

## 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-

## *6. Normative Bewertung: Zusammenführung der Exklusionsquote und ihrer Entwicklung*

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 Strukturbene 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.<sup>35</sup>

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. Normative Bewertung: Zusammenführung der Exklusionsquote und ihrer Entwicklung*

### **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 bildungsstatistischer 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 Prozentpunkten 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 eingependeln. 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 strukturersistenten Länder abfallen.

### *6.1.3. Strukturersistente Länder (BW, BY, RP, SL)*

Strukturersistente 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*

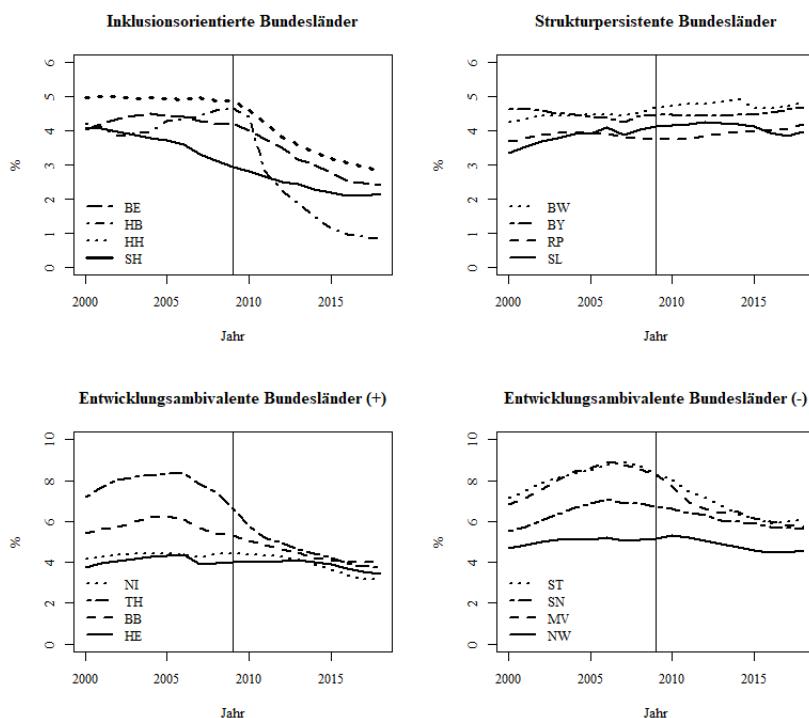
Exklusionsquote (Outcome-Indikator)	Beschreibung	Bundesländer	Einordnung
↓ Exklusionsquote < 1 %	Die Exklusionsquote ist auf ein sehr niedriges Niveau gesunken. (Sehr niedriges Niveau, positive Dynamik)	Bremen	Inklusionsorientierte Bundesländer
↓ Exklusionsquote < 3 %	Die Exklusionsquote sinkt kontinuierlich 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-Indika- tor)	Beschreibung	Bundesländer	Einordnung
≈ Exklusionsquote	Stagnierende Exklusions- quote. Die Umsetzung der schulischen Inklusion ist vom Förder schulsystem ab- gekoppelt. Teilweise hat die Förderbeschulung zuge- nommen.	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. Normative Bewertung: Zusammenführung der Exklusionsquote und ihrer Entwicklung

### 6.1.5. Exklusionsquote und Struktur- und Prozessindikatoren

In Kapitel 5 haben wir ausgeführt, wie sich die aus der UN-Behinderterrechtskonvention abgeleiteten und in Indikatoren übersetzten Anforderungen in den Bundesländern im Einzelnen darstellen. Tabelle 18 zeigt überblicksartig, wie die Exklusionsquote und die drei (Sammel)indikatoren sich zueinander verhalten. Die Tabelle kann als Referenz für den folgenden Abschnitt 6.2. dienen, der eine normative Bewertung der Bundesländer anhand der in Kapitel 4 entwickelten und in Kapitel 5 ausgeführten Indikatorik enthält.

*Tabelle 18 Indikatoren in den Bundesländern*

	Exklusionsquote	Verfügbarkeit inklusiver Bildung	Zugangsverfahren	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 Schwerpunktsschulen	Eingeschränkter Rechtsanspruch	Strukturpersistenter Ansatz
Hamburg	2,9 % (-2)	Flächendeckende Inklusion und Schwerpunktsschulen	Rechtsanspruch	Strukturtransformativer Ansatz (LES)
Niedersachsen	3,2 % (-1,2)	Flächendeckende Inklusion und Schwerpunktsschulen	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. Förderpunkte	Eingeschränkter Rechtsanspruch	Strukturpersistenter Ansatz
Brandenburg	4,0 % (-1,3)	Flächendeckende Inklusion und Schwerpunktsschulen	Eingeschränkter Rechtsanspruch	Strukturpersistenter Ansatz
Rheinland-Pfalz	4,2 % (+0,4)	Schwerpunktsschulen	Kein Vorrang der Gemeinsamen Beschulung	Strukturpersistenter Ansatz

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

	Exklusionsquote	Verfügbarkeit inklusiver Bildung	Zugangsverfahren	Entwicklungsperspektive der Förderschulen
Saarland	4,3 % (0)	Flächendeckende Inklusion	Eingeschränkter Rechtsanspruch	Strukturpersistenter Ansatz
Nordrhein-Westfalen	4,7 % (-0,6)	Flächendeckende Inklusion und Schwerpunktschulen	Eingeschränkter Rechtsanspruch	Strukturpersistenter Ansatz
Bayern	4,9 % (+0,2)	Flächendeckende Inklusion und Profilschulen	Kein Vorrang der Gemeinsamen Beschulung	Strukturpersistenter Ansatz
Baden-Württemberg	5,1 % (+0,2)	Flächendeckende Inklusion mit „gruppenbezogener Organisation“ zieldifferenter Lernangebote	Kein Vorrang der Gemeinsamen Beschulung	Strukturpersistenter Ansatz
Sachsen	5,6 % (-1,2)	Flächendeckende Inklusion	Kein Vorrang der Gemeinsamen Beschulung	Strukturpersistenter Ansatz
Mecklenburg-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 Ansatz

## 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. Normative Bewertung: Zusammenführung der Exklusionsquote und ihrer Entwicklung*

### **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 Schwerpunktsschulen 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)

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

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 Einzugsschule 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

## *6. Normative Bewertung: Zusammenführung der Exklusionsquote und ihrer Entwicklung*

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 Ressourcenvorbehals 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 Verwehrung einer inklusiven Beschulung ist ein Ausschussverfahren vorgeschaletet, 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 Verwehrung der inklusiven Beschulung aufgrund einer Behinderung ist weiterhin durch das Schulecht 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 Schulstrukturreform 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

## *6. Normative Bewertung: Zusammenführung der Exklusionsquote und ihrer Entwicklung*

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. Bürgschaft 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 Förder schwerpunkte „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

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

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 strukturersistenten 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

## *6. Normative Bewertung: Zusammenführung der Exklusionsquote und ihrer Entwicklung*

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-Behinderungsrechtskonvention 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

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

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 Schwerpunkt-schulen 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-

## *6. Normative Bewertung: Zusammenführung der Exklusionsquote und ihrer Entwicklung*

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 „inklusiven 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

## *6. Normative Bewertung: Zusammenführung der Exklusionsquote und ihrer Entwicklung*

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-Behinderungsrechtskonvention. Das einzige Land, in dem man von einer teilweisen Strukturtransformation reden kann, ist **Mecklenburg-Vorpommern**.

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

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 unterrichten 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, sachlichen, 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

## *6. Normative Bewertung: Zusammenführung der Exklusionsquote und ihrer Entwicklung*

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 beschulten 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 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)

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

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 neustrukturiert. 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 Förder schulpflicht. 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 Vor behalte im Schulgesetz hinterlegt sind. Besonders problematisch ist zudem die Verknüpfung aus sonderpädagogischer Diagnostik und Förderortempfehlung, die durch den Mobilen Sonderpädagogischen Dienst erfolgt. Die

## *6. Normative Bewertung: Zusammenführung der Exklusionsquote und ihrer Entwicklung*

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-

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

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

## *6. Normative Bewertung: Zusammenführung der Exklusionsquote und ihrer Entwicklung*

den Bestand des differenzierten Förderschulangebots ausspricht (Landtag Sachsen-Anhalt 2019). Das Schulgesetz sieht in § 8a vor, dass sich Förder-schulen (optional) zu Förderzentren entwickeln können. Die Förderzen-tren entstehen als Kooperationsvereinbarung zwischen allgemeinen Schu-len und Förderschulen und sollen „die Möglichkeiten des gemeinsamen Unterrichts von Schülerinnen und Schülern mit und ohne sonderpädago-gischen 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 Gemeinsamem Unterricht, das im Kern gegen den Transformationsauftrag aus Art. 24 UN-BRK verstößt.

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

In den strukturersistenten Bundesländern zeigt sich, dass der Implemen-tierungsprozess der Konvention ohne erkennbaren Einfluss auf das Förde-rschulwesen verläuft. Des Weiteren kann man einzig im **Saarland** von einer Verfügbarkeit inklusiver Angebote im Sinne der UN-Behinderten-rechtskonvention sprechen. **Baden-Württemberg** und **Rheinland-Pfalz** erfüllen (nach unserem Maßstab) keinen einzigen Indikator auch nur teil-weise im Sinne der UN-Behindertenrechtskonvention.

*Tabelle 22 Bewertung der strukturersistenten Bundesländer*

	Verfügbarkeit inklusi- ver 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

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

ermöglichen (§ 3 Abs. 3 SchulG). Trotzdem ist die Verfügbarkeit inklusiver Bildungsangebote als gering einzustufen. Im Schuljahr 2016/17 beschulten 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 „inklusiver 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 wohnortsnahe 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 Schwerpunktsschulen (§ 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-

## *6. Normative Bewertung: Zusammenführung der Exklusionsquote und ihrer Entwicklung*

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

Als einziges unter den strukturersistenten 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:

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

„(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.

## *6. Normative Bewertung: Zusammenführung der Exklusionsquote und ihrer Entwicklung*

Insgesamt lässt sich für die strukturpersistenten 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 wohnortnahmen 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 volumnäßig 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-

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

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 Förder-schulwesens 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 „struktur-persistenten“ 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.

