

1. Ein Paradigmenwechsel im Umgang mit Behinderung: die UN-Behindertenrechtskonvention

Die Behindertenrechtskonvention ist der erste Menschenrechtsvertrag des 21. Jahrhunderts und die erste verbindliche Völkerrechtsquelle, die spezifisch die Menschenrechte behinderter Personen zum Thema hat (vgl. Degener 2009). Mittlerweile haben 182 Staaten (von 193 Staaten weltweit) sowie die Europäische Union als Staatenverbund das Abkommen ratifiziert und sind damit völkerrechtlich an die Gewährleistungen der Konvention gebunden (Stand März 2021). Ziel der Konvention ist es, „*to promote, protect and ensure the full and equal enjoyment of all human rights and fundamental freedoms by all persons with disabilities, and to promote respect for their inherent dignity*“ (Art. 1 UN-BRK). Die „Nichtdiskriminierung“ von Menschen mit Behinderung gilt als das Herzstück der Konvention. Die Bundesrepublik Deutschland hat das Übereinkommen mit Wirkung zum 26. März 2009 ratifiziert und ist seither völkerrechtlich daran gebunden.

Die Konvention enthält einen menschenrechtlichen Paradigmenwechsel im Umgang mit Behinderung, der weitreichende institutionelle Änderungen mit sich bringt (vgl. Degener 2012, S. 405; 2009, S. 200 ff.). Im internationalen Diskurs wurde Behinderung bis in die 1990er Jahre und in weiten Teilen auch heute noch überwiegend als biologisch-medizinisches Schicksal verstanden. Die UN-Behindertenrechtskonvention hingegen statuiert einen rechtebezogenen Ansatz, der den Blick auch auf diskriminierende Umweltbedingungen und Strukturen lenkt, die Menschen mit körperlichen oder psychischen Beeinträchtigungen in ihrer Selbstbestimmung und gesellschaftlichen Teilhabe behindern (ausf. Degener 2017, S. 43 ff.; vgl. auch Degener 2009, S. 201 f.; Bielefeldt 2009).

1.1. Der Behinderungsbegriff der UN-Behindertenrechtskonvention

Der angesprochene menschenrechtliche Paradigmenwechsel drückt sich auch im Behinderungsbegriff der UN-Behindertenrechtskonvention aus. Sie geht im Einklang mit der internationalen Entwicklung von einem menschenrechtlichen Modell von Behinderung aus. In Abkehr von dem im letzten Jahrhundert vorherrschenden Verständnis von Behinderung als einem medizinisch-biologischen „Schicksal“, wird Behinderung heute

1. Ein Paradigmenwechsel im Umgang mit Behinderung

auch als eine soziale Konstruktion betrachtet (vgl. Bielefeldt 2009, S. 8 f.; von Bernstorff 2007, S. 1047 f.). Behinderung entsteht danach durch das Zusammenwirken von realen oder auch sozial zugeschriebenen langfristigen – d.h. in der Regel länger als sechs Monate bestehenden –⁶ körperlichen oder psychischen Beeinträchtigungen (*impairments*) mit Einstellungen und Barrieren der sozialen Umwelt (*attitudinal and environmental barriers*), die bewirken, dass die Betroffenen an der gleichberechtigten gesellschaftlichen Partizipation gehindert werden (vgl. lit. e der Präambel UN-BRK).

An den medizinisch-psychologischen Teil der Behinderungsdefinition dürfen mit Blick auf den Schutzzweck der Konvention keine (zu) hohen Anforderungen gestellt werden. Wie Art. 1 UN-BRK durch die ausdrückliche Nennung der *intellectual impairments* deutlich macht, schließt die UN-BRK auch solche Beeinträchtigungen psychischer oder seelischer Natur ein, die nicht die engen Klassifikationen der WHO erfüllen (vgl. auch Rux 2009, S. 222 f.; Anastasiou et al. 2018, S. 664 f.). Damit erfasst der weite Behinderungsbegriff der Konvention sämtliche Schüler:innen, 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 (ausf. Wräse 2015, S. 53 f.). In der vorliegenden Studie gehen wir entsprechend von der Anwendbarkeit der UN-Behindertenrechtskonvention auf alle Schüler:innen aus, denen ein sonderpädagogischer Förderbedarf attestiert wird und die somit potenziell von einer spezifischen Förderung oder Sonderbehandlung aufgrund ihrer Lern-, sozial-emotionalen, seelischen, geistigen etc. „Behinderungen“ betroffen sind. Darauf, ob die nach den schulrechtlichen Regelungen getroffenen Feststellungen tatsächlich zutreffen, d.h. eine spezifische Förderbedürftigkeit aufgrund von Behinderung zutreffend diagnostiziert worden ist, kommt es mit Blick auf die Schutzfunktion der UN-BRK nicht an.

6 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. Piezunka et al. 2016).

1.2. Das Recht auf inklusive Bildung in Art. 24 UN-BRK

1.2.1. Fortentwicklung des Menschenrechts auf Bildung

Die UN-Behindertenrechtskonvention folgt dem Konzept des *tailoring of existing rights*. Sie knüpft unmittelbar an Rechte an, die in der (völkerrechtlich nicht bindenden) Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte von 1948 und insbesondere in den beiden umfassenden UN-Menschenrechtspakten von 1966, dem Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte (UN-Zivilpakt) und dem Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (UN-Sozialpakt), verankert sind und schneidet sie auf die besondere Situation von Menschen mit Behinderungen zu (vgl. von Bernstorff 2007, S. 1046). Eine zentrale Vorschrift der Konvention betrifft das Recht auf Bildung, das als Menschenrecht bereits in Art. 13 des Internationalen Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (IPwskR) von 1966⁷ und in Art. 28 der Kinderrechtekonvention (KRK) von 1989⁸ garantiert ist. Art. 24 Abs. 1 Satz 1 UN-BRK entwickelt das allgemeine Menschenrecht auf Bildung zu einem Recht auf inklusive Bildung mit Blick auf Menschen mit Behinderungen fort. Die Vorschrift bezieht sich dabei unmittelbar auf das in Art. 13 IPwskR verankerte Mutterrecht und setzt es in „den Kontext von Behinderung“ (Degener 2012, S. 406 ; vgl. Anastasiou et al. 2018, S. 659 f.). Gemäß Art. 24 Abs. 1 Satz 2 UN-BRK gewährleisten die Vertragsstaaten ein „inklusives“ „Bildungssystem auf allen Ebenen“ („*an inclusive education system at all levels*“). Zentrale Gewährleistung ist der Anspruch auf diskriminierungsfreien Zugang und die gleichberechtigte Teilhabe am Bildungssystem.

1.2.2. Die Anforderungen der UN-BRK: Das „4-A“-Schema

Zur Umschreibung des Gewährleistungsinhalts von Art. 13 IPwskR hat sich die Unterteilung in vier Dimensionen, das sogenannte 4-A-Schema, durchgesetzt, das heute regelmäßig vom UN-Sozialausschuss verwendet

7 International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (ICESCR), General Assembly resolution 2200A (XXI) of 16 December 1966; BGBl. 1976 II, S. 428.

8 Convention on the Rights of the Child (CRC), General Assembly resolution 44/25 of 20 November 1989; BGBl. 1992 II, S. 990.

1. Ein Paradigmenwechsel im Umgang mit Behinderung

wird.⁹ Dieses Schema kann auch auf die Gewährleistung des Art. 24 UN-BRK übertragen werden (UN-CRPD Committee 2016, paras. 19-25):

- *Availability*: Die Verfügbarkeit (*availability*) von Bildung beinhaltet die Pflicht der Vertragsstaaten, ein flächendeckendes öffentliches Angebot an Bildungseinrichtungen mit einer angemessenen personellen und sachlichen Mittelausstattung zur Verfügung zu stellen, die auf eine inklusive Beschulung auch von Menschen mit Behinderungen vorbereitet sind.¹⁰
- *Accessibility*: Das Erfordernis der Zugänglichkeit (*accessibility*) umfasst den tatsächlich physischen, aber insbesondere auch den ökonomischen und diskriminierungsfreien Zugang zu Schulen und anderen Bildungseinrichtungen (vgl. Beiter 2006, S. 477, 478 ff.), im Kontext des Art. 24 UN-BRK somit den effektiven und nicht-diskriminierenden Zugang zu inklusiven Regelschulen für Menschen mit Behinderungen.
- *Acceptability*: In dem Punkt der Zugänglichkeit ist zugleich die Dimension der Annehmbarkeit (*acceptability*) der Bildungsangebote berührt. Diese bezieht sich auf die Unterrichtsinhalte und die Unterrichtsqualität, die hochwertig, relevant und kulturell angemessen, d.h. auf die Bedürfnisse und Lebenslagen der Schüler:innen ohne und mit Behinderungen abgestimmt sein müssen (vgl. UN CESCR, General Comment No. 13, 1999, para. 6; dazu Niendorf und Reitz 2016, S. 24 ff.).
- *Adaptability*: In Bezug auf die Zugänglichkeit (*accessibility*) und Annehmbarkeit (*acceptability*) macht Art. 24 Abs. 2 UN-BRK mit Blick auf Menschen mit Behinderungen konkrete Vorgaben, die von den staatlichen Bildungssystemen zu erfüllen sind. So müssen die Vertragsstaaten bei der Verwirklichung des Rechts auf inklusive Bildung insbesondere sicherstellen, dass
 - „a) Menschen mit Behinderungen nicht aufgrund von Behinderung vom allgemeinen Bildungssystem ausgeschlossen werden und dass Kinder mit Behinderungen nicht aufgrund von Behinderung vom unentgeltlichen und obligatorischen Grundschulunterricht oder vom Besuch weiterführender Schulen ausgeschlossen werden;

9 Das 4-A-Schema wurde von der früheren UN-Sonderberichterstatterin Katarina Tomaševski entwickelt und dann vom Sozialausschuss übernommen (vgl. Beiter 2006, S. 476 ff.).

10 Dazu zählen qualifiziertes Lehrpersonal, Schulgebäude, Ausstattung und geeignete Lehrmittel (vgl. Poscher et al. 2008, S. 36); ausführlich zur Berichts- und Fallpraxis des IPwskR-Sozialausschusses Beiter 2006, S. 478 ff.

- b) Menschen mit Behinderungen gleichberechtigt mit anderen in der Gemeinschaft, in der sie leben, Zugang zu einem integrativen [inklusiven], hochwertigen und unentgeltlichen Unterricht an Grundschulen und weiterführenden Schulen haben;
- c) angemessene Vorkehrungen für die Bedürfnisse des Einzelnen getroffen werden;
- d) Menschen mit Behinderungen innerhalb des allgemeinen Bildungssystems die notwendige Unterstützung geleistet wird, um ihre erfolgreiche Bildung zu erleichtern;
- e) in Übereinstimmung mit dem Ziel der vollständigen Integration [Inklusion] wirksame individuell angepasste Unterstützungsmaßnahmen in einem Umfeld, das die bestmögliche schulische und soziale Entwicklung gestattet, angeboten werden.“

Die 4A gelten nicht nur auf der systemischen Ebene, sondern die dem Einzelnen gewährte inklusive Bildung muss ihnen entsprechen: sie muss verfügbar (*available*), zugänglich (*accessible*), annehmbar (*acceptable*) und adaptierbar (*adaptable*) sein (vgl. Poscher et al. 2008, S. 36; Niendorf und Reitz 2016, S. 20 f.).

Die UN-Behindertenrechtskonvention statuiert danach die eindeutige Zielvorgabe, dass Schüler:innen mit und ohne Behinderung gemeinsam an einer Schule unterrichtet werden und dafür die notwendigen Voraussetzungen im Sinne eines inklusiven Schulsystems geschaffen werden müssen (UN-CRPD Committee 2018). In der Spruchpraxis des zuständigen UN-Fachausschusses sowie in der juristischen Literatur ist entsprechend anerkannt, dass Art. 24 Abs. 1 UN-BRK eine Aussonderung von Schüler:innen in eine besondere (segregierende) Schulform verbietet und einen Paradigmenwechsel im Sinne des Inklusionsmodells vorschreibt (ausf. UN-CRPD Committee 2018; Riedel 2010, S. 24 f.; Degener 2012, S. 405; Siehr und Wräse 2014, S. 161). Selbst wenn man davon ausgeht, dass Art. 24 UN-BRK die Förder- oder Sonderschulen als segregierende Schulformen nicht gänzlich ausschließt, ist sie aber eine Ausnahme von dem Grundsatz eines „inklusiven“ Bildungssystems und bedarf wegen des Eingriffs in das Recht der Kinder mit Behinderung auf diskriminierungsfreie Schulbildung der Rechtfertigung im Sinne einer strengen Verhältnismäßigkeitsprüfung (vgl. Brosius-Gersdorf, in: Dreier, GG, Bd. 1, 3. Aufl. 2013, Art. 7 Rn. 66; Siehr und Wräse 2014, S. 178). Nach richtigem Verständnis ergibt sich dies auch aus Art. 3 Abs. 3 Satz 2 GG (vgl. Siehr und Wräse 2014). Während das Bundesverfassungsgericht in seinem Sonderschul-Beschluss aus dem Jahr 1997 noch davon ausging, dass nach dem Grundgesetz kein Recht von Menschen mit Behinderungen auf Besuch einer Regelschule bestehe,

1. Ein Paradigmenwechsel im Umgang mit Behinderung

soweit nur an der Sonderschule „der benötigte personelle und sachliche Aufwand“ zur Förderung von behinderten Schüler:innen bereitgestellt sei (BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 08. Oktober 1997 - 1 BvR 9/97 -, BVerfGE 96, 288), kann diese Rechtsprechung heute nicht mehr forbestehen. Nach dem Grundsatz der Völkerrechtsfreundlichkeit des Grundgesetzes muss Art. 3 Abs. 3 Satz 2 GG seit dem Inkrafttreten der UN-Behindertenrechtskonvention in Deutschland im März 2009 im Lichte des Art. 24 UN-BRK ausgelegt werden (vgl. BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 29. Januar 2019, - 2 BvC 62/14 -, juris Rn. 61 ff.). Auch wenn es an einer ausdrücklichen Entscheidung des Verfassungsgerichts bislang fehlt, geht die juristische Literatur davon aus, dass die Überweisung an eine Sonder- oder Förderschule aufgrund der Behinderung eines Kindes eine Benachteiligung i.S.d. Art. 3 Abs. 3 Satz 2 GG darstellt, die – wenn überhaupt – allein durch kollidierendes Verfassungsrecht in besonderen Ausnahmefällen, die im Einzelnen zu begründen sind, gerechtfertigt sein kann (ausf. Siehr und Wräse 2014, S. 176 ff.; u.a. Heun, in: Dreier, GG, Bd. 1, 3. Aufl. 2013, Art. 3 Rn. 138; Brosius-Gersdorf, in: Dreier, GG, Bd. 1, 3. Aufl. 2013, Art. 7 Rn. 65 f.; Degener 2000, S. 428 f.).

1.3. Staatliche Umsetzungspflicht

Aus dem Gesagten wird die Doppelseitigkeit des Art. 24 BRK als subjektives Recht des Kindes auf der einen Seite und als objektiv-rechtlicher Ausgestaltungsauftrag des Staates auf der anderen Seite ersichtlich (vgl. zu Art. 13 IPwskR Beiter 2006, S. 71): Um das Recht von Kindern mit Behinderung auf diskriminierungsfreien Zugang zu einem hochwertigen inklusiven Unterricht in jedem einzelnen Fall sicherzustellen, muss das Schulwesen bestimmte Voraussetzungen erfüllen, für die der Staat eine Gewährleistungsverantwortung hat. Dabei reicht es nicht aus, Kindern mit Behinderung einfach den Zugang zu den allgemeinen Schulen und Bildungseinrichtungen zu ermöglichen. Vielmehr sind diese so auszustalten, 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 (ausf. Anastasiou et al. 2018, S. 661 ff.). Hierfür stellen – wie gezeigt – Art. 24 Abs. 2 lit. c bis e BRK eine Reihe von konkreten Anforderungen auf, die von den Vertragsstaaten zu erfüllen sind.

1.4. Die Gewährleistungen aus der UN-Behindertenrechtskonvention

Der zuständige UN-Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen stellt hierzu in seinen *General Comments* zu Art. 24 UN-BRK fest (UN-CRPD Committee 2016, para. 11):

„Inclusion involves a process of systemic reform embodying changes and modifications in content, teaching methods, approaches, structures and strategies in education to overcome barriers with a vision serving to provide all students of the relevant age range with an equitable and participatory learning experience and the environment that best corresponds to their requirements and preferences. Placing students with disabilities within mainstream classes without accompanying structural changes to, for example, organization, curriculum and teaching and learning strategies, does not constitute inclusion. Furthermore, integration does not automatically guarantee the transition from segregation to inclusion.“

Um das Recht auf Zugang zu einem inklusiven Bildungssystem zu verwirklichen, müssen nach Art. 24 Abs. 2 UN-BRK „angemessene Vorkehrungen für die Bedürfnisse des Einzelnen getroffen werden“ (lit. c) sowie die „notwendige Unterstützung geleistet“ (lit. d) bzw. „in Übereinstimmung mit dem Ziel der vollständigen Integration wirksame individuell angepasste Unterstützungsmaßnahmen in einem Umfeld, das die bestmögliche schulische und soziale Entwicklung gestattet, angeboten werden“ (lit. e). Nach der Begriffsbestimmung des Art. 2 UN-BRK bedeuten „angemessene Vorkehrungen‘ notwendige und geeignete Änderungen und Anpassungen, die keine unverhältnismäßige oder unbillige Belastung [engl.: *undue burden*] darstellen [...].“ Art. 24 Abs. 2 lit. d und lit. e UN-BRK stellen zudem sicher, dass Kindern mit einer Behinderung der Anspruch auf die notwendige sonderpädagogische Förderung, die sie im segregierten Schulsystem an der Förderschule erhalten, nicht verloren geht, sondern auch in den Regelschulen erhalten bleibt (vgl. UN CRPD Committee 2016, paras. 69 ff.; UN CRPD Committee 2018, paras. 50-56; Anastasiou et al. 2018, S. 663; Siehr und Wräse 2014, S. 164).

1.4. Die Gewährleistungen aus der UN-Behindertenrechtskonvention

Die Beurteilung, in wie weit es Ländern gelingt, die UN-Behindertenrechtskonvention umzusetzen, erfordert ein entsprechendes Instrument. Um ein solches Instrument zu entwickeln, haben wir ein zweistufiges Verfahren angewandt.

1. Ein Paradigmenwechsel im Umgang mit Behinderung

1. Stufe: Aus den einzelnen rechtlichen Anforderungen der 4 A ergeben sich acht zentrale Gewährleistungen
2. Stufe: Diese acht Gewährleistungen werden in menschenrechtliche Indikatoren übersetzt.

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* sowie die Spruchpraxis des zuständigen UN-Fachausschusses für die Rechte von Menschen mit Behinderungen nach Art. 34 BRK berücksichtigt, denen das Bundesverfassungsgericht zwar keine Verbindlichkeit, aber doch „erhebliches Gewicht“ für die Auslegung der Behindertenrechtskonvention zugesprochen hat (BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 26. Juli 2016 - 1 BvL 8/15 -, juris, Rn. 90; BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 29. Januar 2019, - 2 BvC 62/14 -, juris Rn. 65).

Diese Betrachtung geht in der vorliegenden Studie notwendig von der Lage und Rechtsprechung in Deutschland aus, weil ein Ziel ist, die spezifische Situation in Deutschland zu beurteilen. Nichtsdestotrotz sind die Prinzipien des Instruments international übertragbar.

Die 4 A stellen rechtliche Anforderungen dar, aus denen sich acht zentrale Gewährleistungen ergeben:

Availability bedeutet:

- (1.) die Verfügbarkeit von wohnortnahmen allgemeinen Schulen, in denen auch Kinder mit Behinderungen unterrichtet werden.

Accessibility bedeutet:

- (2.) den diskriminierungsfreien Zugang von Menschen mit Behinderung zu den allgemeinen Schulen.

Acceptability und *Adaptability* bedeuten:

- (3.) die inklusive, nicht-diskriminierende Organisation und Ausgestaltung der allgemeinen Schulen,
- (4.) die (tatsächliche) Umsetzung von Inklusion als Bildungsziel an den Schulen,
- (5.) die Gewährleistung der notwendigen (sonder-)pädagogischen Förderung und Unterstützung im inklusiven Setting,
- (6.) die Bereitstellung angemessener Vorkehrungen sowie Barrierefreiheit und
- (7.) die entsprechende Qualifizierung der Lehrkräfte und des pädagogischen Personals.

1.4. Die Gewährleistungen aus der UN-Behindertenrechtskonvention

Und in Summe bedeuten die 4A:

(8.) die Verpflichtung zur schrittweisen Umsetzung des Art. 24 UN-BRK, wonach die Länder zur Transformation der bestehenden Förderschulsysteme in inklusive Regelschulangebote verpflichtet sind.

Diese acht Gewährleistungen werden im Folgenden erörtert.

1.4.1. Verfügbarkeit inklusiver Bildung (availability)

Der normative Kern des Art. 24 UN-BRK besteht in dem Recht von Menschen mit Behinderung auf gleichberechtigten und diskriminierungsfreien Zugang zum allgemeinen Bildungssystem, sprich – in dem hier relevanten Zusammenhang – zu den allgemeinen Schulen bzw. Regelschulen (*mainstream schools*). 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 oder vom Besuch weiterführender Schulen ausgeschlossen werden“ (Art. 24 Abs. 2 lit. a UN-BRK). Auch wenn in der Praxis irrtümlich davon ausgegangen wird, auch Förderschulen seien „allgemeine Schulen“ im Sinne der UN-BRK, ist in der juristischen Literatur völlig unbestritten, dass sich die Bezeichnung „allgemeines Bildungssystem“ auf das Regelschulsystem bezieht (UN CRPD Committee 2016, paras. 11-12, 18; von Bernstorff 2011, S. 203; Riedel und Arend 2010, S. 1346; Poscher et al. 2008, S. 22 ff.; ausf. Anastasiou et al. 2018, S. 675 ff.). Menschen mit Behinderungen 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 UN-BRK).

Daraus folgt, dass jedes Kind mit Behinderung einen Anspruch darauf hat, in einer nahegelegenen Schule gemeinsam mit anderen Kindern ohne Behinderung unterrichtet zu werden (DIMR 2013, S. 18 f.; UN CRPD Committee 2016, para. 27). Der zuständige UN-Ausschuss hat betont, dass öffentliche und private Bildungseinrichtungen in ausreichender Zahl und Qualität vorhanden sein müssen:

„State parties must guarantee a broad availability of educational places for learners with disabilities at all levels throughout the community“ (UN CRPD Committee 2016, para. 21)

1. Ein Paradigmenwechsel im Umgang mit Behinderung

Die Umstellung von der Sonder- auf eine Regelbeschulung für Schüler:innen mit Behinderungen stellt insbesondere die Schulplanung der Städte, Gemeinden und Landkreise vor die Aufgabe, ein entsprechendes Angebot in einer für alle Schüler:innen im jeweiligen örtlichen Einzugsbereich sicherzustellen (UN CRPD Committee 2016, paras. 21, 27; DIMR 2013). Dabei muss zwar jede Regelschule grundsätzlich die Anforderungen an eine inklusive Bildungseinrichtung erfüllen, damit ein vollständig – und nicht nur partiell – inklusives Bildungssystem i.S.d. Art. 24 Abs. 1 UN-BRK gewährleistet ist. Jedoch muss nach der hier vertretenen Auffassung nicht jede Schule Vorkehrungen für die Aufnahme von Schüler:innen mit jeder denkbaren Art von Behinderungen treffen. Art. 24 Abs. 2 UN-BRK enthält nur das Recht jedes Kindes mit Behinderungen, an einer wohnortnahen Regelschule unterrichtet zu werden („in der Gemeinschaft, in der sie leben“; vgl. auch Art. 19 UN-BRK). Es können also an einzelnen Schulen im selben Einzugsbereich Spezialisierungen auf bestimmte Förder schwerpunkte stattfinden, jedenfalls soweit dadurch nicht ‚verkappte‘ Sonderschulen geschaffen werden, indem sie einen weit überproportionalen Anteil an Schüler:innen mit sonderpädagogischem Förderbedarf aufnehmen (vgl. Piezunka et al. 2018).

Die in Art. 24 Abs. 2 lit. b UN-BRK verwendete Begrifflichkeit von der „Gemeinschaft, in der sie leben“, enthält zweifellos Unschärfen, die sich aber durch eine sachgemäße Interpretation ausräumen lassen. So erfüllen weit vom Wohnort der Schüler:innen entfernte Förderschulen die Anforderung nicht (vgl. Anastasiou et al. 2018, S. 681). Andererseits können Förderzentren zukünftig ihre Angebote und Unterstützungsleistungen an verschiedene Regelschulen in ihrem Einzugsbereich verlagern, sodass für jedes Kind mit Behinderungen ein einigermaßen wohnortnahes Angebot an einer Regelschule gemacht werden kann (zum schleswig-holsteinischen Modell siehe Krackert und Fischer 2019).

Die Konzentration von Kindern mit sonderpädagogischem Förder schwerpunkt an einigen wenigen Regelschulen als „Schwerpunktschulen“, an denen – ganz unspezifisch – „Inklusion“ stattfindet, erfüllt jedoch die Anforderungen aus Art. 24 Abs. 1, Abs. 2 lit b UN-BRK nicht. Solche Konzepte tragen weiterhin zur Aussonderung von Menschen mit Behinderungen an spezielle Schulen – wenn auch in Gemeinschaft mit Kindern ohne Behinderung – bei und stehen der notwendigen Transformation zu einem vollständig inklusiven Schul- und Bildungssystem entgegen; im Rahmen der progressiven Implementation dürften derartige Bildungseinrichtungen nur für eine Zwischenphase bis zur vollständigen Umsetzung des Konven-

tionsrechts zulässig sein (vgl. UN CRPD Committee 2018, paras. 28, 51; UN CRPD Committee 2016, para. 22).

1.4.2. Diskriminierungsfreie Zugänglichkeit inklusiver Bildung (accessibility)

Wie dargelegt reicht es zur Erfüllung der Verpflichtung für einen diskriminierungsfreien Zugang zum Regelschulsystem nach Art. 24 Abs. 1, Abs. 2 lit a UN-BRK nicht aus, dass die gemeinsame Beschulung von Kindern mit und ohne besonderen Förderbedarf zum Regelfall wird und daneben ein gesondertes Schulsystem für Menschen mit Behinderungen bestehen bleibt (so unmissverständlich UN CRPD Committee 2018, para. 82; UN CRPD Committee 2016, para. 40). Die Verfahren zur Feststellung von Förderbedarfen und zum Förderort müssen rechtlich und tatsächlich am Ziel einer inklusiven Beschulung an der Regelschule ausgerichtet sein (UN CRPD Committee 2018, paras. 38 ff., 84; UN CRPD Committee 2016, para. 11). Das heißt, es darf keine einseitige Fokussierung auf die Beeinträchtigungen und „Defizite“ des Kindes stattfinden; vielmehr sind alle möglichen Wege zu prüfen und zu ermöglichen, um förderliche Bedingungen an der Regelschule zu schaffen und die Schüler:innen im inklusiven Umfeld bestmöglich zu unterstützen und zu fördern (vgl. UN CRPD Committee 2018, paras. 38 ff.). Die Eltern und das Kind müssen in alle Stufen des Verfahrens einbezogen, angehört und ihre Wünsche müssen berücksichtigt werden (vgl. UN CRPD Committee 2018, paras. 42, 61, 84; UN CRPD Committee 2020, paras. 8.7 ff.). Fälle einer gesonderten Beschulung, soweit man sie für zulässig erachtet, müssen auf besondere Ausnahmen begrenzt bleiben und detailliert begründet werden. Es ist genau zu prüfen, ob und warum auch unter Bereitstellung angemessener Vorkehrungen und individueller Förderung an den Regelschulen eine inklusive Beschulung nicht möglich sein soll (vgl. UN CRPD Committee 2020). Der Staat, d.h. die Schulbehörden tragen hierfür die Darlegungs- und Begründungslast (auf. Siehr und Wrase 2014, S. 178 ff.).

Die Entstehungsgeschichte der UN-BRK zeigt, dass lange und intensiv über ein Elternwahlrecht diskutiert wurde. Letztlich wurde von einem „Wahlrecht“ Abstand genommen (vgl. Degner 2009, S. 215). Nach der UN-Monitoringstelle des Deutschen Instituts für Menschenrechte ist ein Erziehungswahlrecht in den Schulgesetzen nur übergangsweise vertretbar. Sollte das Wahlrecht nachweislich die Implementierung eines inklusiven Bildungssystems verzögern oder erschweren, weil beispielsweise die Re-

1. Ein Paradigmenwechsel im Umgang mit Behinderung

organisation von Kompetenzen und Ressourcen erschwert wird, ist das Elternwahlrecht nicht mit dem Gebot der „progressiven Verwirklichung“ des Rechts auf inklusive Bildung in Einklang zu bringen (DIMR 2013, S. 17).

Ein auf Dauer angelegtes Nebeneinander der Regel- und Sonderbeschulung verbunden mit einem Wahlrecht ist danach mit der Verpflichtung zur Schaffung eines inklusiven Bildungssystems nach Art. 24 UN-BRK nicht vereinbar. Derartige duale Strukturen sind nur für eine Übergangszeit im Rahmen der Transformation zu einem tatsächlich inklusiven Schulsystem hinnehmbar (vgl. Aichele und Kroworsch 2017). Der zuständige UN-Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen hat in seiner Spruchpraxis zum Recht auf Bildung wiederholt festgestellt, dass Staaten, die neben dem regulären Schulsystem ein Sonderschulsystem aufrechterhalten, ihre Verpflichtungen aus Art. 24 UN-BRK nicht erfüllen. Hierzu hat der Ausschuss festgestellt:

„Progressive realization means that States parties have a specific and continuing obligation “to move as expeditiously and effectively as possible” towards the full realization of article 24. This is not compatible with sustaining two systems of education: mainstream and special/segregated education systems. Progressive realization must be read according to the overall objective of the Convention to establish clear obligations for States parties in respect of the full realization of the rights in question.“ (CRPD Committee 2016, para. 39; vgl. auch CRPD Committee 2018, para. 82).

Diese am Wortlaut des Art. 24 Abs. 1 und 2 UN-BRK in Übereinstimmung mit dessen Sinn und Zweck orientierte Auslegung wird durch die Entstehungsgeschichte und die *traveaux préparatoires* im Sinne von Art. 31 und Art. 32 des Wiener Vertragsrechtsübereinkommens bestätigt (ausf. Anastasiou et al. 2018, S. 666 ff.). So sah der ursprüngliche Entwurf zum Konventionstext der UN-BRK in dessen Art. 17 (jetzt Art. 24 UN-BRK) ausdrücklich das Recht vor, wonach alle Menschen mit Behinderung „can choose inclusive and accessible education in their own community“. Die Vertragsstaaten sollten das Recht haben, eine „free and informed choice between general and special systems“ zuzulassen, was auf der anderen Seite allerdings nicht die Pflicht einschränken sollte, „to continue to strive to meet the needs of students with disabilities in the general education system“ (UN Working Group 2005-06). Diese Lösung, nämlich die Einführung eines Wahlrechts zwischen allgemeiner und besonderer Schulung bei gleichzeitiger Favorisierung inklusiver Bildungsangebote, wurde während der Verhandlungen jedoch bewusst zugunsten der uneingeschränkten Ver-

1.4. Die Gewährleistungen aus der UN-Behindertenrechtskonvention

pflichtung auf ein inklusives Bildungsangebot aufgegeben, um das Ziel der möglichst vollständigen Inklusion nicht zu gefährden (vgl. Della Fina 2017, S. 441 ff.).

Ein Wahlrecht steht nicht nur aus rechtlichen und schulstrukturellen Gründen in der Kritik, sondern auch, weil Bildungsentscheidungen sozial selektiv verlaufen. Aus der allgemeinen Schulforschung ist bekannt, dass Bildungsentscheidungen der Eltern soziale Ungleichheiten verstärken (Boudon 1974). Auch bei der Wahl von inklusiver oder separater Beschulung ist von sozialen Ungleichheiten auszugehen: Erziehungsberechtigte aus privilegierten Schichten, mit ausreichendem Wissen über Bildungs- und Verwaltungssysteme und entsprechender juristischer Durchsetzungskraft könnten sich eher für die allgemeine Schule als Lernort entscheiden. Am Ende könnte auch in diesem Fall die soziale und kulturelle Herkunft darüber entscheiden, ob ein Kind integrativ bzw. inklusiv beschult wird oder eine Förderschule besucht (Mand 2006).

Auch ein Vorbehalt bereits vorhandener Ressourcen an den Regelschulen ist mit dem Recht auf inklusive Beschulung nach der UN-Behindertenrechtskonvention nicht vereinbar. Schließlich verlangt Art. 24 Abs. 2 UN-BRK gerade, die notwendigen Ressourcen an den Regelschulen zur Verfügung zu stellen (UN CRPD Committee 2016, paras. 11, 71 f.; UN CRPD Committee 2018, paras. 51, 55, 82). Dieses zu gewährleisten, sind die Vertragsstaaten nach Art. 4 Abs. 1 und 2 UN-BRK verpflichtet, und zwar selbst dann, wenn man den allgemeinen Ressourcenvorbehalt des Art. 4 Abs. 2 auf Art. 24 UN-BRK anwendbar hält.¹¹ 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 (vgl. UN CRPD Committee 2016; ausf. Siehr und Wrase 2014, S. 180 f.; Dege-ner 2012).

¹¹ Für unmittelbare Anwendbarkeit des Art. 24 UN-BRK und damit gegen den allgemeinen Ressourcenvorbehalt: Riedel und Arend 2010, S. 1247 f.; von Bernstorff 2011, S. 215; Mausch 2011, S. 261 f.; Siehr und Wrase 2014, S. 172 f.

1. Ein Paradigmenwechsel im Umgang mit Behinderung

1.4.3. Organisationsformen inklusiver Schulung (acceptability/adaptability)

Die Schulung von Kindern mit Behinderung an den Regelschulen muss an den Leitzielen der möglichst „vollständigen Inklusion“ (Art. 24 Abs. 2 lit. e UN-BRK: *consistent with the goal of full inclusion*) und der „vollen und gleichberechtigten Teilhabe“ (Art. 24 Abs. 3 UN-BRK) ausgerichtet sein. Der Gemeinsame Unterricht von Schüler:innen mit und ohne besonderen Förderbedarf muss der Regelfall sein. Entsprechend sind Vorehrungen dafür zu treffen, dass eine Separation aufgrund der Behinderung, die nicht pädagogisch notwendig ist, unterbleibt, beziehungsweise dass solche Separationen auf ein Minimum reduziert werden (vgl. UN CRPD Committee 2018, paras. 48, 84; UN CRPD Committee 2016, para. 12: „*inclusive classrooms*“; Anastasiou et al. 2018, S. 676 f.).

Art. 24 Abs. 2 und 3 UN-BRK geht davon aus, dass Menschen mit Behinderungen die notwendige (sonder-)pädagogische und sonstige Unterstützung im Rahmen des allgemeinen Unterrichts und im normalen Schulumfeld mit den anderen Schüler:innen erhalten. Das stellt zunächst Anforderungen an die Organisationsform des inklusiven Unterrichts (UN CRPD Committee 2016, para. 22, 26). Grundsätzlich separierende Organisationsformen der sonderpädagogischen Förderung wie Sonder-, Förder- oder Kooperationsklassen, in denen Menschen mit Behinderungen überwiegend separiert von den anderen Schüler:innen (ohne Behinderungen) unterrichtet werden, erfüllen die Vorgaben des Art. 24 Abs. 1, 2 UN-BRK nicht, da sie nicht am Ziel der möglichst weitgehenden Inklusion ausgerichtet sind (UN CRPD Committee 2018, paras. 47 f.; auf. Wräse 2015, S. 58 f., vgl. auch Anastasiou et al. 2018, S. 690 ff.).

Grundsätzlich muss die Förderung – ähnlich dem US-amerikanischen Rechtsgrundsatz des *least restrictive environment* –¹² so gestaltet sein, dass dem Recht des Kindes auf Gemeinsamen Unterricht möglichst weitgehend entsprochen wird (vgl. Anastasiou et al. 2018, S. 675 ff.). Der Gemeinsame Unterricht kann schulorganisatorisch etwa durch Einrichtung von *Inklusions- bzw. Integrationsklassen* oder inklusiven Regelklassen gewährleistet werden, in denen eine bestimmte Zahl von Kindern mit sonderpädagogischem Förderbedarf (in der Regel maximal drei bis fünf) gemeinsam mit Kindern ohne besonderen Förderbedarf unterrichtet werden (vgl. Heimlich 2012, S. 99 f.). Im Rahmen des inklusiven Unterrichts müssen auch

12 Siehe Individuals with Disabilities Education Act, IDEA § 612 (a) (5); dazu Yell 1995, S. 389.

1.4. Die Gewährleistungen aus der UN-Behindertenrechtskonvention

Vorkehrungen für die zieldifferente Förderung getroffen werden, um dem gegebenenfalls abweichenden Lern- und Entwicklungsniveau der betroffenen Schüler:innen Rechnung zu tragen (vgl. DIMR 2013, S. 19). 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 (vgl. Heimlich 2012, S. 99 f.).

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 Inklusions-/Integrationsklasse oder inklusiven 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 UN-BRK entspricht (vgl. Gresch und Piezunka 2015, S. 200).

1.4.4. Umsetzung inklusiver Bildungsziele in den pädagogischen Konzepten (acceptability/adaptability)

Die UN-BRK beschränkt sich nicht nur auf die Organisation von Inklusion: Art. 24 UN-BRK gibt bestimmte Bildungsziele vor, die im Rahmen der Unterrichts- und Schulorganisation sowie der Ausgestaltung des Lernumfelds insgesamt zu beachten sind. Sie sind entsprechend, etwa durch adäquate Leitbilder und schulorganisatorische Maßnahmen umzusetzen.¹³ Im Vordergrund stehen dabei nach Art. 24 Abs. 1 UN-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

¹³ Einem solchen prozessorientierten Ansatz folgt auch der „Index für Inklusion“, Booth und Ainscow 2011; dazu Boban und Hinz 2016.

1. Ein Paradigmenwechsel im Umgang mit Behinderung

- 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 UN-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 sowie die erforderliche (sonder-)pädagogische Unterstützung und Förderung grundlegend (vgl. UN CRPD Committee 2018, paras. 51 ff.). Der UN-Ausschuss stellt in diesem Zusammenhang fest:

“For article 24 (1) (b) to be implemented, education should be directed to the development of the personality, talents and creativity of persons with disabilities, as well as of their mental, physical and communicational abilities, to their fullest potential. The education of persons with disabilities too often focuses on a deficit approach, on their actual or perceived impairment and on limiting opportunities to pre-defined and negative assumptions of their potential. States parties must support the creation of opportunities to build on the unique strengths and talents of each individual with a disability.“ (UN CRPD Committee 2016, para. 16).

Ob sich Schulen tatsächlich auf den Weg zu einer inklusiven Schulentwicklung und Pädagogik gemacht haben, lässt sich nur durch empirische Erhebungen auf der jeweiligen Einzelschulebene ermitteln (ausf. Piezunka et al. 2018). Allerdings müssen Gesetzgebung und Schulverwaltungen strukturelle und organisatorische Bedingungen schaffen, damit die Schulen ihrer Verpflichtung, eine hochwertige inklusive Bildung für alle Kinder zu ermöglichen, gerecht werden (können). Dafür müssen die personellen und sachlichen Ressourcen so organisiert werden, dass sie für den inklusiven Unterricht effektiv zur Verfügung stehen. Gleichzeitig sind von den zuständigen Behörden Steuerungssentscheidungen zu treffen, die darauf zielen, dass die Schulen sich zu inklusiven Orten des Lernens und gemeinschaftlichen Lebens entwickeln. Zudem ist ein wirksames Monitoring dieses Prozesses durchzuführen (UN CRPD Committee 2018, insb. para. 85). Dies kann durch die verpflichtende Aufnahme von Inklusion als Ziel der Schulentwicklung geschehen, dessen Umsetzung im Rahmen von Schulinspektionen evaluiert wird (vgl. Piezunka 2020).

1.4.5. (Sonder-)Pädagogische Unterstützung im inklusiven Lernumfeld (acceptability/adaptability)

Nach Art. 24 Abs. 1 lit. d bis e UN-BRK haben Menschen mit Behinderungen das Recht darauf, dass ihnen „innerhalb des allgemeinen Bildungssystems die notwendige Unterstützung“ zuteilwird, „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 UN-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 UN-BRK (Verschlechterungsverbot) verankert. Daraus kann – wie dies bereits 1993 Füssel und Kretschmann (1993, S. 47 f.) aus dem Verfassungsrecht überzeugend abgeleitet haben – ein Anspruch auf einem dem (bisherigen) Niveau der Förderschule mindestens gleichwertigen Angebot an (sonder-)pädagogischer Unterstützung an den Regelschulen hergeleitet werden; das lässt sich als (*Mindest-Prinzip der äquivalenten sonderpädagogischen Förderung* bezeichnen (Siehr und Wräse 2014, S. 181; Wräse 2015, S. 59). Die Umstellung von einem segregierten auf ein inklusives Bildungssystem soll nicht dazu führen, dass notwendige Ressourcen, Förder- und Unterstützungsleistungen verloren gehen; vielmehr sind diese im inklusiven Lernumfeld zur Verfügung zu stellen (UN CRPD Committee 2016, paras. 11, 40, 69 f.; UN CRPD Committee 2018, paras. 51 ff.). Hier kann die Betrachtung unterschiedlicher Dimensionen integrativer bzw. inklusiver Beschulung wie Organisations- und Unterrichtsformen, verfügbare Ressourcen, Qualifizierung des Lehrpersonals und Einstellungen (vgl. Gresch et al. 2014, S. 41 ff.) im Vergleich mit den Bedingungen an Sonder- und Förderschulen wichtige Informationen liefern. So ist es möglich, im Sinne von Art. 31 Abs. 1, 2 UN-BRK zu prüfen, ob der Grundsatz der äquivalenten inklusiven Förderung angemessen umgesetzt wird oder sich die individuelle sonderpädagogische Unterstützung der Schüler:innen – entgegen Art. 24 Abs. 2 lit d, e UN-BRK – im inklusiven Bereich verschlechtert.

Die Verwirklichung des Förderanspruchs aus Art. 24 Abs. 2 lit. d, e UN-BRK setzt voraus, dass die individuellen Bedarfe des Kindes möglichst

1. Ein Paradigmenwechsel im Umgang mit Behinderung

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:innen führt (vgl. UN CRPD Committee 2018, paras. 38 ff.; vgl. auch Wrase 2015, S. 60 ff.; Lindemeyer und Lütje-Klose 2015, S. 10; Anastasiou et al. 2018, S. 685). Soweit auf ein förmliches Feststellungsverfahren verzichtet wird, muss die Zuweisung der besonderen pädagogischen Unterstützung so ausgestaltet sein, dass Kinder mit Behinderung diese entsprechend ihrer Bedarfe effektiv erhalten. Dies kann durch die methodisch angeleitete, pädagogisch kompetente Ausarbeitung individueller Förderpläne geschehen (UN CRPD Committee 2018, para. 63: „*personalized education plan for each student with specific developmental and learning objectives*“). Hierfür müssen entsprechende Vorkehrungen getroffen werden, die ein qualitativ hohes Niveau solcher Förderpläne sicherstellen. Auch müssen die betroffenen Schüler:innen sowie deren Eltern in angemessener Weise in das Verfahren einbezogen werden (vgl. Siehr und Wrase 2014, S. 179 f. m.w.N.).

1.4.6. Angemessene Vorkehrungen und Barrierefreiheit (acceptability/ adaptability)

Wesentliche Voraussetzung für das Gelingen der Inklusion ist die effektive Gewährleistung angemessener Vorkehrungen (*reasonable accommodation*). Art. 24 Abs. 2 lit. c UN-BRK schreibt vor, dass „angemessene Vorkehrungen für die Bedürfnisse des Einzelnen getroffen werden“. Nach der Legaldefinition in Art. 2 UN-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, d. Verf.] genießen und ausüben können“.

In diesem Zusammenhang sind vor allem das Bereitstellen von persönlicher Assistenz, die Barrierefreiheit und der Anspruch auf Nachteilsausgleiche zu nennen. Dabei bezieht sich Barrierefreiheit nicht nur auf Gebäude, sondern auch auf Kommunikationsformen (vgl. auch Anastasiou et al. 2018, S. 682 f.).

1.4. Die Gewährleistungen aus der UN-Behindertenrechtskonvention

Der zuständige UN-Ausschuss hat die Bedeutung dieser Gewährleistung wie folgt hervorgehoben:

„For article 24 (1) (c) to be realized, the aims of education must be directed at enabling persons with disabilities to participate fully and effectively in a free society. Recalling article 23 (3) of the Convention on the Rights of the Child, the Committee stresses that, regarding children with disabilities, assistance must be provided to ensure that they have effective access to education in a manner conducive to achieving their fullest possible social integration and individual development. States parties must recognize that individual support and reasonable accommodation are priority matters and should be free of charge at all compulsory levels of education.“ (UN CRPD Committee 2016, para. 17).

Wichtig ist, dass die ungerechtfertigte Versagung angemessener Vorkehrungen nach Art. 2 UN-BRK einen Verstoß gegen das Diskriminierungsverbot des Art. 5 UN-BRK darstellt (vgl. Aichele und Althoff 2012; Aichele 2012, S. 2 m.w.N.). So hat der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) in einer grundlegenden Entscheidung vom September 2020 unter Bezugnahme auf die UN-BRK festgestellt, dass die Nichtgewährung der notwendigen qualifizierten Assistenz für ein Schulkind mit non-verbalem Autismus eine Diskriminierung i.S.d. Art. 14 EMRK i.V.m. Art. 2 ZP 1 EMRK darstellt (EGMR, Erste Sektion, Urteil vom 10. September 2020 - Beschwerde Nr. 59751/15, G. L. gegen Italien, insb. Rn. 61 ff.).

Unter angemessene Vorkehrungen fällt ein umfassendes Verständnis von Barrierefreiheit, die in Art. 9 UN-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 (vgl. UN CRPD Committee 2018, paras. 57 ff.; Anastasiou et al. 2018, S. 696 f.). Art. 9 UN-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).¹⁴ Auch

14 § 4 Behindertengleichstellungsgesetz (BBG) enthält eine in diesem Zusammenhang hilfreiche Definition von Barrierefreiheit: „Barrierefrei sind bauliche und sonstige Anlagen, Verkehrsmittel, technische Gebrauchsgegenstände, Systeme

1. Ein Paradigmenwechsel im Umgang mit Behinderung

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.

Angemessene Vorkehrungen und Barrierefreiheit sind keine sich ausschließenden oder streng gegeneinander abgrenzbaren 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 speziellen Anpassungs- und Unterstützungsbedarfe.¹⁵

Welche Anpassungen im schulischen Umfeld als angemessene Vorkehrungen erforderlich sind, lässt sich nur mit Blick auf einzelne Formen von Behinderungen und individuelle Bedarfe beantworten. Für Kinder mit einer körperlichen Beeinträchtigung kann es beispielsweise nötig sein, 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 und Leitsysteme vorgesehen werden, die ihre Orientierung im Gebäude ermöglichen, Lesegeräte angeschafft und Unterrichtsmaterialien in vergrößerter Form oder auch in Blindenschrift zur Verfügung gestellt werden. Für hörbeeinträchtigte Schüler:innen wiederum müssen Unterrichtsinhalte visualisiert werden, während für geistig beeinträchtigte Kinder vereinfachte, d.h. ihren Wahrnehmungsfähigkeiten angepasste Darstellungsformen von Inhalten vorzusehen sind (z.B. in „einfacher Sprache“). Dabei ist anzumerken, dass nicht jede Schule entsprechende Vor-

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.“

15 Instruktiv Aichele 2012, S. 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.“

kehrungen für jede Form von Behinderungen treffen muss. Zur Erfüllung des Art. 24 UN-BRK ist vielmehr erforderlich, dass zumindest eine wohnortnahe, d.h. gut erreichbare Regelschule ein entsprechendes Angebot vorhält. So können sich Schulen auf die Inklusion von Schüler:innen mit besonders unterstützungintensiven Behinderungsarten spezialisieren (siehe oben unter 1.4.1).

Art. 24 Abs. 3 Satz 2 lit. a bis c UN-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 UN-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.

Darüber hinaus sind hier die besonderen lebenspraktischen Bedarfe des Kindes in den Blick zu nehmen. So kann insbesondere eine qualifizierte Assistenz für das Kind oder die Unterstützung durch eine Schulbegleitung beziehungsweise Integrationsassistenz erforderlich sein (vgl. etwa EGMR, Erste Sektion, Urteil vom 10. September 2020 - Beschwerde Nr. 59751/15, G. L. gegen Italien, Rn. 41 ff., 55 ff.). Das sind Personen, die Schüler:innen 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.¹⁶ Schul- oder Integrationshel-

16 So umschreibt das LSG Baden-Württemberg den Anspruch eines Kindes mit Trisomie 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. Andernfalls 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.“ (LSG Baden-Württemberg, Beschluss vom 07. November 2012 - L 7 SO 4186/12 ER-B -, juris).

1. Ein Paradigmenwechsel im Umgang mit Behinderung

fer:innen können als Hilfspersonal vom Schulträger oder auch von der Sozialhilfe bereitgestellt werden (vgl. Banafshe 2014; Reimann 2007).

Nicht zuletzt haben Kinder mit Behinderungen, die sie in ihren Möglichkeiten bei der Leistungserbringung im Vergleich mit anderen Schüler:innen einschränken, Anspruch auf sogenannte Nachteilsausgleiche als angemessene Vorkehrungen im Sinne des Art. 24 Abs. 2 lit. c UN-BRK (vgl. UN CRPD Committee 2018, para. 59). 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 PC oder Schreibgeräts, Ruhepausen usw., oder auch die Veränderung inhaltlicher Anforderungen Rechnung getragen wird (UN CRPD Committee 2018, para. 59; ausf. Marwege 2013, 185 ff.).

Nach herrschender Ansicht und Auslegung durch den UN-Fachausschuss und den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte ist das Recht auf angemessene Vorkehrungen nach Art. 24 Abs. 2 lit. c, Art. 2 UN-BRK unmittelbar anwendbar und unterfällt damit nicht dem Grundsatz der schrittweisen Umsetzung bzw. dem allgemeinen Ressourcenvorbehalt nach Art. 4 Abs. 2 UN-BRK (UN CRPD Committee 2018, para. 55; EGMR, Erste Sektion, Urteil vom 10. September 2020 - Beschwerde Nr. 59751/15, G. L. gegen Italien, Rn. 62, 68-69). Eine Grenze für angemessene Vorkehrungen ergibt sich danach gem. Art. 2 UN-BRK erst, wenn deren Bereitstellung eine „unverhältnismäßige oder unbillige Belastung“ darstellen würde. Die Darlegungs- und Beweislast für die Unverhältnismäßigkeit bzw. Unbilligkeit der Belastung trägt der Staat bzw. die Schul- bzw. sonst zuständige Behörde. Die Rechtsprechung stellt hier zu Recht sehr hohe Anforderungen auf (vgl. EGMR, Erste Sektion, Urteil vom 10. September 2020 - Beschwerde Nr. 59751/15, G. L. gegen Italien, Rn. 68-70). Da die Vertragsstaaten verpflichtet sind, für eine hochwertige inklusive Bildung zu sorgen und die verfügbaren Ressourcen von segregierten Sonderschulen an die allgemeinen Schulen zu transferieren (vgl. UN CRPD Committee 2016, paras. 69 f.) kann die Grenze der Unverhältnismäßigkeit oder Unbilligkeit jedenfalls dann nicht erreicht sein, wenn die Vorkehrungen nach den Standards der Rehabilitationswissenschaften erforderlich sind und üblicherweise – vor allem bislang an Förderschulen – gewährt wurden (vgl EGMR, Erste Sektion, Urteil vom 10. September 2020 – Beschwerde Nr. 59751/15, G. L. gegen Italien, Rn. 70; zum Grundsatz der mindestens äquivalenten (sonder-)pädagogischen Förderung siehe oben unter 1.4.5.).

1.4.7. Inklusionsbezogene Qualifizierung der Lehrkräfte und des pädagogischen Personals (acceptability/adaptability)

Nicht zuletzt ist die fachliche Qualifikation des pädagogischen Personals ein Schlüssel für das Gelingen inklusiver Schulung. Dies hat der UN-Fachausschuss wiederholt hervorgehoben (UN CRPD Committee 2016, para. 71; UN CRPD Committee 2018, paras. 84 (g), 85 (b)). 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 Lehrkräfte für Sonderpädagogik, 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 Kindern unerlässlich sind, die besondere Unterstützung und Förderung benötigen (UN CRPD Committee 2016, para. 71). 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 (UN CRPD Committee 2016, para. 71).¹⁷ Die Vertragsstaaten sind nach der Behindertenrechtskonvention verpflichtet, die hierfür notwendige hochwertige Aus- und Fortbildung der Pädagog:innen effektiv zu gewährleisten und ihnen ausreichend Anleitung und Gelegenheiten für die gemeinsame Erarbeitung von Konzepten und Standards guter Praxis zu gewähren.¹⁸ So bestimmt Art. 24 Abs. 4 UN-BRK ausdrücklich:

17 So legt auch der Index für Inklusion nach Booth und Ainscow 2011 einen Schwerpunkt auf die Einstellung, Qualifikation und Weiterbildung des pädagogischen Personals.

18 UN CRPD Committee 2016, para. 71 fasst die Anforderungen wie folgt zusammen: „*A process of educating all teachers at preschool, primary, secondary, tertiary and vocational education levels must be initiated to provide them with the core competencies and values necessary to work in inclusive educational environments. Such a process requires adaptations to both pre- and in-service training to achieve the appropriate skill levels in the shortest time possible, to facilitate the transition to an inclusive education system. All teachers must be provided with dedicated units/modules to prepare them to work in inclusive settings, as well as practical experiential learning settings where they can build the skills and confidence to solve problems through diverse inclusion challenges. The core content of teacher education must address a basic understanding of human diversity, growth and development, the human rights model of disability and inclusive pedagogy that enables teachers to identify students' functional abilities (strengths, abilities and learning styles) to ensure their participation in inclusive edu-*

1. Ein Paradigmenwechsel im Umgang mit Behinderung

„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.“

Klarstellend sei darauf hingewiesen, dass nicht an jeder Schule spezialisierte Lehrkräfte, die z.B. in Gebärdensprache oder Brailleschrift ausgebildet sind, eingesetzt werden sollen. Dies hat vielmehr bedarfsgerecht dort zu erfolgen, wo der entsprechende Unterstützungsbedarf besteht. Dabei ist es – je nach Organisationsmodell – möglich, dass entsprechendes Fachpersonal mit dem jeweiligen Kind an die Schule geholt wird (Springermodell) oder sich Schulen auf besondere Unterstützungsbedarfe spezialisieren (Spezialisierungsmodell, vgl. oben unter 1.4.1).

1.4.8. Strukturelle Transformation zu einem inklusiven Bildungssystem (adaptability)

Die zentrale Gewährleistung des Art. 24 UN-BRK ist, wie beschrieben, das Recht aller Kinder mit Behinderung auf den Zugang zu einem hochwertigen Bildungsangebot im 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, – soweit man sie auf Dauer überhaupt mit der UN-BRK vereinbar hält – auf besondere Ausnahmefäl-

cational environments. Teacher education should include learning about the use of appropriate augmentative and alternative modes, means and formats of communication such as Braille, large print, accessible multimedia, easyread, plain language, sign language and deaf culture, educational techniques and materials to support persons with disabilities. In addition, teachers need practical guidance and support in, among others: the provision of individualized instruction; teaching the same content using varied teaching methods to respond to the learning styles and unique abilities of each person; the development and use of individual educational plans to support specific learning requirements; and the introduction of a pedagogy centred on students' educational objectives.“

le zu begrenzen (siehe unter 1.4.2). Dies stellt die Schulsysteme in den deutschen Bundesländern mit ihren weit ausgebauten Förderschulen als gesonderte Schulform für Menschen mit Behinderungen (ausf. oben unter 2.) vor die Herausforderung einer grundlegenden Transformation (ausf. Siehr und Wräse 2014 m.w.N.).

Zwar verlangt die UN-BRK nach wohl überwiegender, aber mit guten Gründen bestrittener Ansicht nicht, dass das Recht auf inklusive Bildung gemäß Art. 24 UN-BRK in allen seinen Einzelgewährleistungen sofort umgesetzt wird (von einer unmittelbaren Anwendbarkeit gehen u.a. aus: Riedel und Arend 2010; von Bernstorff 2011; Mausch 2011; Siehr und Wräse 2014). Der zuständige UN-Fachausschuss hat jedoch hervorgehoben, dass sowohl das Diskriminierungsverbot beim Zugang zum allgemeinen Bildungssystem als auch das Recht auf angemessene Vorkehrungen unmittelbar anwendbar sind (UN CRPD Committee 2016, para. 31; UN CRPD Committee 2018, para. 55). Im Übrigen verpflichtet Art. 4 Abs. 2 UN-BRK die Mitgliedstaaten zur schrittweisen Verwirklichung der in Art. 24 UN-BRK verankerten Gewährleistungen (*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 (UN Experts group 1987, S. 125 f., paras. 21 ff.; ausf. Anastasiou et al. 2018, S. 658 m.w.N.).

Staaten, die wie Deutschland über ein ausgebautes segregiertes System für die Beschulung von Kindern mit Behinderung verfügen (vgl. Kapitel 2), müssen ihr System effektiv transformieren und die finanziellen, sachlichen und personellen Ressourcen für eine hochwertige inklusive Beschulung an die Regelschulen umleiten und dort ohne Einschränkungen zur Verfügung stellen (UN CRPD Committee 2016, paras. 69 f.; UN CRPD Committee 2018, para. 82; vgl. auch Della Fina 2017, S. 459; Anastasiou et al. 2018, S. 663). Nachdem nunmehr bereits zehn Jahre seit Inkrafttreten der Behindertenrechtskonvention in Deutschland vergangen sind, müsste daher aus menschenrechtlicher Sicht eigentlich ein hoher Umsetzungsstand bzw. eine klare Dynamik in Richtung der Transformation weg von einem segregierten Förderschulsystem hin zu einem inklusiven Schulsystem zu erwarten sein (vgl. DIMR 2019, S. 32; siehe auch Degener 2012, S. 417 f.).

1. Ein Paradigmenwechsel im Umgang mit Behinderung

1.5. Verpflichtung zur Datenerhebung und Grundlage für Indikatorik

Art. 31 UN-BRK statuiert 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.“

Gemäß Art. 31 UN-BRK müssen die Vertragsstaaten also geeignete disaggregierte Daten erheben, um Politiken, Pläne und Programme zu formulieren, mit denen sie ihre Verpflichtungen nach Art. 24 UN-BRK erfüllen. Die Anforderungen fasst der zuständige UN-Fachausschuss in seinem *General Comment No. 4* zum Recht auf inklusive Bildung wie folgt zusammen:

Die Staaten müssen Maßnahmen treffen, um den Mangel an genauen Daten über die Prävalenz von Personen mit verschiedenen Beeinträchtigungen sowie den Mangel an qualitativ ausreichenden Forschungen und Daten in Bezug auf den Zugang zu, den Verbleib in und den Fortschritt in der Bildung, die Bereitstellung angemessener Vorkehrungen und die damit verbundenen Ergebnisse zu beheben. Volkszählungen, Erhebungen und Verwaltungsdaten, einschließlich der Daten des Bildungsmanagement-Informationssystems, müssen Informationen über Schüler:innen mit Behinderungen erfassen, einschließlich derer, die noch in Einrichtungen für Menschen mit Behinderungen (nach SGB IX) leben. Die Vertragsstaaten sollten auch disaggregierte Daten und Nachweise über die Barrieren sammeln, die Menschen mit Behinderungen daran hindern, Zugang zu inklusiver, hochwertiger Bildung zu erhalten, darin zu verbleiben und Fortschritte zu machen, damit wirksame Maßnahmen zum Abbau dieser Barrieren ergriffen werden können (UN CRPD Committee 2016, para. 68).

Entsprechend der Maßgabe von Art. 31 UN-BRK ergeben sich aus den in Kapitel 1.4. dargestellten acht Einzelgewährleistungen des Art. 24 UN-

1.5. Verpflichtung zur Datenerhebung und Grundlage für Indikatorik

BRK konkrete Forderungen, die zur Beurteilung der Implementation des Rechts auf inklusive Bildung abzufragen sind. Diese Forderungen bilden die Grundlage für die Ableitung eines menschenrechtlichen Indikatorensystems zu Art. 24 UN-BRK, deren methodische Voraussetzungen im folgenden Abschnitt erörtert werden. Anhand der Einzelgewährleistungen soll im zweiten Teil dieser Studie untersucht werden, inwieweit die deutschen Bundesländer die UN-BRK tatsächlich umsetzen.

Tabelle 1 Forderungen der UN-BRK

Gewährleistungen aus Art. 24 UN-BRK	Forderungen, die zur Beurteilung der Implementation nach Art. 31 UN-BRK abzufragen sind
1. Verfügbarkeit inklusiver Bildung (availability)	<ol style="list-style-type: none">1. Sind ausreichende Angebote an wohnortnahmen Regelschulen verfügbar, die Kinder mit Behinderungen beschulen?
2. Zugangsverfahren (accessibility)	<ol style="list-style-type: none">1. Ist das Verfahren rechtlich und tatsächlich am Ziel einer möglichst inklusiven Beschulung an der allgemeinen (Regel-)Schule ausgerichtet? Werden insbesondere alle Alternativen in Betracht gezogen, um eine weitgehend inklusive Beschulung zu ermöglichen?2. Gibt es ein elterliches Wahlrecht bzgl. der Schulungsform und, wenn ja, (wie) wird in der Praxis der Vorrang inklusiver Schulbildung gewährleistet?3. (Wie) Werden Kinder, Eltern, Pädagogen und weitere Unterstützungs Personen ausreichend in das Verfahren einbezogen? (Wie) Werden die Verfahrensrechte der Beteiligten effektiv gewährleistet?
3. Organisationsformen inklusiver Schulung i.S.v. Art. 24 UN-BRK (acceptability/adaptability)	<ol style="list-style-type: none">1. Inklusive Organisationsformen, die am Ziel einer möglichst vollständigen Inklusion ausgerichtet sind, insbesondere<ul style="list-style-type: none">– Integrationsklassen,– Einzelintegration,– Mischformen;2. Organisationsformen, die den Anforderungen nach Art. 24 UN-BRK in der Regel nicht genügen, insbesondere<ul style="list-style-type: none">– Förder- oder Sonderklassen,– Kooperationsklassen.
4. Umsetzung von Bildungszielen nach Art. 24 Abs. 1 UN-BRK (acceptability/adaptability)	<ol style="list-style-type: none">1. Implementieren die Schulen Leitlinien, Konzepte und konkrete Umsetzungsschritte für die Umsetzung der Bildungsziele des Art. 24 Abs. 1 UN-BRK und eine inklusive Schulentwicklung?2. Haben Gesetzgebung und Schulaufsicht pädagogische Vorgaben gemacht und effektive Steuerungsentscheidungen für eine inklusive Schulentwicklung getroffen?3. Gibt es ein wirksames Monitoring dieser Prozesse?

1. Ein Paradigmenwechsel im Umgang mit Behinderung

Gewährleistungen aus Art. 24 UN-BRK	Forderungen, die zur Beurteilung der Implementation nach Art. 31 UN-BRK abzufragen sind
5. Gewährleistung der notwendigen individuellen Förderung nach Art. 24 Abs. 2 UN-BRK (<i>acceptability/adaptability</i>)	<p>1. Werden ausreichende Vorkehrungen zur Feststellung des individuellen (sonder-)pädagogischen Förderbedarfs getroffen durch:</p> <ul style="list-style-type: none"> – förmliche Feststellungsverfahren (ist sichergestellt, dass Stigmatisierungen und andere negative Effekte nicht auftreten bzw. abgemildert werden)?, – Förderung ohne förmliche Feststellung, insb. durch systemisch zugewiesene Unterstützungsressourcen (ist strukturell sichergestellt, dass Kinder mit Behinderung die notwendige Förderung und Unterstützung effektiv erhalten)?, <p>2. Ist die Förderung ausreichend auf die individuellen Bedürfnisse des Schulkindes zugeschnitten (durch Erstellung eines Förderplans, pädagogische Einschätzung etc.)?</p> <p>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)? Insbesondere bezüglich</p> <ul style="list-style-type: none"> – zugeteilter Stunden einer sonderpädagogischen Lehrkraft, – Gewährleistung „angemessener Vorkehrungen“
6. Gewährleistung angemessener Vorkehrungen, eines barrierefreien inklusiven Lernumfelds und sonstiger Kontextbedingungen (<i>acceptability/adaptability</i>)	<p>1. Werden physische, psychische und soziale Barrieren für die inklusive Teilhabe der Schulkinder mit Behinderung angemessen identifiziert?</p> <p>2. Sind die Schuleinrichtungen (Gebäude, Räume, Schulgelände, Sportplätze etc.) barrierefrei zugänglich und benutzbar?</p> <p>3. Werden die notwendigen „angemessenen Vorkehrungen“, wie die Bereitstellung behinderungsgerechter Unterrichtsmaterialien sowie Arbeits- und Kommunikationsmittel, schulorganisatorische Vorkehrungen, therapeutische Angebote etc., effektiv gewährleistet, um bestehende oder potenzielle Barrieren abzubauen und eine gleichberechtigte Teilhabe der Schulkinder zu ermöglichen?</p> <p>4. Wird insbesondere Unterstützung durch qualifizierte Assistenz, Schulbegleitung bzw. Integrationshelfer:innen in ausreichendem Umfang und guter Qualität geleistet? Wie werden diese organisatorisch sowie inhaltlich in die Gestaltung des gemeinsamen Schulunterrichts/-lebens einbezogen?</p>

1.5. Verpflichtung zur Datenerhebung und Grundlage für Indikatorik

Gewährleistungen aus Art. 24 UN-BRK	Forderungen, die zur Beurteilung der Implementation nach Art. 31 UN-BRK abzufragen sind
7. Qualifizierung des pädagogischen Personals (<i>acceptability/adaptability</i>)	<ol style="list-style-type: none">1. Werden die Lehrkräfte und das pädagogische Personal für eine hochwertige inklusive Pädagogik und Didaktik qualifiziert, einschließlich der notwendigen Unterstützung und Förderung von Kindern mit Behinderungen?2. Erhalten praktizierende Pädagog:innen ausreichende Schulungen, Fort- und Weiterbildungen, um die genannten Qualifikationen zu erwerben?3. Beinhalten die Fortbildungen und Schulungen 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?4. Werden entsprechend dem Bedarf auch Lehrkräfte eingestellt bzw. geschult, um Gebärdensprache und Brailleschrift zu vermitteln?5. Erhalten Lehrkräfte und pädagogische Mitarbeitende ausreichend Zeit und Gelegenheiten, um den Unterricht – auch mit Blick auf Kinder mit besonderen Förderbedarfen – in Abstimmung miteinander vorzubereiten?6. Findet eine Bewusstseinsbildung im Sinne von Menschenrechten, Diversität und Inklusion statt?
8. Strukturtransformation (<i>adaptability</i>)	<ol style="list-style-type: none">1. Werden exklusive Systeme zugunsten inklusiver Bildungsangebote abgebaut?

