



Deutsches Institut
für Menschenrechte

Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention
Ergänzende Stellungnahme
zum Antrag „Konsultation der
Monitoring-Stelle der UN-BRK in NRW
zur Weiterentwicklung der Inklusion
unmittelbar in der parlamentarischen
Arbeit nutzen“ (Drucksache 17/2388)

Ergänzende schriftliche Anhörung des Ausschusses für
Schule und Bildung des Landtags NRW

Oktober 2018

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
17. WAHLPERIODE

STELLUNGNAHME
17/910

Alle Abg

Die Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention am Deutschen Institut für Menschenrechte dankt dem Landtag Nordrhein-Westfalen für die Gelegenheit zur ergänzenden schriftlichen Stellungnahme im Zusammenhang des Antrags der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN „Konsultation der Monitoring-Stelle zur UN-BRK in NRW zur Weiterentwicklung der Inklusion unmittelbar in der parlamentarischen Arbeit nutzen“.

Wir geben zur Kenntnis, dass wir auf Fragen Antworten geben, soweit unser Auftrag und Stand der verfügbaren Informationen es rechtfertigen. Entsprechende Beschränkungen haben wir an entsprechender Stelle vermerkt.

1 Fragen der Fraktion der CDU

1.1 Welche Fachverbände und Experten werden von Ihnen nach welchen Kriterien eingeladen?

Wir sind im Gespräch mit Verbänden aus allen Bereichen.

Besonders bemüht sind wir, Kontakt zu Selbsthilfeverbänden zu pflegen und überdies, im Blick auf die unterschiedlichen Beeinträchtigungsformen, Zugänge zu Verbänden in der Breite der Beeinträchtigungsformen zu haben.

Für das Format der Verbändekonsultationen für die Bundesebene besteht ein Schwerpunkt, allerdings nicht ungebrochen, auf Verbände, die auf Bundesebene aktiv sind.

Soweit die Frage als Hintergrund die Verbändekonsultation in Duisburg hat, weisen wir darauf hin, dass wir die Einladung dazu breit gestreut und zusätzlich eine Einladung auf unserer Webseite wie die Hinweise zum Anmeldeverfahren barrierefrei frühzeitig veröffentlicht haben. Es waren alle eingeladen, aber es sind wohl nicht alle mit einer Einladung konkret erreicht worden.

1.2 Beschäftigen Sie sich ausschließlich mit schulischer Inklusion oder würden Sie mir zustimmen, dass Inklusion eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe ist?

Wir unterstreichen seit 2009, dass Inklusion eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe ist. Die Umsetzungsverpflichtungen im rechtlichen Sinne obliegen allerdings den staatlichen Stellen.

1.3 Falls ja, wie sehen Ihre Aktivitäten und Empfehlungen jenseits des Bereichs Schule aus?

Wir beobachten seit 2009 die Umsetzung des Rechts auf Bildung für Menschen mit Behinderungen in allen Bundesländern. Ein Schwerpunkt liegt hierbei auf der Umsetzung der schulischen Inklusion.

Das Spektrum unserer Aktivitäten in diesem Bereich entsprechend der Arbeit in anderen Politikfeldern reicht von der Erstellung von Expertisen, Studien, Stellungnahmen über Beratungen, Vorträgen, Gremienarbeit bis hin zu Medienarbeit.

Aus der UN-Behindertenrechtskonvention ergibt sich für die Bildung wie für alle anderen Lebensbereiche die Aufgabe, die allgemeinen Strukturen auch für Menschen mit Behinderungen zu öffnen und in diesem Zuge Sonderstrukturen mit ausgrenzender Wirkung, soweit die Voraussetzungen für die erfolgreiche Inklusion gewährleistet sind, herunterzufahren.

Darüber hinaus widmet sich die Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention verstärkt Themen wie beispielsweise Zugang zum

Recht und rechtliche Handlungsfähigkeit, Teilhabe am politischen Leben, Recht auf Fortbewegung.

1.4 In Ihren Berichten bezeichnen Sie das Nebeneinander von Regelschule bzw. allgemeiner Schule und Förderschule als „schulische Segregation.“ Der Begriff Segregation meint – so auch ein Blick in einschlägige Enzyklopädien – jedoch die Ausgrenzung einer in der Regel Minderheit von Rechten, die nur der Mehrheit zustehen, oder Institutionen, die von dieser, nicht aber von der Minderheit besucht werden darf. "Klassisches" Beispiel sind etwa Bildungseinrichtungen in den USA zu Zeiten der Rassentrennung. Können Sie definieren, worin für Sie diese Segregation im Bildungssystem der Bundesrepublik bzw. Nordrhein-Westfalens besteht? Warum halten Sie es für angemessen, diesen belasteten und weitreichenden Begriff zu verwenden?

Der Begriff „Segregation“ hat aus unserer Sicht solange eine sachliche Grundlage, wie zwei Systeme existieren und wie die praktischen Schwierigkeiten im Zugang zu einem hochwertigen, diskriminierungsfreien Bildungsangebot im Regelbereich von Menschen mit Behinderungen so massiv sind wie derzeit.

Auch der UN-Fachausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen betont, dass Segregation auftritt, wenn Bildung für Lernende mit Behinderungen in getrennten Umgebungen vermittelt wird, die bei Isolierung von Lernenden ohne Behinderungen so ausgelegt sind oder genutzt werden, dass sie auf bestimmte oder unterschiedliche Beeinträchtigungen eingehen (Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen, Allgemeine Bemerkung Nr. 4 (2016) zum Recht auf inklusive Bildung, UN-Doc. CRPD/C/GC/4, Rn. 11).

1.5 In seinen abschließenden Bemerkungen vom 13. Mai 2015 äußert sich der UN-Fachausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen dahingehend, dass Kindern mit Behinderungen die Aufnahme in Regelschulen mit sofortiger Wirkung zu ermöglichen sei, sofern dies ihr Wille ist. Wie ist also der Wille der Bevölkerung? In einer repräsentativen Umfrage unserer Fraktion vom Februar 2018 sprechen sich 75% der Befragten für eine Stärkung der Schulform „Förderschule“ aus, gerade einmal 2 % gaben an, sie ganz abschaffen zu wollen. Außerdem bewerteten 89 % den Erhalt von Förderschulen als „sehr gut“ oder „eher gut“. Sind Sie nicht auch der Meinung, dass man Inklusion vom Wohl der Kinder und Jugendlichen aus denken sollte und dem Willen der Eltern folgend eine echte Wahlfreiheit zwischen Regelschule bzw. allgemeiner Schule und Förderschule ermöglichen sollte?

Die Empfehlung des UN-Fachausschusses ist so zu verstehen, dass lediglich in einer Übergangsphase von segregierenden Verhältnissen zu einem inklusiven System die Kinder unter Umständen ein Wahlrecht haben können. In einem temporären Wahlrecht im Umfang sich verringernder Sonderstrukturen sieht der Ausschuss keine Rechtfertigung für die Aufrechterhaltung der Sonder- und Förderschulen.

Mehrheiten, die sich in Umfragen abbilden, entbinden die staatlichen Stellen von dem verbindlichen Auftrag aus der UN-Behindertenrechtskonvention nicht. Wir sehen vor dem verbindlichen Charakter des Menschenrechtsübereinkommens klar den Auftrag der Politik, die inklusive Schule erfolgreich zu organisieren und auf diese Weise die Mehrheiten der Gesellschaft, wenn nicht alle Menschen, für das Projekt Inklusion zu überzeugen.

2 Fragen der Fraktion der SPD

2.1 Thema: Fortbildungen für Lehrerinnen und Lehrer

Es wurde häufiger erwähnt, dass Fortbildungen dringend und noch vermehrt notwendig sind. In den Stellungnahmen wurden sowohl Fortbildungen eines gesamten Kollegiums als auch die Idee der kollegialen Beratung von Schulkollegien für Schulen auf dem Weg zu Inklusion durch solche mit bereits langjährigen Erfahrungen genannt. Können Sie dazu bitte Genaueres benennen.

Ohne ein auf die Aufgaben und Verantwortung in einem inklusiven System ausgebildetes Personal, einschließlich der Lehrkräfte, kann der Aufbau eines inklusiven Schulsystems nicht erfolgreich betrieben werden. Die derzeit im Schulbetrieb arbeitenden Kräfte können über gute Fort- und Weiterbildungsangebote auf die aktuellen wie zukünftigen Aufgaben unterstützt werden.

Dass damit für NRW wie gleichermaßen für andere Bundesländer im Bundesdurchschnitt über zehn Jahre vernachlässigte Aufgaben angesprochen werden, scheint uns evident.

2.2 Thema: AO-SF-Verfahren

**Diese Verfahren führen häufig zu Etikettierungen, die eigentlich durch die Art der pauschalierten Zuweisung von zusätzlichen Ressourcen vermieden werden sollten. In der Realität haben sie aber zugenommen, weil damit (die Hoffnung auf) bessere Lehrerversorgung verbunden ist. Und gleichzeitig bleibt die Notwendigkeit einer besseren Diagnostik. Wie kann dieses Problem aufgelöst werden?
Durch die Wiederbelebung der Förderstunden verschärft sich das Verteilungsproblem. Wie kann dem begegnet werden?**

Das angesprochene Dilemma kann nur aufgelöst werden, wenn die Schulen insgesamt so üppig mit Mitteln ausgestattet wären, dass sie einen guten Rahmen für eine inklusive Schule zur Verfügung haben, in dem alle optimal gefördert werden bzw. wenn eine gute, am Individuum und auf die Kompetenz-Entwicklung ausgerichtete Diagnostik für alle Kinder auch in der Regelschule praktiziert würde.

3 Fragen der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN (an alle Sachverständigen)

Die 26 Einzelpunkte werfen Fragen auf, von denen die meisten sinnvoller Weise im Zusammenhang eines Gesamtkonzepts inklusive Schule beantwortet werden könnten, andere sind wiederum eher ausschließlich politischer Natur und können auch deshalb nicht überzeugend im Sinne einer Ableitung aus der UN-Behindertenrechtskonvention beantwortet werden. Nicht zuletzt fehlen uns in Bezug auf einzelne Punkte zum Teil auch Informationen, die notwendig wären, um fundierte, ggf. weiterführende Einschätzungen geben zu können.

Wir bitten um Verständnis, dass die Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention daher von einer Stellungnahme in den meisten Fällen absehen möchte.

- 3.1 Bei der Anhörung wurde die Idee geäußert, dass das Land Eckpunkte für inklusive Schulkonzepte erstellt als Orientierung für die Schulen vor Ort. Welche Rolle könnte hier das Landesinstitut QUA-LiS übernehmen? Welche systemischen, systematischen und didaktischen Punkte sollten enthalten sein?**
- 3.2 Was wären die nächsten Schritte, um von dem Modell der „Schwerpunktschulen“ die Inklusion weiter in die Fläche zu bringen?**
- 3.3 Welche Unterstützung brauchen speziell die Grundschulen, die inklusiv arbeiten?**
- 3.4 Wie könnte die Durchlässigkeit von Förder- zu Regelschulen verbessert werden?**
- 3.5 Wie könnte die Kooperation von Förder- und Regelschulen verbessert werden?**
- 3.6 Wie könnte ein Rebus-Programm für NRW aussehen? Wie sollte eine regionale Verteilung möglicher Zentren in NRW aussehen? Welche Aufgaben sollten diese haben? Welche Professionen sollten vertreten sein? Welche Aufgaben könnten hierbei von Inklusionsmoderator*innen und -fachberater*innen wahrgenommen werden?**
- 3.7 Wären gemeinsame Fortbildungszeiten von Lehrkräften und Mitarbeiterinnen im Offenen Ganztag sinnvoll? Wie sind sie zu realisieren?**
- 3.8 Wie kann die systematische Fortbildung für Sonderpädagog*innen sichergestellt werden?**
- 3.9 Welche Fortbildungen sind für multiprofessionelles Personal sinnvoll und notwendig? Was wären dabei die notwendigen inhaltlichen Schwerpunkte?**

- 3.10** Wie müsste die Neuausrichtung der Fortbildung für Inklusion im Sinne prozesshafter Fortbildung hinsichtlich der Formate aussehen?
- 3.11** Welche Rolle könnte das Landesinstitut QUA-LiS bei der Weiterentwicklung der Fortbildung übernehmen?
- 3.12** Welche neuen Anreize für die berufsbegleitende Qualifizierung VOBASOF müsste es geben, wenn alle Grundschul- und Sekundarstufe-1-Lehrkräfte nach A13 besoldet würden?
- 3.13** Sonderpädagogische Fachlehrkräfte übernehmen schon jetzt wesentliche Aufgaben in den Förderschulen. Was ist notwendig, damit sie eigenständig und rechtlich abgesichert unterrichten können?
- 3.14** Welche Anforderungen hinsichtlich der Qualitätsentwicklung der Förderschulen werden gesehen und wer sollte sie gewährleisten?
- 3.15** Wie kann sichergestellt werden, dass sich ein Fall wie Nenad nicht wiederholt?
- 3.16** Wie ist die Ressourcenausstattung kleiner Förderschulen zu bewerten hinsichtlich der Sicherung der Qualität? Wie ist die Ressourcenausstattung kleiner Förderschulen zu bewerten hinsichtlich der Knappheit der Ressource sonderpädagogischer Förderung insgesamt?
- 3.17** Sollten angehende Sonderpädagog*innen schon während ihres Studiums auf unbesetzten Stellen eingesetzt werden dürfen?
- 3.18** Sollten Studierende für das sonderpädagogische Lehramt das Praxissemester generell auch in Regelschulen absolvieren?
- 3.19** Schulen sind bestrebt, qualifizierte Kräfte für ausgeschriebene Stellen zu bekommen. Sollte aber zur Vermeidung zeitlicher Lücken die Möglichkeit geschaffen werden, Stellen, für die keine Bewerbungen vorliegen, sofort eine Kapitalisierung vornehmen zu können?
- 3.20** Sonderpädagog*innen werden an Förderschulen als Grundbedarf gezählt, an Regelschulen als Mehrbedarf. Ist das noch zeitgemäß und angemessen?
- 3.21** Welche Maßnahmen sind geeignet, das Ressourcen-Etiketten-Dilemma zu überwinden?

Das angesprochene Dilemma kann nur aufgelöst werden, wenn die Schulen insgesamt so üppig mit Mittel ausgestattet wären, dass sie einen guten Rahmen für eine inklusive Schule zur Verfügung haben, in dem alle optimal gefördert werden bzw. wenn eine gute, am Individuum und auf die Kompetenz-Entwicklung ausgerichtete Diagnostik für alle Kinder auch in der Regelschule praktiziert würde.

3.22 Über welche diagnostischen Konzepte und Instrumente sollten Regelschulen verfügen?

Konzepte und Instrumente sollten sich an einer am Individuum und auf die Kompetenz-Entwicklung ausgerichteten Diagnostik orientieren, die gleichzeitig den menschenrechtlichen Anforderungen Rechnung trägt, etwa Diskriminierungsschutz, Persönlichkeitsrechte, Datenschutz etc.

3.23 Welche Voraussetzungen müssen geschaffen werden, um Therapieangebote an Regelschulen zu ermöglichen, damit die Kinder und Jugendlichen am Ort des Lernens auch die therapeutische Unterstützung erhalten, die sie benötigen?

3.24 Welcher Anpassungsbedarf wird hinsichtlich der Schülerfahrtkostenverordnung gesehen?

Hierüber sollte sichergestellt werden, dass die Inklusion, insbesondere die Schüler_innen in der Regelschule, unterstützt und nicht die Aufrechterhaltung eines segregierenden Systems gefördert wird.

3.25 Welchen Änderungsbedarf sehen Sie in der Lehrerausbildung?

Um sicher zu stellen, dass Lernende mit Behinderungen an einem inklusiven Lernumfeld teilhaben, muss das Kerncurriculum des Lehramtsstudiums ein grundlegendes Verständnis für menschliche Vielfalt, den Menschenrechtsansatz im Bereich Behinderungen und inklusiver Pädagogik vermitteln.

Die Ausbildung von Lehrkräften sollte auch Wissen vermitteln im Bereich der Verwendung von angemessenen Formen, Mitteln und Formaten der so genannten unterstützten Kommunikation, wie zum Beispiel Braille, zugängliche Multimedia-Produkte, leichte Sprache, Gebärdensprache und Gehörlosenkultur, Bildungstechniken und -materialien zur Unterstützung von Menschen mit Behinderungen. Darüber hinaus brauchen Lehrkräfte eine praktische Anleitung und Unterstützung im Bereich des personalisierten Unterrichts sowie bei der Entwicklung und Nutzung individueller Lehrpläne, die besonderen Lernbedürfnissen gerecht werden.

3.26 Die UN-Konvention fordert von den Unterzeichnerstaaten bewusstseinsbildende Maßnahmen, um positiv für Inklusion zu wirken. Welche Maßnahmen oder Kampagnen wären sinnvoll?

Wir erachten solche Maßnahmen und Kampagnen als sinnvoll, die zum Aufbau einer Kultur der Vielfalt, Teilhabe und Beteiligung im und am Leben der Gemeinschaft beitragen. Die Maßnahmen müssen inklusive Bildung als Mittel zur Erreichung einer guten Bildung für alle Lernenden mit und ohne Behinderungen, Eltern, Lehrer_innen und Schulverwaltungen sowie die Gemeinschaft und Gesellschaft betonen. Dabei sollten die Zivilgesellschaft, insbesondere die Behindertenselbsthilfeorganisationen, in alle bewusstseinsfördernden Aktivitäten einbezogen werden.

Kontakt

Deutsches Institut für Menschenrechte
Zimmerstraße 26/27, 10969 Berlin
Tel.: 030 25 93 59-0
Fax: 030 25 93 59-59
info@institut-fuer-menschenrechte.de
www.institut-fuer-menschenrechte.de

© Deutsches Institut für Menschenrechte, 2018
Alle Rechte vorbehalten

Das Institut

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