

# Trugbild einer heilen Schulwelt

Länder streiten über die Einbeziehung Behinderter – und rufen wieder einmal nach dem Bund

THOMAS VITZTHUM

Irgendwie hatten sich die Länder das anders vorgestellt. Als Deutschland 2009 die Behindertenrechtskonvention der Vereinten Nationen unterzeichnete, witterten die Finanzminister ein Sparmodell. Einfach gesagt: Wenn Kinder mit einem Handicap oder Lernschwächen nicht länger auf hoch spezialisierte Förderschulen, sondern auf Regelschulen gehen, fallen die teuren Förderschulen ja weg. Doch die Rechnung ging und geht nicht auf.

Mittlerweile erweist sich die sogenannte Inklusion als erheblicher zusätzlicher Kostenfaktor für die Haushalte von Ländern und Kommunen. Beide Ebenen tragen immer noch Grundsatzkonflikte aus. Fünf Jahre nach dem offiziellen Start des Projekts ist das bemerkenswert; es zeigt, wie lange der Prozess noch dauern dürfte. Der Streit tobt aktuell in Ländern unter der Führung von SPD und Grünen. Vor allem Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen sind betroffen.

Pikant ist das, weil es Sozialdemokraten und Grüne waren, die zunächst höchste Erwartungen an die Inklusion geschürt haben. Das Trugbild einer heilen, konflikt- und diskriminierungsfreien Schulwelt wurde da gezeichnet. Das ging so weit, dass es in diesen Parteien zahlreiche Befürworter einer vollständigen Systemumstellung gab und noch immer gibt. Demnach sollen die Förderschulen ganz verschwinden und die Regelschulen deren Aufgaben und das Personal übernehmen. In der Union blieb diese Haltung die absolute Ausnahme.

Doch auch Rot-Grün verabschiedet sich zusehends von solchen Plänen. Im Westen und Südwesten wurden neue Schulgesetze zuletzt immer wieder vertagt. Ab 1. August 2014 führt nun NRW den entscheidenden Rechtsanspruch ein. Dann können Eltern frei wählen, ob sie ihr Kind auf eine Regel- oder Förderschule schicken. Das gilt zunächst für die Klassenstufen eins und fünf. Nicht entscheidend ist, ob die Kinder an den jeweiligen Schularten überhaupt je einen Abschluss erwerben können. Das widerspricht dem Gebot der Inklusion, also dem Recht des Einzelnen auf die Teilhabe an allen gesellschaftlichen Prozessen.

Baden-Württemberg dagegen lässt sich noch Zeit, hier sollen Eltern erst vom Schuljahr 2015/16 an ein Wahlrecht

erhalten. In beiden Fällen bleiben die Förderschulen bis auf Weiteres erhalten. Das wird teuer. „Ich halte es für richtig, den Eltern beide Optionen, das Recht auf die allgemeine Schule, aber auch die Wahl der Förderschule, zu lassen“, sagte die nordrhein-westfälische Schulministerin Sylvia Löhrmann (Grüne) der „Welt“. Löhrmann hat derzeit auch die Präsidentschaft der Kultusministerkonferenz inne. Es habe Empfehlungen gegeben, die Förderschulen für Lern- und Entwicklungsstörungen komplett abzuschaffen, sagt sie. „Aber das haben wir nicht getan. Dadurch braucht der Umbauprozess mehr Zeit. Doppelstrukturen müssen für eine Übergangszeit finanziert werden.“ Doch wie lange dauert diese Übergangszeit? Für die Kommunen ist das eine der entscheidenden Fragen. Antworten fallen schwer.

Zuletzt ist der Streit um die Finanzierung der Inklusion eskaliert. Städte- und Gemeindebund sowie der Landkreistag entschlossen sich am 20. Februar zu einer Klärung des Finanzstreits vor dem Landesverfassungsgericht Münster. Der Deutsche Städtetag will dagegen eine gerichtliche Auseinandersetzung unbedingt vermeiden. Die Regierung appellierte, an den Verhandlungstisch zurückzukehren. Nun will man weiterreden. Misstrauen bleibt.

Das Land sieht vor allem die Kommunen in der Pflicht. „Diese haben ihren Meinungsbildungsprozess noch nicht abgeschlossen. Ich hoffe nach wie vor auf eine Einigung“, sagt Löhrmann. Die Fragen, um die es geht, sind komplex und typisch für den Föderalismus. Städte, Gemeinden und Kreise, die Schulträger also, sagen, dass das Geld vom Land nie im Leben reichen wird. Sie halten die Dynamik der Inklusion für schwer berechenbar und möchten deshalb Revisionsklauseln durchsetzen, um nachzusteuern zu können.

Das Land NRW hat für fünf Jahre 175 Millionen Euro zugesagt. „Rot-Grün hat den Kommunen ein großzügiges Angebot gemacht“, meint Löhrmann. Dieses Geld soll für bauliche Investitionen und Personal ausgegeben werden, von multi-professionellen Teams spricht die Ministerin. 2017 sollen rund 50 Prozent der Kinder in einer Regelschule beschult werden. Insgesamt geht es in NRW um 120.000 förderbedürftige Kinder.

Tatsächlich könnten dann Förder-

schulen wegfallen. Das Land will hier laut Löhrmann konsequent vorgehen. „Wir haben die über dreißig Jahre alte Mindestgrößenverordnung überarbeitet und müssen sie nun konsequent anwenden.“ Zwei Drittel der Förderschulen mit dem Schwerpunkt Lernen seien schon jetzt unterhalb der Mindestgröße. „Das können sich Land und Kommunen aus pädagogischen und finanziellen Gründen auf Dauer nicht leisten.“

Bleibt das Problem, dass sich der Spareffekt nur einstellt, wenn die Eltern mitziehen. Ihr Votum gilt aber viel in rot-grünen Ländern. Schulschließungen gegen Elternprotest soll es eigentlich nicht geben. Man behilft sich mit dem Prinzip Hoffnung. Der Kultusminister von Baden-Württemberg, Andreas Stoch (SPD), bekannte unlängst, dass die Eltern großteils gar nicht an einem Besuch ihrer Kinder von Regelschulen interessiert seien. Er erwarte aber, dass dieses Interesse im Laufe der Zeit steige.

Das ist keineswegs sicher. Das zeigt das SPD-geführte Hamburg. Dort ist die Inklusionsquote bereits sehr hoch. Doch mittlerweile weisen die Regelschulen dreimal so viele Kinder mit Lernschwächen oder mit Defiziten in Sprache und bei der emotionalen und sozialen Entwicklung auf, wie in den Sonderschulen wegschmelzen. Die Inklusionsquote steigt, gleichzeitig werden mehr Kinder als förderbedürftig diagnostiziert.

Bildungsexperten vermuten, dass Eltern ihren Kindern mit der Diagnose „förderbedürftig“ einen Vorteil verschaffen wollen. Nur so ist es erklärbar, dass zwar mittlerweile bundesweit jeder vierte Schüler mit Behinderung (25 Prozent) eine Regelschule besucht (2009 waren es noch 18,4 Prozent), gleichzeitig aber die Zahl derjenigen, die auf Förderschulen gehen, nahezu konstant blieb. Insgesamt gibt es rund eine halbe Million förderbedürftiger Kinder.

Sylvia Löhrmann glaubt nicht, dass sich die Hamburger Erfahrungen in Nordrhein-Westfalen wiederholen: „Eltern geht es nicht um die Etikettierung ihres Kindes, die sie fürchten, nie wieder loszuwerden, sondern es geht ihnen um die individuelle Förderung.“ Das Land vergibt auch deshalb die Stellenbudgets pauschal an die Schulen und nicht nach der Zahl der Kinder mit dem Etikett „förderbedürftig“.

Die Schulaufsicht berücksichtigt dafür

die Rahmenbedingungen, etwa ob sich eine Schule in einem sozialen Brennpunkt befindet. Doch wie genau kann dieses Gießkannenprinzip die Bedürfnisse tatsächlich abbilden? Es gibt Zweifel.

„Eltern geht es nicht um die Etikettierung ihres Kindes“

**Sylvia Löhrmann,**  
Präsidentin der  
Kultusministerkonferenz

Und dann ist da noch das Problem mit den Integrationshelfern oder Schulbegleitern. Dabei handelt es sich um Personen, die die Kinder im Alltag unterstützen. So lange sie das außerhalb der Schule tun, zahlen die Kommunen sie aus der Eingliederungshilfe. Doch mit der Inklusion stellen alle Seiten die Frage nach der Übernahme der Kosten neu. Die Kommunen zeigen auf das Land, dieses auf die Kommunen und auf den Bund. Der Bund verweist auf das Grundgesetz, nach dem er den Kommunen keine Aufgaben übertragen darf und sieht das Land in der Pflicht. Die neue Situation begreift offenbar jeder als Chance, sich von (bisherigen) Kosten zu entlasten.

Die Sache ist rechtlich verzwickelt. Deshalb klagt der Landkreis Tübingen sogar vor dem Bundessozialgericht. Eine Mutter wollte, dass der Helfer für ihr Kind vom Landkreis bezahlt wird. Der Kreis sah die Aufgaben des Helfers innerhalb der Schule aber als Lehreraufgabe an. Damit sei das Land zuständig. Die Mutter zog vor das Sozialgericht Reutlingen, unterlag zunächst, gewann aber vor dem

Landessozialgericht. Als Träger der Eingliederungshilfe müsse der Kreis zahlen, argumentierten die Richter. Ein finales Urteil dürfte Modellcharakter haben.

Die heftigen Auseinandersetzungen zwischen den Ländern und Kommunen haben aber nicht nur finanzielle, sondern auch politische Gründe. Denn die große Koalition in Berlin hat eine Reform der Eingliederungshilfe angekündigt. Da geht es für alle Beteiligten nun darum, Pflöcke einzurammen. NRW etwa sähe es gern, wenn auch der Bund seinen Beitrag zur Inklusion an den Schulen leistet. Bisher verbietet ihm das ja das Grundgesetz.

„Die Hauptsorge der Kommunen ist, dass sie mehr Integrationshelfer brauchen. Dieser Individualanspruch geht aber auf das Sozialgesetzbuch zurück“, sagt Sylvia Löhrmann. „Ich appelliere, dass der Bund sich dann an diesbezüglichen Kosten in den Schulen stärker beteiligt. Hier ist der Bund gefordert. Dafür muss das Grundgesetz nicht geändert werden.“ Wann die Reform der Eingliederungshilfe kommt, steht bisher in den Sternen. Für die Kinder heißt es wohl weiter: warten.

## INTERNATIONALE ABSPRACHE

Im Dezember 2006 hat die **Generalversammlung der Vereinten Nationen (UN)** das Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderung verabschiedet. Ziel der UN-Konvention ist es, ihnen die Teilhabe an allen gesellschaftlichen Prozessen zu garantieren. Mittlerweile haben 155 Länder die Konvention unterzeichnet (Stand 2013). Damit verpflichten sie sich, den Vertrag zu ratifizieren, ihn also in ihre nationale Gesetzgebung zu übertragen. In 126 Staaten sowie in der EU ist die UN-Konvention nach Ratifizierung geltendes Recht (Stand März 2013).

In Deutschland ist die **Vereinbarung im März 2009 in Kraft getreten**. Zwar waren in der deutschen Gesetzgebung schon vorher einige Regelungen enthalten, doch gerade im Bildungssystem geht die UN-Konvention weiter: In Deutschland besuchen bisher nur wenige Kinder mit Behinderung eine Regelschule. In Zukunft sollen Kinder mit und ohne Behinderung ganz selbstverständlich gemeinsam unterrichtet werden können. Die Bundesländer sind daher verpflichtet, ihre **Schulgesetze anzupassen und Voraussetzungen für den gemeinsamen Unterricht zu schaffen**.