehalt berufen könnten. Hinzukommt, dass wegen der in der BRK enthaltenen Wertentscheidung zugunsten eines inklusiven Bildungssystems Förderschulen allenfalls noch übergangsweise und in sehr geringem Umfang beibehalten werden dürfen; die durch die Auflösung des bestehenden Förderschulsystems freiwerdenden Mittel seien für ein inklusives System zu nutzen.

Michael Wräse befasst sich in seinem Beitrag mit dem in der BRK angelegten Monitoringsystem und fragt, welche Indikatoren dafür bereitgestellt werden müssen. Gegenwärtig sei, so der Autor, die Datenlage für eine angemessene Bewertung der Umsetzungsfortschritte „mangelhaft“. Ein an den Kriterien und Standards für die Bildung menschenrechtlicher Indikatoren entwickeltes Bündel von quantitativen und qualitativen Indikatoren sei auch für eine angemessene Bewertung der Umsetzung der BRK unerlässlich; dabei werden vom Autor unter Hinweis auf die Indikatorenbildung zum Zwecke der Beurteilung in anderen menschenrechtlicher Vereinbarungen Kriterien entwickelt, die auch unmittelbar oder abgewandelt für den entsprechenden Prozess im Rahmen der BRK Anwendung finden können. Anhand der in der BRK für den Schulbereich enthaltenen Einzelmerkmale für Inklusion werden vom Verfasser dann diejenigen Aspekte benannt, die ihrerseits als Datengrundlage für eine entsprechende Indikatorenentwicklung genutzt werden können; welche Indikatoren dies zu welchen Fragestellungen sein könnten, dies wird abschließend vom Verfasser konkretisiert und damit anschaulich gemacht.

Deutlich praxisbezogen ist der Beitrag von *Lydia Schönecker* und *Thomas Meysen*, der sich – auf ein von ihnen erstelltes Gutachten zurückgehend – mit einer Vielzahl von Rechtsfragen beim Einsatz von Schulbegleitern (oder auch Integrations- oder Inklusionshelfer genannt) stellen. Die besonderen, auch rechtlichen Probleme röhren daher, dass der Einsatz von Schulbegleitern sich meist aus Ansprüchen ergibt, die sich für den einzelnen behinderten Schüler oder die einzelne behinderte Schülerin aufgrund von sozialrechtlichen Bestimmungen ergeben; zugleich erstreckt sich die Tätigkeit der Schulbegleiter dabei auch auf Bereiche, in denen Unterricht in der Schule stattfindet und in denen Schulrecht zur Anwendung kommt. Fragen der Kooperation, aber auch der Abgrenzung von Aufgabenbereichen und Formen der Konfliktlösung zwischen den schulischen Lehrpersonen und Schulbegleitern bedürfen der Abklärung. Unterschiedliche arbeits- bzw. dienstrechtliche Einbindungen der beteiligten Personen, Fragen der fachlichen Qualifikation und auch der Zuordnung von Schulbegleitern zu einzelnen behinderten Schülerinnen und Schülern, nicht aber zur Lerngruppe/Klasse insgesamt prägen den Alltag ebenso wie unterschiedliche Finanzierungsquellen und Anweisungsinstanzen für die jeweiligen Tätigkeiten von Lehrkräften und Schulbegleitern. Zugleich sind Schulbegleiter nur zu oft eine notwendige Voraussetzung, um die schulische Beteiligung eines behinderten Schülers oder einer behinderten Schülerin in der Regelschule überhaupt zu ermöglichen.

Zwei grundlegenden Fragen geht der Beitrag nach: derjenigen nach der rechtlichen Verantwortung für die inklusive Beschulung behinderter Schüler, nach den Tätigkeitsfeldern und deren Abgrenzung; weiterhin wird gefragt, wie sich in der Praxis die unterschiedlichen rechtlichen Zuordnungen zur Eingliederungshilfe nach SDGB (der Schulhelfer) zu denjenigen des Schulrechts (die Lehrkraft) verhalten.

Schulbegleitung hat die Aufgabe, den Besuch der Schule zu unterstützen bzw. zu ermöglichen – der „Kernbereich der pädagogischen Arbeit“ bleibt der Schule überlassen, so dass die im Rahmen der sozialrechtlichen Eingliederungshilfe bewilligte Schulbegleitung in Schule und Unterricht nur nachrangig tätig werden kann. Was allerdings im Einzelfall diesem „Kernbereich“ unterfällt und was nicht, ist auch in der Rechtsprechung umstritten und wird von den Autoren anhand von einer großen Zahl an konkreten Einzelbeispielen ebenso näher erläutert wie das, was außerhalb dieses „Kernbereichs“ liegend dann als Leistungen der sozialrechtlichen Eingliederungshilfe gewährt werden kann. Beschrieben wird auch, wie Felder wie die Schulwegbegleitung, die Hausaufgabenhilfe oder generell Aufsichtspflichten zugeordnet werden.

Der Beitrag von *Judith Froese* geht der Bedeutung der Sprache für Inklusion nach. Dabei geht es der Verfasserin nicht nur um die Inklusion Behindter, sondern um Einbeziehung und Nichtaussonderung aller Mitglieder der Gesellschaft und welchen Beitrag dabei Sprache leistet: Sprache kann, so die Autorin, als „Mittel zur Inklusion“ betrachtet werden, zugleich wird ihr aber auch „eine potentiell diskriminierende und exkludierende Funktion zugeschrieben“. Unter dem Aspekt der Inklusion wird demnach der Sprache eine entscheidende Rolle zugewiesen, es werden z. B. Forderungen nach einer einfachen oder einer leichten Sprache erhoben, um mittels Sprache zur Inklusion sonst Exkludierter beizutragen – und dies auch in rechtlichen Zusammenhängen, von Gesetzen bis hin zu Verwaltungs- oder gerichtlichen Verfahren. Bei einer gendergerechten Sprache etwa ginge es, so die Autorin, nicht um den „Abbau von Benachteiligungen …, sondern um die sprachliche Anerkennung, Benennung und Wertschätzung.“ Die Entwicklung hin zur Auflösung des herkömmlichen, binär auf die Gegenüberstellung von Mann und Frau bezogenen Geschlechtersystems werde sich auch auf sprachlicher Ebene abbilden. Dass schließlich die Gefahr einer diskriminierenden und ausgrenzenden Sprache zu Formen der Verbannung von Themen, ja zu Verboten führen könne, da diese „die subjektiven Befindlichkeiten der jeweiligen

Individuen“ verletzen können, zeigt die Verfasserin an aktuellen Entwicklungen im englischsprachigen Raum auf. Sie warnt davor, dass auf diese Weise am Ende keine allgemeinverbindliche Sprache mehr möglich sei und damit letztendlich auch die Berechenbarkeit gesetzlicher Bestimmungen in Gefahr gerate.

Einem auch für den Schulbereich relevanten Thema widmen sich *Lisa Düerkop* und *Katharina Schröder* in ihrem Beitrag. Sie gehen der Frage nach der Rolle und Funktion von Gleichstellungsbeauftragten im Schulbereich nach. Nachdem inzwischen in allen Bundesländern entsprechende Gleichstellungsgesetze gelten, wird von den Autorinnen untersucht, in welchem Maße und in welcher Weise diese Gesetze auch Auswirkungen auf den Schulbereich haben. Dabei fällt auf, dass nicht alle Bundesländer spezifische Bestimmungen für den Schulbereich kennen, so dass dann die allgemeinen Regelungen gelten. Bei der Einsetzung von Gleichstellungsbeauftragten schwankt die Bandbreite zwischen den Bundesländern von eigenen Beauftragten an jeder Schule bis hin zu Beauftragten, die organisatorisch beim Schulamt angesiedelt sind – auch als Stufenvertretungen. Bezuglich der Inhalte der Tätigkeiten von Gleichstellungsbeauftragten im Schulbereich verweisen die Autorinnen auf einige Besonderheiten, die prägend seien: Das beginnt bei dem erhöhten Frauenanteil unter den Lehrkräften, wobei dies aber schulstufenspezifisch höchst unterschiedlich sei – wenn insgesamt im Grundschulbereich überwiegend Frauen tätig seien, so könnte unter Gleichstellungsgesichtspunkten auch die Frage nach einer „Männerförderung“ gestellt werden; anders stelle sich die Situation bei den höherwertigen (Leitungs-)Positionen im Schulbereich dar, auch die Betätigungsfelder von Gleichstellungsbeauftragten bei Fragen der Vereinbarkeit von Familie und Beruf werden erörtert. Insgesamt, so das Fazit, seien die bestehenden Regelungen durchaus änderungsbedürftig, primär aber wäre es, die Rolle von Gleichstellungsbeauftragten als Berater und Beraterinnen von Männern und Frauen an Schulen zu stärken.

Mit der wachsenden Bedeutung der Kommunen für das Bildungssystem befasst sich der letzte Beitrag des Heftes: *Katharina Gawronski*, *Hannah Kreisz* und *Lena Middendorf* gehen den Fragen einer kommunalen Bildungsberichterstattung nach. Sie zeichnen den Prozess nach, wie – ausgehend von der nationalen Bildungsberichterstattung – auch auf der kommunalen Ebene eine Bildungsberichterstattung als Bestandteil entsprechender Monitoringprozesse etabliert wurde, nicht zuletzt mithilfe von entsprechenden Förderprogrammen des Bundes. Die zunehmend wichtiger werdende Rolle der Gemeinden im Feld von Bildung, die lokale Vernetzung über Bildungsberichte hinweg und die Einbeziehung anderer Akteure hat zum Entstehen von „Kommunalen Bildungslandschaften“ geführt, die für ihr Handeln auf ein angemessenes Wissen um die örtlichen Rahmenbedingungen von Bildungsprozessen angewiesen sind. Das für kommunale Bildungsberichterstattung entwickelte theoretische Modell wird im Beitrag der Autorinnen ebenso vorgestellt, wie deren Umsetzung in die Praxis mit den dabei entstehenden Schwierigkeiten und Problemen, etwa bei der Datenverfügbarkeit.

Abschließend befassen sich *Caroline Gröschner* und *Tina von Dapper-Saalfels* mit dem in einigen Bundesländern praktizierten System der bedarfsorientierten Ressourcenzuweisung. Zum Ausgleich der durch unterschiedliche Schülerschaften bedingten Bedarfe von Schulen sind einige Länder dazu übergegangen, ein System sozialer Bewertungskriterien für Schuleinzugsbereiche zu entwickeln und daraus dann zusätzliche Betreuungsbedarfe für die Schulen abzuleiten, primär in Form von zusätzlich zugewiesenen Lehrkräften. Die Verfahren in vier Ländern, die unterschiedlichen Ansätze, die auch Schülerinnen und Schüler mit einem sonderpädagogischen Bedarf einschließen, werden gegenübergestellt und bewertet; dass ein solches Verfahren allein bestehende soziale Unterschiede nicht wird ausgleichen können, dass es aber eine Beitrag dazu leisten kann – dies ist das vorsichtig positive Fazit der Autorinnen.