

Auf dem Weg zu einer »inklusive« Schule?

Von Angela Faber

Die UN-Konvention und ihre innerstaatliche Verbindlichkeit

Im Dezember 2006 hat die Generalversammlung der Vereinten Nationen (UN) die Konvention zum Schutz und zur Förderung der Rechte behinderter Menschen und das dazugehörige Fakultativprotokoll verabschiedet. Die Konvention basiert auf den zentralen Menschenrechtsabkommen der Vereinten Nationen und konkretisiert die dort verankerten Menschenrechte für die Lebenssituation von Menschen mit Behinderungen. Das Übereinkommen verbietet die Diskriminierung von Menschen mit Behinderungen in allen Lebensbereichen und garantiert ihnen die bürgerlichen, politischen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte. Der Konvention wird ein Paradigmenwechsel weg von einer am Fürsorgeprinzip und an der medizinischen Versorgung ausgerichteten hin zu einer an Menschenrechten und dem Prinzip der Teilhabe orientierten Behindertenpolitik zugeschrieben. Das Fakultativprotokoll ist ein eigenständiger völkerrechtlicher Vertrag. Es erweitert die Kompetenzen des Ausschusses für Menschen mit Behinderungen nach Art. 34 der Konvention um das Verfahren der Individualbeschwerde und das Untersuchungsverfahren. Beide Verfahren zielen darauf ab, die Umsetzung und Überwachung des Übereinkommens zu stärken.

Nachdem Deutschland die Konvention bereits am ersten Tag ihrer Auslegung unterzeichnet hatte, hat der Bundestag im Dezember 2008 das »Gesetz zu dem Übereinkommen der Vereinten Nationen vom 13. Dezember 2006 über die Rechte von Menschen mit Behinderungen sowie zu dem Fakultativprotokoll vom 13. Dezember 2006 zum Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen« beschlossen. Der Bundestag hat zugestimmt. Die UN-Konvention

samt Fakultativprotokoll wurde anschließend ratifiziert und am 26. März 2009 für die Bundesrepublik und ihre innerstaatlichen Ebenen völkerrechtlich verbindlich.

Auswirkungen der Konvention im Schulbereich

Die UN-Konvention über die Rechte behinderter Menschen dürfte u.a. erhebliche Auswirkungen auf den Schulbereich haben. In dem insoweit maßgeblichen Art. 24 der Konvention anerkennen die Vertragsstaaten das Recht von Menschen mit Behinderungen auf Bildung. Um dieses Recht ohne Diskriminierung und auf der Grundlage der Chancengleichheit zu verwirklichen, gewährleisten die Vertragsstaaten ein inklusives Bildungssystem auf allen Ebenen. Seitens der Vertragsstaaten ist dabei sicherzustellen, dass Menschen nicht aufgrund einer Behinderung vom allgemeinen Bildungssystem ausgeschlossen werden, sondern ihnen soll gleichberechtigt mit anderen der Zugang zu einem einbeziehenden, hochwertigen und unentgeltlichen Unterricht ermöglicht werden. Innerhalb des allgemeinen Bildungssystems sollen angemessene Vorkehrungen getroffen und die notwendige Unterstützung geleistet werden, um eine erfolgreiche Bildung zu erleichtern.

Die amtliche deutsche Übersetzung des Art. 24 der Konvention spricht statt von »inklusive« Beschulung von »integrativer« Beschulung. Integration basiert auf einer Anpassungsleistung von Schülern mit Behinderungen, Inklusion beruht auf dem Prinzip, alle Schüler ungeachtet ihrer individuellen Unterschiede gemeinsam zu unterrichten. Dabei setzt die Umsetzung des Inklusionskonzeptes einen lernziendifferenten Unterricht

voraus. Historischer Kontext, Wortlaut, Systematik und Ziel der Konvention belegen, dass ein inklusives und kein integratives System gewollt ist. Die deutsche Übersetzung ist für die juristische Interpretation der Konvention nicht maßgeblich, weil sie nicht zu den authentischen Fassungen der Konvention gehört. Völkerrechtlich ist der Begriff »inklusive« verbindlich.

Der Behindertenrechtskonvention liegt die Zielvorstellung einer fast vollständigen Inklusion von Schülern mit Behinderungen zugrunde. In den Materialien zur Konvention wird von einer Zielmenge von 80 bis 90 Prozent gesprochen. Art. 24 der Konvention schließt damit die Existenz von Förderschulen nicht aus. Er enthält aber auch keine Vorgaben dazu, wie die 10 bis 20 Prozent der Schülerinnen und Schüler mit Behinderung, die von einer inklusiven Regelschule nicht aufgenommen werden, unterrichtet werden sollen.

Auch wenn die UN-Behindertenrechtskonvention Auswirkung auf den Umgang mit Heterogenität haben wird, sollte das Anliegen der Konvention aber nicht zum Zwecke der Schulstrukturdebatte instrumentalisiert werden.

Umsetzung im Schulbereich durch die Länder

Die Inhalte der Konvention und des Zusatzprotokolls sind, soweit sie nicht unmittelbar anwendbar sind, durch die zuständigen innerstaatlichen Stellen umzusetzen. Diese Umsetzung richtet sich nach der Kompetenzordnung des Grundgesetzes. Nach dieser sind die Länder für das schulische Bildungsrecht zuständig und damit – soweit erforderlich – auch für die Umsetzung der Konventionsregelungen in diesem Bereich.

In Deutschland liegt der Anteil von behinderten Schülerinnen und Schülern, die gemeinsam mit nicht behinderten Kindern eine Schule besuchen, weit unter dem Durchschnitt anderer europäischer Staaten. Nur 15,7 Prozent der behinderten Schüler und Schülerinnen werden integrativ unterrichtet. Zudem wird in Deutschland immer mehr Kindern und Jugendlichen ein sonderpädagogischer Förderbedarf attestiert. 1998

hatten rund 4,5 Prozent aller Schüler sonderpädagogischen Förderbedarf, 2006 waren es beinahe 6 Prozent. Im Jahr 2006 wurden zirka 85 Prozent der Schüler mit sonderpädagogischem Förderbedarf in Förderschulen unterrichtet.

46,4 Prozent der Schülerinnen und Schüler mit sonderpädagogischem Förderbedarf entfielen im Jahr 2006 auf den Förderschwerpunkt Lernen und 53,6 Prozent auf die sonstigen Förderschwerpunkte. Neben dem Schwerpunkt Lernen waren geistige Entwicklung, Sprache und emotionale und soziale Entwicklung die am stärksten vertretenen Förderschwerpunkte. Tendenziell führt der Besuch einer Förderschule nicht zu einem Schulabschluss. Im Jahr 2008 haben 80 Prozent aller Förderschulabgänger laut Erhebung der Kultusministerkonferenz die Schule ohne einen Hauptschulabschluss oder höher qualifizierenden Abschluss verlassen. Deshalb bleibt ihnen der Zugang zum Arbeitsmarkt zumeist strukturell verwehrt. Ein anderes Problem der Förderschulen ist die Tatsache, dass diese meist nicht wohnortnah gelegen sind. Kinder werden aus ihrem sozialen Umfeld gerissen, müssen weite Schulwege in Kauf nehmen, und es entstehen Kosten für den Transport.

Der geringe Prozentsatz von integriert beschulten Schülern mit sonderpädagogischem Förderbedarf (15,7 Prozent) legt die Frage nach der Übereinstimmung der deutschen Bildungssituation mit den Vorgaben der UN-Konvention hinsichtlich der gemeinsamen Beschulung nahe. Nach den Schulgesetzen aller Länder ist eine integrative Beschulung möglich, und in vielen Fällen besteht sogar eine ausdrücklich formulierte Präferenz für einen integrativen Unterricht. Fast alle Länder behalten sich aber vor, eine integrative Beschulung nur zu ermöglichen, wenn die personellen, sachlichen und organisatorischen Voraussetzungen an der jeweiligen Schule gegeben sind oder eingerichtet werden können (Haushaltungsvorbehalt). Die Vereinbarkeit dieser schulgesetzlichen Regelungen mit der UN-Konvention erscheint als äußerst problematisch.

Demgegenüber entspricht nach Auffassung der Bundesregierung die aktuelle Rechtslage in Deutschland den

derzeitigen Anforderungen des Übereinkommens. Sie verweist dabei auf Art. 4 Abs. 2 der UN-Konvention, wonach die Verpflichtungen dem Recht auf Bildung schrittweise, aber unter Aufbringung aller Mittel zu realisieren sind (progressiver Realisierungsvorbehalt). Das Präsidium der Konferenz der Kultusministerinnen und Kultusminister hat am 12. Juni 2008 beschlossen, eine Arbeitsgruppe einzurichten, die die Empfehlungen zur sonderpädagogischen Förderung in den Schulen der Bundesrepublik Deutschland vom 6. Mai 1994 fortschreibt und aktuellen Entwicklungen damit Rechnung tragen soll. Eine Positionierung der Kultusministerkonferenz wird erst 2010 erwartet.

Im Land Niedersachsen wurde ein Gesetzentwurf zur Umsetzung der UN-Konvention durch das Niedersächsische Schulgesetz vorgelegt. In verschiedenen Landtagen wurde die Konvention in Form von parlamentarischen Anfragen thematisiert. In Nordrhein-Westfalen hat die Landesregierung kürzlich verlautbart, dass man grundsätzlich dazu kommen müsse, ein Elternrecht auf die Wahl des sonderpädagogischen Förderortes für ihr Kind zu etablieren – entweder eine Förderschule oder eine allgemeine Schule in zumutbarer Entfernung.

Prof. Wocken, Experte für sonderpädagogische Förderung, hat vor Kurzem vorgeschlagen, Inklusion als Regel und Pflicht für die Förderschwerpunkte Lernen, Sprache und Verhalten zu machen. (Allein unter dem Förderschwerpunkt Lernen fielen 2006 bundesweit 46,4 Prozent der Schülerinnen und Schüler mit sonderpädagogischem Förderbedarf.) Für die speziellen Förderschwerpunkte geistige Behinderung, Körperbehinderung, Hör- und Sehbehinderung schlägt er Inklusion als Angebot und Wahl vor.

Auswirkungen auf die kommunalen Schulträger

Auch die Kommunen werden als Träger staatlicher Gewalt in ihrer Eigenschaft als Schulträger durch die UN-Konvention verpflichtet. Sie begrüßen die Zielsetzung der UN-Konvention, behinderten Menschen auch im Bereich der Bildung Teilhabe zu gewährleisten.

Im Zuge der UN-Konvention richten Eltern, Verbände und Organisationen, die sich für die Rechte behinderter Menschen einsetzen, – berechtigt oder unberechtigt – zunehmend Forderungen an die kommunalen Schulträger, die dadurch auch politisch unter Druck geraten. So werden die Städte, Gemeinden und Kreise u.a. aufgefordert,

- jedem Kind, dessen Eltern die Integration in die Regelschule wünschen, einen Platz einzuräumen;
- den barrierefreien gemeinsamen Unterricht von Kindern mit und ohne Behinderungen an möglichst allen allgemeinen Schulen aus- und aufzubauen;
- die dafür notwendigen sächlichen, finanziellen und personellen Voraussetzungen für eine qualitativ hochwertige Förderung eines jeden Kindes zu schaffen;
- allen Kindern, die bereits am gemeinsamen Unterricht teilnehmen, zukünftig einen Platz im gemeinsamen Unterricht einer weiterführenden Schule anzubieten;
- auf die Ausweitung der Plätze der Förderschulen zu verzichten und die Ressourcen der Förderschulen zugunsten einer integrativen Beschulung zu nutzen.

Rechtlich stellen sich folgende Fragen, deren Beantwortung u.U. noch eine besondere Dynamik in die Diskussion bringen dürfte:

- Enthält Art. 24 BRK ein Diskriminierungsverbot und hat es damit unmittelbare individualrechtliche Wirkung, mit der Folge, dass es vor den innerstaatlichen Gerichten ohne weitere Umsetzung durch den nationalen Gesetzgeber durch die Eltern eines behinderten Kindes eingeklagt werden könnte? Diese Frage wird in der Literatur unterschiedlich beurteilt. Bisher gibt es hierzu – soweit ersichtlich – noch keine Rechtsprechung. Das Bundesministerium der Justiz und das Bundesministerium für Arbeit und Soziales lehnen einen unmittelbaren Anspruch aus Art. 24 der Konvention ab.
- Inwieweit könnte die UN-Konvention für die Rechte von Menschen mit Behinderungen die Auslegung von Art. 3 Abs. 3 Satz 2 GG (»Niemand darf wegen seiner Behinderung benachteiligt wer-

den«) beeinflussen? Das Bundesverfassungsgericht hat im Jahr 1997 entschieden, dass aus Art. 3 Abs. 3 Satz 2 GG zwar Einschränkungen für die Regelungsfreiheit der Länder im Bereich des Schulwesens folgen. Es sei aber nicht zu beanstanden, dass die integrative Beschulung unter dem Vorbehalt des organisatorisch, personell und sachlich Möglichen gestellt sei. Die Aufgabe, ein begabungsgerechtes Schulsystem bereitzuhalten, sei von vornherein nur im Rahmen der finanziellen und organisatorischen Möglichkeiten des Staates zu erfüllen. Daher könne der Staat von der Einführung solcher Integrationsformen absehen, deren Verwirklichung nicht finanzierbar erscheinen, wenn die verbleibenden Möglichkeiten einer integrativen Unterrichtung und Erziehung ausreichend Rechnung trügen. Ob diese Rechtsprechung aufgrund des Gebots der völkerrechtsfreundlichen Auslegung aufrechterhalten werden kann, ist noch offen.

- Fraglich ist, wie sich die in einigen Bundesländern entstandenen Förderzentren oder Kompetenzzentren für sonderpädagogische Förderung in das Konzept einer inklusiven Beschulung einfügen lassen. Bei diesen Zentren geht es darum, wenn möglich, behinderte Kinder nicht aus dem Regelschulsystem auszusondern bzw. bereits präventiv dafür zu sorgen, dass später kein sonderpädagogischer Förderbedarf entsteht. Soweit es sich hierbei schwerpunktmäßig um ein dezentral organisiertes Beratungs- und Unterstützungssystem handelt, also ein Förderzentrum ohne Schüler, bei dem der Lehrer zum Kind in die allgemeine Schule fährt, dürfte dieses Konzept einen Schritt zur inklusiven Beschulung darstellen. Um die inklusive Beschulung wirklich zu fördern, ist allerdings eine hinreichende Ausstattung dieser Förderzentren mit Ressourcen, insbesondere mit Sonderpädagogen, unverzichtbar.

Sollte es in Zukunft zu einer Ausweitung des gemeinsamen Unterrichts an Regelschulen kommen – was von der Beantwortung dieser Rechtsfragen sowie der Positionierung der Kultusministerkonferenz abhinge –, hät-

ten die kommunalen Schulträger ihre Schulentwicklungsplanungen entsprechend auszurichten. Es stellte sich die Frage, ob das bisherige duale System von Regel- und Förderschulen beibehalten werden könnte oder aber die Regelschule prinzipiell zum ersten Förderort der behinderten Kinder – neben der Beibehaltung von Förderschulen für einen viel geringeren Teil von Kindern mit Behinderungen – würde. Es wären erhebliche Investitionen bei den Gebäuden und der übrigen sächlichen Ausstattung vorzunehmen. Auch der Einsatz von Integrationshelfern könnte rasant nach oben gehen. Langfristig könnten allerdings, so eine gutachterliche Stellungnahme, durch die Aufgabe von zwei getrennten Systemen auch Entlastungen zu verzeichnen sein. Ein inklusives Bildungssystem könnte im Gegensatz zu zwei getrennten Bildungssystemen in der Regel Management-, Verwaltungs- und Transportkosten senken. Zudem gibt es aktuelle verwaltungsgerichtliche Rechtsprechung, wonach der Vorrang der schulischen Förderung vor Ansprüchen auf Eingliederungshilfe nach dem SGB XII (Sozialhilfe) und SGB VIII (Jugendhilfe) voraussetzt, dass nach den konkreten Umständen des Einzelfalls im öffentlichen Schulwesen eine bedarfsdeckende Hilfe in rechtlicher und tatsächlicher Hinsicht zur Verfügung stehe. Anders gewendet: Wenn das öffentliche Schulsystem keine Möglichkeit der integrativen Beschulung bietet, muss z.B. der Jugendhilfeträger die Kosten einer entsprechenden Privatschule u.U. über die Eingliederungshilfe (§ 35 SGB VIII) abdecken. Das bedeutet, dass Einsparungen im Bereich des Systems Schule hinsichtlich der Ermöglichung von gemeinsamer Beschulung im Regelschulsystem über den Umweg der Inanspruchnahme von Eingliederungshilfe wieder kassiert würden.

Fazit

Die völkerrechtlich für die Bundesrepublik Deutschland und ihre innerstaatlichen Ebenen verbindliche UN-Konvention über die Rechte behinderter Menschen bedarf der entsprechenden innerstaatlichen Umsetzung. Diese Einschätzung dürfte auch von den Ländern wie z.B. Nordrhein-Westfalen geteilt werden, die das gemeinsame Lernen von Kindern und Jugendlichen mit und

ohne sonderpädagogischen Förderbedarf ausweiten wollen. Um dem Ziel einer Stärkung der Teilhabe behinderter Menschen auch im Schulbereich besser Rechnung tragen zu können, wäre ein Plan hilfreich, der eine schrittweise Verwirklichung des Ziels unter Berücksichtigung der unterschiedlichen sonderpädagogischen Förderschwerpunkte skizziert. Dieser Plan sollte von den betroffenen innerstaatlichen Ebenen, also den Ländern und den Kommunen in ihrer Eigenschaft als Schulträger, gemeinsam erarbeitet werden. Ein Kernpunkt der Umsetzung wird auch in der Anpassung der Schulgesetze der Länder einschließlich der Regelungen zur Lehreraus- und -fortbildung bestehen.

Aufgrund der sich abzeichnenden erheblichen Auswirkungen auf die kommunalen Schulträger erscheint es ratsam, frühzeitig darauf hinzuweisen, dass bei diesen zukünftigen landesgesetzlichen Transformationsgesetzgebungen (im Schulrecht) die kommunalen Spitzenverbände aufgrund der Betroffenheit der Städte als Schulträger hinreichend eingebunden und beteiligt werden müssen. Das hat das Präsidium des Deutschen Städtetages auf seiner 373. Sitzung am 24. März 2009 in Aachen getan. Keinesfalls dürfen die kommunalen Schulträger zu Ausfallbürgen einer konnexitätsbedingten Nichtumsetzung der UN-Behindertenkonvention durch die Länder werden. Am stärksten dürfte eine derartige fiskalisch bedingte Nichtumsetzung die betroffenen behinderten und nicht behinderten Kinder treffen, die sich zu einem späteren Zeitpunkt aufgrund der Auswirkungen der UN-Konvention in nicht dafür gerüsteten Schulen und mit nicht darauf vorbereiteten und ausgebildeten Lehrern unter nicht dafür geschaffenen Rahmenbedingungen wiederfinden könnten. Die betroffenen Kinder müssten also die Folgen eines halbherzigen, unkoordinierten und nicht nachhaltigen Ausbaus einer inklusiven Schule ausbaden. Um dem entgegenzuwirken, hat der Deutsche Städtetag der Kultusministerkonferenz und den Ländern den Dialog angeboten.

*Prof. Dr. Angela Faber
Hauptreferentin
des Deutschen Städtetages*