

Steinert, Wilfried W.

Die bedeutende Rolle der Kommunen bei der Entwicklung inklusiver Bildungsstrukturen

Jürgens, Barbara [Hrsg.]; Steinert, Wilfried W. [Hrsg.]; Vanier, Dietlinde H. [Hrsg.]: *Das Modellprojekt Klassenassistenz. Gelingensbedingungen für inklusive Schulen*. Bad Heilbrunn : Verlag Julius Klinkhardt 2024, S. 115-121. - (Lernen inklusiv und kooperativ)



Quellenangabe/ Reference:

Steinert, Wilfried W.: Die bedeutende Rolle der Kommunen bei der Entwicklung inklusiver Bildungsstrukturen - In: Jürgens, Barbara [Hrsg.]; Steinert, Wilfried W. [Hrsg.]; Vanier, Dietlinde H. [Hrsg.]: *Das Modellprojekt Klassenassistenz. Gelingensbedingungen für inklusive Schulen*. Bad Heilbrunn : Verlag Julius Klinkhardt 2024, S. 115-121 - URN: urn:nbn:de:0111-pedocs-290975 - DOI: 10.25656/01:29097; 10.35468/6082-12

<https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0111-pedocs-290975>

<https://doi.org/10.25656/01:29097>

in Kooperation mit / in cooperation with:



<http://www.klinkhardt.de>

Nutzungsbedingungen

Dieses Dokument steht unter folgender Creative Commons-Lizenz: <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de> - Sie dürfen das Werk bzw. den Inhalt unter folgenden Bedingungen vervielfältigen, verbreiten und öffentlich zugänglich machen: Sie müssen den Namen des Autors/Rechteinhabers in der von ihm festgelegten Weise nennen. Dieses Werk bzw. dieser Inhalt darf nicht für kommerzielle Zwecke verwendet werden und es darf nicht bearbeitet, abgewandelt oder in anderer Weise verändert werden.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use

This document is published under following Creative Commons-License: <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.en> - You may copy, distribute and transmit, adapt or exhibit the work in the public as long as you attribute the work in the manner specified by the author or licensor. You are not allowed to make commercial use of the work or its contents. You are not allowed to alter, transform, or change this work in any other way.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.



Kontakt / Contact:

peDOCS
DIPF | Leibniz-Institut für Bildungsforschung und Bildungsinformation
Informationszentrum (IZ) Bildung
E-Mail: pedocs@dipf.de
Internet: www.pedocs.de

Mitglied der


Leibniz-Gemeinschaft

Wilfried W. Steinert

Die bedeutende Rolle der Kommunen bei der Entwicklung inklusiver Bildungsstrukturen

Inklusive Bildung ist immer noch eine Herausforderung für die Schulen. Die neue Haltung, das neue Denken, das Miteinander der Vielfalt ist bis jetzt nur in Ansätzen erkennbar. Zwar haben sich an vielen Orten Kindertageseinrichtungen und Schulen auf den Weg gemacht, inklusive Bildung zu gestalten. Aber: Inklusion kann nicht nur exklusiv in einem Teil der Gesellschaft gestaltet werden. Eine nachhaltige Entwicklung ohne eine Verankerung im sozialen Nahraum ist kaum möglich. Ohne die Kommunen geht es nicht. Bei Ihnen liegt einer der wichtigen Ansatzpunkte zur Entwicklung eines inklusiven Gemeinwesens. Die Verzahnungen zwischen den Kommunen mit ihren unterschiedlichen Zuständigkeiten in den verschiedenen Ämtern und den Schulen sind größer als es bisher im Bewusstsein war.

Die Helfer- und Unterstützungssysteme konzentrierten sich in der Vergangenheit auf heilpädagogische Kindertageseinrichtungen oder Sonderschulen. Dort, wo diese Zuordnung nun durchbrochen wird, weil Eltern ihr behindertes Kind in einer Regeleinrichtung anmelden wollen, treten Unsicherheiten und Schwierigkeiten auf. Die Frage der Zuständigkeiten zwischen Jugendhilfe und Sozialhilfe bricht neu auf – insbesondere bzgl. der Kostenzuordnungen.

Unterschiedliche Einstellungen im Blick auf formale Bildung (Lernen in Kita und Schule), informelle Bildung (in Freizeittreffs, Peergroups und Familie) und non-formale Bildung (Kultur, Nachbarschaft, Sport) bergen in der Zusammenarbeit zwischen Jugendhilfe, Sozialhilfe und Schule viele Konflikte. Besonders im Kontext einer rhythmisierten Ganztagschule schlummert der Streit um Betreuung, Bildung oder Förderung.

Außerdem spielen wirtschaftliche Gründe eine große Rolle: So geht es auch um die Sicherung oder den Erhalt traditioneller Sondereinrichtungen und der damit verbundenen Märkte, wie zum Beispiel die Spezialbeförderungen von Kindern und Schülern oder die Therapien für Legasthenie und Dyskalkulie durch außerschulische Anbieter. Allein die Werkstätten für behinderte Menschen sind ein Milliardenmarkt für Träger und Wirtschaft.

Noch nicht überall ist im Bewusstsein, dass es wichtig ist, die Qualität der Sonderpädagogik sowie der Unterstützungssysteme zu erhalten. Allerdings sind diese in das allgemeine System zu integrieren, so dass es weder zu einer Stigmatisie-

rung noch zu einer Aussonderung einzelner Kinder oder Jugendlicher kommt. So kommt es immer wieder zu einem Inklusionsdilemma. Durch die individuelle, exklusive Schulbegleitung soll inklusive Bildung ermöglicht werden, gleichzeitig werden die betroffenen Schüler*innen damit stigmatisiert und ausgegrenzt.

Deshalb braucht es dringend den Dialog und die Zusammenarbeit aller Verantwortlichen, um die vorhandenen Ressourcen so zu nutzen, dass alle Kinder und Jugendlichen von der Gestaltung einer inklusiven Bildung in der jeweiligen Region profitieren können.

Inklusion ist mehr als nur eine Einbeziehung der Menschen mit Behinderungen auf der Grundlage der UN-Behindertenrechtskonvention, sondern beschreibt eine Haltung, die niemanden ausschließt, Männer und Frauen, Alte und Junge, Menschen mit und ohne Behinderungen, Menschen mit unterschiedlichen kulturellen und sozialen Hintergründen: „Inklusion ist eine Überzeugung, die davon ausgeht, dass *alle* Menschen gleichberechtigt sind und in gleicher Weise geachtet und geschätzt werden sollen, so wie es die fundamentalen Menschenrechte verlangen.“¹ Die Kommune ist der Ort, an dem sie alle zusammen leben.

In der vom Präsidium des Deutschen Vereins am 07. Dezember 2011 verabschiedeten Stellungnahme „Eckpunkte des Deutschen Vereins für einen inklusiven Sozialraum“ wird deshalb folgendes Fazit gezogen: „Ein inklusiver Sozialraum erfordert einen gesellschaftlichen Wandel – nicht nur in den Kommunen. Ein solcher Wandel hin zur Inklusion ist nicht einfach und geht nicht von heute auf morgen, er ist aber möglich und erstrebenswert und wird zu Fortschritten für die Teilhabe aller Menschen am gemeinschaftlichen Leben in der Gesellschaft führen. Ein inklusives Gemeinwesen, insbesondere die Herstellung von Barrierefreiheit in allen Lebensbereichen, ist ein Gewinn für alle Bürgerinnen und Bürger, nicht nur für Menschen mit Behinderungen.“² Den Kommunen kommt also bei der Gestaltung inklusiver Bildung in den Regionen eine besondere Verantwortung zu.

Wenn Kommunen so in die Verantwortung genommen werden, muss geklärt sein, welches Verständnis eine Kommune von ihrer Aufgabe hat. In dem Praxishandbuch „Inklusion vor Ort“³ wird eine Kommune als sozialer Lebensraum folgendermaßen beschrieben: Eine Kommune ist „keine reine Verwaltungseinheit, die das Leben der Menschen bürokratisch organisiert. Das Bild von der unbeweglichen Verwaltung ist überholt. Eine Kommune lebt von der Gemeinschaft und von den Menschen, die in ihr gemeinsam wirksam sind.“⁴ Begegnungen und Entwicklungen finden auf privaten und öffentlichen Ebenen statt.

1 UNESCO Oktober 1997

2 Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e. V., 07. Dezember 2011

3 Inklusion vor Ort; Der Kommunale Index für Inklusion – ein Praxishandbuch; Montag Stiftung Jugend und Gesellschaft, 2011

4 A. a. O., S. 24f

Einerseits prägen die privaten Einstellungen der Bürgerinnen und Bürger das Leben einer Kommune, andererseits hat die öffentliche Haltung einer Gemeinde Rückwirkungen auf die Ausprägung individueller persönlicher Haltungen.

Deshalb ist die Entwicklung einer inklusiven Bildungsregion auf alle Ebenen angewiesen; dieser Prozess kann angestoßen werden von der Verwaltung, muss dann aber zu einer breiten Bewegung werden, in der möglichst viele vernetzend einbezogen werden. Es kann aber auch von einzelnen Personen oder Einrichtungen, z. B. Schulen, ausgehen, die andere mitnehmen und gemeinsame Strategien zur Entwicklung eines inklusiven Sozialraums entwickeln.

Auf der Ebene öffentlicher Organisationen arbeiten Menschen „mehr oder weniger organisiert zusammen. Zum Beispiel in Organisationen, Institutionen, Einrichtungen oder Behörden, Initiativen, Gruppen und Vereinen, kirchlichen oder kulturellen Gemeinschaften, Verbänden, Unternehmen etc. Gemeinsam entwickeln sie Strategien zum Abbau von Barrieren und zum „Willkommen Heißen“ aller Menschen“.⁵

Auf einer weiteren Ebene „geht es um die Vernetzung von Organisationen in einer Kommune, die über ihren jeweiligen Verantwortungsbereich hinaus inklusive Lebenswelten anstreben. Im Blick über den lokalen Zaun werden Erfahrungen ausgetauscht, Erprobtes und Bewährtes geteilt, gemeinsame Strategien und Initiativen entwickelt.“⁶

Auf der letzten Ebene „ist die Kommune als Ganzes angesprochen, die Idee der Inklusion als kommunale Aufgabe anzunehmen und ihre Umsetzung voranzubringen. Das Wichtigste auf dieser Ebene ist die Herstellung von Strukturen, um inklusive Prozesse und Praktiken für die Menschen in einer Kommune zu ermöglichen. Dazu bedarf es der Abstimmung und Organisation von Verantwortlichkeiten und Strategien, um die gemeinsamen Ziele zu erreichen.“⁷

1 Strategien zur Entwicklung inklusiver Bildung in einer Kommune

Immer mehr kommunale Vertretungs- und Verwaltungsorgane sowie freie Träger sehen ein großes bildungspolitisches Potential, das durch die Entwicklung einer inklusiven Bildungsstruktur freigesetzt werden kann. Unter Berücksichtigung der oben beschriebenen Gestaltungsebenen und unter breiter Bürgerbeteiligung kann dieser Prozess erfolgreich gestaltet werden. Dazu ist es aber auch notwendig, unter den Führungskräften, Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der beteiligten Institu-

5 Inklusion vor Ort, S. 26

6 Inklusion vor Ort S. 26

7 Inklusion vor Ort S. 26

tionen (Jugendhilfe, Sozialhilfe, Gesundheitsamt, Schulverwaltung, etc.) sowie allen beteiligten Gruppierungen (Elternverbänden, Kooperationspartnern etc.) eine inklusive Kultur der Wertschätzung und des Umgangs miteinander zu schaffen. Dringend erforderlich für eine inklusive Kultur sind außerdem durchlässige Mitarbeiter-Teams. Diese zeichnen sich durch eine interdisziplinäre Besetzung, Transparenz sowie ein kooperatives Fall-Management aus. Eine gemeinsame Fortbildung aller beteiligten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den Verwaltungen kann im Sinne einer „corporate identity“ für das gemeinsame Verständnis von Inklusion und den damit verbundenen Herausforderungen grundlegende Akzente setzen.

Der nächste Schritt kann dann die Etablierung von inklusiven Strukturen sein, wie zum Beispiel die Herstellung von Barrierefreiheit in allen Einrichtungen von der Kita bis zur Schule und zum Hort. Zu den inklusiven Strukturen kann aber auch gehören, dass unterschiedliche Leistungsbereiche einer Kommune zusammengeführt werden. Eine gemeinsame fachübergreifende Bearbeitung sozialer Problemlagen kann die Beratung und Leistungserbringung aus einer Hand erleichtern. So haben einige Kommunen begonnen, sich auf eine gemeinsame Diagnostik zu verständigen, die von allen Zuständigkeitsbereichen anerkannt wird und mehrfache Untersuchungen vermeidet – und damit nicht nur Kosten spart, sondern auch Eltern und Kindern viel Frust erspart.

Entscheidend ist, dass die Praxis von einer inklusiven Haltung bestimmt ist, in der die Teilhabe aller selbstverständlich ist und ein positives Verständnis von Unterschieden gestärkt wird.

Das Ziel aller kommunalen, schulischen und partnerschaftlichen Bemühungen muss sein, jedes Kind optimal zu fördern und auf dem Weg zu einer selbstbewussten, neugierigen Persönlichkeit zu begleiten, die motiviert ist, die vor ihr liegende Zukunft zu gestalten.

2 Rechtliche Grundlagen

Grundlage für die Umsetzung von inklusiver Bildung in den Sozialräumen ist nicht nur die UN-Behindertenrechtskonvention, sondern sind auch der Maßnahmenkatalog der Bundesregierung sowie die Aktionspläne der jeweiligen Landesregierungen. Dazu kommen die entsprechenden Beschlüsse der Kreistage oder Städte sowie das Sozialgesetzbuch, das Schulgesetz und das Kita-Gesetz des jeweiligen Landes.

Eine große Problematik liegt nach wie vor darin, dass das Sozialgesetzbuch eine Bundesregelung ist, die Schul- und Kitagesetze sind hingegen Länderregelungen sind. Sie stehen nicht selten in einem Spannungsverhältnis zueinander. Das führt in vielen Fällen zu Problemen in der Zusammenarbeit. Durch entsprechende Regelungen auf Landesebene oder in Form untergesetzlicher Regelungen auf kommunaler

ner Ebene können die Zuständigkeitsprobleme gelöst werden. „Hierfür ist es erforderlich, dass die Länder umgehend ihre Bildungsgesetzgebung unter Beachtung des Konnexitätsprinzips⁸ derart überarbeiten, dass alle Schülerinnen und Schüler mit Behinderung – auch mit hohem Unterstützungsbedarf – wohnortnahe Regelschulen besuchen können, und dafür die erforderlichen Ressourcen erhalten.“⁹

Dazu kommt ein weiterer wichtiger Unterschied in den gesetzlichen Regelungen: Das Schulrecht gewährt neben dem allgemeinen Recht auf Bildung in den meisten Bundesländern keine konkreten subjektiven Rechtsansprüche. In der Regel werden die Schulträger objektiv-rechtlich zur Aufgabenwahrnehmung im erforderlichen Umfang verpflichtet. Die Eingliederungshilfe regelt Individualansprüche entsprechend den Regelungen der Sozialgesetzbücher. Da in der Regel unterschiedliche Abteilungen oder Dezernate verantwortlich sind, laufen viele Hilfen und Maßnahmen parallel, ohne dass man voneinander weiß. Deshalb kommt bei der Entwicklung einer inklusiven Bildung der Ressourcenplanung und -bündelung besondere Bedeutung zu.

3 Inklusion finanzieren

Zurzeit werden zwei Systeme für die Unterrichtung der Schülerinnen und Schüler mit diagnostiziertem sonderpädagogischen Förderbedarf parallel organisiert und finanziert. Dabei werden *Kosten für das Sonderschulsystem* kaum in Frage gestellt. Eingliederungshilfen in das Sondersystem (!), Schülerbeförderungskosten in die Sonderschulen, Spezialausstattungen und multiprofessionelle Personalausstattungen werden dort selbstverständlich zur Verfügung gestellt.

Wenn bei der Aufnahme der Kinder mit Behinderungen in den Regelschulen der Besuch nur durch zusätzliche Leistungen (z. B. Schulbegleitung) der Eingliederungshilfe bzw. der Kinder- und Jugendhilfe möglich ist, müssen diese Mittel oft in einem aufwendigen Verfahren individuell bewilligt werden.

Hier muss dringend Kostenklarheit geschaffen werden. So ist es sinnvoller, Mittel in die Entwicklung eines inklusiven Bildungssettings zu investieren, statt in Maßnahmen, die Inklusion verhindern. Eine Kommune tut gut daran, einmal eine gezielte Kostenanalyse durchzuführen und alle Ausgaben zu erheben, die erforderlich sind, um einem bestimmten Kind die umfassende Teilhabe am Leben der Gesellschaft und Schule zu ermöglichen. Eine solche Aufstellung kann allerdings nur erfolgen, wenn alle Beteiligten (aus der Schulverwaltung, der Jugendhilfe, der Sozialverwaltung, dem Bereich Gesundheit usw.) sich an einen Tisch setzen und

8 Das Konnexitätsprinzip (Konnexität = Zusammenhang) ist ein Grundsatz im Staatsrecht, der besagt, dass Aufgaben- und Finanzverantwortung jeweils zusammengehören. Die Instanz (Staatsebene), die für eine Aufgabe verantwortlich ist, ist auch für die Finanzierung zuständig. Vereinfacht wird dies oft ausgedrückt mit dem Satz „Wer bestellt, bezahlt“.

9 Erstes Diskussionspapier des Deutschen Vereins zu inklusiver Bildung vom 23.03.2013

ihre Erfahrungen einbringen – nicht um Kosten zu sparen, sondern um die Gelder im Sinne einer inklusiven Bildungsregion sinnvoll und koordiniert einzusetzen.

Ein kleines Beispiel: Die Beförderung eines behinderten Kindes zu einer 20 km entfernten Förderschule kostet je nach Bundesland zwischen 10.000 und 13.000 Euro im Jahr. Besucht das Kind die Grundschule am Wohnort, entfallen diese Kosten weitgehend bzw. könnten der Grundschule zur Verbesserung pädagogischer Ausstattung zur Verfügung gestellt werden – und alle profitieren davon.

4 Sozialraumorientierung inklusiver Bildung – einen Anfang machen

Vor Ort anfangen.

Vielleicht mit einem „Runden Tisch Inklusion“ zu dem die Schule einlädt, die mit der Entwicklung einer inklusiven Bildung begonnen hat – um die Übergänge zu gestalten, um die Bildungspartner mit ins Boot zu nehmen, um zu vernetzendem Handeln zu kommen.

Vor Ort anfangen.

Vielleicht mit einer gemeinsamen Fortbildung aller Verwaltungsmitarbeiter*innen einer Kommune – um miteinander zu einem gemeinsamen Verständnis für Inklusion zu kommen und Hilfen aus einer Hand anbieten zu können.

Vor Ort anfangen.

Vielleicht mit einer gemeinsamen Fortbildung aller Geschäftsführer der freien Träger, der Schulleitungen und der leitenden Mitarbeiter aus der Kommune – um zu erkennen, welches neue Denken eine inklusive Gesellschaft erfordert.

Vor Ort anfangen.

Vielleicht mit dem „Kommunalen Index für Inklusion“¹⁰ – um Inklusion vor Ort zu gestalten.

Vor Ort anfangen.

In einer Schule, die konsequent darauf achtet, bei der inklusiven Bildung auf inklusionsverhindernde Maßnahmen zu verzichten. In einer Schule, die durch ihre Praxis zeigt, wie von sinnvollen Investitionen aus Teilhabe- und Präventionsbudgets alle Schüler*innen profitieren und gefördert werden und eine hohe Schulzufriedenheit entsteht.

10 Inklusion vor Ort; Der Kommunale Index für Inklusion – ein Praxishandbuch; Montag Stiftung Jugend und Gesellschaft, 2011

Literatur

- Deutsche UNESCO Kommission. (2009). *Inklusion: Leitlinien für die Bildungspolitik*.
Deutscher Verein. (23. März 2011). *Erstes Diskussionspapier des Deutschen Vereins zu inklusiver Bildung*.
Von <https://www.deutscher-verein.de/de/empfehlungen-stellungnahmen-2011-erstes-diskussionspapier-des-deutschen-vereins-zu-inklusive-bildungsb1sb-1543,266,1000.html> abgerufen
- Deutscher Verein. (07. Dezember 2011). „*Eckpunkte des Deutschen Vereins für einen inklusiven Sozialraum*“. Von <https://www.deutscher-verein.de/de/empfehlungen-stellungnahmen-2011-eckpunkte-des-deutschen-vereins-fuer-einen-inklusive-sozialraum-sb1sb-1543,287,1000.html#:~:text=07.12.2011%20-%20Eckpunkte%20des%20Deutschen,für%20einen%20inklusive%20Sozialraum%20%5B1> abgerufen
- Köller, O., Hasselhorn, M., Hesse, F.-W., Maaz, K., Schrader, J., Solga, H., Spieß, C. K. & Zimmer, K. (2019): *Das Bildungswesen in Deutschland. Bestand und Potenziale*. Bad Heilbrunn
Montag Stiftung Jugend und Gesellschaft. (2011). *Inklusion vor Ort - Der Kommunale Index für Inklusion - ein Praxishandbuch*. Bonn: Montag Stiftung.

Autor

Steinert, Wilfried W.

Ehemaliger Schulleiter der Waldhofschule Templin

Mitglied im „Expertenkreis Inklusive Bildung“ der Deutschen UNESCO-Kommission e. V. (2010-2018), Mitglied der Vorjury des Dt. Schulpreises (2011-2019)

Steinert@der-Bildungsexperte.de