

6. Mai 2013

Stellungnahme

Entwurf eines Bundesgesetzes, mit dem das Hochschulgesetz 2005 (HG) geändert wird

Der Monitoringausschuss, dem die Überwachung der Einhaltung der Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (BGBl. III Nr. 155/2008) für Bundesangelegenheiten übertragen wurde (§ 13 Bundesbehindertengesetz), wurde über den Entwurf **nicht** automatisch in Kenntnis gesetzt, dieser wurde vom Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz in seiner Rolle als Büro des Ausschusses beigeschafft.

Vorbemerkung

Der Monitoringausschuss begrüßt die Initiative des BMUKK in Bezug auf die PädagogInnenbildung NEU und die längst überfällige Öffnung des Lehrberufs für Menschen, die bisher nicht oder nicht ausreichend Zugang dazu hatten – wie etwa Menschen mit Behinderungen. Wie der Ausschuss bereits in zwei Stellungnahmen,¹ die auf Diskussionen im Rahmen von öffentlichen Sitzungen basieren,² festgehalten hat, ist die Erweiterung der Kompetenzen aller Lehrenden in Richtung Unterstützung und Assistenz für alle Lernenden für eine Erfüllung der Konventionsverpflichtungen unerlässlich.

Zugleich weist der Monitoringausschuss darauf hin, dass mit der Änderung des Hochschulgesetzes 2005 nur ein erster Schritt getan ist, dem weitere folgen müssen, will man das Ziel ernsthaft verfolgen, Bildung wie auch das Vermitteln von Bildung inklusiv zu gestalten.

Gemäß der Konvention muss barrierefreie und inklusive Bildung in allen Bildungseinrichtungen ermöglicht werden und die entsprechende Kompetenz für sämtliche Lehrende sichergestellt werden. Daher muss die Elementarpädagogik entsprechend in die Curricula der Bachelor- und Masterstudien eingegliedert werden.

Inklusive Bildung ist der Schlüssel zu einer Gesellschaft, die insgesamt barrierefreier ist und in der alle Menschen gleichberechtigt leben und ihr Potenzial verwirklichen können. Dies wird in allen Menschenrechtsverträgen, zuletzt in der Konvention über

¹ „Inklusive Bildung“ vom 10.06.2010, „Barrierefreie Bildung für alle“ vom 10.12.2012, beide <http://www.monitoringausschuss.at/sym/monitoringausschuss/Stellungnahmen>

² Protokolle der öffentlichen Sitzungen vom April 2010 & Oktober 2012, beide <http://www.monitoringausschuss.at/sym/monitoringausschuss/Protokolle>

die Rechte von Menschen mit Behinderungen, deutlich hervorgehoben. Um dieses Ziel erreichen zu können, bedarf es jedoch neben der Änderung von Gesetzen – wie aktuell dem Hochschulgesetz 2005 – der nachhaltigen und grundlegenden Anpassung jener Institutionen und Stellen, die mit der PädagogInnenbildung NEU betraut sind: Inklusive Bildung kann nur dort gelehrt und beigebracht werden, wo der inklusive Gedanke auch gelebt wird. Das bedeutet unter anderem, dass die Universitäten sich entsprechend umzuorientieren haben und ihr Lehrangebot inklusiv gestalten: LehrerInnenbildung für Menschen mit Behinderungen und Inklusionskompetenz für alle Lehrenden.

Inklusive Bildung und der tertiäre Bereich

In Artikel 24 der Konvention werden für den Bildungsbereich detaillierte Vorgaben gemacht. Dabei geht es nicht nur um das grundsätzliche Recht von Menschen mit Behinderungen auf Bildung, sondern ausdrücklich darum, dass Menschen mit Behinderungen nicht aufgrund ihrer Behinderung vom allgemeinen Bildungssystem ausgeschlossen werden dürfen (Art. 24 Abs. 2 lit. a). In Art. 24 Abs. 4 werden Staaten explizit dazu aufgefordert, geeignete Maßnahmen zu ergreifen, um LehrerInnen, Lehrkräfte und MitarbeiterInnen im Bildungssystem den Grundsätzen der Konvention entsprechend auszubilden und fit für ein inklusives Bildungssystem zu machen – und zwar ausdrücklich einschließlich LehrerInnen, Lehrkräften und MitarbeiterInnen mit Behinderungen. Diese Bestimmung verstärkt die grundsätzlichen Verpflichtungen der Konvention im Bereich Ausbildung (Art. 4 Abs. 1 lit. a & i). Dabei geht es unter anderem um das Entwickeln alternativer und geeigneter Formen der Kommunikation, pädagogischer Vorgangsweisen und Unterlagen zur Unterstützung von Menschen mit Behinderungen.

Der Nationale Aktionsplan Behinderung 2012-2020³ nimmt auf Artikel 24 der Konvention Bezug – beginnend mit dem vorschulischen Bereich bis hin zum tertiären Bildungsbereich und zum lebensbegleitenden Lernen. Hier werden zwar ministerielle und institutionelle Zuständigkeiten angesprochen und zugewiesen, es wird jedoch nicht dargestellt, in welcher Weise sich die zuständigen Institutionen und Stellen konkret an die Umsetzung des Artikels 24 der Konvention machen (wollen), und welche Veränderungen also konkret stattfinden müssen.

Leistungsvereinbarung

Nun haben jedoch unter anderem die Universitäten die Verpflichtung, einerseits inklusive Bildung zu vermitteln und auch den Vermittlungsprozess inklusiv zu gestalten. Die Leistungsvereinbarung 2013-2015⁴ verwendet hier jedoch eine andere Sprache. Hier werden Studierende mit Behinderungen auf Seite 65 in folgender

³ BMASK (2012). Nationaler Aktionsplan Behinderung 2012-2020. Strategie der Österreichischen Bundesregierung zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention, Wien.

⁴ Siehe zum Beispiel: Universität Wien – Bundesministerium für Wissenschaft und Forschung (2013). Leistungsvereinbarung 2013-2015. Mitteilungsblatt Studienjahr 2012/2013, ausgegeben am 18.01.2013, 13. Stück.

Weise erwähnt: „Verbesserungen für behinderte Studierende umfassen neben einer Umsetzung der gesetzlichen Bestimmungen im Baubereich ... insbesondere auch Maßnahmen zur Bewusstseinsbildung für Inklusion (vgl. Nationaler Aktionsplan Behinderung. Kapitel 4.4. Universitäten/Fachhochschulen).“⁵ Bewusstseinsbildung ist wesentlich, ebenso längst überfällige Änderungen im Baubereich – jedoch geht das Thema inklusive Bildung im tertiären Bereich wesentlich weiter.

Hinzu kommt, dass die Leistungsvereinbarung sehr abstrakt bleibt, und keine konkreten Angaben dazu gemacht werden, wie denn dies nun umgesetzt werden wird. Es werden zwar Vorhaben aufgelistet, die zum Beispiel die ‚bessere Inklusion‘ von Studierenden mit Behinderungen zum Ziel haben. Dass jedoch zugleich bei einer inklusiven Lehre anzusetzen ist, die derzeit so nicht existiert, wird nicht erwähnt. Die hingegen erwähnte Höherqualifizierung der MitarbeiterInnen führt dabei ebenso wenig automatisch zu inklusiver Lehre, wie dies auch nicht automatisch die Weiterentwicklung moderner Lehr- und Lerntools bedeutet. Qualifizierung und Einsatz adäquater Methoden und Formen des Unterrichts gewährleisten inklusive Ausbildung. Dies ist – wie in der Leistungsvereinbarung angesprochen – unter Einbeziehung Studierender mit Behinderungen zu entwickeln und auszubauen.

Notwendigkeiten inklusiver Lehre

Hier sei hinzugefügt, dass die Ausführungen des Universitätsgesetzes 2002 viel zu wenig weitreichend sind, um nur annähernd ein inklusives System im tertiären Bereich zu ermöglichen. Zwar wird bei der Abhandlung der leitenden Grundsätze bei der Erfüllung der Aufgaben der Universitäten unter Punkt 11 von § 2 betont, dass es um die „besondere Berücksichtigung der Erfordernisse von behinderten Menschen“ geht, dies wird jedoch dann in § 59 auf abweichende Prüfungsmethoden und § 92 auf den Erlass und die Rückerstattung des Studienbeitrags bezogen. Die inklusive Gestaltung von Lehre wird ebenso wenig erwähnt, wie notwendige Unterstützungsmaßnahmen, die es Studierenden mit Behinderungen ermöglichen, erfolgreich studieren zu können.

Für die nun vorliegende geplante Änderung des Hochschulgesetzes 2005 bedeutet dies, dass der Ansatz der Änderung des Hochschulgesetzes 2005 gut ist, dass er jedoch nach weit reichenden Änderungen im Lehrbetrieb und den Institutionen selbst verlangt, an denen die PädagogInnenbildung NEU stattfinden wird. Und es ist notwendig, Gesetze zu ändern, die in diesem Kontext zu verorten sind und die derzeit keine inklusive Ausbildung im tertiären Bereich gewährleisten.

„Zulassung“ von Menschen mit Behinderungen & Ausgleichsmaßnahmen

In § 51 Abs. 2 lit. c des Entwurfs wird darauf verwiesen, dass die Zulassungsvoraussetzungen für das Studium an Pädagogischen Hochschulen in einer Verordnung festgelegt werden sollen. Der Ausschuss verweist darauf, dass die

⁵Universität Wien – Bundesministerium für Wissenschaft und Forschung (2013). Leistungsvereinbarung 2013-2015. Mitteilungsblatt Studienjahr 2012/2013, ausgegeben am 18.01.2013, 13. Stück.

derzeit geltende Hochschulzulassungsverordnung (HZV, BGBl II 112/2007), in § 3 zB ein Phonetikkriterium anführt, das Menschen mit Schwerhörigkeit oder Gehörlosigkeit ausschließt.

Zu den in § 63 Abs. 1 Z 7 verwiesenen Ausgleichsmaßnahmen wäre eine Ergänzung zum Abbau von sprachlichen/kommunikativen Barrieren (zB ÖGS Dolmetschung, aber auch elektronische Hilfsmittel) ebenso explizit zu erwähnen, wie zB die Unterstützung im Abbau von sozialen Barrieren.

Curricula

Im „Entwurf eines Bundesgesetzes, mit dem das Hochschulgesetz 2005 (HG) geändert wird“ werden unter § 42 unter anderem die Anforderungen der Curricula sowie allenfalls beantragte abweichende Prüfungsmethoden angesprochen. Diese Formulierung ist aus Sicht des Ausschusses viel zu allgemein, um die notwendigen praktischen Änderungen zu bewirken.

Die derzeitige Situation an den zuständigen Institutionen – zB an der Universität Wien als größter österreichischer Universität – zeigen deutlich, dass hier noch viel zu tun ist, will man Curricula an inklusive Erfordernisse anpassen und Lehrende inklusiv ausbilden wie auch Kurse und Lehrveranstaltungen inklusiv gestalten. Der Monitoringausschuss schlägt im Sinne der Konvention vor, möglichst bald und nachhaltig die konkrete Umgestaltung des inklusiven tertiären Bildungssektors anzugehen. Um den Lehrberuf inklusiv ausgestalten zu können, bedarf es unbedingt einer entsprechenden pädagogischen und didaktischen Gestaltung der diesbezüglich relevanten Ausbildung. Der Verweis auf abweichende Prüfungsmethoden reicht bei weitem nicht aus, Änderungen hin zu einem inklusiven System zusammen zu fassen.

Prüfungen vorgelagert ist ganz wesentlich die Lehre, also der Unterricht, der auch im tertiären Bereich in Österreich Großteils nicht den Erfordernissen inklusiver Bildung für alle Lernenden gerecht wird. Dazu gehört auch das Erlernen der notwendigen Schrift- und Sprachkenntnisse (Artikel 24 Abs. 4 iVm Artikel 4 Abs. 1 lit. i Konvention).

Soziale Auswirkungen

In der Wirkungsfolgenabschätzung wird zum HG unter „soziale Auswirkungen“⁶ ausgeführt: „Durch die Erleichterung des Zugangs zu Lehramtsstudien für behinderte Personen kann ihre Teilhabe am gesellschaftlichen Leben und ihre Beschäftigbarkeit verbessert werden.“ Diese Formulierung mutet etwas veraltet an und greift rechtlich auch zu kurz: es geht nicht um „Erleichterung“ sondern im Sinne der Konvention um Sicherstellung bzw. Gewährleistung.

Die sozialen Auswirkungen sollten wesentlich weitreichender gefasst sein: die Kompetenzerweiterung sämtlicher Lehrender ermöglicht zum einen die Teilhabe von Lernenden mit Behinderungen, was zum anderen die sozialen Fähigkeiten sämtlicher Lernender steigen würde. In weiterer Folge steigen die Möglichkeiten der Beschäftigung von Menschen mit Behinderungen ganz grundsätzlich, auch weil

⁶ WFA-Ergebnisdokument, Seite 2.

potenzielle ArbeitgeberInnen infolge inklusiver Bildung weniger Hemmung haben würden, Menschen mit Behinderungen zu engagieren.

„Beschäftigbarkeit“ von Menschen mit Behinderungen

Die Zahl der „behinderten Personen“ (sic!) wird unter Auswirkungen auf die Teilhabe von Menschen mit Behinderungen mit „100“ „Betroffenen“ (sic!) beschrieben.⁷ Diese Zahl scheint völlig willkürlich gesetzt zu sein und sollte jedenfalls nicht Grundlage für etwaige Planungserwägungen sein. Der Ausschuss verweist in diesem Kontext auch auf die Erhebungen zu Studierenden mit Behinderungen, wonach 1/5 aller Studierenden angeben, eine Beeinträchtigung zu haben.

Kritisch zu betrachten ist auch der Aspekt der „Beschäftigbarkeit“ von Menschen mit Behinderungen.⁸ So sehr es auch immer noch stimmt, dass die Beschäftigung von Menschen mit Behinderungen durch zahlreiche Barrieren be- und verhindert wird, ist doch zugleich anzumerken, dass diese Wortwahl unglücklich ist: Es liegt nicht an den Menschen mit Behinderungen, dass sie vom Lehrberuf mehr oder weniger ausgeschlossen waren und sind, sondern an den Kontexten und Strukturen, die es zu ändern gilt.

Weiters wird unter Ziel 5 festgehalten, dass durch die Änderung der Zulassungsbestimmungen im Hochschulgesetz 2005 der Zugang unter anderem für Menschen mit Behinderungen ‚verbessert‘ wird.⁹ Im Angesicht der Konvention gilt es, diese ‚Verbesserungen‘ einem hohen Niveau anzunähern und nicht bloß mit kleineren Adaptierungen zu bewirken, dass einige wenige Menschen mit Behinderungen den Lehrberuf erlernen und ausüben können. Eine Politik der kleinen Schritte ist angesichts der Anforderungen der Konvention an die Gesamtgesellschaft nicht mehr vertretbar. Wie der Ausschuss in seiner Stellungnahme zu notwendigen Reformen der Sachwalterschaft festgestellt hat, ist inklusive Bildung eine Notwendigkeit, um Modelle unterstützter Entscheidungsfindung umsetzen zu können.¹⁰

Multidisziplinäre Erhebung von Unterstützungsbedarf

Zu betonen ist, dass die in den Beilagen zur Begutachtung¹¹ erwähnten Unterstützungsmaßnahmen einen wesentlichen Platz einnehmen, wenn es um die Umsetzung inklusiver Bildung und Ausbildung geht. Unterstützungsmaßnahmen jeglicher Art – von unterstützter Kommunikation bis hin zu Persönlicher Assistenz (wobei das Spektrum sehr weit ist und eine ausführliche Aufzählung den Rahmen des Papiers sprengen würde) – sind grundsätzliche Bedingung für eine gelingende Umsetzung der Änderung des Hochschulgesetzes 2005. Gemäß der Konvention müssen diese eben den Unterstützungsbedarf und nicht vermeintliche (medizinische)

⁷ WFA-Ergebnisdokument, Seite 9.

⁸ WFA-Ergebnisdokument.

⁹ WFA-Ergebnisdokument.

¹⁰ „Selbstbestimmte Entscheidungsfindung“ vom 21.05.2012, <http://www.monitoringausschuss.at/sym/monitoringausschuss/Stellungnahmen>

¹¹ Materialien zur HG Novelle, 11.

Defizite eruieren und auf einer multi-disziplinären Einschätzung beruhen.

Indikatoren

Der Monitoringausschuss regt nachdrücklich an, unbedingt in die notwendige Entwicklung von Indikatoren für gute inklusive Ausbildung im tertiären Bereich Menschen mit Behinderungen einzubeziehen – sowohl derzeit Studierende als auch AbsolventInnen, da diese am besten imstande sind, zu formulieren, woran es derzeit noch mangelt. Eine Top-Down-Perspektive alleine ist in diesem Kontext weder hilfreich noch zielführend, und muss in jedem Fall durch Erfahrungen von Menschen mit Behinderungen nachhaltig ergänzt werden, auch um der Partizipationsverpflichtung der Konvention (Art. 4 Abs. 3) gerecht zu werden.

Schlussbemerkung

Die PädagogInnenbildung NEU kann nur ein erster Schritt in Richtung eines inklusiven Bildungssystems sein, es müssen viele weitere folgen. Für den Prozess, wie auch die Umsetzung ist die Konvention maßgeblich (Art. 4 Abs. 1). Wie vom Ausschuss bereits mehrfach betont geht es im Ergebnis um die Unterstützung und Assistenz für **alle** Lernenden im österreichischen Bildungssystem, aber natürlich auch um die Lehrmöglichkeit für Menschen mit Behinderungen in sämtlichen Bildungseinrichtungen. Die Partizipation von SelbstvertreterInnen in diesen Prozessen ist gemäß der Konvention Bedingung und aus Sicht des Ausschusses in Hinblick auf die Qualität unerlässlich.

Für den Ausschuss
Die Vorsitzende