

Öffentliches Recht mit den Schwerpunkten
Sozial- und Bildungsrecht

WZB

Wissenschaftszentrum Berlin
für Sozialforschung



Was lernen wir aus der Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention?

Verbindlichkeit der UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK)

- Ratifikation durch die Bundesrepublik durch Gesetz vom 21. Dezember 2008
 - Völkerrechtliche Verbindlichkeit
 - Geltung als innerstaatliches Recht im Rang eines Bundesgesetzes (Art. 59 Abs. 1 GG)
- Unmittelbare Anwendbarkeit einzelner Bestimmungen der Konvention, insb. Diskriminierungsverbot nach Art. 5 Abs. 2 i.V.m. Art. 2 UN-BRK
- Schrittweise Implementation nach Art. 4 Abs. 2 UN-BRK:
achieving progressively the full realization

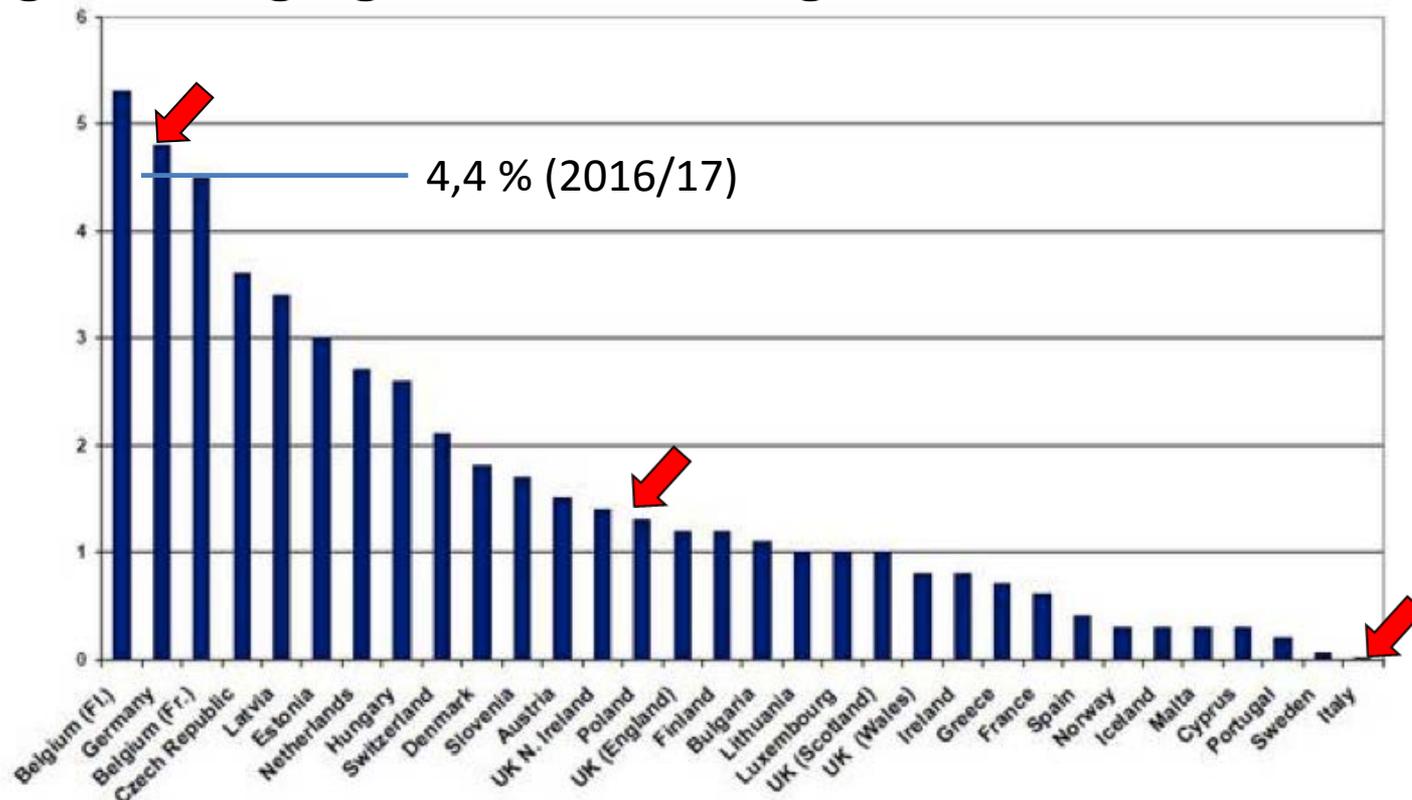
Recht auf inklusive Bildung aus Art. 24 Abs. 1 Satz 2, Abs. 2 UN-BRK

1. States Parties recognize the right of persons with disabilities to education. With a view to realizing this right **without discrimination** and on the basis of equal opportunity, States Parties shall ensure **an inclusive education system** at all levels and life long learning ...
2. In realizing this right, States Parties shall ensure that:
 - a. Persons with disabilities are **not excluded from the general education system** on the basis of disability, and that children with disabilities are **not excluded from free and compulsory primary education, or from secondary education, on the basis of disability;**
 - b. Persons with disabilities can **access an inclusive, quality and free primary education** and secondary education on an equal basis with others **in the communities in which they live;**
 - c. **Reasonable accommodation** of the individual's requirements is provided;
 - d. Persons with disabilities receive the **support required**, within the general education system, to facilitate their effective education;
 - e. Effective **individualized support measures** are provided in environments that maximize academic and social development, consistent with the **goal of full inclusion.**

Implementationspflichten

- Doppelseitigkeit des Art. 24 UN-BRK => subjektives Recht korrespondiert mit einer objektiven Pflicht des Staates
- Um das individuelle Recht auf inklusive Bildung zu erfüllen, muss das Schulwesen bestimmte Voraussetzungen erfüllen, für die der Staat die Gewährleistungsverpflichtung trägt (*duty to fulfil*)
- Änderung der rechtlichen Bestimmungen, insb. in den Schulgesetzen, reicht nicht aus
- Menschenrechtliche Gewährleistungen müssen für die Betroffenen auch tatsächlich wirksam werden (vgl. Art. 4 Abs. 1 lit. a,b UN-BRK)

Die Herausforderung. Deutschland im europäischen Vergleich: Segregierte Beschulung

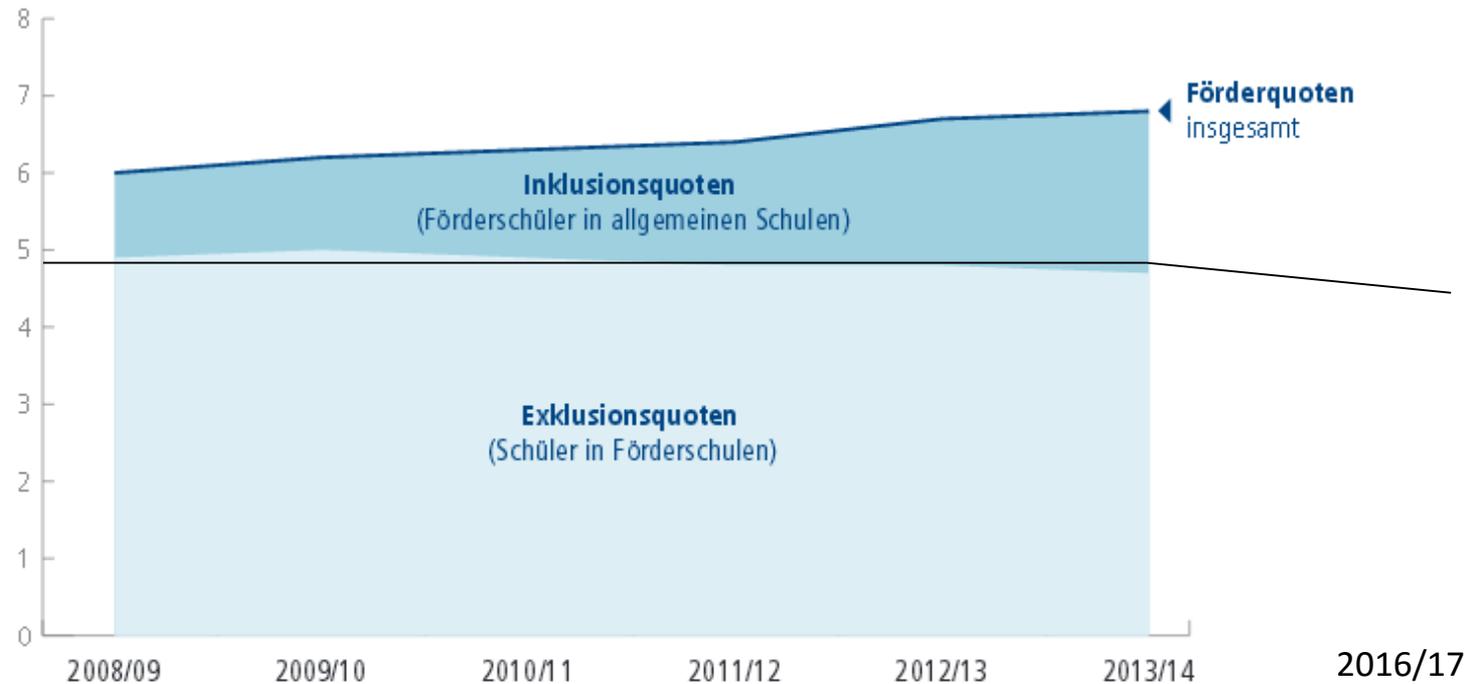


Quelle: J. Powell => Europäische Kommission 2012: *Education and Disability/Special Needs: Policies and Practices in Education, Training and Employment for Students with Disabilities and Special Educational Needs in the EU.*

Deutschland auf dem Weg zur Inklusion?

Abbildung 8: Entwicklung von Förderquoten, Inklusionsquoten und Exklusionsquoten vom Schuljahr 2008/09 bis zum Schuljahr 2013/04 in Deutschland

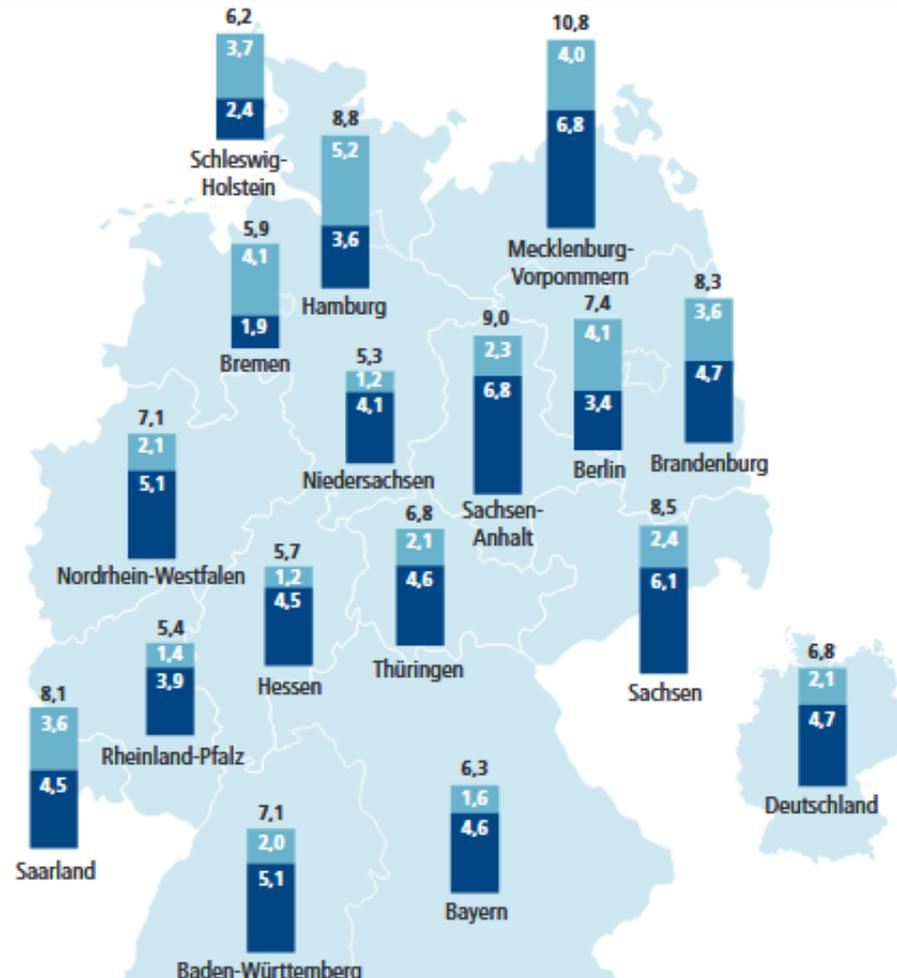
Angaben in Prozent



Quellen: KMK 2010, KMK 2012a, KMK 2012b, KMK 2012c, KMK 2012d, KMK 2014a, KMK 2014b, KMK 2014c, KMK 2014d, und KMK 2015.

Abbildung 5: Förderquoten, Inklusionsquoten und Exklusionsquoten in den Bundesländern –
Schuljahr 2013/14

Angaben in Prozent



Bertelsmann-
Daten
„Exklusions-
quoten“

Recht auf Zugang zu den allgemeinen Schulen

Art. 24 Abs. 1 S. 2 i.V.m. Abs. 2 ist Konkretisierung des allgemeinen Diskriminierungsverbots aus **Art. 5 Abs. 2 i.V.m. Art. 2 BRK**

Überweisung an Sonder- oder Fördereinrichtung wegen einer Behinderung gegen den Willen des Kindes bzw. der Eltern ist Exklusion und damit **Diskriminierung**

Umstrittene Fragen:

- **Ausnahmsweise Rechtfertigung einer Förderschulzuweisung gegen den Willen der Eltern?**
 - => Kindeswohl?
 - => Rechte anderer Kinder?
- **Elternwahlrecht**
 - => in den meisten Bundesländern eingeführt
 - => in der UN-BRK bewusst nicht vorgesehen!

Umsetzung in Bayern

Art. 30b Bayerisches Gesetz über das Erziehungs- und Unterrichtswesen (BayEUG)

Inklusive Schule

- (1) Die inklusive Schule ist ein Ziel der Schulentwicklung aller Schulen.
- (2) Einzelne Schülerinnen und Schüler mit sonderpädagogischem Förderbedarf, die die allgemeine Schule, insbesondere die Sonderschule, besuchen, werden unter Beachtung ihres Förderbedarfs unterrichtet. Sie werden nach Maßgabe der Art. 19 und 21 durch die Mobilen Sonderpädagogischen Dienste unterstützt. 3 Art. 30a Abs. 4, 5 und 8 Satz 1 gelten entsprechend.
- (3) Schulen können mit Zustimmung der zuständigen Schulaufsichtsbehörde und der beteiligten Schulaufwandsträger das Schulprofil „Inklusion“ entwickeln. ...

Umsetzung in Nordrhein-Westfalen

§ 20 Schulgesetz NRW

Orte der sonderpädagogischen Förderung

(1) Orte der sonderpädagogischen Förderung sind

1. die allgemeinen Schulen (allgemein bildende Schulen und Berufskollegs),
2. die Förderschulen,
3. die Schulen für Kranke (§ 21 Abs. 2).

(2) Sonderpädagogische Förderung findet in der Regel in der allgemeinen Schule statt. Die Eltern können abweichend hiervon die Förderschule wählen.

=> **Schulentwicklungsplanung** der Gemeinden, Kreise und Landschaftsverbände (Schulträger) in Abstimmung mit den Regierungsbezirken

Förderung und Unterstützungsleistungen im inklusiven Umfeld

Nach Art. 24 Abs. 2 lit. d und e gewährleisten die Vertragsstaaten, dass

„d) Menschen mit Behinderungen **innerhalb des allgemeinen Bildungssystems die notwendige Unterstützung** geleistet wird, um ihre erfolgreiche Bildung zu ermöglichen (*facilitate*);

e) in Übereinstimmung **mit dem Ziel der vollständigen [Inklusion]** wirksame **individuell angepasste Unterstützungsmaßnahmen** in einem Umfeld, das die bestmögliche schulische und soziale Entwicklung gestattet, angeboten werden.“

⇒ Anspruch auf **förderschuläquivalente Förderung** im inklusiven Umfeld (Sinn und Zweck des Art. 24 Abs. 2 BRK, Verschlechterungsverbot nach Art. 4 Abs. 4 Satz 2 BRK)

Umsetzung von Inklusion verlangt systemische Veränderungen

Veränderung der
Pädagogik

Einstellungs- und
Bewusstseins-
änderung

Veränderung von
Strukturen

Regulierung

Ressourcen

Organisation

Artikel 31 UN-BRK – 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**.

Bildung menschenrechtlicher Indikatoren

- Vom UN-Hochkommissar für Menschenrechte entwickelte Standards
- Human rights indicators = „specific information on the state of an object, event, activity or an outcome that can be related to human rights norms and standards [...] and that can be used to assess and monitor the promotion and implementation of human rights“
- auf der Grundlage von oder im Hinblick auf Tatbestands-merkmale von Menschenrechtsnormen gebildet
- Ziel: evidenzbasierte Bewertung der tatsächlichen Umsetzung

Indikatoren, die als beobachtbare Variablen operationalisiert werden können

- **quantitative Indikatoren** => standardisierte Erhebungsmethoden, Quantifizierbarkeit (z.B. gemeinsam verbrachte Unterrichtszeit, Zeit für sonderpäd. Unterstützung)
- **qualitative Indikatoren** => beschreibend (z.B. Analyse von Gesetzgebungs- und policy-Maßnahmen, Befragung von Expert_innen, case studies)

Struktur-Prozess-Outcome-Modell

- **“Structural indicators** reflect the ratification/adoption of legal instruments and existence of basic institutional mechanisms deemed necessary for facilitating the realization of the human right concerned.” => domestic laws; policy framework and indicated strategies
- **Process indicators** “refer to all such measures including public programmes and specific interventions that a State is willing to take in order to give effect to its policies ... and to attain outcomes”
- **“Outcome indicators** capture attainments, individual and collective, that reflect the status of realization of human rights in a given context.”

Kritische Punkte am *Struktur-Prozess-Outcome-* Modell der UN

- Strukturindikatoren sehr eng, insb. in Bezug auf Gesetzgebung (Beispiel: Bayern, NRW, Schleswig-Holstein)
- Sehr stark am top down-Ansatz orientiert, Implementation ist aber stärker in „Netzwerk-konfigurationen“ zu denken => *governance*
- *outcome* beinhaltet immer auch die Frage nach Kausalität

Disaggregation und Vergleichbarkeit

- Art. 31 Abs. 2 BRK schreibt ausdrücklich vor, dass gesammelte Daten, „soweit angebracht“, „disaggregiert“ werden sollen (*shall be disaggregated, as appropriate*).
Die Daten sind so **entsprechend bestimmter vulnerabler Personengruppen zu erheben und aufzuschlüsseln**, dass sie unterschiedliche Wirkungen und Betroffenheiten solcher Gruppen aufzeigen (können) mit dem Ziel, Ungleichheiten und **(faktische) Diskriminierungen** abzubilden (Beispiel: D.H. vs. Tschechische Republik 2007)
- Vergleichbarkeit (**comparability**) bedeutet, dass die Daten mit der Entwicklung in anderen Regionen und Ländern verglichen werden können

Partizipation

- Die betroffenen und besonders vulnerablen Gruppen müssen angehört und in den (Forschungs-)Prozess effektiv einbezogen werden (vgl. auch Art. 4 Abs. 3 und Art. 33 Abs. 3 BRK)
- Neben relevanten Menschenrechtsorganisationen und NGOs sind dies vor allem die Verbände in Deutschland, die Menschen mit Behinderungen und ihre spezifischen Anliegen vertreten