

3. Indikatorenbildung und Datenerhebung aus der Behindertenrechtskonvention (Methoden und Operationalisierung)

Wir haben in Kapitel 2 gesehen, dass die Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention in Deutschland vor sehr spezifischen Herausforderungen steht. Inwieweit also erfüllt Deutschland bzw. die deutschen Bundesländer die oben genannten Einzelgewährleistungen der UN-Behindertenrechtskonvention?

Die Datenlage in Bezug auf die Implementation von Art. 24 UN-BRK muss als unzureichend bewertet werden; wir gehen darauf im Ergebnisteil vertiefend ein. Die unzureichende Datenlage stellt nicht nur ein Hindernis für die Politik dar, die erforderlichen Maßnahmen zur Umsetzung der menschenrechtlichen Verpflichtungen zu treffen. Sie steht auch zu den ausdrücklichen Verpflichtungen aus der UN-Behindertenrechtskonvention selbst im Widerspruch: denn es ist eigentlich eine verpflichtende Aufgabe der Bundesländer und der KMK, für eine ausreichende Datensammlung und -analyse mit Bezug auf die Umsetzung von inklusiver Schulbildung in den Ländern zu sorgen (vgl. UN CRPD Committee 2016, para. 75). Aber auch der Bund könnte sich an der Schaffung einer ausreichenden Datenbasis nach Art. 31 UN-BRK beteiligen. Da sich die Umsetzung des Art. 24 UN-BRK auf die „Leistungsfähigkeit“ des deutschen „Bildungswesens im internationalen Vergleich“ bezieht, können Bund und Länder hier – in Ausnahme zum sogenannten „Kooperationsverbot“ – bei gemeinsamen Feststellungen und der Berichterstattung einschließlich Veröffentlichungen und Empfehlungen nach Art. 91b Abs. 2 GG zusammenwirken. Sie müssten dafür entsprechende Verwaltungsvereinbarungen treffen. Ein solches gemeinsames Vorgehen würde sich empfehlen, um die Lücke in der bestehenden Datenlage möglichst bald zu schließen und aufeinander abgestimmte Empfehlungen für ganz Deutschland im Bereich der inklusiven Bildung zu entwickeln.

Um vor dem Hintergrund der unzureichenden Datenlage dennoch eine Beurteilung vornehmen zu können und damit ggf. die Grundlage für ein auch von anderen Ländern einzusetzendes Instrument zu legen, haben wir uns deshalb entschieden, eine menschenrechtlich basierte Indikatorenbildung vorzunehmen.

3.1. Menschenrechtliche Indikatorenbildung

Die im Sinne des Art. 31 UN-BRK zu sammelnden Daten sollen eine Bewertung der Umsetzung der BRK-Verpflichtungen ermöglichen und geeignete Wege zur effektiven Implementierung der Konventionsrechte aufzeigen. Damit knüpft die UN-Behindertenrechtskonvention explizit an eine Entwicklung an, die sich in den vergangenen Jahrzehnten im Bereich des Menschenrechts-Monitoring auf Ebene der Vereinten Nationen vollzogen hat (vgl. bereits Green 2001). So wurden auf Empfehlung des UN-Hochkommissars für Menschenrechte Kriterien und Standards für die Bildung menschenrechtlicher Indikatoren entwickelt (vgl. Peters 2007, S. 98; United Nations 2008; United Nations 2006). Das spezifische Kennzeichen einer solchen Datenerhebung ist es, dass die Indikatoren in Bezug auf die Vorgaben der 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 (vgl. Hirschberg 2012, S. 11; Green 2001, S. 1065; United Nations 2006, para. 7), was vor allem für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Menschenrechte bedeutsam ist, die – wie das Recht auf inklusive Beschulung – dem Gebot der „progressiven Realisierung“ unterfallen (vgl. UN CRPD Committee 2016, S. 75; ESCR 2011, para. 8).

Entsprechend den Standards der empirischen Sozialforschung, 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 (UN OHCHR 2012, S. 103; Riedel 2010). In seinem Bericht an den Wirtschafts- und Sozialausschuss der Vereinten Nationen im Jahr 2011 stellte 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 [...]” (UN CESCR 2011, para. 53)

3.2. Methodische Grundanforderungen an menschenrechtliche Indikatoren

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 (vgl. Riedel et al. 2010, 5 f.).

Umso wichtiger ist, dass 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 (UN CRPD Committee 2016, paras. 68, 75; UN CRPD Committee 2018, para. 85 (g); DIMR 2013, S. 20). 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.

3.2. Methodische Grundanforderungen an menschenrechtliche Indikatoren

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*“ (United Nations 2006, para. 7). Diese Bedingung erfüllen Indikatoren, wenn sie auf der Grundlage von oder im Hinblick auf Tatbestandsmerkmale von Menschenrechtsnormen gebildet werden. Das setzt eine genaue Analyse des Normtextes in Bezug auf die sich hieraus ergebenden Verpflichtungen voraus, die ein Vertragsstaat zu erfüllen hat (vgl. United Nations 2006, para. 14). Nur so ist es auch möglich, die Fortschritte zu messen, die ein Staat in Bezug auf die Implementation eines menschenrechtlichen Standards gemacht hat (vgl. UN Committee 2016, para. 75; United Nations 2008, para. 5).

Für die zentralen normativen Gewährleistungen des Menschenrechts, die in Kapitel 1.4. herausgearbeitet wurden, lassen sich einzelne Indikatoren bestimmen, die als beobachtbare (manifeste) Variablen für empirische Datenerhebungen 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 (UN CESCR 2011, para. 3), wie etwa der Anteil von Kindern mit sonderpädagogischem Förderbedarf, die segregiert an speziellen Förderschulen oder an Regelschulen unterrichtet werden. Qualitative Indikatoren umfassen Informationen, die vor allem in beschreibender

3. Indikatorenbildung und Datenerhebung aus der Behindertenrechtskonvention

oder kategorisierender Weise erhoben werden (UN CESCR 2011, para. 3). 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 (UN OHCHR 2011, 15 ff.). Es wird auch betont, dass qualitative Studien vor allem eine wichtige Hilfe sein können, um die Ergebnisse quantitativer Erhebungen richtig zu interpretieren (oder diese vorzubereiten) (United Nations 2006, para. 8; vgl. auch Li und Earnest 2015).

Um eine zutreffende Bewertung der Implementation von Menschenrechten zu ermöglichen, müssen die Indikatoren möglichst eindeutig und präzise definiert sein (United Nations 2006, para. 23; United Nations 2008, para. 12). Insbesondere sollen Indikatoren für quantitative Erhebungen „relevant, valide und verlässlich“ sein und auf „objektiven“ Informationen und Erhebungsmethoden (*data-generating mechanisms*) beruhen (United Nations 2006, para. 23; United Nations 2008, para. 12). 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 (vgl. Riedel et al. 2010). 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 (vgl. United Nations 2006, para. 28). Riedel et al. haben daher auf der Grundlage des Art. 11 UN-Sozialpaktes entwickelte Indikatorenliste jeweils mit Expert:innen aus den untersuchten Ländern diskutiert, getestet und angepasst (vgl. Riedel et al. 2010).

3.3. Indikatorenbildung anhand des Struktur-Prozess-Outcome-Modells

Zentral ist nach der von den Vereinten Nationen eingesetzten Methodik bei der Bildung von menschenrechtlichen Indikatoren das Struktur-Prozess-Outcome-Modell, das auch im Rahmen des Monitorings von Art. 24 UN-BRK zugrunde zu legen ist (UN CRPD Committee 2016, S. 75). 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 der Verpflichtung (*Commitment*) eines Vertragsstaates, ein bestimmtes Menschenrecht umzusetzen. Dieses kommt nach Auffassung der Vereinten Nationen in der Ratifizie-

3.3. Indikatorenbildung anhand des Struktur-Prozess-Outcome-Modells

nung der entsprechenden Menschenrechtsübereinkommen, einer damit übereinstimmenden nationalen Gesetzgebung und entsprechenden Politikzielen sowie institutionellen Vorkehrungen zum Ausdruck (UN CESCR 2011, S. 34 f.). Der zweite Schritt sind konkrete Anstrengungen (*Efforts*) im Sinne von Interventionen und Umsetzungsmaßnahmen (UN OHCHR 2011, S. 36 f.), wie z.B. einzelne Programme, Initiativen oder politische Entscheidungen, etwa der Umwandlung von Förderschulen in ambulant tätige Kompetenzzentren. Aus den *Commitments* und *Efforts* resultieren bestimmte Ergebnisse der Implementation (*Outcomes*), die gemessen werden können (UN CESCR 2011, S. 37 f.). 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 fulfilment 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.“ (United Nations 2006, paras. 16-19)

3. Indikatorenbildung und Datenerhebung aus der Behindertenrechtskonvention

Wie der UN-Fachausschuss hervorhebt, sollten Strukturindikatoren auch Barrieren für inklusive Bildung messen. Prozessindikatoren, wie z.B. solche zu Veränderungen bei der Zugänglichkeit von Schulgebäuden, Lehrplananpassungen oder Veränderungen der Lehrkräfteausbildung, sollen die Überwachung des Fortschritts der Transformation ermöglichen. Auch Outcome-Indikatoren – wie der Prozentsatz der Schüler:innen mit Behinderungen in inklusiven Lernumgebungen, die ein offizielles Abschlusszeugnis oder ein Diplom erhalten, oder der Prozentsatz der Schüler:innen mit Behinderungen, die zur weiterführenden Schule zugelassen werden – müssen festgelegt werden (UN CRPD Committee 2016, para. 75).

3.4. Anforderungen an die Bildung von Indikatoren: Disaggregierung, 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 (vgl. UN CRPD Committee 2016, para. 68). 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 Disaggregierung, die von den Vereinten Nationen bereits in mehreren Stellungnahmen aufgestellt und anerkannt worden sind (vgl. United Nations 2006, para. 22; United Nations 2008, para. 7; UN CESCR 2011, para. 13; UN OHCHR 2012, 68 ff.; UN CRPD Committee). Disaggregierung 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 (United Nations 2006, para. 21; United Nations 2008, para. 10). 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“.
(UN CESCR 2011, para. 13).

Solche disaggregierten Daten sind nicht nur für das Menschenrechts-Monitoring von großer Bedeutung. Ihre Verwendung kann auch in Rechts-

3.4. Anforderungen an die Bildung von Indikatoren

verfahren 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 (EGMR, Große Kammer, Urteil vom 13. November 2007 - 57325/00, juris). Ohne entsprechende, nach der ethnischen Zugehörigkeit der Schulkinder aufgeschlüsselte Daten wäre diese Feststellung nicht möglich gewesen.

Welches die relevanten Merkmale sind, nach denen Indikatoren mit Blick auf besonders betroffene Personengruppen aufgeschlüsselt werden sollen, ist mit Rücksicht auf die in den Menschenrechtskonventionen verankerten Diskriminierungsverbote sowie den jeweiligen nationalen Kontext zu bestimmen (vgl. United Nations 2006, para. 21; United Nations 2008, para. 10). Im Rahmen der empirischen Bildungsforschung haben sich insbesondere die Merkmale der sozialen und ethnischen Herkunft und des Geschlechts als bedeutsam erwiesen (vgl. Solga und Dombrowski 2009). Im Zusammenhang mit dem Merkmal der „Behinderung“ rücken hier insbesondere intersektionale Betroffenheiten und Diskriminierungen in den Fokus.

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 hinsichtlich der Zuständigkeit der Bundesländer im Bereich der Schulpolitik ist der Vergleich zwischen den Bundesländern bei der Verwirklichung des Rechts auf inklusive Beschulung aus Art. 24 UN-BRK zentral, wie wir ihn in der vorliegenden Studie verfolgen.

Großen Wert legen die UN-Standards auf ein partizipatives Vorgehen bei der Entwicklung der relevanten Indikatoren. Nicht nur Expert:innen aus der Wissenschaft, Politik und Verwaltungspraxis sind 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 UN-BRK. Neben relevanten Menschenrechtsorganisationen und NGOs sind dies in Deutschland vor allem die Verbände, die Menschen mit Behinderungen und ihre spezifischen Anliegen vertreten (vgl. UN CRPD Committee 2016, para. 75). Diese Anforderung konnte von uns in der Studie leider nur unzureichend umgesetzt werden, da sich ein umfassender Partizipations-

3. Indikatorenbildung und Datenerhebung aus der Behindertenrechtskonvention

prozess in den verschiedenen Stadien der Datensichtung und -analyse für uns als Forschergruppe als zu aufwendig erwies. Allerdings haben wir den Vorgaben insoweit Rechnung getragen, dass wir bei der Auslegung der maßgeblichen Normen der UN-Behindertenrechtskonvention die Entscheidungspraxis und Kommentare des zuständigen UN-Ausschusses für die Rechte von Menschen mit Behinderungen und die Stellungnahmen der nationalen Monitoring-Stelle des Deutschen Instituts für Menschenrechte zugrunde gelegt haben. Die Studie ist somit auch als Eröffnung einer weitergehenden Diskussion über die Umsetzung des Art. 24 UN-BRK zu verstehen, in deren Rahmen maßgeblich auch die NGOs und Vertretungen von Menschen mit Behinderungen in Deutschland einzubeziehen sind.

3.5. Anwendbarkeit und Umsetzung einer Indikatorik für Deutschland

Für ein umfassendes Instrumentarium wäre es notwendig, auf die genannte Weise allgemeine und übertragbare Indikatoren zu entwickeln, die in allen Ländern gleichermaßen Anwendung finden würden. Das kann die vorliegende Studie nicht leisten. Vielmehr macht sie einen ersten wesentlichen Schritt in diese Richtung, bei dem sie sich zunächst größtenteils auf die Makroebene des Bildungssystems konzentriert. Im Anschluss an die Perspektive der *Educational Governance Forschung* können im deutschen Bildungssystem drei unterschiedliche Ebenen identifiziert werden, die bei der Umsetzung schulischer Inklusion relevant sind:

- „a) die politisch-administrative Makroebene allgemeiner Regelsetzung und Ressourcenzuweisungen,
- b) die organisationale Mesoebene der Einzelschule mit ihren situativ angepassten Konkretisierungen, Differenzierungen und Ergänzungen dieser Vorgaben und
- c) die interaktionell-persönliche Mikroebene des Unterrichts bzw. der einzelnen Lehrkräfte, in der die bestehenden Vorgaben wiederum eine situative Konkretisierung erfahren [...].“ (Rürup 2011).

Die von uns verwendeten Indikatoren basieren maßgeblich auf der Analyse von Schulgesetzen, Rechts- und Verwaltungsvorschriften. Hierbei ist zu beachten, dass die allgemeinen rechtlichen Regelungen der politisch-administrativen Makroebene erst auf der Mikroebene der einzelnen Schule bzw. in der Interaktion zwischen Lehrpersonal und Schüler:innen Anwendung finden. Die Trennung von „Regelungs- und Anwendungssituation“ eröffnet Interpretationsspielräume, die von Akteuren in der Praxis

unterschiedlich genutzt werden (Rürup 2011). So kann beispielsweise das Schulrecht ausdrücklich vorsehen, dass Kinder und Jugendliche mit sonderpädagogischer Förderung in „Integrationsklassen“ mit Schüler:innen ohne Förderbedarf unterrichtet werden. Die schulische Realität könnte jedoch bedeuten, dass die Kinder mit Förderbedarf die meiste Zeit in separaten Kleingruppen verbringen und nur wenig am allgemeinen Klassengeschehen und dem Regelunterricht partizipieren. Eine Entkopplung von allgemeiner Regelsetzung und schulischer Realität ist vor allem dann zu erwarten, wenn die Akzeptanz der Vorgaben bei Akteuren der Praxis gering ist oder die Ressourcen zur Umsetzung der Regelungen als zu gering wahrgenommen werden. Ein umfassendes Monitoring der UN-Behindertenrechtskonvention würde daher erfordern, die Ebene der Einzelschule und insbesondere auch die Mikroebene des Klassengeschehens zu beleuchten. Instruktive Vorschläge, wie die rechtlichen Vorgaben des Art. 24 UN-BRK auch abseits der Makroebene in empirischen Studien untersucht werden können, wurden durch Piezunka et al. (2018) erarbeitet. Für das vorliegende Vorhaben haben wir eine Analyse auf der Einzelschulebene jedoch ausgeschlossen, da es uns im Rahmen des Projektes nicht möglich war, eine ausreichend große Stichprobe von (inklusiv arbeitenden) Schulen zu ziehen, die einen Vergleich der 16 Bundesländer ermöglicht hätte (vgl. Gresch und Piezunka 2015)²². Bei den nachfolgenden Indikatoren und Analysen ist daher zu bedenken, dass die untersuchte Regelsetzung der Länder nicht unbedingt mit der schulischen Praxis konform ist.

Bei der Bildung der Indikatoren stand im Vordergrund, dass mit den in Deutschland verfügbaren Daten eine sinnhafte Messung und/oder Beurteilung auch tatsächlich möglich war.

22 Für die Einzelschulebene könnte die INSIDE-Studie (INklusion in der Sekundarstufe I in Deutschland - <https://www.inside-studie.de/>) wichtige Erkenntnisse liefern. Zwar kann die Studie keine Aussagen zu Unterschieden zwischen den Bundesländern treffen, da eine solche Analyse ausgeschlossen wurde, jedoch kann in Teilen der Grad der Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention auf Einzelschulebene untersucht werden. Ursprünglich wurden über 1.000 Schulleiter für INSIDE befragt um die Umsetzung von Inklusion an ihren Schulen zu erfassen. INSIDE lässt dabei sogar ein fortlaufendes Monitoring zu, da die Untersuchung im Längsschnitt angelegt ist. Die INSIDE-Studie ermöglicht insbesondere Aussagen über die Gewährleistung „angemessener Vorkehrungen“. Über die Weiterbildung und Qualifikation der Lehrkräfte soll in einem späteren Verlauf der Studie Informationen erhoben werden.

3. Indikatorenbildung und Datenerhebung aus der Behindertenrechtskonvention

Das traf auf vier der acht Gewährleistungen (vgl. Kapitel 1.4.) zu, nämlich:

- Verfügbarkeit inklusiver Bildung (*availability*)
- Diskriminierungsfreie Zugänglichkeit inklusiver Bildung (*accessibility*)
- (Sonder-)pädagogische Unterstützung im inklusiven Lernumfeld (*acceptability/adaptability*)
- Strukturelle Transformation des Bildungssystems hin zu Inklusion (*adaptability*)

Bei den übrigen vier Gewährleistungen hat sich eine Indikatorenbildung auf der Grundlage uns verfügbarer Daten als schwierig herausgestellt:

- Organisationsformen inklusiver Schulbildung (*acceptability/adaptability*)
- Umsetzung inklusiver Bildungsziele (*acceptability/adaptability*)
- Gewährleistung angemessener Vorkehrungen und von Barrierefreiheit (*acceptability/adaptability*)
- Inklusionsbezogene Qualifizierung des pädagogischen Personals (*acceptability/adaptability*)

So gibt es beispielsweise keine öffentliche Statistik in den Ländern, wie viele Schulgebäude bereits barrierefrei sind. Der Mangel an Daten hätte gegenwärtig nur durch aufwendige und kostenintensive Eigenerhebungen behoben werden können, obwohl eigentlich die Bundesländer nach Art. 31 UN-BRK dafür Sorge tragen müssten, eine geeignete Datengrundlage für das Monitoring zu schaffen. In diesem *ersten Versuch* einer Indikatorenstatistik vor dem Hintergrund der UN-BRK haben wir uns daher auf diejenigen Indikatoren beschränkt, über die sinnvolle Datenquellen vorliegen. Neben dem Schulrecht haben wir auch weitere öffentlich zugängliche Dokumente (z.B. Aktionspläne, Handreichungen, Inklusionskonzepte) in unsere Untersuchung einbezogen. Seitens der KMK (2018) liegt der Fachöffentlichkeit auf Anfrage das Dokument „Inklusives Schulsystem – Entwicklungen in den Ländern“ vor. Die Übersicht sammelt zu relevanten Themenbereichen den Entwicklungsstand des inklusiven Schulsystems in den Bundesländern und wurde im vorliegenden Bericht ebenfalls als Datenquelle herangezogen. Zudem wurden schriftliche Anfragen an die oberen Schulbehörden der Bundesländer versandt und sieben leitfadengestützte Experteninterviews mit Referent:innen der inklusiven Bildung in den Bildungsministerien der Länder geführt²³. Die Anfragen dienten vor allem der Klärung der Rechtspraxis in den Bundesländern. Die Ergebnisse

²³ Neben den sieben leitfadengestützten Interviews haben fünf Bundesländer schriftlich zu unseren Fragen Stellung genommen. Wir danken den Kultusministerien ausdrücklich für die Teilnahme und die Zusendung von Daten.

3.6. Umsetzungsstand der hier nicht indizierten Gewährleistungen

dieser Anfragen fließen ebenfalls in die Darstellung ein. Der Großteil der Analysen wurde zwischen den Jahren 2019-2020 angefertigt. Da die Umsetzung der schulischen Inklusion ein Reformprozess mit hoher Dynamik ist, sind die Ergebnisse als „Momentaufnahme“ zu verstehen. Das Monitoring der Umsetzung der UN-BRK sollte ein möglichst kontinuierlicher Prozess sein – in allen Ländern, wobei für Deutschland entscheidend ist, dass der Prozess in den einzelnen Bundesländern überprüft wird, die sich z.T. erheblich unterscheiden.

3.6. Umsetzungsstand der hier nicht indizierten Gewährleistungen

Bevor wir im Detail die von uns gewählten Indikatoren und deren Operationalisierung für die empirische Untersuchung beschreiben, möchten wir zumindest kurz auf die vier Gewährleistungen eingehen, die wir nicht im Rahmen der vorliegenden Studie untersucht haben und eine Einschätzung des Umsetzungsstandes sowie der Problematiken geben:

3.6.1. Organisationsformen inklusiver Beschulung i.S.v. Art. 24 UN-BRK (acceptability/adaptability)

Die UN-Behindertenrechtskonvention sieht vor, dass die Beschulung von Kindern mit Behinderung an den Regelschulen am Leitziel der „möglichst vollständigen Inklusion“ ausgerichtet ist. Die Bundesländer müssen daher Vorkehrungen treffen, dass eine pädagogisch nicht notwendige Separation vermieden wird. Sonder-, Förder- oder Kooperationsklassen entsprechen daher nicht der Forderung aus Art. 24 UN-BRK, da sie aus Sicht der Behindertenrechtskonvention eine unzulässige Separation darstellen und nicht am Ziel der „möglichst vollständigen Inklusion“ ausgerichtet sind (ausf. 1.4.3.). Der Gemeinsame Unterricht kann beispielsweise durch die Einrichtung von Integrationsklassen oder der Einzelintegration gewährleistet werden. Bisher gibt es nur wenig systematisches Wissen darüber, wie der inklusive Unterricht in den Regelschulen organisiert ist. Für die 16 deutschen Bundesländer hat Blanck (2015) im Rahmen des Schulrechts untersucht, welche Organisationsformen in den Bundesländern vorhanden sind. Bezieht man die Ergebnisse der Studie auf die rechtlichen Anforderungen des Art. 24 UN-BRK, so wird deutlich, dass in der Mehrheit der Bundesländer weiterhin Organisationsformen existieren, die als Separation in der Regelschule zu klassifizieren sind (Blanck 2015, S. 5). Bislang gibt

3. Indikatorenbildung und Datenerhebung aus der Behindertenrechtskonvention

es allerdings in den Bundesländern keine offizielle Statistik, die erfasst, in welchen Organisationsmodellen die Kinder mit sonderpädagogischem Förderbedarf lernen. Eine Analyse kann daher gegenwärtig nur auf Ebene des Schulrechts erfolgen. Im Anhang ist dargestellt, welche Organisationsmodelle die Bundesländer (rechtlich) ermöglichen. Auf eine umfassende Analyse haben wir jedoch verzichtet, da wir der Auffassung sind, dass sich die Organisationsmodelle am besten auf Ebene der Einzelschule erheben lassen.

3.6.2. Umsetzung inklusiver Bildungsziele (acceptability/adaptability)

Art 24. Abs. 1 UN-BRK verlangt die Implementierung bestimmter Bildungsziele, die im Rahmen der Unterrichts- und Schulorganisation sowie der Ausgestaltung des Lernumfelds insgesamt zu beachten sind (ausf. 1.4.4.). Konkret bedeutet dies, dass die Gesetzgebung sowie Schulaufsicht pädagogische Vorgaben für eine inklusive Schulentwicklung treffen. Inwiefern diese Bildungsziele in der Schulpraxis berücksichtigt werden, lässt sich am besten auf Ebene der Einzelschule untersuchen (vgl. Piezunka et al. 2018). Ein möglicher empirischer Zugang könnten die Berichte der Schulinspektion in den Ländern sein. Allerdings zeigt eine Studie von Piezunka (2020), dass Inklusion zwar in den meisten Bundesländern durch die Schulinspektionen thematisiert und untersucht wird, allerdings arbeiten die Ländern mit unterschiedlichen Definitionen von Inklusion, was die Vergleichbarkeit der Befunde erschwert. Zudem werden die Inspektionsberichte nur in drei Bundesländern für jede Schule (teil)veröffentlicht. Ein umfassendes Monitoring der Bildungsziele auf Ebene der Einzelschule ist daher gegenwärtig nur durch aufwendige Eigenerhebungen möglich. Untersucht werden könnte jedoch die rechtliche Implementierung solcher Vorgaben im Schulgesetz. Dies geschah beispielsweise in der Studie von Mißling und Ückert (2014) im Auftrag des Deutschen Instituts für Menschenrechte. Nach Analyse der Schulgesetze folgern die Autoren, dass

„bei der rechtlichen Implementierung der durch das Recht auf inklusive Bildung vorgegebenen Bildungsziele insgesamt ein erhebliches Defizit und ein Bedürfnis an gesetzgeberischem Handeln im Sinne der völkerrechtlichen Vorgaben [besteht]. Dies ist umso dringlicher, weil den Bildungszielen eine erhebliche Leit- und Prägefunktion für das gesamte Bildungs- und Schulsystem zukommt.“ (Mißling und Ückert 2014, S. 52).

3.6. Umsetzungsstand der hier nicht indizierten Gewährleistungen

3.6.3. Angemessene Vorkehrungen und Barrierefreiheit (acceptability/adaptability)

Die Bereitstellung „angemessener Vorkehrungen“ gehört zu den Kernaspekten der UN-BRK (ausf. 1.4.6.). Bisher ist ein Individualanspruch auf angemessene Vorkehrungen, wie er für den Bildungsbereich in Art. 24 Abs. 2 lit. c UN-BRK gefordert wird, in keiner Landesgesetzgebung durchgängig vorhanden (Mißling und Ückert 2014, S. 30). Zwar gibt es für einzelne Aspekte der angemessenen Vorkehrungen bereits rechtliche Regelungen in den Ländern (z.B. Nachteilsausgleich), umfassende rechtliche Ansätze liegen allerdings nicht vor. Erschwert wird die Steuerung zudem durch die unterschiedlichen Kosten- und Leistungsträger, die für die Bereitstellung angemessener Vorkehrungen verantwortlich sind. Die notwendigen Schritte zur Erfüllung angemessener Vorkehrungen obliegen daher oft dem Engagement der Erziehungsberechtigten, die sich in der Konsequenz der gesetzlichen Leerstelle selbst mit den unterschiedlichen Kosten- und Leistungsträgern auseinandersetzen müssen. Ein solches Vorgehen läuft immer in Gefahr, soziale Selektionsprozesse im Bildungsbereich zu verstärken. Erziehungsberechtigte, die nicht über das notwendige juristische bzw. verwaltungstechnische Wissen verfügen oder entsprechende finanzielle Kapazitäten zur Klage aufbringen können, haben daher unter Umständen zwar für ihr Kind ein Recht auf Zugang zur allgemeinen Schule, aber keinen Anspruch auf angemessene Vorkehrungen, die zur Einlösung dieses Zugangsrechts eine notwendige Voraussetzung wären.

Besondere Komplexität im deutschen Kontext entsteht dadurch, dass die Bereitstellung entsprechender Assistenzen, Schulbegleitungen und Hilfsmittel in der Regel nicht ausreichend systemisch im Schulsystem verankert ist, wie es Art. 24 Abs. 2 UN-BRK eigentlich fordert (vgl. UN Committee 2018, paras. 51 ff.; vgl. Bertelsmann-Stiftung 2019; Deutscher Verein 2016), sondern über Individualansprüche im Rahmen der sozialrechtlich geregelten Eingliederungshilfe erfolgt. Die jeweiligen Ansprüche müssen in der Regel von den Eltern geltend gemacht und durchgesetzt werden (zum bürokratischen Prozess siehe Lübeck 2020, S. 9 ff.). Zudem sind die Zuständigkeiten zwischen dem Recht der Eingliederungshilfe nach §§ 90 ff. SGB IX für junge Menschen mit körperlicher und geistiger Beeinträchtigung und dem Recht der Jugendhilfe nach § 35a SGB VIII aufgespalten. Diese Aufspaltung führt in der Praxis nicht selten zu einem „Verschiebebahnhof“ zwischen den Ämtern, dem die Eltern der Kinder teilweise

hilflos ausgesetzt sind,²⁴ und wird in Fachkreisen seit Jahren als wesentliche Barriere für die Inklusion von Kindern und Jugendlichen kritisiert (vgl. Cappelmann 2017, S. 17 ff.; Schönecker 2017, S. 470 ff.; Schönecker und Meysen 2017, S. 173 ff.; Schönecker und Smessaert 2018, S. 319 f.). Es gibt gute Gründe, die „Wegverweisung“ der Zuständigkeit für Kinder mit körperlichen und geistigen Behinderungen aus dem SGB VIII als eine faktische Diskriminierung i.S.d. Art. 5 UN-BRK und somit als Verstoß gegen die völkerrechtlichen Verpflichtungen der Bundesrepublik anzusehen (vgl. Schönecker 2021). Die Bundesregierung strebt gegenwärtig an, mit der anstehenden Novellierung des SGB VIII im Rahmen eines Kinder- und Jugendstärkungsgesetzes (KJSG) eine Gesamtzuständigkeit der Jugendhilfe für die Eingliederungshilfe für junge Menschen zu schaffen, allerdings erst mit Wirkung zum 1. Januar 2028 und unter der Bedingung, dass vorher ein konkretisierendes Leistungsgesetz verabschiedet wird (vgl. BMFSFJ 2020, Ziff. 11).

In aller Regel erfolgt die Gewährung aber nicht durch den Schulträger selbst, sondern rehabilitationsrechtlich als Eingliederungshilfe über die Jugend- bzw. Sozialämter nach § 35a ff. SGB VIII bzw. §§ 90 ff. SGB IX. Hier sind verschiedene Aspekte von Bedeutung wie – je nach erforderlicher Unterstützungstätigkeit – die ausreichende Qualifikation, die personale Kontinuität und Verlässlichkeit sowie die angemessene Abstimmung mit dem schulischen und privaten Umfeld des Kindes (vgl. Arndt et al. 2017, S. 226 ff.).

Zwar sieht § 112 Abs. 4 SGB IX seit 1. Januar 2020 vor, dass die in der Schule erbrachte „erforderliche Anleitung und Begleitung“ (nicht also z.B. heilpädagogische und therapeutische Maßnahmen nach § 112 Abs. 1 Satz 3 SGB IX) auch an „mehrere Leistungsberechtigte gemeinsam erbracht werden [kann], soweit dies nach § 104 für die Leistungsberechtigten zumutbar ist und mit den Leistungserbringern entsprechende Vereinbarungen bestehen“. D.h. die Sozial- bzw. Jugendämter können gemeinsam mit den Schulen ein sogenanntes „Pooling“ vorsehen und damit zumindest die Integrationshilfe bzw. Assistenzangebote an den Schulen verankern. Dies setzt allerdings voraus, dass die jeweiligen Träger der Eingliederungshilfe mit den Schulen und Leistungserbringern (i.d.R. freie Träger der

24 Siehe zur insoweit vergleichbaren Situation in Spanien UN CPRD Committee 2018, para. 66: „*Parents who decide to fight for a pupil with disabilities to gain access to inclusive education quickly become highly stressed, exhausted and even desperate. Although they receive support from other parents (through support groups), organizations and specialized networks, such support is limited and inadequate.*“

3.6. Umsetzungsstand der hier nicht indizierten Gewährleistungen

Jugendhilfe) entsprechende Vereinbarungen treffen, was bislang nur in einzelnen Schulen bzw. Regionen passiert (vgl. Lübeck 2020, S. 23 f.; Deutscher Verein 2016, S. 8 f.). Die geforderte systemische Bereitstellung von effektiven Assistenz- und Unterstützungsmaßnahmen an den Regelschulen ist damit nicht gewährleistet (vgl. UN CRPD Committee 2018, paras. 51 ff.). In der Praxis bleibt es meist die Aufgabe der Eltern von Kindern mit Behinderungen, sich die notwendigen Schulbegleitungen und sonstigen Unterstützungsleistungen auf Antrag über entsprechende Verwaltungsverfahren beim Sozial- oder Jugendamt zu beschaffen und dann mit den Schulleitungen abzustimmen (vgl. Lübeck 2020, S. 9 ff.). Problematisch ist auch, dass die Schulbegleitung bzw. eine persönliche Assistenz für Angebote im offenen Ganztag nach § 112 Abs. 1 Satz 2 SGB IX nur unter eingeschränkten Voraussetzungen als Leistungen zur Teilhabe an Bildung gewährt werden (können)²⁵ (vgl. BSG, Urteil vom 06. Dezember 2018 - B 8 SO 7/17 R, juris Rn. 20). Dies steht im Widerspruch zu den klaren Aussagen des UN-Fachausschusses, wonach angemessene Vorkehrungen auch für extracurriculare Aktivitäten gewährt werden müssen; denn es liegt zweifellos eine Diskriminierung aufgrund von Behinderung vor, wenn die betroffenen Schüler:innen nicht an den extracurricularen (Ganztags-)Angeboten teilnehmen können, die den anderen Kindern offenstehen (vgl. UN CRPD Committee 2018, para. 58).

Nur in wenigen Bundesländern haben sich bisher rechtlich kodifizierte Koordinierungsverfahren etabliert, die unterschiedliche Kosten- und Leistungsträger zusammenbringen (z.B. Schleswig-Holstein § 5 Abs. 1-4 SoFVO oder Baden-Württemberg § 15 Abs. 4 SBA-VO). Ein Monitoring im Sinne der UN-Behindertenrechtskonvention müsste solche Koordinierungsverfahren detaillierter untersuchen und herausarbeiten, inwiefern die angemessenen Vorkehrungen effektiv für Kinder mit Behinderung bereitgestellt werden. Relevant in diesem Zusammenhang ist auch die Frage der Kostenübernahme (Konnexitätsfrage). Dieser Aspekt wurde teilweise heftig in den Ländern diskutiert. Mittlerweile haben die Länder Baden-Württemberg, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz die Konnexität anerkannt und unterstützen die Schulträger bei der Finan-

²⁵ § 112 Abs. 1 Satz 2 SGB IX lautet: „Die Hilfen nach Satz 1 Nummer 1 schließen Leistungen zur Unterstützung schulischer Ganztagsangebote in der offenen Form ein, die im Einklang mit dem Bildungs- und Erziehungsauftrag der Schule stehen und unter deren Aufsicht und Verantwortung ausgeführt werden, an den stundenplanmäßigen Unterricht anknüpfen und in der Regel in den Räumlichkeiten der Schule oder in deren Umfeld durchgeführt werden.“

zierung notwendiger Maßnahmen, die sich aus der Implementierung eines inklusiven Schulsystems ergeben (vgl. Klemm 2021, S. 31). Allerdings wurden zumindest in NRW und Niedersachsen für die Verwendung der finanziellen Mittel keine Leitlinien oder Empfehlungen durch die Kultusministerien erarbeitet, wie z.B. Schulgebäude im Sinne der sonderpädagogischen Förderschwerpunkte inklusiv ausgebaut werden könnten (Auskunft Schulbehörde NRW, 2019; Landesrechnungshof Niedersachsen 2020, S. 150 ff.). Aufgrund der komplexen Sachlage haben wir auf eine systematische Analyse dieser Aspekte in der vorliegenden Untersuchung verzichtet.

3.6.4. Inklusionsbezogene Qualifizierung des pädagogischen Personals (acceptability/adaptability)

Die Qualifizierung des Lehrpersonals berührt die Ausbildung angehender Lehrkräfte im Rahmen des Studiums sowie die Fortbildung und Weiterqualifikation des bereits im Schuldienst tätigen Personals (ausf. 1.4.7.). In Anbetracht der Herausforderung, die durch die Umstellung eines selektiven auf ein inklusives Schulsystem entstehen, kommt der Aus- und Weiterbildung der Lehrkräfte eine wichtige Rolle zu. Das Übersichtspaper „Inklusives Schulsystem – Entwicklungen in den Ländern“ (KMK 2018) könnte eine Ausgangsbasis für die Schaffung einer vergleichbaren Datenbasis sein. Im Rahmen des Papiers protokollieren die Länder u.a. auch die Anstrengung hinsichtlich der Aus- und Weiterbildung von Lehrkräften. Aufschlussreich könnten ebenfalls Befragungen von Lehrkräften sein. An dieser Stelle sei auf den IQB-Ländervergleich (Stanat et al. 2017) verwiesen, der das pädagogische Personal an Grundschulen hinsichtlich des Fortbildungsbedarfs im Bereich inklusiver Bildung befragte: Insgesamt zeigte sich in den Bundesländern bei 73 % aller Grundschullehrkräfte, die ein Kind mit sonderpädagogischem Förderbedarf in der Schule unterrichteten, ein hoher oder sehr hoher Fortbildungsbedarf. Bei den Lehrkräften ohne ein Kind mit sonderpädagogischem Förderbedarf berichten sogar knapp 80 % aller Lehrkräfte dringlichen Fortbildungsbedarf. Die Befunde verweisen auf eine bisher mangelhafte Fort- und Ausbildungspraxis der Länder.

3.6. Umsetzungsstand der hier nicht indizierten Gewährleistungen

3.6.5. Fazit

Schon diese eher kurSORischen Betrachtungen zeigen, dass eine Weiterentwicklung des Instrumentariums ein wesentliches Forschungsdesiderat ist. Im Rahmen der vorliegenden Studie mit ihrem gesetzten zeitlichen und personellen Rahmen beschränken wir uns aber auf die vier genannten Indikatoren, die wir im Folgenden genauer betrachten.

