

WZBrief Bildung

44 | September 2021

Mangelhafte Umsetzung des Rechts auf inklusive Bildung Bundesländer verstoßen gegen Artikel 24 der UN-Behinderten- rechtskonvention

*Marcel Helbig, Sebastian Steinmetz, Michael Wrase und
Ina Döttinger*

Die UN-Behindertenrechtskonvention verpflichtet Deutschland, ein inklusives Regelschulsystem und die bildungspolitischen Voraussetzungen dafür zu schaffen.

Dieser Verpflichtung kommt eine Reihe von Bundesländern nicht ausreichend nach.

Auch die Pflicht, relevante Daten systematisch zu erheben, wird von der Bundesrepublik Deutschland nicht umgesetzt.

Mangelhafte Umsetzung des Rechts auf inklusive Bildung Bundesländer verstoßen gegen Artikel 24 der UN-Behinderten- rechtskonvention

*Marcel Helbig, Sebastian Steinmetz, Michael Wrase und
Ina Döttinger*

Menschen mit Behinderungen dürfen nicht vom allgemeinen Schulsystem ausgeschlossen und in gesonderte Strukturen gedrängt werden. Sie haben ein Recht darauf, an Regelschulen unterrichtet zu werden und müssen dort die Unterstützung und Förderung erhalten, die sie benötigen. Das besagt Artikel 24 der Behindertenrechtskonvention der Vereinten Nationen (UN-BRK), der die Vertragsstaaten auf ein inklusives Bildungssystem auf allen Ebenen verpflichtet.

Die Ratifizierung dieses Vertrags stellt die Bildungspolitik der deutschen Bundesländer vor nennenswerte Herausforderungen. Denn während viele Staaten weltweit (darunter USA, Kanada, Australien, das Vereinigte Königreich, die skandinavischen Länder) Kinder mit Behinderungen schon lange – mit gutem Erfolg – hauptsächlich in Regelschulen unterrichten, hat die gesonderte Beschulung in Deutschland eine lange Tradition. In den meisten Bundesländern existiert ein breit ausgebautes System an Sondereinrichtungen für Schüler:innen mit Behinderungen (Sonder- und Förderschulen) als fester Bestandteil des gegliederten deutschen Schulsystems. Dabei zeigt sich eine negative Bilanz: Über 70 Prozent der Schüler:innen verlassen die Förderschule ohne berufsqualifizierenden Abschluss und bleiben in der Regel ihr Leben lang auf das staatliche Fürsorgesystem angewiesen. Inklusive Schulsysteme zeigen hier deutlich bessere Ergebnisse (siehe bereits Powell/Pfahl 2008). Und selbst wenn der Abschluss gelingt, haben viele Förderschüler:innen auf dem regulären Ausbildungs- und Arbeitsmarkt aufgrund des Stigmas „Förderschule“ kaum eine Chance (Blanck 2020). Darüber hinaus zeigt die Auswertung von Mikrozensus-Daten ausgeprägte soziale Ungleichheiten beim Förderschulbesuch: Kinder, deren Eltern nur einen Hauptschulabschluss haben, finden sich in Westdeutschland fast siebenmal häufiger auf einer Förderschule wie Kinder von Eltern mit Hochschulabschluss, in Ostdeutschland ist dieses Risiko sogar neunmal so hoch. Deshalb berührt die Einführung schulischer Inklusion zentrale Fragen der sozialen Ungleichheit im deutschen Bildungssystem. Die Umsetzung des Menschenrechts auf inklusive Bildung verlangt nicht weniger als einen Paradigmenwechsel.

Mehr als zehn Jahre nachdem die Bundesrepublik Deutschland die UN-BRK im März 2009 ratifiziert hat, ist die Exklusionsquote (der Anteil der Schüler:innen, die weiter im Sondersystem unterrichtet werden), bundesweit jedoch kaum gesunken – in den Bundesländern Baden-Württemberg, Bayern und Rheinland-Pfalz ist sie sogar angestiegen. Gleichzeitig werden in vielen Bundesländern immer noch Grundsatzdebatten über den Erhalt des Förderschulsystems geführt. In einigen Bundesländern hat sich das Förderschulnetz seit dem Jahr 2009 kaum verändert; vielerorts etablieren

sich kostenintensive Doppelstrukturen aus Förderschulen und inklusiv unterrichtenden allgemeinen Schulen.

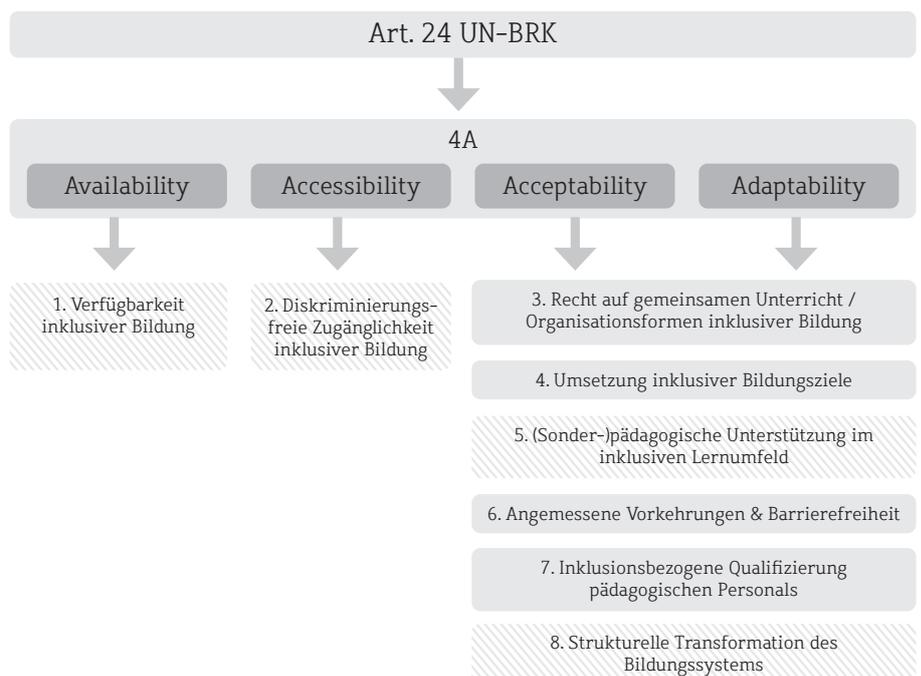
Der Stand der Umsetzung der UN-BRK im deutschen Schulsystem lässt sich ziemlich konkret bemessen. Die Konvention benennt nämlich eine Reihe von Anforderungen, aus denen sich rechtliche Gewährleistungen ableiten lassen. Diese Ansprüche müssen erfüllt werden, um ein inklusives Bildungssystem im Sinne der Konvention zu ermöglichen. Für unsere Studie haben wir menschenrechtliche Indikatoren entwickelt, anhand derer wir die juristischen Gewährleistungsansprüche, die sich aus Artikel 24 der UN-BRK ergeben, untersuchen. Wir haben überprüft, wie die einzelnen Bundesländer diese Gewährleistungen umsetzen.

Was fordert Artikel 24 der UN-Behindertenrechtskonvention?

Die Anforderungen der UN-BRK an ein inklusives Bildungssystem lassen sich in vier Überbegriffen zusammenfassen: *availability*, *accessibility*, *acceptability* und *adaptability* (4 A-Schema). Auf der Prozessebene ergeben sich daraus acht Gewährleistungen, die die Vertragsstaaten der UN-BRK sicherstellen müssen (vgl. Abbildung 1).

Availability steht für (1) die Verfügbarkeit von wohnortnahen allgemeinen Schulen, in denen auch Kinder mit Behinderungen unterrichtet werden. *Accessibility* fordert (2) den diskriminierungsfreien Zugang von Menschen mit Behinderung zu den allgemeinen Schulen. Aus den Anforderungen *Acceptability* und *Adaptability* lassen sich folgende Gewährleistungen ableiten: (3) die inklusive, nicht diskriminierende Organisation und Ausgestaltung der allgemeinen Schulen, (4) die Umsetzung von Inklusion als Bildungsziel an den Schulen, (5) die Gewährleistung der notwendigen (sonder-)pädagogischen Förderung und Unterstützung im inklusiven Setting, (6) die Bereitstellung angemessener Vorkehrungen sowie Barrierefreiheit und (7) die entsprechende Qualifizierung der Lehrkräfte. Zusammenfassen lassen sich die vier Ziele in der Verpflichtung zu einer (8) schrittweisen Transformation der bestehenden Förderschulsysteme in inklusive Regelschulangebote.

Abbildung 1: Die Anforderungen der UN-Behindertenrechtskonvention



Die Umsetzung des Menschenrechts auf eine inklusive Beschulung kann nach Art. 24 UN-BRK nur dann gewährleistet werden, wenn es für die einzelnen Gewährleistungen auch ein geeignetes Monitoring gibt. Zu einer entsprechenden Datenerhebung ist die Bundesrepublik nach Art. 31 UN-BRK verpflichtet. Im Falle Deutschlands und seiner föderalistischen Struktur ist ein bundeslandspezifisches Monitoring wichtig, da die Bundesländer bei der Umsetzung der UN-BRK mit sehr unterschiedlichen Geschwindigkeiten unterwegs sind. Von den acht Gewährleistungen auf der Prozessebene konnten wir in unserer Studie aber nur vier in empirisch valide und vergleichbare Indikatoren überführen. Zusätzlich haben wir die Exklusionsquote als „Outcome“-Indikator verwendet, um den Umsetzungsstand zu messen. Zum Recht auf gemeinsamen Unterricht, die Umsetzung inklusiver Bildungsziele, die Bereitstellung angemessener Vorkehrungen sowie Barrierefreiheit und die entsprechende Qualifizierung der Lehrkräfte liegen keine geeigneten Indikatoren für die Bundesländer vor. Die Problematik, dass Deutschland zu wenig geeignete Daten vorhält, um die Umsetzung von Menschenrechten zu überwachen, findet sich übrigens auch in anderen Bereichen. Erst 2019 hat das Deutsche Kinderhilfswerk im Hinblick auf die 1992 ratifizierte UN-Kinderrechtskonvention ähnliche Mängel festgestellt.

Was erfüllen die Bundesländer?

1. Verfügbarkeit inklusiver Bildung: Aus der UN-BRK folgt, dass jedes Kind mit Behinderung einen Anspruch darauf hat, in einer nahegelegenen Schule gemeinsam mit Kindern ohne Behinderung unterrichtet zu werden. Diese Gewährleistung haben wir sowohl auf der Strukturebene (Schulgesetze) als auch auf der Prozessebene (Quote der allgemeinen Schulen mit einem sonderpädagogisch geförderten Kind, kurz: GU-Quote) gemessen. In der Mehrheit der deutschen Bundesländer unterrichten bereits mehr als 60 Prozent der allgemeinen Schulen mindestens ein Kind mit sonderpädagogischem Förderbedarf. Diese Quote deckt sich in den meisten Fällen mit der rechtlichen Verankerung in den Schulgesetzen der Länder. Die meisten Bundesländer setzen entweder auf eine flächendeckende Inklusion oder ergänzen diese Ausrichtung mit der Einrichtung spezialisierter Schulen (Schwerpunktschulen). Bei der GU-Quote zeigen allerdings die Länder Baden-Württemberg, Bayern und Rheinland-Pfalz weit unterdurchschnittliche Werte, was nur zum Teil mit der vielgliedrigen Schulstruktur begründet werden kann. Die wohnortnahe Verfügbarkeit inklusiver Bildung ist in diesen Ländern vermutlich nur recht eingeschränkt verwirklicht.

2. Diskriminierungsfreie Zugänglichkeit inklusiver Bildung: Der normative Kern von Artikel 24 der UN-BRK besteht in dem Recht von Menschen mit Behinderung auf gleichberechtigten und diskriminierungsfreien Zugang zum allgemeinen Bildungssystem. Diese Gewährleistung haben wir auf der Strukturebene in drei Indikatoren gemessen, nämlich erstens über die Frage, ob ein Recht auf inklusiven Unterricht oder ein Vorrang der gemeinsamen Beschulung im Schulrecht besteht. Zweitens wurde erfasst, ob die gemeinsame Beschulung unter Ressourcen- bzw. Organisationsvorbehalt steht, und drittens, ob es gesetzliche Einschränkungen des Rechts auf inklusive Beschulung an einer Regelschule (z. B. aus Gründen des „Kindeswohls“) gibt. Ein vorbehaltloser Zugang zu inklusiver Bildung ist gegenwärtig nur in Bremen und Hamburg gewährleistet. Auf der anderen Seite wird dieser Anspruch in Bayern, Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz, Sachsen und Sachsen-Anhalt nicht erfüllt. In diesen Ländern gibt es auch mehr als zehn Jahre nach Ratifikation der UN-BRK keinen klaren Vorrang der gemeinsamen Beschulung. Die Mehrheit der Bundesländer statuiert zwar einen Vorrang des gemeinsamen Unterrichts im Schulgesetz, schränkt diesen aber durch einen Ressourcenvorbehalt und/oder durch sonstige Vorbehalte ein. Entgegen der Intention der Konvention haben fast alle Bundesländer ein sogenanntes Elternwahlrecht eingeführt.

3. (Sonder-)pädagogische Unterstützung im inklusiven Lernumfeld: Die gesetzliche Ausgestaltung der Zuweisungsmodelle, um die (sonder-)pädagogische Unterstützung im inklusiven Lernumfeld zu gewährleisten, wird in den Bundesländern sehr unterschiedlich gehandhabt. In einer Reihe von Ländern ist die Finanzierung inklusiver Beschulung nur unzureichend im Schulrecht konkretisiert (Baden-Württemberg, Bayern, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt, Rheinland-Pfalz und Saarland). Für die einzelnen Förderschwerpunkte fehlen konkrete Richtwerte, an denen sich die Zuweisung der sonderpädagogischen Ressourcen zu orientieren hat. Deshalb ist es im Bundesländervergleich auch kaum möglich zu bewerten, ob ausreichende (sonder-)pädagogische Unterstützung im inklusiven Lernumfeld gewährleistet wird. Allerdings zeigen Daten für verschiedene Bundesländer, dass die Ausstattung mit zusätzlichen (sonder-)pädagogischen Ressourcen im inklusiven Setting weitaus geringer ausfällt als an der Förderschule. Dass Schulen unter diesen Bedingungen einen qualitativ hochwertigen inklusiven Unterricht gewährleisten können, muss bezweifelt werden.

4. Eine Transformation der bestehenden Förderschulsysteme in inklusive Regelschulangebote ist bisher nur in Bremen, Hamburg, Niedersachsen, Mecklenburg-Vorpommern und Schleswig-Holstein zu beobachten. In diesen Bundesländern wurde zumindest mit dem institutionellen Wandel der Förderschulen für Lern- und Entwicklungsstörungen begonnen, die zu einer Auflösung des eigenständigen Lernortes führen. Eine Abschaffung der gesamten Förderschulstruktur ist auch in diesen Bundesländern nicht geplant. Bisher ist der institutionelle Umbau der Förderschule in den Bundesländern Bremen und Schleswig-Holstein am weitesten fortgeschritten. In den anderen elf Bundesländern wird ein strukturpersistenter Ansatz verfolgt, der das Förderschulsystem (bisher) nicht zur Disposition stellt. Gerechtfertigt wird dieses Vorgehen oft durch einen Verweis auf das in den Schulgesetzen verankerte „Elternwahlrecht“: Solange Erziehungsberechtigte die Förderschule als Beschulungsort wählen, sollen Sonderstrukturen vorgehalten werden. Damit wird eine zentrale Steuerungsleistung für das Gelingen der schulischen Inklusion formal an die Erziehungsberechtigten delegiert. Diese „passive Steuerung“ ist aber mit der schrittweisen Implementierung von Artikel 24 der UN-BRK unvereinbar, wie der zuständige UN-Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen in seiner Jurisdiktion wiederholt betont hat. Das sogenannte „Elternwahlrecht“ verhindert die Transformation zu einem inklusiven Schulsystem – und lässt einen starken sozialen Bias vermuten.

Fazit

Die Anforderungen und Gewährleistungen, die sich aus Artikel 24 der UN-Behindertenrechtskonvention ergeben, sind als geltendes Völkerrecht, das die Bundesrepublik durch Beschlüsse des Bundestags und Bundesrats ratifiziert hat, durch die Bundesländer umzusetzen. Der jeweilige Umsetzungsstand ist nach den Artikeln 31 und 35 in geeigneter Weise durch die Bundesrepublik Deutschland und ihre Länder zu überwachen. In Abbildung 2 haben wir im Überblick zusammengestellt, wie die Bundesländer die Vorgaben der Konvention umsetzen – auf Basis der genannten Indikatoren sowie der Exklusionsquote. Auf der einen Seite des Spektrums stehen Bremen, Hamburg und Schleswig-Holstein, die bei der Umsetzung der Konvention weit vorangekommen sind. Auf der anderen Seite finden sich mit Baden-Württemberg, Bayern und Rheinland-Pfalz jene Bundesländer, in denen eine Umsetzung von Artikel 24 der UN-Behindertenrechtskonvention so gut wie nicht stattfindet; hier finden sich vielmehr klare Belege dafür, dass diese Bundesländer systematisch gegen ihre Implementationspflichten verstoßen. Dies kann, ähnlich wie im Fall von Spanien, zu einem Vertragsverletzungsverfahren nach Artikel 6 des Fakultativprotokolls zur UN-BRK führen.

Zu den Autor*innen

Professor Marcel Helbig ist wissenschaftlicher Mitarbeiter in der Forschungsgruppe der Präsidentin am WZB und leitet den Arbeitsbereich „Strukturen und Systeme“ am Leibniz-Institut für Bildungsverläufe (LIbBi) in Bamberg.

Sebastian Steinmetz ist Gastwissenschaftler in der Forschungsgruppe der Präsidentin. Er beschäftigt sich mit Themen der schulischen Inklusion und hat zuvor sein Masterstudium der Soziologie an der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg abgeschlossen.

Michael Wrase forscht am WZB und ist Professor für Öffentliches Recht mit den Schwerpunkten Sozial- und Bildungsrecht an der Stiftung Universität Hildesheim.

Ina Döttinger forscht, berät und schreibt zu schulischer Inklusion bei Inklusion direkt. Von 2006 bis 2021 war sie Project Manager der Bertelsmann-Stiftung.

Zu unserer Einordnung gelangen wir auf der Grundlage der im Bundesländervergleich empirisch messbaren Indikatoren. Mit den vorhandenen Daten messbar sind aber, wie erwähnt, nur drei von acht Gewährleistungen. Dementsprechend verstoßen nicht nur einige Bundesländer gegen die Anforderungen von Artikel 24 UN-Behindertenrechtskonvention. Auch die Bundesrepublik Deutschland verletzt ihre Pflicht, die Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention zu überwachen und dafür geeignete Daten vorzulegen. Unseres Erachtens wäre es Aufgabe der Kultusministerkonferenz, eine entsprechende Datenerhebung im Sinne von Artikel 31 der Konvention zu koordinieren und damit die Grundlage für ein genaueres Monitoring zu schaffen.

Abbildung 2: Bewertung der rechtlichen Umsetzung von Artikel 24 der UN-BRK anhand der vorhandenen Indikatoren

	Verfügbarkeit inklusiver Angebote	Diskriminierungsfreie Zugänglichkeit	Strukturelle Transformation des Bildungssystems	Exklusionsquote und deren Entwicklung
Bremen	■	■	■	■
Hamburg	■	■	■	■
Schleswig-Holstein	■	■	■	■
Berlin	■	■	■	■
Niedersachsen	■	■	■	■
Mecklenburg-Vorpommern	■	■	■	■
Brandenburg	■	■	■	■
Hessen	■	■	■	■
Thüringen	■	■	■	■
Saarland	■	■	■	■
Nordrhein-Westfalen	■	■	■	■
Sachsen	■	■	■	■
Sachsen-Anhalt	■	■	■	■
Bayern	■	■	■	■
Baden-Württemberg	■	■	■	■
Rheinland-Pfalz	■	■	■	■

■ Entspricht den Vorgaben von Artikel 24 UN-BRK / Spalte 4: Exklusionsquote niedrig (unter 3 Prozent)

■ Entspricht in Teilen den Vorgaben von Artikel 24 UN-BRK / Spalte 4: Exklusionsquote sinkt bei moderatem oder hohem Niveau

■ Entspricht nicht den Vorgaben von Artikel 24 UN-BRK / Spalte 4: Exklusionsquote stagniert oder steigt

Zum Weiterlesen

Sebastian Steinmetz, Michael Wrase, Marcel Helbig und Ina Döttinger: Die Umsetzung schulischer Inklusion nach der UN-Behindertenrechtskonvention in den deutschen Bundesländern. Baden-Baden: Nomos 2021.

Der WZBrief **Bildung** erscheint mehrmals im Jahr in unregelmäßigen Abständen. Er bietet zu einem Thema knappe Analysen von WZB-Forscherinnen und -Forschern.

Der WZBrief **Bildung** wird elektronisch versandt. Abonnieren unter: www.wzb.eu/de/presse/presseverteiler



WZB auf Twitter
www.twitter.com/WZB_Berlin

Literatur

Justin J.W. Powell und Lisa Pfahl: Sonderschule behindert Chancengleichheit. WZBrief **Bildung** 04, November 2008.

Blanck, Jonna M.: Übergänge nach der Schule als »zweite Chance«. Eine quantitative und qualitative Analyse der Ausbildungschancen von Schülerinnen und Schülern aus der Förderschule »Lernen«. Weinheim, Basel: Beltz Juventa 2020.

Deutsches Kinderhilfswerk: Kinderrechte-Index. Die Umsetzung von Kinderrechten in den deutschen Bundesländern – eine Bestandsanalyse. Berlin 2019.

Impressum

Wissenschaftszentrum Berlin
für Sozialforschung

WZB Berlin Social Science Center
Herausgeberin
Prof. Dr. h.c. Jutta Allmendinger Ph.D.

Redaktion
Dr. Harald Wilkoszewski
Gabriele Kammerer

Produktion
Lisa Heck

Reichpietschufer 50
10785 Berlin

Telefon +49 (30) 25491-0
Telefax +49 (30) 25491-684

wzb@wzb.eu
www.wzb.eu