

0. Einleitung

Die Ratifizierung der UN Behindertenrechtskonvention (UN BRK)¹ zum 26. März 2009² hat für die Bundesrepublik weitreichende völkerrechtliche Folgen. Art. 24 UN BRK verpflichtet die Vertragsstaaten zur Gewährleistung eines „inklusiven“ Bildungssystems „auf allen Ebenen“. Menschen mit Behinderungen dürfen danach nicht vom allgemeinen Schulsystem³ ausgeschlossen und in Sondersysteme gedrängt werden. Sie haben ein Recht darauf, an Regelschulen unterrichtet zu werden und müssen dort die Unterstützung und Förderung erhalten, die sie benötigen.

Die Umsetzung dieser Verpflichtung stellt für die Bundesrepublik eine besondere Herausforderung dar. Anders als in Ländern wie Kanada, den Vereinigten Staaten, Australien, dem Vereinigten Königreich, Italien oder den skandinavischen Ländern ist in Deutschland die segregierte Beschulung von Kindern⁴ mit Behinderung an Förderschulen (früher Sonderschulen) weiterhin vorherrschend. Nicht nur fällt die Quote der Förderschüler:innen besonders hoch aus – sie wird im europäischen Vergleich nur von Belgien überboten –, sondern das System ist auch besonders ausdifferenziert: Es gibt Förderschulen für die Förderschwerpunkte „Lernen“, „Sprache“, „emotionale und soziale Entwicklung“, „Hören und Kommunikation“, „Sehen“, „geistige Entwicklung“ sowie „körperliche und motorische Entwicklung“ (EASIE 2020; KMK 2020).

Seit dem Inkrafttreten der UN-Behindertenrechtskonvention in Deutschland haben sich alle deutschen Bundesländer dazu bekannt, den Art. 24 UN-BRK schrittweise in ihren Schulsystemen umzusetzen. Mit

1 Convention on the Rights of Persons with Disabilities (CRPD), General Assembly resolution 61/106 of 13 December 2006; BGBl. 2008 II, S. 1419.

2 Gesetz vom 21. Dezember 2008, BGBl. 2008 II, S. 1419.

3 Die KMK unterscheidet zwischen den allgemeinen Schulen sowie den Förderschulen; beide Schulformen werden den allgemeinbildenden Schulen zugerechnet (Klemm 2021, S. 22). Wir verwendeten in der vorliegenden Studie die Begriffe „allgemeine Schule“ (vgl. Art. 24 Abs. 2 lit. a UN-BRK) sowie „Regelschule“ synonym – im Gegensatz zur gesonderten Beschulung.

4 Nach der Kinderrechtskonvention ist ein Kind jeder Mensch, der das achtzehnte Lebensjahr noch nicht vollendet hat (Art. 1 KRK). Wenn wir in der vorliegenden Studie von „Kindern“ sprechen, meinen wir damit in der Regel auch Schüler:innen bis zur Vollendung des 18. Lebensjahres.

Blick auf den Stand der inklusiven Beschulung zeigen sich im Bundesvergleich jedoch deutliche Unterschiede. Während einige Vorreiter des Gemeinsamen Unterrichts⁵ wie Schleswig-Holstein, Hamburg und Bremen den Anteil integriert (inklusiv) geförderter Schüler:innen deutlich erhöht und zugleich den Förderschulanteil abgebaut haben, zeigt sich in den meisten anderen Bundesländern eine scheinbar paradoxe Situation: Die Zahl der Kinder mit sonderpädagogischem Förderbedarf an Regelschulen steigt, während der Anteil der an Förderschulen unterrichteten Schüler:innen entweder nur geringfügig abnimmt, stagniert oder sogar ebenfalls zunimmt (Hollenbach-Biele und Klemm 2020).

Jedoch fehlt es gegenwärtig an einer validen Bestandsaufnahme der Umsetzung von Art. 24 UN-BRK in den deutschen Bundesländern jenseits der reinen Feststellung von Exklusions- und Integrationsquoten. Eine solche bewertbare Datenlage zu schaffen, ist an sich nach Art. 31 UN-BRK eigentlich eine rechtliche Verpflichtung der Bundesrepublik als Vertragsstaat der Konvention. Allerdings scheinen momentan weder die Kultusministerkonferenz (KMK) noch die Bundesländer ausreichend engagiert, eine gemeinsame bzw. vergleichbare Evaluation der Umsetzung von inklusiver Beschulung in den einzelnen Bundesländern zu erstellen.

Vor diesem Hintergrund verfolgt die vorliegende Studie das Ziel, den ersten Schritt einer umfassenden empirisch untermauerten Analyse und Bewertung der Umsetzung von inklusiver Beschulung nach Maßgabe des Art. 24 UN-BRK vorzunehmen. Hierzu werden die differenzierten Vorgaben des Art. 24 UN-BRK in einer rechtswissenschaftlichen Analyse herausgearbeitet und in empirisch messbare Indikatoren übersetzt. Anschließend wird die Umsetzung der Gewährleistungen in den Bundesländern auf struktureller und prozessualer Ebene anhand vorliegender Daten empirisch möglichst genau erfasst.

Indem – anders als in fast allen bisherigen empirischen Studien – die rechtlich verbindliche Norm des Art. 24 UN-BRK mit ihren detaillierten Einzelvorgaben als Grundlage der Erhebung herangezogen wird, sollen mit der Studie nicht nur Zwischenstände des Umsetzungsprozesses dargestellt, sondern mit Blick auf die rechtliche Analyse auch normativ bewertet werden. Da im Rahmen der Studie eine eigene Datenerhebung in den Bundesländern nicht erfolgen konnte, haben wir für die menschenrechtlich erarbeiteten Indikatoren relevante Informationen und Daten zusam-

5 Unter dem Gemeinsamen Unterricht verstehen wir in der vorliegenden Studie das gemeinsame Lernen von Kindern und Jugendlichen mit und ohne sonderpädagogischem Förderbedarf in der allgemeinen Schule.

mengetragen und analysiert. Diese interdisziplinäre Vorgehensweise entfaltet durch die Anwendung der von den Vereinten Nationen entwickelten Methodik menschenrechtlicher Indikatorenbildung nicht nur eine besonders innovative Wirkung mit Blick auf das Monitoring von Implementationsprozessen, sondern auch eine normative Legitimation der vorgefundenen Umsetzungsprozesse.

Die Studie will fünf zentrale Fragestellungen beantworten:

- (1.) Welche Anforderungen und Gewährleistungen stellt Art. 24 UN-BRK an die Umsetzung des Rechts auf inklusive Beschulung an die Vertragsstaaten?
- (2.) Welche messbaren Indikatoren lassen sich aus den rechtlich verpflichtenden Vorgaben des Art. 24 UN-BRK ableiten?
- (3.) Wie werden diese Indikatoren in Bezug auf die Struktur- und Prozessebene in den 16 Bundesländern abgebildet?
- (4.) Welche unterschiedlichen Gruppen von Bundesländern lassen sich bei der Implementation der inklusiven Beschulung unterscheiden?
- (5.) Wie ist die Umsetzung in den einzelnen Bundesländern mit Blick auf die Struktur- und Prozessindikatoren normativ zu bewerten?

Sie ist in zwei große Teile gegliedert:

- Der erste Teil (Kapitel 1-4) beantwortet die beiden Fragen (1.) und (2.) nach Anforderungen, Gewährleistungen und Indikatoren, die sich aus der UN-Behindertenrechtskonvention ableiten lassen und entwickelt daraus ein auch übertragbares Instrument zur Messung der Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention anhand der dargestellten Indiktorik.

Dazu wird eine rechtliche Analyse unter Bezugnahme auf die nationale und menschenrechtliche Rechtsprechung und Literatur durchgeführt, um die Anforderungen und Gewährleistungen zu identifizieren.

Die rechtlichen Verpflichtungen werden anschließend in Indikatoren übersetzt und für die empirische Anwendung in den deutschen Bundesländern operationalisiert. Da die Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention in Deutschland wegen des in unterschiedliche Schulformen aufgeteilten Schulsystems besonders komplex war und ist, ist zwischen den Anforderungen und der Ausarbeitung der Indiktorik ein kurzer Überblick über die Entwicklung des deutschen Schul- und Sonderschulwesens eingeschoben; ohne dieses historische Wissen kann die Komplexität der Umsetzung des Art. 24 UN-BRK in den Bundesländern nicht verstanden werden.

- Der zweite Teil (Kapitel 5-7) wendet die Indikatorik spezifisch auf die 16 deutschen Bundesländer an (Kapitel 5) und nimmt eine normative Bewertung des Umsetzungsstandes anhand von Ländergruppen mit unterschiedlichen Entwicklungspfaden vor (Kapitel 6). Kapitel 7 bildet den Abschluss, zeigt die Schlussfolgerungen und offene Fragen auf. Für diesen Teil wird die Implementation der völkerrechtlichen Vorgaben in den 16 Bundesländern anhand von Gesetzen, Verordnungen und Verwaltungsvorschriften analysiert. Durch eine Befragung der zuständigen Ministerien sollte ermittelt werden, welche Steuerungs- und Umsetzungsmaßnahmen die Bundesländer auf Landesebene vornehmen. Berücksichtigt wurden ebenfalls öffentlich zugängliche Publikationen der Länder, z.B. Aktionspläne, Inklusionskonzepte u.ä. Anhand des Niveaus und der Dynamik der Exklusionsquote (Outcome-Indikator) können die Bundesländer in unterschiedliche Gruppen unterteilt werden, die als Basis dienen, die Umsetzungsmaßnahmen in den Bundesländern vor dem Hintergrund der normativen Forderungen des Art. 24 BRK zu bewerten und den Umsetzungsstand zu beurteilen. Grundlage dieser Bewertung sind die Analysen entlang der Struktur- und Prozessindikatoren.

Die Studie zielt darauf ab, die Lücke zu schließen, die durch mangelhafte Datenlage in Bezug auf die tatsächliche Umsetzung von Art. 24 UN-BRK entsteht, und die nicht nur ein Hindernis für die Politik darstellt, adäquate Maßnahmen zur Umsetzung der menschenrechtlichen Verpflichtung zu treffen, sondern auch zu den Vorgaben der UN-Behindertenrechtskonvention selbst im Widerspruch steht (Art. 31 UN-BRK).

Die Studie knüpft damit an eine Entwicklung an, die sich in den vergangenen Jahrzehnten im Bereich des Menschenrechts-Monitoring auf Ebene der Vereinten Nationen vollzogen hat. So wurden auf Empfehlung des UN-Hochkommissars für Menschenrechte Kriterien und Standards für die Bildung menschenrechtlicher Indikatoren (*human rights indicators*) entwickelt. Das spezifische Kennzeichen einer solchen Datenerhebung ist es, dass die Indikatoren in Bezug auf die Vorgaben der menschenrechtlichen Verpflichtungen der Staaten gebildet werden und damit eine valide Bewertung der tatsächlichen Umsetzung der rechtlichen Vorgaben in den Vertragsstaaten ermöglichen. Menschenrechtliche Indikatoren werden von den Vereinten Nationen definiert als „*specific information on the state of an object, event, activity or an outcome that can be related to human rights norms and standards [...] and that can be used to assess and monitor the promotion and implementation of human rights*“. Diese Bedingung erfüllen

Indikatoren, wenn sie auf der Grundlage von oder im Hinblick auf Tatbestandsmerkmale von Menschenrechtsnormen gebildet werden. Das setzt eine genaue Analyse des Normtextes in Bezug auf die sich hieraus ergebenden Verpflichtungen voraus, die ein Vertragsstaat zu erfüllen hat. Nur so ist es auch möglich, die Fortschritte zu messen, die ein Staat in Bezug auf die Implementation eines menschenrechtlichen Standards gemacht hat.

Mit unserer Studie hoffen wir, dazu einen Beitrag zu leisten und einer Bewertung der Umsetzung der UN-BRK einen Schritt näher zu kommen, mit einem Instrument, das sich gut erweitern, perpetuieren und perspektivisch auch international vergleichend anwenden lässt.

