

Transformationsprozesse aus der Perspektive der Steuerung im Bildungssystem

Julia Biermann, Lisa Pfahl und Justin J. W. Powell

Mehrebenenanalyse schulischer Inklusion: Zwischen globaler Diffusion der Inklusionsrhetorik, behinderten Bildungskarrieren und institutionellen Pfadabhängigkeiten in Deutschland

1 Die Reformherausforderung des Artikels 24 der UN-BRK

In Deutschland ist, wie in den meisten anderen Ländern Europas, eine Debatte über die Auflösung der traditionellen Dichotomie von Sonder- versus Regelschule zu beobachten. Diese Debatten reflektieren, dass die derzeitige Lage im deutschen Schulsystem keineswegs einer Realisierung des Menschenrechts auf inklusive Bildung entspricht, wie es in Artikel 24 der UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK) verankert ist. Inklusive Bildung wird hier als gemeinsames Lernen an allgemeinen Schulen in allen Bildungsstufen definiert. Inklusion ist demnach weder vereinbar mit Sonderbeschulung (Segregation), Unterricht in separaten Klassen und Lerngruppen an allgemeinen Schulen (Separation) noch mit Unterricht, welcher zwar größtenteils gemeinsam stattfindet, jedoch nicht auf Vielfalt jeglicher Art ausgerichtet ist (etwa Schicht, Geschlecht, Migrationshintergrund, Behinderung) (Integration) (Committee on the Rights of Persons with Disabilities, 2016, S. 3). Die Institutionalisierung inklusiver Bildung setzt also eine De-Institutionalisierung segregierter und separierter Schulsysteme voraus (Biermann & Powell, 2014). Auf Grundlage dieses Verständnisses hat der UN Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen im Rahmen des Staatenberichtsverfahrens im Jahr 2015 auch die Entwicklungen in Deutschland kritisiert (Committee on the Rights of Persons with Disabilities, 2015, S. 8). Eine Transformation hin zu einem

inklusiven Bildungssystem, in dem alle Schüler und Schülerinnen möglichst lange gemeinsam lernen, hat es bisher nur regional bedingt gegeben (Autorengruppe Bildungsberichterstattung, 2014, 2016, 2018; Blanck, Edelstein & Powell, 2013). Obwohl sonderpädagogische Förderung je nach Bundesland und Kreis an sehr unterschiedlichen Lernorten bereitgestellt wird, ist im Aggregat dennoch die Persistenz der Sonderbeschulung nicht zu verleugnen (Autorengruppe Bildungsberichterstattung, 2014, 2016, 2018; Blanck, Edelstein & Powell, 2013). In den verschiedenen Regionen Deutschlands kommt es daher weder zu einer allgemeinen Angleichung der Lebensbedingungen noch zu einer Konvergenz in den Bildungschancen. Dies hat weitreichende Folgen für die gegenwärtige Schüler*innengeneration und nimmt negativen Einfluss auf individuelle Bildungskarrieren.

Die Frage, mit welcher wir uns in diesem Beitrag beschäftigen, lautet daher: Welche Wirkung hat der völkerrechtlich anerkannte Auftrag, inklusive Bildung zu gewährleisten, auf das deutsche Schulsystem? Im Fokus dieses Beitrags steht damit der Zusammenhang zwischen der international anerkannten und die gegenwärtige Bildungspolitik maßgeblich prägenden UN-BRK und dem von ihr ausgehenden Wandel auf das deutsche Schulsystem.¹ Wir werden dabei die These vertreten, dass ein starker Fokus auf die Spezifika des deutschen Schulsystems, nämlich über eine – im globalen Vergleich – sehr hohe Kapazität zur Bereitstellung sonderpädagogische Förderung zu verfügen, in bildungspolitischen Debatten über die UN-BRK dazu führt, dass die Anliegen des Artikels 24 konterkariert werden. Damit kommt es zwar zu einer Diffusion der globalen Inklusionsrhetorik im Bildungsbereich, diese führt jedoch bislang noch nicht dazu, dass die in Deutschland (sowie in den Nachbarländern) etablierten institutionellen Pfad segregierter Schulsysteme in Richtung Inklusion verlassen werden (Powell & Hadjar, 2018). Diese Entwicklung steht in Kontrast zu Wandlungsprozessen, welche in den nordischen sowie südeuropäischen Ländern zu beachten sind (Biermann & Powell, 2014; Powell et al., im Druck).

2 Institutioneller Wandel in Bildungsdiskursen

Deutschland hat die UN-BRK im Jahr 2009 ratifiziert und sich damit dazu verpflichtet, die Rechte von Menschen mit Behinderungen zu realisieren. Artikel 24 dieser Menschenrechtskonvention verpflichtet Vertragsstaaten zur Sicherstellung inklusiver Schulsysteme, um das Recht auf Bildung für Menschen mit Behin-

1 Die hier präsentierte Fallstudie ist Teil der Dissertation von Julia Biermann, in welcher sie den Einfluss der UN-BRK auf die Entwicklung inklusiver Schulsysteme vergleichend in Deutschland und Nigeria analysiert hat (Biermann, 2018). Für eine Zusammenfassung der vergleichenden Ergebnisse siehe Biermann (2019).

derungen zu realisieren (Degener, 2012). Um dieses Ziel zu erreichen, müssen aktiv Barrieren abgebaut werden, welche die gleichberechtigte Teilhabe aller Schüler*innen in wohnortnahmen Schulen verhindern (Committee on the Rights of Persons with Disabilities, 2016; Della Vina, 2018). Kindern und Jugendlichen darf also folglich der Zugang zu wohnortnahmen Schulen nicht aufgrund einer Behinderung verweigert werden.

Artikel 24 der UN-BRK enthält also einen Reformauftrag – das ist die Entwicklung inklusiver Bildungssysteme – und eine Reformagenda – dass alle Schulen für alle Kinder verfügbar und zugänglich werden (Biermann, 2018, S. 17). Zusammen bilden diese Zielvorgaben eine „Programmatik des Wandels“, welche Bildungswandel global anleiten soll (Biermann, 2018, S. 18).

Diese Programmatik des Wandels stellt alle Bundesländer vor die Herausforderung, segregierte sonderpädagogische Fördersysteme aufzulösen (Committee on the Rights of Persons with Disabilities, 2016, S. 3, 9) – also eine Organisationsform zu beenden, welche bereits seit dem 19. Jahrhundert einen Sonderschulbesuch für Kinder mit Behinderungen vorsieht (Powell, 2011, S. 153; Hänsel, 2005, S. 102). Das deutsche Schulsystem gilt damit als Pionier des Ansatzes der Hilfs- und Sonderschule, welcher vielen als beeinträchtigt wahrgenommenen Kindern überhaupt erst den Weg ins Bildungssystem ebnete (Powell & Pfahl, 2012). Aufgrund der Persistenz des hochdifferenzierten segregierten Sonderschulwesens stellt Deutschland im Ländervergleich ein außergewöhnliches Land dar (Biermann & Powell, 2014; Biermann 2019). Das segregiert organisierte Schulsystem, in welchem Kinder begründet durch eine medizinisch-klinische Diagnostik oder legitimiert durch eine professionelle pädagogische Autorität von Regelschulen und -klassenzimmern ausgeschlossen werden, ist also das von Artikel 24 der UN-BRK adressierte „Objekt des Wandels“ (Biermann, 2018, S. 24-25). Das Objekt des Wandels, d.h. letztlich die getrennte Beschulung von Kindern, wird seit der Ratifizierung der UN-BRK in der Politik kontrovers diskutiert.

In diesen Debatten wird verhandelt, was der in Artikel 24 festgeschriebene globale Reformauftrag für den Wandel des deutschen Schulsystems und für individuelle Bildungskarrieren bedeutet; sie bestimmen also Ausmaß und Richtung des Wandels hin zu inklusiven Schulsystemen (ebd., S. 28-30). Für die Frage nach den institutionellen Wirkungen des Artikels 24 der UN-BRK ist es daher entscheidend zu rekonstruieren, wie globale Wandlungsprogrammatik von bildungspolitischen Akteur*innen in Deutschland verhandelt wird und was das für den institutionellen Wandel bedeutet. Der Fokus wird dabei auf der Bundesebene liegen, trotz der Hoheit der Länder in Bezug auf die Bildungsgesetzgebung. Der Grund dafür ist, dass politische Akteur*innen auf der Bundesebene völkerrechtlich für die Entwicklung eines Nationalen Aktionsplans und das Monitoring der Umsetzung verantwortlich sind. In diesen Verhandlungen werden Positionen vertreten, welche über alle Bundesländer hinweg koordiniert und abgestimmt sein müssen. Analy-

tisch interessant ist daher zu sehen, wie Akteur*innen die Entwicklung inklusiver Bildung im Angesicht der bundesländer spezifischen Unterschiede verhandeln; oder anders formuliert: was der kleinste gemeinsame Nenner für die Realisierung von Artikel 24 der UN-BRK ist.

Die Datengrundlage dieser Rekonstruktion bestand aus 53 Dokumenten bildungspolitischer Akteur*innen, mit welchen auch sieben Interviews geführt wurden. Relevante bildungspolitische Akteur*innen waren staatliche und zivilgesellschaftliche Organisationen, die auf Bundesebene im Bereich Bildungs- und Behindertenpolitik arbeiten und über Artikel 24 der UN-BRK, inklusive Bildung und das Recht auf Bildung für Kinder mit Behinderungen sprechen. Diese Auswertungen erfolgten auf Basis einer Kombination von Wissenssoziologischer Diskursanalyse (Keller, 2008) und Grounded Theory (Charmaz, 2014) in Hinblick auf die diskursive Verhandlung der Schritte hin zu einem inklusiven System.

3 Der Diskurs um inklusive Bildung auf Bundesebene

In Deutschland ist die von der Ratifizierung der UN-BRK im Jahr 2009 ausgehende Debatte um inklusive Bildung gekennzeichnet durch Kontroversen über das Ausmaß des mit dem Ausbau des gemeinsamen Lernens von Kindern mit und ohne Behinderungen verbundenen Wandels. Während sich zivilgesellschaftliche Akteur*innen und Behindertenrechtsorganisationen dem Thema aus einer strukturtransformativen Perspektive nähern und die Überwindung segregierender Schulstrukturen fordern, argumentieren staatliche Akteur*innen und Professionsverbände strukturstabilisatorisch (Biermann, 2018, S. 130-136).

Damit bleibt die Reformagenda ‚alle Schulen für alle‘ an sich kontrovers: Während Kritiker*innen diese als das Haupthindernis für die Entwicklung eines inklusiven Schulsystems identifizieren, sehen ihre Verteidiger*innen sie als Garant für die Realisierung des Rechts auf Bildung für alle Kinder mit Behinderungen. So besteht unter den Akteur*innen Uneinigkeit darüber, ob der Ausbau des gemeinsamen Lernens eine grundlegende Transformation der Schulstrukturen verlange oder lediglich einige Reformen.

Obwohl Sonderschulen als ausschließliche Schulform für Kinder mit Behinderungen an Legitimität verlieren, gewinnen die in ihnen verankerte sonderpädagogische Expertise und Ressourcen an Bedeutung; diese werden als wesentliche Voraussetzung für die Realisierung des gemeinsamen Lernens von Kindern mit und ohne Behinderungen in Regelschulen angesehen. So geht es bei der Entwicklung eines inklusiven Schulsystems in Deutschland letztlich darum, das sonderpädagogische Fördersystem zum Teil in Regelschulen zu transferieren, um zukünftig mehr, aber nicht alle Kinder mit Behinderungen in diesen unterrichten zu können.

Die kontextuelle Besonderheit, die als wesentlich für die Entwicklung eines inklusiven Systems hervorgehoben wird, bezieht sich folglich auf die sehr hohe institutionelle Kapazität zur Bereitstellung sonderpädagogischer Förderung für Kinder, die aufgrund von Behinderungen historisch etabliert keinen Zugang zu Regelschulen erhalten. Daher bedarf die Entwicklung eines inklusiven Schulsystems in Deutschland der Erhaltung eines sonderpädagogischen Fördersystems, wie auch immer organisiert.

In diesen Debatten um inklusive Bildung wird bislang unzureichend reflektiert, welche anderen Modelle für Bildungsreformen und die Förderung von Kindern mit Behinderungen es aktuell bereits gibt, und zwar sowohl innerhalb Deutschlands als auch innerhalb Europas (siehe Powell et al., im Druck).

4 Die „Sonderpädagogisierung der Inklusion“

Vergleicht man diesen anvisierten Wandlungsprozess nun mit den Vorgaben des Artikels 24 der UN-BRK zeigt sich, dass die Akteur*innen den globalen Reformauftrag zur Entwicklung eines inklusiven Schulsystems anerkennen. Es kommt jedoch zur Modifizierung der Reformagenda; es geht nicht darum, ‚alle Schulen für Alle‘ verfügbar und zugänglich zu machen, sondern in einer diskursiven Engführung darum, durch den Transfer des sonderpädagogischen Fördersystems in Regelschulen mehr Kinder mit Behinderungen in Regelschulen zu unterrichten (bei fortbestehendem Dissens über die Zukunft der Sonderschulen).

Das heißt, im Diskurs wird die Auffassung befördert, dass die Entwicklung eines inklusiven Schulsystems in Deutschland von einem sonderpädagogischen Fördersystem abhängt, da dieses einen hohen Institutionalisierungsgrad aufweist. Im Diskurs kommt es also zur „Sonderpädagogisierung der Inklusion“ (Biermann, 2018, S. 177-179; Biermann, 2019): Die Hauptverantwortung für die Bildung von Kindern mit Behinderung wird in die Hände der sonderpädagogischen Institutionen und Professionen gelegt; diese sollen die Probleme bewältigen, die entstehen, wenn Kinder mit Behinderung Zugang zu Regelschulen erhalten.

Mit der „Sonderpädagogisierung der Inklusion“ wird folglich die Richtung des Wandels vorgegeben: der Erhalt eines sonderpädagogischen Fördersystems. Somit wird die Segregation von Kindern mit und ohne Behinderungen zwischen Schulen um die Separation innerhalb der Schulen ergänzt. Zwar ist damit die Aneignung des in Artikel 24 der UN-BRK enthaltenen Reformauftrags erfolgreich. Diese unterstützt jedoch bislang (noch) nicht die Umsetzung der global angestrebten Reformagenda. Das Ergebnis ist ein Paradox: Auf die globale Herausforderung inklusiver Bildung wird mit einem sonderpädagogischen Fördersystem reagiert, das Kinder und Jugendliche mit Behinderungen von ihren Mitschüler*innen

trennt, anstatt ein solches selektives System auf Basis einer an den internationalen Menschenrechten orientierten Bildungspolitik grundsätzlich infrage stellen zu können. Im deutschen Bildungswesen werden nach wie vor Schüler*innen mit sonderpädagogischem Förderbedarf zum Großteil in Sonderschulen oder -klassen unterrichtet. Seit Jahrzehnten verlässt die große Mehrheit der Absolvent*innen von Sonderschulen die Schule ohne Hauptschulabschluss. Folglich wird dieser Personengruppe somit auch der Zugang zum beruflichen Ausbildungssystem, dem Hochschulsystem und dem Arbeitsmarkt häufig versagt; ihre Lebenschancen werden dadurch reduziert (Powell & Pfahl 2019).

5 Zusammenfassung

Mit der Analyse der Übersetzungsleistungen des Rechts auf Bildung und seiner Kontextspezifika konnte gezeigt werden, dass der Artikel 24 der UN-BRK die Verhandlungen über inklusive Bildung in Deutschland beeinflusst hat. Diese Verhandlungen haben jedoch einen Diskurs hervorgebracht, welcher bei der Übersetzung des Rechts auf inklusive Bildung in das deutsche Bildungssystem eine diskursive Engführung auf eine „Sonderpädagogisierung der Inklusion“ vornimmt. Institutionell wird dieser Diskurs – aufgrund der historisch gewachsenen hohen institutionellen Kapazitäten, sonderpädagogische Förderung zur Verfügung zu stellen – stabilisiert.

Das Bildungssystem in Deutschland vollzieht damit – wie in vielen westlichen Ländern – einen graduellen Übergang von der Exklusion zur vollständigen Inklusion entlang eines Kontinuums von Segregation, über Separation und Integration hin zu vollständiger Inklusion. Der gegenwärtige Erhalt des Sonderschulsystems steht der aktuellen bildungspolitischen Zielsetzung der Inklusion aller Schüler*innen in gemeinsamen Klassen entgegen; dabei verspricht die Überwindung der Segregation über die Separation und die Integration hin zur Inklusion eine kontinuierliche Verminderung der Stigmatisierung von Kindern und Jugendlichen.

Dieses Ergebnis deutet darauf hin, dass ein starker Fokus auf kulturelle und strukturelle Kontextbesonderheiten dazu beitragen kann, dass die Vorgaben des Artikels 24 der UN-BRK konterkariert werden. Es verdeutlicht darüber hinaus die Notwendigkeit weiterer, insbesondere kritischer und kultursensibler Forschung hinsichtlich der Frage, wie kontextuelle Unterschiede die globale Herausforderung der inklusiven Bildung diskursiv verändern und damit die Transformation der sich pfadabhängig entwickelnden Bildungssysteme befördert oder vielmehr blockiert.

Literatur

- Autorengruppe Bildungsberichterstattung (2014, 2016, 2018). *Bildung in Deutschland 2014, 2016, 2018*. Bielefeld: W. Bertelsmann.
- Biermann, J. (2019). „Sonderpädagogisierung der Inklusion“. Artikel 24 UN-BRK und die Diskurse über die Entwicklung inklusiver Schulsysteme in Nigeria und Deutschland. *Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ)*, 69(6-7), 19-23.
- Biermann, J. (2018). *Comparing Article 24 UN CRPD's Influence on Inclusive Education in Nigeria and Germany: Institutional Change in Educational Discourses*. Dissertation, Humboldt-Universität zu Berlin.
- Biermann, J. & Powell, J.J.W. (2014). Institutionelle Dimensionen inklusiver Schulbildung: Herausforderungen der UN-Behindertenrechtskonvention für Deutschland, Island und Schweden im Vergleich. *Zeitschrift für Erziehungswissenschaften*, 17(4), 679-700.
- Blanck, J.M., Edelstein, B. & Powell, J.J.W. (2013). Persistente schulische Segregation oder Wandel zur inklusiven Bildung? Die Bedeutung der UN-Behindertenrechtskonvention für Reformprozesse in den deutschen Bundesländern. *Schweizerische Zeitschrift für Soziologie*, 39(2), 267-292.
- Charmaz, K. (2014 [2006]). *Constructing Grounded Theory* (2. Aufl.). London: Sage.
- Committee on the Rights of Persons with Disabilities (2016). *General Comment on Article 24 UN CRPD*, UN-Dokument CRPD/C/GC/4 2016. <https://www.ohchr.org/en/hrbodies/crpd/pages/gc.aspx> [16.07.2019].
- Committee on the Rights of Persons with Disabilities (2015). *Concluding observations on the initial report of Germany*, UN Dokument CRPD/C/DEU/CO/1. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G15/096/31/PDF/G1509631.pdf?OpenElement> [16.07.2019].
- Degener, T. (2012). Das Recht auf inklusive Bildung als Menschenrecht. *Kritische Justiz* 4, 405-419.
- Della Fina, V. (2017). Article 24. In V. Della Fina, R. Cera & G. Palmisano (Hrsg.), *The United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities. A Commentary* (S. 439-470). Cham: Springer.
- Hänsel, D. (2005). Die Historiographie der Sonderschule. *Zeitschrift für Pädagogik* 51(1), 101-115.
- Keller, R. (2008). *Wissensoziologische Diskursanalyse. Grundlegung eines Forschungsprogramms*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Powell, J.J.W. ([2011] 2016). *Barriers to Inclusion: Special Education in the United States and Germany*. Abingdon: Routledge.
- Powell, J.J.W. & Hadjar, A. (2018). Schulische Inklusion in Deutschland, Luxemburg und der Schweiz: Aktuelle Bedingungen und Herausforderungen. In K. Rathmann & K. Hurrelmann (Hrsg.), *Leistung und Wohlbefinden in der Schule: Herausforderung Inklusion* (S. 46-64). Weinheim: Beltz Juventa.
- Powell, J.J.W., Merz-Atalik, K., Ališauskienė, S., Brendel, M., Echeita, G.; Guðjónsdóttir, H., Karlisdóttir, J., Melienė, R., Miltenienė, L., Óskarsdóttir, E., Persson, B., Persson, E., Simón, C., Sandoval, M., Schwartz, A., Tiemann, H. & Weber, K. (im Druck). Teaching Diverse Learners in Europe: Inspiring Practices and Lessons Learned from Germany, Iceland, Lithuania, Luxembourg, Spain and Sweden. In M. Schuelka, C. Johnstone, G. Thomas & A. J. Artiles (Hrsg.), *SAGE Handbook of Inclusion and Diversity in Education* (S. ~~xxx~~). London: Sage.
- Powell, J.J.W. & Pfahl, L. (2012). Sonderpädagogische Fördersysteme. In U. Bauer, U.H. Bittingmaier & A. Scherr (Hrsg.), *Handbuch Bildungs- und Erziehungsoziologie* (S. 721-740). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Powell, J.J.W. & Pfahl, L. (2019). Disability and Inequality in Educational Opportunities from a Life Course Perspective. In R. Becker (Hrsg.), *Research Handbook on Sociology of Education* (S. 383-406). Cheltenham: Edward Elgar Publishing.