

Univ.-Prof. Dr. Thomas Hoffmann, Universität Innsbruck, Innrain 52, A-6020 Innsbruck

Herrn

Präsidenten des Nationalrates

Mag. Wolfgang Sobotka

Parlament

1017 Wien

Innsbruck, 16. August 2021

Stellungnahme zur Petition „Inklusive Bildung Jetzt!“ (Zl. 63/PET-NR/2021)

Sehr geehrter Herr Präsident!

Der Ausschuss für Petitionen und Bürgerinitiativen hat im Zuge der Vorbereitungen über die Petition 63/PET, „Inklusive Bildung Jetzt!“, in seiner Sitzung vom 10. Juni 2021 den Beschluss gefasst, eine Stellungnahme von mir einzuholen. Dieser Bitte komme ich hiermit gerne nach:

Hauptgegenstand der Petition ist die Kritik der in Österreich zur Zeit eher schleppend umgesetzten Inklusion im Bildungsbereich, insbesondere von Schüler*innen mit Behinderungen bzw. einem sogenannten sonderpädagogischen Förderbedarf (SPF), sowie das Fehlen von Ressourcen im Regelschulsystem, um inklusive Bildungsangebote adäquat realisieren zu können (Lehrer*innenstunden, spezielles didaktisches Material, Lernbegleitung, assistierende Technologien und Kommunikationshilfen, Anreize für Schulentwicklungsprozesse, Unterstützung bei der therapeutischen und pflegerischen Versorgung u.v.m.). Eltern, die vor der Wahl stehen, ihr Kind an eine Sonderschule oder eine Regelschule zu geben, sollen ihre Entscheidung zukünftig nicht mehr davon abhängig machen müssen, ob die für eine optimale Bildung, Erziehung, Förderung und Entwicklung ihres Kindes notwendigen pädagogischen, pflegerischen und therapeutischen Rahmenbedingungen auch an der Regelschule vorhanden sind oder nicht. Als Konsequenz wird die kurzfristige Bereitstellung von 100 Mio. Euro für ein inklusives Bildungssystem gefordert, was die bemängelten Missstände zwar nicht beheben, aber doch zumindest kurzfristig ausgleichen soll.

Die Petition zielt damit primär nicht auf eine Abschaffung des segregierenden Sonderschulsystems, wie sie die 2008 von Österreich ratifizierte UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK) fordert, sondern zunächst darauf, die Attraktivität inklusiver Schulen durch kurzfristige Anhebung ihrer

personellen und materiellen Ressourcen zumindest soweit zu verbessern, dass Schüler*innen mit SPF an Regelschulen gegenüber Schüler*innen an Sonderschulen hinsichtlich Unterrichtsqualität, Lehrpersonal, Assistenzstunden u.ä. keine Benachteiligung erfahren. Dies kann und darf allerdings nur eine vorübergehende Lösung der angezeigten Probleme sein: So stellt der „General comment No. 4“ (2016) des „Committee on the Rights of Persons with Disabilities“ klar, dass die Verwirklichung des Rechts auf inklusive Bildung mit der Aufrechterhaltung von zwei Bildungssystemen – einem allgemeinen Regelsystem und einem segregierenden Sonderschulsystem – mittelfristig unvereinbar ist (siehe auch Voithofer, 2021, S. 144):

Die schrittweise Verwirklichung muss im Sinne des Gesamtziels des Übereinkommens verstanden werden, um den Vertragsstaaten klare Verpflichtungen in Bezug auf die vollständige Verwirklichung der betreffenden Rechte aufzuerlegen. Ebenso werden die Vertragsstaaten ermutigt, die Haushaltszuweisungen für die Bildung neu zu gestalten, einschließlich der Übertragung von Haushaltsmitteln zur Entwicklung inklusiver Bildung. (Committee on the Rights of Persons with Disabilities, 2016, S. 13; Übersetzung T.H.)

Wie der 2019 veröffentlichte Bericht des Rechnungshofes – *Inklusiver Unterricht: Was leistet Österreichs Schulsystem?* – betont, hat sich Österreich mit der Ratifizierung der UN-BRK zur Umsetzung eines inklusiven Bildungssystems verpflichtet und damit auch die damit verbundenen Kosten in Kauf genommen (vgl. Rechnungshof, 2019, S. 25; siehe auch Art. 4.2, UN-BRK). Mit der im Jahr 2015 verabschiedeten „Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung“ wurde diese Selbstverpflichtung auf inklusive, gleichberechtigte und hochwertige Bildung für alle Menschen noch einmal bestätigt und in den allgemeineren Kontext globaler Entwicklungsziele gestellt. Wie der Rechnungshofbericht ebenfalls kritisch anmerkt, fehlt bei der politischen Umsetzung allerdings bis heute ein übergreifendes inklusives Bildungskonzept (vgl. ebd., 26). Dies zeigt sich gerade auch im Problem der Zweigleisigkeit (Sonderschulsystem *plus* inklusives Regelschulsystem) bei der Realisierung von Inklusion in Österreich. Der österreichische Monitoringausschuss zur Umsetzung der UN-BRK bemängelt in seinem zweiten Bericht von 2018, dass die nach der ersten Staatenprüfung 2013 durch den UN-Fachausschuss ausgesprochenen Handlungsempfehlungen zu Art. 24 (Bildung) weder für die Unterstützung von Schüler*innen mit Behinderungen in allen Bereichen des Schulwesens (vom Kindergarten bis zur Sekundarstufe), noch für die Einbindung junger Menschen mit Behinderungen bei der Implementierung inklusiver Modelle umgesetzt wurden. Vielversprechende Reformvorschläge seien nur halbherzig oder gar nicht aufgegriffen worden und das Programm der damaligen Regierungsparteien habe eher auf eine Stabilisierung und Stärkung des Sonderschulsystems abgezielt, als dass daraus Perspektiven einer nachhaltigen Transformation in ein inklusives Bildungswesen erkennbar geworden seien. Eine ähnliche Kritik für den Bildungsbereich bringt auch der Evaluationsbericht zum Nationalen Aktionsplan Behinderung 2012–2020 (NAP) zum Ausdruck:

Unzureichende Konzepte und kaum wirksame Pläne zur Umsetzung inklusiver Bildung, das Fehlen bundesweiter Umsetzungsstrategien, mangelnde Koordination mit den Bundesländern und das Ausbleiben von Anreizsystemen für Schulen, die inklusive Strategien verfolgen, werden als gravierende Problemfelder genannt. Als problematisch wird auch angesehen, dass zeitweise über die Regierungspolitik Inklusion nicht mehr propagiert wurde und daher auch keine Schritte des zuständigen Ministeriums hin zu einer Umsetzung erfolgten. Der Bildungssektor stellt sich somit als einer derjenigen Themenbereiche dar, die während der Laufzeit

des NAP Behinderung 2012–2020 besonders wenig zur Umsetzung der UN-BRK in Österreich beitrugen. (BMSGPK, 2020, S. 26f.)

Die Parallelförderung eines inklusiven wie aussondernden Schulsystems, widerspricht nicht nur dem Grundgedanken der UN-BRK und dem Recht aller Schüler*innen auf soziale Inklusion, sondern erscheint auf Dauer auch deutlich ineffektiver als die konsequente Verwirklichung eines inklusiven Bildungssystems. So kommt der Rechnungshofbericht in seiner vergleichenden Betrachtung des Lehrpersonaleinsatzes bei den allgemein bildenden Pflichtschulen zu dem Schluss, dass:

- in einem System mit einer weitgehend inklusiven Schulentwicklung (Kärnten) der zusätzliche Lehrpersonaleinsatz für Schülerinnen und Schüler mit SPF wirtschaftlicher erfolgte als
- in einem System, in dem Schülerinnen und Schüler mit SPF in etwa zur Hälfte an Sonderschulen und zur Hälfte an Regelschulen integrativ unterrichtet wurden (Tirol). (Rechnungshof, 2019, S. 106)

Einschränkend ist allerdings an dieser Stelle der Hinweis nötig, dass sich dieser Vergleich ausschließlich auf den Lehrpersonaleinsatz bezieht und andere Rahmenbedingungen (z.B. Umbaukosten bei Schulgebäuden für einen barrierefreien Zugang) unberücksichtigt lässt. Hier wird ein grundsätzliches Problem deutlich, auf das auch der Rechnungshof selbst mehrfach hinweist: Es fällt derzeit schwer, die tatsächlichen Kosten- und Bedarfszahlen für inklusive Bildung genau zu beziffern, da diese zum Teil uneinheitlich und nicht valide erfasst werden. In diesem Zusammenhang sei kurz auch auf Art. 31 (Statistik und Datensammlung) der UN-BRK hingewiesen: „Die Vertragsstaaten verpflichten sich zur Sammlung geeigneter Informationen, einschließlich statistischer Angaben und Forschungsdaten, die ihnen ermöglichen, politische Konzepte zur Durchführung dieses Übereinkommens auszuarbeiten und umzusetzen.“ In seinen Schlussempfehlungen hebt der Rechnungshof besonders die Notwendigkeit einer ordnungsgemäßen Erfassung der Schüler*innen- und Ressourcendaten durch die Bildungsdirektionen hervor, die gegen den Informationsnutzen abzuwägenden Datenschutzrichtlinien zur Löschung der Daten zum SPF im Bildungsdokumentationsgesetz sowie die Evaluation und einheitliche Festlegung des tatsächlichen Ressourcenverbrauchs für Schüler*innen mit SPF bzw. Behinderungen an allgemein bildenden höheren und berufsbildenden mittleren und höheren Schulen (vgl. Rechnungshof, 2019, S. 122–124).

Zur Begründung der in der Petition 63/PET geforderten kurzfristigen Bereitstellung von 100 Mio. Euro wird auf die Stellenplanrichtlinie des Bundes zur Berechnung der Dienstposten verwiesen, die seit Mitte der 1990er Jahre von einer österreichischen Förderquote von 2,7% ausgeht (Anteil der Schüler*innen mit SPF an der Gesamtzahl der Pflichtschüler*innen). Während die Gesamtzahl der Schüler*innen an allgemein bildenden Pflichtschulen in den vergangenen 20 Jahren kontinuierlich zurückgegangen ist – von 690.328 im Schuljahr 2000/01 auf 580.674 im Schuljahr 2019/20 (Quelle: Statistik Austria, Schulstatistik, erstellt am 18.03.2021) – sind der Anteil und die Zahl der Schüler*innen mit SPF im selben Zeitraum gestiegen. Daraus resultiert schon seit Jahren eine zunehmende Unterfinanzierung bei den Sonderpädagogik-Planstellen, was der Rechnungshof bereits 2012 in seinem Bericht zur Finanzierung der Landeslehrer bemängelt hat (Rechnungshof, 2012, S. 15). Deren Berechnungsgrundlage bildet zum einen die festgeschriebene Förderquote von 2,7% (fiktiv), die reale Gesamtzahl der Schüler*innen und die Verhältniszahl Schüler*innen/Lehrer*innen, die seit dem Schuljahr 2004/05 für die Sonderpädagogik mit 3,2 festgesetzt ist. (Wie der Rechnungshofbericht ebenfalls bemängelt, gibt es

für diese Verhältniszahlen, die für Volksschulen 14,5, für Hauptschulen 10 und für Polytechnische Schulen 9 betragen, bis heute keine bildungspolitisch begründbaren Parameter.) Bei einer Förderquote von 2,7% ergibt sich daraus derzeit eine (fiktive) Schüler*innenzahl von 15.678 und eine (fiktive) Planstellenzahl von $15.678 \div 3,2 = 4.899$. Tatsächlich aber liegt die Förderquote in Österreich bei 5,1% (Schuljahr 2019/20): Das entspricht der (realen) Schüler*innenzahl von 29.467 oder dem (realen) Bedarf an Planstellen von 9.208. Die Differenz von 4.309 Planstellen macht bei ca. 60.000 Euro pro Planstelle einen Betrag von ca. 258 Mio. Euro pro Schuljahr aus, so dass die geforderten zusätzlichen 100 Mio. Euro, betrachtet man inklusive Regelschulen und Sonderschulen zusammen, keineswegs zu hoch gegriffen erscheinen.

Schulentwicklungsprozesse und die konzeptionelle Weiterentwicklung eines inklusiven Bildungssystems kosten Zeit und damit auch Geld. Zusätzliche Ressourcen würden der konsequenten Umsetzung der UN-BRK im österreichischen Schulsystem notwendige Handlungsspielräume eröffnen, um die derzeit vorherrschende Stagnation zu überwinden. Folgt man den Empfehlungen des Evaluationsberichts zum NAP 2012–2020, so könnte ein solches Budget beispielsweise dazu genutzt werden, „denjenigen Sektoren des Schulsystems zusätzliche Personal- und Sachmittel zur Verfügung zu stellen, die Veränderungen im Hinblick auf schulische Inklusion initiieren und umsetzen“ (BMSGPK, 2020, S. 422). In Verbindung damit wird empfohlen, den Sonderschulen keine Schüler*innen mehr zuzuweisen und durch weitere budgetgestützte Steuermechanismen sukzessive die Etablierung inklusiver Strukturen auszubauen (vgl. ebd.). Dafür gibt es bereits heute eine ganze Reihe jahrzehntelang bewährter Modelle, Prinzipien, Konzepte und Methoden für den Unterricht in heterogenen Gruppen (Braunsteiner, Fischer, Kernbichler, Prengel & Wohlhart, 2019), die schulisches Lernen und Lehren insgesamt bereichern und die Leistungsfähigkeit des Bildungssystems verbessern könnten.

Mit freundlichen Grüßen

Univ.-Prof. Dr. Thomas Hoffmann eh.

Literatur

- BMSGPK (2016). UN-Behindertenrechtskonvention. Deutsche Übersetzung der Konvention und des Fakultativprotokolls. <https://broschuerenservice.sozialministerium.at/Home/Download?publicationId=19>
- BMSGPK (2020). Evaluierung des Nationalen Aktionsplans Behinderung 2012–2020. <https://www.sozialministerium.at/Themen/Soziales/Menschen-mit-Behinderungen/Nationaler-Aktionsplan-Behinderung.html>
- Braunsteiner, M.-L., Fischer, C., Kernbichler, G., Prengel, A. & Wohlhart, D. (2019). Erfolgreich lernen und unterrichten in Klassen mit hoher Heterogenität. In S. Breit, F. Eder, K. Krainer, C. Schreiner, A. Seel & C. Spiel (Hrsg.), *Nationaler Bildungsbericht Österreich 2018. Band 2: Fokussierte Analysen und Zukunftsperspektiven für das Bildungswesen* (S. 19–62). Leykam. <http://doi.org/10.17888/nbb2018-2>
- Committee on the Rights of Persons with Disabilities (2016). General comment No. 4 (2016) on the right to inclusive education, CRPD/C/GC/4. <https://www.refworld.org/docid/57c977e34.html>
- Monitoringausschuss (2018). Monitoring-Bericht an den UN-Fachausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen anlässlich des zweiten Konstruktiven Dialoges mit Österreich. https://www.monitoringausschuss.at/download/berichte/MA_Genf-be-richt_deutsch_2018.pdf
- Rechnungshof Österreich (2012). Bericht des Rechnungshofes. Finanzierung der Landeslehrer. III–318 Blg NR XXIV. GP. https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXV/III/III_00008/imf-name_328573.pdf
- Rechnungshof Österreich (2019). Bericht des Rechnungshofes. Inklusiver Unterricht: Was leistet Österreichs Schulsystem? III–242 Blg NR XXVI. GP. https://www.rechnungshof.gv.at/rh/home/home/Inklusiver_Unterricht.pdf
- UN-Generalversammlung (2015). Transformation unserer Welt: die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung. <https://www.un.org/Depts/german/gv-70/band1/ar70001.pdf>
- Voithofer, C. (2021). Arbeitsgruppe 2: Recht auf Bildung (Art 24 UN-BRK). In M. Ganner, E. Rieder, C. Voithofer & F. Welti (Hrsg.), *Die Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention in Österreich und Deutschland* (S. 137–149). Innsbruck University Press. https://www.uibk.ac.at/iup/buch_pdfs/10.1520399106-028-4.pdf