

Steinmetz | Wrase | Helbig | Döttinger

Die Umsetzung schulischer Inklusion nach der UN-Behindertenrechtskonvention in den deutschen Bundesländern



Nomos

Vereinigung für Recht und Gesellschaft
Law and Society

– vormals Vereinigung für Rechtssoziologie –

Herausgegeben von

Prof. Dr. Susanne Baer, Prof. Dr. Kai-D. Busmann,
Prof. Dr. Galf-Peter Calliess, Prof. Dr. Susanne Karstedt
und Prof. Dr. Matthias Mahlmann

Band 15

Sebastian Steinmetz | Michael Wrase |
Marcel Helbig | Ina Döttinger

Die Umsetzung schulischer Inklusion nach der UN-Behindertenrechtskonvention in den deutschen Bundesländern



Nomos

Die Publikation wurde durch den Open-Access-Publikationsfonds für Monografien der Leibniz-Gemeinschaft gefördert.

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

1. Auflage 2021

© Sebastian Steinmetz | Michael Wrase | Marcel Helbig | Ina Döttinger

Publiziert von
Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG
Waldseestraße 3–5 | 76530 Baden-Baden
www.nomos.de

Gesamtherstellung:
Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG
Waldseestraße 3–5 | 76530 Baden-Baden

ISBN (Print): 978-3-8487-8053-2

ISBN (ePDF): 978-3-7489-2440-1

DOI: <https://doi.org/10.5771/9783748924401>



Onlineversion
Nomos eLibrary



Dieses Werk ist lizenziert unter einer Creative Commons Namensnennung – Weitergabe unter gleichen Bedingungen 4.0 International Lizenz.

Danksagung

Die vorliegende Monografie beinhaltet die wesentlichen Ergebnisse des von der Bertelsmann-Stiftung geförderten unabhängigen Forschungsprojekts „Die Umsetzung schulischer Inklusion nach der UN-Behindertenrechtskonvention in den deutschen Bundesländern“, das von 2018 bis 2020 am Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB) durchgeführt wurde.

Unser besonderer Dank gilt Viktoria Bentley, Valentin Aichele, Anne Piezunka, Cornelia Gresch und Jonna M. Blanck für ihre fachlichen Hinweise, Kritik und Anregungen, die in die Studie eingeflossen sind.

Christiane Dietrich danken wir für das umsichtige und sorgfältige Lektorat des Gesamtmanuskripts.

Berlin, Juni 2021

Sebastian Steinmetz, Michael Wrase, Marcel Helbig und Ina Döttinger

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	15
Gesetzestexte	17
0. Einleitung	19
Teil 1: Anforderungen, Gewährleistungen, Indikatorenbildung	25
1. Ein Paradigmenwechsel im Umgang mit Behinderung: die UN-Behindertenrechtskonvention	27
1.1. Der Behinderungsbegriff der UN-Behindertenrechtskonvention	27
1.2. Das Recht auf inklusive Bildung in Art. 24 UN-BRK	29
1.2.1. Fortentwicklung des Menschenrechts auf Bildung	29
1.2.2. Die Anforderungen der UN-BRK: Das „4-A“-Schema	29
1.3. Staatliche Umsetzungspflicht	32
1.4. Die Gewährleistungen aus der UN-Behindertenrechtskonvention	33
1.4.1. Verfügbarkeit inklusiver Bildung (availability)	35
1.4.2. Diskriminierungsfreie Zugänglichkeit inklusiver Bildung (accessibility)	37
1.4.3. Organisationsformen inklusiver Beschulung (acceptability/adaptability)	40
1.4.4. Umsetzung inklusiver Bildungsziele in den pädagogischen Konzepten (acceptability/adaptability)	41
1.4.5. (Sonder-)Pädagogische Unterstützung im inklusiven Lernumfeld (acceptability/adaptability)	43
1.4.6. Angemessene Vorkehrungen und Barrierefreiheit (acceptability/adaptability)	44
1.4.7. Inklusionsbezogene Qualifizierung der Lehrkräfte und des pädagogischen Personals (acceptability/adaptability)	49
1.4.8. Strukturelle Transformation zu einem inklusiven Bildungssystem (adaptability)	50

1.5. Verpflichtung zur Datenerhebung und Grundlage für Indiktorik	52
2. Deutschland und die UN-Behindertenrechtskonvention	57
2.1. Die Entwicklung des deutschen Regel- und Sonderschulsystems	58
2.1.1. Schule in Deutschland bis 1918	58
2.1.2. Schule in der Weimarer Republik	59
2.1.3. Schule im Dritten Reich	60
2.1.4. Schule in West- und Ostdeutschland 1945 bis 1989	60
2.1.5. Schule im wiedervereinigten Deutschland 1990 bis 2008	62
2.2. Die UN-Behindertenrechtskonvention und das deutsche Bildungssystem	63
2.2.1. Deutschland und die Übersetzung der UN-Behindertenrechtskonvention	64
2.2.2. Die Entwicklung inklusiver Beschulung in Deutschland seit 2009	65
2.2.3. Fortbestand der Sonderbeschulung: Begründungsmuster auf dem Prüfstand	69
2.3. Das deutsche Förderschulwesen im internationalen Vergleich	73
3. Indikatorenbildung und Datenerhebung aus der Behindertenrechtskonvention (Methoden und Operationalisierung)	79
3.1. Menschenrechtliche Indikatorenbildung	80
3.2. Methodische Grundanforderungen an menschenrechtliche Indikatoren	81
3.3. Indikatorenbildung anhand des Struktur-Prozess-Outcome-Modells	82
3.4. Anforderungen an die Bildung von Indikatoren: Disaggregation, Vergleichbarkeit und Partizipation	84
3.5. Anwendbarkeit und Umsetzung einer Indiktorik für Deutschland	86
3.6. Umsetzungsstand der hier nicht indizierten Gewährleistungen	89
3.6.1. Organisationsformen inklusiver Beschulung i.S.v. Art. 24 UN-BRK (acceptability/adaptability)	89

3.6.2. Umsetzung inklusiver Bildungsziele (acceptability/ adaptability)	90
3.6.3. Angemessene Vorkehrungen und Barrierefreiheit (acceptability/adaptability)	91
3.6.4. Inklusionsbezogene Qualifizierung des pädagogischen Personals (acceptability/adaptability)	94
3.6.5. Fazit	95
4. Operationalisierung der Gewährleistungen aus Art. 24 UN- Behindertenrechtskonvention in Indikatoren für das deutsche Bildungssystem	97
4.1. Struktur-, Prozess- und Outcome-Indikatoren der Untersuchung	98
4.1.1. Verfügbarkeit inklusiver Bildung (Struktur- und Prozessindikator)	101
4.1.2. Diskriminierungsfreie Zugänglichkeit inklusiver Bildung (Strukturindikator)	105
4.1.3. (Sonder-)pädagogische Unterstützung im inklusiven Lernumfeld (Sammelindikator aus zwei Struktur- und einem Prozessindikator)	108
4.1.4. Strukturelle Transformation des Bildungssystems hin zu Inklusion (Struktur- und Prozessindikator)	114
4.2. Exklusionsquote (Outcome-Indikator)	115
5. Die Umsetzung von Art. 24 UN-BRK in den deutschen Bundesländern – Analysen und Ergebnisse entlang der Struktur- und Prozessindikatoren	119
5.1. Verfügbarkeit inklusiver Bildung	119
5.1.1. Rechtliche Verankerung der Verfügbarkeit inklusiver Bildung (Strukturindikator)	120
5.1.1.1 Flächendeckende Inklusion (HB, SL, SN, SH, TH)	121
5.1.1.2 Flächendeckende Inklusion mit Einschränkung (BW und HE)	122
5.1.1.3 Kombination von Beteiligung aller Schulen und Schwerpunktschulen (BY, BE, BB, HH, MV, NW, ST)	123
5.1.1.4 Schwerpunktschulen (RLP)	127

5.1.2. Umsetzung der Verfügbarkeit: GU-Quote (Prozessindikator)	129
5.1.3. Limitationen zur Analyse der Verfügbarkeit	132
5.1.4. Fazit	134
5.2. Diskriminierungsfreie Zugänglichkeit inklusiver Bildung	136
5.2.1. Einordnung der Länder in Gruppen nach dem Indexwert	137
5.2.1.1 Vorbehaltloses Recht auf Inklusion (Indexwert 1)	137
5.2.1.2 Eingeschränktes Recht auf Inklusion (Indexwert 0,5)	138
5.2.1.3 Kein Vorrang des Gemeinsamen Unterrichts (Indexwert 0)	141
5.2.2. Elternwahlrecht	143
5.2.3. Limitationen der Analyse zur Zugänglichkeit	144
5.2.4. Fazit	146
5.3. (Sonder-)Pädagogische Unterstützung im inklusiven Lernumfeld	146
5.3.1. Das sonderpädagogische Feststellungsverfahren	148
5.3.1.1. Fazit zum Feststellungsverfahren	159
5.3.2. Modus der Mittelvergabe	159
5.3.2.1 Einordnung in Steuerungsmodelle	159
5.3.2.1.1 Schülerbezogene Zuweisung (BW, BY, HE, MV, RP, SN)	161
5.3.2.1.2 Pauschalisierte Zuweisung (SL)	164
5.3.2.1.3 Mischung aus schülerbezogener und systemischer Zuweisung (BE, BB, HB, HH, NI, NW, SH, ST, TH)	164
5.3.2.2 Fazit zur Mittelvergabe	166
5.3.3. Sonderpädagogische Ressourcen	169
5.3.3.1 Schüler:in-Lehrkraft-Relation	170
5.3.3.2 Unterrichtsstunden je Schüler:in	171
5.3.3.3 Länderspezifische Auswertung von Lehrerwochenstunden für inklusive Angebote	173
5.3.4. Fazit	177
5.3.4.1 Sonderpädagogisches Feststellungsverfahren	177
5.3.4.2 Ressourcensteuerung	178
5.3.4.3 (Sonder-)Pädagogische Ressourcen	179

5.4. Strukturelle Transformation des Bildungssystems hin zu Inklusion	180
5.4.1. Umgang mit Sonderformen – Strukturindikator	182
5.4.1.1 Konzepte der Landesregierung zur Rolle der Förderschulen	182
5.4.1.1.1 Strukturtransformativer Ansatz (HB, HH, MV, NI, SH)	186
5.4.1.1.2 Strukturpersistenter Ansatz (BW, BY, BE, BB, HE, NW, RP, SL, SN, ST, TH)	192
5.4.1.2 Bestandsschutz der Förderschulen im Rahmen von Veränderungsprozessen	194
5.4.1.2.1 Länder mit Mindestgrößenvorschriften (BE, BB, HH, MV, NI, RP, SL, ST)	194
5.4.1.2.2 Länder ohne ausdrückliche Mindestgrößenvorschriften (BY, HE, SN, SH, TH)	197
5.4.1.2.3 Länder mit Gesetzesnovellen zur Absenkung der Mindestgrößen (BW, NW)	198
5.4.2. Quantitative Entwicklung der Anzahl der Förderschulen – Prozessindikator	199
5.4.3. Fazit	201
Teil 2: Anwendung der Indikatoren	203
6. Normative Bewertung: Zusammenführung der Exklusionsquote und ihrer Entwicklung (Outcome-Indikator) sowie der Struktur- und Prozessindikatoren	205
6.1. Bildung von Ländergruppen anhand der Exklusionsquote und ihrer Entwicklung	205
6.1.1. Inklusionsorientierte Bundesländer (BE, HB, HH, SH)	207
6.1.2. Entwicklungsambivalente Bundesländer	208
6.1.2.1 Entwicklungsambivalente Länder mit moderatem Niveau der Exklusionsquote (BB, HE, NI, TH)	208
6.1.2.2 Entwicklungsambivalente Länder mit hohem Niveau der Exklusionsquote (MV, NW, SN, ST)	208
6.1.3. Strukturpersistente Länder (BW, BY, RP, SL)	209
6.1.4. Zusammenfassung und bildliche Darstellung der Entwicklungen	210

6.1.5. Exklusionsquote und Struktur- und Prozessindikatoren	212
6.2. Normative Bewertung der Bundesländer vor dem Hintergrund des Art. 24 UN-BRK	213
6.2.1. Inklusionsorientierte Bundesländer (BE, HB, HH, SH)	214
6.2.1.1 Verfügbarkeit inklusiver Bildung	214
6.2.1.2 Diskriminierungsfreie Zugänglichkeit inklusiver Bildung	215
6.2.1.3 Strukturelle Transformation des Bildungssystems	217
6.2.2. Entwicklungsambivalente Bundesländer	219
6.2.2.1 Entwicklungsambivalente Bundesländer mit leicht positiver Tendenz – BB, HE, NI, TH	220
6.2.2.1.1 Verfügbarkeit inklusiver Bildung	220
6.2.2.1.2 Diskriminierungsfreie Zugänglichkeit inklusiver Bildung	221
6.2.2.1.3 Strukturelle Transformation des Bildungssystems	223
6.2.2.2 Entwicklungsambivalente Bundesländer mit (eher) negativer Tendenz bzw. Stagnation – MV, NW, SN, ST	224
6.2.2.2.1 Verfügbarkeit inklusiver Bildung	225
6.2.2.2.2 Diskriminierungsfreie Zugänglichkeit inklusiver Bildung	226
6.2.2.2.3 Strukturelle Transformation des Bildungssystems	228
6.2.3. Strukturpersistente Bundesländer (BW, BY, RP, SL)	230
6.2.3.1 Verfügbarkeit inklusiver Bildung	230
6.2.3.2 Diskriminierungsfreie Zugänglichkeit inklusiver Bildung	232
6.2.3.3 Strukturelle Transformation des Bildungssystems	234
7. Fazit und Gesamtbewertung	237
8. Anhang	247
8.1. Die Soziale Zusammensetzung an Förderschulen und ihre Veränderung zwischen 2008 und 2016	247
8.1.1. Auswertung des Mikrozensus	247
8.1.2. Fazit Mikrozensusauswertung	258
8.2. Quellennachweis Indikatoren	260
8.2.1. Verfügbarkeit inklusiver Bildung	260

8.2.2. Diskriminierungsfreie Zugänglichkeit inklusiver Bildung	265
8.2.3. Recht auf gemeinsamen Unterricht	290
8.2.4. (Sonder-)pädagogische Unterstützung im inklusiven Lernumfeld	292
8.2.4.1 Das sonderpädagogische Feststellungsverfahren	292
8.2.4.2 Modus der Mittelvergabe	305
8.2.5 Entwicklungsperspektive der Förderschulen	311
9. Literaturverzeichnis	317

Abkürzungsverzeichnis

ADD	Aufsichts- und Dienstleistungsdirektionen
BMAS	Bundesministerium für Arbeit und Soziales
BFZ	(regionale und überregionale) Beratungs- und Förderzentren
BMFSFJ	Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend
BT-Drucks	Deutscher Bundestag Drucksache
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
DaZ	Deutsch als Zweitsprache
DIMR	Deutsches Institut für Menschenrechte
EASIE	European Agency for Special Needs and Inclusive Education
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
FöZ	Förderzentrum
IGS	Integrierte Gesamtschule
ICESCR	International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights
IPwskr	Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte
IQB	Institut für Qualitätsentwicklung im Bildungswesen
KMK	Kultusministerkonferenz
LFS	Landesförderzentrum Sehen
lmb	lernmittelbefreit
LSE	Förderschwerpunkte „Lernen, Sprache oder emotionale-soziale Entwicklung“
LWS	Lehrerwochenstunden
MBWK	Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur
MBWWK	Ministerium für Bildung, Wissenschaft, Weiterbildung und Kultur
MSD	Mobiler Sonderpädagogischer Dienst
MSDD	Mobiler Sonderpädagogischer Diagnostischer Dienst
PUH	Pädagogischer Unterrichtshelfer
ReBBz	Regionales Bildungs- und Beratungszentrum
ReBUZ	Regionales Beratungs- und Unterstützungszentrum
REBUS	Regionale Beratungs- und Unterstützungsstelle

Abkürzungsverzeichnis

RZI	Regionales Beratungs- und Unterstützungszentrum Inklusiver Schule
SBBZ	Sonderpädagogische Bildungs- und Beratungszentren
SEN	Special Educational Needs
SIBUZ	Schulpsychologisches und Inklusionspädagogisches Beratungs- und Unterstützungszentrum
SPF	Sonderpädagogischer Förderbedarf
SpFB	Sonderpädagogische Förder- und Beratungsstelle
UN OHCHR	<i>United Nations High Commissioner for Human Rights</i>
UNESCO	<i>United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization</i>
WHO	<i>World Health Organization</i>
WAZ	Wochenarbeitszeit
ZuP	Zentrum für unterstützende Pädagogik

Gesetzestexte

AO-SF	Ausbildungsordnung sonderpädagogischer Förderung
AV-SEP	Ausführungsvorschriften der Schulentwicklung
BayEUG	Bayrisches Schulgesetz
BBG	Behindertengleichstellungsgesetz
BbgSchulG	Brandenburgisches Schulgesetz
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBL	Bundesgesetzblatt
BremSchulG	Bremisches Schulgesetz
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts (amtliche Sammlung)
CRC	Convention on the Rights of the Child
CRPD	Convention on the Rights of Persons with Disabilities
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention
FöSoVO	Verordnung zur Ausgestaltung der sonderpädagogischen Förderung
HmbSG	Hamburgisches Schulgesetz
HSchG	Hessisches Schulgesetz
KJSG	Kinder- und Jugendstärkungsgesetzes
KRK	Kinderrechtskonvention
NSchG	Niedersächsisches Schulgesetz
RSE-SBBZ-VO	Verordnung über die regionale Schulentwicklung an SBBZ
SächsSchulG	Sächsisches Schulgesetz
SBA-VO	Verordnung über sonderpädagogische Bildungsangebote
SchIVO	Schulintegrationsverordnung
SchoG	Saarländisches Schulgesetz
SchulG	Schulgesetz
SchulPflG	Schulpflichtgesetz
SEPI-VO	Verordnung zur Schulentwicklungsplanung
SOFS	Schulordnung Förderschulen
SoFVO	Landesverordnung über sonderpädagogische Förderung

SoPädFV	Verordnung zur Feststellung eines Bedarfs an sonderpädagogischer Unterstützung
SopädVO	Sonderpädagogikverordnung (Berlin)
SopV	Sonderpädagogik-Verordnung (Brandenburg)
SoSchulO	Sonderschulordnung
ThürFSG	Thüringer Förderschulgesetz
ThürGIG	Thüringer Gesetz zur Inklusion und Gleichstellung von Menschen mit
ThürSchulG	Thüringisches Schulgesetz
ThürSoFöV	Thüringer Verordnung zur sonderpädagogischen Förderung
UN BRK	<i>United Nations</i> Behindertenrechtskonvention
ÜPadVO	Ersten Verordnung zur unterstützenden Pädagogik
VOiSB	Verordnung über die Aufgaben und die Organisation der inklusiven Schulbündnisse
VOSB	Verordnung über Unterricht, Erziehung und sonderpädagogische Förderung von Schülerinnen und Schülern mit Beeinträchtigungen oder Behinderungen
VSO-F	Schulordnung für die Volksschulen zur sonderpädagogischen Förderung
VV-SopV	Verwaltungsvorschriften zur Sonderpädagogik-Verordnung (Brandenburg)

0. Einleitung

Die Ratifizierung der UN Behindertenrechtskonvention (UN BRK)¹ zum 26. März 2009² hat für die Bundesrepublik weitreichende völkerrechtliche Folgen. Art. 24 UN BRK verpflichtet die Vertragsstaaten zur Gewährleistung eines „inklusiven“ Bildungssystems „auf allen Ebenen“. Menschen mit Behinderungen dürfen danach nicht vom allgemeinen Schulsystem³ ausgeschlossen und in Sondersysteme gedrängt werden. Sie haben ein Recht darauf, an Regelschulen unterrichtet zu werden und müssen dort die Unterstützung und Förderung erhalten, die sie benötigen.

Die Umsetzung dieser Verpflichtung stellt für die Bundesrepublik eine besondere Herausforderung dar. Anders als in Ländern wie Kanada, den Vereinigten Staaten, Australien, dem Vereinigten Königreich, Italien oder den skandinavischen Ländern ist in Deutschland die segregierte Beschulung von Kindern⁴ mit Behinderung an Förderschulen (früher Sonderschulen) weiterhin vorherrschend. Nicht nur fällt die Quote der Förderschüler:innen besonders hoch aus – sie wird im europäischen Vergleich nur von Belgien überboten –, sondern das System ist auch besonders ausdifferenziert: Es gibt Förderschulen für die Förderschwerpunkte „Lernen“, „Sprache“, „emotionale und soziale Entwicklung“, „Hören und Kommunikation“, „Sehen“, „geistige Entwicklung“ sowie „körperliche und motorische Entwicklung“ (EASIE 2020; KMK 2020).

Seit dem Inkrafttreten der UN-Behindertenrechtskonvention in Deutschland haben sich alle deutschen Bundesländer dazu bekannt, den Art. 24 UN-BRK schrittweise in ihren Schulsystemen umzusetzen. Mit

1 Convention on the Rights of Persons with Disabilities (CRPD), General Assembly resolution 61/106 of 13 December 2006; BGBl. 2008 II, S. 1419.

2 Gesetz vom 21. Dezember 2008, BGBl. 2008 II, S. 1419.

3 Die KMK unterscheidet zwischen den allgemeinen Schulen sowie den Förderschulen; beide Schulformen werden den allgemeinbildenden Schulen zugerechnet (Klemm 2021, S. 22). Wir verwendeten in der vorliegenden Studie die Begriffe „allgemeine Schule“ (vgl. Art. 24 Abs. 2 lit. a UN-BRK) sowie „Regelschule“ synonym – im Gegensatz zur gesonderten Beschulung.

4 Nach der Kinderrechtskonvention ist ein Kind jeder Mensch, der das achtzehnte Lebensjahr noch nicht vollendet hat (Art. 1 KRK). Wenn wir in der vorliegenden Studie von „Kindern“ sprechen, meinen wir damit in der Regel auch Schüler:innen bis zur Vollendung des 18. Lebensjahres.

Blick auf den Stand der inklusiven Beschulung zeigen sich im Bundesvergleich jedoch deutliche Unterschiede. Während einige Vorreiter des Gemeinsamen Unterrichts⁵ wie Schleswig-Holstein, Hamburg und Bremen den Anteil integriert (inklusiv) geförderter Schüler:innen deutlich erhöht und zugleich den Förderschulanteil abgebaut haben, zeigt sich in den meisten anderen Bundesländern eine scheinbar paradoxe Situation: Die Zahl der Kinder mit sonderpädagogischem Förderbedarf an Regelschulen steigt, während der Anteil der an Förderschulen unterrichteten Schüler:innen entweder nur geringfügig abnimmt, stagniert oder sogar ebenfalls zunimmt (Hollenbach-Biele und Klemm 2020).

Jedoch fehlt es gegenwärtig an einer validen Bestandsaufnahme der Umsetzung von Art. 24 UN-BRK in den deutschen Bundesländern jenseits der reinen Feststellung von Exklusions- und Integrationsquoten. Eine solche bewertbare Datenlage zu schaffen, ist an sich nach Art. 31 UN-BRK eigentlich eine rechtliche Verpflichtung der Bundesrepublik als Vertragsstaat der Konvention. Allerdings scheinen momentan weder die Kultusministerkonferenz (KMK) noch die Bundesländer ausreichend engagiert, eine gemeinsame bzw. vergleichbare Evaluation der Umsetzung von inklusiver Beschulung in den einzelnen Bundesländern zu erstellen.

Vor diesem Hintergrund verfolgt die vorliegende Studie das Ziel, den ersten Schritt einer umfassenden empirisch untermauerten Analyse und Bewertung der Umsetzung von inklusiver Beschulung nach Maßgabe des Art. 24 UN-BRK vorzunehmen. Hierzu werden die differenzierten Vorgaben des Art. 24 UN-BRK in einer rechtswissenschaftlichen Analyse herausgearbeitet und in empirisch messbare Indikatoren übersetzt. Anschließend wird die Umsetzung der Gewährleistungen in den Bundesländern auf struktureller und prozessualer Ebene anhand vorliegender Daten empirisch möglichst genau erfasst.

Indem – anders als in fast allen bisherigen empirischen Studien – die rechtlich verbindliche Norm des Art. 24 UN-BRK mit ihren detaillierten Einzelvorgaben als Grundlage der Erhebung herangezogen wird, sollen mit der Studie nicht nur Zwischenstände des Umsetzungsprozesses dargestellt, sondern mit Blick auf die rechtliche Analyse auch normativ bewertet werden. Da im Rahmen der Studie eine eigene Datenerhebung in den Bundesländern nicht erfolgen konnte, haben wir für die menschenrechtlich erarbeiteten Indikatoren relevante Informationen und Daten zusam-

5 Unter dem Gemeinsamen Unterricht verstehen wir in der vorliegenden Studie das gemeinsame Lernen von Kindern und Jugendlichen mit und ohne sonderpädagogischem Förderbedarf in der allgemeinen Schule.

mengetragen und analysiert. Diese interdisziplinäre Vorgehensweise entfaltet durch die Anwendung der von den Vereinten Nationen entwickelten Methodik menschenrechtlicher Indikatorenbildung nicht nur eine besonders innovative Wirkung mit Blick auf das Monitoring von Implementationsprozessen, sondern auch eine normative Legitimation der vorgefundenen Umsetzungsprozesse.

Die Studie will fünf zentrale Fragestellungen beantworten:

- (1.) Welche Anforderungen und Gewährleistungen stellt Art. 24 UN-BRK an die Umsetzung des Rechts auf inklusive Beschulung an die Vertragsstaaten?
- (2.) Welche messbaren Indikatoren lassen sich aus den rechtlich verpflichtenden Vorgaben des Art. 24 UN-BRK ableiten?
- (3.) Wie werden diese Indikatoren in Bezug auf die Struktur- und Prozessebene in den 16 Bundesländern abgebildet?
- (4.) Welche unterschiedlichen Gruppen von Bundesländern lassen sich bei der Implementation der inklusiven Beschulung unterscheiden?
- (5.) Wie ist die Umsetzung in den einzelnen Bundesländern mit Blick auf die Struktur- und Prozessindikatoren normativ zu bewerten?

Sie ist in zwei große Teile gegliedert:

- Der erste Teil (Kapitel 1-4) beantwortet die beiden Fragen (1.) und (2.) nach Anforderungen, Gewährleistungen und Indikatoren, die sich aus der UN-Behindertenrechtskonvention ableiten lassen und entwickelt daraus ein auch übertragbares Instrument zur Messung der Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention anhand der dargestellten Indiktorik.

Dazu wird eine rechtliche Analyse unter Bezugnahme auf die nationale und menschenrechtliche Rechtsprechung und Literatur durchgeführt, um die Anforderungen und Gewährleistungen zu identifizieren.

Die rechtlichen Verpflichtungen werden anschließend in Indikatoren übersetzt und für die empirische Anwendung in den deutschen Bundesländern operationalisiert. Da die Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention in Deutschland wegen des in unterschiedliche Schulformen aufgeteilten Schulsystems besonders komplex war und ist, ist zwischen den Anforderungen und der Ausarbeitung der Indiktorik ein kurzer Überblick über die Entwicklung des deutschen Schul- und Sonderschulwesens eingeschoben; ohne dieses historische Wissen kann die Komplexität der Umsetzung des Art. 24 UN-BRK in den Bundesländern nicht verstanden werden.

- Der zweite Teil (Kapitel 5-7) wendet die Indikatorik spezifisch auf die 16 deutschen Bundesländer an (Kapitel 5) und nimmt eine normative Bewertung des Umsetzungsstandes anhand von Ländergruppen mit unterschiedlichen Entwicklungspfaden vor (Kapitel 6). Kapitel 7 bildet den Abschluss, zeigt die Schlussfolgerungen und offene Fragen auf. Für diesen Teil wird die Implementation der völkerrechtlichen Vorgaben in den 16 Bundesländern anhand von Gesetzen, Verordnungen und Verwaltungsvorschriften analysiert. Durch eine Befragung der zuständigen Ministerien sollte ermittelt werden, welche Steuerungs- und Umsetzungsmaßnahmen die Bundesländer auf Landesebene vornehmen. Berücksichtigt wurden ebenfalls öffentlich zugängliche Publikationen der Länder, z.B. Aktionspläne, Inklusionskonzepte u.ä. Anhand des Niveaus und der Dynamik der Exklusionsquote (Outcome-Indikator) können die Bundesländer in unterschiedliche Gruppen unterteilt werden, die als Basis dienen, die Umsetzungsmaßnahmen in den Bundesländern vor dem Hintergrund der normativen Forderungen des Art. 24 BRK zu bewerten und den Umsetzungsstand zu beurteilen. Grundlage dieser Bewertung sind die Analysen entlang der Struktur- und Prozessindikatoren.

Die Studie zielt darauf ab, die Lücke zu schließen, die durch mangelhafte Datenlage in Bezug auf die tatsächliche Umsetzung von Art. 24 UN-BRK entsteht, und die nicht nur ein Hindernis für die Politik darstellt, adäquate Maßnahmen zur Umsetzung der menschenrechtlichen Verpflichtung zu treffen, sondern auch zu den Vorgaben der UN-Behindertenrechtskonvention selbst im Widerspruch steht (Art. 31 UN-BRK).

Die Studie knüpft damit an eine Entwicklung an, die sich in den vergangenen Jahrzehnten im Bereich des Menschenrechts-Monitoring auf Ebene der Vereinten Nationen vollzogen hat. So wurden auf Empfehlung des UN-Hochkommissars für Menschenrechte Kriterien und Standards für die Bildung menschenrechtlicher Indikatoren (*human rights indicators*) entwickelt. Das spezifische Kennzeichen einer solchen Datenerhebung ist es, dass die Indikatoren in Bezug auf die Vorgaben der menschenrechtlichen Verpflichtungen der Staaten gebildet werden und damit eine valide Bewertung der tatsächlichen Umsetzung der rechtlichen Vorgaben in den Vertragsstaaten ermöglichen. Menschenrechtliche Indikatoren werden von den Vereinten Nationen definiert als „*specific information on the state of an object, event, activity or an outcome that can be related to human rights norms and standards [...] and that can be used to assess and monitor the promotion and implementation of human rights*“. Diese Bedingung erfüllen

Indikatoren, wenn sie auf der Grundlage von oder im Hinblick auf Tatbestandsmerkmale von Menschenrechtsnormen gebildet werden. Das setzt eine genaue Analyse des Normtextes in Bezug auf die sich hieraus ergebenden Verpflichtungen voraus, die ein Vertragsstaat zu erfüllen hat. Nur so ist es auch möglich, die Fortschritte zu messen, die ein Staat in Bezug auf die Implementation eines menschenrechtlichen Standards gemacht hat.

Mit unserer Studie hoffen wir, dazu einen Beitrag zu leisten und einer Bewertung der Umsetzung der UN-BRK einen Schritt näher zu kommen, mit einem Instrument, das sich gut erweitern, perpetuieren und perspektivisch auch international vergleichend anwenden lässt.

Teil 1: Anforderungen, Gewährleistungen, Indikatorenbildung

1. Ein Paradigmenwechsel im Umgang mit Behinderung: die UN-Behindertenrechtskonvention

Die Behindertenrechtskonvention ist der erste Menschenrechtsvertrag des 21. Jahrhunderts und die erste verbindliche Völkerrechtsquelle, die spezifisch die Menschenrechte behinderter Personen zum Thema hat (vgl. Degener 2009). Mittlerweile haben 182 Staaten (von 193 Staaten weltweit) sowie die Europäische Union als Staatenverbund das Abkommen ratifiziert und sind damit völkerrechtlich an die Gewährleistungen der Konvention gebunden (Stand März 2021). Ziel der Konvention ist es, *“to promote, protect and ensure the full and equal enjoyment of all human rights and fundamental freedoms by all persons with disabilities, and to promote respect for their inherent dignity”* (Art. 1 UN-BRK). Die „Nichtdiskriminierung“ von Menschen mit Behinderung gilt als das Herzstück der Konvention. Die Bundesrepublik Deutschland hat das Übereinkommen mit Wirkung zum 26. März 2009 ratifiziert und ist seither völkerrechtlich daran gebunden.

Die Konvention enthält einen menschenrechtlichen Paradigmenwechsel im Umgang mit Behinderung, der weitreichende institutionelle Änderungen mit sich bringt (vgl. Degener 2012, S. 405; 2009, S. 200 ff.). Im internationalen Diskurs wurde Behinderung bis in die 1990er Jahre und in weiten Teilen auch heute noch überwiegend als biologisch-medizinisches Schicksal verstanden. Die UN-Behindertenrechtskonvention hingegen statuiert einen rechtebezogenen Ansatz, der den Blick auch auf diskriminierende Umweltbedingungen und Strukturen lenkt, die Menschen mit körperlichen oder psychischen Beeinträchtigungen in ihrer Selbstbestimmung und gesellschaftlichen Teilhabe behindern (ausf. Degener 2017, S. 43 ff.; vgl. auch Degener 2009, S. 201 f.; Bielefeldt 2009).

1.1. Der Behinderungsbegriff der UN-Behindertenrechtskonvention

Der angesprochene menschenrechtliche Paradigmenwechsel drückt sich auch im Behinderungsbegriff der UN-Behindertenrechtskonvention aus. Sie geht im Einklang mit der internationalen Entwicklung von einem menschenrechtlichen Modell von Behinderung aus. In Abkehr von dem im letzten Jahrhundert vorherrschenden Verständnis von Behinderung als einem medizinisch-biologischen „Schicksal“, wird Behinderung heute

1. Ein Paradigmenwechsel im Umgang mit Behinderung

auch als eine soziale Konstruktion betrachtet (vgl. Bielefeldt 2009, S. 8 f.; von Bernstorff 2007, S. 1047 f.). Behinderung entsteht danach durch das Zusammenwirken von realen oder auch sozial zugeschriebenen langfristigen – d.h. in der Regel länger als sechs Monate bestehenden –⁶ körperlichen oder psychischen Beeinträchtigungen (*impairments*) mit Einstellungen und Barrieren der sozialen Umwelt (*attitudinal and environmental barriers*), die bewirken, dass die Betroffenen an der gleichberechtigten gesellschaftlichen Partizipation gehindert werden (vgl. lit. e der Präambel UN-BRK).

An den medizinisch-psychologischen Teil der Behinderungsdefinition dürfen mit Blick auf den Schutzzweck der Konvention keine (zu) hohen Anforderungen gestellt werden. Wie Art. 1 UN-BRK durch die ausdrückliche Nennung der *intellectual impairments* deutlich macht, schließt die UN-BRK auch solche Beeinträchtigungen psychischer oder seelischer Natur ein, die nicht die engen Klassifikationen der WHO erfüllen (vgl. auch Rux 2009, S. 222 f.; Anastasiou et al. 2018, S. 664 f.). Damit erfasst der weite Behinderungsbegriff der Konvention sämtliche Schüler:innen, bei denen ein sonderpädagogischer Förderbedarf in einem der Förderschwerpunkte offiziell festgestellt worden ist, darüber hinaus aber auch solche, die wegen ihrer Beeinträchtigung (*impairment*) eine entsprechende Förderung erhalten, auch wenn ein formales Feststellungsverfahren nicht durchgeführt wurde (ausf. Wrase 2015, S. 53 f.). In der vorliegenden Studie gehen wir entsprechend von der Anwendbarkeit der UN-Behindertenrechtskonvention auf alle Schüler:innen aus, denen ein sonderpädagogischer Förderbedarf attestiert wird und die somit potenziell von einer spezifischen Förderung oder Sonderbehandlung aufgrund ihrer Lern-, sozial-emotionalen, seelischen, geistigen etc. „Behinderungen“ betroffen sind. Darauf, ob die nach den schulrechtlichen Regelungen getroffenen Feststellungen tatsächlich zutreffen, d.h. eine spezifische Förderbedürftigkeit aufgrund von Behinderung zutreffend diagnostiziert worden ist, kommt es mit Blick auf die Schutzfunktion der UN-BRK nicht an.

6 Die Grenze von mindestens sechs Monaten für die (voraussichtliche) Dauer einer Teilhabestörung ist in § 2 Abs. 1 SGB IX verankert und kann als Orientierungspunkt herangezogen werden, um nur vorübergehende Störungen – etwa bei (heilbaren) Krankheiten – auszuschließen (vgl. Piezunka et al. 2016).

1.2. Das Recht auf inklusive Bildung in Art. 24 UN-BRK

1.2.1. Fortentwicklung des Menschenrechts auf Bildung

Die UN-Behindertenrechtskonvention folgt dem Konzept des *tailoring of existing rights*. Sie knüpft unmittelbar an Rechte an, die in der (völkerrechtlich nicht bindenden) Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte von 1948 und insbesondere in den beiden umfassenden UN-Menschenrechtspakten von 1966, dem Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte (UN-Zivilpakt) und dem Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (UN-Sozialpakt), verankert sind und schneidet sie auf die besondere Situation von Menschen mit Behinderungen zu (vgl. von Bernstorff 2007, S. 1046). Eine zentrale Vorschrift der Konvention betrifft das Recht auf Bildung, das als Menschenrecht bereits in Art. 13 des Internationalen Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (IPwskR) von 1966⁷ und in Art. 28 der Kinderrechtskonvention (KRK) von 1989⁸ garantiert ist. Art. 24 Abs. 1 Satz 1 UN-BRK entwickelt das allgemeine Menschenrecht auf Bildung zu einem Recht auf inklusive Bildung mit Blick auf Menschen mit Behinderungen fort. Die Vorschrift bezieht sich dabei unmittelbar auf das in Art. 13 IPwskR verankerte Mutterrecht und setzt es in „den Kontext von Behinderung“ (Degener 2012, S. 406 ; vgl. Anastasiou et al. 2018, S. 659 f.). Gemäß Art. 24 Abs. 1 Satz 2 UN-BRK gewährleisten die Vertragsstaaten ein „inklusives“ „Bildungssystem auf allen Ebenen“ („*an inclusive education system at all levels*“). Zentrale Gewährleistung ist der Anspruch auf diskriminierungsfreien Zugang und die gleichberechtigte Teilhabe am Bildungssystem.

1.2.2. Die Anforderungen der UN-BRK: Das „4-A“-Schema

Zur Umschreibung des Gewährleistungsinhalts von Art. 13 IPwskR hat sich die Unterteilung in vier Dimensionen, das sogenannte 4-A-Schema, durchgesetzt, das heute regelmäßig vom UN-Sozialausschuss verwendet

7 International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (ICESCR), General Assembly resolution 2200A (XXI) of 16 December 1966; BGBl. 1976 II, S. 428.

8 Convention on the Rights of the Child (CRC), General Assembly resolution 44/25 of 20 November 1989; BGBl. 1992 II, S. 990.

1. Ein Paradigmenwechsel im Umgang mit Behinderung

wird.⁹ Dieses Schema kann auch auf die Gewährleistung des Art. 24 UN-BRK übertragen werden (UN-CRPD Committee 2016, paras. 19-25):

- *Availability*: Die Verfügbarkeit (*availability*) von Bildung beinhaltet die Pflicht der Vertragsstaaten, ein flächendeckendes öffentliches Angebot an Bildungseinrichtungen mit einer angemessenen personellen und sachlichen Mittelausstattung zur Verfügung zu stellen, die auf eine inklusive Beschulung auch von Menschen mit Behinderungen vorbereitet sind.¹⁰
- *Accessibility*: Das Erfordernis der Zugänglichkeit (*accessibility*) umfasst den tatsächlich physischen, aber insbesondere auch den ökonomischen und diskriminierungsfreien Zugang zu Schulen und anderen Bildungseinrichtungen (vgl. Beiter 2006, S. 477, 478 ff.), im Kontext des Art. 24 UN-BRK somit den effektiven und nicht-diskriminierenden Zugang zu inklusiven Regelschulen für Menschen mit Behinderungen.
- *Acceptability*: In dem Punkt der Zugänglichkeit ist zugleich die Dimension der Annehmbarkeit (*acceptability*) der Bildungsangebote berührt. Diese bezieht sich auf die Unterrichtsinhalte und die Unterrichtsqualität, die hochwertig, relevant und kulturell angemessen, d.h. auf die Bedürfnisse und Lebenslagen der Schüler:innen ohne und mit Behinderungen abgestimmt sein müssen (vgl. UN CESCR, General Comment No. 13, 1999, para. 6; dazu Niendorf und Reitz 2016, S. 24 ff.).
- *Adaptability*: In Bezug auf die Zugänglichkeit (*accessibility*) und Annehmbarkeit (*acceptability*) macht Art. 24 Abs. 2 UN-BRK mit Blick auf Menschen mit Behinderungen konkrete Vorgaben, die von den staatlichen Bildungssystemen zu erfüllen sind. So müssen die Vertragsstaaten bei der Verwirklichung des Rechts auf inklusive Bildung insbesondere sicherstellen, dass
 - „a) Menschen mit Behinderungen nicht aufgrund von Behinderung vom allgemeinen Bildungssystem ausgeschlossen werden und dass Kinder mit Behinderungen nicht aufgrund von Behinderung vom unentgeltlichen und obligatorischen Grundschulunterricht oder vom Besuch weiterführender Schulen ausgeschlossen werden;

9 Das 4-A-Schema wurde von der früheren UN-Sonderberichterstatterin Katarina Tomaševski entwickelt und dann vom Sozialausschuss übernommen (vgl. Beiter 2006, S. 476 ff.).

10 Dazu zählen qualifiziertes Lehrpersonal, Schulgebäude, Ausstattung und geeignete Lehrmittel (vgl. Poscher et al. 2008, S. 36); ausführlich zur Berichts- und Fallpraxis des IPwskR-Sozialausschusses Beiter 2006, S. 478 ff.

- b) Menschen mit Behinderungen gleichberechtigt mit anderen in der Gemeinschaft, in der sie leben, Zugang zu einem integrativen [inkluisiven], hochwertigen und unentgeltlichen Unterricht an Grundschulen und weiterführenden Schulen haben;
- c) angemessene Vorkehrungen für die Bedürfnisse des Einzelnen getroffen werden;
- d) Menschen mit Behinderungen innerhalb des allgemeinen Bildungssystems die notwendige Unterstützung geleistet wird, um ihre erfolgreiche Bildung zu erleichtern;
- e) in Übereinstimmung mit dem Ziel der vollständigen Integration [Inklusion] wirksame individuell angepasste Unterstützungsmaßnahmen in einem Umfeld, das die bestmögliche schulische und soziale Entwicklung gestattet, angeboten werden.“

Die 4A gelten nicht nur auf der systemischen Ebene, sondern die dem Einzelnen gewährte inklusive Bildung muss ihnen entsprechen: sie muss verfügbar (*available*), zugänglich (*accessible*), annehmbar (*acceptable*) und adaptierbar (*adaptable*) sein (vgl. Poscher et al. 2008, S. 36; Niendorf und Reitz 2016, S. 20 f.).

Die UN-Behindertenrechtskonvention statuiert danach die eindeutige Zielvorgabe, dass Schüler:innen mit und ohne Behinderung gemeinsam an einer Schule unterrichtet werden und dafür die notwendigen Voraussetzungen im Sinne eines inklusiven Schulsystems geschaffen werden müssen (UN-CRPD Committee 2018). In der Spruchpraxis des zuständigen UN-Fachausschusses sowie in der juristischen Literatur ist entsprechend anerkannt, dass Art. 24 Abs. 1 UN-BRK eine Aussonderung von Schüler:innen in eine besondere (segregierende) Schulform verbietet und einen Paradigmenwechsel im Sinne des Inklusionsmodells vorschreibt (ausf. UN-CRPD Committee 2018; Riedel 2010, S. 24 f.; Degener 2012, S. 405; Siehr und Wrase 2014, S. 161). Selbst wenn man davon ausgeht, dass Art. 24 UN-BRK die Förder- oder Sonderschulen als segregierende Schulformen nicht gänzlich ausschließt, ist sie aber eine Ausnahme von dem Grundsatz eines „inkluisiven“ Bildungssystems und bedarf wegen des Eingriffs in das Recht der Kinder mit Behinderung auf diskriminierungsfreie Schulbildung der Rechtfertigung im Sinne einer strengen Verhältnismäßigkeitsprüfung (vgl. Brosius-Gersdorf, in: Dreier, GG, Bd. 1, 3. Aufl. 2013, Art. 7 Rn. 66; Siehr und Wrase 2014, S. 178). Nach richtigem Verständnis ergibt sich dies auch aus Art. 3 Abs. 3 Satz 2 GG (vgl. Siehr und Wrase 2014). Während das Bundesverfassungsgericht in seinem Sonderschul-Beschluss aus dem Jahr 1997 noch davon ausging, dass nach dem Grundgesetz kein Recht von Menschen mit Behinderungen auf Besuch einer Regelschule bestehe,

1. Ein Paradigmenwechsel im Umgang mit Behinderung

soweit nur an der Sonderschule „der benötigte personelle und sachliche Aufwand“ zur Förderung von behinderten Schüler:innen bereitgestellt sei (BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 08. Oktober 1997 - 1 BvR 9/97 -, BVerfGE 96, 288), kann diese Rechtsprechung heute nicht mehr fortbestehen. Nach dem Grundsatz der Völkerrechtsfreundlichkeit des Grundgesetzes muss Art. 3 Abs. 3 Satz 2 GG seit dem Inkrafttreten der UN-Behindertenrechtskonvention in Deutschland im März 2009 im Lichte des Art. 24 UN-BRK ausgelegt werden (vgl. BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 29. Januar 2019, - 2 BvC 62/14 -, juris Rn. 61 ff.). Auch wenn es an einer ausdrücklichen Entscheidung des Verfassungsgerichts bislang fehlt, geht die juristische Literatur davon aus, dass die Überweisung an eine Sonder- oder Förderschule aufgrund der Behinderung eines Kindes eine Benachteiligung i.S.d. Art. 3 Abs. 3 Satz 2 GG darstellt, die – wenn überhaupt – allein durch kollidierendes Verfassungsrecht in besonderen Ausnahmefällen, die im Einzelnen zu begründen sind, gerechtfertigt sein kann (ausf. Siehr und Wrase 2014, S. 176 ff.; u.a. Heun, in: Dreier, GG, Bd. 1, 3. Aufl. 2013, Art. 3 Rn. 138; Brosius-Gersdorf, in: Dreier, GG, Bd. 1, 3. Aufl. 2013, Art. 7 Rn. 65 f.; Degener 2000, S. 428 f.).

1.3. Staatliche Umsetzungspflicht

Aus dem Gesagten wird die Doppelseitigkeit des Art. 24 BRK als subjektives Recht des Kindes auf der einen Seite und als objektiv-rechtlicher Gestaltungsauftrag des Staates auf der anderen Seite ersichtlich (vgl. zu Art. 13 IPwskR Beiter 2006, S. 71): Um das Recht von Kindern mit Behinderung auf diskriminierungsfreien Zugang zu einem hochwertigen inklusiven Unterricht in jedem einzelnen Fall sicherzustellen, muss das Schulwesen bestimmte Voraussetzungen erfüllen, für die der Staat eine Gewährleistungsverantwortung hat. Dabei reicht es nicht aus, Kindern mit Behinderung einfach den Zugang zu den allgemeinen Schulen und Bildungseinrichtungen zu ermöglichen. Vielmehr sind diese so auszugestalten, dass sie den besonderen Bedürfnissen der Kinder Rechnung tragen und dabei die Hochwertigkeit der Bildung (*quality education*) für alle, d.h. für Kinder mit und ohne Behinderungen, sicherstellen (ausf. Anastasiou et al. 2018, S. 661 ff.). Hierfür stellen – wie gezeigt – Art. 24 Abs. 2 lit. c bis e BRK eine Reihe von konkreten Anforderungen auf, die von den Vertragsstaaten zu erfüllen sind.

1.4. Die Gewährleistungen aus der UN-Behindertenrechtskonvention

Der zuständige UN-Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen stellt hierzu in seinen *General Comments* zu Art. 24 UN-BRK fest (UN-CRPD Committee 2016, para. 11):

„Inclusion involves a process of systemic reform embodying changes and modifications in content, teaching methods, approaches, structures and strategies in education to overcome barriers with a vision serving to provide all students of the relevant age range with an equitable and participatory learning experience and the environment that best corresponds to their requirements and preferences. Placing students with disabilities within mainstream classes without accompanying structural changes to, for example, organization, curriculum and teaching and learning strategies, does not constitute inclusion. Furthermore, integration does not automatically guarantee the transition from segregation to inclusion.“

Um das Recht auf Zugang zu einem inklusiven Bildungssystem zu verwirklichen, müssen nach Art. 24 Abs. 2 UN-BRK „angemessene Vorkehrungen für die Bedürfnisse des Einzelnen getroffen werden“ (lit. c) sowie die „notwendige Unterstützung geleistet“ (lit. d) bzw. „in Übereinstimmung mit dem Ziel der vollständigen Integration wirksame individuell angepasste Unterstützungsmaßnahmen in einem Umfeld, das die bestmögliche schulische und soziale Entwicklung gestattet, angeboten werden“ (lit. e). Nach der Begriffsbestimmung des Art. 2 UN-BRK bedeuten „angemessene Vorkehrungen“ notwendige und geeignete Änderungen und Anpassungen, die keine unverhältnismäßige oder unbillige Belastung [engl.: *undue burdens*] darstellen [...].“ Art. 24 Abs. 2 lit. d und lit. e UN-BRK stellen zudem sicher, dass Kindern mit einer Behinderung der Anspruch auf die notwendige sonderpädagogische Förderung, die sie im segregierten Schulsystem an der Förderschule erhalten, nicht verloren geht, sondern auch in den Regelschulen erhalten bleibt (vgl. UN CRPD Committee 2016, paras. 69 ff.; UN CRPD Committee 2018, paras. 50-56; Anastasiou et al. 2018, S. 663; Siehr und Wrase 2014, S. 164).

1.4. Die Gewährleistungen aus der UN-Behindertenrechtskonvention

Die Beurteilung, in wie weit es Ländern gelingt, die UN-Behindertenrechtskonvention umzusetzen, erfordert ein entsprechendes Instrument. Um ein solches Instrument zu entwickeln, haben wir ein zweistufiges Verfahren angewandt.

1. Ein Paradigmenwechsel im Umgang mit Behinderung

1. Stufe: Aus den einzelnen rechtlichen Anforderungen der 4 A ergeben sich acht zentrale Gewährleistungen
2. Stufe: Diese acht Gewährleistungen werden in menschenrechtliche Indikatoren übersetzt.

Bei den notwendigen rechtlichen Konkretisierungen werden die bestehende Literatur und Rechtsprechung sowie die Stellungnahmen der Monitoring-Stelle des Deutschen Instituts für Menschenrechte als auch die *General Comments* sowie die Spruchpraxis des zuständigen UN-Fachausschusses für die Rechte von Menschen mit Behinderungen nach Art. 34 BRK berücksichtigt, denen das Bundesverfassungsgericht zwar keine Verbindlichkeit, aber doch „erhebliches Gewicht“ für die Auslegung der Behindertenrechtskonvention zugesprochen hat (BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 26. Juli 2016 - 1 BvL 8/15 -, juris, Rn. 90; BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 29. Januar 2019, - 2 BvC 62/14 -, juris Rn. 65).

Diese Betrachtung geht in der vorliegenden Studie notwendig von der Lage und Rechtsprechung in Deutschland aus, weil ein Ziel ist, die spezifische Situation in Deutschland zu beurteilen. Nichtsdestotrotz sind die Prinzipien des Instruments international übertragbar.

Die 4 A stellen rechtliche Anforderungen dar, aus denen sich acht zentrale Gewährleistungen ergeben:

Availability bedeutet:

- (1.) die Verfügbarkeit von wohnortnahen allgemeinen Schulen, in denen auch Kinder mit Behinderungen unterrichtet werden.

Accessibility bedeutet:

- (2.) den diskriminierungsfreien Zugang von Menschen mit Behinderung zu den allgemeinen Schulen.

Acceptability und *Adaptability* bedeuten:

- (3.) die inklusive, nicht-diskriminierende Organisation und Ausgestaltung der allgemeinen Schulen,
- (4.) die (tatsächliche) Umsetzung von Inklusion als Bildungsziel an den Schulen,
- (5.) die Gewährleistung der notwendigen (sonder-)pädagogischen Förderung und Unterstützung im inklusiven Setting,
- (6.) die Bereitstellung angemessener Vorkehrungen sowie Barrierefreiheit und
- (7.) die entsprechende Qualifizierung der Lehrkräfte und des pädagogischen Personals.

Und in Summe bedeuten die 4A:

(8.) die Verpflichtung zur schrittweisen Umsetzung des Art. 24 UN-BRK, wonach die Länder zur Transformation der bestehenden Förderschulsysteme in inklusive Regelschulangebote verpflichtet sind.

Diese acht Gewährleistungen werden im Folgenden erörtert.

1.4.1. Verfügbarkeit inklusiver Bildung (availability)

Der normative Kern des Art. 24 UN-BRK besteht in dem Recht von Menschen mit Behinderung auf gleichberechtigten und diskriminierungsfreien Zugang zum allgemeinen Bildungssystem, sprich – in dem hier relevanten Zusammenhang – zu den allgemeinen Schulen bzw. Regelschulen (*mainstream schools*). Menschen dürfen „nicht aufgrund von Behinderung vom allgemeinen Bildungssystem ausgeschlossen werden“, speziell dürfen „Kinder mit Behinderungen nicht aufgrund von Behinderung vom unentgeltlichen und obligatorischen Grundschulunterricht oder vom Besuch weiterführender Schulen ausgeschlossen werden“ (Art. 24 Abs. 2 lit. a UN-BRK). Auch wenn in der Praxis irrtümlich davon ausgegangen wird, auch Förderschulen seien „allgemeine Schulen“ im Sinne der UN-BRK, ist in der juristischen Literatur völlig unbestritten, dass sich die Bezeichnung „allgemeines Bildungssystem“ auf das Regelschulsystem bezieht (UN CRPD Committee 2016, paras. 11-12, 18; von Bernstorff 2011, S. 203; Riedel und Arend 2010, S. 1346; Poscher et al. 2008, S. 22 ff.; ausf. Anastasiou et al. 2018, S. 675 ff.). Menschen mit Behinderungen müssen vielmehr „gleichberechtigt mit anderen in der Gemeinschaft, in der sie leben, Zugang zu einem inklusiven, hochwertigen und unentgeltlichen Unterricht an Grundschulen und weiterführenden Schulen“ erhalten (Art. 24 Abs. 2 lit. b UN-BRK).

Daraus folgt, dass jedes Kind mit Behinderung einen Anspruch darauf hat, in einer nahegelegenen Schule gemeinsam mit anderen Kindern ohne Behinderung unterrichtet zu werden (DIMR 2013, S. 18 f.; UN CRPD Committee 2016, para. 27). Der zuständige UN-Ausschuss hat betont, dass öffentliche und private Bildungseinrichtungen in ausreichender Zahl und Qualität vorhanden sein müssen:

„State parties must guarantee a broad availability of educational places for learners with disabilities at all levels throughout the community“ (UN CRPD Committee 2016, para. 21)

1. Ein Paradigmenwechsel im Umgang mit Behinderung

Die Umstellung von der Sonder- auf eine Regelbeschulung für Schüler:innen mit Behinderungen stellt insbesondere die Schulplanung der Städte, Gemeinden und Landkreise vor die Aufgabe, ein entsprechendes Angebot in einer für alle Schüler:innen im jeweiligen örtlichen Einzugsbereich sicherzustellen (UN CRPD Committee 2016, paras. 21, 27; DIMR 2013). Dabei muss zwar jede Regelschule grundsätzlich die Anforderungen an eine inklusive Bildungseinrichtung erfüllen, damit ein vollständig – und nicht nur partiell – inklusives Bildungssystem i.S.d. Art. 24 Abs. 1 UN-BRK gewährleistet ist. Jedoch muss nach der hier vertretenen Auffassung nicht jede Schule Vorkehrungen für die Aufnahme von Schüler:innen mit jeder denkbaren Art von Behinderungen treffen. Art. 24 Abs. 2 UN-BRK enthält nur das Recht jedes Kindes mit Behinderungen, an einer wohnortnahen Regelschule unterrichtet zu werden („in der Gemeinschaft, in der sie leben“; vgl. auch Art. 19 UN-BRK). Es können also an einzelnen Schulen im selben Einzugsbereich Spezialisierungen auf bestimmte Förderschwerpunkte stattfinden, jedenfalls soweit dadurch nicht ‚verkappte‘ Sonderschulen geschaffen werden, indem sie einen weit überproportionalen Anteil an Schüler:innen mit sonderpädagogischem Förderbedarf aufnehmen (vgl. Piezunka et al. 2018).

Die in Art. 24 Abs. 2 lit. b UN-BRK verwendete Begrifflichkeit von der „Gemeinschaft, in der sie leben“, enthält zweifellos Unschärfen, die sich aber durch eine sachgemäße Interpretation ausräumen lassen. So erfüllen weit vom Wohnort der Schüler:innen entfernte Förderschulen die Anforderung nicht (vgl. Anastasiou et al. 2018, S. 681). Andererseits können Förderzentren zukünftig ihre Angebote und Unterstützungsleistungen an verschiedene Regelschulen in ihrem Einzugsbereich verlagern, sodass für jedes Kind mit Behinderungen ein einigermaßen wohnortnahes Angebot an einer Regelschule gemacht werden kann (zum schleswig-holsteinischen Modell siehe Krackert und Fischer 2019).

Die Konzentration von Kindern mit sonderpädagogischem Förderschwerpunkt an einigen wenigen Regelschulen als „Schwerpunktschulen“, an denen – ganz unspezifisch – „Inklusion“ stattfindet, erfüllt jedoch die Anforderungen aus Art. 24 Abs. 1, Abs. 2 lit b UN-BRK nicht. Solche Konzepte tragen weiterhin zur Aussonderung von Menschen mit Behinderungen an spezielle Schulen – wenn auch in Gemeinschaft mit Kindern ohne Behinderung – bei und stehen der notwendigen Transformation zu einem vollständig inklusiven Schul- und Bildungssystem entgegen; im Rahmen der progressiven Implementation dürften derartige Bildungseinrichtungen nur für eine Zwischenphase bis zur vollständigen Umsetzung des Konven-

tionsrechts zulässig sein (vgl. UN CRPD Committee 2018, paras. 28, 51; UN CRPD Committee 2016, para. 22).

1.4.2. Diskriminierungsfreie Zugänglichkeit inklusiver Bildung (accessibility)

Wie dargelegt reicht es zur Erfüllung der Verpflichtung für einen diskriminierungsfreien Zugang zum Regelschulsystem nach Art. 24 Abs. 1, Abs. 2 lit a UN-BRK nicht aus, dass die gemeinsame Beschulung von Kindern mit und ohne besonderen Förderbedarf zum Regelfall wird und daneben ein gesondertes Schulsystem für Menschen mit Behinderungen bestehen bleibt (so unmissverständlich UN CRPD Committee 2018, para. 82; UN CRPD Committee 2016, para. 40). Die Verfahren zur Feststellung von Förderbedarfen und zum Förderort müssen rechtlich und tatsächlich am Ziel einer inklusiven Beschulung an der Regelschule ausgerichtet sein (UN CRPD Committee 2018, paras. 38 ff., 84; UN CRPD Committee 2016, para. 11). Das heißt, es darf keine einseitige Fokussierung auf die Beeinträchtigungen und „Defizite“ des Kindes stattfinden; vielmehr sind alle möglichen Wege zu prüfen und zu ermöglichen, um förderliche Bedingungen an der Regelschule zu schaffen und die Schüler:innen im inklusiven Umfeld bestmöglich zu unterstützen und zu fördern (vgl. UN CRPD Committee 2018, paras. 38 ff.). Die Eltern und das Kind müssen in alle Stufen des Verfahrens einbezogen, angehört und ihre Wünsche müssen berücksichtigt werden (vgl. UN CRPD Committee 2018, paras. 42, 61, 84; UN CRPD Committee 2020, paras. 8.7 ff.). Fälle einer gesonderten Beschulung, soweit man sie für zulässig erachtet, müssen auf besondere Ausnahmen begrenzt bleiben und detailliert begründet werden. Es ist genau zu prüfen, ob und warum auch unter Bereitstellung angemessener Vorkehrungen und individueller Förderung an den Regelschulen eine inklusive Beschulung nicht möglich sein soll (vgl. UN CRPD Committee 2020). Der Staat, d.h. die Schulbehörden tragen hierfür die Darlegungs- und Begründungslast (ausf. Siehr und Wrase 2014, S. 178 ff.).

Die Entstehungsgeschichte der UN-BRK zeigt, dass lange und intensiv über ein Elternwahlrecht diskutiert wurde. Letztlich wurde von einem „Wahlrecht“ Abstand genommen (vgl. Degner 2009, S. 215). Nach der UN-Monitoringstelle des Deutschen Instituts für Menschenrechte ist ein Erziehungswahlrecht in den Schulgesetzen nur übergangsweise vertretbar. Sollte das Wahlrecht nachweislich die Implementierung eines inklusiven Bildungssystems verzögern oder erschweren, weil beispielsweise die Re-

1. Ein Paradigmenwechsel im Umgang mit Behinderung

organisation von Kompetenzen und Ressourcen erschwert wird, ist das Elternwahlrecht nicht mit dem Gebot der „progressiven Verwirklichung“ des Rechts auf inklusive Bildung in Einklang zu bringen (DIMR 2013, S. 17).

Ein auf Dauer angelegtes Nebeneinander der Regel- und Sonderbeschulung verbunden mit einem Wahlrecht ist danach mit der Verpflichtung zur Schaffung eines inklusiven Bildungssystems nach Art. 24 UN-BRK nicht vereinbar. Derartige duale Strukturen sind nur für eine Übergangszeit im Rahmen der Transformation zu einem tatsächlich inklusiven Schulsystem hinnehmbar (vgl. Aichele und Kroworsch 2017). Der zuständige UN-Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen hat in seiner Spruchpraxis zum Recht auf Bildung wiederholt festgestellt, dass Staaten, die neben dem regulären Schulsystem ein Sonderschulsystem aufrechterhalten, ihre Verpflichtungen aus Art. 24 UN-BRK nicht erfüllen. Hierzu hat der Ausschuss festgestellt:

„Progressive realization means that States parties have a specific and continuing obligation “to move as expeditiously and effectively as possible” towards the full realization of article 24. This is not compatible with sustaining two systems of education: mainstream and special/segregated education systems. Progressive realization must be read according to the overall objective of the Convention to establish clear obligations for States parties in respect of the full realization of the rights in question.” (CRPD Committee 2016, para. 39; vgl. auch CRPD Committee 2018, para. 82).

Diese am Wortlaut des Art. 24 Abs. 1 und 2 UN-BRK in Übereinstimmung mit dessen Sinn und Zweck orientierte Auslegung wird durch die Entstehungsgeschichte und die *travaux préparatoires* im Sinne von Art. 31 und Art. 32 des Wiener Vertragsrechtsübereinkommens bestätigt (ausf. Anastasiou et al. 2018, S. 666 ff.). So sah der ursprüngliche Entwurf zum Konventionstext der UN-BRK in dessen Art. 17 (jetzt Art. 24 UN-BRK) ausdrücklich das Recht vor, wonach alle Menschen mit Behinderung „*can choose inclusive and accessible education in their own community*“. Die Vertragsstaaten sollten das Recht haben, eine „*free and informed choice between general and special systems*“ zuzulassen, was auf der anderen Seite allerdings nicht die Pflicht einschränken sollte, „*to continue to strive to meet the needs of students with disabilities in the general education system*“ (UN Working Group 2005-06). Diese Lösung, nämlich die Einführung eines Wahlrechts zwischen allgemeiner und besonderer Beschulung bei gleichzeitiger Favorisierung inklusiver Bildungsangebote, wurde während der Verhandlungen jedoch bewusst zugunsten der uneingeschränkten Ver-

pflichtung auf ein inklusives Bildungsangebot aufgegeben, um das Ziel der möglichst vollständigen Inklusion nicht zu gefährden (vgl. Della Fina 2017, S. 441 ff.).

Ein Wahlrecht steht nicht nur aus rechtlichen und schulstrukturellen Gründen in der Kritik, sondern auch, weil Bildungsentscheidungen sozial selektiv verlaufen. Aus der allgemeinen Schulforschung ist bekannt, dass Bildungsentscheidungen der Eltern soziale Ungleichheiten verstärken (Boudon 1974). Auch bei der Wahl von inklusiver oder separater Beschulung ist von sozialen Ungleichheiten auszugehen: Erziehungsberechtigte aus privilegierten Schichten, mit ausreichendem Wissen über Bildungs- und Verwaltungssysteme und entsprechender juristischer Durchsetzungskraft könnten sich eher für die allgemeine Schule als Lernort entscheiden. Am Ende könnte auch in diesem Fall die soziale und kulturelle Herkunft darüber entscheiden, ob ein Kind integrativ bzw. inklusiv beschult wird oder eine Förderschule besucht (Mand 2006).

Auch ein Vorbehalt bereits vorhandener Ressourcen an den Regelschulen ist mit dem Recht auf inklusive Beschulung nach der UN-Behindertenrechtskonvention nicht vereinbar. Schließlich verlangt Art. 24 Abs. 2 UN-BRK gerade, die notwendigen Ressourcen an den Regelschulen zur Verfügung zu stellen (UN CRPD Committee 2016, paras. 11, 71 f.; UN CRPD Committee 2018, paras. 51, 55, 82). Dieses zu gewährleisten, sind die Vertragsstaaten nach Art. 4 Abs. 1 und 2 UN-BRK verpflichtet, und zwar selbst dann, wenn man den allgemeinen Ressourcenvorbehalt des Art. 4 Abs. 2 auf Art. 24 UN-BRK anwendbar hält.¹¹ Denn dieser bezieht sich auf die „verfügbaren Mittel“ des Vertragsstaats allgemein und nicht auf die Einzelschule. Die vorhandenen Ressourcen von den Förderschulen an die allgemeinen Schulen umzuleiten und für notwendige Transfer- und Umstellungskosten sowie einen gewissen Mehrbedarf aufzukommen, übersteigt nicht die für die Bundesrepublik und die Bundesländer verfügbaren Mittel zur Umsetzung ihrer völkerrechtlichen Verpflichtung (vgl. UN CRPD Committee 2016; ausf. Siehr und Wrase 2014, S. 180 f.; DeGENER 2012).

11 Für unmittelbare Anwendbarkeit des Art. 24 UN-BRK und damit gegen den allgemeinen Ressourcenvorbehalt: Riedel und Arend 2010, S. 1247 f.; von Bernstorff 2011, S. 215; Mausch 2011, S. 261 f.; Siehr und Wrase 2014, S. 172 f.

1. Ein Paradigmenwechsel im Umgang mit Behinderung

1.4.3. Organisationsformen inklusiver Beschulung (acceptability/ adaptability)

Die Beschulung von Kindern mit Behinderung an den Regelschulen muss an den Leitzielen der möglichst „vollständigen Inklusion“ (Art. 24 Abs. 2 lit. e UN-BRK: *consistent with the goal of full inclusion*) und der „vollen und gleichberechtigten Teilhabe“ (Art. 24 Abs. 3 UN-BRK) ausgerichtet sein. Der Gemeinsame Unterricht von Schüler:innen mit und ohne besonderen Förderbedarf muss der Regelfall sein. Entsprechend sind Vorkehrungen dafür zu treffen, dass eine Separation aufgrund der Behinderung, die nicht pädagogisch notwendig ist, unterbleibt, beziehungsweise dass solche Separationen auf ein Minimum reduziert werden (vgl. UN CRPD Committee 2018, paras. 48, 84; UN CRPD Committee 2016, para. 12: „*inclusive classrooms*“; Anastasiou et al. 2018, S. 676 f.).

Art. 24 Abs. 2 und 3 UN-BRK geht davon aus, dass Menschen mit Behinderungen die notwendige (sonder-)pädagogische und sonstige Unterstützung im Rahmen des allgemeinen Unterrichts und im normalen Schulumfeld mit den anderen Schüler:innen erhalten. Das stellt zunächst Anforderungen an die Organisationsform des inklusiven Unterrichts (UN CRPD Committee 2016, para. 22, 26). Grundsätzlich separierende Organisationsformen der sonderpädagogischen Förderung wie Sonder-, Förder- oder Kooperationsklassen, in denen Menschen mit Behinderungen überwiegend separiert von den anderen Schüler:innen (ohne Behinderungen) unterrichtet werden, erfüllen die Vorgaben des Art. 24 Abs. 1, 2 UN-BRK nicht, da sie nicht am Ziel der möglichst weitgehenden Inklusion ausgerichtet sind (UN CRPD Committee 2018, paras. 47 f.; ausf. Wrase 2015, S. 58 f., vgl. auch Anastasiou et al. 2018, S. 690 ff.).

Grundsätzlich muss die Förderung – ähnlich dem US-amerikanischen Rechtsgrundsatz des *least restrictive environment* –¹² so gestaltet sein, dass dem Recht des Kindes auf Gemeinsamen Unterricht möglichst weitgehend entsprochen wird (vgl. Anastasiou et al. 2018, S. 675 ff.). Der Gemeinsame Unterricht kann schulorganisatorisch etwa durch Einrichtung von *Inklusions- bzw. Integrationsklassen* oder inklusiven Regelklassen gewährleistet werden, in denen eine bestimmte Zahl von Kindern mit sonderpädagogischem Förderbedarf (in der Regel maximal drei bis fünf) gemeinsam mit Kindern ohne besonderen Förderbedarf unterrichtet werden (vgl. Heimlich 2012, S. 99 f.). Im Rahmen des inklusiven Unterrichts müssen auch

12 Siehe Individuals with Disabilities Education Act, IDEA § 612 (a) (5); dazu Yell 1995, S. 389.

Vorkehrungen für die zieldifferente Förderung getroffen werden, um dem gegebenenfalls abweichenden Lern- und Entwicklungsniveau der betroffenen Schüler:innen Rechnung zu tragen (vgl. DIMR 2013, S. 19). Dagegen wird bei der *Einzelintegration* nur ein Kind mit sonderpädagogischem Förderbedarf in eine Klasse der allgemeinen Schule aufgenommen. In diesen Fällen sind die verfügbaren Unterstützungsleistungen innerhalb des allgemeinen Unterrichts so zu gestalten, dass dem Kind eine möglichst gleichberechtigte Teilhabe an den Unterrichtsinhalten und dem sozialen Leben der Klassengemeinschaft ermöglicht wird (vgl. Heimlich 2012, S. 99 f.).

Allerdings treten die genannten Idealtypen von Organisationsformen in der Praxis häufig nicht in Reinform, sondern in Mischformen auf, die bildlich auf einem Kontinuum zwischen der Einzelintegration in der Regelklasse bis hin zur Unterrichtung von bis zu fünf Kindern mit sonderpädagogischem Förderbedarf in einer Inklusions-/Integrationsklasse oder inklusiven Regelklasse reichen. Es ist daher notwendig, die Organisationsform und Ausgestaltung des gemeinsamen Unterrichts möglichst genau auszuleuchten, um beurteilen zu können, ob sie den Vorgaben der möglichst inklusiven Beschulung nach Art. 24 UN-BRK entspricht (vgl. Gresch und Piezunka 2015, S. 200).

1.4.4. Umsetzung inklusiver Bildungsziele in den pädagogischen Konzepten (acceptability/adaptability)

Die UN-BRK beschränkt sich nicht nur auf die Organisation von Inklusion: Art. 24 UN-BRK gibt bestimmte Bildungsziele vor, die im Rahmen der Unterrichts- und Schulorganisation sowie der Ausgestaltung des Lernumfelds insgesamt zu beachten sind. Sie sind entsprechend, etwa durch adäquate Leitbilder und schulorganisatorische Maßnahmen umzusetzen.¹³ Im Vordergrund stehen dabei nach Art. 24 Abs. 1 UN-BRK

- das Bewusstsein der Würde und das Selbstwertgefühl des Menschen voll zur Entfaltung zu bringen – *Empowerment* (lit. a),
- die Achtung vor den Menschenrechten und der menschlichen Vielfalt zu stärken – *Menschenrechtsbildung* (lit. a),
- die Persönlichkeit, Begabung und die Kreativität von Menschen mit Behinderung zur Entfaltung zu bringen – *Persönlichkeitsentfaltung* (lit. b) sowie

13 Einem solchen prozessorientierten Ansatz folgt auch der „Index für Inklusion“, Booth und Ainscow 2011; dazu Boban und Hinz 2016.

1. Ein Paradigmenwechsel im Umgang mit Behinderung

- Menschen mit Behinderung zu einer gleichberechtigten Teilhabe an der Gesellschaft zu befähigen – *soziale Teilhabe* (lit. c).

Insbesondere zum Aspekt der sozialen Teilhabe zählt auch das in Art. 24 Abs. 3 Satz 1 UN-BRK verankerte Ziel der inklusiven Bildung, Menschen mit Behinderung die Aneignung „lebenspraktischer Fertigkeiten und sozialer Kompetenzen“ zu ermöglichen. Hierfür sind die im Folgenden erörterten Ansprüche auf angemessene Vorkehrungen sowie die erforderliche (sonder-)pädagogische Unterstützung und Förderung grundlegend (vgl. UN CRPD Committee 2018, paras. 51 ff.). Der UN-Ausschuss stellt in diesem Zusammenhang fest:

“For article 24 (1) (b) to be implemented, education should be directed to the development of the personality, talents and creativity of persons with disabilities, as well as of their mental, physical and communicational abilities, to their fullest potential. The education of persons with disabilities too often focuses on a deficit approach, on their actual or perceived impairment and on limiting opportunities to pre-defined and negative assumptions of their potential. States parties must support the creation of opportunities to build on the unique strengths and talents of each individual with a disability.” (UN CRPD Committee 2016, para. 16).

Ob sich Schulen tatsächlich auf den Weg zu einer inklusiven Schulentwicklung und Pädagogik gemacht haben, lässt sich nur durch empirische Erhebungen auf der jeweiligen Einzelschulebene ermitteln (ausf. Piezunka et al. 2018). Allerdings müssen Gesetzgebung und Schulverwaltungen strukturelle und organisatorische Bedingungen schaffen, damit die Schulen ihrer Verpflichtung, eine hochwertige inklusive Bildung für alle Kinder zu ermöglichen, gerecht werden (können). Dafür müssen die personellen und sachlichen Ressourcen so organisiert werden, dass sie für den inklusiven Unterricht effektiv zur Verfügung stehen. Gleichzeitig sind von den zuständigen Behörden Steuerungsentscheidungen zu treffen, die darauf zielen, dass die Schulen sich zu inklusiven Orten des Lernens und gemeinschaftlichen Lebens entwickeln. Zudem ist ein wirksames Monitoring dieses Prozesses durchzuführen (UN CRPD Committee 2018, insb. para. 85). Dies kann durch die verpflichtende Aufnahme von Inklusion als Ziel der Schulentwicklung geschehen, dessen Umsetzung im Rahmen von Schulinspektionen evaluiert wird (vgl. Piezunka 2020).

1.4.5. (Sonder-)Pädagogische Unterstützung im inklusiven Lernumfeld (acceptability/adaptability)

Nach Art. 24 Abs. 1 lit. d bis e UN-BRK haben Menschen mit Behinderungen das Recht darauf, dass ihnen „innerhalb des allgemeinen Bildungssystems die notwendige Unterstützung“ zuteilwird, „um ihre erfolgreiche Bildung zu ermöglichen“ (*to facilitate their effective education*). Es müssen „wirksame individuell angepasste Unterstützungsmaßnahmen in einem Umfeld, das die bestmögliche schulische und soziale Entwicklung gestattet, angeboten werden“ und zwar „in Übereinstimmung mit dem Ziel der vollständigen Inklusion“ (*consistent with the goal of full inclusion*).

Entsprechend dem in Art. 1 UN-BRK genannten Zweck der Konvention, den vollen und gleichberechtigten Genuss aller Rechte von Menschen mit Behinderungen und ihre gesellschaftliche Teilhabe zu fördern, wäre es nicht zulässig, die Umsetzung von Konventionsrechten als Begründung für rechtliche oder tatsächliche Verschlechterungen anzuführen. Dieser Grundsatz ist auch in Art. 4 Abs. 4 Satz 2 UN-BRK (Verschlechterungsverbot) verankert. Daraus kann – wie dies bereits 1993 Füssel und Kretschmann (1993, S. 47 f.) aus dem Verfassungsrecht überzeugend abgeleitet haben – ein Anspruch auf einem dem (bisherigen) Niveau der Förderschule mindestens gleichwertigen Angebot an (sonder-)pädagogischer Unterstützung an den Regelschulen hergeleitet werden; das lässt sich als (*Mindest-)Prinzip der äquivalenten sonderpädagogischen Förderung* bezeichnen (Siehr und Wrase 2014, S. 181; Wrase 2015, S. 59). Die Umstellung von einem segregierten auf ein inklusives Bildungssystem soll nicht dazu führen, dass notwendige Ressourcen, Förder- und Unterstützungsleistungen verloren gehen; vielmehr sind diese im inklusiven Lernumfeld zur Verfügung zu stellen (UN CRPD Committee 2016, paras. 11, 40, 69 f.; UN CRPD Committee 2018, paras. 51 ff.). Hier kann die Betrachtung unterschiedlicher Dimensionen integrativer bzw. inklusiver Beschulung wie Organisations- und Unterrichtsformen, verfügbare Ressourcen, Qualifizierung des Lehrpersonals und Einstellungen (vgl. Gresch et al. 2014, S. 41 ff.) im Vergleich mit den Bedingungen an Sonder- und Förderschulen wichtige Informationen liefern. So ist es möglich, im Sinne von Art. 31 Abs. 1, 2 UN-BRK zu prüfen, ob der Grundsatz der äquivalenten inklusiven Förderung angemessen umgesetzt wird oder sich die individuelle sonderpädagogische Unterstützung der Schüler:innen – entgegen Art. 24 Abs. 2 lit d, e UN-BRK – im inklusiven Bereich verschlechtert.

Die Verwirklichung des Förderanspruchs aus Art. 24 Abs. 2 lit. d, e UN-BRK setzt voraus, dass die individuellen Bedarfe des Kindes möglichst

1. Ein Paradigmenwechsel im Umgang mit Behinderung

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 (vgl. UN CRPD Committee 2018, paras. 38 ff.; vgl. auch Wrase 2015, S. 60 ff.; Lindemeyer und Lütje-Klose 2015, S. 10; Anastasiou et al. 2018, S. 685). Soweit auf ein förmliches Feststellungsverfahren verzichtet wird, muss die Zuweisung der besonderen pädagogischen Unterstützung so ausgestaltet sein, dass Kinder mit Behinderung diese entsprechend ihrer Bedarfe effektiv erhalten. Dies kann durch die methodisch angeleitete, pädagogisch kompetente Ausarbeitung individueller Förderpläne geschehen (UN CRPD Committee 2018, para. 63: „*personalized education plan for each student with specific developmental and learning objectives*“). Hierfür müssen entsprechende Vorkehrungen getroffen werden, die ein qualitativ hohes Niveau solcher Förderpläne sicherstellen. Auch müssen die betroffenen Schüler:innen sowie deren Eltern in angemessener Weise in das Verfahren einbezogen werden (vgl. Siehr und Wrase 2014, S. 179 f. m.w.N.).

1.4.6. Angemessene Vorkehrungen und Barrierefreiheit (acceptability/adaptability)

Wesentliche Voraussetzung für das Gelingen der Inklusion ist die effektive Gewährleistung angemessener Vorkehrungen (*reasonable accomodation*). Art. 24 Abs. 2 lit. c UN-BRK schreibt vor, dass „angemessene Vorkehrungen für die Bedürfnisse des Einzelnen getroffen werden“. Nach der Legaldefinition in Art. 2 UN-BRK sind angemessene Vorkehrungen

„notwendige und geeignete Änderungen und Anpassungen, die keine unverhältnismäßige oder unbillige Belastung darstellen und die, wenn sie in einem bestimmten Fall erforderlich sind, vorgenommen werden [müssen], um zu gewährleisten, dass Menschen mit Behinderungen gleichberechtigt mit anderen alle Menschenrechte und Grundfreiheiten [vorliegend das Recht auf Bildung, d. Verf.] genießen und ausüben können“.

In diesem Zusammenhang sind vor allem das Bereitstellen von persönlicher Assistenz, die Barrierefreiheit und der Anspruch auf Nachteilsausgleiche zu nennen. Dabei bezieht sich Barrierefreiheit nicht nur auf Gebäude, sondern auch auf Kommunikationsformen (vgl. auch Anastasiou et al. 2018, S. 682 f.).

Der zuständige UN-Ausschuss hat die Bedeutung dieser Gewährleistung wie folgt hervorgehoben:

„For article 24 (1) (c) to be realized, the aims of education must be directed at enabling persons with disabilities to participate fully and effectively in a free society. Recalling article 23 (3) of the Convention on the Rights of the Child, the Committee stresses that, regarding children with disabilities, assistance must be provided to ensure that they have effective access to education in a manner conducive to achieving their fullest possible social integration and individual development. States parties must recognize that individual support and reasonable accommodation are priority matters and should be free of charge at all compulsory levels of education.“ (UN CRPD Committee 2016, para. 17).

Wichtig ist, dass die ungerechtfertigte Versagung angemessener Vorkehrungen nach Art. 2 UN-BRK einen Verstoß gegen das Diskriminierungsverbot des Art. 5 UN-BRK darstellt (vgl. Aichele und Althoff 2012; Aichele 2012, S. 2 m.w.N.). So hat der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) in einer grundlegenden Entscheidung vom September 2020 unter Bezugnahme auf die UN-BRK festgestellt, dass die Nichtgewährung der notwendigen qualifizierten Assistenz für ein Schulkind mit non-verbalem Autismus eine Diskriminierung i.S.d. Art. 14 EMRK i.V.m. Art. 2 ZP 1 EMRK darstellt (EGMR, Erste Sektion, Urteil vom 10. September 2020 - Beschwerde Nr. 59751/15, G. L. gegen Italien, insb. Rn. 61 ff.).

Unter angemessene Vorkehrungen fällt ein umfassendes Verständnis von Barrierefreiheit, die in Art. 9 UN-BRK teilweise eine genauere Ausgestaltung erfahren hat. Barrierefreiheit bezeichnet eine Gestaltung der baulichen Umwelt sowie von Informationsangeboten, Kommunikationsformen usw. dergestalt, dass sie von Menschen mit Behinderungen ohne zusätzliche Einschränkungen genutzt und wahrgenommen werden können (vgl. UN CRPD Committee 2018, paras. 57 ff.; Anastasiou et al. 2018, S. 696 f.). Art. 9 UN-BRK enthält hierfür, teilweise speziell auch mit Blick auf die Schule, konkretisierende Maßgaben. So müssen Zugangshindernisse und Barrieren in den schulischen Gebäuden und auf dem Schulgelände beseitigt werden (Abs. 1 S. 2 lit. a). Informations-, Kommunikationsmittel und andere Dienste sollen angepasst (Abs. 1 S. 2 lit. b) sowie behinderungsgerechte Beschilderungen angebracht werden (Abs. 2 lit. d).¹⁴ Auch

14 § 4 Behindertengleichstellungsgesetz (BBG) enthält eine in diesem Zusammenhang hilfreiche Definition von Barrierefreiheit: „Barrierefrei sind bauliche und sonstige Anlagen, Verkehrsmittel, technische Gebrauchsgegenstände, Systeme

kann eine Assistenz oder sonstige Unterstützung erforderlich sein (Abs. 2 lit. e, f). Besonders hervorzuheben ist auch die Bereitstellung von Informations- und Kommunikationshilfsmitteln (vgl. Abs. 2 lit. g, f) wie Lesegeräte für Kinder mit Sehbehinderungen oder Punktstrich-Tastaturen und -anzeigen für Blinde.

Angemessene Vorkehrungen und Barrierefreiheit sind keine sich ausschließenden oder streng gegeneinander abgrenzbaren Kategorien. Während die Barrierefreiheit den Blick auf das (schulische) Umfeld lenkt und danach allgemein (oder in Bezug auf bestimmte typisierbare Behinderungsformen) fragt, welche Hindernisse sich hier für die Zugänglichkeit oder Kommunikation für Menschen mit Behinderung finden, wendet das Konzept der „angemessenen Vorkehrungen“ den Blick auf die einzelne Person mit Behinderung und deren speziellen Anpassungs- und Unterstützungsbedarfe.¹⁵

Welche Anpassungen im schulischen Umfeld als angemessene Vorkehrungen erforderlich sind, lässt sich nur mit Blick auf einzelne Formen von Behinderungen und individuelle Bedarfe beantworten. Für Kinder mit einer körperlichen Beeinträchtigung kann es beispielsweise nötig sein, die barrierefreie Zugänglichkeit der Schuleinrichtungen durch den Einbau von Rampen, elektronischen Türöffnern und Aufzügen zu gewährleisten. Für sehbehinderte oder blinde Kinder müssen gegebenenfalls entsprechende Schwellen und Leitsysteme vorgesehen werden, die ihre Orientierung im Gebäude ermöglichen, Lesegeräte angeschafft und Unterrichtsmaterialien in vergrößerter Form oder auch in Blindenschrift zur Verfügung gestellt werden. Für hörbeeinträchtigte Schüler:innen wiederum müssen Unterrichtsinhalte visualisiert werden, während für geistig beeinträchtigte Kinder vereinfachte, d.h. ihren Wahrnehmungsfähigkeiten angepasste Darstellungsformen von Inhalten vorzusehen sind (z.B. in „einfacher Sprache“). Dabei ist anzumerken, dass nicht jede Schule entsprechende Vor-

der Informationsverarbeitung, akustische und visuelle Informationsquellen und Kommunikationseinrichtungen sowie andere gestaltete Lebensbereiche, wenn sie für behinderte Menschen in der allgemein üblichen Weise, ohne besondere Erschwernis und grundsätzlich ohne fremde Hilfe zugänglich und nutzbar sind.“

- 15 Instrukтив Aichele 2012, S. 2: „Während die Anforderungen an Barrierefreiheit abstrakt-generell ausgerichtet sind, beziehen sich angemessene Vorkehrungen auf konkrete, individuelle Situationen. Bei der Barrierefreiheit geht es also darum, Barrieren in einer Vielzahl von Fällen zu vermeiden, während angemessene Vorkehrungen darauf ausgerichtet sind, Barrieren ‚nur‘ in einem Einzelfall zu überwinden und erkennbare situative Hindernisse nur in Bezug auf eine bestimmte Person aus dem Weg zu räumen.“

kehrungen für jede Form von Behinderungen treffen muss. Zur Erfüllung des Art. 24 UN-BRK ist vielmehr erforderlich, dass zumindest eine wohnortnahe, d.h. gut erreichbare Regelschule ein entsprechendes Angebot vorhält. So können sich Schulen auf die Inklusion von Schüler:innen mit besonders unterstützungsintensiven Behinderungsarten spezialisieren (siehe oben unter 1.4.1).

Art. 24 Abs. 3 Satz 2 lit. a bis c UN-BRK enthält in diesem Zusammenhang konkrete Vorgaben für einzelne Formen von Behinderungen. Wichtig ist hier der kontextuelle Zusammenhang mit dem Erwerb „lebenspraktischer Fertigkeiten“ und „sozialer Kompetenzen“ in Art. 24 Abs. 3 Satz 1 UN-BRK. Es geht darum, dass die Kinder den Umgang mit Brailleschrift und Gebärdensprache etc. erlernen (können) und auch ihr schulisches Umfeld, insbesondere das Lehrpersonal, auf die entsprechenden Kommunikationsformen eingestellt und im Umgang damit kompetent ist. Denn nur so kann eine gleichberechtigte soziale Teilhabe gewährleistet werden.

Darüber hinaus sind hier die besonderen lebenspraktischen Bedarfe des Kindes in den Blick zu nehmen. So kann insbesondere eine qualifizierte Assistenz für das Kind oder die Unterstützung durch eine Schulbegleitung beziehungsweise Integrationsassistenten erforderlich sein (vgl. etwa EGMR, Erste Sektion, Urteil vom 10. September 2020 - Beschwerde Nr. 59751/15, G. L. gegen Italien, Rn. 41 ff., 55 ff.). Das sind Personen, die Schüler:innen mit Behinderung, für die ein bestimmter Betreuungsbedarf besteht, während der Schulzeit für unterstützende Tätigkeiten zur Verfügung gestellt werden. Ihr Aufgabenbereich kann von einer Begleitung und Unterstützung auf dem Schulweg oder nur bei bestimmten körperlichen Verrichtungen (z. B. im Sportunterricht) über eine Blindenassistenz bis hin zu einer vollumfänglichen (Unterrichts-)Betreuung etwa eines Kindes mit einer geistigen Einschränkung reichen.¹⁶ Schul- oder Integrationshel-

16 So umschreibt das LSG Baden-Württemberg den Anspruch eines Kindes mit Trisomie 21 auf Unterstützung von 17 Stunden und 15 Minuten wöchentlich wie folgt: „Die Antragstellerin benötigt [...] Hilfen im Sinne einer Aktivierung hinsichtlich der Teilnahme am Unterricht, die in einem kurzen körperlichen Kontakt bestehen, um die Aufmerksamkeit zu lenken und ggf. aus einer Wiederholung der Arbeitsanweisung. Anderenfalls führt ihre Behinderung dazu, dass sie Arbeitsanweisungen verpasst, am Unterricht nicht teilnimmt und stereotypische Verhaltensweisen umsetzt. Zudem besteht Bedarf an einer Betreuung im allgemeinen Schulalltag, so z. B. beim Essen, Toilettengang, Kleidungswechsel, Sport- und Schwimmunterricht. In den Pausen muss gewährleistet werden, dass die Antragstellerin in die Klassen/Schulgemeinschaft integriert bleibt und nicht unkontrolliert das Schulgelände verlässt.“ (LSG Baden-Württemberg, Beschluss vom 07. November 2012 - L 7 SO 4186/12 ER-B -, juris).

fer:innen können als Hilfspersonal vom Schulträger oder auch von der Sozialhilfe bereitgestellt werden (vgl. Banafsche 2014; Reimann 2007).

Nicht zuletzt haben Kinder mit Behinderungen, die sie in ihren Möglichkeiten bei der Leistungserbringung im Vergleich mit anderen Schüler:innen einschränken, Anspruch auf sogenannte Nachteilsausgleiche als angemessene Vorkehrungen im Sinne des Art. 24 Abs. 2 lit. c UN-BRK (vgl. UN CRPD Committee 2018, para. 59). Dies bedeutet konkret, dass die Behinderung des Kindes bei der Gestaltung der Prüfung und der Bewertung seiner Leistungen angemessen berücksichtigt und durch besondere Adaptionen, wie z.B. Schreibverlängerung, Schreibhilfe, Benutzung eines speziellen PC oder Schreibgeräts, Ruhepausen usw., oder auch die Veränderung inhaltlicher Anforderungen Rechnung getragen wird (UN CRPD Committee 2018, para. 59; ausf. Marwege 2013, 185 ff.).

Nach herrschender Ansicht und Auslegung durch den UN-Fachausschuss und den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte ist das Recht auf angemessene Vorkehrungen nach Art. 24 Abs. 2 lit. c, Art. 2 UN-BRK unmittelbar anwendbar und unterfällt damit nicht dem Grundsatz der schrittweisen Umsetzung bzw. dem allgemeinen Ressourcenvorbehalt nach Art. 4 Abs. 2 UN-BRK (UN CRPD Committee 2018, para. 55; EGMR, Erste Sektion, Urteil vom 10. September 2020 - Beschwerde Nr. 59751/15, G. L. gegen Italien, Rn. 62, 68-69). Eine Grenze für angemessene Vorkehrungen ergibt sich danach gem. Art. 2 UN-BRK erst, wenn deren Bereitstellung eine „unverhältnismäßige oder unbillige Belastung“ darstellen würde. Die Darlegungs- und Beweislast für die Unverhältnismäßigkeit bzw. Unbilligkeit der Belastung trägt der Staat bzw. die Schul- bzw. sonst zuständige Behörde. Die Rechtsprechung stellt hier zu Recht sehr hohe Anforderungen auf (vgl. EGMR, Erste Sektion, Urteil vom 10. September 2020 - Beschwerde Nr. 59751/15, G. L. gegen Italien, Rn. 68-70). Da die Vertragsstaaten verpflichtet sind, für eine hochwertige inklusive Bildung zu sorgen und die verfügbaren Ressourcen von segregierten Sonderschulen an die allgemeinen Schulen zu transferieren (vgl. UN CRPD Committee 2016, paras. 69 f.) kann die Grenze der Unverhältnismäßigkeit oder Unbilligkeit jedenfalls dann nicht erreicht sein, wenn die Vorkehrungen nach den Standards der Rehabilitationswissenschaften erforderlich sind und üblicherweise – vor allem bislang an Förderschulen – gewährt wurden (vgl. EGMR, Erste Sektion, Urteil vom 10. September 2020 – Beschwerde Nr. 59751/15, G. L. gegen Italien, Rn. 70; zum Grundsatz der mindestens äquivalenten (sonder-)pädagogischen Förderung siehe oben unter 1.4.5.).

1.4.7. Inklusionsbezogene Qualifizierung der Lehrkräfte und des pädagogischen Personals (acceptability/adaptability)

Nicht zuletzt ist die fachliche Qualifikation des pädagogischen Personals ein Schlüssel für das Gelingen inklusiver Beschulung. Dies hat der UN-Fachausschuss wiederholt hervorgehoben (UN CRPD Committee 2016, para. 71; UN CRPD Committee 2018, paras. 84 (g), 85 (b)). In Anbetracht der Herausforderungen des Gemeinsamen Unterrichts von Kindern mit und ohne Behinderungen ist es auf Dauer nicht ausreichend, den allgemeinen Schulen sonderpädagogische Förderung in ambulanter Form, etwa durch stundenweise Unterstützung durch Lehrkräfte für Sonderpädagogik, zur Verfügung zu stellen. Vielmehr müssen alle pädagogisch tätigen Personen an den Regelschulen auf den inklusiven Unterricht vorbereitet sein und Qualifikationen erwerben, die für eine gute pädagogische Arbeit mit Kindern unerlässlich sind, die besondere Unterstützung und Förderung benötigen (UN CRPD Committee 2016, para. 71). Sie müssen insbesondere ausreichend Gelegenheit erhalten, den Unterricht untereinander und miteinander vorzubereiten, d.h. die Unterrichtsinhalte, didaktische Fragen sowie spezielle Fördermaßnahmen für einzelne Kinder abzustimmen (UN CRPD Committee 2016, para. 71).¹⁷ Die Vertragsstaaten sind nach der Behindertenrechtskonvention verpflichtet, die hierfür notwendige hochwertige Aus- und Fortbildung der Pädagog:innen effektiv zu gewährleisten und ihnen ausreichend Anleitung und Gelegenheiten für die gemeinsame Erarbeitung von Konzepten und Standards guter Praxis zu gewähren.¹⁸ So bestimmt Art. 24 Abs. 4 UN-BRK ausdrücklich:

17 So legt auch der Index für Inklusion nach Booth und Ainscow 2011 einen Schwerpunkt auf die Einstellung, Qualifikation und Weiterbildung des pädagogischen Personals.

18 UN CRPD Committee 2016, para. 71 fasst die Anforderungen wie folgt zusammen: „A process of educating all teachers at preschool, primary, secondary, tertiary and vocational education levels must be initiated to provide them with the core competencies and values necessary to work in inclusive educational environments. Such a process requires adaptations to both pre- and in-service training to achieve the appropriate skill levels in the shortest time possible, to facilitate the transition to an inclusive education system. All teachers must be provided with dedicated units/modules to prepare them to work in inclusive settings, as well as practical experiential learning settings where they can build the skills and confidence to solve problems through diverse inclusion challenges. The core content of teacher education must address a basic understanding of human diversity, growth and development, the human rights model of disability and inclusive pedagogy that enables teachers to identify students' functional abilities (strengths, abilities and learning styles) to ensure their participation in inclusive edu-

1. Ein Paradigmenwechsel im Umgang mit Behinderung

„Um zur Verwirklichung dieses Rechts beizutragen, treffen die Vertragsstaaten geeignete Maßnahmen zur Einstellung von Lehrkräften, einschließlich solcher mit Behinderungen, die in Gebärdensprache oder Brailleschrift ausgebildet sind, und zur Schulung von Fachkräften sowie Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen auf allen Ebenen des Bildungswesens. Diese Schulung schließt die Schärfung des Bewusstseins für Behinderungen und die Verwendung geeigneter ergänzender und alternativer Formen, Mittel und Formate der Kommunikation sowie pädagogische Verfahren und Materialien zur Unterstützung von Menschen mit Behinderungen ein.“

Klarstellend sei darauf hingewiesen, dass nicht an jeder Schule spezialisierte Lehrkräfte, die z.B. in Gebärdensprache oder Brailleschrift ausgebildet sind, eingesetzt werden sollen. Dies hat vielmehr bedarfsgerecht dort zu erfolgen, wo der entsprechende Unterstützungsbedarf besteht. Dabei ist es – je nach Organisationsmodell – möglich, dass entsprechendes Fachpersonal mit dem jeweiligen Kind an die Schule geholt wird (Springermodell) oder sich Schulen auf besondere Unterstützungsbedarfe spezialisieren (Spezialisierungsmodell, vgl. oben unter 1.4.1).

1.4.8. Strukturelle Transformation zu einem inklusiven Bildungssystem (adaptability)

Die zentrale Gewährleistung des Art. 24 UN-BRK ist, wie beschrieben, das Recht aller Kinder mit Behinderung auf den Zugang zu einem hochwertigen Bildungsangebot im allgemeinen Schulsystem. Die gemeinsame Beschulung von Kindern mit und ohne Behinderung muss damit nicht nur zum Regelfall werden; vielmehr ist eine Beschulung im segregierten Umfeld, d.h. Sonder- und Förderschulen, – soweit man sie auf Dauer überhaupt mit der UN-BRK vereinbar hält – auf besondere Ausnahmefäl-

ational environments. Teacher education should include learning about the use of appropriate augmentative and alternative modes, means and formats of communication such as Braille, large print, accessible multimedia, easyread, plain language, sign language and deaf culture, educational techniques and materials to support persons with disabilities. In addition, teachers need practical guidance and support in, among others: the provision of individualized instruction; teaching the same content using varied teaching methods to respond to the learning styles and unique abilities of each person; the development and use of individual educational plans to support specific learning requirements; and the introduction of a pedagogy centred on students' educational objectives.“

le zu begrenzen (siehe unter 1.4.2). Dies stellt die Schulsysteme in den deutschen Bundesländern mit ihren weit ausgebauten Förderschulen als gesonderte Schulform für Menschen mit Behinderungen (ausf. oben unter 2.) vor die Herausforderung einer grundlegenden Transformation (ausf. Siehr und Wrase 2014 m.w.N.).

Zwar verlangt die UN-BRK nach wohl überwiegender, aber mit guten Gründen bestrittener Ansicht nicht, dass das Recht auf inklusive Bildung gemäß Art. 24 UN-BRK in allen seinen Einzelgewährleistungen sofort umgesetzt wird (von einer unmittelbaren Anwendbarkeit gehen u.a. aus: Riedel und Arend 2010; von Bernstorff 2011; Mausch 2011; Siehr und Wrase 2014). Der zuständige UN-Fachausschuss hat jedoch hervorgehoben, dass sowohl das Diskriminierungsverbot beim Zugang zum allgemeinen Bildungssystem als auch das Recht auf angemessene Vorkehrungen unmittelbar anwendbar sind (UN CRPD Committee 2016, para. 31; UN CRPD Committee 2018, para. 55). Im Übrigen verpflichtet Art. 4 Abs. 2 UN-BRK die Mitgliedstaaten zur schrittweisen Verwirklichung der in Art. 24 UN-BRK verankerten Gewährleistungen (*achieving progressively the full realization*). Damit wird jedoch weder ein Zuwarten noch eine verzögerte Implementation gerechtfertigt. Vielmehr müssen die Vertragsstaaten „sofort und aktiv unter Einsatz aller zur Verfügung stehenden Mittel“ handeln (UN Experts group 1987, S. 125 f., paras. 21 ff.; ausf. Anastasiou et al. 2018, S. 658 m.w.N.).

Staaten, die wie Deutschland über ein ausgebautes segregiertes System für die Beschulung von Kindern mit Behinderung verfügen (vgl. Kapitel 2), müssen ihr System effektiv transformieren und die finanziellen, sachlichen und personellen Ressourcen für eine hochwertige inklusive Beschulung an die Regelschulen umleiten und dort ohne Einschränkungen zur Verfügung stellen (UN CRPD Committee 2016, paras. 69 f.; UN CRPD Committee 2018, para. 82; vgl. auch Della Fina 2017, S. 459; Anastasiou et al. 2018, S. 663). Nachdem nunmehr bereits zehn Jahre seit Inkrafttreten der Behindertenrechtskonvention in Deutschland vergangen sind, müsste daher aus menschenrechtlicher Sicht eigentlich ein hoher Umsetzungsstand bzw. eine klare Dynamik in Richtung der Transformation weg von einem segregierten Förderschulsystem hin zu einem inklusiven Schulsystem zu erwarten sein (vgl. DIMR 2019, S. 32; siehe auch Degener 2012, S. 417 f.).

1. Ein Paradigmenwechsel im Umgang mit Behinderung

1.5. Verpflichtung zur Datenerhebung und Grundlage für Indikatorik

Art. 31 UN-BRK statuiert die Pflicht der Staaten zur Datensammlung in Bezug auf die Konventionsrechte. Dort heißt es:

„Artikel 31 – Statistik und Datensammlung

(1) Die Vertragsstaaten verpflichten sich zur Sammlung geeigneter Informationen, einschließlich statistischer Angaben und Forschungsdaten, die ihnen ermöglichen, politische Konzepte zur Durchführung dieses Übereinkommens auszuarbeiten und umzusetzen.

(2) Die im Einklang mit diesem Artikel gesammelten Informationen werden, soweit angebracht, aufgeschlüsselt und dazu verwendet, die Umsetzung der Verpflichtungen aus diesem Übereinkommen durch die Vertragsstaaten zu beurteilen und die Hindernisse, denen sich Menschen mit Behinderungen bei der Ausübung ihrer Rechte gegenübersehen, zu ermitteln und anzugehen.“

Gemäß Art. 31 UN-BRK müssen die Vertragsstaaten also geeignete disaggregierte Daten erheben, um Politiken, Pläne und Programme zu formulieren, mit denen sie ihre Verpflichtungen nach Art. 24 UN-BRK erfüllen. Die Anforderungen fasst der zuständige UN-Fachausschuss in seinem *General Comment No. 4* zum Recht auf inklusive Bildung wie folgt zusammen:

Die Staaten müssen Maßnahmen treffen, um den Mangel an genauen Daten über die Prävalenz von Personen mit verschiedenen Beeinträchtigungen sowie den Mangel an qualitativ ausreichenden Forschungen und Daten in Bezug auf den Zugang zu, den Verbleib in und den Fortschritt in der Bildung, die Bereitstellung angemessener Vorkehrungen und die damit verbundenen Ergebnisse zu beheben. Volkszählungen, Erhebungen und Verwaltungsdaten, einschließlich der Daten des Bildungsmanagement-Informationssystems, müssen Informationen über Schüler:innen mit Behinderungen erfassen, einschließlich derer, die noch in Einrichtungen für Menschen mit Behinderungen (nach SGB IX) leben. Die Vertragsstaaten sollten auch disaggregierte Daten und Nachweise über die Barrieren sammeln, die Menschen mit Behinderungen daran hindern, Zugang zu inklusiver, hochwertiger Bildung zu erhalten, darin zu verbleiben und Fortschritte zu machen, damit wirksame Maßnahmen zum Abbau dieser Barrieren ergriffen werden können (UN CRPD Committee 2016, para. 68).

Entsprechend der Maßgabe von Art. 31 UN-BRK ergeben sich aus den in Kapitel 1.4. dargestellten acht Einzelgewährleistungen des Art. 24 UN-

BRK konkrete Forderungen, die zur Beurteilung der Implementation des Rechts auf inklusive Bildung abzufragen sind. Diese Forderungen bilden die Grundlage für die Ableitung eines menschenrechtlichen Indikatoren-systems zu Art. 24 UN-BRK, deren methodische Voraussetzungen im folgenden Abschnitt erörtert werden. Anhand der Einzelgewährleistungen soll im zweiten Teil dieser Studie untersucht werden, inwieweit die deut-schen Bundesländer die UN-BRK tatsächlich umsetzen.

Tabelle 1 Forderungen der UN-BRK

Gewährleistungen aus Art. 24 UN-BRK	Forderungen, die zur Beurteilung der Implementation nach Art. 31 UN-BRK abzufragen sind
1. Verfügbarkeit inklusiver Bildung (<i>availability</i>)	1. Sind ausreichende Angebote an wohnortnahen Regelschulen verfügbar, die Kinder mit Behinderungen beschulen?
2. Zugangsverfahren (<i>accessibility</i>)	1. Ist das Verfahren rechtlich und tatsächlich am Ziel einer möglichst inklusiven Beschulung an der allgemeinen (Regel-)Schule ausgerichtet? Werden insbesondere 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, Pädagogen und weitere Unterstützungspersonen ausreichend in das Verfahren einbezogen? (Wie) Werden die Verfahrensrechte der Beteiligten effektiv gewährleistet?
3. Organisationsformen inklusiver Beschulung i.S.v. Art. 24 UN-BRK (<i>acceptability/adaptability</i>)	1. Inklusive Organisationsformen, die am Ziel einer möglichst vollständigen Inklusion ausgerichtet sind, insbesondere – Integrationsklassen, – Einzelintegration, – Mischformen; 2. Organisationsformen, die den Anforderungen nach Art. 24 UN-BRK in der Regel nicht genügen, insbesondere – Förder- oder Sonderklassen, – Kooperationsklassen.
4. Umsetzung von Bildungszielen nach Art. 24 Abs. 1 UN-BRK (<i>acceptability/adaptability</i>)	1. Implementieren die Schulen Leitlinien, Konzepte und konkrete Umsetzungsschritte für die Umsetzung der Bildungsziele des Art. 24 Abs. 1 UN-BRK und eine inklusive Schulentwicklung? 2. Haben Gesetzgebung und Schulaufsicht pädagogische Vorgaben gemacht und effektive Steuerungsentscheidungen für eine inklusive Schulentwicklung getroffen? 3. Gibt es ein wirksames Monitoring dieser Prozesse?

1. Ein Paradigmenwechsel im Umgang mit Behinderung

Gewährleistungen aus Art. 24 UN-BRK	Forderungen, die zur Beurteilung der Implementation nach Art. 31 UN-BRK abzufragen sind
<p>5. Gewährleistung der notwendigen individuellen Förderung nach Art. 24 Abs. 2 UN-BRK (<i>acceptability/adaptability</i>)</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Werden ausreichende Vorkehrungen zur Feststellung des individuellen (sonder-)pädagogischen Förderbedarfs getroffen durch: <ul style="list-style-type: none"> – förmliche Feststellungsverfahren (ist sichergestellt, dass Stigmatisierungen und andere negative Effekte nicht auftreten bzw. abgemildert werden)?, – Förderung ohne förmliche Feststellung, insb. durch systemisch zugewiesene Unterstützungsressourcen (ist strukturell sichergestellt, dass Kinder mit Behinderung die notwendige Förderung und Unterstützung effektiv erhalten) ?, 2. Ist die Förderung ausreichend auf die individuellen Bedürfnisse des Schulkindes zugeschnitten (durch Erstellung eines Förderplans, pädagogische Einschätzung etc.)? 3. Entspricht die inklusive Förderung von Art und Umfang her der Förderung, die das Kind an einer Förderschule erhalten würde (sog. Anspruch auf förderschuläquivalente Förderung)? Insbesondere bezüglich <ul style="list-style-type: none"> – zugeteilter Stunden einer sonderpädagogischen Lehrkraft, – Gewährleistung „angemessener Vorkehrungen“
<p>6. Gewährleistung angemessener Vorkehrungen, eines barrierefreien inklusiven Lernumfelds und sonstiger Kontextbedingungen (<i>acceptability/adaptability</i>)</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Werden physische, psychische und soziale Barrieren für die inklusive Teilhabe der Schulkinder mit Behinderung angemessen identifiziert? 2. Sind die Schuleinrichtungen (Gebäude, Räume, Schulgelände, Sportplätze etc.) barrierefrei zugänglich und benutzbar? 3. Werden die notwendigen „angemessenen Vorkehrungen“, wie die Bereitstellung behinderungsgerechter Unterrichtsmaterialien sowie Arbeits- und Kommunikationsmittel, schulorganisatorische Vorkehrungen, therapeutische Angebote etc., effektiv gewährleistet, um bestehende oder potenzielle Barrieren abzubauen und eine gleichberechtigte Teilhabe der Schulkinder zu ermöglichen? 4. Wird insbesondere Unterstützung durch qualifizierte Assistenz, Schulbegleitung bzw. Integrationshelfer:innen in ausreichendem Umfang und guter Qualität geleistet? Wie werden diese organisatorisch sowie inhaltlich in die Gestaltung des gemeinsamen Schulunterrichts/-lebens einbezogen?

1.5. Verpflichtung zur Datenerhebung und Grundlage für Indikatorik

Gewährleistungen aus Art. 24 UN-BRK	Forderungen, die zur Beurteilung der Implementation nach Art. 31 UN-BRK abzufragen sind
7. Qualifizierung des pädagogischen Personals (<i>acceptability/adaptability</i>)	<ol style="list-style-type: none"> 1. Werden die Lehrkräfte und das pädagogische Personal für eine hochwertige inklusive Pädagogik und Didaktik qualifiziert, einschließlich der notwendigen Unterstützung und Förderung von Kindern mit Behinderungen? 2. Erhalten praktizierende Pädagog:innen ausreichende Schulungen, Fort- und Weiterbildungen, um die genannten Qualifikationen zu erwerben? 3. Beinhalten die Fortbildungen und Schulungen die Schärfung des Bewusstseins für Behinderungen und die Verwendung geeigneter ergänzender und alternativer Formen, Mittel und Formate der Kommunikation sowie pädagogische Verfahren und Materialien zur Unterstützung von Menschen mit Behinderungen? 4. Werden entsprechend dem Bedarf auch Lehrkräfte eingestellt bzw. geschult, um Gebärdensprache und Brailleschrift zu vermitteln? 5. Erhalten Lehrkräfte und pädagogische Mitarbeitende ausreichend Zeit und Gelegenheiten, um den Unterricht – auch mit Blick auf Kinder mit besonderen Förderbedarfen – in Abstimmung miteinander vorzubereiten? 6. Findet eine Bewusstseinsbildung im Sinne von Menschenrechten, Diversität und Inklusion statt?
8. Strukturtransformation (<i>adaptability</i>)	<ol style="list-style-type: none"> 1. Werden exklusive Systeme zugunsten inklusiver Bildungsangebote abgebaut?

2. Deutschland und die UN-Behindertenrechtskonvention

Bevor wir aus den Gewährleistungen die konkreten Indikatoren ableiten, ist es jedoch notwendig, einen Schritt zurück zu gehen und zunächst zu betrachten, auf welche Situation die UN-Behindertenrechtskonvention in Deutschland getroffen ist, denn die spezifische Situation in Deutschland hat einen Effekt auf die Definition und die Auswahl der einzelnen Indikatoren.

Die Bundesrepublik Deutschland hat die Behindertenrechtskonvention ratifiziert und ist, wie beschrieben, seit dem 26. März 2009 völkerrechtlich daran gebunden. Durch das Ratifikationsgesetz gilt die Konvention in Deutschland zugleich innerstaatlich im Rang einfachen Bundesrechts und verpflichtet damit auch die Bundesländer, ihr jeweiliges Schulsystem den Anforderungen der Konvention entsprechend anzupassen (vgl. Mausch 2011; von Bernstorff 2011, S. 204; Krajewski 2010, S. 124). Eine Änderung der rechtlichen Bestimmungen, wie etwa der Schulgesetze, ist dabei nicht ausreichend; vielmehr muss sichergestellt werden, dass die menschenrechtlichen Gewährleistungen für die Betroffenen auch tatsächlich wirksam werden können (vgl. Art. 4 Abs. 1 lit. a, b UN-BRK; siehe nur UN CRPD Committee 2016, para. 9, 57-67; eindrücklich: UN CRPD Committee 2018, para. 75-85).

Die Umsetzung – und die Bewertung der Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention – in Deutschland sind deshalb von besonderer Bedeutung, weil die Konvention hier auf einzigartige Bedingungen traf: Deutschland verfügt über ein auf mehrfachen Ebenen hochgradig differenziertes Bildungssystem. Die Bildung liegt in der Zuständigkeit der Bundesländer (dazu Hanschmann 2017, S. 190 ff.). Jedes Bundesland hat eigene weiterführende Schulformen. Kinder besuchen nur vier bis – in Berlin und Brandenburg – maximal sechs Jahre eine gemeinsame Grundschule, an die sich ein stark gegliedertes Sekundarschulsystem anschließt. Gleichzeitig hat sich in Deutschland im Laufe des 20. Jahrhunderts ein im internationalen Vergleich einzigartig differenziertes Sonder- und Förderschulwesen etabliert, das bis heute in den meisten Bundesländern fortbesteht (vgl. Powell 2011). Im europäischen Vergleich liegt der Anteil an Schüler:innen, die auf separaten Förderschulen unterrichtet werden, weit über dem Durchschnitt (siehe Kapitel 2.3.)

2. Deutschland und die UN-Behindertenrechtskonvention

Um einordnen zu können, wie groß die Herausforderungen waren und sind und welche traditionellen Pfadabhängigkeiten überwunden werden müssen (vgl. Powell 2011; Blanck et. al 2013), lohnt deshalb ein Blick in die Entwicklung des Schulwesens in Deutschland – und insbesondere in die Entwicklung und Begründungsmuster des Sonderschulsystems und der sonderpädagogischen Förderung in Deutschland.

2.1. Die Entwicklung des deutschen Regel- und Sonderschulsystems

2.1.1. Schule in Deutschland bis 1918

Historisch gesehen ist das deutsche Schulsystem ein Ständesystem. Entgegen dem Humboldt'schen Plan, von Süvers und Natold ausgearbeitet, eines „flächendeckenden, einheitlich organisierten Schulsystems“ (Edelstein und Veith 2017) blieb das ständegebundene System erhalten; mit Begründungen wie denen von Beckedorff:

„Es gibt nun einmal verschiedene Stände und Berufe in der menschlichen Gesellschaft; sie sind rechtmäßig, sie sind unentbehrlich. Allen zugleich kann kein einzelner angehören, für einen muss er sich entscheiden. Wann soll denn der Zeitpunkt eintreten, wo diese Entscheidung gefasst und also der besondere Bildungs- und Vorbereitungsweg betreten wird? Irgend einmal muss dies doch geschehen und je später, desto schlimmer. Je länger der Jugend die Verschiedenheit der menschlichen Verhältnisse verheimlicht wird, als eine desto größere Last muss sie ihr hinterher erscheinen; ja, eben dieser lange Traum und Wahn einer allgemeinen Gleichheit wird nicht bloß die nachfolgende Ungleichheit umso drückender machen, sondern auch die früher Gleichen und Vereinten umso schroffer trennen und umso feindseliger gegen einander stellen.“ (von Beckedorff, zitiert nach Furck et al. 1966, S. 227).

Die Ablehnung eines einheitlichen Systems erfolgte sogar mit direktem politischem Bezug: Beckedorff führte aus: „Für Republiken mit demokratischer Verfassung mag dergleichen *vielleicht* passen, allein mit monarchischen Institutionen verträgt es sich *gewiß* nicht.“ (von Beckedorff, zitiert nach Furck et al. 1966, S. 229)

Diese schon im 18. Jahrhundert etablierte Separierung setzte sich bei der Beschulung von Kindern mit Behinderungen fort, trotz einer durchaus existenten „Verallgemeinerungsbewegung“ (vgl. Döttinger und Pluhar

2019; Powell 2011). In der Einrichtung der Schulen lassen sich zwei Schwerpunktsetzungen unterscheiden: zum einen Schulen (oft Internatschulen) für Kinder mit Seh- und Hörbehinderungen, denen überhaupt Bildung ermöglicht werden sollte, um ein selbstständiges Leben führen zu können (Möckel 2007). Und zum anderen Schulen für Kinder mit Lern- oder geistigen Behinderungen, von denen die Volksschule „entlastet“ werden sollte (Hänsel 2003, S. 598 f.). Beides – besondere Bedarfe und (vermeintliche) Entlastung der Volksschulen – zementierte die im Gesamtsystem angelegte Separierung. Auffällig war dabei durchaus, dass die Kinder, die Hilfsschulen besuchten, aus ökonomisch und kulturell benachteiligten Bevölkerungsgruppen kamen (Ellger-Rüttgardt 2008) – eine weitere Fortsetzung des Standesdenkens.

2.1.2. Schule in der Weimarer Republik

Auch nach dem Ende des Kaiserreiches setzte sich das Standesdenken im Schulsystem fort. In Artikel 146 der Weimarer Reichsverfassung heißt es:

Das öffentliche Schulwesen ist organisch auszugestalten. Auf einer für alle gemeinsamen Grundschule baut sich das mittlere und höhere Schulwesen auf. Für diesen Aufbau ist die Mannigfaltigkeit der Lebensberufe, für die Aufnahme eines Kindes in eine bestimmte Schule sind seine Anlage und Neigung, nicht die wirtschaftliche und gesellschaftliche Stellung oder das Religionsbekenntnis seiner Eltern maßgebend.

Innerhalb der Gemeinden sind indes auf Antrag von Erziehungsberechtigten Volksschulen ihres Bekenntnisses oder ihrer Weltanschauung einzurichten, soweit hierdurch ein geordneter Schulbetrieb, auch im Sinne des Abs. 1, nicht beeinträchtigt wird. Der Wille der Erziehungsberechtigten ist möglichst zu berücksichtigen. Das Nähere bestimmt die Landesgesetzgebung nach den Grundsätzen eines Reichsgesetzes.

Für den Zugang Minderbemittelter zu den mittleren und höheren Schulen sind durch Reich, Länder und Gemeinden öffentliche Mittel bereitzustellen, insbesondere Erziehungsbeihilfen für die Eltern von Kindern, die zur Ausbildung auf mittleren und höheren Schulen für geeignet erachtet werden, bis zur Beendigung ihrer Ausbildung.

Zwar ist die Unabhängigkeit von der Herkunft gegeben, aber die Verteilung von Kindern auf verschiedene Schularten bleibt bestehen (vgl.

auch Klemm 2021, S. 10). Der zweite Absatz ermöglicht die Schaffung weiterer separater Schulen, auch Hilfs- oder Sonderschulen, die ansonsten überhaupt keine Erwähnung in der Verfassung finden. Erst auf der Reichsschulkonferenz von 1920 wurde auch darüber beraten. Die verfassungsmäßige Verankerung separater Schulen hat schnell zu einem Anstieg an Hilfsschüler:innen geführt – weiterhin zur „Entlastung“ der Grundschulen (vgl. Klemm 2021, S. 10 ff.).

2.1.3. Schule im Dritten Reich

Im Jahr 1933 gab es bereits in den meisten größeren deutschen Städten eine eigene Hilfsschule (vgl. Schomburg 1963, S. 97). In der Zeit des Nationalsozialismus (1933-1945) hatte der Zwang zur Separierung unheilvolle Folgen. Per Anordnung und Erlass wurde ein flächendeckender Ausbau der Hilfsschule vorangetrieben (Dietze 2019, S. 40). Das Reichsschulpflichtgesetz (1938) benannte erstmals die Hilfsschule als Sonderschule und statuierte eine Sonderschulpflicht für geistig und körperlich behinderte Menschen. Dieser Schritt der Sonderschulbesuchspflicht sicherte die Identifikation der Kinder und Jugendlichen zur Auswahl für die Sterilisation und Euthanasie (Ellger-Rüttgardt 2016, S. 22). Denn die NS-Behindertenpolitik war eng mit der vorherrschenden Rassenideologie verknüpft, die eine schulische Förderung des „Erbgesunden“ betrieb, „lebensunwertes“ Leben jedoch systematisch vernichtete. Die Hilfs- und Sonderschulen erfüllten in der NS-Zeit auch die Funktion eines „Sammelbeckens“ für erkrankte Schüler:innen, die Opfer der rassenhygienischen Bestrebungen wurden. Zugleich sollten die Hilfsschulen die Volksschulen von „unnötigem Ballast“ befreien und die ökonomische „Verwertung“ der Schüler:innen als geringqualifizierte Arbeitskräfte anbahnen (Ellger-Rüttgardt 2008, S. 258; Klemm 2021, S. 12 f.).

2.1.4. Schule in West- und Ostdeutschland 1945 bis 1989

Nach der NS-Zeit blieben die Bestrebungen der Alliierten, ein einheitliches Schulsystem einzuführen, in Westdeutschland erfolglos – das mehrfach gegliederte Schulsystem erwies sich in Westdeutschland als persistent (Edelstein 2020).

Nach der NS-Zeit versuchte die Sonderpädagogik zwar an die Tradition der Heilpädagogik vor 1933 anzuknüpfen, eine kritische Auseinander-

setzung mit dem NS-Regime und der Funktion der Hilfs- und Sonderschulen während dieser Zeit blieb größtenteils aus. Die Restauration der Sonderpädagogik dauerte bis in die 1960er Jahre und mündete in einer Expansion und weiteren Differenzierung des Förderschulwesens (Powell 2011, S. 158). Im Anschluss an ein Gutachten der KMK wurde ein hoher Differenzierungsgrad der Sonderschulen entlang verschiedener Behinderungskategorien angestrebt (KMK 1960). Als Folge wurden zwölf Sonderschulformen¹⁹ etabliert, die sich schnell in Westdeutschland verbreiteten. Im Zeitraum 1952 bis 1976 stieg die Anzahl der eigenständigen Sonderschulen von 915 auf 2.705. Damit gab es bereits im Jahr 1952 mehr Sonderschulen als Realschulen und ab 1970 auch mehr Sonderschulen als Gymnasien (Dietze 2019, S. 96). Diese Entwicklung spiegelte sich auch im Anstieg des Anteils der Sonderschüler:innen an der Gesamtschülerzahl wider: Während der Anteil im Jahr 1952 bei 1,6 % lag, wuchs dieser bis 1976 auf 3,97 % (Dietze 2019, S. 115).

In der DDR gab es dagegen seit den 50er Jahren ein einheitliches Schulsystem mit starken politischen Tendenzen, dass alle Kinder, meist nach dem Besuch von Krippe und Kindergarten, von der ersten bis zur 10. Klasse ohne weitere Differenzierungen besuchten. Für bestimmte Jugendliche schloss daran die erweiterte Oberschule an, die zur Hochschulreife führte – die Zulassung, ebenso wie die zu den zahlreichen Eliteschulen, hing allerdings stark davon ab, wie sehr die Jugendlichen und ihre Elternhäuser politisch konform waren. Kinder mit Behinderungen waren von diesem einheitlichen System ausgeschlossen; stattdessen gab es auch hier separate „Sonderschuleinrichtungen“ und eine entsprechende Sonderschulpflicht für „Kinder mit physischen oder psychischen Störungen“ (nach Klemm 2021, S. 16). Kinder mit Lernbehinderungen besuchten (oft kirchliche) Hilfsschulen; für Kinder mit geistigen Behinderungen gab es bis 1989 keine Schulpflicht; sie wurden meist zuhause oder in Heimen betreut (vgl. Kerbel 2016; Klemm 2021, S. 16 f.).

Im Westen blieben die Entwicklung und der Ausbau der Sonderbeschulung nicht unwidersprochen: Um das deutsche Schulwesen entstand ab Ende der 1960er Jahre eine politisch aufgeladene Diskussion über die Demokratisierung der Schule und gleiche Bildungschancen für alle. Auch

19 Die Sonderschulformen waren: Blindenschule, Sehbehindertenschule, Gehörlosenschule, Schwerhörigenschule, Sprachheilschule, Körperbehindertenschule, Krankenschule und Hausunterricht, Hilfsschule, Beobachtungsschule, Erziehungsschwierigkeitenschule, Gefängnisschule und Sonderberufsschule (KMK 1960).

die Sonderschule wurde im Zuge dieser Debatte infrage gestellt. Zunehmend forderten reformorientierte Sonderpädagog:innen und Eltern die integrative Beschulung von Kindern und Jugendlichen mit sogenannten Lern- und Entwicklungsstörungen in der Regelschule, während die segregierte Beschulung in der Sonderschule in der Kritik stand (Ellger-Rüttgard 2008, S. 307). Ein Wendepunkt in der Diskussion um die gemeinsame Beschulung von Kindern mit und ohne Behinderungen war die Empfehlung des Bildungsrates von 1973. Die Bildungskommission brach erstmals mit der tradierten Überzeugung, dass behinderte Kinder in getrennten Lernumwelten am besten gefördert würden und plädierte für eine gemeinsame Unterrichtung in der allgemeinen Schule. Die Vermeidung von Ausleseprozessen im Schulwesen sollte eine bessere gesellschaftliche Teilhabe von Menschen mit Behinderung erreichen (Ellger-Rüttgard 2008, S. 308). Die Bildungsratsempfehlung fand praktischen Niederschlag in ersten Modellversuchen zur gemeinsamen Erziehung von behinderten und nicht-behinderten Schüler:innen, die von einer kontroversen und zunehmend ideologisch geführten Auseinandersetzung um die bestmögliche Organisationsform sonderpädagogischer Förderung begleitet wurden. Die aufkommende Integrationsbewegung und die Forderung nach einer „Schule ohne Aussonderung“ wurde allerdings durch ein neues KMK-Positionspapier aus dem Jahr 1983 abgeblockt: Die „nachweislich gute Förderung in Sonderschulen“ sollte in keinem Fall aufgegeben werden, solange den besonderen Förderbedürfnissen von behinderten Kindern und Jugendlichen in der Regelschule nicht in äquivalenter Art und Weise entsprochen werden könne (vgl. Powell 2011, S. 165).

2.1.5. Schule im wiedervereinigten Deutschland 1990 bis 2008

Auch die Wiedervereinigung und der Transformationsprozess im Schulwesen ab 1990 führten nicht zu einer Neubewertung des bestehenden Schulsystems (Powell 2011, S. 166). Die neuen Länder wurden im Einigungsvertrag verpflichtet, ein föderales System aufzubauen und das gegliederte Schulsystem mindestens in Bezug auf die Abschlüsse zu übernehmen. Die fünf neuen Bundesländer nutzten ihren verbleibenden Spielraum unterschiedlich und bauten zum größeren Teil nur zweisäulige Systeme (Gymnasium und eine weitere Schulform) auf. Gleichzeitig wurde das westdeutsche Sonderschulwesen in die ostdeutschen Länder transferiert (Powell 2011, S. 166); die Chance, eine Wende zum gemeinsamen Lernen einzuleiten, wurde verpasst.

Im Jahre 1994 verabschiedete die KMK schließlich die „Empfehlungen zur sonderpädagogischen Förderung in den Schulen der Bundesrepublik Deutschland“, welche die bis dahin gültigen Empfehlungen aus dem Jahr 1973 ablösten. Der Zeitpunkt der Verabschiedung fällt mit der Salamanca-Erklärung der UNESCO im Jahr 1994 zusammen, die sich für eine integrative Schule und eine „Pädagogik der besonderen Bedürfnisse“ aussprach (Dietze 2019, S. 74). Als zentrale Veränderung der 1994 erlassenen Empfehlungen galt die Ablösung der Sonderschulbedürftigkeit hin zu einer vom Förderort unabhängigen personenbezogenen Förderung in einzelnen Schwerpunkten. Das Verfahren zur Feststellung eines sonderpädagogischen Förderbedarfs sollte nach diesen Bestimmungen nicht zwingend in eine Überweisung auf die Sonderschule münden, sondern vorrangig den Förderschwerpunkt festlegen. Erst anschließend sollte über einen möglichen Förderort entschieden werden. Als mögliche Förderorte sollten die allgemeinen Schulen nun gleichberechtigt neben der Sonderschule stehen (Kottmann 2006, S. 76 f.). Diese „kopernikanische Wende“ (Bleidick et al. 1995, S. 248) im Umgang mit Schüler:innen mit Behinderungen zeigte allerdings nur marginale Effekte: Betrachtet man die quantitative Entwicklung der Schülerzahlen, so zeigte sich, dass entgegen der Intention der KMK-Empfehlung kein signifikanter Anstieg der Integrationsschüler:innen an den allgemeinen Schulen zu verzeichnen war (Kottmann 2006, S. 76 f.). Sonderpädagogische Förderung wurde und wird in Deutschland mehrheitlich in speziellen Einrichtungen bereitgestellt; die Bemühungen zur verstärkten Integration von Menschen mit Behinderungen blieben auf einzelne Initiativen beschränkt. Deutschland verfügt damit bis heute über eines der dichtesten Förderschulsysteme weltweit (Powell 2011).

2.2. Die UN-Behindertenrechtskonvention und das deutsche Bildungssystem

Die normative Bewertung des deutschen Sonder- und Förderschulwesens hat sich durch die UN-Behindertenrechtskonvention grundlegend geändert. Im Dezember 2006 wurde die UN-Behindertenrechtskonvention durch die Vereinten Nationen verabschiedet (Degener 2009). Art. 24 des Übereinkommens verpflichtet die Vertragsstaaten zur Gewährleistung eines „inklusiven“ Bildungssystems. Art. 24 der Konvention stellt damit den Höhepunkt eines jahrelangen Bemühens um die Rechte von Menschen mit Behinderungen auf eine nicht-diskriminierende und gleichberechtigte Bildung dar. Schulische Inklusion wird nunmehr zu einem Menschenrecht (Biermann 2019).

Mit der Ratifizierung der Konvention 2009 ist die Bundesrepublik völkerrechtlich an die Vorgaben der Konvention gebunden (ausf. Siehr und Wrase 2014). Die Verpflichtung zu einem inklusiven Schulsystem trifft dabei auf die soeben beschriebene, historisch gewachsene und begründete Verteilung der Schüler:innen durch Selektion auf institutionell getrennte Bildungsgänge als ein grundlegendes Merkmal des Bildungssystems in allen deutschen Bundesländern, samt einem vom Schulsystem nochmals abgetrennten Förderschulsystems.

Dieses ausdifferenzierte System in Deutschland ist grundsätzlich schwer mit dem Anspruch auf Inklusion zu vereinbaren – die Implementation der UN-Behindertenrechtskonvention und die Forderung eines inklusiven Schulsystems berührt entsprechend einen Kernkonflikt der bildungspolitischen Debatte. Für Deutschland kann die Konvention als „exogener Schock“ gewertet werden, der die tradierten Strukturen herausfordert und nur durch tiefgreifende Reformen zu bewältigen ist (Blanck et al. 2013).

2.2.1. Deutschland und die Übersetzung der UN-Behindertenrechtskonvention

Wie weit Deutschland gedanklich im Jahr 2009 von einem inklusiven Schulsystem entfernt war, zeigt sich nicht zuletzt an der Übersetzung der UN-Behindertenrechtskonvention und der Debatte darum: Die amtliche deutsche Übersetzung, die dem Ratifikationsgesetz neben der englischen und französischen Fassung zugrunde lag, gebraucht im Normtext des Art. 24 UN-BRK die Bezeichnung „Inklusion“ nicht. Sie verwendet stattdessen die Begriffe „integrativ“ bzw. „Integration“ (vgl. BGBl. 2008 II, 1419-1457), während die authentische englische Fassung der UN-Behindertenrechtskonvention von „*inclusive education*“ (lit. b) bzw. von „*inclusion*“ (lit. e) spricht. Nach Art. 50 UN-BRK ist jedoch der Wortlaut der arabischen, chinesischen, englischen, französischen, russischen und spanischen Vertragsfassung verbindlich. Da die Vertragsparteien auch nichts anderes vereinbart haben, gilt der Wortlaut der deutschen Übersetzung nach Art. 33 Abs. 2 WVK völkerrechtlich somit nicht als authentisch und ist nicht maßgeblich (vgl. Faber und Roth 2010, S. 1195 m.w.N). Entsprechend ist mit der englischen Originalfassung davon auszugehen, dass der UN-Behindertenrechtskonvention das Konzept der ‚Inklusion‘ zugrunde liegt. Entsprechend hat der deutsche Gesetzgeber in der Beschlussvorlage zum Zustimmungsgesetz die Einführung eines „inklusionen Bildungssystems auf allen Ebenen“ beschlossen (BT-Drucks 16/11234, S. 4).

„Inklusion“ wird soziologisch als Einschließung bzw. die Mitgliedschaft von Personen in sozialen Systemen aufgefasst, wobei eine größtmögliche soziale Teilhabe angestrebt wird (Stichweh 2005). Gegenbegriffe sind „Segregation“ und „Separation“ bzw. „Exklusion“ (Ausschließung), die nach Art. 2 Abs. 3 UN-BRK die Vermutung einer Diskriminierung begründet (vgl. Wansing 2015, S. 43 ff.).

Bildungswissenschaftlich bezeichnet man als „Integration“ die Unterrichtung von Kindern mit Behinderung an Regelschulen, während das Konzept der „Inklusion“ darüber hinausgreifend die Notwendigkeit einer strukturellen Anpassung des Schulsystems an die unterschiedlichen Bedürfnisse von Kindern mit und ohne Behinderungen hervorhebt und damit den Aspekt der „systemischen Veränderung im Schulwesen“ in das Blickfeld rückt (Poscher et al. 2008, S. 24 f.; vgl. auch Hinz 2002, S. 354 ff.): Der Unterricht soll weitgehend gemeinsam, d.h. im selben Klassenraum unter Beteiligung aller Schüler:innen, stattfinden und die Möglichkeit differenter Unterrichts- und Lernziele eröffnen (Moser und Demmer-Dieckmann 2012, S. 153). Inklusion zielt daher auf eine „systematische Veränderung im Schulwesen“ mit dem Ziel, *„to provide a personalized educational response, rather than expecting the student to fit the system“* (UN-CRPD Committee 2016, para. 12 lit. b). Integration und Inklusion sollten aber nicht als Gegensätze betrachtet, sondern das Konzept der Inklusion muss als qualitative Fortentwicklung der integrativen Ansätze, die bereits in den 1970er Jahren entwickelt wurden, verstanden werden. Allein aber, dass die deutsche Übersetzung von diesem engeren Begriff der Integration Gebrauch macht, zeugt von den fundamentalen Herausforderungen des Bildungssystems, vor denen Deutschland bei der Umsetzung stand und noch steht.

2.2.2. Die Entwicklung inklusiver Beschulung in Deutschland seit 2009

Als Reaktion auf die Ratifizierung der UN-Behindertenrechtskonvention und die daraus resultierenden Umsetzungspflichten wurde durch die KMK im Jahr 2011 der Beschluss „Inklusive Bildung von Kindern und Jugendlichen mit Behinderung in Schulen“ verabschiedet. Der Beschluss knüpft an die „Grundpositionen“ der im Jahr 1994 erlassenen Empfehlungen an. Eine dezidierte Abkehr der Förderschule als Lernort für Kinder und Jugendliche mit sonderpädagogischem Förderbedarf ist nicht vorgesehen (Dietze 2019, S. 74). Der Beschluss verdeutlicht, dass schulische Inklusion von der KMK weiterhin mehrheitlich in der Domäne der Sonderpädago-

gik zu verorten ist; ein klares Bekenntnis zur Umgestaltung des deutschen Bildungs- und Schulsystems zugunsten inklusiver Bildung fehlt (Lindmeier und Lindmeier 2012).

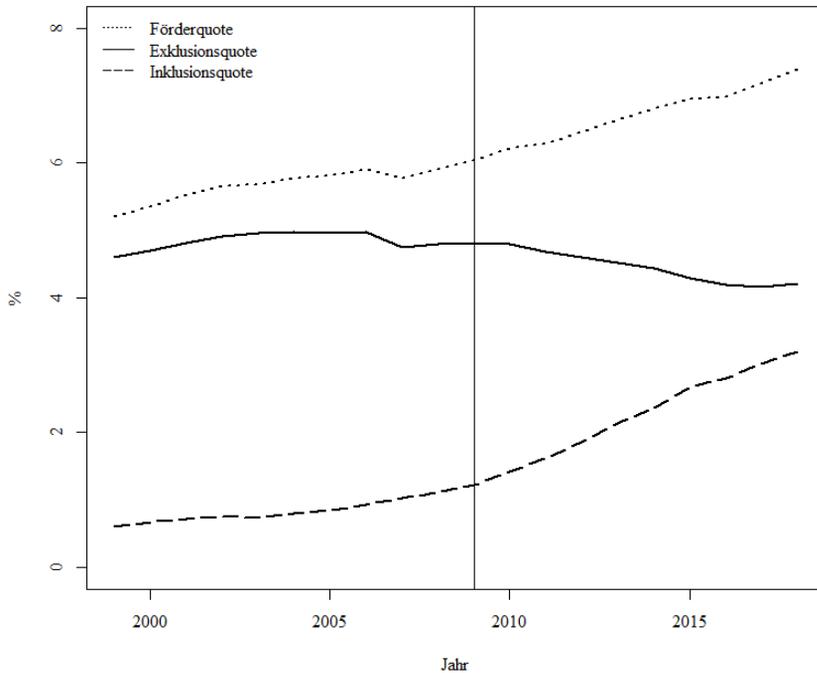
Auch eine offizielle Stellungnahme des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales aus dem Jahr 2016, die unter Federführung des Sekretariats der KMK verfasst wurde, spricht sich für den Erhalt der Sonderschulen als „Wahlangebot“ der Erziehungsberechtigten von Kindern und Jugendlichen mit sonderpädagogischem Förderbedarf aus und bekräftigt damit eine Sichtweise, die gegenwärtig von der Mehrheit der deutschen Bundesländer vertreten wird (BMAS 2016).

Das fehlende Bekenntnis zur inklusiven Schule lässt sich auch in den Zahlen ablesen.

Abbildung 1 zeigt die Entwicklung der zentralen Kennziffern im Bereich der sonderpädagogischen Förderung von 1999 bis 2018. Der senkrechte Strich bei Jahr 2009 markiert den Zeitpunkt, an dem die UN-Behindertenrechtskonvention in Deutschland in Kraft trat. Die Förderquote gibt den Anteil der Schüler:innen mit sonderpädagogischem Förderbedarf an allen schulpflichtigen jungen Menschen wieder (unabhängig vom Förderort) und ist die Summe aus Inklusions- und Exklusionsquote. Die Exklusionsquote (oder Förderschulquote) gibt den Anteil der Kinder und Jugendlichen an allen schulpflichtigen Kindern wieder, die an der Förderschule lernen. Die Inklusionsquote (oder Integrationsquote) gibt den Anteil der Schüler:innen mit sonderpädagogischem Förderbedarf an allen schulpflichtigen jungen Menschen wieder, die im Gemeinsamen Unterricht an einer allgemeinen Schule lernen. Die Zahlen zur Berechnung der Integrationsquote werden erst seit dem Jahr 1999 systematisch in der KMK erfasst.

Die Daten zeigen, dass in Deutschland der Anteil der förderbedürftigen Kinder und Jugendlichen seit 1999 kontinuierlich anwächst. Zwar steigt insbesondere seit 2009 der Anteil der Schüler:innen mit sonderpädagogischem Förderbedarf, die in einer allgemeinen Schule lernen, stark an, gleichzeitig verbleibt die Exklusionsquote aber auf einem recht stabilen Niveau. Im Jahr 1999 wurde bei insgesamt 469.162 Schüler:innen ein sonderpädagogischer Förderbedarf diagnostiziert. Dies entsprach einer Förderquote von 5,2 %. Davon besuchten 4,6 % eine Förderschule und nur 0,6 % wurden integrativ im regulären Schulsystem unterrichtet.

Abbildung 1 Sonderpädagogische Förderung in Deutschland 1999-2018



Quelle: KMK 2020, eigene Berechnungen.

Im Jahr 2009, als die UN-Behindertenrechtskonvention in Deutschland in Kraft trat, wurde bei 472.743 Kindern und Jugendlichen ein sonderpädagogischer Förderbedarf festgestellt, was einer Förderquote von 6,0% entsprach. Von diesen Kindern lernten 95.181 im Gemeinsamen Unterricht, die Inklusionsquote lag somit bei 1,2%. Die deutliche Mehrheit der Kinder mit einem festgestellten Förderbedarf lernten damals in der Sonder- oder Förderschule: Insgesamt wurden 377.562 Schüler:innen mit sonderpädagogischem Förderbedarf in der Förderschule beschult. Die Exklusionsquote lag damit bei 4,8%. Im Jahr 2018 ist die Inklusionsquote auf 3,2% angestiegen und hat sich somit um +2 Prozentpunkte erhöht. Mittlerweile lernen 234.796 Schüler:innen mit sonderpädagogischem Förderbedarf in der allgemeinen Schule. Die Erhöhung der Inklusionsquote ging allerdings nicht mit einer entsprechenden Absenkung der Exklusionsquote einher. Im gleichen Zeitraum lernten immer noch 309.844 Menschen mit sonderpädagogischem Förderbedarf in einer Sonder- oder

Förderschule, was einer Exklusionsquote von 4,2 % entspricht (-0.6 Prozentpunkte). Infolgedessen hat sich in Deutschland der Anteil der Kinder und Jugendlichen mit festgestelltem sonderpädagogischem Förderbedarf massiv erhöht. Die Förderquote liegt im Jahr 2018 bei 7,4 % (544.640), was einer Zunahme von 1,4 Prozentpunkten entspricht (KMK 2020). In der ersten Umsetzungsdekade ist es Deutschland, wenn alle Bundesländer gemeinsam betrachtet werden, demnach nicht gelungen, die schulische Inklusion durch einen Abbau der Sonderbeschulung voranzutreiben (DIMR 2019, S. 32).

Dabei ist zu beachten: Die Umsetzung in den einzelnen Bundesländern unterscheidet sich z.T. extrem. In dem föderalen Bildungssystem Deutschlands obliegt die Umsetzung schulpolitischer Maßnahmen den Ländern. Jenseits der Zahlen auf nationaler Ebene lässt sich deshalb festhalten, dass sich die Bundesländer mehr als zehn Jahre nach Verabschiedung der UN-Behindertenrechtskonvention durch den Bundestag auf sehr unterschiedlichen Entwicklungspfaden befinden um ein inklusives Schulsystem zu etablieren. Von tiefgreifenden Reformen kann derzeit nur in einzelnen Ländern die Rede sein.

Zudem ist die Gruppe der Kinder und Jugendlichen mit sonderpädagogischem Förderbedarf sehr heterogen und in verschiedene Förderschwerpunkte differenziert, deren Entwicklung bezüglich des Beschulungsortes sich stark unterscheidet. Je nach Bundesland gibt es bis zu 10 verschiedene Förderschwerpunkte und entsprechende Förderschulen.

Im Jahr 2018 sind mit 34,6 % die weitaus meisten Schüler:innen mit einem festgestellten Förderbedarf dem Förderschwerpunkt „Lernen“ zugeordnet. Die restlichen Schüler:innen verteilen sich mit geringeren Anteilen auf die Förderschwerpunkte „emotionale-soziale Entwicklung“ (17,2 %), „Geistige Entwicklung“ (16,9 %), „Sprache“ (10,1 %), „körperlich-motorische Entwicklung“ (6,8 %), „Hören“ (3,9 %), „Kranke“ (2,1 %) und „Sehen“ (1,7 %). Seit 2017/18 wird zudem der Förderschwerpunkt „Lernen, Sprache und emotionale-soziale Entwicklung (LSE)“ ausgewiesen, der allerdings ausschließlich in Bayern als eigenständiger Förderschwerpunkt amtlich erfasst wird (3,6 %). Ein gewisser Anteil fällt zudem in die Kategorie „noch keinem Förderschwerpunkt zugeordnet“ sowie „Förderschwerpunkt übergreifend“ (3 %) (KMK 2020, S. XV).

Die Beschulung an separaten Förderschulen hat seit 2009 nur in den Förderschwerpunkten „Lernen“ und „Sprache“ abgenommen: Die Anzahl der Kinder und Jugendlichen mit Förderschwerpunkt „Lernen“, die an einer Förderschule unterrichtet werden, hat sich bundesweit um ca. 48 %

verringert. Für den Förderschwerpunkt „Sprache“ kann eine Reduktion um ca. 11 % festgestellt werden.

In den restlichen Förderschwerpunkten gibt es hingegen kaum Veränderungen, teilweise hat die Sonderbeschulung sogar zugenommen. So ist die Anzahl der Kinder mit Förderschwerpunkt „emotionale-soziale Entwicklung“ an Förderschulen um ca. 13 % gestiegen und mit Förderschwerpunkt „geistige Entwicklung“ um ca. 8 % (KMK 2020, S. 6, eigene Berechnungen). Einige Autor:innen (z.B. Speck 2012) konstatieren für den Bereich „Geistige Entwicklung“ eine Umetikettierung von vormalig als lernbehindert eingestuften Kindern und Jugendlichen, die darüber hinaus Verhaltensauffälligkeiten aufweisen. Vielleicht zeigt sich an dieser Stelle auch eine Reaktion auf die steigende Inklusion. Besonders bei Kindern mit Förderschwerpunkt „Lernen“ ist es zunehmend schwer zu argumentieren, warum diese nicht im regulären Schulsystem unterrichtet werden sollen. Mit einer Umetikettierung in andere Förderschwerpunkte, deren Integration schwerer erscheint, sinkt der Legitimationszwang der Sonderbeschulung. In den Sinnesschädigungen oder für den Förderschwerpunkt „körperlich-motorische Entwicklung“ kann fast keine prozentuale Veränderung beobachtet werden.

2.2.3. Fortbestand der Sonderbeschulung: Begründungsmuster auf dem Prüfstand

Neben der historischen Entwicklung scheint es, dass die Unantastbarkeit separater Bildungseinrichtungen in besonderem Maße für Sonder- bzw. Förderschulen gilt. Wie Hänsel herausarbeitet, wird die Sonder- bzw. Förderschule traditionell durch drei zentrale Annahmen legitimiert (Hänsel 2003, S. 593):

- (1.) Im Schulsystem gibt es Kinder, denen die Regelschule nicht gerecht werden kann.
- (2.) Zur Förderung bedürfen diese Kinder einer besonderen Lernumwelt in Hilfs- und Sonderschulen.
- (3.) Der Erfolg dieser speziellen Förderung kann nur in eigenständigen Hilfs- und Sonderschulen gewährleistet werden.

Die einzige der Annahmen, über die tatsächlich Aussagen gemacht werden können, ist die letzte: der Erfolg der speziellen Förderung kann nur in eigenständigen Hilfs- und Sonderschulen gewährleistet werden. Wäre diese Annahme richtig, dann müsste sich zeigen, dass ein Großteil der Förderschüler:innen in den Förderschulen gute Leistungen oder Fortschritte

zeigt; im Gemeinsamen Unterricht aber die Ergebnisse schlechter sind. Ebenso müssten die Schüler:innen die Förderschulen mit anschlussfähigen Abschlüssen verlassen und dann einen Platz in der Gesellschaft und Arbeitswelt finden. Wenn optimale Förderung gewährleistet wäre, wäre außerdem zu vermuten, dass der Besuch dieser Schulform entsprechend gesellschaftlich anerkannt wäre.

Keine dieser Annahmen zur Legitimation des Förderschulsystems lässt sich (bisher) empirisch bestätigen.

- Bislang fehlen Studien, die eine wirksame „Förderung“ der Förderschule belegen (Weishaupt 2017). Die wenigen vorliegenden Studien sehen teilweise deutliche Nachteile für Schüler:innen mit sonderpädagogischem Förderbedarf, die getrennt von den sonstigen Schülerinnen und Schülern unterrichtet werden (Wocken 2007; Wocken und Grohlich 2009; Übersicht über relevante Studien zum Thema Werning 2014, S. 610 f.).
- Die meisten Schüler:innen verlassen die Sonder- und Förderschule ohne einen qualifizierten Schulabschluss, mit weitreichenden Folgen für die weitere Bildungs- und Berufsbiographie und erheblichen Folgekosten für die Gesellschaft (Powell und Pfahl 2012); das betrifft gegenwärtig über 70 % aller Förderschüler:innen (KMK 2020, S. XXIII). Sie bilden damit den harten Kern der Gruppe von Schulabgängern, die auf dem regulären Arbeitsmarkt keine Chance haben und teilweise ihr Leben lang in Sondersystemen wie Werkstätten für behinderte Menschen verortet werden bzw. auf staatliche Unterstützungsleistungen angewiesen bleiben (vgl. zu den sog. „Bildungsarmen“ Allmendinger und Leibfried 2003; Solga 2017). Dieser statistische Befund spricht nicht für die Förderqualität der segregierten Förderschulen. Ein überproportionaler Anteil der Förderschüler:innen stammt zudem aus armen und bildungsfernen Bevölkerungsgruppen, deren sozialer Status durch den Besuch der Förderschule perpetuiert wird (vgl. Kottmann 2006; Kölm et al. 2017).
- Bezogen auf die Leistungsentwicklung quantifizieren mittlerweile erste vergleichende Studien die Überlegenheit des Gemeinsamen Unterrichts gegenüber der Förderschule. Kocaj et al. (2014) untersuchten für den Primarbereich, ob sich die Kompetenzen von Schüler:innen mit sonderpädagogischem Förderbedarf an allgemeinen Schulen und Förderschulen unterscheiden. Dabei erzielten Kinder mit Förderbedarf an einer Grundschule signifikant höhere Kompetenzwerte im Lesen, Zuhören und in Mathematik als vergleichbare Schüler:innen an einer Förderschule. Diese Effekte waren besonders ausgeprägt für Schüler:in-

nen mit dem Förderschwerpunkt „Lernen“. Die Ergebnisse stimmen mit der Mehrzahl der internationalen Untersuchungen zum Einfluss der Art der Beschulung auf Schulleistungen von Kindern mit sonderpädagogischem Förderbedarf überein, die neutrale bis leicht positive Effekte des Gemeinsamen Unterrichts gegenüber getrennten Lernorten finden (Baker et al. 1995; Ruijs und Peetsma 2009; Markussen 2004; Myklebust 2006). In einer Studie von Kemper und Goldan (2018) wird der Schulerfolg, gemessen an formal erreichten Schulabschlüssen, zwischen Kindern und Jugendlichen mit sonderpädagogischem Förderbedarf an der allgemeinen Schule und in der Förderschule untersucht. Die Analyse in sechs Bundesländern zeigt, dass Kinder und Jugendliche im inklusiven Setting deutlich häufiger einen Hauptschulabschluss oder Mittleren Schulabschluss erreichen als diejenigen in der Förderschule.²⁰

- Weiter ist, statt verankerter gesellschaftlicher Anerkennung für den Besuch von Förderschulen, im Gegenteil ihr Stigmatisierungseffekt belegt, und zwar selbst dann, wenn Schüler:innen dort einen berufsqualifizierenden Abschluss erwerben. So zeigen neue Studien, dass die Ausbildungs- und Arbeitsmarktchancen von Förderschüler:innen im Vergleich zu Hauptschüler:innen signifikant schlechter sind, selbst wenn die verglichenen Gruppen in Bezug auf die familiären Ressourcen, kognitiven Grundfertigkeiten und sozialstrukturellen Merkmale vergleichbar sind (vgl. Blanck 2020). Schüler:innen von Förderschulen kämpfen oft jahrelang mit dem Stigma der Anomalität (Pfahl 2011). Erziehungsberechtigte und Kinder „schämen“ sich für den Besuch der Förderschule (Schumann 2007). Die Stigmatisierungswirkung insbesondere der Förderschulen für Lernbehinderte ist vielfach wissenschaftlich nachgewiesen (vgl. Schumann 2007; Pfahl und Powell 2016, S. 58 ff.; Essen 2013; Holaschke 2015).

20 Bei der Interpretation der Befunde ist allerdings zu beachten, dass eine Kontrolle der Unterschiede entlang leistungsrelevanter Merkmale und Hintergrundinformationen der beiden Gruppen anhand der Daten nicht möglich ist. Wie die Autor:innen selbst anmerken, bleibt empirisch offen, inwiefern der höhere Schulerfolg der Kinder und Jugendlichen in der allgemeinen Schule durch sozioökonomische Faktoren beeinflusst ist (Kemper und Goldan 2018, S. 369). Es ist jedenfalls anzunehmen, dass der Zugang zur allgemeinen Schule sozial selektiv verläuft und insbesondere Schüler:innen mit geringem sonderpädagogischem Förderbedarf und hohem sozioökonomischen Hintergrund „integriert“ werden, während Schüler:innen mit hohem Förderbedarf tendenziell weiterhin in der Förderschule verbleiben.

Diese Befunde werden auch durch unsere Auswertung der Mikrozensusdaten bekräftigt.²¹ Der Mikrozensus ist eine jährlich stattfindende Haushaltsbefragung, in welcher 1 % der deutschen Bevölkerung befragt wird. Es wird bei dieser Befragung auch die besuchte Schulform abgefragt, weshalb sich der Datensatz anbietet, die soziale Zusammensetzung der Förderschulen im Zeitverlauf zu untersuchen. Der Mikrozensus, der unseres Wissens im Kontext der Förderschule bisher nicht wissenschaftlich genutzt wurde, bietet mit einer sehr großen und repräsentativen Datenbasis wertvolle Einsichten zu Schüler:innen, die Förderschulen besuchen.

Allerdings zeigt die Analyse der Daten (2008-2016), dass die Förderschulquoten im Mikrozensus weitaus geringer sind als die Quoten der amtlichen Schulstatistik. Insgesamt sind die Förderschulquoten, die sich aus dem Mikrozensus ergeben, rund 2,24 Prozentpunkte niedriger bzw. nur rund halb so hoch wie in der amtlichen Statistik. Diese Abweichungen können als Hinweis darauf gesehen werden, dass Erziehungsberechtigte die Beschulung ihres Kindes an einer Sonder- bzw. Förderschule verschweigen, da ein solcher Besuch gesellschaftlich stigmatisiert ist. Ungeachtet der methodischen Schwierigkeiten, die sich aus einer solchen Verzerrung ergeben, deuten die Daten darauf hin, dass der Besuch einer Förderschule in Deutschland hochgradig sozial selektiv ist. Kinder, deren Eltern einen Hauptschulabschluss haben, finden sich 6,6-mal so häufig auf einer Förderschule wie Kinder, deren Eltern einen Hochschulabschluss haben. Neben dem Einfluss der Bildung der Eltern zeigt sich beim Förderschulbesuch das im Vergleich zu anderen Bildungs-Outcomes seltene Ergebnis, dass auch das Haushalteinkommen einen vergleichbar hohen Einfluss auf den Förderschulbesuch hat wie der Bildungsstand der Eltern. Gerade Kinder in armen Haushalten tragen mithin ein stark erhöhtes Risiko, eine Förderschule zu besuchen. Beide Effekte sind dabei in den ostdeutschen Ländern besonders stark ausgeprägt.

Damit zeigt sich, dass auch heute noch die meisten Kinder und Jugendlichen mit sonderpädagogischer Förderung eher aus sozial benachteiligten Familien stammen. Es wirkt ganz offenbar bis heute nach, dass Sonderschulen vor über 100 Jahren als „Armenschulen“ gegründet wurden (vgl. Hänsel 2003). Sie beherbergen auch heute noch – unter der Bezeichnung „Förderschulen“ – überproportional viele Kinder aus finanziell benachteiligten Haushalten. Schulische Inklusion ist daher nicht nur eine Frage der

21 Die detaillierte Analyse der Mikrozensusdaten ist im Anhang (Kapitel 9.1) dargestellt.

Rechte von Menschen mit Behinderung, sondern berührt auch zentrale Fragen der sozialen Ungleichheit.

2.3. Das deutsche Förderschulwesen im internationalen Vergleich

Internationale Vergleiche und Länderberichte haben eine hohe Bedeutung, um den Stand der inklusiven Schule, aber auch individuelle Verwirklichungschancen und gesellschaftliche Teilhabe von Menschen mit Behinderungen weltweit zu messen (vgl. Powell 2017). Die *European Agency for Special Needs and Inclusive Education* (EASIE) sammelt und veröffentlicht regelmäßig Daten zur sonderpädagogischen Förderung in europäischen Ländern. Bei den Zahlen ist allerdings zu beachten, dass die Erhebung nicht auf einheitlichen Regeln und Verfahren beruht. Der Statistik der EASIE liegt eine Operationalisierung von *Special Educational Needs* (SEN) zugrunde, die mit einem sonderpädagogischen Feststellungsverfahren und Gutachten vergleichbar ist. Als förderbedürftig gelten Kinder und Jugendliche, die im Anschluss an eine Diagnostik (*Assessment*), eine offizielle Klassifizierung auf Grundlage eines Gutachtens erhalten (EASIE 2020, S. 11). Nicht erhoben und statistisch erfasst werden daher Kinder und Jugendliche, die sonderpädagogische Förderung ohne offizielle Klassifizierung erhalten. Dies führt in einigen Ländern zu Verzerrungen, die bei der Interpretation der Zahlen zu beachten sind. Eine Reihe von europäischen Ländern verzichtet mittlerweile auf eine offizielle Diagnose und fördert Kinder mit Lern- und Entwicklungsschwierigkeiten niederschwellig, d.h. ohne förmliches sonderpädagogisches Feststellungsverfahren, in der allgemeinen Schule. Beispielsweise verfolgt Schweden einen „Antiklassifizierungsansatz“ und verzichtet nahezu vollständig auf eine rechtliche Definition von *Special Educational Needs*. Kinder und Jugendliche mit Lernschwierigkeiten, Beeinträchtigung oder Behinderung erhalten flexible Unterstützung in der allgemeinen Schule. Dementsprechend ist die offizielle Förderquote niedrig und nahezu deckungsgleich mit dem geringen Anteil der schwedischen Sonderschüler:innen. In der Realität besuchen die meisten Kinder- und Jugendlichen mit Behinderungen das reguläre Schulsystem und werden dort gefördert (vgl. Biermann und Powell 2014). Vergleichbares gilt für die Niederlande, weshalb der Blick auf die Zahlen der EASIE irreführend ist, wenn sie für Schweden und die Niederlande einen Exklusionsanteil der Förderschüler:innen von 90 bis 100 Prozent ausweisen (vgl. Tabelle 2).

2. Deutschland und die UN-Behindertenrechtskonvention

In europäischen Vergleichen zeigen sowohl die Förderquoten als auch die Förderorte (integrative/inklusive Settings im regulären Schulsystem, Sonderklassen oder Sonderschulen) eine ausgeprägte Varianz. Dies verweist auf stark kontrastierende Bildungssysteme und unterschiedliche Organisationsformen der sonderpädagogischen Förderung (Powell 2017). Die unterschiedlichen Fördermodelle schlagen sich auch in länderspezifischen Definitionen nieder, wer als förderbedürftig gilt und statistisch erfasst wird. Die Vergleichbarkeit nationaler Fördersysteme ist daher eingeschränkt (vgl. Brüggemann und Tegge 2016). Die Zahlen können nur als grober Anhaltspunkt dafür dienen, wie sehr die europäischen Länder auf Exklusion oder Inklusion ausgerichtet sind.

Tabelle 2 Sonderpädagogische Förderung im internationalen Vergleich (Schuljahr 2016/17)

Land	Förderquote (%)	Exklusionsquote (%)	Exklusionsanteil (%)
Österreich	3,3	1,0	31,3
Belgien	7,5	6,1	80,9
Bulgarien	3,0	0,5	17,8
Zypern	8,1	-	-
Tschechien	10,2	2,6	25,6
Estland	7,4	2,6	35,7
Finnland	7,5	0,7	9,8
Frankreich	3,4	0,6	17,2
Deutschland	5,5	3,1	56,6
Griechenland	6,3	1,0	15,3
Ungarn	7,5	-	-
Island	15,3	0,4	2,4
Irland	6,9	0,8	11,0
Italien	3,6	0,0	0,9
Lettland	6,7	3,3	48,4
Litauen	13,5	1,1	8,2
Luxemburg	1,5	0,4	23,6
Malta	9,9	0,5	5,4
Niederlande	3,2	3,2	100
Norwegen	7,8	0,2	2,8
Polen	3,8	1,5	40,4
Portugal	7,2	0,1	1,5
Slowakei	15,1	3,7	24,2
Slowenien	7,8	1,8	22,6

2.3. Das deutsche Förderschulwesen im internationalen Vergleich

Land	Förderquote (%)	Exklusionsquote (%)	Exklusionsanteil (%)
Spanien	3,7	0,6	15,4
Schweden	1,0	0,9	88,8
Schweiz	3,9	1,7	50,8
England	2,8	1,3	44,6
Nordirland	5,4	1,5	27,8
Schottland	25,1	0,9	3,4
Wales	2,9	0,9	30,4
Insgesamt	4,8	1,5	30,2

Quelle: EASIE 2020, S. 61, 77 und 98, eigene Berechnung.

Über alle 31 Länder kann eine Förderquote von 4,8 % beobachtet werden. Aufgrund länderspezifischer Vorgaben und unterschiedlicher Standards variieren die Förderquoten stark. So haben in Schottland mehr als 25 % der Kinder und Jugendlichen im schulpflichtigen Alter einen sonderpädagogischen Förderbedarf, während es in Luxemburg (1,5 %) und Schweden (1 %) weitaus geringere Anteile sind. Deutschland befindet sich mit einer Förderquote von 5,5 % im oberen Mittelfeld der Skala; mittlerweile ist dieser Anteil stark angewachsen und liegt im Jahr 2018 bei 7,4 % (KMK 2020).

Die für Deutschland veröffentlichten Daten der EASIE stimmen allerdings nicht mit den offiziellen Statistiken zur sonderpädagogischen Förderung durch die KMK bzw. durch das Statistische Bundesamt überein. Die Diskrepanz kommt zustande, weil Kinder und Jugendliche mit einem sonderpädagogischen Förderbedarf „Geistige Entwicklung“ in der deutschen Bildungsstatistik der ISCED-Stufe 999 zugerechnet werden und damit nicht in die Berechnung der EASIE einfließen. Bei der Interpretation der Daten muss daher beachtet werden, dass in Deutschland ca. 1,2 % der Schulkinder den Förderschwerpunkt „Geistige Entwicklung“ haben und die Förderquote bzw. Exklusionsquote dementsprechend höher ausfällt (KMK 2020, A1.1.3). Inwiefern eine solche Praxis auch für andere Länder gilt, muss an dieser Stelle offenbleiben.

Die *European Agency* spricht von Segregation (Exklusion), wenn Schüler:innen mit *Special Educational Needs* in getrennten Gebäuden unterrichtet werden oder mehr als 80 % der Unterrichtszeit in Sonderklassen verbringen. Die Daten der Tabelle zur Exklusionsquote beziehen sich ausschließlich auf den Anteil der Kinder und Jugendlichen in Sonderschulen (EASIE 2020, S. 77). Im europäischen Durchschnitt werden im Jahr 2016 ca. 1,5 % der Schüler:innen mit sonderpädagogischer Förderung in einer Sonderschule unterrichtet. Die überwiegende Mehrheit der Kinder mit

sonderpädagogischem Förderbedarf besucht daher im europäischen Maßstab eine reguläre Schule und keine Förder- bzw. Sonderschule. Deutlich erhöhte Exklusionsquoten (> 3 %) sind in Belgien, Deutschland, Lettland, den Niederlanden und der Slowakei zu beobachten. Gemessen an der Exklusionsquote als Maß für die Verwirklichung eines inklusiven Schulsystems gehört Deutschland insgesamt im europäischen Ländervergleich zu den Schlusslichtern.

Viele Länder in Europa unterrichten die Kinder überwiegend inklusiv und beschulen nur geringe Anteile in segregierten Einrichtungen. Mehr als die Hälfte der europäischen Länder beschult nur 1 % (oder weniger) ihrer schulpflichtigen Kinder und Jugendlichen in einer Sonderschule. Mit Blick auf die Daten ist die Beschulung von Schüler:innen mit sonderpädagogischem Förderbedarf in Italien besonders niedrig. Italien hat bereits in den 1970er Jahren seine Sonderschulen systematisch geschlossen und das Bildungssystem auf Integration umgestellt, weshalb es im internationalen Vergleich als Referenz für ein inklusives Schulsystem herangezogen wird (Ferri 2019).

Trotz der genannten Beschränkungen der Daten zeigt die Statistik, dass eine Beschulung von Kindern und Jugendlichen mit sonderpädagogischem Förderbedarf im regulären Schulsystem bereits in vielen europäischen Ländern selbstverständlich und die Beschulung in Sondereinrichtungen keineswegs der Normalfall ist.

In der Summe können die westlichen Länder entlang eines Kontinuums von Segregation (Trennung zwischen Schulen/Gebäuden), über Separation (Trennung innerhalb des Gebäudes) und Integration (teilweise gemeinsamer Unterricht) hin zu vollständiger Inklusion (Gemeinsamer Unterricht) geordnet werden (Powell und Pfahl 2012, S. 723). Daraus lassen sich drei grundlegende Modelle sonderpädagogischer Fördersysteme ableiten, die sich hinsichtlich des Ausmaßes unterscheiden, wie viele Kinder und Jugendliche mit besonderem Förderbedarf aus dem Regelschulsystem ausgeschlossen werden:

- (1.) Das binäre Modell, für das eine strikte Trennung zwischen allgemeinen Schulen und Sonderschulen charakteristisch ist. Hier werden Kinder und Jugendliche mit sonderpädagogischem Förderbedarf nahezu ausschließlich räumlich getrennt in Sondereinrichtungen unterrichtet. Die Länder Deutschland und Belgien waren bzw. sind prototypische Beispiele für dieses Modell.
- (2.) Das Kontinuum-Modell, welches durch eine Vielzahl an Organisationsformen gekennzeichnet und typisch z.B. für das amerikanische Förderwesen ist. Schüler:innen mit sonderpädagogischem Förderbedarf

werden größtenteils in der Regelschule integriert, jedoch nicht ganztäglich in die Regelklasse inkludiert.

- (3.) Das Inklusions-Modell, in dem alle Kinder den Schulalltag im gemeinsamen Unterricht verbringen. Ein solches Modell lässt sich beispielsweise in den Ländern Norwegen, Island und Italien verorten (Powell und Pfahl 2012, S. 726 f.).

Mit seiner hohen Exklusionsquote stellt Deutschland gemeinsam mit wenigen anderen Staaten im europäischen Vergleich einen Sonderfall dar, dessen historische Entstehung wir im Abschnitt 2.1. beschrieben haben.

3. Indikatorenbildung und Datenerhebung aus der Behindertenrechtskonvention (Methoden und Operationalisierung)

Wir haben in Kapitel 2 gesehen, dass die Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention in Deutschland vor sehr spezifischen Herausforderungen steht. Inwieweit also erfüllt Deutschland bzw. die deutschen Bundesländer die oben genannten Einzelgewährleistungen der UN-Behindertenrechtskonvention?

Die Datenlage in Bezug auf die Implementation von Art. 24 UN-BRK muss als unzureichend bewertet werden; wir gehen darauf im Ergebnisteil vertiefend ein. Die unzureichende Datenlage stellt nicht nur ein Hindernis für die Politik dar, die erforderlichen Maßnahmen zur Umsetzung der menschenrechtlichen Verpflichtungen zu treffen. Sie steht auch zu den ausdrücklichen Verpflichtungen aus der UN-Behindertenrechtskonvention selbst im Widerspruch: denn es ist eigentlich eine verpflichtende Aufgabe der Bundesländer und der KMK, für eine ausreichende Datensammlung und -analyse mit Bezug auf die Umsetzung von inklusiver Schulbildung in den Ländern zu sorgen (vgl. UN CRPD Committee 2016, para. 75). Aber auch der Bund könnte sich an der Schaffung einer ausreichenden Datenbasis nach Art. 31 UN-BRK beteiligen. Da sich die Umsetzung des Art. 24 UN-BRK auf die „Leistungsfähigkeit“ des deutschen „Bildungswesens im internationalen Vergleich“ bezieht, können Bund und Länder hier – in Ausnahme zum sogenannten „Kooperationsverbot“ – bei gemeinsamen Feststellungen und der Berichterstattung einschließlich Veröffentlichungen und Empfehlungen nach Art. 91b Abs. 2 GG zusammenwirken. Sie müssten dafür entsprechende Verwaltungsvereinbarungen treffen. Ein solches gemeinsames Vorgehen würde sich empfehlen, um die Lücke in der bestehenden Datenlage möglichst bald zu schließen und aufeinander abgestimmte Empfehlungen für ganz Deutschland im Bereich der inklusiven Bildung zu entwickeln.

Um vor dem Hintergrund der unzureichenden Datenlage dennoch eine Beurteilung vornehmen zu können und damit ggf. die Grundlage für ein auch von anderen Ländern einzusetzendes Instrument zu legen, haben wir uns deshalb entschieden, eine menschenrechtlich basierte Indikatorenbildung vorzunehmen.

3.1. Menschenrechtliche Indikatorenbildung

Die im Sinne des Art. 31 UN-BRK zu sammelnden Daten sollen eine Bewertung der Umsetzung der BRK-Verpflichtungen ermöglichen und geeignete Wege zur effektiven Implementierung der Konventionsrechte aufzeigen. Damit knüpft die UN-Behindertenrechtskonvention explizit an eine Entwicklung an, die sich in den vergangenen Jahrzehnten im Bereich des Menschenrechts-Monitoring auf Ebene der Vereinten Nationen vollzogen hat (vgl. bereits Green 2001). So wurden auf Empfehlung des UN-Hochkommissars für Menschenrechte Kriterien und Standards für die Bildung menschenrechtlicher Indikatoren entwickelt (vgl. Peters 2007, S. 98; United Nations 2008; United Nations 2006). Das spezifische Kennzeichen einer solchen Datenerhebung ist es, dass die Indikatoren in Bezug auf die Vorgaben der menschenrechtlichen Verpflichtungen der Staaten gebildet werden. Das hat zur Konsequenz, dass die gesammelten Daten später wichtige Informationen über den Stand der (Nicht-)Umsetzung der betroffenen Konventionsrechte geben können (vgl. Hirschberg 2012, S. 11; Green 2001, S. 1065; United Nations 2006, para. 7), was vor allem für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Menschenrechte bedeutsam ist, die – wie das Recht auf inklusive Beschulung – dem Gebot der „progressiven Realisierung“ unterfallen (vgl. UN CRPD Committee 2016, S. 75; ESCR 2011, para. 8).

Entsprechend den Standards der empirischen Sozialforschung, ermöglicht die Datenerhebung eine empirisch fundierte und damit evidenzbasierte Bewertung der tatsächlichen Umsetzung menschenrechtlicher Standards in dem jeweiligen Vertragsstaat. Dies stellt einen bedeutsamen Schritt zu einem besseren Monitoring der Implementation menschenrechtlicher Normen dar (UN OHCHR 2012, S. 103; Riedel 2010). In seinem Bericht an den Wirtschafts- und Sozialausschuss der Vereinten Nationen im Jahr 2011 stellte der UN-Hochkommissar für Menschenrechte fest:

“Systematic use of human rights indicators brings greater objectivity and transparency in human rights assessment and makes human rights monitoring more evidence-based. It makes the implementation of human rights more accessible to policymakers and improves effectiveness of the public policies necessary for the realization of human rights. [...] The use of indicators is required by a number of international human rights instruments. International human rights monitoring mechanisms are consistently highlighting the need for State parties to adopt indicators and benchmarks in their reporting and their national strategies and policies necessary for the implementation of human rights [...].” (UN CESCR 2011, para. 53)

3.2. Methodische Grundanforderungen an menschenrechtliche Indikatoren

Natürlich kann sich das Problem stellen, dass die Staaten, die für die Datenerhebung verantwortlich sind, de facto kein wirkliches Interesse daran haben, empirische „Belege“ für eine defizitäre Erfüllung ihrer menschenrechtlichen Verpflichtungen vorzulegen (vgl. Riedel et al. 2010, 5 f.).

Umso wichtiger ist, dass zur Erfüllung des Art. 31 BRK umgehend Maßnahmen zur Datenerhebung getroffen werden, die eine möglichst genaue und objektive Einschätzung sowie Bewertung der Implementation der Konventionsrechte ermöglichen (UN CRPD Committee 2016, paras. 68, 75; UN CRPD Committee 2018, para. 85 (g); DIMR 2013, S. 20). Infolgedessen sind für die Bildung der für die Implementation von Art. 24 BRK relevanten Indikatoren die von den Vereinten Nationen entwickelten Standards zu beachten. Diese sollen im Folgenden dargestellt werden.

3.2. Methodische Grundanforderungen an menschenrechtliche Indikatoren

Menschenrechtliche Indikatoren werden von den Vereinten Nationen definiert als „*specific information on the state of an object, event, activity or an outcome that can be related to human rights norms and standards [...] and that can be used to assess and monitor the promotion and implementation of human rights*“ (United Nations 2006, para. 7). Diese Bedingung erfüllen Indikatoren, wenn sie auf der Grundlage von oder im Hinblick auf Tatbestandsmerkmale von Menschenrechtsnormen gebildet werden. Das setzt eine genaue Analyse des Normtextes in Bezug auf die sich hieraus ergebenden Verpflichtungen voraus, die ein Vertragsstaat zu erfüllen hat (vgl. United Nations 2006, para. 14). Nur so ist es auch möglich, die Fortschritte zu messen, die ein Staat in Bezug auf die Implementation eines menschenrechtlichen Standards gemacht hat (vgl. UN Committee 2016, para. 75; United Nations 2008, para. 5).

Für die zentralen normativen Gewährleistungen des Menschenrechts, die in Kapitel 1.4. herausgearbeitet wurden, lassen sich einzelne Indikatoren bestimmen, die als beobachtbare (manifeste) Variablen für empirische Datenerhebungen operationalisiert werden können. Die Indikatoren können quantitativer oder qualitativer Natur sein. Quantitative Indikatoren sind solche, die durch standardisierte Erhebungsmethoden gewonnen werden und sich in Zahlenwerten, Prozentanteilen oder Indexziffern ausdrücken lassen (UN CESCR 2011, para. 3), wie etwa der Anteil von Kindern mit sonderpädagogischem Förderbedarf, die segregiert an speziellen Förderschulen oder an Regelschulen unterrichtet werden. Qualitative Indikatoren umfassen Informationen, die vor allem in beschreibender

3. Indikatorenbildung und Datenerhebung aus der Behindertenrechtskonvention

oder kategorisierender Weise erhoben werden (UN CESCR 2011, para. 3). Als Beispiele werden von den Vereinten Nationen die Analyse von Gesetzgebungsmaßnahmen sowie rechtlichen und politischen Rahmenbedingungen, die Befragung von Expert:innen und/oder Stakeholdern und auch Fallstudien (*case studies*) genannt (UN OHCHR 2011, 15 ff.). Es wird auch betont, dass qualitative Studien vor allem eine wichtige Hilfe sein können, um die Ergebnisse quantitativer Erhebungen richtig zu interpretieren (oder diese vorzubereiten) (United Nations 2006, para. 8; vgl. auch Li und Earnest 2015).

Um eine zutreffende Bewertung der Implementation von Menschenrechten zu ermöglichen, müssen die Indikatoren möglichst eindeutig und präzise definiert sein (United Nations 2006, para. 23; United Nations 2008, para. 12). Insbesondere sollen Indikatoren für quantitative Erhebungen „relevant, valide und verlässlich“ sein und auf „objektiven“ Informationen und Erhebungsmethoden (*data-generating mechanisms*) beruhen (United Nations 2006, para. 23; United Nations 2008, para. 12). So haben etwa Riedel et al. in ihrem von der Bundesregierung geförderten IBSA-Projekt zunächst 37 Indikatoren identifiziert, um damit die Realisierung des Rechts auf Nahrung in verschiedenen Ländern zu messen (vgl. Riedel et al. 2010). Entscheidende Bedeutung kommt der angemessenen Kontextualisierung bei der Bildung menschenrechtlicher Indikatoren zu: Diese können und müssen je nach soziokulturellem Kontext unterschiedlich sein und auf die jeweiligen Gegebenheiten in den Vertragsstaaten zugeschnitten werden (vgl. United Nations 2006, para. 28). Riedel et al. haben daher ihre auf der Grundlage des Art. 11 UN-Sozialpaktes entwickelte Indikatorenliste jeweils mit Expert:innen aus den untersuchten Ländern diskutiert, getestet und angepasst (vgl. Riedel et al. 2010).

3.3. Indikatorenbildung anhand des Struktur-Prozess-Outcome-Modells

Zentral ist nach der von den Vereinten Nationen eingesetzten Methodik bei der Bildung von menschenrechtlichen Indikatoren das Struktur-Prozess-Outcome-Modell, das auch im Rahmen des Monitorings von Art. 24 UN-BRK zugrunde zu legen ist (UN CRPD Committee 2016, S. 75). Hintergrund ist ein Drei-Schritt-Modell bei der Implementierung von Menschenrechten, das allerdings sehr stark von einem klassischen top-down-Ansatz geprägt ist. Danach bedarf es zunächst der Verpflichtung (*Commitment*) eines Vertragsstaates, ein bestimmtes Menschenrecht umzusetzen. Dieses kommt nach Auffassung der Vereinten Nationen in der Ratifizie-

zung der entsprechenden Menschenrechtsübereinkommen, einer damit übereinstimmenden nationalen Gesetzgebung und entsprechenden Politikzielen sowie institutionellen Vorkehrungen zum Ausdruck (UN CESCR 2011, S. 34 f.). Der zweite Schritt sind konkrete Anstrengungen (*Efforts*) im Sinne von Interventionen und Umsetzungsmaßnahmen (UN OHCHR 2011, S. 36 f.), wie z.B. einzelne Programme, Initiativen oder politische Entscheidungen, etwa der Umwandlung von Förderschulen in ambulant tätige Kompetenzzentren. Aus den *Commitments* und *Efforts* resultieren bestimmte Ergebnisse der Implementation (*Outcomes*), die gemessen werden können (UN CESCR 2011, S. 37 f.). Entsprechend diesem Dreischritt unterscheidet die Methodologie der Vereinten Nationen zwischen sogenannten Struktur-, Prozess- und Outcome-Indikatoren:

„Structural indicators reflect the ratification/adoption of legal instruments and existence of basic institutional mechanisms deemed necessary for facilitating realization of the human right concerned. They capture the intent or acceptance of human rights standards by the State in undertaking measures for the realization of the human right concerned. Structural indicators have to focus foremost on the nature of domestic law as relevant to the concerned right - whether it incorporates the international standards - and the institutional mechanisms that promote and protect the standards. Structural indicators also need to look at the policy framework and indicated strategies of the State as relevant to the right. [...]

Process indicators relate State policy instruments to milestones that become outcome indicators, which in turn can be more directly related to the realization of human rights. State policy instruments refer to all such measures including public programmes and specific interventions that a State is willing to take in order to give effect to its intent/acceptance of human rights standards to attain outcomes identified with the realization of a given human right. By defining the process indicators in terms of a concrete cause-and-effect relationship, the accountability of the State to its obligations can be better assessed. At the same time, these indicators help in directly monitoring the progressive fulfilment of the right or the process of protecting the right, as the case may be for the realization of the right concerned. [...]

Outcome indicators capture attainments, individual and collective, that reflect the status of realization of human rights in a given context. It is not only a more direct measure of the realization of a human right but it also reflects the importance of the indicator in assessing the enjoyment of the right.” (United Nations 2006, paras. 16-19)

Wie der UN-Fachausschuss hervorhebt, sollten Strukturindikatoren auch Barrieren für inklusive Bildung messen. Prozessindikatoren, wie z.B. solche zu Veränderungen bei der Zugänglichkeit von Schulgebäuden, Lehrplananpassungen oder Veränderungen der Lehrkräfteausbildung, sollen die Überwachung des Fortschritts der Transformation ermöglichen. Auch Outcome-Indikatoren – wie der Prozentsatz der Schüler:innen mit Behinderungen in inklusiven Lernumgebungen, die ein offizielles Abschlusszeugnis oder ein Diplom erhalten, oder der Prozentsatz der Schüler:innen mit Behinderungen, die zur weiterführenden Schule zugelassen werden – müssen festgelegt werden (UN CRPD Committee 2016, para. 75).

3.4. Anforderungen an die Bildung von Indikatoren: Disaggregation, Vergleichbarkeit und Partizipation

Im Rahmen der von den Vereinten Nationen aufgestellten Anforderungen an die Bildung von menschenrechtlichen Indikatoren wird die disaggregierte Erhebung und Darstellbarkeit von Daten als essentiell angesehen (vgl. UN CRPD Committee 2016, para. 68). Art. 31 Abs. 2 BRK schreibt ausdrücklich vor, dass gesammelte Daten, „soweit angebracht“, „disaggregiert“ werden sollen (*shall be disaggregated, as appropriate*). Auch hier ist die amtliche deutsche Übersetzung, die von „aufgeschlüsselt“ spricht, alles andere als präzise. Schließlich verweist die Konvention damit auf bestimmte Grundsätze der Disaggregation, die von den Vereinten Nationen bereits in mehreren Stellungnahmen aufgestellt und anerkannt worden sind (vgl. United Nations 2006, para. 22; United Nations 2008, para. 7; UN CESCR 2011, para. 13; UN OHCHR 2012, 68 ff.; UN CRPD Committee). Disaggregation bedeutet hier, dass die Daten so entsprechend bestimmter vulnerabler Personengruppen erhoben und aufgeschlüsselt werden sollen, dass sie unterschiedliche Wirkungen und Betroffenheiten solcher Gruppen aufzeigen (können) mit dem Ziel, Ungleichheiten und (faktische) Diskriminierungen abzubilden (United Nations 2006, para. 21; United Nations 2008, para. 10). Entsprechend sind daher die Indikatoren festzulegen. So heißt es im Bericht des Hochkommissars für Menschenrechte von 2011:

„It is essential to disaggregate indicators in order to capture existing or potential patterns of discrimination in the enjoyment of rights concerned“.
(UN CESCR 2011, para. 13).

Solche disaggregierten Daten sind nicht nur für das Menschenrechts-Monitoring von großer Bedeutung. Ihre Verwendung kann auch in Rechts-

verfahren entscheidend sein. So hat der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte in seiner grundlegenden Entscheidung *D.H. und andere vs. Tschechische Republik* im Jahr 2007 festgestellt, dass die überproportional hohe Zuweisung von Roma-Kindern an Sonderschulen in Tschechien die Vermutung einer (faktischen) Diskriminierung im Sinne des Art. 14 EMRK begründete, was schließlich zur Feststellung einer Konventionsverletzung durch den Konventionsstaat führte (EGMR, Große Kammer, Urteil vom 13. November 2007 - 57325/00, juris). Ohne entsprechende, nach der ethnischen Zugehörigkeit der Schulkinder aufgeschlüsselte Daten wäre diese Feststellung nicht möglich gewesen.

Welches die relevanten Merkmale sind, nach denen Indikatoren mit Blick auf besonders betroffene Personengruppen aufgeschlüsselt werden sollen, ist mit Rücksicht auf die in den Menschenrechtskonventionen verankerten Diskriminierungsverbote sowie den jeweiligen nationalen Kontext zu bestimmen (vgl. United Nations 2006, para. 21; United Nations 2008, para. 10). Im Rahmen der empirischen Bildungsforschung haben sich insbesondere die Merkmale der sozialen und ethnischen Herkunft und des Geschlechts als bedeutsam erwiesen (vgl. Solga und Dombrowski 2009). Im Zusammenhang mit dem Merkmal der „Behinderung“ rücken hier insbesondere intersektionale Betroffenheiten und Diskriminierungen in den Fokus.

Das Erfordernis der Vergleichbarkeit (*comparability*) fordert, Daten so zu erheben, dass sie – insbesondere mit Blick auf die progressive Verwirklichung von wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechten – mit der Entwicklung in anderen Regionen und Ländern verglichen werden können. Gerade hinsichtlich der Zuständigkeit der Bundesländer im Bereich der Schulpolitik ist der Vergleich zwischen den Bundesländern bei der Verwirklichung des Rechts auf inklusive Beschulung aus Art. 24 UN-BRK zentral, wie wir ihn in der vorliegenden Studie verfolgen.

Großen Wert legen die UN-Standards auf ein partizipatives Vorgehen bei der Entwicklung der relevanten Indikatoren. Nicht nur Expert:innen aus der Wissenschaft, Politik und Verwaltungspraxis sind zu konsultieren. Vielmehr müssen die betroffenen und besonders vulnerablen Gruppen ausreichend angehört und in den (Forschungs-)Prozess effektiv einbezogen werden, vgl. auch Art. 4 Abs. 3 und Art. 33 Abs. 3 UN-BRK. Neben relevanten Menschenrechtsorganisationen und NGOs sind dies in Deutschland vor allem die Verbände, die Menschen mit Behinderungen und ihre spezifischen Anliegen vertreten (vgl. UN CRPD Committee 2016, para. 75). Diese Anforderung konnte von uns in der Studie leider nur unzureichend umgesetzt werden, da sich ein umfassender Partizipations-

prozess in den verschiedenen Stadien der Datensichtung und -analyse für uns als Forschergruppe als zu aufwendig erwies. Allerdings haben wir den Vorgaben insoweit Rechnung getragen, dass wir bei der Auslegung der maßgeblichen Normen der UN-Behindertenrechtskonvention die Entscheidungspraxis und Kommentare des zuständigen UN-Ausschusses für die Rechte von Menschen mit Behinderungen und die Stellungnahmen der nationalen Monitoring-Stelle des Deutschen Instituts für Menschenrechte zugrunde gelegt haben. Die Studie ist somit auch als Eröffnung einer weitergehenden Diskussion über die Umsetzung des Art. 24 UN-BRK zu verstehen, in deren Rahmen maßgeblich auch die NGOs und Vertretungen von Menschen mit Behinderungen in Deutschland einzubeziehen sind.

3.5. Anwendbarkeit und Umsetzung einer Indikatorik für Deutschland

Für ein umfassendes Instrumentarium wäre es notwendig, auf die genannte Weise allgemeine und übertragbare Indikatoren zu entwickeln, die in allen Ländern gleichermaßen Anwendung finden würden. Das kann die vorliegende Studie nicht leisten. Vielmehr macht sie einen ersten wesentlichen Schritt in diese Richtung, bei dem sie sich zunächst größtenteils auf die Makroebene des Bildungssystems konzentriert. Im Anschluss an die Perspektive der *Educational Governance Forschung* können im deutschen Bildungssystem drei unterschiedliche Ebenen identifiziert werden, die bei der Umsetzung schulischer Inklusion relevant sind:

- „a) die politisch-administrative Makroebene allgemeiner Regelsetzung und Ressourcenzuweisungen,
- b) die organisationale Mesoebene der Einzelschule mit ihren situativ angepassten Konkretisierungen, Differenzierungen und Ergänzungen dieser Vorgaben und
- c) die interaktionell-persönliche Mikroebene des Unterrichts bzw. der einzelnen Lehrkräfte, in der die bestehenden Vorgaben wiederum eine situative Konkretisierung erfahren [...]“ (Rürup 2011).

Die von uns verwendeten Indikatoren basieren maßgeblich auf der Analyse von Schulgesetzen, Rechts- und Verwaltungsvorschriften. Hierbei ist zu beachten, dass die allgemeinen rechtlichen Regelungen der politisch-administrativen Makroebene erst auf der Mikroebene der einzelnen Schule bzw. in der Interaktion zwischen Lehrpersonal und Schüler:innen Anwendung finden. Die Trennung von „Regelungs- und Anwendungssituation“ eröffnet Interpretationsspielräume, die von Akteuren in der Praxis

unterschiedlich genutzt werden (Rürup 2011). So kann beispielsweise das Schulrecht ausdrücklich vorsehen, dass Kinder und Jugendliche mit sonderpädagogischer Förderung in „Integrationsklassen“ mit Schüler:innen ohne Förderbedarf unterrichtet werden. Die schulische Realität könnte jedoch bedeuten, dass die Kinder mit Förderbedarf die meiste Zeit in separaten Kleingruppen verbringen und nur wenig am allgemeinen Klassengeschehen und dem Regelunterricht partizipieren. Eine Entkopplung von allgemeiner Regelsetzung und schulischer Realität ist vor allem dann zu erwarten, wenn die Akzeptanz der Vorgaben bei Akteuren der Praxis gering ist oder die Ressourcen zur Umsetzung der Regelungen als zu gering wahrgenommen werden. Ein umfassendes Monitoring der UN-Behindertenrechtskonvention würde daher erfordern, die Ebene der Einzelschule und insbesondere auch die Mikroebene des Klassengeschehens zu beleuchten. Instruktive Vorschläge, wie die rechtlichen Vorgaben des Art. 24 UN-BRK auch abseits der Makroebene in empirischen Studien untersucht werden können, wurden durch Piezunka et al. (2018) erarbeitet. Für das vorliegende Vorhaben haben wir eine Analyse auf der Einzelschulebene jedoch ausgeschlossen, da es uns im Rahmen des Projektes nicht möglich war, eine ausreichend große Stichprobe von (inklusive arbeitenden) Schulen zu ziehen, die einen Vergleich der 16 Bundesländer ermöglicht hätte (vgl. Gresch und Piezunka 2015)²². Bei den nachfolgenden Indikatoren und Analysen ist daher zu bedenken, dass die untersuchte Regelsetzung der Länder nicht unbedingt mit der schulischen Praxis konform ist.

Bei der Bildung der Indikatoren stand im Vordergrund, dass mit den in Deutschland verfügbaren Daten eine sinnhafte Messung und/oder Beurteilung auch tatsächlich möglich war.

22 Für die Einzelschulebene könnte die INSIDE-Studie (INKlusion in der Sekundarstufe I in Deutschland - <https://www.inside-studie.de/>) wichtige Erkenntnisse liefern. Zwar kann die Studie keine Aussagen zu Unterschieden zwischen den Bundesländern treffen, da eine solche Analyse ausgeschlossen wurde, jedoch kann in Teilen der Grad der Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention auf Einzelschulebene untersucht werden. Ursprünglich wurden über 1.000 Schulleiter für INSIDE befragt um die Umsetzung von Inklusion an ihren Schulen zu erfassen. INSIDE lässt dabei sogar ein fortlaufendes Monitoring zu, da die Untersuchung im Längsschnitt angelegt ist. Die INSIDE-Studie ermöglicht insbesondere Aussagen über die Gewährleistung „angemessener Vorkehrungen“ . Über die Weiterbildung und Qualifikation der Lehrkräfte soll in einem späteren Verlauf der Studie Informationen erhoben werden.

3. Indikatorenbildung und Datenerhebung aus der Behindertenrechtskonvention

Das traf auf vier der acht Gewährleistungen (vgl. Kapitel 1.4.) zu, nämlich:

- Verfügbarkeit inklusiver Bildung (*availability*)
- Diskriminierungsfreie Zugänglichkeit inklusiver Bildung (*accessibility*)
- (Sonder-)pädagogische Unterstützung im inklusiven Lernumfeld (*acceptability/adaptability*)
- Strukturelle Transformation des Bildungssystems hin zu Inklusion (*adaptability*)

Bei den übrigen vier Gewährleistungen hat sich eine Indikatorenbildung auf der Grundlage uns verfügbarer Daten als schwierig herausgestellt:

- Organisationsformen inklusiver Beschulung (*acceptability/adaptability*)
- Umsetzung inklusiver Bildungsziele (*acceptability/adaptability*)
- Gewährleistung angemessener Vorkehrungen und von Barrierefreiheit (*acceptability/adaptability*)
- Inklusionsbezogene Qualifizierung des pädagogischen Personals (*acceptability/adaptability*)

So gibt es beispielsweise keine öffentliche Statistik in den Ländern, wie viele Schulgebäude bereits barrierefrei sind. Der Mangel an Daten hätte gegenwärtig nur durch aufwendige und kostenintensive Eigenerhebungen behoben werden können, obwohl eigentlich die Bundesländer nach Art. 31 UN-BRK dafür Sorge tragen müssten, eine geeignete Datengrundlage für das Monitoring zu schaffen. In diesem *ersten Versuch* einer Indikatoren-systematik vor dem Hintergrund der UN-BRK haben wir uns daher auf diejenigen Indikatoren beschränkt, über die sinnvolle Datenquellen vorlagen. Neben dem Schulrecht haben wir auch weitere öffentlich zugängliche Dokumente (z.B. Aktionspläne, Handreichungen, Inklusionskonzepte) in unsere Untersuchung einbezogen. Seitens der KMK (2018) liegt der Fachöffentlichkeit auf Anfrage das Dokument „Inklusives Schulsystem – Entwicklungen in den Ländern“ vor. Die Übersicht sammelt zu relevanten Themenbereichen den Entwicklungsstand des inklusiven Schulsystems in den Bundesländern und wurde im vorliegenden Bericht ebenfalls als Datenquelle herangezogen. Zudem wurden schriftliche Anfragen an die oberen Schulbehörden der Bundesländer versandt und sieben leitfadengestützte Experteninterviews mit Referent:innen der inklusiven Bildung in den Bildungsministerien der Länder geführt²³. Die Anfragen dienten vor allem der Klärung der Rechtspraxis in den Bundesländern. Die Ergebnisse

23 Neben den sieben leitfadengestützten Interviews haben fünf Bundesländer schriftlich zu unseren Fragen Stellung genommen. Wir danken den Kultusministerien ausdrücklich für die Teilnahme und die Zusendung von Daten.

3.6. Umsetzungsstand der hier nicht indizierten Gewährleistungen

dieser Anfragen fließen ebenfalls in die Darstellung ein. Der Großteil der Analysen wurde zwischen den Jahren 2019-2020 angefertigt. Da die Umsetzung der schulischen Inklusion ein Reformprozess mit hoher Dynamik ist, sind die Ergebnisse als „Momentaufnahme“ zu verstehen. Das Monitoring der Umsetzung der UN-BRK sollte ein möglichst kontinuierlicher Prozess sein – in allen Ländern, wobei für Deutschland entscheidend ist, dass der Prozess in den einzelnen Bundesländern überprüft wird, die sich z.T. erheblich unterscheiden.

3.6. Umsetzungsstand der hier nicht indizierten Gewährleistungen

Bevor wir im Detail die von uns gewählten Indikatoren und deren Operationalisierung für die empirische Untersuchung beschreiben, möchten wir zumindest kurz auf die vier Gewährleistungen eingehen, die wir nicht im Rahmen der vorliegenden Studie untersucht haben und eine Einschätzung des Umsetzungsstandes sowie der Problematiken geben:

3.6.1. Organisationsformen inklusiver Beschulung i.S.v. Art. 24 UN-BRK (acceptability/adaptability)

Die UN-Behindertenrechtskonvention sieht vor, dass die Beschulung von Kindern mit Behinderung an den Regelschulen am Leitziel der „möglichst vollständigen Inklusion“ ausgerichtet ist. Die Bundesländer müssen daher Vorkehrungen treffen, dass eine pädagogisch nicht notwendige Separation vermieden wird. Sonder-, Förder- oder Kooperationsklassen entsprechen daher nicht der Forderung aus Art. 24 UN-BRK, da sie aus Sicht der Behindertenrechtskonvention eine unzulässige Separation darstellen und nicht am Ziel der „möglichst vollständigen Inklusion“ ausgerichtet sind (ausf. 1.4.3.). Der Gemeinsame Unterricht kann beispielsweise durch die Einrichtung von Integrationsklassen oder der Einzelintegration gewährleistet werden. Bisher gibt es nur wenig systematisches Wissen darüber, wie der inklusive Unterricht in den Regelschulen organisiert ist. Für die 16 deutschen Bundesländer hat Blanck (2015) im Rahmen des Schulrechts untersucht, welche Organisationsformen in den Bundesländern vorhanden sind. Bezieht man die Ergebnisse der Studie auf die rechtlichen Anforderungen des Art. 24 UN-BRK, so wird deutlich, dass in der Mehrheit der Bundesländer weiterhin Organisationsformen existieren, die als Separation in der Regelschule zu klassifizieren sind (Blanck 2015, S. 5). Bislang gibt

es allerdings in den Bundesländern keine offizielle Statistik, die erfasst, in welchen Organisationsmodellen die Kinder mit sonderpädagogischem Förderbedarf lernen. Eine Analyse kann daher gegenwärtig nur auf Ebene des Schulrechts erfolgen. Im Anhang ist dargestellt, welche Organisationsmodelle die Bundesländer (rechtlich) ermöglichen. Auf eine umfassende Analyse haben wir jedoch verzichtet, da wir der Auffassung sind, dass sich die Organisationsmodelle am besten auf Ebene der Einzelschule erheben lassen.

3.6.2. Umsetzung inklusiver Bildungsziele (acceptability/adaptability)

Art 24. Abs. 1 UN-BRK verlangt die Implementierung bestimmter Bildungsziele, die im Rahmen der Unterrichts- und Schulorganisation sowie der Ausgestaltung des Lernumfelds insgesamt zu beachten sind (ausf. 1.4.4.). Konkret bedeutet dies, dass die Gesetzgebung sowie Schulaufsicht pädagogische Vorgaben für eine inklusive Schulentwicklung treffen. Inwiefern diese Bildungsziele in der Schulpraxis berücksichtigt werden, lässt sich am besten auf Ebene der Einzelschule untersuchen (vgl. Piezunka et al. 2018). Ein möglicher empirischer Zugang könnten die Berichte der Schulinspektion in den Ländern sein. Allerdings zeigt eine Studie von Piezunka (2020), dass Inklusion zwar in den meisten Bundesländern durch die Schulinspektionen thematisiert und untersucht wird, allerdings arbeiten die Ländern mit unterschiedlichen Definitionen von Inklusion, was die Vergleichbarkeit der Befunde erschwert. Zudem werden die Inspektionsberichte nur in drei Bundesländern für jede Schule (teil)veröffentlicht. Ein umfassendes Monitoring der Bildungsziele auf Ebene der Einzelschule ist daher gegenwärtig nur durch aufwendige Eigenerhebungen möglich. Untersucht werden könnte jedoch die rechtliche Implementierung solcher Vorgaben im Schulgesetz. Dies geschah beispielsweise in der Studie von Mißling und Ückert (2014) im Auftrag des Deutschen Instituts für Menschenrechte. Nach Analyse der Schulgesetze folgern die Autoren, dass

„bei der rechtlichen Implementierung der durch das Recht auf inklusive Bildung vorgegebenen Bildungsziele insgesamt ein erhebliches Defizit und ein Bedürfnis an gesetzgeberischem Handeln im Sinne der völkerrechtlichen Vorgaben [besteht]. Dies ist umso dringlicher, weil den Bildungszielen eine erhebliche Leit- und Prägefunktion für das gesamte Bildungs- und Schulsystem zukommt.“ (Mißling und Ückert 2014, S. 52).

3.6.3. Angemessene Vorkehrungen und Barrierefreiheit (acceptability/adaptability)

Die Bereitstellung „angemessener Vorkehrungen“ gehört zu den Kernaspekten der UN-BRK (ausf. 1.4.6.). Bisher ist ein Individualanspruch auf angemessene Vorkehrungen, wie er für den Bildungsbereich in Art. 24 Abs. 2 lit. c UN-BRK gefordert wird, in keiner Landesgesetzgebung durchgängig vorhanden (Mißling und Ückert 2014, S. 30). Zwar gibt es für einzelne Aspekte der angemessenen Vorkehrungen bereits rechtliche Regelungen in den Ländern (z.B. Nachteilsausgleich), umfassende rechtliche Ansätze liegen allerdings nicht vor. Erschwert wird die Steuerung zudem durch die unterschiedlichen Kosten- und Leistungsträger, die für die Bereitstellung angemessener Vorkehrungen verantwortlich sind. Die notwendigen Schritte zur Erfüllung angemessener Vorkehrungen obliegen daher oft dem Engagement der Erziehungsberechtigten, die sich in der Konsequenz der gesetzlichen Leerstelle selbst mit den unterschiedlichen Kosten- und Leistungsträgern auseinandersetzen müssen. Ein solches Vorgehen läuft immer in Gefahr, soziale Selektionsprozesse im Bildungsbereich zu verstärken. Erziehungsberechtigte, die nicht über das notwendige juristische bzw. verwaltungstechnische Wissen verfügen oder entsprechende finanzielle Kapazitäten zur Klage aufbringen können, haben daher unter Umständen zwar für ihr Kind ein Recht auf Zugang zur allgemeinen Schule, aber keinen Anspruch auf angemessene Vorkehrungen, die zur Einlösung dieses Zugangsrechts eine notwendige Voraussetzung wären.

Besondere Komplexität im deutschen Kontext entsteht dadurch, dass die Bereitstellung entsprechender Assistenzen, Schulbegleitungen und Hilfsmittel in der Regel nicht ausreichend systemisch im Schulsystem verankert ist, wie es Art. 24 Abs. 2 UN-BRK eigentlich fordert (vgl. UN Committee 2018, paras. 51 ff.; vgl. Bertelsmann-Stiftung 2019; Deutscher Verein 2016), sondern über Individualansprüche im Rahmen der sozialrechtlich geregelten Eingliederungshilfe erfolgt. Die jeweiligen Ansprüche müssen in der Regel von den Eltern geltend gemacht und durchgesetzt werden (zum bürokratischen Prozess siehe Lübeck 2020, S. 9 ff.). Zudem sind die Zuständigkeiten zwischen dem Recht der Eingliederungshilfe nach §§ 90 ff. SGB IX für junge Menschen mit körperlicher und geistiger Beeinträchtigung und dem Recht der Jugendhilfe nach § 35a SGB VIII aufgespalten. Diese Aufspaltung führt in der Praxis nicht selten zu einem „Verschiebebahnhof“ zwischen den Ämtern, dem die Eltern der Kinder teilweise

hilflos ausgesetzt sind,²⁴ und wird in Fachkreisen seit Jahren als wesentliche Barriere für die Inklusion von Kindern und Jugendlichen kritisiert (vgl. Cappelmann 2017, S. 17 ff.; Schönecker 2017, S. 470 ff.; Schönecker und Meysen 2017, S. 173 ff.; Schönecker und Smessaert 2018, S. 319 f.). Es gibt gute Gründe, die „Wegverweisung“ der Zuständigkeit für Kinder mit körperlichen und geistigen Behinderungen aus dem SGB VIII als eine faktische Diskriminierung i.S.d. Art. 5 UN-BRK und somit als Verstoß gegen die völkerrechtlichen Verpflichtungen der Bundesrepublik anzusehen (vgl. Schönecker 2021). Die Bundesregierung strebt gegenwärtig an, mit der anstehenden Novellierung des SGB VIII im Rahmen eines Kinder- und Jugendstärkungsgesetzes (KJSG) eine Gesamtzuständigkeit der Jugendhilfe für die Eingliederungshilfe für junge Menschen zu schaffen, allerdings erst mit Wirkung zum 1. Januar 2028 und unter der Bedingung, dass vorher ein konkretisierendes Leistungsgesetz verabschiedet wird (vgl. BMFSFJ 2020, Ziff. 11).

In aller Regel erfolgt die Gewährung aber nicht durch den Schulträger selbst, sondern rehabilitationsrechtlich als Eingliederungshilfe über die Jugend- bzw. Sozialämter nach § 35a ff. SGB VIII bzw. §§ 90 ff. SGB IX. Hier sind verschiedene Aspekte von Bedeutung wie – je nach erforderlicher Unterstützungstätigkeit – die ausreichende Qualifikation, die personale Kontinuität und Verlässlichkeit sowie die angemessene Abstimmung mit dem schulischen und privaten Umfeld des Kindes (vgl. Arndt et al. 2017, S. 226 ff.).

Zwar sieht § 112 Abs. 4 SGB IX seit 1. Januar 2020 vor, dass die in der Schule erbrachte „erforderliche Anleitung und Begleitung“ (nicht also z.B. heilpädagogische und therapeutische Maßnahmen nach § 112 Abs. 1 Satz 3 SGB IX) auch an „mehrere Leistungsberechtigte gemeinsam erbracht werden [kann], soweit dies nach § 104 für die Leistungsberechtigten zumutbar ist und mit den Leistungserbringern entsprechende Vereinbarungen bestehen“. D.h. die Sozial- bzw. Jugendämter können gemeinsam mit den Schulen ein sogenanntes „Pooling“ vorsehen und damit zumindest die Integrationshilfe bzw. Assistenzangebote an den Schulen verankern. Dies setzt allerdings voraus, dass die jeweiligen Träger der Eingliederungshilfe mit den Schulen und Leistungserbringern (i.d.R. freie Träger der

24 Siehe zur insoweit vergleichbaren Situation in Spanien UN CPRD Committee 2018, para. 66: *„Parents who decide to fight for a pupil with disabilities to gain access to inclusive education quickly become highly stressed, exhausted and even desperate. Although they receive support from other parents (through support groups), organizations and specialized networks, such support is limited and inadequate.“*

Jugendhilfe) entsprechende Vereinbarungen treffen, was bislang nur in einzelnen Schulen bzw. Regionen passiert (vgl. Lübeck 2020, S. 23 f.; Deutscher Verein 2016, S. 8 f.). Die geforderte systemische Bereitstellung von effektiven Assistenz- und Unterstützungsmaßnahmen an den Regelschulen ist damit nicht gewährleistet (vgl. UN CRPD Committee 2018, paras. 51 ff.). In der Praxis bleibt es meist die Aufgabe der Eltern von Kindern mit Behinderungen, sich die notwendigen Schulbegleitungen und sonstigen Unterstützungsleistungen auf Antrag über entsprechende Verwaltungsverfahren beim Sozial- oder Jugendamt zu beschaffen und dann mit den Schulleitungen abzustimmen (vgl. Lübeck 2020, S. 9 ff.). Problematisch ist auch, dass die Schulbegleitung bzw. eine persönliche Assistenz für Angebote im offenen Ganztags nach § 112 Abs. 1 Satz 2 SGB IX nur unter eingeschränkten Voraussetzungen als Leistungen zur Teilhabe an Bildung gewährt werden (können)²⁵ (vgl. BSG, Urteil vom 06. Dezember 2018 - B 8 SO 7/17 R, juris Rn. 20). Dies steht im Widerspruch zu den klaren Aussagen des UN-Fachausschusses, wonach angemessene Vorkehrungen auch für extracurriculare Aktivitäten gewährt werden müssen; denn es liegt zweifellos eine Diskriminierung aufgrund von Behinderung vor, wenn die betroffenen Schüler:innen nicht an den extracurricularen (Ganztags-)Angeboten teilnehmen können, die den anderen Kindern offenstehen (vgl. UN CRPD Committee 2018, para. 58).

Nur in wenigen Bundesländern haben sich bisher rechtlich kodifizierte Koordinierungsverfahren etabliert, die unterschiedliche Kosten- und Leistungsträger zusammenbringen (z.B. Schleswig-Holstein § 5 Abs. 1-4 SoFVO oder Baden-Württemberg § 15 Abs. 4 SBA-VO). Ein Monitoring im Sinne der UN-Behindertenrechtskonvention müsste solche Koordinierungsverfahren detaillierter untersuchen und herausarbeiten, inwiefern die angemessenen Vorkehrungen effektiv für Kinder mit Behinderung bereitgestellt werden. Relevant in diesem Zusammenhang ist auch die Frage der Kostenübernahme (Konnextitätsfrage). Dieser Aspekt wurde teilweise heftig in den Ländern diskutiert. Mittlerweile haben die Länder Baden-Württemberg, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz die Konnextität anerkannt und unterstützen die Schulträger bei der Finan-

25 § 112 Abs. 1 Satz 2 SGB IX lautet: „Die Hilfen nach Satz 1 Nummer 1 schließen Leistungen zur Unterstützung schulischer Ganztagsangebote in der offenen Form ein, die im Einklang mit dem Bildungs- und Erziehungsauftrag der Schule stehen und unter deren Aufsicht und Verantwortung ausgeführt werden, an den stundenplanmäßigen Unterricht anknüpfen und in der Regel in den Räumlichkeiten der Schule oder in deren Umfeld durchgeführt werden.“

zierung notwendiger Maßnahmen, die sich aus der Implementierung eines inklusiven Schulsystems ergeben (vgl. Klemm 2021, S. 31). Allerdings wurden zumindest in NRW und Niedersachsen für die Verwendung der finanziellen Mittel keine Leitlinien oder Empfehlungen durch die Kultusministerien erarbeitet, wie z.B. Schulgebäude im Sinne der sonderpädagogischen Förderschwerpunkte inklusiv ausgebaut werden könnten (Auskunft Schulbehörde NRW, 2019; Landesrechnungshof Niedersachsen 2020, S. 150 ff.). Aufgrund der komplexen Sachlage haben wir auf eine systematische Analyse dieser Aspekte in der vorliegenden Untersuchung verzichtet.

3.6.4. Inklusionsbezogene Qualifizierung des pädagogischen Personals (acceptability/adaptability)

Die Qualifizierung des Lehrpersonals berührt die Ausbildung angehender Lehrkräfte im Rahmen des Studiums sowie die Fortbildung und Weiterqualifikation des bereits im Schuldienst tätigen Personals (ausf. 1.4.7.). In Anbetracht der Herausforderung, die durch die Umstellung eines selektiven auf ein inklusives Schulsystem entstehen, kommt der Aus- und Weiterbildung der Lehrkräfte eine wichtige Rolle zu. Das Übersichtspaper „Inklusives Schulsystem – Entwicklungen in den Ländern“ (KMK 2018) könnte eine Ausgangsbasis für die Schaffung einer vergleichbaren Datenbasis sein. Im Rahmen des Papiers protokollieren die Länder u.a. auch die Anstrengung hinsichtlich der Aus- und Weiterbildung von Lehrkräften. Aufschlussreich könnten ebenfalls Befragungen von Lehrkräften sein. An dieser Stelle sei auf den IQB-Ländervergleich (Stanat et al. 2017) verwiesen, der das pädagogische Personal an Grundschulen hinsichtlich des Fortbildungsbedarfs im Bereich inklusiver Bildung befragte: Insgesamt zeigte sich in den Bundesländern bei 73 % aller Grundschullehrkräfte, die ein Kind mit sonderpädagogischem Förderbedarf in der Schule unterrichteten, ein hoher oder sehr hoher Fortbildungsbedarf. Bei den Lehrkräften ohne ein Kind mit sonderpädagogischem Förderbedarf berichten sogar knapp 80 % aller Lehrkräfte dringlichen Fortbildungsbedarf. Die Befunde verweisen auf eine bisher mangelhafte Fort- und Ausbildungspraxis der Länder.

3.6.5. Fazit

Schon diese eher kursorischen Betrachtungen zeigen, dass eine Weiterentwicklung des Instrumentariums ein wesentliches Forschungsdesiderat ist. Im Rahmen der vorliegenden Studie mit ihrem gesetzten zeitlichen und personellen Rahmen beschränken wir uns aber auf die vier genannten Indikatoren, die wir im Folgenden genauer betrachten.

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?

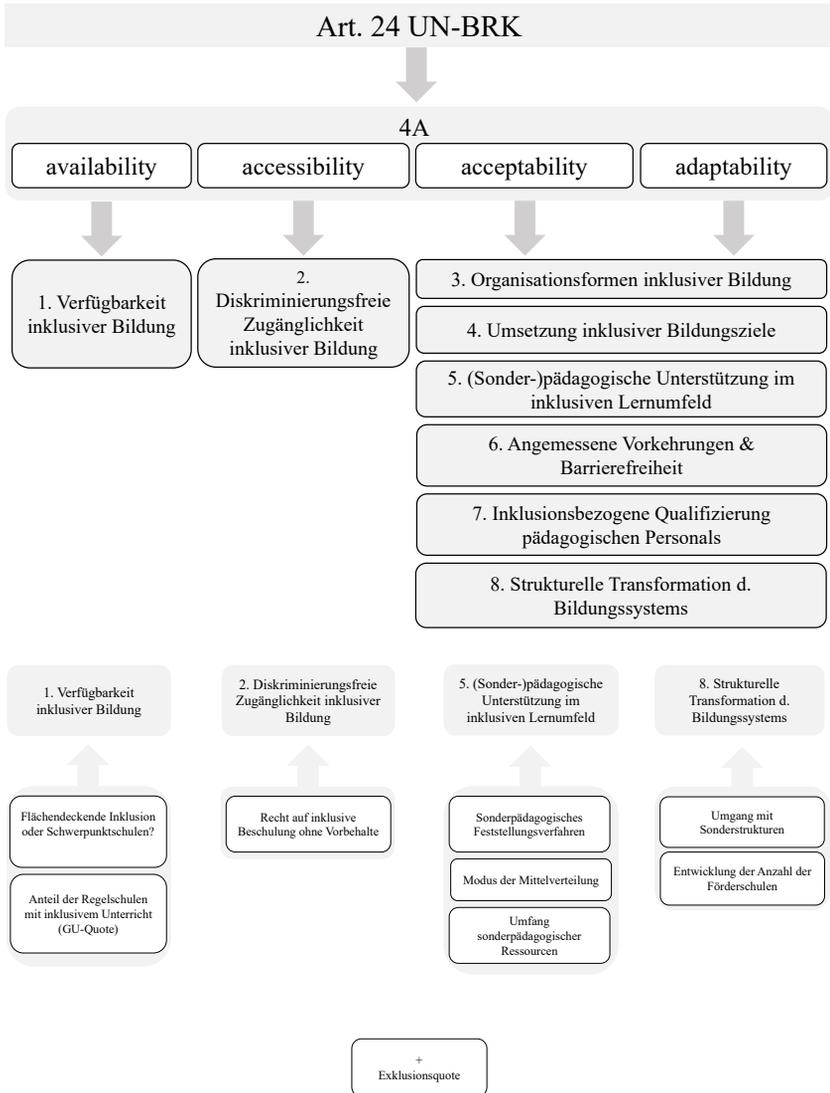
Durch eine solche Gegenüberstellung können Faktoren identifiziert werden, die sich in positiver oder negativer Weise auf die Verwirklichung der UN-Behindertenrechtskonvention auswirken könnten und damit als Handlungsimpulse für weitere Entwicklung dienen.

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



5. Die Umsetzung von Art. 24 UN-BRK in den deutschen Bundesländern – Analysen und Ergebnisse entlang der Struktur- und Prozessindikatoren

Im föderalistisch ausgerichteten Bildungssystem Deutschlands obliegt die Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention den Ministerien der Länder. Um ein realistisches Bild zu bekommen, muss die Analyse der Indikatoren deshalb auf der Ebene der Bundesländer stattfinden, die sich zum Teil ganz erheblich in ihrer Entwicklung unterscheiden. In der Zusammenfassung in Kapitel 6 wird zudem zu beachten sein, welche Auswirkung die unterschiedliche Entwicklung in den beiden deutschen Staaten auch heute noch hat.

5.1. *Verfügbarkeit inklusiver Bildung*

Die UN-Behindertenrechtskonvention sieht vor, Menschen mit Behinderung „möglichst wohnortnah“ im allgemeinen Schulsystem zu beschulen. Die derzeitige Debatte ist von der Frage geprägt, ob sich tendenziell alle allgemeinen Schulen dem Thema Inklusion öffnen und Schüler:innen mit sonderpädagogischem Förderbedarf unterrichten sollten, oder ob nur einige wenige Standorte mit spezieller personeller, räumlicher und sächlicher Ausstattung diese Aufgabe übernehmen. Letzteres Konzept wird unter dem Begriff der Schwerpunktschule diskutiert (vgl. Weishaupt 2016, S. 34). Mit dem Sammelindikator „Verfügbarkeit inklusiver Bildung“ (vgl. 4.1.1.) möchten wir zeigen, in wie weit die deutschen Bundesländer eine „flächendeckende Inklusion“ rechtlich verankert haben (Strukturindikator) und praktisch umsetzen (Prozessindikator: GU-Quote) oder in wie weit die Umsetzung der schulischen Inklusion auf ausgewählte Standorte beschränkt bleibt und damit ein Parallelsystem für Menschen mit Behinderung im Regelschulsystem vorgehalten wird (siehe Kapitel 1.4.1.).

5. Die Umsetzung von Art. 24 UN-BRK in den deutschen Bundesländern

5.1.1. Rechtliche Verankerung der Verfügbarkeit inklusiver Bildung (Strukturindikator)

Die Analyse der Schulgesetze zeigt (Quellennachweis im Anhang), dass die Bundesländer auf recht unterschiedliche Konzepte setzen:

Tabelle 3 Verfügbarkeit inklusiver Bildung

	Flächendeckende Inklusion	Schwerpunkt- bzw. Profilschulen
BW	(X)	–
BY	X	X
BE	X	X
BB	X	X
HB	X	–
HH	X	X
HE	(X)	–
MV	X	X
NI	X	X
NW	X	X
RP	–	X
SL	X	–
SN	X	–
ST	X	X
SH	X	–
TH	X	–

Legende:

Flächendeckende Inklusion: X = grundsätzlich stehen alle Schulen Kindern mit Förderbedarf offen; (X) = zwar ist Inklusion Aufgabe aller Schulen, gewisse Förderschwerpunkte/Unterrichtsformen finden jedoch nur an bestimmten Standorten statt; – = nicht vorgesehen

Schwerpunkt- bzw. Profilschulen: X = Schwerpunkt- oder Profilschulen sind vorgesehen; – = es sind keine Schwerpunkt- oder Profilschulen vorgesehen

Quellen: Schulgesetze, Verordnungen und Durchführungsvorschriften in den Ländern sowie KMK 2018.

Auf Grundlage der Analyse der Schulgesetze, Verordnungen und Durchführungsvorschriften der Länder können vier Gruppen identifiziert werden:

- (1.) Einerseits Bundesländer, die eine „flächendeckende Inklusion“ rechtlich verankert haben und keine Schwerpunkt- oder Profilschulen einrichten. Dies trifft auf die Länder **Bremen, Saarland, Sachsen, Schles-**

- wig-Holstein** und **Thüringen** zu. In diesen Ländern ist vorgesehen, dass sich (tendenziell) alle Schulen dem Thema Inklusion öffnen und Kinder und Jugendliche mit Förderbedarf unterrichten.
- (2.) Die Länder **Baden-Württemberg** und **Hessen** weichen hiervon ab, da unter gewissen Bedingungen eine Konzentration von Kindern mit sonderpädagogischem Förderbedarf an bestimmten Standorten stattfindet, jedoch grundsätzlich eine „flächendeckende Inklusion“ angestrebt wird.
 - (3.) Daneben gibt es eine Reihe von Ländern, die zwar prinzipiell alle Schulen an der Umsetzung der schulischen Inklusion beteiligen, jedoch zusätzlich Schwerpunkt- bzw. Profilschulen einrichten (**Bayern, Berlin, Brandenburg, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen** und **Sachsen-Anhalt**). Zwischen den Ländern bestehen allerdings große Unterschiede im Hinblick auf die jeweilige Ausgestaltung der Schwerpunkt- bzw. Profilschulen, die im nachfolgenden Text diskutiert werden.
 - (4.) **Rheinland-Pfalz** ist bisher das einzige deutsche Bundesland, welches die Umsetzung der schulischen Inklusion nahezu vollständig auf ein Netz an Schwerpunktschulen beschränkt.

5.1.1.1 Flächendeckende Inklusion (HB, SL, SN, SH, TH)

Die genannten Länder haben eine „flächendeckende Inklusion“ in ihren Schulgesetzen rechtlich verankert. Schwerpunkt- oder Profilschulen werden in diesen Ländern nicht eingerichtet. Das Schulrecht dieser Länder sieht vor, dass sich alle Schulen zu inklusiven Schulen entwickeln und somit (potentiell) als Förderort für Kinder mit sonderpädagogischem Förderbedarf bereitstehen. Exemplarisch heißt es beispielsweise im **bremischen** Schulgesetz:

„(4) Bremische Schulen haben den Auftrag, sich zu inklusiven Schulen zu entwickeln. [...]“ (§ 3 Abs. 4 BremSchulG).

Vergleichbare Regelungen finden sich in dem **Saarland** (§ 4 Abs. 1 SchoG), **Sachsen** (§ 1 Abs. 7 SächsSchulG), **Schleswig-Holstein** (§ 4 Abs. 13 SchulG) und in **Thüringen** (§ 2 Abs. 2 ThürSchulG).

5.1.1.2 Flächendeckende Inklusion mit Einschränkung (BW und HE)

Baden-Württemberg und **Hessen** sehen eine Bündelung sonderpädagogischer Förderung an bestimmten Standorten vor, ohne ein konkretes „Schwerpunkt- oder Profilschulkonzept“ in ihrem Schulrecht verankert zu haben. Im baden-württembergischen Schulgesetz heißt es zwar:

„(3) In den Schulen wird allen Schülern ein barrierefreier und gleichberechtigter Zugang zu Bildung und Erziehung ermöglicht. Schüler mit und ohne Behinderung werden gemeinsam erzogen und unterrichtet (inklusive Bildung).“ (§ 3 Abs. 3 SchulG)

Eingeschränkt wird dieses Angebot jedoch durch § 83 Abs. 3 SchulG BW. Diese Vorschrift sieht eine „gruppenbezogene Organisation“ der sonderpädagogischen Förderung bei zieldifferenter Unterrichtung vor, wobei auf gesetzlicher Ebene unklar bleibt, wie viele Kinder und Jugendliche als „Gruppe“ gelten. Nach Auskunft der Schulbehörde Baden-Württemberg (2019), wurde dies bewusst nicht definiert.

Die „gruppenbezogene Organisation“ der sonderpädagogischen Förderung sollte die wohnortnahe Beschulung für betroffene Kinder und Jugendliche einschränken, da die Einzelintegration zumindest für die Förderschwerpunkte „Lernen“ und „Geistige Entwicklung“ ausgeschlossen ist. Aufgrund der regional unterschiedlichen Prävalenz der Förderschwerpunkte könnten in **Baden-Württemberg** Regionen entstehen, in denen eine gruppenbezogene Organisation der Förderangebote schwer umsetzbar ist und nur durch lange Fahrtwege der Schüler:innen mit Förderbedarf realisiert werden kann. Die Schulbehörde Baden-Württemberg berichtet in diesem Zusammenhang von „gewissen Spannungsverhältnissen“ zwischen amtlicher Auswahl der Schulstandorte und dem Wunsch der Eltern auf eine möglichst wohnortnahe Beschulung ihres Kindes (Auskunft Schulbehörde Baden-Württemberg, 2019). In **Hessen** ist auf untergesetzlicher Ebene festgehalten, dass an regional ausgewählten Standorten inklusive Angebote für die einzelnen Förderschwerpunkte vorgehalten werden (§ 14 Abs. 2 VOSB). Im Rahmen „inkluisiver Schulbündnisse“ werden diese Prozesse zwischen den Schulen und Ämtern koordiniert (KMK 2018, S. 21). Genauer lässt sich hierzu jedoch nicht auf Grundlage der vorliegenden Informationen ableiten.

5.1.1.3 Kombination von Beteiligung aller Schulen und
Schwerpunktschulen (BY, BE, BB, HH, MV, NW, ST)

In diesen Bundesländern etabliert sich ein Modell, das sowohl auf die Beteiligung aller Schulen bei der Umsetzung der schulischen Inklusion setzt, als auch die Einrichtung von Schwerpunkt- bzw. Profilschulen vorsieht. Dabei unterscheiden sich die Länder, welche Förderschwerpunkte damit bedient werden und welche Funktion diese Standorte in einem inklusiven Schulsystem beanspruchen.

In **Berlin** und **Hamburg** sind die Schwerpunktschulen Regelschulen, die sich durch eine besondere personelle, räumliche und sächliche Ausstattung auszeichnen. Diese Schulen richten sich überwiegend an Kinder und Jugendliche mit speziellen Förderbedarfen („Geistige Entwicklung“, „körperlich-motorische Entwicklung“, „Sehen“ und „Hören“). Bisher ist die bundesweite Integrationsrate in diesen Förderschwerpunkten gering, weil viele allgemeine Schulen die notwendige räumliche und sächliche Ausstattung nicht gewährleisten. Die Prävalenz der Förderschwerpunkte „Sehen“, „Hören“ und „körperlich-motorische Entwicklung“ ist zudem sehr niedrig; eine flächendeckende Ausweitung des Angebotes stößt schnell an Kapazitätsgrenzen, da sonderpädagogische Expertise in diesen Förderschwerpunkten sehr begrenzt ist (vgl. Weißhaupt 2016). In **Hamburg** besteht zwar mit § 12 HmbsG ein vorbehaltloses Recht auf Inklusion, dennoch „sollen“ gegenwärtig Schüler:innen mit den Förderbedarfen „Hören“, „Sehen“, „Geistige Entwicklung“ und „körperlich-motorische Entwicklung“ nur die dafür vorgesehenen Schwerpunktschulen besuchen (§ 3 Abs. 2 Richtlinie zur Aufnahme von Schülerinnen und Schülern mit sonderpädagogischem Förderbedarf an Hamburger Schulen; Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg 2019). Dementsprechend gibt es in Hamburg neben der flächendeckenden Verfügbarkeit inklusiver Bildung in den Förderschwerpunkten „Lernen“, „Sprache“ und „emotionale-soziale Entwicklung“ ergänzend ein Angebot an Schwerpunktschulen für die „speziellen Förderschwerpunkte“. Zur Einrichtung der Schwerpunktschulen beschreibt die Leiterin der Stabstelle Inklusion in Hamburg teilweise kritische Stimmen. Insbesondere die Einrichtung von Schwerpunktschulen in „benachteiligten“ Stadtgebieten könne zu einer „Sonderschule im allgemeinen Schulsystem“ führen (Auskunft Schulbehörde Hamburg, 2019).

Im Gegensatz zu Hamburg, sind die Schwerpunktschulen in **Berlin** kein gesetzlich vorgeschriebenes Pflichtangebot für besondere Förderschwerpunkte. Erziehungsberechtigte können auch die Aufnahme ihres Kindes

an einer anderen allgemeinen Schule beantragen (Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Wissenschaft 2018, S. 5).

In **Brandenburg** als weitläufigem Flächenland besteht in mehreren Kreisen kein wohnortnahes Förderschulangebot, daher werden viele Schüler:innen mit sonderpädagogischem Förderbedarf (insbesondere in den Förderschwerpunkten „Hören“, „Sehen“ und „körperlich-motorische Entwicklung“) in der allgemeinen Schule inklusiv beschult (Klemm und Preuss-Lausitz 2017, S. 39). Es existieren außerdem sogenannte „Schulen des Gemeinsamen Lernens“, die aus einem Modellprojekt hervorgegangen sind und deren Ausweitung geplant ist. Diese Schulen erhalten eine verlässliche (systemische) Ressourcenzuweisung für die Förderschwerpunkte „Lernen, Sprache und emotionale-soziale Entwicklung (LSE)“. Neben diesen Schulen plant das Land Brandenburg die Einrichtung von Schwerpunktschulen, die als ergänztes Förderschulangebot dienen sollen. An Schwerpunktschulen können Förderschulklassen eingerichtet werden, wenn ansonsten kein wohnortnahes Förderschulangebot besteht (Landtag Brandenburg 2017). In der Kombination zeigt sich, welche Auswirkung ein Aufrechterhalten der Förderschulen auf die Angebotsstruktur der inklusiven Schule haben kann: Bestehen Förderschulen (weiter), sinkt der Handlungsdruck im regulären Schulsystem, inklusive Angebote vorzuhalten. Werden sie aufgelöst oder in Schwerpunktschulen überführt, wird das gesamte System inklusiver.²⁷

In **Mecklenburg-Vorpommern** sind „Schulen mit spezifischer Kompetenz“ (allgemeine Grund- und weiterführende Schulen) geplant, die für die Förderschwerpunkte „Hören“, „Sehen“ und „körperlich-motorische Entwicklung“ bereitstehen und gewissen förderschwerpunktspezifische Mindeststandards vorhalten (Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur Mecklenburg-Vorpommern 2016, S. 78 f.). Daneben entstehen „Schulen mit flexiblen Bildungsgängen“, die sich an die Förderschwerpunkte „LSE“ mit „hohem Bedarf“ richten (KMK 2018, S. 23). In Mecklenburg-Vorpommern scheint sich daher ein nach Förderschwerpunkt differenziertes Schwerpunktschulsystem zu etablieren, deren konkrete Ausgestaltung zum gegenwärtigen Zeitpunkt allerdings offen ist.

In **Niedersachsen** ist mit § 4 Abs. 1 NSchG festgelegt, dass alle öffentlichen Schulen den Schüler:innen einen barrierefreien und gleichberech-

27 Gleichzeitig gibt es damit noch keine Garantie, dass die Qualität des Angebots aufrechterhalten wird. Auch hier zeigt das LFS Schleswig, wie Qualität und inklusive Beschulung kombiniert werden können (vgl. auch Adrian et al. 2019 und Döttinger 2019).

tigten Zugang ermöglichen und damit „inklusive Schulen“ sind. Übergangsweise sind nach § 183 c Abs. 4 NSchG auch Schwerpunktschulen zulässig, sofern die Schulträger vorlegen, welche Maßnahmen der inklusiven Bildung an den sonstigen Schulen erfolgen sollen. Die Einrichtung der Schwerpunktschulen betrifft die Förderschwerpunkte „geistige Entwicklung“, „körperlich-motorische Entwicklung“, „Sehen“ und „Hören“. Definiert wird die Schwerpunktschule in Niedersachsen als „allgemeinbildende Schule im Primar- und Sekundarbereich I mit Ausnahme der Förderschulen“ die für den Gemeinsamen Unterricht in den genannten Förderschwerpunkten „ausgestattet und diesbezüglich barrierefrei sind“ (vgl. Niedersächsisches Kultusministerium 2018, S. 2).

In **Nordrhein-Westfalen** muss die Situation vor dem Hintergrund der aktuellen Entwicklungen seit 2017 bewertet werden. Während bis 2017 das Ziel eine flächendeckende Inklusion war, gab es mit dem Regierungswechsel auch einen Kurswechsel im Umgang mit den Anforderungen der UN-Behindertenrechtskonvention (KMK 2018, S. 27 f.). Der Runderlass „Die Neuausrichtung der Inklusion in den öffentlichen allgemeinbildenden weiterführenden Schulen“ aus dem Jahr 2018 sieht eine stärkere „Bündelung“ sonderpädagogischer Förderung an einzelnen Sekundarschulen vor. Künftig beschränkt sich das gemeinsame Lernen von Schüler:innen mit und ohne sonderpädagogischem Förderbedarf auf „Schulen des Gemeinsamen Lernens“, die gewisse „konzeptionelle, inhaltliche und personelle“ Standards erfüllen:

- (1.) Die Schule verfügt über ein pädagogisches Konzept zur schulischen Inklusion;
- (2.) Lehrkräfte für die sonderpädagogische Förderung unterrichten an der Schule;
- (3.) das Kollegium wird systematisch fortgebildet und
- (4.) die räumlichen Voraussetzungen der Schule ermöglichen gemeinsames Lernen (KMK 2018, S. 27).

Die wohnortnahe Verfügbarkeit der inklusiven Bildung wird sich insbesondere durch die Regelung zur personellen Ressourcensteuerung verknappen. Diese Regelung sieht vor, dass Schulen des Gemeinsamen Lernens pro Eingangsklasse mindestens 25 Schüler:innen aufnehmen, von denen drei einen Bedarf an sonderpädagogischer Unterstützung haben. Hierfür steht eine halbe zusätzliche Stelle zur Verfügung (KMK 2018, S. 27).

Aufgrund der regional unterschiedlichen Prävalenz sonderpädagogischer Förderschwerpunkte werden viele Schulen dieses Kriterium nicht erfüllen. Eine Bestandsaufnahme der neuen Landesregierung ergab, dass

592 von 1.024 Schulen weniger als zwei Schüler:innen mit sonderpädagogischem Förderbedarf beschulen und damit nicht den aktualisierten Standards entsprechen (Ministerium für Schule und Bildung des Landes Nordrhein-Westfalen 2019, S. 75). Eine Reduktion des Angebotes um 50 % ist daher plausibel und schränkt zukünftig die Verfügbarkeit inklusiver Bildungsangebote erheblich ein (vgl. Klemm 2021, S. 24). Die Neuausrichtung der Inklusion nach 2017 hat auch dazu geführt, dass am Gymnasium vorrangig nur noch Kinder und Jugendliche mit „zielgleicher“ Förderung unterrichtet werden. Eine „zielfferente Förderung“ ist nur in Ausnahmefällen möglich (KMK 2018, S. 28).

In **Sachsen-Anhalt** werden nach § 1 Abs. 3 SchulG-LSA „inklusive Bildungsangebote“ in allen Schulformen gefördert. Zudem können sich Grund- und Sekundarschulen als „Schulen mit inklusivem Schulprofil“ zertifizieren lassen. Diese Schulen müssen nachweislich ein Förderkonzept erarbeiten und erhalten hierzu eine feste Zuweisung von Förderschullehrkräften (Land Sachsen-Anhalt 2013, S. 11). Im Gegensatz zu den Schwerpunktschulen in **Berlin** und **Hamburg** handelt sich um eine unverbindliche Option der Schulentwicklung, die auf pädagogische Aspekte beschränkt bleibt und nicht mit einer besonderen sächlichen und räumlichen Ausstattung einhergeht.

Einen vergleichbaren Entwicklungspfad beschreitet das Bundesland **Bayern** mit der (optionalen) Einrichtung von Profilschulen. Einerseits statuiert Art. 2 Abs. 2 BayEUG „Inklusiver Unterricht ist Aufgabe aller Schulen“ (konkretisiert in Art. 30b Abs. 1 BayEUG: Die inklusive Schule ist ein Ziel der Schulentwicklung aller Schulen) und zielt damit auf eine flächendeckende Verfügbarkeit schulischer Inklusion. Andererseits können nach Art. 30b Abs. 3 BayEUG allgemeine Schulen unter Zustimmung der zuständigen Schulbehörde und der Beteiligung der Schulaufwandsträger ein Schulprofil „Inklusion“ entwickeln. Ein solches Schulprofil besteht aus einem gemeinsamen Bildungs- und Erziehungskonzept und zielt auf die individuelle Förderung aller Schüler:innen im Unterricht sowie im Schulleben. Die pädagogischen Bedürfnisse von Kindern und Jugendlichen mit sonderpädagogischem Förderbedarf werden nach Art. 30b Abs. 3 BayEUG in besonderem Maße berücksichtigt. Hierzu werden Lehrkräfte der Förderschule in das Kollegium der allgemeinen Schule eingebunden. Im Jahr 2020 (Stand 12.03.2020) gibt es 356 Schulen mit Schulprofil „Inklusion“ in Bayern (Bayrisches Staatsministerium für Unterricht und Kultus 2020). Dies entspricht einem Anteil an allen allgemeinen Schulen von knapp 8 % (Statistisches Bundesamt 2020, eigene Berechnung). Die Verfügbarkeit der Profilschulen ist demnach sehr gering. Im Unterschied zu den Profilschu-

len erhalten die sonstigen allgemeinen Schulen, die Kinder und Jugendliche mit sonderpädagogischem Förderbedarf unterrichten, nach Art. 30b Abs. 2 BayEUG Unterstützung durch den Mobilen Sonderpädagogischen Dienst (MSD). Die Förderschulen organisieren den MSD im „Rahmen der verfügbaren Stellen und Mittel“ (Art. 19 Abs. 2 BayEUG). Damit steht die Versorgung der allgemeinen Schulen gewissermaßen unter Kapazitätsvorbehalt; eine Beschulung von Kindern und Jugendlichen mit hohem individuellem Förderbedarf kann vermutlich nur in Profilschulen gewährleistet werden. Dies deutet darauf hin, dass Menschen mit höherem Förderbedarf auf ein begrenztes Angebot inklusiver Bildung in Profilschulen angewiesen sind.

5.1.1.4 Schwerpunktschulen (RLP)

Nur in **Rheinland-Pfalz** wird die Umsetzung der schulischen Inklusion nahezu ausschließlich über ein Netz an Schwerpunktschulen verwirklicht. Im Gegensatz zu den anderen Bundesländern beschränken sich die Schwerpunktschulen in Rheinland-Pfalz zudem nicht auf einzelne Förderschwerpunkte. Zwar statuiert § 14a SchulG den inklusiven Unterricht als „eine allgemeinpädagogische Aufgabe aller Schulen“. Vorrangig wird diese Aufgabe jedoch von Schulen wahrgenommen, „die auf Dauer mit der Durchführung von inklusivem Unterricht beauftragt sind und diesen möglichst wohnortnah anbieten (Schwerpunktschulen)“ (§ 14a SchulG). Definiert wird die rheinland-pfälzische Schwerpunktschule als eine „wohnortnahe (d.h. möglichst flächendeckend vorhandene) allgemeine Schule (Grundschule oder weiterführende Schule der Sekundarstufe I) mit einem erweiterten pädagogischen Auftrag“ (Laubenstein et al. 2015, S. 25). Der Begriff „Schwerpunktschule“ beschreibt in Rheinland-Pfalz eine „bestimmte Organisationsform des Unterrichts“: Pro Klasse werden drei bis vier Schüler:innen mit sonderpädagogischem Förderbedarf gemeinsam mit Schüler:innen ohne Förderbedarf unterrichtet. Welche allgemeine Schule zur Schwerpunktschule wird, bestimmt das rheinland-pfälzische Ministerium für Bildung, Wissenschaft, Weiterbildung und Kultur (MB-WWK). Grundlage für diese Entscheidung ist eine Bedarfsermittlung der Aufsichts- und Dienstleistungsdirektionen (ADD) (Laubenstein et al. 2015, S. 25). Entsprechend der gesetzlichen Regelung ist die Beteiligung der allgemeinen Schulen sehr gering. Insgesamt gab es im Schuljahr 2016/17 landesweit 289 Schwerpunktschulen (169 Grundschulen und 120 Sekundarschulen). Dies entspricht einem Anteil an allen allgemeinen Schulen

5. Die Umsetzung von Art. 24 UN-BRK in den deutschen Bundesländern

von 21 %. Daneben unterrichten ca. 8 % der allgemeinen Schulen (keine Schwerpunktschulen) Schüler:innen mit sonderpädagogischem Förderbedarf. Diese Kinder werden in der Regel „zielgleich“ unterrichtet und erhalten hierfür keine zusätzlichen Ressourcen (Lange und Wenzel 2016, S. 10).

Die Darstellung macht deutlich, dass sich hinter dem Begriff „Schwerpunkt- bzw. Profilschule“ recht disparate Konzepte verbergen. Die Unterschiede zwischen den Bundesländern in Bezug auf die Schwerpunkt- bzw. Profilschulen sind nochmals in Tabelle 4 festgehalten.

Tabelle 4 Schwerpunkt- bzw. Profilschulen in Bundesländern

	Name	Förderschwerpunkte	Eckpunkte
BY	Profilschulen	Keine Beschränkung auf bestimmte Förderschwerpunkte	<ul style="list-style-type: none"> – Gemeinsames Bildungs- und Erziehungskonzept für den inklusiven Unterricht – Lehrkräfte der Sonderpädagogik im Kollegium der Schule – Nur ca. 8 % der allgemeinen Schulen sind Profilschulen; daher geringe Verbreitung
BE	Schwerpunktschulen	„Hören“, „Sehen“, „körperlich-motorische Entwicklung“, „Geistige Entwicklung“ und „Autismus“	<ul style="list-style-type: none"> – Besondere räumliche, sächliche und personelle Ausstattung – Ergänzendes Angebot
BB	Schulen des gemeinsamen Lernens	„Lernen“, „Sprache“ und „emotionale Entwicklung“	<ul style="list-style-type: none"> – Pädagogisches Konzept – Pauschalisierte Ressourcenzuweisung – Ca. 41 % aller Schulen in öffentlicher Trägerschaft sind Schulen des gemeinsamen Lernens (Schuljahr 2019/20)
HH	Schwerpunktschulen	„Geistige Entwicklung“, „körperlich-motorische Entwicklung“, „Hören und Sehen“	<ul style="list-style-type: none"> – Besondere räumliche, sächliche und personelle Ausstattung – Besuch verpflichtend
MV	Schulen mit spezifischer Kompetenz sowie Schulen mit flexiblen Bildungsgängen	„Sehen“, „Hören“ und „körperlich-motorische Entwicklung“ (Schulen mit spezifischer Kompetenz) sowie „Lernen“, „Sprache“ und „emotional-soziale Entwicklung“ (Schulen mit flexiblen Bildungsgängen)	<ul style="list-style-type: none"> – Schulen mit flexiblen Bildungsgängen richten sich an Kinder und Jugendliche mit hohem Förderbedarf in den Schwerpunkten LSE – Schulen mit spezifischer Kompetenz verfügen über eine besondere räumliche, sächliche und personelle Ausstattung

5.1. Verfügbarkeit inklusiver Bildung

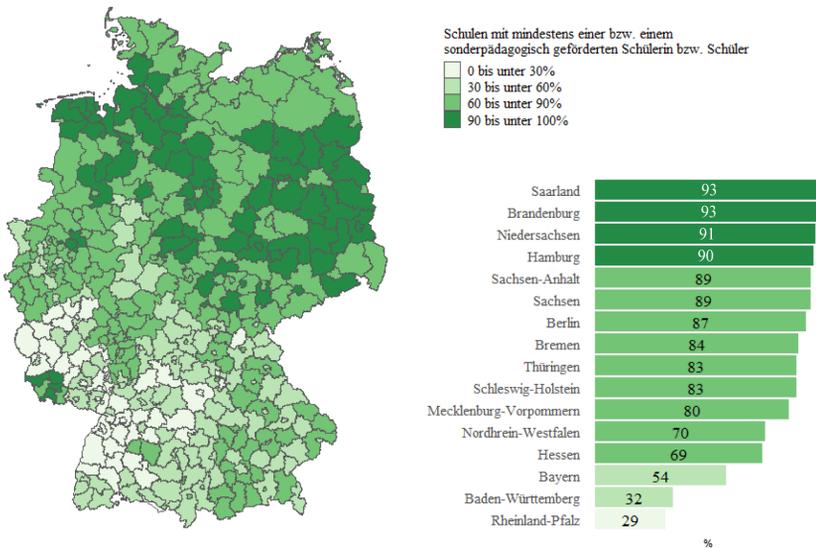
	Name	Förderschwerpunkte	Eckpunkte
NI	Schwerpunktschulen	„Geistige Entwicklung“, „körperlich-motorische Entwicklung“, „Hören und Sehen“	<ul style="list-style-type: none"> – Einrichtung den Schulträgern überlassen – Nur Übergangsweise (bis 2024; § 183 c Abs. 4 NschG) – Förderschwerpunkt gerechte Ausstattung und barrierefrei.
NW	Schulen des gemeinsamen Lernens (Sekundarschulen)	Keine Beschränkung auf bestimmte Förderschwerpunkte	<ul style="list-style-type: none"> – Pädagogisches Konzept – Feste Ressourcenzuweisung – Nur im Sekundarbereich
RP	Schwerpunktschulen	Keine Beschränkung auf bestimmte Förderschwerpunkte	<ul style="list-style-type: none"> – Werden durch das Bildungsministerium eingerichtet – Pauschalisierte Ressourcenzuweisung – Pädagogisches Konzept – ca. 21 % der allgemeinen Schulen
ST	Schulen mit inklusivem Schulprofil	Keine Beschränkung auf bestimmte Förderschwerpunkte	<ul style="list-style-type: none"> – Förderkonzept – Feste Zuweisung von Förderschullehrkräften – Unverbindliche Option der Schulentwicklungsplanung

Quellen: Schulgesetze, Verordnungen und Durchführungsvorschriften in den Ländern sowie KMK 2018.

5.1.2. Umsetzung der Verfügbarkeit: GU-Quote (Prozessindikator)

Die Analyse der Schulgesetze hat gezeigt, dass in den Bundesländern eine Vielzahl an Modellen existiert, die von der „flächendeckenden Inklusion“ bis hin zur Beschränkung der Inklusion auf einzelne Standorte reichen. Mit den Daten der GU-Quote als Prozessindikator kann nachvollzogen werden, wie weit die Bundesländer in der Verwirklichung ihrer Konzepte fortgeschritten sind. Abbildung 8 zeigt den Anteil der allgemeinen Schulen, die mindestens ein Kind mit sonderpädagogischem Förderbedarf unterrichten. Umso höher dieser Anteil, desto mehr Schulen haben bereits mindestens ein Kind mit sonderpädagogischem Förderbedarf aufgenommen.

Abbildung 8 Anteil der allgemeinen Schulen mit mindestens einem Kind mit sonderpädagogischen Förderbedarf (GU-Quote) Schuljahr 2016/17



Quelle: Autorenbericht Bildungsberichterstattung 2018

Im Schuljahr 2016/17 unterrichten von 24.858 allgemeinen Schulen bereits 16.481 Schulen mindestens ein Kind mit sonderpädagogischem Förderbedarf. Dies entspricht einer bundesweiten GU-Quote von 66 % (vgl. Autorengruppe Bildungsberichterstattung 2018, Tab. D5-6web). Mehr als Dreiviertel der allgemeinen Schulen konnten daher schon Erfahrung mit dem Gemeinsamen Unterricht von Schüler:innen mit und ohne sonderpädagogischen Förderbedarf sammeln. Mit Blick auf die einzelnen Bundesländer zeigt sich, dass die GU-Quote in der Mehrheit der Bundesländer bei über 60 % liegt. Eine sehr hohe Beteiligung der allgemeinen Schulen (>90 %) ist in den Ländern **Saarland, Brandenburg, Niedersachsen** und **Hamburg** zu beobachten. In diesen Bundesländern haben bereits nahezu alle allgemeinen Schulen mindestens ein Kind mit sonderpädagogischem Förderbedarf beschult. In den Ländern **Sachsen-Anhalt, Sachsen, Berlin, Bremen, Thüringen Schleswig-Holstein, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen** sowie **Hessen** werden hohe Werte (>60 %) erreicht. Mehr als drei Viertel der allgemeinen Schulen haben in diesen Ländern schon mindestens ein Kind mit sonderpädagogischem Förderbedarf unterrichtet.

Lediglich in den Ländern **Baden-Württemberg**, **Bayern** und **Rheinland-Pfalz** beschulen weniger als 60 % der Schulen mindestens ein Kind mit sonderpädagogischem Förderbedarf. Die wohnortnahe Verfügbarkeit dürfte in diesen Ländern daher eingeschränkt sein. Besonders niedrig sind die Werte in Baden-Württemberg (32 %) und Rheinland-Pfalz (29 %) – nur Rund ein Drittel der allgemeinen Schulen hat in diesen beiden Ländern bereits Erfahrung mit dem Gemeinsamen Unterricht. In beiden Ländern wird auf gesetzlicher Ebene die Einrichtung inklusiver Angebote eingeschränkt: In Rheinland-Pfalz ist die geringe Beteiligung der allgemeinen Schulen auf die Einrichtung von Schwerpunktschulen zurückzuführen. In Baden-Württemberg reduziert vermutlich die „gruppenbezogene Organisation“ von sonderpädagogischer Förderung die flächendeckende Einrichtung inklusiver Angebote. Sowohl in Rheinland-Pfalz als auch in Baden-Württemberg ist der Anteil der Kreise, in denen weniger als 20 % der allgemeinen Schulen mindestens ein Kind mit sonderpädagogischem Förderbedarf unterrichten, vergleichsweise hoch. In Rheinland-Pfalz trifft dies auf 16,7 % der Kreise zu, in Baden-Württemberg auf 18,2 %. Beispielsweise unterrichten im Landkreis Rottweil in Baden-Württemberg nur 7 von 61 allgemeinen Schulen ein Kind mit sonderpädagogischer Förderung (GU-Quote 11,5 %); in diesen Kreisen sollte die wohnortnahe Verfügbarkeit stark eingeschränkt sein. In den anderen Bundesländern, bis auf Bayern (Kreisfreie Stadt Ansbach: 11,1 %), gibt es keine Landkreise, in denen sich weniger als 20 % der allgemeinen Schulen an der Umsetzung der schulischen Inklusion beteiligen (vgl. Autorengruppe Bildungsberichterstattung 2018, Tab. D5-6web).²⁸

28 Auffällig bei den GU-Quoten ist, dass die Bundesländer mit der niedrigsten GU-Quote ohne reines Schwerpunktschulsystem (**Rheinland-Pfalz**), also **Baden-Württemberg**, **Bayern**, **Hessen** und **Nordrhein-Westfalen**, den höchsten Anteil von Schulen mit gehobenem Anforderungsniveau haben. D.h., bezogen auf alle allgemeinbildenden Schulen liegt der Anteil von Realschulen und Gymnasien in diesen Bundesländern bei 20,6 bis 26,4. In den anderen Bundesländern liegt der Anteil von Schulen mit gehobenem Anforderungsniveau zwischen 7,2 Prozent (**Bremen**) und 19,3 Prozent (**Hamburg**). Diese Unterschiede sind darauf zurückzuführen, dass es in den erstgenannten Bundesländern noch einen hohen Anteil von Realschulen gibt, während in den anderen Bundesländern die Schulart mit mehreren Bildungsgängen oder Gesamtschulformen (z.B. auch Gemeinschaftsschulen) die dominierende oder alleinige Schulform neben dem Gymnasium ist. Die Unterschiede zwischen den Bundesländern deuten auf drei Schlussfolgerungen hin. Zum einen scheinen stärker gegliederte Schulsysteme eher einer möglichst flächendeckenden Inklusion entgegenzulaufen. Dies kann daran liegen, dass man sich in einem selektiven Schulsystem schwerer damit

5.1.3. Limitationen zur Analyse der Verfügbarkeit

Unsere Analyse hat zwei wichtige Limitationen: Zum einen haben wir nicht untersucht, ob sich auch alle Schulformen an der Umsetzung der schulischen Inklusion beteiligen. Theoretisch wäre ein flächendeckendes inklusives Schulsystem erst dann verwirklicht, wenn auch alle Schulformen (inklusive dem Gymnasium) an der Umsetzung beteiligt sind. Dieser Aspekt berührt einen Kernkonflikt der Implementierung: Deutschland ist dazu aufgefordert, schulische Inklusion „auf allen Ebenen“ (Art. 24 Abs. 1 UN-BRK) in einem Schulsystem zu verwirklichen, welches ab der Sekundarstufe auf Leistungsselektion beruht und daher auf Selektion (und partiell auf Exklusion) ausgerichtet ist. Für Deutschland gilt bisher der Befund, dass sich die unterschiedlichen Bildungswege der Sekundarschulen sehr unterschiedlich am inklusiven Unterricht beteiligten: Im Schuljahr 2019/20 lernten nur 6,9 % der Schüler:innen mit sonderpädagogischem Förderbedarf an einem Gymnasium und 7,7 % an einer Realschule. Die Mehrheit der betroffenen Schüler:innen wird in Schulen mit mehreren Bildungswegen (20,4 %) sowie Gesamtschulen (42,6 %) unterrichtet. An der Hauptschule lernen 16,5 % Kinder und Jugendliche mit sonderpädagogischem Förderbedarf. Dieses Muster, welches mit geringfügigen Abweichungen auch für die einzelnen Bundesländer gilt, zeigt die ungleiche Verteilung der Kinder und Jugendlichen mit Förderbedarf im deutschen Schulsystem (vgl. Hollenbach-Biele und Klemm 2020, S. 15).

Insbesondere die „zieldifferente Förderung“ stellt die Sekundarschulen vor besondere Herausforderungen. Diese Form der Unterrichtsgestaltung sieht vor, Schulklassen nicht mehr leistungshomogen zu behandeln, sondern individuelle Lerninhalte für die Schüler:innen bereitzustellen. Die „zieldifferente Unterrichtung“ betrifft die Mehrheit der Schüler:innen mit sonderpädagogischem Förderbedarf, da die Förderschwerpunkte „Lernen“ und „Geistige Entwicklung“ eigene Abschlüsse anstreben. Bisher wird das „zieldifferente Lernen“ nur in den Ländern **Baden-Württemberg, Brandenburg, Hessen, Niedersachsen** und **Schleswig-Holstein** in allen Schulformen angeboten. In diesen Ländern besteht theoretisch die Mög-

tut, Kinder mit sonderpädagogischem Förderbedarf in die anforderungshöheren Schulformen zu integrieren. Zum zweiten zeigt aber die GU-Quote in Hamburg (90 Prozent), dass hier rechnerisch mindestens die Hälfte aller Gymnasien Erfahrung mit förderbedürftigen Kindern gemacht haben muss, da sie fast 20 Prozent aller Schulen in Hamburg ausmachen. Die Befunde weisen drittens darauf hin, dass eine schulformspezifische Auswertung der GU-Quote dringend notwendig ist.

lichkeit, Kinder und Jugendliche mit sonderpädagogischem Förderbedarf auch „zieldifferent“ am Gymnasium zu unterrichten. In **Bremen** findet am Gymnasium eine „zieldifferente Förderung“ nur für den Förderschwerpunkt „Geistige Entwicklung“ statt – Kinder und Jugendliche mit dem Förderschwerpunkt „Lernen“ sind vom Besuch des Gymnasiums ausgeschlossen (KMK 2018, S. 93 ff.). In den restlichen Ländern bietet meistens das Gymnasium keinen „zieldifferenten Unterricht“ an. Ein besonders restriktives Schulgesetz im Bereich der „zieldifferenten Unterrichtung“ ist in **Bayern** zu finden. Rechtlich ist eine zieldifferente Unterrichtung nur an Grundschulen und Mittelschulen (was einer erweiterten Hauptschule entspricht) möglich. An sonstigen weiterführenden Schulen gelten die entsprechenden Aufnahmevoraussetzungen (Art. 30a Abs. 5 BayEUG). In Bayern besuchen daher 79,5 % der inklusiv beschulten Kinder und Jugendlichen mit sonderpädagogischem Förderbedarf eine Hauptschule (vgl. Hollenbach-Biele und Klemm 2020, S. 46), was wiederum teilweise die verhältnismäßig niedrige GU-Quote in diesem Bundesland erklärt.

Eine zweite Limitation betrifft die Daten der GU-Quote. Die statistischen Daten, die zur Berechnung der GU-Quote verwendet werden, stehen ausschließlich für das Schuljahr 2016/17 zur Verfügung (vgl. Autorengruppe Bildungsberichterstattung 2018). Gegenwärtige Entwicklungen, wie sie beispielsweise im Anschluss an die Neuausrichtung der Inklusion in **Nordrhein-Westfalen** zu beobachten sind, bilden die Daten deshalb nicht ab. Die Daten geben nur Aufschluss darüber, ob mindestens ein Kind mit sonderpädagogischem Förderbedarf an einer allgemeinen Schule lernt. Inwiefern die Bundesländer an einzelnen Standorten der allgemeinen Schulen eine hohe Zahl von Kindern mit sonderpädagogischer Förderung konzentrieren, kann mit den Daten nicht geprüft werden. Ob die Beschulung an der allgemeinen Schule als „inklusiv“ zu bewerten ist, kann ebenfalls nicht festgestellt werden, da keine Informationen zur Organisationsform des Gemeinsamen Unterrichts verfügbar sind (vgl. Blanck 2015). Es kann daher nicht ausgeschlossen werden, dass zwar Kinder mit sonderpädagogischem Förderbedarf an allgemeinen Schulen lernen, diese aber in Organisationsformen unterrichtet werden, die nicht mit einem inklusiven Bildungssystem in Einklang stehen (z.B. Sonderklassen, Außenklassen). Die Daten lassen keine Rückschlüsse auf die Qualität des inklusiven Unterrichts zu, sondern dienen nur der groben Einordnung der Verfügbarkeit inklusiver Angebote. Um ein Monitoring des Art 24. UN-BRK zu ermöglichen, wäre eine Verstärkung der Datenauswertung zur GU-Quote durch die Bildungsberichterstattung wünschenswert, die um eine schulartenspezifische Auswertung erweitert werden sollte. Nur so könnte abgebildet werden, ob

sich im Zeitverlauf anteilig mehr oder weniger allgemeine Schulen an der Umsetzung beteiligen.

5.1.4. Fazit

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass bereits die Mehrheit der 16 Bundesländer eine hohe bis sehr hohe Beteiligung der allgemeinen Schulen bei der Umsetzung der schulischen Inklusion erreicht haben (gemessen an der GU-Quote). In der Regel entspricht dieser Befund auch dem in den Schulgesetzen verankerten Anspruch, ein „flächendeckendes“ inklusives Schulsystem einzurichten, indem Kinder mit sonderpädagogischem Förderbedarf möglichst wohnortnah beschult werden. Hiervon weichen die Länder **Baden-Württemberg** und **Bayern** deutlich ab: Zwar ist in beiden Schulgesetzen hinterlegt, dass inklusive Bildung Aufgabe aller Schulen ist, allerdings zeigen die Daten der GU-Quote nur eine geringe Beteiligung der allgemeinen Schulen: Proklamierter Anspruch und tatsächliche Umsetzung sind in diesen Ländern daher nicht deckungsgleich. Für **Baden-Württemberg** kann gemutmaßt werden, dass die „gruppenbezogene Organisation“ des inklusiven Unterrichts für Kinder und Jugendliche mit sonderpädagogischem Förderbedarf zu einer Reduktion der Verfügbarkeit inklusiver Angebote beiträgt. Erschwerend kommt hinzu, dass solche gruppenbezogenen Lösungen nur eingerichtet werden, wenn sich in einer Region hierfür ausreichend Erziehungsberechtigte im Zuge ihres Wahlrechts entscheiden, d.h. die Verfügbarkeit wohnortnaher inklusiver Bildung ist sehr stark an das Wahlverhalten der Eltern gekoppelt.

Eine Reihe von Bundesländern hat sich für die Einrichtung von Schwerpunktschulen entschieden. Mit diesem Konzept verbinden sich Vor- und Nachteile. Aus Sicht der Bildungsverwaltung ist die Bündelung von Kindern und Jugendlichen mit sonderpädagogischem Förderbedarf in Schwerpunktschulen ressourcentechnisch gegebenenfalls einfacher bzw. kostengünstiger zu bewältigen, anstatt jede allgemeine Schule mit zusätzlichen Mitteln zu versorgen und diese für die Bedarfe von Kindern mit Beeinträchtigung auszustatten. Dies trifft insbesondere auf die Förderschwerpunkte „Sehen“, „Hören“ und „körperlich-motorische Entwicklung“ zu, deren Prävalenz sehr gering ist. Die Flächenländer stehen hierbei allerdings vor der Herausforderung, die Einrichtung von Schwerpunktschulen mit der Forderung einer möglichst wohnortnahen Beschulung in Einklang zu bringen. Eine Alternative zur Einrichtung von Schwerpunktschulen in Flächenländern könnte das Konzept des „Förderzentrums“ sein, wie

es bereits seit vielen Jahren in **Schleswig-Holstein** für den Förderschwerpunkt „Sehen“ praktiziert wird. Die Staatliche Schule für Sehbehinderte wurde in Schleswig-Holstein bereits 1983 „ohne Schüler:innen“ gegründet. Sehbehinderte und blinde Kinder besuchen die lokale Einzugschule und werden dort von den (sonderpädagogischen) Lehrkräften des Förderzentrums gefördert und unterstützt. Die Lehrkräfte sind im ganzen Land tätig, organisatorisch aber weiterhin dem Förderzentrum zugehörig. Mit diesem Modell erreicht Schleswig-Holstein eine Inklusionsquote von fast 100 % im Förderschwerpunkt „Sehen“ (vgl. Pluhar 2009; 2011).

Rheinland-Pfalz ist bisher das einzige deutsche Bundesland, das zur Verwirklichung der schulischen Inklusion fast vollständig auf ein Netz von Schwerpunktschulen setzt. Die wohnortnahe Verfügbarkeit inklusiver Bildung ist daher eingeschränkt. Bei diesem Konzept stellt sich die Frage, ob die übermäßige Bündelung von Schüler:innen mit Lern- und Verhaltensauffälligkeiten in bestimmten Einrichtungen nicht zu einer „Sonderschule“ im regulären Schulsystem führt. Eine Studie zur sozialen Zusammensetzung der Schülerschaft an rheinland-pfälzischen Schwerpunktschulen zeigt, dass die rheinland-pfälzischen Schwerpunktgrundschulen insgesamt sozial ungünstiger zusammengesetzt sind als reguläre Grundschulen. Darüber hinaus hat sich an Schwerpunktschulen in urbanen Räumen die Armutsquote überproportional erhöht. Eine solche Entwicklung würde bedeuten, dass die Umsetzung der schulischen Inklusion in einem Schwerpunktschulsystem zulasten der sozialen Inklusion geht (Helbig und Steinmetz i.E.). Eine solche Bündelung findet ebenfalls in den Ländern **Brandenburg** („Schulen des gemeinsamen Lernens“), **Mecklenburg-Vorpommern** („Schulen mit flexiblen Bildungsgängen“) sowie **Baden-Württemberg** („gruppenbezogene Organisation“) statt, weshalb auch in diesen Ländern beobachtet werden sollte, ob die übermäßige Konzentration von Schüler:innen mit dem sonderpädagogischen Förderbedarf „Lernen“, „Sprache“ und „emotionale-soziale Entwicklung“ zu einer Verschlechterung der sozialen Lage an den betroffenen Standorten führt. Grundsätzlich stellt sich die Frage, ob die Lenkung von Schülergruppen mit sonderpädagogischem Förderbedarf in bestimmte Einrichtungen als Separation im allgemeinen Schulsystem zu klassifizieren ist, deren Vereinbarkeit mit dem Grundgedanken der schulischen Inklusion fraglich ist.

5.2. Diskriminierungsfreie Zugänglichkeit inklusiver Bildung

Der normative Kern des Art. 24 UN-BRK besteht in einem gleichberechtigten und diskriminierungsfreien Zugang zur allgemeinen Schule. Menschen mit Behinderung dürfen nicht aufgrund ihrer Behinderung „vom allgemeinen Bildungssystem ausgeschlossen werden“ (Art. 24 Abs. 2 lit. a UN-BRK). Vor dem Hintergrund des deutschen Bildungssystems, in dem sonderpädagogische Förderung für Menschen mit Behinderung überwiegend in Sondereinrichtungen gewährleistet wurde bzw. wird, gilt die Schaffung eines Rechtsanspruchs auf Zugang zur allgemeinen Schule als Kernelement der Umsetzung schulischer Inklusion (vgl. Mißling und Ückert 2014).

Wie in 1.4.2. dargelegt, lässt sich der Indikator anhand von drei rechtlichen Aspekten messen:

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 Gefährdung des Kindeswohls), die gegen eine inklusive Beschulung angeführt werden können?

Wie also stellt sich die Situation im deutschen Schulrecht der Bundesländer unter dem Aspekt „Zugänglichkeit“ gegenwärtig, mehr als 10 Jahre nach der Ratifikation der UN-Behindertenrechtskonvention, dar?

Mittlerweile haben alle Ministerien ihre Schulgesetze im Lichte der Konvention angepasst, wenn auch in unterschiedlichem Umfang. Die detaillierten Verfahrenswege sind im Anhang für jedes Bundesland beschrieben und die relevanten Rechtsquellen aufgelistet. In diesem Kapitel fassen wir die zentralen Ergebnisse zusammen und geben einen Überblick über die Rechtslage in den Bundesländern.

Tabelle 5 Diskriminierungsfreie Zugänglichkeit inklusiver Bildung

	Vorrang der gemeinsamen Beschulung	Ressourcenvorbehalt	Sonstiger Vorbehalt (z.B. Kindeswohl)	Indexwert
BW	–	X	–	0
BY	–	X	X	0
BE	X	X	–	0.5
BB	X	X	–	0.5
HB	X*	–	–	1

5.2. Diskriminierungsfreie Zugänglichkeit inklusiver Bildung

	Vorrang der gemeinsamen Beschulung	Ressourcenvorbehalt	Sonstiger Vorbehalt (z.B. Kindeswohl)	Indexwert
HH	X*	–	–	1
HE	X	X	X	0.5
MV	X	X	–	0.5
NI	X	–	X	0.5
NW	X	X	–	0.5
RP	–	–	–	0
SL	X	–	X	0.5
SN	–	X	X	0
ST	–	X	X	0
SH	X	X	X	0.5
TH	X*	X	–	0.5

Legende:

Vorrang der gemeinsamen Beschulung: X* = Das Schulrecht statuiert einen ausdrücklichen Rechtsanspruch auf Inklusion; X = Das Schulrecht sieht einen Vorrang der gemeinsamen Beschulung vor; – = Das Schulrecht sieht keinen Vorrang der gemeinsamen Beschulung vor.

Ressourcenvorbehalt/Sonstiger Vorbehalt: X = im Schulrecht ist ein Vorbehalt hinterlegt; – = im Schulrecht ist kein Vorbehalt hinterlegt

Indexwert: 0 = Vorgaben des Art. 24 UN-BRK nicht erfüllt; 0,5 = Vorgaben des Art. 24 UN-BRK mit Einschränkung erfüllt; 1 = Vorgaben des Art. 24 UN-BRK vollumfänglich erfüllt.

Quellen: Schulgesetze, Verordnungen und Durchführungsvorschriften in den Ländern.

5.2.1. Einordnung der Länder in Gruppen nach dem Indexwert

Die Länder lassen sich einer der drei Gruppen zuordnen:

- Indexwert 1: Vollumfängliche Erfüllung (HB, HH)
- Indexwert 0,5: Erfüllung mit Einschränkungen (BE, BB, HE, MV, NI, NW, SL, SH, TH)
- Indexwert 0: Vorgaben nicht erfüllt (BW, BY, RP, SN, ST)

5.2.1.1 Vorbehaltloses Recht auf Inklusion (Indexwert 1)

Gegenwärtig erfüllen nur **Bremen** und **Hamburg** die Anforderungen aus Art. 24 Abs. 1, Abs. 2 lit. a UN-BRK im Bereich „Zugangsverfahren“

vollumfänglich – nur sie haben einen (vorbehaltlosen) Rechtsanspruch auf schulische Inklusion in ihren Schulgesetzen verankert (Indexwert 1). Beispielsweise heißt es in § 12 Abs. 1 des hamburgischen Schulgesetzes:

„(1) Kinder und Jugendliche mit sonderpädagogischem Förderbedarf haben das Recht, allgemeine Schulen zu besuchen. Sie werden dort gemeinsam mit Schülerinnen und Schülern ohne sonderpädagogischen Förderbedarf unterrichtet und besonders gefördert.“ (§ 12 Abs. 1 HmbSG).

Einschränkend kann für **Hamburg** allerdings angeführt werden, dass für Kinder und Jugendliche mit den Förderschwerpunkten „Hören“, „Sehen“, „körperlich-motorische Entwicklung“ und „Geistige Entwicklung“ der Besuch einer entsprechenden Schwerpunktschule vorgesehen ist (§ 3 Abs. 2 Richtlinie zur Aufnahme von Schülerinnen und Schülern mit sonderpädagogischem Förderbedarf an Hamburger Schulen; Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg 2019). In der Vergangenheit zeigte die Praxis in Hamburg durchaus eine Ungleichbehandlung von Menschen mit Behinderung, da der Schulwunsch von Erziehungsberechtigten, deren Kind einen festgestellten sonderpädagogischen Förderbedarf hatte, in signifikantem Umfang seltener realisiert wurde als der Schulwunsch anderer Eltern (Auskunft Schulbehörde Hamburg, 2019; Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg 2019). Das Beispiel zeigt, dass zwischen formellen Regelungen und praktischer Verwirklichung Handlungsspielräume bestehen, die zu systematischen Diskriminierungen führen können. Nach Auskunft der Schulbehörde Hamburg (2019) wurde diese Ungleichbehandlung mittlerweile behoben.

5.2.1.2 Eingeschränktes Recht auf Inklusion (Indexwert 0,5)

In der Mehrheit der Bundesländer besteht derzeit zwar ein Vorrang der gemeinsamen Beschulung von Kindern mit und ohne sonderpädagogischem Förderbedarf, allerdings wird dieser Rechtsanspruch durch diverse Vorbehalte eingeschränkt. Zu unterscheiden ist zwischen Ressourcenvorhalten und anderen Vorbehalten.

In den Bundesländern **Berlin, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen** und **Thüringen** steht der Vorrang gemeinsamer Beschulung unter „Ressourcenvorbehalt“. Ob ein Kind oder Jugendlicher mit sonderpädagogischem Förderbedarf im allgemeinen Schulwesen beschult wird, ist von den „personellen, sächlichen und räumlichen“

Voraussetzungen abhängig, die an der jeweiligen allgemeinen Schule vorhanden sind (oder auch nicht). In der Regel wird durch die zuständige Schulbehörde im konkreten Einzelfall geprüft und entschieden, welche Ressourcen vorhanden sein müssen und ob diese im Rahmen finanzieller Möglichkeiten geschaffen werden können.

Dabei fallen die Regelungen zum Ressourcenvorbehalt extrem unterschiedlich aus, wie sich an **Berlin**, **Nordrhein-Westfalen** und **Thüringen** exemplarisch zeigen lässt:

In **Berlin** entscheidet die Schulleitung, ob ein Kind mit sonderpädagogischem Förderbedarf an seiner Schule die erforderlichen Bedingungen vorfindet. Lehnt sie eine solche Beschulung ab, ist sie verpflichtet, ihre Gründe vor der Schulaufsichtsbehörde darzulegen. Anschließend wird ein Ausschuss gebildet, dem neben der Schule auch die Erziehungsberechtigten angehören. Die Lernortentscheidung wird abschließend durch die Schulbehörde getroffen. Eine Zuweisung an eine Förderschule ist gegen den Willen der Erziehungsberechtigten nicht möglich (§ 37 Abs. 4 SchulG).

In **Nordrhein-Westfalen** ist eine solche (Zwangs-)Zuweisung in Ausnahmefällen möglich. So sieht § 20 Abs. 4-5 SchulG vor, „abweichend von der Wahl der Eltern [...] die Förderschule anstelle der allgemeinen Schule als Förderort zu bestimmen“, wenn die personellen und sächlichen Voraussetzungen am gewählten Förderort nicht vorhanden sind. Die Beweislast hierfür liegt bei der Schulaufsichtsbehörde. In den letzten Jahren ist es nach Auskunft der Schulbehörde NRW in wenigen Fällen zu einer solchen Zwangszuweisung an eine Förderschule gekommen (Auskunft Schulbehörde NRW, 2019).

In **Thüringen** prüft hingegen eine externe Steuerungsgruppe in den Schulämtern, an welcher allgemeinen Schule die notwendigen Ressourcen zur inklusiven Beschulung vorhanden sind. Sofern sich keine allgemeine Schule als geeigneter Lernort ermitteln lässt, „kann“ eine Förderschule besucht werden (§ 8a Abs. 3 ThürSchulG).

Die drei Beispiele zeigen, wie unterschiedlich der Ressourcenvorbehalt in den Ländern gehandhabt wird und wie groß der Ermessungsspielraum einzelner Akteure ist.

In **Niedersachsen** und im **Saarland** gelten zwar keine Ressourcenvorbehalte, trotzdem ist die Umsetzung nicht vorbehaltlos: In **Niedersachsen** ermöglichen die öffentlichen Schulen „allen Schülerinnen und Schülern einen barrierefreien und gleichberechtigten Zugang und sind damit inklusive Schulen“ (§ 4 Abs. 1 NSchG). Ein Ressourcenvorbehalt liegt nicht vor, jedoch kann nach § 59 Abs. 5 NSchG die Schulbehörde auf Vorschlag der Schule, Kinder mit sonderpädagogischem Förderbedarf einer anderen,

„für sie geeigneten Schulform überweisen“, wenn nur dort dem Förderbedarf hinreichend entsprochen werden kann. Nach Auskunft der niedersächsischen Schulbehörde kommt diese Ausnahmeregelung allerdings nur äußerst selten zur Anwendung, beinhaltet aber ggf. eine Zuweisung an eine Förderschule. Als Maßstab für die Entscheidung gilt das Kindeswohl (Auskunft Schulbehörde Niedersachsen, 2019).

Im **Saarland** wird der Vorrang der gemeinsamen Beschulung (§ 5 Abs. 3 SchulpfG) ebenfalls nicht durch einen Ressourcenvorbehalt eingeschränkt. Nach § 5 Abs. 4 des Schulpflichtgesetzes können jedoch Schüler:innen auch gegen den Willen der Erziehungsberechtigten an eine Förderschule überwiesen werden. Maßgebend für diese Entscheidung ist das Kindeswohl oder die Rechte Dritter. Konkretisiert werden diese Kriterien auf gesetzlicher Ebene jedoch nicht, sodass es sich um eine Einzelfallentscheidung handelt. Eine solche Zwangszuweisung wurde nach Auskunft der Schulbehörde im Saarland in den letzten Jahren nicht vollzogen, da die Eltern in der Regel im Laufe des Verfahrens selbst die Umschulung an die Förderschule beantragt haben. Im Jahr 2019 stand die Anwendung der Vorschrift in einem Fall zur Disposition (Auskunft Schulbehörde Saarland, 2019). Dies zeigt, dass solche Verfahren durchaus noch angestoßen werden und Kinder und Jugendliche, die eine allgemeine Schule besucht haben, auf die Förderschule wechseln (müssen), auch wenn diese Umschulung vor dem Hintergrund einer möglichen Entscheidung nach § 5 Abs. 3 SchulpfG letztendlich durch die Erziehungsberechtigten veranlasst wird.

In **Hessen** und **Schleswig-Holstein**, gelten sowohl Ressourcen- als auch andere Vorbehalte, allerdings sind auch hier die Unterschiede groß:

In **Hessen** ist der inklusive Unterricht in der allgemeinen Schule die Regelform (§ 51 Abs. 1 HSchG). Dieser Vorrang steht unter Ressourcenvorbehalt (§ 14 VOSB). Zudem kann die Schulaufsichtsbehörde nach § 54 Abs. 4 HSchG auf Grundlage der Empfehlung eines Förderausschusses, nach Anhörung der Erziehungsberechtigten und im Einvernehmen mit dem Schulträger das Kind mit sonderpädagogischem Förderbedarf entweder einer allgemeinen Schule oder einer Förderschule zuweisen, wenn die „zuständige Schule die notwendige sonderpädagogische Förderung nicht oder nicht ausreichend“ gewährleisten kann. Welche konkreten Kriterien für die Entscheidung nach § 54 Abs. 4 HSchG eine Rolle spielen, bleibt auf gesetzlicher Ebene unklar.

Das Land **Schleswig-Holstein** sieht bereits seit 1990 vor, Kinder mit und ohne Behinderung gemeinsam zu unterrichten, „soweit es die organisatorischen, sächlichen und personellen Möglichkeiten erlauben und es der individuellen Förderung der Schülerinnen und Schüler mit son-

derpädagogischem Förderbedarf entspricht.“ (§ 5 Abs. 2 SchulG; Pluhar 2011). Sollte allerdings der individuelle Förderbedarf eine Beschulung an einem Förderzentrum pädagogisch erforderlich machen, kann gemäß § 24 Abs. 3 SchulG das betroffene Kind einem Förderzentrum zugewiesen werden. Nach Auskunft der Schulbehörde Schleswig-Holstein sind diese Fälle zahlenmäßig gering. Eine statistische Erhebung hierzu liegt nicht vor. In solchen Fällen ist nach Auskunft der Schulbehörde Schleswig-Holstein meistens eine inklusive Beschulung vorausgegangen, der individuelle sonderpädagogische Förderbedarf des Kindes entwickelte sich jedoch so umfassend, dass ein Förderzentrum als die bestmögliche Beschulungsform angesehen wurde (Auskunft Schulbehörde Schleswig-Holstein, 2019).

5.2.1.3 Kein Vorrang des Gemeinsamen Unterrichts (Indexwert 0)

In fünf deutschen Bundesländern gilt auch zehn Jahre nach Verabschiedung der UN-Behindertenrechtskonvention kein gesetzlicher Vorrang der gemeinsamen Beschulung. Die Länder **Baden-Württemberg**, **Bayern**, **Rheinland-Pfalz**, **Sachsen** und **Sachsen-Anhalt** ermöglichen zwar per Gesetz den Zugang von Menschen mit Behinderung zur Regelschule, allerdings besteht keine ausdrückliche Vorrang-Ausnahme-Regelung zugunsten des Gemeinsamen Unterrichts. Mit Ausnahme Rheinland-Pfalz schränken diese Länder zudem den Zugang zur allgemeinen Schule erheblich ein. In Baden-Württemberg, Bayern, Sachsen und Sachsen-Anhalt liegt jeweils ein Ressourcenvorbehalt vor. In Bayern, Sachsen und Sachsen-Anhalt können auch das Kindeswohl bzw. die Rechte Dritter gegen eine Beschulung im allgemeinen Schulsystem angeführt werden. Diese Länder verstoßen damit in erheblichem Ausmaß gegen die Anforderung des Art. 24 UN-BRK.

In **Baden-Württemberg** wurde das Schulgesetz zum Schuljahr 2015/16 novelliert und eine bis dato bestehende Sonderschulpflicht abgeschafft. Allerdings besteht auch nach der Novelle kein ausdrücklicher Vorrang des Gemeinsamen Unterrichts. Inklusiver Unterricht und der Besuch einer Förderschule sind „gleichwertige“ Wahlalternativen (§ 83 Abs. 3 SchulG). Wenn sich die Erziehungsberechtigten für eine inklusive Beschulung im Regelschulsystem entscheiden, schlägt ihnen das Schulamt im Rahmen einer Bildungswegekonferenz (§ 15 SBA-VO) eine allgemeine Schule als Lernort vor. Die Schulaufsichtsbehörde kann abweichend vom Willen der Eltern eine andere allgemeine Schule bestimmen, wenn an der gewählten Schule auch mit besonderen und angemessenen Vorkehrungen die

fachlichen, personellen und sächlichen Voraussetzungen nicht geschaffen werden können (Ressourcenvorbehalt). In besonders gelagerten Einzelfällen kann eine Zuweisung an ein Sonderpädagogisches Bildungs- und Beratungszentrum (SBBZ; Sonderschule) erwirkt werden (§ 83 Abs. 4 SchulG). Im Falle einer Zwangszuweisung muss das Schulamt darlegen, dass kein inklusives Bildungsangebot eingerichtet werden kann. Eine Entscheidung gegen den Willen der Eltern ist jedoch in der Praxis selten, in der Regel wird ein Konsens angestrebt (Auskunft Schulbehörde Baden-Württemberg, 2019).

In **Bayern** wurde das Schulgesetz im Jahr 2011 an die Anforderung der UN-Behindertenrechtskonvention angepasst. Allerdings besteht nach Art. 41 Abs. 1 BayEUG kein ausdrücklicher Vorrang des Gemeinsamen Unterrichts. Nach Art. 41 Abs. 5 BayEUG besuchen Schüler:innen eine Förderschule, wenn nur dort dem individuellen Förderbedarf entsprochen werden kann. Maßstab für diese Entscheidung sind das Kindeswohl sowie die „Rechte Dritter“. Zudem können Schulaufwandsträger die Aufnahme von Schüler:innen der Förderschwerpunkte „Hören“, „Sehen“ und „körperlich-motorische Entwicklung“ ablehnen, wenn sich aus der Beschulung ein erheblicher Mehraufwand ergibt (Art. 30a Abs. 4 BayEUG). Dieser Zustimmungsvorbehalt bedeutet indes nicht zwingend den Ausschluss aus dem allgemeinen Schulwesen, sondern beinhaltet ggf. die Beschulung an einer anderen (allgemeinen) Schule (KMK 2018, S. 71).

In **Rheinland-Pfalz** besteht ein vorbehaltloses Elternwahlrecht, der Ressourcenvorbehalt wurde durch eine Schulgesetznovelle im Jahr 2014 abgeschafft. Kinder mit sonderpädagogischem Förderbedarf können auf Wunsch der Erziehungsberechtigten entweder in einer allgemeinen Schule unterrichtet werden oder in einer Förderschule. Es ist jedoch fragwürdig, ob ein „vorbehaltloses Elternwahlrecht“ vorliegt, wenn die Umsetzung der schulischen Inklusion vorrangig in Schwerpunktschulen erfolgt (§ 14a SchulG) (s.o. 5.1.1.4. zum Indikator „Verfügbarkeit“ und unten 5.2.2. zum Elternwahlrecht).

In **Sachsen** wurde zwar durch die Novellierung des Schulgesetzes im Jahr 2017 die bis dahin bestehende Sonderschulpflicht abgeschafft. Die gegenwärtig gültigen Regelungen sehen allerdings keinen Vorrang der gemeinsamen Beschulung vor. Schulische Inklusion steht zudem unter Ressourcenvorbehalt. Gegen den Wunsch der Eltern auf inklusive Bildung für ihr Kind kann auch das Kindeswohl und die „Funktionsfähigkeit“ des Unterrichts angeführt werden (§ 4c Abs. 5 SächsSchulG). Die Entscheidungsgewalt obliegt hierbei der Schulleitung, ohne dass hierfür verbindli-

che Kriterien existieren oder ein unabhängiges Prüfverfahren vorgesehen ist (Auskunft Schulbehörde Sachsen, 2019).

Das Land **Sachsen-Anhalt** sieht vor, Schüler:innen mit und ohne sonderpädagogischen Förderbedarf gemeinsam zu unterrichten, sofern die Erziehungsberechtigten dies beantragen, die dafür notwendigen Ressourcen vorhanden sind oder nach Maßgabe des Haushaltes geschaffen werden können und wenn mit der gemeinsamen Beschulung dem individuellen Förderbedarf entsprochen werden kann (§ 1 Abs. 3a SchulG). Der inklusive Unterricht ist damit in Sachsen-Anhalt an weitreichende Anforderungen gebunden. Mitunter besteht durch § 39 Abs. 1 SchulG in Ausnahmefällen eine Förderschulpflicht (konkretisiert in § 10 Abs. 2 SoPädVO). In wenigen Fällen ist es in der Vergangenheit zu einer Zwangszuweisung an eine Förderschule gekommen (Auskunft Schulbehörde Sachsen-Anhalt, 2019).

5.2.2. Elternwahlrecht

Das Elternwahlrecht hat in Deutschland eine lange Historie. Aufgrund der 1938 eingeführten Sonderschulpflicht (vgl. 2.1.) hat das Recht auf Schulwahl und gemeinsames Lernen insbesondere die Elternbewegungen geprägt: es ging lange Jahre darum, Kindern mit Behinderungen überhaupt zu ermöglichen, Regelschulen zu besuchen und nicht auf Sonderschulen gehen zu *müssen* (Hüwe 2000).

Es mag daher zunächst positiv erscheinen, dass, bis auf **Thüringen**, alle deutschen Bundesländer ein ausdrückliches Elternwahlrecht bezüglich der Schulform in ihren Schulgesetzen verankert haben (siehe Anhang für die jeweiligen gesetzlichen Regelungen). Erziehungsberechtigte von Kindern mit sonderpädagogischem Förderbedarf können daher wählen, ob das Recht auf Bildung in einer gesonderten Förderschule oder (unter Vorbehalt) in der allgemeinen Schule eingelöst wird. Es handelt sich demnach nicht um ein Recht, ausdrücklich eine bestimmte allgemeine Schule zu wählen, sondern lediglich um die Wahl der Schulform (allgemeine Schule vs. Förderschule). In der Regel wird den Eltern nach Wahl des inklusiven Unterrichts eine allgemeine Schule durch die Schulbehörde vorgeschlagen, an dem ihr Kind mit sonderpädagogischem Förderbedarf unterrichtet werden kann. Die Kriterien für einen solchen Vorschlag variieren je nach Bundesland (z.B. Schulweg, Ausstattung etc.). Das Wahlrecht wird in einzelnen Bundesländern durch die Abschaffung von Doppelstrukturen eingeschränkt (vgl. Klemm 2021, S. 22): Im Bundesland **Bremen** existiert

aufgrund der Abschaffung der Förderschulen in den Förderschwerpunkten „Lernen“, „Sprache“, „emotionale-soziale Entwicklung“ sowie „Geistige Entwicklung“ gegenwärtig nur ein Wahlrecht für die Förderschwerpunkte „Hören“, „Sehen“ und „körperlich-motorische Entwicklung“, da für diese Beeinträchtigungsformen weiterhin Sonderstrukturen aufrechtgehalten werden. Perspektivisch trifft dies auch auf **Niedersachsen** und **Mecklenburg-Vorpommern** zu, da in diesen Ländern zukünftig Förderschulen für den Förderschwerpunkt „Lernen“ sowie in **Mecklenburg-Vorpommern** auch „Sprache“ abgeschafft werden sollen (vgl. Kapitel 5.4.).

Wie in 1.4.2. dargelegt, wurde ein Elternwahlrecht in den Normtext der UN-Behindertenrechtskonvention bewusst nicht aufgenommen. Ein solches Wahlrecht wäre nur übergangsweise vertretbar. Sollte das Elternwahlrecht nachweislich den Aufbau eines inklusiven Schulsystems verzögern, liegt ein Verstoß gegen das Gebot der progressiven Verwirklichung des Art. 24 UN-BRK vor.

Der Blick in die Schulgesetze zeigt, dass in den meisten Bundesländern jedoch das Elternwahlrecht als langfristige oder dauerhafte Option vorgesehen ist. Die Implementierung der inklusiven Schule wird damit gehemmt, da wichtige personelle Ressourcen in Sonderstrukturen verbleiben. Diese Entwicklung steht der „progressiven Verwirklichung“ der Rechte der Konvention entgegen. Eine Abkehr von Doppelstrukturen ist gegenwärtig (s.o.) nur in einzelnen Bundesländern erkennbar (siehe 5.4.1.; vgl. auch Klemm 2021). Nach dem zuständige UN-Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen lässt sich die Aufrechterhaltung zweier Schulsysteme menschenrechtlich nicht über das Elternwahlrecht begründen: Das dauerhafte Vorhalten zweier Systeme widerspricht den Anforderungen der Konvention (UN CRPD Committee 2016; Aichele und Kroworsch 2017). Das Elternwahlrecht würde zudem voraussetzen, dass die Förderschule und der Gemeinsame Unterricht ungefähr „gleichwertige“ Wahlalternativen sind. Bedenkt man die geringe Klassenfrequenz sowie die hohe Personalausstattung an Förderschulen, kann eine solche „Gleichwertigkeit“ bezweifelt werden (vgl. Kapitel 5.3.3.).

5.2.3. Limitationen der Analyse zur Zugänglichkeit

Unsere Analyse der „Zugänglichkeit“ des deutschen Bildungswesens hat zwei wichtige Limitationen. Zum einen ist der Indikator „Zugangsverfahren“ ausschließlich auf der Strukturebene angesiedelt. Wir können damit nicht abbilden, wie für Menschen mit Behinderungen in der Praxis der

Zugang zur regulären Schule abläuft. Ob und wie weit tatsächliche Diskriminierungen stattfinden, könnte nur durch Individualdaten gezeigt werden. Dies ist aus menschenrechtlicher Perspektive ein wichtiges Forschungsdesiderat und könnte beispielsweise durch Befragung von Erziehungsberechtigten eruiert werden. Gerade weil das Elternwahlrecht in den meisten Bundesländern eine zentrale Rolle einnimmt, sind solche Befragungen gewinnbringend. Einzelne Berichte von Familien mit Kindern mit Behinderungen deuten jedenfalls daraufhin, dass die Schulbehörden in bestimmten Fällen den Zugang zur regulären Schule verweigern bzw. erschweren (vgl. Dohm 2019). Die Generierung einer validen Datenbasis, die solche Aspekte berücksichtigt, ist aktuell ein zentrales Forschungsdesiderat, um das Menschenrechts-Monitoring des Art. 24 UN-BRK voranzubringen.

Eine weitere Limitation betrifft den Aspekt der „angemessenen Vorkehrungen“, der eine zentrale Rolle für die „Zugänglichkeit“ der Bildungssysteme spielt. Neben dem bloßen Recht auf Zugang zur allgemeinen Schule sind die Bundesländer verpflichtet, „angemessene Vorkehrungen“ für die Bedürfnisse des oder der Einzelnen zu treffen (ausf. 1.4.6.). Die UN-Behindertenrechtskonvention fordert einen individuellen Rechtsanspruch auf „angemessene Vorkehrungen“ (Art. 24 Abs. 2 lit. c UN-BRK), da nur so die Zugänglichkeit des Bildungswesens gewährleistet werden kann. Bisher ist ein Individualanspruch auf angemessene Vorkehrungen, wie er für den Bildungsbereich in Art. 24 Abs. 2 lit. c UN-BRK gefordert wird, in keiner Landesgesetzgebung durchgängig vorhanden (Mißling und Ückert 2014, S. 30). Die notwendigen Schritte zur Erfüllung „angemessener Vorkehrungen“ obliegen daher oft dem Engagement der Erziehungsberechtigten, die sich in der Konsequenz der gesetzlichen Leerstelle selbst mit den unterschiedlichen sozialrechtlichen Kosten- und Leistungsträgern auseinandersetzen müssen. Ein solches Vorgehen läuft immer in Gefahr, soziale Selektionsprozesse im Bildungsbereich zu verstärken. Erziehungsberechtigte, die nicht über das notwendige juristische bzw. verwaltungstechnische Wissen verfügen oder entsprechende finanzielle Kapazitäten zur Klage nicht aufbringen können, haben daher unter Umständen zwar für ihr Kind ein Recht auf Zugang zur allgemeinen Schule, aber keinen Anspruch auf „angemessene Vorkehrungen“, die zur Einlösung dieses Zugangsrechts allerdings Voraussetzung wären. Nur in wenigen Ländern haben sich bisher rechtlich kodifizierte Koordinierungsverfahren etabliert, die unterschiedliche Kosten- und Leistungsträger zusammenbringen (z.B. Schleswig-Holstein § 5 Abs. 1-4 SoFVO oder Baden-Württemberg § 15 Abs. 4 SBA-VO). Eine Erweiterung des Indikators „Zugangsverfahren“ im Hinblick auf

die strukturell verankerten Mechanismen zur Erfüllung „angemessener Vorkehrungen“ (z.B. Koordinierungsverfahren) ist ein wichtiges Desiderat, dessen genauere Untersuchung allerdings aufgrund der komplexen Sachlage an dieser Stelle nicht geleistet werden konnte.

5.2.4. Fazit

Gemessen am völkerrechtlichen Maßstab der Konvention, besteht auch mehr als 10 Jahre nach Ratifikation der UN-Behindertenrechtskonvention in der Mehrheit der Bundesländer erheblicher Anpassungsbedarf im Schulrecht. Bisher ist nur in **Bremen** und **Hamburg** ein ausdrückliches Recht auf schulische Inklusion verankert, das nicht unter Vorbehalt steht. In den restlichen Bundesländern sieht das Schulrecht Regelungen vor, die auf struktureller Ebene nicht mit Art. 24 Abs. 1 und 2 UN-BRK in Einklang stehen. Dies trifft insbesondere auf die Länder zu, die immer noch keinen Vorrang der gemeinsamen Beschulung in ihren Schulgesetzen vorsehen oder das Recht auf Inklusion durch einen Ressourcenvorbehalt oder sonstige Einschränkungen beschneiden. Systematische Diskriminierungen in Form von Zwangszuweisungen an eine Förderschule finden auch heute noch in einigen Ländern statt und sind ein Verstoß gegen die Rechte von Menschen mit Behinderungen. Auch wenn solche Zuweisungen nach Auskunft der befragten Schulbehörden zahlenmäßig gering sind, widersprechen sie dem Kern des Art. 24 UN-BRK. Durch die relative Unbestimmtheit der Vorbehalte steht der Bildungsverwaltung bei der Lernortentscheidung und der Zuweisung einer Schule zudem ein erheblicher faktischer Beurteilungsspielraum zu (vgl. Mißling und Ückert 2014, S. 32).

5.3. (Sonder-)Pädagogische Unterstützung im inklusiven Lernumfeld

Im Diskurs um inklusive Bildung wird die Frage, welche (personellen) Ressourcen zur Gewährleistung eines qualitativ hochwertigen Bildungsangebots für alle Schüler:innen aufzubringen sind, besonders kontrovers diskutiert (Katzenbach 2015). Gerade Länder, die ein duales Fördersystem implementiert haben, welches neben dem inklusiven Unterricht in der Regelschule weiterhin Sonder- bzw. Förderschulen vorsieht, sind mit Fragen der Kosteneffizienz konfrontiert. Nach Art. 24 Abs. 1 lit. d und e UN-BRK haben Menschen mit Behinderung das Recht darauf, dass ihnen „in-

nerhalb des allgemeinen Bildungssystems die notwendige Unterstützung“ gewährleistet wird, „um ihre erfolgreiche Bildung zu ermöglichen“ (*to facilitate their effective education*). Es müssen „wirksame, individuell angepasste Unterstützungsmaßnahmen in einem Umfeld, das die bestmögliche schulische und soziale Entwicklung gestattet, angeboten werden“ und zwar „in Übereinstimmung mit dem Ziel der vollständigen Inklusion“ (*consistent with the goal of full inclusion*). Die Verwirklichung des Förderanspruches aus Art. 24 Abs. 2 lit. d, e UN-BRK setzt voraus, dass die individuellen Bedarfe des Kindes möglichst genau erfasst werden.

Sofern kein systematischer Rückbau der Förder- und Sonderschule von den Bundesländern vorangetrieben wird, sind Schwierigkeiten bei der Aufwendung von sonderpädagogischen Lehrkräften für inklusive Bildungsangebote erwartbar, da die Mehrheit des pädagogischen Personals in Sondereinrichtungen gebunden bleibt. Die wenigen Studien, die zu einzelnen Bundesländern vorliegen, verweisen jedenfalls auf eine Zuweisung von zusätzlichen Mitteln, die als zu niedrig eingeschätzt wird, was die qualitätsvolle Umsetzung der schulischen Inklusion erschwert und Widerstände involvierter Akteure mobilisiert (Bremen: Idel et al. 2019, S. 119 f.; LRH Schleswig-Holstein 2017, S. 17 f.). Laut einer deutschlandweiten Forsa-Umfrage unter Lehrkräften wird die personelle Ausstattung, die von den jeweiligen Landesregierungen für inklusive Bildungsangebote bereitgestellt werden, von der Mehrheit der befragten Lehrkräfte als mangelhaft (42 %) oder ungenügend (26 %) bewertet (Forsa 2017, S. 33). Ähnliche Ergebnisse zeigen sich in einer Umfrage der Aktion Mensch (Hess et al. 2019, S. 16) zum Thema schulische Inklusion: 82 % der befragten Erziehungsberechtigten „mit Inklusionserfahrung“ gaben an, dass an den allgemeinen Schulen nicht genügend Lehrer:innen für die Gestaltung des inklusiven Unterrichts vorhanden sind.

Probleme bei der Ressourcenausstattung der Schulen entstehen auch dadurch, dass einer immer größeren Anzahl an Kindern und Jugendlichen ein sonderpädagogischer Förderbedarf attestiert wird. Dieses Phänomen wird maßgeblich darauf zurückgeführt, dass einerseits die Förderschulen um ihren institutionellen Fortbestand bemüht sind und andererseits die allgemeinen Schulen mit der Etikettierung von Schüler:innen zusätzliche Ressourcen generieren können.

Wie in Kapitel 4.1.3. dargestellt, untersuchen wir mit dem Indikator „Sonderpädagogische Unterstützung im inklusiven Lernumfeld“ drei Aspekte:

- (1.) Wie wird ein Bedarf an „sonderpädagogischer Unterstützung“ in den Bundesländern ermittelt? (Strukturindikator)

- (2.) Welche Steuerungsmechanismen haben die Bundesländer zur Versorgung der allgemeinen Schulen etabliert? (Strukturindikator)
- (3.) Wie viele (personelle) Ressourcen werden für inklusive Bildungsangebote aufgewendet? (Prozessindikator)

Bisher fehlen systematische Untersuchungen dieser Steuerungsmodelle in den Bundesländern. Einzelne Artikel (z.B. Katzenbach 2015, Pluhar 2015) diskutieren zwar die unterschiedlichen Ressourcenzuweisungsmodelle mit Blick auf bildungspolitische und inklusionstheoretische Implikationen, eine systematische Erhebung der von den Bundesländern praktizierten Zuweisungsmodelle liegt bisher allerdings nicht vor (Ausnahme: Preuss-Lausitz 2016, der die systemischen Ressourcensteuerungsmodelle in den Bundesländern darstellt und jüngst eine Analyse von Klemm 2021, der u.a. die Zuweisungsmechanismen von Lehrkräften für den inklusiven Unterricht in den Bundesländern aufzeigt). Mit Blick auf das sonderpädagogische Feststellungsverfahren liegt durch Sälzer et al. (2015) eine instruktive Übersicht zu den Verfahren in den deutschen Bundesländern vor. Allerdings bezieht sich diese Übersicht auf das Jahr 2014. Mittlerweile haben eine Reihe von Bundesländern ihre Verfahren aktualisiert und den Versuch unternommen, die Feststellungspraxis mit den Anforderungen eines inklusiven Schulsystems in Einklang zu bringen.

Im Gegensatz zu den anderen Indikatoren wird der Sammelindikator hier nicht gesamthaft bewertet, weil die Datenlage dafür nicht ausreichend ist.

5.3.1. Das sonderpädagogische Feststellungsverfahren

Die Verwirklichung des Förderanspruches aus Art. 24 Abs. 2 lit. d, e UN-BRK setzt voraus, dass die individuellen Bedarfe des Kindes möglichst genau erfasst werden. Dies wirft die Frage auf, wie ein solcher Förderbedarf in den deutschen Bundesländern überhaupt ermittelt wird. Für Deutschland kann festgestellt werden, dass die Kriterien und Verfahren zur Bestimmung eines „sonderpädagogischen Förderbedarfs“ zwischen den Bundesländern stark variieren (vgl. Sälzer et al. 2015). Bundeseinheitliche Kriterien für dieses Verfahren wurden zwar durch „Die Empfehlungen der Kultusministerkonferenz zur sonderpädagogischen Förderung in den Schulen der Bundesrepublik Deutschland“ (KMK 1994) vereinbart und in weiteren Papieren zu den jeweiligen Förderschwerpunkten konkretisiert, die Umsetzung dieser Leitlinien obliegt allerdings den Ländern. Seitens

der KMK wird ein sonderpädagogischer Förderbedarf folgendermaßen definiert:

„Sonderpädagogischer Förderbedarf ist bei Kindern und Jugendlichen anzunehmen, die in ihren Bildungs-, Entwicklungs- und Lernmöglichkeiten so beeinträchtigt sind, daß sie im Unterricht der allgemeinen Schule ohne sonderpädagogische Unterstützung nicht hinreichend gefördert werden können.“ (KMK 1994, S. 5).

Die Begriffsbestimmung wird für ihre tautologische Formulierung kritisiert: „Sonderpädagogischer Förderbedarf liegt dort vor, wo Schüler sonderpädagogischer Förderung bedürfen“ (Bleidick et al. 1995, S. 254). Für die diagnostische Praxis bietet diese Definition keine Anhaltspunkte. So überrascht es nicht, dass sich die Kriterien und Verfahren zur Feststellung eines sonderpädagogischen Förderbedarfs zwischen den Bundesländern erheblich unterscheiden, was sich nicht zuletzt in den unterschiedlichen Förderquoten niederschlägt. Die diagnostische Praxis steht daher schon seit geraumer Zeit in der Kritik. Insbesondere das Verfahren zur Feststellung der Förderbedarfe „Lernen“, „Sprache“ und „soziale-emotionale Entwicklung“, die ungefähr zwei Drittel aller sonderpädagogischen Förderbedarfe ausmachen, ist fachlich und politisch umstritten, da valide und verlässliche Kriterien fehlen (Klemm und Preuß-Lausitz 2017, S. 6 ff.). Zudem wird dem Feststellungsverfahren ein inhärenter Interessenkonflikt attestiert. Eine Übersicht von Sälzer et al. (2015) zeigt, dass auch nach Ratifizierung der UN-Behinderrechtskonvention, die Diagnostik eines sonderpädagogischen Förderbedarfs „weitestgehend unter Beteiligung derjenigen Einrichtungen erfolgt, die anschließend auch für die Beschulung der untersuchten Kinder zuständig sind. Die Objektivität einer Diagnostik unter diesen Rahmenbedingungen ist also durchaus streitbar.“ (Sälzer et al. 2015, S. 140).

Aus historischer Perspektive lag die Verantwortung und Definitionsmacht des Feststellungsverfahrens seit Beginn der Hilfsschule bei der sonderpädagogischen Profession (Kottmann 2006; Neumann und Lütje-Klose 2020, S. 7). Der zuständige Diagnostiker fungiert als potentieller Förderer, Entscheider und Mitglied eines Systems mit Eigeninteressen (Orthmann-Bless 2007, S. 98). Zwar werden ebenfalls Gutachten von weiteren Professionen (z.B. Mediziner oder Therapeuten) in den Prozess einbezogen, die Dominanz der Sonderpädagogik bei der Bestimmung des Förderbedarfs und -ortes ist aber unbestreitbar (vgl. Barow und Östlund 2018, S. 237; Kottmann 2006). In einer neuen Untersuchung legt Koßmann (2019) im Einzelnen die mangelnde Validität des Diagnostikverfahrens mit Blick auf „den sonderpädagogischen Förderbedarf im Bereich Lernen“ dar. Er

sieht in der entsprechenden Etikettierung „vor allem eine Reaktion des hiesigen Schulsystems auf ein Passungsproblem“ bei Schüler:innen, die vom üblichen Leistungsspektrum der Regelschule ausbrechen und deren Bedarfe durch die vorhandenen Unterstützungssysteme dort nicht aufgefangen werden können (Kosmann 2019, S. 262).

Aus einer organisationssoziologischen Perspektive weist das sonderpädagogische Feststellungsverfahren die Besonderheit auf, dass mit der Feststellung eines Förderbedarfs auch die Mitgliedschaft zu einer bestimmten Schulform ausgehandelt wird. Die abschließende Entscheidung kann als Aushandlungsprozess zwischen verschiedenen Akteuren (Eltern, Förderschule, allgemeine Schule, Schulamt etc.) begriffen werden, die jeweils eigene Interessen verfolgen (vgl. Gomolla und Radtke 2007, S. 196). Das Verfahren bietet für die allgemeine Schule entweder die Möglichkeit, sich von „störenden“ und „leistungsschwachen“ Kindern zu entlasten oder, bei Verbleib im Gemeinsamen Unterricht, zusätzliche Ressourcen zu erzeugen. Die Förderschule hat hingegen ein Interesse am Selbsterhalt der Schulform. In letzter Konsequenz sollte die Umsetzung der schulischen Inklusion zu Bestandserhaltungsproblemen der Förderschulen führen. Die stagnierenden oder nur langsam sinkenden Förderschulquoten in Deutschland können daher auch als Folge des Selbsterhaltungsinteresses der Förderschulen interpretiert werden, die vermehrt Kinder und Jugendliche diagnostizieren, um weiterhin die für ihren Fortbestand erforderliche „Nachfrage“ zu gewährleisten (Berkemeyer et al. 2017, S. 59).

Aufgrund dieser Kritik plädieren einzelne Autor:innen entweder dafür, die Diagnostik an unabhängige Gutachter zu verlagern, deren Tätigkeit engmaschig kontrolliert wird (z.B. Mand 2002) oder fordern generell einen Verzicht der aufwendigen formalen Feststellungsverfahren, die nicht mit einem inklusiven Schulsystem für vereinbar gehalten werden (z.B. Dönges 2010; vgl. auch Neumann und Lütje-Klose 2020 zur Debatte Statusdiagnostik vs. Förderdiagnostik). Mit dem Verzicht auf ein förmliches Feststellungsverfahren verbindet sich die Vorstellung, Stigmatisierungs- und Diskriminierungsprozesse von betroffenen Kindern zu mildern und die missbräuchliche Etikettierung von Kindern zum Zwecke der Ressourcenbeschaffung oder des Selbsterhalts von Einrichtungen zu verhindern. Allerdings würde ein vollständiger Verzicht auf eine Diagnostik jedenfalls dann im Widerspruch zu den Forderungen der UN-Behinderrechtskonvention stehen, wenn die bedarfsgemäße Zuweisung der notwendigen Förderung und Unterstützung für Schüler:innen mit Behinderungen nach Art. 24 Abs. 2 lit. d, e UN-BRK nicht sichergestellt ist. Die Verteilung zusätzlicher (sonder-)pädagogischer Unterstützungsmaßnahmen muss so-

mit auf einer Ermittlung des individuellen Förderbedarfs aufbauen (vgl. Wrase 2015, S. 59 ff.). Pauschalisierte Ressourcenzuweisungsmodelle, die auf ein förmliches sonderpädagogisches Feststellungsverfahren verzichten, müssen daher trotzdem individuelle Bedarfe erfassen und spezifische Unterstützungsmaßnahmen bereitstellen. Dies kann beispielsweise im Rahmen einer prozessorientierten Förderdiagnostik und -planung geschehen.

Im Folgenden möchten wir den aktuellen Stand der Zuweisung eines sonderpädagogischen Förderbedarfs in den 16 Bundesländern beschreiben. Die Grundlage für die Übersicht bilden die Schulgesetze der Bundesländer sowie relevante Verordnungen und sonstige öffentlich zugängliche Publikationen der Kultusministerien. Im Rahmen des Überblickes werden Unterschiede und Gemeinsamkeiten zwischen den Bundesländern herausgearbeitet. Dies geschieht insbesondere im Hinblick auf fünf Aspekte:

- (1.) Wer ist für das Verfahren verantwortlich (Prozessverantwortung)?
- (2.) Wer führt das sonderpädagogische Feststellungsverfahren durch?
- (3.) Gibt es ein förmliches Feststellungsverfahren mit sonderpädagogischen Gutachten oder wird auf ein solches Verfahren verzichtet?
- (4.) Gibt es im Rahmen des Verfahrens eine Empfehlung für den Förderort?
- (5.) Wer trifft die abschließende Entscheidung, ob ein sonderpädagogischer Förderbedarf vorliegt?

5. Die Umsetzung von Art. 24 UN-BRK in den deutschen Bundesländern

Tabelle 6 Sonderpädagogisches Feststellungsverfahren

	Prozessverantwortung	Durchführung des Feststellungsverfahrens	Institutionelle Zuordnung	Förmliches Verfahren / Sonderpädagogisches Gutachten	Förderortempfehlung	Anspruchsfeststellung
BW	Schulaufsichtsbehörde	Schulaufsichtsbehörde bestimmt Lehrkraft der Sonderpädagogik	SBBZ oder allgemeine Schule	Ja, aber nur bei Anspruch auf ein sonderpädagogisches Bildungsangebot, ansonsten „sonderpädagogische Beratung und Unterstützung“ (niederschwelliges Angebot).	Nein	Schulaufsichtsbehörde
BY	MSD / Förderschulen	MSD / Förderschulen	Förderschule	Ja, aber nur bei Besuch einer Förderschule, ansonsten „Förderdiagnostischer Bericht“.	Nein	MSD/Förderschule (nur bei Dissens entscheidet die Schulaufsichtsbehörde)
BE	Schulaufsichtsbehörde	Schulpsychologische und Inklusionspädagogische Beratungs- und Unterstützungszentren (SIBUZ)	Eigenständige Einrichtung	Ja, allerdings ist ein förmliches Verfahren seit dem Schuljahr 2017/18 in den Förderschwerpunkten „LSE“ nicht mehr zwingend nötig.	Nein	Schulaufsichtsbehörde
BB	Schulaufsichtsbehörde	Sonderpädagogische Förder- und Beratungsstellen (SpFB)	Schulaufsichtsbehörde	Ja	Ja	Schulaufsichtsbehörde
HB	ZuP und ReBUZ	ZuP und ReBUZ	organisatorisch der allgemeinen Schule zugehörig (ZuP); Eigenständige Einrichtung (ReBUZ)	Ja, für den Förderschwerpunkt „Lernen“ allerdings erst ab Klassenstufe 8 notwendig.	Nein	Schulaufsichtsbehörde

5.3. (Sonder-)Pädagogische Unterstützung im inklusiven Lernumfeld

	Prozessverantwortung	Durchführung des Feststellungsverfahrens	Institutionelle Zuordnung	Förmliches Verfahren / Sonderpädagogisches Gutachten	Förderortempfehlung	Anspruchsfeststellung
HH	Schulaufsichtsbehörde	ReBBZ ²⁹ , Sonderschulen, sonstige öffentliche Stellen	Eigenständige Einrichtung (ReBBZ) und ggf. Sonderschulen	Ja, aber seit Schuljahr 2014/15 wird auf ein förmliches Feststellungsverfahren in den Förderschwerpunkten „LSE“ verzichtet.	Nein	Schulaufsichtsbehörde
HE	Schulleitung	Förderausschuss an allgemeinen Schulen; Regionale und überregionale Förderzentren	Allgemeine Schule	Ja	Ja	Schulleitung (nur bei Dissens entscheidet die Schulaufsichtsbehörde)
MV	Schulaufsichtsbehörde	Diagnostischer Dienst	Schulaufsichtsbehörde	Ja	Ja	Schulaufsichtsbehörde
NI	Schulleitung	Schulleitung, Diagnostik durch Lehrkraft der Sonderpädagogik und allgemeinpädagogische Lehrkraft	Förderschule und/oder allgemeine Schule	Ja	Nein	Schulaufsichtsbehörde
NW	Schulaufsichtsbehörde	Schulaufsichtsbehörde bestimmt Lehrkraft der Sonderpädagogik	Förderschule und/oder allgemeine Schule	Ja	Nein	Schulaufsichtsbehörde
RP	Förderschule	Förderschule	Förderschule	Ja	Ja	Schulaufsichtsbehörde
SL	Schulaufsichtsbehörde	Klassenlehrer ³⁰ , Förderschule/Förderzentrum	Förderschule und/oder allgemeine Schule	Nur bei Überweisung an eine Förderschule.	Nein	Schulaufsichtsbehörde

29 Für die Lern- und Entwicklungsstörungen (LES) liegt die Verantwortung bei den Grundschulen und den ReBBZ gemeinsam.

30 Im Saarland ist eine sonderpädagogische Feststellungsdiagnostik nur bei einem Besuch der Förderschule notwendig. Im Rahmen des Gemeinsamen Unterrichts

5. Die Umsetzung von Art. 24 UN-BRK in den deutschen Bundesländern

	Prozessverantwortung	Durchführung des Feststellungsverfahrens	Institutionelle Zuordnung	Förmliches Verfahren / Sonderpädagogisches Gutachten	Förderortempfehlung	Anspruchsfeststellung
SN	Schulaufsichtsbehörde	MSD	Förderschule	Ja	Ja	Schulaufsichtsbehörde
ST	Schulaufsichtsbehörde	Mobiler Sonderpädagogischer Diagnostischer Dienst (MSDD)	Schulaufsichtsbehörde	Ja	Nein	Schulaufsichtsbehörde
SH	Förderzentrum	Förderzentrum (FöZ) und Landesförderzentrum (Sehen)	FöZ	Ja	Nein	
TH	Schulaufsichtsbehörde	MSD	Schulaufsichtsbehörde	Ja	Ja	Schulaufsichtsbehörde

Quellen: Schulgesetze, Verordnungen und Durchführungsvorschriften in den Ländern, KMK 2018.

Die Übersicht (Tabelle 6) verdeutlicht, wie unterschiedlich das Verfahren zur Ermittlung des sonderpädagogischen Förderbedarfs in den Bundesländern geregelt ist. Im Anhang befindet sich eine Beschreibung der Verfahrenswege in den Bundesländern. Betrachten wir die fünf Aspekte im Einzelnen:

Die Prozessverantwortung liegt in den meisten Bundesländern bei der Schulaufsichtsbehörde (**Baden-Württemberg, Berlin, Brandenburg, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Saarland, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen**). In den restlichen Bundesländern liegt die Prozessverantwortung entweder bei den allgemeinen Schulen (**Hessen und Niedersachsen**) oder bei den Förderschulen (**Bayern und Rheinland-Pfalz**) bzw. Förderzentren (**Schleswig-Holstein**). In **Bremen** sind unterschiedliche Einrichtungen für das Verfahren verantwortlich: Entweder die „Zentren für unterstützende Pädagogik“ (ZuP), die organisatorisch den allgemeinen Schulen angegliedert sind oder die „Regionalen Beratungs- und Unterstützungszentren“ (ReBUZ), die als externe Unterstützungssysteme konzipiert sind (vgl. Döttinger und Pluhar 2019, S. 58).

wird die Förderdiagnostik durch den bzw. die Klassenlehrer:in durchgeführt und in einem Förderplan dokumentiert.

Eine größere Vielfalt herrscht im Hinblick auf die Durchführung des Feststellungsverfahrens und der institutionellen Zuordnung der Diagnostiker:innen: Auf einer abstrakten Ebene können drei Ländergruppen identifiziert werden, die Gemeinsamkeiten in strukturellen Aspekten aufweisen:

(1.) Einerseits Bundesländer, die die Durchführung der sonderpädagogischen Diagnostik (mehr oder weniger) unabhängig von den Förderschulen organisieren. Dies trifft auf die Länder **Berlin, Brandenburg, Bremen, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt** und **Thüringen** zu. In den genannten ostdeutschen Ländern wird das Feststellungsverfahren durch einen „Mobilen Dienst“ an den regionalen Schulämtern durchgeführt. Die Zentralisierung und Standardisierung der Diagnostik an den Schulämtern in den ostdeutschen Ländern könnte ein Grund dafür sein, dass die ehemals sehr hohen Förderschulquoten in Ostdeutschland mittlerweile sinken, da die Förderschulen nicht mehr unmittelbar in das Feststellungsverfahren einbezogen werden.

In den Stadtstaaten haben sich eigenständige Einrichtungen durchgesetzt. In **Berlin** obliegt die Verantwortung der Diagnostik beispielsweise bei den SIBUZ (Schulpsychologische und inklusionspädagogische Beratungs- und Unterstützungszentren), an denen verschiedene Professionen (Sozialpädagog:innen, Sonderpädagog:innen, Psycholog:innen etc.) arbeiten. In **Bremen** sind entweder die ZuP oder die ReBUZ zuständig. Die ZuP sind organisatorisch jeweils einer allgemeinen Schule zugeordnet und sind daher als „schulinterne Unterstützungssysteme“ zu klassifizieren. Zu den konkreten Aufgaben der ZuP gehört die Diagnostik der Schüler:innen, die Ressourcenplanung, die Beratung beteiligter Akteure sowie die Durchführung der Förderleistungen (vgl. Döttinger und Pluhar 2019, S. 47).

(2.) Andererseits gibt es Bundesländer, in denen die Förderschule weiterhin eine zentrale Rolle bei der Durchführung der Diagnostik beansprucht (**Bayern, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen, Schleswig-Holstein**). In **Bayern** und **Sachsen** wird das sonderpädagogische Feststellungsverfahren durch einen Mobilen Sonderpädagogischen Dienst organisiert, der an die Förderschule angegliedert ist. Die Gesetzesnovelle in **Sachsen** verband sich explizit mit dem Ziel, die regionale Vergleichbarkeit der Diagnostik zu erhöhen und Standards im Hinblick auf die Abgrenzung zwischen pädagogischer und sonderpädagogischer Förderung zu etablieren (KMK 2018, S. 84). In **Schleswig-Holstein** sind die Förderzentren bzw. Landesförderzentren mit der Durchführung der Diagnostik beauftragt. Die Förderzentren im Bereich

der Lern- und Entwicklungsstörungen arbeiten allerdings in diesem Bundesland (perspektivisch) „ohne Schüler:innen“ und dienen eher der Netzwerkbildung und dem Austausch zwischen (sonderpädagogischen) Lehrkräften. Das Landesförderzentrum Sehen (LFS) arbeitet bereits seit seiner Gründung vollständig inklusiv und führt die Diagnostik für den entsprechenden Förderschwerpunkt durch (vgl. Döttinger und Pluhar 2019, S. 61). Im Gegensatz zu den anderen Bundesländern dieser Gruppe ist Schleswig-Holstein daher ein Sonderfall, da die Förderzentren ausdrücklich mit dem Ausbau der inklusiven Schule und der Auflösung der Förderschule als Lernort verbunden sind. Auch das **Saarland** beansprucht in dieser Gruppe eine Sonderrolle. Seit 2015 wird auf eine Diagnostik in der Regelschule zugunsten einer Förderplanung verzichtet. Hierfür ist die allgemeine Schule unter Mithilfe der Förderschulen/Förderzentren verantwortlich.

(3.) In vier Bundesländern wird das Feststellungsverfahren durch einzelne (sonderpädagogische) Lehrkräfte oder Teams von Lehrkräften durchgeführt. In **Baden-Württemberg** und **Nordrhein-Westfalen** bestimmt die Schulaufsichtsbehörde die (sonderpädagogischen und allgemeinpädagogischen) Lehrkräfte zur Durchführung des Verfahrens. In **Niedersachsen** initiiert die Schulleitung bei Verdacht auf Vorliegen eines sonderpädagogischen Förderbedarfs das Verfahren und bestimmt eine Lehrkraft der Sonderpädagogik und eine allgemeinpädagogische Lehrkraft zur Durchführung der Diagnostik. Ein vergleichbares Verfahren wird in **Hessen** praktiziert: Der Förderbedarf wird im Rahmen eines Förderausschusses an der zuständigen allgemeinen Schule bestimmt. Die sonderpädagogische Diagnostik wird durch eine Lehrkraft des sonderpädagogischen Beratungs- und Förderzentrum geleistet.

Eine zentrale Veränderung der sonderpädagogischen Diagnostik in den Bundesländern betrifft die Frage, ob weiterhin ein förmliches Feststellungsverfahren mit sonderpädagogischem Gutachten für alle Förderschwerpunkte benötigt wird oder ob eine Umstellung auf eine prozessbegleitende Förderplanung stattgefunden hat.

In allen Bundesländern bis auf das Saarland gibt es ein förmliches sonderpädagogisches Feststellungsverfahren für die Förderschwerpunkte „Hören“, „Sehen“, „körperlich-motorische Entwicklung“ und „Geistige Entwicklung“. Im **Saarland** ist ein solches sonderpädagogisches Feststellungsverfahren nur bei Besuch einer Förderschule zwingend notwendig (§ 19 Abs. 2 Inklusionsverordnung). Die seit dem Jahr 2015 gültige Inklusionsverordnung sieht vor, dass alle Schüler:innen in der allgemeinen Schule Anspruch auf einen Förderplan und eine „prozess- und kompetenz-

orientierte“ Diagnostik haben, die maßgeblich durch den bzw. die Klassenlehrer:in und im Rahmen der Klassenkonferenz geleistet wird (§ 2-5 Inklusionsverordnung). Zudem besteht die Möglichkeit „Sonderpädagogische Unterstützung“ nach § 17 Inklusionsverordnung in den gängigen sonderpädagogischen Förderschwerpunkten (§ 18) zu beantragen. Diese Unterstützung wird durch die Förderzentren in der allgemeinen Schule geleistet (§ 17). Durch den Verzicht auf ein klassisches Feststellungsverfahren gibt es im Saarland seit 2015 keine ausgewiesene Statistik mehr, die Kinder und Jugendliche mit sonderpädagogischem Förderbedarf in der allgemeinen Schule berücksichtigt.

In verschiedenen Bundesländern zeichnet sich ein Verzicht des Feststellungsverfahrens in den Förderschwerpunkten „Lernen, Sprache oder emotionale-soziale Entwicklung (LSE)“ ab. In **Berlin** ist seit Einführung einer systemischen Ressourcenausstattung für diese Förderschwerpunkte zum Schuljahr 2017/18 ein Feststellungsverfahren nicht mehr zwingend notwendig. **Hamburg** verzichtet bereits seit Schuljahr 2014/15 auf ein förmliches Verfahren in den Förderschwerpunkten der Lern- und Entwicklungsstörungen. In **Bremen** kann ein Feststellungsverfahren für den Förderschwerpunkt „Lernen“ erst ab Klassenstufe 8 eingeleitet werden. In den drei Stadtstaaten wurde das förmliche Feststellungsverfahren durch eine prozessorientierte Förderplanung ersetzt (Bremen: § 9-10 ÜPadVO; Hamburg: § 12 Abs. 2 AO-SF; Berlin: § 31 Abs. 3 SopädVO).

In **Baden-Württemberg** existiert neben einem klassischen Feststellungsverfahren die Möglichkeit, sonderpädagogische Beratung und Unterstützung in Anspruch zu nehmen, was einem präventiven bzw. niederschweligen Angebot gleicht. Hierzu heißt es im Schulgesetz: „Der Anspruch auf ein sonderpädagogisches Bildungsangebot besteht nicht, wenn der Schüler mithilfe sonderpädagogischer Beratung und Unterstützung dem Bildungsgang der allgemeinen Schule folgen kann“ (§ 82 Abs. 1 SchG). Welche konkreten Aufgaben die „sonderpädagogische Beratung und Unterstützung“ übernimmt und wie im Rahmen dieser Unterstützung sonderpädagogische Bedarfe ermittelt werden, ist nicht im Schulrecht geregelt. Bedenkt man die hohe Zahl an Kindern, die gegenwärtig „sonderpädagogische Beratung und Unterstützung“ erhalten, ist die gesetzliche Leerstelle überraschend: Im Schuljahr 2017/18 gab es 27.085 Schüler:innen mit sonderpädagogischem Förderbedarf, die in der allgemeinen Schule lernten. Davon erhielt der überwiegende Anteil (18.461; 68 %) eine „sonderpädagogische Beratung und Unterstützung“ (vgl. Landesregierung BW 2019, S. 7).

In einer Reihe von Bundesländern ist in der Gesetzgebung vorgesehen, dass im Rahmen des Feststellungsverfahrens nicht nur der vorrangige Förderbedarf festgelegt wird, sondern auch eine „Förderortempfehlung“ ausgesprochen wird und damit unmittelbar Einfluss auf die zutreffende Förderortentscheidung genommen wird (**Brandenburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz, Sachsen** und **Thüringen**). In **Sachsen** sieht beispielsweise § 13 Abs. 7 SOFS vor, dass der Mobile Sonderpädagogische Dienst in seinem sonderpädagogischen Gutachten unter anderem eine Aussage darüber trifft, ob das betroffene Kind für eine inklusive Beschulung geeignet ist. In Sachsen wird daher rechtlich weiterhin eine Selektions- und Platzierungsdiagnostik praktiziert. An dieser Stelle sind empirische Studien in den Bundesländern wichtig, die untersuchen, inwiefern es im Rahmen der Diagnostik und Beratung der Erziehungsberechtigten im Vorfeld der Förderortentscheidung zu einer Beeinflussung kommt. Da die Umsetzung der schulischen Inklusion in den meisten Bundesländern über das Elternwahlrecht gesteuert wird, sollten die Erziehungsberechtigten möglichst neutral und umfassend zu den Förderorten beraten werden – Förderortempfehlungen konterkarieren hingegen das Recht auf schulische Inklusion.

Die abschließende Entscheidung, ob ein Förderbedarf vorliegt, trifft in den meisten Bundesländern die Schulaufsichtsbehörde. Lediglich in **Bayern** und **Hessen** sind hiervon abweichende Regelungen festzustellen: In **Bayern** entscheidet die Schulaufsichtsbehörde nur über den Förderbedarf, wenn hierüber Uneinigkeit zwischen den Erziehungsberechtigten und der Förderschule bzw. dem MSD besteht. Dem MSD fällt in Bayern daher eine „einflußreiche“ Rolle im sonderpädagogischen Feststellungsverfahren zu, die nur bei Streitigkeiten zwischen involvierten Akteuren eingeschränkt wird. In **Hessen** wird zur Bestimmung des Förderbedarfs und des Lernortes ein sogenannter „Förderausschuss“ gebildet, dem verschiedene Akteure angehören (Eltern, Schulleitung, Diagnostiker, Schulträger etc.). Die Aufgabe des Förderausschusses ist es, auf Grundlage des sonderpädagogischen Gutachtens eine Empfehlung zur Art, Umfang und Organisation der sonderpädagogischen Förderung zu erarbeiten, auf deren Grundlage der oder die Schulleiter:in (im Einvernehmen mit den beteiligten Akteuren) eine Entscheidung trifft. Nur falls kein Konsens zwischen den Parteien erreicht werden kann, entscheidet die Schulaufsichtsbehörde über den Anspruch auf sonderpädagogische Förderung.

Auch wenn die Studienlage zur sonderpädagogischen Diagnostik dürftig ist und bisher keine bundesweite Erhebung vorliegt, kann vermutet werden, dass sich die abschließende Entscheidung der Schulaufsichtsbe-

hörde in der Regel an den Empfehlungen des Gutachtens orientiert. Es handelt sich daher eher um eine „Formalie“ anstelle eines Entscheidungsprozesses, indem verschiedene Argumente abgewogen werden: Der Landesrechnungshof Niedersachsen zeigte in seinem Jahresbericht 2018, dass die Schulaufsichtsbehörde in 98 % der Fälle der Empfehlung der Förderkommission folgte (Landesrechnungshof Niedersachsen 2018, S. 23). Vergleichbare Zahlen zeigt Kottmann (2006, S. 332) für Nordrhein-Westfalen.

5.3.1.1. Fazit zum Feststellungsverfahren

Die Übersicht zeigt, dass einerseits eine Reihe von Bundesländern den Versuch unternommen haben, die sonderpädagogische Diagnostik zu „zentralisieren“ und in unabhängige Einrichtungen zu verlagern. Inwiefern diese Maßnahme ein objektives und von Organisationsinteressen freies Verfahren gewährleistet, müssen weitere empirische Arbeiten zeigen. Jedoch ist es bedenklich, dass weiterhin eine Reihe von Bundesländern die Durchführung der Diagnostik den Förderschulen überantworten und in einigen Ländern auch eine Empfehlung über den Lernort einfordern. Damit haftet dem sonderpädagogischen Feststellungsverfahren weiterhin eine Selektionsfunktion an, die durch die Orientierung an schulischer Inklusion überwunden werden sollte.

Hinsichtlich der Förderschwerpunkte „Lernen, Sprache und emotionale-soziale Entwicklung (LSE)“ zeichnet sich in der Mehrzahl der Bundesländer eine Trendwende ab: Immer mehr Bundesländer gehen dazu über, diese Bedarfe im Rahmen einer prozessorientierten Förderdiagnostik und -planung zu erfassen und keine (zeitlich aufwendige) Statusdiagnostik anzustoßen. Auch hier müssen weitere empirische Studien zeigen, inwiefern Förderpläne im Schulalltag genutzt und im Sinne der UN-Behindertenrechtskonvention umgesetzt werden. Diese Frage stellt sich besonders dringlich im Bundesland Saarland, da hier der Verzicht auf ein förmliches Feststellungsverfahren bislang am umfangreichsten umgesetzt wurde.

5.3.2. Modus der Mittelvergabe

5.3.2.1 Einordnung in Steuerungsmodelle

In Kapitel 4.1.3. sind die drei gängigen Steuerungsmodelle (*Input, Throughput, Output*) vorgestellt worden, die einer Beurteilung der Mittelverteilung

in inklusiven Settings zugrunde liegen. Tabelle 7 gibt die derzeit gültigen (Stand Januar 2020) Steuerungsmodelle in den Bundesländern wieder. Eine detaillierte Auflistung der Modelle mit den verwendeten Quellen befindet sich im Anhang.

Die Tabelle zeigt drei Aspekte, die zusammen eine Einordnung der verschiedenen Modi der Mittelverteilung erlauben:

- (1.) Welches Steuerungsmodell nach Meijer (1999) wird in den Bundesländern verwendet?
- (2.) Liegen (konkrete) Richtwerte für die einzelnen Förderschwerpunkte vor, wie viele zusätzlichen Lehrerwochenstunden (LWS) die allgemeinen Schulen erhalten?
- (3.) In welcher Form wird die soziale Lage der Schule berücksichtigt?

Punkt (3.), die Berücksichtigung der sozialen Lage, spielt insbesondere bei systemischen Ressourcenverteilungsverfahren eine wichtige Rolle. Die systemische Zuweisung birgt immer die Gefahr, dass Schulstandorte ohne Schüler:innen mit sonderpädagogischem Förderbedarf oder in guter sozialer Lage mit zusätzlichen Mitteln versorgt werden, während Standorte mit vielfältigen Problemlagen und einer höheren Anzahl an förderbedürftigen Kindern ihren Mehrbedarf nicht abdecken können. Da sich in Deutschland die residentielle Segregation (vgl. Helbig und Jähnen 2018, 2019) auch in unterschiedlichen Lernmilieus an Schulstandorten niederschlägt und Kinder mit diagnostiziertem sonderpädagogischem Förderbedarf überproportional häufig aus sozial benachteiligten Familien stammen, sollte die Zuweisung zusätzlicher Mittel an die soziale Zusammensetzung der Schulen gekoppelt sein. Der Zusammenhang aus Armut, Migrationshintergrund und sonderpädagogischem Förderbedarf ist mittlerweile gut dokumentiert (vgl. Kottmann 2006; Kölm et al. 2017). Dies gilt besonders prominent für den Förderschwerpunkt „Lernen“. Kinder und Jugendliche, denen ein sonderpädagogischer Förderbedarf „Lernen“ attestiert wurde, gehören häufig der unteren Sozialschicht an, wachsen häufiger in kinderreichen Familien auf und wohnen häufiger in sozial segregierten Wohnvierteln (Bos et al. 2010, S. 385). Daher ist davon auszugehen, dass insbesondere jene Schulen häufig mit Kindern und Jugendlichen mit Förderbedarf konfrontiert sind, deren Schülerschaft ohnehin bereits aus bildungsfernen und einkommenschwachen Schichten stammt. Eine formale Gleichbehandlung solcher Schulen würde die soziale Ungleichheit im Schulsystem verstärken und die qualitätsvolle Umsetzung der schulischen Inklusion gefährden.

Tabelle 7 Ressourcenzuweisungsmodelle in den Bundesländern

	Steuerungsmodell		Richtwerte	Sozialindex / Berücksichtigung der sozialen Lage am Standort
	Schülerbezogene Zuweisung	Systemische Zuweisung		
BW	X	–	–	–
BY	X	–	–	–
BE	(X)	(X)	X	X
BB	(X)	(X)	X	(X)
HB	(X)	(X)	X	X
HH	(X)	(X)	X	X
HE	X	–	(X)	–
MV	X	–	–	(X)
NI	(X)	(X)	X	X
NW	(X)	(X)	(X)	X
RP	X	–	–	(X)
SL	–	X	–	(X)
SN	X	–	(X)	–
ST	(X)	(X)	–	(X)
SH	(X)	(X)	(X)	X
TH	(X)	(X)	X	(X)

Legende:

Steuerungsmodell: X = für alle Förderschwerpunkte wird entweder eine schülerbezogene oder systemische Zuweisung praktiziert; (X) = für gewisse Förderschwerpunkte wird eine schülerbezogene oder systemische Zuweisung praktiziert; – = nicht vorhanden

Richtwerte: X = für alle Förderschwerpunkte liegen Richtwerte vor; (X) = es liegen grobe Richtwerte vor, die jedoch nicht die einzelnen Förderschwerpunkte berücksichtigen; – = es liegen keine Richtwerte vor

Sozialindex / Berücksichtigung der sozialen Lage am Standort: X = es wird ein Sozialindex verwendet; (X) = die Soziale Lage wird berücksichtigt (wie, bleibt auf gesetzlicher Ebene unklar); – = die soziale Lage wird nicht explizit berücksichtigt

Quellen: Schulgesetze, Verordnungen und Durchführungsvorschriften in den Ländern sowie eine Anfrage an alle Kultus- und Schulministerien der Bundesländer.

5.3.2.1.1 Schülerbezogene Zuweisung (BW, BY, HE, MV, RP, SN)

In den Ländern **Baden-Württemberg, Bayern, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern** und **Sachsen** wird gegenwärtig in jedem Förderschwer-

punkt eine schülerbezogene Zuweisung praktiziert. Die allgemeinen Schulen werden daher nach Anzahl der Schüler:innen mit sonderpädagogischem Förderbedarf mit zusätzlichen Mitteln versorgt. Diese Länder haben jedoch keine Richtwerte (BY, MV) oder nur sehr vage Richtwerte (BW, HE, SN) für die Zuweisung im Schulrecht vereinbart. Wie viele Stunden je Schüler:in und Förderbedarf an den allgemeinen Schulen bereitstehen, ist daher auf gesetzlicher Ebene weitestgehend unklar und liegt im Ermessensspielraum der Schulbehörden.

Beispielsweise wird in **Baden-Württemberg** die Mehrheit der Schüler:innen mit sonderpädagogischer Förderung durch einen Sonderpädagogischen Dienst gefördert.³¹ Diese Schüler:innen haben keinen Anspruch auf das im Schulgesetz hinterlegte „sonderpädagogische Bildungsangebot“ (§ 82 Abs. 1 SchulG), sondern erhalten eine im Schulrecht nicht näher beschriebene „sonderpädagogische Beratung und Unterstützung“. Der Umfang dieser Leistung bleibt daher unklar, weil verbindliche Standards und Vorgaben fehlen (vgl. Hudelmaier-Mätzke 2016). Für die Kinder mit „inkluisivem Bildungsangebot“ sieht der Organisationserlass vor, eine förderschuläquivalente Ausstattung zu gewähren (Organisationserlass BW 2018). Die Zuweisung sollte sich daher an den Richtwerten der SBBZ orientieren, genaue Angaben fehlen jedoch.

In **Bayern** werden Kinder und Jugendliche mit sonderpädagogischem Förderbedarf, die außerhalb von Profilschulen im Gemeinsamen Unterricht lernen, durch den Mobilen Sonderpädagogischen Dienst gefördert (Art. 30b Abs. 2 BayEUG). Die Förderschulen organisieren den Mobilen Sonderpädagogischen Dienst im „Rahmen der verfügbaren Stellen und Mittel“ (Art. 19 Abs. 2 BayEUG). Damit steht die Versorgung der allgemeinen Schulen gewissermaßen unter Kapazitätsvorbehalt. In Art. 21 Abs. 2 BayEUG heißt es:

„(2) Für die Fördermaßnahmen können einschließlich des anteiligen Lehrerstundeneinsatzes je Schülerin bzw. Schüler in der besuchten allgemeinen Schule im längerfristigen Durchschnitt nicht mehr Lehrstunden aufgewendet werden, als in der entsprechenden Förderschule je Schülerin bzw. Schüler eingesetzt werden.“ (Art. 21 Abs. 2 BayEUG)

Diese Regelung deutet an, dass sich die Zuweisung zusätzlicher Lehrerwochenstunden an den Richtwerten der Förderschule orientiert, wobei die-

31 Im Schuljahr 2017/18 wurde bei 18.461 Schüler:innen ein Bedarf an Beratung und Unterstützung durch den Sonderpädagogischen Dienst festgestellt (Landesregierung BW 2019, S. 7).

se nicht überschritten werden dürfen. Eine detaillierte Beschreibung des Allokationsmodells konnte im bayerischen Schulrecht nicht identifiziert werden. Nach Klemm (2020, S. 29) erhalten die Grund- und Mittelschulen mit Schulprofil Inklusion, die mindestens 10 Kinder mit sonderpädagogischem Förderbedarf beschulen, eine Kombinationszuweisung aus 10 zusätzlichen Lehrerwochenstunden der allgemeinen Schule sowie mindestens 13 zusätzliche Stunden durch sonderpädagogische Lehrkräfte.

In **Sachsen** definiert die Schulintegrationsordnung in § 4 die zur Verfügung stehenden Ressourcen:

„(3) [...] Als Obergrenze für die Unterrichtung von Schülern mit sonderpädagogischem Förderbedarf gelten fünf Lehrerwochenstunden je integriertem Schüler. Die Zuweisung der Lehrerwochenstunden erfolgt im Rahmen der zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel.“ (§ 4 Abs. 3 SchlVO)

Zwar wird eine Obergrenze der Zuweisung (5 LWS) definiert, allerdings orientiert sich die Zuweisung im Einzelfall an der Ausprägung des sonderpädagogischen Förderbedarfs und den bestehenden Möglichkeiten (Auskunft Schulbehörde Sachsen, 2019). Eine Zuweisung entlang konkreter Richtwerte je Förderschwerpunkt findet demnach in Sachsen nicht statt. Eine vergleichbare Regelung ist in **Hessen** vorzufinden (§ 13 Abs. 2 VOSB). Perspektivisch sollen die inklusiven Schulbündnisse (iSB) Ressourcen auf Basis verschiedener Kriterien (Schulgröße, Einzugsgebiet, Schulform sowie der Sozialindex der Region) verteilen (Klemm 2020, S. 31).

In **Mecklenburg-Vorpommern** weist die oberste Schulbehörde den unteren Schulbehörden für Zwecke der inklusiven Unterrichtung einen Stundenpool zu. Die dabei verfügbare Zahl an Lehrerwochenstunden ist fixiert (7.640 LWS), d.h. der Ausbau der inklusiven Schule steht damit unter Kapazitätsvorbehalt. Bei der Verteilung der LWS auf die Schulen sollen folgende Kriterien berücksichtigt werden: (1) Anzahl der Schüler:innen mit sonderpädagogischem Förderbedarf; (2) individueller Förderbedarf; (3) Dauer und Umfang der Fördermaßnahme; (4) Förderform und Ort; (5) sozialraumbedingte Besonderheiten.

In **Rheinland-Pfalz** werden die Schwerpunktschulen in einem zweistufigen Verfahren mit zusätzlichen Mitteln versorgt. Seit Schuljahr 2010/11 wurde eine „pauschalisierte Personalzuweisung“ für die Grund- und Sekundarschulen eingeführt. Berücksichtigt werden neben der Anzahl der Schüler:innen mit Förderbedarf auch die Schulgröße und der Ausbaustand der Schwerpunktschule. Es wird demnach keine klassische schülerbezogene Ressourcenzuweisung praktiziert, da auch weitere Kriterien berück-

sichtigt werden (vgl. Laubenstein et al. 2015; Klemm 2020). Die Begleitforschung der Schwerpunktschulen in Rheinland-Pfalz hat jedenfalls ergeben, dass die Schulen das Personalisierungsmodell der Landesregierung als „intransparent“ empfinden (Laubenstein et al. 2015, S. 277 ff.).

5.3.2.1.2 Pauschalisierte Zuweisung (SL)

Im **Saarland** werden die allgemeinen Schulen durch eine systemische Ressourcensteuerung mit sonderpädagogischer Expertise versorgt. Ein solches Modell wird für alle Förderschwerpunkte praktiziert; auf gesetzlicher Ebene sind jedoch keine Richtwerte für die einzelnen Förderschwerpunkte hinterlegt. Im Saarland werden die sonderpädagogischen Ressourcen „über Kenntnis und Kontakt des regionalen Schulsystems verteilt“ (Auskunft Schulbehörde Saarland, 2019). Eine Rechtsgrundlage, die ein solches Verfahren regelt, gibt es im Saarland nicht, sodass es im Ermessensspielraum der Behörden liegt, wieviele zusätzliche Stunden die allgemeinen Schulen zur Förderung von Kindern und Jugendlichen mit sonderpädagogischem Förderbedarf erhalten. Es handelt sich hierbei also nur Ansatzweise um ein Throughput-Modell, wie es durch Meijer (1999) herausgearbeitet wurde. Allerdings ist die Zuweisung von den tatsächlich festgestellten Bedarfen (die nicht mehr schulstatistisch erfasst werden) entkoppelt (vgl. Klemm 2020, S. 33).

5.3.2.1.3 Mischung aus schülerbezogener und systemischer Zuweisung (BE, BB, HB, HH, NI, NW, SH, ST, TH)

In der Hälfte der Bundesländer ist ein Steuerungsmodell implementiert, das eine schülerbezogene Zuweisung für die Förderschwerpunkte „Hören“, „Sehen“, „körperlich-motorische Entwicklung“ und „Geistige Entwicklung“ vorsieht, während die Förderschwerpunkte „Lernen“, „Sprache“ und „emotionale-soziale Entwicklung“ in diesen Ländern zumindest in der Grundschule über eine systemische Ressourcenverteilung abgedeckt werden.

In diesen Bundesländern liegen zudem eindeutige Richtwerte für die jeweiligen Förderschwerpunkte vor, sodass die Verfahren zumindest auf formeller Ebene transparent beschrieben sind und Vorgaben für die Zuweisung bestehen. Ob diese in der Praxis – die in jedem Bundesland

durch einen gravierenden Lehrkräftemangel geprägt ist – auch eingehalten werden, muss weitere Forschung zeigen (vgl. Klemm 2020, S. 35).

Die soziale Lage und Zusammensetzung der Schülerschaft wird in **Berlin, Bremen, Hamburg, Niedersachsen** und **Schleswig-Holstein** explizit durch Sozialindikatoren berücksichtigt. In **Brandenburg, Sachsen-Anhalt** und **Thüringen** findet sich zumindest der Hinweis, dass die soziale Lage der Schulstandorte bei der Zuweisung berücksichtigt wird. Allerdings existiert in **Thüringen** bislang kein Maß für die soziale Zusammensetzung eines Schulstandorts, weshalb unklar bleibt, wie die soziale Lage der Schulen konkret in die Ressourcenzuweisung einfließt. In **Sachsen-Anhalt** wird die Zuweisung von Mitteln aus dem Förderpool für die Grundschule durch Einschätzungen aus der Schuleingangsuntersuchung ergänzt und somit die soziale Lage der Schulen berücksichtigt (Auskunft Schulbehörde Sachsen-Anhalt, 2019).

Exemplarisch soll für diese Gruppe das Zuweisungsmodell aus **Hamburg** für die Primarstufe beschrieben werden, was im Hinblick auf die Berücksichtigung der sozialen Lage der inklusiven Schule besonders differenziert die Ressourcen im Schulsystem verteilt: Die Zuweisung von personellen Ressourcen für die Förderschwerpunkte „Lernen“, „Sprache“ und „emotionale-soziale Entwicklung“ orientiert sich an der Annahme, dass im Grundschulbereich 6 % der Kinder eine solche Beeinträchtigung aufweisen. Die daraus abgeleitete Zahl an LSE-Schüler:innen werden mit 5,03 Wochenarbeitszeit (WAZ) (halbtags) oder 5,39 WAZ (ganztags) gefördert. Die so errechnete Förderressource wird anschließend gestaffelt nach dem Sozialindex (KESS) den Schulen zur Verfügung gestellt. Hierzu wird die durchschnittliche LSE-Förderquote durch Vervielfachung mit den Multiplikatoren 2,0 (Kess 1), 1,6 (Kess 2), 1,3 (Kess 3), 0,8 (Kess 4), 0,4 (Kess 5) und 0,25 (Kess 6) in eine LSE-Förderquote nach Sozialindex umgerechnet (vgl. Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg 2017, S. 6). Der Sozialindex (KESS) beruht auf einer schriftlichen Befragung der Schüler:innen bzw. deren Erziehungsberechtigten. Die Angaben (z.B. Bildungsabschluss der Eltern) werden mit regionalen Strukturdaten (z.B. Arbeitslosenquote) verknüpft (Schulte et al. 2014).

In **Sachsen-Anhalt** wurde im Grundschulbereich ein sogenannter Förderpool etabliert, dessen Ausstattung sich an den Prävalenzquoten vergangener Jahre orientiert. Die Lehrerwochenstunden des Förderpools stehen aber nicht nur zur sonderpädagogischen Förderung bereit, sondern auch zur Förderung von Angeboten im DaZ (Deutsch als Zweitsprache) Bereich, zur Förderung ungünstiger Lernausgangslagen im Lesen, Schreiben und Rechnen sowie zur Förderung besonderer Leistungspotentiale. Richt-

werte pro Kind mit sonderpädagogischem Förderbedarf existieren nicht. Wie viele Stunden daher den Grundschulen konkret zur sonderpädagogischen Förderung zustehen und wie die Mittel zwischen den Schulen verteilt werden, bleibt auf gesetzlicher Ebene unklar. Im Sekundarbereich hat sich eine schülerbezogene Zuweisung etabliert, allerdings ohne konkrete Richtwerte je Förderschwerpunkt.

Das Land **Brandenburg** hat in der „Verwaltungsvorschrift über die Unterrichtsorganisation“ vom 26. Juli 2017 Richtwerte für den Lehrerwochenstundebedarf je Förderschwerpunkt festgelegt (Input-Steuerung). Schulen des gemeinsamen Lernens können hiervon abweichend eine systemische Ressourcenzuweisung erhalten (vgl. Klemm 2020, S. 30).

Im Land **Nordrhein-Westfalen** findet im Anschluss an die Neuausrichtung der Inklusion durch die amtierende Landesregierung eine Umstellung des Zuweisungsmodells statt (Vgl. Klemm 2020, S. 32). Ein eindeutiges Personalisierungskonzept kann nur für den Sekundarbereich identifiziert werden. Im Jahr 2014/15 wurde durch die damalige Landesregierung eine „systemische Ressourcensteuerung“ eingeführt, um den steigenden Förderquoten entgegenzuwirken (Goldan 2019). Durch den Runderlass „Neuausrichtung der Inklusion in den öffentlichen allgemeinbildenden weiterführenden Schulen“ wurde dieses Modell jedoch von der neuen Landesregierung zugunsten einer Personalisierungsformel (25-3-0,5) umgestellt. Die seit 2018 gültige Zuweisung sieht vor, dass „Schulen des Gemeinsamen Lernens“ je 25 Kinder mindestens 3 Schüler:innen mit sonderpädagogischem Förderbedarf aufnehmen. Hierfür steht ihnen rechnerisch eine halbe Stelle zu. Für Schulen mit besonders großen sozialen Herausforderungen werden zusätzliche Lehrkräfte nach dem Kreissozialindex der Schulen verteilt. Es handelt sich bei der neuen Personalisierungsformel daher um eine „schülerbezogene Zuweisung“, da Ressourcen an die Zahl der Schüler:innen mit Förderbedarf gekoppelt sind. Bisher ist nicht erkennbar, wie Grundschulen zukünftig mit zusätzlichen Mitteln versorgt werden. Bislang gilt weiterhin die systemische Ressourcenausstattung. Der „Masterplan Grundschule“ aus dem Jahr 2020 macht hierzu nur vage Vorgaben; ein klares Personalisierungskonzept ist nicht erkennbar (vgl. Ministerium für Schule und Bildung des Landes Nordrhein-Westfalen 2020, S. 50 ff.).

5.3.2.2 Fazit zur Mittelvergabe

Resümierend kann festgehalten werden, dass die Bundesländer die gesetzliche Ausgestaltung der Zuweisungsmodelle sehr unterschiedlich handha-

ben. In einer Reihe von Ländern ist das Allokationsmodell nur unzureichend im Schulrecht konkretisiert. Für die einzelnen Förderschwerpunkte fehlen konkrete Richtwerte, an denen sich die Zuweisung der sonderpädagogischen Ressourcen zu orientieren hat. Zudem ist in den Länder **Baden-Württemberg, Bayern, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern** und **Sachsen** weiterhin durchgängig für aller Förderschwerpunkte eine Input-Steuerung (schülerbezogene Zuweisung) gültig, deren Effizienz in einem inklusiven Schulsystem zumindest für die Förderschwerpunkte „Lernen“, „Sprache“ und „soziale-emotionale Entwicklung“ angezweifelt werden kann.

In vielen Bundesländern kann eine Hinwendung zu einer systemischen Ressourcensteuerung in den Förderschwerpunkten „Lernen“, „Sprache“ und „emotionale-soziale Entwicklung“ beobachtet werden, die eine Abkopplung von tatsächlichen Bedarfen und Ressourcen vorsieht. Die Problematik eines solchen Modells hat allerdings Goldan (2019) für **Nordrhein-Westfalen** empirisch aufzeigen können. Die dort im Jahr 2014 implementierte „systemische Zuweisung“ erwies sich unter den Kriterien „Bedarfsgerechtigkeit“ und „Fairness“ als defizitär:

- Eine Vielzahl an inklusiven Schulen sowie mehr als 1.000 Schüler:innen mit sonderpädagogischem Förderbedarf erhielten keine Zuweisung aus dem vorgesehenen Budget. Gleichzeitig erhielten Schulen eine Zuweisung, die keine Kinder mit Förderbedarf unterrichteten.
- Auch unter dem Gesichtspunkt „Fairness“ konnte die Zuweisung nicht ihre Zielsetzung erreichen. Festgelegt wurde ein Schüler:in-Lehrkraft-Verhältnis von 1 zu 9,92. Eine Lehrkraft sollte rechnerisch im Schnitt für 9,92 Schüler:innen mit sonderpädagogischem Förderbedarf „Lernen“, „Sprache“ und „emotionale-soziale Entwicklung“ bereitstehen. Diese Ratio galt sowohl für den Gemeinsamen Unterricht, als auch an der Förderschule. Die Daten zeigen jedoch eine erhebliche Spannweite: 25 % der Schulen erhielten eine Zuweisung, die als zu hoch einzustufen ist (1:5), während in 10 % der Schulen auf eine Lehrkraft rechnerisch mehr als 14 Schüler:innen mit Förderbedarf kamen und daher unterversorgt waren (Goldan 2019, S. 12).

Inwiefern die systemische Zuweisung auch in anderen Bundesländern zu solchen Versorgungsproblemen beiträgt, kann an dieser Stelle nicht untersucht werden, bleibt aber ein wichtiges Forschungsdesiderat. Evaluationsberichte aus **Bremen, Hamburg** und **Schleswig-Holstein** deuten ebenfalls an, dass die allgemeinen Schulen die Zuweisung zusätzlicher Ressourcen als unzureichend empfinden (vgl. Schuck et al. 2019, S. 313 f.; Idel et al. 2019, S. 119 f.; LRH Schleswig-Holstein 2017, S. 17 f.).

Grundsätzlich sollten die Bundesländer ihre Allokationsmodelle möglichst transparent beschreiben, rechtlich verankern und deren Umsetzung engmaschig kontrollieren. Bereits Meijer (1999) hat angemahnt, eine Rechenschaftslegung der verteilten Mittel zu etablieren, um sicherzustellen, dass die sonderpädagogischen Ressourcen tatsächlich bedarfsgerecht bei den Kindern ankommen, die zusätzliche Unterstützung benötigen (vgl. auch Katzenbach 2015, S. 204 f.). Hierfür sollten ebenfalls Kontextfaktoren wie die soziale Lage der Schule miteinbezogen werden. Die Inklusion von sonderpädagogisch geförderten Kindern und Jugendlichen wird überproportional häufig von Schulen in prekärer Soziallage geleistet (Möller und Bellenberg 2017, S. 47). Zwar berücksichtigen die meisten Bundesländer die soziale Zusammensetzung der Schülerschaft bei der Mittelzuweisung sonderpädagogischer Ressourcen, jedoch geschieht dies in sehr unterschiedlicher Art und Weise. Als Musterbeispiel wird in diesem Zusammenhang gerne auf **Hamburg** verwiesen, wo die Mittelzuweisung für Förderschwerpunkte „Lernen, Sprache und emotionale-soziale Entwicklung (LSE)“ an einen Sozialindex (KESS) gekoppelt ist. Auch in **Berlin** wird die Mittelzuweisung für die Förderschwerpunkte „Lernen, Sprache und emotionale-soziale Entwicklung (LSE)“ an Sozialstrukturdaten (Quote der lernmittelbefreiten Schüler:innen – lmb) geknüpft. Einen anderen Ansatz verfolgt **Sachsen-Anhalt**: Die Zuweisung von Mitteln aus dem Förderpool wird durch Einschätzungen aus der Schuleingangsuntersuchung ergänzt (Auskunft Schulbehörde Sachsen-Anhalt, 2019). Weitere Forschung ist notwendig, die unterschiedlichen Zuweisungsmodelle unter dem Gesichtspunkt „Bedarfsgerechtigkeit“ und soziale Lage zu untersuchen. Voraussetzungsvoll erscheinen datenbasierte Verfahren wie in **Hamburg**, die allerdings bisher in solch elaborierter Form in keinem Bundesland in vergleichbarer Weise implementiert wurde. In den meisten Bundesländern liegen zudem keine kleinräumigen Sozialdaten im Schulbereich vor, die Voraussetzung für eine solche bedarfsgerechte Steuerung sind (vgl. Möller und Bellenberg 2017).

Hinzuweisen bleibt darauf, dass neben die schulrechtlichen Unterstützungs- und Förderleistungen für Kinder und Jugendliche mit Behinderungen auch sozialrechtliche Ansprüche auf Eingliederungshilfe, insbesondere Schulbegleitung, aber auch z.B. heiltherapeutische Unterstützung an den Schulen, als Leistungen zur Teilhabe an Bildung treten (§ 112 SGB IX). Derartige Leistungen des Rehabilitationsrechts sind jedoch – ihrer Rechtsnatur gemäß – keine systemischen Ressourcen, die von Schulen zur Verfügung gestellt werden. Die Kinder bringen diese Unterstützungsleistungen vielmehr im „Rucksackverfahren“ mit an die Schulen, nämlich durch An-

trag der Eltern entweder beim Jugend-, dem Integrations- oder Sozialamt, was oft auch mit behördlichen Zuständigkeitskonflikten verbunden ist (vgl. Lübeck 2020; Deutscher Verein 2016; ausf. unter 3.6.3.). Letztlich hängt damit die Verantwortung für das förderliche Umfeld der inklusiven Beschulung bei den Eltern, was mit Blick auf Art. 24 Abs. 2 lit. d, e UN-BRK problematisch ist (vgl. unter 3.6.3.). Auch die notwendige pädagogische Qualifikation der eingesetzten Schulbegleitungen bzw. Integrations/Inklusionshelfer:innen ist häufig nicht gewährleistet (vgl. Arndt et al. 2017; Lübeck 2020). Die in der Regelschule (anders als Förderschulen, die oft zugleich als Einrichtungen nach dem Eingliederungshilferecht fungieren) mangelnde Verknüpfung und Einbettung der personellen Ressourcen und Unterstützungsleistungen in die Schulorganisation und die pädagogische Arbeit der allgemeinen Schule, stellt ein zentrales organisatorisches Problem der Inklusion dar (vgl. Arndt et al. 2017, S. 226 ff.), das bislang nur in wenigen Schulen in Zusammenarbeit mit den Sozialleistungsträgern durch „Pooling“ und ähnliche Organisationsmodelle erfolgreich gelöst wird (vgl. Lübeck 2020, S. 23 f.; Deutscher Verein 2016, S. 8 f.).

5.3.3. Sonderpädagogische Ressourcen

Von Seiten der Bildungspolitik:innen wird die schleppende Umsetzung der schulischen Inklusion häufig mit der Verfügbarkeit begrenzter Ressourcen begründet (Katzenbach 2015). Bisher fehlen belastbare Daten, die zeigen, welche (personellen) Ressourcen aufgewendet werden müssen, damit die Umstellung auf ein inklusives Schulsystem gelingt. Folgt man der UN-Behindertenrechtskonvention, darf die personelle Zuweisung im inklusiven Unterricht nicht signifikant von dem Personaleinsatz in Förderschulen abweichen. Eine Orientierung dafür, wie viele Ressourcen die Länder aufwenden, geben zwei Kennzahlen (vgl. Moser und Dietze 2015, S. 87; Pluhar 2015, S. 216):

- Die Kennzahlen der Schüler:in-Lehrkraft-Relation
- Die Unterrichtsstunden je Schüler:in

Diese Kennziffern können Aufschluss darüber geben, unter welchen allgemeinen schulischen Rahmenbedingungen inklusiver Unterricht in den Bundesländern stattfindet.

5.3.3.1 Schüler:in-Lehrkraft-Relation

Tabelle 8 weist aus, wie viele Schüler:innen auf eine Lehrkraft kommen – unterschieden einerseits zwischen den Bundesländern, und andererseits zwischen den Schulformen: Grundschule, Sekundarstufe 1, Gymnasium, Förderschule „Lernen“, Förderschule „sonstige Schwerpunkte“. Bei der Auswertung ist zu beachten, dass es sich um statistische Größen handelt, nicht um faktische Klassengrößen. So kommen beispielsweise am Gymnasium in Berlin 13,2 Schüler:innen auf eine Lehrkraft; der Klassenteiler ist jedoch 32 (§ 5 Abs. 7 Sek1-VO).

Tabelle 8 Schüler:in-Lehrkraft-Relation in verschiedenen Schulformen (Schuljahr 2017/18)

	Grundschule	Sekundarstufe 1*	Gymnasium (bis Klassenstufe 9/10)	Förderschule „Lernen“	Förderschule „sonstige Förderschwerpunkte“
BW	17,1	13,2	15,1	7,0	3,5
BY	16,9	12,7	13,5	6,7	6,0
BE	14,7	10,8	13,2	5,5	5,3
BB	16,7	10,7	15,2	6,9	3,8
HB	14,9	13,2	16,7	8,8	3,5
HH	13,1	11,1	15,6	4,3	7,5
HE	16,8	14,1	16,5	3,3	3,9
MV	16,9	13,0	14,1	8,1	6,3
NI	14,5	12,1	15,0	6,1	5,1
NW	17,0	13,0	15,8	5,5	5,5
RP	14,9	13,5	16,0	6,8	5,3
SL	13,3	11,8	13,4	8,3	4,1
SN	16,1	12,9	14,3	6,9	4,8
ST	15,9	11,7	13,6	7,2	5,3
SH	16,7	16,9	14,3	5,5	4,7
TH	14,8	10,9	13,6	-	3,5
D	16,2	12,9	14,9	6,1	4,8

*Hauptschule, Realschule, Schularten mit mehreren Bildungsgängen und Integrierte Gesamtschule (IGS)

Quelle: KMK 2019.

Die Spannweite beim Personaleinsatz ist extrem, und zwar sowohl zwischen den Schulformen als auch zwischen den Bundesländern. Zwischen

den Schulformen ist ein erheblicher Unterschied zwischen den allgemeinen Schulen einerseits und den Förderschulen andererseits erkennbar.

Bei den allgemeinen Schulen bewegt sich die Relation insgesamt zwischen 10,7 als niedrigstem Wert (Sekundarstufe 1 in Brandenburg) und 17,1 als höchstem Wert (Grundschule in Baden-Württemberg). Dabei geht die Spannbreite in der Grundschule von 13,1 in Hamburg bis 17,1 in Baden-Württemberg (bundesweit: 16,2); in der Sekundarschule von 10,7 in Brandenburg bis 16,9 in Schleswig-Holstein (bundesweit: 12,9) und im Gymnasium von 13,2 in Berlin bis 16,7 in Bremen, bei einem bundesweiten Schnitt von 14,9.

Im Förderschwerpunkt „Lernen“ bewegt sich die Relation von 3,3 Schüler:innen pro Lehrkraft in Hessen bis fast dreimal so vielen, 8,8 in Bremen. Dabei finden sich die meisten Bundesländer zwischen 5 und 7 Schüler:innen pro Lehrkraft; der bundesweite Wert liegt bei 6,1.

In den sonstigen Förderschwerpunkten ist die Spannbreite etwas geringer, zwischen 3,5 in Baden-Württemberg, Bremen und Thüringen und immer noch mehr als doppelt so vielen, 7,5 in Hamburg, bei einem bundesweiten Mittel von 4,8.

An einer saarländischen Grundschule kommen also mehr als fünfmal so viele Schüler:innen auf eine Lehrkraft wie an einer Förderschule mit sonstigem Förderschwerpunkt z.B. in Thüringen.

5.3.3.2 Unterrichtsstunden je Schüler:in

Neben der Schüler:in-Lehrkraft-Relation sind die zweite Maßeinheit für den Personaleinsatz die Unterrichtsstunden je Schüler:in. Sie werden errechnet, indem die jeweiligen in den Schularten eingesetzten Lehrerwochenstunden durch die Anzahl der Schüler:innen geteilt werden. Der Quotient gibt daher Auskunft darüber, wie viele Lehrerwochenstunden die Landesregierungen in die verschiedenen Schularten investieren (Pluhar 2015, S. 216).

Tabelle 9 Unterrichtsstunden je Schüler:in in verschiedenen Schulformen (Schuljahr 2017/18)

	Grundschule	Sekundarstufe 1*	Gymnasium (bis Klassenstufe 9/10)	Förderschule „Lernen“	Förderschule „sonstige Förderschwerpunkte“
BW	1,43	1,83	1,45	3,26	6,88
BY	1,41	1,77	1,52	3,08	3,51

5. Die Umsetzung von Art. 24 UN-BRK in den deutschen Bundesländern

	Grundschule	Sekundarstufe 1*	Gymnasium (bis Klassen- stufe 9/10)	Förderschule „Lernen“	Förderschule „sonstige Förder- schwerpunkte“
BE	1,61	2,10	1,67	3,68	3,94
BB	1,39	2,00	1,41	3,06	5,74
HB	1,62	1,85	1,43	2,79	6,74
HH	1,84	2,00	1,42	4,06	4,06
HE	1,52	1,70	1,39	5,02	5,49
MV	1,44	1,90	1,68	2,94	3,85
NI	1,63	1,90	1,37	3,05	4,35
NW	1,39	1,75	1,34	4,06	4,11
RP	1,63	1,90	1,41	3,32	5,09
SL	1,72	2,27	1,56	2,85	5,74
SN	1,44	1,80	1,59	3,17	4,51
ST	1,41	1,80	1,49	2,81	3,99
SH	1,47	1,65	1,39	4,01	4,93
TH	1,48	1,90	1,47	-	5,80
D	1,48	1,80	1,43	3,53	4,58

*Hauptschule, Realschule, Schularten mit mehreren Bildungsgängen und IGS

Quelle: KMK 2019

Auch hier ist der größte Unterschied zwischen den allgemeinen Schulen einerseits, in denen im Schnitt 1,57 LWS anfallen (von 1,34 im Gymnasium in Nordrhein-Westfalen bis zu 2,27 in der Sekundarschule im Saarland) und den Förderschulen andererseits, wo der Schnitt bei 4,0 liegt mit einer Spannbreite von 2,79 LWS in Bremen im Förderschwerpunkt „Lernen“³² bis zu 6,88 LWS in einer Förderschule sonstigen Schwerpunkts in Baden-Württemberg. Im Schnitt sind also die LWS an der Förderschule gut dreimal so viele wie an der allgemeinen Schule.

Aber auch der Unterschied innerhalb der Schularten über die Bundesländer hinweg ist eklatant: In Hessen stehen für eine:n Schüler:in an der Förderschule „Lernen“ 5,02 LWS zur Verfügung, in Sachsen-Anhalt sind es hingegen nur 2,81 LWS; der Schnitt liegt bei 3,53. An sonstigen Förderschulen geht die Spanne von 3,51 LWS in Bayern bis zu mehr als doppelt so vielen, 6,88 in Baden-Württemberg, mit einem Schnitt von 4,58 LWS.

32 Im Rahmen der Schulstrukturreform aus dem Jahr 2009 wurden die Förderschulen für den Förderschwerpunkt „Lernen“ abgeschafft; die obenstehende Zahl lässt sich daher nicht sinnvoll interpretieren.

5.3.3.3 Länderspezifische Auswertung von Lehrerwochenstunden für inklusive Angebote

Die Unterschiede, die zwischen den allgemeinen Schulen und den Förderschulen der Bundesländer hinsichtlich des Personaleinsatzes herrschen, verdeutlichen die Schwierigkeit, den Umfang zusätzlicher Ressourcen für inklusive Bildungsangebote zu bemessen. Erschwerend kommt hinzu, dass die KMK-Statistik (sonderpädagogische) Lehrkräfte an der Schulform statistisch erfasst, an denen sie anteilmäßig die meisten Stunden erteilen. Arbeitet eine sonderpädagogische Lehrkraft mit 10 LWS an einer Grundschule im inklusiven Unterricht und erteilt 17 LWS an einer Förderschule, so wird die Lehrkraft statistisch bei der Förderschule erfasst. Bei den Daten ist deshalb zu bedenken, dass in Bundesländern, in denen viele Lehrer:innen sowohl an einer Förderschule als auch im Gemeinsamen Unterricht arbeiten, die Zahlen verzerrt sind.

Aufgrund dieser Regelung erlaubt die KMK-Statistik keinen Ländervergleich der für Schüler:innen mit sonderpädagogischem Förderbedarf in allgemeinen Schulen aufgebrauchten (personellen) Mittel (Pluhar 2015). Bisher gibt es keine amtliche Statistik, die solche Daten ausweist. Deshalb haben wir eine Anfrage an die Kultusministerien der Länder gestellt, und erfragt, wie viele Lehrerwochenstunden für inklusive Bildungsangebote bereitgestellt werden. Solche Daten liegen uns für alle Bundesländer bis auf Baden-Württemberg, Brandenburg und Hamburg vor. Für Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz liegen zwar Daten vor, diese lassen sich aber nicht nach Lehrerwochenstunden aufschlüsseln. Die gelieferten Daten lassen, mit Ausnahme von Mecklenburg-Vorpommern, jedoch keine differenzierte Betrachtung nach Förderschwerpunkt zu, was die Interpretation der Zuweisung stark einschränkt. Zudem können die Kontingente nicht in jedem Bundesland nach der Schulform differenziert dargestellt werden.

Daher haben wir uns dazu entschieden, nur Daten aus Bundesländern zu zeigen, die eine solche Differenzierung zulassen, nämlich **Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt** und **Thüringen**. Ein Vergleich der Werte zwischen den Bundesländern würde außerdem Unschärfen enthalten, die sich auf drei Gründe zurückführen lassen:

- Zum Ersten enthalten die bereitgestellten Kontingente unterschiedliche Aufgaben, die über die reine pädagogische Förderung bzw. den Unterricht hinausgehen (wie z.B. Beratung, Diagnostik, Förderung, Prävention etc.).

5. Die Umsetzung von Art. 24 UN-BRK in den deutschen Bundesländern

- Zum Zweiten wird in einigen Bundesländern auf ein Feststellungsverfahren in den Förderschwerpunkten der Lern- und Entwicklungsstörungen in der Primarstufe verzichtet – eine Berechnung der Lehrerwochenstunde pro Schüler:in ist in diesen Ländern daher nicht möglich/sinnvoll.
- Zum Dritten werden die Kontingente teilweise auch zur Prävention und zur Förderung von Kindern und Jugendlichen ohne Förderbedarfe verwendet.

Eine Aufschlüsselung nach LWS je Schüler:in, wie unten für MV, SN, ST und TH vorgenommen, dürfte bei einem Vergleich der Bundesländer daher vermutlich den Personaleinsatz je Schüler:in überschätzen. Trotz dieser Einschränkungen geben die Daten der genannten Länder einen ersten Anhaltspunkt, wie viele zusätzliche Lehrerwochenstunden für inklusive Bildung aufgewendet werden und in welchem Verhältnis diese zu der Anzahl der Schüler:innen mit diagnostiziertem sonderpädagogischen Förderbedarf stehen.

Tabelle 10 Mecklenburg-Vorpommern (2017/18)

Förderschwerpunkt	Schüler:in mit sonderpädagogischem Förderbedarf	LWS	~LWS pro Kopf
Emotionale-soziale Entwicklung	2.010	1725,6	0,85
Geistige Entwicklung	23	50,5	2,19
Hören	223	67,3	0,30
Körperlich-motorische Entwicklung	137	165	1,2
Lernen	586	646,5	0,91
Sehen	27	30	0,9
Sprache	483	329	1,47

Quelle: Auskunft Landesschulamt Mecklenburg-Vorpommern 2019 (intern), eigene Darstellung.

Tabelle 11 Sachsen (2017/18)

	Schüler:in mit sonderpädagogischem Förderbedarf	LWS	~LWS pro Kopf
Grundschule	4.490	7.887	1,76
Oberschule	3.931	8.130	2,01

5.3. (Sonder-)Pädagogische Unterstützung im inklusiven Lernumfeld

	Schüler:in mit sonderpädagogischem Förderbedarf	LWS	~LWS pro Kopf
Gymnasium	893	1.970	2,21

Quelle: Auskunft Landesschulamt Sachsen 2019 (intern), eigene Darstellung.

Tabelle 12 Sachsen-Anhalt (2017/18)

	Schüler:in mit sonderpädagogischem Förderbedarf	LWS	~LWS pro Kopf
Grundschule	2.228	6.946	3,12
Sekundarschule	2.125	1.632	0,77
Gemeinschaftsschule	874	358	0,41
Gymnasium	294	148	0,50
Gesamtschule	280	120	0,42

Quelle: Auskunft Landesschulamt Sachsen-Anhalt 2019 (intern), eigene Darstellung.

Tabelle 13 Thüringen (2017/2018)

	Schüler:in mit sonderpädagogischem Förderbedarf	LWS (Lehrkraft Sonderpädagogik)	Sonderpädagogische Fachkräfte (SF)	~LWS pro Kopf
Grundschule	1.710	6.205	6.690,9	3,63 (+3,91 SF)
Regelschule	1.794	4.209	1.844,5	2,35 (+1,03 SF)
Gemeinschaftsschule	904	1.895,3	1.114,8	2,09 (+1,23 SF)
Gymnasium	143	232	76	1,62 (+0,53 SF)
Gesamtschule/ Sonstige Schule	206	377	145,5	1,83 (+0,70 SF)

Quelle: Auskunft Landesschulamt Thüringen 2019 (intern), eigene Darstellung.

Die Übersicht zeigt, dass die Zuweisung für die meisten Förderschwerpunkte sehr niedrig ausfällt. So stehen in **Mecklenburg-Vorpommern** für die Förderschwerpunkte „Hören“ (0,3 LWS) und „Sehen“ (0,9 LWS) nur sehr wenige zusätzliche Lehrerwochenstunden bereit, die deutlich unter der Zuweisung an einer entsprechenden Förderschule liegen (3,85 pro Kopf an Förderschulen sonstiger Schwerpunkte). Auch für die restlichen Förderschwerpunkte ist die Zuweisung gering. So stehen für ein Kind mit Förderbedarf „emotionale-soziale Entwicklung“ lediglich 0,85 LWS bereit. Zwar werden die meisten Kinder mit diesem Förderschwerpunkt

ebenfalls „zielgleich“ unterrichtet; dennoch werden gerade Schüler:innen mit diesem Förderschwerpunkt oft von Lehrkräften als besondere Herausforderung empfunden (Hennenmann et al. 2012).

Auffallend ist, dass in Mecklenburg-Vorpommern wesentlich mehr Kinder und Jugendliche mit Förderschwerpunkt „emotionale-soziale Entwicklung“ (2.010) in der allgemeinen Schule unterrichtet werden als dies für den Förderschwerpunkt „Lernen“ (586) der Fall ist. Die Gründe sowohl für die Verteilung der Stunden als auch für die Schulorte der Kinder mit Förderbedarfen sind unklar – hier wären weitere Studien oder Befragungen notwendig.

Für Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen liegen die Daten differenziert nach Schulform vor, allerdings nicht nach Förderschwerpunkt.

In **Sachsen** ist die Zuweisung der Stunden in allen drei Schulformen verhältnismäßig hoch. Überraschend ist, dass für die Schüler:innen mit Förderbedarf in einem Gymnasium die meisten zusätzlichen LWS bereitstehen (2,21 LWS). Damit erhält jene Schulform am meisten Ressourcen für die inklusive Bildung, die von einer eher privilegierten Schülerschaft besucht wird.

In **Sachsen-Anhalt** ist die Zuweisung außerhalb der Grundschule als sehr gering einzustufen. Für Kinder mit sonderpädagogischem Förderbedarf erhalten die Grundschulen ca. 3,12 LWS zusätzlich aus einem Förderpool, was als hoch eingeschätzt werden kann. Unklar ist allerdings, inwiefern die Ressourcen nur für die sonderpädagogische Förderung bereitstehen, da LWS aus dem Förderpool auch für weitere Aufgaben vorgesehen sind (siehe 5.3.2.1.3). Hingegen erhalten die Schulen der Sekundarstufe fast keine zusätzlichen Ressourcen für die schulische Inklusion. Die Gemeinschaftsschulen unterrichten in der Summe 874 Schüler:innen mit sonderpädagogischem Förderbedarf, dafür steht den Schulen eine Zuweisung von 358 LWS zur Verfügung (0,41 LWS pro Kopf).

Thüringen weist die Besonderheit auf, dass neben zusätzlichen Stunden von Lehrkräften der Sonderpädagogik auch sogenannte Sonderpädagogische Fachkräfte (z.B. Heilerziehungspfleger:innen oder Sonder- und Integrationspädagog:innen mit Masterabschluss) im Unterricht tätig sind. Insgesamt ist die Zuweisung für den Gemeinsamen Unterricht daher zumindest in der Grundschule verhältnismäßig hoch.

Für alle vier untersuchten Länder gilt der Befund, dass die Zuweisungen in inklusiven Settings erheblich geringer sind als an Förderschulen.

5.3.4. Fazit

Im Rahmen der Gewährleistung „Sonderpädagogische Unterstützung im inklusiven Lernumfeld“ haben wir drei Einzelindikatoren untersucht:

- (1.) Wie wird in den deutschen Bundesländern ein sonderpädagogischer Förderbedarf ermittelt? (Strukturindikator)
- (2.) Wie werden die allgemeinen Schulen mit sonderpädagogischen Ressourcen versorgt, um Kindern und Jugendliche mit sonderpädagogischem Förderbedarf zu unterstützen? (Strukturindikator)
- (3.) Wie viele Ressourcen stehen den Schulen hierfür zur Verfügung? (Prozessindikator)

Während eine indikatorische Bewertung im engeren Sinne nicht möglich ist, werden im Folgenden die zentralen Aussagen unserer Untersuchung zur sonderpädagogischen Unterstützung an den Regelschulen zusammengefasst.

5.3.4.1 Sonderpädagogisches Feststellungsverfahren

Das sonderpädagogische Feststellungsverfahren wird in den Bundesländern sehr unterschiedlich geregelt. Bedenklich ist, dass in verschiedenen Ländern weiterhin die Förderschulen maßgeblich für die Diagnostik verantwortlich sind. Auch wenn die UN-Behindertenrechtskonvention hierzu keine ausdrücklichen Vorgaben macht, ist in diesen Ländern der Diagnoseprozess dem Verdacht ausgesetzt, von Systeminteressen beeinflusst zu sein: Der Gutachter steht zwischen dem Interesse der Organisation „Förderschule“ auf Selbsterhalt sowie dem Anspruch, eine möglichst neutrale Bewertung des Kindes vorzunehmen (Kottmann 2006, S. 88).

Hingegen haben die Länder **Berlin, Hamburg und Bremen** „eigenständige Organisationen“ geschaffen, die für das sonderpädagogische Feststellungsverfahren verantwortlich sind. In diesen Bundesländern wurden tradierte Verfahren und Machtverhältnisse zugunsten inklusiver Strukturen aufgebrochen. Dies trifft auch auf die ostdeutschen Länder zu, welche die Diagnostik zunehmend in Diensten an den regionalen Schulämtern zentralisieren (z.B. der MSDD in Sachsen-Anhalt).

Problematisch ist, dass einige Länder eine sogenannte „Förderortempfehlung“ vorsehen, die bei der Entscheidung über den Förderort durch die Schulaufsichtsbehörde berücksichtigt wird (**Brandenburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz, Sachsen und Thüringen**). Damit haftet dem Diagnoseverfahren weiterhin eine Selektionsfunktion an,

die in einem inklusiven Schulsystem überwunden werden sollte. Ob und wie diese Förderempfehlungen in der Praxis das Recht auf schulische Inklusion beeinträchtigen, ist ein wichtiges Forschungsdesiderat. Mit unserer Untersuchung können wir nur den rechtlichen Rahmen des Feststellungsverfahrens aufzeigen. Die konkrete Feststellungspraxis wurde bisher nur selten empirisch untersucht (Ausnahmen z.B. Kottmann 2006).

An dieser Stelle würden sich Experteninterviews mit Diagnostikern und Akteuren in Schulbehörden anbieten, die ausloten, welche Einstellungen und *beliefs* vorliegen, die ggf. eine neutrale Begutachtung des Kindes erschweren und die Förderortentscheidung beeinflussen (instruktiv: Barow und Östlund 2018). In solchen Studien könnten systematische Unterschiede bei der Bewertung von diagnostischen Befunden zwischen Bundesländern, aber auch Kreisen, herausgearbeitet werden.

5.3.4.2 Ressourcensteuerung

In Deutschland war lange Zeit eine schülerbezogene Zuweisung (sonder-)pädagogischer Ressourcen vorherrschend. Mittlerweile hat eine Reihe von Bundesländern in Anknüpfung an internationale Erfahrung ihr Zuweisungssystem modernisiert und Throughput-Modelle oder Input/Throughput-Modelle entwickelt (**Berlin, Hamburg, Bremen, Niedersachsen** etc.). Zumindest in der Primarstufe und für die Förderschwerpunkte „Lernen“, „Sprache“, „emotionale-soziale Entwicklung“ wurde eine systemische Ressourcensteuerung etabliert. Die internationale Forschung zur Ressourcenallokation hat gezeigt, dass eine „systemische Zuweisung“ effizienter auf die Bedürfnisse eines inklusiven Schulsystems reagieren kann (Meijer 1999). Die systemische Steuerung ist allerdings nicht zwangsläufig mit menschenrechtlichen Vorgaben vereinbar. Für Kinder und Jugendliche mit Behinderung muss sichergestellt werden, dass in jedem Einzelfall eine effektive Förderung gewährleistet wird – ansonsten drohen neue Exklusionsrisiken. Hierzu müssen weiterhin die individuellen Bedarfe der Kinder möglichst genau erfasst werden, z.B. im Rahmen des Förderplans.

Mit Blick auf die Rechtsvorschriften in den Ländern wird deutlich, dass in den Ländern **Baden-Württemberg, Bayern, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt, Rheinland-Pfalz** und **Saarland** das Allokationsmodell nur unzureichend beschrieben ist. Wie viele Stunden je Schüler:in zur Förderung bereitgestellt werden, bleibt auf Ebene des Schulrechts unklar. In diesen Ländern ist es dringend erforderlich, die Verfahren

transparenter zu gestalten und damit zur Planungssicherheit der Schulen beizutragen.

5.3.4.3 (Sonder-)Pädagogische Ressourcen

Der Umfang zusätzlicher Ressourcen gilt als eine der strittigsten Fragen der Umsetzung schulischer Inklusion. Mit Blick auf die vorhandenen Ressourcen im Sonderschulsystem, konnte gezeigt werden, dass dort für eine:n Schüler:in auf einer Förderschule „Lernen“ ca. 3,53 Unterrichtsstunden bereitstehen. Aus rechtlicher Sicht müsste eine solche Zuweisung ebenfalls für ein Kind an der allgemeinen Schule gewährleistet werden. Bisher fehlt eine solide Datenbasis, die solche Vergleiche zulässt. Für ein Monitoring des Art. 24 UN-BRK wären solche Daten eine wichtige Ausgangsbasis, da nur so nachvollzogen werden kann, wie viele Ressourcen tatsächlich eingesetzt werden. Gerade weil die Personalisierungsdebatte so kontrovers geführt wird und Verteilungskämpfe in einem dualen Fördersystem unausweichlich sind, können Daten der amtlichen Statistik helfen, Allokationsmodelle zu optimieren und Fehlversorgungen zu identifizieren. Aus diesem Grund haben wir bei den Landesregierungen erfragt, wie viele Lehrerwochenstunden für den Gemeinsamen Unterricht im Schuljahr 2017/18 zur Verfügung standen. Aus verschiedenen Gründen sind die gelieferten Daten nur sehr eingeschränkt verwertbar, da beispielsweise keine Differenzierung nach Förderschwerpunkt möglich ist. Lässt man diese Beschränkungen außer Betracht, wird allerdings an den vier verwendeten Bundesländern erkennbar, dass die Personalisierung in **Mecklenburg-Vorpommern** und **Sachsen-Anhalt** (zumindest im Sekundarbereich) deutlich unterhalb und in **Sachsen** etwas unterhalb der Zuweisung an einer Förderschule liegt. Dabei wäre es gerade im Transformationsprozess wichtig, genügend Personal zur Implementierung bereitzustellen. Hier zeigt sich ein Grundproblem der Umsetzung: Die wenigsten Bundesländer haben aktiv Sonderstrukturen aufgelöst, sodass sich eine Doppelstruktur aus Förderschule und Gemeinsamen Unterricht herausgebildet hat, die den Ressourcentransfer einschränkt (siehe Kapitel 5.4.).

Ein weiterer Punkt ist, dass wir bisher in diesem Zusammenhang immer von „Sonderpädagogischen Ressourcen“ gesprochen haben, im Sinne von ausgebildeten Sonderpädagog:innen. Tatsächlich aber greifen die Landesregierungen in ihrer Mittelzuweisung aufgrund des akuten Lehrermangels im Bereich der Sonderpädagogik auf unterschiedliche Professionen zurück, um den Gemeinsamen Unterricht zu unterstützen. In **Nordrhein-**

Westfalen wird beispielsweise der Mehrbedarf, der durch die inklusive Beschulung entsteht, durch „multiprofessionelle Teams“ gedeckt, die neben Sonderpädagog:innen weitere Berufsgruppen vorsehen sowie Inhaber anderer Lehrämter (KMK 2018, S. 27). Auch in **Hamburg** ist die Zuweisung durch einen „Professionenmix“ aus Sonderpädagog:innen, Erzieher:innen und Sozialpädagog:innen geprägt (Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg 2012, S. 5 f.). In **Thüringen** werden sowohl in der Förderschule, als auch im Gemeinsamen Unterricht sogenannte „Sonderpädagogische Fachkräfte“ eingesetzt, deren Qualifikation in § 34 Abs. 4 ThürSchulG folgendermaßen beschrieben wird:

„(4) Die Sonderpädagogische Fachkraft fördert eigenständig und in Zusammenarbeit mit den Lehrern die Schüler mit sonderpädagogischem Förderbedarf und ist zur Prävention sonderpädagogischen Förderbedarfs tätig. Die fachlichen Voraussetzungen für die Tätigkeit als Sonderpädagogische Fachkraft erfüllen Heilpädagogen und Heilerziehungspfleger mit staatlicher Anerkennung sowie Sonder- und Integrationspädagogen mit Masterabschluss.“ (§ 34 Abs. 4 ThürSchulG)

Auch in weiteren Bundesländern werden fehlende sonderpädagogische Kompetenzen durch andere Professionen substituiert. Dabei muss jedoch sichergestellt sein, dass Kinder und Jugendliche mit sonderpädagogischem Förderbedarf qualitativ hochwertige Unterstützungsleistungen erhalten. Eine Ungleichbehandlung würde dann auftreten, wenn Kinder in der Förderschule vorrangig von Sonderpädagog:innen unterrichtet und gefördert werden, Kinder im Gemeinsamen Unterricht jedoch lediglich Unterstützung durch Professionen erhalten, deren Qualifikation im Umgang mit Behinderung/Beeinträchtigung geringwertiger ist. Diese Problematik verschärft sich, wenn z.B. Schulbegleitungen und Integrationshelfer:innen, die den Schulen nicht systemisch zugewiesen, sondern über sozialrechtliche Individualansprüche kindbezogen gewährt werden, pädagogische Aufgaben übernehmen, ohne dafür entsprechend qualifiziert zu sein (vgl. Arndt et al. 2017; Lübeck 2020). Zu diesen zentralen Punkten der Förderung und Unterstützung nach Art. 24 Abs. 2 lit. d, e UN-BRK ist weitere Forschung dringend notwendig.

5.4. Strukturelle Transformation des Bildungssystems hin zu Inklusion

Der gegenwärtige Diskurs über inklusive Bildung ist noch mehrheitlich durch eine Auseinandersetzung über den angemessenen Förderort für

Schüler:innen mit Behinderung bestimmt. Wie in Kapitel 2 aufgezeigt, gilt Deutschland als ein charakteristischer Vertreter eines binären Schulsystems, welches durch eine strikte Trennung zwischen einem allgemeinen Schulsystem und Sonderstrukturen geprägt war.

In Deutschland ist zudem der Zusammenhang aus Schulleistungen und Schichtzugehörigkeit besonders stark ausgeprägt. Die Verteilung der Schüler:innen durch Leistungsselektion auf institutionell getrennte Bildungsgänge ist daher auch immer mit einer sozialen Trennung verbunden (Baumert et al. 2006). Die Förderschule ist gesellschaftlich tief verwurzelt und komplementär zum allgemeinen Schulsystem. Als Teil des hierarchisch-gegliederten Schulsystems hat sich zwischen der allgemeinen Schule und der Sonder- bzw. Förderschule eine „Arbeitsteilung“ herausgebildet, bei der die Förderschule jene Kinder aufnimmt, die aufgrund von vermeintlichen „Leistungsdefiziten“ von der allgemeinen Schule aussortiert wurden (vgl. Koßmann 2019). Die Transformation der Sonderschule hat somit Folgen für das gesamte Schulsystem, da durch die Beschulung der Kinder mit sonderpädagogischem Förderbedarf die Leistungsheterogenität und soziale Durchmischung im Klassenraum anwächst. Die Umsetzung der schulischen Inklusion berührt deshalb Grundfragen des deutschen Bildungswesens: Wie kann die Beschulung von Kindern mit sonderpädagogischem Förderbedarf in einem allgemeinen Schulsystem gelingen, welches maßgeblich durch Leistungsselektion und Leistungshomogenität bestimmt ist (Blanck et al. 2013, S. 268), und das auf einem überkommenen Selektionssystem mit sozialer Trennung beruht? Die Umsetzung der Schulpolitik und damit auch Fragen der Schulstruktur und Unterrichtsgestaltung liegt in Deutschland im Kompetenzbereich der Bundesländer (vgl. Hanschmann 2017, S. 190 ff.). Analysen zu schulstrukturellen Reformprozessen betonen die „Pfadabhängigkeit“ des deutschen Schulsystems und damit die institutionelle Trägheit von historisch gewachsenen Strukturen, die ein Abweichen vom Status quo erschweren (vgl. Edelstein 2016).

Zudem haben bestimmte Akteursgruppen ein Interesse am Fortbestand der Institution „Sonderschule“. Die sonderpädagogische Profession gilt nicht nur als verantwortlich für die Planung und Umsetzung der schulischen Inklusion, sondern profitiert auch von der Aufrechterhaltung der Förderschule als eigenständige Institution (Orthmann-Bless 2007, S. 98). Mit der Einleitung von sonderpädagogischen Feststellungsverfahren sichern sich Sonderpädagog:innen nicht nur ihre Arbeit, sondern auch die Existenz der Förderschule (Preuß-Lausitz 2018, S. 250). Da die Sonderpädagogik für das sonderpädagogische Feststellungsgutachten zuständig ist und oftmals auch für die Beratung der Erziehungsberechtigten, kommt

der Profession eine hohe Deutungshoheit bei der Frage des Förderortes zu (Blanck et al. 2013, S. 276; Mand 2002; Kapitel 5.3.1.). Dementsprechend groß sind die Widerstände gegen Reformen, die in einer Abschaffung der Förderschule münden.

Für eine qualitätsvolle Umsetzung der schulischen Inklusion ist vor diesem Hintergrund die Frage zentral, welche Bundesländer im Zuge des Reformprozesses einen tatsächlichen „Pfadwechsel“ im Sinne eines Transformationsprozesses eingeleitet haben und Sonderstrukturen systematisch zugunsten inklusiver Angebote reduzieren und dadurch die tradierte Arbeitsteilung zwischen allgemeiner Schule und Sonder- bzw. Förderschule auflösen.

Mit dem Indikator „Entwicklungsperspektive des Sonderschulwesens“ möchten wir solche Strukturveränderungsprozesse in den Bundesländern in den Blick nehmen.

Wie in Kapitel 4.1.4. dargelegt, verwenden wir dafür zwei Indikatoren, um den Sammelindikator der Strukturtransformation zu bilden:

- den Strukturindikator „Umgang mit Sonderformen“,
- den Prozessindikator „Quantitative Entwicklung der Anzahl der Förderschulen“.

5.4.1. Umgang mit Sonderformen – Strukturindikator

Für den Strukturindikator „Umgang mit Sonderformen“ analysieren wir zwei Aspekte tiefergehend:

- die Konzepte der Landesregierungen zur Rolle der Förderschulen,
- den Bestandsschutz der Förderschulen im Rahmen von Veränderungsprozessen.

5.4.1.1 Konzepte der Landesregierung zur Rolle der Förderschulen

Die Bundesländer unterscheiden sich ganz erheblich darin, welche Rolle Sonderstrukturen in Bezug auf die Beschulung von Kindern mit Behinderungen in Zukunft (weiterhin) beanspruchen. Im Folgenden soll herausgearbeitet werden, wo die Bundesländer in Bezug auf Bestrebungen einzuordnen sind, eine aktive Transformation der Förderschule zugunsten inklusiver Angebote zu betreiben. Aus den teilweise sehr disparaten Umgangsweisen mit „Doppelstrukturen“ in den Bundesländern lassen sich idealtypisch zwei Ansätze ableiten:

- (1.) Der *strukturtransformative Ansatz* sieht vor, dass sich die Förderschulen systematisch zugunsten inklusiver Angebote wandeln. Dies kann beispielsweise durch schulstrukturelle Veränderungen gelingen, indem sich Förderschulen langfristig zu Förderzentren „ohne Schüler:innen“ entwickeln, die ausschließlich den Gemeinsamen Unterricht unterstützen. Der segregierte Lernort wird in dieser Variante langfristig aufgelöst. Kernkriterium ist deshalb, dass die Förderschulen perspektivisch nicht mehr als gesonderter Lernort bereitstehen.
- (2.) Die Länder hingegen, die einen *strukturpersistenten Ansatz* verfolgen, halten grundsätzlich an ihrem Förderschulsystem fest. Als zentrales Kriterium gilt, dass die Förderschule weiterhin als eigenständiger Lernort exklusiv für Schüler:innen mit sonderpädagogischem Förderbedarf vorgesehen ist und damit ihre Kernfunktion im Schulsystem beibehält (Entlastungsfunktion). Als Konsequenz etabliert sich eine „Doppelstruktur“ aus Förderschule plus Gemeinsamer Unterricht. Diese Variante schließt nicht aus, dass sich die Förderschulen weiterentwickeln und beispielsweise durch Mobile Dienste die allgemeine Schule unterstützen. Dadurch erweitert sich der Kompetenz- und Aufgabenradius der Förderschulen, die nun nicht mehr nur für eine eigene Schülerschaft zuständig sind, sondern auch für die allgemeine Schule sonderpädagogische Förderung leisten. Aus Sicht der UN-Behinderrechtskonvention ist die Existenz eines segregierten Lernortes nicht mit dem Ziel eines inklusiven Schulsystems vereinbar.

Grundlage für die Einordnung sind die Schulgesetze, Verordnungen und Durchführungsvorschriften in den Ländern, die jeweiligen Inklusionskonzepte sowie eine Anfrage an alle Kultus- und Schulministerien der Bundesländer; das ausführliche Quellenverzeichnis findet sich im Anhang.

Tabelle 14 zeigt auf, wo die einzelnen Bundesländer stehen und welchem Ansatz wir sie zuordnen.

5. Die Umsetzung von Art. 24 UN-BRK in den deutschen Bundesländern

Table 14 Perspektivische Rolle der Förderschule in den Bundesländern

	Bezeichnung	Funktion	Entwicklungsperspektive	Kategorie
BW	Sonderpädagogische Bildungs- und Beratungszentren (§ 15 SchulG BW)	Lernort	Aufgabenerweiterung (Sonderpädagogischer Dienst)	Strukturpersistenter Ansatz
BY	Förderschulen (Art. 19 BayEUG)	Lernort	Aufgabenerweiterung (MSD)	Strukturpersistenter Ansatz
BE	Schulen mit sonderpädagogischem Förderschwerpunkt (§ 38 SchulG-BE)	Lernort	-	Strukturpersistenter Ansatz
BB	Förderschulen (§ 30 BbgSchulG)	Lernort	Aufgabenerweiterung (Der Gemeinsame Unterricht findet mit Beteiligung der Förderschulen statt)	Strukturpersistenter Ansatz
HB	Förderzentren (§ 70a BremSchulG)	Lernort nur für die Schwerpunkte „Hören“, „Sehen“ und „körperlich-motorische Entwicklung“	Transformation der Förderschulen in schulinterne Unterstützungszentren (Zentrum für unterstützende Pädagogik)	Strukturtransformation in den Förderschwerpunkten der Lern- und Entwicklungsstörungen sowie Wahrnehmung und Entwicklung
HH	Sonderschulen (§ 18 HmbSG)	Lernort	Transformation der Förderschulen in schulexterne Unterstützungszentren (Regionalen Bildungs- und Beratungszentren). Die Sonderschulen für die Förderschwerpunkte „Hören“, „Sehen“, „Geistige Entwicklung“ und „körperlich-motorische Entwicklung“ bleiben bestehen.	Strukturtransformation in den Förderschwerpunkten der Lern- und Entwicklungsstörungen

5.4. Strukturelle Transformation des Bildungssystems hin zu Inklusion

	Bezeichnung	Funktion	Entwicklungsperspektive	Kategorie
HE	Förderschulen (§ 53 HSchG)	Lernort	Aufgabenerweiterung (regionale und überregionale sonderpädagogische Beratungs- und Bildungszentren sowie inklusive Schulbündnisse)	Strukturpersistenter Ansatz
MV	Förderschulen (§ 36 SchulG-M-V)	Lernort perspektivisch nur für die Förderschwerpunkte „Sehen“, „Hören“, „körperliche-motorische Entwicklung“, „geistige Entwicklung“, „emotionale-soziale Entwicklung“	Transformation der Förderschulen in schulinterne Unterstützungszentren (flexible Bildungsgänge/temporäre Lerngruppen)	Strukturtransformation in den Förderschwerpunkten „Lernen“ und „Sprache“
NI	Förderschulen (§ 14 NSchG)	Lernort perspektivisch nur für die Förderschwerpunkte „Sehen“, „Hören“, „körperliche-motorische Entwicklung“, „geistige Entwicklung“, „emotionale-soziale Entwicklung“ sowie „Sprache“	Transformation der Förderschulen „Lernen“ und „Sprache“	Strukturtransformation im Förderschwerpunkt „Lernen“ (bis 2028)
NW	Förderschulen (§ 20 Abs. 1 SchulG-NRW)	Lernort	-	Strukturpersistenter Ansatz
RP	Förderschulen (§ 12 SchulG-RLP)	Lernort	optionale Aufgabenerweiterung (Förderzentren)	Strukturpersistenter Ansatz
SL	Förderschulen (§ 4a SchoG)	Lernort	Aufgabenerweiterung (Förderzentren)	Strukturpersistenter Ansatz
SN	Förderschulen (§ 13 SächsSchuG)	Lernort	Aufgabenerweiterung (Förderzentren und Kooperationsverbünde)	Strukturpersistenter Ansatz

5. Die Umsetzung von Art. 24 UN-BRK in den deutschen Bundesländern

	Bezeichnung	Funktion	Entwicklungsperspektive	Kategorie
ST	Förderschulen (§ 8 SchulG-LSA)	Lernort	optionale Aufgabenerweiterung (Förderzentren)	Strukturpersistenter Ansatz
SH	Förderzentren (§ 45 SchulG-SH)	Lernort perspektivisch nur für die Förderschwerpunkte „körperliche-motorische Entwicklung“ und „geistige Entwicklung“	Transformation der Förderschulen in Förderzentren „ohne Schüler:innen“ (FöZ)	Strukturtransformation für die Förderschwerpunkte „Lernen“, „Sprache“ und „emotionale-soziale Entwicklung“ sowie „Sehen“ und „Hören“
TH	Förderschulen (§ 7a Thür-SchulG)	Lernort	Aufgabenerweiterung (Förderzentren)	Strukturpersistenter Ansatz

Quellen: Schulgesetze, Verordnungen und Durchführungsvorschriften in den Ländern sowie eine Anfrage an alle Kultus- und Schulministerien der Bundesländer.

5.4.1.1.1 Strukturtransformativer Ansatz (HB, HH, MV, NI, SH)

Strukturelle Veränderungen des Förderschulsystems sind bisher nur in **Bremen, Hamburg, Niedersachsen, Mecklenburg-Vorpommern** und **Schleswig-Holstein** zu beobachten. In diesen Bundesländern wurde zumindest mit dem institutionellen Wandel der Förderschulen für Lern- und Entwicklungsstörungen begonnen. Eine Abschaffung der gesamten Förderschulstruktur ist auch in diesen Bundesländern nicht geplant. Bisher ist der institutionelle Umbau der Förderschule in den Bundesländern Bremen und Schleswig-Holstein am weitesten fortgeschritten. Aufgrund dieser „Vorreiterrolle“, möchten wir die Reformdynamik in diesen Bundesländern etwas detaillierter beleuchten. Anschließend beschreiben wir die geplanten und/oder bereits umgesetzten Konzepte in den Ländern Hamburg, Niedersachsen und Mecklenburg-Vorpommern.

Zwischen 2008-2018 ist der Anteil der Schüler:innen, die in den Ländern **Bremen** und **Schleswig-Holstein** eine Sonder- und Förderschule besuchen, auf ein im Vergleich der deutschen Länder niedriges Niveau gesunken. Im gleichen Zeitraum hat sich die Inklusionsquote stark erhöht. Beiden Ländern ist es gelungen, die Sonderbeschulung zugunsten der schulischen Inklusion effektiv zu reduzieren. Welche strukturellen Maßnahmen im Bereich der Förderschulen haben diese Entwicklung ausgelöst

bzw. begünstigt? Im Folgenden soll auf Grundlage von empirischen Studien und Berichten die Reformdynamik in beiden Bundesländern dargestellt und verglichen werden. Hieraus lassen sich wichtige Erkenntnisse für die restlichen Bundesländer ableiten.

In **Bremen** gibt es seit 1988/89 erste Erfahrungen mit der schulischen Integration: Kinder mit Lern- und Leistungsschwierigkeiten wurden nicht mehr direkt in die Sonderschule eingeschult, sondern an Grundschulen in Kooperationsklassen unterrichtet. An einer strikten Trennung von Schüler:innen mit und ohne sonderpädagogischem Förderbedarf ab der 7. Klasse wurde jedoch festgehalten, sodass sich erste institutionelle Umbrüche nur punktuell auf den Grundschulbereich bezogen (Hartong und Nikolai 2016, S. 111). Nach Ratifikation der UN-Behindertenrechtskonvention im Jahr 2009 wurde in Bremen die im deutschen Ländervergleich wohl umfanglichste Schulstrukturreform im Bereich der sonderpädagogischen Förderung angestoßen und durch eine Veränderung des Schulgesetzes verbindlich festgelegt. Die Kernbestandteile der Gesetzesänderung bilden die Einführung eines zweigliedrigen Schulsystems (Oberschule und Gymnasium) im Sekundarbereich und die gemeinsame Unterrichtung von Schüler:innen mit und ohne Behinderung über den gesamten bildungsbiographischen Verlauf. Das neue Schulgesetz statuiert die „inklusive Schule“ als gesetzlichen Schulentwicklungsauftrag (§ 3 Abs. 4 BremSchlG) und verankert ein subjektives Recht auf schulische Inklusion für alle Schüler:innen. Im Anschluss an die Gesetzesnovelle wurden die Förderzentren für die Förderschwerpunkte „Lernen“, „Sprache“, „soziale-emotionale Entwicklung“ und „Wahrnehmung und Entwicklung“ sukzessiv aufgelöst und in einem innerschulischen Unterstützungssystem reorganisiert. Seit 2012 ist an jeder allgemeinen Schule ein ZuP angegliedert, dessen Personal zentrale sonderpädagogische Aufgabenfelder wie die Diagnostik, Beratung sowie die Organisation und Durchführung von Förderangeboten in der allgemeinen Schule übernimmt (vgl. § 22 BremSchlG). Die Lehrkräfte an den ehemaligen Förderzentren wurden mit dieser Umsetzungsmaßnahme Teil des Lehrerkollegiums an den allgemeinen Schulen. Neben diesen lokal und schulintern agierten Unterstützungszentren wurden REBUZ etabliert, an denen temporäre Lerngruppen gebildet werden können und die verschiedene Aufgaben (z.B. Krisenintervention, Bearbeitung von Schulvermeidung und Diagnostik für den Förderschwerpunkt „emotionale-soziale Entwicklung“) im Bereich der Schule übernehmen. In Bremen besteht gegenwärtig ausschließlich für die Förderschwerpunkte „Hören“, „Sehen“ und „körperliche-motorische Entwicklung“ ein eigenständiges Förderzentrum als Wahlangebot fort (Döttinger und Pluhar 2019, S. 58 f.).

Die von Bremen seit 2009 initiierten Maßnahmen haben zu einer massiven Steigerung der Beschulung von Kindern und Jugendlichen mit besonderem Förderbedarf in der allgemeinen Schule geführt. Im Schuljahr 2018/19 lernten mehr als 88,5 % der Schüler:innen mit sonderpädagogischem Förderbedarf in der allgemeinen Schule. Dementsprechend ist die Exklusionsquote stark gesunken und liegt gegenwärtig bei 0,9 % (KMK 2020). Mittlerweile liegen erste empirische Ergebnisse vor, die eine Bewertung der bremischen Umsetzungsmaßnahmen auch abseits verfügbarer statistischer Daten ermöglicht (Idel et al. 2019). Der Evaluationsbericht der Bremer Schulreform hebt die hohe Identifikation und Zustimmung schulischer Akteure mit dem gesellschafts- und bildungspolitischen Projekt der schulischen Inklusion hervor und betont die Zielstrebigkeit und Konsequenz des institutionellen Wandels. Die Befragung der Bremer Oberschulen zeigt, dass diese Inklusion prinzipiell nicht in Frage stellen und eine Handlungs- und Entwicklungsbereitschaft vorhanden ist. Die Entwicklung einer inklusiven Schule setzt eine grundlegende Transformationsbereitschaft der involvierten Akteure voraus, die sich nach den Autoren des Evaluationsberichts in den geführten Interviews mit Schulleitungen, Lehrkräften und sonstigen schulischen Akteuren dokumentiert. Auch wenn sich unterschiedliche schulkulturelle Konstellationen hinsichtlich der Differenzierung und Individualisierung des Unterrichts sowie in der Kooperation der unterschiedlichen Professionen in den befragten Oberschulen zeigen, kann für das Sample in Bremen ein pro-inklusives Orientierungsmuster identifiziert werden (Idel et al. 2019, S. 114f.). Der grundlegende institutionelle Umbau der sonderpädagogischen Förderung, den dieses Bundesland in relativ kurzer Zeit vollzogen hat, hat weder von politischen Parteien, noch von Seiten der Lehrkräfte oder der unterschiedlichen Professionsvertretungen zu (erwähnenswerten) Widerständen geführt (Hartong und Nikolai 2016, S. 118). Insgesamt ist es daher Bremen – zumindest aus institutioneller Sicht – gelungen, einen echten Pfadwechsel in Richtung „schulische Inklusion“ zu vollziehen. Dieser Wandel beschränkt sich nicht nur, wie in anderen Bundesländern, auf die Förderschwerpunkte der Lern- und Entwicklungsstörungen. Als einziges Bundesland beschult Bremen den Förderschwerpunkt „Geistige Entwicklung“ vollständig in der allgemeinen Schule und zeigt damit, dass auch in diesem Förderschwerpunkt ein Verzicht auf Sonderstrukturen möglich ist. Für die Sinnesbeeinträchtigungen und für körperlich-motorisch beeinträchtigte Kinder und Jugendliche gibt es in Bremen auch weiterhin eine Förderschule, die nach Wahl der Erziehungsberechtigten als Förderort bereitsteht.

Für die Flächenländer nimmt **Schleswig-Holstein** eine Vorreiterrolle bei der inklusiven Bildung ein. Im Unterschied zu Bremen zeigt Schleswig-Holstein eine eher inkrementelle Reformdynamik und zeichnet sich durch einen „behutsamen“ Umbau der sonderpädagogischen Förderung aus (Blanck et al. 2013). Die schulische Integration von Kindern und Jugendlichen mit sonderpädagogischem Förderbedarf ist bereits seit 1988 fester Bestandteil der bildungspolitischen Agenda des Landes. Die Sonderschulen befinden sich seit dieser Zeit in einem kontinuierlichen Wandlungsprozess hin zu Förderzentren „ohne Schüler:innen“. Dieses Modell sieht vor, dass die Kinder und Jugendlichen mit sonderpädagogischem Förderbedarf die allgemeine Schule besuchen und dort von Sonderpädagog:innen betreut werden. Die Sonderpädagog:innen selbst bleiben jedoch organisatorisch dem Förderzentrum und seinem Kollegium erhalten (Pluhar 2009). Mittlerweile arbeiten rund 40 % der Förderzentren „ohne Schüler:innen“ und sind ausschließlich für den inklusiven Unterricht in der allgemeinen Schule zuständig (Auskunft Schulbehörde Schleswig-Holstein, 2019). Dieser inkrementelle Wandel spiegelt sich auch in den bildungsstatistischen Kennziffern wider: Im Schuljahr 2018/19 lernen fast 68,1 % der Kinder mit Förderbedarf in der allgemeinen Schule; die Exklusionsquote ist mit 2,2 % vergleichsweise niedrig (KMK 2020).

Das erste Förderzentrum „ohne Schüler:innen“ wurde 1983 für den Förderschwerpunkt „Sehen“ gegründet. Für diesen Förderschwerpunkt gab es zu dieser Zeit kein eigenständiges Förderschulangebot, was die Etablierung neuer Beschulungsmodelle erleichterte und einen „Wettbewerb der Systeme“ (Integration vs. segregierte Beschulung) innerhalb des Bundeslandes anregte (Blanck et al. 2013, S. 279 f.). Die bestehenden Erfahrungen mit den Förderzentren „Sehen“ wurden als Grundlage für ein landesweites Förderschulkonzept herangezogen, und das ausdifferenzierte Sonderschulsystem wurde schrittweise zugunsten der Integration reformiert. Die bestehenden Sonderschulen entwickelten sich mit der Schulgesetzänderung im Jahr 1990 zu Förderzentren, die mehr und mehr den Gemeinsamen Unterricht und präventive Angebote in der allgemeinen Schule unterstützten (Pluhar 2009, S. 79). Mit dieser Entwicklungsperspektive hat sich Schleswig-Holstein bereits frühzeitig gegen „zwei Systeme“ aus Integration plus Sonderschule entschieden und einen Ressourcentransfer angeregt. Bestandteil der Umsetzung war ebenfalls der „Ausgewogenheitserlass“, der eine äquivalente Ausstattung mit Lehrkräften an Förderschulen und Regelschulen vorsah (Pluhar 2009, S. 79). Von besonderer Bedeutung für den gesamten Reformprozess war einerseits die politische und personelle Kontinuität im Bildungsministerium, andererseits konnten durch den be-

hutsamen Aufwuchs der Integration Vorbehalte und Reformhindernisse der beteiligten Professionen reduziert werden (Blanck et al. 2013, S. 279).

Als Reaktion auf die UN-Behindertenrechtskonvention wurde im Jahr 2014 durch die Landesregierung Schleswig-Holstein ein „Inklusionskonzept“ verabschiedet, welches die „qualitativen Aspekte des schulischen Inklusionsprozesses“ stärker in den Fokus rücken soll. Als Handlungsfelder werden neben der Schaffung ausreichender Planstellen für Lehrkräfte, angemessene Aus- und Fortbildungsprogramme, die wirksame Verankerung von multiprofessionellen Teams sowie eine systematische Kooperation mit anderen Leistungs- und Kostenträgern genannt. Der institutionelle Umbau der Sonderschulen zu Förderzentren „ohne Schüler:innen“ soll zukünftig differenziert nach Förderschwerpunkt erfolgen: So sollen Förderschulen für die Förderschwerpunkte „geistige Entwicklung“ und „körperlich-motorische Behinderung“ erhalten bleiben, während sich die Förderschulen der Lern- und Entwicklungsstörungen weiter zu Förderzentren „ohne Schüler:innen“ qualifizieren und die inklusive Beschulung dieser Förderschwerpunkte vorantreiben (Schleswig-Holsteinischer Landtag 2014).

Die Reformprozesse der Sonderstrukturen in **Bremen** und **Schleswig-Holstein** verliefen zwar unterschiedlich dynamisch, zeigen aber trotzdem wichtige Gemeinsamkeiten: Beide Länder haben sich im jeweiligen Reformprozess für eine Abkehr von der Förderschule als vorrangige Organisationsform der sonderpädagogischen Förderung entschieden und damit kostenintensive Doppelstrukturen vermieden. Zudem genießt die schulische Inklusion in beiden Ländern eine vergleichsweise hohe schulpolitische und gesellschaftliche Legitimität. Der institutionelle Wandel der Förderschule wurde in beiden Ländern von einer grundlegenden „Straffung“ der Schulstruktur begleitet. Zwar blieb das Gymnasium als eigenständige Schulform bestehen; durch die Zusammenlegung der Real- und Hauptschulen hat sich allerdings die Heterogenität der Schülerschaft insgesamt erhöht. Das Grundprinzip des deutschen Schulwesens, die Unterrichtung vermeintlich leistungshomogener Lerngruppen, wurde damit zugunsten differenzierter Ansätze aufgeweicht. Mit der Einführung von Gemeinschaftsschulen setzt Schleswig-Holstein zudem auf eine Schulform, die binnendifferenziert arbeitet und damit stärker an eine inklusive Didaktik anschlussfähig ist (vgl. Blanck et al. 2013).

Mittlerweile haben sich weitere drei Bundesländer dazu entschieden, ihr Sonderschulsystem zumindest teilweise zu reformieren: **Hamburg**, **Mecklenburg-Vorpommern** und **Niedersachsen**.

Der Stadtstaat **Hamburg** hat die Sonderschulen für Lern- und Entwicklungsstörungen im Anschluss an das Inklusionskonzept aus dem Jahr 2012

(Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg 2012) zu „Regionalen Bildungs- und Beratungszentren (ReBBZ)“ entwickelt, die mit den bereits bestehenden „Regionalen Beratungs- und Unterstützungsstellen (REBUS)“ fusioniert wurden. An den ReBBZ kann auf Wunsch der Erziehungsberechtigten weiterhin eine Sonderbeschulung für Kinder der Förderschwerpunkte „Lernen“, „Sprache“ und „emotionale-soziale Entwicklung“ stattfinden. Die Umsetzungsstrategie von Hamburg kann also eher als Zusammenlegung von Standorten und Verwaltungsorganen bei Gewährung des Elternwahlrechts verstanden werden. Da die Exklusionsquote in diesen Förderschwerpunkten mittlerweile sehr niedrig ist, kann die Umsetzung trotzdem als „transformativ“ angesehen werden. Das Inklusionskonzept sieht zudem vor, Förderschulstandorte zu schließen, wenn diese eine Mindestgröße von 100 Schüler:innen nicht erreichen. Sinkt die Schülerzahl aufgrund des Elternwahlverhaltens unter diese Grenze, sollen Standorte geschlossen werden (Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg 2012).

Mit der Verabschiedung der 6. Schulgesetznovelle am 13. November 2019 durch den Landtag hat **Mecklenburg-Vorpommern** sich dazu entschlossen, die Förderschulen „Lernen“ und „Sprache“ schrittweise aufzulösen. Bis zum Schuljahr 2027/28 sollen alle Förderschulen „Lernen“ geschlossen werden. Stattdessen sollen Kinder und Jugendliche mit Förderschwerpunkt „Lernen“ in flexiblen Bildungsgängen an den Grund- und weiterführenden Schulen im Land unterrichtet werden. Die Förderschulen „Sprache“ werden bereits bis zum Schuljahr 2020/21 aufgelöst. Anstelle der Sonderstrukturen treten „temporäre Lerngruppen“ an Grundschulen, die eine intensive Sprachförderung ermöglichen sollen. Zur Erhöhung des Anteils der Kinder und Jugendlichen mit Förderschwerpunkt „Hören“, „Sehen“ und „körperliche-motorische Entwicklung“ werden „Schulen mit spezifischer Kompetenz“ eingerichtet. Hierbei handelt es sich um Schwerpunktschulen, die als Ergänzung zum sonstigen Angebot des Gemeinsamen Unterrichts gedacht sind und baulichen, räumlichen, sächlichen, personellen und pädagogischen Mindeststandards entsprechen (MBWK 2018). Die Förderschulen „Hören“, „Sehen“, „körperliche-motorische Entwicklung“, „geistige Entwicklung“ sowie „emotionale-soziale Entwicklung“ bleiben allerdings auch nach der 6. Schulgesetznovelle bestehen.

In **Niedersachsen** sollen die Förderschulen mit dem Förderschwerpunkt „Lernen“ bis zum Schuljahr 2028 auslaufen (§ 183 Abs. 5 NSchulG). Die Schließung weiterer Förderschulformen ist nicht Bestandteil des Inklusionskonzeptes (Niedersächsische Landesregierung 2012). Die bestehenden Förderschulen sind nach § 14 Abs. 3 NSchulG zugleich „Sonder-

pädagogische Förderzentren“, die den Gemeinsamen Unterricht an allen Schulen unterstützen. Sukzessiv soll diese Leistung auf die zum Schuljahr 2017/18 eingerichteten „Regionalen Beratungs- und Unterstützungszentren Inklusive Schule (RZI)“ übertragen werden. Ziel der RZI ist eine landesweit vergleichbare Steuerung und Umsetzung der sonderpädagogischen Förderung (KMK 2018, S. 25).

5.4.1.1.2 Strukturpersistenter Ansatz (BW, BY, BE, BB, HE, NW, RP, SL, SN, ST, TH)

Wie sich der Tabelle entnehmen lässt, verfolgen elf Bundesländer – fast zwei Drittel – noch einen „strukturpersistenten Ansatz“ und stellen ihr Förderschulsystem (bisher) nicht zur Disposition. Gerechtfertigt wird dieses Vorgehen oft durch einen Verweis auf das in den Schulgesetzen verankerte „Elternwahlrecht“, d.h. solange, wie Erziehungsberechtigte die Förderschule als Beschulungsort wählen, sollen Sonderstrukturen vorgehalten werden (vgl. KMK 2018). Damit wurde eine zentrale Steuerungsleistung für das Gelingen der schulischen Inklusion formal an die Erziehungsberechtigten delegiert. Wie bereits oben dargestellt, ist eine solche „passive Steuerung“ der Implementierung nicht mit Art. 24 UN-BRK vereinbar: Die Aufrechterhaltung von Sonderstrukturen kann nicht durch das Elternwahlrecht begründet werden (ausf. Kapitel 2.2.3. und 4.1.4.).

In den Bundesländern, die einen „strukturpersistenten Ansatz“ verfolgen, bleibt die Förderschule als eigenständiger Lernort bestehen. Das Festhalten an getrennten Lernorten schließt nicht aus, dass die Bundesländer mit einem institutionellen Wandel der sonderpädagogischen Förderung begonnen haben und verschiedenartige Konzepte von Beratungs- und Unterstützungssystemen der inklusiven Schule etabliert werden.³³ In solchen Ländern entwickeln sich die Förderschulen teilweise zu Förderzentren, die neben der Beschulung einer eigenen Schülerschaft auch Versorgungsleistungen innerhalb des allgemeinen Schulsystems wahrnehmen. In anderen Ländern wurde im Zuge der Umsetzung der schulischen Inklusion der Kompetenzbereich der Förderschule erweitert.

33 Eine detaillierte Übersicht der in den Bundesländern implementierten Beratungs- und Unterstützungssysteme der inklusiven Schule bietet Döttinger und Pluhar (2019).

In **Bayern** (Art. 19 Abs. 2 sowie Art. 21 BayEUG) sind an den Förderschulen Mobile sonderpädagogische Dienste eingerichtet, die stundenweise den Gemeinsamen Unterricht in der allgemeinen Schule unterstützen.

Die **baden-württembergischen** Sonderschulen wurden in Sonderpädagogische Bildungs- und Beratungszentren (SBBZ) umbenannt, die mittels Sonderpädagogischer Dienste auch die Unterstützung von inklusiven Bildungsangeboten organisieren sollen (§ 15 SchulG).

In **Hessen** wurden (regionale und überregionale) sonderpädagogische Beratungs- und Bildungszentren eingeführt, die parallel zu den Förderschulen bestehen, mit allgemeinen Schulen sogenannte inklusive Schulbündnisse eingehen und die sonderpädagogischen Angebote im inklusiven Unterricht koordinieren (§ 52 HSchG).

Im **Saarland** (§ 4a Abs. 5 SchoG) sind an sechs regionalen Förderschulen (Lernen) und zwei überregionalen Förderschulen (Sehen und Hören) Förderzentren angebunden, deren Lehrkräfte ambulante sonderpädagogische Unterstützung für die Regelschulen anbieten (Lange und Sastges-Schank 2015, S. 29).

Vergleichbare Regelungen gibt es ebenfalls in **Sachsen** (§ 4c SächsSchulG sowie § 13 Abs. 2 SächsSchulG), **Thüringen** (§ 7a ThürSchulG), **Rheinland-Pfalz** (§ 12 Abs. 2 SchulG) sowie **Sachsen-Anhalt** (§ 8a SchulG). Auch in diesen Ländern entwickeln sich die Förderschulen teilweise zu Förderzentren, die neben der Beschulung einer eigenen Schülerschaft zusätzlich die allgemeinen Schulen bei der inklusiven Unterrichtung von Kindern mit sonderpädagogischem Förderbedarf unterstützen. In **Brandenburg** sieht das Schulgesetz vor, dass der Gemeinsame Unterricht in „enger Zusammenarbeit mit einer Förderschule oder einer Sonderpädagogischen Förder- und Beratungsstelle organisiert“ wird (§ 29 BbgSchulG). Inwiefern diese Maßnahmen (Förderzentren „mit Schüler:innen“, Förderschule sowie Förderzentrum, Mobile Dienste oder Zusammenarbeit aus Förderschule und allgemeiner Schule) ausreichen, eine qualitätsvolle Umsetzung des Gemeinsamen Unterrichts zu gewährleisten, ist ein wichtiges Forschungsdesiderat.

Fest steht allerdings, dass eine Doppelstruktur aus Förderschule und Gemeinsamen Unterricht zu erheblichen Mehrausgaben führt – in Zeiten des Lehrermangels ein ernstzunehmendes Reformhindernis. Ein transformativer Wandel des Schulsystems wird durch eine bloße Aufgabenerweiterung der Förderschulen jedenfalls nicht erreicht, solange diese weiterhin im bisherigen Umfang als „Entlastungsangebot“ und Lernort bestehen bleiben.

5.4.1.2 Bestandsschutz der Förderschulen im Rahmen von Veränderungsprozessen

Sofern die Bundesländer die Verwirklichung eines inklusiven Schulsystems maßgeblich an die Entscheidungen der Erziehungsberechtigten koppeln, müssten zumindest Mindestgrößen der Förderschulen in den Schulgesetzen festgelegt und umgesetzt werden. Nur so kann gewährleistet werden, dass sinkende Schülerzahlen an der Förderschule zu einer Reduktion von Sonderstrukturen beitragen. Vor diesem Hintergrund ist die Festlegung (oder Aufhebung) von Mindestschülerzahlen ein entscheidender Steuerungshebel für oder gegen die Transformation von Sonderstrukturen.

Das für Bildung zuständige Ministerium kann per Verordnung die Mindestgröße von Schularten festlegen. Kommt es zu einer dauerhaften Unterschreitung der gesetzlich definierten Mindestgröße der Schule, greift die Verpflichtung der Schulträger und Kreise, ihre Schulentwicklungsplanung entsprechend anzupassen und Standorte zu schließen (Budde 2005).

Es lassen sich drei Gruppen von Ländern identifizieren:

- Länder mit Mindestgrößenvorschriften,
- Länder ohne ausdrückliche Mindestgrößenvorschriften,
- Länder mit Gesetzesnovellen zur Absenkung der Mindestgrößen.

5.4.1.2.1 Länder mit Mindestgrößenvorschriften (BE, BB, HH, MV, NI, RP, SL, ST)

In 8 der 16 Bundesländer sind Mindestgrößen der Förderschulen festgelegt. Inwiefern diese Mindestgrößen zu einem systematischen Rückbau der Standorte zugunsten inklusiver Angebote beitragen, müssen regionale Studien zeigen.

In den Ländern mit sinkenden Schülerzahlen an der Förderschule (**Berlin, Brandenburg, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen und Sachsen-Anhalt**) kann mit Ausnahme Berlins (s.u. 5.4.2.) ein sukzessiver Rückgang der Standorte beobachtet werden, was für eine konsequente Umsetzung der Mindestgrößen spricht. Problematisch sind indes sogenannte Ausnahmeregelungen, die den Schulträgern die Möglichkeit einräumen, Förderschulen trotz Unterschreitung der Mindestgröße aufrechtzuerhalten. Solche Regelungen existieren in einer Vielzahl an Ländern und ermöglichen es den Schulträgern, trotz sinkender Schülerzahlen, an Sonderstrukturen festzuhalten. Ein transformativer Wandel hin zu einem inklusiven Schulsystem wird daher selbst bei einer hohen

Nachfrage der Erziehungsberechtigten nach Angeboten des Gemeinsamen Unterrichts institutionell verzögert.

Im Einzelnen sind die entsprechenden Vorschriften in den Ländern wie folgt:

Die „Ausführungsvorschriften zur Schulentwicklungsplanung (AV-SEP)“ für Schulen mit sonderpädagogischem Förderschwerpunkten (Sonderschulen) statuieren in **Berlin** eine Mindestorganisationsgröße von 100 Schüler:innen (§ 4 Abs. 6 AV-SEP).

Das Land **Brandenburg** war in der Vergangenheit durch demographische Veränderungen geprägt, weshalb die Sicherung eines flächendeckenden Förderschulnetzes erschwert wurde. In manchen Regionen existiert daher heute kein eigenständiges Förderschulangebot. Das Schulgesetz sieht mit § 103 BbgSchulG vor, dass Schulen für einen geordneten Schulbetrieb die erforderliche Zahl von Parallelklassen (Mindestzügigkeit) aufweisen. Förderschulen können hiervon abweichend auch einzügig gefördert werden. § 105 BbgSchulG sieht diverse Ausnahmeregelungen für Förderschulen vor, wenn im Einzelfall eine andere Schule nicht zumutbar erreichbar ist. Die Klassenfrequenzwerte für Förderschulen sind wie folgt: Schulen mit dem sonderpädagogischen Förderschwerpunkt „Lernen“: 11 Schüler:innen (Bandbreite: 8-15 Schüler:innen); Schulen mit den sonderpädagogischen Förderschwerpunkten „Sprache“, „emotionale und soziale Entwicklung“, „Hören“, „körperliche und motorische Entwicklung“ und „Sehen“: 9 Schüler:innen (Bandbreite: 6-12 Schüler:innen); Schulen mit dem sonderpädagogischen Förderschwerpunkt „geistige Entwicklung“: 6 Schüler:innen (Bandbreite: 4-8 Schüler:innen) (vgl. Anlage 1 der VV-Unterrichtsorganisation). Sofern Förderschulstandorte nicht mehr aufrechterhalten werden können, sieht das „Inklusionskonzept“ des Landes vor, sogenannten Schwerpunktschulen mit Förderschulklassen an Standorten der allgemeinen Schule zu errichten (Landtag Brandenburg 2017).

In **Hamburg** wurden die Förderschulen der Lern- und Entwicklungsstörungen zusammengefasst. Grundsätzlich wird weiterhin ein Förderschulangebot vorgehalten, sofern Eltern dieses anwählen. Solange Förderschulen die gesetzliche Mindestgröße von 100 Schüler:innen nicht unterschreiten, sind die Standorte weiterhin bestandsfähig (vgl. Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg 2012).

Für das Land **Mecklenburg-Vorpommern** beinhaltet die „Verordnung über die Schulentwicklungsplanung in Mecklenburg-Vorpommern (Schulentwicklungsplanungsverordnung - SEPVO M-V)“ die relevanten Vorschriften. Nach § 4 Abs. 9 SEPVO M-V sind die Schulträger dazu verpflichtet, für Kinder und Jugendliche mit sonderpädagogischem Förderbedarf,

die nicht im Gemeinsamen Unterricht gefördert werden können, ein „regional ausgewogenes Netz an Förderschulen“ vorzuhalten. Werden entsprechende Mindestgrößen unterschritten, können Förderschulen im Verbund mit allgemeinen Schulen als Schwerpunktschulen weitergeführt werden. Die Mindestgrößen der Förderschulen sind: „Geistige Entwicklung“ mind. 20 Schüler:innen; „Sprache“ mind. 24 Schüler:innen, „körperlich-motorische Entwicklung“ mind. 70 Schüler:innen, Förderschule „Lernen“ mind. 8 Schüler:innen pro Jahrgang (3-9). Für die Förderschwerpunkte „Hören“ und „Sehen“ liegen keine Mindestgrößen vor (vgl. SEPVO M-V Anlage).

In **Niedersachsen** müssen Förderschulen nach der „Verordnung zur Schulorganisation“ (SchOrgVO) mind. eine Klasse pro Jahrgang vorhalten (§ 4 Abs. 1 SchOrgVO). Die Klassengröße beträgt je nach Förderschwerpunkt zw. 4-13 Schüler:innen mit sonderpädagogischem Förderbedarf. Für den Förderschwerpunkt „Hören“ und „Sehen (Taubblinde)“ bedeutet diese Vorschrift beispielsweise eine Mindestschulgröße von 36 Schüler:innen (§ 4 Abs. 3 SchOrgVO). Die Verordnung sieht diverse Ausnahmeregelungen vor (§ 3 und § 4 SchOrgVO).

Die Förderschulen in **Rheinland-Pfalz** müssen mind. 4 Klassen (mit mind. 5 Schüler:innen) umfassen, damit die Standorte bestandsfähig sind (§ 13 Abs. 3 SchulG). Aus „Gründen der Siedlungsstruktur“ sind Ausnahmen und Abweichungen von diesem Kriterium zulässig (§ 13 Abs. 4 und 5 SchulG).

Im **Saarland** ist ein „geordneter Schulbetrieb“ an Förderschulen gewährleistet, sofern diese mind. 4 aufsteigende Klassen bilden können (§ 9 Abs. 2 SchulOG). Ergänzende Ausnahmeregelungen sind in § 9 Abs. 4 und 5 SchulOG hinterlegt.

In **Sachsen-Anhalt** wurde im Jahr 2016 eine Art „Bestandschutz“ für Förderschulen ausgesprochen und strukturelle Veränderungen der Förderschullandschaft durch die Landesregierung ausgesetzt. Hintergrund dieser Maßnahme waren Schulschließungen³⁴ aufgrund demografischer Veränderungen sowie einer gestiegenen Nachfrage inklusiver Bildungsangebote, insbesondere in den Förderschwerpunkten „Lernen“ und „Sprache“. Mitt-

34 Für Förderschulen mit dem Förderschwerpunkt „Lernen“ liegt die Mindestgröße gemäß § 4 Abs. 8 der „Verordnung zur Schulentwicklungsplanung“ in der derzeit gültigen Fassung bei 90 Schüler:innen. Für den Förderschwerpunkt „Sprache“ liegen keine Mindestgrößen vor; aufgrund von stark rückläufigen Schülerzahlen gibt es derzeit nur zwei Förderschulstandorte in Sachsen-Anhalt (Landtag Sachsen-Anhalt 2019).

lerweile liegt ein überarbeitetes Förderschulkonzept durch die Landesregierung vor (Landtag Sachsen-Anhalt 2019). In diesem heißt es, Förderschulen seien in Sachsen-Anhalt „fester Bestandteil der Schullandschaft“. Um zukünftig Schulschließungen zu vermeiden, empfiehlt die Landesregierung, Förderschulen mit unterschiedlichen Förderschwerpunkten zusammenzulegen oder Sonderklassen an allgemeinen Schulen einzurichten. Durch die Zusammenlegung von verschiedenen Förderschwerpunkten an einem Schulstandort, insbesondere wenn es sich um Schüler:innen handelt, die entweder zielgleich oder zieldifferent unterrichtet werden, steigt die Heterogenität im Klassenraum, die ursprünglich durch das differenzierte Förderschulangebot vermieden werden sollte (vgl. Weishaupt 2017). Insofern ist die gegenwärtige Strategie der Landesregierung selbst mit Blick auf die bisherige Legitimation von Förderschulen fragwürdig und spricht für die Vehemenz, mit der Sonderstrukturen aufrechterhalten werden sollen.

5.4.1.2.2 Länder ohne ausdrückliche Mindestgrößenvorschriften (BY, HE, SN, SH, TH)

In **Bayern, Hessen, Sachsen, Schleswig-Holstein** und **Thüringen** sind Mindestgrößen für Förderschulen nicht vorgesehen. Für die Schulträger besteht daher kein unmittelbarer Handlungsdruck, selbst wenn aufgrund demographischer Veränderung und einer erhöhten Nachfrage der inklusiven Schule die Schülerzahlen an Förderschulen sinken. De facto besteht daher in diesen Ländern eine Art Bestandsschutz der Sondereinrichtungen. In **Hessen** liegt eine ausdrückliche Mindestgrößenverordnung für Förderschulen nicht vor. Die regionale Schulentwicklungsplanung soll ein möglichst vollständiges und wohnortnahes Bildungsangebot sichern und gewährleisten (§ 145 Abs. 3 HschG). Eine Verordnung beschreibt entsprechende Klassengrößen für Förderschulen, die als Richtwerte für die Schulentwicklungsplanung dienen: Je Klasse müssen je nach Förderschwerpunkt zw. 4-8 Kinder und Jugendliche aufgenommen werden (§ 1 Abs. 1 SchulKlassGrV HE).

Besonders überraschend ist das Beispiel **Thüringen**: Mit der Schulgesetznovelle aus dem Jahr 2019 wurden erstmalig Mindestgrößen für die thüringischen Schulen eingeführt – für die Förderschulen des Landes wurde jedoch auf eine solche Regelung verzichtet. Das Land **Schleswig-Holstein** treibt zumindest für die Förderschulen der Lern- und Entwicklungs-

störungen einen effektiven Umbau der Sonderstrukturen voran, weshalb es eine Sonderrolle in dieser Ländergruppe beansprucht.

5.4.1.2.3 Länder mit Gesetzesnovellen zur Absenkung der Mindestgrößen (BW, NW)

Welche Auswirkung Mindestgrößen auf ein Förderschulsystem haben, konnte in **Nordrhein-Westfalen** beobachtet werden. Im Jahr 2013 wurde das „Erste Gesetz zur Umsetzung der VN-Behindertenrechtskonvention in den Schulen (9. Schulrechtsänderungsgesetz)“ beschlossen. Zwar war die Auflösung von Förderschulen nicht Bestandteil der Gesetzesnovelle, auf Verordnungsebene wurden indes die Mindestgrößen der Förderschulen neu festgelegt, um in einem inklusiven Schulsystem eine geordnete Lehrerversorgung zu gewährleisten (van den Hövel 2014). Im Vorfeld hatte der Landesrechnungshof kritisiert, dass viele Förderschulen mit dem Förderschwerpunkt „Lernen“ zu klein waren; zwei Drittel der Standorte unterschritten die gültigen Mindestgrößen und konnten nur aufgrund von Ausnahmeregelungen weiterbestehen (LRH Nordrhein-Westfalen 2013, S. 13). Nachdem die aktualisierte Mindestgrößenverordnung in Kraft getreten war, mussten zahlreiche Förderschulen geschlossen werden. Im Schuljahr 2013/14 gab es 646 Förderschulen in Nordrhein-Westfalen, von denen bis Schuljahr 2017/18 184 Standorte geschlossen wurden. Dies entspricht einem Rückgang von 28,9 %. Im Jahr 2017 wurde die bis dato bestehende Regierungskoalition abgewählt. Die derzeit amtierende Landesregierung hat die Mindestgrößenverordnung der Förderschulen – mit Verweis auf das Elternwahlrecht – erneut angepasst und die Werte nach unten korrigiert, damit ein flächendeckendes Förderschulangebot gewährleistet werden könne. Gegenwärtig müssen Förderschulen des Förderschwerpunktes Lernen nur 112 Schüler:innen unterrichten (vormals 144), um bestandsfähig zu sein (MindestgroVO). Diese Maßnahme ist mit der „progressiven Verwirklichung“ des Art. 24 UN-BRK nicht in Einklang zu bringen, da Sonderstrukturen aktiv aufrechterhalten werden. Je kleiner Schulstandorte sind, desto schwieriger ist deren effiziente Bewirtschaftung mit lehrendem Personal. Die für eine qualitätsvolle Umsetzung der schulischen Inklusion notwendigen Lehrkräfte verbleiben damit in Sonder- und Förderschulen. Anstelle der Korrektur der Mindestgrößenverordnung hätte die neue Landesregierung die planvolle Abwicklung kleiner Förderschulstandorte zugunsten inklusiver Angebote anstreben müssen.

Eine vergleichbare Maßnahme wurde im Zuge der relevanten Gesetzesnovelle zur schulischen Inklusion in **Baden-Württemberg** erlassen. Die Verordnung über die regionale Schulentwicklung an SBBZ (RSE-SBBZ-VO) vom 19. Oktober 2018 sieht eine Mindestgröße von 12 Schülerinnen und Schülern im Bildungsgang „Lernen“ vor. Hintergrund der Verordnung, so der Bericht der Landesregierung zur schulischen Inklusion, war die Sorge der Schulträger, dass es aufgrund sinkender Schülerzahlen zu Schulschließungen kommen werde (Landesregierung BW 2019, S. 12). Um ein ausreichend differenziertes Fächerangebot an solch kleinen Standorten zu gewährleisten, ist ein erhöhter Einsatz von Lehrkräften notwendig, die in der Konsequenz nicht für die inklusive Beschulung bereitstehen.

Sowohl **Baden-Württemberg**, als auch **Nordrhein-Westfalen**, verbinden daher die Umsetzung der schulischen Inklusion bewusst mit einer aktiven Aufrechterhaltung von Sonderstrukturen, denen sie, auch wenn die Schülerzahlen sinken, weitgehenden Bestandsschutz einräumen.

5.4.2. Quantitative Entwicklung der Anzahl der Förderschulen – Prozessindikator

Die Daten der amtlichen Schulstatistik zur Anzahl der Förderschulstandorte bieten einen Anhaltspunkt, inwieweit der Rückbau stationärer Fördersysteme, der sich konzeptionell und mit Blick auf den praktizierten Bestandsschutz jeweils nur erahnen lässt, tatsächlich begonnen hat und wie weit er in den Bundesländern fortgeschritten ist.

Tabelle 15 Anzahl der Förderschulen in den Bundesländern

	2008	2012	2016	2018	Veränderung in % zw. 2008-2018
BW	577	582	562	561	-2,8
BY	362	355	355	354	-2,2
BE	92	86	76	88	-4,4
BB	122	117	106	101	-17,2
HB	25	16	11	6	-76
HH	45	42	31	31	-31,1
HE	248	246	242	230	-7,3
MV	103	96	90	89	-13,6
NI	338	334	288	262	-22,5
NW	724	716	533	507	-29,9
RP	141	138	131	131	-7,1

5. Die Umsetzung von Art. 24 UN-BRK in den deutschen Bundesländern

	2008	2012	2016	2018	Veränderung in % zw. 2008-2018
SL	41	38	38	36	-12,2
SN	159	158	155	155	-2,5
ST	121	118	101	99	-18,2
SH	144	135	114	108	-25
TH	90	81	80	77	-14,4

Quelle: Statistische Ämter des Bundes und der Länder 2020, eigene Berechnungen.

Tabelle 15 zeigt, dass es in vier Bundesländern zwischen 2008 und 2018 zu einem sehr geringen bis gar keinem Abbau von Förderschulstandorten gekommen ist. In **Baden-Württemberg** (-2,8 %), **Bayern** (-2,2 %), **Berlin** (-4,4 %), **Hessen** (-7,3 %), **Sachsen** (-2,5 %) und **Rheinland-Pfalz** (-7.1 %) wurden kaum Standorte geschlossen. In diesen Bundesländern besteht weiterhin ein differenziertes und dichtes Förderschulsystem; die Umsetzung der Konvention verläuft daher ohne erkennbaren Einfluss auf die Zahl der Förderschulstandorte.

Einen Sonderfall stellt **Berlin** dar: Es nimmt eine Sonderrolle unter den Ländern ein, die gegenwärtig einen eher strukturpersistenten Ansatz verfolgen. Zwischen 2008-2017 hat sich der Anteil der Schüler:innen an Förderschulen stark reduziert. Zwischen dem Jahr 2008/9 und 2018/19 kam es zu einer Reduktion der Schüler:innen je Förderschule von 34,4 % (vgl. Klemm 2021, S. 26). Bisher wurden allerdings nur wenige Förderschulen geschlossen, obwohl die „Ausführungsvorschriften der Schulentwicklung (AV-SEP)“ eine Mindestgröße von 100 Schüler:innen für Schulen mit sonderpädagogischem Förderschwerpunkt vorsehen. Mit Blick auf die durchschnittliche Schulgröße der Standorte (84,4 Schüler:innen; vgl. Klemm 2021, S. 26 f.) kann eine konsequente Umsetzung der Mindestgröße bezweifelt werden.

Große Veränderungen der Förderschullandschaft können in **Bremen** (-76 %), **Hamburg** (-31,1 %), **Nordrhein-Westfalen** (-29,9 %) und **Schleswig-Holstein** (-25 %) beobachtet werden. In **Schleswig-Holstein** ist die tatsächliche Veränderung im Förderschulsystem nicht über die Daten ersichtlich, da eine Vielzahl an Förderzentren „ohne Schüler:innen“ operieren. Tatsächlich fällt der Rückbau stationärer Fördersysteme daher wesentlich stärker aus, als die Zahlen vermuten lassen (s.o. in Kapitel 5.4.1.1.1).

Die Daten der Bundesländer machen deutlich, dass nur in wenigen Bundesländern ein deutlicher Rückbau der Förderschulstandorte ersichtlich ist. Die Förderschule erweist sich daher in den meisten Bundesländern

trotz UN-Behindertenrechtskonvention, aber auch demografischer Veränderungen, als sehr persistente Schulform.

5.4.3. Fazit

Nimmt man die Ergebnisse der Struktur- und Prozessindikatoren zum Umgang mit Sonderformen in Summe in den Blick, so lässt sich feststellen, dass sich nur fünf Bundesländer für die systematische Transformation von Förderschulen entschieden haben, die zu einer Auflösung der separierenden Lernorte für Lern-, Sprach- und Entwicklungsstörungen führen: **Bremen, Schleswig-Holstein, Hamburg, Niedersachsen** (beschränkt auf „Lernen“) und neuerdings auch **Mecklenburg-Vorpommern** (beschränkt auf „Lernen“ und „Sprache“).

In **Bremen** und **Schleswig-Holstein** ist der Transformationsprozess auch auf weitere Förderschwerpunkte ausgeweitet worden oder, im Fall von **Schleswig-Holstein**, ist schon seit langem im Gange. Mit Ausnahme dieser beider Länder existiert daher in allen Bundesländern für alle anderen Förderschwerpunkte weiterhin ein Förderschulangebot. Gerechtfertigt wird dieses Vorgehen mit dem in den Schulgesetzen hinterlegten Elternwahlrecht. Eine solche Argumentation ist aus Sicht der UN-Monitoringstelle nicht mit der UN-Behindertenrechtskonvention vereinbar (vgl. DIMR 2013, S. 18 f.).

Die meisten Bundesländer verstoßen daher gegen die Anforderungen der Konvention, soweit sie ihr Förderschulsystem nicht sukzessiv zugunsten eines inklusiven Schulsystems an den allgemeinen Schulen reformieren. Die Aufrechterhaltung einer Doppelstruktur aus Förderschule und Gemeinsamen Unterricht ist zudem als das kostenintensivste Modell einzustufen. Eine qualitätsvolle Umsetzung der schulischen Inklusion ist auf die Unterstützungsleistung der sonderpädagogischen Lehrkräfte angewiesen. Dies trifft vor allem auf die ersten Jahre der Transformation zu, da allgemein-pädagogische Lehrkräfte im Umgang mit Heterogenität und Behinderung nur wenig aus- und fortgebildet wurden. Wenn aber sonderpädagogische Lehrkräfte mehrheitlich in der Förderschule unterrichten, müssen die Landesregierungen durch Neueinstellungen und die Erhöhung der Ausbildungskapazitäten eine Steigerung der Ausgaben für lehrendes Personal in Kauf nehmen (Klemm und Preuss-Lausitz 2017).

Ein wichtiges Forschungsdesiderat sind detaillierte Studien zu den Reformprozessen in den einzelnen Bundesländern, um die Persistenz der Förderschule zu erklären. Instrukтив hierfür sind die Studien von Blanck

et. al (2013) sowie Hartong und Nikolai (2016). In diesem Zuge sollte auch die Bedeutung privater Träger im Bereich der Förderschulen beleuchtet werden. In **Bayern** und **Baden-Württemberg** ist der Anteil der Förderschüler:innen in privaten Einrichtungen vergleichsweise hoch; teilweise besteht das Angebot für verschiedene Förderschwerpunkte und Behinderungsarten vollständig aus Privatschulen (vgl. Statistisches Bundesamt 2020, Tab. 2.1).

„Eine staatliche Durchsetzung des Anspruchs inklusiver Bildung bedeutet vor diesem Hintergrund nicht nur eine Umgestaltung der staatlichen Schullandschaft – also eine letztlich behördeninterne Maßnahme – sondern einen verfassungsrechtlich legitimierungsbedürftigen Eingriff in ein bestehendes Privatschulsystem, dessen Weiterbetrieb an neue, erhebliche Auflagen gebunden wird – zu Lasten eines vorhandenen und gegenüber staatlichen Eingriffen schutzberechtigten Bestands an Gebäude, Personal und monetärem Umsatz bzw. Gewinn. Eine Aufnahme der Kinder mit Behinderungen von privaten Förderschulen in staatliche Regelschulen bedeutet zudem eine Verschiebung der finanziellen Lasten für den fallbezogenen zusätzlichen Ausstattungsbedarf von der Landesebene (als Mittelzuwender der privaten Schule) auf die Kommune als Träger der örtlichen Schullandschaft.“ (Rürup 2011).

Inwiefern private Träger einen bedeutsamen Einfluss auf den Transformationsprozess hin zu einem inklusiven Bildungssystem haben, ist daher ebenfalls ein wichtiges Forschungsdesiderat (vgl. Weishaupt 2017).

In der Summe bleibt festzuhalten: Auch mehr als zehn Jahre nach der Ratifikation der UN-Behindertenrechtskonvention besteht in Deutschland weiterhin ein sehr dichtes Förderschulsystem – und der Wille, tatsächlich einen Transformationsprozess konsequent in Angriff zu nehmen, ist bisher auf einzelne Länder beschränkt.

Teil 2: Anwendung der Indikatoren

6. Normative Bewertung: Zusammenführung der Exklusionsquote und ihrer Entwicklung (Outcome-Indikator) sowie der Struktur- und Prozessindikatoren

Die nachfolgende Gegenüberstellung der Bundesländer orientiert sich an den von uns aus der Konvention abgeleiteten Struktur- und Prozessindikatoren (ausf. Kapitel 3 und 4). Ziel ist herauszuarbeiten, inwieweit die Länder die zentralen Forderungen aus Art. 24 UN-BRK bereits gewährleisten und wo systematisch gegen die Forderung der Konvention verstoßen wird.

Um diese Bewertung vornehmen zu können, braucht es zwei Schritte:

- (1.) die Bildung von Ländergruppen anhand der Exklusionsquote,
- (2.) auf Basis dieser Ländergruppen die Bewertung anhand der herausgearbeiteten Indikatoren. In die Bewertung werden die in Kapitel 5.1., 5.2. und 5.4. im Einzelnen ausgeführten (Sammel)Indikatoren einbezogen, also
 - Verfügbarkeit inklusiver Bildung,
 - Diskriminierungsfreie Zugänglichkeit inklusiver Bildung,
 - Strukturelle Transformation des Bildungssystems

Auf eine systematische Einbeziehung des sonderpädagogischen Feststellungsverfahrens bzw. der Ressourcenverteilung wird verzichtet, da diese nur bedingt vor dem Hintergrund der UN-Behindertenrechtskonvention bewertet werden können.

6.1. *Bildung von Ländergruppen anhand der Exklusionsquote und ihrer Entwicklung*

In Kapitel 4 zur Operationalisierung der Anforderungen haben wir dargelegt, dass es neben den Indikatoren, die sich direkt aus den Anforderungen der UN-Behindertenrechtskonvention ableiten lassen, einen weiteren wichtigen Indikator gibt, den einzigen Outcome-Indikator, den wir hier betrachten: die bundeslandspezifische Förderschulquote bzw. Exklusionsquote (vgl. 4.2.). Bisherige Studien haben den Umsetzungsstand der Inklusion meistens entlang der Exklusionsquote gemessen – im Unterschied dazu, versuchen wir im nachfolgenden die Entwicklung der Zahl der Förderschüler:innen mit strukturellen Umsetzungsmaßnahmen in den Bun-

desländern zusammenzudenken (ein vergleichbares Vorgehen hat Klemm (2020) gewählt).

Wie Kapitel 5 gezeigt hat, verläuft die Umsetzung der schulischen Inklusion in den deutschen Bundesländern auf sehr unterschiedlichen strukturellen Entwicklungspfaden. An der Kennziffer der Exklusionsquote kann man daher relativ präzise ablesen, ob und inwieweit die auf der Strukturebene veranlassten Maßnahmen der Bundesländer zu einer Reduzierung der segregierten Beschulungspraxis beigetragen haben. In diesem Kapitel bilden wir daher anhand der Dynamik und des Niveaus der Exklusionsquote Ländergruppen, die ähnliche Verläufe verzeichnen.³⁵

Unter 6.2. nehmen wir anschließend eine normative Bewertung der Ländergruppen entlang der von uns in dieser Analyse operationalisierten Struktur- und Prozessindikatoren vor.

Tabelle 16 zeigt den Stand der Exklusionsquote im Zeitverlauf seit 2009 und die Dynamik zwischen 2009 und 2018.

Tabelle 16 Veränderung der Exklusionsquote (%) zwischen 2009 und 2018

	2009	2012	2015	2018	Veränderung
BW	4,7	4,8	4,7	4,8	≈ (+0,1)
BY	4,5	4,5	4,5	4,7	≈ (+0,2)
BE	4,2	3,5	2,8	2,4	↓(-1,8)
BB	5,3	4,7	4,1	4,0	↓(-1,3)
HB	4,7	2,3	1,1	0,9	↓(-3,8)
HH	4,9	3,8	3,2	2,9	↓(-2,0)
HE	4,0	4,0	3,9	3,4	↓(-0,6)
MV	8,3	6,6	6,1	5,7	↓(-2,6)
NI	4,4	4,3	3,6	3,2	↓(-1,2)
NW	5,2	5,0	4,6	4,6	↓(-0,6)
RP	3,8	3,9	4,0	4,2	↑(+0,4)
SL	4,1	4,2	4,1	4,0	≈ (-0,1)
SN	6,8	6,3	5,9	5,6	↓(-1,2)
ST	8,3	7,1	6,2	6,1	↓(-2,2)
SH	2,9	2,5	2,2	2,2	↓(-0,7)
TH	6,6	5	4,2	3,7	↓(-2,9)

35 Die Unterschiede bezüglich der Exklusionsquote setzten sich auf der Kreisebene fort. Siehe Kemper und Goldan 2019 für einen Überblick an Studien zu regionalen Unterschieden der schulischen Inklusion sowie einer gesonderten Auswertung für das Land Nordrhein-Westfalen.

6.1. Bildung von Ländergruppen anhand der Exklusionsquote und ihrer Entwicklung

	2009	2012	2015	2018	Veränderung
D	4,8	4,6	4,3	4,2	↓(-0,6)

Quelle: KMK 2020, S. 39; eigene Berechnungen.

Auf Grundlage der Dynamik und dem Niveau der Exklusionsquote unterscheiden wir drei Ländergruppen:

- Inklusionsorientierte Bundesländer,
- Entwicklungsambivalente Bundesländer,
- Strukturpersistente Bundesländer.

6.1.1. Inklusionsorientierte Bundesländer (BE, HB, HH, SH)

Inklusionsorientierte Bundesländer zeichnen sich durch eine niedrige oder sehr niedrige Exklusionsquote von unter 3 % aus, die eine positive Dynamik aufweist. Mittlerweile besuchen in diesen Bundesländern mehr Schüler:innen mit sonderpädagogischem Förderbedarf eine allgemeine Schule als eine Förderschule. Die Beschulung in der Förderschule verliert zunehmend die Funktion als Parallelsystem. Aus bildungsstatistischer Sicht sind die Länder **Bremen**, **Hamburg**, **Schleswig-Holstein** und **Berlin** dieser Gruppe zuzuordnen.

Besonders ausgeprägt ist diese Entwicklung in **Bremen**: Dort besuchten im Jahr 2009 noch 4,7 % der schulpflichtigen Schüler:innen eine Förderschule – gegenwärtig, im Schuljahr 2018, sind es nur noch 0,9 %. Die bremische Schulgesetznovelle aus dem Jahr 2009/10, die zu einer grundlegenden Schulreform führte, zeigte für den Bereich der sonderpädagogischen Förderung demnach deutliche Wirkung. **Schleswig-Holstein** konnte bereits ab dem Jahr 2005 die Exklusionsquote senken – in diesem Bundesland wurde schon vor Ratifizierung der Konvention mit dem Ausbau der inklusiven Schule begonnen. In Schleswig-Holstein fällt die Verringerung mit 0,7 % deshalb verhältnismäßig gering aus. Dabei gilt allerdings zu beachten, dass Schleswig-Holstein aufgrund seiner langen Tradition der integrativen Beschulung bereits im Jahr 2009 im bundesdeutschen Vergleich nur sehr wenige Kinder in der Sonderschule unterrichtet hat.

6.1.2. Entwicklungsambivalente Bundesländer

Entwicklungsambivalente Bundesländer fallen in zwei Gruppen, und zwar solche

- mit moderatem Niveau der Exklusionsquote und positiver Dynamik,
- und solche mit hohem Niveau der Exklusionsquote und positiver Dynamik.

6.1.2.1 Entwicklungsambivalente Länder mit moderatem Niveau der Exklusionsquote (BB, HE, NI, TH)

Entwicklungsambivalente Länder der ersten Gruppe zeichnen sich durch eine sehr moderate Exklusionsquote mit teils sehr hoher Dynamik aus. Die Exklusionsquote ist hier auf unter 4 % gesunken, teilweise, wie im Fall von **Brandenburg** und **Thüringen**, kam es zu einer starken Reduktion von einem hohen Ausgangsniveau: Als die UN-Behindertenrechtskonvention zum Jahr 2009 in Kraft trat, lag die Exklusionsquote in **Thüringen** bei 6,6 % und damit deutlich über dem bundesdeutschen Durchschnitt von 4,8 %. Mittlerweile hat sich dieser Anteil um -2,9 Prozentpunkte auf 3,7 % verringert. Eine vergleichbare Entwicklung kann in **Brandenburg** beobachtet werden. Für Thüringen und Brandenburg, sowie den restlichen ostdeutschen Ländern, ist indes zu beachten, dass der Rückgang der Förderschüler:innen auch durch den demographisch bedingten Anstieg der Schülerzahl bedingt ist.

In **Niedersachsen** liegt mit 3,2 % eine geringe Quote vor; setzt sich dieser Trend – insbesondere durch die beabsichtigte Schließung sämtlicher Förderschulen mit dem Schwerpunkt „Lernen“ – fort, schließt das Land zu den inklusionsorientierten Bundesländern auf. Auch im Fall von **Thüringen** ist aus bildungstatistischer Sicht ein Aufschluss zu den „inklusionsorientierten Bundesländer“ bei Fortsetzung des positiven Trends möglich. Dagegen ist in **Hessen** nur eine sehr geringfügige Dynamik zu beobachten, so dass sich die Frage stellt, wie die Entwicklung hier weitergeht.

6.1.2.2 Entwicklungsambivalente Länder mit hohem Niveau der Exklusionsquote (MV, NW, SN, ST)

Die zweite Gruppe der entwicklungsambivalenten Bundesländer zeichnen sich durch eine immer noch eher hohe Exklusionsquote mit teils sehr

6.1. Bildung von Ländergruppen anhand der Exklusionsquote und ihrer Entwicklung

hoher Dynamik aus. Die Exklusionsquote liegt hier noch, teils deutlich, über 4,5 %, wenn sie auch von noch deutlich höherem Niveau gesunken ist.

Diese Gruppe besteht aus den ostdeutschen Flächenländern **Mecklenburg-Vorpommern**, **Sachsen** und **Sachsen-Anhalt**; hinzu kommt **Nordrhein-Westfalen**. In den genannten ostdeutschen Ländern ist die Exklusionsquote deutlich gesunken. So wurden in **Sachsen-Anhalt** im Jahr 2009 mehr als 8,3 % der Schüler:innen an einer Förderschule unterrichtet. Dieser Wert ist um 2,2 Prozentpunkte gesunken; mit gegenwärtig 6,1 % (Jahr 2018) verbleibt er jedoch auf einem sehr hohen Niveau.

Dagegen ist die Dynamik in **Nordrhein-Westfalen** kaum ausgeprägt: Die Reduzierung der Exklusionsquote seit 2008 ist mit -0,6 Prozentpunkte gering und die Quote auf einem relativ hohen Niveau über 4,5 %.

In dieser Ländergruppe bleibt ebenfalls abzuwarten, ob sich die bisherige Dynamik fortsetzt; in den letzten Jahren kann jedenfalls ein Rückgang der Trendstärke beobachtet werden. Sollte sich der Trend verfestigen, würde sich die Exklusionsquote auf einem hohen Niveau einpendeln. Es bleibt die Frage, ob die ostdeutschen Länder ihre höhere Dynamik beibehalten und wohin sich Nordrhein-Westfalen bewegt. Mit der „Neuausrichtung der Inklusion“, die von der amtierenden Landesregierung seit 2017 verfolgt wird und die im Kern den Bestand der Förderschulen gestärkt hat, während gleichzeitig Orte der inklusiven Bildung reduziert wurden, könnte Nordrhein-Westfalen in die Gruppe der strukturpersistenten Länder abfallen.

6.1.3. Strukturpersistente Länder (BW, BY, RP, SL)

Strukturpersistente Länder zeichnen sich durch stagnierende Exklusionsquoten und eine teilweise sogar negative Dynamik aus. Dieser Gruppe sind die südlichen Bundesländer **Baden-Württemberg**, **Bayern**, **Rheinland-Pfalz** und **Saarland** zuzuordnen. Im **Saarland** gab es lediglich einen minimalen Rückgang der gesonderten Beschulung.

In **Baden-Württemberg**, **Bayern** und **Rheinland-Pfalz** kam es sogar zu einem leichten Anstieg der Exklusionsquote. In diesen Ländern lernen heute anteilmäßig mehr Kinder und Jugendliche in einer Förderschule als noch vor Unterzeichnung der UN-Behindertenrechtskonvention; die Umsetzung der schulischen Inklusion verläuft ohne wirklichen Bezug auf das Förderschulsystem.

6. Normative Bewertung: Zusammenführung der Exklusionsquote und ihrer Entwicklung

Zwar lernen auch in diesen Bundesländern zunehmend mehr Kinder mit sonderpädagogischem Förderbedarf in der allgemeinen Schule, paradoxerweise scheint die UN-Behindertenrechtskonvention jedoch keinen Effekt auf die segregierte Beschulungspraxis zu haben. Die in diesen Ländern veranlassten Umsetzungsschritte scheinen daher nicht adäquat auf die Anforderungen des Art. 24 UN-BRK abgestimmt zu sein. Die Förderschule kann unter diesen Bedingungen erfolgreich dem Reformdruck widerstehen und scheint als eigenständiger Lernort auch mehr als zehn Jahre nach Ratifizierung der Konvention nach wie vor unberührt.

6.1.4. Zusammenfassung und bildliche Darstellung der Entwicklungen

Die Ländergruppen sind in Tabelle 17 zusammenfassend dargestellt.

Tabelle 17 Ländergruppen nach der Exklusionsquote

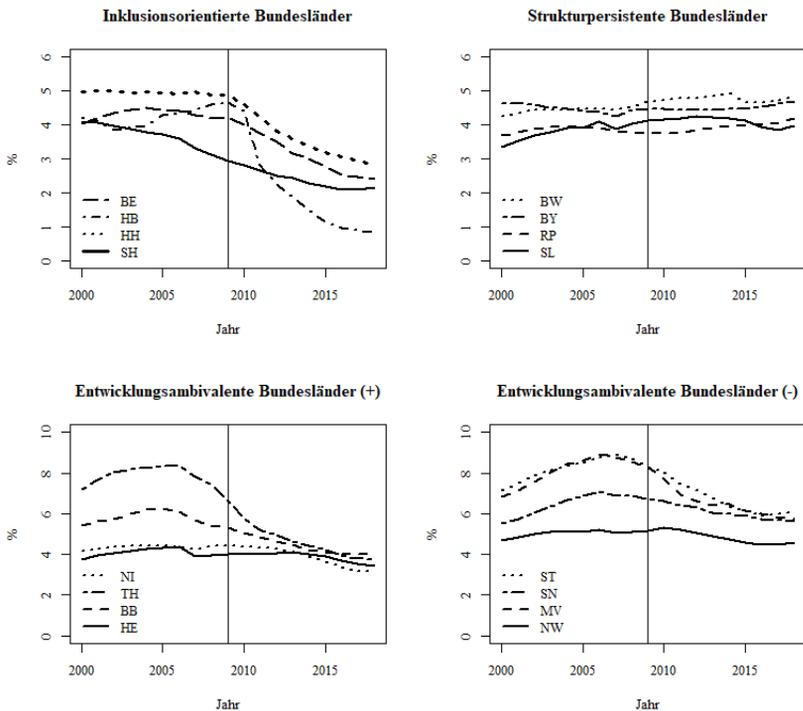
Exklusionsquote (Outcome-Indikator)	Beschreibung	Bundesländer	Einordnung
↓ Exklusionsquote < 1 %	Die Exklusionsquote ist auf ein sehr niedriges Niveau gesunken. (Sehr niedriges Niveau, positive Dynamik)	Bremen	Inklusionsorientierte Bundesländer
↓ Exklusionsquote < 3 %	Die Exklusionsquote sinkt kontinuierlich ab und strebt ein niedriges Niveau an. (Niedriges Niveau, positive Dynamik)	Schleswig-Holstein, Hamburg und Berlin	
↓ Exklusionsquote < 4 %	Die Exklusionsquote ist gesunken, allerdings besucht immer noch der Großteil der Kinder mit Förderbedarf eine Förderschule. (Moderates Niveau, positive Dynamik)	Niedersachsen, Thüringen, Brandenburg und Hessen	Entwicklungsambivalente Bundesländer
↓ Exklusionsquote > 4,5 %	Die Exklusionsquote sinkt zwar, allerdings ist der Wert noch sehr hoch. (Hohes Niveau, positive Dynamik)	Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen, Sachsen und Sachsen-Anhalt	

6.1. Bildung von Ländergruppen anhand der Exklusionsquote und ihrer Entwicklung

Exklusionsquote (Outcome-Indikator)	Beschreibung	Bundesländer	Einordnung
≈ Exklusionsquote	Stagnierende Exklusionsquote. Die Umsetzung der schulischen Inklusion ist vom Förderschulsystem abgekoppelt. Teilweise hat die Förderbeschulung zugenommen.	Baden-Württemberg, Bayern, Saarland und Rheinland-Pfalz	Strukturpersistente Bundesländer

Die oben und in Spalte 2 der Tabelle dargestellte Entwicklung lässt sich nochmals plastischer greifen, wenn die Entwicklung der Exklusionsquoten in den Ländergruppen für die Jahre 2000 bis 2018 als Diagramm dargestellt wird. Der senkrechte Strich bei Jahr 2009 markiert den Zeitpunkt, an dem die UN-Behindertenrechtskonvention in Deutschland in Kraft trat.

Abbildung 9 Entwicklung der Exklusionsquote nach Ländergruppen



Quelle: KMK 2020, eigene Darstellung.

6.1.5. Exklusionsquote und Struktur- und Prozessindikatoren

In Kapitel 5 haben wir ausgeführt, wie sich die aus der UN-Behinder-tenrechtskonvention abgeleiteten und in Indikatoren übersetzten Anforder-ungen in den Bundesländern im Einzelnen darstellen. Tabelle 18 zeigt überblicksartig, wie die Exklusionsquote und die drei (Sammel)indikato-ren sich zueinander verhalten. Die Tabelle kann als Referenz für den fol-genden Abschnitt 6.2. dienen, der eine normative Bewertung der Bundes-länder anhand der in Kapitel 4 entwickelten und in Kapitel 5 ausgeführten Indikatorik enthält.

Tabelle 18 Indikatoren in den Bundesländern

	Exklusi- onsquote	Verfügbarkeit inklusi- ver Bildung	Zugangsverfah- ren	Entwicklungsperspektive der Förderschulen
Bremen	1,1 % (-3,6)	Flächendeckende Inklusion	Rechtsanspruch	Strukturtransformativer Ansatz (Lernen/Sprache/emotionale-soziale Entwicklung/Geistige Entwicklung)
Schleswig-Holstein	2,2 % (-0,7)	Flächendeckende Inklusion	Eingeschränkter Rechtsanspruch	Strukturtransformativer Ansatz (Lernen/Sprache/emotionale-soziale Entwicklung/Hören/Sehen)
Berlin	2,6 % (-1,8)	Flächendeckende Inklusion und Schwerpunktschulen	Eingeschränkter Rechtsanspruch	Strukturpersistenter Ansatz
Hamburg	2,9 % (-2)	Flächendeckende Inklusion und Schwerpunktschulen	Rechtsanspruch	Strukturtransformativer Ansatz (LES)
Niedersachsen	3,2 % (-1,2)	Flächendeckende Inklusion und Schwerpunktschulen	Eingeschränkter Rechtsanspruch	Strukturtransformativer Ansatz (Lernen)
Thüringen	3,7 % (-2,9)	Flächendeckende Inklusion	Eingeschränkter Rechtsanspruch	Strukturpersistenter Ansatz
Hessen	3,8 % (-0,6)	Flächendeckende Inklusion sowie „Bündelung“ für div. Förderschwerpunkte	Eingeschränkter Rechtsanspruch	Strukturpersistenter Ansatz
Brandenburg	4,0 % (-1,3)	Flächendeckende Inklusion und Schwerpunktschulen	Eingeschränkter Rechtsanspruch	Strukturpersistenter Ansatz
Rheinland-Pfalz	4,2 % (+0,4)	Schwerpunktschulen	Kein Vorrang der Gemeinsamen Beschulung	Strukturpersistenter Ansatz

6.2. Normative Bewertung der Bundesländer vor dem Hintergrund des Art. 24 UN-BRK

	Exklusiv- quote	Verfügbarkeit inklusi- ver Bildung	Zugangsverfah- ren	Entwicklungsperspektive der Förderschulen
Saarland	4,3 % (0)	Flächendeckende Inklusion	Eingeschränkter Rechtsanspruch	Strukturpersistenter An- satz
Nordrhein- Westfalen	4,7 % (-0,6)	Flächendeckende Inklusion und Schwerpunktschulen	Eingeschränkter Rechtsanspruch	Strukturpersistenter An- satz
Bayern	4,9 % (+0,2)	Flächendeckende Inklusion und Profilschulen	Kein Vorrang der Gemeinsamen Beschulung	Strukturpersistenter An- satz
Baden- Württemberg	5,1 % (+0,2)	Flächendeckende Inklusion mit „gruppenbezogener Organisation“ zieldifferenter Lernangebote	Kein Vorrang der Gemeinsamen Beschulung	Strukturpersistenter An- satz
Sachsen	5,6 % (-1,2)	Flächendeckende Inklusion	Kein Vorrang der Gemeinsamen Beschulung	Strukturpersistenter An- satz
Mecklen- burg-Vorpommern	5,8 % (-2,8)	Flächendeckende Inklusion und Schwerpunktschulen	Eingeschränkter Rechtsanspruch	Strukturtransformativer Ansatz (Lernen/Sprache)
Sachsen- Anhalt	6,1 % (-2,2)	Flächendeckende Inklusion und Profilschulen	Kein Vorrang der Gemeinsamen Beschulung	Strukturpersistenter An- satz

6.2. Normative Bewertung der Bundesländer vor dem Hintergrund des Art. 24 UN-BRK

In diesem Abschnitt möchten wir die Ländergruppen mit unseren Befunden auf der Struktur- und Prozessebene zusammendenken und die Umsetzungsmaßnahmen vor dem Hintergrund der Anforderungen aus Art. 24 UN-BRK im Rahmen der Möglichkeiten einer normativen Bewertung unterziehen. Die nachfolgende Gegenüberstellung der Bundesländer nimmt als Basis die in Abschnitt 6.1. gebildeten Ländergruppen auf der Grundlage der Exklusionsquoten und ihrer Dynamik und orientiert sich entlang der von uns aus der Konvention abgeleiteten Struktur- und Prozessindikatoren (ausf. Kapitel 4 und 5).

6.2.1. Inklusionsorientierte Bundesländer (BE, HB, HH, SH)

Die inklusionsorientierten Bundesländer haben in großen Teilen schon erhebliche Anstrengungen unternommen, um den Anforderungen der UN-Behindertenrechtskonvention gerecht zu werden, wie der Überblick in Tabelle 19 zeigt. Die Ausprägung der einzelnen Indikatoren innerhalb der Ländergruppe zeigt zwar Unterschiede, die Stoßrichtung ist jedoch zumindest ähnlich.

Tabelle 19 Bewertung Inklusionsorientierte Bundesländer

	Verfügbarkeit inklusiver Angebote	Zugangsverfahren	Strukturtransformation
Berlin	X	T	-
Bremen	X	X	X
Hamburg	X	X	T
Schleswig-Holstein	X	T	X

Legende: X = Entspricht den Vorgaben des Art. 24 UN-BRK; T = Entspricht den Vorgaben des Art. 24 UN-BRK in Teilen; - = entspricht nicht den Vorgaben des Art. 24 UN-BRK

6.2.1.1 Verfügbarkeit inklusiver Bildung

In **Berlin** lag die GU-Quote (als Kennziffer der Beteiligung der allgemeinen Schule am Prozess der Inklusion) im Schuljahr 2016/17 bei mehr als 80 %, d.h. die überwiegende Mehrheit der allgemeinen Schulen beteiligte sich bereits an der Umsetzung der schulischen Inklusion und unterrichtete mindestens ein Kind mit sonderpädagogischem Förderbedarf (vgl. Kapitel 5.1). Als ergänzendes Angebot hat Berlin Schwerpunktschulen eingerichtet, die sich überwiegend an Schüler:innen mit speziellen Förderbedarfen richten. Die Verfügbarkeit inklusiver Bildungsangebote ist daher als hoch einzustufen. Das Berliner Schulgesetz statuiert zudem einen klaren Entwicklungsauftrag an die allgemeinen Schulen:

„(1) [...] Die Schule ist inklusiv zu gestalten, so dass die gemeinsame Unterrichtung und Erziehung sowie das gemeinsame Lernen der Schülerinnen und Schüler verwirklicht, Benachteiligungen ausgeglichen und Chancengerechtigkeit hergestellt werden [...].“ (§ 4 Abs. 2 SchulG)

Auch in **Bremen** kann die Verfügbarkeit inklusiver Bildungsangebote als hoch eingestuft werden, weil sich alle Schulen an der Umsetzung der Inklusion beteiligen sollen. Im Schuljahr 2016/17 lag die GU-Quote bei 84 %. An die Schulen richtet das Schulgesetz einen klaren Auftrag:

„(4) Bremische Schulen haben den Auftrag, sich zu inklusiven Schulen zu entwickeln [...] (§ 3 Abs. 4 BremSchulG).

In **Hamburg** haben Kinder und Jugendliche mit Behinderungen einen Rechtsanspruch auf Besuch einer allgemeinen Schule, für Kinder und Jugendliche mit Förderschwerpunkt „Hören“, „Sehen“, „körperlich-motorische Entwicklung“ und „Geistige Entwicklung“ sind jedoch entsprechende Schwerpunktschulen vorgesehen (§ 3 Abs. 2 Richtlinie zur Aufnahme von Schülerinnen und Schülern mit sonderpädagogischem Förderbedarf an Hamburger Schulen). Die flächendeckende Einrichtung inklusiver Angebote wird daher durch Schwerpunktschulen ergänzt, deren Besuch für gewisse Förderschwerpunkte verpflichtend ist. Die Verfügbarkeit inklusiver Angebote ist in Hamburg trotzdem sehr hoch; im Schuljahr 2016/17 unterrichteten bereits 90 % der allgemeinen Schulen mindestens ein Kind mit sonderpädagogischem Förderbedarf.

In **Schleswig-Holstein** steht das Konzept der Förderzentren in direkter Verbindung mit der Verfügbarkeit inklusiver Bildungsangebote. Insgesamt beschulen bereits 83 % der allgemeinen Schulen mindestens ein Kind mit sonderpädagogischem Förderbedarf. Bemerkenswert und wegweisend für den bundesdeutschen Vergleich sind die Landesförderzentren „Hören“ und „Sehen“. Diese Einrichtungen beraten und unterstützen die allgemeinen Schulen. Sehbehinderte oder hörgeschädigte Kinder können daher ihre lokale Einzugschule besuchen und werden dort von den Lehrern des Landesförderzentrums unterstützt (Pluhar 2011, S. 223 f.).

6.2.1.2 Diskriminierungsfreie Zugänglichkeit inklusiver Bildung

Das **Berliner** Schulrecht hat den Gemeinsamen Unterricht zum Regelfall erklärt (§ 36 Abs. 2 SchulG), allerdings kann die Schulleitung die Aufnahme eines Kindes mit sonderpädagogischem Förderbedarf verweigern, wenn für eine angemessene Förderung die personellen, sächlichen und organisatorischen Möglichkeiten nicht vorhanden sind (Ressourcenvorbehalt). Dieser Entscheidung ist ein Ausschussverfahren vorgeschaltet; abschließend entscheidet die Schulaufsichtsbehörde über die Aufnahme des Kindes in die gewählte Schule, eine andere allgemeine Schule oder im

Einvernehmen mit den Eltern in eine Förderschule (§ 37 Abs. 4 SchulG). Die Regelung entspricht daher in Teilen der Vorgabe aus Art. 24 Abs. 2 lit. a UN-BRK. Positiv hervorzuheben ist die Absicherung des Ressourcenvorbehalts durch ein Ausschussverfahren.

Das Schulgesetz in **Bremen** statuiert einen (vorbehaltlosen) Rechtsanspruch auf Inklusion (§ 34 i.V.m. § 4 Abs. 5 BremSchulG). Dieser Rechtsanspruch gewährleistet den Kindern mit Behinderung einen diskriminierungsfreien Zugang zur allgemeinen Schule: Aufgrund ihrer Beeinträchtigung können betroffene Kinder nicht mehr auf einen segregierten Lernort verwiesen werden.

Hamburg ist neben Bremen gegenwärtig das einzige Bundesland, dessen Schulgesetz den völkerrechtlichen Anforderungen aus Art. 24 Abs. 2 lit. a UN-BRK vollumfänglich entspricht. Beide Stadtstaaten haben einen (vorbehaltlosen) Rechtsanspruch auf Inklusion in ihrem Schulgesetz verankert. In Hamburg heißt es:

„Kinder und Jugendliche mit sonderpädagogischem Förderbedarf haben das Recht, allgemeine Schulen zu besuchen. Sie werden dort gemeinsam mit Schülerinnen und Schülern ohne sonderpädagogischen Förderbedarf unterrichtet und besonders gefördert“ (§ 12 Abs. 1 HmbSG).

Das Schulgesetz in **Schleswig-Holstein** (§ 5 Abs. 2 SchulG) statuiert einen Vorrang der gemeinsamen Beschulung, der allerdings durch einen Ressourcenvorbehalt eingeschränkt wird. Zudem können Kinder mit sonderpädagogischem Förderbedarf auch an eine Förderschule überwiesen werden, wenn dies pädagogisch notwendig ist (§ 24 Abs. 3 SchulG). Für den Fall, dass eine Beschulung an der allgemeinen Schule nicht möglich ist, sieht die Sonderpädagogikverordnung (SoFVO) ein Ausschussverfahren (§ 6 Abs. 1 und 3 SoFVO) vor. Der Verweigerung einer inklusiven Beschulung ist ein Ausschussverfahren vorgeschaltet, was vermutlich die Durchsetzung von Systeminteressen erschwert und die Rechte von Menschen mit Behinderungen stärkt. Das Zugangsverfahren in Schleswig-Holstein entspricht jedoch (auf formaler Ebene) nur in Teilen den Forderungen der UN-Behindertenrechtskonvention. Eine Verweigerung der inklusiven Beschulung aufgrund einer Behinderung ist weiterhin durch das Schulrecht vorgesehen.

6.2.1.3 Strukturelle Transformation des Bildungssystems

Die Stadt **Berlin** hat als einziges Land in der Ländergruppe der „inklusionsorientierten Bundesländer“ keine systematische Transformation der Förderschulen vorangetrieben. Stattdessen richtet sich das Angebot der „Schulen mit sonderpädagogischem Förderschwerpunkt“ nach der Nachfrage der Erziehungsberechtigten (vgl. Dobe 2014). Wie viele andere Bundesländer auch koppelt Berlin den Bestand der Förderschulen an die Wahlentscheidungen der Erziehungsberechtigten. Eine solche Steuerung des Umsetzungsprozesses ist mit Blick auf Art. 24 Abs. 1, Abs. 2 lit a, b UN-BRK problematisch: Das Elternwahlrecht darf nicht zur Legitimation der Förderschulen instrumentalisiert werden. Bisher hat sich das Förderschulangebot – entgegen der Erwartung der Schulbehörde – nur geringfügig verändert (-4,4 %). Da insgesamt die Schülerzahlen an Förderschulen rückläufig sind, ist die durchschnittliche Schulgröße der Förderschulen stark gesunken (vgl. Klemm 2021, S. 26). Die Bewirtschaftung der Förderschulen mit sonderpädagogischen Lehrkräften auch bei geringer Schülerzahl bindet wichtige Ressourcen, die für eine qualitätsvolle Umsetzung der schulischen Inklusion benötigt werden.

Bremen ist es im Anschluss an die Schulstrukturereform aus dem Jahr 2009 gelungen, das Schulsystem an die Forderungen aus Art. 24 UN-BRK anzupassen und Inklusion als festen Bestandteil des Bildungswesens zu verankern. In Bremen haben sich die Förderschulen der Lern- und Entwicklungsstörung sowie für den Förderschwerpunkt „Geistige Entwicklung“ in „schulinterne Unterstützungssysteme“ reorganisiert (vgl. Döttlinger und Pluhar 2019). Einen eigenständigen (segregierten) Lernort an der Förderschule gibt es nur noch auf Wunsch der Erziehungsberechtigten für die Förderschwerpunkte „Hören“, „Sehen“ und „körperlich-motorische Entwicklung“. Die Anzahl der Förderschulen hat sich daher in Bremen seit 2008 drastisch reduziert (-76 %). Gegenwärtig gibt es nur noch drei Förderzentren für die Förderschwerpunkte „Hören“, „Sehen“ und „körperlich-motorische Entwicklung“. Die „Zentren für unterstützende Pädagogik“ oder die „Regionalen Bildungs- und Beratungszentren“, die aus den ehemaligen Förderschulen hervorgegangen sind, übernehmen in Bremen zentrale Aufgaben wie die Verteilung und Bereitstellung sonderpädagogischer Ressourcen sowie die Durchführung der Diagnostik. Der Transformationsprozess der Förderschulen in Bremen ist daher bereits sehr weit fortgeschritten und entspricht der Anforderung aus Art. 24 UN-BRK. Neben den schulstrukturellen Veränderungen wurde auch das Schulrecht

umfassend in Hinblick auf die Bedarfe von Menschen mit Behinderung novelliert.

In **Hamburg** wurde im Jahr 2012 eine Schulgesetznovelle verabschiedet, welche die Rechte von Menschen mit Behinderungen gestärkt hat. Im Anschluss an ein Inklusionskonzept wurden die Sonderschulen der Lern- und Entwicklungsstörungen zu ReBBZ. Diese Zentren dienen einerseits als Beratungsabteilung der Unterstützung der allgemeinen Schule. Auf Wunsch der Erziehungsberechtigten können an den ReBBZ jedoch weiterhin Kinder mit Lern- und Entwicklungsstörungen unterrichtet werden. Der Implementationsprozess in Hamburg lässt sich daher eher als Zusammenlegung von Standorten und Verwaltungsorganen bei Gewährung des Elternwahlrechts charakterisieren. Die Sonderschulen für die speziellen Förderbedarfe bleiben weiterhin erhalten, der Bestand dieser Schulen ist jedoch an eine Mindestschülerzahl von 100 geknüpft (vgl. Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg 2012). Mit Blick auf die Daten der amtlichen Schulstatistik, hat sich die Anzahl der Sonderschulen in Hamburg stark reduziert (-31,1 %). Auch wenn Hamburg bisher den eigenständigen Lernort an der Förderschule noch nicht vollständig aufgelöst hat, kann die Reformierung in Teilen als transformativ im Sinne der UN-Behindertenrechtskonvention bewertet werden: Die exklusive Beschulung der Förderschwerpunkte „Lernen“, „soziale-emotionale Entwicklung“ und „Sprache“ hat zwischen 2008-2018 stark abgenommen. Der überwiegende Anteil dieser Schülerpopulation wird in der allgemeinen Schule unterrichtet (vgl. Hollenbach-Biele und Klemm 2019, S. 42).

Das Land **Schleswig-Holstein** gilt als Vorreiter der Umsetzung integrativer bzw. inklusiver Beschulung in Deutschland. Bereits seit den 1980er Jahren entwickeln sich die Förderschulen zu sogenannten „Förderzentren ohne Schüler:innen“, die den Gemeinsamen Unterricht unterstützen und die sonderpädagogische Diagnostik organisieren (§ 45 SchulG). Das Land hat sich mit dieser Entwicklung bereits frühzeitig gegen „zwei Systeme“ aus Integration plus Förderschule entschieden. Die Anzahl der Förderschulen, die tatsächlich noch Kinder mit sonderpädagogischem Förderbedarf unterrichten, ist daher kontinuierlich abgesunken. Der Blick auf die amtliche Statistik unterschätzt dabei das tatsächliche Ausmaß der Transformation. Mittlerweile arbeiten von 103 Förderzentren bereits 40 Förderzentren ohne eigene Schülerschaft. Diese Zentren arbeiten ausschließlich im inklusiven Kontext (Auskunft Schulbehörde Schleswig-Holstein, 2019). Einschränkend muss jedoch festgehalten werden, dass die Auflösung segregierter Lernorte in Schleswig-Holstein vor allem die Förderschwerpunkte „Lernen“, „Sprache“ und „sozial-emotionale Entwicklung“ betrifft. Nach

Beschluss des schleswig-holsteinischen Landtages werden die Förderschulen für die Förderschwerpunkte „Geistige Entwicklung“ sowie „körperlich-motorische Entwicklung“ weiterhin als eigenständige Lernorte erhalten bleiben (Schleswig-Holsteinischer Landtag 2014, S. 11). Trotz dieser Einschränkung unterliegt der Transformationsprozess der Förderschulen in Schleswig-Holstein einer positiven Dynamik, die mit der Forderung der progressiven Verwirklichung der Konvention in Einklang steht.

In der Summe sind die inklusionsorientierten Bundesländer bisher auf einem guten Weg, was die Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention angeht. Im Gegensatz zur Mehrheit der Bundesländer haben **Bremen**, **Schleswig-Holstein** und in Teilen auch **Hamburg** mit einem Transformationsprozess der Förderschulen zugunsten inklusiver Angebote begonnen. Das Zugangsverfahren entspricht in **Bremen** und **Hamburg** (als einzigen deutschen Bundesländern) vollständig den Anforderungen der UN-Behindertenrechtskonvention. In **Schleswig-Holstein** und **Berlin** wird das Recht auf Inklusion zwar teilweise eingeschränkt, allerdings sind die Verfahren durch Ausschüsse, die unabhängig von den Förderschulen entscheiden, abgesichert.

6.2.2. Entwicklungsambivalente Bundesländer

Wie bereits in Kapitel 6.1.2. dargelegt, ist die Gruppe der „entwicklungsambivalenten Bundesländer“ weitaus diverser als die inklusionsorientierten und die strukturpersistente Ländergruppen und zerfällt in sich in zwei Gruppen (vgl. 6.1.2.1 und 6.1.2.2), die entwicklungsambivalenten Länder (+) und (-). Mit der Bezeichnung dieser Länder als „entwicklungsambivalent“ möchten wir verdeutlichen, dass diese Länder zwar in Ansätzen eine positive Dynamik aufzeigen, der Umsetzungsprozess allerdings durchaus nicht gradlinig ist.

So kam es beispielsweise in **Nordrhein-Westfalen** nach einem Regierungswechsel im Jahr 2017 zu weitreichenden Veränderungen im Schulsystem – zum offensichtlichen Nachteil der inklusiven Bildung (siehe Kapitel 5.1.1 und 5.4.1). In **Thüringen** plante die Landesregierung im Zuge der Schulgesetznovelle aus dem Jahr 2019, die bestehenden Förderschulen perspektivisch in Förderzentren „ohne Schüler:innen“ (vergleichbar mit dem Konzept in Schleswig-Holstein) umzuwandeln. Aufgrund von „heftigem Widerstand“ gegen diese Maßnahme (vgl. TMBJS 2017, S. 18), sieht das beschlossene Schulgesetz nun allerdings lediglich vor, dass sich Förderschulen stärker an der Umsetzung der schulischen Inklusion

beteiligen sollen (§ 7 a ThürSchulG). In **Sachsen-Anhalt** wurden Förderschulen zeitweise unter Bestandschutz gestellt, nachdem es aufgrund von demografischen Veränderungen und dem Ausbau der inklusiven Bildung zu Schließungen im Förderschulbereich gekommen ist.

Diese Tendenzen verdeutlichen, dass die Umsetzung der UN-Behinderterrechtskonvention nicht immer im Sinne der „progressiven Verwirklichung“ verläuft.

6.2.2.1 Entwicklungsambivalente Bundesländer mit leicht positiver Tendenz – BB, HE, NI, TH

In den eher entwicklungsambivalenten Ländern (+) zeigt sich, dass grundsätzlich landesweit eine gute Verfügbarkeit inklusiver Angebote besteht. Die Zugänglichkeit ist allerdings in allen vier Ländern nur teilweise gegeben, und **Niedersachsen** zeigt als einziges der Länder eine (teilweise) Strukturtransformation.

Tabelle 20 Bewertung der entwicklungsambivalenten Bundesländer (+)

	Verfügbarkeit inklusiver Angebote	Zugangsverfahren	Strukturtransformation
Brandenburg	X	T	-
Niedersachsen	X	T	T
Hessen	X	T	-
Thüringen	X	T	-

Legende: X = Entspricht den Vorgaben des Art. 24 UN-BRK; T = Entspricht den Vorgaben des Art. 24 UN-BRK in Teilen; - = entspricht nicht den Vorgaben des Art. 24 UN-BRK

6.2.2.1.1 Verfügbarkeit inklusiver Bildung

In **Brandenburg** gibt es, bedingt durch demografische Veränderungen, in manchen Regionen kein wohnortnahes Förderschulangebot. Viele Schüler:innen mit sonderpädagogischem Förderbedarf (insbesondere in den Förderschwerpunkten „Hören“, „Sehen“ und „körperlich-motorische Entwicklung“) werden deshalb in der allgemeinen Schule inklusiv beschult (Klemm und Preuss-Lausitz 2017, S. 39). Dieser Befund verdeutlicht, welche Auswirkung ein Aufrechterhalten der Förderschulen auf die Angebotsstruktur der inklusiven Schule haben kann: Sind keine Förderschulen

vorhanden, steigt der Handlungsdruck in den allgemeinen Schulen. In Brandenburg beteiligen sich daher bereits sehr viele Schulen an der Umsetzung schulischer Inklusion. Gemessen an der GU-Quote beschulten im Schuljahr 2016/17 mehr als 90 % der allgemeinen Schulen mindestens ein Kind mit sonderpädagogischem Förderbedarf. Im bundesdeutschen Vergleich ist dies (neben dem Saarland) der höchste Wert.

In **Hessen** ist die Verfügbarkeit inklusiver Angebote deutlich niedriger als in anderen Ländern der Gruppe: Im Schuljahr 2016/17 unterrichteten 69 % der allgemeinen Schulen ein Kind mit sonderpädagogischem Förderbedarf.

Die Verfügbarkeit inklusiver Angebote ist in **Niedersachsen** als sehr hoch einzustufen. Im Schulgesetz heißt es hierzu:

„(1) Die öffentlichen Schulen ermöglichen allen Schülerinnen und Schülern einen barrierefreien und gleichberechtigten Zugang und sind damit inklusive Schulen.“ (§ 4 Abs. 1 NSchG)

Dementsprechend beteiligen sich bereits fast alle Schulen an der Umsetzung der schulischen Inklusion. Im Schuljahr 2016/17 unterrichteten bereits mehr als 90 % der Schulen mindestens ein Kind mit sonderpädagogischem Förderbedarf. Übergangsweise können Schulträger zudem für die Förderschwerpunkte „Geistige Entwicklung“, „körperlich-motorische Entwicklung“, „Hören und Sehen“ nach § 183 c Abs. 4 NSchG Schwerpunktschulen einrichten.

Die Verfügbarkeit inklusiver Angebote ist in **Thüringen** als hoch einzustufen: Mehr als 83% der allgemeinen Schulen haben bereits mindestens ein Kind mit Förderbedarf unterrichtet.

6.2.2.1.2 Diskriminierungsfreie Zugänglichkeit inklusiver Bildung

Das brandenburgische Schulgesetz sieht einen Vorrang der gemeinsamen Beschulung vor, der allerdings durch einen Ressourcenvorbehalt (§ 29 Abs. 2 BbgSchulG) eingeschränkt wird. Unter gewissen Umständen ist in **Brandenburg** weiterhin eine Zwangszuweisung an eine Förderschule möglich (§ 5 Abs. 4 SopV). Welche praktische Relevanz diese Regelung hat, ist unklar; die Ausgestaltung des Zugangsverfahrens in Brandenburg entspricht aufgrund der Einschränkungen nur in Teilen der Vorgabe aus Art. 24 Abs. 2 lit. a UN-BRK.

Das hessische Schulgesetz statuiert in § 51 Abs. 1 HSchulG den inklusiven Unterricht in der allgemeinen Schule als „Regelform“, die Erzie-

hungsberechtigten können jedoch die unmittelbare Aufnahme in die Förderschule beantragen (§ 54 Abs. 1 HSchulG). Sofern an der zuständigen allgemeinen Schule die notwendige sonderpädagogische Förderung nicht oder nicht ausreichend erfolgen kann, bestimmt die Schulaufsichtsbehörde auf der Grundlage der Empfehlung eines Förderausschusses, nach Anhörung der Eltern und im Einvernehmen mit dem Schulträger, an welcher allgemeinen Schule oder Förderschule die Beschulung erfolgt (§ 54 Abs. 4 HSchulG). Auf untergesetzlicher Ebene besteht zudem ein Ressourcenvorbehalt (§ 14 Abs. 1 VOSB). Zur praktischen Relevanz dieser Regelungen liegen uns keine empirischen Erkenntnisse vor, auf formaler Ebene widerspricht jedoch das Zugangsverfahren in **Hessen** der Anforderung aus Art. 24 Abs. 2 lit. a UN-BRK teilweise.

Das **niedersächsische** Schulgesetz statuiert mit § 4 Abs. 1 NSchG einen Vorrang der gemeinsamen Beschulung. Einschränkend ist jedoch festgelegt, dass die Schulbehörde auf Vorschlag der allgemeinen Schule Kinder einer anderen „für sie geeigneten Schulform“ überweisen kann, wenn nur dort dem Förderbedarf hinreichend entsprochen werden kann (§ 59 Abs. 5 NSchG). Das Zugangsverfahren entspricht daher nur in Teilen den Vorgaben der UN-Behindertenrechtskonvention, da Kinder weiterhin – wenn auch nur als Ausnahme – aufgrund ihrer Behinderung an eine Förderschule überwiesen werden können.

In **Thüringen** liegt – vergleichbar mit Hamburg und Bremen – ein ausdrückliches Recht auf Inklusion vor (§ 12 ThürGiG). Dieses Recht wird allerdings ebenfalls durch einen Ressourcenvorbehalt eingeschränkt. Im Unterschied zu den anderen Bundesländern wird im thüringischen Schulgesetz kein ausdrückliches Elternwahlrecht statuiert. Die Entscheidung über den Förderort wird durch das zuständige Schulamt getroffen (§ 8a Abs. 3 ThürSchulG). Grundlage der Entscheidung ist das sonderpädagogische Gutachten. Erziehungsberechtigte und Kinder werden zwar in das Verfahren miteinbezogen und können der Entscheidung des Schulamtes widersprechen; letztlich obliegt die Förderortentscheidung jedoch einer Steuerungsgruppe beim Schulamt (Auskunft Schulbehörde Thüringen, 2019). Das thüringische Schulgesetz entspricht aufgrund der Einschränkung (Ressourcenvorbehalt) daher nur in Teilen den Forderungen der UN-Behinderrechtskonvention.

6.2.2.1.3 Strukturelle Transformation des Bildungssystems

Das Land **Brandenburg** hat sich dazu entschieden, sein differenziertes Förderschulsystem beizubehalten. Legitimiert wird dieses Vorgehen durch das im Schulgesetz verankerte Elternwahlrecht. Hervorzuheben ist allerdings, dass aufgrund demografischer Veränderungen in manchen Regionen in Brandenburg kein eigenständiges Förderschulangebot besteht (vgl. Klemm und Preuss-Lausitz 2017).

Auch in **Hessen** hat sich die Landesregierung dazu entschieden, an einem differenzierten Förderschulsystem festzuhalten. Eine prinzipielle Abkehr ist ausgeschlossen. Legitimiert wird dieses Vorgehen – wie in vielen anderen Bundesländern auch – durch einen Verweis auf das Elternwahlrecht: Um dem Wahlrecht der Erziehungsberechtigten nachzukommen, sind Schulträger im Rahmen der Schulentwicklungsplanung verpflichtet, Förderschulangebote vorzuhalten (Landtag Hessen 2017, S. 9). Dementsprechend ist die Zahl der Förderschulen bisher kaum gesunken (-7,3 %). Zur Unterstützung der allgemeinen Schule haben sich in Hessen „Inklusive Schulbündnisse“ formiert (vgl. Verordnung über die Aufgaben und die Organisation der inklusiven Schulbündnisse (VOiSB) vom 14. Juni 2019). Die Bündnisse aus allgemeinen Schulen, Förderschulen und Berufsschulen koordinieren die sonderpädagogische Versorgung im inklusiven Unterricht (KMK 2018, S. 21). An den Förderschulen haben sich zudem regionale und überregionale Beratungs- und Förderzentren (BFZ) etabliert, die ausschließlich zur Unterstützung der inklusiven Schule konzipiert sind. In Hessen wurden damit strukturelle Veränderungen im Schulwesen vorgenommen und die Kooperation zwischen Förderschulen und allgemeinen Schulen gestärkt. Die Auflösung des eigenständigen Lernortes an der Förderschule ist jedoch nicht geplant. Wie in vielen anderen Bundesländern auch, verfestigt sich daher in Hessen ein „duales Fördersystem“, mit dem die Transformation zu einem inklusiven Schulsystem i.S.d. Art. 24 Abs. 1 UN-BRK verhindert wird. In Hessen bleibt abzuwarten, inwiefern die „inkluisiven Schulbündnisse“ die Verfügbarkeit inklusiver Bildungsangebote beeinflusst.

Das Land **Niedersachsen** hat im Jahr 2013 beschlossen, die Förderschulen für den Förderschwerpunkt „Lernen“ auslaufen zu lassen. Gegenwärtig können die Schulträger eine Laufzeit dieser Schulform bis zum Schuljahr 2028 beantragen (§ 183c Abs. 5 NSchG). In Niedersachsen zeichnet sich demnach für den Förderschwerpunkt „Lernen“ eine Strukturtransformation ab, die, wenn sie beibehalten wird, zu einer Auflösung des eigenständigen Lernortes an Sondereinrichtungen führt. Die Förderschulen der

restlichen Förderschwerpunkte bleiben jedoch erhalten; es findet demnach nur eine partielle Schulstrukturveränderung statt. Der Förderschwerpunkt „Lernen“ stellt allerdings die größte Gruppe der förderbedürftigen Kinder dar. Entsprechend der Maßnahmen der Landesregierung ist die Exklusionsquote zwischen 2009-2018 im Förderschwerpunkt „Lernen“ von 2,36 % auf 0,69 % gesunken (vgl. Hollenbach-Biele und Klemm 2019, S. 42).

Thüringen hält auch nach der Schulgesetznovelle aus dem Jahr 2019 weiterhin an seinem differenzierten Förderschulwesen fest. Ursprünglich wurde diskutiert, die Förderschulen zu Förderzentren zu entwickeln, die perspektivisch keine eigene Schülerschaft mehr unterrichten sollten. Mit dieser Forderung konnte sich die Landesregierung jedoch nicht durchsetzen (vgl. TMBJS 2017, S. 18). Das beschlossene Schulgesetz sieht lediglich vor, dass sich Förderschulen stärker an der Umsetzung des Gemeinsamen Unterrichts beteiligen sollen (§ 7a ThürSchulG). In Thüringen besteht daher – wie in den meisten anderen Bundesländern auch – ein duales Förder-system fort, welches im Kern der Transformationsforderung aus Art. 24 UN-BRK widerspricht.

6.2.2.2 Entwicklungsambivalente Bundesländer mit (eher) negativer Tendenz bzw. Stagnation – MV, NW, SN, ST

In den entwicklungsambivalenten Bundesländern mit teils hoher Dynamik lässt sich, wie bereits in Kapitel 6.1.2.2 angedeutet, ein deutlicher Unterschied zwischen den ostdeutschen Ländern und Nordrhein-Westfalen festhalten. Während in allen drei ostdeutschen Ländern die Verfügbarkeit inklusiver Bildung gegeben ist, ist das in Nordrhein-Westfalen nur teilweise der Fall. Das Zugangsverfahren entspricht nur in **Nordrhein-Westfalen** und **Mecklenburg-Vorpommern** wenigstens teilweise der UN-Behinder-tenrechtskonvention. Das einzige Land, in dem man von einer teilweisen Strukturtransformation reden kann, ist **Mecklenburg-Vorpommern**.

Tabelle 21 Bewertung der entwicklungsambivalenten Bundesländer (-)

	Verfügbarkeit inklusiver Angebote	Zugangsverfahren	Strukturtransformation
Mecklenburg-Vorpommern	X	T	T
Nordrhein-Westfalen	T	T	-
Sachsen	X	-	-
Sachsen-Anhalt	X	-	-

Legende: X = Entspricht den Vorgaben des Art. 24 UN-BRK; T = Entspricht den Vorgaben des Art. 24 UN-BRK in Teilen; - = entspricht nicht den Vorgaben des Art. 24 UN-BRK

6.2.2.2.1 Verfügbarkeit inklusiver Bildung

In **Mecklenburg-Vorpommern** ist die Verfügbarkeit inklusiver Bildungsangebote als hoch einzustufen. Im Schuljahr 2016/17 unterrichteten 80 % der allgemeinen Schulen mindestens ein Kind mit sonderpädagogischem Förderbedarf (vgl. Kapitel 5.1). Zur Erhöhung des Anteils der Kinder und Jugendlichen mit Förderschwerpunkt „Hören“, „Sehen“ und „körperliche-motorische Entwicklung“ werden zukünftig sogenannte „Schulen mit spezifischer Kompetenz“ eingerichtet. Hierbei handelt es sich um Schwerpunktschulen, die als Ergänzung zum sonstigen Angebot des gemeinsamen Unterrichts gedacht sind und die baulichen, räumlichen, sächlichen, personellen und pädagogischen Mindeststandards entsprechen (MBWK 2018).

Die amtierende Landesregierung in **Nordrhein-Westfalen** hat einen Kurswechsel mit Blick auf die Verfügbarkeit inklusiver Bildungsangebote eingeleitet. Der Runderlass „Die Neuausrichtung der Inklusion in den öffentlichen allgemeinbildenden weiterführenden Schulen“ aus dem Jahr 2018 sieht eine stärkere „Bündelung“ sonderpädagogischer Förderung an einzelnen Sekundarschulen vor. Zukünftig soll inklusive Bildung vorrangig in „Schulen des Gemeinsamen Lernens“ stattfinden, die gewisse Qualitätsstandards und Kriterien erfüllen. Die erlassenen Regelungen verknappen die Verfügbarkeit wohnortnaher inklusiver Angebote stark. Mehr als die Hälfte der Schulen, die in der Vergangenheit inklusive Bildung geleistet haben, erfüllen die von der Landesregierung definierten Kriterien nicht (Ministerium für Schule und Bildung des Landes Nordrhein-Westfalen 2019, S. 75). Eine Reduktion des Angebotes um 50 % ist daher plausibel und schränkt zukünftig die Verfügbarkeit inklusiver Bildungsangebote

erheblich ein. Die GU-Quote für Nordrhein-Westfalen spiegelt diese Entwicklung noch nicht wider. Im Schuljahr 2016/17 unterrichteten 70 % der allgemeinen Schulen mindestens ein Kind mit sonderpädagogischem Förderbedarf.

Sachsen hat sich für eine flächendeckende Inklusion entschieden; Inklusion ist ein Ziel der Schulentwicklung aller Schulen (§ 1 Abs. 7 Säch-SchulG). Dementsprechend beteiligten sich im Schuljahr 2016/17 bereits 89 % der allgemeinen Schulen an der Umsetzung der Inklusion.

Prinzipiell sind in **Sachsen-Anhalt** alle allgemeinen Schulen zur Umsetzung der schulischen Inklusion verpflichtet. Nach § 1 Abs. 3 SchulG-LSA werden „inklusive Bildungsangebote“ in allen Schulformen gefördert. Im Jahr 2016/17 besuchten daher 89 % der allgemeinen Schulen mindestens ein Kind mit sonderpädagogischem Förderbedarf. Die Verfügbarkeit inklusiver Bildungsangebote ist somit als hoch einzustufen. In Sachsen-Anhalt können zudem sogenannte „Schulen mit inklusivem Schulprofil“ entstehen. Hierbei handelt es sich um eine unverbindliche Option der Schulentwicklungsplanung.

6.2.2.2.2 Diskriminierungsfreie Zugänglichkeit inklusiver Bildung

In **Mecklenburg-Vorpommern** wurde das Zugangsverfahren im Zuge der Schulgesetznovelle aus dem Jahr 2019 novelliert. Es liegt damit ein eingeschränkter Vorrang der gemeinsamen Beschulung vor (§ 34 Abs. 5 SchulG M-V). Der Zentrale Fachbereich für Diagnostik und Schulpsychologie erstellt ein sonderpädagogisches Gutachten, auf dessen Grundlage die untere Schulbehörde den Erziehungsberechtigten einen geeigneten Förderort vorschlägt (Auskunft Schulbehörde Mecklenburg-Vorpommern, 2019). Die Erziehungsberechtigten entscheiden anschließend darüber, ob ihr Kinder mit sonderpädagogischem Förderbedarf am Unterricht in der allgemeinen Schule teilnimmt oder eine Förderschule besucht (§ 34 Abs. 4 SchulG M-V). Die Schulbehörde kann der inklusiven Beschulung widersprechen, wenn

„[...] an der gewählten allgemeinbildenden Schule (§ 12 Absatz 2 Nummer 1 Buchstabe a bis e) die sächlichen oder personellen Voraussetzungen für eine angemessene sonderpädagogische Förderung nicht gegeben sind. Halten die Erziehungsberechtigten an ihrer Entscheidung fest, entscheidet die zuständige Schulbehörde.“ (§ 34 Abs. 4 SchulG M-V)

Das Zugangsverfahren in Mecklenburg-Vorpommern entspricht daher nur in Teilen den Vorgaben des Art. 24 Abs. 1, Abs. 2 lit. a UN-BRK. Zwar besteht ein Vorrang der gemeinsamen Beschulung, dieser wird allerdings durch einen Ressourcenvorbehalt eingeschränkt. Problematisch ist zudem die Verknüpfung aus Diagnose und Förderortempfehlung durch den Zentralen Fachbereich für Diagnostik und Schulpsychologie.

In **Nordrhein-Westfalen** wurde das Zugangsverfahren durch die Schulgesetznovelle aus dem Jahr 2013 neu strukturiert. Das Gesetz statuiert einen Vorrang der gemeinsamen Beschulung (§ 2 Abs. 5 SchulG und § 20 Abs. 2 SchulG; siehe auch § 1 AO-SF). Der Vorrang des Gemeinsamen Unterrichts wird allerdings durch § 20 Abs. 4 und 5 SchulG (Ressourcenvorbehalt) eingeschränkt. Abweichend vom Wunsch der Eltern kann die Zuweisung an eine Förderschule erfolgen, wenn die sächlichen, räumlichen und personellen Ressourcen nicht vorhanden sind. In der Vergangenheit ist es in wenigen Fällen zu einer Zwangszuweisung gekommen (Auskunft Schulbehörde Nordrhein-Westfalen, 2019). Das Schulgesetz von NRW erfüllt deshalb nur mit Einschränkung die Vorgaben des Art. 24 Abs. 2 lit. a UN-BRK.

In **Sachsen** bestand bis zum Jahr 2017 mit § 30 SchulG eine Förderschulpflicht. Diese wurde durch die Gesetzesänderung abgeschafft. Im derzeit gültigen Schulgesetz können Schüler:innen mit sonderpädagogischem Förderbedarf auf Wunsch der Sorgeberechtigten in der allgemeinen Schule unterrichtet werden, sofern weitreichende Bedingungen hierfür erfüllt sind (vgl. § 4c Abs. 5 SächsSchulG). Im Rahmen des sonderpädagogischen Feststellungsverfahrens kommt es zudem durch (sonderpädagogische) Mitarbeitende des Mobilen Sonderpädagogischen Diensts zu einer Empfehlung über den weiteren Bildungsweg. Bestandteil dieser Empfehlung ist auch eine Feststellung, ob der bzw. die betroffene Schüler:in für eine inklusive Beschulung „geeignet“ ist (§ 13 Abs. 7 SOFS). Die Schulaufsichtsbehörde trifft abschließend eine Aussage darüber, in welcher Schulart und in welcher Schule dem individuellen sonderpädagogischen Förderbedarf entsprochen werden kann. Über die Aufnahme in eine bestimmte Schule entscheidet die Schulleitung (§ 4c Abs. 6 SächsSchulG). Ein externes Prüfverfahren oder konkrete Kriterien für die Entscheidung existieren nicht. Das Zugangsverfahren widerspricht in weiten Teilen den Vorgaben aus Art. 24 Abs. 2 lit. a UN-BRK (vgl. DIMR 2016), da kein ausdrücklicher Vorrang des Gemeinsamen Unterrichts festgeschrieben ist und weitreichende Vorbehalte im Schulgesetz hinterlegt sind. Besonders problematisch ist zudem die Verknüpfung aus sonderpädagogischer Diagnostik und Förderortempfehlung, die durch den Mobilen Sonderpädagogischen Dienst erfolgt. Die

Regelungen der Förderschulordnung (§ 13 Abs. 7 SOFS) implizieren, dass es „inklusionsfähige und -unfähige“ Kinder gibt. Dies widerspricht dem Kern des Art. 24 UN-BRK.

Das Zugangsverfahren in **Sachsen-Anhalt** sieht vor, dass Kinder mit und ohne sonderpädagogischem Förderbedarf zwar gemeinsam unterrichtet werden können, dieses Recht wird jedoch an weitreichende Bedingungen geknüpft. Ein „Vorrang des Gemeinsamen Unterrichts“, wie durch Art. 24 UN-BRK gefordert, findet sich nicht in der Gesetzgebung. Im Schulgesetz heißt es:

„(3a) Schülerinnen und Schüler mit sonderpädagogischem Förderbedarf und ohne sonderpädagogischen Förderbedarf werden gemeinsam unterrichtet, wenn die Erziehungsberechtigten der Schülerinnen und Schüler mit sonderpädagogischem Förderbedarf dies beantragen, die personellen, sächlichen und organisatorischen Möglichkeiten vorhanden sind oder nach Maßgabe der Haushalte geschaffen werden können und mit der gemeinsamen Beschulung und Erziehung dem individuellen Förderbedarf entsprochen werden kann. Die Eltern erhalten für ihre Entscheidung über den weiteren Bildungsweg ihrer Kinder eine umfassende Beratung.“ (§ 1 Abs. 3a SchulG LSA)

In bestimmten Ausnahmefällen sieht § 39 Abs. 1 SchulG LSA vor, Kinder auch gegen den Willen der Erziehungsberechtigten an eine Förderschule zu überweisen. In der Einschätzung von Mißling und Ückert (2014, S. 61) sind im Schulgesetz von Sachsen-Anhalt daher „systematische Diskriminierungen“ von Menschen mit Behinderung angelegt, die auch mehr als zehn Jahre nach Ratifikation der Konvention Bestand haben.

6.2.2.2.3 Strukturelle Transformation des Bildungssystems

Das Land **Mecklenburg-Vorpommern** hat im Jahr 2019 weitreichende Veränderungen der Schulstruktur vorgenommen. Mit der Verabschiedung der 6. Schulgesetznovelle durch den Landtag hat Mecklenburg-Vorpommern sich dazu entschlossen, die Förderschulen „Lernen“ und „Sprache“ schrittweise aufzulösen. Bis zum Schuljahr 2027/28 sollen alle Förderschulen „Lernen“ geschlossen werden. Stattdessen werden die Kinder und Jugendlichen mit Förderschwerpunkt „Lernen“ in flexiblen Bildungsgängen an den Grund- und weiterführenden Schulen im Land unterrichtet. Die Förderschulen „Sprache“ werden bereits bis zum Schuljahr 2020/21 aufgelöst und durch „temporäre Lerngruppen“ ersetzt. Die Förderschulen „Hö-

ren“, „Sehen“, „körperliche-motorische Entwicklung“, „geistige Entwicklung“ sowie „emotional-soziale Entwicklung“ bleiben allerdings auch nach der 6. Schulgesetznovelle bestehen. Im Gegensatz zu den anderen Bundesländern der Ländergruppe hat Mecklenburg-Vorpommern daher strukturelle Veränderungen des Förderschulwesens eingeleitet, die zumindest für die Förderschwerpunkte „Lernen“ und „Sprache“ zu einer Auflösung des segregierten Schulwesens führen sollten.

Das Land **Nordrhein-Westfalen** verdeutlicht, wie kontrovers über das Thema Inklusion in der Schulpolitik gestritten wird. Nach einem Regierungswechsel im Jahr 2017 kam es zu einem Richtungswechsel in der Umsetzung der schulischen Inklusion. Die vorherige Regierung hatte das „Erste Gesetz zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention in den Schulen (9. Schulrechtsänderungsgesetz)“ beschlossen und damit erste strukturelle Veränderungen im Sinne der UN-Behindertenrechtskonvention vorgenommen. Zwar war die Auflösung von Förderschulen nicht Bestandteil der Gesetzesnovelle, auf Verordnungsebene wurden indes die Mindestgrößen der Förderschulen neu festgelegt. Die Neujustierung der Mindestgrößen führte in Folge zur Schließung zahlreicher Förderschulen. Die derzeit amtierende Landesregierung hat die Mindestgrößenverordnung für die Förderschulen – mit Verweis auf das Elternwahlrecht – erneut angepasst und die Werte nach unten korrigiert, damit ein flächendeckendes Förderschulangebot weiter gewährleistet werden kann. Mit diesem Richtungswechsel verstößt die derzeit amtierende Landesregierung gegen das Gebot der „progressiven Verwirklichung“ des Art. 24 UN-BRK.

Das Land **Sachsen** hat die grundsätzliche Abschaffung der Förderschulen ausgeschlossen. Für Schüler:innen mit sonderpädagogischem Förderbedarf gibt es in Sachsen „zwei gleichberechtigte Wege“: Die Beschulung an einer Förderschule oder bei Erfüllung gewisser Voraussetzungen im inklusiven Unterricht (KMK 2018, S. 32). Zur Förderung des Gemeinsamen Unterrichts bilden Förderschulen, allgemeinbildende Schulen und berufsbildende Schulen „Kooperationsverbünde“ (§ 4c Abs. 4 SächsSchulG). Trotz der Entscheidung zur flächendeckenden Inklusion findet mit der Entscheidung für den Erhalt der Förderschulen ein transformativer Wandel des Schulsystems nicht statt.

Im Land **Sachsen-Anhalt** kam es zunächst aufgrund von demografischen Veränderungen und einer gestiegenen Nachfrage an inklusiver Bildung zu Schließungen im Förderschulbereich. Daraufhin sprach der amtierende Bildungsminister zeitweise eine Art Bestandsschutz für die Förderschulen aus. Mittlerweile wurde ein überarbeitetes Förderschulkonzept von der Landesregierung vorgestellt, welches sich ausdrücklich für

den Bestand des differenzierten Förderschulangebots ausspricht (Landtag Sachsen-Anhalt 2019). Das Schulgesetz sieht in § 8a vor, dass sich Förderschulen (optional) zu Förderzentren entwickeln können. Die Förderzentren entstehen als Kooperationsvereinbarung zwischen allgemeinen Schulen und Förderschulen und sollen „die Möglichkeiten des gemeinsamen Unterrichts von Schülerinnen und Schülern mit und ohne sonderpädagogischen Förderbedarf“ befördern. Die Transformation des Sondersystems findet demnach nur partiell statt, ohne Einfluss auf den eigenständigen Lernort an der Förderschule. In Sachsen-Anhalt verfestigt sich deshalb ebenfalls ein duales Fördersystem aus Förderschule und Gemeinsamen Unterricht, das im Kern gegen den Transformationsauftrag aus Art. 24 UN-BRK verstößt.

6.2.3. Strukturpersistente Bundesländer (BW, BY, RP, SL)

In den strukturpersistenten Bundesländern zeigt sich, dass der Implementierungsprozess der Konvention ohne erkennbaren Einfluss auf das Förderschulwesen verläuft. Des Weiteren kann man einzig im **Saarland** von einer Verfügbarkeit inklusiver Angebote im Sinne der UN-Behindertenrechtskonvention sprechen. **Baden-Württemberg** und **Rheinland-Pfalz** erfüllen (nach unserem Maßstab) keinen einzigen Indikator auch nur teilweise im Sinne der UN-Behindertenrechtskonvention.

Tabelle 22 Bewertung der strukturpersistenten Bundesländer

	Verfügbarkeit inklusiver Angebote	Zugangsverfahren	Strukturtransformation
Baden-Württemberg	-	-	-
Bayern	T	-	-
Rheinland-Pfalz	-	-	-
Saarland	X	T	-

Legende: X = Entspricht den Vorgaben des Art. 24 UN-BRK; T = Entspricht den Vorgaben des Art. 24 UN-BRK in Teilen; - = entspricht nicht den Vorgaben des Art. 24 UN-BRK

6.2.3.1 Verfügbarkeit inklusiver Bildung

In **Baden-Württemberg** legt das Schulgesetz fest, dass alle Schulen einen barrierefreien und gleichberechtigten Zugang zu Bildung und Erziehung

ermöglichen (§ 3 Abs. 3 SchulG). Trotzdem ist die Verfügbarkeit inklusiver Bildungsangebote als gering einzustufen. Im Schuljahr 2016/17 besuchten lediglich 32 % der allgemeinen Schulen mindestens ein Kind mit sonderpädagogischem Förderbedarf. Das geringe Angebot könnte durch die rechtliche Regelung zur zieldifferenten Unterrichtung bedingt sein. Nach § 83 Abs. 3 SchulG werden Bildungsangebote an der allgemeinen Schule im Falle einer zieldifferenten Unterrichtung „grundsätzlich gruppenbezogen organisiert“, in letzter Konsequenz bedeutet diese Regelung, dass nur bestimmte allgemeine Schulen inklusiven Unterricht anbieten.

In **Bayern** zeigt sich, dass Kinder und Jugendliche mit einem höheren Unterstützungs- und Förderbedarf nur eine eingeschränkte Verfügbarkeit inklusiver Angebote wahrnehmen können. Zwar ist nach Art. 2 Abs. 2 BayEUG „inklusive Unterricht“ Aufgabe aller Schulen, jedoch werden diese Schulen nur im „Rahmen der verfügbaren Stellen und Mittel“ (Art. 19 Abs. 2 BayEUG) durch den Mobilen Sonderpädagogischen Dienst unterstützt. Die Versorgung der Regelschulen steht damit unter Kapazitätsvorbehalt. Parallel zu diesem System hat sich Bayern dazu entschieden, in Kooperation mit den Schulträgern sogenannte „Profilschulen“ einzurichten. An diesen Schulen sollen nach Art. 30b Abs. 3 BayEUG die pädagogischen Bedürfnisse von Kindern und Jugendlichen mit sonderpädagogischem Förderbedarf in besonderem Maße berücksichtigt werden. Gegenwärtig gibt es (Stand März 2020) 356 Schulen mit Schulprofil „Inklusion“ in Bayern. Die GU-Quote ist mit 54 % verhältnismäßig gering. Vermutlich werden Kinder und Jugendliche mit erhöhtem sonderpädagogischen Förderbedarf vorrangig entweder in einer entsprechenden Förderschule oder in den Profilschulen des Landes unterrichtet, was wiederum die wohnortnahe Verfügbarkeit der inklusiven Bildung beschneidet.

In **Rheinland-Pfalz** ist aufgrund des Schwerpunktschulsystems die Verfügbarkeit inklusiver Angebote stark eingeschränkt. Im Schuljahr 2016/17 lag die GU-Quote bei lediglich 29 % und damit weit unter dem Bundesdurchschnitt von 66 %. Bereits seit dem Schuljahr 2001/02 entwickeln sich ausgewählte Standorte im allgemeinen Schulsystem zu Schwerpunktschulen (§ 14a SchulG). Das Schwerpunktschulsystem in Rheinland-Pfalz kann daher als „Separation im allgemeinen Schulwesen“ bezeichnet werden, was im Kern die Forderung der Konvention verletzt. Kinder mit Behinderung, sofern sie zieldifferent unterrichtet werden, können nur bestimmte Schulen im allgemeinen Schulsystem besuchen – dies kann als systematische Diskriminierung gewertet werden. Zudem ist bislang unzureichend verstanden, welche sozialen Folgen sich aus der übermäßi-

gen Bündelung von Kindern mit sonderpädagogischem Förderbedarf an bestimmten Standorten der allgemeinen Schule ergeben.

Als einziges unter den strukturpersistenten Ländern zeichnet sich das **Saarland** durch eine grundsätzlich sehr hohe Verfügbarkeit inklusiver Angebote aus. Positiv hervorzuheben ist § 4 Abs. 1 SchoG:

„Die öffentlichen Schulen der Regelform sind inklusive Schulen. Sie ermöglichen grundsätzlich allen Schülerinnen und Schüler einen gleichberechtigten und ungehinderten Zugang. [...]“

Gemessen an der Zahl der Schulen, die bereits mindestens ein Kind mit sonderpädagogischem Förderbedarf beschulen, lag die GU-Quote im Schuljahr 2016/17 bei 93 %, d.h. fast alle allgemeinen Schulen des Saarlandes haben bereits ein Kind mit Förderbedarf unterrichtet.

6.2.3.2 Diskriminierungsfreie Zugänglichkeit inklusiver Bildung

Das baden-württembergische Schulgesetz wurde zum Schuljahr 2015/16 novelliert und durch eine untergesetzliche Verordnung ergänzt. Die bis dato bestehende Sonderschulpflicht wurde aufgehoben. Trotz der Novelle ist der Gemeinsame Unterricht in **Baden-Württemberg** kein Regelfall, vielmehr sollen nach § 83 Abs. 1 SchulG die Erziehungsberechtigten entscheiden, an welcher Schulform die Beschulung stattfinden soll. Förderschule und inklusiver Unterricht sind deshalb „gleichwertige“ Wahlalternativen. Entscheiden sich die Erziehungsberechtigten für eine inklusive Schule, wird eine Bildungswegekonferenz eingerichtet, in deren Rahmen ein inklusiver Lernort eruiert wird. Das Elternwahlrecht wird jedoch durch einen Ressourcenvorbehalt (§ 83 Abs. 4 SchulG) eingeschränkt. Unter gewissen Voraussetzungen ist es in Baden-Württemberg weiterhin möglich, Kinder mit Behinderung zum Besuch einer Förderschule zu verpflichten.

Das Zugangsverfahren entspricht daher auch nach der Novelle aus dem Jahr 2015 nicht den Anforderungen der UN-Behindertenrechtskonvention. Positiv hervorzuheben ist allerdings, dass Baden-Württemberg mit der „Bildungswegekonferenz“ ein Koordinierungsverfahren rechtlich verankert hat, welches unterschiedliche Kosten- und Leistungsträger zusammenbringt.

In **Bayern** unterliegt das Zugangsverfahren vielfältigen Restriktionen. Kinder mit sonderpädagogischem Förderbedarf können zwar in Bayern eine allgemeine Schule besuchen, hierfür müssen aber verschiedene Bedingungen erfüllt sein. So heißt es im bayerischen Schulgesetz:

„(1) Schulpflichtige mit sonderpädagogischem Förderbedarf erfüllen ihre Schulpflicht durch den Besuch der allgemeinen Schule oder der Förderschule. [...] Die Erziehungsberechtigten entscheiden, an welchem der im Einzelfall rechtlich und tatsächlich zur Verfügung stehenden schulischen Lernorte ihr Kind unterrichtet werden soll. [...]“ (Art. 41 Abs. 1 BayEUG)

Daraus folgt, dass der Gemeinsame Unterricht und Förderschule „gleichberechtigte“ Förderorte sind, deren Wahl jeweils den Erziehungsberechtigten obliegt. Allerdings wird die Beschulung in der Regelschule durch Art. 41 Abs. 4 und 5 BayEUG (Kindeswohl bzw. Rechte Dritter) sowie Art 30a Abs. 4 BayEUG (Ressourcenvorbehalt) eingeschränkt. Nur wenn diese Bedingungen erfüllt sind, ist die inklusive Beschulung in einer Regelschule per Gesetz möglich. Zudem besteht unter gewissen Umständen weiterhin eine Förderschulpflicht. Das Zugangsverfahren entspricht daher nicht den Forderungen des Art. 24 Abs. 1, Abs. 2 lit. a UN-BRK. Kinder und Jugendliche können weiterhin aufgrund ihrer Behinderung aus dem allgemeinen Schulsystem ausgeschlossen werden.

In **Rheinland-Pfalz** besteht seit der Schulgesetznovelle aus dem Jahr 2015 auf formaler Ebene ein „vorbehaltloses“ Elternwahlrecht (vgl. § 59 Abs. 4 SchulG). In letzter Konsequenz entscheiden die Eltern, ob ihr Kind inklusiv unterrichtet werden soll oder eine Förderschule besucht. Auch in Rheinland-Pfalz ist daher der Gemeinsame Unterricht von Kindern mit und ohne Behinderung kein Regelfall. Allerdings ist fragwürdig, ob ein „vorbehaltloses Elternwahlrecht“ vorliegt, wenn die Umsetzung der schulischen Inklusion vorrangig in Schwerpunktschulen erfolgt.

Im **Saarland** ist das Zugangsverfahren zwar durch einen formalen Vorrang der gemeinsamen Beschulung geprägt: Kinder mit sonderpädagogischem Förderbedarf werden vorrangig in der allgemeinen Schule unterrichtet (§ 5 Abs. 3 SchulPflG). Dieser Vorrang wird jedoch durch eine Förderschulpflicht erheblich eingeschränkt. Nach § 5 Abs. 4 des Schulpflichtgesetzes können Kinder und Jugendliche mit sonderpädagogischer Förderung auch gegen den Willen der Erziehungsberechtigten an eine entsprechende Förderschule überwiesen werden. Die praktische Relevanz dieser Regelung ist unklar. Nach Auskunft der Schulbehörde wurde eine solche Zwangszuweisung in den letzten Jahren nicht mehr vollzogen, allerdings nur, weil sich Erziehungsberechtigte im Rahmen des Verfahrens selbst für eine Umschulung ihrer Kinder an die Förderschule entschieden haben. Auf formaler Ebene widerspricht die Sonderschulpflicht den Forderungen der UN-Behindertenrechtskonvention und kann als systematische Diskriminierung gewertet werden.

Insgesamt lässt sich für die strukturpersistente Bundesländer festhalten, dass die Statuierung der inklusiven Beschulung als gleichberechtigte Alternative im Rahmen eines „Elternwahlrechts“ letztlich zu einer Verfestigung der Förderbeschulung führt. Es ist vor diesem Hintergrund zu vermuten, dass die Erziehungsberechtigten keine offenen Wahlmöglichkeiten mit qualitativ hochwertigen Angeboten inklusiver Beschulung an einer wohnortnahen Regelschule erhalten, sondern im Verfahren der Feststellung des Förderbedarfs bzw. anschließend durch die Schulen und Schulbehörden in Richtung des Sondersystems gelenkt werden. Anders ist die Entwicklung in diesen Bundesländern anhand der vorliegenden Daten eigentlich nicht zu erklären.

6.2.3.3 Strukturelle Transformation des Bildungssystems

Alle vier Länder, **Baden-Württemberg**, **Bayern**, **Rheinland-Pfalz** und das **Saarland**, halten vollumfänglich an ihrem ausdifferenzierten Förderschulangebot fest. Die Daten der amtlichen Schulstatistik zeigen: Die Zahl der Förderschulstandorte stagniert. Ein Wandel hin zu einem inklusiven Schulsystem ist daher gemessen an dem Indikator „Strukturtransformation“ nicht zu erkennen.

In **Baden-Württemberg** wurden die Sonderschulen im Zuge der Schulgesetznovelle aus dem Jahr 2015 in sogenannte „Sonderpädagogische Bildungs- und Beratungszentren“ umbenannt (§ 15 SchulG), die neben der Beschulung einer eigenen Schülerschaft die allgemeinen Schulen im Rahmen von Sonderpädagogischen Diensten unterstützten. Während des Reformprozesses wurden ebenfalls die Mindestgrößen der Förderschulen nach unten korrigiert, weshalb zukünftig auch sehr kleine Standorte per Gesetz Bestand haben. Diese Maßnahme verschärft die ohnehin schon schwierige Personalsituation: Um an kleinen Förderschulstandorten ein ausreichend differenziertes Fächerangebot zu gewährleisten, ist ein erhöhter Personaleinsatz nötig.

In **Bayern** werden die Förderschulen (Art. 19 BayEUG) „als Kompetenz- und Beratungszentren sowie als alternative schulische Lernorte Teil des inklusiven Schulwesens“ (KMK 2018, S. 8) betrachtet. Diese Auffassung widerspricht im Kern der Forderung aus Art. 24 UN-BRK. Gemessen an den Daten der amtlichen Schulstatistik sind die bayerischen Förderschulen zudem nicht lediglich ein „alternativer schulischer Lernort“. Auch mehr als zehn Jahre nach Ratifikation der Konvention besuchen die meisten Schüler:innen mit sonderpädagogischem Förderbedarf eine solche Einrich-

tung. Im Zuge einer Schulgesetznovelle aus dem Jahr 2010 wurde der Aufgabenbereich der Förderschulen erweitert. Diese unterstützen und beraten die allgemeinen Schulen durch „Mobile Sonderpädagogische Dienste“. In Bayern – wie auch in vielen anderen Bundesländern – hat sich daher eine Doppelstruktur aus Förderschule und Gemeinsamer Unterricht etabliert. Eine Strukturtransformation der Förderschulen zugunsten inklusiver Angebote hat nicht (oder in nur sehr geringem Umfang) stattgefunden.

In **Rheinland-Pfalz** wurde keine grundlegende Reform des Förderschulwesens beschlossen. Die Förderschulen sind weiterhin fester Bestandteil der Schulstruktur. Seit dem Jahr 2015 können sich Förderschulen zu „Förder- und Beratungszentren“ entwickeln, die eine stärkere Kooperation und Vernetzung mit der allgemeinen Schule anstreben. Eine Auflösung des Lernortes an der Förderschule ist jedoch nicht geplant. Insgesamt hat sich das Angebot der Förderschulen seit 2008 kaum verringert (-7,1 %). Wie in vielen anderen Bundesländern auch, hat sich in Rheinland-Pfalz daher ein „duales Fördersystem“ etabliert, welches neben dem Gemeinsamen Unterricht weiterhin ein differenziertes Förderschulangebot vorsieht. Mit dieser Entwicklung werden die Transformationsverpflichtungen aus Art. 24 Abs. 1 und 2 UN-BRK nicht erfüllt.

Das **Saarland** hat im Gegensatz zu den anderen Ländern der „strukturpersistenten“ Ländergruppe weitergehende Veränderungen im allgemeinen Schulwesen vorgenommen, um auf die Bedürfnisse von Menschen mit Behinderung angemessen zu reagieren. Gleichzeitig ist eine Auflösung des eigenständigen Lernortes an Förderschulen nicht geplant. Jedoch haben sich zur Unterstützung der allgemeinen Schulen sogenannte Förderzentren etabliert, die in jedem Landkreis vorgehalten werden (Auskunft Schulbehörde Saarland, 2019). Im Saarland zeichnet sich daher ebenfalls ein „duales System“ aus Förderschule und Gemeinsamer Unterricht ab, das im Kern gegen Art. 24 UN-BRK verstößt.

7. Fazit und Gesamtbewertung

Die Ratifizierung der UN Behindertenrechtskonvention hat für die Bundesrepublik weitreichende völkerrechtliche Folgen. Art. 24 UN-BRK verpflichtet die Vertragsstaaten zur Gewährleistung eines „inklusiven“ Bildungssystems „auf allen Ebenen“. Menschen mit Behinderungen dürfen danach nicht vom allgemeinen Schulsystem ausgeschlossen und in Sondersysteme gedrängt werden. Diese Forderung stellt das deutsche Schulsystem vor große Herausforderungen: Im internationalen Vergleich verfügt Deutschland über ein historisch gewachsenes Förderschulwesen, in dem Kinder und Jugendliche mit Behinderung gesondert unterrichtet wurden. Zudem verfügt Deutschland über ein selektives Schulsystem. Die Bundesländer stehen daher vor dem Dilemma, inklusive Bildung in einem Schulwesen zu realisieren, welches auf Leistungsselektion und Leistungshomogenität ausgelegt ist (vgl. Blanck et al. 2013). Symptomatisch hierfür ist die kontroverse Diskussion, inwiefern das Gymnasium in die Umsetzung der Inklusion eingebunden werden soll. Überlässt man jedoch – und dies deutet sich mit Blick auf die Daten der amtlichen Schulstatistik an – die Umsetzung der Konvention bestimmten Schulformen und Schulstandorten, wird ein transformativer Wandel zu einem inklusiven Schulsystem erschwert.

Seit dem innerstaatlichen Inkrafttreten der UN-Behindertenrechtskonvention vor mehr als zehn Jahren haben sich die deutschen Bundesländer auf den Weg gemacht, den Art. 24 UN-BRK schrittweise in ihren Schulsystemen umzusetzen. Hierzu sind sie gem. Art. 4 Abs. 1, 2 UN-BRK völkerrechtlich verpflichtet und müssen dabei unter Einsatz der ihnen verfügbaren Mittel aktiv handeln, sodass die garantierten Rechte für die Betroffenen auch tatsächlich wirksam werden.

In der vorliegenden Untersuchung haben wir einen ersten vorsichtigen Schritt zu einer umfassenden empirisch untermauerten Analyse und Bewertung der Umsetzung von inklusiver Beschulung auf struktureller Ebene nach Maßgabe des Art. 24 UN-BRK unternommen. Erstmals wurde zur Beurteilung des Implementationsprozesses in den Bundesländern eine Systematik entsprechend der von den Vereinten Nationen entwickelten Methodik menschenrechtlicher Indikatorenbildung entwickelt. Hierzu wurden die differenzierten Vorgaben des Art. 24 UN-BRK in einer rechtswissenschaftlichen Analyse herausgearbeitet und soweit möglich in empi-

risch messbare Indikatoren übersetzt. Unter Betrachtung von Struktur-, Prozess- und Outcome-Indikatoren haben wir untersucht, inwiefern die Länder Struktur- und Steuerungsentscheidungen getroffen haben, um die Gewährleistungen des Art. 24 UN-BRK umzusetzen.

Insgesamt wurden so drei Indikatoren gebildet, die eine Beurteilung zum Umsetzungsstand in Bezug auf einzelne Gewährleistungen zulassen:

- (1.) Der Sammelindikator „Verfügbarkeit inklusiver Bildung“ untersucht auf der Strukturebene, ob die Bundesländer eine „flächendeckende Inklusion“ anstreben oder Kinder mit sonderpädagogischem Förderbedarf nur Zugang zu bestimmten/ausgewählten Schulstandorten des Regelschulsystems haben. Auf der Prozessebene wurden Daten einer KMK-Sonderauswertung herangezogen, die den Anteil der Schulen wiedergeben, die mindestens ein Kind mit sonderpädagogischem Förderbedarf unterrichten (GU-Quote). Die Verwendung dieser Daten ist jedoch nur ein grober Anhaltspunkt, inwiefern die Länder durch Art. 24 Abs. 2 lit. b UN-BRK geforderte „wohnortnahe Beschulung“ verwirklichen.
- (2.) „Diskriminierungsfreie Zugänglichkeit inklusiver Bildung“ beschreibt auf struktureller Ebene, den (rechtlichen) Zugang zum allgemeinen Schulsystem für Menschen mit Behinderung. Historisch bestand für Kinder mit amtlich festgestelltem sonderpädagogischen Förderbedarf lange Zeit eine Sonderschulpflicht. Art 24 UN-BRK verlangt nun ganz konkret ein Recht auf Inklusion. Der von uns gebildete Indikator kann aufzeigen, ob der Zugang zur allgemeinen Schule i.S.v. Art. 24 Abs. 1, Abs. 2 lit. a, b UN-BRK gestaltet ist.
- (3.) Der Sammelindikator „Strukturelle Transformation des Bildungssystems hin zu Inklusion“ soll erfassen, inwiefern die Bundesländer mit einer Transformation ihres Förderschulsystems begonnen haben. Aus Sicht der Konvention ist ein Förderschulsystem nicht mit einem inklusiven Schulsystem in Einklang zu bringen, weshalb der eigenständige Lernort an der Förderschule zugunsten inklusiver Angebote progressiv aufgelöst werden muss. Auf der Prozessebene haben wir die Daten zu den Förderschulen zwischen 2008-2018 herangezogen um Veränderungen der Förderschullandschaft in den Bundesländern abzubilden.

Die von uns verwendeten Indikatoren sind als ein Ansatz zu verstehen, den Umsetzungsprozess zentraler Gewährleistungen des Rechts auf Inklusion im Schulbereich auf struktureller und prozessualer Ebene zu erfassen. Art. 24 UN-BRK umfasst weitere wichtige Anforderungen, die wir nicht oder nur ansatzweise in unserer Analyse berücksichtigt haben. So haben wir zwar mit dem Indikator „Gewährleistung der notwendigen individu-

ellen Förderung nach Art. 24 Abs. 2 UN-BRK“ wichtige Informationen zur Ressourcensteuerung in den Bundesländern sowie zur Durchführung der sonderpädagogischen Diagnostik zusammentragen können, eine Bewertung vor dem Hintergrund des Art. 24 UN-BRK ist jedoch nur sehr eingeschränkt möglich. Das liegt zum einen daran, dass zentrale Daten durch die Bundesländer nicht in geeigneter Weise zur Verfügung gestellt werden. Dies betrifft beispielsweise die Anzahl der Lehrerwochenstunden je Schüler:in mit sonderpädagogischem Förderbedarf. Um zu bewerten, ob die notwendige individuelle Förderung nach Art. 24 Abs. 2 lit d, e UN-BRK gewährleistet wird, benötigt es solche Daten, die möglichst differenziert nach Schulform und Förderschwerpunkt vorliegen.

Bei vier weiteren Anforderungen hat sich eine Indikatorenbildung auf der Grundlage uns verfügbarer Daten als schwierig herausgestellt (siehe Kapitel 3.5):

- Organisationsformen inklusiver Bildung
- Umsetzung inklusiver Bildungsziele
- Angemessene Vorkehrungen und Barrierefreiheit
- Inklusionsbezogene Qualifizierung des pädagogischen Personals.

Während sich die Organisationsformen inklusiver/nicht-inklusive Bildung auf rechtlicher Ebene beschreiben lassen (siehe Tabelle 29 im Anhang), liegen durch die Bundesländer keine Daten vor, die die Anzahl der Schüler:innen in diesen Modellen erfassen. Somit ist eine Beurteilung der Organisationsformen vor dem Hintergrund des Art. 24 UN-BRK nur bedingt möglich. Die Bundesländer sollten daher ihre offiziellen Statistiken dahingehend überarbeiten, nicht nur die Schüler:innen mit sonderpädagogischem Förderbedarf in der allgemeinen Schule und in der Förderschule auszuweisen, sondern auch, in welcher Organisationsform (Integrationsklasse, Einzelintegration, Sonderklasse oder Kooperationsklasse) diese unterrichtet werden. In einzelnen Bundesländern liegen diese Daten vor (z.B. Baden-Württemberg und Bayern), eine umfassende Datenbasis für alle Bundesländer fehlt jedoch. Hier wäre alternativ zu einer Erhebung im Rahmen der amtlichen Statistik, auch eine bundeslandscharfe Erfassung über regelmäßig stattfindende Schulleistungsstudien, wie den IQB-Ländervergleich möglich.

Die Umsetzung der Bildungsziele nach Art. 24 BRK ließe sich ebenfalls noch auf rechtlicher Ebene untersuchen (siehe Mißling und Ückert 2014), allerdings sind wir der Auffassung, dass die Implementation dieser Bildungsziele empirisch am besten auf Ebene der Einzelschule erfasst werden kann (vgl. Piezunka et al. 2018). Um die Umsetzung dieses Aspekts zu

monitoren bietet sich z.B. eine Erfassung und Auswertung im Rahmen der Schulinspektionen an.

Die Gewährleistung angemessener Vorkehrung für ein barrierefreies, inklusives Lernumfeld umfasst weitreichende strukturelle, sächliche und bauliche Anpassungen im allgemeinen Schulsystem. Es fehlt bislang an validen Angaben und Daten der Bundesländer, welche Vorgaben auf der Steuerungsebene zur Gewährleistung von angemessenen Vorkehrungen getroffen und welche Maßnahmen an den Schulen tatsächlich umgesetzt wurden. Auch hier könnte sich ein Monitoring dieser Gewährleistung im Rahmen von Schulinspektionen oder im Rahmen regelmäßig stattfindender Befragungen anbieten.

Eine Erweiterung unserer Indikatorensystematik um diese vier Gewährleistungen ist eine wichtige Aufgabe. Nur unter Bezugnahme aller Anforderungen aus Art. 24 BRK kann der Implementationsprozess in den Bundesländern adäquat nachgezeichnet werden.

Aus rechtlicher Perspektive ist zu konstatieren: Die von den Bundesländern und der KMK gesammelten bereitgestellten Daten genügen in keiner Weise den Anforderungen nach Art. 31 UN-BRK. Die momentane Datenlage ermöglicht es nicht, politische Konzepte zur Durchführung von Art. 24 UN-BRK evidenzbasiert auszuarbeiten und umzusetzen. Nach den General Comments No. 4 des zuständigen UN-Ausschusses müssen die Vertragsstaaten „ausreichende und qualitativ hochwertige Studien und Daten zum Zugang zu, Verbleib und Fortschritten“ der Inklusion von Menschen mit Behinderungen „im Bildungssystem“ sowie „zur Bereitstellung angemessener Vorkehrungen und den damit verbundenen Ergebnissen“ durchführen. Sie müssen „Zensus-, Umfrage- und Verwaltungsdaten“, also insbesondere Daten im Rahmen der Schulstatistik, zur Verfügung stellen, die valide und genaue Aussagen über die Situation von Lernenden mit Behinderungen an den Schulen ermöglichen (UN CRPD Committee 2016, para. 68). Dies ist, wie wir gesehen haben, nicht der Fall. Die Bundesländer genügen damit ihrer Verpflichtung aus Art. 31 UN-BRK bislang nicht.

Anhand der uns vorliegenden bzw. im Rahmen dieser Studie erhobenen Daten zu den genannten drei zentralen Indikatoren, lässt sich danach nur ein Gesamtbild über die Umsetzungssituation in den Bundesländern mit äußerst groben Strichen zeichnen. Doch dieses lässt zumindest einige Konturen erkennen.

So halten die vier von uns als „strukturpersistent“ gekennzeichneten Länder, **Baden-Württemberg**, **Bayern**, **Rheinland-Pfalz** und das **Saarland**, vollumfänglich an ihrem ausdifferenzierten Förderschulangebot fest. Eine wirkliche Transformation hin zu einem „inkluisiven“ Schulsystem,

wie es Art. 24 Abs. 1 UN-BRK verlangt, ist auf der Steuerungs- und Strukturebene nicht erkennbar. Entsprechend ist als Outcome-Indikator die Sonderbeschulungsquote in diesen Bundesländern seit Inkrafttreten kaum gesunken, sondern teilweise sogar gestiegen (Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz und Bayern).

Kaum Entwicklung zu einem inklusiven Schulsystem nach Art. 24 UN-BRK sehen wir auch in mehreren von uns als „entwicklungsambivalent“ bezeichneten Bundesländern, von denen einige – wie **Nordrhein-Westfalen** und **Sachsen-Anhalt** – in den vergangenen Jahren sogar Reformschritte bewusst rückgängig gemacht haben.

Zwar wird in den genannten Ländern formal auch Kindern und Jugendlichen mit Behinderung das Recht auf Zugang zu den Regelschulen eingeräumt, dieses unterliegt aber vielfältigen Beschränkungen. Praktiken der Exklusion vom allgemeinen Bildungssystem bestehen weiterhin in großem Umfang fort, ohne dass sich mit Blick auf die von uns untersuchten Indikatoren ein schrittweiser Veränderungsprozess erkennen lässt. Als Legitimation des *status quo* wird auf das sogenannte „Elternwahlrecht“ verwiesen. Ein solches wurde aber bewusst nicht in Art. 24 UN-BRK aufgenommen, um ein Fortbestehen von Sonderstrukturen nicht zu begünstigen – genau diese Gefahr scheint sich nun aber in den genannten Bundesländern zu realisieren.

Der vom zuständigen UN-Ausschuss als klar konventionswidrig bezeichnete Erhalt von Doppelstrukturen (UN CRPD Committee 2016; 2018) führt dazu, dass notwendige (sonder-)pädagogische Förderungs- und Unterstützungsangebote an den Regelschulen weiterhin fehlen (bzw. gar nicht aufgebaut worden sind), da sie in den bestehenden Sonderstrukturen der Förderschule gebunden bleiben. Würden die Länder ein echtes „Wahlrecht“ realisieren (wollen), so müsste inklusiver Unterricht in „hochwertiger“ Form (siehe Art. 24 Abs. 2 lit. b UN-BRK) an den allgemeinen Schulen mit der gleichen Ressourcenausstattung wie an den Förderschulen „wohnortnah“ (Art. 24 Abs. 2 lit. b UN-BRK) bereitstehen – es müsste also zu einer Doppelung der Ressourcen bzw. zu einer hochflexiblen Ressourcenzuweisung kommen, je nachdem wieviele Eltern sich für die Regel- bzw. die Förderschule entscheiden. Zwar können wir aufgrund der mangelhaften Datenlage keinen klaren Nachweis führen, dass diese Voraussetzungen von den Ländern generell nicht erfüllt werden. Auf der Struktur- und Prozessebene gibt es aber keine erkennbaren Maßnahmen, welche die Anforderungen der UN-Behindertenrechtskonvention umsetzen. Die in einzelnen Ländern verfügbaren und von uns ausgewerteten Daten weisen vielmehr auf das genaue Gegenteil, nämlich eine deutlich schlechtere

zusätzliche Ressourcenausstattung für Kinder mit Behinderungen an den Regelschulen, hin. Da die Länder nachweispflichtig sind, die Anforderungen des Art. 24 Abs. 2 UN-BRK auch praktisch zu erfüllen, liegt die Darlegungslast auf ihrer Seite.

Das sonderpädagogische Feststellungsverfahren wird in den Bundesländern sehr unterschiedlich geregelt. Bedenklich ist, dass in verschiedenen Ländern weiterhin die Förderschulen maßgeblich für die Diagnostik verantwortlich sind. Auch wenn die UN-Behindertenrechtskonvention hierzu keine ausdrücklichen Vorgaben macht, ist in diesen Ländern der Diagnoseprozess dem Verdacht ausgesetzt, von Systeminteressen beeinflusst zu sein: Der Gutachter steht zwischen dem Interesse der Organisation „Förderschule“ auf Selbsterhalt sowie dem Anspruch, eine möglichst neutrale Bewertung des Kindes vorzunehmen. Besonders deutlich wird dies auch in jenen Ländern, die weiterhin eine „Förderortempfehlung“ im Rahmen des Feststellungsverfahrens erarbeiten (z.B. Sachsen). Hierdurch wird die Selektionsfunktion der Diagnostik nicht zugunsten der Inklusion überwunden. Auffällig ist, dass jene Länder, die eine Umstrukturierung der sonderpädagogischen Diagnostik im Rahmen von unabhängigen Organisationen vorgenommen haben (z.B. Berlin, Bremen, Hamburg, aber auch teilweise die ostdeutschen Länder) sinkende Exklusionsquoten aufweisen. Die Reduktion der Sonderbeschulung in diesen Ländern könnte daher auch ein Effekt veränderter Macht- und Interessenstrukturen sein, bei dem das Förderschulsystem an Einfluss verloren hat.

Als teilweise äußerst problematisch erweist sich auch die Verknappung des Angebots von inklusivem Unterricht an wenigen Regelschulen. So wird zwar in den Schulgesetzen von **Baden-Württemberg** und **Bayern** davon gesprochen, dass inklusive Bildung Aufgabe aller Schulen sei, allerdings zeigen die Daten der GU-Quote in diesen Ländern nur eine geringe Beteiligung der allgemeinen Schulen am Gemeinsamen Unterricht: Proklamierter Anspruch und tatsächliche Umsetzung sind in diesen Ländern daher nicht deckungsgleich. Eine Reihe von Bundesländern wie **Rheinland-Pfalz**, **Bayern** und neuerdings **Nordrhein-Westfalen** hat sich für die Einrichtung von Schwerpunkt- oder Profilschulen für die Inklusion entschieden. Die wohnortnahe Verfügbarkeit inklusiver Bildung, die eine zentrale Gewährleistung des Art. 24 Abs. 2 lit. b UN-BRK ist, wird damit deutlich eingeschränkt. Bei diesem Konzept stellt sich die Frage, ob die übermäßige Bündelung von Schüler:innen mit Lern- und Verhaltensauffälligkeiten in bestimmten Einrichtungen nicht zu einer „Sonderschule“ im regulären Schulsystem führt. Mit Art. 24 UN-BRK ist dies schwerlich zu vereinbaren.

Ein weiterer Steuerungs-, Hebel, dessen Umlegen einer Transformation zu einem inklusiven Bildungssystem entgegenwirkt, ist die Erhöhung des Bestandsschutzes für Förderschulen selbst dann, wenn sich Eltern vermehrt für die inklusive Beschulung an Regelschulen entscheiden. So haben die Bundesländer **Baden-Württemberg** und **Nordrhein-Westfalen** die Mindestgrößen für Förderschulen abgesenkt, um damit ihren faktischen Fortbestand auch bei sinkender Schülerzahl zu garantieren; so bleiben die Ressourcen selbst dann in diesen Schulen gebunden, wenn die Eltern vermehrt ihr Wahlrecht zugunsten des Gemeinsamen Unterrichts an Regelschulen ausüben. **Bayern, Hessen, Sachsen** und **Thüringen** verzichten gänzlich auf ein entsprechendes Mindestfordernis für die Förderschulen und sehen auch keinen Plan vor, um diese bei fortschreitender Inklusion sukzessive zu schließen. Das ist das genaue Gegenteil dessen, was Art. 24 Abs. 1 UN-BRK mit dem Ziel eines „inkluisiven Bildungssystems auf allen Ebenen“ verlangt. Zudem privilegiert dieses Vorgehen die Förderschulstandorte gegenüber allen anderen Schulformen, für die in allen Ländern eine Schülermindestzahl gefordert wird.

Zusammenfassend müssen wir damit festhalten, dass die meisten deutschen Bundesländer auf der Struktur- und Prozessebene keine ausreichenden wirksamen Maßnahmen getroffen haben, um die Gewährleistungen des Art. 24 i.V.m. Art. 4 UN-BRK umzusetzen. Teilweise ist sogar das Gegenteil der Fall. Dies betrifft insbesondere die von uns als strukturpersistent kategorisierten Länder **Rheinland-Pfalz, Bayern, Baden-Württemberg** und das **Saarland**. Kaum effektive Strukturmaßnahmen und Fortschritte gibt es darüber hinaus in den Ländern **Nordrhein-Westfalen** insbesondere seit dem Regierungswechsel im Sommer 2017, **Sachsen-Anhalt** und **Sachsen**. Die weitere Entwicklung in den übrigen von uns als „entwicklungsambivalent“ eingeordneten Bundesländern bleibt abzuwarten.

Juristisch betrachtet ergeben sich damit aus unserer Studie, die auf dem von den Vereinten Nationen entwickelten Indikatorenmodell aufbaut, ernstzunehmende Hinweise auf eine „systematische“ Verletzung des Konventionsrechts aus Art. 24 UN-BRK durch die Bundesländer **Rheinland-Pfalz, Bayern, Baden-Württemberg, Saarland, Nordrhein-Westfalen, Sachsen-Anhalt** und **Sachsen**. Eine solche kann – und sollte – Anlass für eine Überprüfung durch den zuständigen UN-Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen nach Art. 6 des Fakultativprotokolls zur UN-Behindertenrechtskonvention geben (vgl. Stavrinaki 2018, S. 1253 f. m.w.N.). Unsere Befunde weisen in Bezug auf die deutschen Bundesländer teilweise auf noch deutlichere systematische Verletzungen

von Art. 24 UN-BRK als sie im Fall von Spanien vorlagen, in welchem eine solche Verletzung des Art. 24 UN-BRK durch den Ausschuss festgestellt wurde (UN CRPD Committee 2018).³⁶

Eine andere wichtige Einsicht, die sich unseres Erachtens aus den Ergebnissen der Studie ableiten lässt, betrifft die Frage des Zusammenhangs zwischen Struktur und Praxis. So zeigen Studien wie die von Amrhein (2011) zur „Inklusion in der Sekundarstufe“, dass selbst motivierte inklusionsorientierte Lehrkräfte schnell an Grenzen stoßen, wenn sie Inklusion gegen die institutionellen Logiken des Systems umsetzen wollen:

„es konnte gezeigt werden, dass die Lehrkräfte momentan in aussichtslose Schulentwicklungsprozesse geschickt werden, die viel Kraft kosten, Ressourcen binden, aber für einen tiefgreifenden Wandel und somit nicht zu einer Optimierung der Lernsituation für alle Schüler sorgen können“ (Amrhein 2011, S. 253 f.).

Ohne effektive Reformschritte im Sinne des Art. 24 UN-BRK auf der Struktur- und Prozessebene (top-down), kann somit Inklusion in der Praxis (bottom-up) jedenfalls in größerem Umfang nicht gelingen. Durch die Entscheidungen der Bildungspolitik in den Ländern wird der Gemeinsame Unterricht von Kindern mit und ohne Behinderungen damit – bewusst oder unbewusst – institutionell behindert. Dies führt bei den beteiligten Pädagog:innen, Eltern und auch Schüler:innen nicht selten zu Frustratio-

36 Art. 6 des Fakultativprotokolls sieht folgendes Verfahren vor:

„(1) Erhält der Ausschuss zuverlässige Angaben, die auf schwerwiegende oder systematische Verletzungen der in dem Übereinkommen niedergelegten Rechte durch einen Vertragsstaat hinweisen, so fordert der Ausschuss diesen Vertragsstaat auf, bei der Prüfung der Angaben mitzuwirken und zu diesen Angaben Stellung zu nehmen.

(2) Der Ausschuss kann unter Berücksichtigung der von dem betreffenden Vertragsstaat abgegebenen Stellungnahmen sowie aller sonstigen ihm zur Verfügung stehenden zuverlässigen Angaben eines oder mehrere seiner Mitglieder beauftragen, eine Untersuchung durchzuführen und ihm sofort zu berichten. Sofern geboten, kann die Untersuchung mit Zustimmung des Vertragsstaats einen Besuch in seinem Hoheitsgebiet einschließen.

(3) Nachdem der Ausschuss die Ergebnisse einer solchen Untersuchung geprüft hat, übermittelt er sie zusammen mit etwaigen Bemerkungen und Empfehlungen dem betreffenden Vertragsstaat.

(4) Der Vertragsstaat unterbreitet innerhalb von sechs Monaten nach Eingang der vom Ausschuss übermittelten Ergebnisse, Bemerkungen und Empfehlungen dem Ausschuss seine Stellungnahmen.

(5) Eine solche Untersuchung ist vertraulich durchzuführen; die Mitwirkung des Vertragsstaats ist auf allen Verfahrensstufen anzustreben.“

nen, die dann teilweise völlig zu Unrecht dem Konzept der Inklusion selbst angelastet werden. Gerade der internationale Vergleich zeigt deutlich, dass Inklusion keine weltfremde „Utopie“, sondern eine Praxis in vielen Ländern weltweit ist. Dass sie auch in Deutschland strukturell erfolgreich umgesetzt werden kann, zeigen nicht zuletzt die inklusionsorientierten Bundesländer **Bremen**, **Schleswig-Holstein** und auch **Hamburg**, die hier in den vergangenen Jahren wesentliche Fortschritte erzielt haben.

Die Pfadabhängigkeit des international einmaligen deutschen Sonder-schulwesens zu überwinden, ist für viele Bundesländer eine große Herausforderung. Dies zu tun, ist aber keine Frage einer rein bildungspolitischen Entscheidung der Länder (mehr), sondern eine bindende völkerrechtliche Verpflichtung aus Art. 24 i.V.m. Art. 4 UN-BRK. Mit unserer Studie wollten wir einen Beitrag dazu leisten, den Umsetzungsstand dieser Verpflichtung in den einzelnen Bundesländern zu beleuchten. Aufgrund der in vielen Bereichen mangelhaften Datenlage, konnten wir dies nur in ersten Ansätzen tun. Dennoch konnten erste Einschätzungen vorgenommen, aber auch weitere Forschungsbedarfe aufgezeigt werden. Die deutschen Länder müssen dringend tätig werden – in der Forschung zur Inklusion, vor allem bei deren Umsetzung selbst.

8. Anhang

8.1. *Die Soziale Zusammensetzung an Förderschulen und ihre Veränderung zwischen 2008 und 2016*

8.1.1. Auswertung des Mikrozensus

Kinder an Förderschulen kommen zu höheren Anteilen aus sozial benachteiligten Familien (Bos et al. 2010; Kölm et al. 2017; Kottmann 2006). Unter Zuhilfenahme der Mikrozensusdaten der Jahre 2008 bis 2016 wollen wir uns der Fragestellung widmen, welche sozialen Gruppen an Förderschulen überrepräsentiert sind und ob es seit der Einführung der UN-Behindertenrechtskonvention diesbezüglich zu Veränderungen gekommen ist. Der Mikrozensus ist eine jährlich stattfindende Haushaltsbefragung, in welcher 1 % der deutschen Bevölkerung befragt wird. Es wird bei dieser Befragung auch die besuchte Schulform abgefragt, weshalb sich der Datensatz besonders gut für unsere Fragestellung anbietet.

Wir fokussieren uns auf Schüler:innen im Alter von 6 bis 15 Jahren, die eine allgemeine Schule besuchen. Die Förderschulquoten, die sich aus dem Mikrozensus ergeben, sollten durch die Altersbegrenzung leicht von jenen in der amtlichen Statistik differieren. In der amtlichen Statistik ergeben sich die Förderschulquoten anhand von Personen, die eine Schule des Typs Förderschule besuchen. Gerade an Förderschulen könnten sich auch noch viele Schüler:innen z.B. in der 9. Klasse befinden, die schon über 15 Jahre alt sind, beispielsweise, weil sie Klassen wiederholen mussten oder verspätet eingeschult wurden. Allein deshalb sollten die Förderschulquoten jedoch nicht besonders stark differieren.

Tabelle 23 zeigt, wie die Förderschulquoten, die sich aus dem Mikrozensus ergeben, von den Förderschulquoten der amtlichen Statistik abweichen. Die ausgeprägten Differenzen sind nur in geringem Maße auf methodische Gründe zurückzuführen. So ist die Förderschulquote um rund 0,5 Prozentpunkte niedriger, wenn man die Förderschulquote entsprechend dem Alter der Kinder (6- bis 15-jährige Kinder auf Förderschulen im Vergleich zu allen 6- bis 15-jährigen aller anderen Bildungsgänge) und nicht entsprechend der Bildungsgänge (Förderschüler:innen im Vergleich zu allen Schüler:innen im Primar und Sekundarbereich 1) berechnet. Es ist vielmehr naheliegend, dass sehr viele Eltern in der Befragung

des Mikrozensus nicht wahrheitsgemäß angeben, dass ihr Kind eine Förderschule besucht. Dies deutet darauf hin, dass der Besuch einer Förderschule etwas zu sein scheint, für das sich Eltern schämen. Zumindest verweisen hierauf verschiedene Studien (Schumann 2007, Pfahl und Powell 2016). Dabei könnten Eltern bestimmter sozialer Schichten den Besuch einer Förderschule als problematischer ansehen als andere. Insgesamt sind die Förderquoten, die sich aus den Mikrozensus ergeben, rund 2,24 Prozentpunkte niedriger bzw. nur rund halb so hoch wie in der amtlichen Statistik. Nach Bundesländern variiert die Abweichung der Förderschulquoten zwischen 1,03 Prozentpunkten in Schleswig-Holstein und 3,32 Prozentpunkten in Sachsen-Anhalt.

Tabelle 23 Anteil von Kindern auf Förderschulen in den deutschen Bundesländern anhand der Daten der Mikrozensus 2008 bis 2016 und der amtlichen Statistik (Jahr)

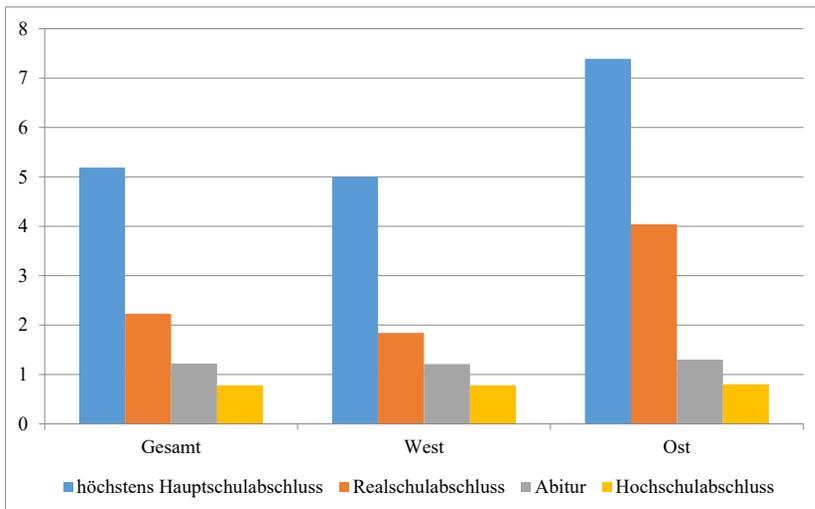
	Mikrozensus 2008-2016	Amtliche Statistik	Abweichung
Schleswig-Holstein	1,58	2,61	-1,03
Hamburg	1,84	3,99	-2,15
Niedersachsen	2,33	3,9	-1,57
Bremen	1,33	2,92	-1,59
Nordrhein-Westfalen	2,58	4,94	-2,36
Hessen	2,07	4,19	-2,12
Rheinland-Pfalz	2,30	3,89	-1,59
Baden-Württemberg	2,23	4,82	-2,59
Bayern	2,27	4,70	-2,43
Saarland	2,34	4,23	-1,89
Berlin	1,44	3,57	-2,13
Brandenburg	3,10	4,72	-1,62
Mecklenburg-Vorpommern	4,74	7,44	-2,7
Sachsen	4,01	6,31	-2,3
Sachsen-Anhalt	3,99	7,31	-3,32
Thüringen	2,56	5,72	-3,16
Gesamt	2,39	4,63	-2,24

Quellen: Mikrozensus 2008 bis 2016 eigene Berechnungen, Factsheet Inklusion. Schüler*innen in Förderschulen der Bundesländer (Bertelsmann Stiftung).

Trotz der methodischen Probleme haben wir uns dafür entschieden zu untersuchen, welche sozialen Faktoren mit dem Besuch einer Förderschule zusammenhängen. Die Bildung der Eltern als die wichtigste Variable, die

über den Besuch einer Förderschule bestimmt, ist zunächst einmal deskriptiv dargestellt (Abbildung 10). Wenn die Eltern eines Kindes in Deutschland höchstens einen Hauptschulabschluss haben, liegt seine Förderschulquote bei 5,2 Prozent; haben sie eine mittlere Reife, dann liegt die Förderschulquote bei 2,2 Prozent, haben sie ein Abitur (ohne Hochschulabschluss), liegt sie bei 1,2 Prozent und haben sie einen akademischen Abschluss, dann liegt sie bei 0,8 Prozent. Für Kinder, deren Eltern einen niedrigen Bildungsabschluss haben ist die Wahrscheinlichkeit 6,6 Mal so hoch eine Förderschule besuchen zu müssen wie bei Kindern, deren Eltern einen hohen Bildungsabschluss haben. Darüber hinaus zeigt sich für Ostdeutschland (mit Berlin), dass die Kinder, deren Eltern höchstens einen Hauptschulabschluss oder eine mittlere Reife haben, überproportional häufig auf den Förderschulen zu finden sind. Das Risiko eine Förderschule besuchen zu müssen, ist für Kinder in Ostdeutschland, deren Eltern einen niedrigen Bildungsabschluss haben, sogar über neun Mal so hoch wie bei Kindern, deren Eltern einen hohen Bildungsabschluss haben.

Abbildung 10 Förderschulquote nach Bildungsabschluss der Eltern



Quelle: Mikrozensus 2008 bis 2016, eigene Berechnungen

In Tabelle 24 haben wir mit einer linearen Regression berechnet, welche weiteren Faktoren mit dem Förderschulbesuch zusammenhängen. In Modell 1 (M1) ist an der Konstante abzulesen, dass die Förderschulquote bei

2,39 Prozent liegt. Aus Modell 2 wird deutlich, wie sich die Förderschulquote in den Jahren 2008 bis 2016 verändert hat. Hierbei zeigen sich trotz zunehmender Inklusionsbestrebungen im deutschen Schulsystem kaum Veränderungen. Einzig in den Jahren 2011 und 2012 sind die Förderschulquoten minimal höher als 2008. Kontrolliert man jedoch auf Bildung der Eltern und auf Ost-West (M3) und mehr noch auf Gemeindegröße, Einkommen und Migrationshintergrund (M4), so zeigt sich, dass die Förderschulquoten ab 2011 deutlich höher liegen als 2008 und zum Jahr 2016 noch einmal ansteigen. Das deutet darauf hin, dass sich die soziale Zusammensetzung der Schülerschaft in diesem Zeitraum verändert hat und unter Einbezug der sozialen Zusammensetzung die Förderschulquoten deutlich ansteigen.

Der Bildungsabschluss der Eltern ist, wie bereits deskriptiv dargestellt, ein zentraler Aspekt, der darüber bestimmt, ob ein Kind eine Förderschule besucht. Besonders Kinder, deren Eltern höchstens einen Hauptschulabschluss haben, sind häufiger auf Förderschulen (M3). Zudem sind die Förderschulquoten in Ostdeutschland gut 1 Prozent höher als in Westdeutschland. In Modell 4 wird zudem deutlich, dass der Besuch einer Förderschule deutlich seltener ist, wenn das Kind in einer kleinen Gemeinde lebt. Die Förderschulquote in Gemeinden mit unter 2.000 Einwohnern ist 0,7 Prozentpunkte niedriger als in Städten mit 200.000 bis 500.000 Einwohnern. Auch in Gemeinden mit einer Größe von 2.000 bis 5.000 Einwohnern ist die Förderschulquote um 0,4 Prozentpunkte niedriger. Dies erscheint erst einmal wenig, aber 0,7 Prozentpunkte sind in diesem Fall eine um 29 Prozent geringere Förderschulquote und 0,4 Prozentpunkte eine um 17 Prozent niedrigere Förderschulquote. Dieses Ergebnis deutet darauf hin, dass die Förderschulquote im Zusammenhang stehen könnte mit der räumlichen Abdeckung von Förderschulen. Gerade in sehr kleinen Gemeinden wird es seltener Förderschulen geben. Umgekehrt ist aber auch die Förderschulquote in Städten über 500.000 Einwohner deutlich geringer als in Städten mit 200.000 bis 500.000 Einwohnern. Mit weiteren Analysen (Multilevelmodelle; nicht gezeigt) konnten wir allerdings zeigen, dass die Förderschulquoten in Großstädten über 500.000 Einwohnern deshalb niedriger sind, weil sie sich in Bundesländern mit niedrigen Förderschulquoten befinden. Die niedrigen Förderschulquoten in kleineren Gemeinden blieben aber auch in weiteren Analysen bestehen.

Ein ebenso wichtiger Einflussfaktor für den Förderschulbesuch ist das Haushaltsäquivalenzeinkommen³⁷. Hier zeigt sich, dass die Förderschulquote für die ärmsten 10 Prozent aller Kinder (nach Haushaltsäquivalenzeinkommen) eine um 3,4 Prozentpunkte höhere Förderschulquote aufweist als die der Kinder in den 10 Prozent der wohlhabendsten Familien (M4). Es besteht ein nichtlinearer Zusammenhang zwischen dem Einkommen der Familien und den Förderschulquoten der Kinder. Die Förderschulquoten im 7.-10. Einkommensdezil, in den wohlhabendsten Familien, sind am niedrigsten. Die Förderschulquoten im 5. und 6. Einkommensdezil sind einen halben Prozentpunkt höher. Ab dem 5. Dezil steigt die Förderschulquote mit fallendem Einkommen um 0,5 Prozentpunkte pro Dezil – allerdings nur bis zum 2. Dezil. Der Unterschied zwischen dem 2. und 1. Dezil beträgt hingegen rund 1,5 Prozentpunkte. Dies bedeutet, dass gerade Kinder in den ärmsten Familien auch noch einmal ein deutlich höheres Risiko tragen eine Förderschule zu besuchen als Kinder die sich im zweiten Einkommensdezil befinden.

Insgesamt ergibt sich aus Modell 4, dass arme Kinder, deren Eltern höchstens einen Hauptschulabschluss haben, eine um 7 Prozentpunkte höhere Förderschulquote aufweisen als Kinder von Akademiker:innen mit hohem Einkommen. Die Förderschulquote ist im Vergleich zu anderen Bildungsergebnissen in Deutschland ein seltenes Beispiel dafür, dass das Einkommen der Eltern eine ähnlich wichtige Rolle spielt wie die Bildung der Eltern. Normalerweise spielt das Bildungsniveau der Eltern eine herausgehobene Rolle.

Ein weiteres Ergebnis ist, dass überraschenderweise Kinder mit Migrationshintergrund (unter Kontrolle aller anderen Variablen) seltener auf der Förderschule sind als Kinder ohne Migrationshintergrund (M4).

37 Das Haushaltsäquivalenzeinkommen haben wir über das Haushaltseinkommen und die Haushaltszusammensetzung bestimmt. Dabei wurde das Haushaltsnettoeinkommen durch die gewichtete Personenzahl dividiert. Die Personen im Haushalt werden dabei so gewichtet, dass der Haushaltsvorstand einen Wert von 1 zugewiesen bekommt, alle Personen ab 14 Jahren einen Wert von 0,5 und alle Personen unter 14 Jahren einen Wert von 0,3. Diese Werte werden dann summiert. Bei einer Familie mit 2 Eltern, einem Kind über 14 und einem Kind unter 14 Jahren ergibt sich ein Wert von 2,3.

8. Anhang

Tabelle 24 Lineares Wahrscheinlichkeitsmodell zur Erklärung des Förderschulbesuchs

	M1	M2	M3	M4	M5 (West)	M6 (Ost)
Jahr Ref. 2008						
2009		-0.0002	0.0003	0.0007	0.0011	-0.0012
2010		-0.0014	-0.0001	0.0012	0.0019+	-0.0007
2011		0.0020*	0.0037**	0.0054**	0.0059**	0.0040
2012		0.0018+	0.0036**	0.0059**	0.0061**	0.0058*
2013		0.0006	0.0026**	0.0056**	0.0057**	0.0057*
2014		-0.0006	0.0016+	0.0051**	0.0055**	0.0037
2015		-0.0004	0.0020*	0.0059**	0.0059**	0.0057*
2016		0.0000	0.0028**	0.0072**	0.0080**	0.0034
Bildung der Eltern Ref. Höchstens Hauptschulabschluss						
Realschulabschluss			-0.0311**	-0.0280**	-0.0289**	-0.0353**
Abitur			-0.0412**	-0.0355**	-0.0340**	-0.0535**
Hochschulabschluss			-0.0457**	-0.0366**	-0.0354**	-0.0501**
Ost Ref. West			0.0126**	0.0094**		
Gemeindegröße Ref. 200.000 bis unter 500.000 Einwohner						
unter 2000 Einwohner				-0.0070**	-0.0070**	-0.0058
2 000 bis unter 5 000 Einwohner				-0.0042**	-0.0039**	-0.0049
5 000 bis unter 10 000 Einwohner				-0.0013	-0.0017	0.0014
10 000 bis unter 20 000 Einwohner				-0.0021*	-0.0026*	0.0026
20 000 bis unter 50 000 Einwohner				0.0005	0.0001	0.0033
50 000 bis unter 100 000 Einwohner				0.0001	-0.0005	0.0072+
100 000 bis unter 200 000 Einwohner				-0.0014	-0.0014	0.0023
500 000 und mehr Einwohner				-0.0066**	-0.0021+	-0.0120**
Haushaltsäquivalenzeinkommen in Dezilen Ref. 10 Dezil (über 2625 Euro)						
1.Dezil (bis 750 Euro)				0.0344**	0.0300**	0.0532**
2.Dezil (751 bis 895 Euro)				0.0199**	0.0174**	0.0313**
3.Dezil (896 bis 1028 Euro)				0.0149**	0.0136**	0.0231**
4.Dezil (1029 bis 1194 Euro)				0.0101**	0.0099**	0.0131**
5.Dezil (1195 bis 1343 Euro)				0.0050**	0.0051**	0.0074*

8.1. Die Soziale Zusammensetzung an Förderschulen und ihre Veränderung

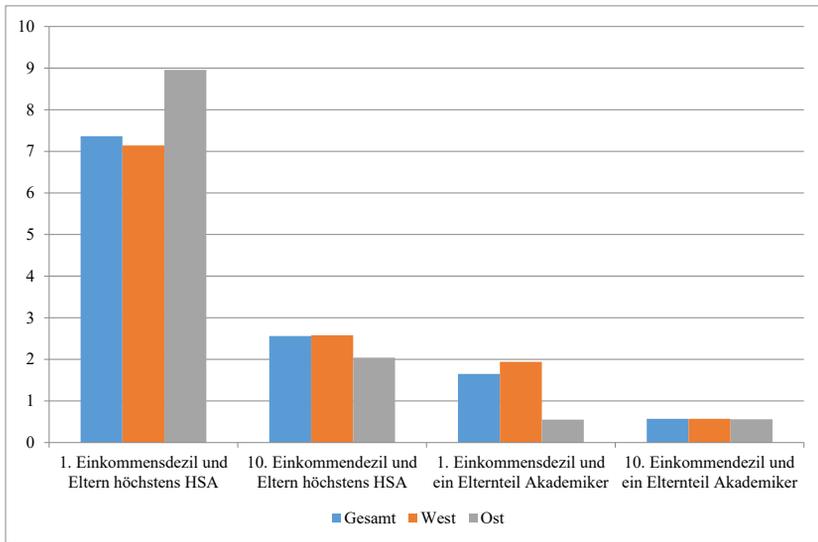
	M1	M2	M3	M4	M5 (West)	M6 (Ost)
6.Dezil (1346 bis 1525 Euro)				0.0049**	0.0049**	0.0077*
7.Dezil (1527 bis 1718 Euro)				0.0009	0.0015	-0.0001
8. Dezil (1727 bis 2023 Euro)				0.0004	0.0006	0.0006
9. Dezil (2033 bis 2615 Euro)				0.0007	0.0015	-0.0028
Migrationshintergrund Ref. Kein Migrationshintergrund				-0.0147**	-0.0121**	-0.0356**
Konstante	0.0239	0.0237	0.0494	0.0408	0.0397	0.0597
Fallzahl	475926	475926	475926	475926	407126	68800

Quelle: Mikrozensus (2008 bis 2016), eigene Berechnungen.

Es zeigen sich darüber hinaus Unterschiede zwischen Ost- und Westdeutschland (M5 und M6). Sowohl die Bildung der Eltern als auch das Einkommen der Familie haben in Ostdeutschland einen deutlich stärkeren Einfluss auf den Förderschulbesuch als in Westdeutschland. Während sich die Extremgruppen im Westen (Eltern mit höchstens Hauptschulabschluss in der niedrigsten Einkommenskategorie vs. Eltern als Akademiker:innen in der höchsten Einkommenskategorie) um 6,54 Prozentpunkte unterscheiden, liegt diese Differenz im Osten bei 10,3. Neben der Tatsache, dass die soziale Herkunft im Osten eine deutlich größere Rolle für den Förderschulbesuch spielt als im Westen, zeigen sich ansonsten keine weiteren auffälligen Unterschiede zwischen den Bundesländern (z.B. nach Typen der Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention).

Zusammenfassend haben wir in Abbildung 11 noch einmal die Förderschulquoten für einige ausgewählte soziale Gruppen deskriptiv dargestellt. Hierbei wird noch einmal deutlich, dass Kinder, deren Eltern nur einen Hauptschulabschluss haben und die darüber im 1. Einkommensdezil (niedrigste Einkommensgruppe) verortet sind, eine Förderschulquote von 7,4 Prozent aufweisen – in Ostdeutschland sogar von rund neun Prozent. Demgegenüber stehen Förderschulquoten von Akademiker:innen mit hohem Einkommen von knapp 0,6 Prozent. Insgesamt ist die erste, sozial benachteiligte Gruppe 13 Mal so häufig auf Förderschulen zu finden wie die zweite, sozial privilegierte. Im Osten sind die sozial benachteiligten Kinder sogar 16 Mal so oft auf Förderschulen zu finden wie die sozial privilegierten.

Abbildung 11 Förderschulquoten nach ausgewählten sozialen Gruppen



Quelle: Mikrozensus 2008 bis 2016, eigene Berechnungen

Wir haben in weiteren Analysen untersucht, inwieweit sich der Einfluss von Bildung und Einkommen der Eltern zwischen 2008 und 2016 verändert hat. Hierbei zeigten die Interaktionsterme mit dem Einkommen keine klare Entwicklung im Zeitverlauf (nicht gezeigt). In Tabelle 25 haben wir den Aspekt Bildung der Eltern vereinfacht durch eine Unterteilung in ‚höchstens Hauptschulabschluss‘ und ‚mehr als ein Hauptschulabschluss‘. Hier zeigt sich in M1, dass die Kinder, deren Eltern nur einen Hauptschulabschluss haben, häufiger auf Förderschulen zu finden sind. Die Interaktionsterme in M2 zeigen, dass sich der Hauptschulabschluss im Jahr 2008 weniger stark auf den Förderschulbesuch ausgewirkt hat als in den darauffolgenden Jahren. In den Jahren 2009 bis 2012 (mit Ausnahme von 2010) ist der Besuch einer Förderschule bildungsselektiver als 2008. Ab 2013 geht die Bildungsselektivität des Förderschulbesuchs wieder leicht zurück, bewegt sich aber weiterhin über dem Niveau von 2008. Trotz des auffälligen Anstiegs der Bildungsselektivität ab dem Jahr 2009 und dem leichten Rückgang ab 2013 ist dies nur schwer mit der Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention in Zusammenhang zu bringen.

Tabelle 25 Lineares Wahrscheinlichkeitsmodell zur Erklärung des Förderschulbesuchs (2)

	M1	M2
Jahr Ref. 2008		
2009	0.0008	-0.0006
2010	0.0011	0.0003
2011	0.0053**	0.0023*
2012	0.0058**	0.0034**
2013	0.0056**	0.0040**
2014	0.0051**	0.0034**
2015	0.0059**	0.0042**
2016	0.0072**	0.0057**
Bildung der Eltern Höchstens Hauptschulabschluss Ref. mehr als ein Hauptschulabschluss	0.0316**	0.0254**
Interaktionsterm Jahr X Bildung		
2009 * höchstens Hauptschulabschluss		0.0095**
2010 * höchstens Hauptschulabschluss		0.0056**
2011 * höchstens Hauptschulabschluss		0.0115**
2012 * höchstens Hauptschulabschluss		0.0095**
2013 * höchstens Hauptschulabschluss		0.0061**
2014 * höchstens Hauptschulabschluss		0.0064**
2015 * höchstens Hauptschulabschluss		0.0054*
2016* höchstens Hauptschulabschluss		
	0.0052**	0.0068**
	475926	475926

Quellen: Mikrozensus (2008 bis 2016), eigene Berechnungen; Kontrolliert auf Gemeindegröße, Einkommen und Ost-West.

In den Mikrozensus-Daten der Jahre 2009 und 2013 finden sich darüber hinaus Informationen, ob ein Kind eine amtlich anerkannte Behinderung hat. Insgesamt haben 24 Prozent aller Kinder an Förderschulen in diesen Mikrozensus eine amtlich festgestellte Behinderung. Von allen Kindern mit amtlich festgestellter Behinderung befinden sich 43 Prozent auf einer Förderschule. In Westdeutschland befinden sich 41 Prozent von ihnen auf einer Förderschule, in den ostdeutschen Bundesländern sind es 52 Prozent.

In Tabelle 26 ist festgehalten, wie sich der Förderschulbesuch von Kindern mit und ohne (amtlich anerkannte) Behinderung erklären lässt. Die Ergebnisse für Kinder ohne Behinderung sind dabei weitestgehend analog zu den bereits präsentierten Ergebnissen. Die Kinder mit Behinderung sind, wie sich aus der Konstante ablesen lässt, insgesamt deutlich häufiger an Förderschulen zu finden. Die Gemeindegröße hat bei ihnen kaum einen Einfluss auf die Beschulung in einer Förderschule. Interessanterweise finden sich auch bei Kindern mit Behinderung ausgeprägte soziale Unterschiede dahingehend, dass ihre Förderschulquote mit der Bildung der Eltern deutlich sinkt. Während die Förderschulquote von Kindern, deren Eltern höchstens einen Hauptschulabschluss haben, bei rund 53 Prozent liegt (Konstante), liegt die Förderschulquote behinderter Kinder, deren Eltern eine mittlere Reife haben bei 35 Prozent (Konstante minus dem zugehörigen Koeffizient). Für behinderte Kinder, deren Eltern eine Hochschulreife haben, liegt sie bei 34,3 Prozent und bei Kindern, deren Eltern einen akademischen Abschluss haben, liegt sie bei nur 25 Prozent. Dies deutet darauf hin, dass vor allem Akademikereltern daran gelegen ist, ihre Kinder, selbst wenn sie eine amtlich festgestellte Behinderung haben, nicht an einer Förderschule beschulen zu lassen. Die Annahme, dass der Grad der Behinderung für Kinder aus Akademikerhaushalten weniger schwer ist, liegt nicht nahe. Ausgeschlossen werden kann hingegen nicht, dass gerade Eltern mit akademischem Abschluss weniger bereit sind zuzugeben, dass ihr Kind eine Förderschule besucht – selbst wenn ihr Kind behindert ist.

Anders als bei Kindern ohne amtliche Behinderung hängt das Haushaltseinkommen nicht mit dem Förderschulbesuch zusammen. Dies weist darauf hin, dass Kinder, die in Armut aufwachsen, ein besonders hohes Risiko tragen als lernbehindert oder sozial-emotional behindert diagnostiziert zu werden. Wie auch bei den Kindern ohne amtlich festgestellte Behinderung tragen auch Kinder mit amtlich festgestellter Behinderung in den ostdeutschen Bundesländern ein erhöhtes Risiko eine Förderschule zu besuchen (wenn auch aufgrund der geringeren Fallzahl nicht statistisch signifikant).

Tabelle 26 Lineares Wahrscheinlichkeitsmodell zur Erklärung des Förderschulbesuchs (3)

	Ohne amtlich festgestellte Behinderung	Mit amtlich festgestellter Behinderung
Jahr 2013 Ref. 2009	0.0049**	0.03010
Gemeindegröße Ref. 200 000 bis unter 500 000 Einwohner		
unter 2000 Einwohner	-0.0072**	-0.0689
2 000 bis unter 5 000 Einwohner	-0.0032	0.0051
5 000 bis unter 10 000 Einwohner	-0.0006	0.0023
10 000 bis unter 20 000 Einwohner	-0.0016	0.0423
20 000 bis unter 50 000 Einwohner	-0.0005	0.0449
50 000 bis unter 100 000 Einwohner	-0.0016	-0.0078
100 000 bis unter 200 000 Einwohner	-0.0016	0.0160
500 000 und mehr Einwohner	-0.0070**	-0.0109
Bildung der Eltern Ref. Höchstens Hauptschulabschluss		
Realschulabschluss	-0.0245**	-0.1796**
Abitur	-0.0310**	-0.1874**
Hochschulabschluss	-0.0303**	-0.2781**
Haushaltsäquivalenzeinkommen in Dezilen Ref. 10 Dezil (über 2625 Euro)		
1. Dezil (bis 750 Euro)	0.0336**	0.0338
2. Dezil (751 bis 895 Euro)	0.0191**	-0.0236
3. Dezil (896 bis 1028 Euro)	0.0143**	-0.0279
4. Dezil (1029 bis 1194 Euro)	0.0066**	-0.0310
5. Dezil (1195 bis 1343 Euro)	0.0052**	-0.0102
6. Dezil (1346 bis 1525 Euro)	0.0018	0.0167
7. Dezil (1527 bis 1718 Euro)	0.0009	-0.0316
8. Dezil (1727 bis 2023 Euro)	0.0007	-0.0884
9. Dezil (2033 bis 2615 Euro)	0.0000	-0.0651
Migrationshintergrund Ref. Kein Migrationshintergrund	-0.0135**	0.0489
Ost Ref. West	0.0081**	0.1697
Konstante	0.0335	0.5300
Fallzahl	105059	1442

Quelle: Mikrozensus (2008 bis 2016), eigene Berechnungen.

8.1.2. Fazit Mikrozensusauswertung

Die gezeigten Ergebnisse mit den Mikrozensus sind insgesamt mit Vorsicht zu interpretieren. Wie gezeigt, sind die Förderschulquoten, die sich aus dem Mikrozensus ergeben, nur etwa halb so hoch wie die amtliche Statistik erwarten ließe. Hiervon ist nur ein Teil über die unterschiedlichen Erfassungsmethoden zu erklären. Es liegt dagegen eher nahe, dass ein Teil der Eltern aus Scham nicht angibt, dass das eigene Kind eine Förderschule besucht – auch wenn wir dies natürlich nicht nachweisen können. Dies kann natürlich weitreichende Konsequenzen für die Interpretation der Ergebnisse haben, die wir in diesem Teil präsentiert haben. Solange sich alle Eltern (nach Bildung, Einkommen, Gemeindegröße, Bundesland) in ihrem Antwortverhalten gleich verhalten bzw. alle Eltern in gleichem Maße bei der Befragung verschweigen, dass ihr Kind eine Förderschule besucht, stellt dies für unsere Analysen kein Problem dar. Wenn aber bestimmte Schichten (z.B. Akademikereltern) öfter verschweigen, dass ihr Kind eine Förderschule besucht, dann kann dieser Umstand die gezeigten sozialen Unterschiede größer erscheinen lassen als sie in der Realität sind. Inwieweit wir es mit einem gruppenselektiven Antwortverhalten zu tun haben, können wir leider nicht beantworten.

Neben allen methodischen Problemen weisen unsere Ergebnisse darauf hin, dass der Besuch einer Förderschule in Deutschland extrem sozial selektiv ist. Kinder, deren Eltern nur einen Hauptschulabschluss haben, finden sich 6,6 Mal so häufig auf einer Förderschule wie Kinder von Eltern mit Hochschulabschluss. In Ostdeutschland ist das Risiko für Kinder aus bildungsarmen Elternhäusern sogar neun Mal so hoch eine Förderschule zu besuchen. Hier tragen darüber hinaus auch Kinder, deren Eltern höchstens eine mittlere Reife haben, ein erhöhtes Risiko eine Förderschule zu besuchen.

Neben dem Einfluss der Bildung der Eltern zeigt sich beim Förderschulbesuch das seltene Ergebnis (im Vergleich zu anderen Bildungsergebnissen), dass das Haushalteinkommen einen ähnlich hohen Einfluss wie die Bildung der Eltern hat. Gerade Kinder in armen Haushalten tragen ein stark erhöhtes Risiko eine Förderschule zu besuchen. Dies zeigt sich wiederum in ausgeprägter Form in den ostdeutschen Bundesländern. Weitere Analysen zeigten darüber hinaus, dass das Einkommen der Eltern nur bei den Kindern die Förderschulquote steigert, die keine amtlich festgestellte Behinderung haben – zumeist Kinder mit sonderpädagogischem Förderbedarf in den Bereichen „Lernen“ und „emotional-sozialer Behinderung“. Da der Besuch der allgemeinbildenden Schulen in Deutschland natürlich kos-

tenlos ist, verbirgt sich hinter diesem Ergebnis nicht, dass sich Eltern mit Kindern aus den niedrigen Einkommensdezilen keine „normale“ Schule leisten können. Vielmehr deutet dieses Ergebnis darauf hin, dass gerade Kinder in armen Haushalten mit Entwicklungsbedingungen konfrontiert sind, die das Attestieren einer sonderpädagogischen Behinderung zur Folge hat.

Unsere Analysen weisen zudem darauf hin, dass sich im untersuchten Zeitraum, in dem die deutschen Bundesländer die UN-Behindertenrechtskonvention umsetzen sollten, an diesen sozialen Unterschieden wenig verändert hat. Zum einen kam es unter Kontrolle der sozialen Zusammensetzung der Schülerschaft sogar zu einem Anstieg der Förderschulquoten. Zum anderen hat sich das Risiko eines Förderschulbesuchs für Kinder aus bildungsfernen Familien nicht abgeschwächt.

Ferner weisen unsere Analysen darauf hin, dass wir sogar einen relativ starken Bildungsgradienten beim Förderschulbesuch von Kindern mit amtlich festgestellter Behinderung haben. Es zeichnete sich ab, dass vor allem behinderte Kinder aus bildungsfernen Familien besonders selten inklusiv beschult werden – insoweit diese Ergebnisse nicht aus einem unterschiedlichen Grad der Behinderung nach Bildung der Eltern und nicht aus bildungsselektivem Antwortverhalten resultieren. Die Ergebnisse deuten darauf hin, dass, wenn es eine Wahlfreiheit für die inklusive Beschulung gibt, diese gerade von bildungsfernen Familien selten genutzt wird.

8. Anhang

8.2. Quellennachweis Indikatoren

8.2.1. Verfügbarkeit inklusiver Bildung

Tabelle 27 Verfügbarkeit inklusiver Angebote

	Konzept	Quelle
BW	Flächendeckende Inklusion mit Bündelung bei zieldifferenter Beschulung	„(3) In den Schulen wird allen Schülern ein barrierefreier und gleichberechtigter Zugang zu Bildung und Erziehung ermöglicht. Schüler mit und ohne Behinderung werden gemeinsam erzogen und unterrichtet (inklusive Bildung).“ (§ 3 Abs. 3 SchulG) „(3) [...] Ausgehend vom Wunsch der Erziehungsberechtigten schlägt ihnen die Schulaufsichtsbehörde ein Bildungsangebot an einer allgemeinen Schule vor, das im Falle eines zieldifferenten Unterrichts nach § 15 Absatz 4 grundsätzlich gruppenbezogen zu organisieren ist. [...]“ (§ 83 Abs. 3 SchulG)
BY	Flächendeckende Inklusion mit Profilschulen	„(2) Inklusiver Unterricht ist Aufgabe aller Schulen. “ (Art. 2 Abs. 2 BayEUG) „(3) Schulen können mit Zustimmung der zuständigen Schulaufsichtsbehörde und der beteiligten Schulaufwandsträger das Schulprofil „Inklusion“ entwickeln. Eine Schule mit dem Schulprofil „Inklusion“ setzt auf der Grundlage eines gemeinsamen Bildungs- und Erziehungskonzepts in Unterricht und Schulleben individuelle Förderung im Rahmen des Art. 41 Abs. 1 und 5 für alle Schülerinnen und Schüler um; Art. 30a Abs. 4 bis 6 gelten entsprechend. Unterrichtsformen und Schulleben sowie Lernen und Erziehung sind auf die Vielfalt der Schülerinnen und Schüler mit und ohne sonderpädagogischem Förderbedarf auszurichten. Den Bedürfnissen der Kinder und Jugendlichen mit sonderpädagogischem Förderbedarf wird in besonderem Maße Rechnung getragen. Das Staatsministerium wird ermächtigt, das Nähere durch Rechtsverordnung zu regeln.“ (Art. 30b Abs. 3 BayEUG)
BE	Flächendeckende Inklusion mit Schwerpunkt-schulen	„(2) Jede Schule trägt die Verantwortung dafür, dass die Schülerinnen und Schüler, unabhängig von ihren Lernausgangslagen, an ihrer Schule zu ihrem bestmöglichen Schulabschluss geführt werden. Die Schule ist inklusiv zu gestalten, so dass die gemeinsame Unterrichtung und Erziehung sowie das gemeinsame Lernen der Schülerinnen und Schüler verwirklicht, Benachteiligungen ausgeglichen und Chancengleichheit hergestellt werden. [...]“ (§ 4 Abs. 2 SchulG) „(1) Grundschulen, Integrierte Sekundarschulen, Gemeinschaftsschulen und Gymnasien, die auf Grund ihrer besonderen personellen, sächlichen und räumlichen Rahmenbedingungen besonders geeignete Angebote für Schülerinnen und Schüler mit sonderpädagogischem Förderbedarf in den Förderschwerpunkten „Körperliche und motorische Entwicklung“, „Sehen“, „Hören und Kommunikation“, „Geistige Entwicklung“ und „Autismus“ haben, führen die Bezeichnung Inklusive Schwerpunktschulen. “ (§ 37a SchulG)

	Konzept	Quelle
BB	Flächendeckende Inklusion mit „Schulen des gemeinsamen Lernens“ (Ds. 6/5781: 54).	<p>„(3) Gemeinsamer Unterricht wird in enger Zusammenarbeit mit einer Förderschule oder einer Sonderpädagogischen Förder- und Beratungsstelle organisiert. Er ermöglicht ein wohnungsnahes Schulangebot. Die Formen des gemeinsamen Unterrichts sollen individuell entwickelt werden. Sie können zeitlich befristet oder stufenweise ausgeweitet werden.“ (§ 29 Abs. 3 SchulG)</p> <p>Rundschreiben 3/19 beschreibt die Einrichtung von „Schulen des gemeinsamen Lernens“ für Kinder mit und ohne sonderpädagogischen Förderbedarf „Lernen“, „Sprache“ und „emotionale-soziale Entwicklung“, die neben einem pädagogischen Konzept über eine Pool-Ausstattung an sonderpädagogischer Kompetenz verfügen und ggf. auf Feststellungsverfahren verzichten (vgl. RS 3/19 sowie Ds. 6/5781: 54). Im Schuljahr 2019/20 gibt es insgesamt 218 „Schulen für gemeinsames Lernen“ (ca. 41 % der allgemeinen Schulen) (Quelle: MBSJ Brandenburg https://tinyurl.com/y5uvzftg, Zugegriffen am 11.09.2020)</p>
HB	Flächendeckende Inklusion	<p>„(4) Bremische Schulen haben den Auftrag, sich zu inklusiven Schulen zu entwickeln. Sie sollen im Rahmen ihres Erziehungs- und Bildungsauftrages die Inklusion aller Schülerinnen und Schüler unabhängig von ihrer ethnischen Herkunft, ihrer Staatsbürgerschaft, Religion oder einer Beeinträchtigung in das gesellschaftliche Leben und die schulische Gemeinschaft befördern und Ausgrenzungen Einzelner vermeiden.“ (§ 3 Abs. 4 BremSchulG).</p>
HH	Flächendeckende Inklusion für die Förderschwerpunkte LSE und Schwerpunktschulen für die restlichen Förderbedarfe	<p>„(1) Kinder und Jugendliche mit sonderpädagogischem Förderbedarf haben das Recht, allgemeine Schulen zu besuchen. Sie werden dort gemeinsam mit Schülerinnen und Schülern ohne sonderpädagogischen Förderbedarf unterrichtet und besonders gefördert. Die Förderung kann zeitweilig in gesonderten Lerngruppen erfolgen, wenn dieses im Einzelfall pädagogisch geboten ist.“ (§ 12 HmbSG).</p> <p>„(2) Schülerinnen und Schüler mit den Förderschwerpunkten geistige Entwicklung, körperliche und motorische Entwicklung, Hören oder Sehen (spezielle Förderbedarfe) sollen integrationserfahrene und entsprechend ausgestattete allgemeine Schulen – Schwerpunktschulen – oder spezielle Sonderschulen besuchen.“ (§ 3 Abs. 2 Richtlinie zur Aufnahme von Schülerinnen und Schülern mit sonderpädagogischem Förderbedarf an Hamburger Schulen)</p>

8. Anhang

	Konzept	Quelle
HE	ausgewählte Standorte für einzelne Förderschwerpunkte (Bündelung)	<p>„(2) Die inklusiven Schulbündnisse haben die Aufgabe, unter der Leitung der Schulaufsichtsbehörde die Standorte für den inklusiven Unterricht für die Schülerinnen und Schüler mit Anspruch auf sonderpädagogische Förderung entsprechend den Förderschwerpunkten nach § 50 Abs. 1 festzulegen.“ (§ 52 Abs. 2 HSchG)</p> <p>(2) Beim schrittweisen Ausbau der räumlichen und sächlichen Ausstattung der Schulen ist darauf zu achten, dass an ausgewählten allgemeinen Schulen Angebote für einzelne Förderschwerpunkte nach § 7 regional vorgehalten werden. Baumaßnahmen und Sachleistungen liegen in der Zuständigkeit des Schulträgers und bedürfen seiner Zustimmung. (§ 14 Abs. 2 VOSB)</p>
MV	Flächendeckende Inklusion sowie Schulen mit spezifischer Kompetenz und Schulen mit flexiblen Bildungsgängen	<p>„(5) Bei Gewährleistung der räumlichen, sächlichen und personellen Voraussetzungen findet möglichst wohnortnah gemeinsamer Unterricht von Schülerinnen und Schülern mit und ohne sonderpädagogischen Förderbedarf statt.“ (§ 34 Abs. 5 SchulG)</p> <p>„(10) An ausgewählten Grundschulstandorten werden Lerngruppen zur Förderung von Schülerinnen und Schülern mit besonders stark ausgeprägtem sonderpädagogischen Förderbedarf im Förderschwerpunkt Sprache eingerichtet.</p> <p>(11) An ausgewählten Grundschulstandorten und an ausgewählten Schulstandorten der weiterführenden allgemeinbildenden Schulen (§ 12 Absatz 2 Nummer 1 Buchstabe b, d, e) werden Lerngruppen zur Förderung von Schülerinnen und Schülern mit sonderpädagogischem Förderbedarf im Förderschwerpunkt emotionale und soziale Entwicklung eingerichtet.</p> <p>(12) An ausgewählten Grundschulstandorten (ab Jahrgangsstufe 3) und Schulstandorten der weiterführenden allgemeinbildenden Schulen (§ 12 Absatz 2 Nummer 1 Buchstabe b, d, e) werden Lerngruppen zur individuellen Förderung von Schülerinnen und Schülern mit besonders stark ausgeprägtem sonderpädagogischen Förderbedarf im Förderschwerpunkt Lernen eingerichtet.</p> <p>(13) An ausgewählten Grundschulstandorten und an ausgewählten Schulstandorten der weiterführenden allgemeinbildenden Schulen (§ 12 Absatz 2 Nummer 1 Buchstabe b bis e) werden Schulen mit spezifischer Kompetenz eingerichtet. Hierbei handelt es sich um ein zusätzliches Beschulungsangebot zur Förderung von Schülerinnen und Schülern mit sonderpädagogischem Förderbedarf im Förderschwerpunkt Sehen, Hören oder körperliche und motorische Entwicklung.“ (§ 4 Abs. 10-14 SchulG)</p>

	Konzept	Quelle
NI	Flächendeckende Inklusion und Schwerpunktschulen	<p>„(1) Die öffentlichen Schulen ermöglichen allen Schülerinnen und Schülern einen barrierefreien und gleichberechtigten Zugang und sind damit inklusive Schulen. [...]“ (§ 4 Abs. 1 NschG)</p> <p>Schwerpunktschulen siehe § 183 c Abs. 2-4 sowie Niedersächsisches Kultusministerium (2018, S. 2). Schwerpunktschulen sind nur für die Förderschwerpunkte „Geistige Entwicklung“, „körperlich-motorische Entwicklung“, „Hören und Sehen“ einzurichten. Die Einrichtung obliegt den Schulträgern und ist vorerst bis zum Jahr 2024 beschränkt; Die Regelungen gelten dementsprechend nur Übergangsweise.</p>
NW	Beschränkung der schulischen Inklusion durch den Runderlass „Neuausrichtung der Inklusion in den öffentlichen allgemeinbildenden weiterführenden Schulen“; Schwerpunktschulen (§ 20 Abs. 6 SchulG)	<p>„(6) Auf dem Weg zu einem inklusiven Schulangebot können Schulträger mit Zustimmung der oberen Schulaufsichtsbehörde allgemeine Schulen als Schwerpunktschulen bestimmen. Eine solche Schule umfasst über die Förderschwerpunkte Lernen, Sprache sowie Emotionale und soziale Entwicklung hinaus weitere Förderschwerpunkte, mindestens aber einen weiteren Förderschwerpunkt. Die Schwerpunktschule unterstützt andere Schulen im Rahmen der Zusammenarbeit nach § 4.“ (§ 20 Abs. 6 SchulG)</p> <p>Anm.: Durch die Etablierung sogenannter „Qualitätsstandards“ durch den Runderlass „Neuausrichtung der Inklusion in den öffentlichen allgemeinbildenden weiterführenden Schulen“ wird sich das Angebot an Sekundarschulen, die inklusiven Unterricht anbieten, stark reduzieren. In NW besteht daher im Grundschulbereich eine flächendeckende Inklusion, im Sekundarbereich wird nur noch an bestimmten Standorten inklusiver Unterricht angeboten.</p>
RP	Schwerpunktschulen (§ 14a SchulG)	<p>„(1) Der gemeinsame und individuell fördernde Unterricht von Schülerinnen und Schülern mit und ohne Behinderungen (inklusive Unterricht) ist eine allgemeinpädagogische Aufgabe aller Schulen. Diesen erweiterten pädagogischen Auftrag übernehmen zunehmend mehr Schulen. Diese Aufgabe wird vorrangig von Schulen wahrgenommen, die auf Dauer mit der Durchführung von inklusivem Unterricht beauftragt sind und diesen möglichst wohnortnah anbieten (Schwerpunktschulen); sie erhalten Unterstützung durch Förderschullehrkräfte und pädagogische Fachkräfte.“ (§ 14a SchulG)</p>
SL	Flächendeckende Inklusion	<p>„(1) Die öffentlichen Schulen der Regelform sind inklusive Schulen. Sie ermöglichen grundsätzlich allen Schülerinnen und Schülern einen gleichberechtigten und ungehinderten Zugang. [...]“ (§ 4 Abs. 1 SchoG)</p>
SN	Flächendeckende Inklusion	<p>„(7) Die Schule fördert die vorurteilsfreie Begegnung von Menschen mit und ohne Behinderungen. Inklusion ist ein Ziel der Schulentwicklung aller Schulen.“ (§ 1 Abs. 7 Sächs-SchulG)</p>

8. Anhang

	Konzept	Quelle
ST	Flächendeckende Inklusion sowie „Schulen mit inklusivem Schulprofil“	<p>„(3) Die Schule hat die Pflicht, die individuellen Lernvoraussetzungen und Lernbedürfnisse der Schülerinnen und Schüler zu berücksichtigen. Schülerinnen und Schüler sind bei Bedarf zusätzlich zu fördern, um einen ihren Fähigkeiten entsprechenden Schulabschluss zu erlangen. Inklusive Bildungsangebote für Schülerinnen und Schüler werden in allen Schulformen gefördert, um auf diese Weise zur Verbesserung der Chancengerechtigkeit beizutragen. [...]“ (§ 1 Abs. 3 SchulG)</p> <p>Anm.: Grund- und Sekundarschulen können sich als „Schulen mit inklusivem Schulprofil“ zertifizieren lassen. Diese Schulen müssen nachweislich ein Förderkonzept erarbeiten und erhalten hierzu eine feste Zuweisung von Förderschullehrkräften (Land Sachsen-Anhalt 2013, S. 11).</p>
SH	Flächendeckende Inklusion	<p>„(13) Schülerinnen und Schüler mit Behinderung sind besonders zu unterstützen. Das Ziel einer inklusiven Beschulung steht dabei im Vordergrund.“ (§ 4 Abs. 13 SchulG)</p> <p>„(1) In den öffentlichen Schulen werden Schülerinnen und Schüler im Regelfall gemeinsam erzogen und unterrichtet. Aus pädagogischen Gründen kann in einzelnen Fächern zeitweise getrennter Unterricht stattfinden. Die begabungsgerechte und entwicklungsgemäße Förderung der einzelnen Schülerin und des einzelnen Schülers ist durchgängiges Unterrichtsprinzip in allen Schulen.“ (§ 5 Abs. 1 SchulG)</p>
TH	Flächendeckende Inklusion	<p>„(2) Die Schulen sind im Rahmen ihres Bildungs- und Erziehungsauftrags zur individuellen Förderung der Schüler als durchgängiges Prinzip des Lehrens und Lernens verpflichtet. Die Schulen haben den Auftrag, Schüler mit und ohne sonderpädagogischen Förderbedarf vorrangig gemeinsam in den allgemein bildenden und berufsbildenden Schulen, mit Ausnahme der Förderschulen, (allgemeine Schulen) zu unterrichten; [...]“ (§ 2 Abs. 2 ThürSchulG)</p>

Quellen: Schulgesetze, Verordnungen und Durchführungsvorschriften in den Ländern.

Table 28 GU-Quote Schuljahr 2017/18

	Allgemeinbildende Schulen	Allgemeinbildende Schulen mit sonderpädagogisch geförderten Schülerinnen und Schülern	GU-Quote Schuljahr 2016/17
BW	3.450	1.120	32%
BY	4.323	2.340	54%
BE	726	629	87%
BB	770	719	93%
HB	157	132	84%
HH	384	351	90%
HE	1.627	1.115	69%
MV	617	492	80%

	Allgemeinbildende Schulen	Allgemeinbildende Schulen mit sonderpädagogisch geförderten Schülerinnen und Schülern	GU-Quote Schuljahr 2016/17
NI	2.474	2.239	91%
NW	4.933	3.454	70%
RP	1.359	389	29%
SL	265	247	93%
SN	1.342	1.191	89%
ST	771	683	89%
SH	767	636	83%
TH	893	744	83%
D	24.858	16.481	66%

Quellen: Autorengruppe Bildungsberichterstattung 2018

8.2.2. Diskriminierungsfreie Zugänglichkeit inklusiver Bildung

Baden-Württemberg

Rechtsquellen	Zugangsverfahren	Einordnung
<ul style="list-style-type: none"> – Schulgesetz für Baden-Württemberg (SchG) in der Fassung vom 1. August 1983, zuletzt geändert am 19. November 2019 – Verordnung über sonderpädagogische Bildungsangebote – SBA-VO vom 8. März 2016 	<ul style="list-style-type: none"> – Schüler:innen mit und ohne Behinderung werden gemeinsamen erzo-gen und unterrichtet (§ 3 Abs. 3 SchG). – Erziehungsberechtigte entscheiden nach § 83 Abs. 1 SchG über die Schulform. – Bildungswegekonferenz bei Wahl einer allgemeinen Schule (§ 83 Abs. 3 SchG und § 15 SBA-VO) – Ressourcenvorbehalt (§ 83 Abs. 4 SchulG-BW) – Zieldifferente Bildungsangebote werden gruppenbezogen organisiert, was die wohnortnahe Verfügbarkeit einschränkt. 	<ul style="list-style-type: none"> – Eingeschränktes Elternwahlrecht – kein Vorrang der gemeinsamen Beschulung – Ressourcenvorbehalt – Trennung zwischen Diagnose und Förderortentscheidung

Das baden-württembergische Schulgesetz wurde zum Schuljahr 2015/16 novelliert und durch eine untergesetzliche Verordnung ergänzt. Die bis dato bestehende Sonderschulpflicht wurde aufgehoben. In § 3 Abs. 3 SchG heißt es:

„(3) In den Schulen wird allen Schülern ein barrierefreier und gleichberechtigter Zugang zu Bildung und Erziehung ermöglicht. Schüler mit und ohne Behinderung werden gemeinsam erzogen und unterrichtet (inklusive Bildung).“ (§ 3 Abs. 3 SchG).

Das Zugangsverfahren beginnt mit einer Anspruchsfeststellung durch die Schulbehörde (§ 82 Abs. 1 SchulG). Diese legt auf Basis eines sonderpädagogischen Gutachtens fest, ob ein Anspruch auf ein sonderpädagogisches Bildungsangebot besteht und welcher Förderschwerpunkt vorliegt. Ein solches sonderpädagogisches Feststellungsverfahren kann durch die Erziehungsberechtigten angeregt werden oder, bei „Vorliegen konkreter Hinweise“, durch die Schulaufsichtsbehörde (§ 82 Abs. 2 SchulG). Verantwortlich für die Durchführung der sonderpädagogischen Diagnostik ist nach § 6 SBA-VO eine Lehrkraft der Sonderpädagogik. Inhaltlich soll die sonderpädagogische Diagnostik Aussagen darüber treffen, welche Voraussetzungen und Vorkehrungen für die Erfüllung des Anspruchs auf ein sonderpädagogisches Bildungsangebot (insbesondere an der allgemeinen Schule) notwendig sind. Nach der Verordnung wird nicht durch die Anspruchsfeststellung festgelegt, an welchem Förderort das Kind beschult werden soll (§ 7 Abs. 1 SBA-VO). Damit besteht auf formaler Ebene eine Trennung zwischen Diagnostik, Anspruchsfeststellung und Förderortentscheidung. Das Schulgesetz sieht vor, dass kein Anspruch auf ein sonderpädagogisches Bildungsangebot besteht, wenn der „Schüler mithilfe sonderpädagogischer Beratung und Unterstützung dem Bildungsgang der allgemeinen Schule folgen kann“ (§ 82 Abs. 1 SchulG). Der Bericht der Landesregierung zur Umsetzung der schulischen Inklusion zeigt, dass die Mehrheit der „inklusive“ beschulten Kinder und Jugendlichen lediglich Beratung und Unterstützung durch den sonderpädagogischen Dienst erhält (18.461 Schüler:innen im Schuljahr 2017/18) und nur ein geringer Anteil dieser Schüler einen Anspruch auf ein „inklusive Bildungsangebot“ hat (8.624 Schüler:innen im Schuljahr 2017/18). (Landesregierung BW 2019, S. 7). Die Mehrheit der Kinder im Gemeinsamen Unterricht wird daher „niederschwellig“ durch den sonderpädagogischen Dienst gefördert.

Die Wahl der Schulform obliegt nach einer Beratung durch die Schulaufsichtsbehörde den Erziehungsberechtigten (§ 83 Abs. 1 SchulG). Wenn sich die Eltern für eine Beschulung im Regelschulsystem entscheiden, führt die Schulaufsichtsbehörde eine „Bildungswegekonferenz“ nach § 83 Abs. 3 SchulG durch. Das Verfahren wird in § 15 SBA-VO konkretisiert: Die Schulaufsichtsbehörde erörtert den Erziehungsberechtigten die bestehenden und herstellbaren inklusiven Bildungsangebote und schlägt ihnen abschließend eine allgemeine Schule als Bildungsort vor. Die Auswahl der

Schule beruht auf einer „raumschaftsbezogenen Schulangebotsplanung“. Berücksichtigt werden die personellen, sächlichen und räumlichen Voraussetzungen sowie die Belange des Schulträgers und des Trägers der Schülerbeförderung. Bei zieldifferenter Unterrichtung gilt die Vorschrift, Bildungsangebote grundsätzlich gruppenbezogen zu organisieren. Die Schulaufsichtsbehörde kann abweichend vom Willen der Eltern eine andere allgemeine Schule bestimmen, wenn an der gewählten Schule auch mit besonderen und angemessenen Vorkehrungen die fachlichen, personellen und sächlichen Voraussetzungen nicht geschaffen werden können (Ressourcenvorbehalt). In besonders gelagerten Einzelfällen kann eine Zuweisung an ein Sonderpädagogisches Bildungs- und Beratungszentrum erwirkt werden (§ 83 Abs. 4 SchulG). Im Falle einer Zwangszuweisung muss das Schulamt darlegen, dass kein inklusives Bildungsangebot eingerichtet werden kann. Eine Entscheidung gegen den Willen der Eltern ist allerdings in der Praxis selten, i.d.R. wird ein Konsens angestrebt (Auskunft Schulbehörde Baden-Württemberg, 2019).

Das seit Schuljahr 2015/16 gültige Schulgesetz entspricht nicht den Vorgaben aus Art. 24 UN-BRK. Das Schulgesetz sieht keinen ausdrücklichen Vorrang der gemeinsamen Beschulung vor. Ob ein Kind inklusiv beschult wird, hängt in erster Instanz von der Entscheidung der Erziehungsberechtigten ab und steht zudem unter Ressourcenvorbehalt. Dieser Vorbehalt kann unter Umständen zu einer Zwangszuweisung an ein Sonderpädagogisches Bildungs- und Beratungszentrum führen (SBBZ). Problematisch ist zudem, dass die wohnortnahe Verfügbarkeit inklusiver Bildung durch die gruppenbezogene Organisation von zieldifferenten Bildungsangeboten eingeschränkt wird. Der Ausbau der inklusiven Schule wird in Baden-Württemberg durch das Elternwahlrecht gesteuert. Entscheiden sich in einzelnen Regionen Erziehungsberechtigte mehrheitlich für die Sonderschule, ist der Zugang zur allgemeinen Schule erschwert.

Bayern

Rechtsquellen	Zugangsverfahren	Einordnung
<ul style="list-style-type: none"> – Bayerisches Gesetz über das Erziehungs- und Unterrichtswesen (BayEUG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 31. Mai 2000, zuletzt geändert am 24. Juli 2019 – Schulordnung für die Volksschulen zur sonderpädagogischen Förderung (VSO-F) 	<ul style="list-style-type: none"> – Erfüllung der Schulpflicht entweder in der allgemeinen Schule oder in der Förderschule (Art. 41 Abs. 1 BayEUG) – Erziehungsberichtigte entscheiden über die Schulform (Art. 41 Abs. 1 BayEUG). – Elternwahlrecht wird durch einen Ressourcenvorbehalt eingeschränkt. – Kindeswohlverletzungen können zu einer Zuweisung an eine Förderschule führen (Art. 41 Abs. 5 BayEUG). – Zieldifferente Lernangebote sind nur in Grund- und Mittelschulen zulässig. 	<ul style="list-style-type: none"> – Eingeschränktes Elternwahlrecht – Kein Vorrang der gemeinsamen Beschulung – Ressourcenvorbehalt sowie Kindeswohl als mögliche Schranke

In Bayern wurde das Schulgesetz im Jahr 2011 an die Anforderungen der UN-Behindertenrechtskonvention angepasst. Schulpflichtige Kinder und Jugendliche mit sonderpädagogischem Förderbedarf können seitdem eine allgemeine Schule oder eine Förderschule besuchen. In Art. 41 Abs. 1 BayEUG heißt es:

„(1) Schulpflichtige mit sonderpädagogischem Förderbedarf erfüllen ihre Schulpflicht durch den Besuch der allgemeinen Schule oder der Förderschule. [...] Die Erziehungsberechtigten entscheiden, an welchem der im Einzelfall rechtlich und tatsächlich zur Verfügung stehenden schulischen Lernorte ihr Kind unterrichtet werden soll; bei Volljährigkeit und Vorliegen der notwendigen Einsichtsfähigkeit entscheiden die Schülerinnen und Schüler mit sonderpädagogischem Förderbedarf selbst.“ (Art. 41 Abs. 1 BayEUG)

In Bayern ist das sonderpädagogische Feststellungsverfahren mit der Förderortentscheidung verknüpft. Entscheiden sich Erziehungsberechtigte für eine Beschulung im allgemeinen Schulwesen, wird der sonderpädagogische Förderbedarf im Rahmen eines „Förderdiagnostischen Berichtes“ durch den Mobilen Sonderpädagogischen Dienst festgelegt (§ 25 Abs. 1 VSO-F). Für den Besuch einer Förderschule ist nach Art. 41

Abs. 4 BayEUG ein sonderpädagogisches Feststellungsgutachten notwendig. Nach Art. 30a Abs. 5 begründet ein sonderpädagogischer Förderbedarf nicht die Zugehörigkeit zu einer bestimmten Schulart. Im Vorfeld der Förderortentscheidung „sollen“ sich Erziehungsberechtigte „rechtzeitig über die möglichen schulischen Lernorte an einer schulischen Beratungsstelle informieren“ (Art. 41 Abs. 3 BayEUG).

Das Wahlrecht der Erziehungsberechtigten auf die zu besuchende Schulform wird durch Art. 41 Abs. 4 und 5 BayEUG eingeschränkt. Nach Art. 41 Abs. 5 BayEUG besuchen Schüler:innen mit sonderpädagogischem Förderbedarf eine Förderschule, wenn der individuelle sonderpädagogische Förderbedarf

„[...] auch unter Berücksichtigung des Gedankens der sozialen Teilhabe nach Ausschöpfung der an der Schule vorhandenen Unterstützungsmöglichkeiten sowie der Möglichkeit des Besuchs einer Schule mit dem Schulprofil „Inklusion“ nicht hinreichend gedeckt werden und

1. ist die Schülerin oder der Schüler dadurch in der Entwicklung gefährdet oder
2. beeinträchtigt sie oder er die Rechte von Mitgliedern der Schulgemeinschaft erheblich.“ (Art. 41 Abs. 5 BayEUG).

Zudem können Schulaufwandsträger die Aufnahme von Schüler:innen der Förderschwerpunkte „Hören“, „Sehen“ und „körperlich-motorische Entwicklung“ ablehnen, wenn sich aus der Beschulung ein erheblicher Mehraufwand ergibt (Art. 30a Abs. 4 BayEUG). Nach Auskunft des Kultusministeriums Bayern bedeutet dieser Zustimmungsvorbehalt nicht zwingend den Ausschluss aus dem allgemeinen Schulwesen, sondern beinhaltet ggf. die Beschulung an einer anderen (allgemeinen) Schule (KMK 2018, S. 71). Die inklusive Beschulung setzt zudem das Vorhandensein von personeller Unterstützung durch den Mobilen Sonderpädagogischen Dienst voraus (§ 41 Abs. 4 i.V.m. § 30b Abs. 2 Satz 3 BayEUG). Eine zieldifferente Unterrichtung ist in Bayern nur in der Grund- und Mittelschule rechtlich zulässig (Art. 30a Abs. 5 BayEUG). Sofern kein Einvernehmen über den schulischen Lernort erreicht wird, entscheidet die Schulaufsichtsbehörde in einem förmlichen Verfahren (§ 41 Abs. 6 BayEUG).

Das bayrische Schulgesetz (BayEUG) entspricht nicht den Vorgaben des Art. 24 UN-BRK, da kein eindeutiges Recht auf schulische Inklusion vorgesehen ist. In erster Instanz hängt die Förderortentscheidung von der Wahl der Erziehungsberechtigten ab, wobei dieses Recht der Eltern durch einen Ressourcenvorbehalt und die Beschränkung auf Schulen mit dem

Schulprofil „Inklusion“ eingeschränkt ist. Zudem besuchen Kinder und Jugendliche mit sonderpädagogischem Förderbedarf eine Förderschule, wenn nur dort dem Kindeswohl in geeigneter Weise entsprochen werden kann bzw. die Rechte Dritter in der allgemeinen Schule berührt wurden.

Berlin

Rechtsquellen	Zugangsverfahren	Einordnung
<ul style="list-style-type: none"> – Schulgesetz für das Land Berlin (Schulgesetz - SchulG) vom 26. Januar 2004, letzte Änderung am 09. April 2019 – Verordnung über die sonderpädagogische Förderung für das Land Berlin - (Sonderpädagogikverordnung - SopädVO), letzte Änderung am 20. September 2019 	<ul style="list-style-type: none"> – Vorrang der gemeinsamen Beschulung (§ 36 Abs. 2 SchulG) – Elternwahlrecht (§ 36 Abs. 4 SchulG) – Ressourcenvorbehalt durch Ausschussverfahren abgesichert und führt nicht zu einer Zwangszuweisung an eine Förderschule 	<ul style="list-style-type: none"> – Rechtsanspruch auf inklusive Bildung – Der Ressourcenvorbehalt kann nicht gegen den Wunsch auf inklusive Bildung angewandt werden und führt lediglich zu einer Zuweisung an eine andere allgemeine Schule.

Im Bundesland Berlin soll sonderpädagogische Förderung vorrangig im Gemeinsamen Unterricht stattfinden; dieser wird damit zum Regelfall erklärt (§ 36 Abs. 2 SchulG und § 37 Abs. 1 SchulG):

„(2) Die sonderpädagogische Förderung kann an allgemeinen Schulen oder an Schulen mit sonderpädagogischem Förderschwerpunkt erfolgen. [...] Sonderpädagogische Förderung soll vorrangig an allgemeinen Schulen im gemeinsamen Unterricht mit Schülerinnen und Schülern ohne sonderpädagogischen Förderbedarf erfolgen.“ (§ 36 Abs. 2 SchulG)

„(1) Schülerinnen und Schüler mit sonderpädagogischem Förderbedarf haben einen Anspruch eine allgemeine Schule zu besuchen, wenn sie oder bei nicht volljährigen Schülerinnen und Schülern ihre Erziehungsberechtigten dies wünschen.“ (§ 37 Abs. 1 SchulG)

Die Schulaufsichtsbehörde trifft entweder auf Antrag der Erziehungsberechtigten oder der Schule die Feststellung, ob der bzw die betroffene Schüler:in einen sonderpädagogischen Förderbedarf hat (§ 36 Abs. 3 SchulG). Verantwortlich für die Durchführung der Diagnostik ist das

zuständige SIBUZ³⁸. Im Anschluss an eine Beratung durch die Schulaufsichtsbehörde können die Erziehungsberechtigten wählen, ob ihr Kind eine allgemeine Schule oder eine Förderschule besuchen soll (§ 36 Abs. 4 SchulG). Die Schulleitung einer allgemeinen Schule darf die Aufnahme des Kindes mit sonderpädagogischem Förderbedarf nur verweigern, wenn für eine angemessene Förderung die personellen, sächlichen und organisatorischen Möglichkeiten nicht vorhanden sind. Die Gründe müssen per Antrag der Schulaufsichtsbehörde vorgelegt werden. Die Schulaufsichtsbehörde entscheidet anschließend in einem Ausschussverfahren über die Aufnahme des Kindes in der gewählten Schule, einer anderen allgemeinen Schule oder im Einvernehmen mit den Eltern in eine Förderschule (§ 37 Abs. 4 SchulG). Das Ausschussverfahren wird in § 34 SopädVO konkretisiert: Mitglieder des Ausschusses sind eine von der Schulaufsichtsbehörde beauftragte, für den sonderpädagogischen Förderbedarf zuständige Fachkraft als Vorsitzende:r, ein Mitglied der zuständigen Schulbehörde sowie ein:e Schulpsycholog:in des zuständigen SIBUZ. Der Ausschuss hört sowohl die Erziehungsberechtigten als auch die Schulleitung an und fasst anschließend einen Mehrheitsbeschluss in Form einer Empfehlung gegenüber der Schulaufsichtsbehörde zur Aufnahme des betroffenen Schülers in eine bestimmte Schule. Bisher wurde dieses Verfahren nur in „absoluten Ausnahmefällen“ eingerichtet (Auskunft Schulbehörde Berlin, 2019). Sofern die gewählte Schule im Schuleinzugsbereich nicht besucht werden kann, weil die entsprechenden Voraussetzungen nicht vorhanden sind, unterstützen die regionalen Schulaufsichten bei der weiteren Schulwahl (Auskunft Schulbehörde Berlin, 2019).

Das Schulgesetz in Berlin entspricht weitestgehend, wenn auch nicht vollständig, den Anforderungen des Art. 24 UN-BRK im Bereich „Zugänglichkeit“. Das Schulgesetz sieht einen Rechtsanspruch auf inklusive Bildung vor, der allerdings durch einen Ressourcenvorbehalt eingeschränkt wird. Diese Einschränkung kann jedoch nicht gegen den Willen der Eltern zu einer Zuweisung an eine Förderschule führen.

38 In Berlin sind seit Schuljahr 2014/15 sogenannte „Schulpsychologische und Inklusionspädagogische Beratungs- und Unterstützungszentren (SIBUZ)“ aktiv, die für das sonderpädagogische Feststellungsverfahren verantwortlich sind.

Brandenburg

Rechtsquellen	Zugangsverfahren	Einordnung
<ul style="list-style-type: none"> – Gesetz über die Schulen im Land Brandenburg (Brandenburgisches Schulgesetz - BbgSchulG) vom 2. August 2002, zuletzt geändert am 18. Dezember 2018 – Verordnung über Unterricht und Erziehung für Schülerinnen und Schüler mit sonderpädagogischem Förderbedarf (Sonderpädagogik-Verordnung – SopV) vom 20. Juli 2017 	<ul style="list-style-type: none"> – Vorrang der gemeinsamen Beschulung (§ 3 Abs. 4 BbgSchulG) – Elternwahlrecht (§ 30 Abs. 2 BbgSchulG) – Ressourcenvorbehalt (§ 29 Abs. 2 BbgSchulG; § 5 Abs. 4 SopV) – Bildungsempfehlung des Förderausschusses 	<ul style="list-style-type: none"> – Eingeschränkter Vorrang der Gemeinsamen Beschulung – Entscheidung über den Förderort liegt in letzter Instanz bei der Schulbehörde (Zwangszuweisung an Förderschule möglich)

In Brandenburg sieht § 3 Abs. 4 BbgSchulG einen Vorrang der gemeinsamen Beschulung vor, der allerdings durch einen Haushaltsvorbehalt (§ 29 Abs. 2) eingeschränkt wird:

„(4) Schülerinnen und Schüler mit sonderpädagogischem Förderbedarf sollen gemäß § 29 Abs. 2 vorrangig im gemeinsamen Unterricht mit Schülerinnen und Schülern ohne sonderpädagogischen Förderbedarf oder in Schulen oder Klassen mit einem entsprechenden sonderpädagogischen Förderschwerpunkt (Förderschulen oder Förderklassen), durch Ganztagsangebote oder Ganztagschulen gemäß § 18 Abs. 5, durch die Berücksichtigung des besonderen Unterrichtsbedarfs gemäß § 109 Abs. 1 Satz 2 Nr. 7 und durch individuelle Hilfen besonders gefördert werden.“ (§ 3 Abs. 4 BbgSchulG)

Über die Aufnahme eines Kindes mit sonderpädagogischem Förderbedarf in eine allgemeine Schule oder Förderschule entscheidet das Schulamt auf der Grundlage der Bildungsempfehlung des Förderausschusses. Das Verfahren ist in § 4-5 VV-SopV konkretisiert: Im Anschluss an das sonderpädagogische Feststellungsverfahren wird ein Förderausschuss gebildet. Dem Förderausschuss gehören die Erziehungsberechtigten und die für die Diagnostik zuständige Lehrkraft an. Wurde eine förderdiagnostische Lernbeobachtung (für die Förderschwerpunkte „Lernen“, „Sprache“ und „emotionale-soziale Entwicklung“) durchgeführt, gehören dem Förderausschuss zudem eine sonderpädagogisch qualifizierte Lehrkraft und die Klassenlehrkraft an. Einbezogen wird zudem ein Mitglied der Schulleitung der aufnehmenden Schule oder eine von ihr beauftragte Lehrkraft. Sofern weitere Kosten- und Leistungsträger für die Bereitstellung notwendiger

zusätzlicher sächlicher oder personeller Mittel betroffen sind, sind diese in den Förderausschuss einzubeziehen. Im Anschluss entscheidet das Schulamt unter Berücksichtigung des Elternwunsches und auf der Grundlage der Bildungsempfehlung über den Förderort. Kann das staatliche Schulamt dem Wunsch der Eltern nicht entsprechen, weist es die oder den Schüler:in einer Schule zu (§ 5 Abs. 1 SopV). Unter gewissen Umständen sieht die Verordnung zudem eine Zwangszuweisung an eine Förderschule vor:

„Sind bei einem Elternantrag auf gemeinsamen Unterricht in der örtlich zuständigen oder der gewünschten Schule und in zumutbar erreichbaren anderen allgemeinen Schulen auch bei Ausschöpfung aller Möglichkeiten die notwendigen räumlichen, sächlichen oder personellen Voraussetzungen nicht vorhanden und können sie auch nicht geschaffen werden, wird die Schülerin oder der Schüler auf der Grundlage der Entscheidung des zuständigen staatlichen Schulamtes in eine möglichst wohnungnahe Förderschule oder Förderklasse aufgenommen oder zugewiesen.“ (§ 5 Abs. 4 SopV).

Das brandenburgische Schulgesetz entspricht mit Einschränkung den Vorgaben der Konvention, da zwar ein Vorrang der gemeinsamen Beschulung vorliegt, dieser aber durch einen Ressourcenvorbehalt eingeschränkt ist. Unter Umständen kann dies zu einer zwangsweisen Zuweisung an eine Förderschule führen. Problematisch ist zudem die Verknüpfung aus Diagnostik und Förderortentscheidung in Form der „Bildungsempfehlung des Förderausschusses“.

Bremen

Rechtsquellen	Zugangsverfahren	Einordnung
– Bremisches Schulgesetz (BremSchulG) vom 28. Juni 2005, zuletzt geändert am 26. Juni 2018	– Rechtsanspruch auf schulische Inklusion (§ 4 Abs. 5 BremSchulG) – Elternwahlrecht für die Förderschwerpunkte „Hören“, „Sehen“ und „körperlich-motorische Entwicklung“	– Vorbehaltloses Recht auf schulische Inklusion

Das Bremer Schulgesetz statuiert ein Recht auf Gemeinsamen Unterricht (§ 34 i.V.m. § 4 Abs. 5 BremSchulG). Die sonderpädagogische Diagnostik ist im Aufgabenbereich der „Zentren für unterstützende Pädagogik“ verortet. Die Förderschulen der „Lern- und Entwicklungsstörungen“ wurden in Bremen systematisch geschlossen – in den Förderschwerpunkten „Ler-

nen“, „Sprache“, „sozial-emotionale Entwicklung“ sowie „Wahrnehmung und Entwicklung“ findet daher durchgängig eine Beschulung im allgemeinen Schulsystem statt. Für die Förderschwerpunkte „Hören“, „Sehen“ und „körperliche-motorische Entwicklung“ können die Sorgeberechtigten entscheiden, ob ihr Kind an einer allgemeinen Schule oder an einer Förderschule beschult werden soll (§ 70 Abs. 2 BremSchulG).

Das bremische Schulgesetz entspricht „vollumfänglich“ den Vorgaben der UN-Behindertenrechtskonvention. Das Gesetz sieht einen vorbehaltlosen Rechtsanspruch auf schulische Inklusion vor.

Hamburg

Rechtsquellen	Zugangsverfahren	Bewertung
<ul style="list-style-type: none"> – Hamburgisches Schulgesetz (HmbSG) vom 16. April 1997, zuletzt geändert am 31. August 2019 – Verordnung über die Ausbildung von Schülerinnen und Schülern mit sonderpädagogischem Förderbedarf (AO-SF) vom 31. Oktober 2012 – Richtlinie zur Aufnahme von Schülerinnen und Schülern mit sonderpädagogischem Förderbedarf an Hamburger Schulen 	<ul style="list-style-type: none"> – Rechtsanspruch auf inklusiven Unterricht (§ 12 HmbSG) – Elternwahlrecht (§ 15 AO-SF) – Kinder und Jugendliche mit den Förderschwerpunkten „Hören“, „Sehen“, „körperlich-motorische Entwicklung“ sowie „Geistige Entwicklung“ besuchen eine Schwerpunktschule. 	<ul style="list-style-type: none"> – Vorbehaltloses Recht auf schulische Inklusion

Das hamburgische Schulgesetz sieht ein Recht auf inklusiven Unterricht vor:

„(1) Kinder und Jugendliche mit sonderpädagogischem Förderbedarf haben das Recht, allgemeine Schulen zu besuchen. Sie werden dort gemeinsam mit Schülerinnen und Schülern ohne sonderpädagogischen Förderbedarf unterrichtet und besonders gefördert.“ (§ 12 Abs. 1 HmbSG).

Die Feststellung eines sonderpädagogischen Förderbedarfs erfolgt durch die zuständige Behörde (§ 12 HmbSG). In den Förderschwerpunkten der Lern- und Entwicklungsstörungen kann die Behörde die Zuständigkeit des Verfahrens an die Schule delegieren. Die „wesentlichen Ergebnisse“ der Prüfung werden in einem sonderpädagogischen Gutachten festgehalten, welches ebenfalls erste Empfehlungen zur Förderung in der Schule enthält. Die zuständige Behörde entscheidet auf Grundlage der durchgeführ-

ten Überprüfung über 1. den sonderpädagogischen Förderbedarf, 2. den Förderschwerpunkt und 3. den Lernort (§ 14 HmbSG). Bei der Festlegung des Lernortes sind die Wünsche der Sorgeberechtigten zu berücksichtigen.

Die Erziehungsberechtigten entscheiden die Schulform, an der ihr Kind mit sonderpädagogischem Förderbedarf beschult werden soll, nachdem sie von den Regionalen Bildungs- und Beratungszentren beraten wurden (§ 15 AO-SF). Die Schulbehörde legt unter Berücksichtigung des Elternwunsches den konkreten Lernort fest (§ 12 Abs. 4 HmbSG). Die Kriterien für die Zuweisung des konkreten Förderorts werden in § 15 AO-SF festgelegt: (1) Bauliche Gegebenheiten, (2) Erfahrung der Schule im Umgang mit Schüler:innen mit sonderpädagogischem Förderbedarf, (3) Heterogene Zusammensetzung der Schülerschaft, (4) personelle Ausstattung und (5) die Erreichbarkeit der Schule unter Berücksichtigung des Aspektes der Schülerbeförderung. Gegenwärtig müssen Kinder mit den Förderbedarfen „Hören“, „Sehen“, „Geistige Entwicklung“ und „körperlich-motorische Entwicklung“ eine Schwerpunktschule besuchen, wenn sich die Erziehungsberechtigten für den inklusiven Unterricht entscheiden (§ 3 Abs. 2 Richtlinie zur Aufnahme von Schüler:innen mit sonderpädagogischem Förderbedarf an Hamburger Schulen; Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg 2019).

Das hamburgische Schulgesetz statuiert ein „vorbehaltloses“ Recht auf schulische Inklusion und erfüllt damit die Vorgaben des Art. 24 UN-BRK im Bereich „Zugänglichkeit“ vollumfänglich. Allerdings zeigte die Praxis in der Vergangenheit durchaus eine Ungleichbehandlung, da der Schulwunsch von Erziehungsberechtigten, deren Kind einen festgestellten sonderpädagogischen Förderbedarf hat, in signifikantem Umfang seltener realisiert wurde als die Schulwünsche anderer Eltern (Auskunft Schulbehörde Hamburg, 2019; Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg 2019).

Hessen

Rechtsquellen	Zugangsverfahren	Einordnung
<ul style="list-style-type: none"> – Hessisches Schulgesetz in der Fassung vom 1. August 2017, zuletzt geändert am 3. Mai 2018 – Verordnung über Unterricht, Erziehung und sonderpädagogische Förderung von Schülerinnen und Schülern mit Beeinträchtigungen oder Behinderungen (VOSB) vom 01. Juli 2012 	<ul style="list-style-type: none"> – Inklusiver Unterricht in der allgemeinen Schule ist die Regelform. – Elternwahlrecht (§ 51. Abs. 1 HSchulG) – Förderausschuss – Schranke (§ 54 Abs. 4 HSchulG) und § 14 VOSB (Ressourcenvorbehalt) 	<ul style="list-style-type: none"> – Vorrang der gemeinsamen Beschulung – Ressourcenvorbehalt – Sofern Förderung an der allg. Schule nicht ausreichend erfolgt, ggf. Zuweisung an eine Förderschule.

Das hessische Schulgesetz statuiert in § 51 Abs. 1 HSchulG den inklusiven Unterricht in der allgemeinen Schule als „Regelform“, die Erziehungsberechtigten können jedoch die unmittelbare Aufnahme in die Förderschule beantragen (§ 54 Abs. 1 HSchulG).

„(1) Inklusive Beschulung von Schülerinnen und Schülern mit Anspruch auf sonderpädagogische Förderung findet als Regelform in der allgemeinen Schule in enger Zusammenarbeit mit dem zuständigen sonderpädagogischen Beratungs- und Förderzentrum und gegebenenfalls unter Beteiligung der Förderschule statt.“ (§ 51 Abs. 1 HSchulG)

Wird ein sonderpädagogischer Förderbedarf nach § 54 Abs. 2 HSchulG festgestellt, wird an der allgemeinen Schule ein Förderausschuss eingerichtet, der über Art, Umfang und Organisation der sonderpädagogischen Förderung entscheidet (§ 54 Abs. 3 HSchulG). Das Ausschussverfahren wird auf untergesetzlicher Ebene durch § 9-10 VOSB konkretisiert. Sofern an der zuständigen allgemeinen Schule die notwendige sonderpädagogische Förderung nicht oder nicht ausreichend erfolgen kann, bestimmt die Schulaufsichtsbehörde auf der Grundlage der Empfehlung des Förderausschusses nach Anhörung der Eltern im Einvernehmen mit dem Schulträger im Rahmen der Festlegung des inklusiven Schulbündnisses, an welcher allgemeinen Schule oder Förderschule die Beschulung erfolgt (§ 54 Abs. 4 HSchulG). Auf der untergesetzlichen Ebene ist zudem ein Ressourcenvorbehalt festgeschrieben:

„(1) Unterricht, Erziehung und sonderpädagogische Förderung von Schülerinnen und Schülern mit Beeinträchtigungen oder Behinderungen können in der allgemeinen Schule stattfinden, wenn die Schule räumlich und sächlich, insbesondere mit apparativen Hilfsmitteln und besonderen Lehr- und Lernmitteln, so ausgestattet ist, dass der Anspruch auf sonderpädagogische Förderung der einzelnen Schülerin oder des einzelnen Schülers angemessen umgesetzt werden kann und die allgemeine Schule damit den Bedürfnissen aller Schülerinnen und Schüler nach § 49 Abs. 2 des Schulgesetzes in gleicher Weise gerecht werden kann.“ (§ 14 Abs. 1 VOSB).

Das hessische Schulgesetz entspricht nur mit Einschränkung den Vorgaben des Art. 24 UN-BRK. Zwar liegt mit § 51 Abs. 1 HSchulG ein Vorrang der gemeinsamen Beschulung vor, auf der untergesetzlichen Ebene wird dieser Vorrang jedoch durch einen Ressourcenvorbehalt eingeschränkt. Zudem kann die Schulaufsichtsbehörde nach § 54 Abs. 4 HSchG auf Grundlage der Empfehlung eines Förderausschusses, nach Anhörung der

Erziehungsberechtigten und im Einvernehmen mit dem Schulträger das Kind mit sonderpädagogischem Förderbedarf entweder einer allgemeinen Schule oder einer Förderschule zuweisen, wenn die „zuständige Schule die notwendige sonderpädagogische Förderung nicht oder nicht ausreichend“ gewährleisten kann. Welche konkreten Kriterien für die Entscheidung nach § 54 Abs. 4 HschG eine Rolle spielen, bleibt auf gesetzlicher Ebene unklar.

Mecklenburg-Vorpommern

Rechtsquellen	Zugangsverfahren	Einordnung
<ul style="list-style-type: none"> – Schulgesetz für das Land Mecklenburg-Vorpommern (Schulgesetz – SchulG M-V) vom 10. September 2010, zuletzt geändert am 13.11.2019 – Verordnung zur Ausgestaltung der sonderpädagogischen Förderung (Förderverordnung Sonderpädagogik – FöSoVO) vom 2. September 2009, zuletzt geändert am 21. Oktober 2019 	<ul style="list-style-type: none"> – Vorrang eines möglichst „wohnortnahen“ gemeinsamen Unterrichts (§ 34 Abs. 5 SchulG-M-V sowie § 4 Abs. 6 SchulG-M-V) – Elternwahlrecht (§ 34 Abs. 4 SchulG-M-V) – Ressourcenvorbehalt (§ 34 Abs. 4 SchulG-M-V) 	<ul style="list-style-type: none"> – Eingeschränkter Vorrang der gemeinsamen Beschulung

Das Schulgesetz in Mecklenburg-Vorpommern wurde zuletzt am 13.11.2019 überarbeitet. In der seit 2020 gültigen Version, liegt ein eingeschränkter Vorrang der gemeinsamen Beschulung vor:

„(5) Bei Gewährleistung der räumlichen, sächlichen und personellen Voraussetzungen findet möglichst wohnortnah gemeinsamer Unterricht von Schülerinnen und Schülern mit und ohne sonderpädagogischen Förderbedarf statt.“ (§ 34 Abs. 5 SchulG-M-V)

Auf der untergesetzlichen Ebene, in der „Verordnung zur Ausgestaltung der sonderpädagogischen Förderung (FöSoVO)“, wird die allgemeine Schule als vorrangiger Förderort benannt (§ 6 Abs. 2 FöSoVO). Der Zentrale Fachbereich für Diagnostik und Schulpsychologie erstellt ein sonderpädagogisches Gutachten, auf dessen Grundlage die untere Schulbehörde den Erziehungsberechtigten einen geeigneten Förderort vorschlägt (Auskunft Schulbehörde Mecklenburg-Vorpommern, 2019). Die Erziehungsberechtigten entscheiden anschließend darüber, ob ihr Kind mit sonderpädagogischem Förderbedarf am Unterricht in der allgemeinen Schule

teilnimmt oder eine Förderschule besucht (§ 34 Abs. 4 SchulG-M-V). Die Schulbehörde kann der inklusiven Beschulung widersprechen, wenn

„[...] an der gewählten allgemeinbildenden Schule (§ 12 Absatz 2 Nummer 1 Buchstabe a bis e) die sächlichen oder personellen Voraussetzungen für eine angemessene sonderpädagogische Förderung nicht gegeben sind. Halten die Erziehungsberechtigten an ihrer Entscheidung fest, entscheidet die zuständige Schulbehörde.“ (§ 34 Abs. 4 SchulG-M-V)

Die Vorgaben des Art. 24 UN-BRK betreffend den Zugang zur allgemeinen Schule sind im mecklenburgischen Schulgesetz nur mit Einschränkung erfüllt. Zwar besteht ein Vorrang der gemeinsamen Beschulung, dieser wird allerdings durch einen Ressourcenvorbehalt eingeschränkt. Problematisch ist auch die Verknüpfung aus Diagnose und Förderortempfehlung durch den Zentralen Fachbereich für Diagnostik und Schulpsychologie.

Niedersachsen

Rechtsquellen	Zugangsverfahren	Einordnung
<ul style="list-style-type: none"> – Niedersächsisches Schulgesetz (NSchG) in der Fassung vom 3. März 1998, zuletzt geändert am 16. Mai 2018 – Verordnung zur Feststellung eines Bedarfs an sonderpädagogischer Unterstützung (SoPädFV) vom 22. Januar 2013 	<ul style="list-style-type: none"> – Schüler:innen mit und ohne Behinderung werden gemeinsam unterrichtet (§ 4 NSchG Abs. 1). – Elternwahlrecht (§ 59 Abs. 1 NSchG) – Kindeswohl als Schranke (Ausnahmefall) (§ 59 Abs. 5 NSchG) 	<ul style="list-style-type: none"> – Eingeschränkter Vorrang der gemeinsamen Beschulung

Das niedersächsische Schulgesetz statuiert mit § 4 Abs. 1 NSchG einen Vorrang der gemeinsamen Beschulung von Kindern:

„(1) Die öffentlichen Schulen ermöglichen allen Schülerinnen und Schülern einen barrierefreien und gleichberechtigten Zugang und sind damit inklusive Schulen. Welche Schulform die Schülerinnen und Schüler besuchen, entscheiden die Erziehungsberechtigten (§ 59 Abs. 1 Satz 1).

(2) In den öffentlichen Schulen werden Schülerinnen und Schüler mit und ohne Behinderung gemeinsam erzogen und unterrichtet. Schülerinnen und Schüler, die wegen einer bestehenden oder drohenden Behinderung auf sonderpädagogische Unterstützung angewiesen sind, werden durch wirksame individuell angepasste Maßnahmen un-

terstützt; die Leistungsanforderungen können von denen der besuchten Schule abweichen.“ (§ 4 NSchG).

Bestehen Anhaltspunkte dafür, dass bei einem bzw einer Schüler:in, der zum Schulbesuch angemeldet ist, ein Bedarf an sonderpädagogischer Unterstützung vorliegt, so veranlasst der Schulleiter, dass eine Lehrkraft der Schule sowie eine Lehrkraft der Förderschule ein Fördergutachten erstellt (§ 2 SoPädFV). Das Fördergutachten dient als Grundlage für eine Entscheidung zur Feststellung des sonderpädagogischen Förderbedarfs durch eine Förderkommission. Die Mitglieder der Förderkommission sind die Schulleitung, die für die Diagnostik zuständigen Lehrkräfte sowie die Erziehungsberechtigten (§ 3 SoPädFV). Die abschließende Feststellung eines Bedarfs an sonderpädagogischer Unterstützung trifft die Landesschulbehörde unter Berücksichtigung des Fördergutachtens sowie der Empfehlung der Förderkommission (§ 4 SoPädFV).

§ 59 Abs. 1 NSchG regelt das Elternwahlrecht: Eltern wählen im Rahmen der Regelungen des Bildungsweges die zu besuchende Schulform und melden ihr Kind an der gewünschten Schule an. Förderschulen für den Schwerpunkt „Lernen“ laufen in Niedersachsen aus, sodass für diesen Förderschwerpunkt die Wahlentscheidung entfällt. Die Schulbehörde kann allerdings auf Vorschlag der allgemeinen Schule Kinder einer anderen, „für sie geeigneten Schulform überweisen“, wenn nur dort dem Förderbedarf hinreichend entsprochen werden kann (§ 59 Abs. 5 NSchG). Die Ausnahmeregelung kommt nur äußerst selten zur Anwendung, konkrete Kriterien für die Entscheidung liegen allerdings nicht vor. Als Maßstab wird ggf. das Kindeswohl herangezogen (Auskunft Schulbehörde Niedersachsen, 2019).

Das Schulgesetz in Niedersachsen entspricht nur in Teilen den Forderungen der UN-Behindertenrechtskonvention: Zwar liegt ein Vorrang des Gemeinsamen Unterrichts vor, dieser wird jedoch durch § 59 Abs. 5 NSchG eingeschränkt.

Nordrhein-Westfalen

Rechtsquellen	Zugangsverfahren	Einordnung
<ul style="list-style-type: none"> – Schulgesetz für das Land Nordrhein-Westfalen (Schulgesetz NRW – SchulG) vom 15. Februar 2005, zuletzt geändert am 02. Juli 2019 – Verordnung über die sonderpädagogische Förderung, den Hausunterricht und die Schule für Kranke (Ausbildungsordnung sonderpädagogische Förderung - AO-SF) vom 29. April 2005, zuletzt geändert am 1. Juli 2016 	<ul style="list-style-type: none"> – Vorrang der gemeinsamen Beschulung (§ 20 Abs. 2 SchulG) – Elternwahlrecht (§ 20 Abs. 2 SchulG) – Ressourcenvorbehalt (§ 20 Abs. 4 und 5 SchulG) – Wahl der Schulform durch die Eltern nur bei zielgleicher Beschulung 	<ul style="list-style-type: none"> – Eingeschränkter Vorrang der gemeinsamen Beschulung – Zwangszuweisungen rechtlich noch zulässig

In Nordrhein-Westfalen ist ein Vorrang der gemeinsamen Beschulung in der Gesetzgebung hinterlegt (§ 2 Abs. 5 SchulG und § 20 Abs. 2 SchulG; siehe auch § 1 AO-SF).

„(5) Die Schule fördert die vorurteilsfreie Begegnung von Menschen mit und ohne Behinderung. In der Schule werden sie in der Regel gemeinsam unterrichtet und erzogen (inklusive Bildung).“ (§ 2 Abs. 5 SchulG)

„(2) Sonderpädagogische Förderung findet in der Regel in der allgemeinen Schule statt. Die Eltern können abweichend hiervon die Förderschule wählen.“ (§ 20 Abs. 2 SchulG)

Das Verfahren zur Feststellung eines sonderpädagogischen Förderbedarfs können zum einen die Erziehungsberechtigten beantragen oder in begründeten Fällen auch die allgemeine Schule, die das Kind besucht. Der Antrag wird an die jeweilige Schulaufsichtsbehörde gerichtet. Diese lässt ein sonderpädagogisches Gutachten erstellen und entscheidet abschließend, welcher Förderbedarf vorliegt (§ 10-14 AO-SF).

Die Erziehungsberechtigten haben nach § 20 Abs. 2 SchulG das Recht, die Förderschule als Lernort zu wählen. Entscheiden sich die Eltern für eine allgemeine Schule, können sie bei zielgleicher Unterrichtung die zu besuchende Schulform wählen. Wird das Kind zieldifferent unterrichtet, besteht kein Anspruch auf Wahl der Schulform (§ 16 AO-SF). Die Schulaufsichtsbehörde schlägt den Erziehungsberechtigten eine allgemeine Schule vor, an der gemeinsames Lernen eingerichtet werden kann (§ 19 Abs. 5 SchulG). Der Vorrang des Gemeinsamen Unterrichts wird durch

§ 20 Abs. 4 und 5 SchulG (Ressourcenvorbehalt) eingeschränkt. Abweichend vom Wunsch der Eltern kann eine Zuweisung an eine Förderschule erfolgen, wenn die sächlichen, räumlichen und personellen Ressourcen nicht vorhanden sind. In der Vergangenheit ist es in wenigen Fällen zu einer Zwangszuweisung gekommen (Auskunft Schulbehörde Nordrhein-Westfalen, 2019).

Das Schulgesetz von NRW erfüllt nur mit Einschränkung die Vorgaben des Art. 24 UN-BRK. Zwar liegt ein Vorrang der gemeinsamen Beschulung vor, dieser wird aber durch einen Ressourcenvorbehalt eingeschränkt. Unter Umständen kann daher die Schulbehörde eine Zwangszuweisung an eine Förderschule vornehmen.

Rheinland-Pfalz

Rechtsquellen	Zugangsverfahren	Einordnung
<ul style="list-style-type: none"> – Schulgesetz (SchulG) vom 30. März 2004, zuletzt geändert am 19. Dezember 2018 – Schulordnung für die öffentlichen Sonderschulen (SoSchulO RP) vom 29. Mai 2000 	<ul style="list-style-type: none"> – Elternwahlrecht (§ 59 Abs. 4 SchulG) – Vorrangig findet der Gemeinsame Unterricht in Schwerpunktschulen statt (§ 14a SchulG) 	<ul style="list-style-type: none"> – Vorbehaltloses Elternwahlrecht

In Rheinland-Pfalz sollen grundsätzlich Schüler:innen mit und ohne sonderpädagogischen Förderbedarf das schulische Bildungs- und Erziehungsangebot gemeinsamen nutzen können:

„(5) Alle Schülerinnen und Schüler sollen das schulische Bildungs- und Erziehungsangebot grundsätzlich selbstständig, barrierefrei im Sinne des § 2 Abs. 3 des Landesgesetzes zur Gleichstellung behinderter Menschen und gemeinsam nutzen können. Die Entscheidung, ob der Schulbesuch an einer Förderschule oder im inklusiven Unterricht erfolgen soll, treffen die Eltern; § 59 Abs. 4 bleibt unberührt.“ (§ 3 Abs. 5 SchulG)

Das sonderpädagogische Feststellungsverfahren ist in der Schulordnung der Sonderschulen geregelt. Nach § 11 SoSchulO RP liegt das Verfahren im Verantwortungsbereich der Förderschule. Das Verfahren zur Feststellung des sonderpädagogischen Förderbedarfs umfasst die Ermittlung des individuellen Förderbedarfs sowie einen Vorschlag über den Bildungsgang und den Förderort (§ 11 Abs. 2 SoSchulO RP). Die Abschließende Entscheidung über die Fördermaßnahmen trifft die Schulbehörde (§ 12 So-

SchulO RP). Eine Trennung von Diagnostik und Förderortentscheidung liegt somit nicht vor.

Die Erziehungsberechtigten entscheiden sich nach einer Beratung durch die Schulen, ob ihr Kind eine allgemeine Schule oder eine Förderschule besuchen soll. In Abhängigkeit der Elternentscheidung, legt die untere Schulbehörde (ADD) unter Berücksichtigung der Belange der Schulträger und Träger der Schülerbeförderung die zu besuchende Schule fest (§ 59 Abs. 4 SchulG). In Rheinland-Pfalz ist Inklusive Bildung zwar Aufgabe aller Schulen, vorrangig findet Inklusion allerdings in sogenannten „Schwerpunktschulen“ statt:

„(1) Der gemeinsame und individuell fördernde Unterricht von Schülerinnen und Schülern mit und ohne Behinderungen (inklusive Unterricht) ist eine allgemeinpädagogische Aufgabe aller Schulen. Diesen erweiterten pädagogischen Auftrag übernehmen zunehmend mehr Schulen. Diese Aufgabe wird vorrangig von Schulen wahrgenommen, die auf Dauer mit der Durchführung von inklusivem Unterricht beauftragt sind und diesen möglichst wohnortnah anbieten (Schwerpunktschulen); sie erhalten Unterstützung durch Förderschullehrkräfte und pädagogische Fachkräfte. (§ 14a Abs. 1 SchulG)

Neben dem Besuch einer Schwerpunktschule ist zudem die Einzelintegration in einer allgemeinen Schule möglich. Entscheidend hierbei ist, ob das betroffene Kind mit sonderpädagogischem Förderbedarf zielgleich oder zieldifferent unterrichtet wird. Bei zieldifferenten Unterricht erfolgt die Beschulung i.d.R. an einer Schwerpunktschule (Auskunft Schulbehörde Rheinland-Pfalz, 2019).

Das Zugangsverfahren in Rheinland-Pfalz kann als „vorbehaltloses Elternwahlrecht“ eingeordnet werden. Der bis 2014 bestehende Ressourcenvorbehalt wurde abgeschafft, sodass dem Wunsch der Erziehungsberechtigten auf inklusive Bildung nicht widersprochen werden kann. Ein ausdrücklicher Vorrang des Gemeinsamen Unterrichts liegt nicht vor, weshalb das Schulgesetz die Forderung aus Art. 24 UN-BRK nicht erfüllt.

Saarland

Rechtsquellen	Zugangsverfahren	Einordnung
<ul style="list-style-type: none"> – Gesetz Nr. 812 zur Ordnung des Schulwesens im Saarland (Schulordnungsgesetz - SchoG) vom 5. Mai 1965, zuletzt geändert am 28. August 2019 – Gesetz Nr. 826 über die Schulpflicht im Saarland (Schulpflichtgesetz) vom 11. März 1966, zuletzt geändert am 28. August 1966 	<ul style="list-style-type: none"> – Vorrang der gemeinsamen Beschulung (§ 5 Abs. 3 SchulpfG) – Elternwahlrecht (§ 5 Abs. 4 SchulpfG) – Zwangszuweisungen an eine Förderschule 	<ul style="list-style-type: none"> – Vorrang der gemeinsamen Beschulung – Förderschulpflicht als Ausnahmefall

Im Saarland sind die öffentlichen Schulen „inklusive“ Schulen:

„(1) Die öffentlichen Schulen der Regelform sind inklusive Schulen. Sie ermöglichen grundsätzlich allen Schülerinnen und Schülern einen gleichberechtigten und ungehinderten Zugang.“ (§ 4 Abs. 1 SchoG)

Vorrangig besuchen Schüler:innen mit sonderpädagogischem Förderbedarf eine Schule der Regelform (§ 5 Abs. 3 SchulpfG). Seit dem Schuljahr 2014/15 werden daher alle Kinder und Jugendlichen in die Grundschule eingeschult – unabhängig davon, ob ein besonderer Förderbedarf vorliegt oder nicht. Eine Beschulung an einer Förderschule findet nur auf Wunsch der Eltern statt (§ 5 Abs. 4 SchulpfG). Voraussetzung für die Beschulung an der Förderschule ist die „Anerkennung des Vorliegens der Voraussetzung für eine sonderpädagogische Förderung“ (sonderpädagogisches Gutachten). Wird ein Kind in der allgemeinen Schule beschult, wird auf ein förmliches Feststellungsverfahren verzichtet und die betroffenen Schüler:innen auf Basis individueller Förderpläne gefördert.

Einen Ressourcen- oder Organisationsvorbehalt, wie er in der Gesetzgebung vieler anderer Länder festgeschrieben ist, gibt es im Saarland nicht mehr. Als Ausnahmeregelung sieht § 5 Abs. 4 des Schulpflichtgesetzes allerdings vor, Kinder auch gegen den Willen der Erziehungsberechtigten an eine Förderschule zu überweisen. Für diese Entscheidung ist das Kindeswohl oder das Wohl Dritter maßgebend. Eine solche Zwangszuweisung wurde allerdings in den letzten Jahren nicht vollzogen, da die Eltern i.d.R. im Laufe des Verfahrens selbst die Umschulung beantragt haben. Im Jahr 2019 stand die Anwendung des Paragraphen in einem Fall zur Disposition (Auskunft Schulbehörde Saarland, 2019). Dies zeigt, dass solche Verfahren durchaus noch angestoßen werden und Kinder und Jugendliche, die eine allgemeine Schule besucht haben, auf die Förderschule wechseln, auch

wenn diese Umschulung letztendlich durch die Erziehungsberechtigten veranlasst wird.

Das saarländische Schulgesetz entspricht „mit Einschränkung“ den Vorgaben der UN-Behindertenrechtskonvention. Zwar besteht auf Ebene des Schulgesetzes ein vorbehaltloser Rechtsanspruch auf schulische Inklusion, auf Verordnungsebene ist allerdings weiterhin eine Förderschulpflicht als Ausnahmeregelungen vorgesehen.

Sachsen

Rechtsquellen	Zugangsverfahren	Bewertung
<ul style="list-style-type: none"> – Sächsisches Schulgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 27. September 2018, zuletzt geändert am 14. Dezember 2018 – Schulordnung Förderschulen (SOFS) vom 3. August 2004, zuletzt geändert am 7. Mai 2018 	<ul style="list-style-type: none"> – Kein Vorrang der gemeinsamen Beschulung – Elternwahlrecht (§ 4c Abs. 5 SächsSchulG) – Ressourcenvorbehalt und Kindeswohl als mögliche Schranken des Gemeinsamen Unterrichts – Problematisch ist auch die Verknüpfung aus Diagnostik und Förderempfehlung durch den MSD. 	<ul style="list-style-type: none"> – Eingeschränktes Elternwahlrecht – Schulische Akteure mit hoher Entscheidungsgehalt (MSD und Schulleiter)

Im Freistaat Sachsen können Schüler:innen mit sonderpädagogischem Förderbedarf auf Wunsch der Sorgeberechtigten gemeinsamen unterrichtet werden, sofern

„[...] 1. dies unter Berücksichtigung der organisatorischen, personellen und sächlichen Voraussetzungen dem individuellen Förderbedarf des Schülers entspricht, 2. die Funktionsfähigkeit des Unterrichts nicht erheblich beeinträchtigt wird und 3. keine akute Selbst- oder Fremdgefährdung festgestellt wird.“ (§ 4c Abs. 5 SächsSchulG)

Grundsätzlich kann der Anspruch auf sonderpädagogische Förderung in den Förderschulen sowie den allgemeinen Schulen erfüllt werden (§ 4c Abs. 4 SächsSchulG), die von der Schulbehörde als „gleichwertige“ Bildungsorte deklariert sind (Auskunft Schulbehörde Sachsen, 2019). Im Rahmen des sonderpädagogischen Feststellungsverfahrens kommt es durch den bzw. die (sonderpädagogischen) Mitarbeiter:in des Mobilen Sonderpädagogischen Diensts zu einer Empfehlung über den weiteren Bildungsweg. Bestandteil dieser Empfehlung ist auch eine Feststellung, ob der oder die betroffene Schüler:in für eine inklusive Beschulung geeignet ist (§ 13 Abs. 7 SOFS). Die Schulaufsichtsbehörde trifft abschließend eine Aussage

darüber, in welcher Schulart und in welcher Schule dem individuellen sonderpädagogischen Förderbedarf entsprochen werden kann. Über die Aufnahme in eine bestimmte Schule entscheidet die Schulleitung (§ 4c Abs. 6 SächsSchulG). Diese entscheidet auch darüber, ob die organisatorischen, personellen und sächlichen Voraussetzungen vorhanden sind, ob das Kind mit sonderpädagogischem Förderbedarf die Funktionsfähigkeit des Unterrichts beeinträchtigt oder ob eine akute Selbst- oder Fremdgefährdung vorliegt. Ein externes Prüfverfahren oder konkrete Kriterien für die Entscheidung existieren nicht. Der Schulbehörde sind konkrete Fälle bekannt, in der eine inklusive Beschulung nicht eingerichtet werden konnte, weil die notwendigen Ressourcen nicht vorhanden waren (Auskunft Schulbehörde Sachsen, 2019).

Das Deutsche Institut für Menschenrechte (DIMR) stellte in einem 2016 veröffentlichten Papier fest, dass das sächsische Schulgesetz in weiten Teilen den Vorgaben aus Art. 24 UN-BRK widerspricht: Selbst bei einer engagierten Auslegung führt das Gesetz nicht zu einer Überwindung des segregativen Schulsystems (DIMR 2016). Zwar wurde durch die Novellierung des Schulgesetzes im Jahr 2017 die bis dahin bestehende Sonderschulpflicht abgeschafft, die gegenwärtig gültigen Regelungen sehen allerdings keinen Vorrang der gemeinsamen Beschulung vor. Schulische Inklusion steht zudem unter Ressourcenvorbehalt. Gegen den Wunsch der Eltern, ihr Kind an einer allgemeinen Schule zu beschulen, können auch das Kindeswohl und die „Funktionsfähigkeit“ des Unterrichts angeführt werden (§ 4c Abs. 5 SächsSchulG). Die Entscheidungsgewalt obliegt hierbei der Schulleitung, ohne dass hierfür verbindliche Kriterien existieren oder ein unabhängiges Prüfverfahren vorgesehen ist (Auskunft Schulbehörde Sachsen, 2019). Besonders problematisch ist zudem die Verknüpfung aus sonderpädagogischer Diagnostik und Förderortempfehlung, die durch den Mobilen Sonderpädagogischen Dienst erfolgt. Die Regelungen der Förderschulordnung (§ 13 Abs. 7 SOFS) implizieren, dass es einerseits „inklusionsfähige“ Kinder gibt, andererseits jedoch auch Schüler:innen, die für den Gemeinsamen Unterricht „nicht geeignet“ sind. Dies widerspricht dem Kern des Art. 24 UN-BRK.

Sachsen-Anhalt

Rechtsquellen	Zugangsverfahren	Bewertung
<ul style="list-style-type: none"> – Schulgesetz des Landes Sachsen-Anhalt (SchulG LSA) vom 9. August 2018 – Verordnung über die Förderung von Schülerinnen und Schülern mit sonderpädagogischem Bildungs-, Beratungs- und Unterstützungsbedarf (SoPädFV) vom 8. August 2013 	<ul style="list-style-type: none"> – Kein Vorrang der gemeinsamen Beschulung (§ 1 Abs. 3a SchulG LSA) – Elternwahlrecht – Ressourcenvorbehalt – Förderschulpflicht bei Kindeswohlbeeinträchtigung bzw. bei Verletzung der Rechte Dritter (§ 39 Abs. 1 SchulG LSA) 	<ul style="list-style-type: none"> – Eingeschränktes Elternwahlrecht – Förderschulpflicht in bestimmten Fällen

In Sachsen-Anhalt können Schüler:innen mit und ohne sonderpädagogischem Förderbedarf gemeinsam unterrichtet werden, sofern die Eltern dies beantragen und die notwendigen Ressourcen hierfür vorhanden sind oder nach Maßgabe der Haushalte geschaffen werden können:

„(3a) Schülerinnen und Schüler mit sonderpädagogischem Förderbedarf und ohne sonderpädagogischen Förderbedarf werden gemeinsam unterrichtet, wenn die Erziehungsberechtigten der Schülerinnen und Schüler mit sonderpädagogischem Förderbedarf dies beantragen, die personellen, sächlichen und organisatorischen Möglichkeiten vorhanden sind oder nach Maßgabe der Haushalte geschaffen werden können und mit der gemeinsamen Beschulung und Erziehung dem individuellen Förderbedarf entsprochen werden kann. Die Eltern erhalten für ihre Entscheidung über den weiteren Bildungsweg ihrer Kinder eine umfassende Beratung (§ 1 Abs. 3a SchulG LSA)

Das sonderpädagogische Feststellungsverfahren liegt in Sachsen-Anhalt in Verantwortung des Mobilen Sonderpädagogischen Diagnostischen Dienstes (MSDD), der dem Landesschulamt unterstellt ist. Der MSDD erstellt einen pädagogischen Bericht, der Grundlage des sonderpädagogischen Gutachtens ist. Abschließend trifft das Landesschulamt die Entscheidung über den Förderschwerpunkt (§ 4 SoPädFV).

In § 39 Abs. 1 SchulG LSA ist in Ausnahmefällen eine Förderschulpflicht hinterlegt, die durch § 10 Abs. 2 SoPädVO konkretisiert wird:

„(2) Das Landesschulamt kann eine Schülerin oder einen Schüler an eine geeignete Förderschule überweisen, wenn 1. die Schülerin oder der Schüler einen sonderpädagogischen Förderbedarf hat und 2. gemeinsamer Unterricht nicht eingerichtet oder nicht weiter vorgehalten werden kann, weil a) die Lernentwicklung der Schülerin oder des

Schülers oder der anderen Schülerinnen und Schüler beeinträchtigt ist, b) die sonstigen Rechte von Mitgliedern der Schulgemeinschaft beeinträchtigt sind oder c) die Voraussetzungen in § 9 Abs. 5 derzeit weder vorhanden sind noch nach Maßgabe der Haushalte geschaffen werden können.“ (§ 10 Abs. 2 SoPädVO)

Die Schulbehörde entscheidet im Anschluss an das Ergebnis des sonderpädagogischen Feststellungsverfahrens, ob die Verpflichtung zum Besuch einer Förderschule besteht (§ 39 Abs. 2 SchulG LSA). Der Schulbehörde sind (einige wenige) Fälle bekannt, bei denen Kinder auch gegen den Willen der Erziehungsberechtigten eine Förderschule besuchen mussten (Auskunft Schulbehörde Sachsen-Anhalt, 2019).

In der Einschätzung von Mißling und Ückert (2014, S. 61) sind im Schulgesetz von Sachsen-Anhalt aufgrund der in § 39 Abs. 1 hinterlegten Förderschulpflicht „systematische Diskriminierungen“ von Menschen mit Behinderung angelegt. Gegenwärtig besteht zudem in Sachsen-Anhalt kein Vorrang der gemeinsamen Beschulung. Ob ein Kind im gemeinsamen Unterricht oder an einer Förderschule beschult wird, ist in erster Instanz eine Entscheidung der Erziehungsberechtigten. Der in § 1 Abs. 3a statuierte Ressourcenvorbehalt wird derzeit praktisch nicht angewandt, die Erziehungsberechtigten können entweder die Bedingungen an der Förderschule oder an der allgemeinen Schule wählen (Auskunft Schulbehörde Sachsen-Anhalt, 2019). Nach den genannten Regelungen besteht in Sachsen-Anhalt ein „eingeschränktes“ Elternwahlrecht, was den Vorgaben aus Art. 24 UN-BRK nicht entspricht.

Schleswig-Holstein

Rechtsquellen	Zugangsverfahren	Bewertung
<ul style="list-style-type: none"> – Schleswig-Holsteinisches Schulgesetz (Schulgesetz – SchulG) vom 24. Januar 2007, zuletzt geändert am 12. Dezember 2018 – Landesverordnung über sonderpädagogische Förderung (SoFVO) vom 8. Juni 2018 	<ul style="list-style-type: none"> – Vorrang der gemeinsamen Beschulung (§ 5 Abs. 2 SchulG) – Elternwahlrecht (§ 24 Abs. 1 SchulG) – Ressourcenvorbehalt (§ 5 Abs. 2 SchulG) – Zwangszuweisung an ein Förderzentrum möglich (§ 24 Abs. 3 SchulG) 	<ul style="list-style-type: none"> – Eingeschränkter Vorrang der gemeinsamen Beschulung

Das Land Schleswig-Holstein hat mit dem Schuljahr 2011/12 einen Vorrang der gemeinsamen Beschulung gesetzlich verankert, stellt diesen aber zugleich unter Ressourcenvorbehalt:

„(2) Schülerinnen und Schüler sollen unabhängig von dem Vorliegen eines sonderpädagogischen Förderbedarfs gemeinsam unterrichtet werden, soweit es die organisatorischen, personellen und sächlichen Möglichkeiten erlauben und es der individuellen Förderung der Schülerinnen und Schüler mit sonderpädagogischem Förderbedarf entspricht (gemeinsamer Unterricht).“ (§ 5 Abs. 2 SchulG).

In § 24 Abs. 1 SchulG ist ein Elternwahlrecht festgeschrieben. Die Erziehungsberechtigten wählen im Rahmen des § 24 Abs. 1 SchulG die zu besuchende Schule aus. Die Entscheidung über den Förderort wird durch Koordinierungsgespräche mit allen Beteiligten und Kostenträgern unter Berücksichtigung des Elternwunsches vorbereitet. Sollte dem Wunsch der Eltern auf inklusive Beschulung nicht einvernehmlich stattgegeben werden, tritt nach § 6 Abs. 1 und 3 SoFVO ein Förderausschuss zusammen. Auf Grundlage des sonderpädagogischen Gutachtens und der vorliegenden Stellungnahmen wird eine Empfehlung an die unteren Schulbehörden ausgesprochen. Diese entscheiden unter Einbeziehung der Ergebnisse der Koordinierungsgespräche bzw. des Förderausschusses über die zu besuchende Schule, an der dem Förderbedarf des Kindes am besten entsprochen werden kann. Sollte allerdings der individuelle Förderbedarf eine Beschulung an einem Förderzentrum pädagogisch erforderlich machen, kann gemäß § 24 Abs. 3 SchulG das betroffene Kind einem Förderzentrum zugewiesen werden. Nach Auskunft der Schulbehörde Schleswig-Holstein sind diese Fälle zahlenmäßig gering. Eine statistische Erhebung hierzu gibt es nicht. In solchen Fällen – so die Schulbehörde – ist meistens eine inklusive Beschulung vorausgegangen, der individuelle sonderpädagogische Förderbedarf entwickelte sich jedoch so umfassend, dass ein Förderzentrum als die bestmögliche Beschulungsform angesehen wurde (Auskunft Schulbehörde Schleswig-Holstein, 2019).

Das Land Schleswig-Holstein erfüllt die Vorgaben des Art. 24 UN-BRK „mit Einschränkung“. Zwar besteht mit § 5 Abs. 2 SchulG ein Vorrang der gemeinsamen Beschulung, dieser wird allerdings durch einen Ressourcenvorbehalt eingeschränkt. Zudem kann ein Kind oder Jugendlicher einem Förderzentrum überwiesen werden, wenn nur dort mit individuellem Förderbedarf hinreichend entsprochen werden kann. Für den Fall, dass eine inklusive Beschulung nicht möglich ist, sieht die Sonderpädagogik Verordnung (SoFVO) ein Ausschussverfahren (§ 6 Abs. 1 und 3 SoFVO) vor.

Thüringen

Rechtsquellen	Zugangsverfahren	Bewertung
<ul style="list-style-type: none"> – Thüringer Schulgesetz (ThürSchulG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 30. April 2003, zuletzt geändert am 2. Juli 2019 – Thüringer Gesetz zur Inklusion und Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen (ThürGIG) vom 30. Juli 2019 – Thüringer Verordnung zur sonderpädagogischen Förderung (ThürSoFöV) vom 6. April 2004, zuletzt geändert am 31. Januar 2013 – Thüringer Förderschulgesetz (ThürFSG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 30. April 2003 	<ul style="list-style-type: none"> – Rechtsanspruch auf schulische Inklusion (§ 12 ThürGiG) – Vorrang der gemeinsamen Beschulung (§ 2 Abs. 2 ThürSchulG) – Ressourcenvorbehalt (§ 8a Abs. 3 ThürSchulG) – Entscheidung über den Förderort obliegt einer Steuerungsgruppe an den regionalen Schulämtern auf Grundlage des sonderpädagogischen Feststellungsgutachtens. 	<ul style="list-style-type: none"> – Eingeschränktes Recht auf schulische Inklusion

In Thüringen wird Kindern und Jugendlichen mit sonderpädagogischem Förderbedarf ein Vorrang der Gemeinsamen Beschulung eingeräumt (§ 2 Abs. 2 ThürSchulG). Das Schulgesetz sieht allerdings einen Ressourcenvorbehalt vor:

„(3) Auf der Grundlage des sonderpädagogischen Gutachtens sowie nach Maßgabe der vorhandenen oder mit vertretbarem Aufwand zu schaffenden personellen, sächlichen und räumlichen Voraussetzungen legt das zuständige Schulamt für den Schüler den nächstgelegenen geeigneten Lernort im gemeinsamen Unterricht unter Einbeziehung des zuständigen Schulträgers fest. Hierzu kann die am Schulamt installierte Steuergruppe, welche über das Vorliegen der notwendigen Voraussetzungen nach Satz 1 berät, einbezogen werden. Wird ein geeigneter Lernort an einer allgemeinen Schule nicht ermittelt, kann der Schüler eine Förderschule besuchen. Abweichend von der Festlegung nach Satz 1 ist nach ausführlicher Beratung der Eltern durch das zuständige Schulamt unter Berücksichtigung des Elternwillens (§ 3 Abs. 1 Satz 1) der Besuch einer Förderschule möglich.“ (§ 8a Abs. 3 ThürSchulG)

Das Thüringer Schulgesetz sieht demnach kein ausdrückliches Wahlrecht der Eltern vor. Das Schulamt entscheidet auf Grundlage des sonderpädagogischen Gutachtens über die Teilnahme am Gemeinsamen Unterricht (§ 8a

Abs. 3 ThürSchulG; § 9 Abs. 3 ThürSoFöV). Verantwortlich für die Durchführung der Diagnostik ist ein Mobiler Sonderpädagogischer Dienst an den Schülern (§ 36 ThürSchulG). Die Eltern werden in das Verfahren mit einbezogen und können der Entscheidung widersprechen. Grundsätzlich melden die Eltern ihr Kind in der wohnortnahen Grundschule an. Eine regionale Steuerungsgruppe prüft anschließend, ob am Schulstandort die personellen, sächlichen und räumlichen Voraussetzungen vorhanden sind oder nach Maßgabe der Haushalte geschaffen werden können. Sofern die Ressourcen an keiner allgemeinen Schule eingerichtet werden können, kann das Kind an eine Förderschule überwiesen werden. Die Entscheidung über den Förderort obliegt somit einer Fachkraft, die Eltern werden in das Verfahren lediglich einbezogen (Auskunft Schulbehörde Thüringen, 2019). Nach § 8 des ThürFSG kann die Schulleitung einer allgemeinen Schule ein Kind mit sonderpädagogischem Förderbedarf an eine Förderschule überweisen. Die Entscheidung zur Aufnahme trifft die Schulleitung der Förderschule auf Basis des sonderpädagogischen Gutachtens. Stimmen die Eltern dieser Überweisung nicht zu, wird eine Aufnahmekommission gebildet. Die Entscheidungsgewalt liegt beim Schulamt. Diese Verwaltungspraxis wurde in den letzten Jahren immer seltener angewandt und wurde durch das neue Schulgesetz überarbeitet (Auskunft Schulbehörde Thüringen, 2019).

8.2.3. Recht auf gemeinsamen Unterricht

Tabelle 29 Organisationsformen inklusiver Bildung

	Organisationsformen	Rechtsgrundlage/Quelle
BW	Einzelintegration, Integrationsklassen und Kooperationsklassen	Vorwiegend sollen inklusive Bildungsangebote „gruppenbezogen“ organisiert werden, bei speziellen Förderbedarfen kann es auch zu einer Einzelintegration kommen. Zusätzlich gibt es kooperative Unterrichtsformen, deren Schüler:innen entweder dem SBBZ oder der allgemeinen Schule zugerechnet werden (Auskunft Schulbehörde 2019, siehe auch § 15 Abs. 6 SchulG-BW);
BY	Einzelintegration, Integrationsklassen und Kooperationsklassen	Art. 30a Abs. 7 BayEUG.
BE	Integrationsklassen, Kooperationsklassen und Sonderklassen	Kooperationsklassen (§ 4 Abs. 7 SopädVO); Sonderklassen („sonderpädagogische Kleinklassen an Grundschulen“; § 4 Abs. 3 SopädVO); Integrationsklassen (§ 19-20 SopädVO)

	Organisationsformen	Rechtsgrundlage/Quelle
BB	Integrationsklassen, Kooperationsklassen und Sonderklassen	Integrationsklassen (§ 7 VV-SopV); Kooperationsklassen (Ziff. 10 Abs. 3 VV-SopV); Förder- bzw. Sonderklassen (Ziff. 10 Abs. 4 und 5 VV-SopV). Schüler:innen in Förder- bzw. Sonderklassen werden der Förderschule zugerechnet (Drucksache 6/5781)
HB	Integrationsklassen	Integrationsklassen; eine gesetzliche Regelung fehlt (Auskunft Schulbehörde Bremen, 2019).
HH	Integrationsklassen (bzw. „Inklusionsklassen“) und Kooperationsklassen	Einzelintegration wird nicht mehr praktiziert, dafür Inklusionsklassen und kooperative Formen (Auskunft Schulbehörde Hamburg, 2019).
HE	Integrationsklassen, Kooperationsklassen und Sonderklassen	Kooperationsklassen (§ 19 VOSB); Integrationsklassen (§ 12 VOSB); Sonderklassen (§ 53 Abs. 1 HSchG; Förderschulen können auch als Klassen in allgemeinen Schulen bestehen).
MV	Integrationsklassen, Kooperationsklassen und Sonderklassen	Diagnoseförderklassen (Sonderklassen; § 14 SchulG-M-V); Kooperationsklassen (§ 36 Abs. 3 SchulG-M-V); Integrationsklassen (siehe auch § 6 FöSoVO).
NI	Integrationsklassen, Einzelintegration und Kooperationsklassen	Integrationsklassen und Einzelintegration (I.7.2 Erlass „Sonderpädagogische Förderung“); Kooperationsklassen (I.7.3. Erlass „Sonderpädagogische Förderung“)
NW	Integrationsklassen und Einzelintegration	Einzelintegration (Rd.Erl. „Neuausrichtung der Inklusion in den öffentlichen allgemeinbildenden weiterführenden Schulen“); Integrationsklassen (§ 20 Abs. 3 SchulG-NRW)
RP	Integrationsklassen, Einzelintegration	Integrationsklassen an Schwerpunktschulen (§ 14a Abs. 1 SchulG), i.d.R. 3-4 Schüler:innen mit sonderpädagogischer Förderung pro Klasse (MBWWK 2013, S. 2). Die Einzelintegration ist für Kinder und Jugendliche mit sonderpädagogischer Förderung auch abseits der Schwerpunktschulen möglich, sofern sie den Lernzielen der gewählten Schulform folgen können (zielgleicher Unterricht). Dies trifft auch auf Kinder und Jugendliche mit Behinderung zu, die keinen amtlich festgestellten Förderbedarf haben (Auskunft Schulbehörde Rheinland-Pfalz, 2019).
SL	Einzelintegration und Sonderklassen	Einzelintegration und Sonderklassen (§ 4a SchoG, Auskunft Schulbehörde Saarland, 2019)
SN	Integrationsklassen, Einzelintegration, Kooperationsklassen und Sonderklassen	Integrationsklassen, Einzelintegration, Kooperationsklassen, Sonderklassen (§ 3 SchIVO)
ST	Einzelintegration, Integrationsklassen und Kooperationsklassen	Einzelintegration, Integrationsklassen, Kooperationsklassen (§ 10 Abs. 3 SoPädFV_ST; Auskunft Schulbehörde Sachsen-Anhalt, 2019)
SH	Integrationsklassen	Integrationsklassen (§ 5 Abs. 2 SchulG-SH)
TH	Integrationsklassen und Einzelintegration	Integrationsklassen, Einzelintegration (§ 53 Abs. 2 Thür-SchulG)

Quellen: Schulgesetze, Verordnungen und Durchführungsvorschriften in den Ländern sowie eine Anfrage an alle Kultus- und Schulministerien der Bundesländer.

8.2.4. (Sonder-)pädagogische Unterstützung im inklusiven Lernumfeld

8.2.4.1 Das sonderpädagogische Feststellungsverfahren

Baden-Württemberg

In Baden-Württemberg existieren zwei Arten der sonderpädagogischen Unterstützung: Zum einen die Feststellung auf Anspruch auf ein sonderpädagogisches Bildungsangebot, was einem klassischen Feststellungsverfahren entspricht und auf untergesetzlicher Ebene geregelt ist (§ 4-8 SBA-VO). Zum anderen besteht die Möglichkeit, sonderpädagogische Beratung und Unterstützung in Anspruch zu nehmen, was einem präventiven bzw. niederschweligen Angebot gleicht. Hierzu heißt es im Schulgesetz: „Der Anspruch auf ein sonderpädagogisches Bildungsangebot besteht nicht, wenn der Schüler mithilfe sonderpädagogischer Beratung und Unterstützung dem Bildungsgang der allgemeinen Schule folgen kann“ (§ 82 Abs. 1 SchG). Welche konkreten Aufgaben die „sonderpädagogische Beratung und Unterstützung“ übernimmt und wie viele Ressourcen hierfür bereitstehen, ist nicht geregelt. Bedenkt man die hohe Zahl an Kindern, die gegenwärtig „sonderpädagogische Beratung und Unterstützung“ erhalten (18.461 Kinder und Jugendliche im Schuljahr 2017/18) (Landesregierung BW 2019, S. 7), ist die gesetzliche Leerstelle überraschend.

Die Feststellung auf Anspruch eines sonderpädagogischen Bildungsangebots kann entweder durch die Erziehungsberechtigten (§ 4 Abs. 1 SBA-VO) oder bei konkreten Hinweisen „auf eine drohende Beeinträchtigung des Erziehungs- und Bildungsauftrags“ von der Schule eingeleitet werden (§ 5 Abs. 1 SBA-VO). Verantwortlich für die Durchführung des Verfahrens ist die Schulaufsichtsbehörde, die zur Durchführung des Verfahrens eine Lehrkraft für Sonderpädagogik bestimmt (§ 6 SBA-VO). Die sonderpädagogische Diagnostik kann eine pädagogisch-psychologische Prüfung einschließlich Schulleistungsprüfung und Intelligenztest beinhalten. Ziel der Diagnostik ist es, Aussagen zu den Voraussetzungen und Vorkehrungen zu treffen, welche für die Erfüllung des Anspruchs auf ein sonderpädagogisches Bildungsangebot notwendig sind. Die Schulaufsichtsbehörde stellt abschließend auf Grundlage der Ergebnisse der sonderpädagogischen Diagnostik fest, ob ein Anspruch auf ein sonderpädagogisches Bildungsangebot besteht und legt den Förderschwerpunkt fest. Nach der Verordnung wird nicht durch die Anspruchsfeststellung festgelegt, an welchem Förderort das Kind beschult werden soll (§ 7 Abs. 1 SBA-VO). Auf formaler Ebene besteht daher eine Trennung zwischen Förderortsentscheidung und sonderpädagogischer Diagnostik. Nach § 7 Abs. 3 SBA-VO kann die Schul-

aufsichtsbehörde auch in einem „vereinfachten Verfahren“ ohne Beauftragung einer Lehrkraft nach § 6 SBA-VO den Förderbedarf festlegen, sofern dieser zweifelsfrei feststeht und im Rahmen des pädagogischen Berichts bereits eine Lehrkraft der Sonderpädagogik mitgearbeitet hat.

Der Anspruch auf ein sonderpädagogisches Bildungsangebot wird aufgehoben, wenn das betroffene Kind auch „mithilfe anderer Fördermaßnahmen, insbesondere auch mithilfe sonderpädagogischer Beratung und Unterstützung“ zu den Bildungszielen der allgemeinen Schule geführt werden kann (§ 9 Abs. 1 SBA-VO). In der Regel soll die Anspruchsfeststellung beim Übergang zw. den Schulformen erneut geprüft werden.

Bayern

In Bayern richtet sich die sonderpädagogische Feststellungspraxis nach dem Förderort. Soll ein Kind im Gemeinsamen Unterricht beschult werden, wird der sonderpädagogische Förderbedarf im Rahmen eines Förderdiagnostischen Berichts durch den Mobilen Sonderpädagogischen Dienst festgestellt (§ 25 Abs. 1 VSO-F). Der Bericht trifft Aussagen zur Notwendigkeit und Art der sonderpädagogischen Förderung (zieldifferent oder zielgleicher Unterricht) und ist die Grundlage der sonderpädagogischen Förderung in der allgemeinen Schule. Die Mobilen Sonderpädagogischen Dienste sind der Förderschule zugehörig (Art. 21 Abs. 1 BayEUG).

Der Besuch einer Förderschule setzt nach Art. 41 Abs. 4 BayEUG ein sonderpädagogisches Gutachten voraus, welches nach Anmeldung an der Förderschule durch die Förderschule erstellt wird (§ 28 Abs. 4 VSO-F). In § 14 der Verordnung heißt es:

„Ein Bedarf an besonderer sonderpädagogischer Förderung gemäß Art. 41 Abs. 1 Satz 2 BayEUG liegt vor, wenn die angemessene persönliche, soziale und schulische Entwicklungsförderung in einem oder mehreren sonderpädagogischen Förderschwerpunkten die Inanspruchnahme der besonderen Fachlichkeit und Ausstattung der Förderschule begründet.“

Inhaltlich beschreibt das Gutachten – unter Verwendung geeigneter Diagnoseverfahren – den sonderpädagogischen Förderbedarf des Kindes und trifft Aussagen zu den Voraussetzungen der Förderungen (§ 28 Abs. 4 VSO-F). Auf Grundlage des Gutachtens entscheidet die Schulleitung über die Aufnahme in die Förderschule (§ 28 Abs. 5 VSO-F).

Nach Art. 30a Abs. 5 BayEUG begründet ein sonderpädagogischer Förderbedarf nicht die Zugehörigkeit zu einer bestimmten Schulart. Im Vorfeld der Förderortentscheidung „sollen“ sich Erziehungsberechtigte „rechtzeitig über die möglichen schulischen Lernorte an einer schulischen Beratungsstelle informieren“ (Art. 41 Abs. 3 BayEUG). Sind sich die Erziehungsberechtigten und die involvierte Schule über den Lernort uneinig, entscheidet die Schulaufsichtsbehörde in einem förmlichen Verfahren über den zu besuchenden Lernort. Hierzu werden die Erziehungsberechtigten sowie die Schule angehört (Art. 41 Abs. 6 BayEUG sowie § 28 Abs. 6-7 VSO-F) und ggf. eine Kommission gebildet.

Berlin

In Berlin haben Schüler:innen Anspruch auf sonderpädagogische Förderung, wenn sie in ihren Bildungs-, Entwicklungs-, und Lernmöglichkeiten derart beeinträchtigt sind, dass sie im Unterricht der allgemeinen Schulen ohne sonderpädagogische Förderung nicht mehr hinreichend gefördert werden können (§ 36 Abs. 1 SchulG).

Die Schulaufsichtsbehörde trifft auf Antrag der Erziehungsberechtigten oder der Schule, die Feststellung, ob ein sonderpädagogischer Förderbedarf vorliegt. Bei der Ermittlung des Förderbedarfs „kann“ die Schulaufsichtsbehörde ein sonderpädagogisches Gutachten hinzuziehen. Das Verfahren zur Feststellung eines sonderpädagogischen Förderbedarfs wird in der „Verordnung zur sonderpädagogischen Förderung (SopädVO)“ in § 31 konkretisiert: Der Antrag für die Erstellung und Durchführung des Verfahrens richtet sich an die sogenannten „Schulpsychologische und Inklusionspädagogische Beratungs- und Unterstützungszentren (SIBUZ)“ (§ 31 Abs. 1 SopädVO). Dort arbeiten u.a. sonderpädagogisch ausgebildete Lehrkräfte, die nach einer entsprechenden Qualifikation, durch die Schulaufsichtsbehörde als Beratungs- und Diagnostiklehrkräfte beauftragt werden (§ 4 Abs. 9 SopädVO). Die Diagnostik- und Beratungslehrkraft nimmt im Anschluss an eine sonderpädagogische Diagnostik (§ 32 Abs. 1 SopädVO) gutachterliche Stellung, ob sonderpädagogischer Förderbedarf besteht (§ 32 Abs. 2 SopädVO). Die Stellungnahme berücksichtigt den (1.) Entwicklungs- und Leistungsstand des Kindes, (2.) die von der Schule bereits durchgeführten Maßnahmen zur lernprozessbegleitenden Diagnostik und Förderung, (3.) die Beratungsergebnisse mit den Erziehungsberechtigten, (4.) vorhandene ärztliche oder psychologische Befunde und (5.) bereits eingesetzte Testverfahren (§ 32 Abs. 1 SopädVO).

Die Diagnostik- und Beratungslehrkraft „kann“, insbesondere wenn die vorgelegten Unterlagen keine hinreichende Grundlange für eine Entscheidung über das Vorliegen von sonderpädagogischem Förderbedarf in den Förderschwerpunkten „Lernen“, „emotionale-soziale Entwicklung“ und „Sprache“ bilden, die Schule verpflichten, zunächst die Wirksamkeit besonderer pädagogischer Fördermaßnahmen über einen längeren Zeitraum zu beobachten und auszuwerten (§ 31 Abs. 3 SopädVO).

Im Schuljahr 2017/18 wurde eine „verlässliche Grundausrüstung“ für die sonderpädagogischen Förderschwerpunkte „Lernen“, „emotionale-soziale Entwicklung“ und „Sprache“ eingeführt. Die sonderpädagogische Diagnostik verliert damit die Funktion der „Ressourcengenerierung“. Bevor die sonderpädagogische Diagnostik in den drei Förderschwerpunkten beantragt werden kann, müssen alle „Maßnahmen der pädagogischen Diagnostik und Förderung“ ausgeschöpft sein (KMK 2018, S. 82). Die verlässliche Grundausrüstung führt zu einer „zeitlichen Entlastung“ der Schulen, da Verfahren nicht mehr notwendige Voraussetzung zusätzlicher Ressourcen sind.

Brandenburg

Die sonderpädagogische Diagnostik liegt in Brandenburg im Aufgabenbereich der „Sonderpädagogischen Förder- und Beratungsstellen (SpFB)“. Die dort tätigen Lehrkräfte sind jeweils einer Schule zugeordnet (§ 2 Abs. 1 SopV).

Das sonderpädagogische Feststellungsverfahren wird in der „Verordnung über Unterricht und Erziehung für Schülerinnen und Schüler mit sonderpädagogischem Förderbedarf (Sonderpädagogik-Verordnung – SopV)“ beschrieben. Nach § 3 Abs. 1 leitet das zuständige Schulamt das Feststellungsverfahren und beauftragt eine zuständige SpFB mit der Durchführung des Verfahrens. Das Verfahren erfolgt durch eine Förderkommission und gliedert sich in zwei Stufen: (1.) Die Grundfeststellung des sonderpädagogischen Förderbedarfs (Stufe 1) sowie (2.) die förderdiagnostische Lernbeobachtung (Stufe 2).

Stufe 1 prüft, ob bei dem betroffenen Kind ein sonderpädagogischer Förderbedarf vorliegt. Die Feststellung in den Förderbedarfen „Sehen“, „Hören“, „körperliche-motorische Entwicklung“ und „Geistige Entwicklung“ sollte in Stufe 1 abgeschlossen werden. In den Förderschwerpunkten „Lernen“, „Sprache“ und „emotionale-soziale Entwicklung“ erfolgt eine „förderdiagnostische Lernbeobachtung“ (Stufe 2). In der Grundschule er-

folgt die Feststellung eines sonderpädagogischen Förderbedarfs in den Förderbereichen LSE in der Regel ohne Durchführung der Stufe 1 (§ 3 Abs. 4 SopV).

Nach Durchführung des sonderpädagogischen Feststellungsverfahrens wird ein Förderausschuss gebildet, der eine Bildungsempfehlung erarbeitet (§ 4 SopV). Mitglieder des Ausschusses sind die zuständige Lehrkraft des SpFB sowie die Erziehungsberechtigten. Wurde zusätzlich eine förderdiagnostische Lernbeobachtung (Stufe 2) durchgeführt, gehören dem Ausschuss zudem die Klassenlehrkraft sowie eine sonderpädagogisch qualifizierte Lehrkraft an (§ 4 Abs. 2 SopV). Die Bildungsempfehlung enthält u.a. Aussagen über den Lernort, die Jahrgangsstufe, den anzuwendenden Rahmenlehrplan und die Förderinhalte (MBS 2018, S. 12).

Das staatliche Schulamt entscheidet abschließend, unter Berücksichtigung des Elternwunsches sowie der Bildungsempfehlung des Förderausschusses, welcher sonderpädagogische Förderbedarf vorliegt (§ 5 SopV).

Bremen

Das sonderpädagogische Feststellungsverfahren ist in der „Ersten Verordnung zur unterstützenden Pädagogik“ (ÜPadVO) geregelt. Das Verfahren kann entweder vor der Einschulung oder während des Schulbesuches auf Antrag eingeleitet werden. Antragsberechtigt sind die Schule, nach einer Beratung durch das zuständige ZuP, die Erziehungsberechtigten oder der schulärztliche Dienst (§ 11 Abs. 2 ÜPadVO). Anträge für einen vermuteten Förderbedarf „Lernen“ können erst ab Jahrgangsstufe 8 gestellt werden.

Die ZuP und die Regionalen Beratungs- und Unterstützungszentren koordinieren das Verfahren und sind für das sonderpädagogische Feststellungsgutachten verantwortlich. Die Feststellung des sonderpädagogischen Förderbedarfs umfasst die Ermittlung der individuellen Förderbedürfnisse auf Grundlage einer Kind-Umfeld-Analyse. In § 14 Abs. 2 ÜPadVO werden die einzelnen, im Gutachten zu treffenden Aussagen, detailliert beschrieben. Auf Grundlage des sonderpädagogischen Gutachtens entscheidet in der Hansestadt Bremen die Senatorin für Kinder und Bildung, in der Stadtgemeinde Bremerhaven der Magistrat abschließend über den sonderpädagogischen Förderbedarf.

In Bremen gibt es eine gesetzlich festgeschriebene „Clearingstelle“, die Erziehungsberechtigte über das sonderpädagogische Feststellungsverfahren informiert und berät (§ 15 Abs. 3 ÜPadVO). Entsprechend § 16 Abs. 1 ÜPadVO überprüft die Klassenkonferenz mindestens einmal jährlich, ob

der sonderpädagogische Förderbedarf weiterhin besteht und ob Förderschwerpunkt und -ort weiterhin angemessen sind.

Das sonderpädagogische Gutachten dient als Grundlage zur Erstellung des individuellen Förderplans des Kindes. Förderdiagnostik und -planung werden in § 9 und 10 ÜPadVO geregelt. Vorgesehen ist neben der Eingangsdiagnostik, eine prozessuale Erfassung von Lern- und Entwicklungsmöglichkeiten, die in der Förderplanung dokumentiert wird. Mithilfe der Förderdiagnostik werden individuelle Unterstützungsangebote festgelegt. Zuständig für die Förderdiagnostik ist ein:e Mitarbeiter:in des ZuP unter Mitwirkung der unterrichtenden Lehrkräfte.

Hamburg

In Hamburg besteht sonderpädagogischer Förderbedarf bei Schüler:innen, die aufgrund einer Behinderung „so schwerwiegend in ihren Bildungs-, Entwicklungs- und Lernmöglichkeiten beeinträchtigt sind, dass sie im Unterricht der allgemeinen Schule ohne eine spezifische fachliche Unterstützung nicht hinreichend gefördert werden können“. (§ 12 Abs. 2 HmbsG). Der sonderpädagogische Förderbedarf wird auf der Grundlage eines sonderpädagogischen Gutachtens unter Einbeziehung der Sorgeberechtigten durch die zuständige Behörde festgelegt. Konkretisiert wird das sonderpädagogische Feststellungsverfahren in der „Verordnung über die Ausbildung von Schülerinnen und Schülern mit sonderpädagogischem Förderbedarf (AO-SF)“.

Die Einleitung des sonderpädagogischen Feststellungsverfahrens kann entweder durch die Erziehungsberechtigten oder die Schule veranlasst werden (§ 11 AO-SF). Die Überprüfung auf sonderpädagogischen Förderbedarf erfolgt durch die zuständige Behörde (§ 12 Abs. 1 AO-SF). Diese kann die Überprüfung in den Förderschwerpunkten „Lernen, Sprache und emotionale-soziale Entwicklung (LSE)“ an die Schule delegieren. Seit dem Schuljahr 2014/15 wird auf ein klassisches Feststellungsverfahren in den Förderschwerpunkten LSE verzichtet und die Schulen durch eine systemische Ressourcenzuweisung unterstützt. Anstelle des sonderpädagogischen Gutachtens wird ein sonderpädagogischer Förderplan erstellt, der alle einzelfallbezogenen Hilfen wie Eingliederungs- und Jugendhilfe, Schulweghilfe, therapeutische Angebote etc. berücksichtigt (KMK 2018, S. 82).

Für die speziellen Förderbedarfe („Hören“, „Sehen“, „Geistige Entwicklung“ und „körperlich-motorische Entwicklung“) gilt weiterhin ein klassisches sonderpädagogisches Feststellungsverfahren. Zur Überprüfung kann

die zuständige Behörde ein Regionales Bildungs- und Beratungszentrum, eine Sonderschule sowie sonstige öffentliche Stellen einbeziehen oder das Verfahren vollständig an eine der genannten Stelle delegieren (§ 12 Abs. 3 AO-SF). Im Rahmen der Überprüfung kann eine schulärztliche Untersuchung veranlasst werden.

Die inhaltlichen Aspekte des sonderpädagogischen Gutachtens sowie der Förderplanung sind in § 13 der Verordnung beschrieben. Die abschließende Entscheidung über den vorliegenden Förderbedarf trifft die zuständige Behörde. Für die Förderschwerpunkte LSE kann die Behörde die Entscheidung an die zuständige Schule delegieren (§ 14 Abs. 1-2 AO-SF).

Hessen

In Hessen haben Kinder und Jugendliche Anspruch auf sonderpädagogische Förderung, die zur Gewährleistung ihrer körperlichen, sozialen und emotionalen sowie kognitiven Entwicklung in der Schule sonderpädagogische Hilfe benötigen (§ 49 Abs. 1 HschG). Kommt ein Anspruch auf sonderpädagogische Förderung für ein Kind in Betracht und reichen allgemeine Maßnahmen der Prävention und Förderung (siehe auch § 2 Abs. 1 VOSB) nicht aus, wird nach § 54 Abs. 2 HschG ein Förderausschuss gebildet. Auf Grundlage der Empfehlung des Förderausschusses entscheidet die Schulleitung der allgemeinen Schule nach Anhörung der Erziehungsberechtigten sowie in Benehmen mit der Schulaufsichtsbehörde über Art, Umfang und Organisation der sonderpädagogischen Förderung. Die Mitglieder des Förderausschusses werden in § 54 Abs. 3 HschG genannt: Die Schulleitung, eine Lehrkraft der allgemeinen Schule, eine Lehrkraft des sonderpädagogischen Beratungs- und Förderzentrums, die Erziehungsberechtigten des Kindes, eine Vertretung des Schulträgers sowie bei Bedarf weitere Akteure in beratender Position.

Der Förderausschuss hat die Aufgabe, eine Empfehlung zur Art, Umfang und Organisation der sonderpädagogischen Förderung zu erarbeiten, sowie Vorschläge für den individuellen Förderplan nach § 49 Abs. 4 HschG. Der Empfehlung des Förderausschusses ist eine Stellungnahme des sonderpädagogischen Beratungs- und Förderzentrums hinzuzufügen und, sofern erforderlich, ein schulärztliches sowie in Zweifelsfällen schulpsychologisches Gutachten (§ 54 Abs. 2 HschG). Wenn sich der Förderausschuss nicht auf eine Empfehlung einigen kann, entscheidet die Schulaufsichtsbehörde im Benehmen mit der Schulleitung und nach Anhörung

der Erziehungsberechtigten über den Anspruch auf sonderpädagogische Förderung (§ 54 Abs. 2 HschG).

Mecklenburg-Vorpommern

Nach § 34 Abs. 2 SchulG besteht sonderpädagogischer Förderbedarf bei Kindern und Jugendlichen, die in ihren Bildungs-, Entwicklungs- oder Lernmöglichkeiten derart beeinträchtigt sind, dass sie im Unterricht oder in ihrer praktischen Berufsausbildung ohne sonderpädagogische Unterstützung nicht hinreichend gefördert werden können. Das Verfahren zur Feststellung kann entweder durch die Erziehungsberechtigten oder durch die Schulen beantragt werden (§ 34 Abs. 4 SchulG). Voraussetzung für den Antrag ist, dass die oder der Schüler:in trotz Ausschöpfung aller pädagogischen Fördermaßnahmen dem Unterricht nicht ohne zusätzliche Hilfe folgen kann (§ 5 Abs. 1 FöSoVO). Werden im frühkindlichen Bereich bereits „medizinische Indikationen“ nachgewiesen, kann die Antragstellung mit der Anmeldung zur Schulaufnahme erfolgen. Grundlage der Entscheidung über Art, Umfang und Dauer und über die Voraussetzungen für einen angemessenen Unterricht ist ein sonderpädagogisches Gutachten, das von der zuständigen Schulbehörde eingeholt wird. Das Verfahren wird in der „Verordnung zur Ausgestaltung der sonderpädagogischen Förderung (Förderverordnung Sonderpädagogik – FöSoVO)“ konkretisiert.

Für die Durchführung der sonderpädagogischen Diagnostik ist der Diagnostische Dienst der zuständigen Schulbehörde verantwortlich (§ 3 Abs. 2 FöSoVO). Dem Diagnostischen Dienst gehören Psycholog:innen sowie Diagnostiker:innen verschiedener sonderpädagogischer Fachrichtungen an, die zusammen ein sonderpädagogisches Gutachten erarbeiten. Auf der Grundlage des Gutachtens erfolgt durch den Diagnostischen Dienst die Feststellung des sonderpädagogischen Förderbedarfs mit einer Empfehlung über den Förderort. Unter Berücksichtigung der Empfehlung des Diagnostischen Dienstes bestätigt die zuständige Schulbehörde den sonderpädagogischen Förderbedarf und empfiehlt den Erziehungsberechtigten einen Förderort. Soweit Gutachten weiterer Fachrichtungen vorliegen, werden diese nach § 5 Abs. 3 FöSoVO berücksichtigt.

Niedersachsen

Das sonderpädagogische Feststellungsverfahren ist in Niedersachsen in der „Verordnung zum Bedarf sonderpädagogischer Unterstützung“ geregelt. Dort heißt es in § 1 Abs. 1 SoPädFV, dass ein Bedarf an sonderpädagogischer Unterstützung für ein Kind mit Behinderung oder mit drohender Behinderung festzustellen ist, wenn dieses aufgrund der bestehenden oder drohenden Behinderung die Bildungsziele der Schulform oder die individuellen Bildungsziele nicht oder nur mit sonderpädagogischer Unterstützung erreichen kann. Die Feststellung des sonderpädagogischen Förderbedarfs beinhaltet nach § 1 Abs. 2 SoPädFV die Feststellung des vorrangigen sonderpädagogischen Förderschwerpunktes, die Feststellung von Art und Umfang des Bedarfs an sonderpädagogischer Unterstützung, die Feststellung individueller Maßnahmen, mit denen der Bedarf an sonderpädagogischer Unterstützung entsprochen werden kann sowie ggf. Hinweise zur Ausstattung der Schule.

Wird ein sonderpädagogischer Förderbedarf bei einem Kind vermutet, so veranlasst die Schulleitung nach § 2 Abs. 1 SoPädFV, dass eine Lehrkraft der Schule und eine Förderschullehrkraft gemeinsam ein Fördergutachten erstellen. Die Schulleitung setzt eine Förderkommission (§ 3 SoPädFV) ein, der neben der Schulleitung und den zuständigen Diagnostiker:innen auch die Erziehungsberechtigten angehören. Bei Bedarf können weitere Personen hinzugezogen werden. Aufgabe der Förderkommission ist es, eine Empfehlung an die Landesschulbehörde auszusprechen, ob ein Bedarf an sonderpädagogischer Förderung festgestellt werden sollte (§ 3 Abs. 2 SoPädFV). Das sonderpädagogische Gutachten dient als Grundlage für die Arbeit einer Förderkommission (§ 3 Abs. 3 SoPädFV). Kann kein Konsens innerhalb der Förderkommission gefunden werden, so teilt das vorsitzende Mitglied die unterschiedlichen Auffassungen der Landesschulbehörde mit. Abschließend entscheidet die Landesschulbehörde auf Grundlage der Empfehlung der Förderkommission sowie des Gutachtens, ob ein Bedarf an sonderpädagogischer Unterstützung besteht (§ 4 SoPädFV).

Nordrhein-Westfalen

Das sonderpädagogische Feststellungsverfahren ist in der „Ausbildungsordnung sonderpädagogischer Förderung – AO-SF“ geregelt. Nach § 11 stellen die Erziehungsberechtigten einen Antrag zur Eröffnung eines Verfahrens. Nur in begründeten Ausnahmefällen kann die Schule einen sol-

chen Antrag stellen. Im Förderschwerpunkt „Lernen“ kann ein Verfahren erst im dritten Jahr eröffnet werden (§ 12 Abs. 3 AO-SF). Zuständig für das Verfahren ist die Schulaufsichtsbehörde (§ 10 AO-SF).

Zur Ermittlung des Bedarfs an sonderpädagogischer Unterstützung beauftragt die Schulaufsichtsbehörde eine sonderpädagogische Lehrkraft und eine Lehrkraft der allgemeinen Schule, die Art und Umfang der notwendigen Förderung unter Berücksichtigung der individuellen Situation des Kindes feststellen und in einem gemeinsamen Gutachten darstellen. Bei Bedarf kann die Schulaufsichtsbehörde eine schulärztliche Untersuchung veranlassen (§ 13 Abs. 3 AO-SF) sowie weitere Gutachten durch Fachkräfte und -dienste einholen (§ 13 Abs. 4 AO-SF).

Abschließend entscheidet die Schulaufsichtsbehörde über den Bedarf an sonderpädagogischer Unterstützung, den sonderpädagogischen Förderschwerpunkt und ob die Notwendigkeit zieldifferenter Förderung besteht (§ 14 Abs. 1 AO-SF).

Rheinland-Pfalz

Nach § 11 Abs. 1 SoSchulO erstellt die zuständige Sonderschule zur Feststellung eines sonderpädagogischen Förderbedarfs ein Gutachten. Das Verfahren zur Ermittlung des Förderbedarfs umfasst die Ermittlung des individuellen Förderbedarfs, einen Vorschlag über den Bildungsgang und den Fördeort (§ 11 Abs. 2 SoSchulO). Falls erforderlich, können weitere Gutachten und Untersuchungen hinzugezogen werden (§ 11 Abs. 4 SoSchulO). Die abschließende Entscheidung über die Fördermaßnahmen trifft die Schulbehörde (§ 12 SoSchulO).

Saarland

Seit der Gesetzesnovelle im Schuljahr 2014/15 ist ein klassisches Feststellungsverfahren nur noch nötig, wenn ein Kind die Förderschule besucht (§ 19 Abs. 2 Inklusionsverordnung). Die Ein- oder Umschulung an eine Förderschule erfolgt nur nach Wunsch der Erziehungsberechtigten. Der Ausnahmefall ist in § 5 Abs. 4 des Schulpflichtgesetzes geregelt: Sofern der allgemeinen Schule der Besuch einer Förderschule in begründeten Einzelfällen zum Schutz des Kindeswohles (Eigen- oder Fremdgefährdung) erforderlich erscheint, kann ein Feststellungsverfahren eingeleitet werden (§ 19 Abs. 4 Inklusionsverordnung). Antragsberechtigt ist ausschließlich

die Schule, die entweder auf Wunsch der Eltern oder in eigenem Ermessen die „Anerkennung auf Vorliegens der Voraussetzung für eine sonderpädagogische Unterstützung“ anstößt. Die abschließende Entscheidung über Förderschwerpunkt und -ort obliegt der Schulaufsichtsbehörde (§ 20 Abs. 1 Inklusionsverordnung). Die „Anerkennung auf Vorliegens der Voraussetzung für eine sonderpädagogische Unterstützung“ ist auf zwei Jahre befristet (§ 20 Abs. 4 Inklusionsverordnung).

Im Unterschied zur „sonderpädagogischen Unterstützung“, ist die „pädagogische Unterstützung“ in der allgemeinen Schule auch ohne klassisches Feststellungsverfahren möglich. Grundlage ist die Förderdiagnostik (§ 3 Inklusionsverordnung) und der Förderplan (§ 4 Inklusionsverordnung). Die Diagnostik ist „prozess- und kompetenzorientiert“ und bildet die Grundlage für individuelle Bildungs- und Unterstützungsangebote aller Schüler:innen. Im Saarland haben daher alle Kinder und Jugendlichen Anspruch auf eine Förderdiagnostik. Der Förderplan wird erstellt, sofern Anzeichen für „die Notwendigkeit einer besonderen pädagogischen Förderung“ vorliegen. Verantwortlich für die Förderplanung ist entweder der Klassenlehrer oder eine von der Schulleitung bestimmte Lehrkraft. Zur Unterstützung der im Förderplan verankerten Bildungsziele oder zur weiteren Beratung, kann die allgemeine Schule die Hilfe eines Förderzentrums beanspruchen (§ 5 Inklusionsverordnung). Als wichtiges Gremium für Entscheidungen rund um Förderplanung und -diagnostik wird die Klassenkonferenz genannt (§ 6 Inklusionsverordnung).

Sachsen

Das sonderpädagogische Feststellungsverfahren wurde durch eine Novellierung der Schulordnung „Förderschulen“ (SOFS) verändert. Seit dem Schuljahr 2018/19 ist der „Mobile Sonderpädagogische Dienst“ für die Diagnostik zuständig. Ziel der Novelle war es, die regionale Vergleichbarkeit der Diagnostik zu erhöhen und Standards im Hinblick auf die Abgrenzung zwischen pädagogischer und sonderpädagogischer Förderung zu etablieren (KMK 2018, S. 84).

Das sonderpädagogische Feststellungsverfahren ist in § 4c SächsSchulG und § 13 der Schulordnung „Förderschulen“ geregelt. Antragsberechtigt sind nach § 4c Abs. 3 die Grundschule im Rahmen des Aufnahmeverfahrens, die Schule, die der oder die betroffene Schüler:in besucht oder die Erziehungsberechtigten. Für die Förderschwerpunkte „Lernen“ und „emotionale-soziale Entwicklung“ soll das entsprechende Feststellungsverfahren

frühestens im Verlauf der zweiten Klasse eingeleitet werden. Ein festgestellter sonderpädagogischer Förderbedarf soll spätestens nach jeweils zwei Schuljahren überprüft werden (§ 4c Abs. 3 SächsSchulG).

Die Schulaufsichtsbehörde leitet das Verfahren zur Feststellung eines sonderpädagogischen Förderbedarfs durch die Bestimmung des zuständigen Mobilen sonderpädagogischen Diensts ein (§ 13 Abs. 3 SOFS). Der MSD wendet zur Ermittlung des Förderbedarfs Methoden der Förderdiagnostik an: Bestandteil jedes sonderpädagogischen Feststellungsverfahrens sind Hospitationen und Beobachtungen bei der Erfüllung individueller Aufgaben. Der Gesundheitsdienst oder die Schulpsychologische Beratungsstelle können am Verfahren beteiligt werden (§ 13 Abs. 5 SOFS).

Zur Ermittlung des sonderpädagogischen Förderbedarfs wird ein Förderausschuss gebildet, dem eine Vertretung der Schule, ein:e mit Diagnostik beauftragte:r Lehrer:in der Förderschule sowie mindestens ein Elternteil und (in der Regel) der bzw. die Schüler:in selbst angehören. Die Ermittlung des sonderpädagogischen Förderbedarfs wird durch ein Gutachten abgeschlossen, welches Aussagen trifft über a) den festgelegten Förderschwerpunkt, b) welcher weitere Bildungsgang empfohlen wird und c) ob für den oder die Schüler:in eine inklusive Unterrichtung empfohlen wird.

Die Schulordnung Förderschule enthält zudem Regelungen zur Förderplanung: Ziele und Maßnahmen der individuellen Förderung und deren Ergebnisse müssen fortlaufend in Förderplänen dokumentiert werden. Ob weiterhin ein sonderpädagogischer Förderbedarf vorliegt, ist „regelmäßig“ durch den oder die Klassenlehrer:in auf Basis der Förderplanung und der Entwicklungsberichte zu prüfen (§ 17 SOFS).

Im Gegensatz zu vielen anderen Bundesländern ist die sonderpädagogische Diagnostik in Sachsen rechtlich nicht unabhängig von der Förderortentscheidung konzipiert. Bildungs- und Lernortempfehlungen, wie sie das sonderpädagogische Gutachten vorsehen, implizieren, dass schulische Inklusion nur in bestimmten Fällen angebracht ist. Am grundlegenden Verfahrensablauf hat sich im Vergleich zum Vorjahr wenig geändert (Döttinger und Hollenbach-Biele 2015, S. 254).

Sachsen-Anhalt

Einen Antrag auf Feststellung des sonderpädagogischen Förderbedarfs können vor Schuleintritt nur die Erziehungsberechtigten stellen (§ 4 Abs. 2 SoPädFV). Besucht das betroffene Kind bereits eine Schule, kann der An-

trag sowohl von den Eltern, als auch von der Schule an den Mobilen Sonderpädagogischen Diagnostischen Dienst (MSDD) weitergeleitet werden (§ 2 Abs. 2 SoPädFV). Grund des Feststellungsverfahrens ist ein Gutachten bestehend aus einem pädagogischen Bericht der Schule, ggf. einer Stellungnahme der Erziehungsberechtigten sowie einer Stellungnahme des MSDD. Das Fördergutachten wird abschließend mit den Erziehungsberechtigten beraten. Das Gutachten enthält die Feststellung des dominanten Förderschwerpunktes, die Feststellung erforderlicher schulischer Maßnahmen in pädagogischer, personeller, räumlicher und sächlicher Hinsicht sowie ggf. ergänzende Empfehlungen. Widersprechen die Personensorgeberechtigten den Aussagen des Gutachtens, kann eine Fachkommission durch das Landesschulamt einberufen werden (§ 5 Abs. 5 SoPädFV).

Schleswig-Holstein

In Schleswig-Holstein wird das sonderpädagogische Feststellungsverfahren in der „Landesverordnung über sonderpädagogische Förderung (SoFVO)“ geregelt. Nach § 4 SoFVO wird ein solches Verfahren zur Überprüfung eingeleitet, wenn im Rahmen der Anmeldung oder während des Schulbesuchs ein solcher Bedarf vermutet wird und entweder die Erziehungsberechtigten oder die zu besuchende Schule eine Überprüfung veranlasst (§ 4 Abs. 1 SoFVO). Vermutet die Schule einen solchen Bedarf, informiert sie die Erziehungsberechtigten und veranlasst eine schulärztliche Untersuchung (§ 4 Abs. 2 SoFVO).

Zuständig für das Verfahren ist das Förderzentrum (§ 4 Abs. 3 SoFVO). Das Förderzentrum erstellt ein sonderpädagogisches Gutachten,

„[...] das alle Umstände berücksichtigt, die für eine Aufnahme sonderpädagogischer Förderung von Bedeutung sind, und das mit einem Entscheidungsvorschlag darüber endet, ob sonderpädagogischer Förderbedarf vorliegt und nach welchem Förderschwerpunkt die Schülerin oder der Schüler unterrichtet werden soll“ (§ 4 Abs. 4 SoFVO).

Das zuständige Förderzentrum erarbeitet zudem nach § 4 Abs. 5 SoFVO Vorschläge zu

- Geeigneten Fördermaßnahmen
- Benötigten Lehr- und Hilfsmitteln
- Schülerbeförderung
- Notwendigen baulichen Voraussetzungen
- Notwendiger zusätzlicher personeller Unterstützung

Die Vorschläge dienen als Grundlage für Koordinierungsgespräche zwischen der aufnehmenden Schule, den Erziehungsberechtigten, dem Schulträger sowie weiteren Kosten- und Leistungsträgern (§ 5 SoFVO). Die Abschließende Entscheidung über den Förderschwerpunkt trifft die Schulaufsichtsbehörde (§ 7 SoFVO).

Thüringen

In Thüringen ist das sonderpädagogische Feststellungsverfahren in der „Thüringer Verordnung zur sonderpädagogischen Förderung (Thür-SoFöV)“ geregelt. Die Feststellung des sonderpädagogischen Förderbedarfs umfasst nach § 5 Abs. 1 die Ermittlung des individuellen Förderbedarfs des Kindes sowie eine Empfehlung über den Bildungsgang und den Förderort. Der sonderpädagogische Förderbedarf wird vom Förderschullehrer des Mobilen Sonderpädagogischen Dienstes ermittelt (§ 16 ThürSoFöV) und in einem sonderpädagogischen Gutachten festgehalten (§ 6 ThürSoFöV).

Laut einer Selbstauskunft des Thüringer Kultusministeriums wurden das klassische Feststellungsverfahren geändert und eine a) Trennung zwischen Diagnostik und Förderung vorgenommen b) ein Team zur Qualitätssicherung an den Schulämtern implementiert und c) Fortbildungen zur sonderpädagogischen Diagnostik durchgeführt (KMK 2018, S. 85).

8.2.4.2 Modus der Mittelvergabe

Tabelle 30 Personelle Ressourcensteuerung in den Bundesländern für inklusive Bildungsangebote

	Modell	Richtwerte/Quelle
BW	Schülerbezogene Zuweisung	Den allgemeinen Schulen steht per Direktzuweisung ein „sonderpädagogisches Budget“ für inklusive Bildungsangebote zur Verfügung. Entscheidungsgrundlage ist die Einzelfallbetrachtung und -Entscheidung auf Grundlage der sonderpädagogischen Diagnostik. Die Zuweisung pro Kind erfolgt ohne explizite Richtwerte (Landesregierung BW 2019) Quelle: Organisationserlass (2018/19); Landesregierung BW 2019
BY	Schülerbezogene Zuweisung	Keine Rechtsvorschrift auffindbar

8. Anhang

	Modell	Richtwerte/Quelle
BE	<p>(1) Systemische Zuweisung für die Förderschwerpunkte LSE</p> <p>(2) Schülerbezogene Zuweisung für die restlichen Förderschwerpunkte</p>	<p>(1) In der Schuleingangsphase erfolgt die Zuweisung pauschalisiert im Umfang von 4 LWS pro Lerngruppe. Die Grundschulen erhalten auf Basis der Prävalenzquoten vergangener Schuljahre im Bereich LSE eine derzeit aufwachsende pauschalisierte Zuweisung, die in Abhängigkeit der sozialen Lage des Schulstandortes variieren kann. 90 % der Zuweisung werden über die Prävalenzquote des Schuljahres 2016/17 ermittelt, während 10 % auf Basis der lmb-Quote ergänzt werden. Pro Schüler:in mit entsprechendem Förderbedarf stehen 2,5 LWS bereit und bis zu 1,0 LWS zusätzlich je nach regionaler Disposition des Schulstandortes.</p> <p>(2) In der Sekundarstufe 1 wird auf eine systemische Zuweisung verzichtet und für Schüler:innen mit den Förderschwerpunkten LSE 3 LWS bereitgestellt, die je nach sozialer Lage des Schulstandortes um bis zu 1,0 LWS erhöht werden kann. Für Schüler:innen mit dem Förderbedarf „Sehen“, „Hören“ und „körperlich-motorische Entwicklung“ stehen 3 LWS bereit. Die Förderschwerpunkte „Blinde“, „Gehörlose“, „geistige Entwicklung“, „Autismus“ werden mit jeweils 8 LWS zusätzlich personalisiert.</p> <p>Quelle: Zumessungsrichtlinien von Lehrkräften an öffentlichen Berliner Schulen ab dem Schuljahr 2018/19.</p>
BB	<p>(1) Systemische Zuweisung für die Förderschwerpunkte LSE</p> <p>(2) Schülerbezogene Zuweisung für die restlichen Förderschwerpunkte</p>	<p>(1) Primarstufen und Gesamtschulen erhalten für Kinder und Jugendliche mit dem Förderbedarf LSE für 6 % der gesamten Schülerschaft jeweils 3,5 LWS pro Kind, Oberschulen erhalten für 12 % der gesamten Schülerschaft eine Zuweisung von 3,5 LWS (GL-Pool). Der GL-Pool umfasst einen Anteil in LWS und einen Anteil für sonstiges pädagogisches Personal (PUH). Das staatliche Schulamt kann bei besonderen Problemlagen an Schulstandorten nachsteuern.</p> <p>(2) Die schülerbezogenen Richtwerte für die sonstigen Förderschwerpunkte sind: „Geistige Entwicklung“, „Sehen“, „Hören“ 7 LWS pro Kind. „Körperliche und motorische Entwicklung“ 4 LWS pro Kind.</p> <p>Quelle: VV-Unterrichtsorganisation (Anhang 4); Rundschreiben 3/19 vom 25. April 2019</p>

	Modell	Richtwerte/Quelle
HB	<p>(1) Systemische Zuweisung für die Förderbedarfe LSE.</p> <p>(2) Förderschwerpunkt „Wahrnehmung und Entwicklung“ Zuweisung pro Klassenverband</p>	<p>(1) Für 7,2 % der Schülerinnen und Schüler sind durchschnittlich von einer Lern- und Entwicklungsstörung betroffen. Pro Klassenverband werden 4,5 LWS (Grundschule) bzw. 6,6 LWS (Sekundarstufe 1) bereitgestellt. Je nach sozialer Zusammensetzung der Schülerschaft kann der Betrag steigen (Sozialindex).</p> <p>(2) Pro Klassenverband 26,5 LWS in der Grundschule und 31,5 LWS in der Sekundarstufe 1</p> <p>Quelle: Ableitung und Verteilung der Ressourcen zur Unterrichtsversorgung (internes Dokument)</p>
HH	<p>(1) Systemische Zuweisung für die Förderbedarfe LSE.</p> <p>(2) Schülerbezogene Zuweisung für die speziellen Förderbedarfe.</p>	<p>(1) Für die Klassenstufe 1-4 wird ein Bedarf von 6 % angenommen, für die Sek. 1 8,1 %. Die Zuweisung wird nach dem Sozialindex der Schule gestaffelt. Pro Schüler wird eine WAZ zwischen 5,03-5,39 in den Klassenstufen 1-4 veranschlagt. Für Schüler und Schülerinnen in der Sekundarstufe 1 stehen zwischen 5,22-5,59 WAZ zur Verfügung.</p> <p>(2) Die schülerbezogene Zuweisung für die Förderschwerpunkte „Hören“, „Sehen“, „körperliche und motorische Entwicklung“, „geistige Entwicklung“ sowie „Autismus“ beinhaltet für die Klassenstufe 1-4 eine Förderung von 11,5-14,5 WAZ, sowie für die Klassenstufen 5-13 13,1-16,1 WAZ.</p> <p>Quelle: Drucksache 21/11428</p>
HE	Schülerbezogene Zuweisung	<p>Nach § 13 Abs. 2 VOSB stehen den allgemeinen Schulen für „jeweils sieben Schülerinnen und Schüler mit entsprechendem Anspruch auf sonderpädagogische Förderung rechnerisch zusätzlich Förderschullehrerstunden im Umfang einer Lehrerstelle zu“. Für den Förderschwerpunkt „geistige Entwicklung“ können bis zu sieben weitere Förderschullehrerwochenstunden bereitgestellt werden (§ 13 Abs. 3 VOSB).</p> <p>Quelle: Verordnung über Unterricht, Erziehung und sonderpädagogische Förderung von Schülerinnen und Schülern mit Beeinträchtigungen oder Behinderungen (VOSB) vom 15.06.2012</p>
MV	Schülerbezogene Zuweisung	<p>Die oberste Schulbehörde weist den unteren Schulbehörden für Zwecke der inklusiven Unterrichtung einen Stundenpool zu. Bei der Verteilung der LWS auf die Schulen sollen folgende Kriterien berücksichtigt werden: (1) Anzahl der Schüler:innen mit SPF; (2) individueller Förderbedarf; (3) Dauer und Umfang der Fördermaßnahme; (4) Förderform und Ort; (5) sozialraumbedingte Besonderheiten.</p> <p>Quelle: Unterrichtsversorgungsverordnung 2018/2019 und 2019/2020 (UntVersVO 2018/2019 und 2019/2020 M-V) vom 23. März 2018</p>

8. Anhang

	Modell	Richtwerte/Quelle
NI	<p>(1) Systemische Zuweisung für die Primarstufe (LSE)</p> <p>(2) Schülerbezogene Zuweisung</p>	<p>(1) Pauschale Zuweisung einer Grundversorgung für die Förderschwerpunkte LSE von 2 LWS pro Klasse. Je nach Sozialindex der Schule kann der Betrag steigen; für die sonstigen Förderschwerpunkte werden je nach Förderbedarf 3-5 LWS bereitgestellt.</p> <p>(2) „Lernen“ ab 5. Jahrgangstufe 3 LWS; „Sprache“ ab 5. Jahrgangstufe 3 LWS; „emotionale und soziale Entwicklung“ ab 5. Jahrgangstufe 3,5 LWS; „geistige Entwicklung“ 5 LWS; „Hören/Sehen“ bis 4. Jahrgangstufe 3 LWS, danach 3,5 LWS; „körperliche-motorische Entwicklung“ bis 4. Jahrgangstufe 3 LWS, danach 4 LWS.</p> <p>Quelle: Klassenbildung und Lehrkräftestundenzuweisung an den allgemeinbildenden Schulen vom 21.03.2019</p>
NW	<p>(1) Schülerbezogene Zuweisung</p> <p>(2) Systemische Zuweisung</p>	<p>Grundlage der Personalisierung ab Schuljahr 2018/19 ist die Formel 25-3-0,5: 25 Schüler pro Klasse, 3 Kinder mit sonderpädagogischem Förderbedarf, für die eine halbe zusätzliche Stelle bereitgestellt wird. Für Schulen mit besonders großen sozialen Herausforderungen werden zusätzliche Lehrkräfte nach dem Kreissozialindex der Schulen verteilt.</p> <p>Quelle: Runderlass: Neuausrichtung der Inklusion in den öffentlichen allgemeinbildenden weiterführenden Schulen (2018)</p> <p>Anm.: Bisher ist nicht erkennbar, wie Grundschulen in NRW mit zusätzlichen Mitteln versorgt werden. Der „Masterplan Grundschule“ aus dem Jahr 2020 macht hierzu nur vage Vorgaben; ein klares Personalisierungskonzept ist nicht erkennbar (Ministerium für Schule und Bildung des Landes Nordrhein-Westfalen 2020, S. 50 ff.). Daher gilt im Grundschulbereich vermutlich weiterhin eine systemische Ressourcenausstattung.</p>

	Modell	Richtwerte/Quelle
RP	Schülerbezogene Zuweisung für Schwerpunktschulen	<p>Pauschalisierte Ressourcenzuweisung für die inklusiven Schwerpunktschulen. Die zentrale Bezugsgröße bei der Berechnung ist die Gesamtschülerzahl, ergänzt durch einen „Schulsockel“. Konkret werden folgende Faktoren zur Berechnung der Lehrerwochenstunden verwendet: In der Primarstufe ein Schulsockel mit Wert 0 sowie eine Schülerpauschale von 0,3 (x Gesamtschülerzahl). In der Sekundarstufe ein Schulsockel von 37 sowie eine Schülerpauschale von 0,2 (x Gesamtschülerzahl). Zusätzlich hält die Schulaufsicht ein Stundenkontingent vor, welches nach besonderen Gegebenheiten an Schulstandorten verteilt werden kann. Da weiterhin die Schülerzahl mit sonderpädagogischem Förderbedarf als „Schülerpauschale“ in die Zuweisung einfließt, klassifizieren wir das Modell als „schülerbezogen“, auch wenn keine konkreten Richtwerte je nach Förderschwerpunkt vorlegen und weitere Faktoren berücksichtigt werden.</p> <p>Quelle: Anlage zum Schreiben des MBWWK vom 12.4.2012</p>
SL	Pauschalisierte Zuweisung	<p>Die zusätzlichen Mittel werden über Kenntnis und Kontakt des regionalen Schulsystems verteilt. Eine Rechtsgrundlage oder konkrete Kriterien liegen nicht vor. (Auskunft Schulbehörde Saarland, 2019)</p>
SN	Schülerbezogene Zuweisung	<p>Für jedes Kind mit sonderpädagogischem Förderbedarf, der inklusiv unterrichtet wird, stehen den allgemeinen Schulen bis zu 5 LWS zur Verfügung. Die individuelle Ressourcenzuweisung orientiert sich nicht primär am Förderschwerpunkt, sondern an der im Einzelfall vorherrschenden individuellen Ausprägung des Förderbedarfes.</p> <p>Quelle: Schulintegrationsverordnung (SchIVO) vom 3. August 2004</p>

8. Anhang

	Modell	Richtwerte/Quelle
ST	<p>(1) Systemische Ressourcensteuerung (Förderpool)</p> <p>(2) Schülerbezogene Zuweisung</p>	<p>(1) Für inklusive Angebote in der Grundschule gibt es einen Förderpool, dessen Ausstattung sich am Bedarf der letzten Jahre ausrichtet. Dieser Förderpool steht jedoch nicht für die sonderpädagogische Förderung bereit, sondern deckt auch beispielsweise die Förderung von DAZ ab, Lese- Schreib und Rechenförderung sowie die Förderung von besonderen Leistungspotentialen. Richtwerte für einzelne Förderschwerpunkte liegen nicht vor.</p> <p>(2) Die Sekundarstufen werden nach einer Formel mit zusätzlichen Mitteln versorgt, die die Anzahl der Kinder im gemeinsamen Unterricht zur Gesamtschülerzahl ins Verhältnis setzt. Ggf. wird je nach sozialer Lage der Schule nachgesteuert. Das Gymnasium erhält eine Stundenzuweisung von 2 LWS pro Kind. Eindeutige Richtwerte pro Förderschwerpunkt sind nicht in den relevanten Verordnungen hinterlegt.</p> <p>Quelle: Unterrichtsorganisation an Grundschulen vom 10.04.2018 sowie Unterrichtsorganisation an Sekundarschulen vom 20.04.2018</p>
SH	<p>(1) Systemische Zuweisung für die Förderschwerpunkte LSE</p> <p>(2) Schülerbezogene Zuweisung für die restlichen Förderschwerpunkte</p>	<p>(1) Das Bildungsministerium verteilt sonderpädagogische Planstellen nach einem fixen Schlüssel: 70 % nach der Schülerzahl und 30 % nach einem Sozialfaktor, der aus zwei Indikatoren besteht (Hilfe zum Lebensunterhalt und Arbeitslosenquote). Die Schulämter verteilen die Planstellen wiederum nach eigenen Kriterien an die Förderzentren. Daher variieren die LWS pro inklusiv beschultem Schüler je nach Standort (Landesrechnungshof SH 2017, S. 56)</p> <p>(2) Für die Förderschwerpunkte „Geistige Entwicklung“ und „körperlich-motorische Entwicklung“ wird eine Planstellenzuweisung anhand einheitlicher Faktoren vergeben (Auskunft Schulbehörde Schleswig-Holstein, 2019).</p> <p>Quelle: Landesrechnungshof Schleswig-Holstein (2017): Inklusion an Schulen. Ausgewählte Aspekte, Kiel</p>

	Modell	Richtwerte/Quelle
TH	(1) Systemische Zuweisung für die Förderbedarfe LSE. (2) Schülerbezogene Zuweisung für die restlichen Förderbedarfe	(1) Die Zuweisung orientiert sich an der Annahme, dass 5 % der Schülerschaft von einer Lern- und Entwicklungsstörung betroffen sind. Pro Kind stehen in der Grundschule 2,4 LWS und in der Sekundarstufe 3,5 LWS bereit. Die soziale Lage der Schule wird bei der Zuweisung berücksichtigt. In der Regel erhält jede Schule eine sonderpädagogische Kompetenz im Umfang von 0,5 VZB. (2) Die Schülerbezogene Zuweisung für die restlichen Förderschwerpunkte liegt für „Geistige Entwicklung“ zwischen 6-18 LWS, „Hören“ 2-8 LWS, „Körperlich-motorische Entwicklung“ und „Sehen“ 4-16 LWS (in Abhängigkeit des Förderumfangs und auf Grundlage des Förderplans). Quelle: Organisation des Schuljahres 2019/2020 (VVOrgS1920)

Quellen: Schulgesetze, Verordnungen und Durchführungsvorschriften in den Ländern sowie eine Anfrage an alle Kultus- und Schulministerien der Bundesländer.

8.2.5 Entwicklungsperspektive der Förderschulen

Tabelle 31 Entwicklungsperspektive der Förderschulen in den Bundesländern

	Bezeichnung	Entwicklungsperspektive	Kategorie
BW	Sonderpädagogische Bildungs- und Beratungszentren (§ 15 SchulG BW)	Die Sonderschulen haben sich im Anschluss der Gesetzesänderung im Jahr 2015 zu „Sonderpädagogischen Bildungs- und Beratungszentren (SBBZ)“ entwickelt, die neben der „bedarfsgerechten“ Unterstützung des allgemeinen Schulwesens, weiterhin als eigenständiger Lernort fungieren (§ 15 SchulG BW).	Strukturpersistenter Ansatz
BY	Förderschulen (Art. 19 BayEUG)	Aus Sicht der bayrischen Landesregierung sind Förderschulen „als Kompetenz- und Beratungszentren sowie als alternative schulische Lernorte Teil des inklusiven Schulwesens“ (KMK 2018, S. 8). Bayern vertritt damit die Ansicht, dass Förderschulen mit einem inklusiven Schulsystem vereinbar sind.	Strukturpersistenter Ansatz
BE	Schulen mit sonderpädagogischem Förderschwerpunkt (§ 38 SchulG-BE)	In Berlin sind die Sonderschulen weiterhin Bestandteil der Schulstruktur (§ 38 SchulG-BE). Eine schrittweise Auflösung der Sonderstrukturen ist nicht geplant. Die Anzahl der Sonderschulen richtet sich nach der Nachfrage der Eltern (Dobe 2014).	Strukturpersistenter Ansatz

8. Anhang

	Bezeichnung	Entwicklungsperspektive	Kategorie
BB	Förderschulen (§ 30 BbgSchulG)	Die Förderschulen im Land Brandenburg sind weiterhin Bestandteil des Schulwesens (§ 30 BbgSchulG). Die Landesregierung in Brandenburg verfolgt nicht vordergründig die Auflösung von Förderschulen. Aufgrund demografischer Veränderung existiert gegenwärtig ein regional ungleiches Angebot an Förderschulen und -klassen. Der Bestand von Förderschulstandorten richtet sich zukünftig nach den Wahlentscheidungen der Eltern und der demografischen Entwicklung. (Landtag Brandenburg 2017, S. 31 f.). Nach § 29 BbgSchulG findet der Gemeinsame Unterricht unter Beteiligung der Förderschulen statt.	Strukturpersistenter Ansatz
HB	Förderzentren (§ 70a BremSchulG)	Durch die seit 2009 angestoßenen Reformen wurden die Förderschulen der „Lern- und Entwicklungsstörungen“ sowie der „geistigen Entwicklung“ geschlossen. Die ehemaligen Förderzentren haben sich in schulinterne Unterstützungs- und Beratungsinstanzen reorganisiert, die ausschließlich dem inklusiven Unterricht dienen (ZuP). Gegenwärtig existieren noch drei Förderzentren für die Schwerpunkte „Hören“, „Sehen“ und „körperlich-motorische Entwicklung“, die mit „Mobilen Diensten“ die allgemeine Schule unterstützen.	Strukturtransformation in den Förderschwerpunkten der „Lern- und Entwicklungsstörungen“ sowie „Wahrnehmung und Entwicklung“.
HH	Sonderschulen (§ 18 HmbsG)	Die Sonderschulen sind nach § 19 HmbsG Bestandteil der Schulstruktur. Die Förderschulen der Lern- und Entwicklungsstörungen wurden jedoch im Zuge struktureller Veränderungen in ReBBZ zusammengefasst und mit den ehemaligen REBUS fusioniert. Die ReBBZ verfügen einerseits über eine Beratungsabteilung zur Unterstützung der allgemeinen Schule und andererseits über eine Bildungsabteilung, an der weiterhin auf Wunsch der Eltern Schüler:innen mit dem Förderschwerpunkt „Lernen“, „Sprache“ und „soziale-emotionale Entwicklung“ unterrichtet werden können (Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg 2012).	Strukturtransformation in den Förderschwerpunkten der Lern- und Entwicklungsstörungen
HE	Förderschulen (§ 53 HSchG)	Die hessischen Förderschulen sind weiterhin Bestandteil der Schulstruktur (§ 53 HSchG). Eine prinzipielle Abkehr ist ausgeschlossen. Um dem Wahlrecht der Erziehungsberechtigten nachzukommen, sind Schulträger im Rahmen der Schulentwicklungsplanung verpflichtet, Förderschulangebote vorzuhalten (Landtag Hessen 2017, S. 9).	Strukturpersistenter Ansatz

	Bezeichnung	Entwicklungsperspektive	Kategorie
MV	Förderschulen (§ 36 SchulG-M-V)	Das Förderschulsystem in Mecklenburg-Vorpommern wird sich ab dem Schuljahr 2019/20 verändern. Geplant ist der Erhalt der Förderschulen für die Förderschwerpunkte „Sehen“, „Hören“, „körperliche-motorische Entwicklung“, „geistige Entwicklung“, „emotionale-soziale Entwicklung“ sowie „Schulen für Kranke“. Die Schulen des Förderschwerpunkts „Lernen“ sollen bis zum Jahr 2027 geschlossen werden. Für den Förderschwerpunkt „Sprache“ wird derzeit ein Konzept für temporäre Lerngruppen an allgemeinen Schulen erarbeitet – die bestehenden Förderschulen sollen bis zum Schuljahr 2020 auslaufen (KMK 2018, S. 22; Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur Mecklenburg-Vorpommern 2018).	Strukturtransformation in den Förderschwerpunkten „Lernen“ und „Sprache“
NI	Förderschulen (§ 14 NSchG)	In Niedersachsen bleiben die Förderschulen bis auf den Förderschwerpunkt „Lernen“ bestehen. Durch die Änderung des Schulgesetzes vom 28.02.2018 wurde der Übergangszeitraum der Förderschulen „Lernen“ erweitert. Ursprünglich sollten diese ab Schuljahr 2013 auslaufen. Gegenwärtig können Schulträger eine Laufzeit bis zum Schuljahr 2028 beantragen (§ 183c Abs. 5 NSchG). Letztmalig können somit zum 01.08.2022 Schüler:innen mit sonderpädagogischem Förderbedarf „Lernen“ in den 5. Schuljahrgang einer entsprechenden Förderschule aufgenommen werden.	Strukturtransformation in den Förderschwerpunkten „Lernen“
NW	Förderschulen (§ 20 Abs. 1 SchulG-NRW)	In Nordrhein-Westfalen sind Förderschulen weiterhin Bestandteil der Schulstruktur. In der Vergangenheit kam es aufgrund einer Mindestgrößenverordnung aus dem Jahr 2013 zu Schulschließungen im Bereich der Förderschulen „Lernen“. Die derzeit amtierende Landesregierung (seit 2017) hat diese Mindestgrößenverordnung novelliert, sodass in Zukunft auch kleinere Standorte bestandsfähig sind. Begründet wurde dieses Vorgehen mit dem Elternwahlrecht: Damit Erziehungsberechtigte auch zukünftig zwischen einer Förderschule und der allgemeinen Schule wählen können, muss ein flächendeckendes Förderschulsystem gewährleistet werden (Ministerium für Schule und Bildung des Landes Nordrhein-Westfalen 2019).	Strukturpersistenter Ansatz

8. Anhang

	Bezeichnung	Entwicklungsperspektive	Kategorie
RP	Förderschulen (§ 12 SchulG-RLP)	Die Förderschulen sind weiterhin Bestandteil der Schulstruktur (§ 12 SchulG-RLP). Seit 2015 können sich die Förderschulen zu „Förder- und Beratungszentren“ entwickeln, die eine stärkere Kooperation und Vernetzung mit der allgemeinen Schule anstreben (§ 12 Abs. 2 SchulG-RLP). An diesen Schulen werden jedoch auch weiterhin eigene Schüler:innen mit sonderpädagogischem Förderbedarf beschult.	Strukturpersistenter Ansatz
SL	Förderschulen (§ 4a SchoG)	Im Saarland sind Förderschulen Bestandteil der Schulstruktur (§ 41 SchulOG). Um die sonderpädagogische Unterstützung in der allgemeinen Schule zu organisieren, ist in jedem Landkreis ein Förderzentrum an einer Förderschule „Lernen“ angegliedert. Daneben gibt es zwei überregionale Förderzentren für die Bereiche „Hören“ und „Sehen“. Mit dem Konzept der Förderzentren verbindet sich keine Auflösung der Förderschule zugunsten inklusiver Angebote (Auskunft Schulbehörde Saarland, 2019).	Strukturpersistenter Ansatz
SN	Förderschulen (§ 13 SächS-SchuG)	In Sachsen ist eine grundsätzliche Abschaffung der Förderschulen ausgeschlossen. Für Schüler:innen mit sonderpädagogischem Förderbedarf gibt es in Sachsen „zwei gleichberechtigte Wege“: Die Beschulung in einer Förderschule oder bei Erfüllung gewisser Voraussetzungen im inklusiven Unterricht (KMK 2018, S. 32).	Strukturpersistenter Ansatz
ST	Förderschulen (§ 8 SchulG-LSA)	Das Land Sachsen-Anhalt hält an seinem Förderschulangebot fest (KMK 2018, S. 35). Das Landeskonzzept zur Umsetzung der schulischen Inklusion rechnet aufgrund der Entwicklungen im gemeinsamen Unterricht mit einer sinkenden Nachfrage an Förderschulstandorten. Die Schulträger können daher organisatorisch mehrere Förderschwerpunkte an einem Standort zusammenfassen, Kooperationsklassen oder Sonderklassen bilden (Land Sachsen-Anhalt 2013, S. 18 f.; Landtag Sachsen-Anhalt 2019). Optional können Förderzentren eingerichtet werden (§ 8a SchulG).	Strukturpersistenter Ansatz

	Bezeichnung	Entwicklungsperspektive	Kategorie
SH	Förderzentren (§ 45 SchulG-SH)	Das Land Schleswig-Holstein blickt auf eine lange Tradition von Förder- bzw. Kompetenzzentren (§ 45 SchulG) zurück und beschult die Förderschwerpunkte „Sehen“ sowie „Hören“ ausschließlich in der allgemeinen Schule. Grundsätzlich sollen die noch bestehenden Förderzentren für die Förderschwerpunkte „Lernen“, „Sprache“ und „emotionale-soziale Entwicklung“ zu Kompetenzzentren „ohne Schüler:innen“ entwickelt werden (Pluhar 2011; Schleswig-Holsteinischer Landtag 2014). Aktuell gibt es 103 Förderzentren im Land, von denen bereits 40 „ohne Schüler:innen“ geführt werden (Auskunft Schulbehörde Schleswig-Holstein, 2019). Förderzentren für die Förderschwerpunkte „körperliche-motorische Entwicklung“ und „geistige Entwicklung“ werden auch zukünftig eigene Schüler:innen beschulen (Schleswig-Holsteinischer Landtag 2014, S. 11).	Strukturtransformation für die Förderschwerpunkte „Lernen“, „Sprache“ und „emotionale-soziale Entwicklung“ sowie „Sehen und Hören“
TH	Förderschulen (§ 7a ThürSchulG)	In Thüringen sind die Förderschulen auch nach der Gesetzesnovelle zum Schuljahr 2019/20 Bestandteil des Schulwesens. Ein früher Entwurf des Gesetzes sah vor, dass sich Förderschulen perspektivisch zu Beratungs- und Unterstützungssystemen „ohne Schüler:innen“ entwickeln sollen. Der beschlossene Gesetzestext sieht vor, dass sich Förderschulen stärker an der Umsetzung der gemeinsamen Unterrichtung beteiligen (§ 7a ThürSchulG).	Strukturpersistenter Ansatz

Quellen: Schulgesetze, Verordnungen und Durchführungsvorschriften in den Ländern sowie eine Anfrage an alle Kultus- und Schulministerien der Bundesländer.

9. Literaturverzeichnis

- Adrian, J., Hölscher, U. & Döttinger, I. (2019). Das Landesförderzentrum Sehen in Schleswig. In Bertelsmann Stiftung (Hrsg.), *Inklusion: Damit sie gelingen kann. Die Rolle der Unterstützungssysteme* (S. 133–146). Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.
- Aichele, V. (2012). Barrieren im Einzelfall überwinden: Angemessene Vorkehrungen gesetzlich verankern. *Position / Deutsches Institut für Menschenrechte*, Berlin. https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/Redaktion/Publikationen/positionen_nr_5_barrieren_im_einzelfall_ueberwinden.pdf [letzter Zugriff: 18.05.2021].
- Aichele, V., & Althoff, N. (2012). Nicht-Diskriminierung und angemessene Vorkehrungen in der UN-Behindertenrechtskonvention. In A. Welke (Hrsg.), *UN-Behindertenrechtskonvention mit rechtlichen Erläuterungen* (S. 104–118). Berlin: Deutscher Verein.
- Aichele, V., & Kroworsch, S. (2017). Inklusive Bildung ist ein Menschenrecht. Warum es die inklusive Schule für alle geben muss. *Position / Deutsches Institut für Menschenrechte*, Berlin. https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user_upload/Publikationen/POSITION/Position_10_Inklusive_Bildung_bf.pdf.
- Allmendinger, J., & Leibfried, S. (2003). Bildungsarmut. *Aus Politik und Zeitgeschichte: APuZ* 53 (B 21–22), 12–18.
- Amrhein, B. (2011). *Inklusion in der Sekundarstufe. Eine empirische Analyse*. Bad Heilbrunn: Verlag Julius Klinkhardt.
- Anastasiou, D., Gregory, M., & Kauffmann, J. M. (2018). Article 24: Education. In I. Bantekas, M. A. Stein, & D. Anastasiou (Hrsg.), *The UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities. A Commentary* (S. 656–754). Oxford: Oxford University Press.
- Arndt, A.-K., Blasse, N., Budde, J., Heinrich, M., Lübeck, A., & Rohrmann, A. (2017). Schulbegleitung als Forschungsfeld. In J. Budde, A. Dlugosch, & T. Sturm, (Hrsg.), *(Re-)Konstruktive Inklusionsforschung. Differenzlinien – Handlungsfelder – Empirische Zugänge* (S. 225–239). Opladen u.a.: Verlag Barbara Budrich.
- Autorengruppe Bildungsberichterstattung (2018). *Bildung in Deutschland 2018. Ein indikatorengestützter Bericht mit einer Analyse zu Wirkungen und Erträgen von Bildung*. Bielefeld: wbv.
- Baker, E. T., Wang, M. C., & Walberg, H. J. (1995). The effect of inclusion on learning. *Educational Leadership*, 52(4), 33–35.
- Banafsche, M. (2014). Schulbegleitung in Bayern zwischen Schul- und Sozialrecht. *Bayerische Verwaltungsblätter – BayVBl.* (2), 42–46.

- Banks, J., Frawley, D., & McCoy, S (2015). Achieving inclusion? Effective resourcing of students with special educational needs. *International Journal of Inclusive Education* 19 (9), 926–943.
- Barow, T., & Östlund, D. (2018). The significance of SEN assessment, diagnoses, and psychometric tests in inclusive education. Studies from Sweden and Germany. In B. Hamre, A. Morin, & C. Ydesen (Hrsg.), *Testing and inclusive schooling. International challenges and opportunities* (S. 231–247). London, New York: Routledge Taylor & Franics Group
- Baumert, J., Stanat, P., & Watermann, R. (2006). Schulstruktur und die Entstehung differenzieller Lern- und Entwicklungsmilieus. In J. Baumert, P. Stanat, R. Watermann (Hrsg.), *Herkunftsbedingte Disparitäten im Bildungswesen: Differenzielle Bildungsprozesse und Probleme der Verteilungsgerechtigkeit. Vertiefende Analysen im Rahmen von PISA 2000* (S. 95–188). 1. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften
- Bayrisches Staatsministerium für Unterricht und Kultus (2020). *Inklusion in den verschiedenen Schularten*. <https://www.km.bayern.de/ministerium/schule-und-ausbildung/inklusion/inklusion-an-den-verschiedenen-schularten.html> [letzter Zugriff: 21.03.2021].
- Beckedorff, von L. (1966). Beckedorffs Beurteilung des Süverschen Unterrichtsgesetzesentwurf. Aus den Jahren zwischen 1819 und 1822. In C-L. Furck, G. Geißler, W. Klafki, & E. Siegel (Hrsg.), *Schulreform in Preußen 1809-1819. Entwürfe und Gutachten* (S. 222–244). Weinheim/Bergstr.: Verlag Julius Beltz
- Beiter, K. D. (2006). *The Protection of the Right to Education by International Law. Including a Systematic Analysis of Article 13 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*. Leiden/Boston: Martinus Nijhoff
- Berkemeyer, N., Bos, W., Hermstein, B., Abendroth, S., & Semper, I. (2017). *Chancenspiegel – eine Zwischenbilanz. Zur Chancengerechtigkeit und Leistungsfähigkeit der deutschen Schulsysteme seit 2002*. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.
- Bernstorff, von J. (2007). Menschenrechte und Betroffenenrepräsentation: Entstehung und Inhalt eines UN-Antidiskriminierungsübereinkommens über die Rechte von behinderten Menschen. *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht* 67, 1041–1063.
- Bernstorff, von J. (2011). Anmerkungen zur innerstaatlichen Anwendbarkeit ratifizierter Menschenrechtsverträge: Welche Rechtswirkungen erzeugt das Menschenrecht auf inklusive Schulbildung aus der UN-Behindertenrechtskonvention im deutschen Sozial- und Bildungsrecht. *Recht der Jugend und des Bildungswesens – RdJB: Zeitschrift für Schule, Berufsbildung und Jugendberziehung* 59, 203–217.
- Bertelsmann Stiftung (2019). *Inklusion. Damit sie gelingen kann. Die Rolle der Unterstützungssysteme*, Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.
- Bielefeldt, H. (2009). *Zum Innovationspotential der UN-Behindertenrechtskonvention*. Essay No. 5. Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte.
- 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., & Powell, J. J. (2014). Institutionelle Dimensionen inklusiver Schulbildung – Herausforderungen der UN-Behindertenrechtskonvention für Deutschland, Island und Schweden im Vergleich. *Zeitschrift für Erziehungswissenschaft* (17), 679–700.
- Blanck, J. M., Edelstein, B., & Powell, J. J. (2013). Persistente schulische Segregation oder Wandel zur inklusiven Bildung? Die Bedeutung der UN-Behindertenrechtskonvention für Reformprozesse in den deutschen Bundesländern. *Schweizerische Zeitschrift für Soziologie= Revue Suisse de Sociologie* 39(5), 267–292.
- Blanck, J. M. (2015). Die vielen Gesichter der Inklusion. Wie SchülerInnen mit Behinderung unterrichtet werden, unterscheidet sich innerhalb Deutschlands stark. Berlin (WZ-Brief Bildung / Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung).
- Blanck, J. M. (2020). *Übergänge nach der Schule als »zweite Chance«. Eine quantitative und qualitative Analyse der Ausbildungschancen von Schülerinnen und Schülern aus der Förderschule »Lernen«*. Weinheim, Basel: Beltz Juventa.
- Bleidick, U., Rath, W., & Schuck, K. D. (1995). Die Empfehlungen der Kultusministerkonferenz zur sonderpädagogischen Förderung in den Schulen der Bundesrepublik Deutschland. *Zeitschrift für Pädagogik* 41 (2), 247–264.
- Boban, I., & Hinz, A. (2016). *Arbeit mit dem Index für Inklusion. Entwicklungen in weiterführenden Schulen und in der Lehrerbildung*. Bad Heilbrunn: Klinkhardt.
- Booth, T., & Ainscow, M. (2011). *Index for inclusion. Developing learning, participation and play in early years and childcare*. Bristol: Centre for Studies on Inclusive Education.
- Bos, W., Müller, S. & Stubbe, T. C. (2010). Abgehängte Bildungsinstitutionen: Hauptschulen und Förderschulen. In G. Quenzel, & K. Hurrelmann (Hrsg.), *Bildungsverlierer. Neue Ungleichheiten* (S. 375–397). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Boudon, R. (1974). *Education, opportunity, and social inequality: Changing prospects in western society*. New York: Wiley.
- Brüggemann, C., & Tegge, D. (2016). Kennziffern in der Kritik: Anmerkungen zur indikatorengestützten Darstellung von Inklusion in der internationalen Bildungsberichterstattung. *Zeitschrift für Inklusion* (1/2016), 1–15.
- Budde, H., & Hanßen, K.-D. (2005). Schulentwicklungsplanung im Zeichen des Schülerzahlrückgangs in den ostdeutschen Bundesländern. *Recht der Jugend und des Bildungswesens* 53, 11–26.
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) (2016). German Statement concerning the Draft General Comment on Article 24 CRPD. Berlin.
- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Kinder (BMFSFJ) (2020). Referentenentwurf Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung von Kindern und Jugendlichen (Kinder- und Jugendstärkungsgesetz) vom 05.10.2020. Berlin.
- Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg (2012). Inklusive Bildung an Hamburgs Schulen., 20. Wahlperiode. Hamburg (Ds. 20/3641).

- Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg (2019): Inklusion in Schwerpunktschulen in Hamburg ein Erfolgsmodell?, 21. Wahlperiode. Hamburg (Ds. 21/18686). https://www.buergerschaft-hh.de/parldok/dokument/68356/inklusion_in_schwerpunktschulen_in_hamburg_ein_erfolgsmodell.pdf [letzter Zugriff: 30.09.2020].
- Cappelmann, T. (2017). Verschiebepark "Inklusive Lösung". *Forum Jugendhilfe* 3, 17–24.
- Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR) (1999). General Comment No. 13 (Twenty-First Session), UN Doc. E/2000/22, The right to education (art. 13 ICESCR).
- Degener, T. (2000). Verfassungsrechtliche Probleme mit der Behindertendiskriminierung in Deutschland. *Kritische Justiz – KJ: Vierteljahresschrift für Recht und Politik* 33 (3), 425–433.
- Degener, T. (2009). Die UN-Behindertenrechtskonvention als Inklusionsmotor. *Recht der Jugend und des Bildungswesens – RdJB: Zeitschrift für Schule, Berufsbildung und Jugendberufshilfe* 57 (2), 200–219.
- Degener, T. (2012). Das Recht auf inklusive Bildung als Menschenrecht. *Kritische Justiz – KJ: Vierteljahresschrift für Recht und Politik* 45 (4), 405–419.
- Degener, T. (2017). A New Human Rights Model of Disability. In V. Della Fina, R. Cera, Rachele, & G. Palmisano (Hrsg.) *The United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities. A Commentary*. (S. 41–59). Cham: Springer International Publishing
- Della Fina, V. (2017). Article 24 [Education]. In V. Della Fina, R. Cera, Rachele, & G. Palmisano (Hrsg.) *The United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities. A Commentary*. (S. 439–470). Cham: Springer International Publishing
- Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V. (2016). Empfehlungen des Deutschen Vereins: Von der Schulbegleitung zur Schulassistenz in einem inklusiven Schulsystem, DV 20/16. Berlin.
- Deutsches Institut für Menschenrechte (DIMR) (2013). Eckpunkte der Monitoring-Stelle zur UN-Behindertenrechtskonvention zur Verwirklichung eines inklusiven Bildungssystems (Primarstufe und Sekundarstufen I und II). In V. Moser, & H. Deppe-Wolfinger (Hrsg.), *Die inklusive Schule. Standards für die Umsetzung* (S. 15–22). 2. Aufl. Stuttgart: Kohlhammer
- Deutsches Institut für Menschenrechte (DIMR) (2015). Parallelbericht an den UN-Fachausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen - Monitoring-Stelle zur UN-Behindertenrechtskonvention. Berlin.
- Deutsches Institut für Menschenrechte (DIMR) (2016). Stellungnahme der Monitoring-Stelle zur UN-Behindertenrechtskonvention. Berlin.
- Deutsches Institut für Menschenrechte (DIMR) (2019). Analyse. Wer Inklusion will, sucht Wege. Zehn Jahre UN-Behindertenrechtskonvention in Deutschland. Berlin.
- Dietze, T. (2019). *Die Entwicklung des Sonderschulwesens in den westdeutschen Ländern*. Dissertation. Bad Heilbrunn: Verlag Julius Klinkhardt.

- Dobe, M. (2014). Eckpunkte für ein Konzept „Auf dem Weg zur inklusiven Schule“. Anlage zum Schreiben an den Hauptausschuss. Berlin. <https://www.berlin.de/sen/bildung/schule/inklusion/fachinfo/eckpunkte-inklusion-stand-10-11-14.pdf> [letzter Zugriff: 22.07.2021]
- Dohm, S. (2019). Erfahrungsbericht Familie Dohm zur Inklusion an der Grundschule Münsing/Bayern. „Sie tun wirklich alles, alles außer Inklusion!“. *Gemeinsam leben* (3), 183–185.
- Dönges, C. (2010). Der Begriff sonderpädagogischer Förderbedarf und die damit verbundene Praxis im Lichte der UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen. *Sonderpädagogische Förderung heute* 55 (3), 319–327.
- Döttinger, I. (2019). Inklusion braucht Expertise – Inklusion braucht System. Ableitungen aus der Praxis. In Bertelsmann Stiftung (Hrsg.), *Inklusion: damit sie gelingen kann. Die Rolle der Unterstützungssysteme* (S. 156–177). Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.
- Döttinger, I., Hollenbach-Biele, N. (2015). *Auf dem Weg zum gemeinsamen Unterricht? Aktuelle Entwicklungen zur Inklusion in Deutschland*. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.
- Döttinger, I., & Pluhar, C. (2019). Systematik der Unterstützungssysteme. In Bertelsmann Stiftung (Hrsg.), *Inklusion: damit sie gelingen kann. Die Rolle der Unterstützungssysteme* (S. 45–69). Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.
- Dreier (2013), Grundgesetz-Kommentar, Bd. 1: Päambel, Art. 1 bis 19. 3. Aufl. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Edelstein, B. (2016). Stabilität und Wandel der Schulstruktur aus neoinstitutionalistischer Perspektive. Überlegungen zur Schulpolitik unter Bedingungen der Pfadabhängigkeit. In B. Hermstein, N. Berkemeyer, & V. Manitus (Hrsg.), *Institutioneller Wandel im Bildungswesen. Facetten, Analysen und Kritik* (S. 47-70). Weinheim/Basel: Beltz Juventa.
- Edelstein, B. (2020). Schule unter Verdacht. *Die Zeit* (Gastbeitrag), 21. Mai 2020. https://www.zeit.de/gesellschaft/schule/2020-05/bildung-demokratisierung-schulen-nachkriegszeit-reformen-schulsystem?utm_referrer=https%3A%2F%2Fwww.google.com%2F [letzter Zugriff: 18.05.2021]
- Edelstein, B., & Veith, H. (2017). Schulgeschichte bis 1945. Von Preußen bis zum Dritten Reich. In Bundeszentrale für politische Bildung/Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (Hrsg.), *Dossier Bildung*. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.
- Ellger-Rüttgardt, S. (2008). *Geschichte der Sonderpädagogik. Eine Einführung; mit 12 Tabellen*. München: Reinhardt
- Ellger-Rüttgardt, S. (2016). Historischer Überblick. In I. Hedderich, G. Biewer, J. Hollenweger, & R. Markowetz (Hrsg.), *Handbuch Inklusion und Sonderpädagogik* (S. 17–27). Bad Heilbrunn: Verlag Julius Klinkhardt.
- Essen, von F. (2013). *Soziale Ungleichheit, Bildung, Habitus. Möglichkeitsräume ehemaliger Förderschüler*. Wiesbaden: Springer VS.
- European Agency for Special Needs and Inclusive Education (EASIE) (2020). 2018 Dataset Cross-Country Report. Odense/Denmark.

- Faber, A., & Roth, V. (2010). Die Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention durch die Schulgesetzgebung der Länder. *Deutsches Verwaltungsblatt*, 1193–1204.
- Ferri, D. (2019). The Past, Present and Future of the Right to Inclusive Education in Italy. In G. de Beco, S. Quinlivan, & J. E. Lord (Hrsg.), *The Right to Inclusive Education in International Human Rights Law* (S. 547–579). Cambridge: Cambridge University Press.
- Fickermann, D., & H. Weishaupt (Hrsg.) (2019). *Bildungsforschung mit Daten der amtlichen Statistik*. Münster/New York: Waxmann.
- Forsa (2017). *Inklusion an Schulen aus der Sicht der Lehrkräfte in Deutschland – Meinungen, Einstellungen und Erfahrungen. Ergebnisse einer repräsentativen Lehrerbefragung*. Berlin.
- Füssel, H. P., & Kretschmann, R. (1993). Gemeinsamer Unterricht für behinderte und nichtbehinderte Kinder: pädagogische und juristische Voraussetzungen; Gutachten im Auftrag der Max-Traeger-Stiftung. Wehle.
- Goldan, J. (2019). 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. *International Journal of Inclusive Education*, 1–15.
- Gomolla, M., & Radtke, F.-O. (2007). *Institutionelle Diskriminierung. Die Herstellung ethnischer Differenz in der Schule*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften
- Green, M. (2001). What we talk about when we talk about indicators: Current approaches to Human Rights Measurements. *Human Rights Quarterly* 23, 1062–1097.
- Gresch, C., & Piezunka, A. (2015). Schülerinnen und Schüler mit sonderpädagogischer Förderung (im Bereich „Lernen“) an Regelschulen. In P. Kuhl, P. Stanat, B. Lütje-Klose, C. Gresch, H. A. Pant, & M. Prenzel (Hrsg.), *Inklusion von Schülerinnen und Schülern mit sonderpädagogischem Förderbedarf in Schulleistungserhebungen* (S. 181–219). Wiesbaden: Springer VS.
- Gresch, C., Piezunka, A., & Solga, H. (2014). Eine Ergänzungsstichprobe von Integrationsschülerinnen und -schülern im Rahmen des Nationalen Bildungspanels: Möglichkeiten und Perspektiven. Abschlussbericht des Projekts „Integrierte Förderschüler“ des NEPS (IntFös). *NEPS Working Paper 37*. Bamberg.
- Hanschmann, F. (2017). *Staatliche Bildung und Erziehung*. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Hänsel, D. (2003). Die Sonderschule – ein blinder Fleck in der Schulsystemforschung. *Zeitschrift für Pädagogik* 49 (4), 591–609.
- Hartong, S., & Nikolai, R. (2016). Schulstrukturreform in Bremen: Promotoren und Hindernisse auf dem Weg zu einem inklusiveren Schulsystem. In V. Moser, & B. Lütje-Klose (Hrsg.), *Schulische Inklusion*. (S. 105–123). Weinheim/Basel: Beltz Juventa.
- Heimlich, U. (2012). Schulische Organisationsformen sonderpädagogischer Förderung auf dem Weg zur Inklusion. In U. Heimlich, & J. Kahlert (Hrsg.), *Inklusion in Schule und Unterricht* (S. 80–116). Stuttgart: Kohlhammer.

- Helbig, M., & Jähnen, S. (2018). Wie brüchig ist die soziale Architektur unserer Städte? Trends und Analysen der Segregation in 74 deutschen Städten. WZB Discussion Paper. Berlin: Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung.
- Helbig, M., & Jähnen, S. (2019). Wo findet „Integration“ statt? Die sozialräumliche Verteilung von Zuwanderern in den deutschen Städten zwischen 2014 und 2017. WZB Discussion Paper. Berlin: Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung.
- Helbig, M., & Steinmetz, S. (i.E.). Gemeinsamer Unterricht auf Kosten der sozialen Inklusion? Analyse der sozialen Lage in inklusiven Schulen am Beispiel der Schwerpunktschulen in Rheinland-Pfalz. *Zeitschrift für Erziehungswissenschaften*.
- Hennemann, T., Hillenbrand, C., Franke, S., Hens, S., Grosche, M., & Pütz, K. (2012). Kinder unter erhöhten emotional-sozialen und kognitiven Risiken als Herausforderung für die Inklusion. Evaluation einer selektiven Präventionsmaßnahme in der schulischen Eingangsstufe. *Empirische Sonderpädagogik* 4 (2), 129–146.
- Hess, D., Ruland, M., Meyer, M., & Steinwede, J. (2019). Schulische Inklusion. Untersuchung zu Einstellungen zu schulischer Inklusion und Wirkungen im Bildungsverlauf. Bonn: Institut für angewandte Sozialwissenschaften GmbH.
- Hinz, A. (2002). Von der Integration zur Inklusion – terminologisches Spiel oder konzeptionelle Weiterentwicklung? *Zeitschrift für Heilpädagogik* 53 (9), 354–361.
- Hirschberg, M. (2012). Menschenrechtsbasierte Datenerhebung – Schlüssel für gute Behindertenpolitik – Anforderungen aus Artikel 31 der UN-Behindertenrechtskonvention. Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte.
- Holaschke, I. (2015). *30 Jahre danach – Biographien ehemaliger Schülerinnen und Schüler der „Lernbehindertenschule“*. Lebenszufriedenheit und beruflicher Werdegang. Münster, New York: Waxmann.
- Hollenbach-Biele, N., & Klemm, K. (2020). *Inklusive Bildung zwischen Licht und Schatten. Eine Bilanz nach zehn Jahren inklusiven Unterrichts*. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.
- Hövel, van d. W. (2014) Inklusion statt Integration: Zur Umsetzung von Artikel 24 der VN-Behindertenrechtskonvention In Nordrhein-Westfalen. *Recht der Jugend und des Bildungswesens – RdJB: Zeitschrift für Schule, Berufsbildung und Jugendberziehung* 62 (2), 200–214.
- Hudelmaier-Mätzke, P. (2016). Länderbericht Baden-Württemberg: Langer Anlauf – kurz gesprungen? Inclusive Entwicklungen in Baden-Württemberg auf dem Hintergrund des neuen Schulgesetzes. *Zeitschrift für Inklusion* (2).
- Hüwe, B. (2000). „Gemeinsam leben – Gemeinsam lernen für alle Kinder“ – Eine Vision von Eltern verändert das Schulsystem. In: C. Roebke, B. Hüwe, M. Rosenberger (Hrsg.), *Leben ohne Aussonderung. Eltern kämpfen für Kinder mit Beeinträchtigungen* (S. 14–42). Neuwied/Berlin: Luchterhand.
- Idel, T.-S., Lütje-Klose, B., Grüter, S., Meyer, A., Mettin, C. & Neumann, P (2018): Inklusion im Bremer Schulsystem. In: K. Maaz, M. Hasselhorn, T.-S. Idel, B. Lütje-Klose, & P. Stanat (Hrsg.), *Bericht der Expertengruppe zur Evaluation der Bremer Schulreform* (S. 109–141). Bremen: Senatorin für Bildung.

- Katzenbach, D. (2015). Ressourcen und Ressourcensteuerung für inklusive Bildung. *Gemeinsam leben* (4), 197–208.
- Katzenbach, D., & Schnell, I. (2013): Strukturelle Voraussetzungen inklusiver Bildung. In V. Moser, & H. Deppe-Wolfinger (Hrsg.), *Die inklusive Schule. Standards für die Umsetzung* (S. 21–39). Stuttgart: Kohlhammer.
- Kemper, T., & Goldan, J. (2018). Schulerfolg von Schülerinnen und Schülern mit sonderpädagogischem Förderbedarf. *Zeitschrift für Heilpädagogik* 69 (8), 361–372.
- Kemper, T., & Goldan, J. (2019). Analysen zur Entwicklung der schulischen Inklusion. Potenziale von Daten der amtlichen Schulstatistik am Beispiel von Nordrhein-Westfalen. In D. Fickermann, & H. Weishaupt (Hrsg.), *Bildungsforschung mit Daten der amtlichen Statistik* (S. 234–250). Münster/New York: Waxmann.
- Kerbel, B. (2016). Von der Krippe bis zur Hochschule – das Bildungssystem der DDR. In Bundeszentrale für politische Bildung/Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (Hrsg.), *Dossier Bildung*. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.
- Klemm, K. (2018): *Unterwegs zur inklusiven Schule. Lagebericht 2018 aus bildungsstatistischer Perspektive*. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.
- Klemm, K. (2020). Bildungspolitische Strategien inklusiver Bildung in Deutschland. Expertise erstellt im Auftrag des Bundesverbandes für Erziehungshilfe ev. - AFET. Essen.
- Klemm, K. (2021). *Inklusion in Deutschlands Schulen. Entwicklungen – Erfahrungen – Erwartungen*. Weinheim Basel: Beltz Juventa.
- Klemm, K., & Preuss-Lausitz, U. (2017). *Inklusion in progress. Analysen, Herausforderungen, Empfehlungen*. Berlin: Heinrich-Böll-Stiftung.
- Kocaj, A., Kuhl, P., Kroth, A. J., Pant, H. A., & Stanat, P. (2014). Wo lernen Kinder mit sonderpädagogischem Förderbedarf besser? Ein Vergleich schulischer Kompetenzen zwischen Regel- und Förderschulen in der Primarstufe. *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*, 66, 165–191.
- Kölm, J., Gresch, C., & Haag, N. (2017). Hintergrundmerkmale von Schülerinnen und Schülern mit sonderpädagogischem Förderbedarf an Förderschulen und an allgemeinen Schulen. In P. Stanat, S. Schipolowski, C. Rjosk, S. Weirich, & N. Haag (Hrsg.), *IQB-Bildungstrend 2016. Kompetenzen in den Fächern Deutsch und Mathematik am Ende der 4. Jahrgangsstufe im zweiten Ländervergleich* (S. 291–301). Münster/New York: Waxmann.
- Koßmann, R. (2019). *Schule und „Lernbehinderung“ – Wechselseitige Erschließungen*. Bad Heilbrunn: Verlag Julius Klinkhardt.
- Kottmann, B. (2006). *Selektion in die Sonderschule. Das Verfahren zur Feststellung von sonderpädagogischem Förderbedarf als Gegenstand empirischer Forschung*. Bad Heilbrunn: Klinkhardt.
- Krackert, L., & Fischer, E. (2019). Von der Hilfsschule zum regionalen sonderpädagogischen Förderzentrum. In Bertelsmann Stiftung (Hrsg.), *Inklusion: Damit sie gelingen kann. Die Rolle der Unterstützungssysteme* (S. 72–85). Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.

- Krajewski, M. (2010). Ein Menschenrecht auf integrativen Schulunterricht: Zur innerstaatlichen Wirkung von Art. 24 der UN-Behindertenrechtskonvention. *JuristenZeitung – JZ* 65 (3), 120–125.
- Kuhl, P., Stanat, P., Lütje-Klose, B., Gresch, C., Pant H. A., & Prenze, M. (Hrsg.) (2015). *Inklusion von Schülerinnen und Schülern mit sonderpädagogischem Förderbedarf in Schulleistungserhebungen*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Kyriazopoulou, M., & Weber, H. (2009). *Development of a set of indicators for inclusive education in Europe*. Odense/Denmark.
- Land Sachsen-Anhalt (2013). *Gemeinsamer Unterricht als Baustein inklusiver Bildungsangebote – Konzept des Landes Sachsen-Anhalt zum Ausbau des gemeinsamen Unterrichts an allgemeinbildenden Schulen*. Magdeburg.
- Landesrechnungshof Niedersachsen (2018). *Jahresbericht 2018 des Niedersächsischen Landesrechnungshofs zur Haushalts- und Wirtschaftsführung*. Hildesheim.
- Landesrechnungshof Niedersachsen (2020). *Jahresbericht 2020 des Niedersächsischen Landesrechnungshofs zur Haushalts- und Wirtschaftsführung, Teil 2*. Hildesheim.
- Landesrechnungshof Nordrhein-Westfalen (2013). *Unterrichtung des Landtags nach § 99 Landeshaushaltsordnung über die Prüfung des Schulbetriebs an öffentlichen Förderschulen*. Düsseldorf.
- Landesrechnungshof Schleswig-Holstein (2017). *Inklusion an Schulen. Ausgewählte Aspekte. Bericht des Landesrechnungshofs Schleswig-Holstein gemäß § 99 LHO*. Kiel.
- Landesregierung Baden-Württemberg (2019). *Weiterentwicklung sonderpädagogischer Bildungs-, Beratungs- und Unterstützungsangebote*. Stuttgart.
- Landtag Brandenburg (2017). *Konzept der Landesregierung. Gemeinsames Lernen in der Schule*. Landtag Brandenburg, 6. Wahlperiode (Drucksache 6/5781).
- Landtag Hessen (2017). *Antwort der Landesregierung auf die Große Anfrage der Abg. Degen, Geis, Hartmann, Hofmeyer, Merz, Quanz, Yüksel (SPD) und Fraktion betreffend Umsetzungsstand inklusiver Beschulung (Ds. 19/5106)*.
- Landtag Sachsen-Anhalt (2019). *Konzept zur zukünftigen Gestaltung von Förderschulen (Ds. 7/5023)*.
- Lange, V. & Sastges-Schank, A. (2015). *Inklusive Bildung im Saarland*. Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung. <https://library.fes.de/pdf-files/studienfoerderung/12080.pdf> [letzter Zugriff: 05.05.2021]
- Lange, V., & Wenzel, J. (2016). *Inklusive Bildung in Rheinland-Pfalz*. Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung. <https://library.fes.de/pdf-files/studienfoerderung/12785.pdf> [letzter Zugriff 05.05.2021]
- Laubenstein, D., Lindmeier, C., Guthöhrlein, K., & Scheer, D. (2015). *Auf dem Weg zur schulischen Inklusion. Empirische Befunde zum gemeinsamen Unterricht in rheinland-pfälzischen Schwerpunktschulen*. Bad Heilbrunn: Verlag Julius Klinkhardt.
- Li, J., & Earnest, J. (2015). Das Beste aus zwei Welten. Vorteile einer Kombination von quantitativen und qualitativen Forschungsmethoden. *WZB-Mitteilungen* 150, 30–33.

- Lindmeier, C. & Lindmeier, B. (2012): Die neuen KMK-Empfehlungen zur inklusiven Bildung von Kindern und Jugendlichen mit Behinderungen in Schulen – eine Kommentierung aus bildungswissenschaftlicher Sicht. *Sonderpädagogische Förderung heute*, 57, 392–401.
- Lindmeier, C., & Lütje-Klose, B. (2015). Inklusion als Querschnittsaufgabe in der Erziehungswissenschaft. *Erziehungswissenschaft*, 26 (51), 7–16.
- Loreman, T., Forlin, C., Sharma U. (2014). Measuring Indicators of Inclusive Education: A Systematic Review of the Literature. In C. Forlin, & T. Loreman (Hrsg.), *Measuring inclusive education* (S. 165–187). Bingley/UK: Emerald.
- Lübeck, A. (2020). Schulbegleitung in der inklusiven Schule. Chancen und Grenzen einer einzelfallorientierten Teilhabeförderung. *Behindertenpädagogik* 59 (1), 7–26.
- Malecki, A. (2013). Sonderpädagogische Förderung in Deutschland – eine Analyse der Datenlage in der Schulstatistik. [http://bildung.akgev.de/PDF-AKG/Statistik %20-%20Schule/SonderpaedagogischeFoerderung_52013.pdf](http://bildung.akgev.de/PDF-AKG/Statistik%20-%20Schule/SonderpaedagogischeFoerderung_52013.pdf) [letzter Zugriff: 07.10.2020].
- Mand, J. (2002). Sonderschule oder gemeinsamer Unterricht? Zum Einfluss von Gutachtervariablen auf Schullaufbahnentscheidungen für schulschwache oder auffällige Kinder und Jugendliche. *Zeitschrift für Heilpädagogik* 53 (1), 8–13.
- Mand, J. (2006). Integration für die Kinder der Mittelschicht und Sonderschulen für die Kinder der Migranten und Arbeitslosen? Über den Einfluss von sozialen und ökonomischen Variablen auf Sonderschul- und Integrationsquoten. *Zeitschrift für Heilpädagogik* 57 (10), 109–115.
- Markussen, E. (2004). Special education: Does it help? A study of special education in Norwegin upper secondary schools. *European Journal of Special Needs Education*, 19(1), 33–48.
- Marwege, G. (2013). *Legasthenie und Dyskalkulie in der Schule. Eine verfassungsrechtliche Untersuchung unter besonderer Berücksichtigung der UN-Behindertenrechtskonvention*. Göttingen: Universitätsdrucke Göttingen.
- Masuch, P., (2010). Die UN-Behindertenrechtskonvention anwenden! In C. Hohmann-Dennhardt, P. Masuch, & M. Villiger (Hrsg.), *Grundrechte und Solidarität – Festschrift für Renate Jaeger* (S. 245–263). Kehl: N. P. Engel Verlag.
- Meijer, C. J. W. (1999). Financing of Special Needs Education: A seventeen-country Study of the Relationship between Financing of Special Needs Education and Inclusion. Middelfart/Denmark.
- Ministerium für Bildung, Jugend und Sport (MBS) (2018). Handreichung zur Durchführung des sonderpädagogischen Feststellungsverfahrens. https://mbjs.brandenburg.de/media_fast/6288/final_handreichung_2018.pdf [letzter Zugriff: 22.07.2021]
- Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur Mecklenburg-Vorpommern (MBWK) (2016). Inklusionsstrategie der Landesregierung im Bildungssystem bis 2023. Schwerin.

- Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur Mecklenburg-Vorpommern (MBWK) (2018). Zeitschiene für die Inklusion in den Schuljahren 2018/2019 - 2024/2025. Schwerin.
- Ministerium für Schule und Bildung des Landes Nordrhein-Westfalen (2019). Bericht des Ministeriums für Schule und Bildung zur Evaluation des Ersten Gesetzes zur Umsetzung der VN-Behindertenrechtskonvention in den Schulen (9. Schulrechtsänderungsgesetz). Düsseldorf.
- Ministerium für Schule und Bildung des Landes Nordrhein-Westfalen (2020). Masterplan Grundschule. Qualität stärken – Lehrkräfte sichern. Düsseldorf.
- Mißling, S., & Ückert, O. (2014). *Inklusive Bildung. Schulgesetze auf dem Prüfstand*. Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte.
- Möckel, A. (2007). *Geschichte der Heilpädagogik oder Macht und Ohnmacht der Erziehung*. 2., völlig überarb. Neuaufl. Stuttgart: Klett-Cotta.
- Möller, G., & Bellenberg, G. (2017). *Ungleiches ungleich behandeln. Standortfaktoren berücksichtigen - Bildungsgerechtigkeit erhöhen - Bildungsarmut bekämpfen*. Essen: Neue Deutsche Schule Verlagsgesellschaft mbH.
- Moser, V., Dietze, T. (2015). Perspektiven sonderpädagogischer Unterstützung. Bereitstellung von Ressourcen aus nationaler und internationaler Sicht. In P. Kuhl, P. Stanat, B. Lütje-Klose, C. Gresch, H. A. Pant, & M. Prenzel (Hrsg.), *Inklusion von Schülerinnen und Schülern mit sonderpädagogischem Förderbedarf in Schulleistungserhebungen* (S. 75–99). Wiesbaden: Springer VS.
- Moser, V., & Demmer-Dieckmann, I. (2013). Professionalisierung und Ausbildung von Lehrkräften für inklusive Schulen. In V. Moser, & H. Deppe-Wolfinger (Hrsg.), *Die inklusive Schule. Standards für die Umsetzung* (S. 155–174). 2. Aufl. Stuttgart: Kohlhammer.
- Myklebust, J. O. (2006). Class placement and competence attainment among students with special educational needs. *British Journal of Special Education* 33, 76–81.
- Neumann, P., & Lütje-Klose, B. (2020). Diagnostik in inklusiven Schulen – zwischen Stigmatisierung, Etikettierungs-Ressourcen-Dilemma und förderorientierter Handlungsplanung. In C. Gresch, P. Kuhl, M. Grosche, C. Sälzer, & P. Stanat (Hrsg.), *Schüler*innen mit sonderpädagogischem Förderbedarf in Schulleistungserhebungen. Einblicke und Entwicklungen* (S. 3–28). Wiesbaden: Springer VS.
- Niedersächsisches Kultusministerium (2018). Anwendung des § 183 c Abs. 4 Niedersächsisches Schulgesetz – Schwerpunktschulen. <https://www.rlsb.de/themen/schulorganisation/inklusion/inklusion-dokumente/schwerpunktschulen> [letzter Zugriff: 15.05.2021]
- Niendorf, M., & Reitz, S. (2016). *Das Menschenrecht auf Bildung im deutschen Schulsystem*. Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte.
- Office of the High Commissioner for Human Rights (OHCHR) (2010). *Monitoring the Convention on the rights of Persons with Disabilities. Guidance for Human Rights Monitors*. New York, Geneva.

- Office of the High Commissioner for Human Rights (OHCHR) (2012). *Human Rights Indicators. A Guide to Measurement and Implementation*. New York, Geneva. http://www.ohchr.org/Documents/Publications/Human_rights_indicators_en.pdf [letzter Zugriff: 14.10.2015.]
- Orthmann Bless, D. (2007). Das schulsystemische Paradigma. In J. Borchert, M. Döpfner, & H.-C. Steinhausen (Hrsg.), *Handbuch Sonderpädagogik* (S. 93–103). Göttingen: Hogrefe.
- Peters, S. (2007). „Education for All?“ A Historical Analysis of International Inclusive Education Policy and Individuals With Disabilities. *Journal of Disability Policy Studies* 18, 98–108.
- Pfahl, L. (2011). *Techniken der Behinderung. Der deutsche Lernbehinderungsdiskurs, die Sonderschule und ihre Auswirkungen auf Bildungsbiografien*, 1. Aufl. Bielefeld: transcript.
- Pfahl, L., & Powell, J. J. (2016). „Ich hoffe sehr, sehr stark, dass meine Kinder mal eine normale Schule besuchen können.“ Pädagogische Klassifikationen und ihre Folgen für die (Selbst-)Positionierung von Schüler/innen. In V. Moser, & B. Lütje-Klose (Hrsg.). *Schulische Inklusion*. (S. 58–74). Weinheim/Basel: Beltz Juventa.
- Pfahl, L., Schönwiese, V., & Plangger, S. (2017). Institutionelle Eigendynamik, Unübersichtlichkeit und Ambivalenzen im Bildungswesen: Wo steht Inklusion? In: R. Kruschel (Hrsg.) *Menschenrechtsbasierte Bildung* (S. 19–28). Bad Heilbrunn: Klinkhardt.
- Piezunka, A. (2020). *Ist eine gute Schule eine inklusive Schule? Entwicklung von Messinstrumenten durch Schulinspektionen*. Bad Heilbrunn: Klinkhardt.
- Piezunka, A., Gresch, C., Sälzer, C., & Kroth, A. (2016). „Identifizierung von Schülerinnen und Schülern nach Vorgaben der UN-BRK in bundesweiten Erhebungen. Sonderpädagogischer Förderbedarf, sonderpädagogische Unterstützung oder besondere Unterstützung?“. In V. Moser, & B. Lütje-Klose (Hrsg.). *Schulische Inklusion*. (S. 190–211). Weinheim/Basel: Beltz Juventa.
- Piezunka, A., Gresch, C., & Wrase, M. (2018). Artikel 24 der UN-Behindertenrechtskonvention. Möglichkeiten und Grenzen beim Monitoring von Menschenrechten mit Blick auf die Einzelschulebene. *Zeitschrift Für Inklusion* (1), <https://www.inklusion-online.net/index.php/inklusion-online/article/view/369> [letzter Zugriff: 18.05.2021].
- Pluhar, C. (2009). Zielperspektive: Förderzentrum ohne Schüler. Zur Entwicklung der Förderzentren in Schleswig-Holstein. *Gemeinsam leben* (2), 77–83.
- Pluhar, C. (2011). Auf dem Weg zu einem inklusiven Schulsystem. Zum Stand der Umsetzung der UN Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (BRK) in Schleswig-Holstein. *Recht der Jugend und des Bildungswesens – RdJB: Zeitschrift für Schule, Berufsbildung und Jugendberziehung* 59 (2), 218–226.
- Pluhar, C. (2015). Zur Ressourcensteuerung bei inklusiver Bildung. *Gemeinsam leben* (4), 209–220.
- Poscher, R., Rux, J., & Langer, T. (2008). *Von der Integration zur Inklusion*. Baden-Baden: Nomos.

- Powell, J. J. (2011). *Barriers to inclusion. The institutionalization of special education in Germany and the United States*. Boulder/London: Paradigm Publishers.
- Powell, J. J. (2017). Räumliche Vielfalt der Inklusiven Bildung und sonderpädagogische Fördersysteme im Vergleich. In M. Gercke, S. Opalinski, & T. Thonagel (Hrsg.), *Inklusive Bildung und gesellschaftliche Exklusion. Zusammenhänge – Widersprüche – Konsequenzen* (S. 25–38). Wiesbaden: Springer VS.
- Powell, J. J., & Pfahl, L. (2012). Sonderpädagogische Fördersysteme. In U. Bauer, H. Bittlingmayer, & A. Scherr (Hrsg.), *Handbuch Bildungs- und Erziehungssoziologie* (S. 721–739). Wiesbaden: Springer VS.
- Preuss-Lausitz, U. (2016). Throughput instead of input: Herausforderungen beim Wegfall der Feststellungsdiagnostik in den Förderbereichen Lernen, Emotionale und soziale Entwicklung und Sprache. *Zeitschrift für Heilpädagogik* 67 (5), 204–213.
- Preuss-Lausitz, U. (2018). Separation oder Inklusion – Zur Entwicklung der sonderpädagogischen Förderung im Kontext der allgemeinen Schulentwicklung. In: F. J. Müller (Hrsg.), *Blick zurück nach vorn – WegebereiterInnen der Inklusion* (S. 245–269). Gießen: Psychosozial-Verlag.
- Reimann, J. (2007). *Die Sicherstellung des Schulbesuchs behinderter Kinder mit Mitteln des Schul- und Sozialrechts: Eine Untersuchung am Beispiel der Länder Hamburg und Schleswig-Holstein*. Münster: Lit-Verlag.
- Riedel, E. (2010). Zur Wirkung der internationalen Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderung und ihres Fakultativprotokolls auf das deutsche Schulsystem (Gutachten).
- Riedel, E., Arend, J.-M., & Suárez Franco, A. M. (2010). Indicators – Benchmarks – Scoping – Assessment. Background Paper. Berlin, Geneva.
- Riedel, E., & Arend, J.-M. (2010). Im Zweifel Inklusion: Zuweisung an eine Förderschule nach Inkrafttreten der BRK. *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht - NVwZ* 2010, 1346–1349.
- Ruijs, N., & Peetsma, T. (2009). Effects of Inclusion on Students with and without Special Educational Needs. *Educational Research Review* 4 (2), 67–79.
- Rürup, M. (2011). Inklusive Bildung als Reformherausforderung. Zur Perspektive der Educational Governance Forschung. *Zeitschrift für Inklusion* (4). <https://www.inklusion-online.net/index.php/inklusion-online/article/view/74> [letzter Zugriff: 18.05.2021]
- Rux, J. (2009). Kein Handlungsbedarf oder Anlass für eine Bildungspolitische Revolution? – Zur innerstaatlichen Umsetzung der Behindertenrechtskonvention der Vereinten Nationen, *Recht der Jugend und des Bildungswesens* 57, 220–228.
- Sälzer, C., Gebhardt, M., Müller, K., & Pauly, E. (2015). Der Prozess der Feststellung sonderpädagogischen Förderbedarfs in Deutschland. In P. Kuhl, P. Stanat, B. Lütje-Klose, C. Gresch, H. A. Pant, & M. Prenze (Hrsg.), *Inklusion von Schülerinnen und Schülern mit sonderpädagogischem Förderbedarf in Schulleistungshebungen* (S. 129–152). Wiesbaden: Springer VS.

- Schleswig-Holsteinischer Landtag (2014). *Bericht der Landesregierung. Inklusion an Schulen*. Hg. v. 18. Wahlperiode Schleswig-Holsteinischer Landtag (Ds. 18/2065).
- Schomburg, E. (1963). *Die Sonderschulen in der Bundesrepublik Deutschland. Geschichtliche Entwicklung und gegenwärtiger Stand*. Berlin-Spandau/Neuwied: Luchterhand Verlag.
- Schönecker, L. (2017). Inklusive Weiterentwicklung der Kinder- und Jugendhilfe. Von der Konstruktion zweier Hilfesysteme unter einem Dach und den dafür zu betrachtenden Zwischenräumen. *JAmT* 2017 (10), 470–475.
- Schönecker, L. (2021). Exklusive Kinder- und Jugendhilfe als Verstoß gegen völkerrechtliche Diskriminierungsverbote. In K. Scheiwe, W. Schröer, F. Wapler, & M. Wrase, (Hrsg.), *Der Rechtsstatus junger Menschen im Kinder- und Jugendhilferecht. Beiträge zum 1. Forum Kinder- und Jugendhilferecht, Schriften zum Familien- und Sozialrecht*, Bd. 2, Baden-Baden: Nomos.
- Schönecker, L., & Meysen, T. (2017). Zwischen Baum und Borke? *Recht der Jugend und des Bildungswesens – RdJB: Zeitschrift für Schule, Berufsbildung und Jugendberziehung* 65 (2), 173–191.
- Schönecker, L., & Smessaert, A. (2018). Systemische Hilfesperspektive für alle Familien! ... aber nicht für Eltern mit Behinderung? In H. Katzenstein, K. Lohse, G. Schindler, & L. Schönecker (Hrsg.), *Das Recht als Partner der Fachlichkeit in der Kinder- und Jugendhilfe* (S. 313–326). Baden-Baden: Nomos.
- Schuck, K. D., & Rauer, W. (2014). *Abschlussbericht über die Analysen zum Anstieg der Zahl der Schülerinnen und Schüler mit einem sonderpädagogischen Förderbedarf in den Bereichen Lernen, Sprache und emotional-soziale Entwicklung (LSE) in den Schuljahren 2011/12 bis 2013/14 in Hamburg*. <https://www.ew.uni-hamburg.de/foorschung/eibisch/files/else-2014-04-29.pdf> [letzter Zugriff: 15.10.2020].
- Schuck, K. D., Rauer, W., & Prinz, D. (2018). *EiBiSch–Evaluation inklusiver Bildung in Hamburgs Schulen. Quantitative und qualitative Ergebnisse*. Münster/New York: Waxmann.
- Schulte, K., Hartig, J., & Pietsch, M. (2014). Der Sozialindex für Hamburger Schulen. In D. Fickermann & N. Maritzen (Hrsg.), *Grundlagen für eine daten- und theoriegestützte Schulentwicklung. Konzeption und Anspruch des Hamburger Instituts für Bildungsmonitoring und Qualitätsentwicklung (IfBQ)*. (S. 67–80). Münster: Waxmann.
- Schumann, B. (2007). „*Ich schäme mich ja so!*“: *die Sonderschule für Lernbehinderte als Schonraumfalle*. Bad Heilbrunn: Klinkhardt.
- Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Wissenschaft (2018): *Rahmenkonzept für Schwerpunktschulen im inklusiven Schulsystem*. Berlin. https://www.berlin.de/sen/bildung/schule/inklusion/fachinfo/2018_rahmenkonzept_schwerpunktschule.pdf [letzter Zugriff: 18.05.2021]
- Siehr, A., & Wrase, M. (2014). Das Recht auf inklusive Schulbildung als Strukturfrage des deutschen Schulrechts–Anforderungen aus Art. 24 BRK und Art. 3 Abs. 3 S. 2 GG. *Recht der Jugend und des Bildungswesens – RdJB: Zeitschrift für Schule, Berufsbildung und Jugendberziehung* 62 (2), 161–182.

- Solga, H., & Dombrowski, R. (2009): *Soziale Ungleichheiten in schulischer und außerschulischer Bildung. Stand der Forschung und Forschungsbedarf*. Hg. v. Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf. https://www.boeckler.de/pdf/p_arbp_171.pdf [letzter Zugriff: 23.03.2021].
- Solga, H. (2017). Bildungsarmut und Ausbildungslosigkeit in der Bildungs- und Wissensgesellschaft, In R. Becker (Hrsg.), *Lehrbuch der Bildungssoziologie* (S. 443–485). Wiesbaden: Springer VS.
- Speck, O. (2012). Förderschulische Problemverschiebung – Schüler mit „Lernbehinderung“ in Schulen für „geistig Behinderte“. Folgerungen für die Zukunft der Förderschulen. *Heilpädagogische Forschung Band 38* (1), 13–21.
- Stanat, P., Schipolowski, S., Rjosk, C., Weirich, S., & Haag, N. (2017). IQB-Bildungstrend 2016. Kompetenzen in den Fächern Deutsch und Mathematik am Ende der 4. Jahrgangsstufe im zweiten Ländervergleich. Münster/New York: Waxmann.
- Ständige Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland (KMK) (1960). Gutachten zur Ordnung des Sonderschulwesens. Bonn.
- Ständige Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland (KMK) (1994). Empfehlungen zur sonderpädagogischen Förderung in den Schulen in der Bundesrepublik Deutschland. Beschluß der Kultusministerkonferenz vom 06.05.1994. Bonn.
- Ständige Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland (KMK) (2011). Inklusive Bildung von Kindern und Jugendlichen mit Behinderungen in Schulen. Berlin.
- Ständige Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland (KMK) (2018). Übersicht der Kultusministerkonferenz. Inklusives Schulsystem – Entwicklungen in den Ländern. Berlin.
- Ständige Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland (KMK) (2020). Sonderpädagogische Förderung in Schulen 2009-2018. Berlin.
- Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2020). Regionaldatenbank Deutschland. Wiesbaden: Statistisches Bundesamt. <https://www.bildungsmonitoring.de/bildung/online/> [letzter Zugriff: 03.06.2021].
- Statistisches Bundesamt (2017). Bildung und Kultur. Allgemeinbildende Schulen. Schuljahr 2016/2017. Fachserie 11. Reihe 1. Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (2020): Bildung und Kultur. Allgemeinbildende Schulen. Schuljahr 2019/2020. Fachserie 11. Reihe 1. Wiesbaden.
- Stavriniaki, T. (2018). Optional Protocol to the Convention on the Rights of Persons with Disabilities. In I. Bantekas, M. A. Stein, & D. Anastasiou (Hrsg.), *The UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities. A Commentary* (S. 1218–1255). Oxford: Oxford University Press.
- Stichweh, R. (2005). *Inklusion und Exklusion. Studien zur Gesellschaftstheorie*. Bielefeld: transcript Verlag.

- Thüringer Ministerium für Bildung, Jugend und Sport (TMBJS) (2017). Die nächste Phase der Inklusion in den Thüringer Schulen gestalten: Auf Erreichtes stolz sein – Stärken stärken – Mit Augenmaß gestalten. https://bildung.thueringen.de/fileadmin/2017/170331_inklusion_hoff-ohler_final.pdf [letzter Zugriff: 05.05.2021]
- UN Committee on the Rights of Persons with Disabilities (UN CRPD Committee) (2016). *General Comment No. 4 on the right to inclusive education*. 25 November 2016, CRPD/C/GC/4.
- UN Committee on the Rights of Persons with Disabilities (UN CRPD Committee) (2018). *Inquiry concerning Spain carried out by the Committee under article 6 of the Optional Protocol of the Convention*. 4 June 2018, CRPD/C/20/3.
- UN Committee on the Rights of Persons with Disabilities (UN CRPD Committee) (2020). *Views adopted by the Committee under article 5 of the Optional Protocol, concerning communication No. 41/2017*. 30 September 2020, CRPD/C/23/D/41/2017.
- UN Experts group (1987). The Limburg Principles on the Implementation of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights. U.N. Doc. EICN.41198711. *Human Rights Quarterly*, 9 (2), 122-135.
- UN Office of the High Commissioner on Human Rights (UN OHCHR) (2012). *Human Rights Indicators – A Guide to Measurement and Implementation*. New York, Geneva.
- UN Working Group (2005-06). Draft Article 17 EDUCATION. <http://www.un.org/esa/socdev/enable/rights/ahcstata24wgtext.htm> [letzter Zugriff: 26.05.2021].
- United Nations – Economic and Social Council (UN CESCR) (2011). *Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights*. Geneva.
- United Nations (2006). *International Human Rights Instruments – Report on Indicators for Monitoring Compliance with International Human Rights Instruments*. Geneva.
- United Nations (2008). *International Human Rights Instruments – Report on Indicators for Promoting and Monitoring the Implementation of Human Rights*. Geneva.
- United Nations: Convention on the Rights of Persons with Disabilities (CRPD). <https://www.un.org/development/desa/disabilities/convention-on-the-rights-of-persons-with-disabilities.html> [letzter Zugriff: 20.03.2021].
- Wansing, G. (2015). Was bedeutet Inklusion? Annäherungen an einen vielschichtigen Begriff. In T. Degener, & E. Diehl (Hrsg.), *Handbuch Behindertenrechtskonvention. Teilhabe als Menschenrecht – Inklusion als gesellschaftliche Aufgabe* (S. 43–54). Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.
- Weishaupt, H. (2016). Inklusion als umfassende schulische Innovation. Streitbare Anmerkungen zu einer wichtigen Schulreform. In V. Moser, & B. Lütje-Klose (Hrsg.), *Schulische Inklusion*. (S. 27–41). Weinheim/Basel: Beltz Juventa.
- Weishaupt, H. (2017). Die Förderschule als sonderpädagogischer Förderort. In M. Gercke, S. Opalinski, & T. Thonagel (Hrsg.), *Inklusive Bildung und gesellschaftliche Exklusion. Zusammenhänge – Widersprüche – Konsequenzen* (S. 39–57). Wiesbaden: Springer VS.

- Werning, R. (2014). Stichwort: Schulische Inklusion. *Zeitschrift für Erziehungswissenschaft* 17 (4), 601–623.
- Wocken, H. (2007). Fördert Förderschule? Eine empirische Rundreise durch Schulen für „optimale Förderung“. In I. Demmer-Dieckmann, & A. Textor (Hrsg.), *Integrationsforschung und Bildungspolitik im Dialog* (S. 35–60). Bad Heilbrunn: Klinkhardt.
- Wocken, H., & Gröhlich, C. (2009). Kompetenzen und Einstellungen von Schülerinnen und Schülern an Hamburger Förderschulen. In W. Bos, M. Bonsen, & C. Gröhlich (Hrsg.), *KESS 7– Kompetenzen und Einstellungen von Schülerinnen und Schülern an Hamburger Schulen zu Beginn der Jahrgangsstufe 7* (S. 133–142). Münster: Waxmann.
- Wrase, M. (2015). Die Implementation des Rechts auf inklusive Schulbildung nach der UN-Behindertenrechtskonvention und ihre Evaluation aus rechtlicher Perspektive. In P. Kuhl, P. Stanat, B. Lütje-Klose, C. Gresch, H. A. Pant, & M. Prenzel (Hrsg.), *Inklusion von Schülerinnen und Schülern mit sonderpädagogischem Förderbedarf in Schulleistungserhebungen* (S. 41–74), Wiesbaden: Springer VS.
- Wrase, M. (2017). Menschenrechtsmonitoring zum Recht auf inklusive Beschulung – Ansätze für die Implementationsforschung zu Art. 24 UN-Behindertenrechtskonvention. *Recht der Jugend und des Bildungswesens – RdJB: Zeitschrift für Schule, Berufsbildung und Jugendberufshilfe* 62 (2), 153–172.
- Yell, M. L. (1995). Least Restrictive Environment, Inclusion, and Students with Disabilities: a Legal Analysis. *Journal of Special Education* 28, 389–404.

