

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 sachlicher 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 Förder schwerpunkte/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 Durchführungs vorschriften in den Ländern sowie KMK 2018.

Auf Grundlage der Analyse der Schulgesetze, Verordnungen und Durchführungs vorschriften 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. Die Umsetzung von Art. 24 UN-BRK in den deutschen Bundesländern

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 „inklusiver Schulbündnisse“ werden diese Prozesse zwischen den Schulen und Ämtern koordiniert (KMK 2018, S. 21). Genaueres 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; Bürgschaft 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 könnte 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

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

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 förderschwerpunktsspezifische 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

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

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 „zielidiffrrente 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 (Bayriches 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	Schwerpunkt-schulen	„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	Schwerpunkt-schulen	„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	Schwerpunkt-schulen	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

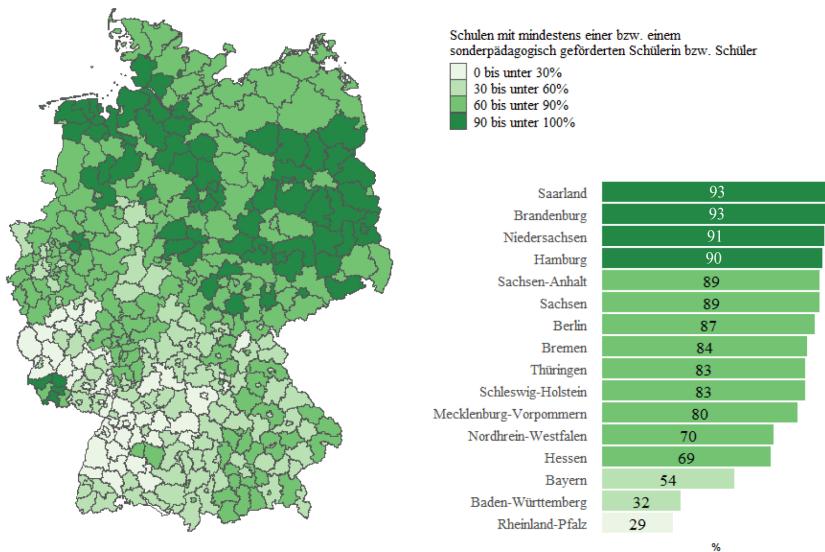
Quellen: Schulgesetze, Verordnungen und Durchführungsvorschriften in den Ländern sowie KMK 2018.

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.

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

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 Schularbeit 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 Aufnahmeveraussetzungen (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 Verfestigung der Datenauswertung zur GU-Quote durch die Bildungsberichterstattung wünschenswert, die um eine schulartenspezifische Auswertung erweitert werden sollte. Nur so könnte abgebildet werden, ob

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

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. Hier von 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 Einzugsschule 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 Armutssquote 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. Die Umsetzung von Art. 24 UN-BRK in den deutschen Bundesländern

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“

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

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 Ressourcenvorbehalten 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 sachlichen 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 notwenigen Ressourcen zur inklusiven Beschulung vorhanden sind. Sofern sich keine allgemeine Schule als geeigneter Lernort ermittelten 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,

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

„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 SchulPflG) 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 SchulPflG 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, sachlichen und personellen Möglichkeiten erlauben und es der individuellen Förderung der Schülerinnen und Schüler mit son-

5.2. Diskriminierungsfreie Zugänglichkeit inklusiver Bildung

der pädagogischen 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 Verabschiebung 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 verstößen 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

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

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 zuständigem 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 wieweit 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 darauf hin, 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 auseinander setzen 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

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

die strukturell verankerten Mechanismen zur Erfüllung „angemessener Vorsehrungen“ (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 Schulung 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-

5.3. (Sonder-)Pädagogische Unterstützung im inklusiven Lernumfeld

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 Erziehungsberichtigten „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)

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

- (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 Öslund 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 (Koßmann 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-

5.3. (Sonder-)Pädagogische Unterstützung im inklusiven Lernumfeld

mit auf einer Ermittlung des individuellen Förderbedarfs aufbauen (vgl. Wräse 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

	Prozess-verant-wortung	Durchfüh- rung des Fest- stellungsver- fahren	Institutionelle Zuordnung	Förmliches Ver- fahren / Sonder- pädagogisches Gutachten	Förderort- empfehl- ung	Anspruchs- feststellung
BW	Schulauf- sichtsbe- hörde	Schulauf- sichtsbehörde bestimmt Lehrkraft der Sonderpäd- agogik	SBBZ oder all- gemeine Schu- le	Ja, aber nur bei Anspruch auf ein sonderpäd- agogisches Bil- dungsangebot, ansonsten „son- derpädagogi- sche Beratung und Unterstü- tzung“ (nieder- schwelliges An- gebot).	Nein	Schulauf- sichtsbehörde
BY	MSD / Förder- schulen	MSD / Förder- schulen	Förderschule	Ja, aber nur bei Besuch einer Förderschule, ansonsten „För- derdiagnos- tischer Bericht“.	Nein	MSD/Förder- schule (nur bei Dissens entscheidet die Schulauf- sichtsbehör- de)
BE	Schulauf- sichtsbe- hörde	Schulpsycho- logische und Inklusions- pädagogische Beratungs- und Unter- stützungszen- tren (SIBUZ)	Eigenständige Einrichtung	Ja, allerdings ist ein förmliches Verfahren seit dem Schuljahr 2017/18 in den Förderschwer- punkten „LSE“ nicht mehr zwingend nötig.	Nein	Schulauf- sichtsbehörde
BB	Schulauf- sichtsbe- hörde	Sonderpäd- agogische För- der- und Beratungsstellen (SpFB)	Schulauf- sichtsbehörde	Ja	Ja	Schulauf- sichtsbehörde
HB	ZuP und ReBUZ	ZuP und Re- BUZ	organisato- risch der allge- meinen Schu- le zugehörig (ZuP); Eigen- ständige Ein- richtung (Re- BUZ)	Ja, für den För- derschwerpunkt „Lernen“ aller- dings erst ab Klassenstufe 8 notwendig.	Nein	Schulauf- sichtsbehörde

5.3. (Sonder-)Pädagogische Unterstützung im inklusiven Lernumfeld

	Prozess-verant-wortung	Durchfüh- rung des Fest- stellungsver- fahren	Institutionelle Zuordnung	Förmliches Ver- fahren / Sonder- pädagogisches Gutachten	Förderort- empfehl- lung	Anspruchs- feststellung
HH	Schulauf- sichtsbe- hörde	ReBBZ ²⁹ , Son- derschulen, sonstige öf- fentliche Stel- len	Eigenständige Einrichtung (ReBBZ) und ggf. Sonder- schulen	Ja, aber seit Schuljahr 2014/15 wird auf ein förmli- ches Feststel- lungsverfahren in den Förde- rerschwerpunkten „LSE“ verzich- tet.	Nein	Schulauf- sichtsbehörde
HE	Schullei- tung	Förderaus- schuss an all- gemeinen Schulen; Re- gionale und überregionale Förderzentren	Allgemeine Schule	Ja	Ja	Schulleitung (nur bei Dis- sens entschei- det die Schul- aufsichtsbe- hörde)
MV	Schulauf- sichtsbe- hörde	Diagnosti- scher Dienst	Schulauf- sichtsbehörde	Ja	Ja	Schulauf- sichtsbehörde
NI	Schullei- tung	Schulleitung, Diagnostik durch Lehr- kraft der Son- derpädagogik und allge- meinpädago- gische Lehr- kraft	Förderschule und/oder all- gemeine Schu- le	Ja	Nein	Schulauf- sichtsbehörde
NW	Schulauf- sichtsbe- hörde	Schulauf- sichtsbehörde bestimmt Lehrkraft der Sonderpäd- agogik	Förderschule und/oder all- gemeine Schu- le	Ja	Nein	Schulauf- sichtsbehörde
RP	Förde- rschule	Förderschule	Förderschule	Ja	Ja	Schulauf- sichtsbehörde
SL	Schulauf- sichtsbe- hörde	Klassenleh- rer ³⁰ , Förde- rschule/Förde- rzentrum	Förderschule und/oder all- gemeine Schu- le	Nur bei Über- weisung an eine Förderschule.	Nein	Schulauf- sichtsbehörde

-
- 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

	Prozess-verant-wortung	Durchfüh- rung des Fest- stellungsver- fahren	Institutionelle Zuordnung	Förmliches Ver- fahren / Sonder- pädagogisches Gutachten	Förderort- empfehl- lung	Anspruchs- feststellung
SN	Schulauf- sichtsbe- hörde	MSD	Förderschule	Ja	Ja	Schulauf- sichtsbehörde
ST	Schulauf- sichtsbe- hörde	Mobiler Son- derpädagogi- scher Dia- gnostischer Dienst (MSDD)	Schulauf- sichtsbehörde	Ja	Nein	Schulauf- sichtsbehörde
SH	Förder- zentrum	Förderzen- trum (FöZ) und Landes- förderzen- trum (Sehen)	FöZ	Ja	Nein	
TH	Schulauf- sichtsbe- hörde	MSD	Schulauf- sichtsbehörde	Ja	Ja	Schulauf- sichtsbehör- de

Quellen: Schulgesetze, Verordnungen und Durchführungsverordnungen 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.

5.3. (Sonder-)Pädagogische Unterstützung im inklusiven Lernumfeld

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 „Mobilien 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.) Anderseits 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 Mobilien 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

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

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. niederschwelligen 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).

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

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 drittig 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 hafte 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-Behinderungsrechtskonvention 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

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

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 einkommensschwachen Schichten stammt. Eine formale Gleichbehandlung solcher Schulen würde die soziale Ungleichheit im Schulsystem verstärken und die qualitätsvolle Umsetzung der schulischen Inklusion gefährden.

5.3. (Sonder-)Pädagogische Unterstützung im inklusiven Lernumfeld

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-

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

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 „inklusivem 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 Lehrerstunden 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, Schulförm 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-

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

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. Bürgschaft 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. Bildungsschluss 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-

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

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 Ländern **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 unversorgt 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 Schulung 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/Inklusionsshelfer: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 organistorisches 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 Bildungspolitiker: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. Die Umsetzung von Art. 24 UN-BRK in den deutschen Bundesländern

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 Förder- schwerpunkte“
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 Spannbreite beim Personaleinsatz ist extrem, und zwar sowohl zwischen den Schulformen als auch zwischen den Bundesländern. Zwischen

5.3. (Sonder-)Pädagogische Unterstützung im inklusiven Lernumfeld

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 Spannweite 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 aufgebrachten (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 Unschärfe 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

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

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 bestehen, 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. Heilerziehungsfpfleger: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 des 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 Jugendlichen 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 traditionelle 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,

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

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 Öslund 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

5.3. (Sonder-)Pädagogische Unterstützung im inklusiven Lernumfeld

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 Förder- system 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 Gemeinsamem Unterricht herausgebildet hat, die den Resourcentransfer 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-**

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

Westfalen wird beispielsweise der Mehrbedarf, der durch die inklusive Be-schulung 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 (Bürgschaft 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

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

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 „Entwicklungs perspektive 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:

5.4. Strukturelle Transformation des Bildungssystems hin zu Inklusion

- (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 *strukturersistenten 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

Tabelle 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 Brem-SchulG)	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	Entwicklungs perspektive	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 Sächs-SchuG)	Lernort	Aufgabenerweiterung (Förderzentren und Kooperationsverbünde)	Strukturpersistenter Ansatz

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

	Bezeichnung	Funktion	Entwicklungserspektive	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. Bis-her 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

5.4. Strukturelle Transformation des Bildungssystems hin zu Inklusion

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 umfänglichste 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.).

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

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. 114 f.). 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 Schulgesetzmänderung 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-

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

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 angeschlussfähig 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

5.4. Strukturelle Transformation des Bildungssystems hin zu Inklusion

(Bürgschaft 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 Erziehungsbe rechtigten 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 (Bürgschaft 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 Förder schwerpunkt „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 Förder schwerpunkt „Hören“, „Sehen“ und „körperliche-motorische Entwicklung“ werden „Schulen mit spezifischer Kompetenz“ eingerichtet. Hierbei handelt es sich um Schwer punktschulen, die als Ergänzung zum sonstigen Angebot des Gemeinsa men Unterrichts gedacht sind und baulichen, räumlichen, sachlichen, personellen und pädagogischen Mindeststandards entsprechen (MBWK 2018). Die Förderschulen „Hören“, „Sehen“, „körperliche-motorische Entwicklung“, „geistige Entwicklung“ sowie „emotional-soziale Entwicklung“ bleiben allerdings auch nach der 6. Schulgesetznovelle bestehen.

In **Niedersachsen** sollen die Förderschulen mit dem Förder schwerpunkt „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-

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

„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 „strukturersistenten 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 „strukturersistenten 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 Gemeinsamem 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. Die Umsetzung von Art. 24 UN-BRK in den deutschen Bundesländern

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

5.4. Strukturelle Transformation des Bildungssystems hin zu Inklusion

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. Bürgschaft 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, Förder-schulen 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 wohnortnahe 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 Förder-schwerpunkt 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-

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

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 Förder schwerpunkt „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 kann. Gegenwärtig müssen Förderschulen des Förder schwerpunktes 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.

5.4. Strukturelle Transformation des Bildungssystems hin zu Inklusion

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** (-7,6 %), **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

5.4. Strukturelle Transformation des Bildungssystems hin zu Inklusion

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 beiden 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 verstößen 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 Gemeinsamem 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. Instruktiv hierfür sind die Studien von Blanck

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

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 behördenerne 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.