

### Das Recht auf inklusive Bildung: Allgemeine Bemerkung Nr. 4 des UN-Ausschusses für die Rechte von Menschen mit Behinderungen

Kroworsch, Susann

Veröffentlichungsversion / Published Version

Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Deutsches Institut für Menschenrechte

#### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Kroworsch, S. (2017). *Das Recht auf inklusive Bildung: Allgemeine Bemerkung Nr. 4 des UN-Ausschusses für die Rechte von Menschen mit Behinderungen*. (Information / Deutsches Institut für Menschenrechte, 12). Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte, Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-53682-2>

#### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

#### Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.



## Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention

# Das Recht auf inklusive Bildung

Allgemeine Bemerkung Nr. 4 des UN-Ausschusses für die Rechte von Menschen mit Behinderungen

### Information

**Der UN-Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen beschreibt in seiner Allgemeinen Bemerkung Nr. 4 das Recht auf inklusive Bildung. Er sagt darin, was Deutschland als Vertragsstaat der UN-Behindertenrechtskonvention tun muss, um ein inklusives Bildungssystem auf allen Ebenen zu schaffen und damit seinen völkerrechtlichen Verpflichtungen aus Artikel 24 der UN-Behindertenrechtskonvention nachzukommen. Die vorliegende Publikation fasst die wesentlichen Inhalte der Allgemeinen Bemerkung zusammen und zeigt ihren Nutzen als Orientierungshilfe für Recht und Politik in Deutschland auf.**

Alle Menschen haben das Recht auf inklusive Bildung – nicht nur Menschen mit Behinderungen. Alle Menschen sollen Zugang zu qualitativ hochwertiger Bildung haben und ihre Potenziale entwickeln – gleichberechtigt und frei von Diskriminierung. Das Recht auf inklusive Bildung ist in Artikel 24 der UN-Behindertenrechtskonvention (kurz: UN-BRK) festgeschrieben. In seiner Allgemeinen Bemerkung Nr. 4 erläutert der UN-Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen (kurz: UN-Ausschuss), wie Artikel 24 auszulegen ist.<sup>1</sup>

Artikel 24 UN-BRK verpflichtet die Vertragsstaaten, das Recht auf Bildung durch ein inklusives Bildungssystem in allen Bereichen zu verwirklichen. Dazu gehören Vorschulbildung, Grund- und weiterführende Bildung sowie Hochschulbildung, berufliche Bildung und lebenslanges Lernen,

außerschulische und soziale Aktivitäten aller Lernenden. Menschen mit Behinderungen müssen selbstverständlich an diesen Bildungsangeboten teilhaben können.

Der UN-Ausschuss betont, dass die Umsetzung des Rechts auf inklusive Bildung als transformativer Prozess im Rahmen einer systemischen Reform zu begreifen sei, die einen tiefgreifenden Wandel der Bildungssysteme nach sich ziehe. Dafür müssten Gesetze, Politikkonzepte sowie die Finanzierung, Verwaltung, Ausgestaltung (Inhalt, Lehrmethoden, Ansätze, Strukturen und Strategien), Erbringung und Überwachung von Bildung angepasst werden (9)<sup>2</sup>. Sowohl der Prozess selbst als auch das Ergebnis müssten dabei in Einklang mit den in Artikel 3 niedergelegten allgemeinen Prinzipien, wie etwa Achtung der Menschenwürde und Autonomie, Achtung vor der Unterschiedlichkeit von Menschen mit Behinderungen und Gleichberechtigung der Geschlechter stehen (5). Der UN-Ausschuss hebt deutlich hervor, dass den einzelnen Lernenden als Rechtssubjekten – gleich ob mit oder ohne Beeinträchtigung – das Recht auf Bildung zustehe und nicht etwa ihren Eltern oder Fürsorgepersonen (10).

Inklusive Bildung zeichnet sich nach Ansicht des UN-Ausschusses durch folgende Merkmale aus:

- ganzheitlich systemischer Ansatz: Die Bildungsministerien müssen sicherstellen, dass alle Mittel in die Förderung inklusiver Bildung investiert sowie die institutionelle Kultur, Politikkonzepte und Praktiken verändert werden.

## General Comments zur Auslegung der UN-Menschenrechtsverträge

Die menschenrechtlichen Ausschüsse der Vereinten Nationen äußern sich sporadisch zu grundsätzlichen Fragen der Menschenrechtsverträge. In den „General Comments“ oder auch „General Recommendations“ legen sie ihr Verständnis einzelner Bestimmungen dar. Dies wird ins Deutsche mit „Allgemeine Bemerkungen“ übersetzt. Die UN-Ausschüsse vermessen darin die inhaltliche Bedeutung und Tragweite des Vertrages, für den sie zuständig sind. Sie liefern eine völkerrechtliche Interpretation einzelner Rechte und Bestimmungen; sie präzisieren damit den Umfang der verbrieften Rechte und der damit verbundenen staatlichen Verpflichtungen. Dies bietet den Vertragsstaaten eine wichtige Orientierung für konkrete Vorgaben zur Einhaltung und Umsetzung des Menschenrechtsvertrags und auch für

die zukünftige Berichterstattung. Die UN-Ausschüsse stützen sich dabei auf ihre Erfahrungen mit den Staatenberichtsprüfungen<sup>3</sup> und beziehen auch Dokumente anderer Menschenrechtsgruppen mit ein.

Vor der Veröffentlichung der Allgemeinen Bemerkung Nr. 4 hat der UN-Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen in Genf eine ausführliche Fachdiskussion geführt. Die Vertragsstaaten, die Zivilgesellschaft und Nationale Menschenrechtsinstitutionen haben zahlreiche schriftliche Stellungnahmen eingereicht.<sup>4</sup> Im Anschluss an den Konsultationsprozess hat der UN-Ausschuss die Allgemeine Bemerkung Nr. 4 in seiner 16. Sitzung am 26. August 2016 in überarbeiteter Fassung verabschiedet.

- ganzheitliches Bildungsumfeld: Bildungskultur, Politikkonzepte und Praktiken müssen so ausgestaltet und verankert werden, dass inklusive Bildung in allen Bereichen möglich wird. Betrachtet werden müssen: Klassenunterricht, Beziehungen innerhalb der Klasse, Konferenzen der Lehrkräfte, Supervision der Lehrkräfte, Beratungsdienste und medizinische Versorgung, Schulausflüge, Zuwendung von Haushaltsmitteln und die Schnittstellen zwischen Eltern und Lernenden mit oder ohne Behinderung und der Gemeinschaft vor Ort.
- ganzheitlich personenbezogener Ansatz: Es bedarf ausreichender Unterstützung, angemessener Vorkehrungen und Frühförderung, damit alle Lernenden ihr Potenzial entfalten können. Dabei muss die Lernfähigkeit aller Menschen anerkannt werden und hohe Erwartungen an alle Lernenden sind zu etablieren, also auch an Lernende mit Behinderungen.
- Unterstützung von Lehrkräften
- Achtung und Wertschätzung von Vielfalt
- lernfreundliche Umgebung
- effektive Übergänge zwischen Schule, Berufssowie Hochschulbildung und Arbeit

- Anerkennung von Kooperationen unter den verschiedenen Bildungsakteuren
- Überwachung des Umsetzungsprozesses (12)

Der UN-Ausschuss weist außerdem darauf hin, dass Artikel 24 Absatz 1 UN-BRK – in Übereinstimmung mit dem UNESCO-Übereinkommen gegen Diskriminierung im Bildungswesen von 1960 – die Gewährleistung des Rechts auf Bildung frei von Diskriminierung und auf der Grundlage von Chancengleichheit bekräftigt. Das Recht auf Bildung schütze Menschen mit Behinderungen vor intersektioneller Diskriminierung, wenn sie nicht nur aufgrund ihrer Behinderung, sondern zusätzlich auch aufgrund weiterer Merkmale wie Geschlecht, Religion oder ethnische Herkunft diskriminiert würden. Darüber hinaus sei anzuerkennen, dass auch die Angehörigen von Menschen mit Behinderungen aufgrund ihrer engen Beziehung Diskriminierung aufgrund von Behinderung erfahren könnten (13).

Um alle Formen von Diskriminierung zu bekämpfen, müssten rechtliche und physische Barrieren, Kommunikations- und Sprachbarrieren sowie soziale, finanzielle und einstellungsbedingte Barrieren in Bildungseinrichtungen und in der Gemeinschaft aufgezeigt und beseitigt werden. Das Recht auf Nichtdiskriminierung müsse dabei im Kontext der

Verpflichtung verstanden werden, zugängliche Lernumgebungen, individuelle Unterstützung und angemessene Vorkehrungen bereitzustellen (13, 17).<sup>5</sup> Der UN-Ausschuss betont, dass inklusive Bildung darauf ausgerichtet sein müsse, das Potenzial von Menschen mit Behinderung zu entfalten, statt sich – wie noch allzu oft – auf deren (vermeintliche) Defizite zu konzentrieren (16). Der UN-Ausschuss erläutert zu Artikel 24 Absatz 2 UN-BRK, dass das Recht auf Bildung eines Menschen mit Behinderungen nicht von seinem Potenzial oder seiner vermeintlichen „Belastung“ abhängig gemacht werden dürfe, um der Verpflichtung zu entgehen, angemessene Vorkehrungen treffen zu müssen. Entsprechende Gesetze und politische Konzepte müssten aufgehoben werden (18).<sup>6</sup>

Für die weitere Auslegung greift der UN-Ausschuss auf eine vom UN-Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte verwendete Systematik zurück.<sup>7</sup> Demnach muss ein Bildungssystem vier zusammenhängende Strukturelemente (Verfügbarkeit, Zugänglichkeit, Akzeptierbarkeit und Adaptierbarkeit) aufweisen (20). Der UN-Ausschuss entwickelt diese Systematik im Hinblick auf das Prinzip der Inklusion weiter und macht deutlich, dass die UN-BRK das Recht auf Bildung zu einem allgemeinen Recht auf inklusive Bildung qualifiziert habe. Er verweist vor diesem Hintergrund darauf, dass nicht Bildungseinrichtungen verfügbar sein müssten, sondern inklusive Bildungseinrichtungen. In diesem Zusammenhang betont der UN-Ausschuss die Bedeutung des Begriffs Zugänglichkeit.<sup>8</sup> Das gesamte Bildungssystem müsse zugänglich im Sinne von barrierefrei sein. Darüber hinaus müssten die Leistungen der Einrichtungen und Dienste erschwinglich sein. Artikel 9 UN-BRK definiert ein dynamisches Konzept der Zugänglichkeit, das eine schrittweise Umsetzung der Zugänglichkeit unter Berücksichtigung der Verhältnismäßigkeit vorsieht. Daraus schlussfolgert der UN-Ausschuss, dass alle bildungsrelevanten Aspekte regelmäßig auf ihre Zugänglichkeit hin überprüft und gegebenenfalls angepasst werden müssten. Dazu zählen Gebäude, Bildungsinfrastruktur, Information und Kommunikation, Lehrpläne und -methoden, Unterrichtsmaterialien, Beurteilungsverfahren oder Sprach- und Unterstützungssysteme in zugänglichen Formaten. Er fordert die Vertragsstaaten auf, Fristen zur Umsetzung festzulegen, Unterlassungen zu sanktionieren

sowie in innovative Technologien zu investieren (22–24). In diesem Zusammenhang verweist der UN-Ausschuss auf die Dringlichkeit, den Vertrag von Marrakesch<sup>9</sup> zu ratifizieren und umzusetzen, damit der Zugang zu veröffentlichten Werken für blinde, sehbehinderte oder ansonsten lesebehinderte Menschen erleichtert wird (23). Im Hinblick auf die Adaptierbarkeit von Bildung ermutigt der UN-Ausschuss die Vertragsstaaten, das Konzept des Universal Design for Learning (UDL)<sup>10</sup> anzuwenden (26).

### **Verpflichtungen der Staaten**

Der UN-Ausschuss weist darauf hin, dass die Versagung von angemessenen Vorkehrungen eine Diskriminierung darstellt, und führt aus, dass die Vertragsstaaten auf nationaler und lokaler Ebene politische Konzepte für Bildungsinstitutionen auf allen Bildungsebenen verabschieden und sich zur Bereitstellung angemessener Vorkehrungen verpflichten müssten.<sup>11</sup> Angemessen seien materielle und nicht-materielle Vorkehrungen, die im jeweiligen Kontext individuell wirksam seien und Diskriminierung verhinderten (28, 30). Der UN-Ausschuss betont dabei die Notwendigkeit von überprüfbaren Bildungsplänen, die spezifische Unterstützungsmaßnahmen individuell, umfänglich und partizipativ festschreiben. Gleichzeitig hebt er hervor, dass für solche Unterstützungsmaßnahmen auch qualifizierte persönliche oder geteilte Lernassistenzen in Frage kämen (33). Bei der Erläuterung von Artikel 24 Absatz 3 UN-BRK legt der UN-Ausschuss ein besonderes Augenmerk auf geeignete Vorkehrungen für Menschen aus dem autistischen Spektrum sowie für Menschen mit kommunikativen Beeinträchtigungen und Behinderungen der Sinnesorgane (35). Der UN-Ausschuss verweist zudem erneut auf den Unterschied zwischen der Verpflichtung zu Zugänglichkeit und der Verpflichtung zur Bereitstellung von angemessenen Vorkehrungen (29): Zugänglichkeit könne im Einzelfall durch die Gewährung angemessener Vorkehrungen hergestellt werden, gerade wenn generelle Zugangsbarrieren bestehen. Vorkehrungen könnten beispielsweise darin bestehen, unterschiedliche Kommunikationsformen innerhalb der Klasse anzubieten oder Lernenden eine Schreibassistenz oder assistive Technologien zur Verfügung zu stellen und zu gestatten. Auch ein weitgehend barrierefreies Produkt oder Gebäude könne angesichts der Vielfalt individueller Beeinträchtigungen

angemessene Vorkehrungen, beispielsweise vergrößerte Hinweisschilder, notwendig machen (30). Die Vertragsstaaten müssten darüber hinaus dafür sorgen, dass unabhängige Mechanismen die Angemessenheit und Wirksamkeit der Vorkehrungen überwachen und sichere, zeitnah verfügbare und zugängliche Abhilfemechanismen bereitstellen (31).

Um den Anspruch auf Unterstützung gemäß Artikel 24 Absatz 2 lit. d) UN-BRK für eine erfolgreiche Bildung zu verwirklichen, bedarf es nach Auffassung des UN-Ausschusses ausreichend ausgebildeter und unterstützter Lehrkräfte, Schulberater\_innen, Psycholog\_innen und anderer einschlägiger Fachleute aus dem Bereich Gesundheit und soziale Dienste. Darüber hinaus müssten Stipendien und finanzielle Mittel zur Verfügung stehen (32). Mit Blick auf Artikel 24 Absatz 4 UN-BRK hält der UN-Ausschuss fest, dass die ausreichende Anzahl an qualifizierten und engagierten Mitarbeiter\_innen an Schulen ein wesentlicher Faktor ist, damit inklusive Bildung nachhaltig gelingen kann (36). Angemessene Vorkehrungen müssten auch für Lehrkräfte mit Behinderungen gewährleistet werden, um ihre Anstellung und kontinuierliche Fortbildung sicherzustellen (37). Zur Umsetzung von Artikel 24 Absatz 5 UN-BRK sollten die Vertragsstaaten sicherstellen, dass Menschen mit Behinderungen frei von Diskriminierung und gleichberechtigt mit anderen Zugang zu allgemeiner Hochschulbildung, Berufsausbildung, Erwachsenenbildung und lebenslangem Lernen haben. Einstellungsbedingte, physische, sprachliche, die Kommunikation betreffende, finanzielle, rechtliche und sonstige Bildungsbarrieren müssten ermittelt und beseitigt werden. Gleichzeitig sollten Vertragsstaaten in der Hochschulbildung Fördermaßnahmen zugunsten von Studierenden mit Behinderungen ergreifen (38).

Nach Ansicht des UN-Ausschusses sind die Vertragsstaaten verpflichtet, „so zügig und wirksam wie möglich Fortschritte“ bei der vollen Verwirklichung des Rechts auf inklusive Bildung zu machen.<sup>12</sup> Sie müssen dabei das Recht auf inklusive Bildung achten, schützen und gewährleisten. Die Achtungspflicht erfordert die Vermeidung von Maßnahmen, durch die verhindert wird, dass dieses Recht ausgeübt werden kann. Das können

beispielsweise gesetzliche Vorschriften sein, die bestimmte Kinder mit Behinderungen von Bildung ausschließen. Die Schutzpflicht erfordert das Ergreifen von Maßnahmen, die Dritte davon abhalten, in die Ausübung dieses Rechts einzugreifen, etwa private Institutionen, die sich weigern, Menschen mit Behinderungen aufgrund ihrer Beeinträchtigung aufzunehmen. Die Gewährleistungspflicht erfordert die Ergreifung von Maßnahmen, die Menschen mit Behinderungen in die Lage versetzen und ihnen helfen, das Recht auf Bildung auszuüben, etwa durch die Zugänglichkeit von Bildungsinstitutionen (39).

### **Entwicklung eines inklusiven Schulsystems**

Der UN-Ausschuss macht deutlich, dass sich Staaten, die neben dem „regulären“ Schulsystem ein Sonder- oder Förderschulsystem weiter aufrechterhalten, in Widerspruch zur Verpflichtung aus Artikel 24 UN-BRK stellen (40). Er empfiehlt den Staaten deshalb dringend, die Finanzierung ihres Bildungssystems zu überdenken und die Mittel nur noch in die Entwicklung von inklusiver Bildung fließen zu lassen. Dabei stellt der UN-Ausschuss klar, dass eine schrittweise Verwirklichung sich jedoch nicht auf die unmittelbar umzusetzende Verpflichtung auswirkt: Die Vertragsstaaten sind verpflichtet, zumindest die Erfüllung eines unerlässlichen Mindeststandards in Bezug auf eines jeden im Recht auf Bildung enthaltenen Merkmals zu gewährleisten.<sup>13</sup> Daher müssten die Vertragsstaaten, neben den in Artikel 24 Absatz 1 UN-BRK aufgeführten Bildungszielen, in einer nationalen Bildungsstrategie folgende Kernvorgaben umsetzen: Diskriminierungsfreiheit in allen Aspekten der Bildung, Bereitstellung von angemessenen Vorkehrungen sowie verpflichtende, kostenlose Grundbildung<sup>14</sup> für alle (41).

Der UN-Ausschuss stellt darüber hinaus Verpflichtungen zusammen, die sich im Wechselspiel mit anderen Bestimmungen der UN-BRK ergeben (44 ff.). Er fordert unter anderem Maßnahmen in folgenden Bereichen:

- Bekämpfung von systemischen und strukturellen Diskriminierungen<sup>15</sup>
- Bekämpfung von Mehrfach- und intersektionellen Diskriminierungen von Frauen<sup>16</sup>

- vorrangige Berücksichtigung des Kindeswohls und der Beteiligung des Kindes<sup>17</sup>
- Bewusstseinsbildung,<sup>18</sup> insbesondere bei Eltern von Kindern ohne Behinderungen mit einer ablehnenden Haltung gegenüber inklusiver Beschulung
- Bekämpfung von Gewalt und Missbrauch (etwa durch körperliche Bestrafung und erniedrigende Behandlung von Menschen mit Behinderungen wie Mobbing) durch alters-, geschlechts- und behinderungssensible Maßnahmen

Der UN-Ausschuss fordert einen umfassenden gesetzlichen und politischen Rahmen für inklusive Bildung mit klaren Zeitvorgaben und Sanktionsmöglichkeiten bei Verstößen. Er formuliert dafür 13 Schlüsselemente (63), unter anderem die Einführung von umfangreichen Qualitätsstandards für inklusive Bildung und von Steuerungsmechanismen zur Erfassung und Bewertung von Umsetzungsfortschritten. Weitere Elemente sind das Bekenntnis, dass angemessene Vorkehrungen auf Menschenrechtsstandards und nicht auf Kriterien des effizienten Ressourceneinsatzes basieren, und die Einführung von gesetzlichen Bestimmungen, die Kindern mit Behinderungen im Schulsystem zu ihrem Recht verhelfen. Darüber hinaus müsse die Schulgesetzgebung, so der UN-Ausschuss, durch einen Schulentwicklungsplan unterstützt werden. Dieser Plan solle in Zusammenarbeit mit Selbsthilfeorganisationen und auf der Grundlage aktueller Daten erstellt werden. Wichtig sei auch, dass er Verfahrensschritte zur Umsetzung eines inklusiven Bildungssystems definiere und einen konkreten Zeitplan enthalte (64). Vor dem Hintergrund, dass das dauerhafte Leben in großen Wohneinrichtungen im Widerspruch zu inklusiver Bildung steht, stellt der UN-Ausschuss zudem Anforderungen an einen Prozess der Deinstitutionalisierung (52, 66).

Er macht darüber hinaus deutlich, dass die Staaten gemäß Artikel 31 verpflichtet sind, geeignete aufgeschlüsselte Daten auch zum Bereich der inklusiven Bildung zu erheben. Die Staaten müssten Strategien entwickeln, um den derzeitigen Ausschluss von Menschen mit Behinderungen von der quantitativen und qualitativen Datenerhebung zu überwinden (68).

Der UN-Ausschuss fordert ausreichende Finanz- und Personalzusagen zur Entwicklung eines inklusiven Bildungswesens (69). Insbesondere fordert er die Vertragsstaaten auf, ihre Ressourcen von segregierenden zu inklusiven Strukturen umzuschichten und ein entsprechendes Finanzierungsmodell zu entwickeln (70).

Der UN-Ausschuss benennt für den Bereich der Schulbildung eine Vielzahl von Anforderungen und Inhalten, die die Aus- und Fortbildung von Lehrer\_innen bei der Vermittlung von notwendigen Kernkompetenzen und Werten für ihre Arbeit in einem inklusiven Lernumfeld umfassen sollte (12 d), 71). Um ein adäquates Unterstützungs- und Ressourcensystem für Lehrer\_innen zu gewährleisten, seien Partnerschaften von großer Bedeutung, beispielsweise mit Universitäten und der Zivilgesellschaft, insbesondere Behindertenselbsthilfeorganisationen, aber auch mit Eltern/Pflegepersonen und vor allem den Kindern selbst in Form von gegenseitiger Unterstützung (Peer Mentoring) (72). Der UN-Ausschuss hebt ebenso deutlich hervor, dass Behörden auf allen Ebenen über den erklärten Willen und die Ressourcen, insbesondere auch im Hinblick auf Fortbildungsmöglichkeiten, verfügen müssen, um die Gesetze, politischen Konzepte und Programme zur Förderung des Ziels von inklusiver Bildung umzusetzen (73).

Für eine qualitativ hochwertige inklusive Bildung fordert der UN-Ausschuss innovative Beurteilungsmethoden und Methoden zur Beobachtung der individuellen Lernfortschritte bei der Erreichung von breit gefassten Zielen (74). Zur Messung von Fortschritten und zur Entwicklung von Monitoring-Systemen, die im Einklang mit Artikel 33 stehen, empfiehlt er den Einsatz von Struktur-, Prozess- und Ergebnisindikatoren. Der UN-Ausschuss nennt zudem konkrete Vergleichswerte und Ziele für jeden Indikator<sup>19</sup>. Bei der Festlegung von Indikatoren sowie der Datensammlung und statistischen Arbeit sollen Selbsthilfeorganisationen beteiligt werden (75).

Der UN-Ausschuss weist zudem darauf hin, dass das Recht auf inklusive Bildung auch für den größer werdenden Bereich privater Bildungsanbieter gelte. Die Vertragsstaaten müssten dafür sorgen, dass Dritte das Recht auf inklusive Bildung nicht verletzen (76).

## Bedeutung der Allgemeinen Bemerkung für Recht und Politik in Deutschland

Die Allgemeine Bemerkung des UN-Ausschusses bietet eine gute Orientierung für ein detaillierteres Verständnis von Artikel 24 UN-BRK zum Recht auf inklusive Bildung, besonders zum Bereich der schulischen Bildung. Auch wenn sich die Allgemeine Bemerkung naturgemäß nicht konkret auf die Situation in Deutschland bezieht, ist sie doch für die hiesige Diskussion ein Gewinn: Der UN-Ausschuss bekräftigt hier erneut das Ziel eines inklusiven Schulsystems ohne Sonder- und Förderschulen. Er erkennt Fortschritte bei der Umsetzung des Rechts auf inklusive Bildung an, identifiziert aber gleichzeitig die Hindernisse. Dazu zählen beispielsweise mangelndes Wissen über das Wesen und die Vorteile von inklusiver Bildung und Vielfalt, fehlender politischer Wille oder unzureichende beziehungsweise unangemessene Finanzierungsmechanismen, die vielen Menschen mit Behinderungen den adäquaten Zugang zu inklusiver Bildung verwehren oder erschweren (3, 4).

Bezieht man die Aussagen des UN-Ausschusses auf Deutschland, so ist klar, dass das deutsche Bildungssystem grundlegend umgebaut werden muss. Der Annahme, der Erhalt von Sondersystemen sei mit der UN-BRK vereinbar, erteilt der UN-Ausschuss mit der Allgemeinen Bemerkung erneut eine klare Absage. Dies war trotz der Kritik des UN-Ausschusses an der Segregation im Bildungsbereich, die er bereits 2015 im Rahmen der Staatenberichtsprüfung<sup>20</sup> geäußert hatte, in Deutschland immer wieder angezweifelt worden. Die Bundesländer, die bislang die Umsetzung inklusiver Bildung im Regelschulsystem verhindern oder verschleppen, müssen wirksam wie zügig umsteuern, wenn sie nicht länger gegen die UN-BRK verstoßen wollen.

Von besonderer Bedeutung ist außerdem, dass der UN-Ausschuss die 4-A-Systematik zum Recht auf Bildung für ein Recht auf *inklusive* Bildung weiterentwickelt und das Konzept der angemessenen Vorkehrungen für dieses Recht operationalisiert. Darüber hinaus stellt der UN-Ausschuss das inklusive Recht auf Bildung auch in eine Linie mit den Zielen der 2030-Agenda für Nachhaltige Entwicklung (Sustainable Development Goals, SDGs) und des Aktionsrahmens Bildung 2030. In Anlehnung an die UN-BRK, in der Inklusion

als Schlüssel zur erfolgreichen Umsetzung des Rechts auf Bildung verankert ist, bekräftigt das Nachhaltigkeitsziel Nr. 4 die Bedeutung von inklusiver, qualitativ hochwertiger und chancengerechter Bildung.<sup>21</sup> Der UN-Ausschuss betont die enge Verschränkung dieses Nachhaltigkeitsziels mit den aus Artikel 24 folgenden menschenrechtlichen Verpflichtungen im Kontext internationaler Zusammenarbeit (12, 43, 67). Deutschland hat über die Unterstützung des SDG-Prozesses die Verpflichtung zur Gewährleistung der inklusiven Bildung nach der UN-BRK erneut politisch bekräftigt.

### Handlungsnotwendigkeiten

Aus der Allgemeinen Bemerkung des UN-Ausschusses lassen sich konkrete Handlungsanweisungen für Deutschland ableiten, die nach Ansicht der Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention ohne weiteres Zögern vorgenommen werden sollten:

- **Recht und Politik:** Bestehende Gesetze und politische Konzepte, insbesondere Aktionspläne zur Umsetzung der UN-BRK, müssen dahingehend geändert werden, dass sie mit Artikel 24 UN-BRK in Einklang stehen.
- **Finanzierung:** Deutschland muss seine Finanzierungsmechanismen reformieren und insbesondere seine Ressourcen zum Aufbau der inklusiven Bildung umschichten. Eine systematische sonderpädagogische Förderung an allgemeinen Schulen ist zu gewährleisten. Bei der Mittelvergabe muss die Sicherstellung angemessener Ressourcen für ein inklusives Bildungsumfeld oberste Priorität haben. Dies ist wichtig, um die Zugänglichkeit von Bildungsangeboten zeitnah zu realisieren, die Lehrerbildung für inklusive Schulen zu gestalten, angemessene Vorkehrungen zu treffen, eine zugängliche Beförderung zur Schule bereitzustellen, angemessene und zugängliche Schulbücher, Lehr- und Lernmaterialien, assistive Technologien und Gebärdensprache zur Verfügung zu stellen sowie bewusstseinsfördernde Initiativen einzuleiten, um gegen Stigmatisierung und Diskriminierung, vor allem Mobbing, im Bildungsbereich vorzugehen (69).

- **Zuständigkeit:** Für inklusive Bildung sollten ausschließlich die Bildungsministerien zuständig sein, um Inklusion nicht schon durch unklare Zuständigkeiten zu schwächen. So ist etwa problematisch, dass in Deutschland derzeit viele Maßnahmen, die der Integration in der Schule dienen, aus dem Sozialetat bestritten werden. Der UN-Ausschuss spricht sich für übergreifende und kohärente Strukturen zur Förderung inklusiver Bildung aus, die einen umfassenden und ressortübergreifenden Nationalen Aktionsplan für inklusive Bildung einschließen (60, 61).
  - **Beteiligung bei Planung, Durchführung, Überwachung und Evaluierung:** Menschen mit Behinderungen, insbesondere Schüler\_innen und Lehrer\_innen mit Behinderungen, müssen bei allen Aspekten der Planung, Durchführung, Überwachung und Evaluierung inklusiver Bildungspolitik aktiv miteinbezogen werden (Artikel 4 Absatz 3 UN-BRK). Behindertenselbsthilfeorganisationen und auch die Eltern sind dabei wichtige Partner (7).
  - **Strukturierte Kooperationsformate:** Um die Rahmenbedingungen zu verbessern, müssen strukturierte Kooperationsformate zwischen staatlichen Schulverwaltungen, Schulaufsichten, Schulen, Sozial- und Jugendhilfeträgern sowie Dienstleistungsangeboten vor Ort etabliert werden. Auf der Ebene der einzelnen Schule sind systemische Reformen bei der Organisation innerhalb der Schule und innerhalb der Klasse, bei Lehrplänen, Lehr- und Lernmethoden umzusetzen. Insbesondere sollen geeignete Verfahren wie Klassenkonferenzen, Teambesprechungen, gemeinsame Bildungs-, Hilfe- beziehungsweise Teilhabeplanung genutzt werden, um gemeinsam Verantwortung für inklusive Bildungsprozesse zu übernehmen.
  - **Lehrer\_innenausbildung, -fortbildung und -weiterbildung:** Die Lehrer\_innenausbildung für inklusive Schulen muss (weiter-)entwickelt werden: Das Kerncurriculum des Lehramtsstudiums muss neben einer inklusiven Pädagogik und dem Menschenrechtsansatz im Bereich Behinderungen auch Wissen zur unterstützten Kommunikation vermitteln und praktische Anleitung und Unterstützung im Bereich des personalisierten Unterrichtens enthalten. Der Prozess der Fortbildung aller Lehrer\_innen auf allen Bildungsebenen muss schrittweise eingeleitet und fortgeführt werden. Ein wichtiger Bestandteil der Fortbildung sollten praktisch experimentelle Lernerfahrungen sein, um die Lehrer\_innen auf die Arbeit in einem inklusiven Umfeld vorzubereiten. Darüber hinaus muss Deutschland in die Einstellung und fortlaufende Weiterbildung von Lehrer\_innen mit Behinderungen investieren (73, 37).
  - **Datenerhebung und Forschung:** Deutschland ist verpflichtet, nicht nur geeignete aufgeschlüsselte Daten zu Menschen mit verschiedenen Beeinträchtigungen und zu Barrieren zu erheben, sondern auch qualitativ hochwertige Studien zum Zugang sowie zum Verbleib, Leistungsniveau und zu Fortschritten im Bildungssystem betreiben. Der Staat muss Strategien verabschieden, um den Ausschluss von Menschen mit Behinderungen von bisherigen Datenerhebungsmechanismen zu überwinden. Bei der Forschung, Datensammlung und statistischen Arbeit sollen Menschen mit Behinderung beteiligt werden (68).
  - **Effektiver Rechtsschutz:** Deutschland muss gewährleisten, dass sichere, zeitnah verfügbare und zugängliche Abhilfemechanismen bereitstehen, wenn Lernende mit Behinderungen, und gegebenenfalls ihre Familien, diskriminiert werden (31). Dazu zählen gerichtliche Verfahren, die gewährleisten, dass Menschen ihr Recht auf Bildung auf der nationalen Ebene notfalls durchsetzen können.
- Anfang 2019 muss Deutschland dem UN-Ausschuss erneut über die Verwirklichung der Rechte von Menschen mit Behinderungen berichten. Die Fortschritte bei der Umsetzung des Rechts auf inklusive Bildung werden hierbei sicherlich eine wichtige Rolle spielen.

- 1 UN, Committee on the Rights of Persons with Disabilities (2016): General Comment No. 4 on the right to inclusive education, 2 September 2016, UN Doc. CRPD/C/GC/4. [http://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRPD%2fC%2fGC%2f4](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRPD%2fC%2fGC%2f4) (abgerufen am 30.08.2017). Der englische Originaltext wurde vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales ins Deutsche übersetzt; die Übersetzung wurde von der Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention geprüft. [http://www.gemeinsam-einfach-machen.de/SharedDocs/Downloads/DE/AS/UN\\_BRK/AllgBemerkNr4.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=3](http://www.gemeinsam-einfach-machen.de/SharedDocs/Downloads/DE/AS/UN_BRK/AllgBemerkNr4.pdf?__blob=publicationFile&v=3) (abgerufen am 30.08.2017).
- 2 Ziffern in runden Klammern verweisen auf die jeweiligen Absatznummern der Allgemeinen Bemerkung.
- 3 Durch die Ratifikation eines Menschenrechtsvertrags verpflichten sich die Staaten, regelmäßig über die Umsetzung im nationalen Rahmen zu berichten. Die UN-Ausschüsse prüfen diese Berichte im Rahmen eines „konstruktiven Dialogs“ mit Regierungsvertreter\_innen und veröffentlichen danach Empfehlungen an die Staaten. Die Prüfung Deutschlands durch den UN-Fachausschuss fand 2015 statt, vgl. <http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/monitoring-stelle-un-brk/staatenpruefung/> (abgerufen am 30.08.2017).
- 4 Die Stellungnahmen, auch die der Bundesrepublik Deutschland, sind abrufbar unter <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CRPD/Pages/GCRightEducation.aspx> (abgerufen am 30.08.2017).
- 5 Artikel 2 Unterabsatz 4 UN-BRK. Mit angemessenen Vorkehrungen sind geeignete Maßnahmen gemeint, mit denen eine Situation oder eine Umwelt in einem konkreten Einzelfall so verändert wird, dass ein einzelner Mensch mit Beeinträchtigungen individuelle Barrieren überwinden kann, die ihn andernfalls behindern würden, seine Menschenrechte voll und gleichberechtigt mit anderen wahrzunehmen. Siehe ausführlich dazu auch Deutsches Institut für Menschenrechte (2012): Barrieren im Einzelfall überwinden: Angemessene Vorkehrungen gesetzlich verankern. Position Nr. 5 der Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention. Berlin.
- 6 Siehe auch Artikel 4 Absatz 1 lit. b) UN-BRK.
- 7 Basierend auf den englischen Begriffen (Availability – Accessibility – Acceptability – Adaptability) hat sich dafür der Begriff der „4-A-Systematik“ herausgebildet, vgl. dazu [http://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=E%2fC.12%2f1999%2f10](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=E%2fC.12%2f1999%2f10) (abgerufen am 30.08.2017).
- 8 Vgl. UN, Committee on the Rights of Persons with Disabilities (2014): General Comment No. 2, Article 9: Accessibility, UN Doc. CRPD/C/GC/2.
- 9 Der Vertrag von Marrakesch von 2013 erleichtert blinden und sehbehinderten Menschen den Zugang zu veröffentlichten Werken. <http://www.wipo.int/treaties/en/ip/marrakesh/#treaties> (abgerufen am 30.08.2017).
- 10 Universal Design for Learning ist ein pädagogischer Konzept, mit dem es über pädagogische Ziele, Methoden, und Materialien allen Menschen ermöglicht werden soll, ohne weitere Anpassungen Wissen und Fähigkeiten für das Lernen zu gewinnen. Vgl. auch Artikel 2 Unterabsatz 5 UN-BRK.
- 11 Artikel 24 Absatz 2 lit. c) UN-BRK.
- 12 Artikel 4 Absatz 2 UN-BRK.
- 13 UN, Committee on Economic, Social and Cultural Rights (1991): General Comment No. 3: The nature of States parties' obligations (art. 2, para. 1, of the Covenant), UN Doc. E/1991/23.
- 14 Grundbildung meint die Bildung, die jeder Mensch ungeachtet seines Alters erhalten soll.
- 15 Artikel 5 UN-BRK.
- 16 Artikel 6 UN-BRK.
- 17 Artikel 7 UN-BRK.
- 18 Artikel 8 UN-BRK.
- 19 Vgl. UN, Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (2012): Human Rights Indicators: A guide to measurement and implementation, UN Doc. HR/Pub/12/5.
- 20 UN, Committee on the Rights of Persons with Disabilities (2015): Concluding observations on the initial report of Germany, 13 May 2015, UN-Doc. CRPD/C/DEU/CO/1, Ziffer 45.
- 21 Vgl. dazu auch UN, Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (2013): Thematic study on the right of persons with disabilities to education, UN Doc. A/HRC/25/29, Corr. 1, Abs. 3 und 68. Darin hebt das UN-Hochkommissariat für Menschenrechte hervor, dass nur die inklusive Bildung sowohl eine qualitativ hochwertige Bildung als auch die Möglichkeit sozialer Entwicklung für Menschen mit Behinderungen gewährleistet und die Universalität und Diskriminierungsfreiheit des Rechts auf Bildung garantiert.

## Impressum

Information Nr. 12 | September 2017 | ISSN 2509-9493 (online)

HERAUSGEBER: Deutsches Institut für Menschenrechte  
 Zimmerstraße 26/27 | 10969 Berlin  
 Tel.: 030 259 359-0 | Fax: 030 259 359-59  
[info@institut-fuer-menschenrechte.de](mailto:info@institut-fuer-menschenrechte.de)  
[www.institut-fuer-menschenrechte.de](http://www.institut-fuer-menschenrechte.de)

© Deutsches Institut für Menschenrechte, 2017

AUTORIN: Dr. Susann Kroworsch

## Das Institut

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