

Inklusion in Deutschland

Das Bekenntnis zur UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK)

Peter Ehrich

Mit der Ratifizierung der UN-Behindertenrechtskonvention verpflichtete sich Deutschland, ein Bildungssystem zu schaffen, das niemanden ausschließt und die volle und wirksame Teilhabe an der Gesellschaft gewährleistetⁱ. Fast zwei Jahrzehnte nach der Verabschiedung der Konvention durch die UN-Generalversammlung am 13.12.2006 und 17 Jahre nach ihrem Inkrafttreten in Deutschland am 26.03.2009ⁱⁱ ist es an der Zeit, kritisch zu fragen, wie weit dieser Anspruch im deutschen Schulsystem tatsächlich eingelöst ist.ⁱⁱⁱ

Als der damalige Bundespräsident Horst Köhler im Jahr 2008 das Zustimmungsgesetz zur UN-BRK ausfertigte, war dies der formale Akt, mit dem Deutschland der Konvention beitrat^{iv}. Mit dem Inkrafttreten der UN-BRK am 26. März 2009 wurde die Konvention für Deutschland völkerrechtlich bindend und verpflichtet die Bundesrepublik seither, Barrieren abzubauen und die Teilhabe von Menschen mit Behinderungen in allen Lebensbereichen zu sichern^v. Der gesetzgebende Ausschuss des Bundestages betonte in seiner Beschlussempfehlung zum Zustimmungsgesetz ausdrücklich die Notwendigkeit, Schüler*innen mit sonderpädagogischem Förderbedarf sowie Menschen mit Behinderungen stärker in die nationale Bildungsforschung einzubeziehen und die Chancengleichheit beim Übergang in den Arbeitsmarkt zu untersuchen^{vi}. Politisch wird dieser menschenrechtliche Auftrag häufig mit der Formel verbunden, dass eine demokratische Gesellschaft auf Inklusion angewiesen ist – eine Leitidee, die weit über eine klassische Integrationspolitik hinausreicht.

Inklusion, Integration und die Suche einer Begriffsbestimmung

Fast 20 Jahre nach der Verabschiedung der Konvention stellt sich die Frage, wie Inklusion in der deutschen Schullandschaft verstanden, verankert und umgesetzt wird. Nähern wir uns dieser Frage von außen, wird zunächst sichtbar, dass bis heute keine gesellschaftlichen Konsens darüber gibt, wie der englische Begriff „inclusion“ zu übersetzen und bildungspolitisch zu füllen ist. Die deutsche Fassung der UN-BRK verwendet überwiegend den Begriff „Inklusion“, enthält in Artikel 24 jedoch Formulierungen, die von „vollständiger Integration“ sprechen und damit eine terminologische Unschärfe erzeugen^{vii}. Dort wird „in Übereinstimmung mit dem Ziel der vollständigen Integration“ zugesichert, „wirksame individuell angepasste Unterstützungsmaßnahmen in einem Umfeld zu gewährleisten, das die bestmögliche schulische und soziale Entwicklung gestattet“^{viii}. Inklusion ist jedoch mehr als Integration, und selbst der Begriff „Integration“ wird in der deutschen Politik nicht trennscharf und konsistent definiert.

In offiziellen Dokumenten der Bundesregierung wird Integration beispielsweise als „Weg zur gleichberechtigten Teilhabe auf der Grundlage gemeinsamer Werte“ beschrieben, der „dem guten Zusammenleben aller“ dient^{ix}. Die Bundeszentrale für politische Bildung definiert Integration primär im Kontext von Migration als Beschreibung von Chancen und dem Grad der Teilhabe an zentralen gesellschaftlichen Bereichen wie Arbeitsmarkt, (Aus-)Bildungssystem oder Wohnungsmarkt^x. Der menschenrechtliche Begriff Inklusion geht über diese Perspektive hinaus: Das Deutsche Institut für Menschenrechte beschreibt Inklusion als Menschenrecht und umschreibt sie als Anpassungsprozess seitens der Gesellschaft: „Nicht das Individuum muss sich an vorhandene Strukturen anpassen und mit Barrieren leben. Vielmehr muss die Gesellschaft Barrieren abbauen und Strukturen^{xi} schaffen, damit alle Menschen am gesellschaftlichen Leben teilhaben können“. So schließt sich der Kreis zur UN-BRK, die ein strukturelles und systemisches Verständnis von Teilhabe verlangt^{xii}.

Inklusion als Gesellschaftsauftrag im föderalen Flickenteppich

Wenn Inklusion ein gesellschaftlicher Auftrag ist und der Abbau von Barrieren ein Systemauftrag, liegt die Erwartung nahe, dass die Ratifizierung der UN-BRK zu einer systemischen und systematischen, also übergreifenden und planvollen Anpassung des Bildungssystems in Deutschland geführt hat. Doch eine grundlegende Bildungsreform, die diesen Auftrag flächendeckend einlöst, ist bis heute ausgeblieben^{xiii}. Die Vielfalt der Bildungssysteme und Schultypen in den Ländern verweist darauf, dass strukturprägende Selektionslogiken fortbestehen. Während mehrere nördliche Bundesländer, allen voran die Stadtstaaten Bremen und Hamburg, Inklusion im Sinne eines weiten Inklusionsbegriffs bildungspolitisch verankern und in Form inklusiv angelegter Gemeinschafts- und Gesamtschulen (in Bremen Oberschulen, in Hamburg Stadtteilschulen) ausbauen, halten südliche Bundesländer stärker an selektiven Strukturen fest. Inklusive Schulkonzepte sind dort im Regelschulbereich deutlich weniger verbreitet und häufig punktuell oder modellhaft umgesetzt. In der Landesmitte existieren mit hessischen integrierten Gesamtschulen und thüringischen Gemeinschaftsschulen inklusive Praxisprojekte^{xiv}, die aber eher Inseln in einem nach wie vor selektiven Gefüge darstellen.

Unabhängig von der geografischen Ausrichtung zeigt sich, dass Inklusion in der Praxis Unterschiedliches bedeuten kann. Es gibt Oberschulen in Bremen, in denen Schüler*innen unabhängig von Bildungsgangempfehlung, Förderbedarf oder Beeinträchtigung in einer Klasse und in allen Fächern gemeinsam unterrichtet werden^{xv}. Daneben existieren Schulen, in denen Lernende in Fächern wie Englisch und Mathematik in nach Leistungsniveaus getrennten Lerngruppen beschult werden – mit räumlicher Separation trotz eines gemeinsamen Schulnamens. Vergleichbare Modelle der inneren und äußeren Differenzierung finden sich auch in thüringischen Gemeinschaftsschulen und hessischen Gesamtschulen.

Spezialauftrag „Inklusion“

Übergreifend lässt sich festhalten, dass das deutsche Bildungssystem weiterhin strukturell selektiv bleibt, auch wenn sich einzelne Länder in Teilen vom klassischen dreigliedrigen System entfernt haben. Nach der Grundschule führen die Wege überwiegend in verschiedene Bildungsgänge – Hauptschule, Realschule, Gymnasium sowie integrierte Gesamtschulen und Gemeinschaftsschulen – und vielerorts in Förder- bzw. Sonderschulen als zusätzlicher Spur. In keinem Bundesland wurde eine einzige Schulform als durchgehende gemeinsame Schule für alle Schüler*innen bis zum Ende der zehnjährigen Vollzeitschulpflicht eingeführt. Inklusion wird dadurch systemisch nicht nur erschwert, sondern in vielen Fällen strukturell begrenzt^{xvi}. Solange ein vermeintlicher „Weg nach oben“ zum Gymnasium führt und ein vermeintlicher „Weg nach unten“ in Haupt-, Real- und Förderschulen sowie teilweise Gemeinschafts- und Gesamtschulen verläuft, bleibt Inklusion ein Anspruch, der sich nur partiell gegen das selektive System durchsetzen kann. Sie kann damit alles und nichts sein – eine Unschärfe, die sich exemplarisch in der Aussage der nordrhein-westfälischen Ministerin für Schule und Bildung, Dorothee Feller, zeigt: „Beide Möglichkeiten der inklusiven Beschulung unterstützen wir: sowohl das Gemeinsame Lernen als auch die inklusive Beschulung an Förderschulen“^{xvii}. Inklusion wird damit nicht zum Gemeinschaftsprinzip, das das Selektionsprinzip ersetzt, sondern zu einem Bildungsgang unter vielen in einem unverändert selektiven System.

Im Zeitraum von der Ratifizierung der UN-BRK bis etwa 2025 hat sich die Exklusionsquote – also der Anteil der Schüler*innen mit Förderbedarf an Förderschulen – nur geringfügig von 4,9% auf 4,3% verringert. Dabei zeigen sich deutliche Länderunterschiede: Während einzelne Länder wie Bremen (4,6% auf 0,8%) und Hamburg (4,9% auf 2,4%) starke Rückgänge verzeichnen, stagnieren oder steigen die Werte in anderen Ländern, etwa in Rheinland-Pfalz (3,8% auf 4,5%), Baden-Württemberg (4,9% auf 5,3%) oder Bayern (konstant etwa 4,7%).

Gleichzeitig ist die Förderrelation – der Anteil diagnostizierter Förderbedarfe – von 6,9% auf 7,5% gestiegen. Parallel dazu nahm die Inklusionsquote von 38,3% auf 44,5% zu. Trotz dieses Zuwachses bleibt der Anteil der Schüler*innen mit Förderbedarf außerhalb allgemeiner Schulen nahezu unverändert.

Hinzu kommt eine ungleiche Verteilung innerhalb des allgemeinen Schulsystems: Während Grundschulen einen vergleichsweise hohen Anteil an Schüler*innen mit Förderbedarf aufnehmen (29,1%), konzentriert sich deren Beschulung in der Sekundarstufe deutlich auf Schulformen mit mehreren Bildungsgängen (14,2%), während Gymnasien sowie Haupt- und Realschulen deutlich geringere Anteile aufweisen (5,8% bzw. 5,7%) Inklusion erscheint vor diesem Hintergrund weniger als Strukturprinzip des Systems denn als ungleich verteilter Spezialauftrag.^{xviii}

Schulische Inklusion ist und bleibt – wie schulische Bildung insgesamt – Hoheit der Bundesländer. Entsprechend vielfältig sind die Modelle und Bestrebungen, Inklusion im jeweiligen Bildungssystem zu

verankern und auszubauen. Die bundesweit uneinheitlichen Exklusionsquoten belegen dies deutlich. Zwar haben mittlerweile alle Bundesländer eigene Aktionspläne zur Umsetzung der UN-BRK formuliert und darin Inklusion als Ziel für das jeweilige Bildungssystem verankert. Auch die Gründung von Schulverbünden und Regionen zur schulübergreifenden Gestaltung und Koordination inklusiver Bildung ist in vielen dieser Aktionspläne vorgesehen.

Dabei wählen die Länder sehr unterschiedliche Grade von Steuerung und Verbindlichkeit: Formal existieren durchaus verbindliche Regelungen – etwa Rechtsansprüche, Schulgesetze und Verordnungen –, doch eine einheitliche systemische Festlegung, wie Inklusion als Strukturprinzip des Schulsystems konkret umgesetzt werden soll, fehlt. Die Verantwortung wird von der Landesebene auf Schulträger und Einzelschulen verlagert, sodass die konkrete Ausgestaltung inklusiver Praxis stark von örtlichen Rahmenbedingungen, Ressourcen und Haltungen abhängt. Inklusion bleibt damit in weiten Teilen Auslegungssache^{xix}.

Gegenwärtig wird der Inklusionsbegriff entgegen der klaren Definition in der UN-BRK derart weit gefasst, dass bereits ein der Bildungsgangprognose des Kindes angemessener Platz an einer beliebigen Stelle des Schulsystems als Inklusion angesehen wird. Diese Sichtweise teilt bspw. Tomi Neckov, Vorsitzender des Verbandes für Bildung und Erziehung (VBE). Neckov bezeichnet sich grundsätzlich als Inklusionsbefürworter, setzt aber einen anderen Schwerpunkt. Für ihn heißt Inklusion, „dass alle Kinder einen Platz im System haben und sich das System mit den Bedürfnissen [der Kinder; Anm. d. Red.] anpassen muss“. Er hält einen plural organisierten Bildungsraum mit unterschiedlichen Schultypen – allgemeine Schulen, Förderschulen, Beratungszentren – prinzipiell für vereinbar mit Inklusion, solange diese sich an den Bedarfen der Kinder orientieren und kooperieren.

Neckov betont, dass Inklusion, so wie sie derzeit umgesetzt wird, weder für Lehrkräfte noch für Schülerinnen und Schüler funktionieren kann. Sie werde von außen, von der Gesellschaft aus, in die Schulen getragen, ohne die notwendigen Ressourcen, wie beispielsweise sonderpädagogische Fachkräfte und klare Zuständigkeiten, bereitzustellen. Er unterstreicht jedoch, dass sowohl in der Praxis als auch in den repräsentativen forsa-Umfragen im Auftrag des VBE sichtbar werde, dass Lehrkräfte hinter der Idee von Inklusion stünden. Ein zentraler Punkt ist für ihn die Klärung, wer überhaupt für Inklusion verantwortlich ist: Land, Kommune, Schule, Verwaltung – und wie sich Bürokratie und Steuerung verteilen. Ohne klare Rahmenbedingungen bleibe Inklusion ein Projekt, das „bei den Schulen landet“, ohne dass Unterstützung aus den übergeordneten Ebenen gesichert sei.

Inklusion ist das nicht, weder strukturell noch inhaltlich.

Im besten Fall wird Inklusion als Querschnittsaufgabe verstanden, deren Umsetzung graduell erfolgen kann und Übergangslösungen ermöglicht. Übergänge allein tragen jedoch keinen Paradigmenwechsel. Ein solcher zeigt sich erst dann, wenn Inklusion nicht länger in ein bestehendes selektives System

„hineinentwickelt“ wird, sondern wenn dieses System schrittweise für inklusives Lernen geöffnet und umgebaut wird. Dazu muss Inklusion auch auf ministerieller Ebene übergeordnet verankert sein – als leitendes Prinzip des gesamten Bildungssystems – und nicht primär als Teilgebiet der Bereiche Sonderpädagogik und Förderung geführt werden^{xx xxi}.

Kurz gesagt: „Die Gewährleistung von inklusiver Bildung muss mit verbindlichen Mindeststandards systemisch verankert sein. Andernfalls leiden die Kinder unter der schlechten Qualität“^{xxii}.

Ist Inklusion gescheitert?

Ist Inklusion in Deutschland nun gescheitert, wie immer wieder verkündet wird^{xxiii}? Vor dem Hintergrund dieser Daten und Entwicklungen ist die Frage kein bloß zugespitzter Kommentar, sondern Ausdruck eines strukturellen Konflikts zwischen menschenrechtlichem Anspruch und bildungspolitischer Praxis.

Diese Frage aus verschiedenen Perspektiven und mit Blick auf geografisch verschiedene Bildungsregionen zu beleuchten, ist Ziel dieser Artikelreihe. Doch wichtiger als die Frage nach dem Scheitern, ist die Frage nach dem Gelingen. So gilt diese Reihe letztlich dem Anliegen, mit einem global gefächerten Blick Gelingensbedingungen für das Projekt ‚Inklusion‘ zu identifizieren.

Im ersten Teil dieser Artikelserie spreche ich mit:

- Claudia Hertel (zweite Vorsitzende des Bundeselternbeirats, Inklusion)
- Amy Kirchhoff (Bundesschülerkonferenz)
- Susanne Kroworsch (Monitoringstelle UN-BRK am Deutschen Institut für Menschenrechte)
- Vera Moser (Inklusionsforscherin, Goethe-Universität Frankfurt am Main)

darüber, wie sich dieses Spannungsfeld in der schulischen Praxis konkret zeigt – und was sich ändern müsste, damit Inklusion im deutschen Schulsystem mehr ist als ein Versprechen auf dem Papier.

Endnoten:

ⁱ vgl. https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/Redaktion/PDF/DB_Menschenrechtsschutz/CRPD/CRPD_Konvention_und_Fakultativprotokoll.pdf, insbesondere Artikel 3, 19 und 24

ⁱⁱ Ebd.

ⁱⁱⁱ vgl. <https://www.behindertenrechtskonvention.info/in-kraft-treten-der-konvention-3138/>

^{iv} <https://dip.bundestag.de/vorgang/gesetz-zu-dem-%C3%BCbereinkommen-der-vereinten-nationen-vom-13-dezember/16416>

^v <https://www.berlin.de/lb/behi/un-konvention/grundlagen/rechtsverbindlichkeit-der-un-behindertenrechtskonvention-in-deutschland/>

^{vi} <https://dip.bundestag.de/vorgang/gesetz-zu-dem-%C3%BCbereinkommen-der-vereinten-nationen-vom-13-dezember/16416>

^{vii} : https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/Redaktion/PDF/DB_Menschenrechtsschutz/CRPD/CRPD_Konvention_und_Fakultativprotokoll.pdf, Artikel 24, Satz 1 e)

^{viii} Ebd.

^{ix} <https://www.bundesregierung.de/breg-de/schwerpunkte/integration-durch-bildung-391712>

^x <https://www.bpb.de/themen/migration-integration/>

^{xi} https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/Redaktion/Publikationen/Weitere_Publikationen/LPB_Inklusion.pdf, Kapitel 1 und 2

^{xii} https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/Redaktion/PDF/DB_Menschenrechtsschutz/CRPD/CRPD_Konvention_und_Fakultativprotokoll.pdf

^{xiii} <https://www.bildungsbericht.de>

^{xiv} vgl. Länderberichte im Bildungsbericht: <https://www.bildungsbericht.de>

^{xv} vgl. Berichte zur inklusiven Schulentwicklung im DIMR-Factsheet: https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/Redaktion/Publikationen/Analyse_Studie/Analyse_Inklusive_Bildung_zwischen_Wunsch_und_Wirklichkeit.pdf

^{xvi} https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/Redaktion/Publikationen/Fact_Sheet/DIMR_Factsheet_Inklusive_Bildung.pdf

^{xvii} <https://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMP18-98.pdf> <https://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMP18-98.pdf>, S. 83

^{xviii} https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/Redaktion/Publikationen/Analyse_Studie/Analyse_Inklusive_Bildung_zwischen_Wunsch_und_Wirklichkeit.pdf

^{xix} Dies veranschaulicht bspw. der Musterplan ‚Inklusion‘ des Landes Nordrhein-Westfalen. Der nordrhein-westfälische Musterplan für schulische Inklusion wirkt auf den ersten Blick wie eine präzise Vorgabe: Ein Worddokument, das Struktur, Gliederung und Formulierungsvorschläge für Inklusionskonzepte bis ins Detail vorgibt. Bei genauerem Hinsehen bleibt es jedoch inhaltlich erstaunlich offen. Die Schulen füllen die vorgegebene Form mit eigenen Verständnissen von Inklusion – von eher selektiven Modellen bis hin zu breiteren Ansätzen. Der Rahmen ist detailliert, aber das zentrale Verständnis von Inklusion bleibt auslegungsbedürftig. Quelle: <https://www.schulministerium.nrw/system/files/media/document/file/muster-inklusionskonzept.docx>

^{xx} Exemplarisch zeigt sich die fehlende nachhaltige und verbindliche Verankerung inklusiver Strukturen am hessischen Haushaltsvorbehalt. In Hessen wird zugleich sichtbar, was passiert, wenn Inklusion faktisch unter Haushaltsvorbehalt steht: Ausgerechnet dort, wo Ressourcen für Binnendifferenzierung, Förderung, Inklusion und Sozialindex ansetzen, wird im Haushalt 2026 massiv gekürzt. Die Monitoringstelle zur UN-BRK weist seit Jahren darauf hin, dass ein solcher Haushaltsvorbehalt der menschenrechtlichen Verpflichtung widerspricht. Werden Mittel für inklusive Strukturen immer wieder zur Disposition gestellt, fehlt die langfristige Verbindlichkeit, die ein echter Paradigmenwechsel im Bildungssystem benötigt. Quelle: https://brk.hessen.de/fileadmin/un_brk/Dokumente/UNBRK_Aktionsplan_barrierefrei.pdf, S. 74.

^{xxi} https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/Redaktion/Publikationen/Fact_Sheet/DIMR_Factsheet_Inklusive_Bildung.pdf

^{xxii} Die Autor*innen der Studie „Inklusive Schule in Deutschland“ (2026). Quelle: https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/Redaktion/Publikationen/Fact_Sheet/Factsheet-Inklusive-Schulbildung-in-Deutschland-Ergebnisse-einer-bundesweiten-Elternbefragung.pdf

^{xxiii} Sei es grundsätzliche Ablehnung als vermeintliche Utopie wie in der Aussage des niedersächsischen AfD-Bildungspolitikers Harm Rykena: „Die Inklusion ist bereits gescheitert, und sie wird auch weiterhin scheitern, egal, wie viel Geld und Personal wir investieren werden. Sie scheitert, weil sie eine Utopie ist“ (Quelle: <https://rundblick-niedersachsen.de/afd-haelt-inklusion-an-schulen-fuer-gescheitert-alle-anderen-widersprechen>). Sei es als Kritik an der gescheiterten Umsetzung, wie in der Einschätzung Valentin Aicheles vom Institut für Menschenrechte, der bereits 2019 konstatierte: „Die Inklusion ist nicht gescheitert, die Inklusion ist das verbindliche Ziel der UN-Behindertenrechtskonvention, die Kinder mit und ohne Behinderung haben auch ein Recht darauf“ (Quelle: <https://www.deutschlandfunk.de/institut-fuer-menschenrechte-inklusion-vorerst-gescheitert-100.html>)