

Postfach 51 06 20
50942 Köln

Lindenallee 13 - 17
50968 Köln

05.05.10/ayd

Telefon +49 221 3771-0
Durchwahl 3771-2 92
Telefax +49 221 3771-2 00

E-Mail

Angela.faber@staedtetag.de

An die

- a) Schulverwaltungsämter
bzw. Fachbereiche Schule der unmittelbaren Mitgliedstädte
- b) Mitglieder des Schul- und Bildungsausschusses
des Deutschen Städtetages
- c) Mitgliedsverbände

Bearbeitet von

Prof. Dr. Angela Faber

Aktenzeichen

40.26.62 D

Umdruck-Nr.

H 3148

Diskussionspapier der Kultusministerkonferenz „Pädagogische und rechtliche Aspekte der Umsetzung des Übereinkommens der Vereinten Nationen vom 13. Dezember 2006 über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (Behindertenrechtskonvention – VN-BRK) in der schulischen Bildung“

Sehr geehrte Damen und Herren,

die Amtschefs der Kultusministerkonferenz (KMK) haben am 29. April 2010 einstimmig das Diskussionspapier „Pädagogische und rechtliche Aspekte der Umsetzung des Übereinkommens der Vereinten Nationen vom 13. Dezember 2006 über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (Behindertenrechtskonvention – VN-BRK) in der schulischen Bildung“ verabschiedet. Zu Ihrer Information fügen wir dieses Dokument, das uns vom Staatssekretär des nordrhein-westfälischen Schulministeriums übermittelt wurde, diesem Rundschreiben in der **Anlage** bei. Da es sich hierbei um den noch nicht genehmigten Auszug aus dem Protokoll der Amtschefkonferenz handelt, sind kleine Änderungen noch denkbar.

Das Papier ist in einer länderübergreifenden Arbeitsgruppe der KMK entstanden, an der neben Sonderpädagogen und Juristen auch Vertreter der allgemeinen Schulen mitgewirkt haben. Es soll als Impuls für eine bundesweite Diskussion über den Ausbau des gemeinsamen Lernens und die Umsetzung der VN-BRK im Schulsystem verstanden werden. Das Papier soll nach Ablauf der formalen Protokollzustimmungsfrist durch die Länder die Grundlage der von der KMK geplanten Fachtagung am 21. und 22. Juni 2010 in Bremen sein, zu der auch Vertreter der kommunalen Spitzenverbände eingeladen worden sind.

Zentrale Aussagen des Papiers sind folgende:

- Die VN-BRK und das Fakultativprogramm sind Bestandteile innerstaatlichen Rechts. Die BRK ist für alle Träger öffentlicher Gewalt und damit für den Bund, die Länder und die Kommunen völkerrechtlich verbindlich. Soweit die schulische Bildung betroffen ist, liegt die Umsetzung nach der Kompetenzordnung des Grundgesetzes vor allem in Händen der Länder und der Kommunen. **Anmerkung der Geschäftsstelle:** Für die gesetzgeberische Umsetzung des Art. 24 BRK sind nach der Kompetenzordnung des Grundgesetzes allein die Länder (schulische Bildung) zuständig.
- Die deutsche Rechtslage entspricht grundsätzlich den Anforderungen des Übereinkommens. **Anmerkung der Geschäftsstelle:** Insoweit vertritt die KMK dieselbe Rechtsauffassung wie die Bundesregierung in ihrer Denkschrift zur BRK. In juristischen Fachkreisen wird diese Auffassung in Zweifel gestellt. Insbesondere die in den einzelnen Landesschulgesetzen vorgesehenen Haushaltsvorbehalte hinsichtlich der gemeinsamen Beschulung von behinderten und nicht behinderten Kindern werden hinsichtlich ihrer Vereinbarkeit mit der BRK als kritisch bewertet. Das Papier geht hierauf nicht ein. Ebenso wenig geht das Papier auf den Begriff und die Bedeutung von „Inklusion“ und der Abgrenzung zu dem im deutschen Zustimmungsgesetz verwandten Begriff der „Integration“ ein. Gleichwohl wird der Begriff „inklusive“ durchgehend im Text verwandt.
- Art. 24 der BRK begründet für die schulische Bildung eine staatliche Verpflichtung, die dem Vorbehalt der progressiven Realisierung unterliegt. Das heißt, dass die Verwirklichung nicht innerhalb eines kurzen Zeitraums erreicht werden kann und dass eine Konkurrenz zu anderen gleichrangigen staatlichen Aufgaben besteht.
- Subjektive Rechtsansprüche werden erst durch gesetzgeberische Umsetzungsakte begründet. **Anmerkung der Geschäftsstelle:** Für Art. 24 BRK entspricht diese Auffassung dem Urteil des Hessischen Verwaltungsgerichtshof vom 12.11.2009, wonach die Bestimmungen in Art. 24 BRK nicht die Voraussetzungen für eine unmittelbare Anwendbarkeit erfüllen, da es ihnen an der hierfür erforderlichen Bestimmtheit fehle. Es handele sich in weiten Teilen um Programmsätze, wobei die Art und Weise sowie die Geschwindigkeit der Realisierung den Vertragsstaaten überlassen bleibe.
- Der Behindertenbegriff des Übereinkommens ist ein offener, an der Teilhabe orientierter Begriff. Er umfasst für den schulischen Bereich behinderte Schülerinnen und Schüler ohne sonderpädagogischen Förderbedarf ebenso wie Schülerinnen und Schüler mit sonderpädagogischem Förderbedarf.
- Zentrales Anliegen der BRK in der Bildung ist die Einbeziehung von Kindern und Jugendlichen mit Behinderungen in das allgemeine Bildungssystem und damit auch das gemeinsame zielgleiche oder zieldifferente Lernen von Schülerinnen und Schülern mit und ohne Behinderungen in der allgemeinen Schule. Die Länder stellen sich ausdrücklich diesen Herausforderungen und dem damit verbundenen pädagogischen Perspektivwechsel bezogen auf Kinder mit Behinderungen. Alle Schulgesetze der Länder sehen das gemeinsame Lernen von behinderten und nicht behinderten Schülerinnen und Schülern vor. Die Behindertenrechtskonvention macht keine Vorgaben darüber, auf welche Weise gemeinsames Lernen zu realisieren ist. Aussagen zur Gliederung des Schulwesens enthält die Konvention nicht. Die Schulorganisation, die Richtlinien, Bildungs- und Lehrpläne, die Pädagogik und nicht zuletzt die Lehrerbildung sind perspektivisch so zu gestalten, dass an den allgemeinen Schulen ein Lernumfeld geschaffen wird, in dem sich auch Kinder und Jugendliche mit Behinderungen bestmöglich ent-

falten können und ein höchstmögliches Maß an Aktivität und gleichberechtigter Teilhabe für sich erreichen. **Anmerkung der Geschäftsstelle:** Das Papier macht keine Aussagen zu einer gewissen quotenmäßigen Beschulung von behinderten Kindern und Jugendlichen in allgemeinen und in Förderschulen. In den Materialien zu BRK wird von einer Zielmenge von 80 bis 90 % der Inklusion von Schülern mit Behinderungen gesprochen. Auch Art. 24 BRK schließt damit die Existenz von Förderschulen nicht aus. In Deutschland werden bislang knapp 16 % der behinderten Schüler/innen integrativ unterrichtet.

- Kinder und Jugendliche mit Behinderungen sollen möglichst in ihrer örtlichen Gemeinschaft und in ihrer gewohnten Umgebung zur Schule gehen können. In solchen Zusammenhängen ist es vielfach leichter möglich, die Lebens- und Sozialraumbezüge junger Menschen mit Behinderungen zu erhalten und ihnen Gelegenheit zu geben, diese Bezüge auf der Grundlage ihrer Bedürfnisse weiterzuentwickeln. Für den Fall, dass ein entsprechendes schulisches Angebot nicht vorgehalten wird, muss wie bisher die Erreichbarkeit der Schule durch geeignete und zumutbare Schülerbeförderung sichergestellt werden.
- Die Lehrkräfte aller Schularten sollen in den verschiedenen Ausbildungsphasen für den gemeinsamen Unterricht aller Schülerinnen und Schüler vorbereitet und fortgebildet werden, um die erforderlichen Kompetenzen zum Umgang mit unterschiedlichsten Ausprägungen von Heterogenität zu erwerben.
- Unabhängig vom Förderort ist Ziel der Sonderpädagogik die bestmögliche Förderung der betroffenen Schülerinnen und Schüler. Sie orientiert sich am Prinzip von Aktivität und Teilhabe, nicht am Prinzip der Fürsorge. **Anmerkung der Geschäftsstelle:** Dies entspricht der BRK zugeschriebenen Paradigmenwechsel weg von einer am Fürsorgeprinzip und an der medizinischen Versorgung hin zu einer an Menschenrechten orientierten Behindertenpolitik.
- Förderschulen mit spezifischen sonderpädagogischen Förderschwerpunkten sind sowohl Lernorte mit eigenen Bildungsangeboten als auch Kompetenz-/Förderzentren mit sonderpädagogischen Angeboten in den allgemeinen Schulen. Damit sind sie je nach Bedarf alternative oder ergänzende Lernorte. Sie können – auch als Kompetenz-/Förderzentren – eigene Bildungsangebote vorhalten und unterstützen die schulische Förderung von Kindern und Jugendlichen mit sonderpädagogischem Förderbedarf an der allgemeinen Schule. Die Entwicklung, Profilierung und Professionalisierung von Kompetenz-/Förderzentren kann einen erforderlichen und schrittweisen Umgestaltungsprozess der allgemeinen Schulen zu inklusiven Bildungseinrichtungen unterstützen. Förderschulen können in der allgemeinen Schule aufgehen. Sie können sich aber auch umgekehrt für Schülerinnen und Schüler ohne Behinderung öffnen, um auch dort gemeinsames Lernen zu ermöglichen. **Anmerkung der Geschäftsstelle:** Letzteres dürfte den Interessen der kommunalen Schulträger entgegen kommen, einen möglichst großen Gestaltungsspielraum bei der Nutzung von vorgehaltenen Gebäuden in Abhängigkeit der in der Vergangenheit getätigten Investitionen zu erhalten.
- Das sonderpädagogische Angebot wird durch weitere Angebote anderer Kostenträger ergänzt, u. a. durch Schulassistenz, sozialpädagogische, medizinisch-therapeutische und pflegerische Leistungen. **Anmerkung der Geschäftsstelle:** Insoweit dürften insbesondere auch die Kommunen als Kostenträger betroffen sein.
- Entscheiden sich die Eltern eines Kindes mit einer Behinderung oder mit sonderpädagogischem Förderbedarf für ein gemeinsames Lernen mit nicht behinderten Schülerinnen und Schülern in der allgemeinen Schule, so ist diese der vorrangige Lernort. Dies erfordert auf jeden Fall eine eingehende Prüfung des Elternwunsches und eine für die Beteiligten transparente

Auseinandersetzung mit dem durch den Wunsch auf gemeinsame Beschulung zum Ausdruck gebrachten elterlichen Erziehungsplan. Die Frage der bestmöglichen schulischen Bildung von jungen Menschen mit Anspruch auf sonderpädagogische Bildungs-, Beratungs- und Unterstützungsangebote wird in jedem Einzelfall nach Maßgabe des jeweiligen Landes entschieden. Bei allen schulischen Maßnahmen und Entscheidungen steht das Kindeswohl im Vordergrund. Die Rechte der Schülerinnen und Schüler mit Behinderungen und die Rechte der Mitschülerinnen und Mitschüler sind zu berücksichtigen.

- Die Empfehlungen der Kultusministerkonferenz zur sonderpädagogischen Förderung vom 06. Mai 1994 werden der Intention der Behindertenrechtskonvention entsprechend weiterentwickelt. Dabei werden die in den letzten Jahren gemachten Erfahrungen, vor allem mit dem integrativen Unterricht, berücksichtigt. **Anmerkung der Geschäftsstelle:** In diesem Kontext erfolgen dann die wohl weitgehensten Aussagen des Papiers auf den Seiten 7 und 8:

„Das übergreifende Ziel der Überarbeitung liegt darin, dass individuelle Recht auf gleichberechtigten Zugang zum allgemeinen Bildungssystem für Kinder und Jugendliche mit sonderpädagogischem Förderbedarf zu sichern und ihnen damit gleichberechtigte, selbstbestimmte und aktive Teilhabe an Bildung, Arbeit und am Leben in der Gesellschaft zu ermöglichen. Die Kompetenzen der allgemeinen Schule im Umgang mit der Heterogenität der Schülerschaft sind ebenso wie ihre Einstellungen zur Akzeptanz von Verschiedenheit zu stärken. Die Erweiterung des Angebots sonderpädagogischer Förderung in einer zunehmend inklusiven allgemeinen Schule ist eine komplexe und kontinuierliche Aufgabe. Dies erfordert ein Gestaltungsprozess, der von den bestehenden Strukturen, den gegebenen finanziellen und personellen Ressourcen, den vorhandenen Kompetenzen und den Haltungen der Akteure ausgeht und diese weiterentwickelt. Die Weiterentwicklung eines Bildungssystems in dem Schüler, in dem Schülerinnen und Schüler mit Behinderungen mit anderen gemeinsam leben und lernen, ist somit ein wichtiges Anliegen für die Bildungspolitik; auf der Ebene der Lehr- und Lernforschung stellt sie eine zentrale Herausforderung an die Erziehungswissenschaften und die Lehrerbildung dar. Bei der Entwicklung von „Konzepten auf den Weg“ gilt es soweit wie möglich offen zu sein, um Entwicklungsschritte im Sinne der Behindertenrechtskonvention zu ermöglichen. Die Akzeptanz von Anderssein und Verschiedenheit sowie der Umgang mit Vielfalt – das Einbeziehen aller Menschen in die Gemeinschaft – sind gesellschaftliche Verpflichtung und Aufgabe. Die jeweiligen Ausprägungen kennzeichnen den Entwicklungsstand der Gesellschaft unter dem Blickwinkel des Miteinanders, der Solidarität, der Teilhabe und Teilnahme.“

- Die Öffentlichkeit ist über den umfassenden Veränderungsprozess mit dem Leitbild von Teilhabe und Selbstbestimmung zu informieren. Dies schließt die Schulträger und andere Kostenträger ein. Die KMK wird im Rahmen ihrer Zuständigkeit die wesentlichen Akteure einbeziehen. Das sind die kommunalen und privaten Schul- bzw. Sachaufwandsträger, die Träger von Sozial- oder Jugendhilfe, die gesetzliche Sozialversicherung, die für die Berufsausbildung mitverantwortlichen Sozialpartner sowie insbesondere die Menschen mit Behinderungen und die sie vertretenden Organisationen.
- Das gemeinsame Lernen von behinderten und nicht behinderten Schülerinnen und Schülern in der allgemeinen Schule erfordert personelle, sächliche und räumliche Grundlagen. Schritte zur Sicherung dieser Voraussetzungen sind von den Ländern und den Kommunen einzuleiten. Insbesondere sind die Träger von Eingliederungshilfen nach dem Sozialgesetzbuch entsprechend ihrer jeweiligen Zuständigkeiten, Kompetenzen und Aufgaben frühzeitig einzubeziehen. Dies gilt insbesondere für die Sicherstellung der Barrierefreiheit, Sicherstellung der Schülerbeförderung, Ausstattung mit vielfältigen Lehr- und Lernmitteln, das Gewährleisten von Nachteilsausgleich, Assistenz und angemessenen Kommunikationsmöglichkeiten sowie das

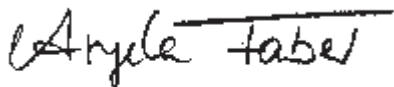
Einbeziehen anderer Fachdienste.

- Alle Länder sind für den jeweiligen Verantwortungsbereich aufgefordert, eine Bestandsaufnahme vorzunehmen, Schritte der Weiterentwicklung festzulegen, entsprechende Maßnahmen zu veranlassen und die ggf. erforderlichen rechtlichen Voraussetzungen zu schaffen.

Aus Sicht der Geschäftsstelle enthält das Papier der KMK, insbesondere im Kontext der anstehenden Überarbeitung der Empfehlungen der KMK zur sonderpädagogischen Förderung von 1994, wegweisende Aussagen zur perspektivischen Umgestaltung des Systems der schulischen Förderung von Kindern mit Behinderungen. Leider macht es aber nicht hinreichend deutlich, dass die kommunalen Schulträger hinsichtlich ihres Beitrags zur Umsetzung des Art. 24 BRK auf entsprechende gesetzliche Weichenstellungen durch die Länder angewiesen sind, damit sie z. B. in Zukunft angemessene Schulentwicklungsplanungen vornehmen können (paralleles Schulsystem: allgemeine Schulen/Förderschulen, Schwerpunktschulen etc.). Die für die Zukunft anstehenden bedeutsamen Systementscheidungen sind Aufgabe der Landesschulgesetzgeber, die dabei die landesverfassungsrechtlichen Konnexitätsprinzipien zu beachten haben. Das Präsidium des Deutschen Städtetages hat in der Vergangenheit auf seiner 373. Sitzung am 24. März 2009 in Aachen folgenden Beschluss zu den Auswirkungen der UN-Konvention über die Rechte behinderter Menschen im Schulbereich gefasst:

1. Das Präsidium des Deutschen Städtetages begrüßt die Zielsetzung der UN-Konvention über die Rechte behinderter Menschen, Menschen mit Behinderungen den vollen und gleichberechtigten Genuss aller Menschenrechte und Grundfreiheiten zu gewährleisten und diesen ihr Recht auf Bildung ohne Diskriminierung und auf der Grundlage der Chancengleichheit zu sichern.
2. Das Präsidium des Deutschen Städtetages hält bei der Umsetzung der Inhalte der UN-Konvention durch Transformationsgesetze der Bundesländer aufgrund der Betroffenheit der Städte als Schulträger eine umfassende Einbindung und Beteiligung der kommunalen Spitzenverbände im Gesetzgebungsverfahren für unverzichtbar.

Mit freundlichen Grüßen
Im Auftrag



Prof. Dr. Angela Faber

Anlage