

September 2009

Stellungnahme der

Landesarbeitsgemeinschaft Rheinland-Pfalz Gemeinsam Leben – gemeinsam Lernen e. V. (LAG) zur Umsetzung des Art. 24 der UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen

Nach Ansicht der LAG muss die Umsetzung der UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen zu grundlegenden Veränderungen im Bildungsbereich führen. Dem entsprechend muss die Bildungspolitik in Rheinland-Pfalz einer grundlegenden Neuorientierung unterzogen werden. Zunächst muss die Schule in die Lage versetzt werden, im umfassenden Sinne integrativ zu wirken. Das heißt, sie muss neben dem Erreichen kognitiver Standards den Boden für ein demokratisches, verantwortungsbewusstes, friedfertiges und konfliktfähiges Zusammenleben der nächsten Generation in ihrer ganzen Vielfalt bereiten, indem sie diese Ideale täglich lebt. Tendenzen, die zum gesellschaftlichen Ausschluss bestimmter Gruppen führen, ist nachhaltig entgegen zu wirken. Langfristiges Ziel muss eine inklusive Schule sein, die bestimmte Kinder und Jugendliche nicht zunächst aussondert, um sie dann wieder zu integrieren, sondern die allen Kindern und Jugendlichen eine gemeinsame Bildung und Erziehung zukommen lässt.

1. Artikel 24 im Zusammenhang der Konvention

Um zu definieren, welche Aufträge der Artikel 24 der Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (BRK) in Bezug auf die Erfüllung der eingegangenen Staatenverpflichtung enthält, und um zu erkennen, welche sofortigen Wirkungen sie entfaltet, müssen einige **Grundprinzipien** der Konvention in den Blick genommen werden:

- Der **Behinderungsbegriff** der BRK ist bewusst weit gefasst. In der Präambel wird im Buchstaben e) davon gesprochen, *„dass das Verständnis von Behinderung sich ständig weiter entwickelt und dass Behinderung aus der Wechselwirkung zwischen Menschen mit Beeinträchtigungen und einstellungs- und umweltbedingten Barrieren entsteht, die sie an der vollen und wirksamen Teilhabe an der Gesellschaft auf der Grundlage der Gleichberechtigung mit anderen hindern, ...“*. Daraus erwächst der gesellschaftliche, politische und fachliche Auftrag, noch existierende einstellungs- und umweltbedingte Barrieren zügig abzubauen. Dazu muss ein überprüfbarer Prozess definiert werden.
- Die BRK schafft **keine Sonderrechte** für Menschen mit Behinderungen. Sie stellt vielmehr klar, dass diese Personengruppe mit anderen gleiche Rechte genießt, und beschreibt, auf welche Weise die gleichen Rechte wahrgenommen werden können.
- Ziel ist, Menschen mit Behinderungen ein **„Bewusstsein ihrer Würde“** zu ermöglichen – eine Kategorie, die nur subjektiv, vom Menschen mit Behinderung als Subjekt her, zu denken ist.
- Die BRK betont stärker als vorangegangene Menschenrechtsverträge den **individualschützenden Charakter** der vereinbarten Bestimmungen. Das kommt nicht zuletzt in dem von Deutschland ebenfalls ratifizierten Fakultativprotokoll zum Ausdruck, das ein Individualbeschwerderecht vor dem UN- Ausschuss für die Rechte behinderter Menschen in Genf einräumt.
- Schließlich sind Menschen mit Behinderungen selbst oder über die sie vertretenden Verbände gemäß dem Grundsatz **„Nichts über uns ohne uns“** an allen Entscheidungen, die sie betreffen, zu beteiligen (Art. 4,3).

2. Das Recht auf Bildung

Artikel 24 schreibt das Recht auf Bildung, wie es in vorangegangenen Menschenrechtsverträgen und in den General Comments der UN-Menschenrechtsausschüsse definiert ist, im Hinblick auf Menschen mit Behinderungen fort. Die bereits im General Comment zum Abkommen über die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte behinderter Menschen formulierten „Four A“ (Availability, Accessibility, Acceptability, Adaptability) sind für die Verwirklichung des Rechts auf Bildung zentral: die Verfügbarkeit im sozialen Umfeld (Wohnortnähe), die physische und soziale Zugänglichkeit (Barrierefreiheit), die Akzeptanz der Maßnahmen bei den Betroffenen sowie die fortwährende Anpassung an den gesellschaftlichen und wissenschaftlichen Fortschritt an. Schon auf Grundlage dieser Kriterien kam der UN-Sonderberichtersteller Munoz in seinem Bericht von 2007 zu dem Schluss, dass das deutsche Schulsystem Kinder mit Behinderungen diskriminiere.

Schon in der Konvention über die Rechte des Kindes (KRK), die von Deutschland 1992 ratifiziert wurde, verpflichten sich die Vertragsstaaten, die vereinbarten Rechte – z. B. das Recht auf Bildung – allen Kindern ohne Diskriminierung z. B. wegen einer Behinderung zugänglich zu machen (Art 2 KRK). Art. 23, 2 der KRK sichert Kindern mit Behinderungen besondere Unterstützung zu und bestimmt:

„In Anerkennung der besonderen Bedürfnisse eines behinderten Kindes ist die nach Absatz 2 gewährte Unterstützung soweit irgend möglich ... so zu gestalten, dass sichergestellt ist, dass Erziehung, Ausbildung, Gesundheitsdienste, Rehabilitationsdienste, Vorbereitung auf das Berufsleben und Erholungsmöglichkeiten dem behinderten Kind tatsächlich in einer Weise zugänglich sind, die der möglichst vollständigen sozialen Integration und individuellen Entfaltung des Kindes einschließlich seiner kulturellen und geistigen Entwicklung förderlich ist.“

Die BRK trifft darüber hinaus eine **grundlegende Wertentscheidung** zugunsten inklusiver Bildung. Nur ein inklusives Bildungssystem entgeht dem Vorwurf der Diskriminierung (siehe dazu das Gutachten der Kanzlei Latham & Watkins, das wir dieser Stellungnahme beilegen). Diese Wertentscheidung, der sich die Bundesrepublik mit der Ratifizierung der BRK angeschlossen hat, erzwingt eine Umkehr des Regel-Ausnahme-Verhältnisses:

Die Regel ist der gemeinsame Besuch der allgemeinen Schule, die zu beantragende und besonders zu begründende Ausnahme ist der Besuch einer Spezialschule bzw. einer speziellen Einrichtung. Die Vereinten Nationen gehen in ihren Handreichungen für Verwaltungen und Parlamentarier davon aus, **dass „müheelos“ 90% aller Kinder mit Förderbedarf in allgemeinen Schulen unterrichtet werden können**. Zugleich enthält die Konvention Hinweise, mit welcher Qualität gemeinsame Bildung anzubieten ist. Sie fordert in Artikel 24:

- „c) dass angemessene Vorkehrungen für die Bedürfnisse des Einzelnen getroffen werden;*
- d) dass Menschen mit Behinderungen innerhalb des allgemeinen Bildungssystems die notwendige Unterstützung erhalten, um ihre wirksame Bildung zu ermöglichen;*
- e) dass in Übereinstimmung mit dem Ziel der vollständigen Integration wirksame individuell angepasste Unterstützungsmaßnahmen in einem Umfeld, das die bestmögliche schulische und soziale Entwicklung gestattet, angeboten werden.*

Weiterhin wird ausdrücklich der Zugang zu Brailleschrift und Gebärdensprache sowie anderen alternativen Kommunikationsformen erwähnt. **Allen Personen, die mit Menschen mit Behinderungen arbeiten – also auch Lehrerinnen und Lehrern -, ist die Konvention bekannt zu machen. Sie sollen so geschult werden, dass sie ihre Arbeit im Geist der Konvention verrichten können.**

3. Kindeswohl und Subjektstellung des Kindes

Die Kultusministerkonferenz hat sich mit Beschluss vom 3. 3. 2006 ausdrücklich zur Kinderrechtskonvention bekannt. Unter anderem heißt es dort:

„2. Die Kultusministerkonferenz spricht sich dafür aus, dass die Subjektstellung des Kindes und dessen allseitiger Entfaltungsanspruch in allen Schulstufen und –arten zu respektieren sind und Maßnahmen zur Förderung von Begabungsvielfalt sowie zur Vermeidung von sozialer Ausgrenzung verstärkt werden müssen ...

6. Die Kultusministerkonferenz wird bei der Erarbeitung bzw. Überarbeitung einschlägiger Empfehlungen die Grundsätze der Kinderrechtskonvention in Zukunft in besonderer Weise berücksichtigen.“

Der zentrale Begriff der KRK ist das Kindeswohl, das bei allen Entscheidungen vorrangig zu berücksichtigen ist (Art. 3). Die BRK übernimmt die Regelung in Artikel 7 wortgleich.

Jede Gesellschaft entwickelt Vorstellungen darüber, was dem Wohl eines Kindes dient und was ihm abträglich ist. Die Entscheidung über gemeinsame oder getrennte Beschulung muss sich am Kindeswohl orientieren. Mit ihrer eindeutigen Forderung nach inklusiver Bildung gibt die BRK eine Vorgabe, was in den der Regel dem Wohl aller Kinder dient, nämlich die **gemeinsame Beschulung in der allgemeinen Schule** (siehe auch Gutachten Latham & Watkins). Es darf nur in Ausnahmefällen möglich sein, die Einweisung in eine Förderschule mit dem Wohl des Kindes zu begründen.

Zudem erhebt sich die Frage, wer entscheidet, was dem Kindeswohl dient. Die Verfassungsrechtsprechung hat hier klare Linien gezogen und immer wieder das Primat der Eltern betont, weil niemand dem Kind so nahe stehe wie die eigenen Eltern, ihm dort in der Regel alles zuteil wird, was es für sein Wohl benötigt und deshalb das Kindeswohl in aller Regel bei ihnen auch am besten aufgehoben sei (BVerfGE 52, 214 [217]). Bedauerlicherweise entscheidet in Rheinland-Pfalz noch immer die Schulaufsicht der Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion (ADD) darüber, welche Schule ein Kind mit sonderpädagogischem Förderbedarf zu besuchen hat. Die Eltern werden zwar gehört und können einen Wunsch vortragen, letztendliche Entscheidungsgewalt, die auch immer von der Ressourcenknappheit beeinflusst ist, liegt aber bei der Behörde. Aus Sicht der LAG widerspricht diese Regelung den Grundlagen sowohl der Kinderrechtskonvention als auch der Behindertenrechtskonvention und muss dringend zugunsten einer uneingeschränkten Wahlfreiheit der Eltern verändert werden.

Eng mit dem Kindeswohlbegriff verknüpft sind die Subjektstellung des Kindes und sein Recht auf Individualität, Eigenaktivität, Selbstbestimmtheit und Partizipation. In diesem Zusammenhang stellt die National Coalition für die Umsetzung der UN-Kinderrechtskonvention fest:

„Die Zuordnung von Kindern mit Auffälligkeiten und Behinderungen zu bestimmten Schulformen legt normative Vorgaben vorgeblicher Normalität und entsprechende Klassifizierungen nach Defiziten zugrunde, die dem Recht des Kindes auf Achtung seiner Individualität widersprechen. Jedes Kind ist 'seine eigene Norm'; es hat Anspruch darauf, statt an fremddefinierten Defiziten an den Möglichkeiten seines eigenen individuellen Begabungsprofils gemessen zu werden. Die entsprechenden schulordnungsrechtlichen Regelungen bedürfen der Anpassung an die Anforderungen der Konvention.“

Die üblichen sonderpädagogischen Gutachten mit standardisierten Tests zur Feststellung des sonderpädagogischen Förderbedarfs und zur Zuordnung zu einer Förderschulform verletzen in diesem Sinne die Subjektstellung des Kindes und sind zu streichen.

4. Einsatz der verfügbaren Mittel

Der Artikel 4,2 BRK verpflichtet die Unterzeichnerstaaten, inklusive Bildung unter Ausschöpfung der verfügbaren Mittel sicherzustellen (progressiver Finanzierungsvorbehalt). Zunächst wäre dazu offen zu legen, welches die verfügbaren Mittel sind. Zu betrachten sind nicht nur die Mittel, die das Kultusministerium für sonderpädagogische Förderung veranschlagt hat, sondern auch solche, die von anderer Stelle aufgewendet werden, um den Schulbesuch eines Kindes zu ermöglichen, etwa bei den Kreisen und Kommunen. Diese Mittel sind offensichtlich verfügbar, weil sie bereits eingesetzt werden, wenn auch selten im Sinne inklusiver Bildung.

5. Diskriminierungsverbot

Ungeachtet der noch nicht erfolgten Umsetzung des Art. 24 Abs. 1 und 2 BRK besteht ein Diskriminierungsverbot, das im Lichte der Wertentscheidung des Art. 24 Abs. 1 Satz 2 BRK für ein inklusives Bildungssystem auszulegen ist. **In Übereinstimmung mit dieser grundlegenden Wertentscheidung gilt, dass nur ein inklusives Bildungssystem diskriminierungsfrei ist.** Wenn also ein Kind gegen seinen und seiner Eltern Willen in eine Förderschule eingewiesen wird, erfüllt das den Tatbestand der Diskriminierung (siehe Gutachten Latham & Watkins). Dagegen werden sich die Betroffenen zunehmend zur Wehr setzen – vermutlich auch mit Erfolg.

6. Umsetzung der Staatenverpflichtung

Die Regelungen zur sonderpädagogischen Förderung in Rheinland-Pfalz entsprechen nicht den Anforderungen der BRK. Eine **Schulgesetzänderung**, die die Anforderungen der BRK erfüllt, muss von der grundlegenden Wertentscheidungen zugunsten inklusiver Bildung ausgehen, die die Konvention trifft. Das bedeutet, dass nur ein inklusives Bildungsangebot dem Vorwurf der Diskriminierung entgeht. Damit ist die Beweislast umgekehrt: Während bisher von Eltern beantragt und begründet werden musste, dass und warum sie eine gemeinsame Beschulung wünschen, muss nunmehr eine separierende Beschulung beantragt und begründet werden. Im Regelfall ist von einer Beschulung in der allgemeinen Schule auszugehen. Das Recht auf inklusive Bildung ist als ein individuell einklagbares Recht auszugestalten.

Die Qualitätsanforderungen der Konvention an Fachlichkeit und Aus- und Weiterbildung der Lehrerinnen und Lehrer, individuelle Unterstützungsleistungen und Zugang zu alternativen Kommunikationsformen für Schülerinnen und Schüler, sowie Fortentwicklung des Schulsystems sind aufzunehmen.

Mittel sind so zu steuern, dass sie dem bedarfsgerechten Ausbau inklusiver Strukturen dienen. Dazu sind die tatsächlichen Kosten der Systeme der allgemeinen und der Förderschulen über die beteiligten Finanztöpfe hinweg zu erheben, zu veröffentlichen und für gemeinsame Beschulung verfügbar zu machen.

Auf eine sonderpädagogische Begutachtung mit dem Ziel einer Vorab-Feststellung von Förderschwerpunkten und einer Zuweisung zu Förderschulformen kann unter diesen Umständen verzichtet werden. Es ist ein ressourcenorientiertes, nicht stigmatisierendes Verfahren unter Einbeziehung der bereits mit dem Kind arbeitenden Personen zu entwickeln, um die notwendigen Vorkehrungen und Unterstützungsmaßnahmen zu beschreiben, die in der allgemeinen Schule zur Verfügung stehen müssen. Kostenträger und Leistungserbringer sind einzubeziehen. Alle Unterstützungsmaßnahmen sollten aus einer Hand geleistet werden. Lehrerinnen und Lehrer mit sonderpädagogischen Kompetenzen ermöglichen im Unterricht einer heterogenen Lerngruppe individuell angepasste Lernziele und -wege.

Um den Systemwechsel zu gestalten, ist auf Landes- wie auf kommunaler/regionaler Ebene die Zusammenarbeit der verschiedenen Ressorts zu organisieren. Die kommunale Schulentwicklungsplanung ist entsprechend anzupassen.

Für Schulen und Lehrkräfte müssen Fortbildung, Begleitung und Unterstützung zur Umsetzung des inklusiven Bildungsanspruchs zur Verfügung stehen.

Alle Lehramtsstudiengänge müssen an die Anforderungen inklusiver Bildung angepasst werden.

7. Sofortige Wirkungen

Unabhängig von der Erfüllung der Staatenverpflichtung aus der Konvention auf gesetzgeberischem Wege besteht im Einzelfall jetzt schon ein Recht auf inklusive Bildung (siehe Gutachten Latham & Watkins). Auch auf die zukünftige Auslegung des Artikels 3,3 des Grundgesetzes wird die grundlegende Wertentscheidung der Konvention für inklusive Bildung nicht ohne Folgen bleiben können. **Bereits vor Umsetzung der Konvention sind Behörden verpflichtet, die wirksam begründeten völkerrechtlichen Verpflichtungen zur Schaffung eines Individualanspruchs auf inklusiven Unterricht bei der Auslegung des Schulrechts und bei Ermessensentscheidungen zu berücksichtigen. Ermessensentscheidungen, die diesen Belang nicht berücksichtigen, sind bereits aus diesem Grund rechtswidrig.**

Die Zuweisung eines Kindes in eine Förderschule gegen seinen Willen und den Willen seiner Eltern wird in Zukunft vor diesem Hintergrund so leicht nicht mehr möglich sein. Es ist mit einer zunehmenden Zahl von Kindern zu rechnen, die bereits vor einer gesetzlichen Anpassung aufgrund der sofort wirksamen Bestimmungen der BRK über die bisher im Haushalt veranschlagten Mittel hinaus Zugang zum Gemeinsamen Unterricht finden werden.

Bevor insgesamt in Rheinland-Pfalz ein inklusives Schulsystem eingerichtet ist, sind vorrangig 3 Teilziele zügig anzustreben:

- **Eltern eines Kindes mit sonderpädagogischem Förderbedarf müssen die freie Wahl darüber haben, ob ihr Kind an einer Förderschule oder einer allgemeinbildenden Schule unterrichtet wird. Die Eltern sind darüber zu informieren.
Der Unterricht ihres Kindes an der Schwerpunktschule darf Eltern keine zusätzlichen Belastungen abverlangen.**
- **Jede Grundschule nimmt ab sofort Kinder mit sonderpädagogischem Förderbedarf auf. Besondere „Schwerpunktschulen“ sind deshalb im Bereich der Grundschule nicht mehr notwendig. Den Grundschulen werden sächliche und fachliche Ressourcen zugewiesen, die den Ansprüchen an einen inklusiven Unterricht genügen. Die notwendige Eingliederungshilfe für die Teilhabe am Unterricht muss selbstverständlich zur Verfügung gestellt werden.**
- **Die Zahl der in Rheinland-Pfalz arbeitenden Schwerpunktschulen im Bereich der Sekundarstufe I ist sofort und umfänglich so zu erhöhen, dass jedes Kind und jede/r Jugendliche problemlos und mit einem zumutbaren Schulweg eine Schwerpunktschule besuchen kann.**

03. September 2009

Vorstand der LAG Rheinland-Pfalz

Gemeinsam Leben – Gemeinsam Lernen e.V