

4. Operationalisierung der Gewährleistungen aus Art. 24 UN-Behindertenrechtskonvention in Indikatoren für das deutsche Bildungssystem

Im internationalen Diskurs gibt es eine Vielzahl an Indikatoren, die für die Messung „schulischer Inklusion“ operationalisiert wurden (Übersicht: Loreman et al. 2014). Besonders prominent in der Verwendung ist der *Index of Inclusion* (Booth und Ainscow 2011), der sich mit der Umsetzung schulischer Inklusion auf Ebene der Einzelschule beschäftigt und mittlerweile in vielen Ländern eingesetzt wird. Die verschiedenen Systematiken unterscheiden sich aber nicht nur hinsichtlich ihrer Bezugsebene (politisch-administrative Makroebene, die Einzelschule als Mesoebene und das Klassengeschehen bzw. die Interaktion zwischen Lehrpersonal und Schüler:innen als Mikroebene), sondern schon deshalb, weil der Begriff „Inklusion“ sehr unterschiedlich definiert und operationalisiert wird. In den europäischen Ländern gibt es ebenfalls erste Versuche, eine umfassende und vergleichbare Indikatorenbasis zur Messung schulischer Inklusion zu entwickeln (Kyriazopoulou und Weber 2009). Die meisten verfügbaren Indikatorensysteme berühren zwar zentrale Forderungen des Art. 24 UN-BRK, eine systematische Einbeziehung der rechtlichen Anforderungen findet jedoch nicht statt.

Die von uns im Folgenden entwickelte Indikatorensystematik knüpft, wie wir in Kapitel 3 dargelegt haben, dezidiert an die menschenrechtliche Indikatorenbildung an: Grundlage der Indikatoren sind die Vorgaben der menschenrechtlichen Verpflichtungen der Staaten (vgl. Kapitel 1.4.). Der Vorteil dieses Vorgehens ist, dass eine solche Systematik eine hohe normative Legitimität beansprucht und zudem ermöglicht, auf Grundlage der gesammelten Informationen und Daten, den Stand der (Nicht-)Umsetzung von Konventionsrechten bewerten zu können. Die Indikatoren lassen sich prinzipiell auch in anderen Nationalstaaten für empirische Untersuchungen verwenden, da der Normtext der UN-Behindertenrechtskonvention in allen Vertragsstaaten gilt. Allerdings müsste bei einer Übertragung der Indikatoren die Operationalisierung an den jeweiligen soziokulturellen Kontext angepasst werden. Die Entwicklung von international vergleichbaren Indikatoren vor dem Hintergrund der rechtlichen Anforderungen aus Art. 24 UN-BRK stellt gegenwärtig ein wichtiges Forschungsdesiderat dar.

4. Operationalisierung der Gewährleistungen

4.1. Struktur-, Prozess- und Outcome-Indikatoren der Untersuchung

Auf der Basis des von der UN entwickelten Struktur-Prozess-Outcome Modells konnte unser Untersuchungsdesign Folgendes beschreiben:

- anhand von Strukturindikatoren: die rechtliche bzw. konzeptuelle Implementierung des Art. 24 UN-BRK in den Bundesländern (z.B. gibt es ein ausdrückliches und vorbehaltloses Recht auf schulische Inklusion?);
- anhand von Prozessindikatoren: die Fort- oder Rückschritte der Umsetzung (z.B. Wie viele Förderschulen wurden seit Inkrafttreten der Konvention geschlossen?);
- und anhand eines Outcome-Indikators, der Exklusionsquote: den Stand des Umsetzungsprozesses der Konvention (mehr zu der Problematik der Förder- und Exklusionsquote s.u.).

Dabei ließen sich insgesamt acht Indikatoren für die vier Gewährleistungen identifizieren, die sich in vier (Sammel)indikatoren zusammenfassen lassen:

- Verfügbarkeit inklusiver Bildung (*availability*):
Sammelindikator aus:
 - o Strukturindikator: flächendeckende Inklusion oder Schwerpunktschulen?
 - o Prozessindikator: Anteil der allgemeinen Schulen mit gemeinsamem Unterricht
- Diskriminierungsfreie Zugänglichkeit inklusiver Bildung (*accessibility*):
 - o Strukturindikator: Recht auf inklusive Beschulung ohne Vorbehalte?
- (Sonder-)pädagogische Unterstützung im inklusiven Lernumfeld (*acceptability/adaptability*)
Sammelindikator aus:
 - o Strukturindikator: Sonderpädagogisches Feststellungsverfahren
 - o Strukturindikator: Modus der Mittelverteilung
 - o Prozessindikator: Umfang sonderpädagogischer Ressourcen
- Strukturelle Transformation des Bildungssystems (*adaptability*)
Sammelindikator aus:
 - o Strukturindikator: Umgang mit Sonderstrukturen
 - o Prozessindikator: Entwicklung der Anzahl der Förderschulen

Dazu kommt der Outcome-Indikator der Exklusionsquote. Er ist kein Indikator, der Antwort auf eine einzelne Anforderung der UN-Behindertenrechtskonvention gäbe, sondern dient vielmehr als – relativ grobe – Messlatte, um die Umsetzung der Indikatoren in den Bundesländern einzuordnen. Dynamik und Niveau der Exklusionsquote sind entscheidend sowohl für die Einordnung der Bundesländer in unterschiedliche Ländergruppen in Bezug auf die Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention sowie die Bewertung der Umsetzung. Abbildung 2 zeigt eine Übersicht der abgeleiteten Sammelindikatoren und der zugehörigen Einzelindikatoren.

Abbildung 2 Indikatorensystematik

Rechtliche Grundlage des Art. 24 UN-BRK	Gewährleistung	Inhalt	Beschaffenheit	UN-Systematik	Datengrundlage
Art. 24 Abs. 2 lit. b UN-BRK	Verfügbarkeit inklusiver Bildung	Findet eine „flächendeckende Inklusion“ statt oder wird die Beschulung von Kindern mit sonderpädagogischem Förderbedarf überwiegend durch Schwerpunkt- oder Profilschulen geleistet?	Qualitativer Indikator	Strukturindikator	Öffentlich zugängliche Publikationen der Kultusministerien; Schulgesetze, Verordnungen, Erlasse, Anfrage an die Kultusministerien
		Anteil der allgemeinen Schulen, die mindestens ein Kind mit sonderpädagogischem Förderbedarf unterrichten (GU-Quote)	Quantitativer Indikator	Prozessindikator	Sonderabfrage der KMK (2016/17)
Art. 24 Abs. 1, Abs. 2 lit. a UN-BRK	Diskriminierungsfreie Zugänglichkeit inklusiver Bildung	Besteht ein vorbehaltloses Recht auf schulische Inklusion für Kinder und Jugendliche mit sonderpädagogischem Förderbedarf?	Qualitativer Indikator	Strukturindikator	Schulgesetze, Verordnungen, Erlasse sowie eine Anfrage an die Kultusministerien

4. Operationalisierung der Gewährleistungen

Rechtliche Grundlage des Art. 24 UN-BRK	Gewährleistung	Inhalt	Beschaffenheit	UN-Systematik	Datengrundlage
Art. 24 Abs. 1 lit d bis e UN-BRK	(Sonder-)pädagogische Unterstützung im inklusiven Lernumfeld	Sonderpädagogisches Feststellungsverfahren: Wie wird ein Förderbedarf ermittelt?	Qualitativer Indikator	Strukturindikator (ohne Bewertung)	Öffentlich zugängliche Publikationen der Kultusministerien; Schulgesetze, Verordnungen, Erlasse, Anfrage an die Kultusministerien
		Modus der Mittelverteilung: Wie werden sonderpädagogische Ressourcen für den inklusiven Unterricht verteilt?	Qualitativer Indikator	Strukturindikator (ohne Bewertung)	
		Umfang sonderpädagogischer Ressourcen: Wie viele Lehrerwochenstunden stehen für Kinder mit sonderpädagogischem Förderbedarf im Gemeinsamen Unterricht bereit?	Quantitativer Indikator	Prozessindikator (ohne Bewertung)	Anfrage an die Kultusministerien
Art. 4 Abs. 2 UN-BRK	Strukturelle Transformation des Bildungssystems hin zu Inklusion	Konzepte der Bundesländer zum Umgang mit Sonderstrukturen systematisch zugunsten inklusiver Angebote reduziert? (Strukturtransformation vs. Strukturpersistenz)	Qualitativer Indikator	Strukturindikator	Öffentlich zugängliche Publikationen der Kultusministerien; Schulgesetze, Verordnungen, Erlasse
		Anzahl der Förderschulen in den Bundesländern zw. 2008-2018	Quantitativer Indikator	Prozessindikator	Amtliche Schulstatistik
-	Exklusionsquote	Anteil der Kinder und Jugendlichen mit sonderpädagogischem Förderbedarf an allen schulpflichtigen Kindern, die eine Sonder- bzw. Förderschule besuchen	Quantitativer Indikator	Outcome-Indikator	Amtliche Schulstatistik

Betrachten wir nun die Operationalisierung jener Indikatoren, die wir systematisch in der vorliegenden Untersuchung verwendet haben, im Einzelnen. Wenn es allgemeine Beobachtungen in der Betrachtung oder Bewertung gibt, die allgemein in Deutschland gelten, sind sie der tieferen Betrachtung vorangestellt. Da sich einige Gewährleistungen einer Operationalisierung auf der Makroebene entziehen, ist eine umfassende Bewertung des Implementationsprozesses nicht immer möglich. Die Limitationen unseres Vorgehens werden wir an der entsprechenden Stelle beschreiben.

4.1.1. Verfügbarkeit inklusiver Bildung (Struktur- und Prozessindikator)

Der gleichberechtigte und diskriminierungsfreie Zugang zu einem allgemeinen Schulsystem umfasst zugleich das Recht auf eine möglichst wohnortnahe Beschulung (Art. 24 Abs. 2 lit. b UN-BRK). Die Schulplanung der Städte, Gemeinden und Landkreise haben daher die Aufgabe, ein entsprechendes Angebot in einer für alle Schüler:innen erreichbaren Nähe sicherzustellen (ausf. 1.4.1.).

Der Sammelindikator Verfügbarkeit soll erfassen, ob wohnortnahe inklusive Angebote in den deutschen Bundesländern vorhanden sind: Entwickeln sich perspektivisch alle Schulen zu inklusiven Schulen oder findet eine Bündelung von Kindern mit sonderpädagogischem Förderbedarf an ausgewählten Standorten des regulären Schulsystems statt? Sollten Kinder mit sonderpädagogischem Förderbedarf nur Zugang zu bestimmten Schulen und Schulformen haben, würde dies auf eine Ungleichbehandlung hindeuten, die im Kern gegen die Forderung aus Art. 24 UN-BRK verstößt.

Idealtypisch unterscheiden wir zwei Konzepte, die in der schulischen Realität auch als Mischform existieren können (vgl. Kemper und Goldan 2019, S. 238):

- (1.) Die *flächendeckende Inklusion* sieht vor, dass sich prinzipiell alle allgemeinen Schulen dem Thema „schulische Inklusion“ öffnen und Kinder mit sonderpädagogischer Förderung unterrichten. Daraus ergibt sich, dass Schüler:innen mit Beeinträchtigung zusammen mit den Gleichaltrigen ihres Wohngebietes lernen. Die Konvention strebt zudem einen „transformativen“ Wandel im Schulsystem an. Eine solche Entwicklung kann nur vollzogen werden, wenn sich möglichst viele Schulen an der Umsetzung der schulischen Inklusion beteiligen. Ansonsten droht die Gefahr, weiterhin Parallelstrukturen für Kinder mit Behinderung zu etablieren.

(2.) In einem *Schwerpunkt- bzw. Profilschulsystem* beschränkt sich die Umsetzung der schulischen Inklusion auf ausgewählte Standorte in zentraler Lage. Eine inklusive Schulentwicklung findet daher nur punktuell statt, ein transformativer Wandel des Schulsystems wird somit erschwert. Zudem könnte die wohnortsnahe Verfügbarkeit inklusiver Bildung eingeschränkt sein. Kinder und Jugendliche mit sonderpädagogischem Förderbedarf besuchen in dieser Variante nicht zwangsläufig dieselbe Schule wie die gleichaltrigen Kinder ihrer Nachbarschaft. Schwerpunkt- bzw. Profilschulen haben dagegen den Vorteil, dass diese ressourcentechnisch einfacher bzw. kostengünstiger zu bewirtschaften sind, anstatt jede allgemeine Schule mit zusätzlichen Mitteln zu versorgen und diese für die Bedarfe von Kindern mit Beeinträchtigung auszustatten. Dies betrifft insbesondere die „speziellen Förderbedarfe“²⁶, deren regionale Prävalenz sehr gering ist. Als Begründung für Schwerpunktschulen wird deshalb oft genannt, dass damit eine Einzelintegration bestimmter Förderbedarfe vermieden werden kann. Die Bündelung dieser Kinder in bestimmten Schulen hätte aus Sicht der Bildungsverwaltung neben einem Peer-Group-Effekt auch den Vorteil, sonderpädagogische Fachkompetenz gezielt einzusetzen und Schulgebäude im Sinne dieser Förderschwerpunkte barrierefrei zu gestalten (vgl. Klemm und Preuss-Lausitz 2017, S. 33).

Die Analyse in den deutschen Bundesländern erfolgt auf der Grundlage zweier Indikatoren und in zwei Schritten: der rechtlichen Lage (Strukturindikator) und der Quote des Gemeinsamen Unterrichts (Prozessindikator), die gemeinsam einen Sammelindikator bilden.

In einem ersten Schritt haben wir eine Dokumentenanalyse durchgeführt. Mit Blick auf die Schulgesetze wurde herausgearbeitet, welche Konzepte die Bundesländer im Schulrecht verankert haben. Hierzu wurden alle aktuell gültigen Schulgesetze und Rechtsverordnungen gelesen und dabei die Paragraphen und Absätze extrahiert, die relevante Regelungen dazu enthalten.

In einem zweiten Schritt nutzen wir Daten der amtlichen Schulstatistik, die den Anteil der allgemeinen Schulen wiedergeben, an denen mindes-

26 Unter den „speziellen Förderbedarfen“ werden in Deutschland die Förderschwerpunkte „Hören“, „Sehen“, „körperlich-motorische Entwicklung“ sowie „Geistige Entwicklung“ zusammengefasst. Die „weichen Förderschwerpunkte“ verweisen hingegen auf Lern-, Sprach- und sozial-emotionale Beeinträchtigungen. Zahlenmäßig ist der überwiegende Anteil der als sonderpädagogisch förderbedürftig klassifizierten Kinder den „weichen Förderschwerpunkten“ zuzurechnen.

tens ein Kind oder ein:e Jugendliche:r mit sonderpädagogischem Förderbedarf unterrichtet wird. Kemper und Goldan (2019) bezeichnen diese Kennziffer als GU-Quote. Solche Daten liegen für alle Bundesländer durch eine Sonderauswertung der KMK für das Schuljahr 2016/17 vor (vgl. Autorengruppe Bildungsberichterstattung 2018). Ein hoher Anteil an Schulen, die bereits ein Kind mit sonderpädagogischem Förderbedarf unterrichten, kann als ein Indiz für ein flächendeckend verfügbares inklusives Bildungssystem gewertet werden. Eine geringe GU-Quote weist im Umkehrschluss entweder auf eine Bündelung von Schüler:innen mit sonderpädagogischer Förderung in bestimmten Standorten (geringe Verbreitung, hohe Konzentration) oder auf ein frühes Entwicklungsstadium der schulischen Inklusion hin, in welchem sich bislang nur wenige Schulen an der Umsetzung beteiligen. Mit diesen Daten kann ansatzweise geprüft werden, inwiefern die Bundesländer die in ihren Schulgesetzen verankerten Ansprüche auch tatsächlich umsetzen, gleichwohl durch die unterschiedliche Erfassung der Kinder und Jugendlichen mit sonderpädagogischer Förderung in den Bundesländern eine Verzerrung der Daten anzunehmen ist (vgl. Malecki 2013). Darüber hinaus ist die GU-Quote sensibel für schulstrukturelle Unterschiede zwischen den Bundesländern. So ist davon auszugehen, dass zweigliedrige Sekundarschulsysteme, in denen Haupt- und Realschulen zusammengefasst sind, eine höhere GU-Quote ausweisen als dreigliedrige Schulsysteme.

Aus beiden Indikatoren gemeinsam ergibt sich der Sammelindikator der Verfügbarkeit inklusiver Bildung. Diese Operationalisierung kann natürlich nicht zeigen, ob auch im betreffenden Einzelfall tatsächlich ein „wohnortnahes inklusives Angebot“ verfügbar ist. Jedoch bietet der Zugang über das Schulrecht die Möglichkeit, Bundesländer zu identifizieren, die qua Gesetz eine wohnortnahe Beschulung ausgeschlossen haben. Zudem können durch die GU-Quote Länder identifiziert werden, die zwar per Gesetz alle Schulen zu „inkluisiven Schulen“ deklarieren, in denen sich aber nur ein geringer Anteil der Regelschulen an der Umsetzung beteiligt.

Zur Bewertung des Sammelindikators haben wir neben der schulrechtlichen Verankerung der Konventionsrechte auch einen *cut-off* Wert der GU-Quote festgelegt: Mindestens 60 % der allgemeinen Schulen müssen bereits ein Kind mit sonderpädagogischem Förderbedarf unterrichten, damit von einem „möglichst wohnortnahen“ inklusiven Schulsystem gesprochen werden kann. Die Festlegung dieses Wertes auf 60 % ist diskutabel. Allerdings sind mehr als 50 % der allgemeinen Schulen Grundschulen (Statistisches Bundesamt 2017, Tab. 2.1), weshalb in einem „wohnortnahen inklusiven Schulsystem“ eine GU-Quote von mehr als 60 % plausibel

4. Operationalisierung der Gewährleistungen

ist. Da die öffentlich und kostenlos zugänglichen Daten der GU-Quote nicht nach Schulform differenzierbar sind, kann in der vorliegenden Studie z.B. nicht geprüft werden, ob etwa im Grundschulbereich eine möglichst wohnortnahe Beschulung angestrebt wird, jedoch im Sekundarbereich nur wenige und regional bedeutsame Schulen bislang Kinder mit Förderbedarf unterrichten. Diese Limitation werden wir im Rahmen der Ergebnisdarstellung in Kapitel 5.1.3. vertieft diskutieren.

Aus der Kombination der Indikatoren ergibt die Wertung des Sammelindikators, wie in Abbildung 3 dargestellt.

Abbildung 3 Verfügbarkeit inklusiver Bildung

Ausprägung	Beschreibung	Wohnortnähe	Bewertung
Flächendeckende Inklusion	Die inklusive Schulentwicklung ist Aufgabe aller Schulen. Die Gesetzgebung der Vertragsstaaten sieht vor, dass sich grundsätzlich alle Schulen an der Umsetzung der UN-BRK beteiligen und Kinder mit sonderpädagogischem Förderbedarf unterrichten.	Ja	Die Umsetzung entspricht auf struktureller Ebene der Forderung aus Art. 24 Abs. 1, Abs. 2 lit. b UN-BRK.
Flächendeckende Inklusion und Schwerpunkt- bzw. Profilschulen	Diese Variante stellt eine Mischform dar: Zwar ist inklusive Bildung Aufgabe aller Schulen, jedoch werden zusätzlich Schwerpunkt- oder Profilschulen eingerichtet.	Nicht automatisch gegeben	Die Umsetzung entspricht auf struktureller Ebene der Forderung aus Art. 24 Abs. 1, Abs. 2 lit. b UN-BRK. Im konkreten Einzelfall muss allerdings geprüft werden, ob der Besuch einer Schwerpunkt- oder Profilschule der Forderung einer „möglichst wohnortnahen Bildung“ entspricht.
Schwerpunkt- bzw. Profilschulsystem	Die Umsetzung der schulischen Inklusion wird auf bestimmte Standorte des regulären Schulsystems beschränkt. Dies kann entweder alle Förderschwerpunkte betreffen oder nur bestimmte Förderschwerpunkte. Sollte die Beschulung von Kindern mit Behinderung nur an wenigen Schulstandorten stattfinden, kann eine systematische Separation im Regelschulsystem vermutet werden.	Nicht automatisch gegeben	Sofern die Umsetzung der Inklusion nur in bestimmten Schulen rechtlich möglich ist und der Gemeinsame Unterricht nur auf wenige Schulen beschränkt wird, entspricht dies nicht der Forderung des Art. 24 Abs. 1, Abs. 2 lit. b UN-BRK.

4.1.2. Diskriminierungsfreie Zugänglichkeit inklusiver Bildung (Strukturindikator)

Der normative Kern des Art. 24 UN-BRK besteht in einem gleichberechtigten und diskriminierungsfreien Zugang zur allgemeinen Schule (ausf. 1.4.2.). Menschen mit Behinderung dürfen nicht aufgrund ihrer Behinderung „vom allgemeinen Bildungssystem ausgeschlossen werden“ (Art. 24 Abs. 2 lit. a UN-BRK). Der Indikator „Zugangsverfahren“ soll erfassen, ob das Verfahren in den Vertragsstaaten rechtlich am Ziel einer möglichst inklusiven Beschulung an der allgemeinen Schule ausgerichtet ist. Konkret stellen sich diesbezüglich folgende Fragen:

- (1.) Ist das Verfahren rechtlich und tatsächlich am Ziel einer möglichst inklusiven Beschulung an der allgemeinen (Regel-)Schule ausgerichtet? Werden insb. alle Alternativen in Betracht gezogen, um eine weitgehend inklusive Beschulung zu ermöglichen?
- (2.) Gibt es ein elterliches Wahlrecht bzgl. der Beschulungsform und, wenn ja, (wie) wird in der Praxis der Vorrang inklusiver Schulbildung gewährleistet?
- (3.) (Wie) Werden Kinder, Eltern, Pädagog:innen und weitere Unterstützungspersonen ausreichend in das Verfahren einbezogen? (Wie) Werden die Verfahrensrechte der Beteiligten effektiv gewährleistet?

Die Analyse basiert maßgeblich auf rechtlichen Dokumenten (Schulgesetze, relevante Verordnungen und Erlasse) und ist damit auf der Strukturebene angesiedelt. Zusätzlich haben wir eine Anfrage an die oberen Schulbehörden der Länder gestellt, deren Antworten ebenfalls in die Ergebnisdarstellung einbezogen werden. Ziel ist eine möglichst detaillierte Beschreibung der Verfahrenswege, die Kinder und Jugendliche mit sonderpädagogischem Förderbedarf entweder an eine Förderschule oder allgemeine Schule führen. Im Rahmen der Untersuchung war es uns jedoch nicht möglich zu untersuchen, ob Kinder, Eltern und Pädagog:innen in das Verfahren ausreichend einbezogen werden. Diese Gewährleistung lässt sich am besten auf der Mikroebene untersuchen, beispielsweise durch Befragungen der Schulämter/Schulen/Eltern, die für diesen Prozess verantwortlich bzw. beteiligt sind. Die Analyse konzentriert sich daher vor allem auf die rechtliche Ausgestaltung des Zugangsverfahrens. Wie das Verfahren tatsächlich in der Praxis abläuft, kann auf Grundlage des verwendeten Forschungsdesigns nicht beantwortet werden.

In einem ersten Analyseschritt wurden alle aktuell gültigen Schulgesetze und Rechtsverordnungen gelesen und dabei die Paragraphen und Absätze

4. Operationalisierung der Gewährleistungen

extrahiert, die relevante Regelungen zur Lernortentscheidung von Kindern und Jugendlichen mit sonderpädagogischer Förderung enthalten.

In einem zweiten Schritt wurden die so gesammelten Regelungen aufbereitet und an geeigneter Stelle durch die Antworten der Schulbehörden ergänzt. Die Einzelgewährleistung, ob das Verfahren rechtlich am Ziel einer möglichst inklusiven Beschulung an der allgemeinen (Regel-)Schule ausgerichtet ist, haben wir anhand folgender Indikatoren operationalisiert:

- (1.) Besteht ein Recht auf inklusiven Unterricht oder ein Vorrang der gemeinsamen Beschulung?
- (2.) Wird das Recht auf inklusiven Unterricht oder der Vorrang der gemeinsamen Beschulung unter Ressourcen- bzw. Organisationsvorbehalt gestellt?
- (3.) Gibt es sonstige gesetzliche Barrieren (z.B. die Erfüllung des Kindeswohles), die gegen eine inklusive Beschulung angeführt werden können?

Die Vertragsstaaten sind nach Art. 24 UN-BRK verpflichtet, für Kinder mit Behinderungen (oder sonderpädagogischem Förderbedarf) einen individuellen Rechtsanspruch auf inklusiven Unterricht in einer allgemeinen Schule zu schaffen. Ein Ressourcen- und Organisationsvorbehalt sowie eine gesetzliche Schranke auf Grundlage des Kindeswohls sind gemessen am völkerrechtlichen Maßstab der UN-Behindertenrechtskonvention unzulässig. Art. 24 Abs. 2 UN-BRK verlangt, die notwendigen Ressourcen an den allgemeinen Schulen zur Verfügung zu stellen. Selbst wenn man den allgemeinen Ressourcenvorbehalt des Art. 4 Abs. 2 auf Art. 24 UN-BRK für anwendbar hält, sind die Vertragsstaaten verpflichtet, alle „verfügbaren Mittel“ aufzuwenden. Diese umfassen bereits vorhandene Ressourcen an Sonder- und Förderschulen, die an die allgemeine Schule umzuleiten sind (UN CRPD Committee 2016, paras. 11, 40, 69 f.; UN CRPD Committee 2018, paras. 51 ff.; ausf. dazu oben unter 1.4.5.-8.). Auch das „Kindeswohl“ scheidet als gesetzliche Schranke des Rechts auf Bildung nach Art. 24 UN-BRK in Verbindung mit Art. 13 IPwskR aus. Das Kindeswohl findet gerade in Art. 24 UN-BRK seinen Ausdruck: Der Grundsatz zum „Wohl des Kindes“ verbindet sich nach der UN-Behindertenrechtskonvention mit der Erwartung, dass dieses in einem inklusiven Schulsystem am besten gewährleistet werden kann (vgl. Riedel 2010, S. 24; DIMR 2013, S. 18). Insofern entsprechen Schulgesetze, die das Recht auf schulische Inklusion durch Vorbehalte einschränken, nicht den Anforderungen der Konvention. Dies trifft vor allem dann zu, wenn die gesetzliche Schranke unter Umständen zu einer Zwangszuweisung an eine Förderschule führen kann.

Ob es ein elterliches Wahlrecht für oder gegen eine inklusive Beschulung gibt, haben wir ebenfalls auf Ebene der Schulgesetze untersucht. Über ein Elternwahlrecht im Zuge der UN-Behindertenrechtskonvention wurde lange und intensiv diskutiert. Letztendlich wurde auf ein solches Wahlrecht verzichtet (ausf. 1.4.2.). Daraus folgt, dass ein Elternwahlrecht nur übergangsweise vertretbar sein kann und keinesfalls zur Legitimation der Förderschule herangezogen werden darf.

Folgt man unserer Operationalisierung des Indikators „Diskriminierungsfreie Zugänglichkeit inklusiver Bildung“, beschreiben wir auf Grundlage des Schulrechts die jeweiligen Verfahrenswege in den Bundesländern. Theoretisch könnte man deshalb, wie im Indikator „Verfügbarkeit“ mit der GU-Quote, an dieser Stelle die „Inklusionsquote“ als Prozessindikator anführen: Die Zahl der Kinder und Jugendlichen mit sonderpädagogischem Förderbedarf, die bereits in der Regelschule lernen, könnte ein Indiz dafür sein, ob die Rechte von Menschen mit Behinderung in den Bundesländern gewährleistet werden. Die Daten, die zur Berechnung der Inklusionsquote von den Bundesländern bereitgestellt werden, sind jedoch aus verschiedenen Gründen wenig aussagekräftig und eignen sich aus unserer Sicht nicht für einen Bundesländervergleich (ausf. 4.2.). Eine Verwendung der „Inklusionsquote“ als Prozessindikator wurde daher ausgeschlossen.

In der Summe lässt sich aus der Zusammenschau der Elemente der Indikator „Diskriminierungsfreie Zugänglichkeit inklusiver Bildung“ wie in Abbildung 4 abgebildet bewerten.

Abbildung 4 Skalierung und Kodierung des Indikators „Diskriminierungsfreie Zugänglichkeit inklusiver Bildung“

Ausprägung/ Indexwert	Beschreibung	Bewertung
Vorbehaltloser Rechtsanspruch (1)	Das Schulgesetz statuiert einen (vorbehaltlosen) Rechtsanspruch auf schulische Inklusion.	Entspricht vollumfänglich der Anforderung aus Art. 24 Abs. 2 lit. a UN-BRK.
Eingeschränkter Rechtsanspruch (0,5)	Das Schulgesetz sieht zwar einen Rechtsanspruch vor, schränkt diesen aber durch einen Vorbehalt ein (z.B. Ressourcenvorbehalt/Kindeswohl).	Das Gesetz entspricht nur mit Einschränkung der Anforderung aus Art. 24 Abs. 2 lit. a UN-BRK.
Kein Vorrang des Gemeinsamen Unterrichts (0)	Es besteht kein Vorrang der schulischen Inklusion. Die Förderschule sowie die Beschulung im regulären Schulsystem sind „gleichberechtigte“ Wahlalternativen. Ggf. statuiert das Schulrecht auch in dieser Variante weitreichende Vorbehalte.	Das Gesetz entspricht nicht der Anforderung aus Art. 24 Abs. 2 lit. a UN-BRK.

4. Operationalisierung der Gewährleistungen

4.1.3. (Sonder-)pädagogische Unterstützung im inklusiven Lernumfeld (Sammelindikator aus zwei Struktur- und einem Prozessindikator)

Nach Art. 24 Abs. 1 lit. d und e UN-BRK haben Menschen mit Behinderung das Recht darauf, dass ihnen „innerhalb des allgemeinen Bildungssystems die notwendige Unterstützung“ zuteilwird. Die Umsetzung von Konventionsrechten darf nicht als Begründung für rechtliche oder tatsächliche Verschlechterungen angeführt werden. Dieser Grundsatz ist auch in Art. 4 Abs. 4 Satz 2 UN-BRK (Verschlechterungsverbot) verankert. Daraus folgt, dass ein mindestens dem bisherigen Niveau der Förderschule entsprechendes Angebot an (sonder-)pädagogischer Unterstützung und Förderung an den Regelschulen sichergestellt werden muss (ausf. oben unter 1.4.5.).

Die Verwirklichung des Förderanspruchs aus Art. 24 Abs. 2 lit. d, e UN-BRK setzt voraus, dass die individuellen Bedarfe des Kindes möglichst genau ermittelt werden. Hierfür muss ein Verfahren gewährleistet sein, das einerseits eine verlässliche und dem Einzelfall angemessene Ermittlung der Bedarfe sicherstellt, andererseits aber nicht zu Diskriminierungen und Stigmatisierungen der betroffenen Schüler:innen führt.

In Anlehnung an Katzenbach und Schnell (2013, S. 29) setzt sich der Sammelindikator „Sonderpädagogische Unterstützung im inklusiven Lernumfeld“ aus drei Indikatoren zusammen, die auf organisatorischer Ebene zur Realisierung eines inklusiven Bildungsangebotes zu beachten sind:

- das Sonderpädagogische Feststellungsverfahren
- die Mittelverteilung: die Zuweisung sonderpädagogischer Ressourcen für inklusiven Unterricht und
- der Umfang sonderpädagogischer Ressourcen.

Dahinter verbirgt sich jeweils Folgendes:

(1.) In Deutschland ist, tendenziell einem engen Inklusionsverständnis folgend, dann von „inklusive Beschulung“ oder deren Möglichkeit die Rede, wenn ein Kind besondere Bedarfe hat. Entsprechend setzen inklusive Beschulung in der Regelschule und ihr Gegenteil, Besuch einer Förderschule, in der Regel ein „sonderpädagogisches Feststellungsgutachten“ voraus. Im Rahmen dieses Verfahren soll der vorherrschende Förderschwerpunkt des Kindes ermittelt und die Förderortentscheidung vorbereitet werden. In Deutschland gelten auch Schüler:innen, denen nach den schulrechtlichen Feststellungsverfahren in den Bundesländern in den Förderschwerpunkten „Lernen“ oder „sozial-emotionale Entwicklung“ eine langfristige Beeinträchtigung attestiert bzw. zugeschrieben (vgl. Pfahl 2011)

wird, als behindert und fallen damit in den Anwendungsbereich der UN-Behindertenrechtskonvention (vgl. Riedel 2010, S. 6).

Das sonderpädagogische Feststellungsverfahren wird bereits seit längerer Zeit wegen seiner unscharfen Kriterien kritisiert, die einen Ermessungsspielraum für das System „Schule“ dafür bieten, die Diagnostik an Systeminteressen auszurichten (vgl. Orthmann-Bless 2007). Die steigenden Zahlen von Kindern und Jugendlichen mit sonderpädagogischer Förderung könnten ein Indiz dafür sein, dass sich einerseits die allgemeine Schule durch die Einleitung des Verfahrens zusätzliche Ressourcen sichern möchte. Andererseits verfolgen die Förderschulen ein Selbsterhaltungsmotiv und sind an der Diagnostizierung immer größerer Schüleranteile interessiert (vgl. Pfahl et al. 2017). Im Zuge der Inklusionsdebatte ist zudem eine Kontroverse darüber entstanden, ob Kategorisierungen entlang sonderpädagogischer Förderbedarfe überhaupt mit einem inklusiven Schulsystem vereinbar sind (siehe z.B. Piezunka 2020). Diskutiert wird daher der Verzicht auf ein amtliches Feststellungsverfahren zugunsten einer prozessorientierten Förderplanung.

Unter den gegebenen Voraussetzungen eines Feststellungsverfahrens – dem Ist-Stand – möchten wir daher im Rahmen einer Übersicht zu den gegenwärtigen Regelungen des sonderpädagogischen Feststellungsverfahrens die unterschiedlichen Verfahrenswege in den Bundesländern im Rahmen von fünf zentralen Fragen herausarbeiten:

- Welche Akteure sind für die Diagnostik zuständig?
- Wie sind diese institutionell in ein inklusives Schulsystem eingebettet?
- Wer trifft die abschließende Entscheidung, ob ein Förderbedarf vorliegt?
- Wird auf ein förmliches Feststellungsverfahren mit Gutachten verzichtet?
- Wird im Rahmen des Verfahrens eine Lernortempfehlung ausgesprochen?

Die Analyse basiert auf den Schulgesetzen und -verordnungen der Länder, die hinsichtlich relevanter Regeln das Feststellungsverfahren betreffend untersucht und entlang der genannten Aspekte verglichen wurden. Falls verfügbar, wurden weitere Dokumente (z.B. Handreichungen) herangezogen.

(2.) Eng verknüpft mit dem „sonderpädagogischen Feststellungsverfahren“ ist die Zuweisung sonderpädagogischer Ressourcen für inklusiven Unterricht zur Förderung von Kindern und Jugendlichen mit Förderbedarf. Im Anschluss an den Bildungsökonom Meijer (1999) werden international drei Personalisierungsmodelle beobachtet, die jeweils unter-

4. Operationalisierung der Gewährleistungen

schiedliche Auswirkungen auf die Angebotsstruktur sonderpädagogischer Förderung haben:

- Input-Steuerung,
- Through-Put Modell,
- Output-Steuerung

Die Input-Steuerung oder schülerbezogene Steuerung sieht eine enge Verknüpfung aus *labeling* und *funding* vor: Zusätzliche Ressourcen werden auf Basis diagnostizierter Bedarfe verteilt, also in der Regel auf der Grundlage sonderpädagogischer Gutachten (Moser und Dietze 2015). Dieses Modell war lange in Deutschland vorherrschend; traditionell wurden diese zusätzlichen Ressourcen in der Förderschule bereitgestellt. Hier gilt: Je mehr Schüler:innen mit festgestelltem sonderpädagogischem Förderbedarf an der Schule unterrichtet werden, desto mehr Lehrkräfte werden hierfür bereitgestellt (Meijer 1999, S. 184). Ein Vorteil der Verknüpfung von Diagnose und Zuweisung ist die „relative Bedarfsgerechtigkeit“, die im Zweifelsfall auch einklagbar ist.

Die Input-Steuerung steht allerdings in Verdacht, einen immer größeren Bedarf an sonderpädagogischer Förderung zu generieren. Weil Schulen für jede:n betroffene:n Schüler:in mit zusätzlichem pädagogischem Personal prämiert werden, steigt der Anreiz, immer mehr Kinder und Jugendliche zu diagnostizieren. Nach Katzenbach (2015) ist die „objektive“ Feststellung dieser Bedarfe problematisch, da einheitliche Bemessungskriterien fehlen. Die unterschiedlichen Prävalenzquoten der Förderschwerpunkte in den deutschen Bundesländern sind hierfür ein drastisches Beispiel. Die Unterschiede zwischen, aber auch innerhalb der Bundesländer, verweisen auf die hohe Subjektivität der Kategorisierungen durch die verantwortlichen Diagnostiker:innen und auf fehlende Standards (Kottmann 2006; Preuß-Lausitz 2016). Zudem ist fragwürdig, ob die diagnostische Feststellungspraxis des Zuweisungsmodells mit dem Inklusionsgedanken vereinbar ist, da die „Etikettierung“ zur Ver-Besonderung von Schüler:innen beitragen kann und damit potentiell diskriminierend wirkt. Der Anstieg der Förderquote seit Inkrafttreten der UN-Behindertenrechtskonvention ist ein deutliches Indiz für die Schwierigkeiten dieser Zuweisung in einem inklusiven System (Katzenbach 2015, S. 202 f.). In der Forschungsliteratur (z.B. Banks et al. 2015) wird daher diskutiert, ob die schülerbezogene Zuweisung überhaupt an das Paradigma der Inklusion anschlussfähig ist.

Das Throughput-Modell (oder die systemische Ressourcenzuweisung), das sich im internationalen Vergleich durchgesetzt hat, stellt personelle Ressourcen in Form eines sonderpädagogischen Budgets bereit. Das hierfür vorgesehene Kontingent orientiert sich an der Gesamtschülerzahl, der

bisherigen Prävalenzrate sonderpädagogischer Förderung und weiteren Bevölkerungsindikatoren. Die Ressourcenallokation im Throughput-Modell ist prinzipiell unabhängig von einem festgestellten sonderpädagogischen Förderbedarf konzipiert und steht allen Schüler:innen im Klassenverband zu. Die Vorteile einer solchen systemischen Zuweisung sind zum einen die hohe Flexibilität der Mittelverwendung und zum anderen auch die Vermeidung kostenintensiver Feststellungsprozesse (Katzenberg 2015, S. 202 f.). Hier liegt aber gleichzeitig auch die Schwierigkeit: Wird auf ein förmliches Diagnoseverfahren verzichtet, muss sichergestellt sein, dass Menschen mit Behinderung dennoch eine effektive und angemessene Förderung erhalten. In der systemischen Ressourcenzuweisung kommt daher der Beweispflicht zur sachgerechten Mittelverwendung eine hohe Bedeutung zu (Preuß-Lausitz 2016, S. 208). Das wohl stärkste Argument gegen das Throughput-Modell besteht darin, dass die systemische Zuweisung, auch wenn sie durch Sozialindizes ergänzt wird, oftmals nicht ausreicht, um hohe Unterstützungsbedarfe zu befriedigen. Insbesondere kleineren Schulen, mit einer hohen Anzahl an Kindern und Jugendlichen mit sonderpädagogischem Förderbedarf, droht daher die Unterversorgung. Eine vollständige Umstellung der personellen Zuweisung auf ein Throughput-Modell birgt daher neue Exklusionsrisiken (Katzenbach 2015, S. 205).

Die Output-Steuerung verbindet die Zuweisung von Ressourcen an vorher festgelegte Zielgrößen (z.B. erreichte Schulabschlüsse oder Dropout-Quoten). Je besser die Ergebnisse der einzelnen Schule, desto mehr Ressourcen werden für diese bereitgestellt. Bei Verfehlung der Zielgrößen drohen den Schulen hingegen Sanktionen. Die Output-Steuerung steht daher in der Kritik, die schulische Aufmerksamkeit übermäßig stark auf die Zielindikatoren zu konzentrieren (Katzenberg 2015, S. 203). Zudem verschärft sich die soziale Ungleichheit zwischen Schulstandorten, wenn „gute Schulen“ belohnt und „schlechte Schulen“ abgestraft werden. Ein einfaches Output-Modell ist zudem relativ blind gegenüber Ausgangsdifferenzen der Schüler:innen im Hinblick auf Fähigkeiten, Ressourcen, soziale Herkunft, sonderpädagogische Förderquote usw. Eine Schule mit schlechteren Ergebnissen, im Hinblick auf Kompetenzen oder Abschlüsse, kann viel mehr geleistet haben als eine Schule mit besseren Ergebnissen, wenn die erste Schule eine viel ungünstigere Ausgangslage hatte. Gerade in Deutschland sind derartige Ausgangsdifferenzen zwischen Schulen nur sehr rudimentär abzubilden. Dies ist in vielen anderen Ländern nicht der Fall (vgl. Hanschmann 2017, S. 40 ff.). Generell spielt die Output-Steuerung im Bereich der inklusiven Bildung in den deutschen Bundesländern keine Rolle.

4. Operationalisierung der Gewährleistungen

Die Analyse der Steuerungsmodelle als Indikator für die Zuweisung sonderpädagogischer Ressourcen in inklusiver Schule orientiert sich an einem vierstufigen Raster der Zuweisungsmodelle (vgl. Abbildung 5). Den Referenzrahmen bilden dabei die Steuerungsmodelle nach Meijer (1999) vor dem Hintergrund eines inklusiven Schulsystems und der UN-Behindertenrechtskonvention.

- Welches Zuweisungsmodell wird genutzt?
- Welche Kodierung wird für die Zuweisung verwendet?
- Welche Richtwerte (wenn überhaupt) sind für welche Förderschwerpunkte hinterlegt?
- Inwieweit wird die soziale Lage bei der Zuweisung berücksichtigt?

Abbildung 5 Analyseraster Zuweisungsmodelle

Zuweisungsmodell	Kodierung	Richtwerte	Soziale Lage
Schülerbezogene Zuweisung (Input-Steuerung)	Je Schüler:in mit sonderpädagogischem Förderbedarf werden der allgemeinen Schule zusätzliche personelle Ressourcen zugewiesen.	Das Schulrecht sieht eindeutige Richtwerte für die Zuweisung je Förderschwerpunkt vor.	Die Zuweisung berücksichtigt die soziale Lage der Standorte.
Systemische Zuweisung (Through-put-Steuerung)	Die Zuweisung zusätzlicher Mittel orientiert sich an Prävalenzquoten und nicht an tatsächlichen Bedarfen.		

(3.) Der Umfang der sonderpädagogischen Ressourcen: Aus Sicht der UN-Behindertenrechtskonvention müssen in der allgemeinen Schule mindestens die bereits jetzt zur Beschulung von Kindern und Jugendlichen mit sonderpädagogischem Förderbedarf vorhandenen Ressourcen in Sondereinrichtung gewährleistet werden. Wenn etwa für Kinder mit Sehbehinderungen an Förderschulen umgerechnet jeweils acht Lehrerstunden zur Verfügung stehen, so läge ein Verstoß gegen Art. 24 Abs. 1 lit. d und e UN-BRK in Verbindung mit dem Verschlechterungsverbot vor, wenn die entsprechende Stundenzahl für die Unterstützung an Regelschulen tatsächlich signifikant geringer ausfallen würde (vgl. Wrase 2017, S. 59 ff.).

Bisher liegen nur wenige Informationen über die für die Förderschule aufgewendeten Ressourcen seitens der Bundesländer vor. Erste Anhaltspunkte könnten die durch die KMK-Statistik ausgewiesene Schüler-Lehrkraft-Relation und die sich daraus ergebenden Unterrichtsstunden je Schüler:in an deutschen Förderschulen sein (vgl. Moser und Dietze 2015, Pluhar 2015). In einem ersten Schritt werden diese Unterrichtsbedingun-

gen mit den in der allgemeinen Schule vorherrschenden Bedingungen abgeglichen. Ein direkter Vergleich zwischen den für die Inklusion und den an der Förderschule eingesetzten Mitteln ist mit den KMK-Daten allerdings nicht möglich, da Sonderschullehrerstunden für Schüler:innen an der allgemeinen Schule nicht gesondert ausgewiesen werden. Vielmehr werden die Lehrkräfte mit ihrem Deputat in jenen Schularten statistisch erfasst, an denen sie anteilmäßig die meisten Stunden erteilen (Pluhar 2015, S. 216). Aus diesem Grund haben wir eine gesonderte Anfrage an die Kultusministerien versendet und eine Darstellung der personellen Zuweisung für inklusive Bildungsangebote im Schuljahr 2017/18 erfragt. Auch wenn die meisten Bundesländer hierzu Daten in unterschiedlichem Umfang geliefert haben, zeigen wir nur exemplarisch Zahlen aus den Bundesländern Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen. Diese Daten können nach Schulform oder Förderschwerpunkt differenziert werden und erlauben damit Rückschlüsse auf die Versorgung der allgemeinen Schulen.

Der Sammelindikator „sonderpädagogische Förderung im inklusiven Lernumfeld“ erfasst mit dem sonderpädagogischen Feststellungsverfahren sowie der Ressourcenzuweisung und dem Umfang der Ressourcen zentrale Aspekte der Implementierung eines inklusiven Schulsystems.

Da aber die UN-Behindertenrechtskonvention keine Aussage dazu macht, wie (sonderpädagogische) Ressourcen für die inklusive Beschulung im Schulsystem verteilt werden und sich etwa nicht festlegt, ob eine Bereitstellung dieser Ressourcen im Rahmen einer „schülerbezogenen“ oder „systemischen Zuweisung“ geschehen sollte, ebenso wie auch in Bezug auf das Feststellungsverfahren Interpretationsspielräume vorliegen, verzichten wir auf eine abschließende Bewertung der Einzel- und des Sammelindikators. In Deutschland gibt es gegenwärtig keine vergleichbare und valide Datenbasis, die den Umfang der (sonderpädagogischen) Ressourcen für inklusive Bildungsangebote bemisst, weshalb auch dieser Aspekt nicht umfassend geprüft werden kann (s.o.).

Da die Beschreibung der Feststellungspraxis sowie Ressourcenzuweisung und ihr Umfang dennoch wichtige Hinweise für die weitere Forschung und Forschungsdesiderate enthalten, haben wir die Analyse in das Instrumentarium aufgenommen.

4. Operationalisierung der Gewährleistungen

4.1.4. Strukturelle Transformation des Bildungssystems hin zu Inklusion (Struktur- und Prozessindikator)

Die Verwirklichung des Rechts auf schulische Inklusion erfordert systematische Veränderungen im Schulwesen zur unverzüglichen progressiven Transformation von einem Sonder- zu einem inklusiven Schulsystem (ausf. oben unter 1.4.8.).

Mit dem Indikator „Strukturtransformation“ möchten wir daher erfassen, ob die Bundesländer Umsetzungsmaßnahmen etabliert haben, die zu einer systematischen Überwindung von Sonderstrukturen zugunsten inklusiver Bildungsangebote beitragen. Als zentrales Kriterium gilt uns, dass perspektivisch die Förderschulen als eigenständige Lernorte aufgelöst werden. Um das zu erfassen, betrachten wir dieses Kriterium von zwei Seiten. Wie der Indikator „Verfügbarkeit inklusiver Bildung“ ist auch „Strukturtransformation“ ein Sammelindikator, bestehend einerseits aus dem Strukturindikator „Umgang mit Sonderformen“ und dem Prozessindikator „Quantitative Entwicklung der Anzahl der Förderschulen“.

Um die unterschiedlichen Konzepte analytisch besser fassen zu können, unterscheiden wir idealtypisch einerseits zwischen einem „strukturpersistenter Ansatz“, bei dem prinzipiell das differenzierte Sonderschulsystem nicht zur Disposition gestellt wird und einem „strukturtransformativen Ansatz“, bei dem Förderschulen systematisch als Lernort aufgelöst werden (vgl. Abbildung 6).

Abbildung 6 Entwicklungsperspektive des Förderschulsystems

Kategorie	Beschreibung	Bewertung
Strukturtransformativer Ansatz	Die Förderschulen werden systematisch zugunsten inklusiver Bildungsangebote transformiert. Der segregierte Lernort an einer Förderschule wird perspektivisch aufgelöst und die so freiwerdenden Ressourcen in das Regelschulsystem verlagert. Dies kann beispielsweise durch eine Umwandlung der Förderschulen in Förderzentren als „Schulen ohne Schüler:innen“ gelingen oder indem Förderschulen geschlossen werden.	Eine schrittweise Transformation der Förderschule zugunsten inklusiver Angebote entspricht der Forderung des Art. 24 UN-BRK.
Strukturpersistenter Ansatz	Eine systematische Transformation der Förderschulen ist nicht Bestandteil der Implementation schulischer Inklusion. Ggf. wird der Aufgaben- und Kompetenzbereich der Förderschulen zwar erweitert, am eigenständigen Lernort wird indes auch zukünftig festgehalten.	Ohne eindeutige Entwicklungsperspektive der Förderschulen, die zu einer schrittweisen Auflösung des eigenständigen Lernorts führt, werden die Forderungen des Art. 24 UN-BRK nicht erfüllt.

Die Analyse beruht neben den Schulgesetzen maßgeblich auf den „Inklusionskonzepten“ der Bundesländer. Die Dokumente werden dahingehend verglichen, welche Länder transformative Maßnahmen eingeleitet haben, die zu einer Auflösung der Förderschulen als eigenständige Lernorte zugunsten inklusiver Angebote führen. Der institutionelle Umbau der Förderschule kann beispielsweise durch eine Transformation in Förder- und Kompetenzzentren gelingen, die ausschließlich ihre sonderpädagogische Expertise für den Gemeinsamen Unterricht bereitstellen.

Demgegenüber stehen Maßnahmen, die den Bestand der Förderschulen sichern – selbst wenn aufgrund demographischer Veränderungen und einem Ausbau der inklusiven Schule die Schülerzahlen an den Förderschulen sinken (z.B. in dem die Mindestgrößen der Förderschulen kontinuierlich nach unten korrigiert werden). Der „strukturpersistente Ansatz“ schließt nicht aus, dass mit einem institutionellen Umbau der Förderschulen begonnen wurde, indem beispielsweise die Förderschule im Rahmen „Sonderpädagogischer Dienste“ den inklusiven Unterricht unterstützt. Solange jedoch der Lernort an einer ausschließlich Schüler:innen mit Förderbedarf unterrichtenden Förderschule nicht grundsätzlich zur Disposition steht, sind die Vorgaben des Art. 24 UN-BRK nicht erfüllt. Wir erfassen daher möglichst detailliert, welche Veränderungsprozesse in den Ländern angestoßen wurden und ob diese als „transformativ“ im Sinne der UN-Behindertenrechtskonvention zu bewerten sind.

Dieser qualitative Strukturindikator wird mit einem quantitativen Prozessindikator verbunden: Die Entwicklung der Zahl der Förderschulen, basierend auf den Daten der Amtlichen Schulstatistik seit dem Jahr 2008, spiegelt wider, wie weit der Rückbau der gesonderten Förderstrukturen in den einzelnen Ländern bereits fortgeschritten ist.

Gemeinsam bilden diese beiden Indikatoren die Bewertungsgrundlage für den Sammelindikator „Strukturtransformation“.

4.2. Exklusionsquote (Outcome-Indikator)

Quer zu den anderen vier (Sammel-)Indikatoren, die direkt Antwort zumindest auf einzelne Gewährleistungen der UN-Behindertenrechtskonvention geben, liegt der einzige relativ zuverlässige quantitative Outcome-Indikator, über den wir verfügen, trotz aller Unschärfen: Die Exklusionsquote (oder Sonderschulbesuchsquote) gibt den Anteil der Schüler:innen an allen schulpflichtigen Kindern und Jugendlichen wieder, die eine Sonder- oder Förderschule besuchen.

4. Operationalisierung der Gewährleistungen

Die Vertragsstaaten sind durch Art. 24 UN-BRK dazu aufgefordert, die Sonderbeschulung systematisch zu reduzieren. Entsprechend kann man schließen: Je niedriger die Exklusionsquote, desto fortgeschrittener ist der Umsetzungsstand der Konvention aus quantitativer Sicht. Aus Sicht der „progressiven Verwirklichung“ sollte die Sonderschulquote sinken und einen niedrigen Prozentwert anstreben; stagnierende oder sogar steigende Sonderschulbesuchsquoten widersprechen hingegen dem Ziel der Konvention. Vor diesem Hintergrund nutzen wir die Exklusionsquote „als technisches Hilfsmittel zur Beobachtung von strukturellen Effekten“ (Berkemeyer et al. 2017, S. 329).

Für Inklusion ausgerechnet einen Exklusionsmaßstab zu nutzen, ist in erster Linie der Datenlage geschuldet. Die Förderschulbesuchsquote kann relativ präzise gemessen werden: es lässt sich statistisch erfassen, wie viele Kinder diese spezifische Schulform besuchen.

Umgekehrt ist es deutlich schwieriger festzustellen, wie viele Kinder „inkludiert“ werden, nicht zuletzt, weil das von der Anzahl und Art der Feststellungsverfahren abhängt. Mittlerweile verzichtet eine Reihe von Bundesländern in der Primarstufe auf die Feststellung eines sonderpädagogischen Förderbedarfs in den Förderschwerpunkten „Lernen“, „Sprache“ und „emotionale-soziale Entwicklung“. Der Blick auf Inklusionsanteile und Inklusionsquoten unterschätzt daher das Ausmaß an „Inklusion“, welches bereits heute in der allgemeinen Schule stattfindet. Das Saarland verzichtet seit Schuljahr 2014/15 sogar vollständig auf eine bildungsstatistische Dokumentation des sonderpädagogischen Förderbedarfs in der allgemeinen Schule, d.h. wie viele Kinder und Jugendliche mit Behinderung derzeit in saarländischen allgemeinen Schulen lernen, kann nicht mehr valide erfasst werden. Mit dem Verzicht auf ein förmliches Feststellungsverfahren und der Identifikation der Schüler:innen mit Förderbedarf verbindet sich die pädagogische Vorstellung, Diskriminierungs- und Stigmatisierungsprozesse der betroffenen Kinder zu vermeiden.

Der Anteil der Schüler:innen an Förderschulen hat sich zwischen 2009-2018 bundesweit nur um 0,4 Prozentpunkte von 4,8 % auf 4,4 % verringert; im selben Zeitraum ist die Inklusionsquote aber um 2 Prozentpunkte von 1,1 % auf 3,2 % angestiegen. Insgesamt hat sich somit die Quote der Schüler:innen mit sonderpädagogischem Förderbedarf stark erhöht; diese ist zwischen 2009 und 2017 von 6 % auf 7,5 % gestiegen (KMK 2020, eigene Berechnungen). Der Anstieg der Förderquote erklärt sich im Wesentlichen daraus, dass die allgemeinen Schulen sowie die Förderschulen – bzw. die zur Feststellung berufenen Stellen – einer wachsenden Zahl von Kindern und Jugendlichen einen sonderpädagogischen Förderbedarf attes-

tieren – ob dies aus pädagogischen oder systemischen Gründen passiert, ist bisher empirisch offen (vgl. Schuck und Rauer 2014; Berkemeyer et al. 2017). In jedem Fall gilt, dass die von der KMK regelmäßig veröffentlichten Daten zur sonderpädagogischen Förderung in der allgemeinen Schule (Inklusionsquote und -anteile) aus verschiedenen Gründen nur begrenzt aussagekräftig sind (vgl. Klemm 2018, Malecki 2013).

Hinzu kommt, dass ein Vergleich der Bundesländer auf Basis der Inklusionsquote auch deshalb irreführend ist, weil die schulorganisatorische Umsetzung von „Inklusion“ zwischen den Bundesländern stark variiert (Blanck 2015). In der allgemeinen Schule besteht eine Vielzahl von Organisationsmodellen, die nicht zwangsläufig mit der Anforderung nach inklusivem Unterricht im Sinne der UN-Behindertenrechtskonvention konform sind: Die Spannweite reicht von der Einzelintegration bis hin zu Sonderklassen, deren Mitglieder nur in den Schulpausen in (potentiellen) Kontakt mit Kindern ohne sonderpädagogischen Förderbedarf treten.

Statt der wenig aussagekräftigen Inklusionsquote oder -anteile nutzen wir deshalb ausschließlich die Exklusionsquote, die als recht verlässlicher Indikator des Umsetzungsstandes der UN-Behindertenrechtskonvention anzusehen ist.

Die Dynamik und das Niveau der Exklusionsquote dienen als Basis, um Ländergruppen zu bilden, die ähnliche Verlaufsmuster aufweisen und systematische Unterschiede zwischen den Ländergruppen herauszuarbeiten, die auf struktureller Ebene bestehen. Dabei nehmen wir zwei Aspekte in den Fokus:

- Welche strukturellen Maßnahmen haben Länder implementiert, um die Exklusionsquote zu senken?
- Welche Unterschiede können auf struktureller Ebene zu Bundesländern festgestellt werden, denen es bisher nicht gelungen ist, die Sonderbeschulung zu reduzieren?

Durch eine solche Gegenüberstellung können Faktoren identifiziert werden, die sich in positiver oder negativer Weise auf die Verwirklichung der UN-Behindertenrechtskonvention auswirken könnten und damit als Handlungsimpulse für weitere Entwicklung dienen.

Das hier aufgezeigte Zusammenspiel aus Struktur- und Prozessindikatoren mit dem Outcome-Indikator der Exklusionsquote ist zwar aus den Gegebenheiten, auch statistischer Art, der Umsetzung und Entwicklung in Deutschland abgeleitet, kann aber als Basis für ein breiteres Instrument dienen. Bei entsprechender sozio-kultureller Anpassung und unter Berücksichtigung der jeweiligen Kontexte liegt damit ein erster Versuch für ein international anwendbares Instrument zur Messung der Umsetzung der

4. Operationalisierung der Gewährleistungen

UN-Behindertenrechtskonvention vor. Abbildung 7 fasst das Instrument plastisch zusammen.

Abbildung 7 Instrument zur Messung der Umsetzung des Art. 24 UN-BRK

