



## **Die Umsetzung schulischer Inklusion nach der UN-Behindertenrechtskonvention in den deutschen Bundesländern**

Sebastian Steinmetz, M.A.

Prof Dr. Michael Wrase

Prof Dr. Marcel Helbig

Dr. Ina Döttinger

## Hintergrund der Studie

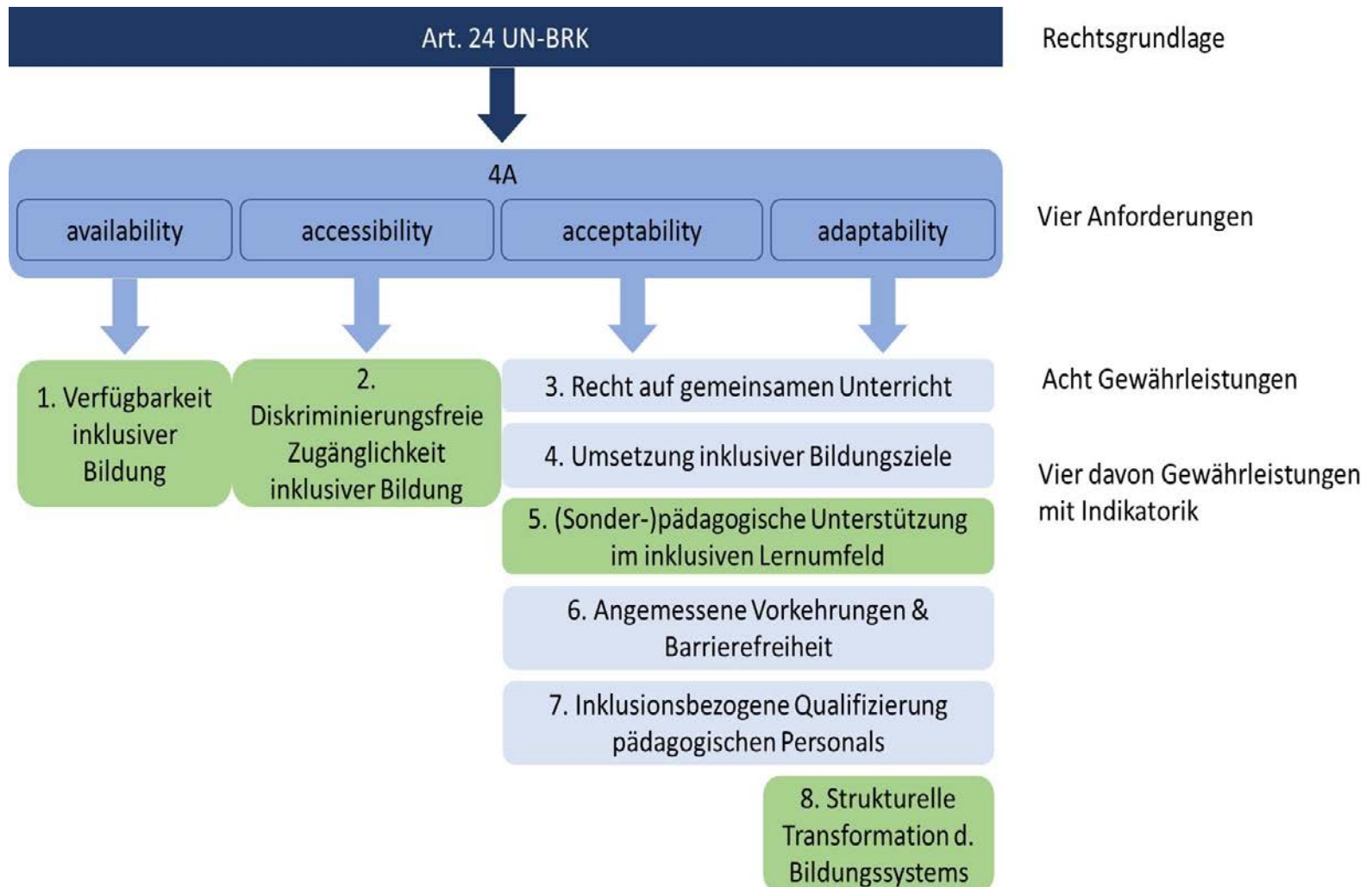
- Deutschland hat die **UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK)** zum 26. März 2009 ratifiziert:
  - Art. 24 UN-BRK verpflichtet die Vertragsstaaten zur Gewährleistung eines „inkluisiven Schulsystems“
  - Die Norm ist **bindendes Völkerrecht**.
- Für Deutschland mit seinem traditionell sehr differenzierten Förderschulsystem ist die Umsetzung der Konvention eine große Herausforderung
- **Ziel der Studie:** Umsetzungsstand des Art. 24 BRK in den dt. Bundesländern messen.
- Bisher wurde der Umsetzungsstand der UN-BRK in den deutschen Bundesländer hauptsächlich durch Verweise auf die Inklusions- und Exklusionsquote bemessen.

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

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

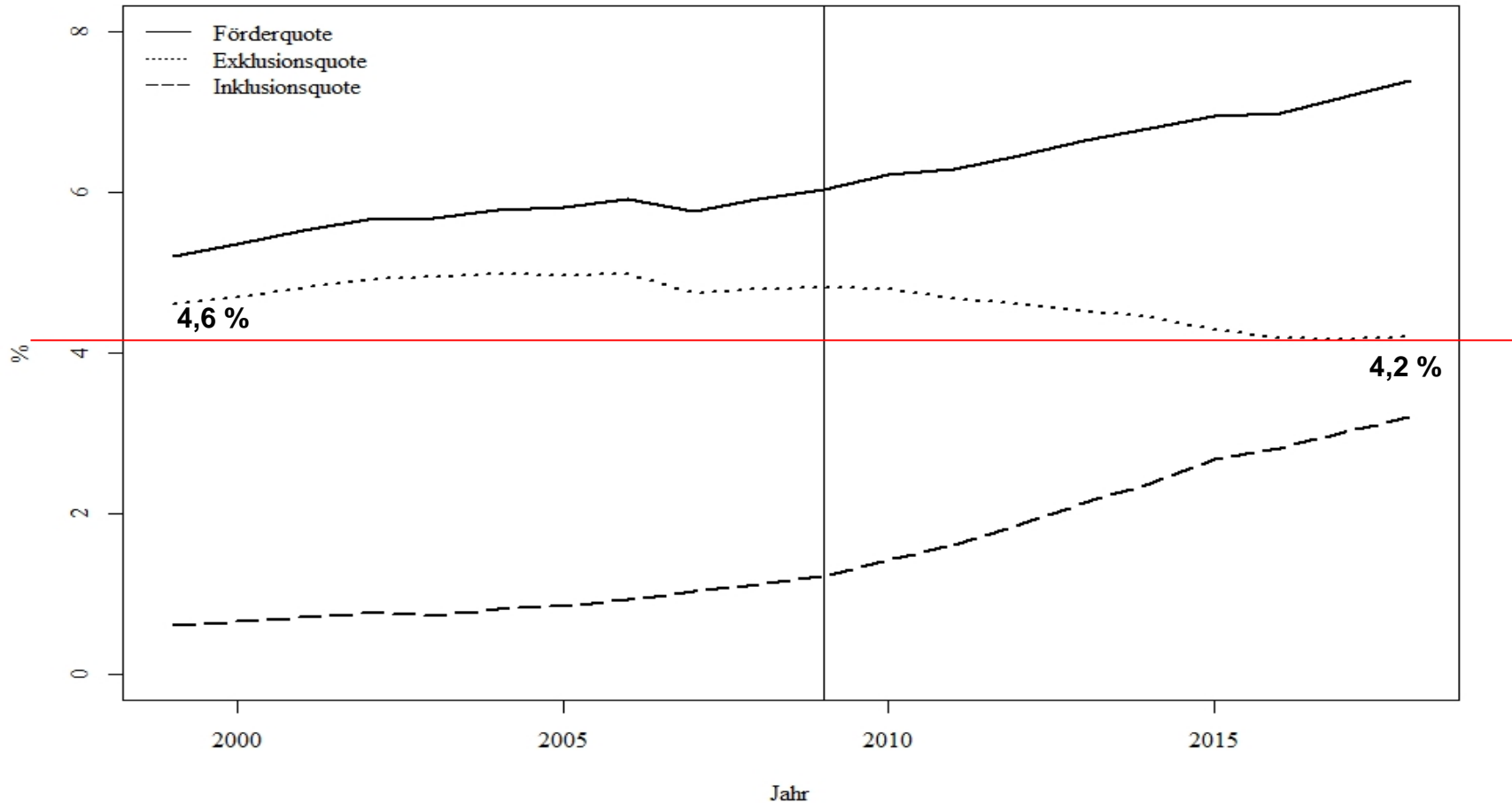
## Hintergrund der Studie

- **Monitoring** auf Grundlage der Inklusions- und Exklusionsquote greift zu kurz
- Grundlage der Erhebung ist die rechtlich-verbindliche Norm des Art. 24 UN-BRK (schulische Inklusion)
- Die Anforderungen des Art. 24 BRK an die Vertragsstaaten wurden nach den **Vorgaben der Vereinten Nationen (UN)** in **Indikatoren** übersetzt und diese für die empirische Praxis operationalisiert.

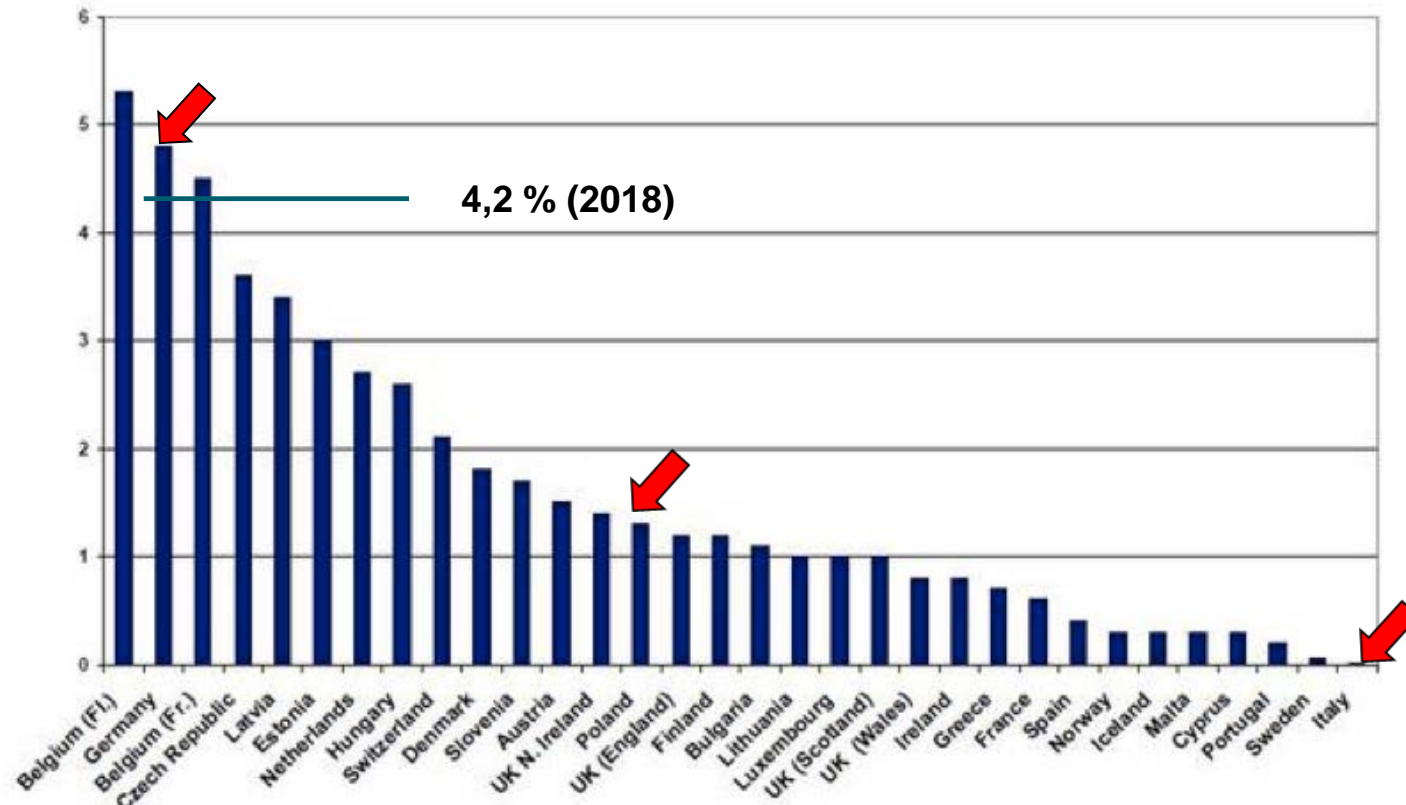


# Inklusions-/Exklusionsquote in Deutschland

UN-BRK



## Die Herausforderung. Deutschland im europäischen Vergleich: Segregierte Beschulung



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

## „Bilanz“ der Förderschulen in Deutschland

- Anders als viele Staaten weltweit (darunter USA, Kanada, Australien, Vereinigtes Königreich, die skandinavischen Länder) **weit ausgebaut System an Sondereinrichtungen für Schülerinnen und Schüler mit Behinderungen** (Sonder- und Förderschulen), das im gegliederten deutschen Schulsystem eine lange Geschichte hat.
- Über **70 Prozent der Schülerinnen und Schüler 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).
- Hinweise auf Stigmatisierungseffekt haben wir auch in unserer **Auswertung von Mikrozensusdaten** gefunden

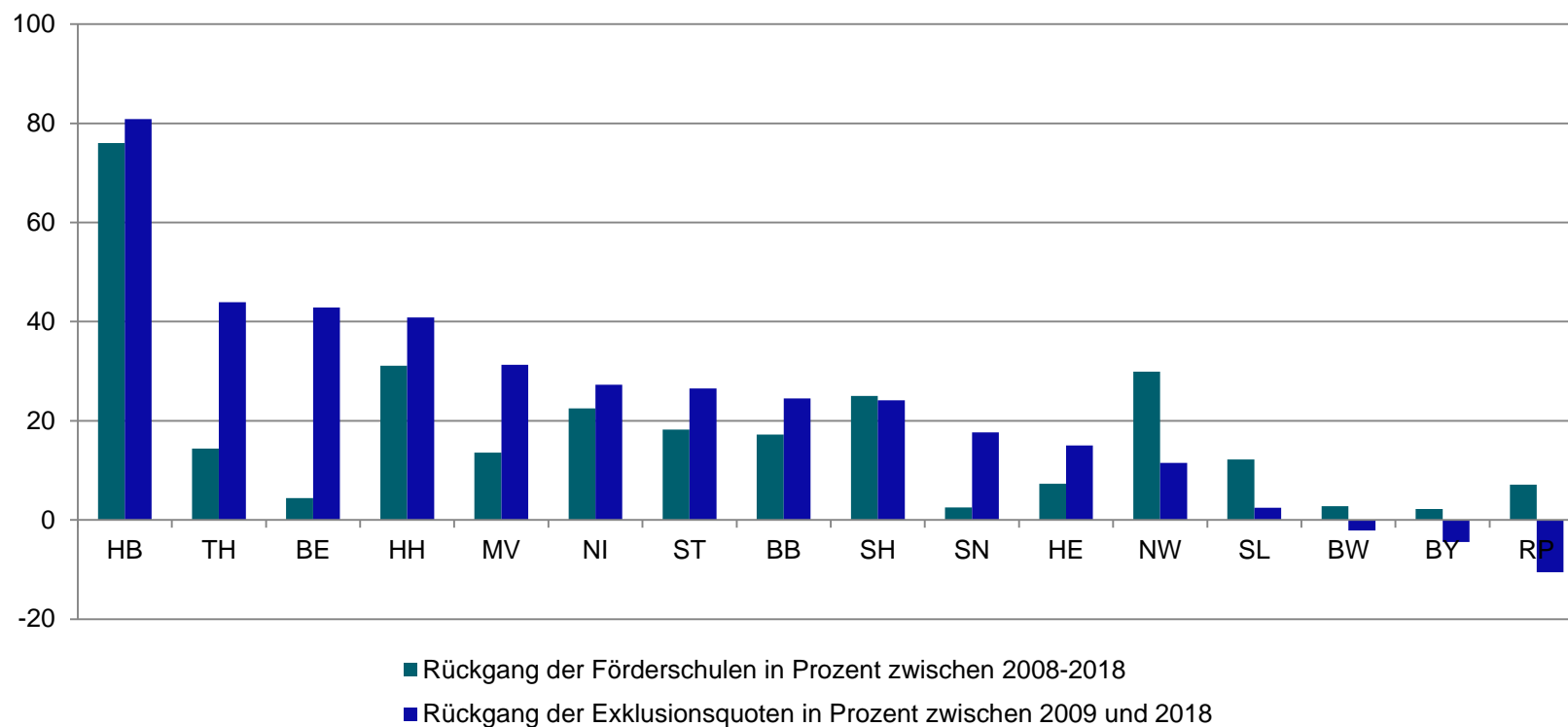


# Veränderung der Exklusionsquote (%) zwischen 2009 und 2018

Quelle: KMK 2020

	2009	2012	2015	2018	Veränderung
Baden-W.	4,7	4,8	4,7	4,8	≈ (+0,1)
Bayern	4,5	4,5	4,5	4,7	≈ (+0,2)
Berlin	4,2	3,5	2,8	2,4	↓(-1,8)
Brandenburg	5,3	4,7	4,1	4,0	↓(-1,3)
Bremen	4,7	2,3	1,1	0,9	↓(-3,8)
Hamburg	4,9	3,8	3,2	2,9	↓(-2,0)
Hessen	4,0	4,0	3,9	3,4	↓(-0,6)
Mecklenburg-V.	8,3	6,6	6,1	5,7	↓(-2,6)
Niedersachsen	4,4	4,3	3,6	3,2	↓(-1,2)
NRW	5,2	5,0	4,6	4,6	↓(-0,6)
Rheinland-Pf.	3,8	3,9	4,0	4,2	↑(+0,4)
Saarland	4,1	4,2	4,1	4,0	≈ (-0,1)
Sachsen	6,8	6,3	5,9	5,6	↓(-1,2)
Sachsen-Anhalt	8,3	7,1	6,2	6,1	↓(-2,2)
Schleswig-H.	2,9	2,5	2,2	2,2	↓(-0,7)
Thüringen	6,6	5	4,2	3,7	↓(-2,9)
Deutschland	4,8	4,6	4,3	4,2	↓(-0,6)

# Rückgang der Förderschulstandorte und der Exklusionsquoten in den deutschen Bundesländern 2008/09 bis 2018



# Verfügbarkeit inklusiver Bildung

## Menschrechtliche Anforderungen:

- Menschen mit Behinderungen haben das Recht „gleichberechtigt **mit anderen in der Gemeinschaft, in der sie leben**, Zugang zu einem inklusiven, hochwertigen und unentgeltlichen Unterricht an Grundschulen und weiterführenden Schulen“ erhalten (Art. 24 Abs. 2 lit. b UN-BRK).
- Daraus folgt, dass jedes Kind mit Behinderung einen **Anspruch darauf hat, in einer nahegelegenen Schule gemeinsam mit anderen Kindern ohne Behinderung unterrichtet zu werden** (DIMR 2013: 18 f.; UN CRPD Committee 2016: para. 27).
- **Beteiligen sind grundsätzliche alle Schulen an der Umsetzung der schulische Inklusion oder können Kinder mit Behinderung nur bestimmte allgemeine Schulen besuchen?**

# Verfügbarkeit inklusiver Bildung

## (Operationalisierung für das Schulrecht; Strukturindikator)

Kategorie	Beschreibung	Wohnortsnähe	Bewertung Art. 24 BRK
Flächendeckende Inklusion	Die inklusive Schulentwicklung ist Aufgabe aller Schulen	Ja	Ja
Flächendeckende Inklusion plus Schwerpunkt- oder Profischulen	Inklusive Bildung ist Aufgabe aller Schulen; jedoch werden zusätzlich Schwerpunkt- oder Profischulen vorgehalten	(Ja)	~
Schwerpunkt- bzw. Profischulen	Inklusion findet nur in bestimmten Standorten statt.	Nein	Nein

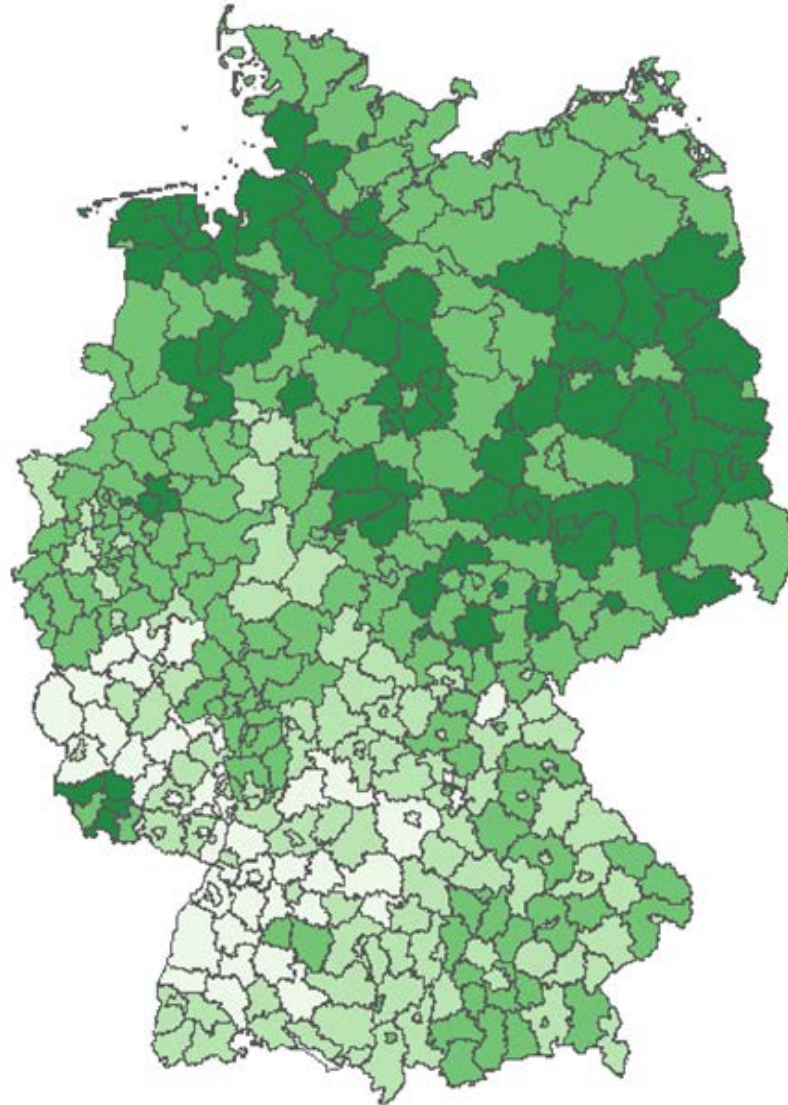
Konzepte	Länder	Beispiel
Flächendeckende Inklusion	<b>Bremen</b> , Saarland, Sachsen, Schleswig-Holstein und Thüringen	„Bremische Schulen haben den Auftrag, sich zu inklusiven Schulen zu entwickeln. [...]“ (§3 Abs. 4 BremSchulG).
Flächendeckende Inklusion mit Einschränkung	<b>Baden-Württemberg</b> und Hessen	„In den Schulen wird allen Schülern ein barrierefreier und gleichberechtigter Zugang zu Bildung und Erziehung ermöglicht[...] (inklusive Bildung).“ (§3 Abs. 3 SchulG)  „[...] das im Falle eines zieldifferenten Unterrichts nach § 15 Absatz 4 grundsätzlich gruppenbezogen zu organisieren ist. [...]“ (§83 Abs. 3 SchulG)
Flächendeckende Inklusion + Schwerpunkt- oder Profilschulen	Bayern, <b>Berlin</b> , Brandenburg, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen und Sachsen-Anhalt.	„[...] Die Schule ist inklusiv zu gestalten [...]“ (§4 Abs. 2 SchulG);  §37a SchulG: Inklusive Schwerpunktschulen für die Förderschwerpunkte (Hören, Sehen, körperlich-motorische Entwicklung, Geistige Entwicklung und Autismus)
Schwerpunkt- oder Profilschulen	<b>Rheinland-Pfalz</b>	„Diese Aufgabe wird vorrangig von Schulen wahrgenommen, die auf Dauer mit der Durchführung von inklusivem Unterricht beauftragt sind und diesen möglichst wohnortnah anbieten (Schwerpunktschulen).“ (§14a SchulG) [Schuljahr 2019/20: ca. 300]

# Verfügbarkeit inklusiver Bildung

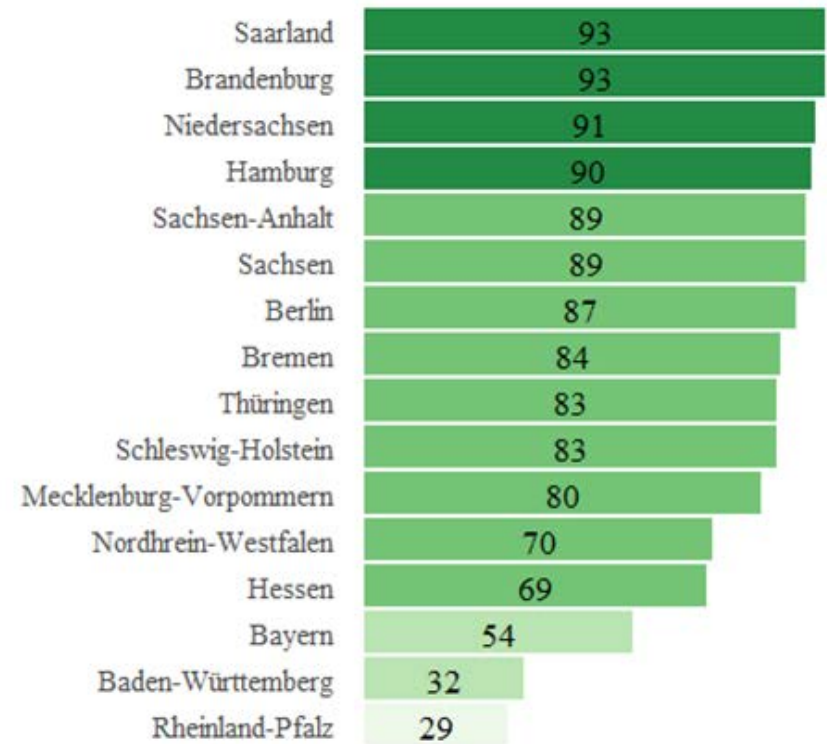
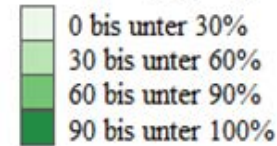
## Operationalisierung Prozessindikator

Daten: KMK-Sonderauswertung; vgl. Autorenbericht  
Bildungsberichterstattung 2018)

- GU-Quote (vgl. Kemper/Goldan 2019): Diese Kennziffer gibt den Anteil der allgemeinbildenden Schulen auf Kreisebene wieder, die Schüler/innen mit sonderpädagogischem Förderbedarf unterrichten (Schuljahr 2016/17).

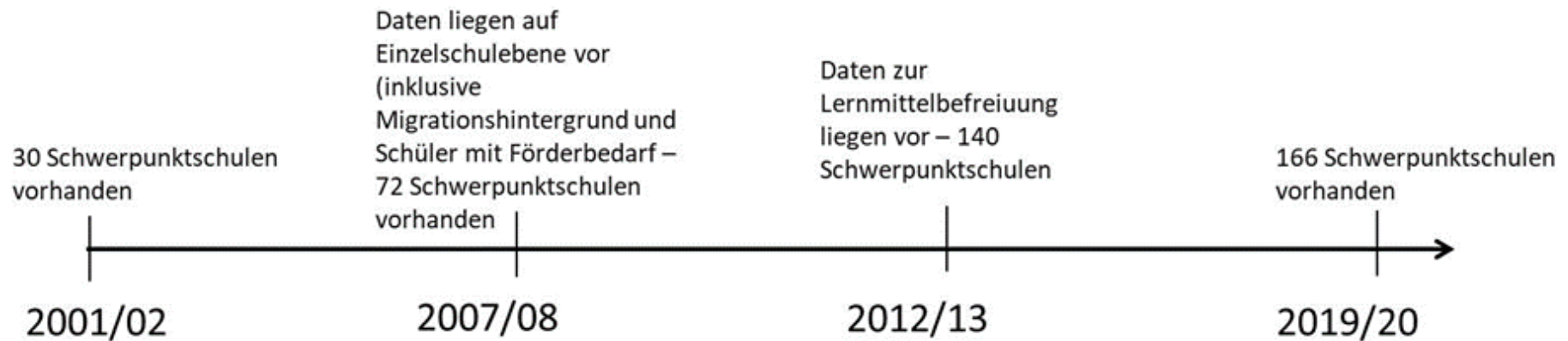


Schulen mit mindestens einer bzw. einem  
sonderpädagogisch geförderten Schülerin bzw. Schüler



%

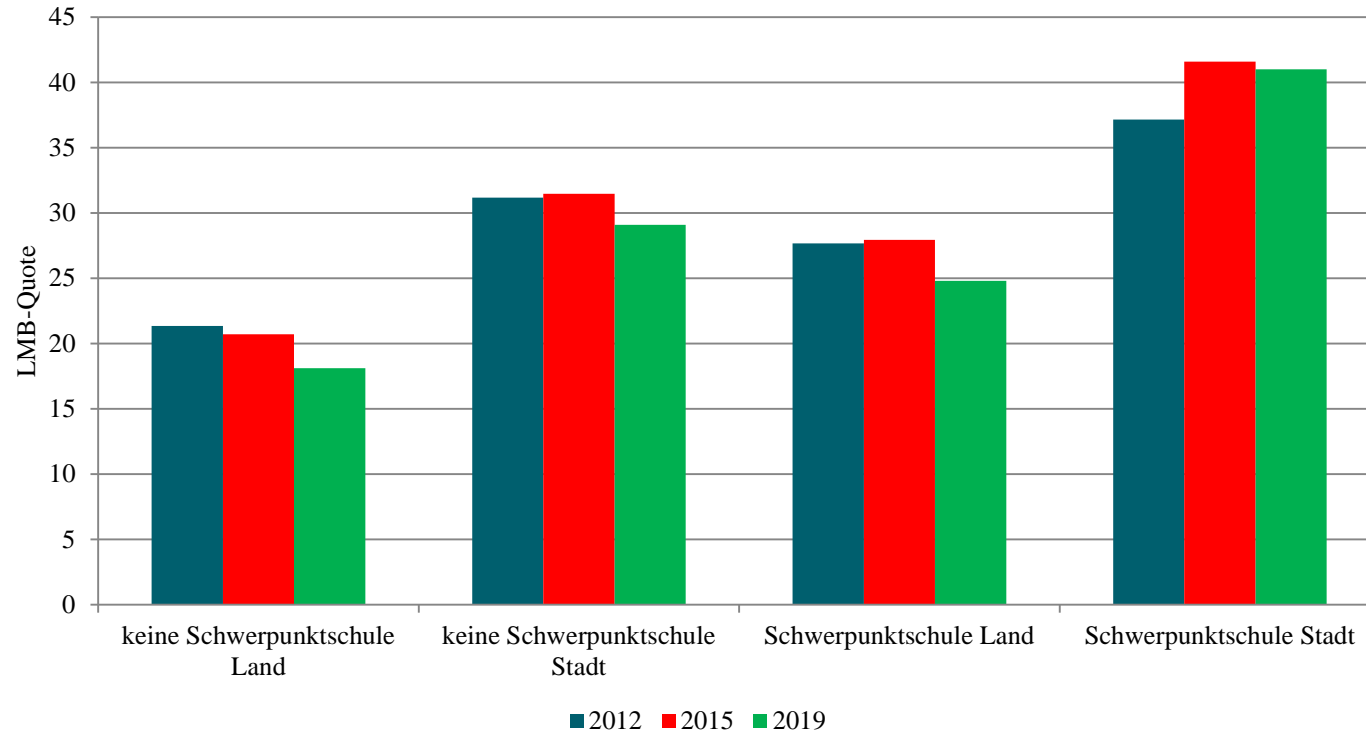
# Studie zu den „Schwerpunktschulen“ in Rheinland-Pfalz (Helbig/Steinmetz i.E.)





# Studie zu den „Schwerpunktschulen“ in Rheinland-Pfalz (Helbig/Steinmetz i.E.)

## Anteil von Schüler:innen aus einkommensschwachen Familien an Schwerpunktschulen



## Fazit Verfügbarkeit inklusiver Bildung

- Die Mehrheit der Bundesländer scheint sich für ein flächendeckendes inklusives Schulsystem entschieden zu haben
- In vielen Ländern bestehen zusätzliche Profil- oder Schwerpunktschulen
- Problematisch aus unserer Sicht sind die **Länder Rheinland-Pfalz, Baden-Württemberg und Bayern**. Hier findet eine starke Konzentration der sonderpädagogischen Förderung an gewissen Standorten statt, was daraufhin deutet, dass eine Art „Separation im allgemeinen Schulsystem“ entsteht, die nicht mit der Konvention vereinbar ist.
- Die verhältnismäßig wenigen **Schwerpunktschulen** in Rheinland-Pfalz, in denen überhaupt Inklusion stattfindet, sind in der Regel **Schulen mit vielen Schülern aus einkommensschwachen Familien („soziale Brennpunkte“)**

# Diskriminierungsfreie Zugänglichkeit

## Menschrechtliche Anforderungen:

- Die Schaffung eines Rechtsanspruchs auf Zugang zur allgemeinen Schule gilt als Kernelement der Umsetzung schulischer Inklusion (Mißling/Ückert 2014).
  - Ein Ressourcenvorbehalt ist mit dem Recht auf inklusive Beschulung nach der UN-BRK nicht vereinbar.
  - Das „Kindeswohl“ als gesetzliche Schranke des Rechts auf Bildung nach Art. 24 BRK in Verbindung mit Art. 13 Sozialpakt ist unzulässig (vgl. Riedel 2010: 24; DIMR 2013).
- **Sieht das Schulrecht der Länder ein Recht auf Inklusion vor? Wird dieses Recht durch Vorbehalte eingeschränkt? Gibt es ein Elternwahlrecht in den Bundesländern?**

## Zugangsverfahren (Operationalisierung für das Schulrecht; Strukturindikator)

Kategorie	Beschreibung	Bewertung Art. 24 BRK
Vorbehaltloser Rechtsanspruch	Das Schulgesetz statuiert einen (vorbehaltlosen) Rechtsanspruch auf schulische Inklusion.	Ja
Eingeschränkter Rechtsanspruch	Das Schulgesetz sieht zwar einen Rechtsanspruch vor, schränkt diesen aber durch einen Vorbehalt ein (z.B. Ressourcen/Kindeswohl)	Mit Einschränkung
Kein Vorrang der gemeinsamen Beschulung	Es besteht kein Vorrang der schulischen Inklusion. Die Förderschule sowie der Beschulung im regulären Schulsystem sind „gleichberechtigte“ Wahlalternativen. Eine eindeutige Positionierung zur Inklusion fehlt.	Nein

Kategorie	Länder	Beispiel
Vorbehaltloser Rechtsanspruch	Bremen und <b>Hamburg</b>	„Kinder und Jugendliche mit sonderpädagogischem <b>Förderbedarf haben das Recht, allgemeine Schulen zu besuchen.</b> Sie werden dort gemeinsam mit Schülerinnen und Schülern ohne sonderpädagogischen Förderbedarf unterrichtet und besonders gefördert.“ (§ 12 Abs.1 HmbSG).
Eingeschränkter Rechtsanspruch	Berlin, <b>Schleswig-Holstein</b> , Mecklenburg-Vorpommern, Thüringen, Niedersachsen, NRW, Saarland, Hessen und Brandenburg	„ <b>Schülerinnen und Schüler sollen unabhängig von dem Vorliegen eines sonderpädagogischen Förderbedarfs gemeinsam unterrichtet werden, soweit es die organisatorischen, personellen und sächlichen Möglichkeiten erlauben und es der individuellen Förderung der Schülerinnen und Schüler mit sonderpädagogischem Förderbedarf entspricht</b> (gemeinsamer Unterricht).“ (§5 Abs. 2 SchulG).
Kein Vorrang der Gemeinsamen Beschulung	Bayern, Baden-Württemberg, Sachsen-Anhalt, Sachsen und <b>Rheinland-Pfalz</b>	Schülerinnen und Schüler, die nach Feststellung der Schulbehörde sonderpädagogischen Förderbedarf haben, <b>nehmen am inklusiven Unterricht teil oder besuchen eine Förderschule.</b> Die Entscheidung treffen die <b>Eltern nach Beratung durch die Schulen mit inklusivem Unterricht oder die Förderschulen;</b> hierzu gehören auch die Förder- und Beratungszentren. Entsprechend der Entscheidung der Eltern <b>legt die Schulbehörde nach deren Anhörung unter Berücksichtigung der Belange der Schulträger und der Träger der Schülerbeförderung die zu besuchende Schule</b> mit inklusivem Unterricht beziehungsweise die zu besuchende Förderschule <b>fest.</b>

# Diskriminierungsfreies Zugangsverfahren

## Elternwahlrecht

- Alle Bundesländer bis auf Thüringen sehen ein ausdrückliches Elternwahlrecht vor. Erziehungsberechtigte können daher i.d.R. entscheiden, ob ihr Kind an einer allgemeinen Schule oder an einer Förderschule unterrichtet werden soll.
- Die **UN-BRK hat die Existenz eines Elternwahlrechts ausgeschlossen** (vgl. UN CRPD Committee 2016; Aichele und Kroworsch 2017; Degner 2009: 215)
- Nach der UN-Monitoringstelle wäre ein Elternwahlrecht übergangsweise vertretbar, allerdings nicht zur Legitimation der Förderschule.

# (Sonder)Pädagogische Unterstützung im inklusiven Lernumfeld

Schüler:in-Lehrkraft-Relation in verschiedenen Schulformen (Schuljahr 2017/18)

\*Hauptschule, Realschule, Schularten mit mehreren Bildungsgängen und Integrierte Gesamtschule (IGS)

Quelle: KMK (2019)

	Grund- schule	Sekundar- stufe 1*	Gymnasium (bis Klassenstufe 9/10)	Förderschule „Lernen“	Förderschule „sonstige Förderschwerpunkte“
BW	17,1	13,2	15,1	7,0	3,5
BY	16,9	12,7	13,5	6,7	6,0
BE	14,7	10,8	13,2	5,5	5,3
BB	16,7	10,7	15,2	6,9	3,8
HB	14,9	13,2	16,7	8,8	3,5
HH	13,1	11,1	15,6	4,3	7,5
HE	16,8	14,1	16,5	3,3	3,9
MV	16,9	13,0	14,1	8,1	6,3
NI	14,5	12,1	15,0	6,1	5,1
NW	17,0	13,0	15,8	5,5	5,5
RP	14,9	13,5	16,0	6,8	5,3
SL	13,3	11,8	13,4	8,3	4,1
SN	16,1	12,9	14,3	6,9	4,8
ST	15,9	11,7	13,6	7,2	5,3
SH	16,7	16,9	14,3	5,5	4,7
TH	14,8	10,9	13,6	-	3,5
D	16,2	12,9	14,9	6,1	4,8

# Strukturtransformation

Menschenrechtliche Anforderung:

- Die „Allgemeine Anmerkungen Nr. 4“ des UN-Ausschusses haben verdeutlicht, dass die Aufrechterhaltung separierender Strukturen nicht UN-BRK-konform ist (vgl. Aichele/Kroworsch 2017)
- Nachdem nunmehr bereits zehn Jahre seit Inkrafttreten der BRK in Deutschland vergangen sind, müsste daher aus menschenrechtlicher Sicht **eigentlich ein hoher Umsetzungsstand bzw. eine klare Dynamik in Richtung der Transformation weg von einem segregierten Förderschulsystem hin zu einem inklusiven Schulsystem zu erwarten sein** (vgl. DIMR 2019: 32; siehe auch Degener 2012: 417 f.).



# Strukturtransformation (Operationalisierung)

Kategorie	Beschreibung	Bewertung
Strukturtransformativer Ansatz	Die Förderschulen werden systematisch zugunsten inklusiver Bildungsangebote transformiert. <b>Der segregierte Lernort an einer Förderschule wird perspektivisch aufgelöst.</b>	Eine schrittweise Transformation der Förderschule zugunsten inklusiver Angebote entspricht der Forderung des Art. 24 BRK.
Strukturpersistenter Ansatz	Ggf. wird zwar der Aufgaben- und Kompetenzbereich der Förderschulen erweitert, <b>am eigenständigen Lernort wird indes auch zukünftig festgehalten.</b>	Ohne eindeutige Entwicklungsperspektive der Förderschulen, die zu einer schrittweisen Auflösung des eigenständigen Lernorts führt, werden die Forderung des Art. 24 BRK nicht erfüllt.

Kategorie	Länder	Beispiel
Strukturtransformativer Ansatz	Bremen, (Hamburg), Schleswig-Holstein, Niedersachsen und Mecklenburg-Vorpommern	<p>Bremen: Förderschulen der „Lern- und Entwicklungsstörungen“ sowie „Wahrnehmung und Entwicklung“ wurden in „Zentren für unterstützende Pädagogik“ umgewandelt.</p> <p>Schleswig-Holstein: Förderzentren „ohne Schüler“ (§45 SchulG)</p>
Strukturpersistenter Ansatz	Bayern, Baden-Württemberg, Hessen, <b>Rheinland-Pfalz</b> , Saarland, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Brandenburg, Thüringen, Nordrhein-Westfalen und Berlin	Baden-Württemberg: Sonderschulen heißen nun „Sonderpädagogische Bildungs- und Beratungszentren“ (SBBZ); Korrektur der Mindestgrößen

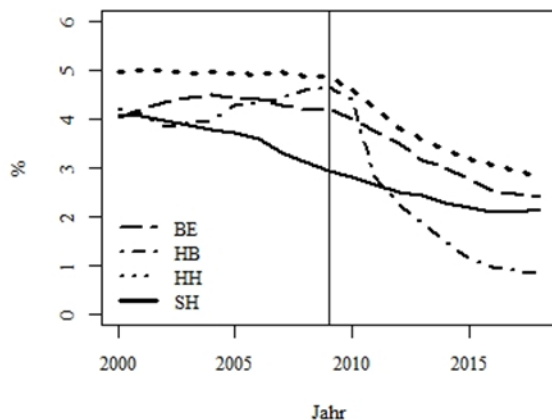
# Förderschulstandorte zw. 2008–2017

	2008	2017	Veränderung in %
<b>BW</b>	577	559	-3%
<b>BY</b>	362	354	-2%
<b>BE</b>	92	86	-7%
<b>BB</b>	122	103	-16%
<b>HB</b>	25	7	-72%
<b>HH</b>	45	31	-31%
<b>HE</b>	248	236	-5%
<b>MV</b>	103	90	-13%
<b>NI</b>	338	272	-20%
<b>NW</b>	724	516	-29%
<b>RP</b>	141	131	-7%
<b>SL</b>	41	37	-10%
<b>SN</b>	159	156	-2%
<b>ST</b>	121	98	-19%
<b>SH*</b>	144	111	-23%
<b>TH</b>	90	78	-13%

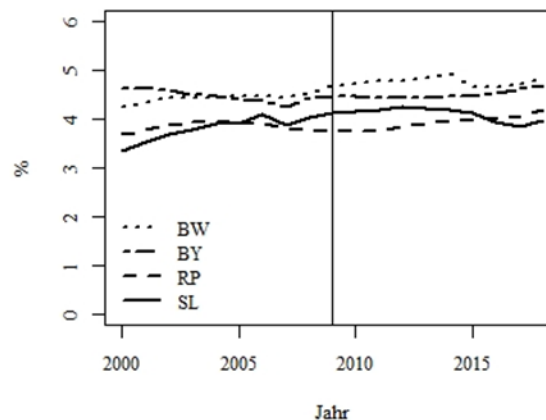
Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Darstellung und Berechnung

# Bundesländer nach Transformationsentwicklung (Typologie)

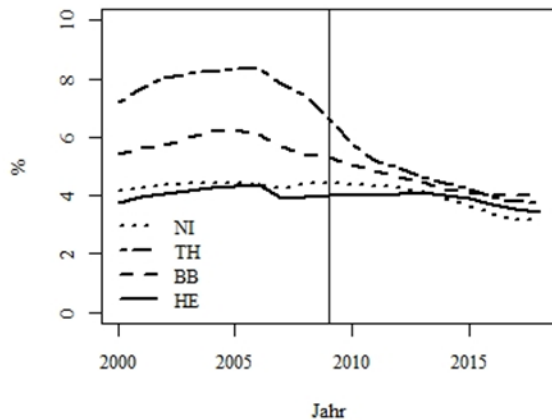
### Inklusionsorientierte Bundesländer



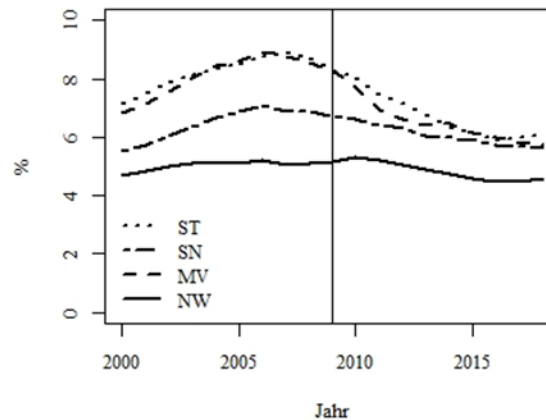
### Strukturpersistente Bundesländer



### Entwicklungsoffene Bundesländer (+)



### Entwicklungsoffene Bundesländer (-)



## Kurzes Fazit für Rheinland-Pfalz

- In Rheinland-Pfalz hat eine tatsächliche Transformation zugunsten eines inklusiven Schulsystems seit Inkrafttreten der UN-Konvention nicht stattgefunden.
  - Ein wirksames Umsetzungskonzept liegt nicht vor.
  - Inklusive Schulangebote sind nicht flächendeckend und ausreichend verfügbar. Das System der Schwerpunktschulen verstößt in seiner jetzigen Ausgestaltung gegen die UN-Behindertenrechtskonvention.
  - (Sonder-)Pädagogische Förderung und Unterstützung verbleibt an den Förderschulen und wird nicht systematisch an die Regelschulen verlagert. Dort fehlen die notwendigen Voraussetzungen, um eine qualitativ hochwertige inklusive Bildung zu ermöglichen. Zudem werden vor allem sozial belastete Schulen zu Schwerpunktschulen, während die anderen Schulen von vornherein keine Inklusion ermöglichen.
- ⇒ Das Land **verstößt damit systematisch gegen seine völkerrechtlichen Verpflichtungen zur Umsetzung des Art. 24 UN-BRK.**

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