

Universität zu Köln
Humanwissenschaftliche Fakultät
Department Heilpädagogik
Seminar für den Förderschwerpunkt geistige Entwicklung
Dr. Jürgen Münch

Inklusion als Bereicherung für die Gesellschaft

Eine Betrachtung unter Berücksichtigung bildungsökonomischer Aspekte.

Schriftliche Hausarbeit im Rahmen der Ersten Staatsprüfung,
dem Landesprüfungsamt für Lehrämter vorgelegt von:

Andreas Bruns

Matrikelnr. 3839907

Am Duffesbach 12
50677 Köln
0221/9334655
bruns.andreas@gmx.de

Köln, den 15. Oktober 2008

Inhalt

Abbildungsverzeichnis.....	3
Tabellenverzeichnis	4
Abkürzungsverzeichnis.....	5
1. Einleitung	6
2. Integration – Inklusion	8
2.1 Begriffliche Annäherung.....	8
2.2 Inklusion als internationale Leitidee.....	9
2.2.1 UNO	9
2.2.2 Salamanca-Erklärung (UNESCO)	10
2.2.3 EU.....	11
2.2.4 KMK-Empfehlungen und gesetzliche Verankerung	11
2.3 Pädagogische Begründung.....	12
3. Bildungsfinanzierung.....	14
3.1 Finanzierung der sonderpädagogischen Förderung.....	14
3.2 Finanzierungsmodelle nach Cor W. Meijer	14
3.3 Inklusionsfördernde und inklusionshemmende Faktoren	17
3.3.1 Inklusionshemmende Faktoren	17
3.3.2 Inklusionsfördernde Faktoren	18
3.4 Bildungsfinanzierung in der BRD	19
3.4.1 Das Bildungsbudget	20
3.4.1.1 Finanzierungsbetrachtung	21
3.4.1.2 Durchführungsbetrachtung	22
3.4.2 Höhe und Entwicklung der Bildungsfinanzierung in der BRD	24
3.5 Die Bildungsfinanzierung der BRD im internationalen Vergleich	26
3.5.1 Ausgaben pro Schüler	27
3.5.2 Anteil der Ausgaben am BIP	28
3.5.3 Anteile der privaten und öffentlichen Ausgaben	30
3.5.4 Anteil der Bildungsausgaben an den öffentlichen Ausgaben.....	33
3.5.5 Auswertung und Bezug zur Inklusion	34

4. Die Kosten bei integrierter und separater Unterbringung von Schülern mit Förderbedarf.....	39
4.1 Methode	40
4.2 Berlin-Neukölln.....	42
4.3 Brandenburg: Landkreis Oder-Spree.....	44
4.4 Schleswig-Holstein: Landkreis Segeberg.....	45
4.5 Ergebnisse insgesamt und Empfehlungen	46
4.5.1 Auswertung der Ausgangshypothesen.....	46
4.5.2 Zusammenfassung und Empfehlungen.....	47
4.6 Internationale Studien zu den Kosten bei integrierter und separater sonderpädagogischer Unterrichtung	48
5. Sozioökonomische Teilhabe als Bereicherung für die Gesellschaft.....	50
5.1 Berufschancen von Schülern mit sonderpädagogischem Förderbedarf.....	50
5.2 Steigerung der Berufschancen von Schülern mit Förderbedarf durch Integra- tion.....	52
5.3 Soziale Kosten	54
5.3.1 Externe Effekte	55
5.3.2 Produktionsentscheidungen mit und ohne Berücksichtigung externer Effekte.....	56
5.3.3 Internalisierung externer Kosten nach Pigou	59
5.4 Externe Kosten im deutschen Bildungssystem	61
5.5 Fazit.....	67
6. Fazit.....	68
Literaturverzeichnis.....	71
Anhang.....	78

Abbildungsverzeichnis

Abb. 1: Bildungsausgaben 2005 nach finanzierenden Sektoren.....	21
Abb. 2: Bildungsausgaben 2005 nach Bildungsbereichen.....	22
Abb. 3: Anteile an staatlichen Ausgaben nach Schularten 2004.....	23
Abb. 4: Ausgaben (Grundmittel) der öffentlichen Haushalte für Bildungswesen, Wissenschaft und Kultur 1975-2004 in Mrd. Euro.....	24
Abb. 5: Ausgaben (Grundmittel) der öffentlichen Haushalte für Bildungswesen, Wissenschaft und Kultur 1975-2004 in % am BIP.....	25
Abb. 6: Jährliche Ausgaben für Bildungseinrichtungen pro Schüler nach Bildungsstufen.....	28
Abb. 7: Ausgaben für Bildungseinrichtungen 2004 in % am BIP.....	29
Abb. 8: Ausgaben für Primarstufe und Sekundarstufe I 2004 in % am BIP.....	30
Abb. 9: Private Anteile an den gesamten Bildungsausgaben 2004 in %.....	31
Abb. 10: Gesamte öffentliche Bildungsausgaben 2004 in % am BIP.....	32
Abb. 11: Öffentliche Bildungsausgaben in % der gesamten öffentlichen Ausgaben.....	33
Abb. 12: Produktionsentscheidung ohne externe Effekte.....	57
Abb. 13: Produktionsentscheidung unter Berücksichtigung externer Effekte.....	58
Abb. 14: Allokationsoptimale Pigou-Steuer.....	60
Abb. 15: Externe Kosten der Bildung.....	63
Abb. 16: Gesellschaftliche Gesamtkosten bei verschiedenen Lebensläufen.....	65

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Mögliche Modelle der Finanzierung sonderpädagogischer Förderung nach Cor W. Meijer (nummeriert)	15
Tabelle 2: Notwendige Mehrausgaben, um 2004 den Anteil am BIP von 1975 und 1995 zu erreichen	26
Tabelle 3: unitcosts pro integriertem Schüler und fiktive unitcosts pro Schüler an der Sonderschule in Berlin-Neukölln.....	43
Tabelle 4: unitcosts pro integriertem Schüler und fiktive unitcosts pro Schüler an der Sonderschule im Landkreis Oder-Spree	44
Tabelle 5: unitcosts pro integriertem Schüler an 2 Grundschulen und fiktive unitcosts pro Schüler an der Sonderschule im Landkreis Segeberg	45

Abkürzungsverzeichnis

BIP	Bruttoinlandsprodukt
BLK	Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung
BRD	Bundesrepublik Deutschland
EU	Europäische Union
GU	Gemeinsamer Unterricht
ISCED	International Standard Classification of Education
KMK	Ständige Kultusministerkonferenz der Länder
PPP	Purchasing Power Parity
SGB	Sozialgesetzbuch
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organisation
UNO	United Nations Organization

1. Einleitung

Über die Tatsache, dass integrative oder inklusive Unterrichtung von Kindern mit und ohne Behinderung für alle Beteiligten Vorteile mit sich bringt, herrscht in fachwissenschaftlichen Kreisen Einigkeit. Nicht nur, dass nach lerntheoretischen Erkenntnissen heterogene Lerngruppen, entgegen dem in Deutschland, insbesondere in den so genannten bildungsnahen Schichten, vorherrschenden Irrglauben, die Kinder würden in möglichst leistungshomogenen Lernumfeldern bestmöglich gefördert, ein besseres Lernklima und somit bessere Voraussetzungen für alle Kinder schaffen. Darüber hinaus verhilft Inklusion den Kindern zu verbesserten sozialen Kompetenzen und der Umgang mit vielfältig verschiedenen Mitmenschen, sei das Unterscheidungsmerkmal nun das Geschlecht, der ethnische oder kulturelle Hintergrund oder eine vorhandene oder nicht vorhandene Behinderung, wird zur Selbstverständlichkeit. Anhand dieser Erkenntnisse und moralisch ethischer Wertvorstellungen existieren zahlreiche internationale sowie nationale Resolutionen, welche die Integration/Inklusion klar befürworten und deren Umsetzung fordern, in vielen Ländern ist die Forderung in die Gesetzgebung eingeflossen, auch in der BRD. Auch auf politischer Ebene herrscht also Einigkeit.

Allerdings kommt bei aller Einigkeit auch immer wieder die Frage der finanziellen Realisierbarkeit auf, denn das Ziel der Inklusion sei nicht nur sinnvoll, sondern eben auch teuer, und vor allem in der BRD teurer als die Unterrichtung in den Sonderschulen. Angesichts knapper Mittel und leerer Kassen von Ländern und Kommunen seien die noblen Pläne der Inklusion nicht oder nur bedingt realisierbar. Dies sieht auch das Bundesverfassungsgericht so, und hat dementsprechend den Ländern bei der Wahl des geeigneten Förderortes für Kinder mit sonderpädagogischem Förderbedarf, entgegen der Gesetzgebung, die die Beschulung in Regelschulen klar der in Sonderschulen gleich stellt, in einem Urteil vom 08.10.1997 das Recht auf einen Haushaltsvorbehalt eingeräumt.

In der vorliegenden Arbeit soll herausgestellt werden, ob die Argumentation, Inklusion, bzw. die inklusive Beschulung von Kindern mit sonderpädagogischem Förderbedarf sei zu teuer, tragbar ist. Dazu soll die Studie *Kosten bei integrierter und separater sonderpädagogischer Unterrichtung* von Ulf Preuss-Lausitz aus dem Jahre 2000 näher

beleuchtet werden, in welcher er Anhand einer Querschnittsstudie in drei Landkreisen/Stadtbezirken der Frage nachgegangen ist, was denn nun wirklich teurer sei, die sonderpädagogische Unterrichtung in Sonderschulen oder die in integrativen Situationen. Zum besseren Verständnis der finanzpolitischen Situation des Bildungssektors in Deutschland soll vorangehend, nach einer kurzen Einführung in die Thematik Integration/Inklusion, die Bildungsfinanzierung in der BRD genauer betrachtet werden. Dabei soll der Augenmerk darauf liegen, welche Strukturen der Bildungsfinanzierung in der BRD zugrunde liegen, welchen Einfluss diese auf die Inklusion haben (können), und wie es um den Stellenwert der Bildung in Deutschland, zumindest in finanzpolitischer Hinsicht, bestellt ist.

Abschließend soll die Frage der sozialen Gerechtigkeit im deutschen Bildungssystem gestellt und deren Auswirkungen auf Schüler mit sonderpädagogischem Förderbedarf untersucht werden. Dabei soll auch aus ökonomischer Sichtweise der Nutzen von Bildungsinvestitionen mit besonderem Blick auf Schüler mit Förderbedarf diskutiert werden.

Der Verfasser ist sich der Gefahr bewusst, mit dem in der Arbeit vorhandenen Argumentationsstrang in eine von ethisch moralischen Wertvorstellungen befreite Kosten-Nutzen Betrachtung eines Menschenrechtes zu geraten. Darum sei an dieser Stelle ausdrücklich betont, dass der Stellenwert von bestmöglicher Bildung und gesellschaftlicher Teilhabe aller in dieser Gesellschaft lebenden Menschen nicht in monetären Werten zu messen ist, und keinesfalls eine rein ökonomische, Kosten-Nutzen orientierte Betrachtung der Thematik Inklusion oder Bildung allgemein befürwortet werden soll. Im Gegenteil soll hervorgehoben werden, dass eine bestmögliche Bildungssituation inklusive Inklusion auch bei erheblichem finanziellen Mehraufwand höchst erstrebenswert wäre.

Zur besseren Lesbarkeit wird in der vorliegenden Arbeit durchgehend das männliche Genus verwendet, womit beide Geschlechter gemeint sind.

2. Integration – Inklusion

2.1 Begriffliche Annäherung

Die Termini Integration und Inklusion sind in zahlreichen nationalen sowie internationalen Publikationen der Bereiche Pädagogik, Sonderpädagogik, Soziologie etc. allgegenwärtig. Nicht immer sind die beiden Begriffe klar voneinander abzugrenzen. So beschreibt zum Beispiel Andreas Hinz: „... die zunehmende Verwirrung um zwei viel benutzte und wenig geklärte Begriffe ...“ (2002, S. 354) und stellt weiterhin fest, dass sich „... in vielen Quellen ein sehr pragmatischer und praxisbezogener Zugang [findet]“ (ebd.), es allerdings an theoretischen Aussagen über eben diese Begriffe und die damit verbundenen Konzepte weniger zu finden gibt (vgl. ebd.). Noch deutlicher bringt Bürli es zum Ausdruck: „Die beiden nicht eindeutig und konsequent verwendeten Ausdrücke bedeuten einmal das Gleiche, einmal charakterisieren sie ... unterschiedliche Positionen“ (2003, S. 7). Der Begriff Integration fand seine Verwendung zunächst überwiegend im Kontext interkultureller Pädagogik, seit den siebziger Jahren des vergangenen Jahrhunderts hat er sich auch als Bezeichnung für die gemeinsame Erziehung von Kindern mit und ohne Behinderung etabliert (vgl. Deppe-Wolfinger, 2004, S. 30). Integration kann unter Berücksichtigung der ersten integrativen Schulversuche in der BRD und der daraus erwachsenen Disziplin der Integrationsforschung als ein Versuch der Wiedereingliederung von Menschen mit Behinderung in die Regelschule betrachtet werden (vgl. Bürli, 2003; Deppe-Wolfinger, 2004; Preuss-Lausitz, 2002).

Das Konzept der Inklusion versteht sich dem entgegen als das „radikalere Konzept“ (Bürli, 2003, S.7). Die Befürworter des Terminus Inklusion sehen in diesem Konzept weitaus mehr als die schulische Integration. Hervorzuheben ist die Kritik daran, dass eine Integration im Sinne einer Wiedereingliederung zwangsläufig „... Ausgrenzung und Desintegration voraus[setzt], denn nur wer nicht dazu gehört, muss integriert werden“ (Deppe-Wolfinger, 2004, S. 30). Dementsprechend steht nach dem Leitgedanken der Inklusion „Nicht mehr die Frage nach den Voraussetzungen eines Kindes für den Schulbesuch ... im Vordergrund, sondern die nach den pädagogischen, organisatorischen und kulturellen Potentialen der Schule.“ (Münch, 2006, S. 9). In

diesem Sinne sollte die Schule als *eine Schule für alle* in der Lage sein, alle Kinder ihres Einzugsgebietes, unabhängig von ihren sprachlichen, ethnischen, intellektuellen und körperlichen Voraussetzungen aufzunehmen und ggf. im nötigen Umfang zu unterstützen (vgl. Münch, 2006, S.9; Deppe-Wolfinger, 2004, S. 34). Darüber hinaus beschränkt sich das Modell der Inklusion nicht auf den schulischen Bereich, sondern strebt ein gesamtgesellschaftliches Modell der Nichtaussonderung von Menschen mit Behinderung an.

Um dem Fokus der vorliegenden Arbeit auf die Finanzierung des Bildungssystems mit besonderem Blick auf Integration/Inklusion Rechnung zu tragen, sollen im Hinblick auf die oben genannten definitorischen Schwierigkeiten im Folgenden die Begriffe Integration und Inklusion synonym verwendet werden. Beide Begriffe werden in erster Linie in Sinne der gemeinsamen Unterrichtung von Schülern mit und ohne Behinderung verwendet. Im weiteren Sinne soll dabei die Teilhabe von Menschen mit Behinderung in allen Bereichen gesellschaftlichen Lebens berücksichtigt werden.

2.2 Inklusion als internationale Leitidee

Integration ist längst keine Forderung mehr, die nur von der Pädagogik gestellt wird. „Die Forderung nach Integration wird heute im internationalen Diskurs als das Bemühen um die Realisierung eines Menschenrechtes begriffen ...“ (Feuser, 2003, S. 5), und ist „eine international anerkannte Politik“ (Wilhelm, Eggertsdóttir & Marinósson, 2006, S. 13f.). Dem entsprechend finden sich Deklarationen und Leitideen seitens der UNO, der UNESCO und der Europäischen Union, welche die Inklusion aller Menschen in die Gesellschaft und insbesondere in die schulische Ausbildung fordern (vgl. ebd., S. 14; Bürli, 2003, S. 1ff.).

2.2.1 UNO

Seitens der UNO sind zahlreiche Deklarationen erschienen, welche sich mit den Menschenrechten im Allgemeinen und den Rechten behinderter Personen befassen. Insbesondere zu nennen wären an dieser Stelle die Deklaration der Rechte geistig behinderter Personen, die Deklaration der Rechte behinderter Personen und die Standardregeln über Chancengleichheit für Menschen mit Behinderung (vgl. Bürli, 2003, S.

2). „Die Deklarationen der UNO haben weltweite Gültigkeit, sind also ... ein Maßstab dafür, wie sich die internationale Gemeinschaft zur Rechts- und Chancengleichheit von behinderten Menschen ... und Integration stellen“ (ebd., S. 2). Zusammenfassend deklariert die UNO in diesen Dokumenten unter anderem die Rechte behinderter Personen auf Bildung und auf gesellschaftliche Teilhabe. Sonderschulen sind demnach nur dann akzeptabel, wenn Regelschulen noch keine adäquaten Angebote machen können, und auch dann nur als Vorbereitung der Integration (vgl. ebd.).

2.2.2 Salamanca-Erklärung (UNESCO)

Vom 7. bis zum 10. Juni 1994 tagte die Weltkonferenz: „Pädagogik für besondere Bedürfnisse: Zugang und Qualität“ der schweizerischen UNESCO, an der sich 92 Regierungen und 25 internationale Organisationen beteiligten (vgl. UNESCO, 1994, S. 2). Die von der Konferenz beschlossene Erklärung und der Aktionsrahmen bedeuteten für viele einen „politischen Meilenstein“ (Schumann, 2003, S. 21), und „stellen einen weltweiten Konsens über zukünftige Richtungen der Pädagogik für besondere Bedürfnisse dar“ (UNESCO, 1994, S. 2).

Im Kern der Salamanca Erklärung steht die klare Befürwortung von integrativen Schulen als bestmögliche Form der schulischen Bildung unter Bezugnahme auf die allgemeine Erklärung der Menschenrechte von 1948 und auf Deklarationen der Vereinten Nationen. Es wird dabei zum Leitprinzip erhoben, „dass Schulen **alle Kinder** [Hervorhebung im Original], unabhängig von ihren physischen, intellektuellen, sozialen, emotionalen, sprachlichen oder anderen Fähigkeiten, aufnehmen sollten“ (ebd., S.4). Hierbei sollten die Schulen Wege finden, alle Kinder erfolgreich zu unterrichten und den Kindern mit speziellen Bedürfnissen die erforderlichen Ressourcen zur Verfügung zu stellen. Integrativer Unterricht soll durch individuelle Curricula und eine kindzentrierte Pädagogik, welche sich an die Bedürfnisse jeden Kindes, an die Art und das Tempo des Lernprozesses anpasst, die erfolgreiche Unterrichtung aller Kinder gewährleisten.

Die Zuweisung von Kindern zu Sonderschulen sollte der Ausnahmefall sein, bestehende Sonderschulen sollten zu Trainings- und Ressourcenzentren umfunktioniert werden, sowie die kleine Zahl von Schülern mit Behinderungen beherbergen, „denen in Regelschulklassen und Regelschulen nicht entsprochen werden kann“ (ebd., S. 6).

Des Weiteren wird in der Erklärung die Bedeutung von schulischer Integration für die Entwicklung einer inklusiven, nicht diskriminierenden Gesellschaft erläutert, sowie Abstand von einem defizitorientierten Verständnis von Behinderung genommen. Als bestmögliche Voraussetzung für eine erfolgreiche schulische Integration wird die Form der gemeindenahen Beschulung angesehen (vgl. ebd., S. 5).

Darüber hinaus enthält die Erklärung einen Aktionsrahmen mit Leitlinien für den Fortschritt der Integration auf regionaler, nationaler und internationaler Ebene, welcher die Felder Politik und Organisation, Schulfaktoren, Rekrutierung und Ausbildung pädagogischen Personals, externe unterstützende Systeme, Prioritäten, Perspektiven in der Gemeinde sowie erforderliche Mittel in Augenschein nimmt (ebd., S. 6ff.).

2.2.3 EU

Der Rat der europäischen Union hat unter anderem in Anschluss an die UN-Standardregeln über Chancengleichheit für Menschen mit Behinderung einen Beschluss zur Umsetzung der Chancengleichheit für behinderte Menschen innerhalb der europäischen Union verabschiedet, sowie einen entsprechenden Leitfaden für empfehlenswerte Praktiken herausgegeben (vgl. Bürli, 2003, S. 3).

Auch hier wird zur Chancengleichheit und Verbesserung der Lebensqualität der Zugang zu Regelschulen und die gesellschaftliche Teilhabe von Menschen mit Behinderung postuliert (ebd., S. 3f.). Ferner wird darauf hingewiesen, dass es das Ziel der Schulen sein muss, allen Schülern mit Hinblick auf besondere Bedürfnisse eine qualitativ hochwertige Ausbildung und einen maximalen Zugang zu bieten (ebd., S. 4).

2.2.4 KMK-Empfehlungen und gesetzliche Verankerung

Auch die *Empfehlungen zur sonderpädagogischen Förderung in den Schulen der Bundesrepublik Deutschland*, 1994 herausgegeben von der ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder (KMK) „tragen ... einem gewandelten pädagogischen Selbstverständnis Rechnung“ (S. 2), und betonen, dass „Die Bildung behinderter junger Menschen ... verstärkt als gemeinsame Aufgabe für grundsätzlich alle Schulen anzustreben“ sei (ebd.). Es wird auf eine individualisierende und nicht mehr vorrangig institutionenbezogene Sichtweise von sonderpädagogischer Förderung verwiesen, und

als Ziel erklärt, „die Bemühungen um gemeinsame Erziehung und gemeinsamen Unterricht für Behinderte und Nichtbehinderte zu unterstützen“ (ebd., S. 3), sofern „die notwendige Qualität und der erforderliche Umfang der Fördermaßnahmen gesichert werden“ (ebd.).

Den oben genannten Postulaten entsprechend kann man festhalten, dass sich das Integrationsprinzip als internationale Leitidee inner- und außerhalb der Sonderpädagogik gefestigt hat. „Im OECD Raum ist in den Gesetzgebungen der meisten Mitgliedsstaaten ... festgehalten, dass alle schulpflichtigen Kinder ein Recht auf Bildung haben“ (Bürli, 2003, S. 9). In der BRD sind insbesondere das Antidiskriminierungsgesetz (Grundgesetz, Artikel 3, Absatz 3), die Schulgesetze der Länder sowie das 9. Sozialgesetzbuch (SGB IX) festzuhalten¹.

2.3 Pädagogische Begründung

Seit den ersten Forderungen nach Integration und den darauf folgenden, von teilweise heftigem Widerstand begleiteten ersten Schulversuchen existieren Zweifel an der Qualität von integrativem Unterricht (vgl. Preuss-Lausitz, 2002, S. 458). Besonders deutlich werden die Ängste von Eltern nicht behinderter Kinder, welche befürchten, dass ihre Kinder im integrativen Unterricht nicht ihren Kompetenzen entsprechend gefordert und gefördert werden. Ebenso fürchten Eltern von Kindern mit Förderbedarf um die für ihre Kinder notwendige Hilfestellung und Aufmerksamkeit. Insgesamt ist in der BRD der Glaube an eine bestmögliche Förderung in möglichst homogenen Lerngruppen weit verbreitet (vgl. Schumann, 2003, S. 25).

Dem entgegen stehen Ergebnisse der Lernforschung und internationale Vergleichsstudien. Dreher und Reich bemerken: „Die zu frühe Auswahl und Verteilung der Lerner widerspricht durchgängig den Ergebnissen der Lernforschung“ (2006, S. 84), und Deppe-Wolfinger (2004) spricht von „dem Dogma, dass Schüler(innen) nur in homogenen Lerngruppen gut gefördert werden können“ (S. 25). Dem entgegen setzt sie die Ergebnisse der PISA Studie, nach welcher der Leistungsabstand zwischen den

1 In welchem unter anderem die Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben und Leistungen zur Teilhabe am Leben in der Gemeinschaft geregelt sind.

stärksten und den schwächsten Schülern im Vergleich zu den anderen Ländern in der BRD deutlich der größte ist, wobei die stärksten Schüler lediglich im Durchschnitt liegen (vgl. ebd.). Preuss-Lausitz belegt anhand mehrerer Studien, dass „im Bereich der Lernbehinderten ... integrativ ... sowohl national (Tent 1991; Hildeschmidt, Sander 1996) als auch international (Häberlin 1990) bessere Schulleistungen nachgewiesen [werden]“ (2002, S. 461). Unter Verzicht auf klassische Leistungsvergleiche wurden ähnlich positive Ergebnisse auch bezüglich der integrativen Unterrichtung geistig behinderter Kinder erzielt (ebd., S. 462). Als einheitlich kann man die Erkenntnis bezeichnen, dass alle, auch die leistungsstarken Schüler, in integrativen Unterrichtssituationen überwiegend bessere, in keinem Fall aber schlechtere Ergebnisse erzielen als solche in homogenen Lerngruppen (vgl. ebd.; Deppe-Wolfinger, 2004, S. 27; Schumann, 2003, S. 24).

Darüber hinaus stellt Preuss-Lausitz ein signifikant besseres Klassenklima in integrativen Klassen sowie eine höhere Schulzufriedenheit und eine größere Akzeptanz von Behinderung im Vergleich zu Regel- und Sonderschulklassen fest und folgert, dass somit die „Vermutung, dass Kinder mit sonderpädagogischem Förderbedarf ... in integrativen Schulen leiden und deshalb ungern zur Schule gehen, zurückgewiesen werden [kann]“ (2002, S. 463). Weiter stellt er „sogar einen Transfereffekt in Richtung besserer Akzeptanz von Ausländern“ (ebd.) fest, und attestiert dem gemeinsamen Unterricht einen positiven Effekt zur demokratischen Sozialisation (vgl. ebd.). Auch Bürli (2003) und Deppe-Wolfinger (2004) sehen in der schulischen Integration einen wesentlichen Beitrag für eine gesamtgesellschaftliche Entwicklung hin zu mehr Toleranz und Inklusion.

3. Bildungsfinanzierung

3.1 Finanzierung der sonderpädagogischen Förderung

Die 1999 vorgelegte Studie der European Agency for Development in Special Needs Education, herausgegeben von Cor W. Meijer „zeigt deutlich, dass die Finanzierung der sonderpädagogischen Förderung für die Verwirklichung einer integrierten Unterrichtung einen der wichtigsten Faktoren darstellt“ (S. 7). Bezüglich der oben genannten Bemühungen hin zu einem inklusiven Schulsystem geht Meijer davon aus, dass „es weitgehend von der Finanzierung abhängt, welche Maßnahmen entwickelt und durchgeführt werden“ (ebd., S. 9). Dementsprechend wurden in der Studie die verschiedenen Finanzierungssysteme der 17 Mitgliedsländer und deren Auswirkungen auf die Inklusion untersucht, indem sie mit der Art der sonderpädagogischen Förderung in den jeweiligen Ländern in Verbindung gesetzt wurden. Die Daten zur Finanzierung wurden mittels auf einem von der European Agency entwickelten Fragebogens basierenden Länderberichten erhoben. Sie behandeln die Themenbereiche Entscheidung über die Vergabe und Verwendung der Mittel, Effektivität und Effizienz der Finanzierung, Verhaltensstrategien und Rechenschaftspflicht. Die Daten zur sonderpädagogischen Förderung stammten aus aktualisierten Länderberichten einer vorangegangenen Studie.

In der Auswertung stellt Meijer fest, dass verschiedene Finanzierungssysteme sich vor allem auf die Flexibilität des Angebots sonderpädagogischer Förderung auswirken können. „Sie können förmliche Verfahren ... erforderlich machen, Bürokratie verursachen ... sich auf die Position der Eltern auswirken oder die Notwendigkeit einer Dezentralisierung ... deutlich machen“ (ebd., S. 173).

3.2 Finanzierungsmodelle nach Cor W. Meijer

Um die Daten der Länder auswerten zu können, entwickelt Meijer verschiedene mögliche Modelle zur Finanzierung sonderpädagogischen Förderbedarfs. Anhand der Ergebnisse der Studie stellt Meijer fest, dass es aufgrund der großen Unterschiede der Finanzierungssysteme in den Ländern „nicht möglich [ist], die teilnehmenden Länder

in wenige, deutlich abgegrenzte Kategorien einzuordnen“ (1999, S. 176). Eine weitere Schwierigkeit der Kategorisierung der Länder stellen dezentrale Strukturen dar, durch welche selbst innerhalb mancher Länder unterschiedliche Wege der Finanzierung vorzufinden sind (vgl. ebd.).

Um die Länder dennoch einzuordnen, orientiert sich Meijer zur Entwicklung der Modelle unter vielen für Finanzierungssysteme bedeutsamen Faktoren an zwei „für die Finanzierung der sonderpädagogischen Förderung relevantesten Parameter[n]“ (ebd., S.174): Zahlungsempfänger und Finanzierungsindikatoren. Der Parameter *Zahlungsempfänger* orientiert sich daran, wer oder welche Institution Mittel zugewiesen bekommt. Mittel können direkt an das Klientel vergeben werden, sie können an Sonderschulen oder Regelschulen, an regionale Einrichtungen oder an die Gemeinde vergeben werden (vgl. ebd.). An Finanzierungsindikatoren unterscheidet Meijer drei Hauptkategorien: die input-orientierte Finanzierung, die throughput-orientierte Finanzierung und die output-orientierte Finanzierung.

Die input-Finanzierung bezieht sich bei der Mittelvergabe direkt auf den festgestellten Bedarf auf Empfängerebene. Die throughput-Finanzierung „basiert auf den Funktionen oder Aufgaben, die erfüllt oder entwickelt werden müssen“ (ebd., S. 174f.). Bei der output-Finanzierung orientiert sich die Mittelzuweisung an sichtbaren Ergebnissen. Auch Kombinationen der verschiedenen Indikatoren sind möglich (vgl. ebd., S. 175). Aus der Kombination der verschiedenen Formen der beiden genannten Parameter ergeben sich folgende potentielle Finanzierungsmodelle:

Empfänger/ Indikator	Klient (Eltern)	Regelschule	Sonder- schule	Gemeinde	Regionale Einrichtung
Input	1	2	5	8	11
Throughput	-	3	6	9	12
Output	-	4	7	10	13

Tabelle 1: Mögliche Modelle der Finanzierung sonderpädagogischer Förderung nach Cor W. Meijer (nummeriert)
(Quelle: Meijer, 1999; eigene Darstellung)

Wie in Tabelle 1 ersichtlich, hat Meijer die Parameter *Empfänger* und *Indikator* in allen möglichen Varianten miteinander kombiniert. Da die Kombinationen des Klienten als Empfänger mit den Indikatoren throughput und output nicht denkbar bzw. nicht realistisch sind, ergeben sich 13 mögliche Formen der Finanzierung. Die Hauptmerkmale der verschiedenen Modelle lassen sich wie folgt zusammenfassen:

Klientelbezogene Finanzierung (1)

Das Klientel, also die Schüler selbst oder die Eltern, erhalten direkt Mittel zugewiesen, die sie nach ihrem Gedenken für die bestmögliche sonderpädagogische Förderung einsetzen können. Die Klienten können ihre Mittel über verschiedenen Arten von Gutscheinsystemen oder als Pauschalsumme erhalten.

Input Finanzierung (2;5;8;11)

Der jeweilige Empfänger erhält Mittel zur sonderpädagogischen Förderung, jeweils gemessen am festgestellten Bedarf. In der Regel wird als Bemessungsgrundlage die Zahl der Schüler mit Förderbedarf an einer Schule, in einer Gemeinde oder einer Region herangezogen. Je nach Differenziertheit der Diagnostik kann auch noch der Grad des Förderbedarfs hinzugezogen werden.

Throughput Finanzierung (3;6;9;12)

Der jeweilige Empfänger erhält Mittel zur Realisierung bestimmter Angebote oder Dienste. Die Mittel werden in der Regel einheitlich verteilt oder an der Gesamtschülerzahl bemessen. Die Mittelverteilung ist weder an bemessenem Bedarf noch an Ergebnisse gekoppelt.

Output Finanzierung (4;7;10;13)

Die Empfänger erhalten Mittel aufgrund eines positiv bewerteten Ergebnisses. Dieser output kann sehr unterschiedlich ausfallen. Es können die Leistungsergebnisse einer Schule oder Schulgruppierungen auf regionaler Ebene als Bemessungsgrundlage dienen. Ebenso kann eine möglichst geringe Zahl an Schülern mit Förderbedarf oder möglichst viele Verweisungen von Schülern mit Förderbedarf an die Regelschule als positiver output gewertet werden.

3.3 Inklusionsfördernde und inklusionshemmende Faktoren

Die Finanzierung der sonderpädagogischen Förderung hat insbesondere Einfluss auf die Motivation der beteiligten Personen und Instanzen, Inklusion zu verwirklichen (vgl. OECD, 1995, S. 79f.; Meijer 1999; Preuss-Lausitz, 2000). Implizit wird dabei die Annahme vorausgesetzt, dass alle Beteiligten möglichst viele Mittel, bzw. möglichst geringe Ausgaben anstreben.

3.3.1 Inklusionshemmende Faktoren

Meijer wertet sowohl reine input- sowie output-orientierte Modelle der Finanzierung als wenig förderlich zur Verbreitung der Inklusion. Bei rein input-orientierten Modellen, welche als Kriterium den festgestellten Förderbedarf verwenden, besteht eine deutliche Gefahr der Kategorisierung und Stigmatisierung von Schülern mit Förderbedarf. Werden die Mittel den Regelschulen zugewiesen, würden die Schulen unter Umständen für schlechte Leistungen (als Kriterium für Förderbedarf) ihrer Schüler belohnt, und hätten somit keinen Anreiz, ihre Qualität zu steigern. Bekommen die Sonderschulen Mittel aufgrund der Anzahl ihrer Schüler mit Förderbedarf zugewiesen, liegt auf der Hand, dass diesen die Motivation, Schüler an Regelschulen zu verweisen, fehlt (vgl. Meijer, 2000, S. 189). „Im allgemeinen belohnt dieses Modell Verhaltensstrategien, die im Hinblick auf das Ziel einer gemeinsamen Unterrichtung (*inclusion*) ineffektiv sind“ (ebd.). Eine Ausnahme bildet dabei die input-orientierte Finanzierung, welche als Empfänger direkt das Klientel bedient. Hier treten allerdings andere Probleme auf. Meijer weist darauf hin, dass zur Zuweisung der Budgets ein objektives Bewertungssystem vorhanden sein müsste. Da ein solches aber nicht existiert, könnten schülergebundene Budgets zu „komplizierten Diagnoseverfahren, Protokollen und Rechtsstreiten“ (ebd., S. 188) führen.

Bei rein output-orientierten Modellen besteht dagegen die Gefahr, dass die Bereitschaft von Regelschulen, Schüler mit Förderbedarf aufzunehmen sehr gering ist wenn das Kriterium Leistung eine Rolle spielt. Selbst wenn die von vornherein schlechteren Leistungen berücksichtigt würden, gäbe es nach Meijer noch weitere Einwände (vgl. ebd., S. 192). Sollte der Erfolg der Sonderschulen an der Zahl der Überweisungen ihrer Schüler zu Regelschulen gemessen werden, würden die Sonderschulen umso mehr Mittel bekommen, umso weniger Schüler sie hätten. (ebd., S. 192f.).

Es gibt über die Modelle von Meijer hinaus noch weitere denkbare negative Einflussfaktoren für die Inklusion. So wird in der OECD-Studie *Integrating Students with Special Needs into Mainstream Schools* von 1995 auf das (damalige) Finanzierungssystem der Niederlande hingewiesen, in welchem die Sonderschulen und Integration getrennt finanziert wurden. Die Schüler in Sonderschulen erhielten mehr Mittel als dieselben Schüler in integrativen Situationen. „This has left ordinary schools with few incentives to educate children with special needs and has made it attractive for special schools to take them on“ (Hegarty, 1995, S. 79f.). Auch private Trägerschaften von Sonderschulen, wie in der Studie in Irland vorgefunden, wirken sich negativ auf die Bereitschaft zur Inklusion aus (vgl. ebd., S. 80). Hegarty betont aber klar die Notwendigkeit einer zusätzlichen Mittelzuweisung für Schüler mit Förderbedarf: „... the extreme of allocating money per child regardless of educational need would clearly discourage heads of ordinary schools from taking on children with special needs“ (ebd.).

Weiter kann nach Preuss-Lausitz (2000) festgestellt werden, dass sich eine Verteilung der Kosten auf unterschiedliche Kostenträger negativ auf die Bereitschaft zur Inklusion auswirken kann, wenn keine Gesamtkostenrechnung aufgestellt wird, jede Instanz also nur in ihrem Bereich Kostenrechnungen aufstellt und sich demnach einzelne Kostenträger der Inklusion aufgrund dieser unvollständigen Rechnungen entgegenstellen.

3.3.2 Inklusionsfördernde Faktoren

Dementsprechend ist es nach der Studie von Ulf Preuss-Lausitz, auf die später noch genauer eingegangen wird, durchaus als inklusionsfördernd zu betrachten, wenn bei der Bemessung des Finanzaufwandes zur Realisierung von Inklusion eine gründliche Aufstellung aller Ausgaben und Ersparnisse durch integrative Unterrichtung durchgeführt wird (vgl. 2000).

Meijer favorisiert unter bestimmten Bedingungen das throughput-orientierte Modell. Er erkennt aber, wie auch Hegarty (1995) die Gefahr, dass Regelschulen bei einer pauschalen Mittelzuweisung nicht geneigt sind, Schüler mit Förderbedarf aufzunehmen (vgl. Meijer, 1999, S. 190). Ebenso sieht Meijer Vor- und Nachteile in einer throughput-orientierten Mittelzuweisung an die Sonderschulen. Als das günstigste Modell benennt er die throughput Finanzierung auf regionaler Ebene. Dabei stützt er sich auf

die Annahme, dass Dezentralisierung einen inklusionsbegünstigenden Faktor darstellt (vgl., S. 191; vgl. auch Hegarty, 1995, S. 80), und betont, dass „Außerdem ... auf diese Weise regionalen Unterschieden in Bezug auf lokale Gegebenheiten, Geschichte und Weltanschauung Rechnung getragen [wird]“ (1999, S. 191). Unter Berücksichtigung eventueller sozioökonomischer Besonderheiten bestimmter Regionen sieht Meijer keine Hinweise auf signifikante Differenzen in der Anzahl an Schülern mit Förderbedarf zwischen verschiedenen Regionen. „Daher können die Mittel einfach auf der Grundlage der Gesamtschülerzahlen ... oder eines anderen demographischen Faktors zugewiesen werden“ (ebd., S. 195). Allerdings müssten in ein solches System Elemente eines output-orientierten Modells in Hinblick auf die Rechenschaftspflicht bei der Verwendung der Mittel eingebunden werden (vgl. ebd., S. 194ff.).

3.4 Bildungsfinanzierung in der BRD

Die Bildungsfinanzierung in der BRD ist eine gleichermaßen komplexe, als auch in nationalen sowie internationalen Studien und der Fachliteratur ausführlich behandelte Materie, so dass in der vorliegenden Arbeit ohne Anspruch auf Vollständigkeit lediglich jene Aspekte herausgegriffen werden sollen, welche dem Verfasser als relevant für das Thema der Arbeit erscheinen. Darüber hinaus ergeben sich Abgrenzungsprobleme bei der Bewertung der Daten zu den Bildungsausgaben der BRD, da diverse verschiedene Berechnungsgrundlagen für die Veröffentlichung verschiedener Zahlen verwendet werden. „Das die Datenlage für Bildungsausgaben unzureichend ist, ist hinreichend bekannt“ (Himpele, 2007, S. 21). Auch wenn die Datensätze somit teilweise untereinander nicht direkt vergleichbar sind, ist es dennoch möglich, einige Größenordnungen und Trends mittels der zur Verfügung stehenden Daten aufzuzeichnen.

Nach einer kurzen Darstellung der wichtigsten Definitionen soll zunächst die Verteilung der Zuständigkeiten auf Bund, Länder, Kommunen und Private in Augenschein genommen werden (Finanzierungsbetrachtung). Des Weiteren ist zu betrachten, in welchem Umfang sich die zur Verfügung stehenden Mittel auf welche Bereiche der Bildung verteilen (Durchführungsbetrachtung). Die Höhe der Bildungsausgaben in Deutschland soll auf ihre Entwicklung hin und im internationalen Kontext betrachtet und im Anschluss allgemein und im Hinblick auf Inklusion bewertet werden.

3.4.1 Das Bildungsbudget

Zur Quantifizierung der Bildungsfinanzierung hat sich in Deutschland die Darstellung des so genannten *Bildungsbudgets* etabliert, welches sich seit dem Jahr 2000 einer modifizierten Abgrenzungssystematik bedient (vgl. Dohmen, Klemm & Weiß, 2004, S. 60). Demnach setzt sich das Bildungsbudget aus folgenden Ausgaben zusammen: Ausgaben für öffentliche und private Kindergärten, Schulen und Hochschulen (ohne Forschung), duale Ausbildung und Weiterbildung, Ausgaben und Förderung der Bildungsteilnehmer. Erweitert um die Ausgaben für Forschung sowie sonstige Ausgaben spricht man vom *Budget für Bildung, Forschung und Wissenschaft* (vgl. ebd.). Dieses wurde bis 2006 jährlich von der Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung (BLK) veröffentlicht. Seit 2007 wird das Budget vom statistischen Bundesamt herausgegeben. Hier wird nun auch nach national und international abgegrenzten Kriterien zur Berechnung des Bildungsbudgets unterschieden. In internationaler Abgrenzung werden die Daten nach der ISCED 97² Gliederung (International Standard Classification of Education) erhoben. Darüber hinaus werden *zusätzliche bildungsrelevante Ausgaben in nationaler Abgrenzung, Ausgaben für Forschung und Entwicklung*³ sowie *Ausgaben für die sonstige Bildungs- und Wissenschaftsstruktur* (vgl. statistisches Bundesamt 2008, S. 2) in abgegrenzter Form in das Budget einbezogen. Das Bildungsbudget wird nach dem kameralistischen Rechnungswesen⁴ ermittelt. Des Weiteren werden die ermittelten Daten zum einen nach dem *Durchführungskonzept* und zum anderen nach dem *Finanzierungskonzept* dargestellt. Im Durchführungskonzept wird aufgeschlüsselt, welche Mittel in welche Bereiche der Bildung fließen und setzt die Mittelaufwendung in Zusammenhang zu nicht-monetären Daten wie z. B. die Zahl der Schüler. Dagegen betrachtet das Finanzierungskonzept die Herkunft des Bildungsbudgets, also die Verteilung der Lasten auf die einzelnen Kostenträger (vgl. ebd., S. 4).

2 Siehe Anhang

3 Welche in den ISCED Kriterien zum Teil schon enthalten sind, zugunsten eines korrekten Gesamtergebnisses aus diesen aber wieder herausgerechnet werden.

4 Im kameralistischen Rechnungswesen werden die Ausgaben und Einnahmen einer Rechnungsperiode berücksichtigt und nicht wie im kaufmännischen die Aufwendungen und Erträge (vgl. hierzu auch Dohmen et. al. 2004, S. 60f.).

3.4.1.1 Finanzierungsbetrachtung

Die Finanzierung des Bildungssystems in der BRD ist geprägt vom Föderalismus und der Kulturhoheit der Länder. So verteilen sich nicht nur Kompetenzen, sondern auch die zu tragenden Ausgaben für das Bildungssystem nicht nur auf private und öffentliche Mittel, sondern innerhalb der öffentlichen Ausgaben auf Bund, Länder und Kommunen (vgl. Dohmen et al, 2004, S. 67f.). Die Länder tragen die Zuständigkeit für so genannte innere Schulangelegenheiten (insbesondere die Gehälter der Lehrer), die Kommunen kümmern sich um die äußeren Schulangelegenheiten (z.B. Transportkosten, Instandhaltung der Gebäude etc.) und der Bund tätigt in erster Linie Ausgaben für Forschung, sowie für die Förderung von Bildungsteilnehmern (z.B. BAföG) (vgl. ebd.). Die privat finanzierten Anteile fallen vor allem im Bereich der dualen Ausbildung und der frühkindlichen Förderung an (vgl. Himpele, 2007, S. 30). Anteilig am gesamten Bildungsbudget ergab sich 2005 folgende Aufteilung an der Finanzierung.

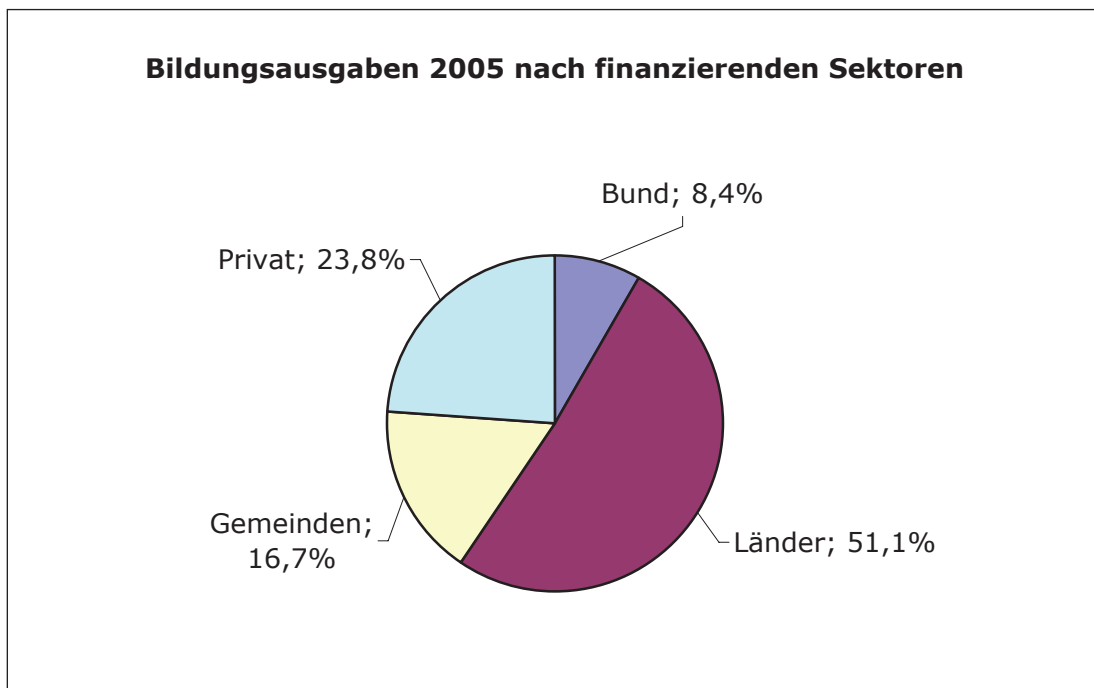


Abb. 1: Bildungsausgaben 2005 nach finanzierenden Sektoren
(Quelle: Statistisches Bundesamt 2008b; eigene Darstellung)

Aus Abbildung 1 geht hervor, dass die Länder mit 51,1% den größten Teil des Bildungsbudgets tragen. Der zweitgrößte Anteil kommt in der BRD aus privaten Quel-

len, gefolgt von Gemeinden und Bund.⁵

Betrachtet man das Bildungsbudget allgemein bildender Schulen isoliert, so stellt man fest, dass hier die tragende Rolle der Länder mit 80,9% noch deutlicher wird. Die Gemeinden liegen hier mit 16,8% im Schnitt des gesamten Bildungsbudgets, wobei die privaten Geldgeber mit 2,1% und der Bund mit 0,2% eine deutlich untergeordnete Rolle spielen⁶ (vgl. Klein, 2006, S. 107).

3.4.1.2 Durchführungsbetrachtung

Bei der Verteilung der Mittel erhielten 2005 die allgemein bildenden Schulen (ISCED 1-4) mit 35,4% den deutlich größten Anteil an Bildungsinvestitionen, gefolgt vom Tertiärbereich (ISCED 5-6) mit 17,3%. Der Elementarbereich (ISCED 0) schlägt mit 8% zu Buche, immerhin 1,2% des Bildungsbudgets entfallen auf die Beförderung von Schülern.

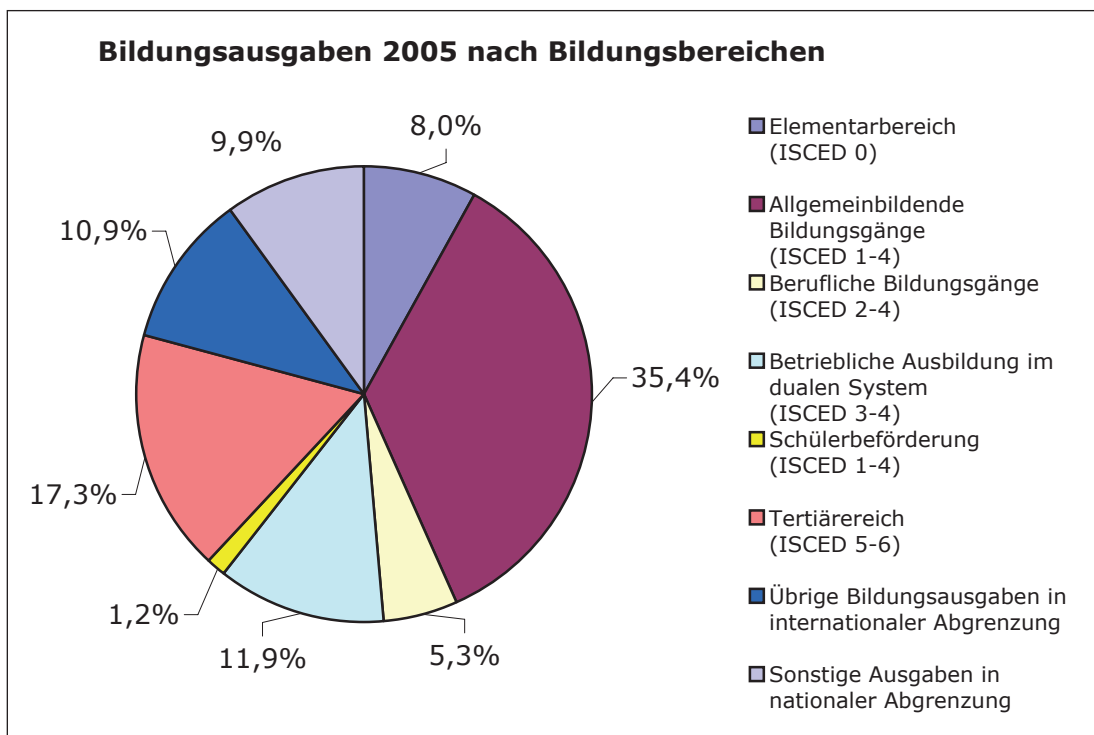


Abb. 2: Bildungsausgaben 2005 nach Bildungsbereichen
(Quelle: Autorengruppe Bildungsberichterstattung, 2008; eigene Darstellung)

5 Zu berücksichtigen ist, dass das statistische Bundesamt hier einen Ausgangswert zugrunde legt, der sowohl die nach dem ISCED Standard festgelegten, als auch zusätzlich erbrachte Mittel in nationaler Abgrenzung berücksichtigt.

6 Werte von 2003

Betrachtet man die Aufteilung der Mittel auf die verschiedenen Schularten, kommt man zu folgendem Ergebnis. Im Jahr 2004 erhielten von allen staatlichen Ausgaben im Bereich allgemeinbildender und beruflicher Schulen die Regelschulen (Grund-, Haupt-, Real-, Gesamtschule, Gymnasien und Kollegs) 68,9%. Die Sonderschulen erhielten 9,5% und die beruflichen Schulen 14% der aufgewendeten Mittel (Abb.3).

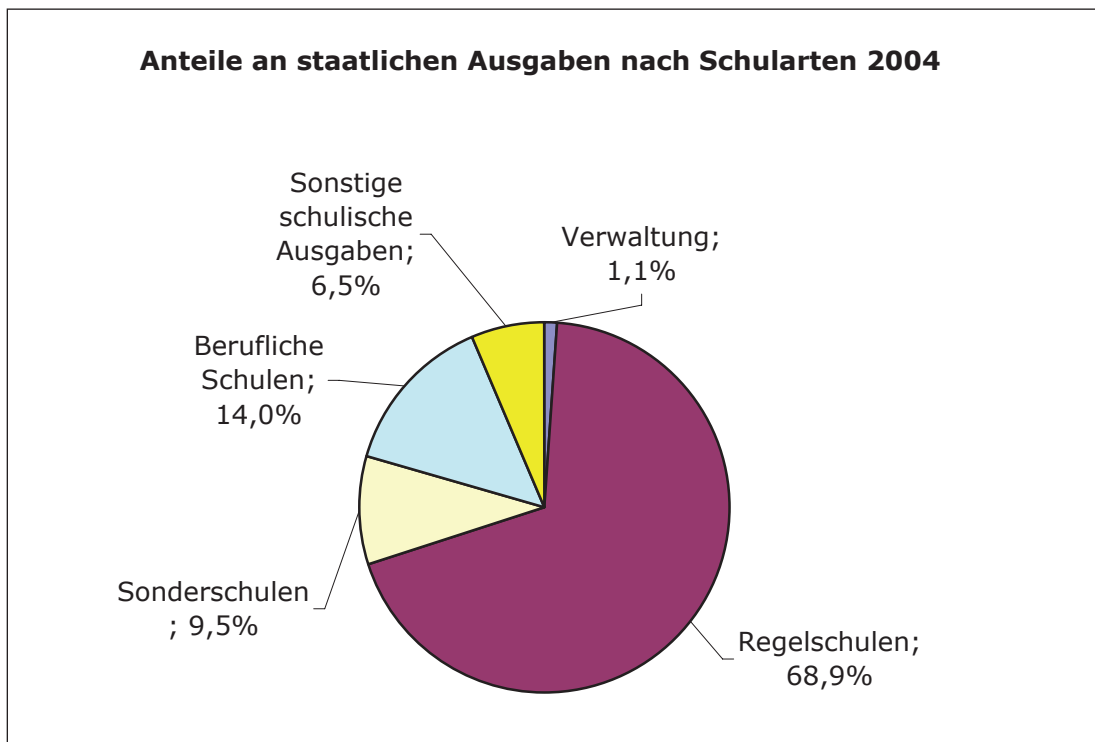


Abb. 3: Anteile an staatlichen Ausgaben nach Schularten 2004
(Quelle: BLK 2006; eigene Berechnungen; eigene Darstellung)

Die Ausgaben je Schüler beliefen sich damit 2005 für einen Sonderschüler durchschnittlich auf etwa 12.300 €, für den Schüler einer integrierten Gesamtschule wurden im Schnitt 5.700 € ausgegeben, nur 100 € mehr als für einen Hauptschüler oder 300 € mehr als für einen Gymnasiasten. Am wenigsten Geld pro Schüler erhielten die Realschulen mit 4.500 € und die Grundschulen mit 4.000 € pro Schüler (vgl. Statistisches Bundesamt, 2008a, S. 6).

3.4.2 Höhe und Entwicklung der Bildungsfinanzierung in der BRD

Zur Bezifferung der tatsächlichen Ausgaben für Bildung muss wieder nach den verschiedenen Kriterien differenziert werden. 2005 betrug die Gesamtausgaben für Bildung, Forschung und Wissenschaft 192,2 Mrd. Euro (vgl. Statistisches Bundesamt, 2008b, S. 4) womit der Anteil der Bildungsausgaben am öffentlichen Gesamthaushalt 8,8% ausmachte (vgl. Autorengruppe Bildungsberichterstattung, 2008, S. 22). Das Bildungsbudget (im engeren Sinne) betrug 2005 141,6 Mrd. Euro, nach den internationalen ISCED Kriterien wurden 127,6 Mrd. Euro verzeichnet (vgl. Statistisches Bundesamt, 2008b, S. 5).

Bei der Betrachtung der Entwicklung der Bildungsausgaben seit 1975 ist in absoluten Zahlen zwar eine kontinuierliche Steigerung der Ausgaben zu verzeichnen, setzt man diese Zahlen allerdings in Verhältnis zu der Entwicklung des Bruttoinlandsproduktes (BIP) ist festzustellen, dass sich die Steigerung der Ausgaben nur unterproportional gegenüber der Steigerung des BIP verhält (siehe Abb. 4 und 5).

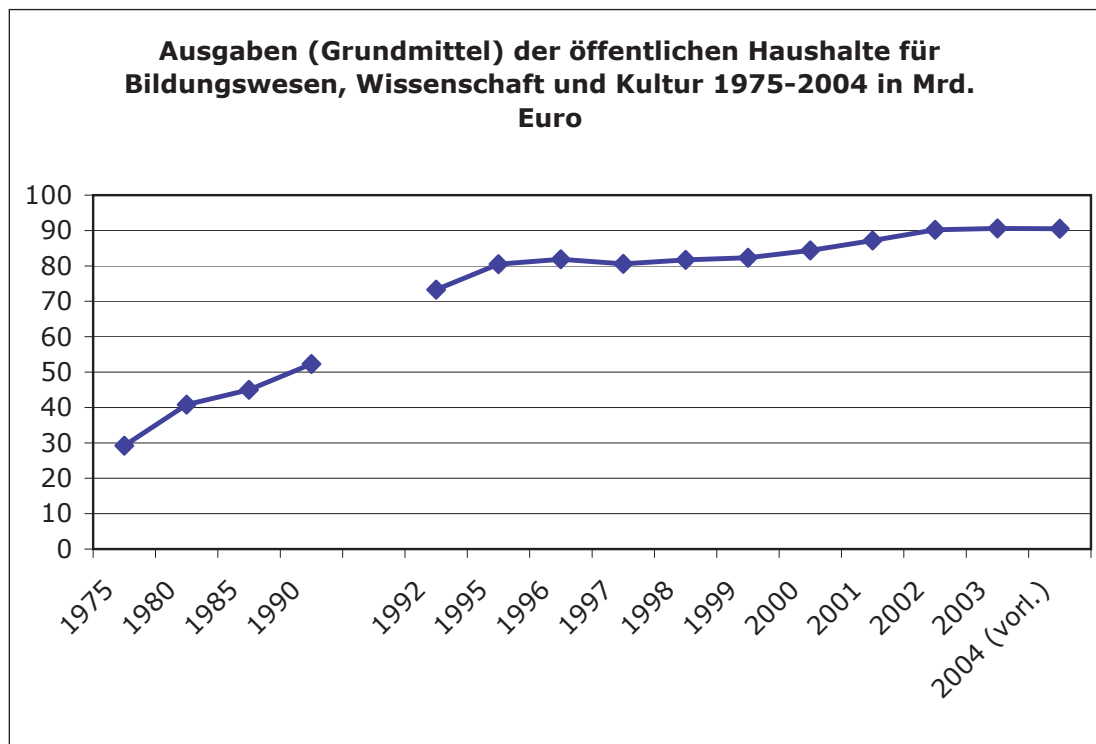


Abb. 4: Ausgaben (Grundmittel) der öffentlichen Haushalte für Bildungswesen, Wissenschaft und Kultur 1975-2004 in Mrd. Euro
(Quelle: BLK, 2006, S. A16; eigene Darstellung)

Aus Abbildung 4 geht klar hervor, dass die Ausgaben der öffentlichen Haushalte seit 1975 deutlich gestiegen sind. Der Sprung von 1990 auf 1992 ist auf die Wiedervereinigung und der damit einhergehenden gestiegenen Anzahl der Bildungsteilnehmer/innen zurückzuführen. Insgesamt sind eine Abschwächung des Anstiegs der Ausgaben seit Mitte der 90er Jahre, sowie eine weitestgehende Stagnation von 2001 bis 2003 zu erkennen. Anhand der Darstellung in Abbildung 5 wird deutlich, dass der Ressourceneinsatz im Verhältnis zum BIP seit 1975 stark zurückgegangen ist. Zwischen 1990 und 1992 ist auch hier ein Sprung zu beobachten, welcher sich auf die Wiedervereinigung zurückführen lässt.

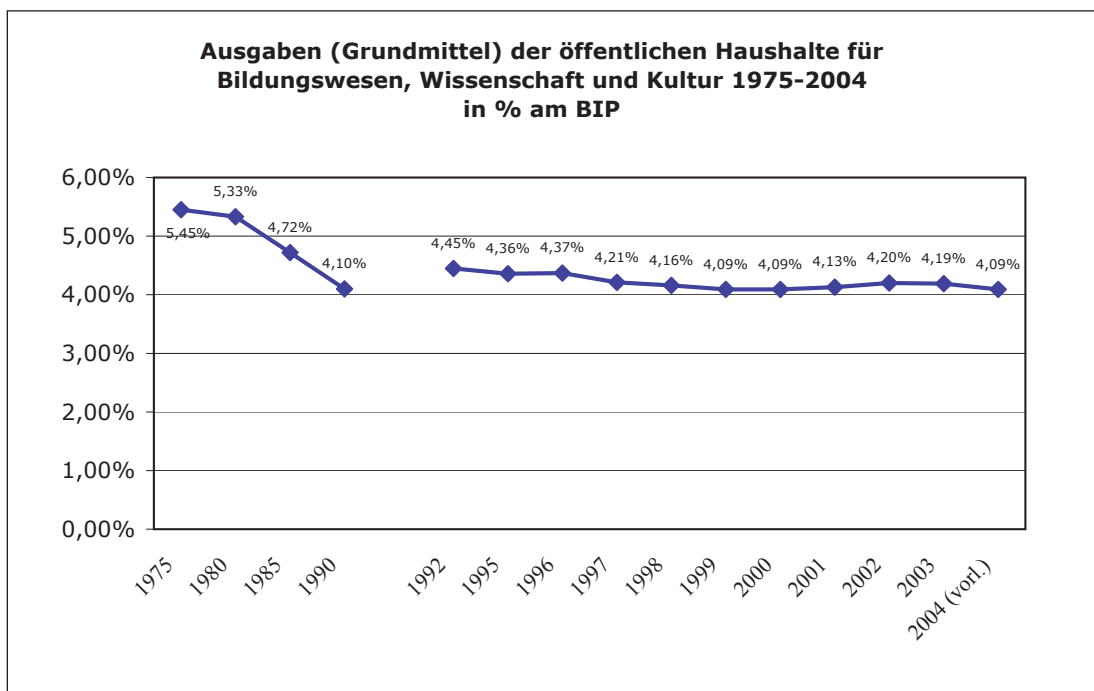


Abb. 5: Ausgaben (Grundmittel) der öffentlichen Haushalte für Bildungswesen, Wissenschaft und Kultur 1975-2004 in % am BIP
(Quelle: BLK, 2006, S. A18; eigene Darstellung)

Allerdings sind die Werte nach der Vereinigung ab 1992 wieder gesunken. Nach einem leichten Anstieg zwischen 2000 und 2002 ist der Anteil am BIP 2004 wieder auf den Tiefststand von 1999 gesunken und betrug somit 4,09%. Besonders stark sind seit 1975 die öffentlichen Ausgaben in Relation zum BIP im Bereich der allgemeinbildenden und beruflichen Schulen zurückgegangen. Der Wert für diesen Bereich fiel von 3,14% (1975) auf 2,26% (1995). Ebenfalls von 1,05% auf 0,82% gesunken sind

die Werte für den Bereich Hochschulen. Der nicht im Bildungsbudget enthaltene Bereich Jugendarbeit und Tageseinrichtungen für Kinder hat einen leichten Zuwachs von 0,43% auf 0,52% zu verzeichnen (vgl. Himpele, 2007, S. 24f.). Tabelle 2 zeigt nach Himpele, wie viel Mehrausgaben der öffentlichen Haushalte notwendig gewesen wären, um 2004 auf den Anteil am BIP der Jahre 1975 und 1995 zu kommen.

	Mehrausgaben 2004, um den Anteil am BIP von 1975 zu erreichen	Mehrausgaben 2004, um den Anteil am BIP von 1995 zu erreichen
Bildungswesen, Wissenschaft, Forschung und kulturelle Angelegenheiten	30 Mrd. Euro	6 Mrd. Euro
Bildungswesen	29,4 Mrd. Euro	4,4 Mrd. Euro

Tabelle 2: Notwendige Mehrausgaben, um 2004 den Anteil am BIP von 1975 und 1995 zu erreichen (Quelle: Himpele, 2007, S. 26; eigene Darstellung)

Besonders deutlich wird, dass die 30 Mrd. Mehrausgaben, die notwendig wären, um den Anteil am BIP von 1975 wieder zu erreichen, zum größten Teil (29,4 Mrd.) in das Bildungswesen im engeren Sinne fließen müssten.

Unter Berücksichtigung des demographischen Wandels ist festzuhalten, dass die Ausgaben je einer Million Schüler an allgemeinbildenden und beruflichen Schulen in Prozent am BIP von 1975 bis 2004 ebenfalls von 0,26% auf 0,18% gesunken sind (vgl. ebd., S. 26). Nach Himpele lägen die notwendigen Mehrausgaben 2004, um den Wert von 1975 zu erreichen, immer noch bei 19,9 Mrd. Euro, unter Einbeziehung der Ausgaben je einer Million Studierenden sogar bei 56,2 Mrd. Euro.

3.5 Die Bildungsfinanzierung der BRD im internationalen Vergleich

Neben der Entwicklung der Bildungsausgaben in Deutschland stellt sich die Frage, wie sich die BRD im internationalen Vergleich platziert. „Internationale bildungsstatistische Vergleiche haben für die nationale Bildungspolitik eine immer wichtiger werdende Orientierungsfunktion“ (Dohmen et. al., 2004, S. 137). Seit einigen Jahren

bietet der indikatorengestützte Bericht „Education at a glance“ (deutsch: „Bildung auf einen Blick“), welcher von der OECD im Jahresrhythmus heraus gegeben wird, die Möglichkeit eines Vergleichs der Daten aller OECD Mitgliedsstaaten⁷. „Die dort versammelten Daten haben – unbeschadet der fortbestehenden Kritik an Teilbereichen – im Verlauf der Veröffentlichungen der letzten Jahre ... eine Qualität erreicht, die es erlaubt, sie als Grundlagenmaterial für vergleichende Analysen heranzuziehen“ (Klemm, 2005, S. 20). Um die Daten der Länder vergleichbar zu machen, werden die jeweiligen Währungen unter Berücksichtigung der Kaufkraftparität⁸ in US-Dollar umgewandelt, und in den Tabellen folglich als *Ausgaben in US-Dollar, kaufkraftbereinigt* (engl. *Expenditure in equivalent USD converted using ppp*) angegeben (vgl. Dohmen et. Al., 2004, S. 137f.). Betrachtet werden sollen in der vorliegenden Arbeit die Ausgaben pro Schüler, die Ausgaben im Verhältnis zum BIP sowie im Verhältnis zu den öffentlichen Gesamtausgaben und das Verhältnis von privaten und öffentlichen Ausgaben.

3.5.1 Ausgaben pro Schüler

Bei den jährlichen Ausgaben pro Schüler liegt Deutschland mit 7802 US Dollar knapp über dem OECD Durchschnitt von 7572 US-Dollar. (vgl. OECD 2007, Table B1.1a). Bei genauerer Betrachtung, aufgeteilt nach Schulstufen, zeigt sich, dass die BRD in den Bereichen der Primarstufe (*primary education; ISCED 1*) und der Sekundarstufe I (*lower secondary education; ISCED 2*) jeweils unter dem Durchschnitt der OECD Länder liegt. Im Bereich der Sekundarstufe II (*upper secondary education; ISCED 3*) liegt die BRD dagegen deutlich und in der tertiären Bildung (*tertiary education; ISCED 5-6*) leicht über dem Durchschnitt.

7 Unter denen sich unter anderem alle Mitgliedsstaaten der EU, die USA und Japan befinden

8 Kaufkraftparitäten sind Währungsumrechnungskurse, die die Kaufkraft der verschiedenen Währungen ausgleichen. Es wird folglich nicht in aktuellen Wechselkursen umgerechnet, sondern anhand des Wertes eines Waren- und Dienstleistungskorbes (engl. Purchasing power parity = ppp) (vgl. hierzu Dohmen et. al. 2004, S. 137f.)

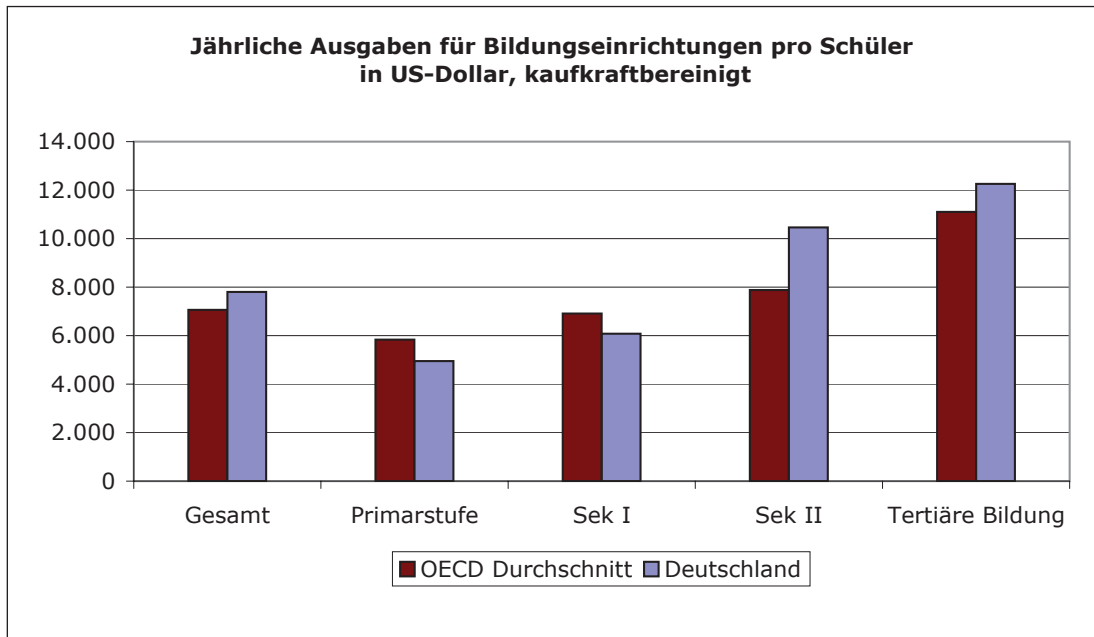


Abb. 6: Jährliche Ausgaben für Bildungseinrichtungen pro Schüler nach Bildungsstufen
(Quelle: OECD 2007, Table B1.1a; eigene Darstellung und Übersetzung)

3.5.2 Anteil der Ausgaben am BIP

Der Anteil der Bildungsausgaben gemessen am BIP verdeutlicht, „welche Bedeutung der Staat dem Bildungsbereich beimisst und für wie wichtig er Investitionen in das ‚Humankapital‘ seiner Bevölkerung hält“ (Dohmen et. al., 2004, S. 29). Hier steht Deutschland mit 5,2%⁹ auf Platz 19 der 28 Länder, für die Daten zur Verfügung standen und damit deutlich unter dem OECD Durchschnitt¹⁰ von 6,2%. Die Werte bewegen sich in einer Spanne von 8% in Island bis zu 3,4% in Griechenland. Ebenfalls deutlich über dem Durchschnitt liegen die USA, Dänemark, Neuseeland und Schweden. Auch bei dieser Betrachtung ist die Entwicklung der Höhe der Ausgaben interessant. So haben von 23 Staaten, von denen entsprechende Daten vorlagen, 16 ihre Ausgaben im Verhältnis zum BIP seit 1995 zum Teil erheblich gesteigert. In 7 Staaten verringerten sich dagegen die Ausgaben im Verhältnis zum BIP, darunter auch

⁹ Nach den Bemessungsgrundlagen der OECD

¹⁰ Im Bericht der OECD werden sowohl gewichtete Mittelwerte (OECD total) als auch ungewichtete Durchschnittswerte (OECD average) verwendet. Da die gewichteten Mittelwerte nicht in allen Tabellen verfügbar sind, wurden für die vorliegende Arbeit ausschließlich die ungewichteten Durchschnittswerte verwendet und als OECD Durchschnitt gekennzeichnet.

Deutschland mit einem Rückgang um 0,2% (vgl. OECD, 2007, Table B2.1).

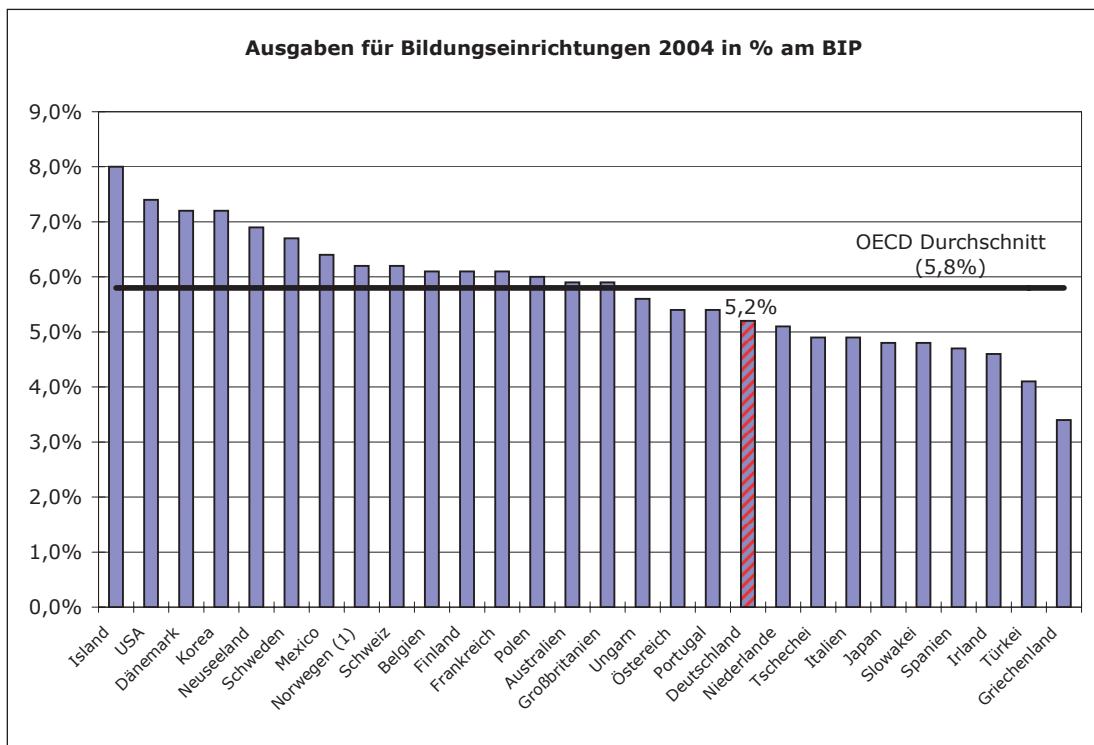


Abb. 7: Ausgaben für Bildungseinrichtungen 2004 in % am BIP
(Quelle: OECD 2007, Table B2.1; eigene Darstellung und Übersetzung)

Auch hier verdeutlicht ein differenzierter Blick auf die Verteilung der Mittel auf die verschiedenen Schulstufen, dass in der BRD in der Primar- und Sekundarstufe I sowie im Tertiärbereich besonders große Defizite zu verzeichnen sind. Wie in Abbildung 8 zu sehen, lässt Deutschland bei den Ausgaben für die Primarstufe und Sekundarstufe I nur noch 5 andere Länder von 29 erfassten hinter sich. Hier bildet mit 3,8% erneut Island die Spitze, des Weiteren erzielen Mexiko, Neuseeland, Spanien, die USA und die skandinavischen Länder hohe Werte. Weniger als Deutschland mit 2,0% investieren nur noch Tschechien, die Slowakei, Belgien, Großbritannien und Griechenland.

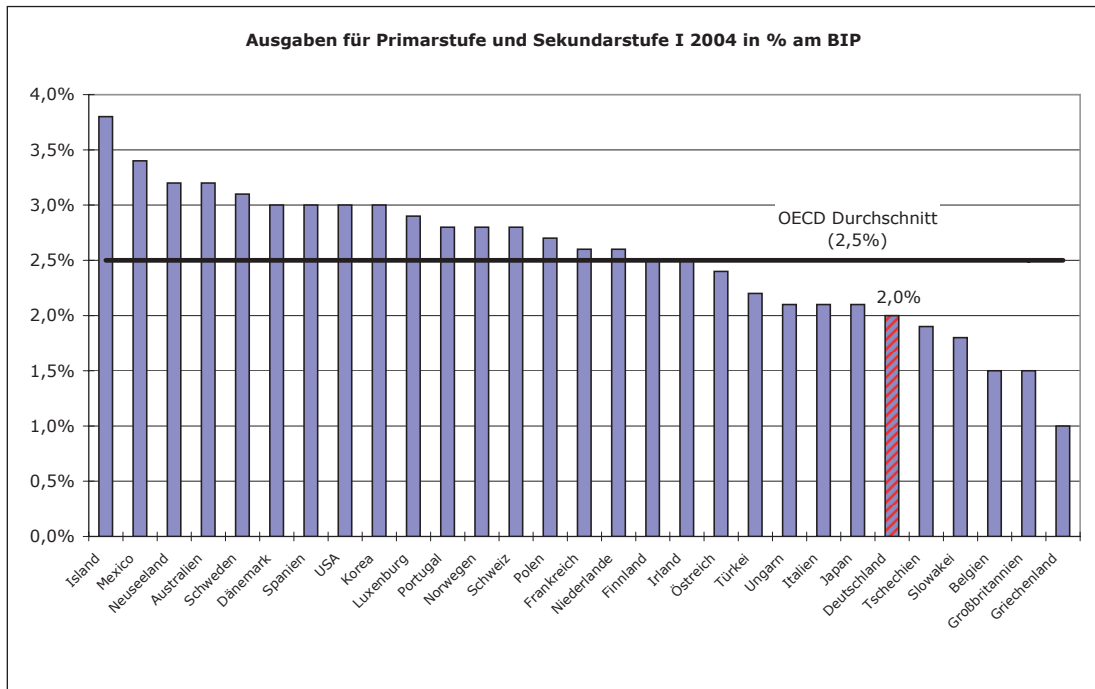


Abb. 8: Ausgaben für Primarstufe und Sekundarstufe I 2004 in % am BIP
(Quelle: OECD 2007, Table B2.2; eigene Darstellung und Übersetzung)

Im Bereich der Sekundarstufe 2 liegt die BRD dagegen mit 1,2% mit einem Prozentpunkt nur knapp unter dem Durchschnitt der OECD Länder. Im Tertiärbereich liegt Deutschland mit 1,1% noch deutlicher unter dem OECD Durchschnitt von 1,9% als im Primar- und Sek. I Bereich.

3.5.3 Anteile der privaten und öffentlichen Ausgaben

Die Anteile der privaten Investitionen an den gesamten Bildungsausgaben sind in der BRD gemessen an den OECD Ländern vergleichsweise hoch. Hier steht Deutschland von 26 Ländern mit verfügbaren Daten an siebter Stelle. Höhere private Anteile an den Bildungsausgaben verzeichnen lediglich Korea, die USA, Australien, Japan, Mexiko und Neuseeland. Durchschnittlich stammen in den OECD Ländern 13% der in die Bildung investierten Finanzmittel aus privaten Quellen.

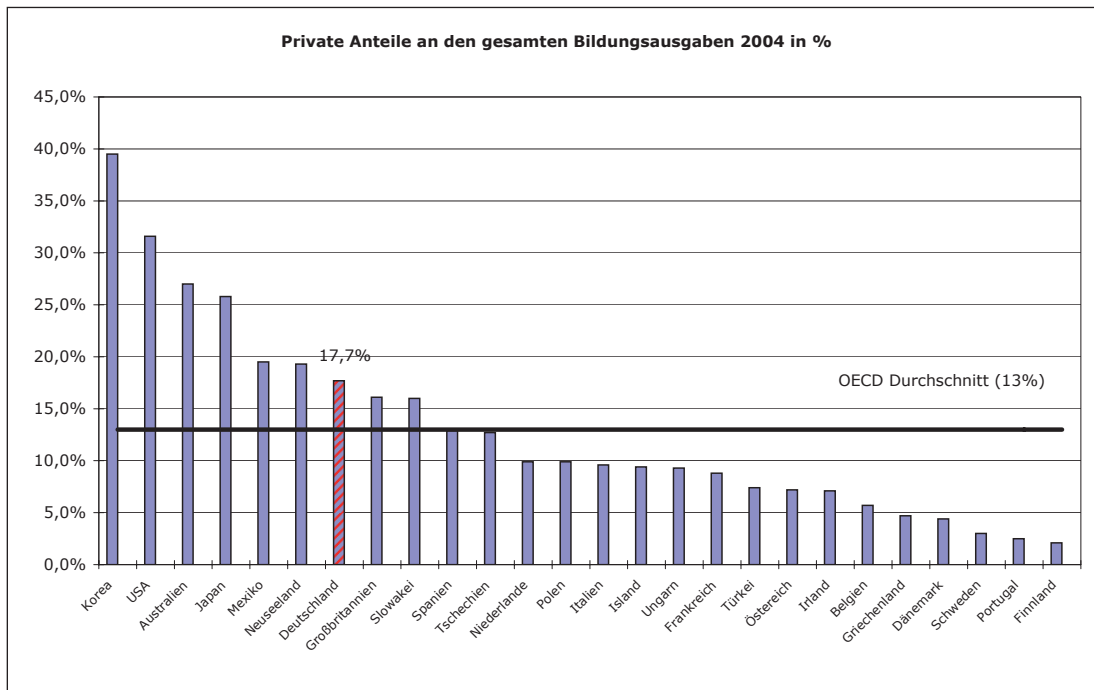


Abb. 9: Private Anteile an den gesamten Bildungsausgaben 2004 in %
 (Quelle: OECD 2007, Table B3.1; eigene Darstellung und Übersetzung)

In Anbetracht des hohen Anteils an privaten Mitteln in der BRD, schneidet sie bei der Betrachtung der Aufwendung öffentlicher Mittel noch schlechter ab als in der Betrachtung der gesamten Ausgaben. Hier belegt Deutschland mit 4,6% des BIP den zwanzigsten Platz von 28 Ländern und liegt mit 0,8 Prozentpunkten noch deutlicher unter dem OECD Durchschnitt von 5,4% des BIP.

Wie in Abbildung 10 zu sehen ist, investieren weniger öffentliche Mittel als Deutschland nur noch Italien, Korea, Tschechien, Spanien, die Slowakei, die Türkei, Japan und Griechenland in die Bildung. Spitzenwerte von bis zu 8,4% finden sich hier erneut bei den skandinavischen Ländern, sowie bei Neuseeland mit 6,5 und Island mit 7,6% am BIP.

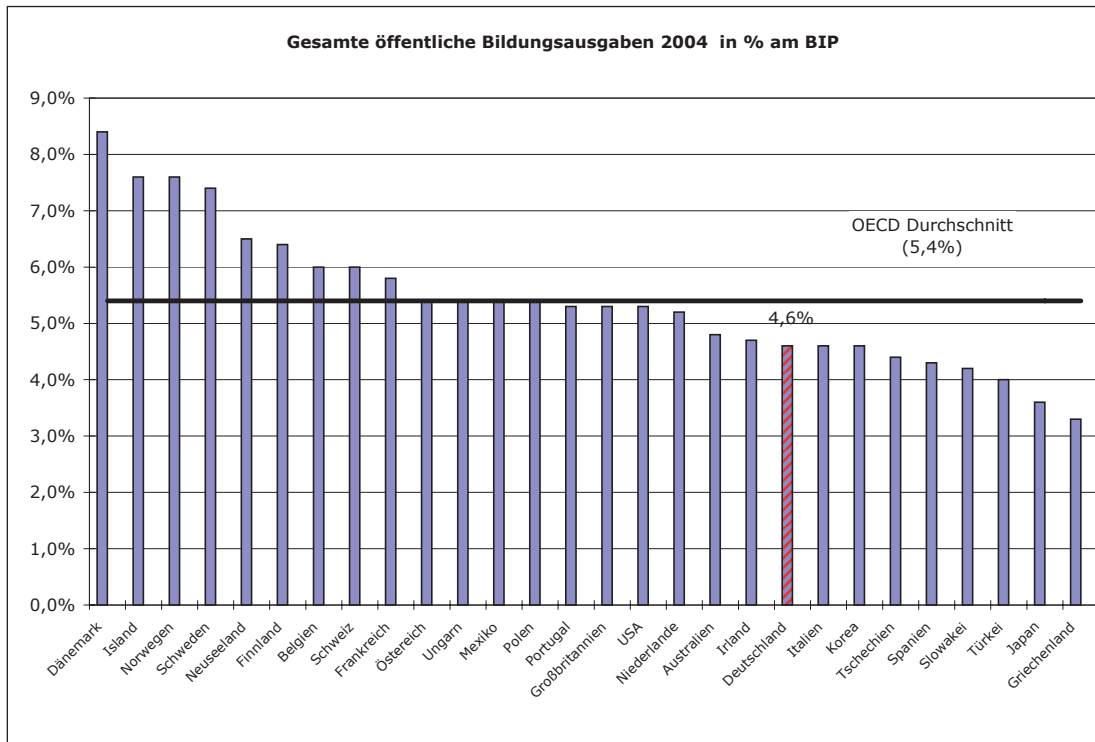


Abb. 10: Gesamte öffentliche Bildungsausgaben 2004 in % am BIP
 (Quelle: OECD 2007, Table B 4.1; eigene Darstellung und Übersetzung)

Besonders hoch liegen die Anteile der privaten Investitionen in Deutschland im Bereich der Primarstufe, Sekundarstufe und postsekundärer, nicht tertiärer Ausbildung. Hier belegt Deutschland mit 18,1% privater Mittel den zweiten Platz hinter Korea mit 20,5% und liegt fast zehn Prozentpunkte über dem OECD Durchschnitt von 8,3% (vgl. OECD, 2007, Table 3.2a). Allein im tertiären Sektor fallen im Referenzjahr 2004 die privat finanzierten Anteile in der BRD eher niedrig aus und liegen mit 13,6% deutlich unter dem OECD Durchschnitt von 24,3%. Allerdings dürfte sich dieser Wert bis heute nach Einführung der Studiengebühren in den meisten Ländern der Bundesrepublik merklich nach oben bewegt haben.

3.5.4 Anteil der Bildungsausgaben an den öffentlichen Ausgaben

„Dieser Indikator bringt zum Ausdruck, welcher Anteil der gesamten öffentlichen Ausgaben für Bildung eingesetzt wird; er zeigt an, welcher Stellenwert der Bildung in einem Land im Vergleich zu anderen öffentlichen Aufgabenbereichen zukommt“ (Dohmen et.al., 2004, S. 144). Deutschland liegt mit 47,1% öffentlichen Ausgaben¹¹ gemessen am BIP im oberen Drittel der OECD Länder (vgl. OECD 2007, Table X2.1). Trotzdem kommt es zu einer weiteren Verschiebung nach unten, wenn man die Bildungsausgaben nicht gemessen am BIP, sondern gemessen an den gesamten öffentlichen Ausgaben betrachtet. Hier lässt die BRD mit 9,8% lediglich noch Griechenland und Italien hinter sich und belegt damit zusammen mit Japan den drittletzten Platz. Der Wert von Mexiko liegt hier mit 23,1% bei mehr als dem zweieinhalbfachen des deutschen Wertes.

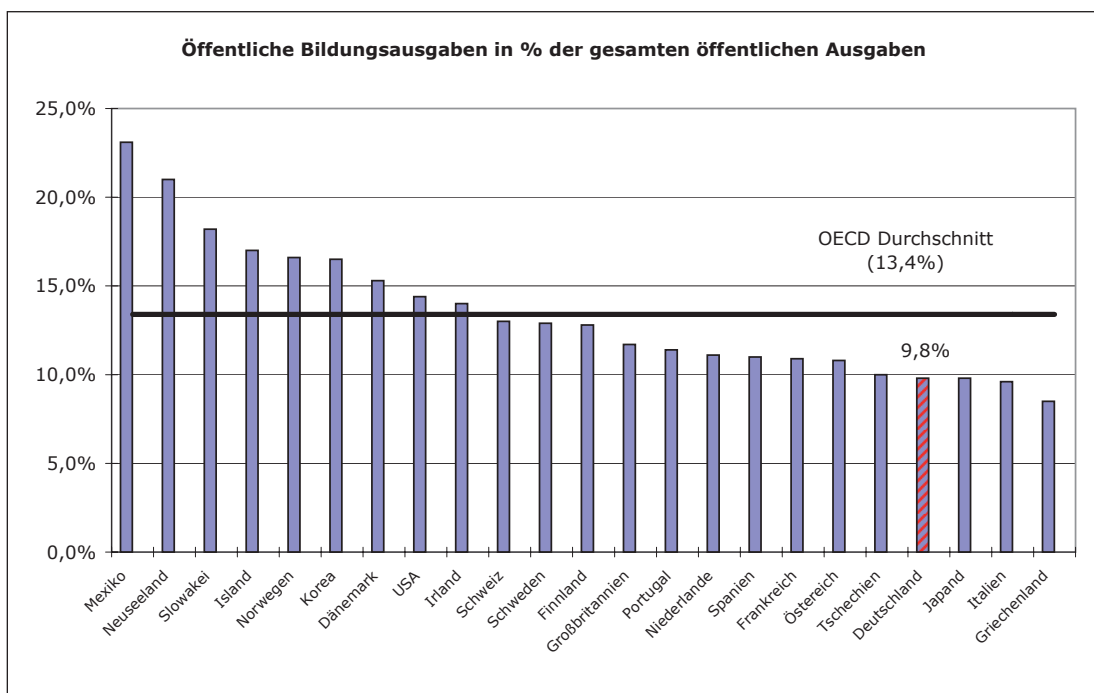


Abb. 11: Öffentliche Bildungsausgaben in % der gesamten öffentlichen Ausgaben
(Quelle: OECD 2007, Table B4.1; eigene Darstellung und Übersetzung)

11 Hier: Gesamte Öffentliche Ausgaben, nicht nur Bildung

3.5.5 Auswertung und Bezug zur Inklusion

Die oben skizzierten Ergebnisse der OECD Studie von 2007 zeigen deutlich, dass in der BRD die Bildung im Vergleich zu den meisten anderen Mitgliedsstaaten zumindest finanzpolitisch einen eher geringen Stellenwert einnimmt. Als eine der reichsten Volkswirtschaften unter den Mitgliedstaaten der OECD investiert die BRD vergleichsweise hohe Summen in die Bildung. Setzt man diese totale Summe allerdings in Bezug zum Reichtum der Bundesrepublik, also in das Verhältnis zum BIP, zeigt sich, dass in den meisten anderen Ländern der OECD ein weitaus größerer Anteil des volkswirtschaftlichen Reichtums in die Bildung fließt. Noch deutlicher erkennt man nach Dohmen et. al. (2004) den Stellenwert der Bildung anhand der Bildungsausgaben gemessen an den öffentlichen Gesamtausgaben (vgl. S. 144). Bei aller Kritik an den Berechnungsgrundlagen der OECD (vgl. hierzu: Klös & Plüneck, 2006, S. 19-22) sei hier angemerkt, dass der von der OECD berechnete Wert von 2004 mit 9,8% noch deutlich höher liegt, als der im deutschen Bildungsbericht 2008 dargelegte Wert von 2005 mit 8,8%¹². Insofern kann zumindest in diesem Punkt keine Rede davon sein, der Wert der OECD müsse nach oben korrigiert werden. Die BRD würde im Bezugsjahr¹³ mit dem im Bildungsbericht veranschlagten Wert noch hinter Japan und Italien fallen, und somit auf dem vorletzten Platz vor Griechenland liegen. Der verhältnismäßig hohe Anteil an privater Finanzierung in der BRD stellt eine „(weitere mögliche) Substituierung öffentlicher Ausgaben durch die private Übernahme von Bildungskosten [dar,] ist aber insbesondere vor dem Hintergrund der Chancengleichheit und der bestehenden sozialen Selektivität des deutschen Bildungssystems abzulehnen. Denn hierdurch können sich zunehmend nur Menschen mit entsprechenden finanziellen Möglichkeiten eine gute Bildung leisten“ (Himpele, 2007, S. 37).

Hinsichtlich des Indikators Bildungsausgaben pro Schüler liegt die Bundesrepublik zwar knapp über dem OECD Durchschnitt, allerdings lässt die Verteilung der Mittel erkennen, dass die Ausgaben insgesamt relativ höher werden, je höher der angestrebte Bildungsweg ist (vgl. ebd., S. 34). An dieser Verteilungsstrategie lässt sich kritisieren,

12 siehe Kap. 3.4.2

13 Für das Jahr 2004 liegt keine Zahl vor, der Verfasser geht davon aus, dass die Werte von 2004 und 2005 sich nicht wesentlich unterscheiden.

dass vor allem jene finanzielle Unterstützung erhalten, die ohnehin schon als privilegiert einzustufen sind, da sie aufgrund höherer Bildungsabschlüsse statistisch gesehen zum großen Teil aus finanziell gut situierten Familien stammen und erheblich bessere Karrierechancen und Einkommenserwartungen haben (vgl. hierzu: OECD 2007, S. 116-166; Autorengruppe Bildungsberichterstattung 2008, S. 205-211). Himpele lehnt eine oftmals verlangte Umverteilung der Mittel innerhalb des Bildungssystems allerdings entschieden ab, da hierdurch ein unnötiger „Verteilungskampf angeheizt [wird], der die Frage der Höhe öffentlicher Bildungsausgaben [insgesamt] ausblendet“ (2007, S. 35).

In einem von der Hans-Böckler-Stiftung in Auftrag gegebenem Gutachten stellt Roman Jaich fest: „Dass das Bildungswesen in Deutschland im internationalen Vergleich gerade einmal als höchstens mittelmäßig beschrieben werden kann, darüber besteht überraschenderweise ein breiter gesellschaftlicher Konsens“ und verweist darüber hinaus darauf, dass es dennoch seitens der Politik, sowohl hinsichtlich struktureller Reformen, als auch hinsichtlich des Ressourcen Einsatzes „nur wenig Bereitschaft [gibt], den Worten Taten folgen zu lassen“ (2008, S. 10). Ähnlich beurteilt Himpele die Lage in der Bildungspolitik in Deutschland: „Wenn die Aussagen der Politiker/innen, dass sich Deutschland auf dem Weg in eine Wissensgesellschaft befinde, ernst gemeint sind, dann sind dringend zusätzliche öffentliche Bildungsinvestitionen notwendig ...“ (2007, S. 36). Auch anhand der Analyse konkreter Bedingungen lassen sich entsprechende fachliche Stellungnahmen anführen. Klaus Bullan (2005) spricht von „unzureichenden und zurückgehenden öffentlichen Mitteln für Bildung auf dem Weg zur ‚Wissensgesellschaft‘“ (S. 27), und nach Dohmen et. al. lässt „die Ausstattung der allgemeinbildenden Schulen ... zu wünschen übrig. Die Kommunen sind oft nicht mehr in der Lage, die Schulen angemessen auszustatten und durch Reparaturen instand zu halten“ (2004, S. 182).

Roman Jaich beziffert in seinem Gutachten die notwendigen Mehrausgaben für ein *zukunftsfähiges Bildungssystem* auf jährlich rund 37 Mrd. Euro. Mit dieser „unteren Grenze“ (Jaich 2008, S. 100), ließen sich die Forderungen nach Verbesserungen der Betreuung von unter Dreijährigen, die Einrichtung weiterer Ganztagesbetreuungsplätze im vorschulischen sowie im schulischen Bereich, Verbesserungen in den Bereichen beruflicher Ausbildung, Hochschule und Weiterbildung und nicht zuletzt eine Ver-

besserung der Betreuungsrelationen sowie erforderliche bauliche Maßnahmen erfüllen (vgl. ebd., S. 99f.). Mehrausgaben in ähnlicher Höhe fordern unter anderem auch der Fachbereich Wissenschaft und Forschung der Dienstleistungsgewerkschaft ver.di in einer 2007 vorgelegten Beschlussvorlage mit einer Veranschlagung von jährlich rund 43 Mrd. Euro, der SPD-Bundestagsabgeordnete für Köln-Mülheim/Leverkusen Karl Lauterbach mit 17,6 Mrd. Euro allein für den Bereich der Kinderbetreuung und die Vereinigung der Bayerischen Wirtschaft mit 34,3 Mrd. Euro (vgl. Himpele 2007, S. 21ff.).

Bezüglich der Bereitschaft zur Inklusion bzw. zu integrativen Maßnahmen lässt sich die oben angeführte generelle Unterfinanzierung des Bildungssystems als hemmender Faktor einstufen. In einer finanziellen Situation, in der viele Schulen kaum in der Lage sind, die Instandhaltungskosten der Schulgebäude abzudecken und moderne Lehrmittel Mangelware sind, stellen eventuelle Kostenaufwendungen zur Erfüllung der räumlichen und sächlichen Voraussetzungen zur Unterrichtung von Kindern mit Förderbedarf ein reelles Hindernis dar. Dieses manifestiert sich deutlich in einer Einschränkung in der Gesetzgebung einiger Bundesländer zum gemeinsamen Unterricht (GU). Der GU als eine Form der Integration ist in den Gesetzgebungen der Länder gemäß den KMK Empfehlungen als eine gleichberechtigte Alternative zum Besuch einer Sonderschule angeführt. Trotzdem wird der Entscheidung über den geeigneten Ort der Förderung eines Schülers mit sonderpädagogischem Förderbedarf ein Haushaltsvorbehalt eingeräumt. In einem Grundsatzurteil vom 8.10.1997 hat das Bundesverfassungsgericht darauf verwiesen, dass bei der Entscheidung zwischen dem gemeinsamen Unterricht und der Sonderschule als geeignetem Förderort seitens des Staates (bzw. des Landes) finanzielle Erwägungen angestellt werden dürfen (vgl. Preuss-Lausitz, 2000, S. 8). Diese Tatsache betont einmal mehr, welche große Rolle die Finanzierung bei der Umsetzung von Inklusion spielt. „Ausdrückliche Haushaltsvorbehalte in Schulgesetzen gibt es für andere Formen der Beschulung nicht. ... Ein gesonderter Haushaltsvorbehalt für eine rechtlich als gleichwertig im Schulgesetz zugelassene Beschulungsform – dem gemeinsamen Unterricht – erscheint daher als bloße Abschreckung gegenüber den Erziehungsberechtigten und als Diskriminierung“ (ebd.). Preuss-Lausitz sieht den Ursprung dieses Urteils darin, dass hier

„offenkundig nur an die anfallenden Lehrerkosten gedacht [wurde]“ (ebd.). Die Art der Verteilung der zu tragenden Kosten bei der Bildungsfinanzierung in Deutschland (siehe Kap. 3.4.1.1) stellt somit einen weiteren inklusionshemmenden Faktor dar. Da die Kosten für Lehrgelöhner, welche bei gemeinsamem Unterricht durch den Mehrbedarf an sonderpädagogischer Betreuung kurzfristig erst einmal steigen, von den Ländern getragen werden, liegt hier unter Berücksichtigung des Haushaltsvorbehalts eine Entscheidung gegen inklusive Unterrichtung relativ nahe. Bestenfalls kann eine Bewilligung inklusiver Maßnahmen innerhalb eines gewissen Kostenrahmens erwartet werden. Da hier aber potentielle Einsparmöglichkeiten auf Ebene der äußeren Schulangelegenheiten keine Berücksichtigung finden, fordert Preuss-Lausitz „eine Gesamtrechnung sowohl innerhalb der sonderpädagogischen Personalkosten als auch auf der Ebene von Gesamtrechnungen, die die übrigen Kostenträger einbezieht“ (ebd., S. 123). Ein besonderes Augenmerk richtet Preuss-Lausitz auf die Trägerschaft der Beförderungskosten. Demnach wäre die wohnortnahe Integration bei einer Überschreitung der Gemeindegrenzen seitens des Schülers auf dem Weg zur Sonderschule, inklusionsfördernd, wenn der Kostenträger für die Beförderung die Heimatgemeinde des Schülers ist. In diesem Fall würde die Gemeinde durch die wohnortnahe Integration Kosten sparen. Ist der Träger allerdings die Gemeinde in der die Sonderschule liegt oder eine übergeordnete Instanz, so werden der Heimatgemeinde des Schülers durch die Integration zusätzliche Kosten entstehen und sie wird die Integration nicht unterstützen (ebd., S.27f.).

Über die oben genannten Vorbehalte gegen eine Ausweitung der privaten Investitionen in die Bildung hinaus, stellt bereits Hegarty (1995) fest, dass private Trägerschaften von Sonderschulen, zum Beispiel in Irland, eher dazu neigen, ihre Schüler wegen der Zuschläge, die sie erhalten, behalten zu wollen, und demnach keine integrativen Maßnahmen zu unterstützen (vgl. S. 77). Somit sind private Investitionen sowohl im Regelschulbereich, in dem private Interessen oft mit dem Gedanken der Eliteförderung überein gehen, als auch im sonderpädagogischen Bereich mindestens mit Skepsis zu betrachten, tendenziell sogar eher als inklusionshemmend einzustufen.

Der in der OECD Studie deutlich gewordene Trend zu einer überdurchschnittlichen Mittelvergabe an Bildungsgänge mit einem höchstmöglichen Bildungsabschluss ist sogar als Gegenbewegung zu den Anstrengungen einer optimalen Förderung eher

schwacher Schüler, zu welchen in der Regel der Großteil von Schülern mit sonderpädagogischen Förderbedarf zuzuordnen ist, zu bewerten. Hier greift ein sehr kurzfristig denkendes und im Hinblick auf soziale Gerechtigkeit moralisch bedenkliches Kosten-Nutzen Kalkül, in welchem Sonderschüler und deren optimale Förderung wohl kaum eine Rolle spielen dürften.

Meijer stuft in seiner Studie Deutschland hinsichtlich der Finanzierung des sonderpädagogischen Förderbedarfs in die Sparte der input-orientierten Finanzierungssysteme ein (vgl. 1999, S. 176). Damit wird das deutsche Finanzierungsmodell für die sonderpädagogische Förderung an sich als inklusionshemmend bewertet¹⁴. Auch die von Meijer als inklusionsfördernde Maßnahme eingestufte Dezentralisierung ist mit der Länderhoheit nicht erfüllt, sondern müsste eher auf die regionale oder kommunale Ebene übertragen werden.

Insgesamt muss im Zusammenspiel der ohnehin schon knappen Mittel im deutschen Bildungssystem, dem tradierten selektiven Sonderschulsystem und der auf der Verteilung der Kosten auf verschiedene Träger basierenden fehlenden Gesamtrechnung der Kosten, der feste Glaube von Bevölkerung und Politik, integrative Beschulung von Schülern mit Förderbedarf sei kostenintensiver als diejenige im Sonderschulsystem, als hemmender Faktor angesehen werden. Ob und inwiefern dies eine berechtigte Sorge ist, soll die nähere Betrachtung der Studie von Ulf Preuss-Lausitz in Kapitel 4 der vorliegenden Arbeit zeigen.

All die oben angeführten Faktoren sollen keinesfalls ein Kosten-Nutzen Kalkül bezüglich sonderpädagogischer Förderung befürworten. Sie sollen vielmehr, abgesehen von der Tatsache, dass die bestmögliche Förderung aller Schüler auch bei einem Kostenmehraufwand erstrebenswert wäre, die Rolle, die finanzielle Faktoren bei der Umsetzung der geforderten Ziele bezüglich der Inklusion¹⁵ spielen, und diese unter Umständen verhindern, aufzeigen.

14 siehe Kap. 3.3

15 siehe Kap. 2

4. Die Kosten bei integrierter und separater Unterbringung von Schülern mit Förderbedarf

Ulf Preuss-Lausitz bezieht sich in seiner im Jahr 2000 vorgelegten Studie *Kosten bei integrierter und separater sonderpädagogischer Unterrichtung* auf das „Vorurteil, wonach Kinder und Jugendliche mit Behinderung allein schon deshalb Sonderschulen besuchen müssten, weil der gemeinsame Unterricht an Regelschulen zu teuer sei“ (S. 2). Trotz aller Übereinstimmungen bezüglich der Effektivität und Notwendigkeit einer gemeinsamen Unterrichtung stellt er fest, dass zum Untersuchungszeitraum bundesweit lediglich 5% aller Schüler mit sonderpädagogischem Förderbedarf im gemeinsamen Unterricht¹⁶, 95% dagegen weiterhin in Sonderschulen unterrichtet werden¹⁷, und bemerkt darüber hinaus, dass „Auf internationaler Ebene ... der Trend zu integrierter Unterrichtung von Kindern mit Behinderung überwiegend erheblich weiter [ist]“ (ebd., S. 7). Die Verbreitung der Meinung, integrative Unterrichtung von Schüler mit Förderbedarf sei kostenintensiver als die Unterrichtung der Schüler an Sonderschulen führt er auf die Problematik einer fehlenden Gesamtkostenrechnung zurück, da die Länder lediglich die Personalkosten im Blick haben. Unter diesen Voraussetzungen werde „die Expansion des GU in der politischen Öffentlichkeit unter finanzielle Vorbehalte gestellt“ (ebd., S. 8).

Nachdem bildungsökonomische Untersuchungen in Deutschland lange Zeit kaum statt gefunden haben, beziehen sich neuere Untersuchungen vor allem auf das Verhältnis von Mitteleinsatz zu Schülerleistungen, und geraten somit in Verdacht, vorrangig der Legitimierung von Sparmaßnahmen zu dienen (vgl. ebd., S. 17). Vergleichende Studien zu den Kosten bei integrierter und separater Unterrichtung finden sich in der BRD nur in Ansätzen von Ulf Preuss-Lausitz selbst. Weitere empirische Daten beziehen sich „entweder nur auf Schüler in Sonderschulen oder nur auf Lehrerstunden-Kosten“ (ebd.).

16 Der von Preuss-Lausitz verwendete Begriff gemeinsamer Unterricht soll in der vorliegenden Arbeit gemäß Kapitel 1 gleichbedeutend zu den Begriffen Integration und Inklusion verwendet werden

17 2006 liegt die Zahl der Schüler mit sonderpädagogischem Förderbedarf an allgemeinen Schulen bei 15,7% (vgl. KMK, 2008, S. 5).

4.1 Methode

Ulf Preuss-Lausitz hat für seinen Forschungsbericht eine Querschnittsstudie in 2 Landkreisen und einem Stadtbezirk durchgeführt. Die Wahl fiel hierbei auf den Berliner Stadtbezirk Neukölln, den Landkreis Oder-Spree in Brandenburg und den Landkreis Segeberg in Schleswig-Holstein. Kriterium für Preuss-Lausitz war ein schon erheblich entwickeltes Maß an GU in den Ländern. Außerdem sollten die Regionen verschiedene Verwaltungsstrukturen und politische Verfahren bei der sonderpädagogischen Förderung besitzen. Ein weiteres Kriterium für die Entscheidung war die Tatsache, dass Preuss-Lausitz selbst schon Forschungsprojekte und wissenschaftliche Begleitungen des GUs in Berlin und Brandenburg durchgeführt hatte und somit schon einige Vorkenntnisse mitbringen konnte (vgl. Preuss-Lausitz 200, S. 12f.). Schleswig-Holstein sollte vor allem wegen seiner „besonderen Variante der Entwicklung des gemeinsamen Unterrichts durch Förderzentren ohne Schüler und der besonderen Variante der Finanzierung im Bereich der sonderpädagogischen Förderung“ (ebd., S. 13) in die Studie einbezogen werden. Die Regionen sollten in etwa einen Integrationsgrad im Landesmittel aufweisen und den größten Teil der Schüler mit Förderbedarf innerhalb dieser Region sonderpädagogisch betreuen. Sie wurden gemeinsam mit den Fachreferenten der jeweiligen Länder ausgewählt (vgl. ebd.).

Die von Preuss-Lausitz geforderte Gesamtbetrachtung der Kosten der sonderpädagogischen Förderung sollte im Idealfall die Betrachtung der pädagogischen Personalkosten, der Beförderungskosten für die Schüler, der Betriebs- und Verwaltungskosten für die Schule, Kosten für Schulform (Halb- oder Ganztags) und Schulzeit (Zurückstellungen und Klassenwiederholungen), die Kooperationskosten und die gesamtgesellschaftlichen Folgekosten sowohl bei integrierter als auch bei separater Beschulung von Schülern mit Förderbedarf einbeziehen (vgl. ebd., S. 9f.). Bei der durchgeführten Querschnittsstudie schließen sich die Betrachtung der Schulzeit sowie die gesellschaftlichen Kosten aus, da hierfür ein längerer Beobachtungszeitraum von Nöten wäre. Ebenso wurden die Kosten für Halb-, oder Ganztagsformen sowie die damit verbundenen Personalkosten für eine eventuelle Nachmittagsbetreuung ausgeklammert. Die übrigen Punkte wurden von Preuss-Lausitz für die Studie zu drei Komplexen gebündelt: erstens die pädagogischen Personalkosten, zweitens die Beförderungskosten und drittens die Betriebs- und Verwaltungskosten (ebd.). Diese Aufteilung richtet sich

nach der üblichen Verteilung auf die verschiedenen Kostenträger. Die Personalkosten trägt in der Regel das Land, die Beförderungskosten sind vom Land mitfinanziert, Kostenträger ist aber i. d. R. der Schulträger (welcher je nach Schulform und Land unterschiedlich sein kann), und die Betriebs- und Verwaltungskosten werden vom Schulträger übernommen. Zur endgültigen Vergleichbarkeit werden die Kosten als so genannte *unitcosts* berechnet. Die *unitcosts* bezeichnen die „Gesamtkosten eines Schülers pro Haushaltsjahr“, welche sich „aus der Summe der drei Kostenbereiche an einer Schule, dividiert durch die Zahl der Schüler an einer Schule [ergeben]“ (ebd., S. 11). Im Falle einer integrierten Unterrichtung fallen somit zusätzlich zu den Kosten für Regelschüler noch die Kosten für die sonderpädagogische Betreuung sowie die Beförderungskosten für die Schüler mit Förderbedarf an.

Zur Datenerhebung „wurde das Projekt den verantwortlichen Kreisschulrätinnen bzw. Bezirksschulräten und Stadtschulräten bzw. den Verwaltungsvertretern des Kreises, die für das Schulwesen zuständig sind, schriftlich vorgestellt und an Beispielen aus den Voruntersuchungen erläutert“ (ebd., S. 13). Es wurden in Gesprächen mittels differenzierter Fragebögen Daten erhoben, welche zusammen mit den sonstigen zur Verfügung stehenden Daten für die jeweilige Region zu Entwürfen für Regionalberichte ausgearbeitet wurden. Nach Einarbeitung von Stellungnahmen der Schulräte bzw. den für die Schulträger Verantwortlichen zur Endfassung wurden ein zusammenfassender Bericht und Empfehlungen erstellt. Es traten nach Preuss-Lausitz zwar einige methodologische Probleme auf, jedoch versichert er, dass „innerhalb einer untersuchten Region das Verfahren einheitlich geregelt ist und mögliche Fehlerquellen nicht einseitig zugunsten der Integration oder des Sonderschulsystems auftreten“ (ebd., S. 16). Bestätigt wird Preuss-Lausitz von Manfred Rosenberger, welcher schreibt: „Inzwischen hat Preuss-Lausitz seinen die bisherigen ‚Milchmädchenrechnungen‘ überwindenden, an betriebswirtschaftlichen Kostenrechnungen orientierten Ansatz für den Vergleich der entstehenden Kosten bei integrativer und separierender Beschulung auf eine breitere empirische Grundlage gestellt ...“ (1999)¹⁸. Weiter betont Preuss-Lausitz, dass

18 Preuss-Lausitz stellte seinen Forschungsbericht im Rahmen eines Forschungskolloquiums an der TU-Berlin bereits im Juni 1999 noch vor seiner Veröffentlichung vor. Daher ist der Artikel von Manfred Rosenberger über den Bericht vor dem eigentlichen Bericht datiert.

aufgrund der Probleme die unitcosts pro Schüler als Orientierungsgrößen anzusehen seien und daher auf Angaben nach dem Komma verzichtet wurde (vgl. Preuss-Lausitz 2000, S. 16).

Preuss-Lausitz legt seiner Studie folgende Hypothesen zugrunde:

- (1) Die unitcosts für Schüler mit sonderpädagogischem Förderbedarf übersteigen die von Regelschülern im Schnitt um das Doppelte bis Dreifache.
- (2) GU ist nicht teurer als Sonderbeschulung.
- (3) GU ist dann besonders kostengünstig, wenn wohnortnahe Integration quantitativ erhebliche Ausmaße hat.
- (4) Die Träger von Beförderungskosten profitieren von wohnortnaher Integration.
- (5) Die Träger der Personalkosten müssen bei geringen Anteilen integrativer Beschulung höhere Kosten übernehmen.
- (6) Die Träger von Betriebs- und Verwaltungskosten von Sonderschulen haben Einsparungen durch GU, falls ganze Klassen nicht eingerichtet bzw. Sonderschulen geschlossen werden.
- (7) Je höher unitcosts in Sonderschulen sind, desto höher ist der Einspareffekt durch GU.
- (8) Die Kosten stellen sich in unterschiedlichen Bundesländern in absoluten Zahlen unterschiedlich dar, jedoch treffen die Hypothesen 1-7 in der Richtung in gleicher Weise zu (vgl. ebd., S. 12).

4.2 Berlin-Neukölln

Im Berliner Stadtbezirk Neukölln gibt es zum Untersuchungszeitraum insgesamt 66 öffentliche allgemeinbildende Schulen. Diese unterteilen sich in 35 Grundschulen, sechs Hauptschulen, fünf Realschulen, fünf Gymnasien, sechs Gesamtschulen und neun Sonderschulen. Es gibt 1.509 Sonderschüler, von denen 77 in anderen Berliner Bezirken wohnen. Im Grundschulbereich, im Falle Berlins also in den Klassen 1-6 werden zum Zeitpunkt der Studie von 1.175 Kindern mit sonderpädagogischem Förderbedarf 304 im gemeinsamen Unterricht beschult, 871 Kinder besuchen die Sonderschule. Zur exemplarischen Untersuchung der Kosten wurden gemeinsam mit Bezirk

und Schulaufsicht zwei Sonderschulen für Lernbehinderte, eine für Geistigbehinderte und eine integrativ arbeitende Grundschule, in der 44 Schüler mit Förderbedarf integriert unterrichtet wurden, ausgewählt (vgl. Preuss-Lausitz, 2000, S. 46). Zunächst wurden die unitcosts für die drei Sonderschulen errechnet. Da die integrierten Schüler in der Grundschule sich allerdings aus 18 Lernbehinderten, vier Hörbehinderten, vier Sprachauffälligen und acht Verhaltensauffälligen zusammensetzten, wurden mittels weiterer Daten die fiktiven unitcosts ermittelt, die entstehen würden, wenn diese Schüler an den jeweiligen Sonderschulen untergebracht wären. Die unitcosts pro integrierten Schüler mit Förderbedarf an der Grundschule wurden nach dem oben vorgestellten Prinzip errechnet. Die Berechnungen ergaben die in Tabelle 3 dargestellten Werte.

Durchschnittliche unitcosts pro integriertem Schüler	Fiktive durchschnittliche unitcosts pro Schüler an der Sonderschule
24.023 DM	22.825 DM

Tabelle 3: unitcosts pro integriertem Schüler und fiktive unitcosts pro Schüler an der Sonderschule in Berlin-Neukölln
(Quelle: Preuss-Lausitz, 2000, S. 51; eigene Darstellung)

Nach den Berechnungen von Preuss-Lausitz ist im Berliner Bezirk Neukölln also die integrative Unterrichtung pro Schüler und Haushaltsjahr um 1.198 DM teurer als die entsprechende Unterrichtung in Sonderschulen. Zu berücksichtigen ist allerdings, dass der herangezogene Wert für die vier sprachbehinderten sowie für die acht verhaltensauffälligen Kinder zu den unitcosts an einer jeweiligen Sonderschule die Beförderungskosten nicht mit einbezieht, welche im Schnitt in Neukölln bei 4000,- DM pro beförderten Schüler lagen. „Unter Einbeziehung dieses Aspekts verschwindet der geringere Kostenanteil der Beschulung in Sonderschulen (ebd., S. 51).

4.3 Brandenburg: Landkreis Oder-Spree

Im Landkreis Oder-Spree gibt es im Untersuchungszeitraum 32 Grundschulen, 22 Gesamtschulen, sieben Gymnasien, drei Realschulen und sieben öffentliche Förderschulen. vier davon sind allgemeine Förderschulen (Schulen für Lernbehinderte) und drei sind Schulen für geistig Behinderte. Schulen für andere Behinderungsarten sind deswegen nicht vorhanden, weil die entsprechenden Schüler in der ehemaligen DDR in zentralen Sonderschulen, meist mit Wohnheimanbindung untergebracht waren und nun annähernd vollständig an Regelschulen integriert sind (vgl. Preuss-Lausitz 2000, S. 59 und 64). Von den 1502 Schülern mit sonderpädagogischen Förderbedarf werden 1135 an Sonderschulen und 367 im gemeinsamen Unterricht unterrichtet.

Für den Landkreis Oder-Spree wurden die Kosten der sieben Förderschulen mittels zur Verfügung stehender Daten ermittelt und auf die unitcosts umgerechnet. Exemplarisch wurden die unitcosts einer integrativen Grundschule berechnet, welche insgesamt 363 Schüler betreut, davon 14 mit sonderpädagogischem Förderbedarf. Anhand der aus den Förderschulen ermittelten unitcosts wurden auch hier wieder die fiktiven Kosten der Integrationsschüler ermittelt, die anfallen würden, wenn die Schüler die jeweiligen Sonderschulen besuchen würden.

Durchschnittliche unitcosts pro integriertem Schüler	Fiktive durchschnittliche unitcosts pro Schüler an der Sonderschule
18.510 DM	21.087 DM

Tabelle 4: unitcosts pro integriertem Schüler und fiktive unitcosts pro Schüler an der Sonderschule im Landkreis Oder-Spree
(Quelle: Preuss-Lausitz, 2000, S. 75; eigene Darstellung)

Nach diesen Berechnungen wäre die Unterrichtung der integrierten Schüler an den jeweiligen Sonderschulen um 2.577,- DM teurer als die integrative Unterrichtung an der Grundschule. Darüber hinaus hat Preuss-Lausitz errechnet, dass der Kreis weitere 640.152,- DM pro Jahr einsparen könnte, wenn alle 68 Schüler mit Förderbedarf, welche kreis-extern untergebracht sind, wohnortnah beschult würden.

4.4 Schleswig-Holstein: Landkreis Segeberg

Im Landkreis Segeberg gibt es zum Zeitpunkt der Studie 46 Grundschulen sowie sechs Grund- und Hauptschulen, acht Hauptschulen, 13 Realschulen, neun Gymnasien und 2 Gesamtschulen. Insgesamt befinden sich im Landkreis 14 Sonderschulen und sonderpädagogische Förderzentren. Von den 1142 Schülern mit sonderpädagogischem Förderbedarf sind 466 im gemeinsamen Unterricht integriert und 676 besuchen die Sonderschule. Die Berechnungen der unitcosts erfolgen nach demselben Prinzip wie in den beiden vorangegangenen Beispielen. Allerdings werden in diesem Fall 2 Grundschulen exemplarisch für die Berechnungen ausgewählt, von denen Grundschule (A) fünf Schüler mit geistiger Behinderung und einen sehbehinderten Schüler, und Grundschule (B) zehn Schüler mit Lernbehinderung und einen sprachbehinderten Schüler betreut.

	Durchschnittliche unitcosts pro integriertem Schüler	Fiktive durchschnittliche unitcosts pro Schüler an der Sonderschule
Grundschule (A)	23.238 DM	43.655 DM
Grundschule (B)	13.076 DM	16704 DM

Tabelle 5: unitcosts pro integriertem Schüler an 2 Grundschulen und fiktive unitcosts pro Schüler an der Sonderschule im Landkreis Segeberg
(Quelle: Preuss-Lausitz, 2000, S.98; eigene Darstellung)

Sowohl an Grundschule (A) als auch an Grundschule (B) konnten geringere unitcosts bei integriertem Unterricht ermittelt werden. Deutlich wird darüber hinaus, dass der Einspareffekt bei der Integration von Schülern mit geistiger Behinderung bzw. mit „schwereren Behinderungsarten“ (Preuss-Lausitz, 2000, S. 99) besonders hoch ist.

4.5 Ergebnisse insgesamt und Empfehlungen

4.5.1 Auswertung der Ausgangshypothesen

Hypothese (1) sieht Preuss-Lausitz durch seine Studie bestätigt. Allerdings räumt er enorme Schwankungen bei den Zahlen ein. So „liegen die Kosten für Kinder mit sonderpädagogischem Förderbedarf hier, je nach Förderschwerpunkt, beim 2-10fachen“ (2000, S. 117). Des Weiteren betont er, dass eine breitere Vergleichszahl, insbesondere ergänzt durch eine Analyse der Sekundarstufen, wünschenswert wäre (vgl. ebd.)

Hypothese (2), die für die Studie, ebenso wie für die vorliegende Arbeit, die Kernhypothese bildet, kann „insgesamt, mit erheblichen Schwankungen zwischen den Bundesländern und zwischen den einzelnen Schulen, als bestätigt gelten“ (ebd., S. 118). Im Landkreis Oder-Spree und im Landkreis Segeberg lagen die untersuchten Kosten bei integrativer Unterrichtung, vor allem bei Integration geistig Behinderter, signifikant unter den Kosten einer vergleichbaren Beschulung in Sonderschulen. In Berlin-Neukölln schien die Integration teurer als die Unterrichtung in Sonderschulen, allerdings kann man neben der oben erwähnten fehlenden Einbeziehung der Beförderungskosten die höheren Kosten durch „die in der untersuchten Grundschule nicht integrierten Kinder mit geistiger Behinderung erklären“ (ebd.).

Die Hypothesen (3), (4) und (6) können erwartungsgemäß ebenfalls als bestätigt gelten, da bei GU, bzw. wohnortnaher Integration logischerweise Einsparpotentiale im Bereich der Beförderung sowie der Betriebs- und Verwaltungskosten greifen. Bezüglich Hypothese (6) ist anzumerken, dass zwar bei Schließung ganzer Klassen oder Schulen, insbesondere, wenn es sich um kleine Standorte handelt, Betriebskosten eingespart werden, es hier allerdings zu Konfliktsituationen zwischen den verschiedenen Trägern kommen kann, da in der Regel die Sonderschulen vom Kreis, die Grundschulen dagegen von der Kommune getragen werden (vgl. ebd., S. 119).

Hypothese (5) „muss differenziert beantwortet werden: In Segeberg und im Landkreis Oder-Spree trifft die Hypothese nicht zu, in Berlin trifft sie zu“ (ebd., S. 120). In den beiden Landkreisen waren die Personalaufwendungen im GU entgegen der Hypothese geringer als bei Unterrichtung in Sonderschulen, in Berlin waren sie höher. Letztlich hängt das Ergebnis von der Politik vor Ort und den gewählten Verfahren zur Stundenzuweisung ab (vgl. ebd., S. 119f.).

Die Hypothesen (7) und (8) wurden klar bestätigt. Allerdings gibt Preuss-Lausitz bezüglich Hypothese (7) zu bedenken, dass „in beiden Systemen genau geprüft werden [müsste], welche Qualität von Förderung durch welche materielle Ausstattung tatsächlich erfolgt und was sie bewirkt“ (ebd., S. 121), da in den Grundschulen Sonderausstattung und damit Fördermöglichkeiten wegfallen. Bei unterschiedlichen Verfahren und dementsprechend stark voneinander abweichenden Zahlen, weisen die Ergebnisse der untersuchten Regionen doch tendenziell in die gleiche Richtung. Für allgemeine Aussagen wären jedoch „in 16 Bundesländern jeweils differenzierte eigene Studien nötig“ (ebd.).

4.5.2 Zusammenfassung und Empfehlungen

„Insgesamt kann die öffentliche Vermutung, gemeinsamer Unterricht sei ein erheblich kostenträchtiger Reformansatz, zurückgewiesen werden. ... Der falsche Eindruck entsteht, weil für GU besondere Personalmittel gesondert ausgewiesen, die impliziten Kostenreduktionen jedoch haushaltstechnisch nicht vermerkt werden, und weil in der Regel nur die Personalkosten, nicht jedoch die allgemeinen Betriebs- und Verwaltungskosten und vor allem nicht die Beförderungskosten in eine Gesamtrechnung einbezogen werden“ (Preuss-Lausitz, 2000, S. 121). Preuss-Lausitz konnte mit seiner Studie eindrucksvoll belegen, dass entgegen den finanziellen Vorbehalten und der Befürchtung, die Zunahme des GUs würde eine Kostenexplosion verursachen, Verlagerungen der sonderpädagogischen Förderung vom Sonderschulsystem hin zu integrativen Maßnahmen mindestens kostenneutral, unter Umständen sogar mit Einspareffekten möglich sind. Dem entsprechend empfiehlt er unter anderem regelmäßige Abstimmungskonferenzen zwischen den einzelnen Kostenträgern, „um eine Gesamtrechnung der Beschulung der Kinder mit sonderpädagogischem Förderbedarf zu erstellen“ (ebd., S. 123). Auf Grundlage dieser Berechnungen sollte eine Ausgleichsvereinbarung getroffen werden, um Konflikte zwischen den Trägern zu vermeiden. Die Personalmittel für sonderpädagogische Förderung sollten in einem Haushaltsposten konzentriert werden, wobei die Bundesländer grundsätzlich sonderpädagogische Mittel für rund 5% aller Schüler ansetzen sollten. Des Weiteren sollten nach Preuss-Lausitz alle Sonderschulen sowie integrative Schulen eine jährliche Kostenrechnung erstellen, nach der die unitcosts leicht errechnet werden könnten (vgl. ebd., S. 124). Letztlich

empfiehlt Preuss-Lausitz die Vermeidung von Unterrichtung in vom Wohnort weit entlegenen Standorten, die Überprüfung von kleinen Sonderschulen mit weniger als 50 Schülern hinsichtlich ihres Bestands, und den generellen Stopp von Planung und Neubau von Sonderschulen (vgl. ebd.). Die „erheblichen Mittel, die ein Schulneubau für eine Sonderschule ... erfordert“ (ebd., S. 124f.), könnten sinnvoller in eine regionale Gesamtplanung zur Erneuerung behinderungsgerechter Grund- und Sekundarschulen investiert werden.

Abschließend betont Preuss-Lausitz, dass die Förderung von Kindern mit sonderpädagogischem Förderbedarf keinesfalls eine Frage des Geldes sein dürfe. Allerdings konnte „der gern geäußerte Einwand des zu teuren integrativen Systems ... empirisch in dieser Studie zurückgewiesen werden „ (ebd., S. 125).

4.6 Internationale Studien zu den Kosten bei integrierter und separater sonderpädagogischer Unterrichtung

Untermauert werden das Ergebnis und die Argumentation von Preuss-Lausitz von Studien zu demselben in seiner Studie untersuchten Sachverhalt in anderen Ländern. Dazu sind neben der bereits erwähnten OECD Studie *Integrating students with special needs into mainstream school* besonders in den USA zahlreiche Studien zu finden, da nach dem US-Integrationsgesetz von 1974 ein großes Interesse bestand herauszufinden, ob die sonderpädagogische Förderung durch das *mainstreaming*¹⁹ teurer oder kostengünstiger geworden ist (vgl. Preuss-Lausitz 2000, S. 24). Lewis et. al. untersuchten in einer auf die Jahre 1983-84 bezogenen Studie die unitcosts für Schüler mit sonderpädagogischen Förderbedarf und kamen zu dem Ergebnis, dass die unitcosts vor dem Integrationsgesetz signifikant höher waren, als die in ihrer Studie, und folgern: „Mainstreaming is apparently not only more *effective* education, but it also may be more *efficient* education as well“ (Lewis et.al. 1989, zit. nach Preuss-Lausitz 2000, S. 24). Eine Untersuchung verschiedener Schuldistrikte in den USA von Jülich (1996) kam ebenfalls zu dem Ergebnis, dass, bei großer Streuung der unitcosts, die

19 Hier äquivalent zu den Begriffen Integration und Inklusion zu verstehen.

Integration die kostengünstigste Form der Beschulung von Kindern mit sonderpädagogischen Förderbedarf darstellt.

Im Kapitel *recourses* der OECD Studie, stellt Hegarty fest: „Such comparisons are possible, but extremely difficult to make“ (1995, S. 77). Dennoch zitiert er Stellungnahmen von Australien und Irland. Die australische Stellungnahme lautet: „that it is generally agreed, that the education of a disabled student is less resource intensive in an integrated setting as compared to enrolment in a segregated setting“ (ebd., S77f.) und Irland stellt dar: „it is generally less costly to educate a disabled child in an integrated setting“ (ebd.). Des Weiteren bezieht Hegarty sich auf eine vorangegangene Studie der OECD, in welcher sich heraus stellte, dass die Kosten für die sonderpädagogische Unterrichtung in Sonderschulen in Australien, Dänemark, Italien, Spanien und den USA um das vier- bis 15fache höher lagen als die Kosten für die reguläre Unterrichtung eines Grundschülers, die Kosten für die sonderpädagogische Unterrichtung in integrativer Form dagegen nur das zwei- bis vierfache. Demnach kostet die Unterrichtung von Schülern mit sonderpädagogischem Förderbedarf an Sonderschulen, so folgert Hegarty, das zwei- bis fünffache der Unterrichtung dieser Schüler im integrativen Unterricht (vgl. ebd., S. 78). Abschließend fasst Hegarty zusammen: „While comparative costs of integrated and segregated special education are extremely difficult to estimate, such evidence as there is points consistently in the same direction. It appears that, for the vast majority of children with special needs, education in integrated setting is not inordinately costly and is in any case less expensive than their placement in special schools“ (ebd., S. 80).

Diese Ergebnisse stellen eindeutig dar, dass die integrative Unterrichtung von Schülern mit sonderpädagogischem Förderbedarf auf keinen Fall kostenintensiver sein muss, wie es in der BRD dargestellt wird²⁰, und im Regelfall sogar eher kostengünstiger ausfällt, als die Unterrichtung in Sonderschulen. Nach Preuss-Lausitz ist dabei erstaunlich, „dass diese Ergebnisse in Deutschland bislang nicht zur Kenntnis genommen werden“ (2000, S. 27).

20 Siehe Kap. 4:

5. Sozioökonomische Teilhabe als Bereicherung für die Gesellschaft

Die oben angeführte Argumentation soll in keinem Fall in der Richtung interpretiert werden, als dass sie befürworte, für die Bildungslandschaft und insbesondere für die sonderpädagogische Förderung solle unter einer kurzfristig gedachten, rein ökonomischen Perspektive die kostengünstigste Variante auch die anzustrebende sein. Dies wäre nicht nur moralisch verwerflich, sondern auch schlichtweg falsch. Im Gegenteil soll aufgezeigt werden, dass es mittel- und langfristig betrachtet auch unter rein ökonomischer Perspektive nicht von der Hand zu weisen ist, dass höhere Investitionen in die Bildung und die sonderpädagogische Förderung erforderlich wie auch sinnvoll sind. Hierbei sollen die Aussichten auf eine sozioökonomische Teilhabe an der Gesellschaft, gemessen an den Chancen auf eine reguläre Einbindung in den ersten Arbeitsmarkt berücksichtigt werden. Dabei sollen modellhaft nicht nur die Kosten für die schulische Ausbildung selbst, sondern angelehnt an das wohlfahrtsökonomische Modell der externen Kosten auch die gesellschaftlichen Folgekosten des Sonderschulsystems der BRD, welches größtenteils Schüler ohne Hauptschulabschluss hervorbringt, in Betracht genommen werden.

5.1 Berufschancen von Schülern mit sonderpädagogischem Förderbedarf

„Ohne Zweifel nehmen die Sonderschulen in der vertikalen Schulhierarchie die unteren Positionen ein. Zwar ermöglichen bestimmte Sonderschultypen mehrere Abschlusszertifikate, doch die zahlenmäßig dominante Variante Lernbehindertenschule/Förderschule vergibt unterwertige, d.h. nicht mit dem Hauptschulabschluss gleichwertige Schulabschlüsse“ (Brandt, 1996, S. 217). Somit fallen die Schüler nach Beendigung ihrer Schullaufbahn in die Kategorie *Schüler ohne Hauptschulabschluss*, was nach Brandt gerade deshalb besonders relevant ist, weil für annähernd alle Berufsausbildungen eben dieser Hauptschulabschluss die mindeste Voraussetzung ist (vgl. ebd.). So waren zum Beispiel in Baden-Württemberg im Jahr 2006 weit über die Hälfte aller Absolventen ohne Hauptschulabschluss ehemalige Schüler von

Sonderschulen, der überwiegende Teil Schüler der Förderschule (vgl. Landesinstitut für Schulentwicklung, Statistisches Landesamt Baden-Württemberg, 2007, S. 153). Von 5539 Schulabgängern der Sonderschule verließen 2005 ebenfalls in Baden-Württemberg 4284, also rund 77% selbige ohne Hauptschulabschluss (vgl. Statistisches Landesamt Baden-Württemberg 2007). Wie schlecht die Chancen von Schülern ohne Hauptschulabschluss auf berufliche Ausbildung und die finanzielle Perspektive auf die Zukunft ausfallen, liegt auf der Hand. So sind 2006 von allen 25- bis unter 65-Jährigen ohne berufliche Ausbildung 12,1 % erwerbslos, was signifikant über dem Schnitt von 8% der Erwerblosen in dieser Altersklasse insgesamt liegt (vgl. Autorengruppe Bildungsberichterstattung, 2008, S. 206). 80% aller Schüler ohne Hauptschulabschluss erreichten 2006 nicht den Einstieg in das duale Berufsbildungssystem (vgl. ebd., S. 211). Für sich sprechend ist auch die Tatsache, dass selbst in den Lehrplänen der Länder auf die schlechten Berufsaussichten der Förderschüler hingewiesen wird (vgl. Kilp & Dinges, 2002, S. 164).

Absolventen von Sonderschulen sind, sofern sie nicht in den ‚Werkstätten für behinderte Menschen‘ (WfbM) untergebracht werden, in großen Anteilen zu einem Leben ohne berufliche Qualifikation verdammt. Viele kriegen aufgrund des fehlenden Abschlusses gar nicht erst die Möglichkeit geboten eine berufliche Ausbildung zu absolvieren, andere scheitern an den theoretischen Anforderungen der Ausbildungsgänge, wiederum andere entscheiden sich infolge mangelnder Langzeitorientierung bewusst gegen eine Ausbildung, um in Gelegenheitsjobs vermeintlich mehr Geld zu verdienen (vgl. Brandt, 1996, S. 213f.). „Ohne [diese] berufliche Grundqualifizierung führt der weitere Lebensweg ins soziale Abseits“ (ebd., S. 114). Ist die Arbeitslosigkeit erst einmal über einen längeren Zeitraum Realität für die Jugendlichen, führt dies zu einer Abwärtsspirale, die die „Allmähliche Auflösung der gewohnten Arbeits-, Zeit-, und Alltagsstrukturen, das Gefühl von Nutz- und Sinnlosigkeit, fehlende soziale Anerkennung im Bekanntenkreis, ... Perspektivenlosigkeit, ... erhöhte Suchtgefährdung, das Abgleiten in die Kriminalität“ (ebd., S. 213f.) usw. mit sich bringt, was wiederum die Aussichten auf eine feste berufliche Anstellung weiter verschlechtert.

5.2 Steigerung der Berufschancen von Schülern mit Förderbedarf durch Integration

Darüber, dass der integrative Unterricht für alle beteiligten Schüler bessere Lern- und Entwicklungsmöglichkeiten bietet, herrscht in Fachkreisen Einigkeit²¹. Ein weiterer Indikator dafür, dass viele Schüler mit sonderpädagogischem Förderbedarf in integrativen Lernsituationen größere Chancen auf einen anerkannten Schulabschluss und somit auch auf eine berufliche Ausbildung hätten, stellen die stark sozial ungerechten Strukturen im deutschen Schulsystem dar. Huisken spricht im Zusammenhang mit der PISA Studie 2000 von „schulisch produzierter Dummheit“ (2005, S. 14) und analysiert die Ergebnisse der Studie folgend: „Kein anderes Land hat sich ein Schulwesen eingerichtet, das die Leistung fertig bringt, den mehrheitlichen Ausschluss des Nachwuchses von weiterführenden Bildungsgängen fast vollständig auf die Kinder aus den unteren Schichten bzw. Klassen zu konzentrieren“ (S. 25). Ebenso ist in der Bildungssoziologie das Thema soziale Ungerechtigkeit in der Bildung der BRD nach den 1960er Jahren heute wieder zum Forschungsgegenstand avanciert (vgl. Geißler, 2005, S. 71). Heike Solga spricht vom „Mythos eines fairen Bildungswettbewerbs“ (2005, S. 19) und auch Michael Vester stellt fest: „In keinem anderem Land [außer Deutschland] hängt die schulische Leistung so sehr vom Bildungsstand und Einkommen des Herkunftsmilieus ab“ (2005, S. 40). Nach Karl Lauterbach (2007) werden Kinder aus bildungsfernen Schichten, insbesondere solche mit Migrationshintergrund von frühestem Alter an durch die mangelnde Frühförderung in Deutschland benachteiligt, so dass sie bereits bei der Einschulung Defizite aufweisen, die nicht auf ihre (genetisch bedingten) kognitiven Fähigkeiten, sondern vielmehr auf die mangelnde Förderung im vorschulischen Alter zurück zu führen sind (vgl. S. 19ff.). Die mangelnde Fähigkeit der Eltern, ihre Kinder angemessen zu fördern, wird vom Bildungssystem nicht aufgefangen. Nach Lauterbach ist die frühkindliche Förderung besonders bei Kindern aus so genannten bildungsfernen Schichten entscheidend für spätere Bildungsergebnisse. „Wie kaum ein anderes Land lässt Deutschland es zu, dass sich die Bildungschancen der Kinder abhängig von ihrer Herkunft so stark auseinanderentwickeln, dass

21 Siehe Kap. 1

die Unterschiede schon im Alter von 6 Jahren nicht mehr ausgeglichen werden können“ (ebd., S. 27). Abgesehen davon, dass die Defizite schon bei der Einschulung kaum noch oder gar nicht mehr zu beheben sind, schreiben sich die Ungerechtigkeiten in der Schulzeit weiter fort und „so verstärkt die deutsche Schule die Unterschiede aus der Vorschulzeit“ (ebd., S. 31). An entsprechenden Faktoren wären unter anderem der Mangel an Nachmittagsbetreuung, der starke Trend zu privater Nachhilfe, welche sich die betroffenen Familien nicht leisten können oder wollen und mangelnde Sprachförderung zu nennen (vgl. ebd., S. 29ff.). Besonders Kinder mit Migrationshintergrund werden dann „auf Haupt- und Sonderschulen abgeschoben, wo sie für Niedriglohn und Arbeitslosigkeit lernen“ (ebd., S. 38). In Baden-Württemberg wird diese These eindeutig belegt. Hier verzeichnen die Sonderschulen einen Anteil von Kindern mit Migrationshintergrund von rund 25% gegenüber einem Anteil von 12% an den allgemeinbildenden Schulen insgesamt. Damit sind die Kinder mit Migrationshintergrund an den Sonderschulen erheblich überrepräsentiert. Ebenfalls untermauern lassen sich die Aussagen Lauterbachs anhand der Ergebnisse der Bildungsforschung. Aus dem Bildungsbericht 2008 geht hervor, dass die Wechsel zwischen den Schularten im deutschen Bildungssystem überwiegend solche in absteigender Richtung sind. Obwohl nach den Gesetzgebungen der Länder der gemeinsamen Unterrichtung der Vorzug gegeben werden sollte, haben „Bundesweit ... rund 8% der Förderschüler noch im vorangegangenen Schuljahr eine andere allgemeinbildende Schule besucht, während umgekehrt ca. 3% der ehemaligen Förderschüler 2006/07 an eine andere allgemeinbildende Schule wechselten (einschließlich des Besuchs einer Integrationsklasse)“ (Autorengruppe Bildungsberichterstattung, 2008, S. 67). Auch seitens der OECD sind der BRD klare Zusammenhänge zwischen sozioökonomischer Herkunft und Bildungsabschluss bescheinigt worden. Dabei wird festgestellt, dass in Deutschland Menschen ohne Abschluss im Sekundar II-Bereich zu einem weit höheren Prozentsatz arbeitslos sind als jene mit einem höheren Bildungsabschluss (vgl. OECD 2008, S. 124), wobei sich nur etwa halb so viele Kinder aus Arbeiterfamilien in der Hochschulbildung befinden, als ihr Anteil an der Bevölkerung der Altersgruppe vermuten ließe (vgl. ebd., S. 116). Der Sonderberichterstatter für das Recht auf Bildung der UN, Vernor Muñoz, beklagt, dass die Lehrer für die Einstufung der Schüler in die verschiedenen Schulformen nicht immer ausreichend ausgebildet seien, und betont „dass die frühe Einstufung

Auswirkungen für weniger begünstigte Kinder und Jugendliche hat, also für Schüler aus armen Verhältnissen sowie Schüler mit Migrationshintergrund oder Behinderungen ... Das System scheint folglich einen negativen Effekt zu haben, denn die Benachteiligten werden zu doppelt Benachteiligten“ (Muñoz, 2007, Punkt 55). Er hält fest, dass einer IGLU Studie zu Folge 44% dieser Einstufungen in Deutschland nicht den Merkmalen der Kinder entsprächen (vgl. ebd., Punkt 56), und spricht von der „Frage der Qualität über die sozialen Unterschiede zwischen den Schülern und den Mangel an Bildungschancen ... , die Arbeitslosigkeit und sozialen Ausschluss nach sich ziehen“ (ebd., Punkt 66). Seine Vorschläge zur Verbesserung des deutschen Schulsystems beinhalten dementsprechend unter anderem die Abschaffung des mehrgliedrigen Bildungssystems, welches er für stark selektiv hält, und eine Umstrukturierung, die „jedem Kind die Chance [gibt], sein/ihr Potential auszuschöpfen“ (ebd., Punkt 49).

Aus den belegten sozialen Ungerechtigkeiten im deutschen Bildungssystem lässt sich schließen, dass viele Schüler die eine Sonderschule besuchen, eben durch dieses System hinter ihren Möglichkeiten zurück bleiben. Für sie würde also der Besuch einer Regelschule über die lerntheoretischen Bedingungen hinaus die Chancen deutlich erhöhen, einen Schulabschluss zu erlangen.

5.3 Soziale Kosten

Um die oben genannten Missstände im deutschen Bildungssystem in einen ökonomisch relevanten Zusammenhang zu bringen, eignet sich am ehesten das Modell der externen bzw. sozialen Kosten. Ursprünglich aus der Wohlfahrtsökonomie heraus entstanden, findet das Modell vorwiegend im Bereich der Umweltökonomie Beachtung und Anwendung. Wenn auch nicht eins zu eins übertragbar, liegen doch gravierende Übereinstimmungen zwischen dem Modell und dem hier zu betrachtenden Problem des deutschen Schulwesens vor. In beiden Fällen werden Kosten verursacht, die aufgrund zeitlicher oder personeller Verschiebung zunächst nicht in das Kalkül einbezogen werden und dadurch letztlich von der Gesellschaft als Folgekosten getragen werden müssen. Um den Zusammenhang zu verdeutlichen soll zunächst grob das Modell der externen Kosten und der möglichen Internalisierung dieser Kosten erläutert werden.

5.3.1 Externe Effekte

Unter externen Effekten versteht man in der Umweltökonomie „diejenigen Wirkungen, die von ökonomischen Aktivitäten (Produktion oder Konsum) der Wirtschaftssubjekte (Unternehmen oder Konsumenten) ausgehen und die wirtschaftliche Situation anderer Wirtschaftssubjekte positiv (Nutzen- oder Gewinnsteigerung) oder negativ (Nutzen- oder Gewinnminderung) beeinflussen“ (Mussel & Pätzold, 2003, S. 228). Es sind also sowohl positive als auch negative externe Effekte denkbar. Im Falle positiver externer Effekte spricht man auch von *externen Erträgen* und im Falle negativer externer Effekte von *externen Kosten* (vgl. Frantzke, 2004, S. 397). Es wird durch einen externen Effekt immer ein Dritter ohne sein Zutun begünstigt oder geschädigt, ohne dass dies vorher zwischen den Betroffenen abgesprochen wurde. Von Seiten des Dritten wird dabei weder die entstandene Begünstigung entgolten, noch wird er im Falle eines negativen externen Effektes für diesen entschädigt (vgl. Altmann, 2003, S. 191). Begünstigungen oder Schädigungen, die über Marktmechanismen wie zum Beispiel Angebot und Nachfrage-Funktionen wirken, sind im strengen Sinne keine externen Effekte, werden aber auch als indirekte oder pekuniäre externe Effekte bezeichnet (vgl. ebd., S. 193). Im Hinblick auf das zu behandelnde Problem in dieser Arbeit sollen im Folgenden nur noch die direkten negativen externen Effekte, also die externen Kosten betrachtet werden. Da der Verursacher die externen Kosten nicht zu tragen hat, gehen sie auch nicht in sein Kostenkalkül ein. Der Verursacher trägt also nur die privaten Kosten für seine wirtschaftliche Aktivität. Da aber weitere Kosten, die externen Kosten auftreten, sind die *privaten Kosten* nur ein Teil der gesamtwirtschaftlichen *sozialen Kosten*. Die sozialen Kosten ergeben sich aus den privaten Kosten zuzüglich der externen Kosten (oder *sozialen Zusatzkosten*) (vgl. ebd.). Die externen Kosten müssen demnach vom Geschädigten übernommen werden. Hierbei kann es sich sowohl um eine Privatperson, als auch um die Gesellschaft handeln (etwa bei Umweltschäden, die aus Steuermitteln behoben werden müssen). Externe Effekte treten, wie bereits erwähnt, nicht nur in der Umweltökonomie auf, allerdings sind sie hier relativ leicht erkennbar und gut zu illustrieren. Mussel und Pätzold wählen zur Verdeutlichung das Beispiel einer Fabrik, welche zur Herstellung ihres Produkts eine große Menge Staub emittiert. Hieraus entstehende externe Kosten könnten zum Beispiel höhere Kosten zur Reinigung der Wäsche von Anwohnern oder auch die Minde-

zung deren Lebensqualität (immaterielle Kosten) durch die Luftverschmutzung sein. Auch anderen Produzenten könnten Kosten entstehen, wenn zum Beispiel eine Halbleiterfabrik entsprechende Investitionen tätigen müsste, um die erforderlichen Reinluftbedingungen zur Produktion zu gewährleisten (vgl. Mussel & Pätzold, 2003, S. 228). Entscheidend ist, dass die externen Kosten auch in diesem Fall eigentlich Bestandteil der Gesamtkosten zur Produktion des Gutes sind, aber nicht vom Erzeuger, sondern von Dritten getragen werden müssen, wodurch die Produktion des Gutes günstiger ausfällt, als sie tatsächlich ist und folglich das Gut zu günstig bzw. in zu großer Menge auf den Markt gebracht wird (vgl. ebd.).

5.3.2 Produktionsentscheidungen mit und ohne Berücksichtigung externer Effekte

Bei der Produktion eines Gutes entstehen dem Produzenten wie bereits erwähnt zunächst die privaten Kosten. Diese setzen sich zusammen aus Fixkosten, welche von der erzeugten Gütermenge unabhängig sind, und variablen Kosten, welche mit der produzierten Stückzahl variieren. Bei den zusätzlichen Kosten für die letzte produzierte Einheit spricht man von den Grenzkosten. „Müssen z. B. für die Produktionssteigerung von zehn auf elf Stück zusätzlich 10,- € aufgewendet werden, dann betragen die Grenzkosten 10,- €“ (Mussel & Pätzold, 2003, S. 229). Der entsprechende Erlös aus der letzten verkauften Einheit ist der Grenzerlös. In der Theorie wird der Produzent seine Produktion solange steigern, bis die Grenzkosten und der Grenzerlös übereinstimmen, er also an der letzten produzierten Einheit gerade nichts mehr verdient. Wie in Abb. 12 zu sehen, bildet sich an der Schnittstelle der Grenzkostenkurve des Produzenten (GKPRIV) und der Nachfragekurve (welche den Grenzerlös bestimmt) die Produktionsmenge X_0 sowie der Preis P_0 . „Diese Marktkonstellation ist aus einzelwirtschaftlicher Sicht die gewinnmaximale Preis-Mengen-Konstellation ... Dies gilt allerdings nur dann, wenn – wie erwähnt – bei der Produktion keine externen Effekte (externe Kosten oder Nutzen) auftreten“ (ebd., S. 230).

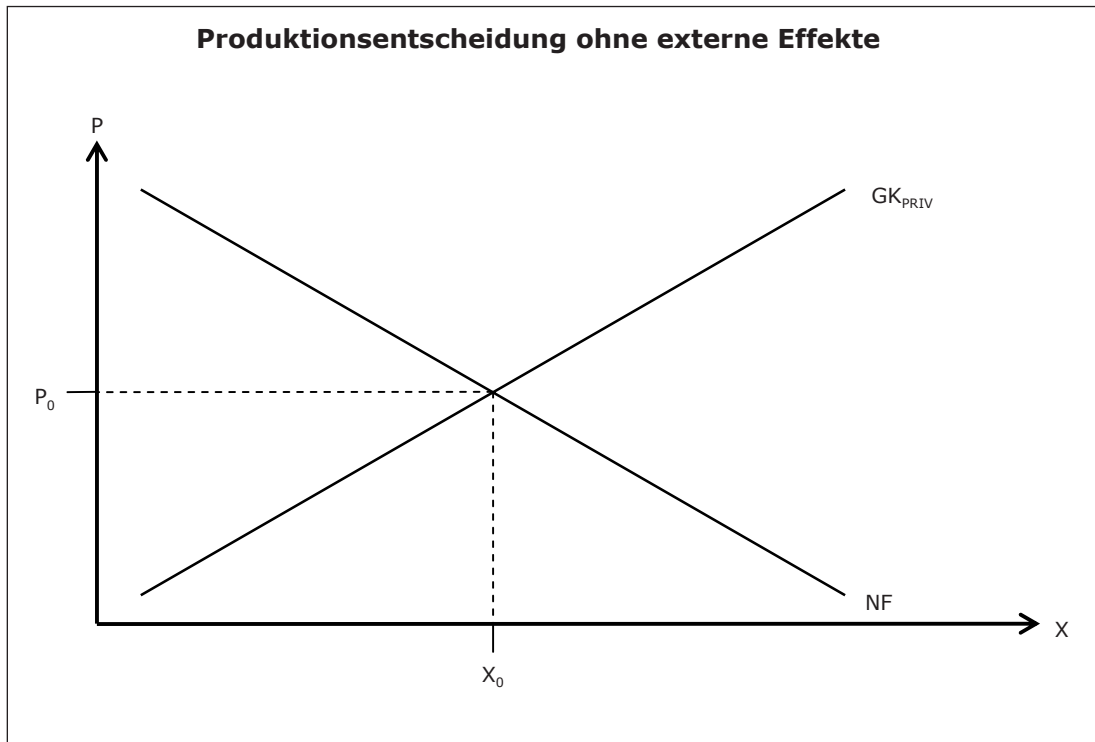


Abb. 12: Produktionsentscheidung ohne externe Effekte
(Quelle: Mussel & Pätzold, 2003, S. 229; eigene Darstellung)

„Im Kern entstehen externe Kosten oder soziale Zusatzkosten bei der Produktion eines Gutes dadurch, dass nicht alle tatsächlich anfallenden Kosten, die volkswirtschaftlichen oder sozialen Zusatzkosten, die Kalkulation bestimmen“ (Frantzke, 2004, S. 399). Treten externe Effekte auf, so müssten diese eigentlich in die Produktionskosten mit eingerechnet werden, wodurch sich eine andere Produktionsentscheidung ergeben würde. Abb. 13 zeigt zusätzlich zur privaten Grenzkostenkurve (GK_{PRIV}) noch eine Kurve der Gesamtkosten (GK_{GES}), welche die sozialen Kosten, also die privaten Kosten zuzüglich der externen Kosten (GK_{EXT}) darstellt. Es wird hierbei unterstellt, dass die externen Kosten bei steigender Produktionsmenge zunehmen (vgl. Mussel & Pätzold, 2003, S. 230). Aus der Abbildung wird deutlich, dass unter Berücksichtigung der externen Kosten der Schnittpunkt der Nachfrage und der Grenzkostenkurve ein anderer ist. Die produzierte Menge und der Preis würden sich auf die Punkte X_1 und P_1 verschieben. Es würde also von dem entsprechenden Gut weniger produziert werden, wobei der Preis über dem Preis P_0 liegen würde.

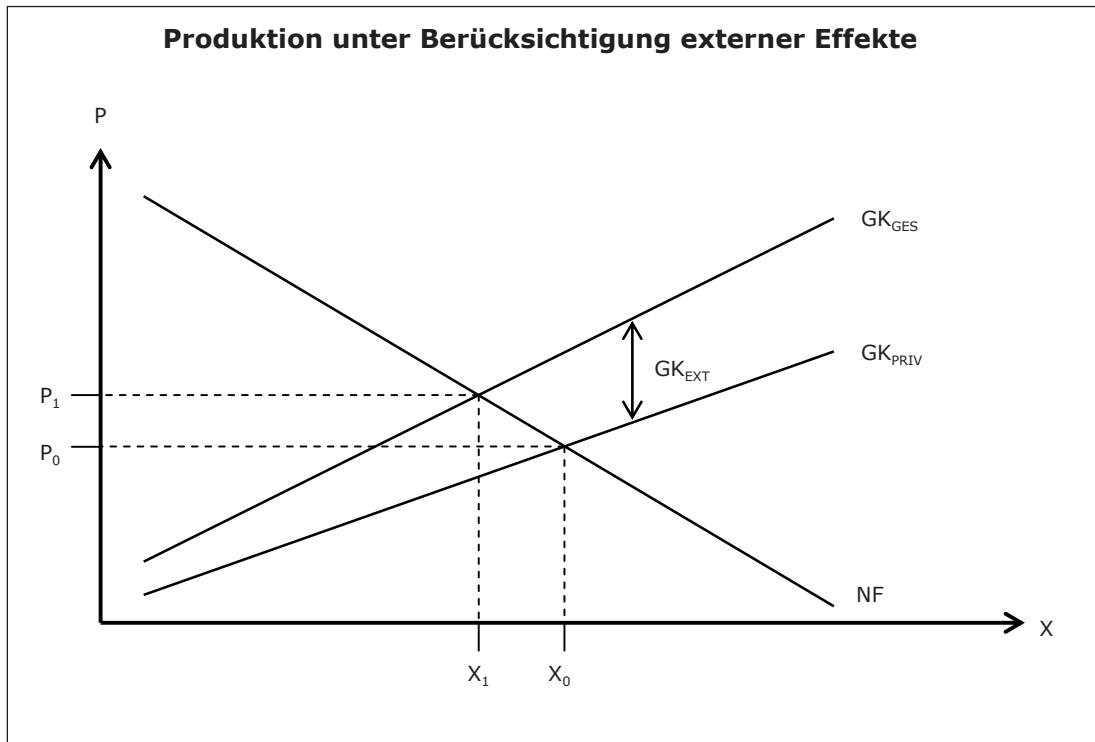


Abb. 13: Produktionsentscheidung unter Berücksichtigung externer Effekte
(Quelle: Mussel & Pätzold, 2003, S. 231; eigene Darstellung)

Daraus ergibt sich, dass Güter, bei denen externe Kosten nicht berücksichtigt werden in zu großer Menge produziert und zu einem zu niedrigen Preis verkauft werden, und demnach keine optimale Allokation der Produktionsfaktoren (inklusive der natürlichen Umwelt) stattfindet (vgl. ebd., S. 228f.). In der Theorie kommt es, wenn nur die privaten Kosten berücksichtigt werden, zu Wohlfahrtsverlusten (vgl. Frantzke, 2004, S. 400)²². In der Realität führt diese Fehlallokation im Bereich der Umwelt zu ihrer erhöhten Verschmutzung. Denn bei geringerer Produktionsmenge fiel auch die Umweltbelastung geringer aus (vgl. ebd.; Mussel & Pätzold, 2003, S. 230f.; Altmann, 2003, S. 192f.). „Die Konsequenz ist: Der Staat muss den Verursachern die Umweltschädigungen, d. h. die externen Kosten, anlasten; nur dann kann eine für die gesamte Gesellschaft optimale Situation erreicht werden“ (Mussel & Pätzold, 2003, S. 231).

²² Siehe hierzu auch: Frantzke, A: Die Effizienz der marktwirtschaftlichen Steuerung – die gesamtwirtschaftliche Wohlfahrt. In Frantzke, 2004, S. 252-288.

5.3.3 Internalisierung externer Kosten nach Pigou

Das genannte Anlasten der externen Kosten an den Verursacher nennt man *Internalisierung der externen Kosten*. „Schon in den zwanziger Jahren hat Arthur Cecil Pigou (1877-1959) in seinem 1922 erschienenen grundlegenden Werk zur ‚Wohlfahrtsökonomik‘ ein Besteuerungsmodell zur Internalisierung externer Effekte entwickelt“ (ebd., S. 231). Nach Pigous Modell müsste seitens der Politik der Verursacher der externen Kosten mit einer Steuer belegt werden, die in der Höhe der Grenzkosten der Geschädigten liegt. Dadurch würden die externen Kosten beim Verursacher internalisiert und die Produktion des Gutes somit künstlich um die externen Kosten verteuert. Die Steuer, auch *Pigou-Steuer* genannt, dient in diesem Sinne als Lenkungssteuer, da durch sie das Verhalten der Produzenten in eine gewünschte Richtung gelenkt wird. Es wird davon ausgegangen, dass die Produzenten daran interessiert sind, die Zahlung der Steuer zu vermeiden, indem sie die externen Effekte vermeiden (vgl. ebd., S. 232). Im Falle der Umweltverschmutzung als externen Effekt könnten sie zum Beispiel durch den Einbau besserer Filteranlagen ihre Emissionen senken. Die Produzenten werden diese Möglichkeit solange vorziehen, wie die dadurch entstehenden Kosten unter dem jeweiligen Steuersatz liegen. Diese Kosten zur Verringerung der Emissionen um eine Einheit bezeichnet man als *Grenzvermeidungskosten*. Somit ist die Pigou-Steuer ein geeignetes Mittel auch den tatsächlich erwünschten Effekt, in diesem Fall die Verringerung umweltschädlicher Emissionen, zu erwirken. In Abb. 14 gestaltet sich der optimale Pigou-Steuersatz (t^*) aus dem Schnittpunkt der Grenzvermeidungskostenkurve (GKV) des Verursachers und der Grenzkostenkurve des Geschädigten (GK_{EXT}). Die Grenzvermeidungskostenkurve sinkt bei zunehmenden Emissionen (E), die Grenzkostenkurve des Geschädigten steigt dagegen. Im Bereich (1) sind die Grenzvermeidungskosten höher als die Grenzkosten des Geschädigten, im Bereich (2) verhält es sich umgekehrt. t^* wäre der allokatiosoptimale Steuersatz und E^* der allokatiosoptimale Emissionswert in diesem Beispiel.

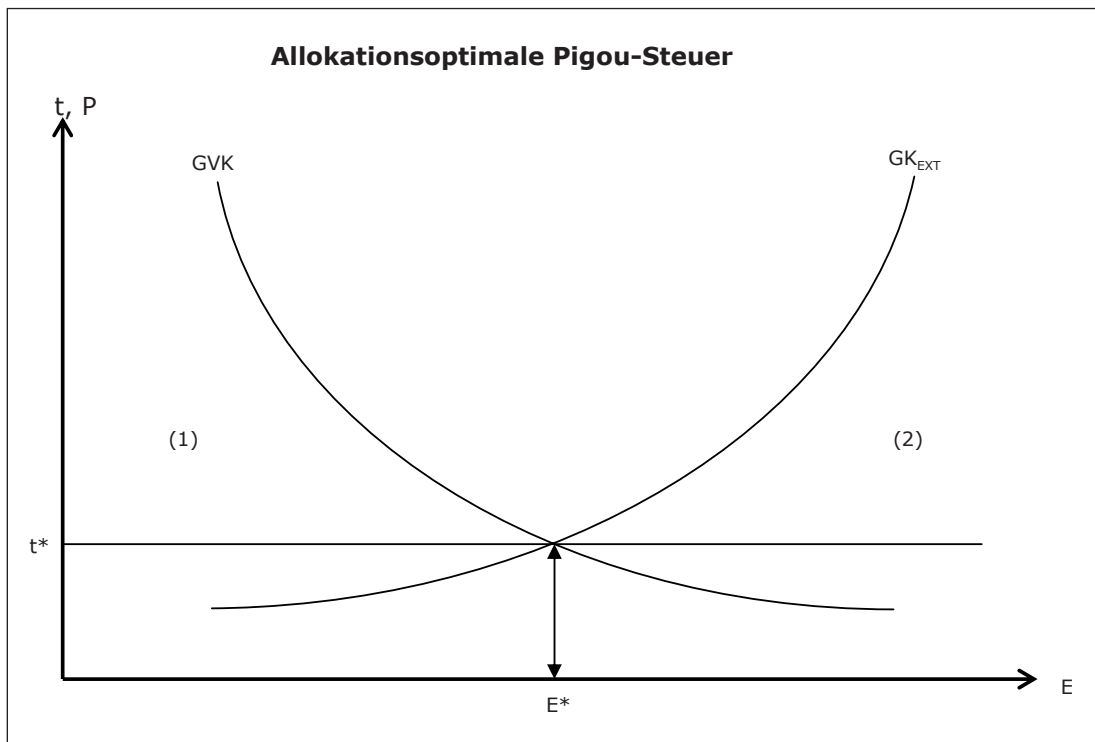


Abb. 14: Allokationsoptimale Pigou-Steuer
 (Quelle: Mussel & Pätzold, 2003, S. 232, eigene Darstellung)

Allerdings ist dies eine rein marktorientierte Betrachtung. Unter Berücksichtigung weiterer Komponenten, wie dem Umweltschutz und der Nachhaltigkeit würde das Bestreben nicht im Erreichen eines allokationsoptimalen Emissionswertes, sondern eines optimalen Emissionswertes im Bezug auf den maximalen Schutz der Umwelt liegen. „Dem ökonomischen Effizienzkriterium folgend, kann das Ziel nicht die maximale, sondern nur die optimale Begrenzung von Umweltschäden sein“ (Donges & Oelmann, 2001, zit. nach Ptak, 2008, S. 47).

Kritik an der Pigou Steuer bezieht sich meist auf den notwendigen Informationsaufwand bezüglich der entstehenden externen Kosten. „Zur Bestimmung des notwendigen Abgabesatzes muss die staatliche Instanz den Verlauf der Grenzkostenkurve der Geschädigten kennen bzw. diesen hinreichend genau abschätzen können. Zudem müsste der Verlauf der Grenzvermeidungskosten bekannt sein ... In der Praxis lässt sich dieses Problem kaum lösen“ (Mussel & Pätzold, 2003, S. 232f.). Zudem ist die Ermittlung von Verursacher und Geschädigtem nicht immer möglich, und die externen Kosten immaterieller Natur müssten monetär bewertet werden, „was eine Vielzahl konzeptioneller methodischer und empirischer Probleme aufwirft“ (Ptak, 2008, S. 37).

Dennoch ist die Pigou-Steuer ein sinnvoller Ansatz zur Behandlung der Problematik von Externalitäten, da die Steuer ein wirksames Instrumentarium zur (gesellschaftlich gewollten) Reduktion von externen Kosten darstellt. Der Pigou-Steuer entgegen stehen wirtschaftsliberale Ansätze, welche staatliche Interventionen in wirtschaftliche Gefüge unter der Annahme der Selbstregulierungskräfte der Märkte strikt ablehnen²³. Speziell im Feld von öffentlichen Gütern wie der Umwelt, von deren Nutzung niemand ausgeschlossen werden kann, gestalten sich solche Konzepte, die auf die Schaffung (abgeleiteter) privater Eigentumsrechte und daraus folgenden marktwirtschaftlichen Lösungen spekulieren, allerdings höchst problematisch, da hier im Endeffekt einzelwirtschaftliche Interessen den Vorrang vor gesamtgesellschaftlichen Zielen inne haben (vgl. ebd.). Trotz aller Probleme ist die Pigou-Steuer „mittlerweile zum Ausgangspunkt für eine Reihe von praktikablen Varianten der Besteuerung externer Umwelteffekte (sog. Öko-Steuern oder Öko-Abgaben) geworden“ (Mussel & Pätzold, 2003, S. 233).

5.4 Externe Kosten im deutschen Bildungssystem

Die grundlegende Gemeinsamkeit zwischen dem oben beschriebenen Modell und dem hier zu behandelnden Problem innerhalb des deutschen Schulsystems besteht in der Tatsache, dass auch hier Kosten verursacht werden, welche nicht in das Kalkül der Finanzierung einbezogen werden und demnach zeitlich versetzt von Dritten getragen werden müssen. Denn jene Schüler, die ohne Hauptschulabschluss aus der Schule entlassen werden und zur Folge keine Arbeit finden, müssen sozialstaatlich versorgt werden. Um das Modell der externen Kosten auf das Problem des Schulsystems zu übertragen, bedarf es allerdings einiger Vorüberlegungen. Zunächst muss festgelegt werden, dass die Bildung das produzierte Gut sei und der externe Effekt die (finanziellen Folgen der) Arbeitslosigkeit. Es treten dabei zwei Geschädigte auf. Zum einen der *Schüler ohne Hauptschulabschluss*, welcher als Folge sowohl die Einbußen in der

23 Nach dem sog. Coase-Theorem lösen sich die Probleme der externen Effekte im Falle von privaten Eigentumsrechten durch Verhandlungen der betroffenen Parteien durch Marktgesetzmäßigkeiten ohne staatliche Intervention.

Lebensqualität als auch den materiellen Verlust des ihm entgangenen Wohlstands zu tragen hat. Zum anderen tritt die Gesellschaft als Geschädigter auf, da sie dem Arbeitslosen im Rahmen sozialstaatlicher Leistungen²⁴ einen Teil seiner finanziellen Schädigung abnimmt. Hierbei muss wiederum vorausgesetzt werden, dass die Absicherung jedes Bürgers durch sozialstaatliche Leistungen im Sinne von Art. 20 Absatz 1 des Grundgesetzes der BRD unabdingbar sind. Da (weitere) Kürzungen oder gar der Abbau sozialer Leistungen zur Vermeidung der hier beschriebenen externen Kosten mit dem Grundgesetz nicht vereinbar wären, ergibt sich somit als einzige, nach dem Prinzip der Sozialstaatlichkeit hinnehmbare Vermeidungsstrategie der externen Kosten für die soziale Versorgung der Betroffenen die Einbindung in den ersten Arbeitsmarkt. Da die externen Kosten des ehemaligen Schülers bei einer Internalisierung der gesellschaftlichen Folgekosten automatisch auch wegfallen, sollen im Folgenden nur die gesellschaftlichen Kosten Gegenstand der Betrachtung sein. Des Weiteren muss zur modellhaften Darstellung der entstehenden Kosten angenommen werden, dass die mit dem Erreichen eines mindestens mit dem Hauptschulabschluss gleichwertigen Schulabschlusses einhergehende Qualifikation die Voraussetzung zur Einbindung in den ersten Arbeitsmarkt darstellt und dass eine erhöhte Produktion von Bildung²⁵ auch eine erhöhte Quote an Abschlüssen bewirkt. Andere arbeitsmarktpolitische Probleme müssen zugunsten der Fokussierung auf den Bereich Bildung ausgeblendet werden. Im Unterschied zu der Produktion von privaten Gütern richtet sich die Produktion des öffentlichen Gutes Bildung nicht nach einer klassischen Nachfragefunktion aus, sondern wird durch gesellschafts- und fiskalpolitische Entscheidungen bestimmt, welche das Niveau des Angebots festlegen. Es liegt also in der Entscheidungsgewalt der Politik, welche Menge an Bildung produziert wird. Nach den oben genannten

24 Einzubeziehen wären hier unter anderem etwa Leistungen durch Hartz IV, Sozial- und Krankenversicherung, Kosten im Krankheitsfalle oder bei sozialer Devianz bzw. Kriminalität etc. Weitere Leistungen, welche nicht abhängig vom Erwerbsstatus sind, bleiben hier unberücksichtigt.

25 Die Bezeichnung ‚erhöhte Produktion von Bildung‘ ist problematisch, da Bildung nicht in Mengeneinheiten gemessen werden kann. Die Ausdrucksweise soll zugunsten der Vergleichbarkeit mit der Theorie der externen Kosten dennoch beibehalten werden. Erhöhte Produktion kann dabei mit einer mit höheren Kosten verbundenen Steigerung der Qualität der Bildung gleichgesetzt werden. Diese Qualitätssteigerung geht nach Kap. 1 sowie Kap. 5.1 und 5.2 mit der Inklusion von Schülern mit Förderbedarf einher.

Vorraussetzungen läge die an gesellschaftspolitischen Interessen gemessene optimale Produktionsmenge von Bildung vor, wenn alle Bildungsteilnehmer einen mindestens dem Hauptschulabschluss gleichwertigen Abschluss erlangen und somit Zugang zum ersten Arbeitsmarkt erhalten würden. In Abbildung 15 wird deutlich, dass externe Kosten in der Bildung (K_{EXT}) überhaupt erst dadurch entstehen, dass diese optimale Produktionsmenge nicht erfüllt wird. Bei einer optimalen Produktion von Bildung ($K_{BILDUNG}$), dargestellt in Punkt (A), sind die externen Kosten gleich Null, da die sozialstaatliche Versorgung der *Schüler ohne Hauptschulabschluss* (theoretisch) wegfällt. Im weiteren Verlauf sind die Kosten der Bildung mit den gesamtgesellschaftlichen Kosten (K_{GES}) identisch. Hierin besteht ein wesentlicher Unterschied zu externen Kosten in der Produktion von anderen (Konsum-) Gütern, da die externen Kosten mit Zunahme der Produktion nicht steigen sondern sinken, und es daher bei der Internalisierung der externen Kosten nicht zu einer geringeren, sondern zu einer höheren Produktion kommen muss, während der Preis steigt. Darum stellt die allokationsoptimale Produktion von Bildung auch gleichzeitig die politisch optimale dar, da sowohl das gesellschaftlich unerwünschte Phänomen der Arbeitslosigkeit wegfallen würde, als auch die externen Kosten „beseitigt“ wären.

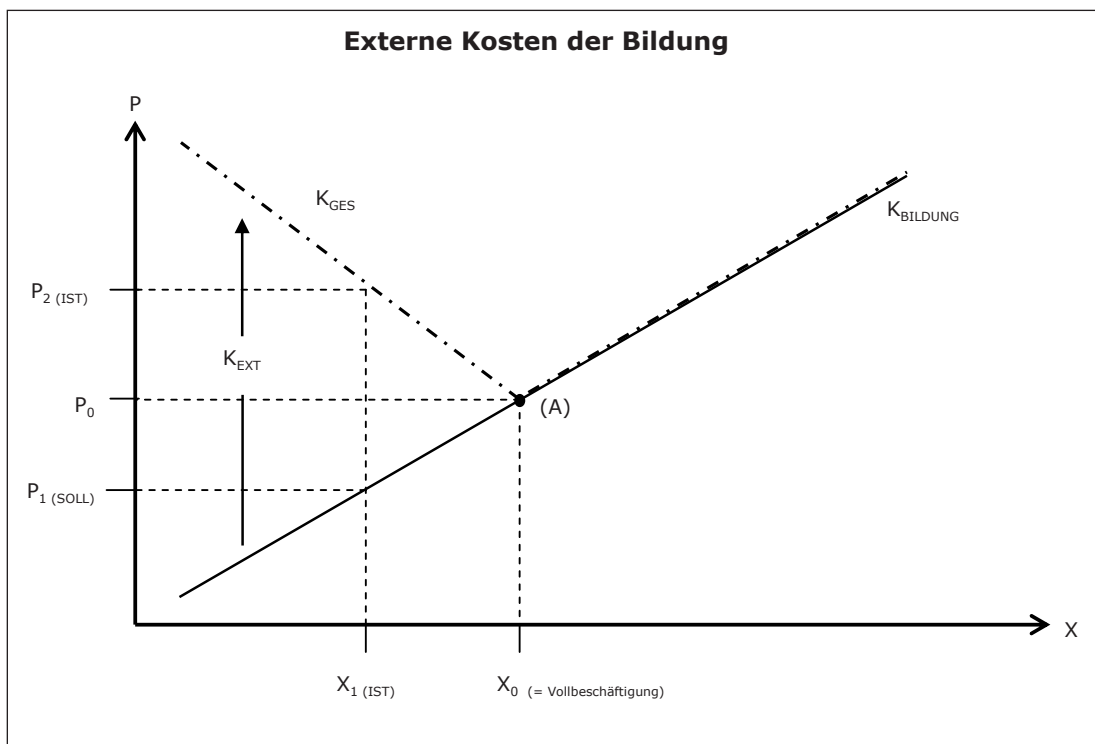


Abb. 15: Externe Kosten der Bildung

Die gesellschaftlichen Gesamtkosten (K_{GES}) können also in keinem Punkt niedriger liegen als in Punkt (A), in dem hier die angenommene optimale Produktionsmenge von Bildung liegt, da äquivalent zu jeder Minderung der Produktion von Bildung die externen Kosten steigen würden. Nimmt man also an, die momentane Produktion der Bildung besteht in der Produktionsmenge X_1 zum Preis $P_{1(\text{SOLL})}$, so steigt der Preis der Bildung bis zur optimalen Menge X_0 auf den Preis P_0 an. Allerdings klammert der Preis $P_{1(\text{SOLL})}$ die entstehenden externen Kosten aus. Unter Einberechnung dieser ergibt sich der auf der Kurve K_{GES} liegende Preis $P_{2(\text{IST})}$, welcher deutlich höher liegt als P_0 . Ein weiterer Unterschied zum Modell der externen Kosten in der Umweltökonomie besteht darin, dass der Träger der (gesellschaftlichen) externen Kosten und der Kostenträger der Produktion der Bildung im Grunde ein und derselbe sind, nämlich die Gesellschaft. Die Kosten treten lediglich zeitlich versetzt auf. Daher sollte kein Interessenkonflikt zwischen verschiedenen Wirtschaftssubjekten auftreten, sondern es müsste im Sinne aller sein, die Gesamtkosten zu senken. Problematisch ist hierbei, dass die Bildung und die soziale Sicherung in der BRD aus verschiedenen „Töpfen“ finanziert werden (vgl. Autorengruppe Bildungsberichterstattung, 2008, S. 22), die Interdependenzen zwischen der (mangelnden) Bildung und der Höhe der zu leistenden sozialen Sicherung aber kaum berücksichtigt wird. Die Internalisierung bewirkt aber in diesem Fall nicht die Umverteilung der Kosten unter Wirtschaftssubjekten, sondern eine Verringerung der Gesamtkosten für die Gesellschaft. Die Annahme, dass die externen Kosten deutlich über denen der Bildung liegen, begründet sich aus der wesentlich längeren Dauer der Phase der sozialen Sicherung gegenüber der der schulischen Ausbildung. Erst bei einem signifikanten „Überangebot“ an Bildung würden die Gesamtkosten wieder an den momentanen Wert heranreichen.

Da die auftretenden Kosten sich über einen recht langen Zeitraum verteilen, empfiehlt es sich, den Verlauf dieser Kosten über die Lebensspanne eines Individuums zu betrachten. Die Dynamik der rückläufigen externen Kosten bei einer Steigerung der Produktion von Bildung ergibt sich nicht nur aus den gesparten sozialen Leistungen bei Erfüllung der Nachfrage nach Bildung. Darüber hinaus trägt jeder ehemalige Schüler, welcher in den Arbeitsmarkt integriert wurde durch seine Produktivleistungen, steuerliche Abgaben und Konsum zusätzlich zum volkswirtschaftlichen Wohlstand bei. Die Gesellschaft spart in diesem Fall also nicht nur Aus-

gaben, sie hat außerdem auch noch Einnahmen zu verzeichnen, wodurch die gesellschaftlichen Gesamtkosten für die Bildung (im hier zu behandelnden Sinne) nicht auf dem Kostenstand für die schulische Ausbildung stehen bleiben, sondern nach dem Schulabschluss wieder zurück gehen.

Abbildung 16 zeigt schematisch die gesamtgesellschaftliche Kostenkurve für ein Individuum bei verschiedenen denkbaren Lebensläufen, abhängig von der Bildung. Der erste Abschnitt stellt die Phase des Lebens bis zum Schulabschluss bzw. Abschluss der schulischen Ausbildung dar. Der zweite Abschnitt beschreibt die Lebensphase vom Abschluss der Schullaufbahn bis zum Renteneintrittsalter (derzeit 67). Die Zeit nach dem Renteneintritt soll in diesem Modell keine Berücksichtigung finden, da hier wiederum andere Faktoren gesellschaftlicher Kosten und Leistungen auftreten.

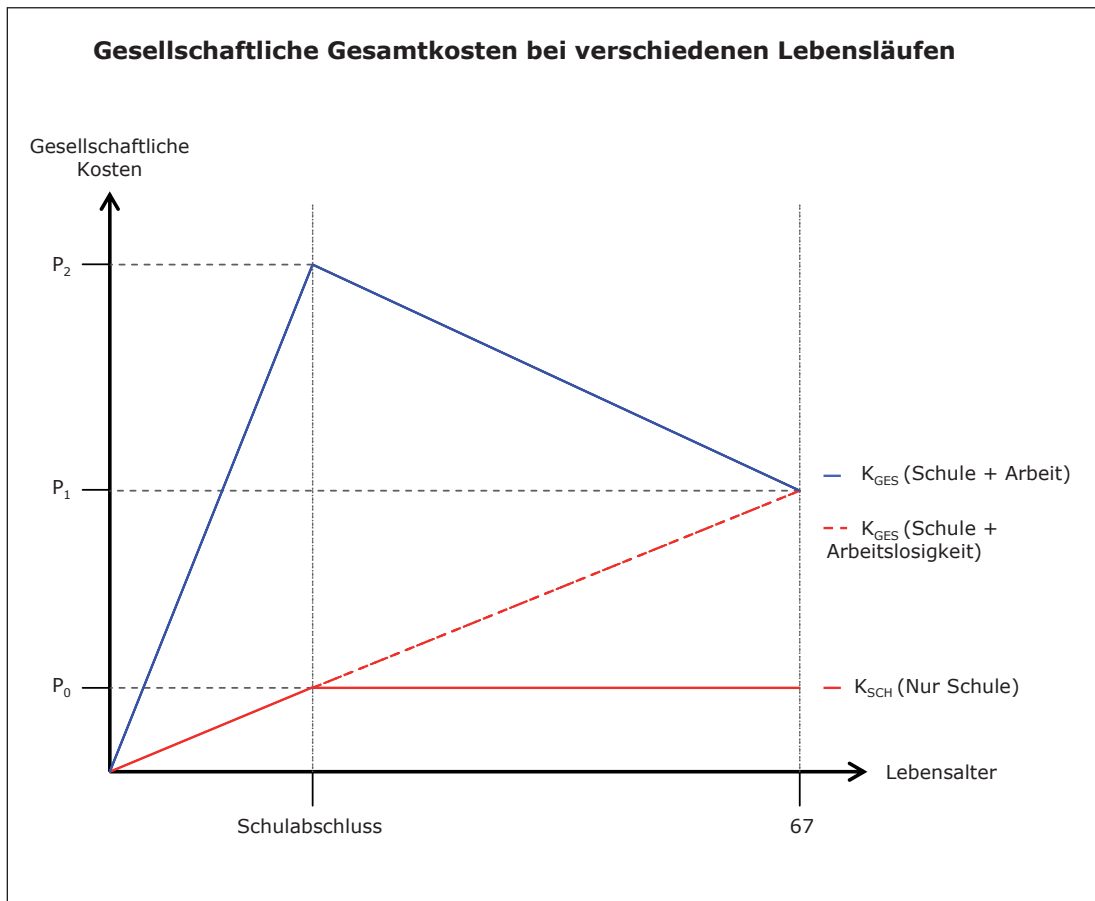


Abb. 16: Gesellschaftliche Gesamtkosten bei verschiedenen Lebensläufen

Die Kurve K_{SCH} zeigt die Kostenbemessung für einen Schüler bei reiner Berücksichtigung der Kosten für die schulische Ausbildung. Nach Beendigung der Schullaufbahn

ändern sich diese Kosten (P_0) bis zum Renteneintrittsalter nicht mehr. Die Kurve K_{GES} (Schule + Arbeitslosigkeit) stellt dar, dass die Kosten für die Gesellschaft im Falle der permanenten Arbeitslosigkeit im Laufe der Lebensspanne immer weiter zunehmen, da der Betroffene versorgt werden muss. Bis zum Renteneintritt wird für den Betroffenen der Kostenpunkt P_1 an gesellschaftlichen Kosten erreicht. Auch wird die zeitliche Versetzung der eigentlichen Kosten zur Produktion von Bildung und den resultierenden externen Kosten bei nicht ausreichender Bildung deutlich. Unter der Annahme, dass, wie in der Kurve K_{GES} (Schule + Arbeit) dargestellt, die gesellschaftlichen Kosten nach dem Erreichen eines Schulabschlusses und darauf folgender Arbeit allmählich wieder sinken, ergibt sich nun ein Kostenpunkt P_2 , der den maximalen Einsatz von Mitteln für die schulische Bildung skizziert, nach welchem die Gesamtkosten bei Renteneintritt höchstens den selben Punkt P_1 erreicht wie die Kurve K_{GES} (Schule + Arbeitslosigkeit). Es würde folglich jeder Kostenpunkt für die schulische Ausbildung, welcher unter P_2 liegt und die Bedingung eines erreichten Schulabschlusses erfüllt, für diese Person eine positive Bilanz ergeben, da sich bei sonst gleich bleibenden Bedingungen zum Renteneintritt unter dem Punkt P_1 liegende gesellschaftliche Gesamtkosten ergeben würden.

Da es wie bereits erwähnt in diesem Fall nicht um eine Kostenumverteilung zwischen verschiedenen Wirtschaftssubjekten geht, sondern um eine Kostenverringerung für einen Kostenträger, die Gesellschaft, erscheint es wenig sinnvoll die Internalisierung durch eine Pigou-Steuer erreichen zu wollen. Es bietet sich allerdings an, im pigouschen Sinne eine Gesamtrechnung der Kosten unter Einbeziehung der auftretenden externen Kosten zu forcieren, sei es durch eine gesetzliche Verankerung oder durch andere Maßnahmen, und diese externen Kosten zu ihrer Vermeidung in so hohem Umfang wie nötig in den Prozess der „Produktion von Bildung“ zu internalisieren. Das angesprochene Informationsproblem besteht in diesem Fall nicht, da es durchaus möglich wäre, mit den entsprechenden Zahlen die externen Kosten im oben besprochenen Sinne, die das deutsche Bildungssystem momentan verursacht, zu beziffern. Der Sonderfall der Unterbringung von Schülern mit dem Förderschwerpunkt geistige Entwicklung in den *Werkstätten für behinderte Menschen* müsste gesondert betrachtet werden, da sich hier andere Kostenrelationen ergeben, wobei angenommen werden kann, dass sich auch hier bei einer Einbindung in den ersten Arbeitsmarkt niedrigere gesellschaftliche Gesamtkosten ergeben würden.

5.5 Fazit

Abgesehen von der moralisch und (menschen-) rechtlich relevanten Verantwortung, jedem Kind eine möglichst gute Bildung und damit auch Zugang zu gesellschaftlichem Leben inklusive dem Zugang zum ersten Arbeitsmarkt zu gewähren, lässt sich auch unter rein finanziellen Aspekten die Forderung nach mehr Mitteln für die Bildung in Deutschland und insbesondere für die sonderpädagogische Förderung begründen.

Es wäre durchaus wünschenswert, die hierdurch entstehenden gesellschaftlichen Folgekosten einmal näher zu untersuchen. Berücksichtigt werden müssten etwa die soziale Sicherung der Betroffenen über die Hartz-IV Regelung bzw. die Sozialhilfe, Kosten für eventuelle Inhaftierungen sowie Rehabilitationsmaßnahmen, Behandlungskosten bei Krankheit etc. Zusätzlich wären die nicht erbrachten Steuer- und Konsumleistungen, die bei einer geregelten Arbeit zu erwarten wären, einzubeziehen.

Aber auch ohne diese Studien ist es nicht bestreitbar, dass die angeführten Umstände zu mitunter erheblichen, von der Gesellschaft zu tragenden Folgekosten führen. In Anlehnung an das Modell der externen Kosten aus der Umweltökonomie konnte gezeigt werden, dass die Internalisierung der externen Kosten von Arbeitslosigkeit in das Bildungssystem mitunter zu finanziellen Vorteilen, keinesfalls aber zu Nachteilen führen würde. Hinzu kommt nach Lauterbach das Problem des demographischen Wandels in der Bundesrepublik. Nach dem Abtreten der ‚Babyboomer-Generation‘ der 70er Jahre, wird nur noch eine halb so starke Generation als Arbeitskräftepool zur Verfügung stehen, „und nochmals der Hälfte dieser Kohorte wird der gerechte Zugang zur besten Bildung verwehrt“ (Lauterbach, 2007, S. 14). Dadurch wird es in nicht allzu langer Zeit erstens erheblich an Fachkräften mangeln, wodurch die Konkurrenzfähigkeit der deutschen Wirtschaft nachlassen wird, und zweitens wird die zahlenmäßig sehr viel stärkere Generation, welche sich gerade im Beruf befindet, versorgt werden müssen, wodurch die Sozialabgaben in zunehmendem Maße steigen (vgl. ebd., S. 50f.). In diesem Sinne fordert Lauterbach eine Bildungsreform, von der er sich bewusst ist, dass die Finanzierung „weder aus dem laufenden Haushalt noch durch Streichung von familienpolitischen Leistungen erreicht werden [kann]“ (ebd., S. 53), wendet allerdings ein: „Würde die Bildungsreform unser Wirtschaftswachstum um 0,5% steigern, entstünde ein volkswirtschaftlicher Gewinn von mehr als elf Milliarden Euro jährlich“ (ebd.). Unter Berücksichtigung der genannten Faktoren, denen sicherlich noch wei-

tere hinzuzufügen wären, kann es also volkswirtschaftlich nur als sinnvoll betrachtet werden, mehr finanzielle Mittel in die Bildung zu stecken, und sich speziell darum zu bemühen, auch Schülern mit sonderpädagogischem Förderbedarf einen Zugang zum ersten Arbeitsmarkt zu ermöglichen.

6. Fazit

Gemäß der Eingangsfragestellung konnte in der vorliegenden Arbeit das Argument, Inklusion sei prinzipiell teurer als die Unterrichtung von Schülern mit Förderbedarf an Sonderschulen, klar widerlegt werden. Die Studie von Ulf Preuss-Lausitz hat eindrucksvoll gezeigt, dass die integrative Unterrichtung in keinem Fall teurer sein muss als die gesonderte, sondern in vielen Fällen bei entsprechender Umsetzung sogar kostengünstiger ist. Gestützt werden die Erkenntnisse von Preuss-Lausitz durch die Ergebnisse ähnlicher Studien in anderen Ländern. Unter Berücksichtigung dieser Tatsachen erweist sich ein Haushaltsvorbehalt bzw. die Argumentation, Inklusion sei nicht oder nur bedingt finanzierbar, als unhaltbar. Somit kann der Sachverhalt, dass der genannte Haushaltsvorbehalt in den Ländern eingeräumt werden kann, zu Recht als Diskriminierung (vgl. Preuss-Lausitz, 2000, S. 8) bezeichnet und der deutschen Bildungspolitik klar die nicht ausreichende Umsetzung der in Kapitel 2 vorgestellten internationalen und nationalen Resolutionen zur Inklusion vorgeworfen werden. Weiter konnte aufgezeigt werden, dass die Art der Finanzierung sonderpädagogischer Förderung entscheidenden Einfluss auf die Umsetzung der Inklusion nimmt. Die weitgehend input-orientierte und nicht hinreichend dezentralisierte Struktur der Finanzierung der sonderpädagogischen Förderung in der BRD wirkt dabei der Inklusion eher entgegen, als dass sie sie fördert. Weitere hemmende Faktoren in der BRD stellen hohe Anteile einer privaten Finanzierung, die Verteilung der Mittel zugunsten von Bildungsgängen mit höheren Bildungsabschlüssen sowie die Verteilung der finanziellen Belastungen auf die unterschiedlichen Träger und die damit verbundene fehlende, alle Kostenfaktoren einbeziehende Gesamtrechnung aller Kosten dar.

Die Entwicklung der Bildungsfinanzierung innerhalb der letzten Jahre sowie die international vergleichenden Studien konnten zeigen, dass die Bildung im finanzpolitischen Sinne in der BRD einen eher geringen Stellenwert einnimmt und man

das deutsche Bildungssystem allgemein als unterfinanziert betrachten kann. Gerade in Zeiten, in denen Schlagwörter wie ‚Wissensgesellschaft‘, ‚Standort Deutschland‘ oder ‚Demographischer Wandel‘ die politischen Debatten prägen, ist es um so verwunderlicher, dass den Worten der Politiker keinen Taten folgen und die Bildungsfinanzierung in der BRD im OECD-weiten Vergleich so verheerend schlecht abschneidet. Als eine der reichsten Volkswirtschaften der Welt zeigt die BRD auf finanzieller Ebene eine bedenklich geringe Bereitschaft, die heranwachsende Generation bestmöglich auf ihr (Berufs-) Leben vorzubereiten.

Weiter konnte gezeigt werden, dass das deutsche Bildungssystem neben der generellen Unterfinanzierung stark sozial selektierend wirkt, wobei sich die Nachteile im Laufe der Schullaufbahn weiter verstärken. Das Postulat der Chancengleichheit scheint hier nicht erfüllt. Dieser Trend schreibt sich bei den Berufschancen von Schülern mit Förderbedarf fort. Auch hier kommt dem Konzept der Inklusion sowohl im schulischen als auch im gesellschaftlichen Bereich eine bedeutsame Rolle zu und die Anstrengungen zur Verwirklichung einer inklusiven Gesellschaft sollten, auch unter finanziellem Mehraufwand, verstärkt werden. Abgesehen von moralischen und menschenrechtlichen Aspekten konnte aber in Kapitel 5 darüber hinaus gezeigt werden, dass auch unter finanziellen bzw. volkswirtschaftlichen Gesichtspunkten in der deutschen Bildungspolitik, unter Einbeziehung der Inklusion, ein Umdenken statt finden muss. Langfristig gedacht bzw. gerechnet, sind unter Einbeziehung der externen Kosten, die unser Schulsystem gegenwärtig verursacht, höhere finanzielle Aufwendungen angebracht, um Folgekosten für die Gesellschaft zu vermeiden. Die Folgekosten der fehlenden Schulabschlüsse müssten im pigouschen Sinne dazu direkt in die Kosten für die Ausbildung der Schüler einberechnet werden. Hierzu wären eigene Studien notwendig. Im Endeffekt könnten nicht nur die Arbeitslosigkeit eingedämmt sowie die Chancengleichheit verbessert, sondern darüber hinaus auf lange Sicht auch noch Kosten eingespart werden.

In diesem Sinne konnte nicht nur das Kostenargument gegenüber der vermeintlich zu teuren Integration von Schülern mit Förderbedarf in das Regelschulsystem zurückgewiesen werden, sondern deutlich gemacht werden, dass die Inklusion sowohl im menschlichen als auch im finanziellen Sinne eine Bereicherung für die Gesellschaft darstellt, wobei abschließend noch einmal betont werden soll, dass finanzielle

Überlegungen in Bereichen der Menschlichkeit immer nur im nachgeordneten Sinne Beachtung finden sollten. In der vorliegenden Arbeit sollen lediglich die vorhandenen finanziell begründeten Vorurteile widerlegt, nicht jedoch finanziellen Argumentationen der Vorrang vor menschenrechtlichen Aspekten eingeräumt werden.

Literaturverzeichnis

- Altmann, J. (2003). *Volkswirtschaftslehre – Einführende Theorie mit praktischen Bezügen*. Stuttgart: Lucius & Lucius.
- Autorengruppe Bildungsberichterstattung (Hrsg.) (2008). *Bildung in Deutschland 2008 – Ein indikatorengestützter Bericht mit einer Analyse zu Übergängen im Anschluss an den Sekundarbereich I*. Bielefeld: W. Bertelsmann Verlag
- Brandt, M. (1996). Berufschancen von Absolventen der Schule für Lernbehinderte. In H. Eberwein (Hrsg.), *Handbuch Lernen und Lern-Binderungen – Aneignungsprobleme, neues Verständnis von Lernen, Integrationspädagogische Lösungsansätze*. (S. 212-227). Weinheim und Basel: Beltz.
- Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung (BLK) (2006): *BLK-Bildungsfinanzbericht 2004/2005, Tabellenteil A – Übersichten in der Abgrenzung der Oberfunktionen*. Bonn: BLK.
- Bullan, K. (2005). Auf dem Weg ins 21. Jahrhundert oder zurück? Bildung und soziale Selektion. In E. Brosow, U. Finckh-Krämer, A. Gniewoß, G. Klinger, B. Schüngel, F.O. Wolf (Hrsg.), *Mehr Bildung wagen – Bildungskrise als Machtfrage*. (S. 23-39). Marburg: BdWi-Verlag.
- Bürli, A. (2003). Anspruch und Wirklichkeit. Schulische Förderung von Schülern mit sonderpädagogischem Förderbedarf in Europa. *Heilpädagogik*, 4, 1-16.

- Deppe-Wolfinger, H. (2004). Integrationskultur – am Anfang oder am Ende? In I. Schnell & A. Sander (Hrsg.), *Inklusive Pädagogik* (S. 23-40). Bad Heilbrunn: N.A.
- Dohmen, D., Klemm, K. & Weiß, M. (2004). *Bildungsfinanzierung in Deutschland – Grundbegriffe, Rahmendaten und Verteilungsmuster*. Frankfurt am Main: Max-Träger-Stiftung.
- Feuser, G. (2003). Vorwort. In G. Feuser (Hrsg.), *Integration heute – Perspektiven ihrer Weiterentwicklung in Theorie und Praxis* (S. 5-6). Frankfurt am Main: Lang.
- Frantzke, A. (2004). *Grundlagen der Volkswirtschaftslehre – Mikroökonomische Theorie und Aufgaben des Staates in der Marktwirtschaft*. Stuttgart: Schäffer-Poeschel.
- Geißler, R. (2005). Die Metamorphose der Arbeitertochter zum Migrantensohn – Zum Wandel der Chancenstruktur im Bildungssystem nach Schicht, Geschlecht, Ethnie und deren Verknüpfungen. In P. A. Berger & H. Kahlert (Hrsg.), *Institutionalisierte Ungleichheiten – Wie das Bildungssystem Chancen blockiert* (S. 71-100). Weinheim und München: Juventa.
- Hegarty, S. (1995). Recourses. In OECD (Hrsg.), *Integrating students with special needs into mainstream schools* (S. 77-80). Paris: OECD.
- Himpele, C. (2007). *Bildungsfinanzierung in Deutschland: Probleme und Lösungsansätze*. Berlin: n.a.
- Hinz, A. (2002). Von der Integration zur Inklusion – terminologisches Spiel oder konzeptionelle Weiterentwicklung? *Zeitschrift für Heilpädagogik*, 9, 354-361.

- Kilp, S. & Ginges, E. (2002). Geometrieunterricht. In J. Birkholz, E. Dinges & H.L. Worm (Hrsg.), *Förderpädagogik Mathematik*. (S. 163-219). Hornburg: Persen.
- Klös, H.P. & Plüneck, A. (2006). Bildungsfinanzierung und Bildungsregulierung in Deutschland – eine bildungsökonomische Einordnung. In Institut der deutschen Wirtschaft Köln (Hrsg.), *Bildungsfinanzierung und Bildungsregulierung in Deutschland – Eine bildungspolitische Reformagenda*. (S. 9-30). Köln: Deutscher Instituts-Verlag.
- Klein, H. E. (2006). Allgemein bildendes Schulsystem: Deregulierung und Qualitätsstandards. In Institut der deutschen Wirtschaft Köln (Hrsg.), *Bildungsfinanzierung und Bildungsregulierung in Deutschland – Eine bildungsökonomische Reformagenda*. (S. 91-142). Köln: Deutscher Instituts-Verlag GmbH.
- Klemm, K. (2005). *Bildungsausgaben in Deutschland – Status Quo und Perspektiven*. Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Huisken, Freerk (2005). *Der „PISA-Schock“ und seine Bewältigung – Wieviel Dummheit braucht/verträgt die Republik?* Hamburg: VSA.
- Landesinstitut für Schulentwicklung, Statistisches Landesamt Baden-Württemberg (2007) (Hrsg.). *Bildungsberichterstattung 2007*. Stuttgart: Autor.
- Lauterbach, K. (2007). *Der Zweiklassenstaat – Wie die Privilegierten Deutschland ruinieren*. Berlin: Rowohlt.

- Meijer, C.W. (Hrsg.) (1999). *Finanzierung der sonderpädagogischen Förderung – Eine Studie über den Zusammenhang zwischen Finanzierung und sonderpädagogischer bzw. integrativer Förderung in 17 europäischen Ländern*. Middelfart: European Agency for Development in Special Needs Education.
- Muñoz, Vernor (2007). *Umsetzung der UN-Resolution 60/251 „Rat für Menschenrechte“ vom 15. März 2006 – Bericht des Sonderberichterstatters für das Recht auf Bildung, Vernor Muñoz – Addendum – Deutschlandbesuch*.
(13. – 21. Februar 2006). n.a. (Bezogen unter http://www.gew.de/Binaries/Binary29288/Arbeitsübersetzung_März07.pdf; am 07.08.2008)
- Münc, J. (2006). Vorwort. In A. Platte, S. Seitz & K. Terfloth (Hrsg.), *Inklusive Bildungsprozesse* (S. 9-10). Bad Heilbrunn: Klinkhardt.
- Mussel, G. & Pätzold, J. (2003). *Grundfragen der Wirtschaftspolitik*. München: Vahlen.
- OECD (2007). *Education at a Glance 2007 – OECD Indicators*. Paris: OECD.
- Preuss-Lausitz, U. (2000). *Kosten bei integrierter und separater sonderpädagogischer Unterrichtung – Eine vergleichende Analyse in den Bundesländern Berlin, Brandenburg und Schleswig-Holstein*. Frankfurt am Main: Max-Träger-Stiftung.
- Preuss-Lausitz, U. (2002). Integrationsforschung – Ansätze, Ergebnis und Perspektiven. In H. Eberwein & S. Knauer (Hrsg.), *Integrationspädagogik – Kinder mit und ohne Beeinträchtigung lernen gemeinsam – Ein Handbuch* (6., vollständig überarbeitete und aktualisierte Auflage) (S. 458-470). Weinheim und Basel: Beltz.

- Ptak, R. (2008). Wie ein Markt entsteht und aus Klimamüll eine Ware wird. In E. Altvater & A. Brunnengräber (Hrsg.), *Ablasshandel gegen Klimawandel? – Markt-basierte Instrumente in der globalen Klimapolitik und ihre Alternativen*. S. 35-50. Hamburg: VSA.
- Rosenberger, M (1999). Integration ist nicht teurer als Separation! Bietet ein neuer Gang vor das Bundesverfassungsgericht Aussicht auf Erfolg? *Gemeinsam leben – Zeitschrift für integrative Erziehung*. Nr. 4-99. Bezogen unter: <http://www.gew-nds.de/sos/4-1999-Integration-Kosten.pdf>, am 24.07.2008.
- Schumann, B. (2003). Integration im Kontext aktueller bildungspolitischer Entwicklungen. In G. Feuser (Hrsg.), *Integration heute – Perspektiven ihrer Weiterentwicklung in Theorie und Praxis* (S. 17-28). Frankfurt am Main: Lang.
- Sekretariat der ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland (KMK) (Hrsg.) (2008). *Statistische Veröffentlichungen der Kultusministerkonferenz – Dokumentation Nr. 185 – April 2008 – Sonderpädagogische Förderung in Schulen 1997 bis 2006*. Bonn. Sekretariat der ständigen Kultusministerkonferenz der Länder in der Bundesrepublik Deutschland.
- Solga, H. (2005). Meritokratie – die moderne Legitimation ungleicher Bildungschancen. In P. A. Berger & H. Kahlert (Hrsg.), *Institutionalisierte Ungleichheiten – Wie das Bildungssystem Chancen blockiert* (S. 19-38). Weinheim und München: Juventa.

Statistisches Bundesamt (Hrsg.). (2008a). *Im Fokus: Ausgaben je Schüler/-in 2005*.

Wiesbaden: Statistisches Bundesamt.

Statistisches Bundesamt (Hrsg.). (2008b). *Im Fokus: Budget für Bildung, Forschung und*

Wissenschaft 2005/2006. Wiesbaden: Statistisches Bundesamt.

Statistisches Landesamt Baden-Württemberg (2007): *Über 8 400 Abgänger (fast 7*

Prozent) aus allgemeinbildenden Schulen verließen die Schule im Jahr 2005 ohne

Hauptschulabschluss. Pressemitteilung 30/2007. Stuttgart: Statistisches Lan-

desamt Baden-Württemberg. (Bezogen unter: <http://www.statistik-bw.de/>

Pressemitt/2007030.asp; am 22.09.2008)

Ständige Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutsch-

land (KMK) (2000). *Empfehlungen der Kultusministerkonferenz zur sonder-*

pädagogischen Förderung in den Schulen in der Bundesrepublik Deutschland

– Beschluss der Kultusministerkonferenz vom 5./6. Mai 1994. In W. Drave, F.

Rumpler & P. Wachtel (Hrsg.), *Empfehlungen zur sonderpädagogischen Förderung*

– *Allgemeine Grundlagen und Förderschwerpunkte (KMK; mit Kommentaren)* (S.

25-39). Würzburg: Bentheim.

UNESCO (1994). *Die Salamanca Erklärung und der Aktionsrahmen zur Pädagogik für*

besondere Bedürfnisse. Salamanca: UNESCO. Zugriff am 30.05.2007 unter <http://>

www.unesco.ch/biblio-d/salamanca.htm

- Vester, M. (2005). Die selektive Bildungsexpansion – Die ständische Regulierung der Bildungschancen in Deutschland. In P. A. Berger & H. Kahlert (Hrsg.), *Institutionalisierte Ungleichheiten – Wie das Bildungssystem Chancen blockiert* (S. 39-70). Weinheim und München: Juventa.
- Wilhelm, M., Eggertsdóttir, R. & Marinósson, G.L. (Hrsg.). (2006). *Inklusive Schulentwicklung – Planungs- und Arbeitshilfen zur neuen Schulkultur*. Weinheim und Basel: Beltz.

Anhang

Anhang 1: Zuordnung nationaler Bildungsgänge und -einrichtungen zur ISCED 97

Stufen der "International Standard Classification of Education" (ISCED 97)	Bildungsgänge und -einrichtungen in Deutschland („Bildungsprogramme“)
ISCED 0: Pre-Primary Education	Kindergärten, Vorklassen, Schulkindergärten, Sonderschulen im Elementarbereich
ISCED 1: Primary Education	Grundschulen, Integrierte Gesamtschulen (Jg. 1-4), Freie Waldorfschulen (Jg. 1-4), Sonderschulen (Jg. 1-4)
ISCED 2: Lower Secondary Education 2A Programme die den Zugang zu 3A oder 3B ermöglichen - allgemein bildend	Hauptschulen, Schulartunabhängige Orientierungsstufe, Realschulen, Sonderschulen (Jg. 5-10), Schularten mit mehreren Bildungsgängen (Jg. 5-10), Gymnasien (Jg. 5-10), Integrierte Gesamtschulen (Jg. 5-10), Freie Waldorfschulen (Jg. 5-10), Abendhaupt-, Abendrealschulen, Berufsaufbauschulen
- berufsvorbereitend 2B Programme die den Zugang zu 3B ermöglichen	Berufsvorbereitungsjahr
2C Programme, die nicht den Zugang zu 3 ermöglichen, sondern auf den direkten Übergang in den Arbeitsmarkt vorbereiten	-
ISCED 3: Upper Secondary Education 3A Programme die den Zugang zu 5A ermöglichen - allgemein bildend	Gymnasien (Jg. 11-13), Integrierte Gesamtschulen (Jg. 11-13), Freie Waldorfschulen (Jg. 11-13), Sonderschulen (Jg. 11-13), Fachoberschulen (2-jährig), Fachgymnasien, Berufsfachschulen (die eine Studienberechtigung vermitteln)
3B Programme die den Zugang zu 5B ermöglichen - beruflich	Berufsgrundbildungsjahr, Berufsschulen (Duales System), Berufsfachschulen (- die einen Berufsabschluss vermitteln, - die berufliche Grundkenntnisse vermitteln), Schulen des Gesundheitswesens (1-jährig)
3C Programme, die nicht den Zugang zu 5 ermöglichen, sondern auf den direkten Übergang in den Arbeitsmarkt, Stufe 3 oder 4 vorbereiten	Beamtenausbildung für den mittleren Dienst
ISCED 4: Post-Secondary Non Tertiary Education	
4A Programme die den Zugang zu 5A ermöglichen	Abendgymnasien, Kollegs, Fachoberschulen (1-jährig), Berufs-/Technische Oberschulen, Kombination aus einem allgemeinbildenden Programm (ISCED 3 A) und einem berufsbildenden Programm (ISCED 3B)
4B Programme die den Zugang zu 5B ermöglichen	Kombination aus zwei berufsbildenden Programmen in ISCED 3B
4C Programme, die nicht den Zugang zu 5 ermöglichen, sondern auf den direkten Übergang in den Arbeitsmarkt vorbereiten	-
ISCED 5: First Stage of Tertiary Education 5A	Universitäten, Pädagogische Hochschulen, Theologische Hochschulen, Gesamthochschulen, Kunsthochschulen, Fachhochschulen
5B	Fachschulen/ Fachakademien (Bayern), Berufsakademien, Verwaltungsfachhochschulen, Schulen des Gesundheitswesens (2-3jährig)
ISCED 6: Second Stage of Tertiary Education	Promotionsstudium

Ich versichere, dass ich die schriftliche Hausarbeit – einschließlich beigefügter Zeichnungen, Kartenskizzen und Darstellungen – selbständig verfasst und keine anderen als die angegebenen Quellen und Hilfsmittel benutzt habe. Alle Stellen der Arbeit, die dem Wortlaut oder dem Sinne nach anderen Werken entnommen sind, habe ich in jedem Fall unter Angabe der Quelle deutlich als Entlehnung kenntlich gemacht.

Ort, Datum, Unterschrift