

## »Damit Inklusion gelingt, ist Kommunikation und ein konstruktives Zusammenwirken auf allen Ebenen gefragt«

Interview mit Klaus Hebborn

**Der Anspruch, allen Menschen unabhängig von ihren individuellen Voraussetzungen die Teilhabe an qualitativ hochwertiger Bildung zu ermöglichen, stößt generell auf breite Zustimmung. Geht es an die Umsetzung dieses für ein inklusives Bildungssystem zentralen Leitprinzips, scheiden sich jedoch die Geister. Vielen scheint ein solch weitreichendes Konzept, mit dem eine Veränderung grundlegender Strukturen im Bildungssystem einhergeht, kaum umsetzbar. KLAUS HEBBORN verdeutlicht, dass der Weg zu einem inklusiven Bildungssystem als Prozess zu verstehen ist, der ein gut abgestimmtes Miteinander von staatlichen Akteuren auf allen Ebenen und unter Beteiligung der Zivilgesellschaft verlangt.**

**BWP:** Immer wieder werden Befürchtungen laut, inklusive Bildung überfordere Bildungseinrichtungen und Lehrkräfte. Sind diese Befürchtungen berechtigt, und wie kann man ihnen begegnen?

**HEBBORN:** Solche Befürchtungen sind einerseits verständlich, andererseits darf der berechtigte Hinweis auf die notwendigen Rahmenbedingungen nicht dazu führen, Inklusion zu verhindern. Im Zuge der Diskussion um die Inklusion im Bildungsbereich werden vielfach zwei Aspekte vernachlässigt: Zum einen ist die Umsetzung als Prozess zu sehen und zu gestalten. Es ist also nicht so, dass Inklusion quasi wie das Umlegen eines Schalters eingeführt werden kann. Dies sieht auch die UN-Behindertenrechtskonvention nicht vor. Vielmehr hält sie ein inklusives Bildungssystem im Rahmen einer Dekade für machbar und realistisch. Zum anderen wird der Kommunikation zu wenig Bedeutung eingeräumt. Voraussetzung für Motivation und Überzeugung ist, Inklusion und deren Ziele zu erläutern. Wir müssen bedenken, dass in Deutschland seit Jahrzehnten ein segregiertes, auf äußerer Differenzierung basierendes Bildungssystem besteht. Zudem haben wir ein Parallelsystem von Bildung für Behinderte und nicht Behinderte in Deutschland gepflegt – sicherlich in der guten Absicht, für jeden die bestmögliche Förderung zu gewährleisten.

Mit der Diskussion um Inklusion erfolgt ein Paradigmenwechsel, denn Inklusion heißt nichts anderes, als ein Bildungssystem zu schaffen, das jedem Kind bzw. Jugendli-

### KLAUS HEBBORN

Beigeordneter für Bildung, Kultur, Sport und Gleichstellung des Deutschen Städtetages

- Mitglied des Expertenkreises »Inklusive Bildung« der Deutschen UNESCO-Kommission
- Mitglied des BIBB-Hauptausschusses

#### Arbeitsschwerpunkte im Bildungsbereich

- Weiterentwicklung und Vernetzung kommunaler Bildungsangebote
- Weiterbildung und lebenslanges Lernen
- Kulturelle Bildung

[www.staedtetag.de](http://www.staedtetag.de)



chen gleichberechtigten Zugang ermöglicht und bestmögliche individuelle Förderung zuteil werden lässt. Eine der schwierigsten Aufgaben in diesem Kontext ist der inklusive Umbau des Bildungssystems im Hinblick auf behinderte Kinder und Jugendliche. Die notwendige Kommunikation mit allen Beteiligten muss hier z. T. weit verbreiteten Vorurteilen hinsichtlich der Grenzen des gemeinsamen Lernens entgegengetreten. Wie inzwischen viele wissenschaftliche Studien und im Übrigen auch Praxisbeispiele belegen, ist etwa das gemeinsame Lernen von behinderten und nicht behinderten Kindern und Jugendlichen bei entsprechenden Rahmenbedingungen für beide Seiten ein Gewinn, sowohl sozial wie auch inhaltlich. Was Lehrerinnen und Lehrer angeht, benötigen diese Informationen, Fortbildung, aber auch personelle Unterstützung im pädagogischen Alltag an den Schulen.

Insgesamt geht es darum, im Rahmen einer breit angelegten Kommunikationsstrategie Inklusion an den Schulen und in der Gesellschaft zu fördern. Dabei steht aktuell die Inklusion von Behinderten im Fokus; darauf beziehe ich mich hier auch schwerpunktmäßig. Inklusion bedeutet jedoch in einem weit gefassten Verständnis, Heterogenität als »Normalfall« zu betrachten. Daran orientiert gilt es, individuelle Förderung als Grundprinzip zu etablieren sowie das Bildungssystem entsprechend umzugestalten. Hierbei sind alle staatlichen Ebenen wie auch die Verbände der beteiligten Gruppen gleichermaßen gefordert.

**BWP:** Welche Rahmenbedingungen sind erforderlich, damit Inklusion gelingen kann? Wie kann die Gratwanderung zwischen individueller Förderung und einer zunehmenden Standardisierung im Bildungssystem gelingen?

**HEBBORN:** Die Frage der notwendigen Rahmenbedingungen für die Umsetzung einer gelingenden Inklusion in der Bildung ist ein Schwerpunkt der Diskussion. Das mit der Inklusion zu Recht vertretene Postulat individueller Förderung erfordert zunächst einmal zusätzliche pädagogische Ressourcen. Auch muss zumindest partiell über kleinere Lerngruppen nachgedacht werden. Ob dies bedeutet, dass bspw. grundsätzlich in jeder Schulstunde eine Doppelbesetzung, bestehend aus einem allgemeinen und einem Förderpädagogen, vorhanden sein muss, kann bezweifelt werden. Fest steht jedoch, dass für eine gelingende Inklusion zusätzliche Lehrerstellen in erheblichem Umfang eingerichtet werden müssen. Dabei muss darauf geachtet werden, dass insbesondere Förderpädagogen möglichst nicht an mehreren bzw. zu vielen Schulen eingesetzt werden und somit viel Zeit auf der Straße verbringen. Daneben muss auch das Raumprogramm der Schulen verändert werden. Inklusion bedeutet nicht gemeinsamer Unterricht zu jeder Zeit. Es müssen vielmehr räumliche Voraussetzungen geschaffen werden, um individuelle Förderung zumindest partiell auch außerhalb des Lernverbandes zu ermöglichen. Individuelle Förderung steht im Übrigen nicht im Gegensatz zu den seit einigen Jahren unter den Ländern, aber auch innerhalb der Länder stattfindenden Bemühungen um mehr Vergleichbarkeit und Standardisierung im Bildungswesen. Sie ergänzt diese Bemühungen vielmehr dann, wenn sie mit den entsprechenden Rahmenbedingungen ausgestattet wird.

**BWP:** Mit welchen zusätzlichen Kosten ist bei der Umsetzung von Inklusion zu rechnen?

**HEBBORN:** Die Einbeziehung der Kostenaspekte ist zwar bei den Betroffenen angesichts der menschenrechtlichen Dimension, um die es hier geht, oftmals verpönt, gleichwohl mit Blick auf die Umsetzung jedoch notwendig. Aus kommunaler Sicht wird diese Diskussion allerdings mit einer gewissen Einseitigkeit geführt. Während die Länder ihr Augenmerk insbesondere auf die personelle Ausstattung der Schulen mit zusätzlichem Lehrpersonal richten, bleiben die auf der kommunalen Seite entstehenden Kosten weitgehend außen vor. Diese werden zumeist als Schulträger- bzw. Sozialhilfeträgerkosten ausgeblendet. Einigkeit besteht indes, dass zu den notwendigen Rahmenbedingungen für eine gelingende inklusive Bildung jenseits von fachlich qualifizierten Lehrerinnen und Lehrern auch weiteres Personal wie Integrationshelfer, Sozialpädagogen, Schulpsychologen und ggf. weiteres therapeutisches Personal unverzichtbar ist. Außerdem müssen Schulgebäude, deren Ausstattung, Lehr- und

Lernmittel oder die Organisation des Schülertransports entsprechend verändert und angepasst werden. Vor dem Hintergrund dieser Situation gibt es in vielen Ländern Auseinandersetzungen zwischen den kommunalen Spitzenverbänden und den jeweiligen Landesregierungen über Höhe und Verteilung der Kosten. Dieser Streit ist mit Blick auf die Akzeptanz und die angesprochene Kommunikation der Inklusion wenig hilfreich oder gar kontraproduktiv. In Nordrhein-Westfalen hat ein von den kommunalen Spitzenverbänden in Auftrag gegebenes Gutachten dezidiert die auf der kommunalen Seite entstehenden Kosten für die inklusive Bildung behinderter Kinder und Jugendlicher je nach zugrunde liegenden Standards untersucht. Es unterstreicht die Notwendigkeit, dass sich Länder und Kommunen auf Standards beispielsweise beim Personal oder bei der Ausstattung einigen und gemeinsam den Umsetzungsprozess gestalten. Die im vergangenen Jahr in Nordrhein-Westfalen erreichte Einigung zwischen den kommunalen Spitzenverbänden und der Landesregierung ist ermutigend und dient bereits als Vorbild für andere Bundesländer.

**BWP:** Konkrete bildungsbezogene Entscheidungen werden überwiegend vor Ort getroffen und in ihren Konsequenzen auch dort sichtbar. Ist für die Umsetzung inklusiver Bildung die Zusammenarbeit zwischen Bund, Ländern und Kommunen zu überdenken?

**HEBBORN:** Die Umsetzung inklusiver Bildung unterliegt den gleichen Strukturproblemen, wie sie auch bei anderen Reformen zutage treten. Die Zuständigkeit für Bildung in Deutschland ist stark zersplittert. Nach den Regelungen des Grundgesetzes treffen die Länder die wesentlichen Ent-

»Es geht darum, im Rahmen einer breit angelegten Kommunikationsstrategie Inklusion an den Schulen und in der Gesellschaft zu fördern.«

#### Gutachten zur Finanzierung von Inklusion in Nordrhein-Westfalen

Das Gutachten »Mögliche kommunale Folgekosten der Umsetzung der Inklusion im Schulbereich in Nordrhein-Westfalen am Beispiel der Stadt Essen und des Kreises Borken« wurde vom Städtetag NRW, dem Landkreistag NRW und dem Städte- und Gemeindebund in Auftrag gegeben. Studienautorin ist Dr. ALEXANDRA SCHWARZ von der Universität Wuppertal, Koautoren sind Prof. Dr. HORST WEISHAUPT, Prof. Dr. KERSTIN SCHNEIDER, Dipl.-Ök. ANNA MAKLES, Dr. MAREIKE TARAZONA.

Kostenloser Download unter: [www.gew-nrw.de/uploads/tx\\_files/inklusion\\_gut\\_komm\\_2013.pdf](http://www.gew-nrw.de/uploads/tx_files/inklusion_gut_komm_2013.pdf)

scheidungen in der Bildung und haben diese entsprechend auch zu finanzieren. Der Bund ist weitgehend außen vor. Innerhalb der Länder gibt es wiederum zwischen Ländern und Kommunen die Unterscheidung zwischen sog. inneren und äußeren Schulangelegenheiten, die sich allerdings schon seit Langem als nicht mehr tragfähig erweist. Diese überkommene Trennung der Zuständigkeiten ist entsprechend eine Quelle ständigen Streits zwischen Ländern und Kommunen. Vor diesem Hintergrund bedarf das System der Schulfinanzierung in den Ländern dringend einer Reform, bei der dem Wandel von Schule in den vergangenen Jahrzehnten Rechnung getragen und eine Neuverteilung der Kosten geregelt wird. Darüber hinaus erscheint auch ein stärkeres Engagement des Bundes in der Bildung angezeigt. Dies kann am Beispiel der Inklusion von Behinderten besonders deutlich gemacht werden: Während der Bund völkerrechtlich für die Zeichnung und Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention zuständig ist, hindert ihn die föderale Zuständigkeitsverteilung in Deutschland daran, sich finanziell an deren Umsetzung zu beteiligen. Das sogenannte Kooperationsverbot wird inzwischen von vielen als äußerst hinderlich für die Weiterentwicklung in der Bildung in Deutschland angesehen. Auch der Deutsche Städtetag fordert daher die Abschaffung des Kooperationsverbots und ein stärkeres Engagement des Bundes in gesamtstaatlich wichtigen Bildungsangelegenheiten, wie sie die Inklusion unzweifelhaft darstellt.

**BWP:** Ein afrikanisches Sprichwort sagt, dass es ein ganzes Dorf braucht, um ein Kind zu erziehen. Welche Akteure sind mit Blick auf Inklusion auf kommunaler Ebene gefragt?

**HEBBORN:** Das Bild des Dorfs bringt es gut auf den Punkt: Damit gute Bildung und auch Inklusion gelingt, ist ein konstruktives Zusammenwirken aller Beteiligten unerlässlich. Es wäre völlig falsch zu glauben, dass Inklusion allein durch Gesetze und Regelungen des Staates qualitativ und flächendeckend umzusetzen wäre. Wichtig sind darüber hinaus weitere Akteure, insbesondere Eltern, Organisationen und Wohlfahrtsverbände, Wirtschaft und ihre Unternehmen sowie die Zivilgesellschaft. Sie alle sind gefragt, im Rahmen der jeweiligen Zuständigkeit und Fachlichkeit Inklusion zu fördern und deutlich zu machen, dass dies zu mehr Bildungsgerechtigkeit führt und mehr Potenziale nutzen kann. So erscheint es beispielsweise wichtig, Inklusion in allen Lebensbereichen, nicht nur in der Bildung, sondern auch im Sport mit seinen Vereinen, in der Kultur und insgesamt im alltäglichen Leben zu verankern. Die Wirtschaft ist gefordert, dazu beizutragen, dass benachteiligte junge Menschen bessere Chancen und Zugänge zum ersten Arbeitsmarkt erhalten. Inklusive Bildung darf insofern keine Sackgasse sein; sie muss vielmehr darauf gerichtet sein, berufliche Ausbildung und den Übergang in den Arbeitsmarkt explizit einzuschließen.

**BWP:** Ist der Index für Inklusion auch für kommunale Bündnisse ein geeignetes Instrument?

**HEBBORN:** Der Index für Inklusion ist ein Fragenkatalog, der ursprünglich für Schulen und Kindertagesstätten entwickelt wurde. Er besteht aus einer Art Checkliste, die dabei helfen soll, eine Einrichtung auf Aspekte wie Teilhabe und Vielfalt bzw. Ausgrenzung und Diskriminierung zu überprüfen. Die Fragen regen den inneren Dialog an und helfen bei der Planung und Umsetzung inklusiver Werte. Der Index für Inklusion ist auch für regionale bzw. kommunale Zusammenarbeit ein geeignetes Instrument. Inzwischen hat die Montag Stiftung Jugend und Gesellschaft einen auf dieser Basis weiterentwickelten »Kommunalen Index für Inklusion« in Form eines Handbuchs veröffentlicht. Damit sollen lokale Prozesse unterstützt werden, unter aktiver Mitwirkung aller Beteiligten inklusives Handeln anzustreben und sich an dieser gemeinsamen Leitidee zu orientieren. Es ist ein hilfreiches Kompendium zur Entwicklung von Inklusion auf der kommunalen Ebene.

## Inklusion vor Ort

Der Kommunale Index für Inklusion – ein Praxishandbuch

### Der Kommunale Index für Inklusion

MONTAG STIFTUNG JUGEND UND GESELLSCHAFT (Hrsg.): Inklusion vor Ort. Der Kommunale Index für Inklusion – ein Praxishandbuch. 232 Seiten, 3. Aufl. Bonn, 13 EUR, ISBN 978-3-7841-2070-6, <http://verlag.deutscher-verein.de>

**BWP:** Die UNESCO ist ein wichtiger Treiber bei der Förderung von Inklusion im Bildungssystem. Sie sind Mitglied des von der Deutschen UNESCO-Kommission eingesetzten Expertenkreises »Inklusive Bildung«. Was ist Aufgabe dieses Expertenkreises?

**HEBBORN:** Die Deutsche UNESCO-Kommission hat den Expertenkreis 2010 eingerichtet. Ihm gehören 30 Akteure aus allen Bereichen der Bildung in Deutschland an. Wenn gleich der Expertenkreis von dem eingangs skizzierten weit gefassten Inklusionsbegriff ausgeht, ist gleichwohl die Inklusion von Behinderten ein besonderer Schwerpunkt seiner Tätigkeit. Durch den Expertenkreis soll der Austausch zwischen den Akteuren weiter gefördert werden, um die Umsetzung inklusiver Bildung in Deutschland zu stärken. 2011 hat der Expertenkreis maßgeblich an der Resolution »Inklusive Bildung in Deutschland stärken« mitgewirkt. Der im Frühjahr 2014 von der UNESCO-Kommission mit Unterstützung einer Reihe von Partnern veranstaltete Gipfel »Inklusion – die Zukunft der Bildung« wurde vom Expertenkreis inhaltlich vorbereitet und getragen.

**BWP:** Im Frühjahr 2011 startete der Expertenkreis das Projekt »Beratung von Bildungsregionen«. Insgesamt vier Bildungsregionen wurden auf ihrem Weg zu einem inklusiven Schulsystem beraten. Was sind die zentralen Erfahrungen und Erkenntnisse aus diesen Beratungsprozessen?

**HEBBORN:** Die Beratung in den verschiedenen Regionen konzentrierte sich vorrangig auf die Inklusion von behinderten Kindern und Jugendlichen und die Schaffung entsprechender Strukturen. Dabei zeigte sich übergreifend zunächst die Notwendigkeit einer guten Kommunikationsstrategie, auf die ich bereits hingewiesen habe. Es wurde deutlich, dass die Akteure vor Ort von einem zum Teil sehr unterschiedlichen Verständnis von Inklusion ausgehen und überdies das Thema häufig sehr emotional diskutiert wird. Von daher ist zunächst eine Verständigung auf ein gemeinsames Verständnis und die angestrebten Ziele notwendig. Daneben ist es sehr hilfreich, wenn es bereits institutionalisierte Strukturen der Zusammenarbeit in Form eines kommunalen Bildungsmanagements in den Bildungsregionen gibt, auf die bei der Umsetzung der inklusiven Bildung zurückgegriffen werden kann. Konkret zu nennen sind hier bspw. Bildungsbüros, Leitungsgremien und Bildungskonferenzen, aber auch ein Bildungsmonitoring zur Situation vor Ort. Besonders deutlich geworden ist auch der erhebliche Bedarf an Beratung, der in den Kommunen bzw. Regionen sehr unterschiedlich ist, je nachdem welche Erfahrungen mit Inklusion bereits bestehen.

**BWP:** Die Inklusionsdebatte wird nach wie vor im schulischen Bereich geführt. Welche zentralen Herausforderungen sehen Sie für die berufliche Bildung?

**HEBBORN:** Größte und zugleich schwierigste Herausforderung für die berufliche Bildung wird sein, Anschlussfähigkeit herzustellen, konkret in eine berufliche Ausbildung und die Arbeitswelt ganz generell. Arbeit und Beruf sind Teil der Selbstverwirklichung des Menschen und Grundlage gesellschaftlicher Teilhabe und Anerkennung. Das gemeinsame Arbeiten verbindet Menschen und gibt ihrem Leben oft auch eine Richtung. Dies gilt selbstverständlich auch für Menschen mit einer Behinderung. Artikel 27 der UN-Behindertenrechtskonvention spricht vom gleichen Recht auf Arbeit und insbesondere dem offenen Zugang zum Arbeitsmarkt, um den Lebensunterhalt zu bestreiten und ein eigenverantwortliches Leben zu führen.

Der bisher vielfach vorgezeichnete Weg von einem spezialisierten Förderschulsystem in die Behindertenwerkstätten muss zukünftig durch das Ziel einer weitgehenden Teilhabe am ersten Arbeitsmarkt ersetzt werden. Dies ist eine Herausforderung für alle Beteiligten und vermutlich die schwierigste Aufgabe im Gesamtzusammenhang einer inklusiv gestalteten Bildung. Wie im allgemeinen Bildungssystem auch gilt es, die entsprechenden Rahmenbedingungen im Bereich der beruflichen Bildung zu schaffen.

Mit Blick auf die Inklusion ganz generell muss das komplexe Geflecht unterschiedlicher gesetzlicher Vorschriften überarbeitet und von der Defizit- auf eine Ressourcenorientierung umgestellt werden. Grundsätzlich sollte Ziel einer inklusiven Berufsausbildung sein, alle Optionen für einen anerkannten Berufsabschluss wahrzunehmen. Bestehende individuelle Unterstützungsinstrumente wie z.B. die ausbildungsbegleitenden Hilfen (ABH) der Arbeitsagenturen müssen dafür weiterentwickelt und ausgebaut werden. Gleichzeitig sollten aber auch die sog. Helferberufe (§ 66 BBiG), die nicht zu einem anerkannten Abschluss führen, nicht vorschnell aufgegeben, sondern evaluiert, ggf. reformiert und bundeseinheitlich geregelt werden. Letztlich entscheidend für den Erfolg einer inklusiven Berufsbildung wird jedoch sein, dass es gelingt, gemeinsam mit den Unternehmen und der Wirtschaft Möglichkeiten zur Beschäftigung zu schaffen.

»» Das komplexe Geflecht unterschiedlicher gesetzlicher Vorschriften muss mit Blick auf die Inklusion überarbeitet und von der Defizit- auf eine Ressourcenorientierung umgestellt werden. ««

**BWP:** Welche Unterstützung kann der Deutsche Städtetag dabei konkret leisten?

**HEBBORN:** Der Deutsche Städtetag wird sich – auf der Grundlage eines weit gefassten Begriffsverständnisses – weiterhin politisch für eine qualitätsvolle Umsetzung der Inklusion auf allen Ebenen des Bildungswesens einsetzen. In unseren Gremien und Fachkommissionen propagieren wir die Inklusion durch Information, Best-Practice-Beispiele und Förderung des Erfahrungsaustauschs. Dabei verfolgen wir eine Kommunikationsstrategie, die darauf setzt, bestehende Vorstellungen und Vorurteile durch belastbare wissenschaftliche Kenntnisse zu ersetzen. Wir setzen uns für ein verstärktes kommunales Engagement ein, um Inklusion in der alltäglichen Lebenswirklichkeit der Menschen vor Ort wirksam werden zu lassen. Dabei könnten und sollten die Städte auch in ihrer Rolle als Arbeitgeber Vorbild für Anschlussfähigkeit in die Arbeitswelt sein. ◀

(Interview: Christiane Jäger)