

20.05.87

EG - G - K - R

Unterrichtung

durch die Bundesregierung

Bericht der Kommission der Europäischen Gemeinschaften
über die Eingliederung von behinderten Kindern und
Jugendlichen in das normale Schulsystem - Ein Programm
zur positiven Vorgangsweise auf Gemeinschaftsebene

KOM(87) 94 endg.; Ratsdok. 5518/87

Gemäß Artikel 2 Satz 1 des Gesetzes zu den Verträgen vom 25. März 1957 zugeleitet mit Schreiben des Chefs des Bundeskanzleramtes vom 19. Mai 1987 - 121 - 680 70 - E - Bi 18/87 -.

Diese Vorlage ist mit Schreiben des Herrn Präsidenten der Kommission der Europäischen Gemeinschaften vom 17. März 1987 dem Herrn Präsidenten des Rates der Europäischen Gemeinschaften übermittelt worden.

Die Mitteilung wird zur Unterrichtung auch dem Europäischen Parlament übermittelt.

Der Rat wird die Mitteilung überprüfen.

BERICHT DER KOMMISSION
ÜBER DIE EINGLIEDERUNG VON KINDERN UND JUGENDLICHEN
IN DAS NORMALE SCHULSYSTEM

IN PROGRAMM ZUR POSITIVEN VORGANGSWEISE AUF GEMEINSCHAFTSEBENE

EINLEITUNG

1. Die Schlußfolgerungen der Tagung des Rates und der im Rat vereinigten Minister für Bildungswesen (1) vom 4. Juni 1984 machten auf die Bedeutung der schulischen Eingliederung von behinderten Kindern aufmerksam und forderten einen Bericht über die diesbezügliche Situation in den Mitgliedstaaten. Aus diesem Grunde legte die Kommission dem Rat im Oktober 1986 ein Dokument über den "Fortschritt bezüglich der Durchführung der Politik der Eingliederung behinderter Kinder in normale Schulen" (2) vor. Das Dokument besteht aus einer Reihe von Berichten über den Fortschritt, der in jedem Mitgliedstaat zu verzeichnen ist (Berichte über Spanien und Portugal werden folgen), zusammen mit einer von den Dienststellen der Kommission abgefaßten Einleitung. Diese Einleitung faßt die Maßnahmen zusammen, die auf Mitgliedstaatsebene ergriffen wurden, insbesondere bezüglich der vier Kernprobleme, auf die der Rat besonders hinwies : die Beseitigung physischer Barrieren, Ausbildung der Lehrer, Aufstellung des Studienplanes und die Förderung des Interesses in Familie und örtlicher Gemeinschaft.
2. Der Bericht der Kommission wurde vorbereitet unter der Mitwirkung der Arbeitsgruppe für schulische Eingliederung, die die Kommission im Auftrag des Rates und der Minister gründete und die in den Jahren 1985 und 1986 sechsmal zusammentrat. Die Arbeitsgruppe besteht aus Beamten und Experten der nationalen Ministerien. Sie ist für die Abfassung des Berichtes zuständig und steht der Kommission zur Seite bei der Einführung des Themenbereichs schulische Eingliederung in ihre derzeitigen Tätigkeiten auf dem Gebiet der Bildung und Behinderung. Diese Arbeitsgruppe hat ebenfalls die Funktion eines wichtigen Forums für Diskussionen und Überlegungen bezüglich der Art der Integrationsprobleme und des Werts der zukünftigen Gemeinschaftsarbeit in diesem Bereich übernommen.

(1) Schlußfolgerungen des Rates 7605/84 vom 4.6.84
(2) SEC (86) 1958 vom 24.10.86

3. Der Bericht bezeugt, daß in allen Mitgliedstaaten Maßnahmen zur Förderung der schulischen Eingliederung getroffen werden. Gleichzeitig geht daraus hervor, daß die Fortschritte und die Art, wie die Politik formuliert wird, von einem Mitgliedstaat zum anderen variieren. Die Diskussionen in der Arbeitsgruppe haben jedoch eine breite gemeinsame Grundlage erkennen lassen, die besagte Unterschiede relativ unbedeutend erscheinen lassen. In diesem Bericht legt die Kommission die Schlußfolgerungen dar, die sie aus der Arbeit seit 1984 gezogen hat, welche sowohl die Art dieser gemeinsamen Grundlage als auch die Auswirkung derselben auf das zukünftige Vorgehen der Gemeinschaft betreffen.

II. ALLGEMEINE SCHLUSSFOLGERUNGEN, DIE VON DEN GEMEINSAMEN VORGEHENSWEISEN IN DEN MITGLIEDSTAATEN ZEUGEN

4. Die erste allgemeine Schlußfolgerung hebt das Thema der schulischen Eingliederung von behinderten Kindern als Kernfrage von außergewöhnlichem Interesse und Belang für alle Mitgliedstaaten hervor, da diese sich im Schnittpunkt von zwei prinzipiellen Vorgangsweisen befindet, die sich allmählich abzeichnen: die eine strebt die soziale Eingliederung behinderter Mitmenschen an, die andere die Chancengleichheit in den Schulsystemen. Keine dieser Bemühungen scheint nur ein Modetrend oder von kurzer Dauer zu sein; nein, sie scheinen eher feste Absichten auszudrücken, die wahrscheinlich mehrere Jahre lang wirksam bleiben. Die schulische Eingliederung von behinderten Kindern und Jugendlichen, der Schnittpunkt dieser beiden Vorgehensweisen, kann daher als grundlegendes Element in der Durchführung dieser Politik betrachtet werden und als Prüfstand für deren Fortschritt.

5. Die Bemühungen in Richtung einer sozialen Eingliederung von behinderten Mitmenschen scheinen für das Schulsystem unabdingbar mit der schulischen Eingliederung Hand in Hand zu gehen.

6. Diese Übereinstimmung der Richtung kann deutlich demonstriert werden durch den Vergleich der Methoden, mit denen die Gesellschaft im allgemeinen versucht,

behinderte Mitmenschen zu ermitteln und darzustellen, mit der Haltung, die Bildungssysteme gegenüber Kindern mit Lern- oder anderen Schwierigkeiten zu entwickeln trachten. Die Trends in der Sozialpolitik gehen in Richtung Betonung der Fähigkeit und nicht der Unfähigkeit der behinderten Mitmenschen; in Richtung Verringerung des Ausmaßes, in dem wir alles, was wir zu sagen haben, mittels Gruppen und Kategorien der Behinderung ausdrücken, zugunsten einer besseren Erfüllung der individuellen Bedürfnisse durch das Gesellschaftssystem und die Dienstleistungen; in Richtung auf das Bewußtwerden, daß Eingliederung etwas Wechselseitiges ist, und daher auch auf das Erkennen der Verpflichtung der Gesellschaft und ihrer Institutionen sich anzupassen, um behindernde Situationen zu beseitigen, die einst als unvermeidlich hingenommen wurden, aber heute als Folge der Starrheit von Institutionen und Umwelt aufgefaßt werden. Die Ähnlichkeit dieser Konzepte mit denen, die gewöhnlich bei der Diskussion über eine notwendige Veränderung der Bildungspolitik vorherrschen, liegt auf der Hand.

7. Die zweite Schlußfolgerung bezüglich einer gemeinsamen Politik ergibt sich aus der ersten : wenn es eines allgemeinen Klimas der Änderung des Bildungssystems bedarf, um die Grundvoraussetzungen für die Durchführung der Integrationspolitik zu schaffen, so kann letztere nicht von Art und Tempo der ersteren getrennt werden; darüber hinaus muß die Eingliederung, ähnlich den mehr allgemeinen Änderungen des Systems, eher Entwicklungs- als Revolutionscharakter haben. Was uns die Erfahrung bereits gelehrt hat, wird sich weiter erweisen : Integration kann nicht erzwungen, sie muß gefördert werden und braucht Zeit, sich zu entwickeln. Sogar im Rahmen einer deutlich artikulierten Politik und eines einheitlichen Maßnahmenbündels zur Durchführung derselben wird das augenblickliche Geschehen "vor Ort" wahrscheinlich unterschiedlich und kompliziert sein und sich häufig schwer beschreiben lassen.
8. Dieser evolutionäre Charakter dessen, was bereits geschieht und voraussichtlich geschehen wird, hat gewisse Folgen. So sollte z.B. die Eingliederung als ein Prozeß in eine gewünschte Richtung betrachtet werden und nicht als ein zu einem bestimmten Zeitpunkt zu erreichendes Ziel. Andererseits sind auch negative Voraussagen nicht angebracht : Es wäre falsch, den Integrationsprozeß abgrenzen zu wollen, sowohl durch ein niedriges Niveau der Beeinträchtigung als auch durch ein hohes Bildungsniveau. Obschon die Erfahrung bisher zeigt, daß die Eingliederung mit gewissen Graden der Behinderung nicht in Einklang gebracht werden kann und daß die Eingliederung in der Sekundarschule weit schwieriger sein kann als in der Grundschule, so sollte man sich doch vor stark vereinfachenden Erklärungen zu

diesen Fragen hüten, da sie die gesamten Integrationsbemühungen in direkter Weise untergraben, indem sie bestreiten, daß Problemen und Möglichkeiten einzelner Kinder in gegenwärtigen Situationen der Vorrang gewährt werden soll, und indem sie die Vermehrung von negativen Selbstverwirklichungs-Voraussagen begünstigen. Der Konsens der Arbeitsgruppe über diesen Punkt war eindeutig.

9. Eine letzte Auswirkung des evolutionären Charakters der Eingliederung ist, daß die Koexistenz von integrierten Situationen und Sondereinrichtungen auf lange Sicht betrachtet werden muß. Die Mittel dazu müssen gefunden werden, um das Entstehen einer Opposition zwischen beiden Systemen zu vermeiden : es ist schwer vorstellbar, wie man berufliche Demoralisierung und Verwirrung in den Familien vermeiden kann, wenn die Koexistenz nicht positiv in aktive Kooperation umgesetzt wird, wozu klare Richtlinien und eine einheitliche Leitung sowohl auf nationaler als auch auf lokaler Ebene erforderlich sind. Welche rein materiellen Folgen es nach sich zieht, zwei Systeme ohne nennenswerte Bemühungen um eine kostensparende Koordinierung parallel laufen zu lassen, soll hier ebenfalls betrachtet werden.

III. FOLGEN FÜR EIN AKTIONSPROGRAMM DER GEMEINSCHAFT

10. Angesichts seiner Bedeutung und Komplexität eignet sich dieser Bereich nach Meinung der Kommission ausgezeichnet dazu, in die Aktivitäten der Gemeinschaft auf dem Gebiet der Forschung, des Austausches und der Kooperation im Bildungswesen aufgenommen zu werden. Dort, wo - soweit wir dies abschätzen können - alle Mitgliedstaaten am evolutionären Prozeß, der Experimente und formative Bewertung auf allen Ebenen des Bildungssystems beinhaltet, beteiligt sein werden, muß der Wert gegenseitigen Austausches und das Teilen von Lernerfahrung zwischen Mitgliedstaaten deutlich genug sein. Aus der obigen kurzen Analyse geht ebenfalls hervor, daß bei einem ersten, zeitlich begrenzten Aktionsprogramm (die Kommission schlägt eine Dauer von vier Jahren vor) keine aufregenden Entwicklungen oder umfassender Fortschritt "in jeder Hinsicht" während dieses Zeitraumes zu erwarten sind und daß wir nach dieser Periode noch mit keinem endgültigen Bericht rechnen dürfen, der es uns erlauben könnte, dieses Thema von der Tagesordnung der Kommission zu streichen. Es wird gewiß ein Fortschritt zu verzeichnen sein, zu dem die Aktivitäten der Gemeinschaft beitragen werden, aber das höchstwahrscheinliche Ergebnis der von der Kommission am Ende dieser 4 Jahre durchgeführten Prüfung des Fortschrittes wird die Erkenntnis sein, daß die

Austauschaktivitäten auch weiterhin fortgesetzt werden müssen, wenn auch vielleicht neue Prioritäten und eine veränderte Struktur erforderlich sind.

11. Was im obigen Abschnitt II gesagt worden ist, daß es nämlich notwendig ist, eine Einordnung in Kategorien zu vermeiden, da diese wahrscheinlich negative Folgen mit sich brächten, ist von großer Bedeutung. Obschon die Unterschiede zwischen den schulischen Niveaus (Vor-, Grund-, Sekundar- und Hochschule) und zwischen den Behinderungsarten selbstverständlich wesentlich sind und ihnen bei der Planung und Durchführung von präzisen Maßnahmen große Beachtung beigemessen werden muß, so wäre es dennoch ein Fehler, ihnen den Vorrang zu gewähren, indem man diese Konzepte als Grundlage für das gesamte Programm anwendet. Es ist weitaus zufriedenstellender, in bezug auf eine begrenzte Anzahl von Schlüsselthemen oder -problemen, die allen Ebenen und allen Behinderungen gemein sind, das Arbeitsprogramm aufzustellen und über sein Vorangehen und seine Ergebnisse zu berichten. Die vorgeschlagenen Themen weichen von den im Jahr 1984 in den Schlußfolgerungen des Rates ermittelten Prioritäten ab und lauten wie folgt :

- Sondersysteme und integrierte Situationen : Verantwortung, Zusammenarbeit und Bewertung der betreffenden Kosten
- Lehrer und Eltern : Kooperation und Training für neue Rollen
- Lernsituation : Individualisierung und der Beitrag neuer Technologien
- Ausgefülltes Schulleben : physischer Zugang und soziale Beteiligung
- Übergang : Übergang zur Berufsausbildung, Hochschule, Beschäftigung.

12. Die Kommission schlägt vor, daß der Arbeitsgruppe für schulische Eingliederung ein neues Mandat übertragen wird, damit sie gemeinsam mit der Kommission an einem vierjährigen Aktionsprogramm und all seinen Aspekten arbeiten kann. Dies würde die Aufgabe einschließen, ein Arbeitsprogramm und eine Arbeitsorganisation auszuarbeiten (sämtliche eventuell erforderlichen Studien und Seminare eingeschlossen), um sicherzustellen, daß zu Ende des Programmes eine Analyse vorliegt über die durch die fünf festgelegten Themen aufgeworfenen Probleme und die rechte Art, diese zu lösen. "Welches sind die Bedingungen, die eine erfolgreiche Eingliederung (im Gegensatz zu einfacher Unterbringung) begünstigen" sollte der Leitsatz sämtlicher Aktivitäten sein.

13. Um die Möglichkeiten des Erfahrungsaustausches in den vier Jahren zu erweitern und um den Ermittlungsbereich auszudehnen, auf dem die abschließende Analyse basiert, schlägt die Kommission vor, folgende Aktivitäten in das Programm aufzunehmen :

- die Beteiligung jener Personen am Schul-Studien-Besuchsprogramm weiter zu erhöhen, die direkt mit Sonderausbildung und Eingliederung zu tun haben.
- für die Dauer von vier Jahren Errichtung eines Netzes von Integrationsmodellvorhaben auf lokaler Ebene, die von den nationalen Behörden ausgewählt werden auf der Grundlage von Kriterien, die von der Kommission in Zusammenarbeit mit der Arbeitsgruppe unter besonderer Berücksichtigung der in Paragraph 11 aufgeführten vorrangigen Themen festgelegt werden;
- Fortsetzung in den Bemühungen um die Schaffung einer europäischen Datenbank für Fragen bezüglich der Erziehung behinderter Kinder (einschließlich des Problems der Eingliederung) mit geeigneten Rollen, die dem "Eurydice"- und dem "Handynet"-Projekt zugeteilt werden;
- Die Möglichkeiten, die der Einsatz der Neuen Informations-technologien im Bildungswesen bietet, sollten überlegt und wirksam dazu benutzt werden, die Eingliederung behinderter Kinder in die normalen Schulsysteme zu erleichtern.

14. Die Kommission schlägt vor, das vierjährige Aktionsprogramm am 1. Januar 1988 zu starten und am 31. Dezember 1991 zu beenden, wobei die zweite Hälfte des Jahres 1987 eine Periode der Arbeitsvorbereitung mit Unterstützung der Arbeitsgruppe für schulische Eingliederung darstellt.

Die nationalen Mitglieder dieser Arbeitsgruppe sind von den jeweils auf dem Gebiet der Bildung zuständigen Instanzen zu benennen.

Beschluß
des Bundesrates

zum

Bericht der Kommission der Europäischen Gemeinschaften über
die Eingliederung von behinderten Kindern und Jugendlichen
in das normale Schulsystem - Ein Programm zur positiven
Vorgangsweise auf Gemeinschaftsebene

KOM(87) 94 endg.; Ratsdok. 5518/87

Der Bundesrat hat von einer Stellungnahme zu der Vorlage
abgesehen.

Der Beschluß ist gemäß § 35 GO BR gefaßt worden.