



Generalversammlung

Verteilung:
ALLGEMEIN

A/HRC/4/29
19. Februar 2007

DEUTSCH
Original: SPANISCH/ENGLISCH

MENSCHENRECHTSRAT
Vierte Tagung
Tagesordnungspunkt 2

UMSETZUNG DER RESOLUTION 60/251 DER GENERALVERSAMMLUNG VOM 15. MÄRZ 2006 MIT DEM TITEL „MENSCHENRECHTSRAT“

Das Recht von Menschen mit Behinderungen auf Bildung

Bericht des Sonderberichterstatters über das Recht auf Bildung,
Vernor Muñoz*

* Die verspätete Vorlage dieses Dokuments gestattet die Aufnahme möglichst aktueller Informationen.

Zusammenfassung

Dieser Bericht wird gemäß dem Beschluss 1/102 des Menschenrechtsrats vorgelegt und befasst sich mit einer Frage, die für den Sonderberichterstatter über das Recht auf Bildung von besonderem Belang ist: das Recht von Menschen mit Behinderungen auf inklusive Bildung. Das Recht auf inklusive Bildung besagt, dass es für alle Kinder und jungen Menschen ungeachtet ihrer Situation oder ihrer Unterschiede möglich ist, zusammen zu lernen. Mit dem Paradigma der inklusiven Bildung soll den Beschränkungen des traditionellen Bildungswesens, das als patriarchalisch, utilitaristisch und aussondernd gilt, sowie Mängeln entgegengewirkt werden, die mit der Sonderbeschulung und mit Politiken zur Integration von Lernenden mit besonderen Bedürfnissen in Regelschulen verbunden sind.

Das Konzept der inklusiven Bildung findet sich implizit in Artikel 13 Absatz 1 des Internationalen Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte und den Artikeln 23 und 29 des Übereinkommens über die Rechte des Kindes und ausdrücklich unter anderem in der Salamanca-Erklärung und dem Aktionsrahmen zur Pädagogik für besondere Bedürfnisse, die 1994 von der Weltkonferenz „Pädagogik für besondere Bedürfnisse: Zugang und Qualität“ verabschiedet wurden, sowie in dem vor kurzem angenommenen Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen, das die Staaten verpflichtet, ein inklusives Bildungssystem zu schaffen.

In dem Bericht wird eine Reihe gesetzgeberischer, grundsatzpolitischer und finanzieller Maßnahmen empfohlen, die ergriffen werden müssen, um diesem Recht Geltung zu verschaffen. Außerdem zeigt er ausgehend von den Antworten verschiedener Staaten und nichtstaatlicher Organisationen auf einen von dem Sonderberichterstatter versandten Fragebogen, mit dem der Umsetzungsgrad internationaler Normen in diesem Bereich ermittelt werden sollte, einige der Hindernisse auf, die der Verwirklichung des Rechts auf inklusive Bildung entgegenstehen. Unter anderem nennt er die Lücke zwischen dem normativen Rahmen und den für die Verwirklichung des Rechts auf inklusive Bildung verfügbaren Ressourcen sowie den Mangel an echtem politischem Willen zur Erreichung dieses Ziels.

INHALT

	<i>Ziffer</i>	<i>Seite</i>
Einleitung	1 - 6	4
I. DAS RECHT VON MENSCHEN MIT BEHINDERUNGEN AUF INKLUSIVE BILDUNG.....	7 - 15	5
II. DAS RECHT AUF INKLUSIVE BILDUNG – NORMATIVER RAHMEN	16 - 21	9
III. VERPFLICHTUNGEN IM ZUSAMMENHANG MIT DEM RECHT VON MENSCHEN MIT BEHINDERUNGEN AUF BILDUNG.....	22 - 34	11
IV. PROBLEME BEI DER VERWIRKLICHUNG DES RECHTS VON MENSCHEN MIT BEHINDERUNGEN AUF BILDUNG.....	35 - 41	14
V. ÜBERWACHUNG DES RECHTS VON MENSCHEN MIT BEHINDERUNGEN AUF BILDUNG.....	42 - 45	16
VI. ANTWORTEN AUF DEN FRAGEBOGEN.....	46 - 80	18
VII. SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN.....	81 - 85	25

Einleitung

1. Mit ihrer Resolution 1998/33 legte die Menschenrechtskommission das Mandat des Sonderberichterstatters über das Recht auf Bildung fest. Im Jahr 2004 verlängerte die Kommission mit ihrer Resolution 2004/25 das Mandat um drei Jahre. Dieser Bericht wird gemäß Ziffer 12 der Kommissionsresolution 2005/21 sowie gemäß Beschluss 1/102 des Menschenrechtsrats vorgelegt, worin der Rat beschloss, die Mandate und Mandatsträger aller Sonderverfahren der Menschenrechtskommission bis zum Abschluss der vom Rat nach Resolution 60/251 der Generalversammlung vorzunehmenden Überprüfung ausnahmsweise um ein Jahr zu verlängern.

2. Im Zuge der Durchführung seines umfangreichen, intensiven Arbeitsprogramms im vergangenen Jahr unternahm der Sonderberichterstatter auf Einladung von Regierungen, Universitäten und nichtstaatlichen Organisationen zahlreiche Reisen zur Wahrnehmung von Mandatstätigkeiten. Im Januar führte er eine Mission nach Deutschland und im November und Dezember eine weitere Mission nach Marokko durch. Der Sonderberichterstatter sandte an die Regierungen Burundis, Chiles, Chinas, Polens, Rumäniens, der Russischen Föderation und Sloweniens Aufforderungen zur Stellungnahme zu Vorwürfen, erhielt aber lediglich von den Regierungen Chiles, Chinas und Rumäniens Antwort.

3. Der Sonderberichterstatter beschloss, seinen dritten Jahresbericht der Frage des Rechts von Menschen mit Behinderungen auf Bildung zu widmen, da seine Arbeit hauptsächlich den Bedürfnissen von Menschen gilt, die der Diskriminierung ausgesetzt sind, unter denen Menschen mit Behinderungen eine Gruppe bilden, die am stärksten von Bildungsausschluss betroffen ist. Der Umstand, dass die Generalversammlung am 13. Dezember 2006 das Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen verabschiedet hat, das in Artikel 24 das Recht dieser Menschen auf Bildung anerkennt, ist für den Sonderberichterstatter insofern von besonderem Interesse, als der vorliegende Bericht die Wirkung dieses Übereinkommens stärken und seine Ratifizierung und Umsetzung fördern sowie zu Bemühungen anregen will, neben anderen maßgebenden Rechtsinstrumenten den Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, das Übereinkommen über die Rechte des Kindes und das von der Organisation der Vereinten Nationen für Erziehung, Wissenschaft und Kultur (UNESCO) verabschiedete Übereinkommen gegen Diskriminierung im Unterrichtswesen umzusetzen.

4. Bei den Bemühungen, das Recht auf Bildung zu fördern, haben sich Organisationen von Menschen mit Behinderungen und ihren Familienangehörigen als Vorkämpfer für die Rechte von Menschen mit Behinderungen profiliert. Mit diesem Bericht werden ihre Leistungen anerkannt und gewürdigt. Der Sonderberichterstatter möchte außerdem dem Lateinamerikanischen Forum für Bildungspolitik (FLAPE), dem Amt des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Menschenrechte und Inclusion International, der Internationalen Liga von Vereinigungen für Menschen mit geistiger Behinderung, für ihre Beiträge danken.

5. In Zusammenarbeit mit dem Sonderberichterstatter veranstaltete das Amt des Hohen Kommissars für Menschenrechte unter Beteiligung einer multidisziplinären Sachverständigengruppe ein Seminar über das Recht von Menschen mit Behinderungen auf Bildung. Das

Seminar fand am 23. und 24. November 2006 statt und verfolgte im Wesentlichen zwei Ziele, nämlich den Sonderberichterstatter bei der Analyse der verschiedenen Chancen und vielfältigen Herausforderungen im Zusammenhang mit dem Recht von Menschen mit Behinderungen auf Bildung zu unterstützen und eine aktive und wirksame Überwachung der Rechtsverwirklichung zu fördern. Aus dem Seminar ging deutlich hervor, dass gemeinsames und disziplinenübergreifendes Einvernehmen darüber besteht, dass die Verwirklichung des Rechts auf Bildung „inklusive Bildung“ voraussetzt, ein Konzept, das im Mittelpunkt dieses Berichts steht.

6. In seinem weiteren Aufbau orientiert sich der Bericht, der sieben Teilabschnitte umfasst, an dieser Schwerpunktsetzung. Abschnitt I beschreibt das Konzept der inklusiven Bildung als Hauptmerkmal des Rechts von Menschen mit Behinderungen auf Bildung. Abschnitt II geht zusammenfassend auf den anwendbaren normativen Rahmen der inklusiven Bildung ein, und zwar unter dem Gesichtspunkt sowohl des Vertragsrechts als auch programmatischer Erklärungen. Abschnitt III geht auf die spezifischen vertraglichen Verpflichtungen und die Verantwortlichkeiten der Staaten (sowie auch anderer Akteure) im Zusammenhang mit dem Recht von Menschen mit Behinderungen auf Bildung ein und nennt, allerdings nur in groben Zügen, die Mindestanforderungen, die zur Verwirklichung dieser Verpflichtungen durch den rechtlichen, politischen und finanziellen Rahmen erfüllt sein müssen. Abschnitt IV geht den wichtigsten Herausforderungen nach, die sich der inklusiven Bildung entgegenstellen, und Abschnitt V gibt einen kurzen Überblick über die wichtigsten Gremien, denen eine Rolle bei der Überwachung der Verwirklichung dieses Rechts zukommt. Außerdem wird darin die Wichtigkeit hervorgehoben, umgehend Indikatoren und Fortschrittskriterien zu dem Recht auf Bildung zu erarbeiten und zu einer Einigung über dieselben zu gelangen. Abschnitt VI fasst die Antworten auf einen Fragebogen zusammen, den der Sonderberichterstatter an Regierungen und Organisationen der Zivilgesellschaft gesandt hatte. An dieser Stelle gilt es, Dank für die Antworten zu bekunden, die bei der gesamten Arbeit an dem Bericht eingehende Berücksichtigung fanden. Abschließende Bemerkungen und Empfehlungen finden sich in Abschnitt VII.

I. DAS RECHT VON MENSCHEN MIT BEHINDERUNGEN AUF INKLUSIVE BILDUNG

7. Dass Menschen mit Behinderungen, beiderlei Geschlecht und aller Altersgruppen, ein Recht auf Bildung haben, ist unbestreitbar. Leider ist es aber ebenso unbestreitbar, dass ihnen fast überall in der Welt dieses Recht durchgängig und in unverhältnismäßigem Umfang vorenthalten wird. Welche Auswirkungen es hat, wenn Menschen auf allen Altersstufen und in allen Lebensbereichen Bildung verweigert wird, ist in früheren Berichten des Sonderberichterstatters über das Recht auf Bildung bereits mehr als deutlich dargestellt worden. Da die Zahl der Menschen mit Behinderungen schätzungsweise 500 bis 600 Millionen beträgt (davon 120 bis 150 Millionen Kinder, die zu 80 bis 90 Prozent in Armut in Entwicklungsländern leben) und Schätzungen zufolge etwa 15 bis 20 Prozent aller Schüler

irgendwann in ihrer Bildungslaufbahn Sonderbedürfnisse haben¹, sind die gegenwärtigen und möglichen künftigen Auswirkungen unannehmbar und geben Anlass zu größter Besorgnis.

8. Da der Bildungsweg von Menschen mit Behinderungen keiner hinreichenden staatlichen Aufsicht unterliegt, ist der genaue Umfang ihrer Ausgrenzung aus dem Bildungssystem nicht eindeutig bekannt. Die vorhandenen Statistiken zeigen jedoch eine Bildungsausgrenzung in einem Umfang und einer Breite über alle Altersgruppen und über beide Geschlechter hinweg und sogar innerhalb der Gemeinschaft der Behinderten selbst, die einfach unannehmbar ist. Zwei einfache Beispiele sollen genügen, um diese Behauptung zu untermauern. Erstens: Obwohl die Netto-Bildungsbeteiligungsquote im Grundschulbereich in den Entwicklungsländern in allen Regionen inzwischen auf 86 Prozent angestiegen ist,² wird die Zahl der Kinder mit Behinderungen, die in den Entwicklungsländern die Schule besuchen, auf unter 1 bis 5 Prozent geschätzt.³ Zweitens liegt die Alphabetisierungsquote behinderter Frauen bei 1 Prozent, verglichen mit ungefähr 3 Prozent für alle Behinderten.⁴

9. In Antwort auf diese Ausgrenzung tritt eine immer engere Partnerschaft zwischen „Menschenrechts“- und „Behinderten“-Bewegungen für das oben bereits angesprochene Bildungsparadigma ein, das heute allgemein unter der Bezeichnung „inklusive Bildung“ bekannt ist. Inklusive Bildung geht von dem Grundsatz aus, dass alle Kinder ungeachtet ihrer Unterschiede nach Möglichkeit gemeinsam lernen sollten.⁵ Sie erkennt an, dass jedes Kind unverwechselbare Eigenschaften, Interessen, Fähigkeiten und Lernbedürfnisse hat und dass Lernende mit besonderen Bedürfnissen über eine kindzentrierte Pädagogik zu dem allgemeinen Bildungssystem Zugang haben und dort aufgenommen werden müssen. Indem sie die Vielfalt unter den Lernenden berücksichtigt, sucht die inklusive Bildung diskriminierende Einstellungen zu bekämpfen, Gemeinschaften zu schaffen, die alle willkommen heißen, Bildung für alle zu erreichen und die Bildungsqualität und Bildungswirksamkeit für Lernende im Regelschulwesen zu erhöhen.⁶ Bildungssysteme sollen also Menschen mit Behinderungen nicht mehr als Probleme ansehen, für die es eine Lösung zu finden gilt, sondern vielmehr positiv auf die Vielfalt der Lernenden reagieren und individuelle Unterschiede als Chance ansehen, die Lernerfahrung aller zu bereichern.⁷

¹ Jonsson, Ture, Wiman, Ronald. *Education, Poverty and Disability in Developing Countries*. Poverty Reduction Sourcebook, Juni 2001, S. 11.

² United Nations, The Millennium Goals Development Report 2006, S. 6.
<http://mdgs.un.org/unsd/mdg/Resources/Static/Products/Progress2006/MDGReport2006.pdf>.

³ Peters, Susan J., *Inclusive Education: An EFA Strategy for All Children*, World Bank, November 2004 (verfügbar unter <http://www.worldbank.org>). Siehe auch UNESCO, *Guidelines for Inclusion: Ensuring access to education for all*, United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, France, 2005, S. 11.

⁴ Groce, zitiert von Rousso, Harilyn. *Education for All: A gender and disability perspective*. Disabilities Unlimited, 2005, S. 2.

⁵ Salamanca-Erklärung über Prinzipien, Politik und Praxis der Pädagogik für besondere Bedürfnisse, Abs. 3.

⁶ Ebd., Abs. 2.

⁷ UNESCO, *Guidelines for Inclusion: Ensuring access to education for all*, United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, France, 2005, S. 9.

10. Das Konzept der inklusiven Bildung verbindet zwei eng miteinander verknüpfte Prozesse: zum einen stellt es die traditionelle (patriarchalische, utilitaristische und aussondernde) Bildung in Frage, zum anderen verweist es auf einen spezifischen Mechanismus, der ein geeignetes und relevantes Bildungsangebot für Menschen mit Behinderungen und andere diskriminierte Gruppen sicherstellen und daher systemischen und systematischen Vorbildcharakter annehmen soll. Aus dem Gesagten wird deutlich, dass mit dem unaufhaltsamen Vordringen der Inklusionspädagogik „die Schule“ den ihr seit Jahrhunderten anhaftenden sterilen katalytischen Charakter verlieren wird, dessen radikale Veränderung jetzt gefordert ist.

11. In unmittelbarem Gegensatz hierzu steht das Paradigma „Sonderpädagogik“. An diesem Paradigma ausgerichtete Politiken setzen sich für eine segregierte Beschulung ein, was zur Entwicklung getrennter Bildungssysteme führt: eines für Menschen mit Behinderungen, oft als Sonder- oder Förderschule bezeichnet, und eines für Menschen ohne Behinderungen, die „Regelschule“. Die Sonderschulen, die davon ausgehen, dass Menschen mit Behinderungen bildungsunfähig sind und eine Belastung für das Regelschulsystem darstellen, waren – und sind – vielfach inflexibel, gehen nicht auf die spezifischen Bedürfnisse des einzelnen Schülers ein und verhelfen ihren Schülern weder dazu, die bestmöglichen Ergebnisse zu erzielen, noch schaffen sie dafür die entsprechenden Voraussetzungen. Die negativen Auswirkungen solcher Einstellungen schlagen sich in nationalen und internationalen Bildungsbewertungen nieder. Deren Folge wiederum ist, dass Regelschulen „diejenigen hinausdrängen, die mit ihren Noten den Leistungszielen nicht gerecht werden, dass sie zögern, Schüler mit Behinderungen aufzunehmen, und dass sie ihrer Auffassung nach nicht beschulbare Schüler von der Schule weisen.“⁸ Die Praxis, Schüler mit Behinderungen abzusondern, kann zudem zu deren größerer gesellschaftlicher Marginalisierung führen, einer Situation, der sich Menschen mit Behinderungen ohnehin gegenübersehen, und die die Diskriminierung noch festigt. Umgekehrt hat sich erwiesen, dass Marginalisierung, die zu Klischeedenken, irrationalen Vorurteilen und folglich zu Diskriminierung beiträgt⁹, durch inklusive Beschulung abgebaut werden kann.

12. Der Übergang von der Sonder- und Förderpädagogik zur Inklusionspädagogik ist nicht einfach, und es gilt, sich der dadurch aufgeworfenen komplexen Fragen bewusst zu werden und sich ihnen entschlossen zu stellen. Halbheiten sind hier fehl am Platze. So etwa ist die „integrative“ Bildung, die sich als wirkliche „Inklusion“ oder als Ersatz dafür darstellt, mit ihren eigenen Problemen verbunden. Wenn Menschen mit Behinderungen ohne flankierende strukturelle Veränderungen (so etwa im Aufbau, Lehrplan, Unterrichtsansatz und bei Lernstrategien) einfach in Regelschulen integriert werden, wird damit nachweislich ihren Bildungsrechten jetzt und aus verschiedensten Gründen auch künftig nicht Rechnung getragen. Diese „Integration“ mag vielmehr lediglich dazu führen, dass sie in der Regel-

⁸ Peters, Susan J., Johnstone, C., Ferguson, P. “A disability rights in education model for evaluating inclusive education”, *International Journal of Inclusive Education*, vol. 9, No. 2, April-June 2005, S. 140.

⁹ Lindsay, Katherine (2003), “Asking for the moon? A critical assessment of Australian disability discrimination laws in promoting inclusion for students with disabilities”, School of Law, University of Newcastle, University Drive, Callaghan, NSW 2308, Australia.

schule ausgegrenzt werden statt in der Sonderschule. Es kann daher kein Zweifel daran bestehen, dass die gegenwärtige und künftige Bildungspolitik alle strukturellen Verzerrungen identifizieren und ausräumen muss, die zu einer möglichen Exklusion aus dem allgemeinen Bildungssystem führen mögen. Veraltete Praktiken müssen gegenüber Politiken und Ressourcen zurücktreten, die auf die Entwicklung wirklich „inklusive“ Praktiken gerichtet sind.

13. Die inklusive Bildung stellt die Tauglichkeit einer gesonderten Beschulung in Frage, und zwar sowohl aus dem Blickwinkel ihrer Wirksamkeit als auch im Hinblick auf die Achtung der Menschenrechte.¹⁰ In Bezug auf die Wirksamkeit scheinen aktuelle Forschungsarbeiten darauf hinzudeuten, dass es, was den Bildungsbereich angeht, den Staaten immer deutlicher bewusst wird, wie ineffizient das Nebeneinanderbestehen mehrerer Verwaltungssysteme, Organisationsstrukturen und Dienstleistungen ist, und insbesondere, wie sehr es Sonderschulen an finanzieller Tragfähigkeit mangelt.¹¹ Umgekehrt legen manche Kreise nahe, dass inklusive Bildung sowohl kosteneffizient als auch kostenwirksam sein kann.¹²

14. Wie bereits die Vorgängerin des Sonderberichterstatters feststellte, ist wirklicher Zugang Grundbestandteil des Rechts auf Bildung von Lernenden mit und ohne Behinderungen und beinhaltet das Bestehen sowohl externer als auch persönlicher Einflussfaktoren auf jeden Lernenden. Es hat sich gezeigt, dass die Nichtberücksichtigung dieses Nexus externer und persönlicher Einflussfaktoren auf Menschen mit Behinderungen oft zu einer gänzlichen Verweigerung des Bildungszugangs führt, gleichviel, ob es um inklusive oder sonstige Bildung geht. Die einfachen, aber wirksamen Maßnahmen, mit denen diese Faktoren ausgeräumt werden können, sind an anderer Stelle bereits mehrfach genannt worden. Da sie allerdings nur zu häufig in Vergessenheit geraten, und um ihre Wichtigkeit erneut zu betonen, soll hier noch einmal eine nicht ganz vollständige Aufzählung folgen, die spezifischer auf inklusive Bildung abstellt. Zur Neutralisierung externer Faktoren, die den Zugang zu Bildung beschränken, gilt es unter anderem, die physische Umgebung zu verändern, so etwa die Gestaltung der Flure und Klassenzimmer sowie der Schreibtische, die Eingänge zu verbreitern, Rampen zu bauen, Aufzüge einzubauen, geografische Standorte zu verlegen oder zu überdenken, Regeln und Zulassungsnormen anzupassen; hinzu kommen persönliche Faktoren wie zusätzliche Klassen, alternative/neue Formen der Kommunikation, spezielle Tutoren, Unterstützungskräfte und nahrhafte Mahlzeiten.

15. Am Ende dieses Abschnitts sollen zwei Aussagen stehen, die zwar unabhängig voneinander, aber gleichermaßen wichtig sind. Erstens sollte inklusive Bildung aus einer umfassenden Perspektive heraus angegangen werden, die lebenslanges Lernen umfasst, das von frühkindlicher Betreuung über berufliche Bildung und Grundbildung für Erwachsene

¹⁰ UNESCO (2005), op. cit., S. 9.

¹¹ Peters, Susan J., *Inclusive Education: An EFA Strategy for All Children*, World Bank, November 2004 (verfügbar unter <http://www.worldbank.org>), zitiert in OECD, 1994; OECD, 1995; OECD, 1999; OECD, 2000; O'Toole und McConkey (1995), *Innovations in Developing Countries for People with Disabilities*; EURYDICE, 2003.

¹² Skrtic, zitiert von Susan Peters, T.M. (1991). "The special education paradox: equity as the way to excellence", *Harvard Educational Review*, 61 (2), S. 148-206.

bis hin zur Schulung in lebenspraktischen Fertigkeiten für ältere Menschen reicht. Zweitens müssen die Staaten sowohl die Freiheit der Schulwahl von Eltern für ihre behinderten Kinder respektieren¹³, als auch das Recht dieser Kinder, ihren eigenen Auffassungen hierzu Ausdruck zu verleihen und angehört zu werden¹⁴.

II. DAS RECHT AUF INKLUSIVE BILDUNG – NORMATIVER RAHMEN

16. Dieser Abschnitt soll allein den auf die inklusive Bildung anwendbaren normativen Rahmen vorstellen. Dabei wird kein Anspruch auf Vollständigkeit erhoben; die entsprechenden Angaben lassen sich leicht an anderer Stelle finden. Wie zahlreiche Kommentatoren feststellen, wurde das Menschenrecht auf Bildung international durch die Staaten erstmals in der 1948 angenommenen Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte anerkannt. 1960 verabschiedete die UNESCO ihr Übereinkommen gegen Diskriminierung im Unterrichtswesen. Im Anschluss daran wurden mehrere bindende Rechtsinstrumente verabschiedet, wovon für diesen Bericht der Internationale Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte von 1966 am relevantesten ist. Artikel 13 des Pakts vertiefte insofern die AEM, als er das Recht eines jeden auf unentgeltlichen und obligatorischen Grundschulunterricht sowie auf die schrittweise Verfügbarkeit des höheren Schulwesens und der Hochschulbildung anerkannte. Diese Anerkennung wurde etwa 23 Jahre später in Artikel 28 des Übereinkommens über die Rechte des Kindes wieder aufgegriffen.

17. Obgleich inklusive Bildung in diesen Rechtsinstrumenten nicht ausdrücklich erwähnt wird, dienen gewisse Teilelemente des Rechts auf Bildung der impliziten Förderung des Konzepts. Namentlich stellt Artikel 13 des Internationalen Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte in den Vordergrund, dass „die Bildung es jedermann ermöglichen muss, eine nützliche Rolle in einer freien Gesellschaft zu spielen“. Auch dieser Grundsatz wird in dem Übereinkommen über die Rechte des Kindes wieder aufgegriffen, diesmal aber umfassender ausgeführt in den Artikeln 29 und 23, wobei ersterer auf die Bildungsziele eingeht und letzterer unter spezifischem Bezug auf Kinder mit Behinderungen den Staaten die Verpflichtung auferlegt, sicherzustellen, „dass Erziehung, Ausbildung, Gesundheitsdienste, Rehabilitationsdienste, Vorbereitung auf das Berufsleben und Erholungsmöglichkeiten dem behinderten Kind tatsächlich in einer Weise zugänglich sind, die der möglichst vollständigen sozialen Integration und individuellen Entfaltung des Kindes ... förderlich ist.“

18. Zu den wichtigsten anwendbaren programmatischen Rahmenwerken zählt die 1990 in Jomtien (Thailand) veranstaltete Weltkonferenz über Bildung für alle, die zur Förderung von Bildungsgerechtigkeit und allgemeinem Bildungszugang das inzwischen wohlbekannte Ziel der „Bildung für alle“ aufgestellt hat. In einem weiteren Schritt wurden 1993 die Rahmenbestimmungen für die Herstellung der Chancengleichheit für Behinderte angenommen, die, wie ihr Titel schon nahelegt, den Chancenausgleich für Menschen mit Behinderungen

¹³ Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, Art. 13 Abs. 3.

¹⁴ Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen, Art. 7 Abs. 3, und Übereinkommen über die Rechte des Kindes, Art. 2 und 12.

und ihre Teilhabe an allen Aspekten der Gesellschaft in den Mittelpunkt stellt. 1994 schloss sich die Salamanca-Erklärung der UNESCO über Prinzipien, Politik und Praxis der Pädagogik für besondere Bedürfnisse an, die aussagt, dass Bildung für alle ein gemeinsames Bildungsumfeld für alle Lernenden voraussetzt. So heißt es in Absatz 2 der Erklärung, dass „Regelschulen mit dieser inklusiven Orientierung das beste Mittel sind, um diskriminierende Haltungen zu bekämpfen, um Gemeinschaften zu schaffen, die alle willkommen heißen, um eine integrierende [*sic*] Gesellschaft aufzubauen und um Bildung für alle zu erreichen“.*

19. Das vom 26. bis 28. April 2000 in Dakar veranstaltete Weltbildungsforum betonte erneut die Notwendigkeit, Schwerpunkte bei dem Bildungszugang und der Inklusion von Lernenden aus benachteiligtem oder marginalisiertem Hintergrund zu setzen. Wie der erweiterte Kommentar zu dem Rahmenaktionsplan von Dakar hervorhebt, müssen Bildungssysteme inklusiv sein, nicht eingeschulten Kindern aktiv nachgehen und flexibel auf die Umstände und Bedürfnisse aller Lernenden eingehen (Ziff. 33).

20. Im September 2006 nahm der Ausschuss für die Rechte des Kindes seine Allgemeine Bemerkung Nr. 9 über die Rechte von Kindern mit Behinderungen an. In dieser Allgemeinen Bemerkung wird inklusive Bildung als Ziel für die Bildung von Kindern mit Behinderungen konkretisiert und festgestellt, dass die Staaten bestrebt sein sollen, Schulen mit angemessenen Vorkehrungen und individueller Unterstützung für diese Menschen bereitzustellen.¹⁵

21. Zuletzt verabschiedete im Dezember 2006 die Generalversammlung in ihrer Resolution 61/106 das Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (Behindertenübereinkommen). In Artikel 24 des Übereinkommens wird die Verbindung zwischen inklusiver Bildung und dem Recht von Menschen mit Behinderungen auf Bildung unzweideutig wie folgt anerkannt: „Die Vertragsstaaten anerkennen das Recht von Menschen mit Behinderungen auf Bildung. Um dieses Recht ohne Diskriminierung und auf der Grundlage der Chancengleichheit zu verwirklichen, gewährleisten die Vertragsstaaten ein integratives [*sic*] Bildungssystem auf allen Ebenen und lebenslanges Lernen.“

* Anm. d. Übers.: Dieses Zitat ist der aktualisierten deutschen Übersetzung der Salamanca-Erklärung (verfügbar unter <http://bidok.uibk.ac.at/library/unesco-salamanca.html>) entnommen. In ihren auf der gleichen Website enthaltenen Anmerkungen zur Aktualisierung der Übersetzung äußert sich die Übersetzerin zur integrativ/inklusive-Problematik.

¹⁵ Ausschuss für die Rechte des Kindes, Allgemeine Bemerkung Nr. 9 über die Rechte von Kindern mit Behinderungen (CRC/C/GC/9, Ziff. 64).

III. VERPFLICHTUNGEN IM ZUSAMMENHANG MIT DEM RECHT VON MENSCHEN MIT BEHINDERUNGEN AUF BILDUNG

Das Wesen der Verantwortung der Vertragsstaaten von Menschenrechtsverträgen

22. Das Recht der Menschenrechte erlegt den Staaten im Zusammenhang mit dem Recht auf Bildung drei umfassende Verpflichtungen auf. Erstens darf der Staat nicht in den Genuss dieses Rechts eingreifen. Zweitens muss der Staat Diskriminierungsschutz gewähren und sicherstellen, dass Männer und Frauen dieses Recht gleichberechtigt in Anspruch nehmen können.¹⁶ Drittens muss der Staat unter Ausschöpfung seiner verfügbaren Mittel Maßnahmen treffen, um die volle Verwirklichung des Rechts auf Bildung zu erreichen.¹⁷

23. Als Vertragsparteien von Menschenrechtsverträgen obliegt selbstverständlich in erster Linie den Staaten die rechtliche Verpflichtung, das Recht auf Bildung nach diesen Verträgen zu achten und zu schützen und ihm Geltung zu verschaffen. Wenn inklusive Bildung Wirklichkeit werden soll, ist jedoch in der Praxis die aktive, diskriminierungsfreie Beteiligung einer breiten Vielfalt zusätzlicher Akteure unverzichtbar. So geht es bei Inklusion nicht nur um die Rechte marginalisierter Lernender, sondern in weiterem Sinne um den schnelleren kulturellen und wertebezogenen Wandel im Bildungssystem ebenso wie in der Gemeinschaft insgesamt. Hierzu werden nachstehend drei spezifische Überlegungen ange stellt. Im Anschluss wird kurz zusammengefasst, welche Mindestanforderungen von den gesetzgeberischen, grundsatzpolitischen und finanziellen Rahmen der jeweiligen Staaten zu erfüllen sind. Der Erfolg der inklusiven Bildung kann manchmal auch davon abhängen, dass die Kommunen Autonomie über Entscheidungen bezüglich Zugang und Inklusion erhalten und dafür rechenschaftspflichtig gemacht werden.

24. Auf zentraler Regierungsebene verteilt sich die Verantwortung für das Recht von Menschen mit Behinderungen auf Bildung oft auf verschiedene Stellen, wie etwa das Sozialministerium oder das Gesundheitsministerium. Es liegt auf der Hand, dass so möglicherweise eine Politik und Gesetzgebung zur inklusiven Bildung zustande kommt und umgesetzt wird, die nicht schlüssig ist. Es sollte daher nur eine einzige Regierungsstelle, nämlich das Bildungsministerium, die Verantwortung dafür tragen, die Verwirklichung des Rechts auf inklusive Bildung für alle sicherzustellen.

25. Selbstverständlich sind die Eltern, die Gemeinschaften und die Lehrer für die Verwirklichung der inklusiven Bildung verantwortlich. Dem Kinderhilfswerk der Vereinten Nationen (UNICEF) zufolge haben alle drei eine Schlüsselfunktion als Stützen aller Aspekte der Gesellschaft, und in der Tat obliegt allen dreien die Verantwortung, das Recht auf inklusive Bildung zu fördern und zu schützen. Allerdings finden sich in allen drei Gruppen verbreitete Fehlvorstellungen über Behinderung im Allgemeinen, ebenso wie die Überzeu-

¹⁶ Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, Art. 2 Abs. 2 und Art. 3; Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen, Art. 4 Abs. 1.

¹⁷ Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, Art. 2 Abs. 1; Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen, Art. 4 Abs. 2.

gung, dass sich Kinder mit Behinderungen entweder an die Regelschule „anpassen“ müssen und/oder dass die Existenz von Sonderschulen angemessen ist. Es ist unbedingt erforderlich, diese Fehlvorstellungen umgehend auszuräumen. Zu diesem Zweck sollten die Staaten in Erwägung ziehen, die breitere Gemeinschaft mit Aufklärungs- und Sensibilisierungsprogrammen auf die Wichtigkeit der inklusiven Bildung hinzuweisen. Konkret gesprochen, wenn, wie die UNESCO so überzeugend argumentiert, in der Tat „die Haltungen und die Toleranz der Lehrer wegbereitend sind für den Aufbau einer inklusiven und partizipatorischen Gesellschaft“¹⁸, dann ist eine gezielte vor- und innerberufliche Ausbildung von Lehrern ebenso unverzichtbar wie die Schaffung von Fortbildungsprogrammen für Schulverwalter, Bildungsplaner und politische Entscheidungsträger.

Grundsatzpolitischer, gesetzgeberischer und finanzieller Rahmen

26. Angemessene nationale grundsatzpolitische, gesetzgeberische und finanzielle Rahmenbedingungen sind Voraussetzung dafür, dass die Staaten ihren Verpflichtungen in Bezug auf das Recht auf Bildung im Allgemeinen und auf inklusive Bildung im Besonderen nachkommen. Die Staaten sollten demzufolge für das Vorhandensein strukturierter, wirksamer gesetzgeberischer, grundsatzpolitischer und finanzieller Rahmenbedingungen Sorge tragen. In diesem Zusammenhang ist hervorzuheben, dass Gesetzgebung kein Selbstzweck ist und dass die Wirksamkeit legislativer Vorgaben vom Grad ihrer Umsetzung, von der Kontinuität der Finanzierung, der Wirksamkeit der Überwachung und Bewertung sowie von detaillierteren grundsatzpolitischen Rahmen abhängt, die sicherstellen, dass rechtliche Normen praktisch und programmatisch umgesetzt werden können. Diese Rahmen sollten, unter Berücksichtigung des vorher Gesagten, zumindest¹⁹

a) die inklusive Bildung als ein Recht anerkennen

27. Die Staaten sollen inklusive Bildung als festen Bestandteil des Rechts auf Bildung anerkennen. Bei der Aufstellung von Auslegungsrichtlinien und Ausführungsvorschriften sollen die Staaten ausdrücklich Bezug nehmen auf alle einschlägigen völkerrechtlichen Verpflichtungen auf dem Gebiet der Menschenrechte.

b) gemeinsame Normen in Bezug auf das Recht auf Bildung festlegen

28. Die Staaten sollen offiziell Bildungsnormen festlegen, um dafür Sorge zu tragen, dass Menschen mit Behinderungen gleichberechtigt mit ihren Mitbürgern in den Genuss einer verfügbaren, barrierefreien, annehmbaren und anpassbaren Bildung gelangen. Diese Normen sollten mindestens Folgendes vorsehen: physischen Zugang, kommunikationsbezogenen Zugang (Gebärdensprache und Braille), sozialen Zugang (zu den Mitlernenden), wirtschaftlichen Zugang (Erschwinglichkeit) zu Bildung, frühzeitige Erkennung sonderpädagogischer Bedürfnisse und frühkindliche Intervention, die Förderung der Entwicklung von gemeinsamen Lehrplänen für alle Lernenden und die Förderung der Menschenrechtser-

¹⁸ UNESCO (2005), op. cit., S. 17.

¹⁹ Übernommen aus Peters, Susan J., *Inclusive Education: An EFA Strategy for All Children*, World Bank, November 2004, S. 32-46.

ziehung und -ausbildung, die Gewährleistung einer vor- und innerberuflichen Schulung für Lehrer und Schulverwalter, bei Bedarf die individualisierte Unterstützung für Schüler und die Abstimmung aller Bereiche der Bildungsreform mit dem Ziel, ihre Vereinbarkeit mit dem Recht auf Bildung und auf inklusive Bildung zu gewährleisten.

c) Mindestnormen in Bezug auf die dem Recht auf Bildung zugrundeliegenden Bestimmungsfaktoren festlegen

29. Die Staaten sollen die Familie, die Gemeinschaft und die Zivilgesellschaft als aktive Teilnehmer an der inklusiven Bildung ansehen und für ihre Beteiligung Sorge tragen. Politik und Gesetzgebung sollen sicherstellen, dass die Gemeinschaft, darunter selbstverständlich die behinderten Lernenden selbst, an der Entscheidungsfindung beteiligt werden, mittels Kapazitätsaufbau, der Bekämpfung diskriminierender Gewohnheiten und Einstellungen sowie von Fehlvorstellungen über Menschen mit Behinderungen, unter Achtung der Freiheit der Eltern, Bildungseinrichtungen für ihre Kinder zu wählen, und mittels Förderung des allgemeinen Wissens über die Rechte von Menschen mit Behinderungen.

d) für einen Übergangsplan sorgen

30. Wie inklusive Bildung konkret eingeführt wird und wie der Übergang zu ihr zustande kommt, wird sich jetzt und wohl auch künftig von Staat zu Staat unterscheiden. Gleichviel, welche Form ein solcher Prozess auch annehmen mag, soll durch gesetzgeberische und grundsatzpolitische Rahmenbedingungen konkrete Vorsorge für einen Übergangsplan getroffen werden, der verhindert, dass Schüler in dem Reformprozess zu kurz kommen.

e) die Verantwortungsträger und ihre Aufgabenstellung benennen

31. Die Staaten müssen die Aufgabenstellung der maßgeblichen Akteure festlegen und Aufgaben an die zentrale, Provinz- und kommunale Ebene, an Bildungsministerien, Schulverwaltungen, Lehrer und andere, so gegebenenfalls etwa Gemeinschaftsorganisationen, delegieren.

f) Ressourcen bereitstellen

32. Die Staaten sollten eine ausreichende und dauerhafte Bereitstellung von Ressourcen in einem Mindestumfang gewährleisten und um internationale Unterstützung bitten, wenn es ihnen an Ressourcen oder Wissen mangelt.

g) Überwachungs- und Bewertungsmechanismen einrichten

33. Die Staaten sollen effektive und transparente Überwachungs- und Bewertungsverfahren schaffen und im Zuge dessen auch Vorkehrungen für die Sammlung und Analyse von Daten und Statistiken treffen. Gleichzeitig sollen sie wirksame Rechtsmittel für Einzelpersonen schaffen, die auch die Anrufung der Gerichte zulassen, und nationalen Menschenrechtskommissionen und Behindertenbeauftragten eine aktive Rolle zuweisen.

34. Unter den Schwerpunktbereichen, die Mittel zur Förderung der inklusiven Bildung erhalten sollen, sind zu nennen: die vorberufliche Ausbildung für Lehrer und Schulverwalter, die innerberufliche Ausbildung für Lehrer und Verwaltungskräfte sowie die fachliche Fortbildung, die Umwandlung von Sonderschulen zu Ressourcenzentren und der Einsatz von Sonderschulpersonal zur Vermittlung von Fachwissen an die Regelschulen, die Gewährleistung einer angemessenen Vergütung für Lehr- und sonstiges Personal und die Schaffung sinnvoller (physischer, technologischer und struktureller) Anlagen, die ein barrierefreies Lernumfeld für alle Schüler mit Behinderungen gewährleisten.

IV. PROBLEME BEI DER VERWIRKLICHUNG DES RECHTS VON MENSCHEN MIT BEHINDERUNGEN AUF BILDUNG

35. Von Wichtigkeit im Hinblick auf die Verwirklichung des Rechts von Menschen mit Behinderungen auf Bildung ist die Ermittlung und Behebung von Problemen, die der effektiven Inklusion im Wege stehen. Zu den oben bereits angeführten potenziellen Problemen zählen bestehende negative Haltungen und Wertvorstellungen gegenüber Menschen mit Behinderungen, die Nichtbeachtung der spezifischen Bedürfnisse behinderter Frauen, Wissensmängel bei Lehr- und Verwaltungspersonal, mangelnde Barrierefreiheit der Bildung, insbesondere was den physischen Zugang zu Gebäuden und Lernmaterial angeht, Ressourcenengpässe und unzulängliche Aufmerksamkeit im Regelschulwesen für die förderpädagogischen Bedürfnisse von Lernenden. Viele dieser Probleme können auf der Makroebene angegangen werden, unter Bestätigung des Staates als derjenigen Stelle, deren Verantwortung in Bezug auf die Verwirklichung der Menschenrechte zuoberst gefordert ist.

36. Das hauptsächliche Problem ist die tief verwurzelte gesellschaftliche Stigmatisierung von Menschen mit Behinderungen. Bei Lehrern, Schulbehörden, kommunalen Behörden, Gemeinden und selbst in Familien vorherrschende klischeehafte Vorstellungen, oft verbunden mit Feindseligkeit und traditionellen Einstellungen gegenüber behinderten Menschen, können verstärkt zur Ausgrenzung behinderter Lernender führen und stellen ein offensichtliches Inklusionshindernis dar. Dieser Sachverhalt wird auch in dem Behindertenübereinkommen anerkannt, in dem formell festgestellt wird, dass nicht die Behinderung selbst ein Hindernis für die volle, wirksame und gleichberechtigte Teilhabe an der Gesellschaft darstellt, sondern vielmehr die „einstellungs- und umweltbedingten Barrieren“ in dieser Gesellschaft. Diese Barrieren und diese Stigmatisierung machen deutlich, wie unabdingbar notwendig es ist, dass die Rechte in normativen und gesetzgeberischen Rahmen klar artikuliert und verankert bleiben. Die Veranstaltung von Sensibilisierungskampagnen zur inklusiven Bildung und umfassender zum Behindertenübereinkommen sowie Schulungsprogramme für Lehrkräfte und andere Fachkräfte, die mit lebenslangem Lernen zu tun haben, ist daher unverzichtbar.²⁰

37. Oft wird fälschlich angenommen, dass Inklusion unerschwinglich teuer, nicht durchführbar oder nur im Behinderungskontext anzusiedeln ist. Die Forschung zeigt indes, dass Staaten, die das Modell der inklusiven Bildung entsprechend umgesetzt haben,

²⁰ Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen, Art. 8.

festgestellt haben, dass es weniger kostspielig zu verwirklichen und zu betreiben sein kann als eine segregierte Sonderbeschulung, dass es umfassendere pädagogische und soziale Vorteile für Kinder haben kann und dass es erheblich zu der fortlaufenden fachlichen Fortbildung von Pädagogen und zu ihrer Arbeitszufriedenheit beitragen kann.²¹

38. Dies soll nicht heißen, dass die inklusive Bildung, wenn sie erfolgreich umgesetzt werden soll, keine finanziellen Auswirkungen mit sich bringt. In der Bestandsaufnahme „Bildung für alle“ 2000 wurde geschätzt, dass die weltweite Verwirklichung von Bildung für alle eine jährliche Erhöhung der Geberunterstützung um etwa 8 Milliarden US-Dollar erforderlich machen würde.²² Da viele Länder nur über knappe Mittel verfügen, die auf verschiedene soziale Sektoren aufgeteilt werden müssen, ist es wichtig, dass der Staat „alle seine Möglichkeiten“ wirkungsoptimiert und unter Ausrichtung auf klare Fortschrittskriterien ausschöpft. Daraus ergibt sich die Notwendigkeit, umgehend geeignete, kostenwirksame Maßnahmen festzulegen und zu ergreifen. Nationale Menschenrechts-Aktionspläne sowie an Rechten orientierte Haushaltsansätze werden zu dem Erfolg solcher Maßnahmen beitragen. Außerdem ist es wichtig, für eine dauerhafte Bildungsfinanzierung zu sorgen. Wenn ein auf größere Inklusion ausgerichtetes Bildungsprogramm geschaffen wird, dann aber die entsprechenden Haushaltsmittel gekürzt werden, hat dies offensichtlich nachteilige Folgen für die Inklusion.

39. Eine besondere Herausforderung bei der Förderung und dem Schutz des allgemeinen Rechts auf Bildung ist offenkundig die Notwendigkeit, sicherzustellen, dass das Bildungssystem dem sonderpädagogischen Förderbedarf von Menschen mit Behinderungen nachkommt. Wie oben bereits festgestellt, wurden zunächst segregierte Schulen geschaffen. Trotz der positiven Seiten der segregierten Beschulung, die beispielsweise den sozialen Kontakt mit Gruppen von Kindern mit ähnlichen Bedürfnissen erleichtert und zu konkreten akademischen Erfolgen beiträgt, führt dieselbe tendenziell doch eher dazu, die Marginalisierung und Stereotypisierung behinderter Menschen festzuschreiben und ihre Fähigkeit zur wirksamen Teilhabe am Leben der Gemeinschaft zu beschränken. Es wird heutzutage gemeinhin anerkannt, dass die Inklusion behinderter Lernender in Regelschulen einen beträchtlichen psychologischen Nutzen sowie durch den regelmäßigen und natürlichen Austausch mit einer vielfältigen Gruppe von Lernenden auch eine größere Erfüllung der geistigen und vor allem der sozialen und emotionalen Bedürfnisse mit sich bringt. Jetzt gilt es festzustellen, in welcher Form für diese Schüler in den Regelschulen am besten geeignete Chancen geschaffen werden können. Hierfür sind weitere Forschungsarbeiten vonnöten.

40. Dessen ungeachtet ist das Verhältnis zwischen Sonderpädagogik und inklusiver Bildung nach wie vor ausnehmend komplex. So beispielsweise müssen gehörlose Schüler zu Beginn ihrer Schullaufbahn die Gebärdensprache erlernen; ein Gleiches gilt für sehbehin-

²¹ Porter, Gordon, *Disability and education: toward an inclusive approach*. Inter-American Development Bank 2006.

²² UNESCO (2003), „Overcoming exclusion through inclusive approaches in education“, Konzeptpapier, S. 15.

derte Schüler und Braille.²³ Ein solcher Unterricht kann selbst in einer inklusionsorientierten Schule durch Absonderung vor sich gehen, beispielsweise des gehörlosen Schülers von dem hörenden. Somit könnte das Ziel der Inklusion hier durchkreuzt werden. Ein oben bereits kurz angesprochenes weiteres Problem entsteht, wenn „Integration“ mit „Inklusion“ verwechselt wird; wenn Lernende mit Behinderungen einfach in sonstigen allgemeinbildenden Schulen untergebracht werden, ohne die zusätzliche Unterstützung zu erhalten, die sie in Anbetracht ihrer individuellen Bedürfnisse benötigen. Die „Integration“ von Lernenden mit Behinderungen ohne deren volle Inklusion kann zu ihrer Isolierung führen und letztlich ein Hindernis bei der Deckung des Bildungsbedarfs aller Lernenden darstellen.

41. Eine Zusammenschau des oben Gesagten veranlasst den Sonderberichterstatter dazu, zu betonen, dass das Paradigma der inklusiven Bildung nicht als Pauschallösung angesehen werden sollte. Grundlegend sollen die Grundsätze einer innovativen, auf den Einzelnen ausgerichteten und von der Umsetzung her flexiblen Partizipation und der Nichtdiskriminierung gelten, die jedweder Form der Behinderung und allen kulturellen Unterschieden gerecht werden. An erster Stelle aber sollte bei der inklusiven Bildung – soweit es um den Unterricht von Kindern geht – das „Wohl des Kindes“ stehen. Dabei muss die Schwerpunktsetzung von der Behinderung – dem typischen Ansatz des medizinischen Modells – weg und zu den individuellen pädagogischen Bedürfnissen aller Kinder hin verlagert werden, gleichviel ob es sich dabei um Lernende mit oder ohne Behinderungen handelt. Diese Überlegungen müssen im Gesamtrahmen eines inklusiven Bildungssystems volle Berücksichtigung finden.

V. ÜBERWACHUNG DES RECHTS VON MENSCHEN MIT BEHINDERUNGEN AUF BILDUNG

42. Auf internationaler Ebene kommt den verschiedenen Vertragsorganen wie dem Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, dem Ausschuss für die Rechte des Kindes und dem künftigen Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen zusammen mit dem Sonderberichterstatter über das Recht auf Bildung und dem Sonderberichterstatter über Behindertenfragen eine gemeinsame Rolle bei der Überwachung des Rechts von Menschen mit Behinderungen auf inklusive Bildung zu. Auf nationaler Ebene obliegt diese Rolle den Gerichten, den nationalen Menschenrechtsinstitutionen, Ombudspersonen, Verwaltungsgerichten sowie staatlichen und unabhängigen Sachverständigen und Wissenschaftlern. Die Überwachung sollte umfassend sein, und während der Zugang zu hochwertiger, kostenfreier und obligatorischer Grundschulbildung im Vordergrund steht, gilt es zu bedenken, dass das Recht auf Bildung das gesamte breite Spektrum des lebenslangen Lernens einschließt.

43. Für die Bereitstellung von Rechtsmitteln gegen Verletzungen des Rechts auf Bildung ist die Rolle der Gerichte und gerichtsähnlicher Behörden von besonderer Bedeutung.

²³ Jokinen, Markku, „Meeting the best interests of the child through special education in the context of inclusive education and the identification of specific support services required by students with disabilities“, Vortrag vor dem Sachverständigentreffen zum Recht von Menschen mit Behinderungen auf Bildung, OHCHR, Genf, November 2006.

Bei vorläufigen Untersuchungen stellte sich heraus, dass in vielen Rechtssystemen einschlägige Fälle anhängig gemacht wurden, so etwa in Argentinien, Australien, Costa Rica, Indien, Irland, Israel, Kanada, Kolumbien und den Vereinigten Staaten von Amerika.²⁴ Allerdings ist hier zu bedenken, dass die gerichtliche Prüfung und die Anwendung des Rechts von Menschen mit Behinderungen auf Bildung zwar wichtig sind, dass die Gerichtsent-scheide aber nicht unbedingt den Anforderungen genügen, die mit den internationalen Nor-men auf dem Gebiet der Menschenrechte gesetzt bzw. nun in dem Behindertenübereinkom-men konkret ausgeführt werden. Mit dieser Aussage soll die Notwendigkeit hervorgehoben werden, Justizreformen durchzuführen und die Fortbildung von Richtern zu gewährleis-ten.²⁵ Es ist von Bedeutung, dass das Fakultativprotokoll zu dem Behindertenübereinkom-men die Justiziabilität aller Rechte, einschließlich des Rechts von Menschen mit Behinde-rungen auf Bildung, anerkennt.

44. Den nationalen Menschenrechtsinstitutionen und Ombudspersonen kommt bei der Überwachung des Rechts von Menschen mit Behinderungen auf Bildung ebenfalls eine be-deutsame Rolle zu. Auf internationaler Ebene haben zwischenstaatliche Organisationen wie die Vereinten Nationen, die Organisation der Vereinten Nationen für Erziehung, Wissen-schaft und Kultur (UNESCO), das Kinderhilfswerk der Vereinten Nationen (UNICEF) und die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) auf dem Gebiet der inklusiven Bildung bereits bedeutende Arbeit geleistet. Diesen Organisationen fällt zusammen mit Initiativen der Zivilgesellschaft, vor allem mit Behindertenorganisatio-nen, die Aufgabe zu, in einem menschenrechtlichen Rahmen eine konzeptionell inklusive Bildung zu entwickeln, ihre Umsetzung zu überwachen, Statistiken und Daten zu erheben und Praxisleitlinien zusammenzustellen.

45. Die Überwachung des Rechts auf Bildung und auf inklusive Bildung im Besonderen setzt eine Kapazität zur Messung der erzielten Fortschritte voraus. Bislang mangelt es an einer solchen Kapazität. Die Aufstellung klarer quantitativer und qualitativer Indikatoren auf dem Gebiet der Menschenrechte und die Festlegung von Messkriterien für künftige Fortschritte wird daher als wichtiger Schritt auf diesem Weg dienen und einen maßgebli-chen Beitrag dazu leisten, die bestehende Lücke zu schließen, was die Verfügbarkeit ange-messener Daten zur Behinderung im Allgemeinen und zu Behinderung und Bildung im Be-sonderen angeht. So mag ein quantitativer Indikator beispielsweise Angaben zu der Zahl

²⁴ *Purvis v. New South Wales (Department of Education and Training)* [2003] HCA 62; *Eaton v. Brant County Board of Education* [1997] 1 SCR 241 at 272-273 [67]; *Olmstead v. L.C.* (98-536) 527 U.S. 581 (1999) 138 F.3d 893; *Yated - Non-Profit Organization for Parents of Children with Down Syndrome v. the Ministry of Education*, HCJ 2599/00, Supreme Court of Israel sitting as the High Court of Justice; *Mater J. Rajkumar Minor rep. by his father and natural guardian Mr. D. Joseph v. the Secretary, Educational Department, Gov-ernment of Tamil Nadu Secretariat, the Director of Medical Education, Directorate of Medical Education and the Secretary, Selection Committee, Directorate of Medical Education* (verfügbar unter: <http://www.ncpedp.org/org/policy/judged02.htm>). Constitutional Court of Colombia: No. T-429/92, T-036/93, T-298/94, T-329/97, T-513/99, C-559/01, T-339/05; Cámara de lo Contencioso Administrativo de Tucumán, Argentina: No. 62/04; United States Supreme Court: No. 86-728, 80-1002; Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica: No. 14904-06, 9087-06, 2901-06.

²⁵ Siehe Purvis, ebd.: "Where the majority narrowly constructed disability so that the behavioural manifesta-tions of a child's disability were excluded from the definition of 'disability' - thus the school's decision to expel the child from school was held not to constitute unlawful discrimination."

der in Schulen eingeschriebener Kinder mit Behinderungen liefern, wohingegen ein qualitativer Indikator die Qualität des Lehrplans und das Ausmaß beschreibt, in dem Behinderung konsequent in den Lehrplan einbezogen bzw. durch ihn marginalisiert wird. Der Sonderberichterstatter legt daher den Regierungen, Vertragsorganen und Einrichtungen der Vereinten Nationen nahe, Indikatoren zur Messung des Rechts von Menschen mit Behinderungen auf Bildung zu entwickeln.

VI. ANTWORTEN AUF DEN FRAGEBOGEN

46. Um aktuelle Informationen zur Situation im Hinblick auf das Recht von Menschen mit Behinderungen auf Bildung einzuholen, sandte der Sonderberichterstatter einen ausführlichen Fragebogen an Regierungen, Einrichtungen der Vereinten Nationen, nichtstaatliche Organisationen und unabhängige Sachverständige.

47. Bis zur Einreichungsfrist waren von den Regierungen Argentinien, Australiens, Brasiliens, Costa Ricas, Dänemarks, Ecuadors, Estlands, Finnlands, Iraks, der Islamischen Republik Iran, Japans, Kroatiens, Marokkos, Mauritius', Mexikos, Österreichs, Panamas, der Philippinen, Polens, Portugals, der Russischen Föderation, Saudi-Arabiens, der Slowakei, Spaniens, der Türkei und Ugandas Antworten eingegangen. Auch von dem Amt des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen (UNHCR), dem Bevölkerungsfonds der Vereinten Nationen (UNFPA) und der UNESCO sowie von Kommunalverwaltungen, Universitäten, nationalen Menschenrechtsinstitutionen, Sachverständigen und nichtstaatlichen Organisationen aus Angola, Argentinien, Armenien, Australien, Brasilien, Chile, Costa Rica, Deutschland, Ecuador, El Salvador, Ghana, Honduras, Indien, Israel, Italien, Kenia, Kuba, Malawi, Malta, Mexiko, den Niederlanden, Nigeria, Peru, der Russischen Föderation, Schweden, der Schweiz, Serbien, Spanien, Sri Lanka, Uganda, dem Vereinigten Königreich Großbritannien und Nordirland, den Vereinigten Staaten von Amerika, Vietnam und der Europäischen Union wurden Antworten eingereicht. Außerdem erhielt der Sonderberichterstatter regionale Rückmeldungen aus der afrikanischen, zentralasiatischen und asiatisch-pazifischen Region und aus bestimmten Regionen einiger Länder. In den nachstehend wiedergegebenen Informationen sind auch einige Kommentare des Sonderberichterstatters enthalten, die die eingegangenen Antworten in den entsprechenden Kontext stellen sollen.²⁶

Rechtliche und konzeptionelle Aspekte

48. An erster Stelle möchte der Sonderberichterstatter darauf hinweisen, dass viele der befragten Länder über nationale Regelwerke für den Schutz der Menschenrechte verfügen, selbst wenn Menschen mit Behinderungen darin nicht immer berücksichtigt sind. Eine formelle rechtliche Anerkennung wird aber nicht immer in wirksame Verfahren umgesetzt, die Menschen mit Behinderungen eine menschenwürdige und qualitativ hochwertige Bildung garantieren.

²⁶ Der Inhalt dieses Abschnittes ist das Ergebnis von Gesprächen mit Pablo Gentili, Florencia Stubrin, Carlos Skliar und Lucila Rosso.

49. Aus diesen Gründen bedarf es einer eingehenden Debatte über die Bedeutung der Begriffe „Inklusion“ und „Bildung für alle“, damit die Veränderungen im Bildungsbereich nicht nur auf neue Bezeichnungen für Gruppen und Personen hinauslaufen, die als „anders“ angesehen werden, sondern vielmehr zu neuen pädagogischen Beziehungsmodalitäten zwischen allen Mitgliedern der Bildungsgemeinschaft führen.

50. Es gilt festzuhalten, dass Inklusion nicht einfach das Gegenteil von Exklusion ist; aus diesem Grund befindet der Sonderberichterstatter, dass inklusive Bildung einen radikalen politischen und kulturellen Wandel der Bildungssysteme voraussetzt. Mit anderen Worten: Das System, das ausschließt, kann nicht das gleiche System sein, das einschließt oder einzuschließen verspricht, da man sonst einem Mechanismus gegenüberstünde, der Exklusion einfach durch Inklusion ersetzt, um die Kontrolle über die ausgeschlossenen Gruppen zu wahren. Man braucht nur an die vielen Formen ausschließender Inklusion zu denken, wie etwa die sogenannte „integrative Pädagogik“, aus der eine Absonderung entsteht, die auf die subjektive Wirkung des „Einbezogenwerdens“ zurückzuführen ist.

51. In vielen der untersuchten Länder scheinen regulierende rechtliche Rahmen und von einigen Regierungen verfolgte Programme und öffentliche Politiken eine unzulängliche Rolle zu spielen. In Ländern mit dezentraler Regierungsform scheinen knappe Finanzmittel und Ressourcen und mangelnder politischer Wille seitens kommunaler Verwaltungsbehörden hauptverantwortlich für die bruchstückhafte oder ungenügende Umsetzung von Politiken und Vorschriften zu sein, die darauf gerichtet sind, das Recht von Kindern und jungen Menschen mit Behinderungen auf Bildung zu garantieren.

52. Auf der Grundlage der eingegangenen Antworten stellt der Sonderberichterstatter fest, dass in der überwiegenden Mehrheit der untersuchten Länder ein Gemisch von Strukturen besteht, das Förderschulen mit der Inklusion oder Integration behinderter Schüler in Regelschulen verbindet. In den meisten Fällen scheint die Tendenz zu bestehen, Menschen mit Behinderungen vorrangig in Regelschulen zu unterrichten. Allerdings ist die praktische Umsetzung ausnehmend ineffektiv, und die Ergebnisse entsprechen normalerweise nicht den zugrundeliegenden Bestrebungen und Zielsetzungen.

53. Die Notwendigkeit, inklusionspädagogische Verfahren zu fördern, wird nahezu allgemein anerkannt. Indessen scheint das Konzept der inklusiven Bildung nicht in allen Ländern klar verstanden, sondern vielfach als kongruent mit integrativer Bildung angesehen zu werden. Es scheint keine Übereinstimmung hinsichtlich der Bedeutung und der Konsequenzen dieser beiden pädagogischen Ansätze oder Methoden zu bestehen.

54. Auf der Grundlage dieser Bewertungen lassen sich nach Kontinent unterschiedliche Tendenzen feststellen. In den afrikanischen und asiatischen Ländern wird der Begriff „inklusive Bildung“ verwendet, um den Prozess der Einbeziehung von Kindern und jungen Menschen mit Behinderungen in das Regelschulwesen zu beschreiben, ohne dabei auf integrative Beschulung Bezug zu nehmen. Allerdings scheint zwischen diesen beiden pädagogischen Konzepten und Strömungen ohnehin keine Unterscheidung getroffen zu werden. In Lateinamerika werden beide als Voraussetzungen für die gleichberechtigte Verwirklichung des Bildungsrechts behinderter Menschen genannt, aber auch hier werden sie nicht klar voneinander differenziert.

Institutionelle Aspekte

55. Wenngleich viele der Befragten die Förderung von Modellen der inklusiven Bildung befürworten, sind die meisten von ihnen auch der Auffassung, dass es notwendig ist, für Kinder mit schweren Behinderungen oder für diejenigen, die einfach Spezialbetreuung bevorzugen, ein Förderschulsystem aufrechtzuerhalten. Viele Länder entscheiden sich für kombinierte Regel- und Förderschulsysteme mit verschiedenen Modalitäten: Regelunterricht mit Förderklassen, Sonderunterricht nur für Lernende mit einer bestimmten Behinderung (im Allgemeinen motorische oder Mehrfachbehinderung) und Vorschul- oder befristeter Sonderunterricht, so etwa in Einrichtungen, die auf eine spätere inklusive Beschulung vorbereiten.

56. Die Inklusions- und Integrationsdiskussion scheint auseinanderzuschieren, mit ausgeprägter Tendenz zur Aufrechterhaltung von Modalitäten der aussondernden Beschulung. Die Anerkennung dieser Modalitäten als Voraussetzung für die Gewährleistung der effektiven Ausübung des Rechts von Menschen mit Behinderungen auf Bildung wird von Forderungen nach einem Bündel radikaler Veränderungen im Bildungswesen begleitet.

57. In der Vergangenheit neigte die Sonderbeschulung dazu, Personen einheitlich zu behandeln, wo keine Einheitlichkeit vorlag, und zwischen ihnen zu differenzieren, wo keine Differenzierung notwendig war. Im Zuge des Wechsels hin zur inklusiven Beschulung ist diese Handhabung mehr oder weniger unverändert erhalten geblieben. Selbst heute mag eine Bevölkerungsgruppe als behinderungsbedingt förderschulbedürftig angesehen werden, ohne dass dabei berücksichtigt wird, dass die Auswirkungen der Inklusion, selbst bei breit verfügbarem Zugang zu Inklusion, dem Wandel unterliegen und sich in Bezug auf Dauer und Inhalt sehr stark unterscheiden.

58. Erwähnenswert ist die Situation gehörloser Menschen in Ländern wie Schweden oder dem Vereinigten Königreich, wo den befragten nichtstaatlichen Organisationen zufolge der Zugang zu Zweisprachigkeit als Voraussetzung für gleichberechtigten Unterricht angesehen wird, oder die Situation blinder Menschen in der Schweiz, wo anfängliche Förderung die spätere Gleichheit der Bildungschancen erschließt. In beiden Fällen kann der Grundsatz des Ausgleichs und der Unterschiedlichkeit nicht als diskriminierend gelten, da er Grundsätze und Rechte anerkennt, wie den Zugang zu der landesüblichen Gebärdensprache und zu Alphabetisierung unter bestimmten Bedingungen. Kurz gesagt geht der Inklusionsansatz nicht davon aus, dass die Besonderheiten der Gruppen, die die Population der „Behinderten“ darstellen, außer Acht gelassen werden soll. Er geht vielmehr davon aus, dass diese Besonderheiten nicht nach Kriterien und Diskursen, die ausschließlich dem medizinischen Modell entstammen, als negativ oder als Mangel angesehen werden sollen.

59. Es gibt so gut wie keine Systeme zur Bewertung der Qualität und Relevanz des Unterrichts für Menschen mit Behinderungen (sowohl im Regel- als auch im Sonderschulwesen) noch gibt es Erfahrungen mit solchen Systemen. Die europäischen Länder sind die einzigen, die über Strategien und Regelungen zur Bewertung dieser Unterrichtsverfahren ver-

fügen. Leistungsbewertungen von Lernenden mit Behinderungen finden sich häufiger, sind aber ihrerseits noch unausgereift.

60. In vielen der in diesem Bericht behandelten Länder treten öffentliche Verschuldung und unzulängliche Investitionen als Faktoren in Erscheinung, die die Erreichung und Erweiterung des Rechts von Menschen mit Behinderungen auf Bildung behindern. Der Mangel an Ressourcen für Bildung als Folge finanzieller Abhängigkeit und die Privatisierung und Kommerzialisierung der Bildung stellen Hindernisse für die Erweiterung dieses Rechts dar.

61. Wenige Länder akzeptieren die Existenz einer verbreiteten Praxis der Gebührenpflicht im öffentlichen Bildungswesen. Viele der auf den Fragebogen eingegangenen Antworten räumen jedoch die Existenz einer indirekten Gebührenerhebung im öffentlichen Bildungswesen ein, so etwa beim Kauf von Lernmaterial oder bei der Zahlung von Einschreibungs- oder Prüfungsgebühren. Bei Kindern und jungen Menschen mit Behinderungen erhöhen sich solche zusätzlichen Kosten hauptsächlich wegen der Menge an spezialisiertem Material oder Gerät, das notwendig ist, um angemessene Lernbedingungen zu garantieren, soweit sich dies sagen lässt. Wie der Sonderberichtersteller und seine Vorgängerin bereits mehrfach festgestellt haben, wird es in Fällen, in denen behinderte Lernende für die Beschulung an öffentlichen Schulen zugegebenermaßen mit direkten oder indirekten Gebühren belastet werden, diesen Personen durch die sonst noch anfallenden Gebühren und Kosten erschwert, in das Bildungssystem einzutreten und darin zu verbleiben.

62. Bei einem weiteren interessanten Sachverhalt geht es um die Zahl der Sonderschulen in jedem Land, die neben anderen Faktoren je nach demografischer Verteilung, Höhe der Mittel für die Bildungsfinanzierung und Entwicklungsgrad inklusiver Bildungspolitik variiert. In vielen Ländern gibt es außerhalb des formellen Bildungssystems verschiedene Bildungsalternativen für Kinder und junge Menschen mit Behinderungen. Nichtstaatliche Organisationen, informelle Bildungszentren, Gesundheitsministerien und -ämtern unterstehende Rehabilitationszentren, religiöse Gruppen und Gemeindeorganisationen bieten eine Bandbreite von Aktivitäten an, die von Heimunterricht bis zu Freizeit- und Erholungseinrichtungen reicht.

Die Frage des Unterschieds

63. Es ist offenkundig, dass inklusive Bildung Teil eines Prozesses und einer Transformation sein sollte, die in viel größerem Umfang von dem regulären Bildungssystem eingeleitet und durchgeführt werden als von dem sonderpädagogischen System.

64. Von diesem Gesichtspunkt her scheint aus den Antworten insgesamt hervorzugehen, dass die inklusive Bildung Gefahr läuft, zu einem neuen und verbesserten Absonerungsverfahren zu werden; in anderen Worten zu einem Prozess, der Menschen erneut wieder abgrenzt, die für anders befunden werden als die übrigen; dies steht in völligem Gegensatz zu dem Geist einer inklusiv orientierten Veränderung des Bildungswesens. Sollte es daher nur um eine Neuausrichtung der Regeln gehen, um die Entscheidung, wer durch sie abgedeckt

ist und wer nicht, dann kann es dazu kommen, dass Inklusion lediglich als Prozess verstanden wird, der bestimmte Gruppen oder Umfelder für regelkonform erklärt.

Nichtstaatliche Organisationen

65. Der Sonderberichterstatter vermerkt, dass die spezifischen inklusionsorientierten Strategien und Verfahren vielfach von nichtstaatlichen Organisationen vorangetrieben werden.²⁷ Manche Länder übertragen offenkundig die Verantwortung für Inklusion an diese Organisationen und entledigen sich so ihrer eigenen Verpflichtungen. Dadurch entsteht zweifellos eine komplizierte Situation: Da der Staat sich die Aufgabe der Inklusion nicht zu eigen macht – und zwar nicht nur auf schulischem sondern allgemeiner auf sozialem, wirtschaftlichem und kulturellem Gebiet – lösen viele Familien der Mittel- und Oberschicht die Inklusionsproblematik im Hinblick auf ihre behinderten Kinder, indem sie direkt Privatlehrer zu deren Unterrichtung einstellen, ohne überhaupt an der Bildungsgemeinschaft teilzunehmen. Außerdem ist es klar, dass die Abwesenheit institutioneller Veränderungen das Entstehen von Gruppen von Eltern begünstigt, die einem förderpädagogischen System für ihre Kinder den Vorzug geben.

Statistische Angaben

66. Unter den bei dem Sonderberichterstatter eingegangenen Antworten ist ein auffälliger Mangel an statistischen Angaben zu der Zahl der Menschen mit Behinderungen zu vermerken; noch weniger Informationen finden sich über die Zahl der in Bildungseinrichtungen eingeschriebenen Menschen mit Behinderungen. Die Vielfalt der Zähl- und statistischen Messverfahren macht es außerdem sehr schwierig, die Daten untereinander zu vergleichen. Dies ist jedoch von ausnehmender Wichtigkeit, wenn man verstehen will, wie schwerwiegend das Problem der Bildung von Menschen mit Behinderungen ist.

67. Außerdem gibt es sehr wenige statistische Informationen über die Rate der Kinder und jungen Menschen mit Behinderungen, die die Schule verlassen oder abbrechen, und so gut wie gar keine Vergleichsstatistiken zwischen den Raten für Schüler mit und ohne Behinderungen. Vorläufige Daten lassen allerdings den Schluss zu, dass die Abbrecherrate für Kinder mit Behinderungen vergleichsweise höher liegt als die für Kinder ohne Behinderungen. Dies wird auf die Stigmatisierung, der Kinder mit Behinderungen ausgesetzt sind, auf mangelhafte Lehrerausbildung, knappe Ressourcen und unzulängliche Infrastrukturbedingungen im Bildungsbereich zurückgeführt.

68. Ebenso gibt es kaum Informationen über den schulischen Erfolg oder Misserfolg – in absoluten und in Vergleichszahlen – von Kindern und jungen Menschen mit Behinderungen.

²⁷ World Vision UK: The global partnership for disability and development. *Study on integrating disability into the education for all fast track initiative processes and national education plans. Progress report.* November 2006, S. 11.

69. Es wäre besonders interessant, mehr über die relativ langfristige institutionelle Verlagerung der Behindertenpopulation zu wissen. In einigen Ländern ist diese Population ganz oder teilweise aus dem Bereich der Förderpädagogik in das Regelschulsystem transferiert worden, mit einer anfangs wahrscheinlich hohen Bildungsbeteiligungsrate. Man müsste allerdings wissen, was passiert ist und passiert, wenn diese Population sich aus einem System zurückzieht, das weder in der Lage ist noch über das entsprechende Wissen verfügt, sie einzubeziehen. Wenn förderpädagogische Einrichtungen, wie dies in einigen Ländern oder in manchen Regionen einiger Länder der Fall ist, ganz oder teilweise verschwunden sind, wo ist dann die Gruppe der Behinderten geblieben?

Unterstützungsdienste und Lehrerausbildung

70. Bei den Inklusionsmaßnahmen, die in den Antworten auf den von dem Sonderberichterstatter versandten Fragebogen erwähnt werden, handelt es sich überwiegend um Hilfe und Unterstützung, die Institutionen Lehrkräften im Rahmen des Prozesses der Integration von Menschen mit Behinderungen in das Regelschulwesen gewähren. Aus der überwiegenden Mehrzahl der Antworten geht jedoch hervor, wie prekär und unzulänglich diese Programme, Vorkehrungen und Regelungen sind. In westeuropäischen Ländern sind Inklusionsprogramme systematischer und strukturierter geartet, während sie in Lateinamerika und Afrika auf vereinzelte, nur selten umgesetzte Strategien begrenzt bleiben.

71. Die meisten der befragten Länder und Organisationen verweisen auf die Notwendigkeit, in die Ausbildung von Regel-Lehrkräften zu investieren, damit diese dem Bildungsbedarf von Kindern mit besonderen Bedürfnissen nachkommen können, und zwar über Bildungseinrichtungen, die sowohl die anfängliche Schulung als auch Spezialisierungskurse und berufsbegleitende Fortbildung anbieten.

72. Der Sonderberichterstatter stellt ebenso fest, dass Mechanismen zur Gewährleistung des gleichberechtigten Bildungszugangs von Kindern und jungen Menschen mit Behinderungen sowie von staatlicher Seite auf nationaler oder lokaler Ebene betriebene Inklusionsmaßnahmen vielfach auf Infrastrukturprojekte begrenzt bleiben, die den physischen Zugang und die Bewegungsfreiheit von Menschen mit motorischen, Seh- oder Hörbehinderungen in Schulen erleichtern sollen. Es gilt aber zu erkennen, dass Barrierefreiheit nicht das letztendliche Ziel der Inklusion, sondern ihre Voraussetzung ist und dass der zentrale pädagogische Ansatz stets ein Unterricht sein sollte, der sich am Wohl des Kindes und seinen Beziehungen zu anderen orientiert. Aus den Antworten auf den Fragebogen lässt sich diese Überbetonung der physischen Barrierefreiheit ablesen, wohingegen in zahlreichen der analysierten Fälle kein gleiches Gewicht auf die Inklusion von Lernenden mit Behinderungen in alle anderen Aspekte des schulischen Lebens, einschließlich wesentlicher Lernbereiche, gelegt zu werden scheint.

73. In vielen der untersuchten Länder brauchen Menschen mit Behinderungen für die Beförderung mit öffentlichen Verkehrsmitteln nichts zu bezahlen. Nur sehr wenige Länder stellen für sie jedoch eine kostenlose und ihren Bedürfnissen angepasste Schülerbeförderung bereit.

Regionale Unterschiede

74. Der Sonderberichterstatter stellt fest, dass in Bezug auf die Unterrichtsbedingungen für behinderte Menschen ein deutlicher Unterschied zwischen reichen und armen Ländern besteht. In europäischen Ländern lässt sich eine starke Tendenz zum inklusiven Unterricht erkennen und gibt es viele Programme, die Familien Hilfe und finanzielle Unterstützung gewähren; besondere Lernmittel werden vom Staat bezahlt. In Lateinamerika und vielen Regionen Asiens und Afrikas verfügen Programme zur Gewährleistung effektiver Unterrichtsbedingungen für Menschen mit Behinderungen über sehr begrenzte Ressourcen und stellen für Familien so gut wie keine finanzielle Unterstützung bereit.

75. Das Leben von Menschen mit Behinderungen wird durch die Unzulänglichkeit bzw. das Nichtvorhandensein von Gesundheitszentren in Rand- oder ländlichen Gebieten sehr erschwert. In manchen Ländern, vor allem in Lateinamerika und Afrika, gehen Armut und Leben in ländlichen Gebieten meist Hand in Hand, was bewirkt, dass diese Menschen sich noch größeren Vorurteilen ausgesetzt sehen.

Mehrfachdiskriminierung

76. Zahlreiche Faktoren im Verbund mit Behinderung tragen dazu bei, die in vielen Bildungssystemen festzustellenden diskriminierenden und aussondernden Auswirkungen noch zu verschärfen. Die Zugehörigkeit zu einer bestimmten Identitäts- oder Gesellschaftsgruppe (etwa Nomade, Person afrikanischer Abstammung, Dalit, Roma oder indigene Person), soziale Verhältnisse und Geschlecht (behinderte Mädchen und Frauen werden stärker diskriminiert als Jungen oder Männer in der gleichen Situation) sind Faktoren, die eine noch größere Benachteiligung in den Lebensumständen bewirken.

77. Für Kinder und junge Menschen mit mehrfachen Behinderungen existieren bemerkenswert wenige bildungspolitische Konzepte und spezialisierte Einrichtungen.

78. Hinsichtlich der Frage, ob Bildung zur Autonomisierung von Lernenden mit Behinderungen beiträgt, sind die Meinungen geteilt. Diejenigen, die meinen, dass Bildungsprozesse einen wirksamen Beitrag zur Autonomisierung und zur Verbesserung der Lebensumstände von Menschen mit Behinderungen leisten, führen das Erlernen von Lebenskompetenzen für den Alltag und die Integration in den Arbeitsmarkt an. Diejenigen, die diesen Beitrag für befristet oder begrenzt halten, machen geltend, dass der Erwerb praktischer Fertigkeiten und schulischen Wissens keinen Einfluss darauf hat, wie diese Menschen in anderen Bereichen des gesellschaftlichen Daseins zurechtkommen. Es ist zu vermerken, dass der Begriff „Autonomisierung“ nicht einheitlich verwendet wird und in jeder der Antworten eine andere Bedeutungsunterlegung hat.

Teilhabe

79. In den meisten Ländern haben weder Menschen mit Behinderungen noch ihre Verwandten oder Vertreter Anteil an der Gestaltung spezifischer Unterrichtsprogramme oder Lehrpläne beziehungsweise bleibt dieser im Wesentlichen auf Orientierungskurse oder auf

gemeinsame Lern- oder Freizeitaktivitäten beschränkt. Es gibt so gut wie keine konkreten Maßnahmen, die darauf gerichtet sind, eine solche Teilhabe sicherzustellen. In den afrikanischen Ländern gewinnt die Notwendigkeit, die Gemeinschaft an Bildungsentscheidungen zu beteiligen, allerdings allmählich an Bedeutung. In einigen Regionen Lateinamerikas werden Eltern darauf hingewiesen, wie wichtig ihre Mitarbeit an der Ausarbeitung von Unterrichtsvorlagen in Regelschulen ist, und einige europäische Länder führen Programme und Maßnahmen durch, die, wie etwa in Finnland, die aktive Beteiligung von Eltern an der Entscheidungsfindung bezüglich der Bildungspläne für ihre Kinder vorsehen. In Finnland müssen Eltern an der sonderpädagogischen Beschulung ihrer Kinder beteiligt werden, und sie können frei wählen, wo diese unterrichtet werden sollen, ohne dass ihnen dadurch zusätzliche Kosten entstehen. Des Weiteren hebt das Europäische Parlament in seinem Bericht A6-0351/2006 vom 13. Oktober 2006 über die Situation von Menschen mit Behinderungen in der erweiterten Europäischen Union hervor, dass Initiativen zur Entwicklung einer stärkeren Interaktion zwischen der Allgemeinheit und Menschen mit geistiger Behinderung gefördert werden müssen und dass Menschen mit psychischen Problemen nicht länger stigmatisiert werden dürfen, und fordert, die Familien von Schwerbehinderten zu unterstützen.

80. Das Recht der Eltern von Menschen mit Behinderungen, die am besten geeignete Schulform/Unterrichtsform für ihre Kinder zu wählen, scheint in den bildungsrechtlichen Rahmen einiger Länder anerkannt zu werden. Die effektive Ausübung dieses Rechts unterliegt jedoch einer Reihe von Voraussetzungen, die bewirken, dass es oft nicht voll wahrgenommen werden kann.

VII. SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN

81. **In dem auf dem Gebiet der Menschenrechte bestehenden programmatischen und rechtlichen Rahmen wird inklusive Bildung eindeutig als fester Bestandteil des Rechts von Menschen mit Behinderung auf Bildung anerkannt. Zusammenfassend dargestellt, ist inklusive Bildung bestrebt, den Ausschluss aller Lernenden, einschließlich der Lernenden mit Behinderungen, von der Bildung zu verhindern. Per Definition bedeutet die Bildungsexklusion von Lernenden – vor allem im Primar- und Sekundarbereich – eine Verletzung des Rechts auf Bildung.**

82. **Gleichzeitig ist die Umsetzung der inklusiven Bildung in der Praxis mit Problemen verbunden. Die Bereitstellung ausreichender, dauerhafter Ressourcen, die Gewährleistung eines barrierefreien, entgegenkommenden Lernumfelds, die Herbeiführung von Veränderungen bei traditionellen oder diskriminierenden Einstellungen gegenüber Menschen mit Behinderungen, die Hilfe für Lehrer, Schulverwalter, Familien und Gemeinschaften beim Verstehen der mit inklusiver Bildung zusammenhängenden Entscheidungen und Prozesse und bei der Beteiligung daran und vor allem die Erfüllung der sonderpädagogischen Förderbedürfnisse von Lernenden mit Behinderungen innerhalb des allgemeinen Bildungssystems, all dies sind grundlegende Probleme für die inklusive Bildung. Im Kontext der existierenden Belastungen, denen sich Schulen und Gemeinschaften ausgesetzt sehen, sind diese Probleme nicht zu unterschätzen.**

83. **Obgleich diese Probleme zweifellos existieren, geht doch von der Alternative, große Teile der Gemeinschaft von dem Genuss ihres Bildungsrechts auszuschließen, und den damit verbundenen Konsequenzen – mangelnde Gleichberechtigung, Ausschluss von Menschen mit Behinderungen von der Teilhabe an der Gesellschaft, einschließlich über eine Beschäftigung, das Fortbestehen von Barrieren und diskriminierenden Einstellungen und Praktiken, die Aufrechterhaltung einer kostspieligen Absonderung im Bildungswesen usw. – der Anstoß zu ihrer Beseitigung aus. Von Wichtigkeit ist, dass mit wenig zusätzlichem Geld oder durch den effizienteren und wirksameren Einsatz existierender Mittel viel getan werden kann, um auf inklusive Bildung hinzuarbeiten.**

84. **Der Sonderberichterstatter empfiehlt den Staaten, die folgenden Schritte zu unternehmen, um ein wirksames inklusives Bildungssystem zu gewährleisten:**

a) **gesetzliche oder verfassungsmäßige Schranken für die Einbeziehung von Kindern wie Erwachsenen mit Behinderungen in das allgemeine Bildungssystem beseitigen. In dieser Hinsicht sollten die Staaten**

- **den unentgeltlichen und obligatorischen Grundschulunterricht für alle Kinder verfassungsmäßig garantieren;**
- **Rechtsvorschriften zur Gewährleistung der Rechte von Menschen mit Behinderungen annehmen und festigen;**
- **sicherstellen, dass Gesetze zum Verbot der Diskriminierung am Arbeitsplatz angenommen und angewandt werden. Dies wird es Menschen mit Behinderungen ermöglichen, Lehrer zu werden;**
- **das Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen ratifizieren;**

b) **sicherstellen, dass *ein* Ministerium für die Bildung von Kindern wie von Erwachsenen verantwortlich ist. Möglicherweise müssen die Staaten daher**

- **ihre Rechtsvorschriften so ändern, dass das Bildungsministerium für die Bereitstellung aller Formen der Bildung verantwortlich ist;**

c) **sicherstellen, dass *ein* Schulsystem für die Bildung aller Kinder in ihrer Region verantwortlich ist. Möglicherweise müssen die Staaten daher**

- **den Haushalt und die Verwaltung für die Sonderbeschulung und die Regelbeschulung innerhalb eines geografischen Gebiets zusammenlegen;**
- **normative Prioritäten setzen und Rechtsvorschriften beschließen, die die Inklusion aller Schüler in das Regel-Bildungssystem begünstigen;**

d) bestehende sonderpädagogische Ressourcen – Förderschulen oder -klassen – in Ressourcen zur Unterstützung des Regel-Bildungssystems umwandeln. Möglicherweise müssen die Staaten

- **Sonderschullehrkräfte fortbilden, damit diese als zusätzliche Ressourcen für die allgemeinen Lehrkräfte dienen;**
- **Schüler aus Sonderprogrammen in von Förderlehrkräften unterstützte allgemeine Klassen überleiten;**
- **Finanzmittel für die angemessene Aufnahme aller Schüler und für die fachtechnische Unterstützung von Beamten des Bildungsministeriums auf Bezirks-, Schul- und Klassenebene bereitstellen;**
- **Prüfungsverfahren überarbeiten, um sicherzustellen, dass Schüler mit Behinderungen teilnehmen können;**

e) vor- und innerberufliche Ausbildung für Lehrkräfte bereitstellen, damit diese auf die Vielfalt in der Klasse eingehen können. Möglicherweise müssen die Staaten daher

- **Lehrkräfte in Unterrichtsmethoden wie differenziertem Unterricht und kooperativem Lernen ausbilden;**
- **Menschen mit Behinderungen ermutigen, sich als Lehrer ausbilden zu lassen;**
- **pyramidal strukturierte Fortbildungstechniken verwenden, wobei inklusivpädagogisch ausgebildete Lehrkräfte andere Lehrkräfte weiterbilden usw.;**

f) pädagogischem Verwaltungspersonal und Unterstützungskräften Fortbildung zu bewährten Vorgehensweisen in Bezug auf die individuellen Bedürfnisse der Schüler gewähren. Möglicherweise müssen die Staaten

- **Verfahrensmodelle bereitstellen, die Unterstützung wie etwa „schulbasierte Unterstützungsteams“ gewähren;**
- **regelmäßig Zugang zu neuen Erkenntnissen über bewährte Schul- und Unterrichtsverfahren gewähren;**

g) sicherstellen, dass Bedingungen, die Lehrkräfte an inklusivem Unterricht hindern, ausgeräumt werden. Möglicherweise müssen die Staaten daher

- sich mit der Frage der Klassengröße befassen. Kleinere Klassen gelten gemeinhin als effektiver;
- Lehrplaninhalte im Einklang mit bewährten Verfahrensweisen überarbeiten und anpassen;
- sicherstellen, dass Schulgebäude und Lernmaterial für Kinder mit Behinderungen barrierefrei sind;
- zu laufenden nationalen und internationalen Forschungsarbeiten zu bewährten Verfahrensweisen im Zusammenhang mit der inklusiven Bildung beitragen, dabei kooperieren und die Ergebnisse verbreiten;

h) in Programme der inklusiven frühkindlichen Betreuung und Erziehung investieren, die die Grundlagen für die lebenslange Einbeziehung von Kindern mit Behinderungen in die Bildung wie in die Gesellschaft legen. Möglicherweise müssen die Staaten

- einen Konsultationsprozess durchführen, so auch mit Behindertenorganisationen und Gruppen von Eltern behinderter Kinder, um eine nationale Politik der frühkindlichen Betreuung und Erziehung zu entwickeln;
- die frühkindliche Betreuung und Erziehung in zentrale staatliche Ressourcendokumente aufnehmen, wie etwa die nationalen Haushaltspläne, Sektorpläne und Strategiedokumente zur Armutsbekämpfung;

i) Schulung für Eltern von Kindern mit Behinderungen bereitstellen, damit sie ihre Rechte kennen und wissen, was sie diesbezüglich zu tun haben. Möglicherweise müssen die Staaten

- Organisationen der Zivilgesellschaft, einschließlich Organisationen von Eltern behinderter Kinder, beim Aufbau von Kapazitäten zu dem Recht auf Bildung und zur effektiven Beeinflussung von Politik und Praxis unterstützen;

j) Rechenschaftsmechanismen entwickeln, um Exklusion, Schuleinschreibung und Bildungsabschluss durch Menschen mit Behinderungen zu überwachen. Die Staaten sollten daher mindestens

- Berichterstattungsmechanismen annehmen bzw. überarbeiten, um die Daten zur Bildungsbeteiligung aufzuschlüsseln. Diese Daten sollten die Art der Behinderung spezifizieren;

k) nach Bedarf Hilfe suchen und in Anspruch nehmen. Möglicherweise müssen die Staaten daher

- von Staaten und internationalen und/oder zwischenstaatlichen Organisationen Hilfe zu besten Verfahrensweisen erbitten;
- diese besten Verfahrensweisen in Rechts- und Politikrahmen integrieren;
- sich um internationale Unterstützung bemühen, falls ihre Mittel nicht ausreichen.

85. **Der Sonderberichterstatte empfiehlt außerdem**

- der Weltbank, beste Verfahrensweisen aus Fällen zusammenzustellen, in denen die sonderpädagogischen Förderbedürfnisse von Menschen mit Behinderungen im Rahmen des allgemeinen Bildungswesens gedeckt werden, sowie Forschungsarbeiten zu an Rechten orientierten Finanzierungsformeln mit dem Ziel der Gewährleistung wirksamer, effizienter und nachhaltiger Mittelveranschlagungen für die Bildungsrechte von Menschen mit Behinderungen durchzuführen;
- dem Amt des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Menschenrechte, die Menschenrechtsmechanismen auch weiterhin zu unterstützen, mit dem Ziel, spezifische Herausforderungen für die Rechte von Menschen mit Behinderungen zu prüfen und zu untersuchen, da das Recht auf Bildung nicht verwirklicht werden wird, wenn die übrigen Rechte nicht beachtet werden;
- den nationalen Menschenrechtsinstitutionen und der Zivilgesellschaft, sich aktiv an der Gestaltung der inklusiven Bildung zu beteiligen und bei der Überwachung ihrer Durchführung und bei der Bewusstseinsbildung behilflich zu sein;
- dem Menschenrechtsrat, die Staaten um Informationen über die Probleme zu ersuchen, die ihnen bei der umgehenden Ratifikation des Übereinkommens über die Rechte von Menschen mit Behinderungen begegnen, und alle Menschenrechtsmechanismen darum ersuchen, sich in ihrer Arbeit auch mit der Situation von Menschen mit Behinderungen zu befassen.
