



Schulische Inklusion wirksam umsetzen

Warum die Landesregierung von Nordrhein-Westfalen im Sinne echter Bildungsgerechtigkeit umsteuern muss

Position

In seiner derzeitigen Bildungspolitik missachtet Nordrhein-Westfalen die menschenrechtlichen Anforderungen der UN-Behindertenrechtskonvention an eine qualitativ hochwertige schulische Inklusion. Solange keine wirksamen Maßnahmen ergriffen werden, um die gleichbleibend hohen Zahlen segregierender Beschulung zu verringern, bleibt das Bekenntnis zu einem inklusiven Schulsystem ein rein rhetorisches. Die neue Legislaturperiode muss im Zeichen eines glaubwürdigen politischen Richtungswechsels stehen.

Das Ziel gleicher Bildungs- und Lebenschancen für Kinder mit und ohne Behinderungen kann nur mit einem inklusiven Schulsystem erreicht werden. Laut UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK) müssen die staatlichen Stellen einen diskriminierungsfreien Zugang zum allgemeinen Bildungssystem gewährleisten.¹ Neben einem solchen Individualanspruch enthält Artikel 24 Absatz 1 UN-BRK auf struktureller Ebene einen objektiv-rechtlichen Gestaltungsauftrag des Staates: Es müssen systemische Veränderungen des Schulwesens vollzogen werden, indem allgemeinbildende Schulen flächendeckend zu inklusiven Schulen aus- und Förderschulen schrittweise abgebaut werden.

Die Aufrechterhaltung separierender Strukturen ist mit der UN-BRK nicht vereinbar. Das hat der UN-Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen 2015 konkret für Deutschland² deutlich gemacht und 2016 in seiner Allgemeinen Bemerkung Nr. 4 zum Recht auf inklusive Bildung³ erneut klargestellt. Wie bildungswissenschaftliche

Erkenntnisse belegen, bieten Förderschulen keine gleichwertigen Bildungschancen, dagegen trägt ein heterogenes Lernumfeld dazu bei, dass jedes Kind bessere Lernergebnisse erzielen kann.⁴ NRW muss daher anerkennen, dass die langfristige Beibehaltung der Förderschulen menschenrechtswidrig ist und folglich politisch dringend umgesteuert werden muss.⁵

Derzeit stagniert die Exklusionsquote – das ist der Anteil der Schüler*innen, die außerhalb des allgemeinen Schulsystems beschult werden – auf einem relativ hohen Niveau von 4,9 Prozent (Platz 12 im bundesweiten Vergleich).⁶ Dieser Befund macht deutlich, dass es in NRW keine signifikanten Fortschritte bei der Umsetzung von Artikel 24 UN-BRK gibt.⁷ Er wird gestützt durch eine aktuelle ländervergleichende Studie des Wissenschaftszentrums Berlin, die NRW als „entwicklungsambivalent“ einstuft, mit der Begründung, zum „offensichtlichen Nachteil der inklusiven Bildung“ seien Reformschritte von der derzeitigen Landesregierung „bewusst rückgängig“ gemacht worden.⁸

Schulrechtliche Regelungen setzen die Vorgaben der UN-BRK nur eingeschränkt um

Die Landesregierung der 16. Legislatur hatte mit dem 9. Schulrechtsänderungsgesetz⁹ erste strukturelle Transformationen zum Aufbau eines inklusiven Schulsystems angestoßen: Mit dem Schuljahr 2014/2015 wurde der Beschulung von Schüler*innen mit sonderpädagogischem

Förderbedarf an der allgemeinen Schule Vorrang eingeräumt vor einer separierenden Beschulung an der Förderschule (§§ 2 Absatz 5, 20 Absatz 2 SchulG NRW). Die Mindestgröße für Förderschulen wurde per Verordnung neu festgelegt mit der Folge, dass zahlreiche Förderschulen geschlossen wurden. Allerdings schränkt ein Ressourcenvorbehalt (§ 20 Absatz 4 und 5 SchulG) die Vorgaben insoweit ein, als die Zuweisung an eine Förderschule, auch entgegen dem Wunsch der Eltern, erfolgen kann, wenn die sächlichen, räumlichen und personellen Ressourcen nicht vorhanden sind. Demnach erfüllt das Schulgesetz NRW nur mit Einschränkungen die Verpflichtung aus der UN-BRK, Kindern mit einer Beeinträchtigung den Zugang zum allgemeinen Bildungssystem zu ermöglichen (Artikel 24 Absatz 2 lit. a UN-BRK).

Falsche politische Weichenstellungen

Nach den Landtagswahlen 2017 hat die derzeit amtierende Regierung folgenreiche Umsteuerungen vorgenommen, die eine systemische Umsetzung inklusiver Schulbildung eher behindern als voranbringen. Der Runderlass „Die Neuausrichtung der Inklusion in den öffentlichen allgemeinbildenden weiterführenden Schulen“ von 2018 zielt auf eine stärkere „Bündelung“ sonderpädagogischer Förderung an einzelnen Sekundarschulen ab, die als Profil- oder Schwerpunktschulen vereinzelt inklusiv unterrichten. Inklusive Bildung soll vorrangig in „Schulen des Gemeinsamen Lernens“ stattfinden, die bestimmte Qualitätsstandards erfüllen; nur noch in Ausnahmefällen sollen Schüler*innen mit Behinderungen an Gymnasien mit „ziendifferenzierter Förderung“ unterrichtet werden.¹⁰ Im Jahr 2019 erfüllten 592 von 1.024 allgemeinen Schulen, die ursprünglich Gemeinsames Lernen angeboten hatten, die durch den Erlass für „Schulen des Gemeinsamen Lernens“ gesetzten Kriterien nicht.¹¹ Die Mehrzahl der Gymnasien nutzt diese „Ausstiegsoption“, um das Gemeinsame Lernen zu beenden.¹²

Diese Regelungen führen dazu, dass wohnortnahe inklusive Bildungsangebote, zu dessen Gewährleistung Artikel 24 Absatz 2 lit. b UN-BRK verpflichtet, nicht flächendeckend verfügbar sind. Gleichzeitig steht zu befürchten, dass die zu starke Bündelung

von Schüler*innen mit Behinderungen an Schwerpunktschulen sonderschulähnliche Strukturen im allgemeinen Schulsystem schafft, vor allem wenn diese als Alternative zum Ausbau flächendeckender inklusiver Schulangebote gesehen werden. Anlass zu ähnlich begründeten Befürchtungen bietet auch der Erlass „Gemeinsames Lernen in der Grundschule“ (12.02.2021).¹³ Der Ansatz, prioritär möglichst viele Grundschulen in den Ausbau des Gemeinsamen Lernens einzubeziehen, scheitert zudem an ihrer mangelhaften Ausstattung mit entsprechendem Fachpersonal.¹⁴ Der „Masterplan Grundschule“ aus dem Jahr 2020, der die Weiterentwicklung zu einer inklusiven Grundschule hätte voranbringen können, erwies sich ebenso als unzureichend. Er arbeitet mit einer systemischen Ressourcenausstattung, die eine bedarfsgerechte Beschulung von Kindern mit Behinderungen unter fairen, also chancengleichen Bedingungen nachgewiesenermaßen nicht fördert¹⁵ – und die auch im Übrigen nicht dafür genutzt wird, die Grundschulen im Sinne der Inklusion weiterzuentwickeln und insbesondere Lehrpläne im Sinne inklusiver Bildung zu überarbeiten.¹⁶

Die derzeit amtierende Landesregierung hat zudem die Mindestgröße von Förderschulen – mit unzulässiger Rechtfertigung über das nicht in Einklang mit der UN-BRK stehende Elternwahlrecht¹⁷ – erneut abgesenkt, um ein flächendeckendes Förderschulangebot gewährleisten zu können.¹⁸ Mit dieser verheerenden Kehrtwende in Form eines Bestandsschutzes für Förderschulen verstößt NRW gegen die Pflicht zur schrittweisen Verwirklichung eines inklusiven Bildungssystems. Das Elternwahlrecht verstellt nicht nur den Blick auf diese politische Aufgabe, sondern es bleibt ein bloßes „Scheinwahlrecht“, solange die Politik der Elternschaft keine echten Wahlmöglichkeiten zur Verfügung stellt. Diese lägen nur dann vor, wenn überall wohnortnahe Angebote hochwertiger inklusiver Beschulung vorhanden wären, was zumeist nicht der Fall ist. Hinzu kommt, dass es kaum Unterstützung für Eltern und Informationen zu angemessenen Vorkehrungen für das Kind gibt, die – sofern noch nicht vorhanden – übergangsweise getroffen werden müssen. Das führt vielfach dazu, dass vor allem Eltern von stärker beeinträchtigten Kindern den Gedanken an Inklusion oft schon vor der Einschulung aufgeben.

Hin zu einer echten inklusiven Bildungspolitik

Von Chancengleichheit zwischen Schüler*innen mit und ohne Behinderungen ist NRW weit entfernt. Das von der Landesregierung erklärte Ziel, ein inklusives Schulsystem aufzubauen, scheitert an mangelndem politischem Engagement und einem verfehlten Verständnis von Inklusion. Die im allgemeinen Schulsystem zur Umsetzung der schulischen Inklusion benötigten Ressourcen bleiben im Förderschulsystem gebunden. Eine echte Transformation, wie die UN-BRK sie fordert, fand bisher nicht statt, vielmehr wurde der Umsetzungsprozess zum Stillstand gebracht.

Damit verstößt NRW gegen die UN-BRK und befördert zudem den Beginn von Exklusionsketten, aus denen Menschen mit Behinderungen oft nicht wieder herauskommen: Der Aussonderung in Förderschulen, die in der Regel ohne Schulabschluss beendet werden,¹⁹ folgt in den meisten Fällen eine Tätigkeit in einer Werkstatt für behinderte Menschen oder die Arbeitslosigkeit.²⁰ Um diese soziale Ausgrenzungsspirale einzudämmen, muss NRW wirksame, insbesondere strukturelle Reformschritte einleiten.

NRW, das im Ländervergleich bei der Umsetzung der UN-BRK in vielen Lebensbereichen durchaus gute Fortschritte zeigt,²¹ muss als größtes Flächenland, aus dem ein Großteil der Schüler*innen mit sonderpädagogischen Förderbedarf kommt, im Bildungsbereich eine Vorbildfunktion einnehmen, wenn es Deutschland insgesamt gelingen soll, seine Vertragsverletzung im Hinblick auf Artikel 24 UN-BRK einzustellen.

Empfehlungen

Am 15. Mai 2022 finden in NRW die 18. Landtagswahlen statt. Klares Ziel der neu gewählten Landesregierung muss ein glaubwürdiges, unter Beteiligung von Menschen mit Behinderungen erarbeitetes Gesamtkonzept zum Aufbau eines inklusiven Schulsystems in Einklang mit dem Inklusionsverständnis der UN-BRK sein. Dazu gehören insbesondere zielgerichtete, terminierte und evaluierbare Maßnahmen zur Umstrukturierung allgemeiner zu inklusiven Schulen, unter anderem durch

eine systematische, schrittweise Abwicklung von Förderschulstandorten zugunsten inklusiver Angebote für jedes Kind, unabhängig von Art und Schwere der Beeinträchtigung. Inklusive Angebote in der Sekundarstufe dürfen nicht auf Schwerpunkt-schulen reduziert werden. Das Gesamtkonzept sollte unter anderem folgende Elemente umfassen:

- 1 Aufhebung der Gleichstellung des Förderschulwesens mit einem inklusiven Schulwesen;
- 2 Umschichtung personeller und finanzieller Ressourcen von den Förderschulen zu inklusiven Schulen;
- 3 Änderung des 9. Schulrechtsänderungsgesetzes und Aufhebung des Haushaltsvorbehalts bezüglich des Rechtsanspruchs auf inklusive Beschulung;
- 4 Bereitstellung von Unterstützungsstrukturen für Schulen, um Inklusionskonzepte umzusetzen und angemessene Vorkehrungen zu treffen;
- 5 Einführung eines verpflichtenden Aus- und Fortbildungsangebots für (angehendes) Lehrpersonal, das – neben einer inklusiven Pädagogik – auch Wissen zur unterstützten Kommunikation und praktische Anleitung für individualisierten Unterrichten vermittelt und mit ausreichend Ressourcen versehen ist;
- 6 Unterstützung der Kommunen, um die Voraussetzungen für ein inklusives Bildungssystem zu schaffen, etwa beim Abbau baulicher Barrieren und der Sicherstellung von Assistenzleistungen;
- 7 Einbeziehung der bimodalen und bilingualen Beschulung von gehörlosen und hochgradig schwerhörigen Schüler*innen in allgemeinbildenden Schulen in ein inklusives Gesamtkonzept;
- 8 Mitdenken der Bedarfe von Schüler*innen mit Behinderungen bei der Förderung barrierefreier digitaler Bildung („Design for All“);
- 9 Entwicklung von Informationskampagnen zum Verständnis und den Vorteilen inklusiver Bildung, um die Bereitschaft aller gesellschaftlicher Gruppen für den notwendigen Systemwechsel zu erhöhen.

- 1 UN, Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen (2016): Allgemeine Bemerkung Nr. 4 zum Recht auf inklusive Bildung, UN Doc. CRPD/C/GC/4, Abs. 27.
- 2 UN, Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen (2015): Abschließende Bemerkungen über den ersten Staatenbericht Deutschlands, UN Doc. CRPD/C/DEU/CO/1.
- 3 Wie Fn. 1.
- 4 Heun, Werner, in: Dreier, Horst (Hrsg.) (2013): Grundgesetz: Kommentar, Bd. 1, 3. Aufl., Tübingen: Mohr Siebeck: Artikel 3, Rn. 138; Degener, Theresia (2000): Verfassungsrechtliche Probleme mit der Behindertendiskriminierung in Deutschland. In: Kritische Justiz, Jg. 33, Heft 3, S. 425 (428 f.); Siehr, Angelika / Wrase, Michael (2014): Das Recht auf inklusive Schulbildung als Strukturfrage des deutschen Schulrechts. Anforderungen aus Art. 24 BRK und Art. 3 Abs. 3 S. 2 GG. In: Recht der Jugend und des Bildungswesens; Jg. 64, Heft 2, S. 161 (175 m.w.N.).
- 5 Auch das vom parlamentarischen Beratungs- und Gutachterdienst des Landtags NRW erstellte Gutachten „Inklusion von Kindern mit Behinderung im Schulsystem“, das zwar grundsätzlich zu dem Ergebnis kommt, dass sich aus der UN-BRK für NRW die Pflicht ergibt, „eine Veränderung und Anpassung des vormals bestehenden Systems der Förderschulen und Änderungen im Schulwesen hinsichtlich Schulorganisation, Methodik, Lehrausbildung usw. vorzunehmen“ ist, verkennt die langfristige Beibehaltung eines Förderschulsystems als Verstoß gegen die UN-BRK. <https://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMI17-321.pdf> (abgerufen am 03.03.2022).
- 6 Eigene Berechnung, Datenquelle: Statistik der Kultusministerkonferenz (2020), Sonderpädagogische Förderung in Schulen 2008 bis 2018; Statistik der Kultusministerkonferenz (2022): Sonderpädagogische Förderung in Schulen 2011 bis 2020.
- 7 Vgl. auch schon Kroworsch, Susann (2019): Menschen mit Behinderungen in Nordrhein-Westfalen – Zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention in den Bereichen Wohnen, Mobilität, Bildung und Arbeit. Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte, S. 33–40.
- 8 Steinmetz, Sebastian / Wrase, Michael / Helbig, Marcel / Döttinger, Ina (2021): Die Umsetzung schulischer Inklusion nach der UN-Behindertenrechtskonvention in den deutschen Bundesländern. Baden-Baden: Nomos, S. 219, 241.
- 9 Erstes Gesetz zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention in den Schulen (9. Schulrechtsänderungsgesetz).
- 10 Kultusministerkonferenz (2020): Übersicht der Kultusministerkonferenz. Inklusives Schulsystem – Entwicklungen in den Ländern. Berlin, S. 27 ff.
- 11 Ministerium für Schule und Bildung des Landes Nordrhein-Westfalen (2019): Bericht zur Evaluation des Ersten Gesetzes zur Umsetzung der VN-Behindertenrechtskonvention in den Schulen (9. Schulrechtsänderungsgesetz), S. 75.
- 12 <https://bildungsklick.de/schule/detail/darf-das-nrw-schulministerium-in-das-schulgesetz-ingreifen> (abgerufen am 03.03.2022).
- 13 Vgl. Bericht des Ministeriums für Schule und Bildung für die Sitzung des Ausschusses für Schule und Bildung des Landtags Nordrhein-Westfalen am 21. April 2021 zum Thema „Fachbeirat Inklusion“, Landtags-Drucksache 17/5033.
- 14 Kultusministerkonferenz (2020), siehe Fn. 9, S. 72.
- 15 Goldan, Janka (2021): Demand-oriented and fair allocation of special needs teacher resources for inclusive education – Assessment of a newly implemented funding model in North Rhine-Westphalia, Germany. In: International Journal of Inclusive Education, Bd. 25 (2021), Nr. 6, S. 705–719 (716).
- 16 Ministerium für Schule und Bildung des Landes Nordrhein-Westfalen (2020): Masterplan Grundschule. Qualität stärken – Lehrkräfte sichern. Düsseldorf, S. 50 ff.
- 17 Aichele, Valentin / Kroworsch, Susann (2017): Inklusive Bildung ist ein Menschenrecht – Warum es die inklusive Schule für alle geben muss. Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte. Berlin, S. 4.
- 18 Verordnung über die Mindestgrößen der Förderschulen und der Schulen für Kranke (MindestgrößenVO).
- 19 Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen, Teilhabebericht Nordrhein-Westfalen (2020): Bericht zur Lebenssituation von Menschen mit Beeinträchtigungen und zum Stand der Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention, S. 66.
- 20 Vgl. etwa Menze, Laura / Sandner, Malt / Anger; Silke / Pollak, Reinhard / Solga, Heike (2021): Jugendliche aus Förderschulen mit Schwerpunkt „Lernen“: Schwieriger Übergang in Ausbildung und Arbeitsmarkt. Nürnberg.
- 21 Deutsches Institut für Menschenrechte (2019): Wer Inklusion will, sucht Wege. Zehn Jahre UN-Behindertenrechtskonvention in Deutschland. Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte.

Impressum

Position Nummer 24 | März 2022 | ISSN 2509-3037 (PDF)

HERAUSGEBER: Deutsches Institut für Menschenrechte

Zimmerstraße 26/27 | 10969 Berlin

Tel.: 030 25 93 59-0 | Fax: 030 25 93 59-59

info@institut-fuer-menschenrechte.de

www.institut-fuer-menschenrechte.de

KONTAKT: Dr. Susann Kroworsch



Creative Commons (CC BY-NC-ND 4.0)

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

Das Institut

Das Deutsche Institut für Menschenrechte ist die unabhängige Nationale Menschenrechtsinstitution Deutschlands (§ 1 DIMR-Gesetz). Es ist gemäß den Pariser Prinzipien der Vereinten Nationen akkreditiert (A-Status). Zu den Aufgaben des Instituts gehören Politikberatung, Menschenrechtsbildung, Information und Dokumentation, anwendungsorientierte Forschung zu menschenrechtlichen Themen sowie die Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen. Es wird vom Deutschen Bundestag finanziert. Das Institut ist zudem mit dem Monitoring der Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention und der UN-Kinderrechtskonvention betraut worden und hat hierfür entsprechende Monitoring-Stellen eingerichtet.