

Gobales Monitoring von SDG 4 „Hochwertige Inklusiv Bildung“ mittels Daten zu Behinderung

Lisa Pfahl und Julia Biermann

Beitrag zur Ad-Hoc-Gruppe »Globale Bildungsprogramme und deren lokale Bearbeitung«

Einleitung

Der Beitrag analysiert die komplexe Beziehung zwischen dem Ziel 4 der Agenda 2030 für Nachhaltige Entwicklung (Sustainable Development Goals, SDGs) – hochwertige inklusive Bildung für alle – und der Generierung von Daten zur Teilhabe von Menschen mit Behinderungen zum Zwecke des Monitorings. Er untersucht, inwiefern ein menschenrechtlich fundiertes, soziales Modell von Behinderung – konstitutiv für das Menschenrechtsmonitoring seit Inkrafttreten der UN-Behindertenrechtskonvention (UN BRK) vor 15 Jahren – zur Anwendung kommt. Gemäß dieses Modells wird Behinderung als eine Wechselwirkung zwischen Beeinträchtigung und Barrieren verstanden, welche die gleichberechtigte Teilhabe an der Gesellschaft behindert (vgl. Art. 1 UN-BRK). Das in der internationalen Behindertenrechtsbewegung entwickelte soziale Modell beschreibt Behinderung also in erster Linie als ein gesellschaftliches Phänomen sozialer Exklusion und Diskriminierung von Menschen mit Beeinträchtigungen, nicht als ein medizinisches Problem (Boger et al. 2022).

Im Hinblick auf die Frage, wie ein soziales Modell von Behinderung im Menschenrechtsmonitoring angewandt wird, analysieren wir die sogenannten Washington Group Questions (WGQs), dem von den VN entwickelten Fragenset zur global vergleichbaren Erhebung von Daten zu Behinderung (Mont 2019), das weltweit zum Einsatz kommt. Auf der Grundlage unserer Analyseergebnisse werden wir argumentieren, dass die WGQs noch kein soziales Modell von Behinderung abbilden, stattdessen aber ein soziales Modell von Beeinträchtigung einführen (siehe Biermann und Pfahl 2021).

Nur wenige Forschungsarbeiten haben bisher explizit Behinderungsfragen innerhalb des SDG-Kontextes analysiert (siehe z.B. Madans et al. 2011; Alghaib et al. 2019); daher greifen wir auf Literatur zurück, die die Beziehung zwischen SDGs, Menschenrechten und der Messung von Behinderung diskutiert. Vor diesem Hintergrund stützen wir uns auf Erkenntnisse aus den Disability Studies (Degener 2017) und der Wissenssoziologie (Rottenburg und Merry 2013). Uns interessiert, wie das Wissen um Behinderung die Messung von Behinderung beeinflusst und ein Behinderungsverständnis hervorbringt, das schließlich das weltweite Monitoring von Menschenrechten anleitet und legitimiert.

Sustainable Development Goal 4 „Hochwertige Inklusive Bildung“

Die Ziele für Nachhaltige Entwicklung (SDGs) der Vereinten Nationen, 2016 in Nachfolge der Millennium Entwicklungsziele (Millennium Development Goals, MDGs) in Kraft getreten, fordern die Mitgliedstaaten zum ökologischen, wirtschaftlichen und sozialen Wandel bis 2030 auf.

Für den Bereich der Bildung verlangt SDG 4 so von den Ländern, „inklusive, gleichberechtigte und hochwertige Bildung (zu) gewährleisten“ und „Möglichkeiten des lebenslangen Lernens für alle (zu) fördern“ (BMZ 2023). Der Schwerpunkt bei der Umsetzung von SDG 4 liegt gemäß des Mottos „niemanden zurücklassen“ („leaving no one behind“) auf Gruppen, die am stärksten von Ausgrenzung und Marginalisierung bedroht sind, wie Menschen mit Behinderungen (UN 2016, 2023).

Um die Entwicklung inklusiver Bildungssysteme weltweit überwachen zu können, müssen die Vereinten Nationen und ihre Experten*innen also Daten über Bildungsteilnahme in den einzelnen Ländern erfassen; z.B. wie viele Kinder mit und ohne Behinderungen eingeschult werden und die Schule mit oder ohne Abschluss verlassen (UNESCO Institute for Statistics 2016). Diese Daten müssen zudem nach Geschlecht, Wohnort, sozioökonomischem Hintergrund und – das ist neu – Behinderung aufgeschlüsselt werden. Experten*innen aus Verwaltung, Politik und Wissenschaft sind nun gefordert, sowohl auf nationaler als auch auf internationaler Ebene Daten zu sammeln und auszuwerten, und zwar auf der Grundlage globaler Indikatoren sowie abgestimmter Modelle und Klassifizierungen von Behinderung (UN 2018; Lockwood und Bartha 2019).

Erfassung von Behinderung mit den Washington Group Questions

Bis heute sind nur begrenzt Datensätze über Menschen mit Behinderungen verfügbar, die eine systematische Bewertung und einen länderübergreifenden Vergleich ihrer Bildungsbeteiligung ermöglichen würden. Dies liegt daran, dass Menschen mit Behinderungen in den meisten Gesellschaften immer noch stark marginalisiert sind und daher oft nicht in Statistiken erfasst werden (WHO und World Bank 2011). Darüber hinaus ist die Wahrnehmung von Behinderung an spezifische, historisch geprägte sozioökonomische, kulturelle und bildungsbezogene Kontexte gebunden (Schneider 2016). Um Menschen mit Behinderungen international vergleichbar zu identifizieren, fördern die Vereinten Nationen daher ein global vergleichbares Messungsinstrument für Behinderung: die sogenannten Washington Group Questions (WGQs) (Washington Group 2018).

Washington Group Short Set on Questions of Disability

The next questions ask about difficulties you may have doing certain activities because of a HEALTH PROBLEM.

- Do you have difficulty seeing, even if wearing glasses?
- Do you have difficulty hearing, even if using a hearing aid?
- Do you have difficulty walking or climbing steps?
- Do you have difficulty remembering or concentrating?
- Do you have difficulty (with self-care such as) washing all over or dressing?
- Using your usual (customary) language, do you have difficulty communicating, for example understanding or being understood? (Washington Group 2022)

Die WGQs fokussieren auf Gesundheitsprobleme, die eine Person hat („difficulties because of a health problem“); Gesundheit wird verstanden als der allgemeine Zustand des Körpers oder der Psyche („the general condition of the body or mind“), und Probleme beziehen sich auf die Wahrnehmung der

befragten Person hinsichtlich einer Abkehr vom körperlichen, geistigen oder emotionalen Wohlbefinden („the respondent’s perception of a departure from physical, mental or emotional well-being“) (Washington Group 2017, S. 2). Auf einen einleitenden Satz folgen sechs Fragen, mit welchen ermittelt wird, ob Personen Schwierigkeiten bei grundlegenden Funktionen in den Bereichen Sehen („seeing“), Hören („hearing“), Gehen („walking or climbing steps“), Kognition („remembering or concentrating“), Selbstsorge („self-care“) und Kommunikation („communicating“) haben. Es gibt vier Antwortmöglichkeiten: nein („no“), einige Schwierigkeiten („some difficulty“), erhebliche Schwierigkeiten („a lot of difficulty“) und kann es nicht tun („cannot do at all“) (Washington Group 2022). Als behindert gilt eine Person, wenn sie in mindestens einem der sechs Bereiche zumindest erhebliche Schwierigkeiten („a lot of difficulty“) hat (Washington Group 2022).

Für unsere Analyse konzentrieren wir uns auf die ersten beiden Fragen: „Haben Sie Schwierigkeiten beim Sehen, auch wenn Sie eine Brille tragen?“ und „Haben Sie Schwierigkeiten beim Hören, auch wenn Sie ein Hörgerät benutzen?“ („Do you have difficulty seeing, even if wearing glasses?“, „Do you have difficulty hearing, even if using a hearing aid?“)

Es scheint, als ob die Fragen Körperfunktionen und deren Auswirkungen auf Aktivitäten in den Vordergrund stellen. Dabei werden Kategorien von Beeinträchtigungen wie Blindheit oder Taubheit aufgerufen, was auf eine Gleichsetzung von Beeinträchtigung und Behinderung hindeutet. Eine andere Lesart ergibt sich jedoch, wenn wir unser Augenmerk auf die Formulierung der Fragen richten, insbesondere die Wörter „Schwierigkeiten, selbst wenn“ („difficulty, even if“). Mit der Frage nach Schwierigkeiten, auch wenn technische Hilfsmittel wie Brillen oder Hörgeräte verwendet werden, wird sowohl die Beeinträchtigung der Befragten angesprochen als auch die Verfügbarkeit von Hilfsmitteln. Nur wenn Personen mit Beeinträchtigungen auf Schwierigkeiten bei der Ausführung von Tätigkeiten stoßen, die nicht durch technische Hilfsmittel oder Hilfsgeräte kompensiert werden können, werden sie als behindert identifiziert. Umgekehrt werden Personen, die keine Schwierigkeiten haben – entweder weil sie keine Beeinträchtigung haben oder weil Hilfsmittel die damit verbundenen Schwierigkeiten kompensieren – nicht als behindert erachtet.

Die symbolische Grenze zwischen behinderten und nicht behinderten Personen wird auf Basis der WGQs also nicht zwischen Personen mit und ohne Beeinträchtigung gezogen, sondern innerhalb der Gruppe der Personen mit Beeinträchtigungen. Dabei wird zwischen Personen unterschieden, die aufgrund begrenzter Hilfsmittel in ihren Aktivitäten eingeschränkt sind oder nicht. Beeinträchtigung und Behinderung werden somit als Verschiedenes gefasst; die Klassifizierung von Behinderung basiert zwar auf der Bewertung der Beeinträchtigung, ist aber nicht darauf beschränkt. Die Fragen gehen damit über die bloße Feststellung hinaus, dass Behinderung nichts anderes als ein medizinischer Zustand der Beeinträchtigung sei. Sie geben stattdessen Auskunft über die Verfügbarkeit und Wirksamkeit von Hilfsmitteln zur Überwindung von Schwierigkeiten, die eine Person bei der Ausführung von Tätigkeiten haben kann (siehe auch WHO 2001, S. 10). Auf diese Weise ermöglichen die WGQ, Behinderung als eine Interaktion zwischen Beeinträchtigung und der Bereitstellung von Hilfsmitteln als einem spezifischen Umweltfaktor zu modellieren.

Diskussion: Soziales Modell der Behinderung vs. Soziales Modell der Beeinträchtigung im globalen Bildungsmonitoring

Die Idee, dass Behinderung aus einer Beziehung zwischen Person und Umwelt resultiert, ist den WGQs inhärent, bleibt jedoch sehr begrenzt. Der Grund dafür ist, dass die WGQs selbst nicht direkt auf Teilhabe und Anti-Diskriminierung, beispielsweise im Bildungsbereich, abzielen. Vielmehr ermöglichen sie

es, diejenigen Personen(gruppen) statistisch zu identifizieren, bei welchen das Risiko der Nichtpartizipation besteht. Das tatsächliche Ausmaß der Teilhabe muss im Rahmen der weiteren Datenanalyse ermittelt werden, z. B. wenn der Zugang zu Bildung erfasst wird oder die Abschlussquoten von Menschen mit und ohne Behinderung verglichen werden.

Dabei gibt es jedoch zwei Probleme: Erstens können wir auf Basis der mit den WGQs erhobenen Daten nicht wissen, warum Menschen mit Behinderungen tatsächlich Zugang zu Bildung erhalten oder nicht. Insbesondere bleibt unkenntlich, ob die Kompensation der Beeinträchtigung ausreichend zur Teilhabe ist oder nicht. Zweitens schlüsseln die Daten nicht auf, welche sozialen und kulturellen Ausschlüsse Menschen mit Beeinträchtigungen erfahren, deren Aktivitätseinschränkungen durch technische Hilfsmittel kompensiert werden.

Letztere aber, also Personen, deren Aktivitätseinschränkungen durch technische Hilfsmittel kompensiert werden, können sehr wohl mit dem Risiko der Nichtpartizipation in der breiteren sozialen Umwelt konfrontiert sein, z. B. wenn Schulen gar nicht zur Verfügung stehen oder wenn sie insgesamt unzugänglich bleiben. Für das Monitoring von SDG 4 kann daher nicht allein die Frage entscheidend sein, ob Menschen mit Behinderungen Zugang zu Bildung haben. Stattdessen besteht – ausgehend von einem wissenssoziologischen Ansatz und einem sozialen Modell der Behinderung – ein Bedarf an Informationen und damit Daten darüber, ob Bildung aufgrund von Aktivitätseinschränkungen der Personen oder aufgrund organisatorischer, struktureller und/oder kultureller und sozialer Barrieren unzugänglich ist. Wenn man sich mit diesen Fragen nicht beschäftigt, können Prozesse von Behinderung im Sinne von institutioneller Diskriminierung, sozialer Segregation oder gesellschaftlicher Exklusion nicht erfasst werden; diese jedoch sind ausschlaggebend für das Menschenrechtsmonitoring.

Wir kommen abschließend also zu dem Schluss, dass die Washington Group Questions letztlich ein soziales Modell der Beeinträchtigung implizieren, nicht aber ein soziales Modell der Behinderung. Behinderung wird in erster Linie als Aktivitätseinschränkung aufgrund einer Beeinträchtigung und eines Mangels an Hilfsmitteln zur Ausführung von Tätigkeiten in der direkten Umwelt erfasst, nicht als Beziehung zwischen Beeinträchtigung und der breiteren sozialen Umwelt oder gesellschaftlicher Teilhabe. Ein soziales Modell von Behinderung ist also für die WGQ von zentraler Bedeutung, kann durch sie allein aber (noch) nicht abgebildet werden. Obwohl durch die Anwendung der WGQs die Anerkennung von Menschen mit Behinderungen als Träger*innen des Rechts auf Bildung gestärkt wird, schränken die Vereinten Nationen die Verbreitung eines sozialen Modells von Behinderung beim Monitoring ein. Um die Komplexität und die Qualität kontextspezifischer Behinderungserfahrungen bei der Realisierung des SDG 4 lokal messen und global vergleichen zu können, müssen (standardisierte) Daten letztlich durch qualitative Fallstudien von nationalen Bildungssystemen und Institutionen ergänzt werden.

Literatur

- Alghaib, Ola Abu, Pauline Thivillier und Gemma Cook. 2019. Disability Data Collection: Emerging Opportunities from Recent Global Initiatives. *Behinderung und internationale Entwicklung* 30(2):4–10.
- Biermann, Julia, und Lisa Pfahl. 2021. A Global Monitoring Practice in the Making: Disability Measurement for UN Sustainable Development Goal 4 on Inclusive Education. *Österreichische Zeitschrift für Geschichtswissenschaften* 31(3):192–213. DOI: [10.25365/oezg-2020-31-3-11](https://doi.org/10.25365/oezg-2020-31-3-11)
- Boger, Mai-Anh, Julia Biermann, David Brehme, Swantje Köbsell, Rebecca Maskos und Lisa Pfahl. 2022. Systematische, historische und interdisziplinäre Zugänge zum Sozialen Modell von Behinderung. Editorial. *Zeitschrift für Disability Studies* (1):1–4. https://doi.org/10.15203/ZDS_2022_1.01 (Zugegriffen: 25. Januar 2023).
- BMZ (Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung). 2023. Agenda 2030 – SDG4. <https://www.bmz.de/de/agenda-2030/sdg-4> (Zugegriffen: 25. Januar 2023).

- Degener, Theresia. 2017. A New Human Rights Model of Disability. In *The United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities: A Commentary*, Hrsg. Valentina Della Fina, Rachele Cera und Giuseppe Palmisano, 41–59. Wiesbaden: Springer.
- Lockwood, Elizabeth, und Orsolya Bartha. 2019. Including the Furthest Left Behind: Disability Data and the 2030 Agenda for Sustainable Development. *Behinderung und internationale Entwicklung* 30(2):23–27.
- Madans, Jane H., Mitchell E. Loeb und Barbara M. Altman 2011. Measuring Disability and Monitoring the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities: The work of the Washington Group on Disability Statistics. *BioMedCentral (BMC) Public Health* 11. DOI:10.1186/1471-2458-11-S4-S4
- Mont, Daniel. 2019. How are the Washington Group Questions consistent with the Social Model of Disability? <https://www.washingtongroup-disability.com/wg-blog/how-are-the-washington-group-questions-consistent-with-the-social-model-of-disability-65/> (Zugegriffen: 15. Januar 2023).
- Rottenburg, Richard, und Sally Engle Merry. 2013. A World of Indicators: The Making of Governmental Knowledge through Quantification. In *The World of Indicators*, Hrsg. Richard Rottenburg, Sally E. Merry, Sung-Joon Park und Johanna Mugler, 1–33. Cambridge: Cambridge University Press. DOI:10.1017/CBO9781316091265.001
- Schneider, Marguerite. 2016. Cross-National Issues in Disability Data Collection. In: *International Measurement of Disability, Purpose Method and Application*, Hrsg. Barbara Altmann, 15–28. Basel: Springer International Publishing.
- UN (United Nations). 2016. Leaving No One Behind: The Imperative of Inclusive Development. Report on the World Social Situation. <https://www.un.org/esa/socdev/rwss/2016/full-report.pdf> (Zugegriffen: 15. Januar 2023).
- UN (United Nations). 2018. Realization of the Sustainable Development Goals by, for and with persons with disabilities. UN Flagship Report on Disability and Development. <https://social.un.org/publications/UN-Flagship-Report-Disability-Final.pdf> (Zugegriffen: 28. Januar 2023).
- UN (United Nations). 2020. Sustainable Development Goal 4 – Targets and Indicators. <https://sustainabledevelopment.un.org/sdg4> (Zugegriffen: 15. Januar 2023).
- UN (United Nations). 2023. Universal Values - Leave No One Behind. <https://unsdg.un.org/2030-agenda/universal-values/leave-no-one-behind> (Zugegriffen: 25. Januar 2023).
- UNESCO Institute for Statistics, 2016. Laying the Foundation to Measure Sustainable Development Goal 4. <http://uis.unesco.org/sites/default/files/documents/laying-the-foundation-to-measure-sdg4-sustainable-development-data-digest-2016-en.pdf> (Zugegriffen: 25. Januar 2023).
- Washington Group. 2017. The Washington Group Short Set on Functioning: Question Specifications 2. <https://www.washingtongroup-disability.com/fileadmin/uploads/wg/Documents/Events/17/WG-Document-4-The-Washington-Group-Short-Set-on-Functioning-Question-Specifications.pdf> (Zugegriffen: 15. Januar 2023).
- Washington Group, 2018. Disability Measurement and Monitoring using the Washington Group Disability Questions. https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/732254/Disability-Measurement-Monitoring-Washington-Group-Disability-Questions.pdf (Zugegriffen: 25. Januar 2023).
- Washington Group. 2022. The Washington Group Short Set of Questions on Disability, https://www.washingtongroup-disability.com/fileadmin/uploads/wg/Washington_Group_Questionnaire__1_-_WG_Short_Set_on_Functioning__October_2022_.pdf (Zugegriffen: 25. Januar 2023).
- WHO. 2001. International Classification of Functioning, Disability and Health (ICF), Geneva. <https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/42407/9241545429.pdf;jsessionid=725A1D5F4247CB437DF216C5D5390174?sequence=1> (Zugegriffen: 15. Januar 2023).
- WHO World Health Organization, und World Bank. 2011. World Report on Disability, Geneva. <https://www.who.int/publications/i/item/9789241564182> (Zugegriffen: 25. Januar 2023).