



LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
17. WAHLPERIODE

INFORMATION
17/321

Alle Abg

Inklusion von Kindern mit Behinderungen im Schulsystem

Anwendung der UN-Konvention „*Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen*“ vom 13.12.2006
im nordrhein-westfälischen Schulwesen

Bearbeitung: Dr. Martin Dresenkamp

Datum: 17.06.2020

Dieses Gutachten hat der Parlamentarische Beratungs- und Gutachterdienst im Auftrag des Abgeordneten Helmut Seifen erstellt. Das Gutachten wurde von dem Abgeordneten zur Veröffentlichung freigegeben.

Die Gutachten des Parlamentarischen Beratungs- und Gutachterdienstes des Landtags Nordrhein-Westfalen sind urheberrechtlich geschützt. Die weitere Verarbeitung, Verbreitung oder Veröffentlichung - auch auszugsweise - ist nur unter Angabe der Quelle zulässig. Jede Form der kommerziellen Nutzung ist untersagt.

Inhaltsverzeichnis

A.	GUTACHTENAUFTRAG	4
B.	EINLEITUNG	5
C.	GUTACHTEN	6
I.	DARSTELLUNG DER GRUNDSÄTZE DER BRK	6
II.	VÖLKERRECHTLICHE BINDUNG DER BRK	8
1.	<i>Unmittelbare Bindung des Landes Nordrhein-Westfalen an die BRK</i>	9
2.	<i>Unmittelbare Bindung des Landes Nordrhein-Westfalen aus Artikel 25 GG</i>	9
III.	INNERSTAATLICHE BINDUNGSWIRKUNG VÖLKERRECHTLICHER VEREINBARUNGEN DES BUNDES IM AUSSCHLIEßLICHEN KOMPETENZBEREICH DER BUNDESLÄNDER UND UMSETZUNGSERFORDERNIS AUF LANDESEBENE	10
1.	<i>Lindauer Abkommen – Abschlusskompetenz des Bundes</i>	11
2.	<i>Lindauer Abkommen – Umsetzungserfordernis und Transformationsakt des Landes</i>	12
IV.	ERGIBT SICH AUS DEM INHALT DER BRK EINE ZWINGENDE NOTWENDIGKEIT ZUR VERÄNDERUNG DES IN NORDRHEIN-WESTFALEN BESTEHENDEN SYSTEMS VON FÖRDERSCHULEN?	13
V.	ZUSAMMENFASSUNG	18
D.	LITERATURVERZEICHNIS	19

A. Gutachtauftrag

Die Vereinten Nationen haben am 13. Dezember 2006 eine Konvention mit dem Titel „*Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen*“ (im Folgenden: BRK) verabschiedet. Die Bundesrepublik unterzeichnete die Konvention nebst Fakultativprotokoll am 30. März 2007; mit der Verkündung des „*Gesetzes zur Ratifikation des Übereinkommens über die Rechte von Menschen mit Behinderungen*“ trat die BRK am 26. März 2009 in Deutschland in Kraft.

Ziele der Konvention sind der Schutz von Menschen mit Behinderungen vor Diskriminierung, die Sicherung ihrer vollen und wirksamen Teilhabe an der Gesellschaft und ihre Einbeziehung in die Gesellschaft. Um das Recht auf Bildung zu verwirklichen, verpflichten sich die Vertragsstaaten nach Artikel 24 Absatz 1 Satz 2 der BRK ein „*inclusive educative system at all levels*“ zu errichten; die amtliche deutsche Übersetzung spricht hier von einem „*integrativen Bildungssystem auf allen Ebenen*“. Bei der Verwirklichung dieses Rechts haben die Vertragsstaaten nach Artikel 24 Absatz 2 BRK sicherzustellen, dass Menschen mit Behinderungen gleichberechtigten Zugang zu einem integrativen, hochwertigen und unentgeltlichen Unterricht an Grundschulen und weiterführenden Schulen haben; zugleich sollen sie innerhalb des allgemeinen Bildungssystems die notwendige Unterstützung erhalten, um ihre erfolgreiche Bildung zu erleichtern.

Der Landtagsabgeordnete Helmut Seifen (AfD-Fraktion) hat den Parlamentarischen Beratungs- und Gutachterdienst des Landtags Nordrhein-Westfalen um die Anfertigung eines Gutachtens gebeten. Vor dem Hintergrund der 2006 von den Vereinten Nationen verabschiedeten Konvention mit dem Titel „*Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen*“, welche 2009 von Deutschland ratifiziert wurde, soll überprüft werden, ob aufgrund der genannten UN-Konvention eine zwingende gesetzliche Notwendigkeit für die nordrhein-westfälische Schulpolitik besteht, das bestehende System seiner Förderschulen grundlegend zu verändern. Ferner stellt er die Frage, ob eine eindeutige Verpflichtung des Bundeslandes Nordrhein-Westfalens besteht, einen völkerrechtlichen Vertrag des Bundes umzusetzen, der im Kern in die bildungspolitische Hoheit der Länder einwirkt.

B. Einleitung

Die Teilhabe von Menschen mit Behinderungen am Bildungssystem von Nordrhein-Westfalen ist im Wesentlichen im Schulgesetz für das Land Nordrhein-Westfalen vom 15. Februar 2005, zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 3. Dezember 2019 (GV. NRW. S. 894), geregelt. Die Umsetzung der BRK in das Schulgesetz Nordrhein-Westfalen (im Folgenden: SchulG NRW) erfolgte durch das „Erste Gesetz zur Umsetzung der VN-Behindertenrechtskonvention in den Schulen (9. Schulrechtsänderungsgesetz)“ (GV. NRW. S. 618) vom 13. November 2012, das am 01. August 2014 in Kraft trat. Mit diesem Gesetz wurden die rechtlichen Grundlagen für die inklusive Erziehung an Schulen geschaffen.

So wurden zunächst mit § 2 Absatz 5 SchulG NRW die Bildungs- und Erziehungsziele der Schule erweitert. Nach dieser Vorschrift fördert die Schule die vorurteilsfreie Begegnung von Menschen mit und ohne Behinderung. In der Schule werden behinderte und nichtbehinderte Schülerinnen und Schüler in der Regel gemeinsam unterrichtet und erzogen (inklusive Bildung). Die Vorschrift bestimmt weiterhin, dass Schülerinnen und Schüler, die auf sonderpädagogische Unterstützung angewiesen sind, nach ihrem individuellen Bedarf besonders gefördert werden, um ihnen ein möglichst hohes Maß an schulischer und beruflicher Eingliederung, gesellschaftlicher Teilhabe und selbständiger Lebensgestaltung zu ermöglichen.

Die sonderpädagogische Förderung ist in den §§ 19 und 20 SchulG NRW geregelt. Nach § 19 Absatz 1 SchulG NRW werden Schülerinnen und Schüler, die auf Grund einer Behinderung oder wegen einer Lern- oder Entwicklungsstörung besondere Unterstützung benötigen, nach ihrem individuellen Bedarf sonderpädagogisch gefördert. Als Orte der sonderpädagogischen Förderung werden gemäß § 20 Absatz 1 SchulG NRW die allgemeine Schule, die Förderschule und die Schulen für Kranke im Sinne von § 21 Absatz 2 SchulG NRW genannt.

Die sonderpädagogische Förderung findet in der Regel an allgemeinen Schulen statt (§ 20 Absatz 2 Satz 1 SchulG NRW). Die Eltern können abweichend hiervon die Förderschule wählen (§ 20 Absatz 2 Satz 2 SchulG NRW). In der allgemeinen Schule wird der Unterricht als Gemeinsames Lernen für Schülerinnen und Schüler mit und ohne Bedarf an sonderpädagogischer Unterstützung im Klassenverband oder in der Lerngruppe erteilt (§ 20 Absatz 3 SchulG NRW). In besonderen Ausnahmefällen kann die Schulaufsichtsbehörde abweichend von der Wahl der Eltern die allgemeine Schule anstelle der Förderschule oder die Förderschule anstelle der allgemeinen Schule als Förderort bestimmen, wenn die personellen und sächlichen Voraussetzungen am gewählten Förderort nicht erfüllt sind und auch nicht mit vertretbarem Aufwand erfüllt werden können (§ 20 Absatz 4 SchulG NRW). Auf dem Weg zu einem inklusiven Schulangebot können Schulträger mit Zustimmung der oberen Schulaufsichtsbehörde allgemeine Schulen als Schwerpunktschulen für die sonderpädagogische Förderung bestimmen (§ 20 Absatz 6 SchulG NRW).

C. Gutachten

Im nachfolgenden Gutachten werden zunächst die Grundsätze des Übereinkommens über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (BRK) dargestellt, soweit sie für das Gutachten von Bedeutung sind (C.I.). Danach wird die Bindungswirkung der BRK auf völkerrechtlicher (C.II.) und im Anschluss auf Landesebene untersucht (C.III.). Anschließend wird dargestellt, ob sich aus dem Inhalt der BRK eine zwingende Notwendigkeit zur Veränderung des in Nordrhein-Westfalen bestehenden Systems von Förderschulen ergibt (C.IV.). Abschließend erfolgt eine Zusammenfassung der Ergebnisse des Gutachtens (C.V.).

I. Darstellung der Grundsätze der BRK

Die BRK hat den Schutz von behinderten Menschen vor Diskriminierung und die Sicherung ihrer vollen und wirksamen Teilhabe am Gesellschaftsleben, insbesondere im Bildungsbereich zum Ziel. Dabei soll die inklusive Erziehung unter Anerkennung und Wahrung der Vielfalt Diskriminierungen beseitigen und ein Schulsystem für alle schaffen.¹ Kinder, wie auch generell Menschen mit Behinderungen, gehören selbstverständlich zu einer Gesellschaft, die die gleichberechtigte Teilhabe, Selbstbestimmung und Entfaltung aller anstrebt und auch verwirklicht.² Es geht darum, Kindern mit Behinderung Zugang zur Bildung in allgemeinen Schulen zum gemeinsamen Lernen mit nicht-behinderten Kindern zu gewährleisten, bzw. die bisherigen staatlichen Bemühungen zur Bereitstellung eines integrativen Bildungssystems noch zu intensivieren.³ Inklusive Erziehung als grundlegende Wertentscheidung soll fortwährend Berücksichtigung in der Organisation des Schulsystems finden.⁴

Zu den Regelungen der BRK im Einzelnen: In den Artikeln 4 und 24 sind die zur Klärung der im Gutachtenauftrag aufgeworfenen Fragen maßgeblichen Regelungen zu finden. Artikel 4 beinhaltet die allgemeinen Verpflichtungen der Konvention, bringt in Absatz 1 die grundlegende Wertentscheidung der BRK zum Ausdruck und stellt in Absatz 2 die Verwirklichung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte unter einen Finanzierungsvorbehalt.

¹ *Classen*, Die Bedeutung von Art. 24 der UN-Behindertenrechtskonvention, S. 26.

² *Kultusministerkonferenz*, Inklusive Bildung von Kindern und Jugendlichen mit Behinderungen in Schulen, S. 2.

³ *Van den Hövel*, Inklusion statt Integration, S. 184, der deutlich hervorhebt, dass den Schulgesetzen der Bundesländer auch vor der völkerrechtlichen Ratifikation und nationalen Transformation die gemeinsame Beschulung von behinderten- und nichtbehinderten Kindern keineswegs fremd war. Zur geschichtlichen Entwicklung der Inklusion vgl. auch *Fröhner / Zierer*, 10 Jahre UN-Behindertenrechtskonvention, S. 51 ff., die als maßgeblichen Wendepunkt für die gemeinsame Erziehung behinderter und nichtbehinderter Kinder die Entscheidung des Bildungsrates aus dem Jahre 1973 benennen. Der Ausbau eines inklusiven Schulsystems geschah nicht zuletzt unter Anerkennung der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum Benachteiligungsverbot in Artikel 3 Absatz 3 Satz 2 GG (BVerfGE 96, 288 (304), wörtlich heißt es hier „*Nach dem gegenwärtigen pädagogischen Erkenntnisstand ließe sich ein genereller Ausschluss der Möglichkeit einer gemeinsamen Erziehung und Unterrichtung von behinderten Schülern mit nichtbehinderten derzeit verfassungsrechtlich nicht rechtfertigen.*“). Die Ratifizierung der Behindertenrechtskonvention führte dann aber dazu, dass sich die Kultusministerkonferenz auf eine Weiterentwicklung verständigte.

⁴ Wird indes nur ein „berücksichtigen“ eingefordert, wird schon daran erkennbar, dass den Vertragsstaaten bei der Umsetzung der Ziele ein weitreichender Entscheidungs- und Beurteilungsspielraum zusteht.

Das Recht auf Bildung für Menschen mit Behinderungen ist in Artikel 24 geregelt. In den Absätzen 1 und 2 sind die grundlegenden Verpflichtungen der Vertragsstaaten geregelt, die erforderlich sind, um im Bereich der schulischen Bildung eine diskriminierungsfreie Teilhabe von Menschen mit Behinderungen zu verwirklichen. Die amtliche Übersetzung lautet wie folgt:

Artikel 4 Allgemeine Verpflichtungen

(1) Die Vertragsstaaten verpflichten sich die volle Verwirklichung aller Menschenrechte und Grundfreiheiten für alle Menschen mit Behinderungen ohne jede Diskriminierung aufgrund von Behinderung zu gewährleisten und zu fördern. [...]

(2) Hinsichtlich der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte verpflichtet sich jeder Vertragsstaat, unter Ausschöpfung seiner verfügbaren Mittel und erforderlichenfalls im Rahmen der internationalen Zusammenarbeit Maßnahmen zu treffen, um nach und nach die volle Verwirklichung dieser Rechte zu erreichen, unbeschadet derjenigen Verpflichtungen aus diesem Übereinkommen, die nach dem Völkerrecht sofort anwendbar sind.

Artikel 24 Bildung

(1) Die Vertragsstaaten erkennen das Recht von Menschen mit Behinderungen auf Bildung an. Um dieses Recht ohne Diskriminierung und auf der Grundlage der Chancengleichheit zu verwirklichen, gewährleisten die Vertragsstaaten ein integratives Bildungssystem auf allen Ebenen und lebenslanges Lernen mit dem Ziel,

- a) die menschlichen Möglichkeiten sowie das Bewusstsein der Würde und das Selbstwertgefühl des Menschen voll zur Entfaltung zu bringen und die Achtung vor den Menschenrechten, den Grundfreiheiten und der menschlichen Vielfalt zu stärken;*
- b) Menschen mit Behinderungen ihre Persönlichkeit, ihre Begabungen und ihre Kreativität sowie ihre geistigen und körperlichen Fähigkeiten voll zur Entfaltung bringen zu lassen;*
- c) Menschen mit Behinderungen zur wirklichen Teilhabe an einer freien Gesellschaft zu befähigen.*

(2) Bei der Verwirklichung dieses Rechts stellen die Vertragsstaaten sicher, dass

- a) Menschen mit Behinderungen nicht aufgrund von 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 integrativen, 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 Integration wirksame individuell angepasste Unterstützungsmaßnahmen in einem Umfeld, das die bestmögliche schulische und soziale Entwicklung gestattet, angeboten werden.*

(3) Die Vertragsstaaten ermöglichen Menschen mit Behinderungen, lebenspraktische Fertigkeiten und soziale Kompetenzen zu erwerben, um ihre volle und gleichberechtigte Teilhabe an der Bildung und als Mitglieder der Gemeinschaft zu erleichtern. Zu diesem Zweck ergreifen die Vertragsstaaten geeignete Maßnahmen; unter anderem

- a) *erleichtern die das Erlernen von Brailleschrift, alternativer Schrift, ergänzenden und alternativen Formen, mitteln und formaten der Kommunikation, den Erwerb von Orientierungs- und Mobilitätsfertigkeiten sowie die Unterstützung durch andere Menschen mit Behinderungen und das Mentoring;*
- b) *erleichtern sie das Erlernen der Gebärdensprache und die Förderung der sprachlichen Identität der Gehörlosen;*
- c) *stellen sie sicher, dass blinden, gehörlosen oder taubblinden Menschen, insbesondere Kindern, Bildung in den Sprachen und Kommunikationsformen und mit den Kommunikationsmitteln, die für den Einzelnen am Besten geeignet sind, sowie in einem Umfeld vermittelt wird, das die bestmögliche schulische und soziale Entwicklung gestattet.*

(4) Um zur Verwirklichung diese Rechte beizutragen, treffen die Vertragsstaaten geeignete Maßnahmen zur Einstellung von Lehrkräften, einschließlich solcher mit Behinderungen, die in Gebärdensprache oder Brailleschrift ausgebildet sind, und zur Schulung von Fachkräften sowie Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen auf allen Ebenen des Bildungswesens. Diese Schulung schließt die Schärfung des Bewusstseins für Behinderungen und die Verwendung geeigneter ergänzender und alternativer Formen, Mittel und Formate der Kommunikation sowie pädagogische Verfahren und Materialien zur Unterstützung von Menschen mit Behinderungen ein.

(5) Die Vertragsstaaten stellen sicher, dass Menschen mit Behinderungen ohne Diskriminierung und gleichberechtigt mit anderen Zugang zu allgemeiner Hochschulbildung, Berufsausbildung, Erwachsenenbildung und lebenslangem Lernen haben. Zu diesem Zweck stellen die Vertragsstaaten sicher, dass für Menschen mit Behinderungen angemessene Vorkehrungen getroffen werden.

II. Völkerrechtliche Bindung der BRK

Völkerrechtliche Übereinkommen binden nur die unterzeichnenden Rechtssubjekte unmittelbar. Fragen der Kompetenz zum Abschluss des völkerrechtlichen Übereinkommens (sog. Verbandskompetenz) in einem föderalistischen Staatssystem und etwaiger Transformationspflichten der föderalen Untergliederungen zur nationalen Umsetzung bleiben dem innerstaatlichen Recht vorbehalten.

Die Pflege der Beziehungen zu den auswärtigen Staaten und damit die entsprechende Verbandskompetenz zur Zeichnung völkerrechtlicher Übereinkünfte fällt nach Artikel 32 Absatz 1 GG grundsätzlich in die Kompetenz des Bundes. Entgegen seinem Wortlaut beschränkt Artikel 32 Absatz 1 GG die Zuständigkeit des Bundes jedoch

nicht auf die Beziehungen zu auswärtigen Staaten, sondern ist auch auf nichtstaatliche Völkerrechtssubjekte, insbesondere internationale Organisationen mit Völkerrechtssubjektivität, anzuwenden.⁵

In Artikel 32 Absatz 3 GG findet sich die Regelung, dass auch die Länder mit Zustimmung der Bundesregierung mit auswärtigen Staaten Verträge abschließen können. Soweit die Länder für die Gesetzgebung zuständig sind, wird ihnen durch Artikel 32 Absatz 3 GG Völkerrechtssubjektivität verliehen. Der Zustimmungsvorbehalt ermöglicht der Bundesregierung politisch unerwünschte Länderverträge gegen die Bundesinteressen zu verhindern. Er steht im politischen Ermessen der Bundesregierung und begründet keinen Rechtsanspruch der Länder auf Erteilung.⁶

Möglich ist auch die Zeichnung sog. „gemischter Abkommen“, bei denen Bund und Land gemeinsam als Unterzeichner auftreten. Diese Praxis begegnet indes verfassungsrechtlichen Bedenken hinsichtlich des Gebots der Kompetenzklarheit und wurde bisher nur in wenigen Fällen zur Anwendung gebracht.⁷

1. Unmittelbare Bindung des Landes Nordrhein-Westfalen an die BRK

Als eines der ersten Länder unterzeichnete die Bundesrepublik Deutschland, vertreten durch den Ständigen Vertreter bei den Vereinten Nationen, am 30. März 2007 die BRK. Die Zeichnung erfolgte nach Artikel 32 Absatz 1 GG unter vorheriger Beteiligung der Bundesländer. Zusammen mit der BRK wurde ein Fakultativprotokoll „*Optional Protocol to the Convention on the Rights of Persons with Disabilities*“ ratifiziert, das, nach Ausschöpfung der nationalen Rechtsmittel, Individualbeschwerden und Untersuchungsverfahren vor dem Ausschuss der Vereinten Nationen für die Rechte behinderter Menschen ermöglicht. Eine unmittelbare völkerrechtliche Bindung des Landes Nordrhein-Westfalens ergibt sich in Ermangelung einer Zeichnung indes nicht.

2. Unmittelbare Bindung des Landes Nordrhein-Westfalen aus Artikel 25 GG

Eine unmittelbare Bindung der BRK gegenüber dem Land, ohne dass es eines gesonderten Transformationsaktes bedarf, ergibt sich auch nicht aus Artikel 25 GG. Nach dieser Vorschrift sind die allgemeinen Regeln des Völkerrechtes Bestandteil des Bun-

⁵ *Rojahn*, in: v. Münch / Kunig, GG, Art. 32 Rn. 11.

⁶ *Rojahn*, in: v. Münch / Kunig, GG, Art. 32 Rn. 38.

⁷ Vgl. *Nettesheim*, in: Maunz / Dürig, GG Art. 32, Rn. 77; *Schulze-Fielitz*, in: Dreier, GG, Art. 20 Rn. 142. Nach dem Gebot der Kompetenzklarheit muss klar erkennbar sein, welche staatliche Stelle unter welchen Umständen zuständig ist. Werden hingegen gerade Kompetenzkonflikte geschaffen, anstatt diese aufzulösen, verstößt dies gegen den vorgenannten Grundsatz. Bedenken begegnet der Abschluss gemischter Abkommen gerade wenn und soweit die jeweiligen Zuständigkeiten von Bund und Land nicht aufgedeckt und festgelegt werden. In der weiteren Vertragsabwicklung kann es des Weiteren zu Problemen bei der Frage der Haftung für Vertragsverstöße etc. kommen.

desrechtes und brechen als solche nach Artikel 31 GG entgegenstehendes Landesrecht.⁸ Zu den allgemeinen Regeln des Völkerrechts gehören das Völkergewohnheitsrecht und die allgemeinen Rechtsgrundsätze des Völkerrechts, das heißt diejenigen Normen des Völkerrechts, die unabhängig von vertraglicher Zustimmung für alle oder doch die meisten Staaten gelten. Beispiele sind die diplomatische Immunität, das völkerrechtliche Gewaltverbot und die Staatenimmunität.

Eine völkervertragliche Übereinkunft wie die BRK entfaltet nur rechtliche Wirkung gegenüber den unterzeichnenden Staaten und nicht gegenüber anderen Dritten. Handelt es sich somit um keine allgemeine Regel des Völkerrechts, findet Artikel 25 GG auch keine Anwendung auf die BRK.

III. Innerstaatliche Bindungswirkung völkerrechtlicher Vereinbarungen des Bundes im ausschließlichen Kompetenzbereich der Bundesländer und Umsetzungserfordernis auf Landesebene

Geht es bei den Regelungen in Artikel 24 BRK um Fragen der Bildung, liegen die Gesetzgebungskompetenzen im Wesentlichen bei den Ländern (Artikel 30, 70 GG). Der Bund verfügt nur in einigen, hinsichtlich der Regelungen in Artikel 24 BRK nicht einschlägigen, Teilbereichen des Bildungswesens über Zuständigkeiten.⁹ Somit stellt sich die Problematik, ob und inwiefern der Bund völkerrechtliche Vereinbarungen im ausschließlichen Kompetenzbereich der Bundesländer abschließen kann.

Der Bund und die Bundesländer vertreten unterschiedliche rechtliche Lösungsansätze bezüglich der Auswirkungen auf das innerstaatliche Kompetenzgefüge eines föderalistisch organisierten Bundestaates, wenn alleine der Bund als Zeichner des Übereinkommens im ausschließlichen Kompetenzbereich der Länder tätig wird. Diese Ansätze reichen von einer vollumfänglichen Abschluss- und Vollzugskompetenz des Bundes bis hin zu einer Verneinung der selbigen.¹⁰ Letztlich lässt sich hier trotz jahrzehntelanger Diskussion kein eindeutiger Streitstand ausmachen. Mit dem sog. Lindauer Abkommen wird ein anderer Ansatz verfolgt.

⁸ BVerfGE 6, 309, 363: „Weder zugunsten von Verträgen, deren Gegenstand der Bundesgesetzgebung unterliegt, noch zugunsten von Landesverträgen, deren Gegenstand nach dem Grundgesetz der Landesgesetzgebung unterliegt, erachtet das Grundgesetz eine verfassungsrechtliche Bindung der Gesetzgebung an das Vertragsrecht für erforderlich. [...] Artikel 25 GG räumt nur den „allgemeinen Regeln des Völkerrechts“ den Charakter innerstaatlichen Rechts und den Vorrang vor den Gesetzen ein. Diese Bestimmung bewirkt, daß diese Regeln ohne ein Transformationsgesetz, also unmittelbar, Eingang in die deutsche Rechtsordnung finden und dem deutschen innerstaatlichen Recht - nicht dem Verfassungsrecht - im Range vorgehen. Diese Rechtssätze brechen insoweit jede Norm aus deutscher Rechtsquelle, die hinter ihnen zurückbleibt oder ihnen widerspricht.“ Vgl. Herdegen, in: Maunz / Dürig GG Art. 25 Rn. 78.

⁹ Zu nennen wären hier Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG (öffentliche Fürsorge), Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG (außer-schulische berufliche Bildung). Hingewiesen sei etwa auf das „Gesetz zur Stärkung der Teilhabe und Selbstbestimmung von Menschen mit Behinderungen“ (Bundesteilhabegesetz – BTHG) mit dem Bereich der Eingliederungshilfe, die als Teil der öffentlichen Fürsorge Artikel 74 Absatz 1 Nummer 7 des Grundgesetzes unterfällt.

¹⁰ Der sog. Zentralistische Ansatz stellt sich auf den Standpunkt, dass dem Bund sowohl die Abschlusskompetenz als auch die Vollzugskompetenz kraft Sachzusammenhang zusteht. Als Pendant dazu verneint der sog. Süddeutsche oder Föderalistische Ansatz schon das Bestehen einer Vertragsabschlusskompetenz des Bundes als solcher in den Fällen einer Landeszuständigkeit. Nach dem sog. Norddeutschen Ansatz liegt allein die Vollzugskompetenz bei den Bundesländern. Ausführlichere Darstellungen des Streitstandes finden sich bei *Rojahn*, in: v. Münch / Kunig, GG Art. 32 Rn. 41 und *Wollenschläger*, in: Dreier, GG Art. 32 Rn. 35 ff.

1. Lindauer Abkommen – Abschlusskompetenz des Bundes

Verfolgen der Bund und die Länder unterschiedliche rechtliche Ansichten, wurde durch das sog. Lindauer Abkommen¹¹ aus dem Jahre 1957 eine für die Verfassungspraxis handhabbare Lösung gefunden, um beim Abschluss von Verträgen im Bereich der ausschließlichen Gesetzgebungszuständigkeit der Länder durch den Bund einen gemeinsamen Modus Operandi zu finden. Man einigte sich hier auf verfahrensrechtliche Beteiligungspflichten. Der Bund kann demnach auch in Bereichen der ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz der Länder ein völkerrechtliches Abkommen schließen, hat also die notwendige Verbandskompetenz, wenn das betreffende Bundesland zuvor dem Abkommen zugestimmt hat. Für das Recht auf Bildung aus Artikel 24 BRK ist auf Ziffer 3 des Lindauer Abkommens abzustellen. Hier heißt es:

„1. Der Bund und die Länder halten an ihren bekannten Rechtsauffassungen über die Abschluss- und Transformationskompetenz bei völkerrechtlichen Verträgen, die ausschließliche Kompetenzen der Länder berühren, fest.

2.[...]

3. Beim Abschluss von Staatsverträgen, die nach Auffassung der Länder deren ausschließliche Kompetenzen berühren und nicht nach Ziff. 2 durch die Bundeskompetenz gedeckt sind, insbesondere also bei Kulturabkommen, wird wie folgt verfahren:

Soweit völkerrechtliche Verträge auf Gebieten der ausschließlichen Zuständigkeit der Länder eine Verpflichtung des Bundes oder der Länder begründen sollen, soll das Einverständnis der Länder herbeigeführt werden. Dieses Einverständnis soll vorliegen, bevor die Verpflichtung völkerrechtlich verbindlich wird. Falls die Bundesregierung einen solchen Vertrag dem Bundesrat gemäß Artikel 59 Absatz 2 GG zuleitet, wird sie die Länder spätestens zum gleichen Zeitpunkt um die Erteilung des Einverständnisses bitten.

Bei den in Absatz 1 Satz 1 genannten Verträgen sollen die Länder an den Vorbereitungen für den Abschluss möglichst frühzeitig, in jedem Fall rechtzeitig vor der endgültigen Festlegung des Vertragstextes beteiligt werden.“

[Anmerkung: Hervorhebung durch Verfasser]

¹¹ BT-Dr 7/5924, S. 236; der Text der Vereinbarung ist abgedruckt bei *Nettesheim*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 32 Rn. 45.

2. Lindauer Abkommen – Umsetzungserfordernis und Transformationsakt des Landes

Wird dem Bund im Außenverhältnis durch das Lindauer Abkommen die Abschlusskompetenz auch im ausschließlichen Kompetenzbereich der Länder eingeräumt, ergibt sich alleine daraus ohne entsprechenden landesgesetzlichen Transformationsakt noch keine innerstaatliche Wirkung auf Landesebene.¹² Ihrerseits verpflichten sich die Länder jedoch nach Zustimmung zu der völkerrechtlichen Übereinkunft des Bundes auf dem Wege der Selbstbindung zur Transformation der Regelungen auf Landesebene.¹³ Dies ist selbst dann der Fall wenn die völkerrechtliche Regelung bereits eine Entsprechung im Landesrecht findet.¹⁴

Dem Lindauer Abkommen als solchen kommt zwar keine formalrechtliche Bindungswirkung des Landes gegenüber dem Bund und umgekehrt zu, als es sich vielmehr um eine rein politische Übereinkunft handelt, was schon der Titel der Vereinbarung impliziert („*Verständigung*“). Es handelt sich um eine Absichtserklärung und nicht um einen rechtsverbindlichen verfassungsrechtlichen Vertrag.¹⁵ Gleichwohl etablierte sich seit 1957 die Praxis der vorherigen Beteiligung des Landes durch den Bund zur Erteilung eines Einverständnisses, was auch darauf zurückgeführt werden darf, dass der Bund in der Praxis nur sehr zurückhaltend von seiner Vertragsschlussbefugnis im Kompetenzbereich der Länder Gebrauch macht.¹⁶ Geschieht dies, sind die jeweiligen Bestimmungen häufig bewusst weit und rahmenartig gefasst, um den Ländern noch hinreichende Gestaltungsfreiräume zu lassen.

Unabhängig von der Frage einer formalrechtlichen Rechtsverbindlichkeit des Lindauer Abkommens kann das Abkommen jedoch als eine Konkretisierung des Grundsatzes der Bundestreue verstanden werden.¹⁷ Dabei ergibt sich aus dem Gebot der Bundestreue keineswegs lediglich eine einseitige Verpflichtung der Länder. Vielmehr steht der Bund gegenüber den Ländern in der Pflicht, diese bei Belangen, die ihre Gesetzgebungskompetenzen betreffen, zuvor zu beteiligen. Die Länder ihrerseits verpflichten sich nach Einholung ihres Einverständnisses zu der völkerrechtlichen Übereinkunft auf dem Wege der Selbstbindung, das geltende Landesrecht bestmöglich den Vorgaben

¹² Dazu *BVerwG*, Beschluss vom 18.01.2010, AZ. 6B 52/09, juris Rn. 4: „*Ob die Normen der UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen, soweit sie sich auf den Bereich der schulischen Bildung beziehen - insoweit kommt weniger der in der Beschwerde ausdrücklich erwähnte Art. 19 als vielmehr der mit „Bildung“ überschriebene Art. 24 der Konvention in Betracht -, den Charakter revisiblen Bundesrechts im Sinne von § 137 Absatz 1 Nummer 1 VwGO haben, ist freilich zweifelhaft. Zwar handelt es sich bei dem Gesetz zu dem genannten Übereinkommen vom 21. Dezember 2008 (BGBl. II 2008 Seite 1419) als solchem um Bundesrecht; doch bedarf das Übereinkommen, soweit es in die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz der Länder fallende Fragen regelt, der Transformation durch den zuständigen Landesgesetzgeber und erlangt nach erfolgter Umsetzung insoweit dann die rechtliche Qualität irreversiblen Landesrechts.*“

¹³ *Rux*, Schulrecht, § 1, Rn. 117.

¹⁴ *Rux*, Schulrecht, § 1, Rn. 113.

¹⁵ *Rojahn*, in: v. Münch / Kunig, GG, Art. 32 Rn. 49; *Nettesheim*, in: Maunz / Dürig, GG, Art. 32 Rn. 73.

¹⁶ *Nettesheim*, in: Maunz / Dürig, GG, Art. 32 Rn. 76.

¹⁷ *Heintschel von Heinegg*, in: Epping / Hillgruber, BeckOK Grundgesetz GG, Art. 32 Rn. 11. Dabei ginge es aber zu weit, alleine aus dem ungeschriebenen und abstrakten Grundsatz der Bundestreue als solchem eine generelle Pflicht der Länder zur Anpassung ihrer Gesetzgebung an entsprechende Regelungen des Bundes abzuleiten, vgl. *Sommermann*, in: v. Mangoldt / Klein / Starck, GG, Art. 20 Rn. 40.

der BRK entsprechend anzuwenden und die die Landeskompetenz betreffenden Regelungen in innerstaatliches Recht zu transformieren.¹⁸ So kann ein weitreichender Gleichklang zwischen völkerrechtlicher Verpflichtung und innerstaatlicher Umsetzung gewährleistet werden.

Auf der Grundlage des Lindauer Abkommens konnte der Bund die Behindertenrechtskonvention somit nach Einholung des Einverständnisses des Landes Nordrhein-Westfalen unter Einschluss des Rechts auf Bildung aus Artikel 24 BRK ratifizieren. Die Transformation wesentlicher Regelung der BRK in das Landesrecht erfolgte jedoch erst später durch den Landesgesetzgeber mit dem „Gesetz zur Umsetzung der VN-Behindertenrechtskonvention in den Schulen (9. Schulrechtsänderungsgesetz)“ vom 13. November 2012.

IV. Ergibt sich aus dem Inhalt der BRK eine zwingende Notwendigkeit zur Veränderung des in Nordrhein-Westfalen bestehenden Systems von Förderschulen?

Dem dargestellten Transformationserfordernis geschuldet ergibt sich für das Land Nordrhein-Westfalen die Verpflichtung, die Grundsätze der BRK landesgesetzlich umzusetzen und zu konkretisieren. Mit der Ratifizierung der BRK ist die integrative Bildung als Wertentscheidung fortwährend zu berücksichtigen. Die ausschließliche Beibehaltung eines Systems mit speziell auf die Bedürfnisse von Behinderten ausgerichteten Förderschulen, deren Besuch Nichtbehinderten nicht möglich ist, widerspräche den Grundsätzen der BRK. Bisherige Bemühungen einer integrativen Beschulung sind zu intensivieren.¹⁹ Änderungen im Schulwesen hinsichtlich Schulorganisation, Lehrpläne, Pädagogik, Didaktik, Methodik sowie Lehrausbildung sind von Nöten.²⁰

Finden sich in Artikel 24 Absatz 1 und 2 Regelungen zur generellen Bereitstellung eines integrativen Schulsystems, enthalten die Absätze 3 bis 5 gesonderte Maßnahmen, die die Einführung eines inklusiven Konzepts stützen. So ist etwa die Verpflichtung zum Erwerb von ergänzenden und alternativen Kommunikationskompetenzen nach Art. 24 Absatz 3 BRK und die damit korrespondierende Verpflichtung zur Qualifizierung der Lehrkräfte, um die behindertengerechten Kommunikationsformen aus Art. 24 Absatz 4 BRK vermitteln zu können, vorgesehen.

Es muss allerdings auch Berücksichtigung finden, dass die BRK Regelungen beinhaltet, die dem Gesetzgeber einen weiten Gestaltungsspielraum bei der Wahl der Mittel zur Zielerreichung belassen. Dies wird schon bei Betrachtung des Wortlauts der ein-

¹⁸ *Nettesheim*, in: Maunz / Dürig, GG, Art. 32 Rn. 71; *Wollenschläger*, in: Dreier, GG, Art. 32 Rn. 41; *Heintschel von Heinegg*, in: Epping / Hillgruber, BeckOK Grundgesetz GG, Art. 32 Rn. 11, Wd 6 – 3000 – 052/17; *Dörschner*, Die Rechtswirkungen der UN-Behindertenrechtskonvention, S. 53.

¹⁹ *Classen*, Die Bedeutung von Art. 24 der UN-Behindertenrechtskonvention für das Schulwesen, S. 24.

²⁰ Vgl. *Classen*, Die Bedeutung von Art. 24 der UN-Behindertenrechtskonvention für das Schulwesen, S. 29, zählt im Einzelnen auf: „*Vorrang der inklusiven Beschulung, grundsätzlicher Rechtsanspruch auf inklusive Beschulung, Erneuerung der Bildungs- und Lehrpläne im Sinne der inklusiven Beschulung, entsprechende Veränderungen der Studien- und Prüfungsordnungen für die Lehrämter, Sicherstellung der qualifizierten Einbeziehung aller Kinder in den gemeinsamen Unterricht, Sicherstellung sonderpädagogischer Förderung unabhängig vom Förderort, entsprechende personelle, räumliche und sächliche Ausstattung.*“

zelen Regelungen in Artikel 24 BRK deutlich. So ist bezüglich der generellen Bereitstellung eines integrativen Schulsystems in Artikel 24 Absatz 1 Satz 2 BRK von einem bloßen „*gewährleisten*“ durch die Vertragsstaaten die Rede. Weitere vergleichbar offene Formulierungen finden sich exemplarisch in Absatz 2 („*stellen die Vertragsstaaten sicher*“), Absatz 4 („*treffen die Vertragsstaaten geeignete Maßnahmen*“) und Absatz 5 („*angemessene Vorkehrungen*“).

Ein Anspruch auf konkrete Maßnahmen zur Schaffung optimaler Bedingungen im Bildungsbereich ergibt sich aus der Behindertenrechtskonvention nicht.²¹ Die in Artikel 24 Absatz 3 bis 5 genannten Maßnahmen haben demnach keinen verpflichtenden Charakter im Sinne eines unbedingt umzusetzenden Maßnahmenkatalogs. Sie sind vielmehr in einer Gesamtschau mit den üblichen Regelungen zur Schaffung eines integrativen Schulsystems zu sehen und zeigen den Vertragsstaaten für geeignet befundene Handlungsoptionen auf. Die UN-Behindertenrechtskonvention ist demnach auf die Erreichung vereinbarter Ziele ausgerichtet, ohne jedoch die Zielerreichung in einer bestimmten Art und Weise festzulegen.²² Ist eine solche Wirkweise bei völkerrechtlichen Abkommen keineswegs eine Besonderheit, vielmehr die Regel, ergibt sich bei der BRK auch noch die Besonderheit, dass die Vertragsstaaten zwar insofern eine gemeinsame Zielvorstellung entwickelt haben, als dass integrative Schulsysteme weiter gefördert und Diskriminierungen ausgeschlossen werden sollen, aufgrund des vorgenannten Finanzierungsvorbehalts, aber selbst dieses Ziel unterschiedlich schnell und mit unterschiedlich weitreichend umgesetzt werden kann. Damit ist bildlich gesprochen nicht nur der „Weg“ in den einzelnen Vertragsstaaten unterschiedlich, auch das Ziel lässt Variationsmöglichkeiten zu.

Der BRK lässt sich im Übrigen kein Verbot der ein integratives Schulsystem zumindest begleitenden Fortführung von Sonder- bzw. Förderschulen entnehmen.²³ Jedoch dürfen die Vertragsstaaten bei der schrittweisen Umsetzung nicht gegen das Diskriminierungsverbot verstoßen.

Ein generelles Verbot würde auch dem, u.a. angesichts der Besonderheiten in den Vertragsstaaten, bewusst offen gehaltenen Wortlaut der BRK widersprechen. Exemplarisch wird den Vertragsstaaten in Artikel 4 Absatz 2 BRK auferlegt unter „*Ausschöpfung der verfügbaren Mittel Maßnahmen zu treffen, um nach und nach die volle Verwirklichung der Rechte zu erreichen [...]*“. Damit sieht die BRK eine stufenweise Umsetzung der Ziele vor und stellt diese unter einen Finanzierungsvorbehalt. Der Gesetzgeber hat bei Realisierung der Ziele der BRK auch andere Gemeinschaftsbelange zu berücksichtigen und muss sich die Möglichkeit erhalten, die nur begrenzt verfügbaren

²¹ Vgl. *Bayerischer Verwaltungsgerichtshof*, Beschluss vom 04. September 2015, Az. 7 CE 15.1791, Rn. 17, 18; *Niedersächsisches Oberverwaltungsgericht*, Beschluss vom 5. Oktober 2016, Az. 2 ME 192/16, Rn. 28-31.

²² Vgl. *VGH München*, Beschluss vom 04.09.2015 - 7 CE 15.1791, Rn. 17.

²³ *Fröhner / Zierer*, 10 Jahre UN-Behindertenrechtskonvention, S. 54. A.A. *Wrase*, Auflösung der Förderschulen, S. 18: „*Die Bundesländer sind daher völkerrechtlich zu einem grundlegenden Umbau ihres Schulsystems zu einem inklusiven Schulsystem (und damit zur Auflösung der Förderschulen) verpflichtet.*“ *Wrase* bejaht die dringende Notwendigkeit einer grundlegenden Änderung des Schulsystems, sieht aber bei einer Beibehaltung eines Doppelsystems die Gefahr, dass ein gleichzeitiges Fortbestehen von Regel- und Förderschulen, zu „*Doppelangeboten und unrealistischen Mehraufwendungen der Bundesländer*“ führen würde. Dies hätte zur Folge, dass gleichwertige Förderungsbedingungen in Regel- und Förderschulen nicht geschaffen würden und damit das Wahlrecht der Eltern hinsichtlich der richtigen Schulform für ihr Kind nur scheinbar vorhanden sei.

öffentlichen Mittel für solche andere Belange einzusetzen, wenn er dies für erforderlich hält.²⁴

Vor dem Hintergrund, dass sich eine Anpassung der Gegebenheiten in den einzelnen Ländern an die Wertentscheidung eines integrativen System nicht „über Nacht“ realisieren lässt, haben Bund und Länder Aktionspläne erarbeitet, die die wesentlichen Aktivitäten zum schrittweisen Aufbau inklusiver Strukturen veranschaulichen.²⁵ Der Stand der Umsetzung von Maßnahmen wird dabei von der Monitoring-Stelle des Deutschen Instituts für Menschenrechte und der deutschen Zivilgesellschaft evaluiert und bildet die Grundlage eines entsprechenden Staatenberichtes der Vereinten Nationen. Der UN-Fachausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen überwacht mittels dieser Monitoringmaßnahmen die Umsetzung der BRK und gibt Vertragsstaaten in seinen *"Abschließenden Bemerkungen"* Empfehlungen zur Umsetzung.

Das in der BRK niedergelegte gemeinsame Werteverständnis der unterzeichnenden Vertragsstaaten soll im Rahmen der nationalen Umsetzung sinnvoll mit Leben gefüllt werden. Die BRK wird insofern ihrem Rechtscharakter als völkerrechtlichem Übereinkommen gerecht und verfolgt einen kooperativen und konsensualen Ansatz.²⁶ Auch wenn der gemeinsame Unterricht als Regelfall angesehen wird, ist der Gesetzgeber lediglich dazu angehalten den Grundsatz der inklusiven Bildung im Rahmen der bestehenden Handlungs- und Beurteilungsspielräume zu beachten und die Bereitstellung der erforderlichen finanziellen Ressourcen sicherzustellen.

In dem sog. *„Handbook for Parliamentarians on the Convention on the Rights of Persons with Disabilities“*, als Anwendungshilfe für die BRK, wird davon ausgegangen, dass 80 bis 90 Prozent der Schülerinnen und Schüler mit Behinderungen in reguläre Schulen integriert werden könnten.²⁷ Es wird damit eine nahezu vollständige Realisierung der inklusiven Bildung in Regelschulen in Aussicht gestellt. Mit der bloßen Darstellung des möglichen Umfangs einer inklusiven Beschulung ist indes noch keine Aussage hinsichtlich der verbleibenden 10 – 20 Prozent verbunden. Vielmehr ist davon

²⁴ Vgl. *VGH München*, Beschluss vom 04.09.2015 - 7 CE 15.1791, Rn. 18; vgl. *OVG NRW*, Beschluss vom 29.12.2014 - 19 A 285/13, Rn. 20. Eine Unterstützung der kommunalen Schulträger erfolgte durch das Gesetz zur Förderung kommunaler Aufwendungen für die schulische Inklusion vom 9. Juli 2014 (GV. NRW. S. 404) und die entsprechende Verordnung vom 24.01.2018 (GV. NRW. 2018 S. 90).

²⁵ Eine Übersicht über die Aktionspläne des Bundes und der einzelnen Bundesländer findet sich unter <https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/monitoring-stelle-un-brk/monitoring/aktions-und-massnahmenplaene/> (letzter Abruf am 14.02.2020). Eine gute Darstellung der Inklusionsentwicklung in den einzelnen Bundesländern findet sich in *Klemm*, Schulverwaltung 2019, S. 179. Demnach sank in Nordrhein-Westfalen im Vergleich zur letzten Datenerfassung vor dem Beitritt zur BRK (2008/2009) die sog. Exklusionsquote im Erfassungszeitraum 2017 / 2018 um 0,5 % (von 5,2 % auf 4,7 %). Die Exklusionsquote stellt den Anteil der Schülerinnen und Schüler dar, die in separaten Förderschulen unterrichtet werden. In Bremen (-3,6 %), Schleswig-Holstein (-1,0 %) und Berlin (-1,7 %) werde die Beschulung in separaten Förderschulen tatsächlich zur Ausnahme, hingegen sei in Bayern, Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz sogar ein Anstieg der Exklusionsquote festzustellen. *Klemm* resümiert, dass man dem Ziel, die Quote zu senken, nur sehr langsam näher komme.

²⁶ *Classen*, Die Bedeutung von Art. 24 der UN-Behindertenrechtskonvention für das Schulwesen, S. 31.

²⁷ *„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“*, *Vereinte Nationen*, From Exclusion to Equality, *Handbook for Parliamentarians on the Convention on the Rights of Persons with Disabilities and its Optional Protocol*, S. 85.

auszugehen, dass diese auch nach nahezu vollständigem Erreichen eines inklusiven Bildungssystems weiterhin in einer Förderschule etc. unterrichtet werden dürfen.²⁸

Bei der im Oktober 2011 im Anschluss an die Ratifizierung der BRK stattgefundenen Kultusministerkonferenz befasste sich das Gremium mit den pädagogischen und rechtlichen Aspekten der notwendigen Anpassungen und Veränderungen des Schulwesens und wies darauf hin, dass bei allen geplanten Veränderungen und Entwicklungen sicherzustellen sei, dass

- Kinder und Jugendliche mit und ohne Behinderungen an jedem Lernort ihren Bedürfnissen und Ansprüchen entsprechend lernen können,
- die notwendige Qualität und der erforderliche Umfang der Unterstützung für alle Kinder und Jugendlichen gesichert sei,
- die Zusammenarbeit aller an der Förderung des jeweiligen Kindes bzw. Jugendlichen beteiligten Personen und Einrichtungen gewährleistet sei,
- sonderpädagogische Bildungs-, Beratungs- und Unterstützungsangebote ein qualitativ hochwertiges gemeinsames Lernen ermöglichen.²⁹

Dem lässt sich entnehmen, dass durchaus Zweifel an dem System einer, wie *Fröhner / Zierer* es nennen „Inklusion um jeden Preis“ bestehen.³⁰ Wenngleich die Bemühungen um die Inklusion behinderter Schülerinnen und Schüler in den Regelschulen der o.g. Maxime folgend vorangetrieben werden, halten alle Bundesländer grundsätzlich an dem System der Förderschulen fest, behalten also ein Doppelsystem bei.³¹ Dies kommt deutlich in dem Beschluss der Kultusministerkonferenz vom 20. Oktober 2011 zum Ausdruck, in dem nicht nur vorerst die Beibehaltung der Förderschule beschlossen wird, sondern auch die Überlegung angestrengt wird, diese für nichtbehinderte Kinder zu öffnen:

„Die inklusive Schule ist eine Zielvorstellung, die in einem längerfristigen Prozess zu verwirklichen ist. Dieser Prozess erfordert ein koordiniertes, planvolles Vorgehen und zeitliche Vorstellungen. In diesem Sinne werden die vorhandenen Organisationsformen sonderpädagogischer Förderung weiter entwickelt und einbezogen.[...] Es bleibt den Ländern überlassen, inwieweit sich Förderschulen für Kinder und Jugendliche ohne Behinderungen öffnen, um dort gemeinsames Lernen zu ermöglichen.“³²

Abschließend sei erwähnt, dass die Beibehaltung des Systems der Förderschulen auch schon Gegenstand verwaltungsgerichtlicher Verfahren war und bisher die Praxis des Doppelsystems bestätigt wurde. In einigen Verfahren wurde von den Antragsstellern / Klägern die Einrichtung kleinerer Inklusionsklassen an den Regelschulen begehrt. Die Gerichte lehnten die Anträge ab und verwiesen darauf, dass kein individu-

²⁸ *WD 6 - 3000 - 052/17*; Vgl. *Fehrmann*, Schulgesetz NRW, S. 13, spricht von einer „*Neuausrichtung der Inklusion*“, entgegen dem vorherigen Konzept sollen auch kleinere Förderschulen erhalten bleiben. An weiterführenden Schulen soll gemeinsames Lernen nur eingeführt werden, wenn mindestens drei Kinder mit sonderpädagogischem Unterstützungsbedarf pro Eingangsklasse aufgenommen werden.

²⁹ *Kultusministerkonferenz*, Inklusive Bildung von Kindern und Jugendlichen mit Behinderungen in Schulen, S. 3.

³⁰ *Fröhner / Zierer*, 10 Jahre UN-Behindertenrechtskonvention, S. 54.

³¹ *Mißling / Ückert*, Inklusive Bildung: Schulgesetze auf dem Prüfstand, S. 40; *Wd 6 – 3000 – 052/17*. Eingehend zur Historie der „*weltweit nahezu einzigartigen Ausdifferenzierung*“ des Förderschulwesens in Deutschland in Abgrenzung zu Entwicklungen in anderen Staaten, *Wrase*, Auflösung der Förderschulen, S. 17.

³² *Kultusministerkonferenz*, Inklusive Bildung von Kindern und Jugendlichen mit Behinderungen in Schulen, S. 16.

alrechtlicher Anspruch der Schüler oder Erziehungsberechtigten auf bestimmte schulorganisatorische Maßnahmen bestehen würde. Art. 24 BRK sei weder für die Betroffenen direkt anwendbar (sondern nur der landesgesetzliche Transformationsakt), noch ergäbe sich aus der BRK die Pflicht zur vollständigen Inklusion; diese stehe vielmehr unter dem Vorbehalt der finanziellen und organisatorischen Möglichkeiten.³³ Dabei wurde auch in Anknüpfung an die oben dargestellten Ausführungen in dem Beschluss der Kultusministerkonferenz vom 20. Oktober 2011 darauf verwiesen, dass bei Kindern mit Behinderungen das Wohl des Kindes ein vorrangig zu berücksichtigender Gesichtspunkt wäre. So sei es durchaus denkbar, dass bei Kindern auch bei Bereitstellung aller Unterstützungsmaßnahmen eine Teilnahme an einem integrativen Bildungssystem in einer Regelschule hinsichtlich der weiteren Entwicklung nicht von Nutzen wäre.³⁴

³³ Vgl. etwa *VGH München*, Beschluss vom 04.09.2015 - 7 CE 15.1791, Rn. 2 f.

³⁴ So *Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg*, Beschluss vom 21. November 2012, Az. 9 S 1833/12. Rn 60: „Zu berücksichtigen ist schließlich auch, dass staatliche Maßnahmen zum Ausgleich einer Behinderung nur nach Maßgabe des finanziell, personell, sachlich und organisatorisch Möglichen verlangt und gewährt werden können. Der insoweit mit der integrativen Beschulung an allgemeinen Schulen verbundene Aufwand darf nicht zulasten solcher Kinder gehen, deren Teilnahme an einem gemeinsamen Unterricht aufgrund der Art oder des Grades ihrer Behinderung ausgeschlossen ist oder pädagogisch nicht wünschenswert erscheint und die deshalb auf eine der besonderen pädagogischen Aufgabe personell und sachlich angemessene Ausstattung der Sonder- und Förderschulen angewiesen sind“. Eine schrittweise Umsetzung unter Beachtung von Besonderheiten und Beibehaltung eines Doppelsystems bejahend: *Bayerischer Verwaltungsgerichtshof*, Beschluss vom 4. 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. Vgl. auch *Wrase*, Auflösung der Förderschulen, der das Bereitstellen aller Unterstützungsmaßnahmen besonders in den Vordergrund rückt und ein echtes Wahlrecht der Eltern hinsichtlich der geeigneten Schulform nur dann als gegeben ansieht, wenn auch gleichwertige Förderbedingungen vorlägen. *Fröhner / Ziehner*, 10 Jahre UN-Behindertenrechtskonvention, S. 52, verweisen darauf, dass bei allen Zweifeln an den heutigen Förderzentren, wie der Vorwurf der Schaffung und Beibehaltung eines Schonraums oder die fehlenden Bildungsabschlüsse, Eltern von Kindern mit Förderbedarf auch deren Vorzüge ins Feld führen: „Nicht die Regel-, sondern die Förderschule bereite ihre Kinder auf ein selbstbestimmtes Leben vor. [...] sind z.B. Orientierungstrainings für sehbehinderte Lernende in der Wohnungsumgebung oder ein Alltagstraining mit Anziehen, Waschen und Versorgen für Kinder mit geistiger Behinderung an der Regelschule nicht vorgesehen. Die Zukunft kann also nicht in einer vorschnellen Abschaffung der Förderzentren liegen.“

V. Zusammenfassung

Zu den aufgeworfenen Fragen ist zusammenfassend festzustellen:

- ***Besteht eine eindeutige Verpflichtung des Landes Nordrhein-Westfalen, einen völkerrechtlichen Vertrag des Bundes umzusetzen, der im Kern in die bildungspolitische Hoheit der Länder einwirkt?***

Auf der Grundlage des Lindauer Abkommens kann der Bund völkerrechtliche Verträge abschließen, die in den ausschließlichen Kompetenzbereich der Länder fallen. Nach vorheriger Erklärung des Einverständnisses zum Abschluss des völkerrechtlichen Vertrages ist das Land zur Umsetzung der Regelungen in das Landesrecht verpflichtet und muss das geltende Recht bestmöglich den Vorgaben des völkerrechtlichen Vertrages entsprechend anwenden. Nordrhein-Westfalen hat sein Einverständnis zum Abschluss der BRK gegeben.

- ***Gibt es aufgrund der UN-Konvention eine zwingende gesetzliche Notwendigkeit für die nordrhein-westfälische Schulpolitik das bestehende System seiner Förderschulen grundlegend zu verändern?***

Nach der BRK ist der Grundsatz der integrativen Bildung als grundlegende Wertentscheidung zu berücksichtigen und umzusetzen. Die gemeinsame Unterrichtung von behinderten und nichtbehinderten Schülern soll den Regelfall darstellen. Der BRK ist nach Bereitstellung aller Unterstützungsmaßnahmen kein grundsätzliches Verbot eines integrativen Schulsystems unter begleitender Fortführung der Förderschulen zu entnehmen; indes werden diese sukzessiv in Umsetzung der Ziele der BRK an Bedeutung verlieren. Somit ergibt sich aus der BRK die Notwendigkeit, eine Veränderung und Anpassung des vormals bestehenden Systems der Förderschulen und Änderungen im Schulwesen hinsichtlich Schulorganisation, Methodik, Lehrausbildung usw. vorzunehmen.

D. Literaturverzeichnis

Classen, Claus, Die Bedeutung von Art. 24 der UN-Behindertenrechtskonvention für das Schulwesen von Mecklenburg-Vorpommern, in: Brodkorb, Mathias / Koch, Katja (Hrsg.), Mit 200 Sachen am Meer – M-V auf dem Weg in Richtung Inklusion, Schwerin 2013

(zitiert: Classen, Die Bedeutung von Art. 24 der UN-Behindertenrechtskonvention für das Schulwesen, S.)

Dörschner, Dörte, Die Rechtswirkungen der UN-Behindertenrechtskonvention in Deutschland am Beispiel des Rechts auf inklusive Bildung, Berlin 2014

(zitiert: *Dörschner*, Die Rechtswirkungen der UN-Behindertenrechtskonvention. S.)

Dreier, Horst (Begr.), Grundgesetz Kommentar, Band II: Artikel 20–82, Tübingen 2016

(zitiert: *Bearbeiter*, in: Dreier GG Art. Rn.)

Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste (Hrsg.), VN-Behindertenrechtskonvention und Förderschulen, WD 6 – 3000 – 052/17, Berlin 2017

(zitiert: WD 6 – 3000 – 052/17, S.)

Epping, Volker / Hillgruber, Christian, Beck Online Kommentar zum Grundgesetz (Hrsg.), München, Stand: 41. Edition, Februar 2019

(zitiert: *Bearbeiter*, in: Epping / Hillgruber, BeckOK Grundgesetz GG, Art. Rn.)

Fehrmann, Joachim, Schulgesetz Nordrhein-Westfalen, 7. Auflage, Köln 2020

(zitiert: *Fehrmann*, Schulgesetz NRW, S.)

Fröhner, Karina / Zierer, Klaus, 10 Jahre UN-Behindertenrechtskonvention – Geschichte, nationaler und internationaler Diskurs, Politikum 2019, S. 51 – 56.

(zitiert: *Fröhner / Zierer*, 10 Jahre UN-Behindertenrechtskonvention, S.)

Klemm, Klaus, Der weite Weg zur inklusiven Schule – Eine bildungsstatistische Analyse mit allen Daten aus NRW, Schulverwaltung 2019, S. 177- 179

(zitiert: *Klemm*, Schulverwaltung 2019, S.)

Mangoldt, Hermann von / Klein, Friedrich / Starck, Christian (Hrsg.), Kommentar zum Grundgesetz, Band I, 4. Auflage, München 2010

(zitiert: *Bearbeiter*, in: v. Mangoldt / Klein / Starck, GG, Art. Rn.)

Maunz, Theodor / Dürig, Günter (Begr.), Grundgesetz, Kommentar, Loseblattsammlung, München, Stand: 88. Lieferung, August 2019

(zitiert: *Bearbeiter*, in Maunz / Dürig GG, Art. Rn.)

Mißling, Sven / Ückert, Oliver, Deutsches Institut für Menschenrechte, Studie: Inklusive Bildung: Schulgesetze auf dem Prüfstand, Berlin 2014, abrufbar unter https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/uploads/tx_commerce/Studie_Inklusive_Bildung_Schulgesetze_auf_dem_Pruefstand.pdf (letzter Abruf am 14.02.2020) (zitiert: *Mißling, Ückert*, Studie: Inklusive Bildung: Schulgesetze auf dem Prüfstand, S.)

Münch, Ingo von / Kunig, Philip (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, Band I, 6. Auflage, München 2012
(zitiert: *Bearbeiter*, in: v. Münch / Kunig, GG Art. Rn.)

Rux, Johannes, Schulrecht, 6. Auflage, München 2018
(zitiert: *Rux*, Schulrecht, § Rn.)

Sekretariat der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland (KMK), Inklusive Bildung von Kindern und Jugendlichen mit Behinderungen in Schulen (Beschluss der Kultusministerkonferenz vom 20.10.2011), https://www.kmk.org/fileadmin/Dateien/veroeffentlichungen_beschluesse/2015/2015_03_12-Schule-der-Vielfalt.pdf (letzter Abruf am 14.02.2020) (zitiert: *Kultusministerkonferenz*, Inklusive Bildung von Kindern und Jugendlichen mit Behinderungen in Schulen, S.)

Van den Hövel, Werner, Inklusion statt Integration: Zur Umsetzung von Artikel 24 der VN-Behindertenrechtskonvention in Nordrhein-Westfalen, RdJB 2/2014, S. 183-199
(zitiert: *Van den Hövel*, Inklusion statt Integration, S.)

Vereinte Nationen, Department of Economic and social affairs, 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, <https://www.un.org/development/desa/disabilities/resources/handbook-for-parliamentarians-on-the-convention-on-the-rights-of-persons-with-disabilities.html> (letzter Abruf am 14.02.2020)
(zitiert: *Vereinte Nationen*, From Exclusion to Equality, Handbook for Parliamentarians on the Convention on the Rights of Persons with Disabilities and its Optional Protocol, S.)

Wrase, Michael, Auflösung der Förderschulen, Die UN-Behindertenrechtskonvention verlangt die Inklusion von Kindern mit Behinderung an Regelschulen, Theorie und Praxis der Sozialen Arbeit 2017, S. 16 – 20
(zitiert: *Wrase*, Auflösung der Förderschulen, S.)