

# MonitoringAusschuss

Unabhängiger Monitoringausschuss zur Umsetzung der UN-Konvention  
über die Rechte von Menschen mit Behinderungen



Dezember 2021

## **Stellungnahme im Zuge des Ersuchens des Ausschusses für Petitionen und Bürgerinitiativen betreffend der Petition „INKLUSIVE BILDUNG JETZT“ (63/PET), überreicht von den Abgeordneten Petra Vorderwinkler, Fiona Fiedler, BEd, Mag. Martina Künsberg Sarre und Mag. Verena Nussbaum**

Der Unabhängige Monitoringausschuss ist zuständig für die Überwachung der Einhaltung der UN-Konvention „Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen“ (UN-BRK) vom 13. Dezember 2006 in Angelegenheiten, die in Gesetzgebung und Vollziehung Bundessache sind. Er hat sich auf der Grundlage des damaligen § 13 des Bundesbehindertengesetzes (BBG) in Umsetzung der Konvention konstituiert.

Der Unabhängige Monitoringausschuss dankt dem Ausschuss für Petitionen und Bürger\*inneninitiativen für die Möglichkeit zum Verfassen einer Stellungnahme. Wie im Folgenden ersichtlich wird, stimmt der Unabhängige Monitoringausschuss der Petition „Inklusive Bildung Jetzt“ voll umfänglich zu. Diese Zustimmung erklärt sich zum einen mit zahlreichen, wiederholten Anfragen von Menschen mit Behinderungen, Eltern von Menschen mit Behinderungen aber auch in schulischen Kontexten tätigen Pädagog\*innen aus mehreren Bundesländern, in denen eben jene Aspekte thematisiert und problematisiert werden, die auch in der vorliegenden Petition benannt werden. Anzumerken sei hierzu vorab jedoch auch, dass die in der Petition vorgeschlagene Summe insgesamt als zu niedrig zu erachten ist und die systematische Mangelfinanzierung inklusiver Bildung nicht auszugleichen vermag. Zudem ist zu markieren, dass eine Beseitigung des strukturellen finanziellen Mangels an Ressourcen nach Ansicht des Unabhängigen Monitoringausschusses ein wichtiger Schritt in Richtung der Etablierung eines inklusiven Bildungssystems ist – jedoch noch weitere Aspekte hierfür von Belang sind.

### **1. Inklusive Bildung**

Der Unabhängige Monitoringausschuss weist darauf hin, dass sich die Republik Österreich mit der Signierung sowie Ratifikation der UN-BRK dazu verpflichtet hat, gemäß Artikel 24 der Konvention sein Bildungssystem in ein inklusives zu verwandeln. Inklusive Bildung bedeutet in Übereinstimmung mit der UN-BRK, dass jede Schüler\*in das Recht auf eine bestmögliche, individuelle und ihren Bedarfslagen entsprechende Bildung hat. Demgemäß müssen auch Menschen mit Behinderungen gleichberechtigt mit anderen Personen

Zugang zu einem inklusiven, hochwertigen und unentgeltlichen Unterricht an Schulen haben – bzw. inklusive Bildungskarrieren, von der Elementarbildung bis zur Erwachsenenbildung, institutionell abgesichert ermöglicht werden. Die Republik muss angemessene Vorkehrungen treffen, um Kindern mit Behinderungen diesen Zugang zu gewährleisten. Sonderschulen entsprechen den erwähnten normativen Vorgaben nicht – wie konkretisierend durch das Committee on the Rights of Persons with Disabilities der Vereinten Nationen im Textstück ‚General comment No. 4‘ (UN, 2016) festgehalten wurde. Dementsprechend sind Staaten mit existierenden dualen Systemen, wie unter anderem Österreich, dazu aufgerufen, einen gezielten strukturellen Wandel in Richtung eines inklusiven Bildungssystems politisch voranzutreiben – was zwangsläufig auch das systematische Reduzieren von Sonderschulen und den Transfer der freiwerdenden Mittel in Inklusion bedingt.

## **2. Zum Stand der Umsetzung Inklusiver Bildung in Österreich**

Generell ist anzumerken, dass derzeit keinerlei Anzeichen für eine systematische Transformation des österreichischen Bildungssystems in Zielperspektive Inklusion ausgemacht werden können. So findet sich keine politische Strategie zur Umsetzung der in Artikel 24 der UN-BRK festgeschriebenen Inhalte. Eine solche Strategie wurde nicht nur mehrmals von Seiten des Unabhängigen Monitoringausschusses sowie zahlreichen Behindertenorganisationen angemahnt, sondern zuletzt auch prominent im Rechnungshofbericht gefordert (Rechnungshof, 2018).

Zwar lässt sich über die 2010er Jahre hinweg eine Zunahme der Zahlen an in österreichischen Regelschulen platzierten Schüler\*innen mit so genanntem Sonderpädagogischen Förderbedarf feststellen. So stieg die so genannte Integrationsquote von rund 58% im Schuljahr 2010/2011 auf rund 64% im Schuljahr 2019/2020 (Statistik Austria, 2021). Allerdings ist dies wohl zumindest zum Teil eher auf die mittlerweile vom Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Forschung bereits wieder eingestellte Policy der Inklusiven Modellregionen zurückzuführen – und andererseits auf das Phänomen der zunehmenden Diagnostizierung und der daran anschließenden Etikettierung von Schüler\*innen mit dem Label ‚Sonderpädagogischer Förderbedarf‘. Letzterer Aspekt hängt schließlich auch mit einer Ressourcenvergabe zusammen, die an Diagnosen gekoppelt ist – und weniger auf das Erschaffen inklusiver Umwelten an Schulen ausgerichtet ist.

Weiters zeigt sich, dass der zuvor skizzierte Anstieg an Schüler\*innen mit Sonderpädagogischem Förderbedarf überwiegend Kinder und Jugendliche mit eher ‚leichten‘ kognitiven Beeinträchtigungen betrifft - nicht jedoch Schüler\*innen mit einer sogenannten intellektuellen Behinderung (Buchner et al., 2021). Dementsprechend verweist anekdotische Evidenz darauf, dass Kinder und Jugendliche, die nach dem Lehrplan der Sonderschule für Kinder mit erhöhtem Förderbedarf („SEF-Lehrplan“) unterrichtet werden, im Jahr 2021 wenn überhaupt dann selten an österreichischen Regelschulen zu finden sind – und dieses Phänomen findet sich in nochmals zugespitzter Form im Bereich der Sekundarstufe I wieder (Biewer et al., 2020; Buchner & Proyer, 2021). So lässt sich eine starke Tendenz

ausmachen, dass aufgrund Qualitätsmängeln des inklusiven Unterrichts gerade mit bzw. ab der 5. Schulstufe die Eltern dieser Schüler\*innen sich gezwungen sehen, ihre Kinder aus der Regelschule herauszunehmen – in der Hoffnung auf eine bessere Förderung an einer Sonderschule (die jedoch laut den Eltern ebenfalls häufig enttäuscht wird). Dies in Betracht ziehend, kann gesagt werden, dass an österreichischen Regelschulen in Bezug auf vermeintlich inklusive Settings ein fähigkeitsbezogenes ‚Creaming‘ stattfindet: Insbesondere Kinder mit einem höheren Unterstützungsbedarf werden in Sonderschulen gruppiert und systematisch von inklusiven Settings ausgeschlossen – was nicht den Vorgaben der Konvention entspricht.

Weiters zeigt sich nur allzu häufig in Integrationsklassen eine Praxis, in deren Rahmen Schüler\*innen mit Sonderpädagogischen Förderbedarf vor allem in den Hauptgegenständen oft von ihren unetikettierten Mitschüler\*innen getrennt werden und außerhalb des Klassenzimmers in Extra-Räumen unterrichtet werden – insbesondere auf der Sekundarstufe I. Diese und andere Qualitätsprobleme führen letztlich auch dazu, dass Schüler\*innen mit Sonderpädagogischen Förderbedarf weitaus häufiger als ihre Peers Erfahrungen sozialer Marginalisierung machen und geringere Erfahrungen von Partizipation aufweisen (Schwab 2017, 2014, Biewer et al., 2020).

Eine der größten Baustellen Inklusiver Bildung stellt jedoch nach wie vor die Sekundarstufe II dar – hier lassen sich auch 13 Jahre nach Ratifizierung der UN-BRK keinerlei bildungspolitische Anstrengungen dafür ausmachen, inklusive Bildung in diesem Segment des Schulsystems zu ermöglichen – ebenso wie in der Schulform des Gymnasiums (Biewer et al., 2020). Weiters kann die Elementarbildung, trotz vereinzelter Anstrengungen als nach wie vor höchst problematische Zone hinsichtlich inklusiver Angebote erachtet werden.

Neben diesen Mängeln ist jedoch auch darauf zu verweisen, dass an einigen schulischen Standorten, getragen von engagierten Lehrer\*innen und Schulleitungen, tatsächlich inklusive Kulturen erschaffen werden – trotz und nicht wegen der administrativ zur Verfügung gestellten Rahmenbedingungen.

### **3. Schlussfolgerungen in Bezug auf die Petition ‚Inklusive Bildung Jetzt‘**

Die zuvor exemplarisch aufgezeigten Qualitätsprobleme des inklusiven Unterrichts in Österreich können letztlich auch mit einem feststellbaren Ressourcenmangel in Bezug auf Inklusive Pädagogik erklärt werden, der sich nicht zuletzt aus der Deckelung der Ressourcen für Schüler\*innen mit Sonderpädagogischem Förderbedarf ergibt - bei weitaus höherer realer SPF-Quote (5,1% im Schuljahr 2019/2020). Dieses Manko führt, wie von zahlreichen Lehrer\*innen aus unterschiedlichen Bundesländern dem Unabhängigen Monitoringausschuss gemeldet wird, zu einer unzureichenden Anzahl an Lehrer\*innenstunden für das Betreiben eines qualitätsvollen inklusiven Unterrichts. Zudem ist von Praktiker\*innen aus Schulen zu erfahren, dass die ursprüngliche Konfiguration des Modells ‚Integrationsklasse‘ immer weiter entfremdet wird.

War es zu Beginn der 2000er Jahre noch gängige schuladministrative Praxis, pro Integrationsklasse ca. 5 Schüler\*innen mit der Zuschreibung Sonderpädagogischer Förderbedarf mit ca. 15 Peers gemeinsam zu unterrichten, so melden Lehrer\*innen im Jahr 2021 mitunter von Fällen, in denen über 10 Schüler\*innen mit Sonderpädagogischem Förderbedarf in einer Klasse von insgesamt 24 Schüler\*innen unterrichtet werden. Derlei drastische Zuspitzungen finden sich jedoch in eine Tendenz eingegliedert, wonach die ursprüngliche Anzahl von Schüler\*innen mit Sonderpädagogischem Förderbedarf fast durchgehend überschritten wird. Dem Unabhängigen Monitoringausschuss ist bewusst, dass die Qualität inklusiver Bildung nicht nur von Zahlen von etikettierten Schüler\*innen abhängt, sondern auch pädagogische Kompetenzen, Haltungen und Schulkultur eine tragende Rolle spielen. Die zuvor nachgezeichnete, schleichende Unterfinanzierung inklusiver Settings muss allerdings als Behinderung der Inklusion bezeichnet werden. Diese Behinderung wird schließlich vor allem auf dem Rücken von Schüler\*innen mit Behinderungen, ihren Eltern und auch den vielen engagierten Lehrer\*innen ausgetragen.

Insgesamt können die bildungsadministrativen Praktiken vom Glauben getragen zu sein, Inklusion könne ‚zum Nulltarif‘ und durch bloße forcierte Platzierung von Schüler\*innen mit Sonderpädagogischem Förderbedarf unter den Dächern der Regelschulen entstehen - bei gleichzeitiger Beibehaltung eines dualen Systems. De facto führt diese Strategie aber zu erheblichen Spannungen in der pädagogischen Praxis und forciert einen extremen Qualitätsverlust von als inklusiv intendierten Bildungssettings. Wie bereits erwähnt ist eine umfassende Strategie in Zielperspektive eines inklusiven Bildungssystems, mitsamt den benötigten zusätzlichen Ressourcen, nicht erkennbar. Hierbei handelt es sich um einen eklatanten Verstoß gegen die Prinzipien der UN-BRK.

Daher ist der Petition ‚Inklusive Bildung Jetzt‘ zuzustimmen. Es sei allerdings angemerkt, dass die in der Petition proklamierte Soforthilfe von 100 Millionen Euro lediglich als ‚Starthilfe‘ einer weitergehenden, umfassenden Finanzierung und Umstrukturierung des österreichischen Bildungssystems in Zielperspektive Inklusion erachtet werden kann: Es bedarf einer umfassenden rechtlichen Absicherung des inklusiven Bildungssystems, unterstützt durch Budgets in den Haushaltsansätzen in den Bereichen Bildung und Soziales.