Prof. Dr. Eibe Riedel
Universität Mannheim / HEID Genf

Zur Wirkung der internationalen Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderung und ihres Fakultativprotokolls auf das deutsche Schulsystem

---

Gutachten erstattet der Landesarbeitsgemeinschaft Gemeinsam Leben, Gemeinsam Lernen Nordrhein-Westfalen
in Projektpartnerschaft mit der Bundesarbeitsgemeinschaft Gemeinsam Leben, Gemeinsam Lernen und dem Sozialverband Deutschland (SoVD)

Zusammenfassung der wichtigsten Ergebnisse

Fragenkomplex I: Allgemeine Fragen ("Individualschutz")

1) Anwendungsbereich der UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK)

a) Verständnis von Behinderung[1]

Die UN-BRK enthält keine genaue, abschließende Definition des Begriffs Behinderung, sondern legt vielmehr nur ein Verständnis von "Behinderung" dar und konkretisiert damit den persönlichen Anwendungsbereich der Konvention. Gemäß Artikel 1 Absatz 1 bezieht die UN-BRK alle Menschen ein, die langfristige körperliche, seelische, geistige oder Sinnesbeeinträchtigungen haben, die sie in Wechselwirkung mit verschiedenen (einstellungs- und umweltbedingten) Barrieren am vollen und gleichberechtigten Gebrauch ihrer fundamentalen Rechte hindern. Die BRK orientiert sich demgemäß am sozialen Verständnis von Behinderung.

b) Ausschluss von bestimmten Formen der Beeinträchtigung aus dem Anwendungsbereich der UN-BRK im Zuge der Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention?[2]

Unabhängig von unterschiedlichen theoretischen Definitionsansätzen erfasst die Konvention auch Menschen mit Lernbehinderung. Diese haben von Maßnahmen für den Aufbau eines inklusiven Schulsystems ebenso zu profitieren wie Menschen, die auf andere Art und Weise behindert sind. Ein sachlich rechtfertigender Grund für eine Ungleichbehandlung von Lernbehinderungen ist im Lichte der Konvention nicht ersichtlich.

2) Sind in der UN-Behindertenrechtskonvention subjektive Rechtspositionen enthalten?

Die Konvention schützt politisch-bürgerliche Rechte gleichermaßen wie wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte. Dies steht im Einklang mit dem international inzwischen allgemein anerkannten Verständnis, dass alle Menschenrechte subjektive Rechtspositionen verbürgen. Für die wirtschaftlichen,

[1] *Vgl. S. 2-6 des Gutachtens.*

[2] *Vgl. S. 6-7 des Gutachtens.*

sozialen und kulturellen Rechte ist dieses Verständnis in Art. 4 Abs. 2 a.E. BRK erstmals völkervertragsrechtlichrechtlich verbindlich niedergelegt.[3]

3) Welche Bedeutung hat die Praxis der UN-Fachausschüsse, um sich den Inhalt der UN-Behindertenrechtskonvention zu erschließen?

Die BRK knüpft an die in der sog. *International Bill of Rights* bereits enthaltenen Rechte an und konkretisiert diese für die Situation von Menschen mit Behinderung. Die Praxis der UN-Fachausschüsse, insbesondere deren Allgemeine Bemerkungen, spielt für das Verständnis der BRK daher eine große Rolle[4]. Für das Recht auf Bildung von Menschen mit Behinderung ist die Interpretation des Rechts auf Bildung nach Artikel 13 UN-Sozialpakt durch den UN-Sozialpaktausschuss dementsprechend richtungweisend. Die vier Strukturelemente Verfügbarkeit, Zugänglichkeit, Akzeptierbarkeit und Anpassungsfähigkeit werden nunmehr über Artikel 24 BRK für die Situation von Menschen mit Behinderung inhaltlich konkretisiert[5].

4) In welchem Zusammenhang steht die UN-Behindertenrechtskonvention zum übrigen Völkerrecht, insbesondere zum Völkergewohnheitsrecht?

Die BRK gehört als menschenrechtliches Übereinkommen zum Allgemeinen Völkerrecht. Für den Bereich Bildung gestaltet sie den menschenrechtlichen *acquis* für die Situation von Menschen mit Behinderung aus und steht somit im Einklang mit den anderen internationalen Menschenrechtsverträgen, insbesondere dem Sozialpakt und der Kinderrechtskonvention.[6]

Eine außerhalb der BRK bereits bestehende, völkergewohnheitsrechtliche Anerkennung eines Anspruchs auf inklusive Regelbeschulung ist derzeit noch nicht nachweisbar.[7] Gleiches gilt für ein allgemeines Diskriminierungsverbot aufgrund von Behinderung im Sinne eines allgemeinen Grundsatzes des Völkerrechts.

---

[3] *Vgl. S. 7-14 des Gutachtens.*

[4] *Vgl. S. 14-18 des Gutachtens.*

[5] *Vgl. S. 13-17 des Gutachtens.*

[6] *Vgl. S. 29/30 des Gutachtens.*

[7] *Vgl. S. 31/32 des Gutachtens.*

5) Welche Ziele und Grundsätze sind bei der Auslegung der Rechte der UN-Behindertenrechtskonvention zur Anwendung zu bringen?

Die BRK bekräftigt allgemeine menschenrechtliche Grundsätze, die für die Auslegung der BRK, insbesondere für das Verständnis der darin erneut anerkannten Rechte eine wichtige Orientierung bieten. Dazu gehören etwa:

- der Grundsatz der Menschenwürde,
- der Grundsatz der Selbstbestimmung,
- der Grundsatz der Gleichstellung behinderter und nicht behinderter Menschen sowie der Nichtdiskriminierung,
- der Grundsatz der sozialen Inklusion,
- der Grundsatz der Gleichberechtigung von Frau und Mann,
-der Grundsatz der Anerkennung der Unterschiedlichkeit von Menschen mit Behinderung,
- der Grundsatz der besten Interessen des Kindes (so genanntes "Kindeswohl").

6) Welches sind die Schranken, die für die Rechte für die UN-Behindertenrechtskonvention gelten?[8]

Menschenrechte gelten nicht schrankenlos. Als Schranken kommen im Allgemeinen die Menschenrechte Dritter und anderes kollidierendes Völkerrecht in Frage. Der Grundsatz des Kindeswohls scheidet als Schranke des Rechts auf Bildung nach Art. 24 BRK in Verbindung mit Art. 13 Sozialpakt aus. Vielmehr findet das Kindeswohl in Art. 24 BRK gerade seinen Ausdruck. Eine Beschränkung aufgrund des kollidierenden Rechts Dritter auf Bildung ist nach dem Geiste der Konvention sehr restriktiv zu handhaben. Der Ressourcenvorbehalt kommt nur in Ausnahmefällen als Schranke in Betracht.[9] Fn. vgl. S. 26 ff. des Gutachtens.

Jede Einschränkung des Rechts auf Bildung von Menschen mit Behinderung ist, sofern sie überhaupt zulässig ist, am Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu messen. Bei jeder Einschränkung des Rechts auf Bildung trifft den Staat die Beweislast hinsichtlich Zweckmäßigkeit, Erforderlichkeit und Angemessenheit der Schranke.

[8] *Vgl. S. 23-29 des Gutachtens.*

[9] *Vgl. S. 24 ff. des Gutachtens*

7) Welche Bedeutung hat das Prinzip der progressiven Realisierung von Rechten/Staatenpflichten?

Durch Art. 4 Abs. 2 a.E. erkennt die BRK ausdrücklich an, dass wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, d.h. auch das Recht auf Bildung von Menschen mit Behinderung, zu ihrer Verwirklichung nicht in jeder Hinsicht dem sog. Progressivitätsgrundsatz unterliegen[10]

Die unmittelbare Geltung des Rechts auf Bildung von Menschen mit Behinderung orientiert sich gemäß der Allgemeinen Bemerkung Nr. 3 des Sozialpaktausschusses am Kerngehalt zum Zwecke der Grundversorgung sowie dem Verbot der Diskriminierung.[11]

Insbesondere der Schutz vor Diskriminierung ist unmittelbar, d.h. als Anspruch des Einzelnen, gewährleistet; hier legt die BRK einen Achtungsanspruch gegenüber dem Staat fest, mit der Folge, dass die Verwehrung des Zugangs zu inklusivem Unterricht an der Regelschule im Einzelfall („Mikroebene") grundsätzlich als diskriminierender staatlicher Eingriff zu werten ist.[12]

Bedeutung erlangt der Progressivitätsgrundsatz (in Verbindung mit dem Finanzierungsvorbehalt) hingegen auf der „Makroebene", wenn es um die umfassende strukturelle Anpassung des Schulsystems geht.[13]

8) Unter welchen Voraussetzungen ist eine Bestimmung der UN-Behindertenrechtskonvention geeignet, um sie auf dem Gerichtswege in Deutschland einzuklagen?

Materielle Voraussetzung für die Einklagbarkeit einer völkerrechtlichen Bestimmung ist,

dass diese dazu geeignet und hinreichend bestimmt ist. Dies ist im Wege der Auslegung zu ermitteln. Der nationale Rechtsanwender hat dabei die völkerrechtlichen Auslegungsmethoden zur Anwendung zu bringen.

---

[10] *Vgl. S. 12 des Gutachtens.*

[11] *Vgl. S. 17-22 des Gutachtens.*

[12] *Vgl. S. 22 des Gutachtens.*

[13] *Vgl. S. 28 des Gutachtens.*

Formell ist die BRK nach einstimmiger Zustimmung der Länder im Bundesrat als einheitliches Bundesgesetz in Kraft getreten. Für den Bereich der Schule muss nun zeitnah durch die Länderparlamente die Umsetzung in den einschlägigen Ländergesetzen erfolgen und die landesrechtliche Einklagbarkeit geschaffen werden.

Zusätzlich ergeben sich unter dem Gesichtspunkt der optimalen Wirksamkeit einer Verfassungsnorm einklagbare Ansprüche aus Art. 3 Abs. 3 Satz 2 und Art. 6 Abs. 2 GG.[14]

9) Kann die UN-Behindertenrechtskonvention für die Auslegung des nationalen Rechts, insbesondere des Schulrechts der Bundesländer herangezogen werden?

Aus der ständigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts hinsichtlich der Europäischen Menschenrechtskonvention kann abgeleitet werden, dass die Bestimmungen der UN-BRK bei der Anwendung von Landesrecht zu berücksichtigen ist, etwa bei der Auslegung unbestimmter Rechtsbegriffe. Nach der ständigen Rechtsprechung ist es erforderlich, die Bedeutung und die Tragweite der einschlägigen Bestimmung im Einzelfall zu berücksichtigen.

Im Lichte des Grundsatzes der Völkerrechtsfreundlichkeit erkennt zudem das Grundgesetz die völkerrechtskonforme Auslegung seiner Rechtsbegriffe an; demgemäß strahlt die BRK auch auf das Diskriminierungsverbot des Art. 3 Abs. 3 Satz 2 GG ein.[15] Art. 6 Abs. 2 und Art. 7 Abs. 1 GG sind nach Inkrafttreten der BRK nunmehr ebenfalls im Sinne einer inklusiven Regelbeschulung zu verstehen.[16]

[14] *Vgl. S. 35-40 des Gutachtens.*

[15] *Vgl. S. 36-39 des Gutachtens.*

[16] *Vgl. S. 39-41 des Gutachtens.*

Fragenkomplex II: Konkrete Bedeutung der BRK für das deutsche Bildungssystem

1) Ergibt sich aus der UN-Behindertenrechtskonvention ein Recht für das Kind auf Aufnahme in die Regelschule?

Das in der BRK anerkannte Recht steht für eine individuelle Rechtsposition mit dem Inhalt, dass im Sinne der BRK Kinder mit Behinderung einen Anspruch auf diskriminierungsfreien Zugang zum System der Regelschule haben. Wesentlich für den inhaltlichen Umfang dieses Rechts ist, dass dem Kind nicht nur ein Zugangsanspruch zusteht, sondern auch ein Recht darauf, dass die angemessenen Vorkehrungen getroffen werden, um den Anspruch wirksam zu entfalten.

2) Was sind angemessene Vorkehrungen? Welche Bedeutung haben sie für das Recht auf Bildung?[17]

Angemessene Vorkehrungen sind notwendige und geeignete Änderungen und Anpassungen, die wenn sie in einem bestimmten Fall erforderlich sind, vorgenommen werden müssen, um dem Kind ein effektives Lernen zu ermöglichen und um zu gewährleisten, dass Menschen mit Behinderungen gleichberechtigt mit anderen alle Menschenrechte und Grundfreiheiten genießen oder ausüben können, siehe Artikel 2 Abs. 4 BRK.[18]

Der Anspruch auf diskriminierungsfreien Zugang zur Regelschule gemäß Artikel 13 Sozialpakt in Verbindung Artikel 24 BRK beinhaltet dementsprechend auch eine Erfüllungspflicht des Staates, im Einzelfall die Verhältnisse in dem Umfang anzupassen, wie es für eine inklusive Beschulung im Einzelfall erforderlich ist.

3) Welche menschenrechtlichen Anforderungen an die Bildungsqualität können von der UN-Behindertenrechtskonvention abgeleitet werden?

Bildung muss für den Einzelnen in zumutbarer Entfernung vom Wohnort verfügbar, diskriminierungsfrei zugänglich und vom Bildungsinhalt und von den Bildungsmethoden her akzeptabel sein.[19]

[17] *Vgl. S. 47/48 des Gutachtens.*

[18] *Vgl. S. 47/48 des Gutachtens.*

[19] *Vgl. S. 14-18 des Gutachtens.*

Nach Artikel 24 Absatz 1 BRK dient das Recht auf Bildung dazu, 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; es soll Menschen mit Behinderungen ermöglichen, ihre Persönlichkeit, ihre Begabungen und ihre Kreativität sowie ihre geistigen und körperlichen Fähigkeiten voll zur Entfaltung zu bringen.

4) Welche Anforderungen bestehen in Bezug auf die aktive staatliche Umsetzung des Rechts auf Bildung nach der BRK?

Es gilt die Zielvorgabe des Artikels 24 Absatz 1 UN-BRK, ein inklusives Bildungssystem aufzubauen. Inklusiv heißt: alle Kinder unabhängig von der Form und dem Grad der Beeinträchtigung (Mehrfachbehinderungen, Autismus etc.).

Kurze Zeit nach dem Inkrafttreten sind (auf der „Makroebene“) von Seiten der Vertragsstaaten zügig zielgerichtete und wirksame Maßnahmen zu ergreifen (vgl. Allgemeine Bemerkung Nr. 3 des Sozialpaktausschusses). Grundsätze, die in Bezug auf alle Umsetzungsmaßnahmen zum Tragen kommen sollten, sind: Nichtdiskriminierung, Transparenz und Partizipation. Über den Grundsatz der Bundestreue sowie aufgrund der im Wege des Ratifizierungsprozesses erklärten Zustimmung zur BRK sind die Länder hier ebenfalls zur **zügigen** Anpassung ihrer Schulsysteme verpflichtet.

5) Welchen Inhalt hat das Recht auf inklusive Bildung, das in das Schulrecht der Länder umgesetzt werden muss?

Das Recht auf inklusive Beschulung fordert die Schaffung eines Rechtsanspruchs auf Zugang zum Regelschulsystem – inklusive angemessener Vorkehrungen (auch “sonderpädagogische Förderung”, zieldifferenter Unterricht etc.), – der nur unter Nachweis unzumutbarer Belastung (für den Schulträger bzw. Mitschüler/innen) eingeschränkt werden kann. Entgegen häufiger Praxis ist der Regelschule ein grundsätzlicher Vorrang einzuräumen.

6) Welche Bedeutung hat der so genannte Ressourcenvorbehalt konkret für Landesschulbehörden?

Der Staat muss grundsätzlich nichts tun, was er nicht zu leisten imstande ist. Vor diesem Hintergrund ist allerdings der Ressourcenbegriff weit zu verstehen. Der Staat hat also sämtliche seiner Ressourcenkapazitäten zu berücksichtigen, inklusive etwaiger Umschichtungen.

7) In welchem Verhältnis steht das Konzept der angemessenen Vorkehrungen zum Prinzip der progressiven Realisierung?

Die flächendeckende Gewährleistung angemessener Vorkehrungen macht einen gesetzlichen und institutionellen Rahmen erforderlich, der schrittweise, innerhalb eines überschaubaren Zeitrahmens, etwa bis zu zwei Jahren oder zumindest innerhalb einer Legislaturperiode aufgebaut werden muss.

8) Welche Bedeutung hat die Übersetzung der BRK der Bundesregierung, insbesondere in Bezug auf die Übersetzung "integratives Bildungssystem"?

Die BRK ist allein in den so genannten authentischen Sprachfassungen, zu denen die deutsche nicht gehört, rechtlich verbindlich. Der deutsche Begriff „integrativ" entspricht nicht den Vorgaben der BRK, die durchgehend von „*inclusive*" („inklusiv") spricht; der Bundesgesetzgeber hat sich im Rahmen des Transformationsprozesses auch klar zum weitergehenden Begriff der Inklusion bekannt, trotz der ungenauen Übersetzung des Begriffs „inclusion" in der englischen Sprachfassung der BRK durch das deutsche Wort „Integration".

Mannheim/Genf, 15. Januar 2010