

Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention

Stellungnahme

**Zum Antrag „Konsultation der
Monitoring-Stelle der UN-BRK in NRW
zur Weiterentwicklung der Inklusion
unmittelbar in der parlamentarischen
Arbeit nutzen“ (Drucksache 17/2388)**

Öffentliche Anhörung des Ausschusses für Schule und
Bildung des Landtags NRW am 5. September 2018

September 2018

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
17. WAHLPERIODE

**STELLUNGNAHME
17/760**

Alle Abg

Inhalt

1	Vorbemerkungen	3
2	Konsultation der Monitoring-Stelle am 25. April 2018 in Duisburg	3
3	Erkenntnisse aus der Konsultation im Bereich schulische Bildung	4
4	Zu den aktuellen Entwicklungen im Bereich schulische Bildung in NRW, insbesondere den „Eckpunkten zur Neuausrichtung der Inklusion in der Schule“ der Landesregierung	5

1 Vorbemerkungen

Die Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention am Deutschen Institut für Menschenrechte dankt dem Landtag Nordrhein-Westfalen für die Gelegenheit zur mündlichen und schriftlichen Stellungnahme im Zusammenhang des Antrags der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN „Konsultation der Monitoring-Stelle zur UN-BRK in NRW zur Weiterentwicklung der Inklusion unmittelbar in der parlamentarischen Arbeit nutzen“.

Das Deutsche Institut für Menschenrechte (DIMR) ist die unabhängige Nationale Menschenrechtsinstitution Deutschlands. Das DIMR wurde im Jahr 2001 auf Grundlage eines einstimmigen Beschlusses des Deutschen Bundestages als gemeinnütziger Verein gegründet. Das DIMR hat den Auftrag, über die Lage der Menschenrechte im In- und Ausland zu informieren und zur Prävention von Menschenrechtsverletzungen beizutragen.

Das DIMR hat 2009 die Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention (Monitoring-Stelle) eingerichtet. Die Monitoring-Stelle hat den gemäß der UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK, Konvention) bestimmten Auftrag, die Rechte von Menschen mit Behinderungen im Sinne der UN-BRK zu befördern und zu schützen sowie die Umsetzung der Konvention in Deutschland durch sämtliche staatliche Stellen zu überwachen (Artikel 33 Absatz 2 der UN-BRK). Der Auftrag erstreckt sich auf alle staatlichen Stellen.

Seit März 2017 hat die Monitoring-Stelle die Begleitung und Überwachung der Umsetzung der UN-BRK in Bezug auf Nordrhein-Westfalen intensiviert. Um dies zu ermöglichen, haben das Land NRW und das DIMR auf der Grundlage des § 11 des Inklusionsgrundsatzgesetzes NRW (IGG NRW) einen Vertrag auf unbestimmte Zeit geschlossen.

Zu den Aufgaben der Monitoring-Stelle gehört auch in Bezug auf NRW beispielsweise die Beratung der Landesregierung bei Gesetzgebungsverfahren, die Auswirkungen auf Menschen mit Behinderungen haben. Die Monitoring-Stelle berät auch Behörden und Gremien, die auf unterschiedlichen Ebenen die Inklusion von Menschen mit Behinderungen organisieren, unter anderem die Kommunalen Spitzenverbände und die Landschaftsverbände, die Landesbehindertenbeauftragte und den Inklusionsbeirat.

2 Konsultation der Monitoring-Stelle am 25. April 2018 in Duisburg

Die Monitoring-Stelle hat am 25. April 2018 in Duisburg eine Konsultation der behindertenpolitischen Verbände aus NRW durchgeführt. Das Ziel dieser Veranstaltung war es, ihre eigenen Erkenntnisse über die praktische Umsetzung der UN-BRK in NRW für ihre Beratungstätigkeit zu vertiefen, insbesondere ein konkreteres Bild über die Bedingungen und die bestehenden Herausforderungen in verschiedenen Lebensbereichen von Menschen mit Behinderungen zu erhalten.

Insgesamt nahmen an der Veranstaltung circa 40 Interessierte teil. Die 17 mündlichen und weiteren, zuvor schriftlich eingereichten Stellungnahmen durch die verschiedenen

Interessengruppen thematisierten ein breites Spektrum, darunter die Bereiche Wohnen, Mobilität, Gewalt gegen Frauen und Mädchen mit Behinderungen sowie Bildung.

Die Monitoring-Stelle arbeitet mit den Erkenntnissen aus der Verbändekonsultation weiter und lässt sie unter Umständen in die Entwicklung konkreter Empfehlungen an staatliche Stellen in Nordrhein-Westfalen einfließen.

3 Erkenntnisse aus der Konsultation im Bereich schulische Bildung

Für die Anhörung im Ausschuss für Schule und Bildung des Landtags Nordrhein-Westfalen befasst sich die vorliegende Stellungnahme – vor dem Hintergrund des Antrags, diese Erkenntnisse in die parlamentarische Arbeit zur Weiterentwicklung des Inklusionsprozesses einfließen zu lassen – ausschließlich mit Erkenntnissen und Entwicklungen im Bereich schulische Bildung.¹ Da die Verbändekonsultation Problemanzeigen zu vielen Themen gebracht hat, bietet die Monitoring-Stelle an, sich auch zu anderen Lebensbereichen beratend zu äußern.

Im Rahmen der Konsultation brachten Verbände Sachstandsberichte zur Bildung. Sie zeigen besonders im Schulbereich einen großen Handlungsbedarf an. Die Monitoring-Stelle sieht die Notwendigkeit, dass noch weitere Bildungsbereiche angeschaut werden. Hier kann nur ein kleiner Ausschnitt der vielfältigen Positionen der Verbändekonsultation wiedergegeben werden.

Die Stellungnahmen der Verbände, darunter auch die Blinden- und Gehörlosenverbände sowie die der Menschen mit anderen Lernmöglichkeiten machten deutlich, dass noch viele politische Maßnahmen und Rahmenbedingungen nötig seien, um Inklusion im Sinne der UN-BRK erfolgreich zu machen.

Vereinzelte Befürchtungen der Verbände im April 2018 gingen dahin, dass die Fehler der Vorgängerregierung bei der Umsetzung eines inklusiven Schulsystems durch die amtierende Landesregierung nicht korrigiert werden könnten, sondern vielmehr weiterhin kein systemischer Transfer der bislang im Fördersystem gebundenen personellen und finanziellen Ressourcen in das Regelschulsystem zur Entwicklung eines leistungsfähigen und hochwertigen inklusiven Schulsystems erfolge.

Die angehörten Verbände kritisierten unter anderem ein Vollzugsdefizit. Die Umsetzung des Rechtsanspruchs nach dem Gesetz hänge vom Wohnort beziehungsweise von der Zustimmung der Schulträger ab. Darüber hinaus könnte die Bereitstellung von angemessenen Vorkehrungen und damit die inklusive Beschulung im Ausnahmefall abgelehnt werden, wenn dadurch ein „nicht vertretbarer“ zusätzlicher Aufwand entstehe. Es bestehe der Eindruck, dass die Entscheidungen der schulischen Akteure nicht auf einer menschenrechtlichen Perspektive von Inklusion basierten und sie teilweise lediglich der „Verwaltung von Inklusion“ ohne inhaltlichen Umgestaltungswillen dienten.

¹ Die Monitoring-Stelle legt in Kürze eine vertiefte Auseinandersetzung im Rahmen einer Publikation vor, die den Umsetzungsstand der UN-BRK in Nordrhein-Westfalen in ausgewählten Bereichen untersucht.

Auch wenn es viele positive Beispiele gibt, begegneten die Vertreter_innen der Verbände in der Praxis vielfach den Auffassungen, dass eine „optimale“ Förderung nur an Sonder- und Förderschulen angeboten werde (und werden müsse), dass Inklusion/Teilhabe kein Wert an sich sei, sondern nur für bestimmte Menschen mit Behinderung gut und geeignet, dass das Unterrichten von Schüler_innen mit Behinderung nur von und mit Sonderpädagog_innen geleistet werden könne und dürfe, dass die Inklusion für Schulen und Lehrer_innen eine Belastung darstelle und Schüler_innen mit Behinderung oder sonderpädagogischem Förderbedarf eine Belastung seien.

Aus Sicht der Verbände erfolge zudem keine gleichwertige Beteiligung der Betroffenen an Entscheidungsprozessen in den Ministerien und nachgeordneten Behörden. Gleichzeitig fehlten in Nordrhein-Westfalen politische Initiativen oder Kampagnen, die die Bewusstseinsbildung für ein inklusives Bildungssystem stärken.

Zivilgesellschaftliche Organisationen kritisierten zudem, dass „weichere Formen der Exklusion“ zu beobachten seien. Dazu gehöre, dass allgemeine Schulen als Förderort minderer Qualität dargestellt, inklusive Schulmöglichkeiten an schlecht erreichbaren Schulen (ohne Angebot eines öffentlich finanzierten Fahrdienstes) bereitgestellt, die Versagung angemessener Vorkehrungen praktiziert, die Möglichkeiten des Schulwechsels verneint oder Nachteilsausgleiche versagt werden. Letzteres sei vor allem auch auf eine immer noch unsichere Kenntnis der neuen Rechtslage bei den verantwortlichen Akteuren des Schulwesens zurückzuführen.

Auch mit Blick auf die „Eckpunkte zur Neuausrichtung der schulischen Inklusion“ (siehe unter IV.) halten wir die Vorträge der Verbände weiter für relevant. Sie geben zwar kein Gesamtbild ab, sprechen aber wichtige Punkte an, die sich nicht mit den Eckpunkten erledigt haben.

4 Zu den aktuellen Entwicklungen im Bereich schulische Bildung in NRW, insbesondere den „Eckpunkten zur Neuausrichtung der Inklusion in der Schule“ der Landesregierung

Das Land Nordrhein-Westfalen hat nach 2009 und vor 2018 einige gewichtige Entwicklungen für die schulische Inklusion – rechtlich wie politisch – eingeleitet, insbesondere durch die Verabschiedung des 9. Schulrechtsänderungsgesetzes vom 16. Oktober 2013, mit dem das Land NRW seit dem Schuljahr 2014/2015 einen bedingten Rechtsanspruch auf inklusive Beschulung eingeführt hat. Dieses stellt das Herzstück der Maßnahmen dar, mit denen das Land NRW die Weichen zu einem inklusiven Schulsystem gestellt und zielführende Neuerungen erreicht hat.

Trotz der Umstrittenheit der schulischen Inklusion während des Landeswahlkampfes hat sich die amtierende Landesregierung aus CDU und FDP mit dem Koalitionsvertrag dem Ziel einer gelingenden schulischen Inklusion verschrieben. Zum einen begrüßen wir das ausdrücklich, zum anderen weisen wir darauf hin, dass der Aufbau der inklusiven Schule als Politikziel durch die verbindliche UN-BRK vorgegeben ist.

Die Monitoring-Stelle beobachtet mit Sorge, dass in Nordrhein-Westfalen das Recht auf inklusive Bildung droht, zu sehr zwischen die politischen Fronten zu geraten (wie wir das z.B. im Rahmen der Aktuellen Stunde im Landtag NRW am 12. Juli 2018 wahrgenommen haben). Dass über den über Weg zur Inklusion politisch gerungen werden darf, ist richtig; problematisch jedoch ist, wenn die politische Form der Auseinandersetzung dazu führt, die menschenrechtliche Zielstellung in Frage zu stellen oder gar zu diskreditieren.

Wir – die Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention – wünschen uns im Blick auf das Recht auf inklusive Bildung eine Versachlichung und Zielführung der Diskussion.

Im Juli 2018 hat die Landesregierung NRW die „Eckpunkte zur Neuausrichtung der schulischen Inklusion“ verabschiedet.

In der Gesamtbewertung können die Eckpunkte – trotz grundlegender Schwierigkeiten und einer Kritik an Details – zur notwendigen Klärung und Versachlichung beitragen.

Prinzipiell problematisch ist, dass die Landesregierung darin ein Verständnis von Inklusion zugrunde legt, das mit UN-BRK nicht in Einklang zu bringen ist, denn sie versteht die Aufrechterhaltung des Förderschulsystems als vereinbar mit der Pflicht zur Umsetzung eines inklusiven Schulsystems. Gleichzeitig beabsichtigt sie, die Wahlmöglichkeiten zwischen Förderschule und inklusiver Regelschule auszubauen. Das ist nicht vertretbar. Wir verweisen auf die Ausführungen des UN-Fachausschusses für die Rechte von Menschen mit Behinderungen², die auch von der Monitoring-Stelle seit 2009 in derselben Richtung bereits immer wieder vorgetragen³ wurden und von internationaler Seite entsprechend untermauert wurden.

Die Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention drängt die Landesregierung NRW deshalb, endlich das menschenrechtliche Inklusionsverständnis auf Basis der UN-BRK zu akzeptieren und die damit verbundenen verbindlichen Zielstellungen – Aufbau eines inklusiven Systems, das keine Sonderstrukturen wie die Sonder- und Förderschulen kennt – als politische Vorgabe unverfälscht aufzugreifen und mit entsprechenden Maßnahmen zu unterlegen.

Kritisch sieht die Monitoring-Stelle insbesondere, dass nach den „Eckpunkten zur Neuausrichtung der schulischen Inklusion“ nicht nur vorgesehen ist, das System der Förderschulen aufrechtzuerhalten, sondern sogar Maßnahmen zur Ausweitung der Förderschulen geplant sind.

² UN, Committee on the Rights of Persons with Disabilities (2015): Concluding Observations on the initial report of Germany, 13 May 2015, UN Doc. CRPD/C/DEU/CO/1, Ziff. 45 f.; UN, Committee on the Rights of Persons with Disabilities (2016): General Comment No. 4 on the right to inclusive education, 2 September 2016, UN Doc. CRPD/C/GC/4. Der englische Originaltext wurde vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales ins Deutsche übersetzt; die Übersetzung wurde von der Monitoring-Stelle geprüft http://www.gemeinsam-einfach-machen.de/SharedDocs/Downloads/DE/AS/UN_BRK/AllgBemerkNr4.pdf?__blob=publicationFile&v=3; Deutsches Institut für Menschenrechte (2017): Das Recht auf inklusive Bildung. Allgemeine Bemerkung Nr. 4 des UN-Ausschusses für die Rechte von Menschen mit Behinderungen. Berlin.

³ Siehe zuletzt Deutsches Institut für Menschenrechte (2017): Inklusive Bildung ist ein Menschenrecht. Warum es die inklusive Schule für alle geben muss. Berlin.

Hier sieht die Monitoring-Stelle das Problem, dass die Zielstellung „ein inklusives System“ unterlaufen wird und mit den Eckpunkten faktisch Rückschritte erfolgen, wohingegen das Gebot der Stunde doch darin besteht, die Inklusion in der allgemeinen Schule systematisch mit allen verfügbaren Mitteln zu stärken, insbesondere und gerade wegen der in den letzten Jahren aufgetauchten praktischen Schwierigkeiten. Praktisch gesehen besteht die Gefahr, dass § 20 Absatz 2 Schulgesetz NRW, wonach die sonderpädagogische Förderung in der Regel an der allgemeinen Schule stattfindet, ausgehöhlt und die faktische Erfüllung des Rechtsanspruchs auf inklusive Beschulung erschwert wird; das stünde im Widerspruch zur UN-Behindertenrechtskonvention.

Wir sehen es als Schwachpunkt der Eckpunkte, dass diese nicht Auskunft darüber geben, wie sichergestellt werden soll, dass allgemeine Schulen bei der Personalausstattung nicht benachteiligt und das verfügbare sonderpädagogische Personal nicht vorrangig den Förderschulen zugewiesen wird. Wie stellt die neue Landesregierung nunmehr sicher, dass die angekündigte Unterstützung der allgemeinen Schulen durch zusätzliches Personal, insbesondere im Rahmen von multiprofessionellen Teams, nur durch Fachkräfte und auf der Grundlage auskömmlicher Ressourcen erfolgen kann?

Zwar ist zu begrüßen, dass das Ministerium für Schule und Bildung des Landes NRW die Qualität von inklusivem Unterricht an weiterführenden Schulen verbessern und ihn dafür an Qualitätsstandards ausrichten will. Zu kritisieren ist aber, dass die dafür beispielhaft benannten Kriterien zum Teil jedoch noch zu unbestimmt sind, erst ab dem Schuljahr 2019/2020 und nur für solche weiterführenden Schulen gelten sollen, die von der Schulaufsicht mit Zustimmung des Schulträgers als Schule des Gemeinsamen Lernens bestimmt worden sind.

Die Eckpunkte nehmen von vornherein die Gymnasien aus; dort solle die sonderpädagogische Förderung in der Regel zielgleich stattfinden. Für Grundschulen könne laut den Eckpunkten derzeit nicht sichergestellt werden, dass überall Lehrkräfte für sonderpädagogische Förderung Teil des Kollegiums sind. Für die Lösung dieses Problems müssten Maßnahmen in dem sich in der Vorbereitung befindlichen „Masterplan Grundschule“ gefunden werden.

Zu unbestimmt ist vor allem neben der oben angesprochenen unklaren Gewährleistung der erforderlichen Personalausstattung, wie die in Aussicht gestellte Fortbildung des Kollegiums an allgemeinen Schulen umgesetzt werden soll.

Als weitere Voraussetzung zur Erfüllung der Qualitätsstandards benennen die Eckpunkte das Vorhandensein eines pädagogischen Konzepts zur inklusiven Bildung an der allgemeinen Schule.

Die Monitoring-Stelle bewertet es als kritisch, jeder Schule die Entwicklung eines solchen Konzepts selbst zu überlassen, zumal oftmals die dafür erforderliche Expertise vor Ort noch fehlt. Damit Unsicherheiten bei den zuständigen Akteuren nicht weiter verschärft werden, sollte vielmehr die Landesregierung ein pädagogisches Rahmenkonzept vorlegen, das konkrete Maßnahmen und zeitliche Vorgaben enthält.

Da die Eckpunkte das ausstehende Gesamtkonzept zum Aufbau der inklusiven Schule in NRW nicht ersetzen können, sondern lediglich ein Versatzstück davon sind, halten wir weitere konkrete Schritte für notwendig, die über die Eckpunkte hinausgehen. Ein solches Gesamtkonzept muss insbesondere Maßnahmen zur Umschichtung personeller und finanzieller Ressourcen zum Aufbau der inklusiven Bildung sowie zur schrittweisen Schließung von Förderschulen in absehbarer Zeit umfassen, insbesondere aber zur Konkretisierung der in den Eckpunkten geforderten systematischen Fortbildung der Fachkräfte im Hinblick auf Inhalt, Organisation der Zeitressourcen und Finanzierung.

Kontakt

Deutsches Institut für Menschenrechte
Zimmerstraße 26/27, 10969 Berlin
Tel.: 030 25 93 59-0
Fax: 030 25 93 59-59
info@institut-fuer-menschenrechte.de
www.institut-fuer-menschenrechte.de

© Deutsches Institut für Menschenrechte, 2018
Alle Rechte vorbehalten

Das Institut

Das Deutsche Institut für Menschenrechte ist die unabhängige Nationale Menschenrechtsinstitution Deutschlands. Es ist gemäß den Pariser Prinzipien der Vereinten Nationen akkreditiert (A-Status). Zu den Aufgaben des Instituts gehören Politikberatung, Menschenrechtsbildung, Information und Dokumentation, anwendungsorientierte Forschung zu menschenrechtlichen Themen sowie die Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen. Es wird vom Deutschen Bundestag finanziert. Das Institut ist zudem mit dem Monitoring der Umsetzung der UN-Behindertenkonvention und der UN-Kinderrechtskonvention betraut worden und hat hierfür entsprechende Monitoring-Stellen eingerichtet.