



Sachstand

VN-Behindertenrechtskonvention und Förderschulen

VN-Behindertenrechtskonvention und Förderschulen

Aktenzeichen: WD 6 - 3000 - 052/17
Abschluss der Arbeit: 4. September 2017
Fachbereich: WD 6: Arbeit und Soziales

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

1. Einleitung

Mit der Ratifikation des Übereinkommens der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (VN-Behindertenrechtskonvention – VN-BRK), das am 26. März 2009 in Deutschland in Kraft getreten ist, anerkennen die Vertragsstaaten das Recht von Menschen mit Behinderung auf Bildung und gewährleisten ein integratives (inklusives) Bildungssystem auf allen Ebenen (Art. 24 Abs. 1 VN-BRK – Bildung). Das bedeutet, Deutschland ist verpflichtet, allen Menschen mit Behinderungen einen Zugang zum allgemeinen Schulsystem zu eröffnen.

Schüler, die gegenwärtig auf eine sonderpädagogische Förderung angewiesen sind, erhalten in der Regel entweder einen integrativen Unterricht an einer allgemeinbildenden Schule oder werden an einer Förderschule unterrichtet. Einer Studie im Auftrag der Bertelsmann Stiftung ist zu entnehmen, dass fast jedes dritte Kind mit Förderbedarf mittlerweile (Schuljahr 2013/14) eine Regelschule (31,4 Prozent) besucht. Das sei laut Studie ein Anstieg um 71 Prozent gegenüber dem Schuljahr 2008/09 (18,4 Prozent).¹

Der Sachstand soll klären, ob es vor dem Hintergrund der VN-BRK zeitliche Vorgaben für Förderschulen gibt (deren Beibehaltung, Neueröffnung, Parallelbetrieb zur Regelschule).

2. Föderales Bildungssystem

Die Kompetenzen im Bereich des Bildungswesens liegen im Wesentlichen bei den Ländern (Art. 30, 70 Grundgesetz - GG).² Es gibt daher keine bundesgesetzlichen Regelungen zur inklusiven Bildung bzw. zur Abschaffung von Förderschulen.

Das Bundeskabinett verabschiedete Ende Juni 2016 die zweite Auflage des Nationalen Aktionsplans zur VN-BRK (NAP 2.0). Darin ist lediglich die Institutionalisierung eines bund-länder-übergreifenden Austauschs (Kultusministerkonferenz, Bundesministerium für Bildung und Forschung und Bundesministerium für Arbeit und Soziales) zur inklusiven Bildung vorgesehen.³

3. Umsetzungsverpflichtung der VN-BRK durch die Länder

Art. 32 GG regelt die Kompetenzaufteilung zwischen Bund und Bundesländern (sog. Verbandskompetenz) beim Abschluss völkerrechtlicher Verträge.

Die Ratifizierung der VN-BRK erfolgte im sogenannten „Lindauer-Verfahren“, also durch Zustimmung aller Bundesländer (Art. 3 des Lindauer Abkommens). Die VN-BRK gilt in Deutschland als

1 Klemm, Klaus (2015) im Auftrag der Bertelsmann Stiftung, Inklusion in Deutschland Daten und Fakten, S. 6, https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSt/Publikationen/GrauePublikationen/Studie_IB_Klemm-Studie_Inklusion_2015.pdf (zuletzt abgerufen am 23. August 2017).

2 Die Kulturhoheit der Länder hat das Bundesverfassungsgericht als wesentliches Element des bundesstaatlichen Aufbaus der Bundesrepublik Deutschland (BVerfGE 6, 309 (354)) und insbesondere das Schulrecht als „Hausgut“ der Eigenstaatlichkeit der Länder bezeichnet (BVerfGE 43, 291 (348)).

3 Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Nationaler Aktionsplan 2.0 der Bundesregierung zur UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK), „Unser Weg in eine inklusive Gesellschaft“, https://www.unesco.de/fileadmin/medien/Dokumente/Bildung/inklusion_nationaler_aktionsplan_NAP_2.0_2016.pdf (zuletzt abgerufen am 22. August 2017).

einfaches Bundesrecht. Nach dem Gebot der Bundestreue sind die Bundesländer zur Umsetzung völkerrechtlicher Verpflichtungen, die der Bund mit ihrem Einverständnis eingegangen ist, verpflichtet. Das bedeutet, dass die Länder Gesetzgebungsmaßnahmen zur Umsetzung der in diesem Übereinkommen anerkannten Rechte treffen müssen.

4. Zeitliche Vorgaben für Förderschulen

Es können keine Aussagen zu konkreten Zeitpunkten hinsichtlich eines Fortbestands, Abschaffung, etc. von Förderschulen getroffen werden. Die VN-BRK hat eine „fast vollständige“ Inklusion von Schülern mit Behinderungen in allgemeinbildenden Schulen zum Ziel. In dem „Handbook for Parliamentarians“ (ergänzendes Informationsmaterial zur Konvention) wird davon ausgegangen, dass 80 bis 90 Prozent der Schülerinnen und Schüler in reguläre Schulen integriert werden können: *„Experience has shown that as many as 80 to 90 per cent of children with specific education needs, including children with intellectual disabilities, can easily be integrated into regular schools and classrooms, as long as there is basic support for their inclusion.“*⁴

Art. 24 VN-BRK schließt damit die Existenz von Förderschulen nicht zwingend aus. Die Konvention enthält keine Vorgaben darüber, wie die übrigen 10 bis 20 Prozent der Schüler unterrichtet werden müssen, die von einer inklusiven Regelschule nicht aufgenommen werden können. Art. 4 Abs. 2 VN-BRK enthält ferner einen progressiven Realisierungsvorbehalt. Das bedeutet, dass die Vertragsstaaten unter Ausschöpfung ihrer verfügbaren Mittel Maßnahmen treffen müssen, um „nach und nach“ die volle Verwirklichung der – in diesem Falle kulturellen - Rechte zu erreichen. Die VN-BRK erkennt insofern an, dass es sich bei der Umsetzung um einen stufenweisen Prozess handelt.

Mißling/Ückert haben im Rahmen einer Studie aus dem Jahr 2014 festgestellt, dass in allen Bundesländern *„heute die gemeinsame Beschulung von Kindern mit und ohne Behinderungen – überwiegend sogar an den allgemeinen Schulen – rechtlich zumindest möglich und als Regelfall vorgesehen [ist]. 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.“*⁵

Nach Döttinger/Hollenbach haben 15 der 16 Bundesländer nach wie vor ein Doppelsystem aus Regel- und Sonderschulen. Das sei vor dem Hintergrund der VN-BRK schwierig – zwar mache sie keine Vorschriften in Bezug auf die Ausgestaltung, doch habe Wocken 2005⁶ deutlich gezeigt,

4 UN, OHCHR, IPU (2007), From Exclusion to Equality, Realizing the rights of persons with disabilities, Handbook for Parliamentarians on the Convention on the Rights of Persons with Disabilities and its Optional Protocol, S. 85, <http://www.ipu.org/PDF/publications/disabilities-e.pdf> (zuletzt abgerufen am 23. August 2017).

5 Mißling, Sven/Ückert, Oliver (2014), Deutsches Institut für Menschenrechte, Studie: Inklusive Bildung: Schulgesetze auf dem Prüfstand, S. 40, http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/uploads/tx_commerce/Studie_Inklusive_Bildung_Schulgesetze_auf_dem_Pruefstand.pdf (zuletzt abgerufen am 23. August 2017).

6 Döttinger/Hollenbach beziehen sich auf: Wocken, Hans (2005), Andere Länder, andere Schüler? Vergleichende Untersuchungen von Förderschülern in den Bundesländern Brandenburg, Hamburg und Niedersachsen (Forschungsbericht) Mai 2005, <http://bidok.uibk.ac.at/download/wocken-forschungsbericht.pdf> (zuletzt abgerufen am 4. September 2017).

dass ein Doppelsystem vielleicht nicht den Buchstaben, wohl aber dem Geist der VN-BRK widerspräche. (...) Bislang sei es nicht gelungen, die Mehrheit der Akteure und Stakeholder im System von der Notwendigkeit und den positiven Effekten eines inklusiven Schulsystems zu überzeugen. Auch fünf Jahre nach der Unterzeichnung der VN-BRK sei die öffentliche Meinung von Skepsis geprägt. So treibe viele Eltern die Sorge um, dass ihr Kind nicht angemessen gefördert und der bestmögliche Kompetenzzuwachs in persönlicher und fachlicher Hinsicht in einem inklusiven Setting nicht mehr erreicht werden könne. (...) Bisher gebe es keinen zeitlichen Horizont für die Umsetzung eines inklusiven Schulsystems.⁷

Einige Oberverwaltungsgerichte bzw. Verwaltungsgerichtshöfe haben die schrittweise Umsetzung der Inklusion im Bildungsbereich bestätigt.⁸ Der Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg⁹ hat sich für die schrittweise Umsetzung ausgesprochen und darüber hinaus ausgeführt: *„So bestimmt bereits Art. 7 Abs. 2 VN-BRÜ, dass bei allen Maßnahmen, die Kinder mit Behinderungen betreffen, das Wohl des Kindes ein Gesichtspunkt ist, der vorrangig zu berücksichtigen ist. Es ist durchaus möglich, dass ein Kind selbst bei Wahrnehmung aller Unterstützungsmaßnahmen seine Persönlichkeit, Begabung, Kreativität sowie seine sonstigen geistigen Fähigkeiten (Art. 24 Abs. 1 Satz 2 Buchst. b VN-BRÜ) in einer allgemeinen Schule nicht voll zur Geltung bringen kann. In einem solchen Fall würde jedenfalls eine inklusive Beschulung dem Sinn und Zweck des VN-Behindertenrechtsübereinkommens widersprechen. Darüber hinaus kommen auch die Rechte anderer Kinder einer Schule als Schranke in Betracht. Diese Rechte sind etwa in Art. 13 des Internationalen Pakts vom 19. Dezember 1966 über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (BGBl. 1973 II S. 1569) sowie in Art. 28 und 19 des Übereinkommens vom 20. November 1989 über die Rechte des Kindes (BGBl. 1992 II S. 121) verankert.“*

7 Döttinger, Ina, Hollenbach-Biele, Nicole (2015), Auf dem Weg zum gemeinsamen Unterricht? Aktuelle Entwicklungen zur Inklusion in Deutschland, Verlag Bertelsmann-Stiftung, Gütersloh; S. 322.

8 Auswahl aktueller Urteile: Hessischer Verwaltungsgerichtshof, Beschluss vom 16. Mai 2012, Az. 7 A 1138/11.Z, Rn. 28.; Bayerischer Verwaltungsgerichtshof, Beschluss vom 04. September 2015, Az. 7 CE 15.1791, Rn. 17, 18; Niedersächsisches Oberverwaltungsgericht (OVG Lüneburg), Beschluss vom 5. Oktober 2016, Az. 2 ME 192/16, Rn. 28-31.

9 Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg, Beschluss vom 21. November 2012, Az. 9 S 1833/12. Rn 60.