

**382. Sitzung
des Präsidiums
am 09. Februar 2011
in Neuss**

Marienburg
Lindenallee 13 - 17
50968 Köln

22.02.11

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

E-Mail

Bearbeitet von

Aktenzeichen

40.26.62 D

**TOP 3: Umsetzung der Konvention der Vereinten Nationen über die Rechte behinderter Menschen (UN-BRK)
b) Inklusion im Schulbereich**

I. Beschluss:

1. Das Präsidium des Deutschen Städtetages begrüßt die mit Art. 24 der UN-BRK verbundene Zielsetzung, Menschen mit Behinderungen ihr Recht auf Bildung ohne Diskriminierung und Teilhabe auf der Grundlage der Chancengleichheit zu sichern. Um dieser Vorgabe der UN-BRK Rechnung zu tragen, muss der gemeinsame Unterricht in Deutschland deutlich erhöht werden, insbesondere beim Übergang von den Grundschulen zu den weiterführenden Schulen.
2. Die UN-BRK schließt den Fortbestand von Förderschulen nicht aus und lässt diese auch weiterhin als Förderort zu. Während eine nahezu vollständige inklusive Beschulung bei bestimmten Förderschwerpunkten sinnvoll und möglich erscheint, werden Förderschulen für andere Förderschwerpunkte auch weiterhin Bestand haben. Förderschulen sind somit in ein Gesamtkonzept der schulischen Inklusion einzubeziehen.
3. Aus Art. 24 der UN-Behindertenrechtskonvention lassen sich unmittelbar keine Rechtsansprüche auf inklusive Beschulung herleiten. Nach der grundgesetzlichen Kompetenzordnung sind die Länder zur Transformation der UN-Behindertenrechtskonvention in das deutsche Schulrecht verpflichtet. Die Länder werden daher aufgefordert, eine entsprechende Verankerung des pädagogischen Gesamtkonzepts der Inklusion in ihren Schulgesetzen vorzunehmen.
4. Die Sicherstellung der Inklusion im Schulbereich ist durch die Länder vollumfänglich zu gewährleisten. Hierzu gehört insbesondere die Zuständigkeit und Finanzierungsverantwortung für das erforderliche Personal wie Integrationshelfer, Therapie-

ten, Sozialpädagogen etc., die eine unverzichtbare Voraussetzung für inklusive Bildung sind. Für die zusätzlichen finanziellen Aufwendungen im Bereich der Schulträgeraufgaben sind die Konnexitätsprinzipien in den Landesverfassungen zu beachten. Sollte es nicht zu einer entsprechenden Neuregelung der Zuständigkeiten und Finanzierungsverantwortung für das notwendige Ergänzungspersonal kommen, ist nach den länderverfassungsrechtlichen Konnexitätsprinzipien ein Belastungsausgleich auch für dieses einzufordern.

II. Begründung:

1. Ziele der UN-BRK und Umsetzung des Art. 24 UN-BRK im Schulbereich

Das Präsidium des Deutschen Städtetages hat sich zuletzt am 24.03.2009 mit den Auswirkungen der UN-BRK im Schulbereich befasst. Dabei wurde die Zielsetzung der UN-BRK begrüßt, gleichzeitig bei der Umsetzung ihrer Inhalte eine umfassende Einbindung und Beteiligung der kommunalen Spitzenverbände angemahnt.

Der UN-BRK liegt ein völkerrechtlich schon seit geraumer Zeit eingeleiteter Paradigmenwechsel zugrunde: Ging es in der Vergangenheit in erster Linie um die Fürsorge und medizinische Versorgung der behinderten Menschen, rückt nunmehr ihre Teilhabe in den verschiedenen Lebensbereichen in den Vordergrund.

Einen Schwerpunkt in der politischen Diskussion der UN-BRK stellt Artikel 24 dar. Darin erkennen die Vertragsstaaten das Recht von Menschen mit Behinderungen auf Bildung an.

Weiter heißt es in Art.24:

„Um dieses Recht ohne Diskriminierung und auf der Grundlage der Chancengleichheit zu verwirklichen, gewährleisten die Vertragsstaaten ein „inklusives“ Bildungssystem auf allen Ebenen und lebenslanges Lernen (...). Bei der Verwirklichung dieses Rechts stellen die Vertragsstaaten sicher, dass

- a) Menschen mit Behinderungen nicht aufgrund einer Behinderung vom allgemeinen Bildungssystem ausgeschlossen werden und dass Kinder mit Behinderungen nicht aufgrund von Behinderung vom unentgeltlichen und obligatorischen Grundschulunterricht oder vom Besuch weiterführender Schulen ausgeschlossen werden;*
- b) Menschen mit Behinderungen gleichberechtigt mit anderen in der Gemeinschaft, in der sie leben, Zugang zu einem „inklusiven“, hochwertigen und unentgeltlichen Unterricht an Grundschulen und weiterführenden Schulen haben;*
- c) angemessene Vorkehrungen für die Bedürfnisse des Einzelnen getroffen werden;*
- d) Menschen mit Behinderungen innerhalb des allgemeinen Bildungssystems die notwendige Unterstützung geleistet wird, um ihre erfolgreiche Bildung zu erleichtern;*
- e) in Übereinstimmung mit dem Ziel der vollständigen „Inklusion“ wirksame individuell angepasste Unterstützungsmaßnahmen in einem Umfeld, das die bestmögliche schulische und soziale Entwicklung gestattet, angeboten werden.“*

Die amtliche deutsche Übersetzung hat den von der UN-BRK verwendeten Begriff „inklusiv“ durch „integrativ“ ersetzt. Zwischen Integration und Inklusion besteht ein Unter-

schied: Während Integration im Bereich Schule verkürzt dargestellt in erster Linie auf eine Anpassungsleistung von Schülern mit Behinderungen an die bestehenden Schulstrukturen setzt, fordert Inklusion im Wesentlichen, dass sich das Schulsystem an den Fähigkeiten und Bedürfnissen der einzelnen Schüler orientiert. Auf den Punkt gebracht: Nicht der Mensch wird der Institution angepasst, sondern die Institution passt sich dem Menschen an.

Völkerrechtlich bindend sind für die Vertragsstaaten jedoch in Artikel 50 der UN-BRK genannten Fassungen, also in arabischer, chinesischer, englischer, russischer oder spanischer Sprache, da Deutsch keine UN-Amtssprache ist, so dass richtigerweise von der Gewährleistung eines inklusiven Bildungssystems auszugehen ist. („...*States Parties shall ensure an inclusive education system at all levels ...*“). Folgerichtig verwenden Wissenschaft, Praxis und erste landesrechtliche Umsetzungsmaßnahmen im Zusammenhang mit den Anforderungen des Art. 24 UN-BRK den Begriff der „Inklusion“.

2. Das System der sonderpädagogischer Förderung in Deutschland

In Deutschland besteht ein zweigleisiges Schulsystem von allgemeinen (Regel-)Schulen auf der einen Seite und Förderschulen auf der anderen Seite, das historisch bedingt und nachvollziehbar in erster Linie durch den Gesichtspunkt der Fürsorge, nicht durch den der Teilhabe motiviert war. Bisher sehen die Schulgesetze der Länder zwar auch schon die gemeinsame Beschulung von behinderten und nichtbehinderten Kindern dem Grunde nach vor. Dies wird aber sowohl in das Ermessen von Schulaufsicht und Schulträger als auch unter einen starren Haushaltsvorbehalt gestellt. In der Praxis findet bundesweit lediglich bei ca. 18 Prozent der behinderten Kinder eine noch nach altem Verständnis integrative Beschulung statt. Die UN-BRK geht demgegenüber von einer viel höheren Inklusionsquote aus. Dabei ist die gemeinsame Beschulung von behinderten und nichtbehinderten Kindern in den deutschen Grundschulen mit 33,6 % sehr viel höher als im Bereich der Schulen der Sekundarstufe I mit 14,9 %. (Diese Zahlen sind dem Gutachten von Prof. Klemm „Gemeinsam lernen. Inklusion leben.“ für die Bertelsmann Stiftung aus dem Jahr 2010 entnommen. Sie beruhen auf einer Veröffentlichung des Statistischen Bundesamtes. Nicht einbezogen ist der Förderschwerpunkt geistige Entwicklung sowie das Land Niedersachsen.) Dies bedeutet, dass erheblicher Nachholbedarf im Bereich der weiterführenden Schulen besteht, um die Anschlussfähigkeit und die Fortsetzung des gemeinsamen Unterrichts für die behinderten Kinder sicherzustellen. Es stellt sich somit die Frage der Vereinbarkeit der derzeitigen Schulgesetzgebung der Länder mit Art. 24 UN-BRK.

Die UN-BRK schließt den Fortbestand von Förderschulen nicht vollständig aus und lässt diese auch weiterhin als Förderort zu. Während eine nahezu vollständige inklusive Beschulung bei bestimmten Förderschwerpunkten (z. B. bei Lern- und Sprachbehinderung) sinnvoll und möglich erscheint, werden Förderschulen für andere Förderschwerpunkte (z. B. bei geistiger Behinderung) auch als alternative und temporäre Förderorte weiterhin Bestand haben. Förderschulen sind somit in ein Gesamtkonzept der Inklusion einzubeziehen.

3. Verpflichtung der Länder zur Umsetzung des Art. 24 UN-BRK durch Landesgesetzgebung

Die UN-BRK hat durch das Zustimmungsgesetz des Bundes innerstaatlich den Charakter einfachen Bundesrechts erhalten. Ob sich aus Art. 24 der UN-BRK unmittelbare Rechtsansprüche auf eine gemeinsame Beschulung gegenüber der Schulaufsicht und dem kommunalen Schulträger herleiten lassen, ist durchaus umstritten. Die Hauptgeschäftsstelle vertritt in Übereinstimmung mit den anderen kommunalen Spitzenverbänden unter Hinweis auf den grundsätzlichen Umsetzungsbedarf des Völkerrechts durch die zuständigen staatlichen Stellen und die nicht hinreichende Bestimmtheit des Art. 24 UN-BRK sowie in Anlehnung an zwei diesbezügliche obergerichtliche Urteile, dass sich aus Art. 24 UN-BRK kein unmittelbarer Rechtsanspruch herleiten lässt. Stattdessen ist darauf hinzuweisen, dass allein und ausschließlich die Länder aufgrund ihrer verfassungsrechtlichen Zuständigkeit für das schulische Bildungswesen zur Umsetzung des Art. 24 UN-BRK berechtigt und aufgrund des Prinzips der Bundestreue verpflichtet sind. Hierfür müssen Inklusionspläne unter Beteiligung der kommunalen Spitzenverbände entwickelt werden, die die erforderlichen pädagogischen Grundlagen, die Ausstattung mit den notwendigen Personal- und Finanzmitteln sowie Vorgaben zur zeitlichen Umsetzung vorsehen.

Die Länder werden daher aufgefordert, eine entsprechende Verankerung des pädagogischen Gesamtkonzepts der Inklusion in den Schulgesetzen vorzunehmen. Die Länder Bremen und Hamburg haben dies bereits getan, das Land Hessen hat einen entsprechenden Gesetzentwurf vorgelegt, einige andere Länder planen eine entsprechende Umsetzung des Art. 24 UN-BRK in ihren Schulgesetzen. Dies ist auch deshalb erforderlich, weil viele Städte zunehmend mit Forderungen von Eltern und der Behindertenverbänden nach Schaffung inklusiver Schulen konfrontiert werden, mangels rechtlicher Grundlage aber insoweit weder planen noch handeln können.

4. Finanzierung der Inklusion im Schulbereich

Hinsichtlich der Finanzierung der Inklusion durch Umsetzung in das Schulrecht der Länder sind die landesverfassungsrechtlichen Konnexitätsprinzipien zu beachten, soweit die Länder die Inklusion nicht als eigene Bildungsaufgabe finanzieren, sondern neue oder erweiterte Aufgaben der kommunalen Ebene zuweisen wollen. Konnexitätsrelevant dürfen insoweit zunächst die auf die kommunalen Schulträger zukommenden Investitionen zur Schaffung von Barrierefreiheit sein, sofern es sich um Investitionen in den Gebäudebestand handelt. Bei der Erstellung von neuen Schulgebäuden sind die Kommunen bereits nach geltendem Bauordnungs- und Gleichstellungsrecht zu einer möglichst barrierefreien Gestaltung verpflichtet. Daneben könnten sich aber auch steigende Anforderungen an die Lernmittelversorgung und die Schülerbeförderung ergeben.

Neben diesen Kosten sind nicht unerhebliche Mehrausgaben speziell für die durch inklusive Beschulung erforderliche personelle Unterstützung, insbesondere Integrationshelfer, aber auch anderes therapeutisches Personal und Sozialpädagogen zu erwarten. Durch einen verstärkten Einsatz von Integrationshelfern käme ein erhebliches Kostenrisiko auf die Städte zu, die nach derzeitiger Rechtslage die individuellen Rechtsansprüche auf Integrationshelfer als Jugendhilfe- oder Sozialhilfeträger als nachrangig Verpflichtete finanzieren. Daher müssten Regelungen getroffen werden, welche die vorrangige Zuständigkeit und Finanzierungsverantwortung für derartige personelle Unterstützungsmaß-

nahmen vollumfänglich durch die Länder, welche die Voraussetzungen für gelingenden Schulunterricht zu gewährleisten haben, sicherstellen. Zur Zeit werden für behinderte und von Behinderung bedrohte Kinder und Jugendliche von den kommunalen Sozialhilfe- und auch Jugendhilfeträgern Integrationshelfer auf der Grundlage von § 35 a SGB VIII, § 54 SGB XII und z.T. auch auf der Grundlage von Landesschulrecht (z. B. § 92 SchulG NRW) eingesetzt, die auch in der Schule die Kinder begleiten. Wurde bereits in der Vergangenheit für diese mit zunehmenden Ausgabenbelastungen verbundene Aufgabe eine Finanzierungszuständigkeit der Länder gefordert, so muss diese Forderung angesichts der Auswirkungen der UN-BRK umso vehementer gestellt werden.

Sollte es nicht gelingen, für den Bereich der Integrationshelfer etc. die skizzierten Rechtsgrundlagen für eine Aufgaben- und Finanzierungszuständigkeit der Länder zu schaffen, wäre in jedem Fall – als Auffanglinie - auch für diesen Bereich nach den Konnexitätsprinzipien in den Landesverfassungen ein Belastungsausgleich zu fordern. Konnexitätsrelevanter Anknüpfungspunkt wäre die Anpassung der Schulgesetze an Art. 24 der UN-BRK, die zu Mehrbelastungen der kommunalen Jugendhilfe- und Sozialhilfeträger durch eine quantitativ steigende Inanspruchnahme von Plätzen für behinderte Kinder im gemeinsamen Unterricht und damit einer möglicherweise ansteigenden quantitative Inanspruchnahme der Integrationshelfer führen wird. In den Beschlussvorschlag ist daher unter Ziffer 4. (letzter Satz) eine entsprechende Aussage aufgenommen worden.

Eine etwaige Nichtumsetzung des Art. 24 UN-BRK durch die Schulgesetze der Länder (normatives Unterlassen) zur Umgehung der Konnexitätsprinzipien würde dem Geist der Konnexitätsprinzipien widersprechen. Dagegen wäre aufs Schärfste zu protestieren. Auf hinreichende verfassungsgerichtliche Rechtsprechung zu diesem Fragenkomplex kann allerdings derzeit nicht zurückgegriffen werden.

Langfristig wird es möglicherweise aber auch finanzielle Entlastungen im Zusammenhang mit der Umsetzung der UN-BRK im Schulbereich geben können, die bereits Gegenstand wissenschaftlicher Gutachten sind und sich auf Einsparungen u. a. durch die Konzentration auf ein eingleisiges Schulsystem (weniger Verwaltungs- und Managementkosten) oder sinkende Schülerbeförderungskosten (stärkere Inanspruchnahme von wohnortnahen Schulen) beziehen.