

Steinmetz | Wrase | Helbig | Döttinger

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



Nomos

Vereinigung für Recht und Gesellschaft
Law and Society

– vormals Vereinigung für Rechtssoziologie –

Herausgegeben von
Prof. Dr. Susanne Baer, Prof. Dr. Kai-D. Bussmann,
Prof. Dr. Galf-Peter Calliess, Prof. Dr. Susanne Karstedt
und Prof. Dr. Matthias Mahlmann

Band 15

Sebastian Steinmetz | Michael Wrase |
Marcel Helbig | Ina Döttinger

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



Nomos

Die Publikation wurde durch den Open-Access-Publikationsfonds für Monografien der Leibniz-Gemeinschaft gefördert.

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

1. Auflage 2021

© Sebastian Steinmetz | Michael Wrase | Marcel Helbig | Ina Döttinger

Publiziert von
Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG
Waldseestraße 3–5 | 76530 Baden-Baden
www.nomos.de

Gesamtherstellung:
Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG
Waldseestraße 3–5 | 76530 Baden-Baden

ISBN (Print): 978-3-8487-8053-2

ISBN (ePDF): 978-3-7489-2440-1

DOI: <https://doi.org/10.5771/9783748924401>



Onlineversion
Nomos eLibrary



Dieses Werk ist lizenziert unter einer Creative Commons Namensnennung – Weitergabe unter gleichen Bedingungen 4.0 International Lizenz.

Danksagung

Die vorliegende Monografie beinhaltet die wesentlichen Ergebnisse des von der Bertelsmann-Stiftung geförderten unabhängigen Forschungsprojekts „Die Umsetzung schulischer Inklusion nach der UN-Behindertenrechtskonvention in den deutschen Bundesländern“, das von 2018 bis 2020 am Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB) durchgeführt wurde.

Unser besonderer Dank gilt Viktoria Bentley, Valentin Aichele, Anne Piezunka, Cornelia Gresch und Jonna M. Blanck für ihre fachlichen Hinweise, Kritik und Anregungen, die in die Studie eingeflossen sind.

Christiane Dietrich danken wir für das umsichtige und sorgfältige Lektorat des Gesamtmanuskripts.

Berlin, Juni 2021

Sebastian Steinmetz, Michael Wrase, Marcel Helbig und Ina Döttinger

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	15
Gesetzestexte	17
0. Einleitung	19
Teil 1: Anforderungen, Gewährleistungen, Indikatorenbildung	25
1. Ein Paradigmenwechsel im Umgang mit Behinderung: die UN-Behindertenrechtskonvention	27
1.1. Der Behinderungsbegriff der UN-Behindertenrechtskonvention	27
1.2. Das Recht auf inklusive Bildung in Art. 24 UN-BRK	29
1.2.1. Fortentwicklung des Menschenrechts auf Bildung	29
1.2.2. Die Anforderungen der UN-BRK: Das „4-A“-Schema	29
1.3. Staatliche Umsetzungspflicht	32
1.4. Die Gewährleistungen aus der UN-Behindertenrechtskonvention	33
1.4.1. Verfügbarkeit inklusiver Bildung (availability)	35
1.4.2. Diskriminierungsfreie Zugänglichkeit inklusiver Bildung (accessibility)	37
1.4.3. Organisationsformen inklusiver Beschulung (acceptability/adaptability)	40
1.4.4. Umsetzung inklusiver Bildungsziele in den pädagogischen Konzepten (acceptability/adaptability)	41
1.4.5. (Sonder-)Pädagogische Unterstützung im inklusiven Lernumfeld (acceptability/adaptability)	43
1.4.6. Angemessene Vorkehrungen und Barrierefreiheit (acceptability/adaptability)	44
1.4.7. Inklusionsbezogene Qualifizierung der Lehrkräfte und des pädagogischen Personals (acceptability/adaptability)	49
1.4.8. Strukturelle Transformation zu einem inklusiven Bildungssystem (adaptability)	50

1.5. Verpflichtung zur Datenerhebung und Grundlage für Indiktorik	52
2. Deutschland und die UN-Behindertenrechtskonvention	57
2.1. Die Entwicklung des deutschen Regel- und Sonderschulsystems	58
2.1.1. Schule in Deutschland bis 1918	58
2.1.2. Schule in der Weimarer Republik	59
2.1.3. Schule im Dritten Reich	60
2.1.4. Schule in West- und Ostdeutschland 1945 bis 1989	60
2.1.5. Schule im wiedervereinigten Deutschland 1990 bis 2008	62
2.2. Die UN-Behindertenrechtskonvention und das deutsche Bildungssystem	63
2.2.1. Deutschland und die Übersetzung der UN-Behindertenrechtskonvention	64
2.2.2. Die Entwicklung inklusiver Beschulung in Deutschland seit 2009	65
2.2.3. Fortbestand der Sonderbeschulung: Begründungsmuster auf dem Prüfstand	69
2.3. Das deutsche Förderschulwesen im internationalen Vergleich	73
3. Indikatorenbildung und Datenerhebung aus der Behindertenrechtskonvention (Methoden und Operationalisierung)	79
3.1. Menschenrechtliche Indikatorenbildung	80
3.2. Methodische Grundanforderungen an menschenrechtliche Indikatoren	81
3.3. Indikatorenbildung anhand des Struktur-Prozess-Outcome-Modells	82
3.4. Anforderungen an die Bildung von Indikatoren: Disaggregation, Vergleichbarkeit und Partizipation	84
3.5. Anwendbarkeit und Umsetzung einer Indiktorik für Deutschland	86
3.6. Umsetzungsstand der hier nicht indizierten Gewährleistungen	89
3.6.1. Organisationsformen inklusiver Beschulung i.S.v. Art. 24 UN-BRK (acceptability/adaptability)	89

3.6.2. Umsetzung inklusiver Bildungsziele (acceptability/adaptability)	90
3.6.3. Angemessene Vorkehrungen und Barrierefreiheit (acceptability/adaptability)	91
3.6.4. Inklusionsbezogene Qualifizierung des pädagogischen Personals (acceptability/adaptability)	94
3.6.5. Fazit	95
4. Operationalisierung der Gewährleistungen aus Art. 24 UN-Behindertenrechtskonvention in Indikatoren für das deutsche Bildungssystem	97
4.1. Struktur-, Prozess- und Outcome-Indikatoren der Untersuchung	98
4.1.1. Verfügbarkeit inklusiver Bildung (Struktur- und Prozessindikator)	101
4.1.2. Diskriminierungsfreie Zugänglichkeit inklusiver Bildung (Strukturindikator)	105
4.1.3. (Sonder-)pädagogische Unterstützung im inklusiven Lernumfeld (Sammelindikator aus zwei Struktur- und einem Prozessindikator)	108
4.1.4. Strukturelle Transformation des Bildungssystems hin zu Inklusion (Struktur- und Prozessindikator)	114
4.2. Exklusionsquote (Outcome-Indikator)	115
5. Die Umsetzung von Art. 24 UN-BRK in den deutschen Bundesländern – Analysen und Ergebnisse entlang der Struktur- und Prozessindikatoren	119
5.1. Verfügbarkeit inklusiver Bildung	119
5.1.1. Rechtliche Verankerung der Verfügbarkeit inklusiver Bildung (Strukturindikator)	120
5.1.1.1 Flächendeckende Inklusion (HB, SL, SN, SH, TH)	121
5.1.1.2 Flächendeckende Inklusion mit Einschränkung (BW und HE)	122
5.1.1.3 Kombination von Beteiligung aller Schulen und Schwerpunktschulen (BY, BE, BB, HH, MV, NW, ST)	123
5.1.1.4 Schwerpunktschulen (RLP)	127

5.1.2. Umsetzung der Verfügbarkeit: GU-Quote (Prozessindikator)	129
5.1.3. Limitationen zur Analyse der Verfügbarkeit	132
5.1.4. Fazit	134
5.2. Diskriminierungsfreie Zugänglichkeit inklusiver Bildung	136
5.2.1. Einordnung der Länder in Gruppen nach dem Indexwert	137
5.2.1.1 Vorbehaltloses Recht auf Inklusion (Indexwert 1)	137
5.2.1.2 Eingeschränktes Recht auf Inklusion (Indexwert 0,5)	138
5.2.1.3 Kein Vorrang des Gemeinsamen Unterrichts (Indexwert 0)	141
5.2.2. Elternwahlrecht	143
5.2.3. Limitationen der Analyse zur Zugänglichkeit	144
5.2.4. Fazit	146
5.3. (Sonder-)Pädagogische Unterstützung im inklusiven Lernumfeld	146
5.3.1. Das sonderpädagogische Feststellungsverfahren	148
5.3.1.1. Fazit zum Feststellungsverfahren	159
5.3.2. Modus der Mittelvergabe	159
5.3.2.1 Einordnung in Steuerungsmodelle	159
5.3.2.1.1 Schülerbezogene Zuweisung (BW, BY, HE, MV, RP, SN)	161
5.3.2.1.2 Pauschalisierte Zuweisung (SL)	164
5.3.2.1.3 Mischung aus schülerbezogener und systemischer Zuweisung (BE, BB, HB, HH, NI, NW, SH, ST, TH)	164
5.3.2.2 Fazit zur Mittelvergabe	166
5.3.3. Sonderpädagogische Ressourcen	169
5.3.3.1 Schüler:in-Lehrkraft-Relation	170
5.3.3.2 Unterrichtsstunden je Schüler:in	171
5.3.3.3 Länderspezifische Auswertung von Lehrerwochenstunden für inklusive Angebote	173
5.3.4. Fazit	177
5.3.4.1 Sonderpädagogisches Feststellungsverfahren	177
5.3.4.2 Ressourcensteuerung	178
5.3.4.3 (Sonder-)Pädagogische Ressourcen	179

5.4. Strukturelle Transformation des Bildungssystems hin zu Inklusion	180
5.4.1. Umgang mit Sonderformen – Strukturindikator	182
5.4.1.1 Konzepte der Landesregierung zur Rolle der Förderschulen	182
5.4.1.1.1 Strukturtransformativer Ansatz (HB, HH, MV, NI, SH)	186
5.4.1.1.2 Strukturpersistenter Ansatz (BW, BY, BE, BB, HE, NW, RP, SL, SN, ST, TH)	192
5.4.1.2 Bestandsschutz der Förderschulen im Rahmen von Veränderungsprozessen	194
5.4.1.2.1 Länder mit Mindestgrößenvorschriften (BE, BB, HH, MV, NI, RP, SL, ST)	194
5.4.1.2.2 Länder ohne ausdrückliche Mindestgrößenvorschriften (BY, HE, SN, SH, TH)	197
5.4.1.2.3 Länder mit Gesetzesnovellen zur Absenkung der Mindestgrößen (BW, NW)	198
5.4.2. Quantitative Entwicklung der Anzahl der Förderschulen – Prozessindikator	199
5.4.3. Fazit	201
Teil 2: Anwendung der Indikatoren	203
6. Normative Bewertung: Zusammenführung der Exklusionsquote und ihrer Entwicklung (Outcome-Indikator) sowie der Struktur- und Prozessindikatoren	205
6.1. Bildung von Ländergruppen anhand der Exklusionsquote und ihrer Entwicklung	205
6.1.1. Inklusionsorientierte Bundesländer (BE, HB, HH, SH)	207
6.1.2. Entwicklungsambivalente Bundesländer	208
6.1.2.1 Entwicklungsambivalente Länder mit moderatem Niveau der Exklusionsquote (BB, HE, NI, TH)	208
6.1.2.2 Entwicklungsambivalente Länder mit hohem Niveau der Exklusionsquote (MV, NW, SN, ST)	208
6.1.3. Strukturpersistente Länder (BW, BY, RP, SL)	209
6.1.4. Zusammenfassung und bildliche Darstellung der Entwicklungen	210

6.1.5. Exklusionsquote und Struktur- und Prozessindikatoren	212
6.2. Normative Bewertung der Bundesländer vor dem Hintergrund des Art. 24 UN-BRK	213
6.2.1. Inklusionsorientierte Bundesländer (BE, HB, HH, SH)	214
6.2.1.1 Verfügbarkeit inklusiver Bildung	214
6.2.1.2 Diskriminierungsfreie Zugänglichkeit inklusiver Bildung	215
6.2.1.3 Strukturelle Transformation des Bildungssystems	217
6.2.2. Entwicklungsambivalente Bundesländer	219
6.2.2.1 Entwicklungsambivalente Bundesländer mit leicht positiver Tendenz – BB, HE, NI, TH	220
6.2.2.1.1 Verfügbarkeit inklusiver Bildung	220
6.2.2.1.2 Diskriminierungsfreie Zugänglichkeit inklusiver Bildung	221
6.2.2.1.3 Strukturelle Transformation des Bildungssystems	223
6.2.2.2 Entwicklungsambivalente Bundesländer mit (eher) negativer Tendenz bzw. Stagnation – MV, NW, SN, ST	224
6.2.2.2.1 Verfügbarkeit inklusiver Bildung	225
6.2.2.2.2 Diskriminierungsfreie Zugänglichkeit inklusiver Bildung	226
6.2.2.2.3 Strukturelle Transformation des Bildungssystems	228
6.2.3. Strukturpersistente Bundesländer (BW, BY, RP, SL)	230
6.2.3.1 Verfügbarkeit inklusiver Bildung	230
6.2.3.2 Diskriminierungsfreie Zugänglichkeit inklusiver Bildung	232
6.2.3.3 Strukturelle Transformation des Bildungssystems	234
7. Fazit und Gesamtbewertung	237
8. Anhang	247
8.1. Die Soziale Zusammensetzung an Förderschulen und ihre Veränderung zwischen 2008 und 2016	247
8.1.1. Auswertung des Mikrozensus	247
8.1.2. Fazit Mikrozensusauswertung	258
8.2. Quellennachweis Indikatoren	260
8.2.1. Verfügbarkeit inklusiver Bildung	260

8.2.2. Diskriminierungsfreie Zugänglichkeit inklusiver Bildung	265
8.2.3. Recht auf gemeinsamen Unterricht	290
8.2.4. (Sonder-)pädagogische Unterstützung im inklusiven Lernumfeld	292
8.2.4.1 Das sonderpädagogische Feststellungsverfahren	292
8.2.4.2 Modus der Mittelvergabe	305
8.2.5 Entwicklungsperspektive der Förderschulen	311
9. Literaturverzeichnis	317

Abkürzungsverzeichnis

ADD	Aufsichts- und Dienstleistungsdirektionen
BMAS	Bundesministerium für Arbeit und Soziales
BFZ	(regionale und überregionale) Beratungs- und Förderzentren
BMFSFJ	Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend
BT-Drucks	Deutscher Bundestag Drucksache
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
DaZ	Deutsch als Zweitsprache
DIMR	Deutsches Institut für Menschenrechte
EASIE	European Agency for Special Needs and Inclusive Education
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
FöZ	Förderzentrum
IGS	Integrierte Gesamtschule
ICESCR	International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights
IPwskr	Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte
IQB	Institut für Qualitätsentwicklung im Bildungswesen
KMK	Kultusministerkonferenz
LFS	Landesförderzentrum Sehen
lmb	lernmittelbefreit
LSE	Förderschwerpunkte „Lernen, Sprache oder emotionale-soziale Entwicklung“
LWS	Lehrerwochenstunden
MBWK	Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur
MBWWK	Ministerium für Bildung, Wissenschaft, Weiterbildung und Kultur
MSD	Mobiler Sonderpädagogischer Dienst
MSDD	Mobiler Sonderpädagogischer Diagnostischer Dienst
PUH	Pädagogischer Unterrichtshelfer
ReBBz	Regionales Bildungs- und Beratungszentrum
ReBUZ	Regionales Beratungs- und Unterstützungszentrum
REBUS	Regionale Beratungs- und Unterstützungsstelle

Abkürzungsverzeichnis

RZI	Regionales Beratungs- und Unterstützungszentrum Inklusive Schule
SBBZ	Sonderpädagogische Bildungs- und Beratungszentren
SEN	Special Educational Needs
SIBUZ	Schulpsychologisches und Inklusionspädagogisches Beratungs- und Unterstützungszentrum
SPF	Sonderpädagogischer Förderbedarf
SpFB	Sonderpädagogische Förder- und Beratungsstelle
UN OHCHR	<i>United Nations High Commissioner for Human Rights</i>
UNESCO	<i>United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization</i>
WHO	<i>World Health Organization</i>
WAZ	Wochenarbeitszeit
ZuP	Zentrum für unterstützende Pädagogik

Gesetzestexte

AO-SF	Ausbildungsordnung sonderpädagogischer Förderung
AV-SEP	Ausführungsvorschriften der Schulentwicklung
BayEUG	Bayrisches Schulgesetz
BBG	Behindertengleichstellungsgesetz
BbgSchulG	Brandenburgisches Schulgesetz
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBL	Bundesgesetzblatt
BremSchulG	Bremisches Schulgesetz
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts (amtliche Sammlung)
CRC	Convention on the Rights of the Child
CRPD	Convention on the Rights of Persons with Disabilities
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention
FöSoVO	Verordnung zur Ausgestaltung der sonderpädagogischen Förderung
HmbSG	Hamburgisches Schulgesetz
HSchG	Hessisches Schulgesetz
KJSG	Kinder- und Jugendstärkungsgesetzes
KRK	Kinderrechtekonvention
NSchG	Niedersächsisches Schulgesetz
RSE-SBBZ-VO	Verordnung über die regionale Schulentwicklung an SBBZ
SächsSchulG	Sächsisches Schulgesetz
SBA-VO	Verordnung über sonderpädagogische Bildungsangebote
SchIVO	Schulintegrationsverordnung
SchoG	Saarländisches Schulgesetz
SchulG	Schulgesetz
SchulPflG	Schulpflichtgesetz
SEPI-VO	Verordnung zur Schulentwicklungsplanung
SOFS	Schulordnung Förderschulen
SoFVO	Landesverordnung über sonderpädagogische Förderung

SoPädFV	Verordnung zur Feststellung eines Bedarfs an sonderpädagogischer Unterstützung
SopädVO	Sonderpädagogikverordnung (Berlin)
SopV	Sonderpädagogik-Verordnung (Brandenburg)
SoSchulO	Sonderschulordnung
ThürFSG	Thüringer Förderschulgesetz
ThürGIG	Thüringer Gesetz zur Inklusion und Gleichstellung von Menschen mit
ThürSchulG	Thüringisches Schulgesetz
ThürSoFöV	Thüringer Verordnung zur sonderpädagogischen Förderung
UN BRK	<i>United Nations</i> Behindertenrechtskonvention
ÜPadVO	Ersten Verordnung zur unterstützenden Pädagogik
VOiSB	Verordnung über die Aufgaben und die Organisation der inklusiven Schulbündnisse
VOSB	Verordnung über Unterricht, Erziehung und sonderpädagogische Förderung von Schülerinnen und Schülern mit Beeinträchtigungen oder Behinderungen
VSO-F	Schulordnung für die Volksschulen zur sonderpädagogischen Förderung
VV-SopV	Verwaltungsvorschriften zur Sonderpädagogik-Verordnung (Brandenburg)