

Wrase, Michael

**Article — Accepted Manuscript (Postprint)**

## Menschenrechtsmonitoring zum Recht auf inklusive Beschulung – Ansätze für die Implementationsforschung zu Art. 24 UN-Behinderten rechtskonvention

Recht der Jugend und des Bildungswesens

**Provided in Cooperation with:**

WZB Berlin Social Science Center

*Suggested Citation:* Wrase, Michael (2017) : Menschenrechtsmonitoring zum Recht auf inklusive Beschulung – Ansätze für die Implementationsforschung zu Art. 24 UN-Behinderten rechtskonvention, Recht der Jugend und des Bildungswesens, ISSN 0034-1312, Nomos, Baden-Baden, Vol. 65, Iss. 2, pp. 153-172,  
<https://doi.org/10.5771/0034-1312-2017-2-153>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/247275>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

## **Menschenrechtsmonitoring zum Recht auf inklusive Beschulung – Ansätze für die Implementationsforschung zu Art. 24 UN- Behindertenrechtskonvention**

***Michael Wrase***

Art. 24 des Übereinkommens über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (Behindertenrechtskonvention [BRK]) verpflichtet die Vertragsstaaten zur Gewährleistung eines „integrativen“ beziehungsweise „inkluisiven“ Bildungssystems „auf allen Ebenen“. Die Umsetzung dieses Rechts unterliegt dem Monitoring der UN. Hierfür verlangt die BRK in ihrem Art. 31 erstmals ausdrücklich die Sammlung geeigneter Informationen und Daten durch die Mitgliedstaaten. Damit nimmt die Konvention Bezug auf Vorgaben zur menschenrechtsgestützten Indikatorenbildung. Vor dem Hintergrund der (völker-)rechtlichen Verpflichtungen aus der BRK (1.) wird im Folgenden dargestellt, welche Anforderungen sich für eine menschenrechtsgestützte Implementationsforschung zu Art. 24 BRK ergeben (2.). Bezogen auf die Einzelgewährleistungen aus Art. 24 Abs. 1 bis 3 BRK werden dann Konkretisierungen vorgenommen, an die eine Indikatorenbildung anknüpfen kann (3.).

### **1. Das Recht auf inklusive Bildung nach der UN-Behindertenrechtskonvention**

Die Verabschiedung der BRK im Dezember 2006 hat einen Paradigmenwechsel nicht nur im Umgang mit Behinderung eingeleitet. Sie enthält weitgehende menschenrechtliche Vorgaben, die das Antidiskriminierungsrecht um strukturelle Aspekte erweitern.<sup>1</sup> Das gilt besonders für Art. 24 BRK, der die Vertragsstaaten verpflichtet, ein inklusives Bildungssystem zu gewährleisten. Die Bundesrepublik Deutschland hat die BRK durch Gesetz vom 21. Dezember 2008 ratifiziert und ist seither völkerrechtlich daran gebunden.<sup>2</sup> Durch das Ratifikationsgesetz gilt die BRK in Deutschland zugleich innerstaatlich im Rang einfachen Bundesrechts und verpflichtet damit auch die Bundesländer, ihr jeweiliges Schulsystem den Anforderungen der Konvention entsprechend auszurichten beziehungsweise anzupassen.<sup>3</sup> Mit einer reinen Änderung der rechtlichen Bestimmungen, etwa der Schulgesetze, ist es dabei nicht getan. Vielmehr muss sichergestellt werden, dass die menschenrechtlichen Gewährleistungen für die Betroffenen auch tatsächlich wirksam werden können (vgl. Art. 4 Abs. 1 lit. a, b BRK).<sup>4</sup>

Zentrale Gewährleistung des Art. 24 BRK ist der Anspruch auf diskriminierungsfreien Zugang und die gleichberechtigte Teilhabe am Bildungssystem. Menschen mit Behinderung dürfen ge-

<sup>1</sup> Siehe Degener, RdJB 57 (2009), 200 ff.

<sup>2</sup> BGBl. II 2008, 1419; dazu auch Maus, in: Hohmann-Dennhardt/Masuch/Villiger (Hrsg.), Grundrechte und Solidarität, 2011, S. 245 m. w. N.

<sup>3</sup> Eingehend hierzu von Bernstorff, RdJB 59 (2011), 203, 204; Krajewski, JZ 2010, 120, 124.

<sup>4</sup> Vgl. UN CRPD Committee, Draft General Comment no. 4 Article 24. The right to inclusive education, 2016, para. 9, 59–67 UN Experts group, Human Rights Quarterly 9 (1987), 122, 125 para. 18; vgl. Deutsches Institut für Menschenrechte, Parallelbericht an den UN-Fachausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen – Monitoring-Stelle zur UN-Behindertenrechtskonvention, 2015, 30.

maß Art. 24 Abs. 2 BRK nicht aufgrund ihrer Behinderung „vom allgemeinen Bildungssystem ausgeschlossen werden“ (lit. a); sie haben vielmehr ein Recht auf „Zugang zu einem inklusiven [integrativen]<sup>5</sup>, hochwertigen und unentgeltlichen Unterricht an Grundschulen und weiterführenden Schulen“ (lit. b).

Daraus wird die „Doppelseitigkeit“ des Art. 24 BRK als subjektives Recht auf der einen Seite und als objektiv-rechtlicher Gestaltungsauftrag des Staates auf der anderen Seite ersichtlich:<sup>6</sup> Um das Recht von Kindern und Jugendlichen mit Behinderungen auf diskriminierungsfreien Zugang zu einem hochwertigen inklusiven Unterricht in jedem einzelnen Fall sicherzustellen, muss das Schulwesen bestimmte Voraussetzungen erfüllen, für die der Staat eine Gewährleistungsverpflichtung hat. Dabei reicht es nicht aus, Kindern mit Behinderung schlicht den Zugang zu den allgemeinen Schulen und Bildungseinrichtungen zu ermöglichen. Vielmehr sind diese so auszugestalten, dass sie den besonderen Bedürfnissen der Kinder Rechnung tragen und dabei die Hochwertigkeit der Bildung (*quality education*) für alle, d. h. für Kinder mit und ohne Behinderungen, sicherstellen. Hierfür stellen – was häufig übersehen wird – Art. 24 Abs. 2 lit. c bis e BRK eine Reihe von konkreten Anforderungen auf, die von den Vertragsstaaten zu erfüllen sind. So müssen innerhalb des allgemeinen Bildungssystems „angemessene Vorkehrungen für die Bedürfnisse des Einzelnen“ getroffen werden (lit. c). Kinder mit Behinderung müssen dort „die notwendige Unterstützung“ erhalten, „um ihre erfolgreiche Bildung zu erleichtern“ (*to facilitate their effective education*, lit. d). In diesem Sinne müssen „wirksame individuell angepasste Unterstützungsmaßnahmen in einem Umfeld, das die bestmögliche schulische und soziale Entwicklung gestattet, angeboten werden“, und zwar in Übereinstimmung mit dem Ziel der „möglichst vollständigen Inklusion“ (*consistent with the goal of full inclusion*, lit. e).

## 1.1 Erfasster Personenkreis: Behinderungsbegriff und sonderpädagogischer Förderbedarf

Die BRK geht dabei im Einklang mit der internationalen Entwicklung von einem Sozialmodell von Behinderung aus. In Abkehr von dem im letzten Jahrhundert vorherrschenden Verständnis von Behinderung als einem medizinisch-biologischem „Schicksal“, wird Behinderung heute auch als eine soziale Konstruktion betrachtet.<sup>7</sup> Behinderung entsteht danach durch das Zusammenwirken von realen oder zugeschriebenen langfristigen – d. h. in der Regel länger als sechs Monaten bestehenden<sup>8</sup> – körperlichen oder psychischen Beeinträchtigungen (*impairments*) mit Einstellungen und Barrieren der sozialen Umwelt (*attitudinal and environmental barriers*), die bewirken,

---

<sup>5</sup> In der amtlichen deutschen Übersetzung werden die Begriffe „integrativ“ beziehungsweise „Integration“ verwendet. Den Begriff der „Inklusion“ enthält dieses Dokument nicht. Demgegenüber spricht die ursprüngliche englische Vertragsfassung von *inclusive education* (Art. 24 Abs. 1 Satz 2, Abs. 2 lit. b) beziehungsweise *inclusion* (Art. 24 Abs. 2 lit. e). Nach Art. 50 BRK ist der Wortlaut der deutschen Übersetzung nicht „authentisch“ und damit völkerrechtlich nicht verbindlich. Entsprechend geht die rechtswissenschaftliche Literatur weitgehend einhellig davon aus, dass der BRK das Konzept der Inklusion zugrunde liegt. Ausführlich zur Genese, dem historischen Kontext sowie zur systematischen und teleologischen Interpretation Poscher/Rux/Langer, Von der Integration zur Inklusion, 2008, 26.

<sup>6</sup> Zu den objektiv-rechtlichen Verpflichtungen des Staates aus dem „Mutterrecht“ des Art. 13 UN-Sozialpakt siehe Beiter, The protection of the right to education by international law, 2006, 71.

<sup>7</sup> Vgl. Bielefeldt, Zum Innovationspotenzial der UN-Behindertenrechtskonvention, 32009, 8 f.; von Bernstorff, ZaöRV 67 (2007), 1041, 1047 f.

<sup>8</sup> Die Grenze von mindestens sechs Monaten für die (voraussichtliche) Dauer einer Teilhabestörung ist in § 2 Abs. 1 SGB IX verankert und kann als Orientierungspunkt herangezogen werden, um nur vorübergehende Störungen – etwa bei (heilbaren) Krankheiten – auszuschließen; vgl. Welti, in: Lachwitz/Schellhorn/Welti (Hrsg.), HK-SGB IX, 22006, § 2, Rn. 27 m. w. N.

dass die Betroffenen an der gleichberechtigten gesellschaftlichen Partizipation gehindert werden (vgl. lit. e der Präambel).

An den medizinisch-psychologischen Teil der Behinderungsdefinition dürfen vor diesem Hintergrund keine zu hohen Anforderungen gestellt werden. Wie Art. 1 BRK durch die ausdrückliche Nennung der *intellectual impairments* deutlich macht, schließt die BRK auch solche Beeinträchtigungen psychischer oder seelischer Natur ein, die nicht die engen Klassifikationen der WHO erfüllen.<sup>9</sup> So unterfallen auch Schüler, denen in den Förderschwerpunkten Lernen oder sozial-emotionale Entwicklung eine langfristige Beeinträchtigung attestiert wird, in den Anwendungsbereich der BRK.<sup>10</sup> Damit erfasst der weite Behinderungsbegriff der Konvention sämtliche Kinder und Jugendliche, bei denen ein sonderpädagogischer Förderbedarf in einem der Förderschwerpunkte offiziell festgestellt worden ist; darüber hinaus aber auch solche, die wegen ihrer Beeinträchtigung (*impairment*) eine entsprechende Förderung erhalten, auch wenn ein formales Feststellungsverfahren nicht durchgeführt wurde.<sup>11</sup>

## 1.2 Progressive Implementation und Monitoring

Zentral ist das Recht aller Kinder mit Behinderung auf den Zugang zum allgemeinen Schulsystem. Die gemeinsame Beschulung von Kindern mit und ohne Behinderung muss damit nicht nur zum Regelfall werden; vielmehr ist eine Beschulung im segregierten Umfeld, d. h. Sonder- und Förderschulen, auf besondere Ausnahmefälle zu begrenzen.<sup>12</sup> Die Praxis der meisten Bundesländer bleibt hinter diesem grund- und menschenrechtlichen Anspruch allerdings nach wie vor deutlich zurück.

Wie im Beitrag von Valta/Opel (in diesem Heft) ausführlich dargelegt wird, verlangt die BRK mit Blick auf die zur Schaffung der für die Inklusion notwendigen institutionellen Rahmenbedingungen keine unmittelbare Implementation. Vielmehr verpflichtet Art. 4 Abs. 2 BRK die Mitgliedstaaten zur schrittweisen Verwirklichung (*achieving progressively the full realization*). Damit wird jedoch weder ein Zuwarten noch eine verzögerte Implementation gerechtfertigt. Vielmehr müssen die Vertragsstaaten „sofort und aktiv unter Einsatz aller zur Verfügung stehenden Mittel“ handeln.<sup>13</sup> Nachdem nunmehr bereits acht Jahre seit Inkrafttreten der BRK in Deutschland vergangen sind, muss rechtlich – auch bei Verneinung einer unmittelbaren Anwendbarkeit des Art. 24 BRK – eigentlich ein relativ hoher Umsetzungsstand vorausgesetzt werden.<sup>14</sup>

Indessen fehlt es weiterhin an belastbaren Daten und Untersuchungen, die eine adäquate Einschätzung des Umsetzungsstands in Bezug auf Art. 24 BRK in den deutschen Bundesländern ermöglichen. So geben der bereits erwähnte Bertelsmann-Report ebenso wie die offiziellen Statisti-

---

<sup>9</sup> So auch Rux, RdJB 57 (2009), 220, 222 f.

<sup>10</sup> Nachdrücklich Riedel, Gutachten zur Wirkung der internationalen Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderung und ihres Fakultativprotokolls auf das deutsche Schulsystem, 2010, 6.

<sup>11</sup> Eingehend dazu Wrase, in: Kuhl/Stanat/Lütje-Klose u. a. (Hrsg.), Inklusion von Schülerinnen und Schülern mit sonderpädagogischem Förderbedarf in Schulleistungserhebungen, 2015, S. 41, 53

<sup>12</sup> Vgl. Riedel, Gutachten zur Wirkung der internationalen Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderung und ihres Fakultativprotokolls auf das deutsche Schulsystem, 2010, 23; Degener, KJ 45 (2012), 405, 411 ; Siehr/ Wrase, RdJB 2014 (62), 174 m. w. N.

<sup>13</sup> Siehe UN Experts Group, Human Rights Quarterly 9 (1987), 122, 125 f. para. 21–24.

<sup>14</sup> Vgl. auch Degener, KJ 45 (2012), 405, 417 f.

ken der Kultusministerkonferenz<sup>15</sup> zwar Auskunft darüber, wie viele Kinder und Jugendliche mit sonderpädagogischem Förderbedarf mittlerweile an allgemeinen Schulen unterrichtet werden. Inwiefern sie dort allerdings Bedingungen vorfinden, die den Anforderungen aus Art. 24 Abs. 2 und Abs. 3 BRK entsprechen, bleibt unklar. Ebenso wenig beleuchtet wurde in bisherigen Studien die Frage, inwiefern die Regelschulen auf einen im Sinne der BRK „hochwertigen“ inklusiven Unterricht vorbereitet sind. Dies ist aber – wie bereits erwähnt – essentiell, um eine fundierte Aussage darüber treffen zu können, ob und inwiefern das Recht auf inklusive Beschulung in den deutschen Bundesländern effektiv implementiert worden ist.

## **2. Welche Anforderungen sind an die Indikatorenbildung und Datenerhebung nach der BRK zu stellen?**

Die mangelhafte Datenlage in Bezug auf die Implementation von Art. 24 BRK stellt nicht nur ein Hindernis für die Politik dar, adäquate Maßnahmen zur Umsetzung der menschenrechtlichen Verpflichtung zu treffen. Sie steht auch zu den Vorgaben der BRK selbst im Widerspruch. So statuiert Art. 31 BRK die Pflicht der Staaten zur Datensammlung in Bezug auf die Konventionsrechte. Dort heißt es:

„Artikel 31 – Statistik und Datensammlung

- (1) Die Vertragsstaaten verpflichten sich zur Sammlung geeigneter Informationen, einschließlich statistischer Angaben und Forschungsdaten, die ihnen ermöglichen, politische Konzepte zur Durchführung dieses Übereinkommens auszuarbeiten und umzusetzen.
- (2) Die im Einklang mit diesem Artikel gesammelten Informationen werden, soweit angebracht, aufgeschlüsselt und dazu verwendet, die Umsetzung der Verpflichtungen aus diesem Übereinkommen durch die Vertragsstaaten zu beurteilen und die Hindernisse, denen sich Menschen mit Behinderungen bei der Ausübung ihrer Rechte gegenübersehen, zu ermitteln und anzugehen.“

### **2.1 Menschenrechtliche Indikatorenbildung**

Die gesammelten Daten sollen mithin eine Bewertung der Umsetzung der BRK-Verpflichtungen ermöglichen und geeignete Wege zur effektiven Implementierung der Konventionsrechte aufzeigen.<sup>16</sup> Damit knüpft die BRK explizit an eine Entwicklung an, die sich in den vergangenen Jahrzehnten im Bereich des Menschenrechts-Monitoring auf Ebene der Vereinten Nationen vollzogen hat.<sup>17</sup> So wurden auf Empfehlung des UN-Hochkommissars für Menschenrechte Kriterien und Standards für die Bildung menschenrechtlicher Indikatoren entwickelt.<sup>18</sup> Das spezifische Kennzeichen einer solchen Datenerhebung ist es, dass die Indikatoren in Bezug auf die Vorgaben der

---

<sup>15</sup> Siehe die Statistiken zur sonderpädagogischen Förderung an Schulen unter <http://www.kmk.org/statistik/schule/statistische-veroeffentlichungen/sonderpaedagogische-foerderung-in-schulen.html> (Sept 2017).

<sup>16</sup> Vgl. auch *Wrase*, in: Kuhl/Stanat/Lütje-Klose u. a. (Hrsg.), *Inklusion von Schülerinnen und Schülern mit sonderpädagogischem Förderbedarf in Schulleistungserhebungen*, 2015, S. 41, 49 f.

<sup>17</sup> Siehe bereits in einem frühen Stadium *Green*, *Human Rights Quarterly* 23 (2001), 1062.

<sup>18</sup> *Peters*, *Journal of Disability Policy Studies* 18 (2007), 98; *United Nations*, *International Human Rights Instruments – Report on Indicators for Promoting and Monitoring the Implementation of Human Rights*, 2008; *dass.*, *International Human Rights Instruments – Report on Indicators for Monitoring Compliance with International Human Rights Instruments*, 2006.

menschenrechtlichen Verpflichtungen der Staaten gebildet werden. Das hat zur Konsequenz, dass die gesammelten Daten später wichtige Informationen über den Stand der (Nicht-)Umsetzung der betroffenen Konventionsrechte geben können,<sup>19</sup> was vor allem für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Menschenrechte bedeutsam ist, die – wie das Recht auf inklusive Beschulung – dem Gebot der „progressiven Realisierung“ unterfallen.<sup>20</sup>

Entsprechend den Standards der empirischen Sozialforschung erstellt, ermöglicht die Datenerhebung eine empirisch fundierte und damit evidenzbasierte Bewertung der tatsächlichen Umsetzung menschenrechtlicher Standards in dem jeweiligen Vertragsstaat. Dies stellt einen bedeutsamen Schritt zu einem besseren Monitoring der Implementation menschenrechtlicher Normen dar.<sup>21</sup> In seinem Bericht an den Wirtschafts- und Sozialausschuss der Vereinten Nationen im Jahr 2011 stellt der UN-Hochkommissar für Menschenrechte fest:

“Systematic use of human rights indicators brings greater objectivity and transparency in human rights assessment and makes human rights monitoring more evidence-based. It makes the implementation of human rights more accessible to policymakers and improves effectiveness of the public policies necessary for the realization of human rights. [...] The use of indicators is required by a number of international human rights instruments. International human rights monitoring mechanisms are consistently highlighting the need for State parties to adopt indicators and benchmarks in their reporting and their national strategies and policies necessary for the implementation of human rights [...].”<sup>22</sup>

Natürlich kann sich das Problem stellen, dass die Staaten, die für die Datenerhebung verantwortlich sind, de facto kein wirkliches Interesse daran haben, empirische „Belege“ für eine defizitäre Erfüllung ihrer menschenrechtlichen Verpflichtungen vorzulegen.<sup>23</sup> Doch kann dies für einen hochentwickelten Staat wie Deutschland, der einem hohen Menschenrechtsstandard folgt und insoweit auch ein internationales Vorbild sein will, kein Gesichtspunkt sein, eine entsprechende Datenerhebung – entgegen seiner internationalen Verpflichtungen, und hier speziell aus Art. 31 BRK – zu unterlassen.<sup>24</sup> Vielmehr müssen, wie auch die nationale Monitoring-Stelle zur BRK hervorgehoben hat, zur Erfüllung des Art. 31 BRK umgehend Maßnahmen zur Datenerhebung getroffen werden, die eine möglichst genaue und objektive Einschätzung sowie Bewertung der Implementation der Konventionsrechte ermöglichen.<sup>25</sup> Infolgedessen sind für die Bildung der für die Implementation von Art. 24 BRK relevanten Indikatoren die von den Vereinten Nationen entwickelten Standards zu beachten. Diese sollen im Folgenden dargestellt werden.

---

<sup>19</sup> *Hirschberg*, Menschenrechtsbasierte Datenerhebung – Schlüssel für gute Behindertenpolitik, 2012, 11; *Green*, Human Rights Quarterly 23 (2001), 1062, 1065; vgl. *United Nations*, International Human Rights Instruments – Report on Indicators for Monitoring Compliance with International Human Rights Instruments, 2006, para. 7.

<sup>20</sup> Vgl. *United Nations – Economic and Social Council*, Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights, 2011, para. 8.

<sup>21</sup> Vgl. *United Nations Office of the High Commissioner on Human Rights*, Human Rights Indicators, 2012, 103; *Riedel*, The IBSA Procedure as a Tool of Human Rights Monitoring.

<sup>22</sup> *United Nations – Economic and Social Council*, Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights, 2011, para. 53.

<sup>23</sup> Die Probleme bei den Staatenberichtsverfahren vor dem Ausschuss zur Überwachung des UN-Sozialpaktes werden eindrücklich dargestellt von *Riedel/Arend/Suárez Franco*, Indicators – Benchmarks – Scoping – Assessment, 5 f.

<sup>24</sup> Zu Recht betont hingegen *Riedel*, The IBSA-Procedure as a Tool of Human Rights Monitoring, die Unterstützungsfunktion, die entsprechende Daten und Analysen für „Monitoring-Prozess“, aber auch die Selbstüberprüfung und die Entwicklung effektiver Implementationsprogramme haben können.

<sup>25</sup> *Monitoring-Stelle zur UN-Behindertenrechtskonvention*, Eckpunkte zur Verwirklichung eines inklusiven Bildungssystems (Primarstufe und Sekundarstufen I und II) – Empfehlungen an die Länder, die Kultusministerkonferenz (KMK) und den Bund, 31. März 2011, 10.

## 2.2 Methodische Grundanforderungen

Menschenrechtliche Indikatoren werden von den Vereinten Nationen definiert als „specific information on the state of an object, event, activity or an outcome that can be related to human rights norms and standards [...] and that can be used to assess and monitor the promotion and implementation of human rights“.<sup>26</sup> Diese Bedingung erfüllen Indikatoren, wenn sie auf der Grundlage von oder im Hinblick auf Tatbestandsmerkmale von Menschenrechtsnormen gebildet werden.<sup>27</sup> Das setzt eine genaue Analyse des Normtextes in Bezug auf die sich hieraus ergebenden Verpflichtungen voraus, die ein Vertragsstaat zu erfüllen hat.<sup>28</sup> Nur so ist es auch möglich, die Fortschritte zu messen, die ein Staat in Bezug auf die Implementation eines menschenrechtlichen Standards gemacht hat.<sup>29</sup> Als Ausgangspunkt sind dabei die wesentlichen Gewährleistungen oder Merkmale (*characteristic attributes*) eines Menschenrechts zu bestimmen. Hierbei hat sich erwiesen, dass sich die meisten Menschenrechte in vier solcher Gewährleistungen einteilen lassen.<sup>30</sup> In Bezug auf Art. 24 BRK lassen sich identifizieren: (1.) Der diskriminierungsfreie Zugang von Menschen mit Behinderung zum allgemeinen Bildungssystem, (2.) die inklusive, nicht-diskriminierende Organisation und Ausgestaltung der Bildungseinrichtungen, (3.) die Gewährleistung von Barrierefreiheit und angemessenen Vorkehrungen und (4.) die Gewährleistung der notwendigen (pädagogischen) Unterstützung mit dem Ziel der möglichst vollständigen Inklusion. Die in Art. 24 Abs. 3 und 4 BRK genannten Verpflichtungen konkretisieren beziehungsweise erweitern die genannten zentralen Gewährleistungen und können daher unter die dargestellten vier Punkte subsumiert werden.

Für die zentralen normativen Gewährleistungen des Menschenrechts lassen sich nunmehr einzelne Indikatoren bestimmen, die als beobachtbare (manifeste) Variablen für empirische Studien operationalisiert werden können. Die Indikatoren können quantitativer oder qualitativer Natur sein. Quantitative Indikatoren sind solche, die durch standardisierte Erhebungsmethoden gewonnen werden und sich in Zahlenwerten, Prozentanteilen oder Indexziffern ausdrücken lassen,<sup>31</sup> wie etwa der Anteil von Kindern mit sonderpädagogischem Förderbedarf, die segregiert an speziellen Förderschulen oder integrativ an Regelschulen unterrichtet werden.<sup>32</sup> Qualitative Indikatoren umfassen Informationen, die vor allem in beschreibender oder kategorisierender Weise erhoben werden.<sup>33</sup> Als Beispiele werden von den Vereinten Nationen die Analyse von Gesetzgebungsmaßnahmen sowie rechtlichen und politischen Rahmenbedingungen, die Befragung von Expert/innen und/oder Stakeholdern und auch Fallstudien (*case studies*) genannt.<sup>34</sup> Es wird auch betont, dass

---

<sup>26</sup> *United Nations*, International Human Rights Instruments – Report on Indicators for Monitoring Compliance with International Human Rights Instruments, 2006, para. 7.

<sup>27</sup> *United Nations*, International Human Rights Instruments – Report on Indicators for Promoting and Monitoring the Implementation of Human Rights, 2008, para. 5: “necessary to anchor indicators identified for a human right in the normative content of that right, as enumerated in the relevant articles of the treaties and general comments of the committees”.

<sup>28</sup> *United Nations*, International Human Rights Instruments – Report on Indicators for Monitoring Compliance with International Human Rights Instruments, 2006, para. 14.

<sup>29</sup> *United Nations*, International Human Rights Instruments – Report on Indicators for Promoting and Monitoring the Implementation of Human Rights, 2008, para. 5.

<sup>30</sup> Ebd., para. 7.

<sup>31</sup> *United Nations – Economic and Social Council*, Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights, 2011, para. 3.

<sup>32</sup> Vgl. hierzu die Nachweise bei *Powell/Pfahl*, in: Bauer/Bittlingmayer/Scherr (Hrsg.), Handbuch Bildungs- und Erziehungssoziologie, 2012, S. 721.

<sup>33</sup> *United Nations – Economic and Social Council*, Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights, 2011, para. 3.

<sup>34</sup> *United Nations*, Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights, 2011, 15–19.

qualitative Studien vor allem eine wichtige Hilfe sein können, um die Ergebnisse quantitativer Erhebungen richtig zu interpretieren (oder diese vorzubereiten).<sup>35</sup>

Um eine zutreffende Bewertung der Implementation von Menschenrechten zu ermöglichen, müssen die Indikatoren möglichst eindeutig und präzise definiert sein.<sup>36</sup> Insbesondere sollen Indikatoren für quantitative Erhebungen „relevant, valide und verlässlich“ sein und auf „objektiven“ Informationen und Erhebungsmethoden (*data-generating mechanisms*) beruhen.<sup>37</sup> So haben etwa Riedel et al. in ihrem von der Bundesregierung geförderten IBSA-Projekt zunächst 37 Indikatoren identifiziert, um damit die Realisierung des Rechts auf Nahrung in verschiedenen Ländern zu messen.<sup>38</sup> Entscheidende Bedeutung kommt der angemessenen Kontextualisierung bei der Bildung menschenrechtlicher Indikatoren zu: Diese können und müssen je nach soziokulturellem Kontext unterschiedlich sein und auf die jeweiligen Gegebenheiten in den Vertragsstaaten zugeschnitten werden.<sup>39</sup> Riedel et al. haben daher ihre auf der Grundlage des Art. 11 UN-Sozialpaktes entwickelte Indikatorenliste jeweils mit Expertinnen und Experten aus den untersuchten Ländern diskutiert, getestet und angepasst.<sup>40</sup>

## 2.3 Struktur-Prozess-Outcome-Modell

Zentral ist nach der von den Vereinten Nationen eingesetzten Methodik bei der Bildung von menschenrechtlichen Indikatoren das Struktur-Prozess-Outcome-Modell. Hintergrund ist ein Drei-Schritt-Modell bei der Implementierung von Menschenrechten, das allerdings sehr stark von einem klassischen *top-down*-Ansatz geprägt ist. Danach bedarf es zunächst des *commitments* eines Vertragsstaates, ein bestimmtes Menschenrecht umzusetzen. Dieses kommt nach Auffassung der Vereinten Nationen in der Ratifizierung der entsprechenden Menschenrechtsübereinkommen, einer damit übereinstimmenden nationalen Gesetzgebung und entsprechender Politikziele sowie institutioneller Vorkehrungen zum Ausdruck.<sup>41</sup> Der zweite Schritt sind konkrete Anstrengungen (*efforts*) im Sinne von Interventionen und Umsetzungsmaßnahmen,<sup>42</sup> wie zum Beispiel einzelne Programme, Initiativen oder politische Entscheidungen, etwa der Umwandlung von Förderschulen in ambulant tätige Kompetenzzentren.<sup>43</sup> Aus den *commitments* und *efforts* resultieren bestimmte

---

<sup>35</sup> *United Nations*, International Human Rights Instruments – Report on Indicators for Monitoring Compliance with International Human Rights Instruments, 2006, para. 8; vgl. auch *Li/Earnest*, WZB-Mitteilungen (150) 2015, 30.

<sup>36</sup> Siehe *United Nations*, International Human Rights Instruments – Report on Indicators for Monitoring Compliance with International Human Rights Instruments, 2006, para. 23; *dass.*, International Human Rights Instruments – Report on Indicators for Promoting and Monitoring the Implementation of Human Rights, 2008, para. 12.

<sup>37</sup> *United Nations*, International Human Rights Instruments – Report on Indicators for Monitoring Compliance with International Human Rights Instruments, 2006, para. 26; *dass.*, International Human Rights Instruments – Report on Indicators for Promoting and Monitoring the Implementation of Human Rights, 2008, para. 15.

<sup>38</sup> *Riedel*, Bericht IBSA-Projekt, 2010.

<sup>39</sup> *United Nations*, International Human Rights Instruments – Report on Indicators for Monitoring Compliance with International Human Rights Instruments, 2006, para. 28: “Contextual relevance of indicators”.

<sup>40</sup> Siehe die Beschreibung zur Vorgehensweise bei *Riedel*, Bericht IBSA-Projekt, 2010.

<sup>41</sup> Vgl. *United Nations – Economic and Social Council*, Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights, 2011, 34–35.

<sup>42</sup> Vgl. *United Nations*, Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights, 2011, 36–37.

<sup>43</sup> Hierzu ausführlich *Heimlich*, in: *Heimlich/Kahlert* (Hrsg.), Schule und Unterricht, 2010, S. 80, 92; zum Modell im Bremen siehe § 22 BremSchulG vom 28. Juni 2005 (Brem.GBl. S. 260), zuletzt geändert durch Art. 2 G zur Änd. des PrivatschulG und weiterer schulrechtlicher Gesetze vom 22.7.2014 (Brem.GBl. S. 362).



Ergebnisse der Implementation, die gemessen werden können.<sup>44</sup> Entsprechend diesem Dreischritt unterscheidet die Methodologie der Vereinten Nationen zwischen sogenannten Struktur-, Prozess- und Outcome-Indikatoren:

“Structural indicators reflect the ratification/adoption of legal instruments and existence of basic institutional mechanisms deemed necessary for facilitating realization of the human right concerned. They capture the intent or acceptance of human rights standards by the State in undertaking measures for the realization of the human right concerned. Structural indicators have to focus foremost on the nature of domestic law as relevant to the concerned right – whether it incorporates the international standards – and the institutional mechanisms that promote and protect the standards. Structural indicators also need to look at the policy framework and indicated strategies of the State as relevant to the right. [...]

Process indicators relate State policy instruments to milestones that become outcome indicators, which in turn can be more directly related to the realization of human rights. State policy instruments refer to all such measures including public programmes and specific interventions that a State is willing to take in order to give effect to its intent/acceptance of human rights standards to attain outcomes identified with the realization of a given human right. By defining the process indicators in terms of a concrete cause-and-effect relationship, the accountability of the State to its obligations can be better assessed. At the same time, these indicators help in directly monitoring the progressive fulfillment of the right or the process of protecting the right, as the case may be for the realization of the right concerned. [...]

Outcome indicators capture attainments, individual and collective, that reflect the status of realization of human rights in a given context. It is not only a more direct measure of the realization of a human right but it also reflects the importance of the indicator in assessing the enjoyment of the right.”<sup>45</sup>

Das von den Vereinten Nationen propagierte Struktur-Prozess-Outcome-Modell kann für die Entwicklung von Indikatoren zur Umsetzung des Rechts auf inklusive Beschulung nach Art. 24 BRK in Deutschland angewendet werden, bedarf aber einer Modifikation. So ist es nicht sinnvoll, allein oder primär auf der politischen Ebene, insbesondere der Gesetzgebung in den Bundesländern, anzusetzen. Es gibt Bundesländer wie Schleswig-Holstein, dessen Schulgesetz in verschiedener Hinsicht den Vorgaben des Art. 24 BRK nicht gerecht wird,<sup>46</sup> das aber auf untergesetzlicher Ebene bereits erhebliche Schritte in Richtung der gemeinsamen Beschulung von Kindern mit und ohne Behinderung unternommen hat.<sup>47</sup> In anderen Bundesländern, wie etwa Thüringen, das Schülerinnen und Schülern mit Behinderung sogar einen Individualanspruch auf inklusive Beschulung garantiert (§ 12 Abs. 1 Satz 1 ThürGlG), mangelt es an der effektiven Umsetzung dieser Gewährleistung.<sup>48</sup>

Die Implementationsforschung hat gezeigt, dass die Umsetzung eines politischen Programms nicht hierarchisch – also im Sinne der Vereinten Nationen *top down* –, sondern in „Netzwerkkonfigurationen“ zu denken ist, in denen unterschiedliche Implementationsträger und Akteure mit verschiedenen Einflussmöglichkeiten zusammenwirken.<sup>49</sup> Die jeweiligen strukturellen Voraussetzungen wie rechtliche Vorgaben, *policy*-Programme oder Ressourcenzuweisungen sind unter die-

---

<sup>44</sup> Vgl. *United Nations – Economic and Social Council*, Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights, 2011, para. 37–38.

<sup>45</sup> *United Nations*, International Human Rights Instruments – Report on Indicators for Monitoring Compliance with International Human Rights Instruments, 2006, para. 16–19.

<sup>46</sup> Vgl. *Mißling/Ückert*, Inklusive Bildung: Schulgesetze auf dem Prüfstand, 2014, 22–39.

<sup>47</sup> Vgl. *Blank/Edelstein/Powell*, Schweizerische Zeitschrift für Soziologie 39 (2013), 267, 285–288.

<sup>48</sup> *Wrase*, in: Kuhl/Stanat/Lütje-Klose u. a. (Hrsg.), Inklusion von Schülerinnen und Schülern mit sonderpädagogischem Förderbedarf in Schulleistungserhebungen, 2015, S. 41, 49.

<sup>49</sup> *Mayntz*, in: dies. (Hrsg.), Implementation politischer Programme, 1980, S. 1, 8.

sem Blickwinkel nur Ermöglichungs- und Rahmenbedingungen, die von den Akteuren in der Schulentwicklung genutzt werden (können).<sup>50</sup> Insofern macht es Sinn, die Struktur- und Outcome-Variablen zwar im Blick zu behalten, sich jedoch in erster Linie auf den Prozess zu konzentrieren und hier – anders als im *top-down*-Modell – nicht *allein* auf Ebene der Landespolitik und –gesetzgebung anzusetzen, sondern im Bereich der Schulen als maßgebliche Organisationseinheiten, in denen Inklusion umgesetzt werden muss.

## 2.4 Disaggregation, Vergleichbarkeit und Partizipation

Im Rahmen der von den Vereinten Nationen aufgestellten Anforderungen an die Bildung von menschenrechtlichen Indikatoren wird die disaggregierte Erhebung und Darstellbarkeit von Daten als essentiell angesehen. Art. 31 Abs. 2 BRK schreibt ausdrücklich vor, dass gesammelte Daten, „soweit angebracht“, „disaggregiert“ werden sollen (*shall be disaggregated, as appropriate*). Auch hier ist die amtliche deutsche Übersetzung, die von „aufgeschlüsselt“ spricht, alles andere als präzise. Schließlich verweist die Konvention damit auf bestimmte Grundsätze der Disaggregation, die von den Vereinten Nationen bereits in mehreren Stellungnahmen aufgestellt und anerkannt worden sind.<sup>51</sup> Disaggregation bedeutet hier, dass die Daten so entsprechend bestimmter vulnerabler Personengruppen erhoben und aufgeschlüsselt werden sollen, dass sie unterschiedliche Wirkungen und Betroffenheiten solcher Gruppen aufzeigen (können) mit dem Ziel, Ungleichheiten und (faktische) Diskriminierungen abzubilden.<sup>52</sup> Entsprechend sind daher die Indikatoren festzulegen. So heißt es im Bericht des Hochkommissars für Menschenrechte von 2011:

“It is essential to disaggregate indicators in order to capture existing or potential patterns of discrimination in the enjoyment of rights concerned”.<sup>53</sup>

Solche disaggregierten Daten sind nicht nur für das Menschenrechts-Monitoring von großer Bedeutung. Ihre Verwendung kann auch in Rechtsverfahren entscheidend sein. So hat der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte in seiner grundlegenden Entscheidung *D. H. und andere vs. Tschechische Republik* im Jahr 2007 festgestellt, dass die überproportional hohe Zuweisung von Roma-Kindern an Sonderschulen in Tschechien die Vermutung einer (faktischen) Diskriminierung im Sinne des Art. 14 EMRK begründete, was schließlich zur Feststellung einer Konventionsverletzung durch den Konventionsstaat führte.<sup>54</sup> Ohne entsprechende, nach der ethnischen Zugehörigkeit der Schulkinder aufgeschlüsselte Daten wäre diese Feststellung nicht möglich gewesen. Auch im deutschen Kontext geben bisherige Studien Hinweise darauf, dass bestimmte Gruppen

---

<sup>50</sup> Vgl. zur Entwicklung der integrativen Beschulung von Kindern mit Behinderungen in Schleswig-Holstein und Bayern *Blank/Edelstein/Powell*, Schweizerische Zeitschrift für Soziologie 39 (2013), 267, 285–288.

<sup>51</sup> Siehe *United Nations*, International Human Rights Instruments – Report on Indicators for Monitoring Compliance with International Human Rights Instruments, 2006, para. 22; *dass.*, International Human Rights Instruments – Report on Indicators for Promoting and Monitoring the Implementation of Human Rights, 2008, para. 7; *United Nations – Economic and Social Council*, Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights, 2011, para. 13; ausführlich auch *United Nations Office of the High Commissioner on Human Rights*, Human Rights Indicators, 2012, 68–70.

<sup>52</sup> *United Nations*, International Human Rights Instruments – Report on Indicators for Monitoring Compliance with International Human Rights Instruments, 2006, para. 21; *dass.*, International Human Rights Instruments – Report on Indicators for Promoting and Monitoring the Implementation of Human Rights, 2008, 10.

<sup>53</sup> *United Nations – Economic and Social Council*, Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights, 2011, para. 13.

<sup>54</sup> European Court of Human Rights, *D.H. and others v. Czech Republic*, no. 57325/00, 13. November 2007.

von Maßnahmen schulischer Sonderbehandlung besonders betroffen sind.<sup>55</sup> Welches die relevanten Merkmale sind, nach denen Indikatoren mit Blick auf besonders betroffene Personengruppen aufgeschlüsselt werden sollen, ist mit Blick auf die in den Menschenrechtskonventionen verankerten Diskriminierungsverbote sowie den jeweiligen nationalen Kontext zu bestimmen.<sup>56</sup> Im Rahmen der empirischen Bildungsforschung haben sich insbesondere die Merkmale der sozialen und ethnischen Herkunft und des Geschlechts als bedeutsam erwiesen.<sup>57</sup> Im Zusammenhang mit dem Merkmal der „Behinderung“ rücken hier insbesondere intersektionale Betroffenheiten und Diskriminierungen in den Fokus.<sup>58</sup>

Das Erfordernis der Vergleichbarkeit (*comparability*) fordert, Daten so zu erheben, dass sie – insbesondere mit Blick auf die progressive Verwirklichung von wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechten – mit der Entwicklung in anderen Regionen und Ländern verglichen werden können. Gerade mit Blick auf die Zuständigkeit der Bundesländer im Bereich der Schulpolitik ist der Vergleich zwischen den Bundesländern bei der Verwirklichung des Rechts auf inklusive Beschulung aus Art. 24 BRK wichtig. Eine rein bundesweite (Stichproben-)Erhebung würde valide Aussagen über den Implementationsstand nicht zulassen, da es keine deutschlandweite, sondern nur eine länderspezifische Umsetzung gibt. Die wesentlichen politischen und rechtlichen Rahmenbedingungen, die nach der UN-Systematik durch Strukturindikatoren (s. o.) erfasst werden sollen, differieren zwischen den Bundesländern. Andererseits ermöglicht die (Mit-)Erfassung solcher Strukturfaktoren auf Schulebene, wie sie vorliegend verfolgt wird, auch andere relevante Zuordnungen wie etwa zwischen Stadt und Land, strukturstarken und -schwachen Regionen etc.<sup>59</sup> Ebenso ist natürlich die internationale Vergleichbarkeit zu gewährleisten.<sup>60</sup>

Großen Wert legen die UN-Standards auf ein partizipatives Vorgehen bei der Entwicklung der relevanten Indikatoren. Nicht nur sind Expert/innen aus der Wissenschaft, Politik und Verwaltungspraxis zu konsultieren. Vielmehr müssen die betroffenen und besonders vulnerablen Gruppen ausreichend angehört und in den (Forschungs-)Prozess effektiv einbezogen werden (vgl. auch Art. 4 Abs. 3 und Art. 33 Abs. 3 BRK).<sup>61</sup> Neben relevanten Menschenrechtsorganisationen und NGOs sind dies vor allem die Verbände in Deutschland, die Menschen mit Behinderungen und ihre spezifischen Anliegen vertreten.

### 3. Die Anforderungen aus der BRK im Einzelnen

In der folgenden Darstellung werden die einzelnen rechtlichen Anforderungen aus Art. 24 BRK, die in menschenrechtliche Indikatoren übersetzt werden sollen, anhand der identifizierten, vier

---

<sup>55</sup> Vgl. etwa Pfahl, Techniken der Behinderung, 2010; Kottmann, Selektion in die Sonderschule, 2006 jeweils m. w. N.

<sup>56</sup> United Nations, International Human Rights Instruments – Report on Indicators for Monitoring Compliance with International Human Rights Instruments, 2006, para. 21; dass., International Human Rights Instruments – Report on Indicators for Promoting and Monitoring the Implementation of Human Rights, 2008, para. 10.

<sup>57</sup> Zusammenfassend Brake/Büchner, Bildung und soziale Ungleichheit, 2012.

<sup>58</sup> Instrukтив zu dem auf Crenshaw zurückgehenden Konzept der Intersektionalität im Rahmen des Antidiskriminierungsrechts Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz (AGG), 2007, § 4 Rn. 3–8.

<sup>59</sup> Auch können die Bedingungen, etwa die Ressourcenausstattungen, gerade in den Flächenländern zwischen den Kommunen als Schulträgern erheblich differieren.

<sup>60</sup> Vgl. etwa Powell/Pfahl, in: Bauer/Bittlingmayer/Scherr (Hrsg.), Handbuch Bildungs- und Erziehungssoziologie, 2012, S. 721, 725–727.

<sup>61</sup> Vgl. United Nations, International Human Rights Instruments – Report on Indicators for Promoting and Monitoring the Implementation of Human Rights, 2008, para. 11.

zentralen Gewährleistungen dargestellt und erläutert. Diese umfassen – wie oben unter 1.2.2 ausgeführt – (1.) den diskriminierungsfreien Zugang von Menschen mit Behinderung zum allgemeinen Bildungssystem, (2.) die inklusive, nicht-diskriminierende Organisation und Ausgestaltung der Bildungseinrichtungen, (3.) die Gewährleistung von Barrierefreiheit und angemessenen Vorkehrungen und (4.) die Gewährleistung der notwendigen (pädagogischen) Unterstützung. Bei den notwendigen rechtlichen Konkretisierungen werden die bestehende Literatur und Rechtsprechung sowie die Stellungnahmen der Monitoring-Stelle des Deutschen Instituts für Menschenrechte als auch die *General Comments* des zuständigen UN-Fachausschusses für die Rechte von Menschen mit Behinderungen nach Art. 34 BRK berücksichtigt, denen das Bundesverfassungsgericht zwar keine Verbindlichkeit, aber doch *prima facie* „erhebliches Gewicht“ für die Auslegung der BRK zugesprochen hat.<sup>62</sup>

### 3.1 Diskriminierungsfreier Zugang zum allgemeinen Bildungssystem

Der normative Kern des Art. 24 BRK besteht in dem Recht von Menschen mit Behinderung auf gleichberechtigten und diskriminierungsfreien Zugang zum allgemeinen Bildungssystem, sprich – in dem hier behandelten Zusammenhang – den Regelschulen. Menschen dürfen „nicht aufgrund von Behinderung vom allgemeinen Bildungssystem ausgeschlossen werden“, speziell dürfen „Kinder mit Behinderungen nicht aufgrund von Behinderung vom unentgeltlichen und obligatorischen Grundschulunterricht und vom Besuch weiterführenden Schulen ausgeschlossen werden“ (Art. 24 Abs. 2 lit. a). Sie müssen vielmehr „gleichberechtigt mit anderen in der Gemeinschaft, in der sie leben, Zugang zu einem inklusiven, hochwertigen und unentgeltlichen Unterricht an Grundschulen und weiterführenden Schulen“ erhalten (Art. 24 Abs. 2 lit. b).

Daraus folgt, dass jedes Kind mit Behinderung einen Anspruch darauf hat, in einer wohnortnahen Schule gemeinsam mit anderen Kindern ohne Behinderung unterrichtet zu werden.<sup>63</sup> Wie an anderer Stelle ausführlich dargelegt wurde,<sup>64</sup> reicht es zur Erfüllung dieser Verpflichtung nicht aus, dass die gemeinsame Beschulung von Kindern mit und ohne besonderen Förderbedarf zum Regelfall wird. Vielmehr müssen Fälle einer gesonderten Beschulung auf besondere Ausnahmen begrenzt bleiben und detailliert begründet werden. Es muss genau geprüft werden, ob auch unter Bereitstellung angemessener Vorkehrungen an den Regelschulen eine integrative beziehungsweise inklusive Beschulung nicht möglich sein soll. Der Staat, d. h. die Schulbehörden tragen hierfür die Darlegungs- und Begründungslast.<sup>65</sup>

Für die Regelschulen bedeutet die Umsetzung des Art. 24 BRK die Umstellung auf Arbeits- und Organisationsformen inklusiver Beschulung. Dabei muss nicht jede Regelschule Vorkehrungen für die Aufnahme von Schülern mit jeder denkbaren Art von Behinderung treffen. Dies wäre weder sinnvoll, noch wird dies von der BRK gefordert. Art. 24 Abs. 2 BRK enthält nur das Recht

---

<sup>62</sup> „Den Äußerungen des für die Abgabe solcher Stellungnahmen zuständigen Ausschusses zur Auslegung eines Menschenrechtsabkommens kommt erhebliches Gewicht zu, sie sind aber für internationale und nationale Gerichte nicht völkerrechtlich verbindlich. [...] Bei der Vertragsauslegung sollte sich ein nationales Gericht aber mit den Auffassungen eines zuständigen internationalen Vertragsorgans in gutem Glauben argumentativ auseinandersetzen; es muss sie aber nicht übernehmen“; BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 26. Juli 2016 – 1 BvL 8/15 –, juris, Rn. 90.

<sup>63</sup> Siehe *Monitoring-Stelle zur UN-Behindertenrechtskonvention*, in: Moser (Hrsg.), *Die inklusive Schule*, 2011, S. 18 f., 14 f.; *UN CRPD Committee*, Draft General Comment no. 4 Article 24. The right to inclusive education, 2016, para. 27.

<sup>64</sup> *Siehr/Wrase*, RdJB 2014 (62), 161.

<sup>65</sup> Im Einzelnen dazu *dies.*, RdJB 2014 (62), 178–180.

jedes Kindes mit Behinderungen, an einer wohnortnahen Regelschule unterrichtet zu werden („in der Gemeinschaft, in der sie leben“; vgl. auch Art. 19 BRK). Dies stellt insbesondere die Schulplanung der Städte, Gemeinden und Landkreise vor die Aufgabe, ein entsprechendes Angebot in einer für alle Schüler/innen erreichbaren Nähe sicherzustellen.<sup>66</sup>

Auch ein Vorbehalt bereits vorhandener Ressourcen an den Regelschulen ist mit dem Recht auf inklusive Beschulung nicht vereinbar. Schließlich verlangt Art. 24 Abs. 2 BRK gerade, diese Ressourcen an den Regelschulen zur Verfügung zu stellen.<sup>67</sup> Dieses zu gewährleisten, sind die Vertragsstaaten nach Art. 4 Abs. 1 und 2 BRK verpflichtet, und zwar selbst dann, wenn man den allgemeinen Ressourcenvorbehalt des Art. 4 Abs. 2 auf Art. 24 BRK anwendbar enthält.<sup>68</sup> Denn dieser bezieht sich auf die „verfügbaren Mittel“ des Vertragsstaats allgemein und nicht auf die Einzelschule. Die vorhandenen Ressourcen von den Förderschulen an die allgemeinen Schulen umzuleiten und für notwendige Transfer- und Umstellungskosten sowie einen gewissen Mehrbedarf aufzukommen, übersteigt nicht die für die Bundesrepublik und die Bundesländer verfügbaren Mittel zur Umsetzung ihrer völkerrechtlichen Verpflichtung.<sup>69</sup>

### 3.2 Inklusive Organisation und Ausgestaltung des Unterrichts und schulischen Umfelds

Die Beschulung von Kindern mit Behinderung an den Regelschulen muss an den Leitzielen der möglichst „vollständigen Inklusion“ (Art. 24 Abs. 2 lit. e BRK: *consisten with the goal of full inclusion*) und der „vollen und gleichberechtigten Teilhabe“ (Art. 24 Abs. 3 BRK) ausgerichtet sein. Der gemeinsame Unterricht von Kindern mit und ohne besonderen Förderbedarf muss der Regelfall sein.<sup>70</sup> Entsprechend sind Vorkehrungen dafür zu treffen, dass eine Separation aufgrund der Behinderung, die nicht pädagogisch notwendig ist, unterbleibt, beziehungsweise dass solche Separationen auf ein Minimum reduziert werden.

Art. 24 Abs. 2 und 3 BRK geht davon aus, dass Kinder mit Behinderungen die notwendige (sonder-) pädagogische und sonstige Unterstützung im Rahmen des allgemeinen Unterrichts und im normalen Schulumfeld mit den anderen Kindern erhalten. Das stellt zunächst Anforderungen an die Organisationsform des inklusiven Unterrichts.<sup>71</sup> Grundsätzlich separierende Organisationsformen der sonderpädagogischen Förderung wie Sonder-, Förder- oder Kooperationsklassen erfüllen die Vorgaben des Art. 24 Abs. 1, 2 BRK nicht, da sie nicht am Ziel der möglichst weitgehenden Inklusion ausgerichtet sind.<sup>72</sup> Grundsätzlich muss die Förderung – ähnlich dem US-amerikanischen Rechtsgrundsatz des *least restrictive environment*<sup>73</sup> – so gestaltet sein, dass dem Recht des Kindes auf inklusiven Unterricht möglichst weitgehend entsprochen wird. Der inklusive Unterricht kann schulorganisatorisch etwa durch Einrichtung von Integrationsklassen oder integrativen Regelklassen gewährleistet werden, in denen eine bestimmte Zahl von Kindern mit einer Behinderung (in der Regel maximal drei bis fünf) gemeinsam mit Kindern ohne besonderen Förderbe-

---

<sup>66</sup> Vgl. *UN CRPD Committee*, Draft General Comment no. 4 Article 24. The right to inclusive education, 2016, para. 21, 27.

<sup>67</sup> Vgl. *Monitoring-Stelle zur UN-Behindertenrechtskonvention*, in: Moser (Hrsg.), *Die inklusive Schule*, 2011, S. 18 f., 15.

<sup>68</sup> Vgl. *Degener*, KJ 45 (2012), 405, 417 f.

<sup>69</sup> Ausführlich *Siehr/Wrase*, RdJB 2014 (62), 180 f.; *dies.*, KJ 45 (2012), 405, 41 f.

<sup>70</sup> Vgl. *Monitoring-Stelle zur UN-Behindertenrechtskonvention*, in: Moser (Hrsg.), *Die inklusive Schule*, 2011, S. 18 f., 14.

<sup>71</sup> Vgl. *UN CRPD Committee*, Draft General Comment no. 4 Article 24. The right to inclusive education, 2016, para. 20–21.

<sup>72</sup> Ausführlich *Wrase*, in: Kuhl/Stanat/Lütje-Klose u. a. (Hrsg.), *Inklusion von Schülerinnen und Schülern mit sonderpädagogischem Förderbedarf in Schulleistungserhebungen*, 2015, S. 41, 58 f.

<sup>73</sup> Siehe *Individuals with Disabilities Education Act*, IDEA § 612 (a) (5); dazu *Yell*, *Journal of Special Education* 28 (1995), 389.

darf unterrichtet werden.<sup>74</sup> Im Rahmen des inklusiven Unterrichts müssen auch Vorkehrungen für die zieldifferente Förderung getroffen werden, um dem gegebenenfalls abweichenden Lern- und Entwicklungsniveau der betroffenen Schüler Rechnung zu tragen.<sup>75</sup> Dagegen wird bei der Einzelintegration nur ein Kind mit sonderpädagogischem Förderbedarf in eine Klasse der allgemeinen Schule aufgenommen. In diesen Fällen sind die verfügbaren Unterstützungsleistungen innerhalb des allgemeinen Unterrichts so zu gestalten, dass dem Kind eine möglichst gleichberechtigte Teilhabe an den Unterrichtsinhalten und dem sozialen Leben der Klassengemeinschaft ermöglicht wird.<sup>76</sup> Allerdings treten die genannten Idealtypen von Organisationsformen in der Praxis häufig nicht in Reinform, sondern in Mischformen auf, die bildlich auf einem Kontinuum zwischen der Einzelintegration in der Regelklasse bis hin zur Unterrichtung von bis zu fünf Kindern mit sonderpädagogischem Förderbedarf in einer Integrationsklasse oder integrativen Regelklasse reichen. Es ist daher notwendig, die Organisationsform und Ausgestaltung des gemeinsamen Unterrichts möglichst genau auszuleuchten, um beurteilen zu können, ob sie den Vorgaben der möglichst inklusiven Beschulung nach Art. 24 BRK entspricht.<sup>77</sup>

### 3.3 Umsetzung von Bildungszielen in den pädagogischen Konzepten der Regelschulen

Häufig übersehen wird, dass Art. 24 BRK auch bestimmte Bildungsziele vorgibt, die im Rahmen der Unterrichts- und Schulorganisation sowie der Ausgestaltung des Lernumfelds insgesamt zu beachten sind. Sie sind entsprechend, etwa durch entsprechende Leitbilder und schulorganisatorische Maßnahmen umzusetzen.<sup>78</sup> Im Vordergrund stehen dabei nach Art. 24 Abs. 1 BRK

- das Bewusstsein der Würde und das Selbstwertgefühl des Menschen voll zur Entfaltung zu bringen – *Empowerment* (lit. a),
- die Achtung vor den Menschenrechten und der menschlichen Vielfalt zu stärken – *Menschenrechtsbildung* (lit. a),
- die Persönlichkeit, Begabung und die Kreativität von Menschen mit Behinderung zur Entfaltung zu bringen – *Persönlichkeitsentfaltung* (lit. b) sowie
- Menschen mit Behinderung zu einer gleichberechtigten Teilhabe an der Gesellschaft zu befähigen – *soziale Teilhabe* (lit. c).

Insbesondere zum Aspekt der sozialen Teilhabe zählt auch das in Art. 24 Abs. 3 Satz 1 BRK verankerte Ziel der inklusiven Bildung, Menschen mit Behinderung die Aneignung „lebenspraktischer Fertigkeiten und sozialer Kompetenzen“ zu ermöglichen. Hierfür sind die im Folgenden erörterten Ansprüche auf angemessene Vorkehrungen und die erforderliche (sonder-)pädagogische Unterstützung essentiell.

---

<sup>74</sup> Vgl. Heimlich, in: Heimlich/Kahlert (Hrsg.), Schule und Unterricht, 2010, S. 80, 99–102.

<sup>75</sup> Vgl. Monitoring-Stelle zur UN-Behindertenrechtskonvention, in: Moser (Hrsg.), Die inklusive Schule, 2011, S. 17 ff.

<sup>76</sup> Vgl. Heimlich, in: Heimlich/Kahlert (Hrsg.), Schule und Unterricht, 2010, S. 80, 99 f.

<sup>77</sup> Vgl. auch Gresch/Piezunka, in: Kuhl/Stanat/Lütje-Klose u. a. (Hrsg.), Inklusion von Schülerinnen und Schülern mit sonderpädagogischem Förderbedarf in Schulleistungserhebungen, 2015, S. 181, 200.

<sup>78</sup> Einem solchen prozessorientierten Ansatz folgt auch der „Index für Inklusion“, Booth/Ainscow, Index for inclusion, 2011.

### 3.4 Barrierefreiheit und (individuell) angemessene Vorkehrungen

Wesentliche Voraussetzung für das Gelingen der Inklusion ist die effektive Gewährleistung angemessener Vorkehrungen (*reasonable accomodation*). In diesem Zusammenhang sind die Realisierung von Barrierefreiheit, das Bereitstellen von persönlicher Assistenz und der Anspruch auf Nachteilsausgleiche zu nennen. Dabei bezieht sich Barrierefreiheit nicht nur auf Gebäude, sondern auch auf Kommunikationsformen.

Art. 24 Abs. 2 lit. c BRK schreibt vor, dass „angemessene Vorkehrungen für die Bedürfnisse des Einzelnen getroffen werden“. Nach der Legaldefinition in Art. 2 BRK sind angemessene Vorkehrungen „notwendige und geeignete Änderungen und Anpassungen, die keine unverhältnismäßige oder unbillige Belastung darstellen und die, wenn sie in einem bestimmten Fall erforderlich sind, vorgenommen werden [müssen], um zu gewährleisten, dass Menschen mit Behinderungen gleichberechtigt mit anderen alle Menschenrechte und Grundfreiheiten [vorliegend das Recht auf Bildung, MW] genießen und ausüben können“. Wichtig ist, dass die ungerechtfertigte Versagung angemessener Vorkehrungen nach Art. 2 BRK einen Verstoß gegen das Diskriminierungsverbot des Art. 5 BRK darstellt.<sup>79</sup>

Unter angemessene Vorkehrungen fällt Barrierefreiheit, die in Art. 9 BRK teilweise eine genauere Ausgestaltung erfahren hat. Barrierefreiheit bezeichnet eine Gestaltung der baulichen Umwelt sowie von Informationsangeboten, Kommunikationsformen usw. dergestalt, dass sie von Menschen mit Behinderungen ohne zusätzliche Einschränkungen genutzt und wahrgenommen werden können. Art. 9 BRK enthält hierfür, teilweise speziell auch mit Blick auf die Schule, konkretisierende Maßgaben. So müssen Zugangshindernisse und Barrieren in den schulischen Gebäuden und auf dem Schulgelände beseitigt werden (Abs. 1 S. 2 lit. a). Informations-, Kommunikationsmittel und andere Dienste sollen angepasst (Abs. 1 S. 2 lit. b) sowie behinderungsgerechte Beschilderungen angebracht werden (Abs. 2 lit. d). Auch kann eine Assistenz oder sonstige Unterstützung erforderlich sein (Abs. 2 lit. e, f). Besonders hervorzuheben ist auch die Bereitstellung von Informations- und Kommunikationshilfsmitteln (vgl. Abs. 2 lit. g, f) wie Lesegeräte für Kinder mit Sehbehinderungen oder Punktschrift-Tastaturen und -anzeigen für Blinde. § 4 BBG<sup>80</sup> enthält eine auch in diesem Zusammenhang hilfreiche Definition von Barrierefreiheit:

„Barrierefrei sind bauliche und sonstige Anlagen, Verkehrsmittel, technische Gebrauchsgegenstände, Systeme der Informationsverarbeitung, akustische und visuelle Informationsquellen und Kommunikationseinrichtungen sowie andere gestaltete Lebensbereiche, wenn sie für behinderte Menschen in der allgemein üblichen Weise, ohne besondere Erschwernis und grundsätzlich ohne fremde Hilfe zugänglich und nutzbar sind.“

Welche Anpassungen danach im schulischen Umfeld erforderlich sind, lässt sich nur mit Blick auf einzelne Behinderungsformen beantworten, für welche die Schule ausgerichtet ist. Für körperlich behinderte Kinder kann es ausreichen, die barrierefreie Zugänglichkeit der Schuleinrichtungen durch den Einbau von Rampen, elektronischen Türöffnern und Aufzügen zu gewährleisten. Für sehbehinderte oder blinde Kinder müssen gegebenenfalls entsprechende Schwellen vorgesehen werden, die ihre Orientierung im Gebäude ermöglichen, und Unterrichtsmaterialien in vergrößerter Form oder auch in Blindenschrift zu Verfügung gestellt werden. Für hörbeeinträchtigte Schülerinnen und Schüler wiederum müssen Unterrichtsinhalte visualisiert werden, während für

---

<sup>79</sup> Vgl. Aichele, Barrieren im Einzelfall überwinden: Angemessene Vorkehrungen gesetzlich verankern, <sup>2</sup>2012, 2.

<sup>80</sup> Behindertengleichstellungsgesetz vom 27. April 2002 (BGBl. I S. 1467, 1468), das zuletzt durch Artikel 12 des Gesetzes vom 19. Dezember 2007 (BGBl. I S. 3024) geändert worden ist.

geistig beeinträchtigte Kinder vereinfachte, d. h. ihren Wahrnehmungsfähigkeiten angepasste Darstellungsformen von Inhalten vorzusehen sind (z. B. in „einfacher Sprache“).

Art. 24 Abs. 3 Satz 2 lit. a bis c BRK enthält in diesem Zusammenhang konkrete Vorgaben für einzelne Formen von Behinderungen. Wichtig ist hier der kontextuelle Zusammenhang mit dem Erwerb „lebenspraktischer Fertigkeiten“ und „sozialer Kompetenzen“ in Art. 24 Abs. 3 Satz 1 BRK. Es geht darum, dass die Kinder den Umgang mit Brailleschrift und Gebärdensprache etc. erlernen (können) und auch ihr schulisches Umfeld, insbesondere das Lehrpersonal, auf die entsprechenden Kommunikationsformen eingestellt und im Umgang damit kompetent ist. Denn nur so kann eine gleichberechtigte soziale Teilhabe gewährleistet werden.

Angemessene Vorkehrungen und Barrierefreiheit sind danach keine sich ausschließenden oder streng gegeneinander abgrenzbare Kategorien. Während die Barrierefreiheit den Blick auf das (schulische) Umfeld lenkt und danach allgemein (oder in Bezug auf bestimmte typisierbare Behinderungsformen) fragt, welche Hindernisse sich hier für die Zugänglichkeit oder Kommunikation für Menschen mit Behinderung finden, wendet das Konzept der „angemessenen Vorkehrungen“ den Blick auf die einzelne Person mit Behinderung und deren spezielle Bedürfnisse.<sup>81</sup> Um es an einem einfachen Beispiel deutlich zu machen: Die nicht barrierefreie Zugänglichkeit von Unterrichtsräumen kann ein Schüler, der aufgrund einer Behinderung im Rollstuhl sitzt, als Versagung angemessener Vorkehrungen rügen, wenn und soweit die Herstellung einer barrierefreien Zugänglichkeit der Räume, sprich: die allgemeine Barrierefreiheit für Rollstuhlfahrer – etwa durch Einbau von Rampen und eines Lifts – mit verhältnismäßigem Mittelaufwand gewährleistet werden kann.

Darüber hinaus sind hier die besonderen lebenspraktischen Bedürfnisse des Kindes in den Blick zu nehmen. So kann insbesondere eine Assistenz für das Kind oder die Unterstützung durch einen Schul- beziehungsweise Integrationshelfer erforderlich sein. Das sind Personen, die Schülerinnen und Schüler mit Behinderung, für die ein bestimmter Betreuungsbedarf besteht, während der Schulzeit für unterstützende Tätigkeiten zur Verfügung gestellt werden. Ihr Aufgabenbereich kann von einer Begleitung und Unterstützung auf dem Schulweg oder nur bei bestimmten körperlichen Verrichtungen (z. B. im Sportunterricht) über eine Blindenassistenz bis hin zu einer vollumfänglichen (Unterrichts-)Betreuung etwa eines Kindes mit einer geistigen Einschränkung, reichen.<sup>82</sup> Schul- oder Integrationshelfer können als Hilfspersonal vom Schulträger oder auch von der Sozialhilfe bereitgestellt werden.<sup>83</sup> In aller Regel erfolgt die Gewährung aber nicht durch den

---

<sup>81</sup> Instrukтив *Aichele*, Barrieren im Einzelfall überwinden: Angemessene Vorkehrungen gesetzlich verankern,<sup>2</sup> 2012, 2: „Während die Anforderungen an Barrierefreiheit abstrakt-generell ausgerichtet sind, beziehen sich angemessene Vorkehrungen auf konkrete, individuelle Situationen. Bei der Barrierefreiheit geht es also darum, Barrieren in einer Vielzahl von Fällen zu vermeiden, während angemessene Vorkehrungen darauf ausgerichtet sind, Barrieren ‚nur‘ in einem Einzelfall zu überwinden und erkennbare situative Hindernisse nur in Bezug auf eine bestimmte Person aus dem Weg zu räumen.“

<sup>82</sup> So umschreibt das LSG Baden-Württemberg den Anspruch eines Kindes mit Triesomie 21 auf Unterstützung von 17 Stunden und 15 Minuten wöchentlich wie folgt: „Die Antragstellerin benötigt [...] Hilfen im Sinne einer Aktivierung hinsichtlich der Teilnahme am Unterricht, die in einem kurzen körperlichen Kontakt bestehen, um die Aufmerksamkeit zu lenken und ggf. aus einer Wiederholung der Arbeitsanweisung. Anderenfalls führt ihre Behinderung dazu, dass sie Arbeitsanweisungen verpasst, am Unterricht nicht teilnimmt und stereotypische Verhaltensweisen umsetzt. Zudem besteht Bedarf an einer Betreuung im allgemeinen Schulalltag, so z. B. beim Essen, Toilettengang, Kleidungswechsel, Sport- und Schwimmunterricht. In den Pausen muss gewährleistet werden, dass die Antragstellerin in die Klassen/Schulgemeinschaft integriert bleibt und nicht unkontrolliert das Schulgelände verlässt.“ (LSB Baden-Württemberg, Beschluss vom 7.11.2012 – L 7 SO 4186/12 ER-B –, juris).

<sup>83</sup> Ausführlich *Reimann*, Die Sicherstellung des Schulbesuchs behinderter Kinder mit Mitteln des Schul- und Sozialrechts, 2007, 223.



Schulträger selbst, sondern rehabilitationsrechtlich als Eingliederungshilfe über die Jugend- bzw. Sozialämter nach § 35a ff. SGB VIII bzw. § 54 ff. SGB XII. Hier sind verschiedene Aspekte von Bedeutung wie – je nach erforderlicher Unterstützungstätigkeit – die ausreichende Qualifikation<sup>84</sup>, die personale Kontinuität und Verlässlichkeit sowie die angemessene Abstimmung mit dem schulischen und privaten Umfeld des Kindes.

Nicht zuletzt haben Kinder mit Behinderungen, die sie in ihrer Leistungsfähigkeit im Vergleich mit anderen Schülerinnen und Schülern einschränken, Anspruch auf sogenannte Nachteilsausgleiche als angemessene Vorkehrungen im Sinne des Art. 24 Abs. 2 lit. c BRK. Dies bedeutet konkret, dass die Behinderung des Kindes bei der Gestaltung der Prüfung und der Bewertung seiner Leistungen angemessen berücksichtigt und durch besondere Adaptionen, wie z. B. Schreibverlängerung, Schreibhilfe, Benutzung eines speziellen PCs oder Schreibgeräts, Ruhepausen usw., auch der Veränderung inhaltlicher Anforderungen Rechnung getragen wird.<sup>85</sup>

### 3.5 (Sonder-)Pädagogische Unterstützung im inklusiven Lernumfeld

Nach Art. 24 Abs. 1 lit. d und e BRK haben Menschen mit Behinderung das Recht darauf, dass ihnen „innerhalb des allgemeinen Bildungssystems die notwendige Unterstützung“ zuteil wird, „um ihre erfolgreiche Bildung zu ermöglichen“ (*to facilitate their effective education*). Es müssen „wirksame, individuell angepasste Unterstützungsmaßnahmen in einem Umfeld, das die bestmögliche schulische und soziale Entwicklung gestattet, angeboten werden“ und zwar „in Übereinstimmung mit dem Ziel der vollständigen Inklusion“ (*consistent with the goal of full inclusion*).

Entsprechend dem in Art. 1 BRK genannten Zweck der Konvention, den vollen und gleichberechtigten Genuss aller Rechte von Menschen mit Behinderungen und ihre gesellschaftliche Teilhabe zu fördern, wäre es nicht zulässig, die Umsetzung von Konventionsrechten als Begründung für rechtliche oder tatsächliche Verschlechterungen anzuführen. Dieser Grundsatz ist auch in Art. 4 Abs. 4 Satz 2 BRK (Verschlechterungsverbot) verankert. Daraus kann – wie dies bereits 1993 Füssel und Kretschmann aus dem Verfassungsrecht überzeugend dargelegt haben<sup>86</sup> – ein Anspruch auf ein dem (bisherigen) Niveau der Förderschule gleichwertiges Angebot an (sonder-)pädagogischer Unterstützung an den Regelschulen hergeleitet werden (Prinzip der äquivalenten sonderpädagogischen Förderung).<sup>87</sup> Hier kann die Betrachtung unterschiedlicher Dimensionen integrativer Beschulung wie Organisations- und Unterrichtsformen, verfügbare Ressourcen, Qualifizierung des Lehrpersonals und Einstellungen<sup>88</sup> im Vergleich mit den Bedingungen an Sonder- und Förderschulen aufschlussreiche Informationen liefern. So wäre es möglich, im Sinne von Art. 31 Abs. 1, 2 BRK zu prüfen, ob der Grundsatz der äquivalenten inklusiven Förderung angemessen umgesetzt wird oder sich die individuelle sonderpädagogische Unterstützung der Schülerinnen und Schüler – entgegen Art. 24 Abs. 2 lit. d, e BRK – im inklusiven Bereich verschlechtert. Wenn etwa für

---

<sup>84</sup> So nahm das LSG Baden-Württemberg in seinem in Anm. 93 angeführten Beschluss ausdrücklich „einen Anspruch auf Bewilligung von Hilfen zu einer angemessenen Schulbildung im Sinne eines pädagogisch qualifizierten Schulbegleiters/einer pädagogisch qualifizierten Schulbegleiterin“ an.

<sup>85</sup> Ausführlich (zur bisherigen Rechtsprechung vor Inkrafttreten der BRK) Marwege, RdJB 57 (2009), 229.

<sup>86</sup> Füssel/Kretschmann, Gemeinsamer Unterricht für behinderte und nichtbehinderte Kinder, 1993, 47 f.

<sup>87</sup> Vgl. Siehr/Wrase, RdJB 2014 (62), 181; Wrase, in: Kuhl/Stanat/Lütje-Klose u. a. (Hrsg.), Inklusion von Schülerinnen und Schülern mit sonderpädagogischem Förderbedarf in Schulleistungserhebungen, 2015, S. 41, 59.

<sup>88</sup> Vgl. Gresch/Piezunka/Solga, Eine Ergänzungsstichprobe von Integrationsschülerinnen und -schülern im Rahmen des Nationalen Bildungspanels: Möglichkeiten und Perspektiven, 2014, 41–47.

Kinder mit Sehbehinderungen an Förderschulen umgerechnet jeweils acht Lehrerstunden zur Verfügung stehen, so läge ein Verstoß gegen Art. 24 Abs. 1 lit. d und e BRK in Verbindung mit dem Verschlechterungsverbot vor, wenn die entsprechende Stundenzahl für die Unterstützung an Regelschulen tatsächlich signifikant geringer ausfallen würde.

Die Verwirklichung des Förderanspruchs aus Art. 24 Abs. 2 lit. d, e BRK setzt voraus, dass die individuellen Bedürfnisse des Kindes möglichst genau ermittelt werden. Hierfür muss ein Verfahren gewährleistet sein, das einerseits eine verlässliche und dem Einzelfall angemessene Ermittlung der Bedarfe sicherstellt, andererseits aber nicht zu Diskriminierungen und Stigmatisierungen der betroffenen Schüler führt.<sup>89</sup> Soweit auf ein förmliches Feststellungsverfahren verzichtet wird, muss die Zuweisung der besonderen pädagogischen Unterstützung so ausgestaltet sein, dass Kinder mit Behinderung diese entsprechend ihrer Bedürfnisse effektiv erhalten. Dies kann durch die methodisch angeleitete, pädagogisch kompetente Ausarbeitung individueller Förderpläne geschehen. Hierfür müssen entsprechende Vorkehrungen getroffen werden, die ein qualitativ hohes Niveau solcher Förderpläne sicherstellen. Auch müssen die betroffenen Schülerinnen und Schüler sowie deren Eltern in angemessener Weise in das Verfahren einbezogen werden.<sup>90</sup>

### 3.6 Qualifizierung der Lehrkräfte

Nicht zuletzt ist die fachliche Qualifikation der Lehrkräfte ein Schlüssel für das Gelingen inklusiver Beschulung. In Anbetracht der Herausforderungen des gemeinsamen Unterrichts von Kindern mit und ohne Behinderungen ist es auf Dauer nicht ausreichend, den allgemeinen Schulen sonderpädagogische Förderung in ambulanter Form, etwa durch stundenweise Unterstützung durch Sonderpädagogen, zur Verfügung zu stellen. Vielmehr müssen alle pädagogisch tätigen Personen an den Regelschulen auf den inklusiven Unterricht vorbereitet sein und Qualifikationen erwerben, die für eine gute pädagogische Arbeit mit förderbedürftigen Kindern unerlässlich sind.<sup>91</sup> Sie müssen insbesondere ausreichend Gelegenheit erhalten, den Unterricht untereinander und miteinander vorzubereiten, d. h. die Unterrichtsinhalte, didaktische Fragen sowie spezielle Fördermaßnahmen für einzelne Kinder abzustimmen.<sup>92</sup> Die Vertragsstaaten sind nach der BRK verpflichtet, die hierfür notwendige Aus- und Fortbildung der Lehrkräfte effektiv zu gewährleisten. So bestimmt Art. 24 Abs. 4 BRK ausdrücklich:

„Um zur Verwirklichung dieses Rechts 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.“

---

<sup>89</sup> Vgl. *UN CRPD Committee*, Draft General Comment no. 4 Article 24. The right to inclusive education, 2016, para. 32; ausführlich dazu, auch mit Blick auf das Ressourcen-Etikettierungsdilemma, *Wrase*, in: Kuhl/Stanat/Lütje-Klose u. a. (Hrsg.), *Inklusion von Schülerinnen und Schülern mit sonderpädagogischem Förderbedarf in Schulleistungserhebungen*, 2015, S. 41, 60–63; vgl. auch *Lindmeier/Lütje-Klose*, *Erziehungswissenschaft* 26 (2015), 7, 10.

<sup>90</sup> Vgl. *Siehr/Wrase*, RdJB 2014 (62), 179 f. m. w. N.

<sup>91</sup> Siehe auch *Allmendinger/Wrase*, WZB-Mitteilungen 2014, 39, 41.

<sup>92</sup> So legt auch der Index für Inklusion nach *Booth/Ainscow*, *Index for inclusion*, 2011 einen Schwerpunkt auf die Einstellung, Qualifikation und Weiterbildung des Lehr- und sonstigen Personals (*staff*).

#### 4. Fazit

Art. 31 BRK verlangt die Sammlung von aussagekräftigen Informationen und Daten zur nationalen Umsetzung der BRK. Damit soll sich die Datenerhebung (auch) an den Erfordernissen des Menschenrechts-Monitoring ausrichten. Das Recht auf inklusive Schulbildung nach Art. 24 BRK verlangt nicht nur den Zugang von Menschen mit Behinderung zu den Regelschulen, sondern stellt eine Reihe von Anforderungen wie u. a. angemessene Vorkehrungen und die Bereitstellung der notwendigen (sonder-)pädagogischen Unterstützung auf, die bei der Umsetzung des Art. 24 BRK zu berücksichtigen sind. Wie gezeigt wurde, können aus den verschiedenen Gewährleistungen Indikatoren entwickelt werden, an die eine menschenrechtsgestützte Datenerhebung anknüpfen kann.

Der Prozess der tatsächlichen Umsetzung eines inklusiven Schulsystems in den deutschen Bundesländern wird voraussichtlich noch etliche Jahre oder Jahrzehnte dauern. Die rechtliche wie empirische Erfassung und Evaluierung des Implementationsprozesses hat dabei eine große Bedeutung. Über die konkreten Fragen der empirischen Bildungsforschung hinaus können in zukünftigen Studien Erfolgsbedingungen und Hindernisse bei der Implementation menschenrechtlicher Programme und ihrer Wirkungen gewonnen werden. Dafür kann eine menschenrechtliche Indikatorenbildung, wie sie hier vorgenommen und in der angehängten Tabelle nochmals zusammengefasst dargestellt wird, eine wichtige Grundlage bieten.

**Tabelle 1:** Vorgaben der BRK, an die für eine menschenrechtliche Indikatorenbildung angeknüpft werden kann<sup>93</sup>

Rechte aus Art. 24 BRK	Anforderungen, die zur Beurteilung der Implementation nach Art. 31 BRK abzufragen sind
<b>Schulkinder, für die der Anwendungsbereich der BRK eröffnet ist</b>	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Kinder, für die ein sonderpädagogischer Förderbedarf förmlich festgestellt worden ist;</li><li>2. Kinder mit einer dauerhaften (länger als sechs Monate anhaltenden) Beeinträchtigung in den Förderschwerpunkten Lernen, Sprache, emotionale und soziale Entwicklung, Hören und Kommunikation, Sehen, geistige Entwicklung, körperliche und motorische Entwicklung.</li></ol>

<sup>93</sup> Quelle: Wrase, in: Kuhl/Stanat/Lütje-Klose u. a. (Hrsg.), Inklusion von Schülerinnen und Schülern mit sonderpädagogischem Förderbedarf in Schulleistungserhebungen, 2015, S. 41, 70 f.

Rechte aus Art. 24 BRK	Anforderungen, die zur Beurteilung der Implementation nach Art. 31 BRK abzufragen sind
<b>Organisationsformen inklusiver Beschulung i.S.v. Art. 24 BRK</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Inklusive Organisationsformen, die am Ziel einer möglichst vollständigen Inklusion ausgerichtet sind, insb. <ul style="list-style-type: none"> <li>– Integrationsklassen,</li> <li>– Einzelintegration,</li> <li>– Mischformen;</li> </ul> </li> <li>2. Nicht-inklusive Organisationsformen, die nicht am Ziel der möglichst vollständigen Inklusion ausgerichtet sind und daher den Anforderungen nach Art. 24 BRK in der Regel nicht genügen, insb. <ul style="list-style-type: none"> <li>– Förder- oder Sonderklassen,</li> <li>– Kooperationsklassen.</li> </ul> </li> </ol>
<b>Gewährleistung der notwendigen individuellen Förderung nach Art. 24 Abs. 2 BRK</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Werden ausreichende Vorkehrungen zur Feststellung des individuellen (sonder-)pädagogischen Förderbedarfs getroffen durch: <ul style="list-style-type: none"> <li>– förmliche Feststellungsverfahren (ist sichergestellt, dass Stigmatisierungen und andere negative Effekte nicht auftreten bzw. abgemildert werden?),</li> <li>– Förderung ohne förmliche Feststellung (ist sichergestellt, dass Kinder mit Behinderung die notwendige Förderung und Unterstützung effektiv erhalten?),</li> </ul> </li> <li>2. Ist die Förderung ausreichend auf die individuellen Bedürfnisse des Schulkindes zugeschnitten (durch Erstellung eines Förderplans, regelmäßige individuelle Diagnostik etc.)?</li> <li>3. Entspricht die inklusive Förderung von Art und Umfang her der Förderung, die das Kind an einer Förderschule erhalten würde (sog. Anspruch auf förderschuläquivalente Förderung)? Insb. bzgl. <ul style="list-style-type: none"> <li>– zugeteilter Förderstunden,</li> <li>– Gewährleistung „angemessener Vorkehrungen“ wie Bereitstellung behinderungsgerechter Unterrichtsmaterialien sowie Arbeits- und Kommunikationsmittel, schulorganisatorische Vorkehrungen etc.</li> </ul> </li> </ol>

Rechte aus Art. 24 BRK	Anforderungen, die zur Beurteilung der Implementation nach Art. 31 BRK abzufragen sind
<b>Zugangsverfahren</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Ist das Verfahren rechtlich und tatsächlich am Ziel einer möglichst inklusiven Beschulung an der allgemeinen (Regel-)Schule ausgerichtet? Werden insb. alle Alternativen in Betracht gezogen, um eine weitgehend integrative Beschulung zu ermöglichen?</li> <li>2. Gibt es ein elterliches Wahlrecht bzgl. der Beschulungsform und, wenn ja, (wie) wird in der Praxis der Vorrang inklusiver Schulbildung gewährleistet?</li> <li>3. (Wie) Werden Kinder, Eltern, Pädagogen und weitere Unterstützungspersonen ausreichend in das Verfahren einbezogen? (Wie) Werden die Verfahrensrechte der Beteiligten effektiv gewährleistet?</li> </ol>
<b>Gewährleistung eines inklusiven Lernumfelds und sonstiger Kontextbedingungen</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Werden physische, psychische und soziale Barrieren für die inklusive Teilhabe der Schulkinder mit Behinderung angemessen identifiziert?</li> <li>2. Werden – unter Beachtung der Verhältnismäßigkeit des Mitteleinsatzes – die notwendigen „angemessenen Vorkehrungen“ getroffen, um bestehende oder potenzielle Barrieren abzubauen und eine gleichberechtigte Teilhabe der Schulkinder zu ermöglichen?</li> <li>3. Wird Unterstützung durch ausreichend qualifizierte Schulbegleiter bzw. Integrationshelfer geleistet? Wie werden diese organisatorisch sowie inhaltlich in die Gestaltung des gemeinsamen Schulunterrichts/-lebens einbezogen?</li> </ol>

Verf.: Prof. Dr. Michael Wrase, Stiftung Universität Hildesheim, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, Reichpietschufer 50, 10785 Berlin, E-Mail: michael.wrase@wzb.eu