
WZBrief Bildung

33 | Juni 2016

Auflösung der Förderschulen

Die UN-Behindertenkonvention verlangt die Inklusion von Kindern mit Behinderung an Regelschulen

Michael Wrase

Artikel 24 der Behindertenrechtskonvention gewährleistet das Recht auf inklusive Schulbildung für Menschen mit Behinderung.

Förderschulen müssen schrittweise aufgelöst werden; ein vorgebliches „Elternwahlrecht“ ist mit der Konvention nicht vereinbar.

An den Regelschulen sind die Bedingungen für die inklusive Beschulung zu schaffen. Die Politik muss die dafür erforderlichen Mittel bereitstellen.

Auflösung der Förderschulen

Die UN-Behindertenkonvention verlangt die Inklusion von Kindern mit Behinderung an Regelschulen

Michael Wrase

Inklusion ist ein viel diskutiertes Thema. Mit der Unterzeichnung der UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK) hat sich die Bundesrepublik Deutschland vor mittlerweile gut sieben Jahren dazu verpflichtet, Kindern mit Behinderung „Zugang zu einem integrativen¹, hochwertigen und unentgeltlichen Unterricht an Grundschulen und weiterführenden Schulen“ zu bieten. Auch wenn es anders scheint: Von einer tatsächlichen Umsetzung dieses Rechts auf inklusive Schulbildung kann in Deutschland noch keine Rede sein. Ein wirklicher Trend zur Inklusion wäre erst dann festzustellen, wenn nicht nur der Anteil der an Regelschulen sonderpädagogisch geförderten Kinder (die Inklusionsquote) steigt, sondern zugleich auch die Quote der Schülerinnen und Schüler an Sonder- und Förderschulen im Verhältnis zur Gesamtschülerzahl (die Exklusionsquote) sinkt. Das ist aber bislang nur in einigen wenigen norddeutschen Bundesländern der Fall. In den anderen Ländern bleibt die Quote der Förderschüler konstant oder nimmt sogar zu, während der Anteil der als „sonderpädagogisch förderungsbedürftig“ eingestuften Kinder und Jugendlichen insgesamt seit Jahren ansteigt. Es gibt also heute einerseits deutlich mehr Schülerinnen und Schüler, die als förderbedürftig eingestuft werden, andererseits aber im Verhältnis zur Gesamtschülerzahl nicht weniger Schüler an Förderschulen als vor Inkrafttreten der UN-BRK im Jahr 2009 (so die Zahlen der Kultusministerkonferenz von 2016). Im Folgenden wird gezeigt, welche rechtlichen Vorgaben sich für die Bundesländer aus Artikel 24 UN-BRK ergeben. Dabei werden Argumente, die gegen eine Auflösung der Förderschulen vorgebracht werden, auf ihre juristische Stichhaltigkeit geprüft.

Die starke Verwurzelung der Sonderschulen in Deutschland

Im Vergleich mit vielen anderen Staaten – wie etwa Kanada, den USA, Australien, Großbritannien, Italien oder den skandinavischen Ländern –, in denen schon heute eine Förderung der Kinder mit Behinderungen in allgemeinen Schulen die Regel ist, fällt in Deutschland die Quote der segregiert unterrichteten Förderschüler besonders hoch aus. Dafür gibt es historische Gründe: Sogenannte Hilfsschulen wurden zu Beginn des 20. Jahrhunderts eingerichtet; sie waren Vorläufer für einen kontinuierlichen Ausbau des Sonderschulwesens in Deutschland, der nach 1945 in beiden deutschen Staaten fortgeführt wurde und eine weltweit nahezu einzigartige Ausdifferenzierung der sonderpädagogischen Fördersysteme (Powell/Pfahl 2008) mit sich gebracht hat. So haben sich institutionelle Pfadabhängigkeiten und gesellschaftliche wie professionspolitische Beharrungskräfte entwickelt, die heute nur schwer zu überwinden sind (vgl. Blanck/Edelstein/Powell 2013).

Auch nach Inkrafttreten der UN-BRK mit ihrer Verpflichtung zur inklusiven Schule werden rechtliche Argumente für die gesonderte Beschulung vorgebracht. In einer im Januar 2016 veröffentlichten gemeinsamen Stellungnahme von Bund und Ländern gegenüber dem für die Konvention zuständigen Fachausschuss der Vereinten Nationen wird die Auffassung vertreten, dass Sonder- und Förderschulen auf der Grundlage eines Wahlrechts weiterhin mit Artikel 24 UN-BRK vereinbar seien: Das Bildungssystem in Deutschland sei auf dem „natürlichen Recht der Eltern“ aufgebaut, über die Erziehung und Bildung ihrer Kinder zu entscheiden. Dieses Recht sei in Artikel 6 Absatz 2 des Grundgesetzes verankert. Ein Bildungssystem, das es Eltern erlaube, zwischen der inklusiven Beschulung an allgemeinen Schulen und der Sonderbeschulung ihres Kindes zu wählen, stehe daher mit dem Verfassungsrecht ebenso in Einklang wie mit dem Völkerrecht.

Scheinbares Wahlrecht der Eltern

Der Rückgriff auf das „natürliche Recht der Eltern“ auf Wahl der Schulform ist widersprüchlich. Schließlich bestand in den meisten Bundesländern – historisch sogar zurückgehend auf das Reichsschulpflichtgesetz von 1938 – über sechzig Jahre die unabdingbare Pflicht von Kindern mit Behinderung zum Besuch von Sonderschulen; auch und gerade gegen den Willen von Eltern, die eine integrative Beschulung wünschten. Jetzt hingegen, nach Inkrafttreten der Behindertenrechtskonvention, wird ein „natürliches Elternwahlrecht“ gegen den Umbau zu einem inklusiven Bildungssystem ins Feld geführt. Ein derartiges Recht auf eine gesonderte Beschulung lässt sich dem Grundgesetz jedoch nicht entnehmen.

Aus der Praxis in den Bundesländern wird berichtet, dass den Eltern vielfach nahegelegt wird, ihr Kind auf eine Förderschule zu schicken, da es nur dort die notwendige Unterstützung erhalten kann, die an den Regelschulen meistens gerade nicht vorhanden ist. Ein echtes Wahlrecht setzt allerdings gleichwertige Förderbedingungen voraus. Wenn hochwertige inklusive Bildungsangebote an den Regelschulen vorhanden wären, wie es die UN-BRK fordert, gäbe es eine echte Wahl. Sollte aber gleichzeitig das bestehende Förderschulangebot aufrechterhalten werden, so würde das zu Doppelangeboten und unrealistischen Mehraufwendungen der Bundesländer führen.

Vor diesem Hintergrund sieht Artikel 24 UN-BRK ganz bewusst kein Wahlrecht zwischen einer inklusiven und einer gesonderten Beschulung vor. Vielmehr werden die Vertragsstaaten uneingeschränkt dazu verpflichtet, ein „hochwertiges“ „inklusives Bildungssystem auf allen Ebenen“ zu gewährleisten. Diese am Wortlaut von Absatz 1 und 2 des Artikels 24 orientierte Auslegung wird durch die Entstehungsgeschichte bestätigt. Im Entwurf des Konventionstextes war nämlich tatsächlich ein Wahlrecht enthalten, wie es in der Stellungnahme der Bundesrepublik zu finden ist. Dieses wurde im Rahmen der Verhandlungen jedoch ganz bewusst aufgegeben und durch die unbedingte Verpflichtung zur Schaffung eines inklusiven Schulsystems ersetzt (vgl. Degener 2009, 214 f.).

Gesonderte Beschulung als Diskriminierung

Die Verpflichtung zur inklusiven Beschulung beruht auf der Einsicht, dass eine gesonderte Beschulung von Kindern aufgrund ihrer Behinderung diskriminierend ist. Das Recht auf Zugang zum allgemeinen Unterricht aus Artikel 24 der Konvention konkretisiert das Diskriminierungsverbot, das allgemein in Artikel 5 der Konvention formuliert ist. Bewusst wird in der englischen Fassung der Begriff *inclusion* auch als Gegenbegriff zu *exclusion*, deutsch: Ausschließung, verwendet, die gemäß Art. 2 UN-BRK eine „Diskriminierung aufgrund von Behinderung“ darstellt.

Die inklusive Beschulung von Kindern mit Förderbedarf muss daher in allen Bundesländern zum Normalfall werden, wofür die Länder entsprechende rechtliche Garantien bereitstellen sowie Vorkehrungen und Umsetzungsmaßnahmen treffen müssen. Ein solches Recht ergibt sich im Übrigen nicht nur aus der UN-Konvention, sondern auch aus Artikel 3 Absatz 3 des Grundgesetzes: „Niemand darf wegen seiner Behinderung benachteiligt werden“. Zwar hat das Bundesverfassungsgericht noch im Jahr 1997 die Sonderschulzuweisung unter Verweis auf die dort geleistete sonderpädagogische Förderung der Kinder als nicht diskriminierend angesehen. Diese Rechtsprechung ist allerdings nach Inkrafttreten der UN-BRK, in deren Licht auch das Grundgesetz auszulegen ist, nicht mehr aufrechtzuerhalten.

Die Bundesländer sind daher völkerrechtlich zu einem grundlegenden Umbau ihres Schulsystems zu einem inklusiven Schulsystem (und damit der Auflösung der Förderschulen) verpflichtet. Artikel 24 UN-BRK geht davon aus, dass die inklusive Beschulung unter den Bedingungen der angemessenen individuellen Förderung dem Kindeswohl am besten entspricht. Die Vertragsstaaten müssen daher die Bedingungen für eine „hochwertige inklusive Bildung“ (quality education) an den allgemeinen Schulen schaffen.

Das Recht auf Förderung an der allgemeinen Schule

Die Vorgaben der UN-BRK erschöpfen sich nicht darin, Kindern mit Behinderung einen Zugang zu den allgemeinen Schulen zu garantieren. Zu gewährleisten ist darüber hinaus, dass sie an den allgemeinen Schulen auch die notwendige besondere pädagogische Unterstützung und Förderung erhalten. Es muss daher ein dem bisherigen Förderangebot an den Sonder- und Förderschulen gleichwertiges Angebot sichergestellt sein. Jedes betroffene Schulkind hat somit mindestens Anspruch auf sonderpädagogische Unterstützung entsprechend der Anzahl an Lehrerstunden, die es an der Förderschule erhalten hätte. Erfahrungen aus der Praxis zeigen, dass diesem Recht auf förderschuläquivalente Unterstützung bei der Inklusion oft nicht entsprochen wird und die Kinder auf Förderschulen nach wie vor mehr Unterstützung erhalten. Das ist eine klare Verletzung der rechtlichen Vorgaben.

Es müssen „angemessene Vorkehrungen“ für die Bedürfnisse des einzelnen Kindes getroffen werden, das heißt „notwendige und geeignete Änderungen und Anpassungen, die keine unverhältnismäßige oder unbillige Belastung darstellen“. Dies kann, je nach Art und Schwere der Behinderung, vom barrierefreien Zugang zum Klassenraum, etwa durch Einbau eines Treppenlifts, über Unterrichtsmaterialien in Blindenschrift bis zur individuellen Unterstützung durch Schul- und Integrationshelfer reichen.

Da das Unterlassen „angemessener Vorkehrungen“ das Diskriminierungsverbot verletzt, können die notwendigen Transformationskosten, die mit der Umstellung des segregierten auf ein inklusives Schulsystem verbunden sind – wie etwa die Fortbildung der Lehrkräfte, schulorganisatorische und bauliche Maßnahmen –, nicht gegen den Anspruch des einzelnen Kindes auf inklusive Beschulung ins Feld geführt werden. Die vorhandenen Ressourcen müssen so umgeschichtet werden, dass die notwendige Unterstützung und sonderpädagogische Förderung, die das betroffene Kind benötigt, im inklusiven Lernumfeld zur Verfügung steht. Die in verschiedenen Landesschulgesetzen enthaltenen Vorbehalte, die den integrativen beziehungsweise inklusiven Unterricht pauschal vom Vorhandensein entsprechender Ressourcen an der jeweiligen Schule abhängig machen, sind mit den Vorgaben der UN-BRK unvereinbar. Vielmehr muss in jedem Fall genau geprüft werden, ob und wie die notwendigen Bedingungen mit zumutbarem Aufwand geschaffen werden können. Eine abgespeckte Version des Förderschulwesens aufrechtzuerhalten, ist mit der menschenrechtlichen Verpflichtung zur Inklusion nicht vereinbar.

Deutschland in der Pflicht

Das bedeutet: Die Berufung auf ein angebliches „Elternwahlrecht“ zwischen inklusiver und gesonderter Beschulung ist mit der UN-BRK nach ihrem Wortlaut, ihrem Sinn und Zweck sowie der Entstehungsgeschichte von Artikel 24 unvereinbar. Die notwendigen Voraussetzungen für die individuelle Förderung von Kindern und Jugendlichen mit einer Behinderung sind an allgemeinen Schulen zu schaffen. Bekommen Kinder mit besonderem Förderbedarf an den Regelschulen nicht wenigstens die pädagogische und sonstige Unterstützung, die sie an einer Förderschule erhalten hätten, kann dagegen geklagt werden.

Die Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention im Schulbereich ist in der Bundesrepublik halbherzig. Wenn nicht mehr passiert, sind rechtliche Konsequenzen unausweichlich. Deutschland läuft nicht nur Gefahr, von der nationalen Monitoring-Stelle und den zuständigen Ausschüssen der UN wegen mangelnder Beachtung menschenrechtlicher Verpflichtungen gerügt zu werden. Auch eine (erneute) Befassung der obersten Bundesgerichte oder des Bundesverfassungsgerichts wird auf Dauer nicht zu verhindern sein.

Literatur

Blanck, Jonna Milena/Edelstein, Benjamin/Powell, Justin J.W.: „Persistente schulische Segregation oder Wandel zur inklusiven Bildung? Die Bedeutung der UN-Behindertenrechtskonvention für Reformprozesse in den deutschen Bundesländern“. In: Schweizerische Zeitschrift für Soziologie, 2013, Jg. 39, H. 2, S. 267-292.

Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS 2016): German Statement concerning the Draft General Comment on Article 24 CRPD. Online: <http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/CRPD/GC/RighttoEducation/Germany.pdf> (Stand: 07.06.2016).

Degener, Theresia: „Die UN-Behindertenrechtskonvention als Inklusionsmotor“. In: Recht der Jugend und des Bildungswesens, 2009, Jg. 57, S. 200-219.

Kultusministerkonferenz (KMK 2016): Statistische Veröffentlichungen der Kultusministerkonferenz, Dokumentation Nr. 202: Sonderpädagogische Förderung in Schulen 2005 bis 2014. Online: https://www.kmk.org/fileadmin/Dateien/pdf/Statistik/Dokumentationen/Dok_210_SoPae_2014.pdf (Stand 07.06.2016).

Powell, Justin W./Pfahl, Lisa: Sonderschule behindert Chancengleichheit. WZBrief Bildung 4/November 2008. Online: <https://www.wzb.eu/sites/default/files/publikationen/wzbrief/wzbriefbildung200804powellpfahl.pdf> (Stand 07.06.2016).

Der WZBrief **Bildung** erscheint mehrmals im Jahr in unregelmäßigen Abständen. Er bietet zu einem Thema knappe Analysen von WZB-Forscherinnen und -Forschern.

Der WZBrief **Bildung** wird elektronisch versandt. Abonnieren unter: www.wzb.eu/de/presse/presseverteiler



WZB auf Twitter
www.twitter.com/WZB_Berlin

Zum Weiterlesen

Siehr, Angelika/Wrase, Michael: „Das Recht auf inklusive Schulbildung als Strukturfrage des deutschen Schulrechts – Anforderungen aus Art. 24 BRK und Art. 3 Abs. 3 S. 2 GG“. In: Recht der Jugend und des Bildungswesens, 2014, Jg. 62, S. 161-182.

Wrase, Michael: „Die Implementation des Rechts auf inklusive Schulbildung nach der UN-Behindertenrechtskonvention und ihre Evaluation aus rechtlicher Perspektive“. In: Poldi Kuhl/Petra Stanat/Birgit Lütje-Klose/Cornelia Gresch/Hans Anand Pant/Manfred Prenzel (Hg.): *Inklusion von Schülerinnen und Schülern mit sonderpädagogischem Förderbedarf in Schulleistungserhebungen*. Wiesbaden: VS-Verlag 2015, S. 41-74.

Wrase, Michael: „Das Recht auf inklusive Beschulung nach der UN-Behindertenrechtskonvention – rechtliche Anforderungen und Umsetzung in Deutschland“. In: Birgit Lütje-Klose/Annette Textor (Hg.): *Leistung inklusive? Inklusion in der Leistungsgesellschaft – Menschenrechtliche, sozialtheoretische und professionsbezogene Perspektiven*. Bad Heilbrunn: Klinkhardt-Verlag 2016 (im Erscheinen).

Zum Autor

Der Jurist Michael Wrase ist wissenschaftlicher Mitarbeiter in der Projektgruppe der Präsidentin am WZB.

Fußnoten

¹ *Interessanterweise spricht die amtliche deutsche Übersetzung des Vertragstextes von „Integration“, während im englischen Original, das rechtlich maßgebend ist, von „inclusion“ die Rede ist. Inklusion verlangt mehr, nämlich eine strukturelle Anpassung des Systems Schule an die unterschiedlichen Bedürfnisse einer heterogenen Schülerschaft.*

Impressum

Wissenschaftszentrum Berlin
für Sozialforschung

WZB Berlin Social Science Center
Herausgeberin
Prof. Jutta Allmendinger Ph.D.

Redaktion
Dr. Paul Stoop
Gabriele Kammerer

Produktion
Ingeborg Weik-Kornecki

Reichpietschufer 50
10785 Berlin

Telefon +49 (30) 25491-0
Telefax +49 (30) 25491-684

wzb@wzb.eu
www.wzb.eu