

Sperrfrist: 19. März 2014, 10:30 Uhr

Statement

**Dr. Valentin Aichele, Leiter der Monitoring-Stelle zur UN-Behindertenrechtskonvention,
Deutsches Institut für Menschenrechte**

Pressekonferenz zum Gipfel „Inklusion - Zukunft der Bildung“

Kunst- und Ausstellungshalle der Bundesrepublik Deutschland, Bonn

Mittwoch, 19. März, 10.30 - 11.00 Uhr

- 1. Warum hat die Monitoring-Stelle zur UN-Behindertenrechtskonvention (Deutsches Institut für Menschenrechte) die Studie „Inklusive Bildung - Schulgesetze auf dem Prüfstand“ in Auftrag gegeben?**

„In der Regel findet gemeinsamer Unterricht an den allgemeinen Schulen statt“. Dieser Satz steht bisher leider noch nicht in allen Schulgesetzen. Das gemeinsame Lernen von Kindern mit und ohne Behinderungen ist in Deutschland noch weitgehend die Ausnahme. Kinder und Eltern können oft nur nach zähen Prozessen und einem behördlichen Hindernislauf ihr Recht auf inklusive Bildung erstreiten und durchsetzen.

Das Recht auf inklusive Bildung (Artikel 24 der UN-Behindertenrechtskonvention) kann dauerhaft nur in einem inklusiven System verwirklicht werden. Deshalb macht die UN-Behindertenrechtskonvention den Aufbau eines inklusiven Bildungssystems zu einem verbindlichen Ziel. Es gilt für alle Sparten der Bildung und eben auch und gerade für den Bereich der schulischen Bildung. Denn ohne inklusive Bildung in der Schule wird es keine inklusive Gesellschaft geben.

Welche Rolle spielen dabei die Schulgesetze? Der rechtliche Rahmen ist für ein inklusives Schulsystem von enormer Bedeutung, da er die Ansprüche der Einzelnen und die Pflichten des Staates regelt. Natürlich ist der rechtliche Rahmen nicht alles - wegweisende Schulpolitik besteht aus viel mehr als nur aus Normsetzung. Allerdings setzt diese den „Ton“ für die Schulorganisation, Lehrplanentwicklung, Aus-, Fort- und Weiterbildung sowie für die Ressourcenverteilung und damit die Lehrpraxis.

Fünf Jahre nach Inkrafttreten der UN-Behindertenrechtskonvention für Deutschland war es an der Zeit zu analysieren, inwieweit die Länder das für sie verbindliche Ziel eines inklusiven Schulsystems bisher umgesetzt haben. Wir, die Monitoring-Stelle zur UN-Behindertenrechtskonvention, wollten wissen, ob und inwieweit das Schulrecht der 16 Bundesländer die Anforderungen aus der UN-Behindertenrechtskonvention im Bereich der schulischen Bildung aufgegriffen hat und aktuell erfüllt.

Dr. Sven Mißling, Wissenschaftlicher Assistent am Institut für Völkerrecht und Europarecht der Georg-August-Universität Göttingen, und Dipl.-Jur. Oliver Ückert, der sich im Rahmen seiner Promotion intensiv mit dem Rechtsrahmen für die Finanzierung inklusiver Bildung

beschäftigt, sind dieser Frage in unserem Auftrag nachgegangen und haben die Schulgesetze und Verordnungen der 16 Bundesländer untersucht. Wir legen hier die Vorabfassung der Studie „Inklusive Bildung - Schulgesetze auf dem Prüfstand“ vor (leider nicht barrierefrei, die finale Fassung wird barrierefrei sein.).

2. Was sind die Ergebnisse der Studie?

Die Studie konzentriert sich auf die rechtlichen Rahmenbedingungen für die schulische Bildung entlang der 12 Strukturmerkmale (siehe Inhaltsverzeichnis der Vorabfassung der Studie, Teil B) des Menschenrechts auf inklusive Bildung. Die Kriterien sind an die Konvention rückgebunden und lediglich eine Auswahl; die Untersuchung kann also keinen Anspruch auf Vollständigkeit erheben.

Die Studie baut auf den 2011 von der Monitoring-Stelle zur UN-Behindertenrechtskonvention vorgelegten „**Eckpunkten zur Verwirklichung eines inklusiven Bildungssystems (Primarstufe und Sekundarstufen I und II)**“ auf, die die menschenrechtlichen Anforderungen aus der Konvention konkretisieren (siehe Anhang der Vorabfassung). Die Studie will nicht nur den Stand der Umsetzung (Stand: 01.12.2013) aufzeigen, sondern auch und vor allem den Parlamenten und den Kultusbehörden der Länder die Möglichkeit geben, die bisherigen Schritte und Ergebnisse zu bewerten und von guten Beispielen anderer zu lernen.

In der Gesamtschau ist in keinem Bundesland nach gegenwärtigem Stand ein abschließend entwickelter rechtlicher Rahmen erkennbar, der, am Maßstab der Vorgaben aus dem Recht auf inklusive Bildung gemessen, den Aufbau und die Unterhaltung eines inklusiven Bildungssystems hinreichend oder gar adäquat gewährleisten könnte.

Vier Bundesländer (Bremen, Hamburg, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen) haben inzwischen die Weichen auf der rechtlichen Ebene gestellt. In anderen Ländern (zum Beispiel in Baden-Württemberg, Berlin, Schleswig-Holstein, Thüringen) sind Umsetzungsgesetze zur UN-BRK, die auch umfangreiche Anpassungen des Schulrechts einschließen, in Vorbereitung oder zumindest für die nähere Zukunft angekündigt. Darüber hinaus finden sich in den meisten Ländern einzelne Bausteine guter gesetzlicher Praxis und interessante Übergangslösungen, die insgesamt lediglich als erste Schritte hin zu einem inklusiven System gewertet werden können.

Die Länder setzen in ihrer Schulgesetzgebung und Schulpolitik an sehr unterschiedlicher Stelle mit der inklusiven Bildung an. Dies verbietet pauschale Bewertungen der rechtlichen Rahmenbedingungen im Sinne eines „Rankings“. Vielmehr gebieten die menschenrechtlichen Vorgaben eine differenzierte Bewertung.

Zu einzelnen Studienergebnissen:

- Seit Inkrafttreten der UN-BRK für die Bundesrepublik Deutschland sind in allen Ländern rechtliche Änderungen im Hinblick auf die schrittweise Verwirklichung inklusiver Bildung in der Schule vorgenommen worden. Die weitreichendsten Anpassungen an die menschenrechtlichen Vorgaben aus dem Recht auf inklusive

Bildung (Artikel 24 UN-Behindertenrechtskonvention) sind zurzeit in den Ländern Bremen und Hamburg, mit gewissen Einschränkungen in Bezug auf durchaus sehr unterschiedliche sachliche Aspekte auch in Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein zu verzeichnen. Weitere Länder, wie etwa Berlin, schicken sich an, umfassende Anpassungen ihres Landesrechts vorzunehmen. Bayern und Hessen haben in der Vergangenheit Änderungen im Schulrecht vorgenommen, die in Teilen in Richtung inklusive Bildung weisen, die aber noch weitere erhebliche Anstrengungen erfordern. In anderen Ländern (so etwa in Baden-Württemberg, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen,) besteht ebenfalls größerer Anpassungsbedarf.

- In allen Bundesländern ist heute die gemeinsame Beschulung von Kindern mit und ohne Behinderungen - überwiegend sogar an den allgemeinen Schulen - rechtlich zumindest möglich und als Regelfall vorgesehen. Allerdings gibt es in den meisten Ländern weitreichende Einschränkungen oder Vorbehalte. Der Sache nach halten alle Länder grundsätzlich an dem Förderschulsystem, das eine getrennte Beschulung fördert und institutionell verfestigt, fest.
- Beim individuellen Rechtsanspruch von Schülerinnen und Schülern mit Behinderungen auf Zugang zu den allgemeinen Schulen als Regelfall, zu inklusiver Beschulung und angemessenen Vorkehrungen bestehen nach wie vor in nahezu allen Ländern große Defizite. In keinem Bundesland besteht eine Vorschrift, die dem Konzept der angemessenen Vorkehrungen hinreichend Rechnung trägt.
- Den unbedingten Rechtsanspruch von Schülerinnen und Schülern auf Zugang zu einer allgemeinen Schule mit gemeinsamem Unterricht und inklusiver Beschulung haben nur wenige Länder voll verwirklicht, obwohl er zwingend von den Ländern zu gewährleisten ist.

- **Systematische Separierung von Schülerinnen und Schülern mit Behinderungen - Vorrang gemeinsamen Unterrichts**

In der Übergangsphase hin zu einem inklusiven System ist eine klare Vorrangregelung zugunsten des gemeinsamen Unterrichts von Kindern mit und ohne Behinderungen in allgemeinen Schulen unabdingbar. Obwohl alle Länder die Möglichkeit des gemeinsamen Unterrichts rechtlich vorsehen, besteht in Baden-Württemberg, Sachsen, Sachsen-Anhalt und im Saarland unter bestimmten Voraussetzungen noch immer eine rechtliche Pflicht zum Besuch der Förderschule. Diese Regelungen verfestigen eine systematische Separierung von Schülerinnen und Schülern mit Behinderungen und sind wegen dieser Unvereinbarkeit mit dem Recht auf inklusive Bildung abzuschaffen.

Als Beispiele guter gesetzgeberischer Praxis für eine adäquate Vorrangregelung zugunsten des gemeinsamen Unterrichts können etwa die derzeit geltenden Regelungen in Hamburg, Bremen oder Niedersachsen angesehen werden. Alternativ zu einer ausdrücklichen Vorrangregelung könnten die Landesgesetzgeber die Entscheidungen der Schulverwaltungen über die Zuweisung von Kindern zu einer bestimmten Schulform als gebundene Entscheidungen - gegebenenfalls mit Ausnahmemöglichkeiten - ausgestalten. Bei diesem Modell können die novellierten Regelungen in §§ 19, 20 des nordrhein-westfälischen Schulgesetzes (SchulG-NRW) als Beispiel guter Praxis herangezogen werden.

- **Unzulässiger Ressourcen- und Organisationsvorbehalt**

Die Zuweisung zu einer allgemeinen Schule darf nicht, wie zurzeit in allen Bundesländern der Fall, außer in Hamburg, unter einen Ressourcen- und Organisationsvorbehalt gestellt werden. Solche Vorbehalte sind, wie auch ein allgemeiner Finanzierungsvorbehalt und ein Kapazitätsvorbehalt, gemessen am völkerrechtlichen Maßstab der UN-Behindertenrechtskonvention unzulässig. Zur Sicherstellung des Zugangsanspruchs ist dieser gegebenenfalls durch einen Anspruch auf Vornahme angemessener Vorkehrungen abzusichern. Als Muster kann das Hamburger Gesetz (§ 12 HmbSG) dienen. Zur Orientierung könnten ebenfalls die Regelungen im bremischen Schulrecht oder in § 12 ThürGIG herangezogen werden. Vorzugswürdig erscheint jedoch eine klare ausdrückliche Regelung wie in § 12 HmbSG.

Der Anspruch auf regelmäßige Zuweisung zu einer allgemeinen Schule mit gemeinsamem Unterricht und inklusiver Beschulung ist ein subjektiv-individueller Anspruch des Kindes und ist auch bei der Ausübung des Elternrechts zu berücksichtigen. Alle Bundesländer sollten klarstellende Regelungen einführen, die die Eltern zur Berücksichtigung dieses Anspruchs bei der Auswahl der Schulform und des Schulortes verpflichten, und gegebenenfalls rechtliche Möglichkeiten der Schulverwaltung schaffen, die Zuweisung eines Kindes mit Behinderung zu einer allgemeinen Schule auf dessen Wunsch auch gegen den Willen der Eltern durchzusetzen. Ein Beispiel guter Praxis findet sich insofern im novellierten Schulgesetz für Nordrhein-Westfalen.

- **Verlagerung der Ressourcen aus dem System der Sondereinrichtungen in das allgemeine Schulsystem**

Der Aufbau eines inklusiven Bildungssystems, insbesondere bei Aufrechterhaltung paralleler Strukturen, verursacht zusätzliche Kosten. Ohne die Verlagerung der Ressourcen aus dem System der Sondereinrichtungen in das allgemeine Schulsystem und die Einzelintegration in einer allgemeinen Schule kann der Aufbau nicht erfolgreich gelingen. Es ist es für alle Länder erforderlich, Klärungen über die Kostentragung herbeizuführen und die erforderlichen Entscheidungen treffen. Es scheint hier angebracht, insbesondere Regelungen zu einer angemessenen Kostenverteilung zwischen den Schulträgern (insbesondere Kommunen und Landkreise) und dem Landeshaushalt zu treffen.

Bei der Finanzierung eines inklusiven Bildungssystems ist für die Zukunft mit Mehrkosten für pädagogisches Personal sowie mit einem erhöhten Bedarf an Pflege- und Betreuungspersonal zu rechnen. Daneben besteht steigender Fortbildungsbedarf, der ebenfalls finanzielle Mehraufwendungen mit sich bringt. Problematisch ist, dass in den meisten Ländern außer in Bayern, Berlin, Niedersachsen und Sachsen-Anhalt die Kosten für an den allgemeinen Schulen gegebenenfalls verstärkt benötigtes Betreuungspersonal, für medizinisch-therapeutisches oder für pflegerisches Personal (ohne Integrationshelfer) die Schulträger (für öffentliche Schulen: Kommunen und Landkreise) tragen müssen. Es sollte überprüft werden, ob diese Mehrbelastungen seitens der Länder auszugleichen sind.

- **Physische und inhaltliche Barrierefreiheit**

Ein inklusives Bildungssystem verlangt sowohl in rechtlicher als auch in tatsächlicher Hinsicht barrierefreien Zugang zu Bildung. Barrierefreiheit des Zugangs darf nicht nur im physisch-baulichen, sondern muss auch im inhaltlichen Sinne verstanden werden. Die Länder sollten die Barrierefreiheit des Zugangs zu Schulen zunächst baurechtlich garantieren; dies erfordert, wo noch nicht geschehen, eine entsprechende Anpassung der Bauordnungen an die Musterbauordnung. Regelungen wie in Baden-Württemberg, Bayern, Bremen, Hamburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein und Thüringen, die eine allgemeine, verwaltungsrechtliche Pflicht zur barrierefreien Gestaltung von allen Neu- und Umbauten des öffentlichen Sektors, mithin auch der Schulen, vorschreiben, sind auch den anderen Ländern zu empfehlen.

Lehr- und Lernmittel, beispielsweise Schulbücher, müssen für Schülerinnen und Schüler mit Behinderungen auch inhaltlich zugänglich und entsprechend gestaltet sein. Die Länder nehmen gegenwärtig jedoch regelmäßig nur mittelbar Einfluss auf den Inhalt der Schulbücher, indem sie Bücher für den schulischen Gebrauch prüfen und zulassen. Sie sind daher angehalten, die Entwicklung und Verlegung von geeigneten Schulbüchern aktiv zu fördern.

Insgesamt bleibt der Umsetzungsstand hinter den Erwartungen, die man an die Implementierung des Menschenrechts auf inklusive Bildung fünf Jahre nach Inkrafttreten der UN-Behindertenrechtskonvention für die Bundesrepublik Deutschland stellen darf, zurück. Es sind noch erhebliche Anstrengungen erforderlich, bis die Rede davon sein kann, dass das deutsche Schulrecht - und zwar das gesetzliche wie das untergesetzliche - die verbindlichen Vorgaben des Rechts auf inklusive Bildung hinreichend oder gar vollständig umsetzt und erfüllt.

3. Wer muss jetzt was tun?

Seit Inkrafttreten der UN-Behindertenrechtskonvention für Deutschland im Jahr 2009 muss sich das Schulrecht an den Vorgaben der UN-Behindertenrechtskonvention orientieren und messen lassen. Hier sind vor allem die Landesregierungen und Parlamente in den Ländern gefordert.

Und die Fragen eines inklusiven Schulsystems betreffen keineswegs nur die Schulpolitikerinnen und Schulpolitiker, sondern auch die Parlamentarier beispielsweise in den Haushaltsausschüssen oder Bauausschüssen; Inklusion ist eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe, und so sind viele andere Akteure ebenfalls gefordert, wenn es um ein inklusives Schulsystem geht. Ohne klare und entschiedene rechtliche Setzungen beziehungsweise Veränderungen nach den Vorgaben der UN-Behindertenrechtskonvention, kann es nicht zu einer tatsächlichen Umgestaltung der Schule im Sinne der Konvention und damit zu einer Veränderung hin zu einer inklusiven Gesellschaft kommen. Recht leitet die Transformation und rahmt das eine inklusive System, das die UN-Behindertenrechtskonvention fordert.

Deutschland hat infolge des Inkrafttretens der Konvention geeignete Maßnahmen zu ergreifen, die zielgerichtet und wirksam sind, um ein inklusives Bildungssystem zügig aufzubauen (progressive Verwirklichung). Außerdem sind die staatlichen Organe verpflichtet, bei Bedarf geeignete Maßnahmen zu ergreifen, die schon heute im Einzelfall den Zugang zu einer allgemeinen Bildungseinrichtung sichern und einen diskriminierenden Ausschluss verhindern. Kinder und Jugendliche haben gemäß der Konvention den Anspruch auf diskriminierungsfreien Zugang zu einem sinnvollen Bildungsangebot an einer wohnortnahen Regelschule.

Die Länder sollten ihre rechtlichen Rahmenbedingungen für ein inklusives Bildungssystem (Gesetze, Verordnungen, Verwaltungsvorschriften) und die laufende Praxis nach Maßgabe des Rechts auf inklusive Bildung nun abschließend entwickeln; hierzu bieten die oben bereits genannten „Eckpunkte zur Verwirklichung eines inklusiven Bildungssystems“ der Monitoring-Stelle zur UN-Behindertenrechtskonvention eine zentrale Orientierung.

Die Monitoring-Stelle zur UN-Behindertenrechtskonvention, eingerichtet im unabhängigen Deutschen Institut für Menschenrechte in Berlin, hat gemäß der UN-Behindertenrechtskonvention den Auftrag, die Rechte von Menschen mit Behinderungen zu fördern und zu schützen sowie die Umsetzung der Konvention in Deutschland zu überwachen.