



Institut für Sozialpädagogische Forschung  
Mainz gGmbH (ism)



# Bildungspolitische Strategien inklusiver Bildung in Deutschland

Expertise im Auftrag des AFET - Bundesverband für Erziehungshilfe e.V.

Autor: Prof. Dr. Klaus Klemm

Essen – März 2020

Die Expertise wurden im Rahmen des Projektes „Integrationshilfen – schulische Teilhabe in der Verantwortungsgemeinschaft von Jugendhilfe, Schule und Sozialhilfe gestalten“ erstellt, welches der AFET e.V. mit dem Institut für Sozialpädagogische Forschung Mainz gemeinnützige GmbH durchführt.

Gefördert durch:



STIFTUNG DEUTSCHE  
JUGENDMARKE e.V.

# Inhaltsverzeichnis

<b>Vorwort</b> .....	<b>3</b>
<b>Einführung</b> .....	<b>4</b>
<b>1. Schülerinnen und Schüler mit sonderpädagogischem Förderbedarf</b> .....	<b>5</b>
<b>2. Von der Inklusion zur Exklusion und zurück</b> .....	<b>7</b>
2.1. Der Ausbau des Förderortes ‚Sonderschule/Förderschule‘ .....	8
2.2. Der Rückbau des Förderorts Förderschule.....	9
<b>3. Die Verankerung der Inklusion in den Schulgesetzen</b> .....	<b>10</b>
3.1. Die Regelungen der Bundesländer .....	10
3.2. Versuch eines Fazits .....	19
<b>4. Doppelstrukturen: Erhalt oder Abbau</b> .....	<b>21</b>
<b>5. Unterstützungssysteme</b> .....	<b>22</b>
5.1. Länderspezifische Regelungen zur schulexternen Unterstützung .....	22
5.2. Versuch eines Fazits .....	26
<b>6. Zur Steuerung der Personalressourcen in den Ländern</b> .....	<b>26</b>
6.1. Das Etikettierungs-Ressourcen-Dilemma als Folge der schülerbezogenen Personalressourcenzuweisung .....	27
6.2. Systemische Ressourcenzuweisung für die Förderschwerpunktgruppe LSE als Alternative	27
6.3. Systemische und schülerbezogene Lehrkräftezuweisung - eine Länderübersicht.....	28
<b>7. Pädagogisches Personal der allgemeinen Schulen</b> .....	<b>34</b>
<b>8. Ausgaben für den Schulbau</b> .....	<b>36</b>
<b>9. Inklusion in den Bundesländern: status quo und Entwicklungsperspektiven</b> .....	<b>36</b>
9.1. Vorab einige Begriffsklärungen .....	37
9.2. Länderspezifische Grunddaten zum Stand der Inklusion .....	37
9.3. Die Exklusionsquoten als Indikator für Rückschritte, Fortschritte oder Stillstand auf dem Weg zu mehr Inklusion in Deutschland .....	38
9.4. Perspektiven in den Länderplanungen.....	39
<b>10. Bildungspolitische Strategien inklusiver Bildung in Deutschland?</b> .....	<b>41</b>
10.1. Die Entwicklung der Exklusionsquoten als Kriterium der Bildung von Ländergruppen ....	41
10.2. Gruppenspezifische Ausprägungen der Maßnahmen zur Umsetzung der Inklusion .....	42
10.3. Länderspezifische Perspektive für den weiteren Weg der Inklusion .....	45
<b>11. Schlussbemerkung: Zwei Grundmuster Bildungspolitische Strategien inklusiver Bildung in Deutschland</b> .....	<b>46</b>
<b>Literatur</b> .....	<b>48</b>
<b>Quellen</b> .....	<b>49</b>
<b>Quellen zur Bildungsstatistik</b> .....	<b>52</b>

## **Vorwort**

Der AFET-Bundesverband für Erziehungshilfe führt gemeinsam mit dem Institut für Sozialpädagogische Forschung Mainz gemeinnützige GmbH (ism gGmbH) ein zweijähriges bundesweit angelegtes Praxisforschungs- und Entwicklungsprojekt durch. Das Projekt „Integrationshilfen – schulische Teilhabe in der Verantwortungsgemeinschaft von Jugendhilfe, Schule und Sozialhilfe gestalten“ wird durch die Stiftung Deutsche Jugendmarke e. V. gefördert.

Im Rahmen des Projektes werden aktuelle Fragen und Entwicklungstrends rund um das Thema schulische Teilhabe, Integrationshilfen (auch Schulbegleitung genannt) und die Umsetzung an der Schnittstelle unterschiedlicher Institutionen sowie Rechts- und Sozialleistungssysteme aufgegriffen. Um bereits während des Projektverlaufs kontinuierliche und wechselseitige Rückkopplung der Erkenntnisse zwischen Forschung und Praxis zu gewährleisten, beauftragte der AFET Herrn Prof. Klaus Klemm mit der Erstellung der Ihnen vorliegenden Expertise zu bildungspolitischen Strategien inklusiver Bildung in Deutschland.

Der Autor geht in seiner Expertise auf die Entwicklung hin zur inklusiven Schule von 2008/09 (letztes Schuljahr vor Deutschlands Beitritt zur UN-Behindertenrechtskonvention) bis zum Schuljahr 2018/19 unter Berücksichtigung der vorliegenden Exklusions- und der Inklusionsquoten ein. Er stellt die Einflüsse der schulrechtlichen Rahmensetzung auf das Unterrichten der Kinder mit sonderpädagogischem Förderbedarf in den sechzehn Bundesländern vor und widmet sich insbesondere der Frage, ob und inwieweit der Fortbestand einer Doppelstruktur (inklusive arbeitende Schulen und Förderschulen nebeneinander) im Schulrecht verankert ist.

Mit Blick auf die Länder skizziert er die unterschiedlichen Regelungen zur Beratung und Unterstützung inklusiv arbeitender Schulen und beleuchtet die wesentlichen regionalen Unterschiede beim Einsetzen von Personalressourcen – nach dem Prinzip der systemischen und schülerbezogenen Lehrkräftezuweisung. Orientiert an den unterschiedlichen länderspezifischen rechtlichen Regelungen entwickelt sich die inklusive Bildung in den Schulen sehr heterogen. Diese Entwicklung präsentiert Prof. Klemm auf Basis der vorliegenden statistischen Daten der Kultusministerkonferenz.

Aus der Analyse der Ländergesetze und -statistik leitet er, angelehnt an der Intention der UN-Behindertenrechtskonvention, zwei Grundmuster für bildungspolitische Strategie im Bereich der Inklusion ab.

Der AFET und die ism gGmbH halten die Expertise für einen wichtigen Beitrag zur aktuellen Diskussion über die Entwicklung der schulischen Inklusion sowohl im bundesweiten als auch im länderspezifischen Kontext. Das Vervielfältigen bzw. Nutzen der Textauszüge aus der Expertise sind unter entsprechender Benennung der Quellenangabe erwünscht.

Die Projektträger wünschen Ihnen viele neue Anregungen für Ihre Praxis und freuen sich über Ihre Einschätzungen und Rückmeldungen zu diesem Diskussionsthema.

Jutta Decarli  
(AFET-Geschäftsführung)

Koralia Sekler  
(AFET-Referentin)

## Einführung

Durch die Hinterlegung der Ratifizierungsurkunde ist Deutschland im März 2009 der UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen beigetreten. Damit erhielten die Vorschriften dieser Konvention, die bereits 2006 in der UN-Vollversammlung beschlossen wurde, in Deutschland den Rang eines Bundesgesetzes – unbeschadet der Tatsache, dass in Folge der ‚Kulturhoheit der Länder‘ die das Schulwesen betreffenden Bestimmungen der Konvention erst noch durch eine Anpassung der Schulgesetze der Länder in innerstaatliches Recht transformiert werden müssen (vgl. Avenarius 2012).

Den wesentlichen Entwicklungsauftrag bezüglich des allgemein bildenden Schulwesens formuliert Artikel 24 dieser UN-Konvention (Beauftragter 2010). In ihm heißt es in der deutschen Übersetzung: „Die Vertragsstaaten anerkennen das Recht von Menschen mit Behinderungen auf Bildung. Um dieses Recht ohne Diskriminierung und auf der Grundlage der Chancengleichheit zu verwirklichen, gewährleisten die Vertragsstaaten ein integratives Bildungssystem auf allen Ebenen...“. Weiter heißt es in Absatz (2) des Artikels 24: „Bei der Verwirklichung dieses Rechts stellen die Vertragsstaaten sicher, dass (a) Menschen mit Behinderungen nicht aufgrund von Behinderungen vom allgemeinen Bildungssystem ausgeschlossen werden und dass Kinder mit Behinderungen nicht aufgrund von Behinderung vom unentgeltlichen und obligatorischen Unterricht an Grundschulen und weiterführenden Schulen ausgeschlossen werden (...)“.<sup>1</sup> Dieser viel zitierte Artikel 24 verpflichtet die Vertragsstaaten auch, sicherzustellen, „dass angemessene Vorkehrungen für die Bedürfnisse des Einzelnen getroffen werden“, dass „Menschen mit Behinderungen innerhalb des allgemeinen Bildungssystems die notwendige Unterstützung geleistet wird, um ihre erfolgreiche Bildung zu erleichtern“ und dass „wirksame individuell angepasste Unterstützungsmaßnahmen in einem Umfeld, das die bestmögliche schulische und soziale Entwicklung gestattet, angeboten werden“.

Ziel der im Folgenden präsentierten Untersuchung ist es, den Weg herauszuarbeiten, den die deutschen Bundesländer und damit Deutschland insgesamt beschritten haben, um in Deutschlands Schulen Inklusion im Sinne der UN-Konvention zu erreichen.<sup>2</sup> In einem ersten Abschnitt wird gezeigt, wie sich die Gruppe der Schüler und Schülerinnen zusammensetzt, um die es bei dem bildungspolitischen Projekt der Verankerung inklusiver Bildung in Deutschlands Schulen geht (1). Daran anschließend wird in einem zweiten Abschnitt daran erinnert, dass dieses Projekt in Deutschland eine Vorgeschichte hat (2). Die folgenden Abschnitte befassen sich mit zentralen Elementen der Umsetzung der UN-Konvention: Abschnitt 3 betrachtet die inklusionsorientierten Novellierungen der Schulgesetze der Bundesländer (3). Darauf gestützt widmet sich Abschnitt 4 der Frage, ob und inwieweit die einzelnen Länder die Doppelstruktur der Lernorte allgemeine Schule und Förderschule beibehalten (4). Dem folgt eine wiederum länderspezifisch angelegte Darstellung der Institutionalisierung von

---

<sup>1</sup> Bei einem Vergleich der hier herangezogenen – zwischen Deutschland, Liechtenstein, Österreich und der Schweiz abgestimmten – Übersetzung des Artikels 24 mit der englischen Originalfassung fällt auf, dass in der nach Artikel 50 der Konvention verbindlichen englischen Version von einem „inclusive education system“ die Rede ist und nicht wie in der amtlichen deutschen Version von einem „integrativen Bildungssystem“. Darauf bezogen hat der Bundestag in einer Entschließung vom 3.12.2008 klargestellt, dass die Behindertenrechtskonvention auch nach dem Verständnis des Bundestags ein inklusives Bildungssystem einfordert (vgl. Avenarius 2012). Diese Festlegung ist nicht ohne Bedeutung, da zwischen einem integrativen und einem inklusiven Bildungssystem ein durchaus bedeutsamer Unterschied besteht. In inklusiven Bildungssystemen geht es nicht darum, Kinder und Jugendliche mit einem sonderpädagogischem Förderbedarf „in ein bestehendes System zu integrieren“. Vielmehr müssen die Systeme von Beginn an so gestaltet werden, dass sie sich den verschiedenen Bedürfnissen von Kindern flexibel anpassen können und jedem Kind die Möglichkeit geben, sein individuelles Potenzial zu entfalten. Der Begriff der Inklusion geht damit weit über den Begriff der Integration hinaus“ (Wulff 2011, S. 20).

<sup>2</sup> Die Beantwortung der Frage danach, ob die in der UN-Konvention für die Schülerinnen und Schüler mit Behinderungen eingeforderte Unterstützung durch individuell angepasste Unterstützungsmaßnahmen im Alltag der inklusiven Schulen tatsächlich geboten wird, bleibt ausgeklammert. Entsprechend angelegte Studien liegen einstweilen nicht vor.

Unterstützungssystemen, die den Inklusionsprozess der allgemeinen Schulen begleiten (5). In den nächsten Abschnitten wird sodann herausgearbeitet, wie die einzelnen Länder die Verteilung der Personalressourcen an die inklusiv arbeitenden Schulen steuern (6) und ob sowie inwieweit der Arbeitsmarkt das erforderliche pädagogische Personal bieten kann (7). Nach einem eher knapp angelegten Blick auf die Entlastung, die die Länder den kommunalen Schulträgern beim in Folge der Inklusionsentwicklung wachsenden Schulbauausgaben bieten (8), folgt eine ausführliche Darstellung und Analyse der bis zum Schuljahr 2018/19 in den einzelnen Ländern erreichten Ergebnisse der bisherigen Umsetzung der UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen sowie der sich abzeichnenden Entwicklungsperspektiven (9). Abschließend wird dann der Versuch unternommen, aus der Unterschiedlichkeit der Umsetzungswege der einzelnen Bundesländer Grundmuster bildungspolitischer Strategien bei der Bearbeitung des Inklusionsprojektes herauszuarbeiten (10).

## 1. Schülerinnen und Schüler mit sonderpädagogischem Förderbedarf

Zunächst soll - in Vorbereitung auf die dann folgenden Analysen - die Gruppe der „Menschen mit Behinderungen“, der die UN-Konvention den Zugang zum „unentgeltlichen und obligatorischen Unterricht an Grundschulen und weiterführenden Schulen“ sichern will, näher beschrieben werden. In Deutschlands allgemeinbildenden Schulen werden (zählt man die Kinder und Jugendlichen mit dem Förderschwerpunkt ‚Kranke‘ nicht mit) im Schuljahr 2018/19 insgesamt 544.640 Schülerinnen und Schüler mit einem diagnostizierten sonderpädagogischem Förderbedarf unterrichtet, ein Drittel von

<b>Tabelle 1: Schülerinnen und Schüler mit sonderpädagogischem Förderbedarf nach Lernorten (prozentuale Verteilung) Deutschland 2018/19</b>			
Geschlecht	Lernort		
	insgesamt	Förderschule	Allgemeine Schule
Insgesamt	100,0	100,0	100,0
Mädchen	35,2	34,9	35,7
Jungen	64,8	65,1	64,3

Quelle: eigene Berechnungen nach: Statistisches Bundesamt: Fachserie 11 Reihe 1: Bildung und Kultur. Allgemeinbildende Schulen 2018/19, S. 45 und S. 230. Wiesbaden

ihnen sind Mädchen, zwei Drittel Jungen. Diese Schülerinnen und Schüler verteilen sich auf die beiden Lernorte so: 309.844 lernen in Förderschulen und 234.796 in allgemeinen Schulen. In beiden Lernorten liegen der Jungen- und der Mädchenanteil in etwa so wie in der Gruppe insgesamt (vgl. Tabelle 1).

Anders als gelegentlich vermutet, unterscheidet sich der Anteil der Kinder und Jugendlichen mit deutscher Staatsangehörigkeit an der Gesamtheit der Kinder mit deutscher Staatsangehörigkeit im entsprechenden Alter (6 bis unter 16 Jahren) nicht von dem entsprechenden Anteilswerten der nicht deutschen Schülerinnen und Schüler<sup>3</sup>: Der Unterschied liegt in beiden Gruppen (mit und ohne einer deutschen Staatsangehörigkeit) bei 0,3 Prozentpunkten (vgl. Tabelle 2). Dieser Befund wird auch - allerdings nur für die drei Förderschwerpunkte Lernen, Emotionale und soziale Entwicklung sowie

<sup>3</sup>Hier wird auf die Staatsangehörigkeit Bezug genommen, weil die schulstatistischen Daten des Statistischen Bundesamtes den Migrationshintergrund nicht erfassen.

Sprache - im IQB-Bildungstrend 2016 bestätigt. Dort wird berichtet, dass 2016 bei 4,9 Prozent der Kinder vierter Klassen aus Familien ohne Migrationshintergrund ein sonderpädagogischer Förderbedarf in einem der drei genannten Förderschwerpunkte diagnostiziert wurde, bei Kindern, deren Eltern beide im Ausland geboren wurden, waren dies 5,3 Prozent (Stanat u.a. 2017, S. 297).

<b>Tabelle 2: Schülerinnen und Schüler mit sonderpädagogischem Förderbedarf nach Staatsangehörigkeit in Prozent der 6- bis unter 16-jährigen - Deutschland 2018/19</b>			
Staatsangehörigkeit	6- bis unter 16*	absolut	In Prozent
Insgesamt	7.377.040	566.317	7,7%
Deutsch	6.578.582	504.306	7,7
ausländisch	798.458	62.011	7,8%

Eigene Berechnungen nach:

\*Statistisches Bundesamt: Bevölkerung am 31.12.2018 nach Alter und Geburtsjahren. Wiesbaden 2019

<https://www-genesis.destatis.de/genesis/online>

KMK (2020): Sonderpädagogische Förderung in Schulen 2009 bis 2018. Berlin

Bei einer Betrachtung der sozialen Herkunft der Schülerinnen und Schüler mit sonderpädagogischem Förderbedarf fällt auf: Wenn man - wie in zahlreichen jüngeren Studien üblich - die soziale Herkunft an der Zugehörigkeit zu unterschiedlichen EGP-Klassen misst<sup>4</sup>, so ergibt sich das folgende Bild (vgl. Tabelle 3):

- Bei Kindern aus den beiden EGP-Klassen I und II, dies sind Familien mit einem hohen sozioökonomischen Status, wird bei 3,2 Prozent dieser Gruppe ein sonderpädagogischer Förderbedarf in den Förderschwerpunkten Lernen, Emotionale und soziale Entwicklung oder Sprache diagnostiziert.
- Bei Kindern aus den drei EGP-Klassen III, IV und V, dies sind Familien mit einem mittleren sozioökonomischen Status, wird bei 7,2 Prozent dieser Gruppe ein sonderpädagogischer Förderbedarf in den Förderschwerpunkten Lernen, Emotionale und soziale Entwicklung oder Sprache diagnostiziert.
- Bei Kindern aus den beiden EGP-Klassen VI und VII, dies sind Familien mit einem niedrigen sozioökonomischen Status, wird bei 10,6 Prozent dieser Gruppe ein sonderpädagogischer Förderbedarf in den Förderschwerpunkten Lernen, Emotionale und soziale Entwicklung oder Sprache diagnostiziert.

<b>Tabelle 3: Prozentuale Anteile von Schülerinnen und Schülern mit sonderpädagogischem Förderbedarf* an allen Schülerinnen und Schülern nach sozioökonomischem Status - Deutschland 2016</b>		
EGP I-II	hoch	3,2
EGP III-V	mittel	7,2
EGP VI-VII	niedrig	10,6

\*nur Förderschwerpunkte Lernen, Emotionale und soziale Entwicklung sowie Sprache

Quelle: Stanat u.a. (Hrsg.)(2017): IQB-Bildungstrend 2016. Kompetenzen in den Fächern Deutsch und Mathematik am Ende der 4. Jahrgangsstufe im zweiten Ländervergleich, S. 296. Münster

<sup>4</sup>Dabei wird der sozioökonomische Status nach Art der Tätigkeit, der Stellung im Beruf, der Weisungsbefugnis sowie der erforderlichen Qualifikation bestimmt - vgl. Ericson/Goldthorpe/ Portocarero 1979.

Die Analyse des Zusammenhangs zwischen der sozialen Herkunft der Kinder und Jugendlichen mit sonderpädagogischem Förderbedarf und dem Besuch von einem der beiden Lernorte (Förderschule bzw. allgemeiner Schule) macht auf eine weitere Besonderheit aufmerksam (vgl. Tabelle 4). In den Förderschulen stellen die Schülerinnen und Schüler aus sozial ‚starken‘ Familien mit 28,3% die Gruppe den geringsten Anteil, in den allgemeinen Schulen mit 36,2 Prozent den höchsten Anteil. Stanat u.a. kommentieren diesen Befund so: „Insbesondere der Befund, dass Kinder mit SFP (sonderpädagogischem Förderbedarf - Klaus Klemm) aus Familien mit hohem SES (sozioökonomischer Status - Klaus Klemm) häufiger an allgemeinen Schulen beschult werden als Kinder aus Familien mit niedrigem SES, könnte darauf hinweisen, dass sozial besser gestellte Eltern häufiger davon ausgehen, dass gemeinsamer Unterricht mit Vorteilen für ihre Kinder verbunden ist und sich stärker dafür einsetzen, dass ihr Kind an einer allgemeinen Schule beschult wird.“ (2017, S. 299)

<b>Tabelle 4: Prozentuale Anteile von Schülerinnen und Schülern mit sonderpädagogischem Förderbedarf* in den Lernorten nach sozioökonomischem Status - Deutschland 2016</b>			
		Förderschulen	allgemeine Schulen
EGP I-II	hoch	28,3	36,2
EGP III-V	mittel	33,9	33,9
EGP VI-VII	niedrig	37,8	29,9
EGP I - VII		100,0	100,0

\*nur Förderschwerpunkte Lernen, Emotionale und soziale Entwicklung und Sprache

Quelle: Stanat u.a. (Hrsg.)(2017): IQB-Bildungstrend 2016. Kompetenzen in den Fächern Deutsch und Mathematik am Ende der 4. Jahrgangsstufe im zweiten Ländervergleich, S. 296. Münster

Für die Einschätzung der landesspezifisch eingesetzten bildungspolitischen Strategien zur Umsetzung der UN-Konvention ist die hier grob skizzierte Zusammensetzung der Schülergruppe, bei der ein sonderpädagogischer Förderbedarf diagnostiziert wurde, nicht unwichtig: Überwiegend Kinder aus sozial schwächeren Familien gehören zu dieser Gruppe, mehrheitlich wird bei Jungen ein sonderpädagogischer Förderbedarf diagnostiziert und: Sozial stärkere Familien bevorzugen eher als die sozial schwächeren Familien für ihr Kind, wenn eine Diagnose vorliegt, den Lernort allgemeine Schule.

## **2. Von der Inklusion zur Exklusion und zurück**

Im Rückblick auf die Entwicklung des schulischen Unterrichts für Kinder mit sonderpädagogischem Förderbedarf sind für die Zeit seit den frühen fünfziger Jahren des vergangenen Jahrhunderts in der früheren Bundesrepublik und dann im vereinigten Deutschland drei Phasen deutlich erkennbar (vgl. dazu auch Klemm 2014): Die erste dieser Phasen ist von einem kontinuierlichen Ausbau des Förderschulangebots und des Anteils der Kinder und Jugendlichen, die separierende Förderschulen besuchen, geprägt. Die zweite Phase ist dadurch gekennzeichnet, dass ein allmählich wachsender Anteil der Schülerinnen und Schüler mit einem diagnostiziertem sonderpädagogischem Förderbedarf in allgemeinen Schulen gemeinsam mit Kindern und Jugendlichen ohne diesen besonderen Förderbedarf unterrichtet wird. Die dritte Phase, in der dieser allmähliche Ausbau des gemeinsamen Unterrichts verstetigt wird, wurde 2009 durch den Beitritt Deutschlands zur UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen eingeleitet.

## 2.1. *Der Ausbau des Förderortes ‚Sonderschule/Förderschule‘*

In neueren Veröffentlichungen der Kultusministerkonferenz wird die Förderquote, die den Anteil der Schülerinnen und Schüler mit einem diagnostiziertem sonderpädagogischem Förderbedarf angibt, als Anteil dieser Kinder und Jugendlichen an der Gesamtzahl aller Schüler und Schülerinnen mit Vollzeitschulpflicht gemessen. Diese derzeit gängige Definition der Förderquote lässt sich aufgrund der nicht gegebenen Verfügbarkeit der Daten auf die frühen fünfziger Jahre nicht anwenden. Auffinden bzw. rekonstruieren lassen sich dagegen Daten, die den Anteil einzelner Alters- bzw. Schuljahrgänge der Sonder-/Förderschüler an der Gesamtheit dieser Alters-/Schuljahrgänge angeben. Da Alters- bzw. Jahrgangswerte auch bis in die Gegenwart ermittelt werden können, wird im Folgenden darauf zurückgegriffen.

Die frühesten Daten für die damalige Bundesrepublik bietet die Studie von von Carnap und Edding ‚Der relative Schulbesuch in den Ländern der Bundesrepublik 1952 – 1960‘ (1962). Für das Schuljahr 1952/53 wird darin berichtet, dass damals von allen zwölfjährigen Schülerinnen und Schülern 2,0 Prozent Sonderschulen besuchten; 1960/61 galt dies dieser Studie zufolge bereits für 3,0 Prozent (von Carnap und Edding 1962 – Tabelle 6, ohne Seitenangabe). Weitere zehn Jahre später, im Schuljahr 1970/71, lernen dann in der damaligen Bundesrepublik 4,8 Prozent aller Schülerinnen und Schüler der siebten Jahrgangsstufe in Sonderschulen (Deutscher Bildungsrat 1975, S.429). Dabei bezieht der Deutsche Bildungsrat die von ihm berichtete Schulbesuchsquoten nicht mehr auf den Jahrgang der Zwölfjährigen, sondern auf die siebte Jahrgangsstufe. Dieser Wechsel der Bezugsgruppe führt zu – wenn auch eher geringfügigen – Ungenauigkeiten bei der Bildung einer Zeitreihe.

Um 1970 ist die Expansionsphase des Sonderschulbereichs, in deren Verlauf in der damaligen Bundesrepublik erstmals auch die geistig behinderten Kinder und Jugendlichen schulpflichtig wurden, mit einer damals erreichten Förderquote in Höhe von 4,8 Prozent abgeschlossen. Im Schuljahr 1989/90, dem letzten vor der Vereinigung der beiden deutschen Staaten, besuchten im Westen Deutschlands 4,1 Prozent aller Schülerinnen und Schüler der siebten Jahrgangsstufe Sonderschulen (BMBW 1990, S.55), im Schuljahr 2000/01 lernten dann im Gebiet der früheren Bundesrepublik (ohne Berlin) 3,7 Prozent dieser Jahrgangsstufe in Förderschulen (Statistisches Bundesamt 2001, S. 108ff – eigene Berechnungen), 2008/09, dem letzten Jahr vor Deutschlands Beitritt zur UN-Konvention, galt dies für das Territorium der früheren Bundesrepublik (wiederum ohne Berlin) für 3,8 Prozent (Statistisches Bundesamt 2010, S.133 – eigene Berechnungen). Bei den Daten, die sich auf die Zeit seit Beginn der neunziger Jahre beziehen, muss bedacht werden, dass die für diese Jahre berichteten Schülerzahlen der Förderschulen und damit auch die Schulbesuchsquoten der Förderschulen im zunehmenden Maße dadurch beeinflusst wurden, dass seither Schülerinnen und Schüler mit diagnostiziertem sonderpädagogischem Förderbedarf im wachsenden Maße in den allgemeinen Schulen unterrichtet werden. Für diese Gruppe sind allerdings keine jahrgangs- und auch keine altersspezifischen Daten verfügbar.

Auch bei Berücksichtigung der Tatsache, dass der Wechsel der Bezugsgruppe vom Alters- zum Schulbesuchsjahrgang kleinere Ungenauigkeiten mit sich bringt, lässt sich für die fünfziger und sechziger Jahre ohne Zweifel eine starke Expansion des Sonderschulbereichs feststellen: In knapp 20 Jahren stieg die Bildungsbeteiligung im Bereich der Sonderschulen von etwa zwei auf nahezu fünf Prozent. Mit Blick auf die Expansion während der fünfziger Jahre schreiben von Carnap und Edding (1962): „Es ist nicht anzunehmen, daß sich der Anteil der Kinder, die aus verschiedenen Gründen heilpädagogischer Förderung bedürfen, in dieser Zeitspanne erheblich verändert hat. Die Zunahme des



Anteils ist vielmehr durch erhöhte Anstrengungen in den Bundesländern zu erklären, diesem besonderen Erziehungsbedürfnis gerecht zu werden“ (ebd., Text zu Schaubild 3 – o. Seitenangabe). Noch Anfang der siebziger Jahre ging die Kultusministerkonferenz in ihrer ‚Empfehlung zur Ordnung des Sonderschulwesens‘ davon aus, dass dieser Expansionsprozess noch nicht abgeschlossen sei. Die KMK sah damals einen Expansionspfad, der bis 1985 zu einer Förderquote von 6,7 Prozent führen sollte (Deutscher Bildungsrat 1973, S. 153). Grundlage dieser Zielperspektive war die Annahme, dass auch nach den Jahren der Expansion in den allgemeinen Schulen immer noch Kinder und Jugendliche mit sonderpädagogischem Förderbedarf unterrichtet würden, die in eigens für sie geschaffenen Bildungsangeboten sonderpädagogisch besser gefördert werden könnten: Die für sie geeignete Zukunft lag zu dieser Zeit – so bringt es die KMK in diesen Jahren in ihrer ‚Empfehlung zur Ordnung des Sonderschulwesens‘ (KMK 1972) zum Ausdruck – in der Absonderung von den übrigen Schülerinnen und Schülern, in der Exklusion also! Eine vergleichbare Position vertrat – darauf verweist die KMK in ihrer Erklärung von 1994 (KMK 1994) – die DDR 1984 (mit Wirkung bis 1989) in der ‚Fünften Durchführungsbestimmung zum Gesetz über das einheitliche sozialistische Bildungssystem – Sonderschulwesen‘.

Mit Blick auf die hier skizzierte Phase der Entwicklung in der Bundesrepublik schreibt Preuss-Lausitz (1986): „Die Verdrängung und das ‚schlechte Gewissen‘ gegenüber Kranken, Schwachen und Behinderten führte dazu, daß bei Politikern und der Öffentlichkeit die Forderungen der Sonderpädagogen, die Verhältnisse der Weimarer Zeit wiederherzustellen, auf fruchtbaren Boden fielen. Jede Kritik daran wurde gleichgesetzt mit der anfänglichen Neigung der Nationalsozialisten, die Hilfsschulen zu reduzieren“ (ebd., S. 109). An die von Preuss-Lausitz gebotene Erklärung für den Ausbau der Sonderschulen auch aus dem ‚schlechten Gewissen‘ gegenüber den Verbrechen des ‚Dritten Reichs‘ wird Jahre später in der Diskussion um die Rückführung eigenständiger Sonderschulen und um die Umsetzung der UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen angeknüpft. So äußert sich z. B. der CDU-Abgeordnete Michael Solf in einer Debatte des nordrhein-westfälischen Landtags zur schulischen Inklusion am 1.12.2010: „Die ‚Vernichtung des lebensunwerten Lebens‘ war das vielleicht fürchterlichste Verbrechen überhaupt. Daraus haben wir hier in Deutschland gelernt: Wir wollten die Behinderten, denen wir so Schreckliches angetan haben, ganz besonders schützen. Genau vor diesem Hintergrund ist unser Förderschulwesen entstanden. Gott sei Dank haben sich diese Zeiten geändert. Wir beginnen zu begreifen, dass es dieser besonders geschützten Räume in einer Gesellschaft nicht mehr durchgängig bedarf. In vielen Fällen ist es besser, die Behinderten nicht von der Mehrheit zu trennen. Das, was wir vor nicht allzu langer Zeit als ‚geschützten Raum‘ verstanden haben, begreifen wir heute eher als etwas ohne Not Abgetrenntes“ (Landtag NRW 2010, S. 10).

## 2.2. *Der Rückbau des Förderorts Förderschule*

Der Gedanke, Kinder und Jugendliche mit Behinderungen nicht länger in isolierenden Sonder-/Förderschulen, sondern gemeinsam mit den Schülerinnen und Schülern ohne einen sonderpädagogischen Förderbedarf zu unterrichten, hat in Deutschland schon vor der UN-Konvention Anhänger gefunden: Während der ‚Strukturplan für das Bildungswesen‘, den der Deutsche Bildungsrat 1970 vorlegte, noch das Sonderschulwesen ausklammert (Deutscher Bildungsrat 1970, S.16), leitet eben dieser Deutsche Bildungsrat 1973 mit seiner Empfehlung ‚Zur schulischen Förderung Behinderter und von Behinderung bedrohter Kinder und Jugendlicher‘ einen grundsätzlichen Wandel ein. Gleich in

der Einführung schreiben die Autoren zu dieser Empfehlung: „Damit stellt sie der bisher vorherrschenden schulischen Isolation Behinderter ihre schulische Integration entgegen“ (Deutscher Bildungsrat 1973, S. 16). Diese Empfehlung wird in den Folgejahren Ausgangs- und Bezugspunkt einer wachsenden Zahl von Schulversuchen zur gemeinsamen Unterrichtung von Schülerinnen und Schülern mit und ohne einen sonderpädagogischen Förderbedarf. Unter ausdrücklicher Bezugnahme auf die dabei gemachten „Erfahrungen mit gemeinsamem Unterricht behinderter und nicht behinderter Kinder“ stellt dann die KMK 1994 in ihren ‚Empfehlungen zur sonderpädagogischen Förderung in den Schulen in der Bundesrepublik Deutschland‘ fest: „Die Erfüllung sonderpädagogischen Förderbedarfs ist nicht an Sonderschulen gebunden; ihm (dem sonderpädagogischem Förderbedarf - Klaus Klemm) kann auch in allgemeinen Schulen, zu denen auch berufliche Schulen zählen, vermehrt entsprochen werden“ (KMK 1994, S. 2). Die darin zum Ausdruck kommende veränderte Sichtweise hat sich seit den neunziger Jahren in einem stetigen Anwachsen der Anteile der Kinder und Jugendlichen mit einem sonderpädagogischen Förderbedarf, die in allgemeinen Schulen unterrichtet werden, niedergeschlagen: Im Schuljahr 2000/01 lag dieser Anteil in Deutschland bei 13,4 Prozent (Klemm 2013, S. 32)., 2008/09 (in dem Schuljahr, in dem Deutschland der UN-Konvention beitrug) bereits bei 18,8 Prozent (vgl. Tabelle A4). An die hier skizzierte Entwicklung hin zu einer gemeinsamen Unterrichtung von Kindern und Jugendlichen mit und ohne sonderpädagogischem Förderbedarf konnte Deutschland mit seinen sechzehn Bundesländern bei seinem Beitritt zu der schon mehrfach genannten UN-Konvention anknüpfen. Inwieweit dieser Beitritt zu einem grundsätzlichen Strategiewechsel in der mit Deutschlands Beitritt zur UN-Konvention eingeleiteten dritten Entwicklungsphase beigetragen hat, ist Gegenstand der hier vorgelegten Studie.

### **3. Die Verankerung der Inklusion in den Schulgesetzen**

Im Folgenden soll zunächst beschrieben werden, ob und inwieweit die Schulgesetze der einzelnen Bundesländer die Vorgabe der UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen in ihrer Schulgesetzgebung für die allgemeinbildenden Schulen umsetzen. Der erste Teil dieses Abschnittes bietet eine Länderübersicht der grundlegenden rechtlichen Regelungen zur Inklusion (insbesondere unter Berücksichtigung der je aktuellen Schulgesetze), im zweiten Teil wird versucht, ein systematisierendes Fazit der länderspezifischen Regelungen zu ziehen.

#### *3.1. Die Regelungen der Bundesländer*

In diesem Abschnitt werden die rechtlichen Grundlagen - insbesondere mit Bezug auf die jeweiligen Schulgesetze - für die einzelnen Bundesländer in deren alphabetischer Reihenfolge skizziert (vgl. dazu das Quellenverzeichnis).

#### **Baden-Württemberg**

Das Schulgesetz von Baden-Württemberg vom 15.7.2015 sichert den Erziehungsberechtigten von Kindern und Jugendlichen mit einem sonderpädagogischen Förderungsbedarf die freie Wahl zwischen dem Bildungsangebot einer allgemeinen Schule der Primarstufe und der Sekundarstufe I und dem

eines sonderpädagogischen Bildungs- und Beratungszentrum zu. In §3 (3) des Gesetzes heißt es: „In den Schulen wird allen Schülern ein barrierefreier und gleichberechtigter Zugang zu Erziehung und Bildung ermöglicht. Schüler mit und ohne Behinderung werden gemeinsam erzogen (inklusive Bildung).“ Dementsprechend formuliert §15(1) dieses Gesetzes „Die Erziehung, Bildung und Ausbildung von Schülern mit einem Anspruch auf ein sonderpädagogisches Beratungs-, Unterstützungs- und Bildungsangebot ist Aufgabe aller Schulen.“

Einschränkungen des Wahlrechts ergeben sich auf dreierlei Wegen:

- §15 (6): „Die Schulaufsichtsbehörde kann im Einvernehmen mit den beteiligten Schulträgern kooperative Unterrichtsformen des gemeinsamen Unterrichts an allgemeinen Schulen und sonderpädagogischen Bildungs- und Beratungszentren einrichten.“ Bei diesen Unterrichtsformen werden Schülerinnen und Schülern ohne und mit sonderpädagogischem Förderbedarf zwischen einzelnen allgemeinen Schulen und einzelnen sonderpädagogischen Bildungs- und Beratungszentren verabredete gemeinsame Unterrichtsangebote und Aktivitäten angeboten. Diese Angebotsform muss in den Beratungsgesprächen den Eltern als eine Möglichkeit der schulischen Bildung dargestellt werden (vgl. Bericht der Landesregierung 2019, S. 17f.).
- Falls an der von den Erziehungsberechtigten für ihr Kind mit sonderpädagogischen Förderbedarf gewählten allgemeinen Schule die fachlichen, personellen und sächlichen Voraussetzungen nicht geschaffen werden können, hat die Schulaufsichtsbehörde das Recht, eine andere allgemeine Schule, an der der Anspruch auf eine inklusive Bildung erfüllt werden kann, zu bestimmen. In besonders gelagerten Einzelfällen kann sie auch festlegen, dass der Anspruch an einem sonderpädagogischen Bildungs- und Beratungszentrum erfüllt wird (§83(4)).
- Zieldifferenter Unterricht in allgemeinen Schulen muss grundsätzlich gruppenbezogen erfolgen (§83(3)).

## Bayern

In Artikel 2(2) des bayerischen Schulgesetzes heißt es: „Inklusiver Unterricht ist Aufgabe aller Schulen.“ und weiter in Art. 30b (1): „Die inklusive Schule ist ein Ziel der Schulentwicklung aller Schulen.“ Vor diesem Hintergrund sichert das Schulgesetz Schulpflichtigen mit sonderpädagogischem Förderbedarf die Möglichkeit zur Erfüllung ihrer Schulpflicht durch den Besuch einer allgemeinen Schule oder einer Förderschule (Art. 41(1)). Im weiteren Verlauf des Artikels 41 findet sich eine Einschränkung: „Kann der individuelle sonderpädagogische Förderbedarf an der allgemeinen Schule auch unter Berücksichtigung des Gedankens der sozialen Teilhabe nach Ausschöpfung der an der Schule vorhandenen Unterstützungsmöglichkeiten sowie der Möglichkeit des Besuchs einer Schule mit dem Schwerpunkt ‚Inklusion‘ nicht hinreichend gedeckt werden, und

1. ist die Schülerin oder der Schüler dadurch in der Entwicklung gefährdet oder
2. beeinträchtigt sie oder er die Rechte von Mitgliedern der Schulgemeinschaft erheblich,

besucht die Schülerin oder der Schüler die geeignete Förderschule.“ (Art. 41 (5)).

Insgesamt bietet das bayerische Schulgesetz fünf unterschiedliche Formen des „gemeinsamen Unterrichts“ an:

- Unterricht in ‚Kooperationsklassen‘: In diesen Klassen lernt an Grundschulen, Mittelschulen und Berufsschulen eine Gruppe von Schülerinnen und Schülern mit sonderpädagogischem Förderbedarf gemeinsam mit Schülerinnen und Schülern ohne diesen Förderbedarf. Der Unterricht in diesen Klassen wird stundenweise durch die mobilen Sonderpädagogischen Dienste unterstützt (Art. 30a (1)).

- In ‚Partnerklassen‘ an Förderschulen und an allgemeinen Schulen kooperieren jeweils Klassen der beiden Lernorte miteinander. Dabei sind Formen des gemeinsamen, regelmäßig zieldifferenten Unterrichts enthalten (Art. 30a (2)).
- In ‚Offenen Klassen der Förderschulen‘, in denen auf der Grundlage der Lehrpläne der allgemeinen Schulen unterrichtet wird, können Schülerinnen und Schüler ohne sonderpädagogischen Förderbedarf unterrichtet werden. (Art 30b (3))
- Im Rahmen einer ‚Einzelinklusion‘ können Schülerinnen und Schüler mit sonderpädagogischem Förderbedarf eine allgemeine Schule, vorrangig eine Schule ihres ‚Sprengeles‘ (Schuleinzugsbezirks) besuchen und dort unter Berücksichtigung ihres Förderbedarfs unterrichtet werden. Die Mobilen Sonderpädagogischen Dienste unterstützen den Unterricht (Art. 30b (2)).
- Mit Zustimmung der zuständigen Schulaufsichtsbehörde und der beteiligten Schulaufwandsträger können Schulen das Schulprofil ‚Inklusion‘ entwickeln. Die Arbeit dieser Schulen ist auf die Vielfalt der Schülerinnen und Schüler mit und ohne sonderpädagogischen Förderbedarf ausgerichtet. In diesen Schulen arbeiten Lehrkräfte der allgemeinen Schulen mit Lehrkräften der Sonderpädagogik sowie gegebenenfalls weiteren Fachkräften zusammen. In Schulen mit dem Schulprofil ‚Inklusion‘ können für Schülerinnen und Schüler mit einem sehr hohen sonderpädagogischen Förderbedarf Klassen gebildet werden, in denen der gemeinsame Unterricht durch eine Lehrkraft der allgemeinen Schule und eine Lehrkraft für Sonderpädagogik (einem Lehrertandem also) erteilt wird (Art. 30b (3 bis 5)). Von den Schulen mit dem Schulprofil ‚Inklusion‘ gibt es derzeit in Bayern insgesamt 356: 139 Grundschulen, 89 Mittelschulen, 22 Realschulen und 11 Gymnasien, also insgesamt 261 (6,2%) der 4.185 Schulen dieser vier Schularten (KMK 2018, S. 10).

## Berlin

In Absatz 2 von §4 des Berliner Schulgesetzes in der Fassung vom 9.4.2019 heißt es: „Die Schule ist inklusiv zu gestalten, so dass die gemeinsame Unterrichtung und Erziehung sowie das gemeinsame Lernen der Schülerinnen und Schüler verwirklicht, Benachteiligungen ausgeglichen und Chancengleichheit hergestellt werden.“ Die Förderung von Schülerinnen und Schülern mit einem sonderpädagogischen Förderbedarf „kann an allgemeinen Schulen oder an Schulen mit sonderpädagogischem Förderschwerpunkt erfolgen“ (§36 (2) Schulgesetz), soll aber „vorrangig an allgemeinen Schulen im gemeinsamen Unterricht mit Schülerinnen und Schülern ohne sonderpädagogischen Förderbedarf erfolgen“ (§36 (2) Schulgesetz) - und zwar sowohl ‚zielgleich‘ wie auch ‚zieldifferent‘ (§37 (2) Schulgesetz).

Schulen dürfen bei ihnen angemeldete Schülerinnen und Schüler nur abweisen, wenn die personellen, sächlichen und organisatorischen Möglichkeiten für eine angemessene Förderung nicht vorhanden sind. In derartigen Fällen entscheidet die Schulaufsichtsbehörde auf der Grundlage der Empfehlung eines dazu gebildeten Ausschusses „über die Aufnahme der Schülerin oder des Schülers in die gewählte allgemeine Schule, eine andere allgemeine Schule oder im Einvernehmen mit den Erziehungsberechtigten eine Schule mit sonderpädagogischem Förderschwerpunkt.“ (§37 (4) Schulgesetz)

Für die Förderschwerpunkte ‚Körperliche und motorische Entwicklung‘, ‚Sehen‘, ‚Hören und Kommunikation‘, ‚Geistige Entwicklung‘ und ‚Autismus‘ bietet das Land Berlin in den Schulen der

Primarstufe und in denen der Sekundarstufen „inklusive Schwerpunktschulen“, die sich auf einen bis höchstens drei der hier genannten Förderschwerpunkte spezialisieren, an (§37a (1) und (2)). Derzeit gibt es in Berlin 16 derartige inklusive Schwerpunktschulen. Bis zum Schuljahr 2021/22 ist die Ausweitung auf 36 Schwerpunktschulen geplant (vgl. dazu KMK 2018b, S. 15).

## **Brandenburg**

Im ‚Gesetz über die Schulen im Land Brandenburg‘ heißt es in der Fassung vom 18.12.2018 in §3 (4): „Schülerinnen und Schüler mit sonderpädagogischen Förderbedarf sollen gemäß § 29 Abs. 2 vorrangig im gemeinsamen Unterricht mit Schülerinnen und Schülern ohne sonderpädagogischen Förderbedarf oder in Schulen oder Klassen mit einem entsprechenden Förderschwerpunkt (Förderschulen oder Förderklassen)...besonders gefördert werden.“ Der herangezogene § 29 konditioniert den gemeinsamen Unterricht in seinem Absatz 2 mit der Formulierung: „...wenn eine angemessene personelle, räumliche und sächliche Ausstattung vorhanden ist oder nach Maßgabe gegebener Finanzierungsmöglichkeiten geschaffen werden kann.“ Das staatliche Schulamt entscheidet auf der Grundlage der Bildungsempfehlung eines Förderausschusses nach Antrag oder Anhörung der Eltern und möglichst auch der betroffenen Schülerin oder des betroffenen Schülers über die Aufnahme oder die Zuweisung einer Schülerin oder eines Schülers mit sonderpädagogischem Förderbedarf in den gemeinsamen Unterricht oder in eine Förderschule oder Förderklasse (vgl. §50 (2) des Schulgesetzes). Wenn die Aufnahmekapazität an Schulen der gewählten Schulform erschöpft ist, kann die Zuweisung einer Schülerin oder eines Schülers in eine bestimmte Schule abgelehnt werden. Dann kann einer Schule einer anderen Schulform zugewiesen werden (vgl. §50 (4) des Schulgesetzes). Vom Schuljahr 2018/19 an bestehen in Brandenburg insgesamt 188 ‚Schulen für gemeinsames Lernen‘ (KMK 2018, S.17).

Bestehende Förderschulen für die Förderschwerpunkte ‚Körperlich-motorische Entwicklung‘, ‚Sehen‘, ‚Hören‘, ‚geistige Entwicklung‘ (sowie im autistischen Verhalten) bleiben erhalten. Für Schülerinnen und Schüler dieser Förderschwerpunkte ist mittelfristig die Einrichtung sonderpädagogischer Unterrichtsangebote an für sie täglich erreichbaren ‚Schwerpunktschulen für gemeinsames Lernen‘ vorgesehen (KMK 2018, S. 17).

## **Bremen**

Das Bremische Schulgesetz (Stand: August 2019) erteilt den Schulen des Landes den Auftrag, „sich zu inklusiven Schulen zu entwickeln“ (§3 (4)). Ihr „Unterricht und das weitere Schulleben sollen für behinderte und nicht behinderte Schülerinnen und Schüler gemeinsam gestaltet werden.“ (§4 (5)). Zur Umsetzung dieser Zielsetzung werden in den allgemeinen Schulen ‚Zentren für unterstützende Pädagogik‘ als integraler Bestandteil einer Schule oder eines Verbundes von Schulen eingerichtet. Die Aufgabe dieser Zentren besteht in der Unterstützung der Schule bei der inklusiven Unterrichtung (§22 (2)). Neben den allgemeinen Schulen bleiben für Schülerinnen und Schüler mit den Förderschwerpunkten Hören, Sehen, körperliche und motorische Entwicklung eigenständige Förderzentren erhalten. Solange diese Schulen bestehen, haben die Erziehungsberechtigten das Wahlrecht zwischen dem Besuch eines Förderzentrums und einer allgemeinen Schule. Bis zum 31.7.2024 bleibt auch ein Förderzentrum für den Förderbedarf Sozial-emotionale Entwicklung bestehen (§70a (1 bis 4)).

## **Hamburg**

Das Hamburgische Schulgesetz in der Fassung vom 21.8.2018 sichert den Erziehungsberechtigten von Kindern mit einem sonderpädagogischem Förderbedarf das vorbehaltlose Wahlrecht zwischen den Lernorten allgemeine Schule und Förderschule. In § 12 (1) heißt es: „Kinder und Jugendliche mit sonderpädagogischem Förderbedarf haben das Recht, allgemeine Schulen zu besuchen. Sie werden dort gemeinsam mit Schülerinnen und Schülern ohne sonderpädagogischen Förderbedarf unterrichtet und besonders gefördert. Die Förderung kann zeitweilig in gesonderten Lerngruppen erfolgen, wenn dieses im Einzelfall pädagogisch geboten ist.“ (vgl. dazu auch im Quellenverzeichnis: Bürgerschaft 2012, S. 2ff.)

## **Hessen**

Das Hessische Schulgesetz in seiner Fassung vom 3.5.2018 stellt in §49 (2) eindeutig fest: „Den Anspruch auf sonderpädagogische Förderung erfüllen die allgemein bildenden und beruflichen Schulen nach § 11 Abs. 3, die nicht Förderschulen sind (allgemeine Schulen), sowie die Förderschulen mit ihren verschiedenen Förderschwerpunkten nach § 50 Abs. “ Weiter heißt es in §54 (1) dieses Schulgesetzes: „Alle schulpflichtigen Kinder werden in die allgemeinen Schulen aufgenommen. Bei Anspruch auf sonderpädagogische Förderung kann bei der Anmeldung nach §58 Abs. 1 Satz 2 durch die Eltern die unmittelbare Aufnahme in der Förderschule beantragt werden.“ Das damit verankerte Wahlrecht der Erziehungsberechtigten wird lediglich dadurch eingeschränkt, dass die Schulaufsichtsbehörde in Fällen, in denen die zuständige allgemeine Schule die notwendige sonderpädagogische Förderung nicht oder nicht ausreichend leisten kann, bestimmen kann, an welcher allgemeinen Schule oder Förderschule die Beschulung erfolgen soll (§54 (4)),

## **Mecklenburg-Vorpommern**

In dem zuletzt mit Datum vom 13.11.2019 novellierten Schulgesetz für Mecklenburg-Vorpommern heißt es in §34 (5): „Bei Gewährleistung der räumlichen, sächlichen und personellen Voraussetzungen findet möglichst wohnortnah gemeinsamer Unterricht von Schülerinnen und Schülern mit und ohne sonderpädagogischen Förderbedarf statt.“

Für die künftige Entwicklung der allgemeinbildenden Schulen im Land ist perspektivisch vorgesehen (vgl. dazu insbesondere §4 des Schulgesetzes sowie die Rede der Ministerin anlässlich der Lesung des ‚Entwurfs eines Sechsten Gesetzes zur Änderung des Schulgesetzes‘ am 13.11. 2019 - im Quellenverzeichnis: Martin 2019):

- Möglichst viele Kinder mit sonderpädagogischem Förderbedarf in den Förderbereichen Lernen, Sprache und emotional-soziale Entwicklung sollen in Regelklassen unterrichtet werden. Schülerinnen und Schüler mit besonders stark ausgeprägtem Förderbedarf in den genannten drei Förderbereichen können an den allgemeinen Schulen in extra für sie eingerichteten Lerngruppen unterrichtet werden (§4 (10 bis 12) Schulgesetz).
- Für die Förderschwerpunkte Sehen, Hören sowie, körperliche und motorische Entwicklung sind in Mecklenburg-Vorpommern allgemeine Schulen mit „spezifischer Kompetenz‘ vorgesehen (§4 (13)).
- Parallel dazu bleiben die Förderschulen Sehen, Hören, Emotionale und soziale Entwicklung, Körperliche und motorische Entwicklung, Geistige Entwicklung sowie Schule für Kranke bestehen.

- Die Förderschulen Sprache werden ab 2020/21 und die Förderschulen Lernen ab Mitte der zwanziger Jahre nicht fortgeführt.

Diese Vorgaben für die künftige Entwicklung inklusiver Schulen in Mecklenburg-Vorpommern kommen einer doppelten Einschränkung des Elternwahlrechtes gleich:

- Zum einen stellt die Voraussetzung von wohnortnahen Schulen mit den räumlichen, sächlichen und personellen Voraussetzungen eine Einschränkung der freien Elternwahl zwischen den Lernorten ‚allgemeine Schule‘ und ‚Förderschule‘ dar.
- Zum anderen wird diese Wahlfreiheit auch durch die Aufgabe der Förderschulen Sprache und Lernen eingeschränkt.

## **Niedersachsen**

Im niedersächsischen Schulgesetz (in der Fassung vom 16.5.2018) heißt es in §4: „(1) Die öffentlichen Schulen ermöglichen allen Schülerinnen und Schülern einen barrierefreien und gleichberechtigten Zugang und damit inklusive Schulen. Welche Schulform die Schülerinnen und Schüler besuchen, entscheiden die Erziehungsberechtigten. (2) In den öffentlichen Schulen werden Schülerinnen und Schüler mit und ohne Behinderung gemeinsam erzogen und unterrichtet.“

Für die Förderschwerpunkte Emotionale und soziale Entwicklung, Geistige Entwicklung, ‚körperliche und motorische Entwicklung, Sehen und Hören werden neben dem Lernort allgemeine Schule auch weiterhin Förderschulen als Lernorte angeboten (§14 (1 und 2)). Für die Förderschwerpunkte Sprache und Lernen enthält das Schulgesetz in der Fassung vom 16.5.2018 in §183c Übergangsvorschriften:

- Förderschulen des Förderschwerpunktes Sprache, die Ende Juli 2015 bereits bestanden, können unbefristet fortgeführt werden. Neue Förderschulen dieses Förderschwerpunktes dürfen nicht errichtet werden (§183c (7)).
- Das bereits im Schulgesetz von 23.3.2012 für die Schuljahrgänge der Primarstufe beschlossene aufsteigende Auslaufen der Förderschulen Lernen, das in der Novellierung des Schulgesetzes vom 3.6.2015 auf die Schuljahrgänge der Sekundarstufe I ausgeweitet wurde, wird insofern geändert, dass Förderschulen dieses Schwerpunktes, die Ende Juli 2018 bereits bestanden, im Sekundarbereich I bis zum Ende des Schuljahres 2027/28 fortgeführt werden dürfen (§183c (5)).

## **Nordrhein-Westfalen**

Im nordrhein-westfälischen Schulgesetz in der Fassung vom 2.7.2019 heißt es in §2(5): „Die Schule fördert die vorurteilsfreie Begegnung von Menschen mit und ohne Behinderung. In der Schule werden sie in der Regel gemeinsam unterrichtet und erzogen (inklusive Bildung). Schülerinnen und Schüler, die auf sonderpädagogische Unterstützung angewiesen sind, werden nach ihrem individuellen Bedarf besonders gefördert, um ihnen ein möglichst hohes Maß an schulischer und beruflicher Eingliederung, gesellschaftlicher Teilhabe und selbstständiger Lebensgestaltung zu ermöglichen.“

Diese Vorgabe wird in §20 weiter konkretisiert. Dort heißt es:

„(1) Orte der sonderpädagogischen Förderung sind

1. die allgemeinen Schulen (allgemein bildende Schulen und Berufskollegs),
2. die Förderschulen,
3. die Schulen für Kranke.

(2) Sonderpädagogische Förderung findet in der Regel in der allgemeinen Schule statt. Die Eltern können abweichend hiervon die Förderschule wählen.“

Das damit grundsätzlich gesicherte Wahlrecht der Erziehungsberechtigten kann nur dann eingeschränkt werden, wenn „die personellen und sächlichen Voraussetzungen am gewählten Förderort nicht erfüllt sind und auch nicht mit vertretbarem Aufwand erfüllt werden können“ (§20 (4)). Darüber hinaus sieht §20(6) des Schulgesetzes vor, dass Schulträger für die Förderschwerpunkte Hören und Kommunikation, Sehen, Geistige Entwicklung sowie „Körperliche und motorische Entwicklung Schwerpunktschulen bestimmen können. Solche Schwerpunktschulen müssen grundsätzlich die Förderschwerpunkte Lernen, Sprache sowie Emotionale und soziale Entwicklung und mindestens einen der übrigen Förderschwerpunkte umfassen.

Bei unverändertem Fortbestand der hier skizzierten schulgesetzlichen Regelungen hat das nordrhein-westfälische Ministerium für Schule und Bildung im Juli 2018 eine ‚Neuausrichtung der Inklusion in der Schule‘ eingeleitet (vgl. dazu MSB-NRW (2018)). Wesentliche Elemente dieser Neuausrichtung, die sich ausschließlich auf die Inklusion in weiterführenden Schulen (SI) bezieht, sind:

Die Schulaufsicht kann - mit Zustimmung des Schulträgers - nur an solchen weiterführenden Schulen (mit Ausnahme der Gymnasien) Schulen des gemeinsamen Lernens einrichten, die die folgenden Voraussetzungen erfüllen:

- Diese Schulen müssen über ein Konzept zur inklusiven Bildung verfügen.
- An diesen Schulen müssen Lehrkräfte für die sonderpädagogische Förderung unterrichten.
- Das Kollegium dieser Schulen muss systematisch fortgebildet werden.
- Die räumlichen Voraussetzungen müssen in diesen Schulen gemeinsames Lernen ermöglichen.
- Die nicht gymnasialen weiterführenden Schulen des gemeinsamen Lernens müssen im Durchschnitt ihrer Eingangsklassen drei Schülerinnen und Schüler mit sonderpädagogischem Förderbedarf unterrichten. Hinsichtlich der Gymnasien wird sonderpädagogische Förderung in der Regel nur zielgleich erfolgen. Gymnasien werden nur dann zu Schulen des gemeinsamen Lernens, wenn sie je Eingangsjahrgang mindestens sechs Schülerinnen und Schüler mit sonderpädagogischem Förderbedarf unterrichten.
- Bezüglich der Förderschulen wurde festgelegt, dass Förderschulen, die die in der Mindestgrößenverordnung vom 16.10.2013 festgelegte Größe unterschreiten, fortgeführt werden können. Eine neue Mindestgrößenverordnung ist angekündigt.

Auf der Grundlage dieser Voraussetzungen gibt es im Schuljahr 2019/20 in Nordrhein-Westfalen im Bereich der weiterführenden Schulen insgesamt 786 Schulen des gemeinsamen Lernens; dies sind 44,7% aller weiterführenden Schulen (vgl. zu diesen und den folgenden Zahlen ein Schreiben der Ministerin des Ministeriums für Schule und Bildung vom 8.12.2019 an die Vorsitzende des Landtagsausschusses für Schule und Bildung - MSB-NRW 2019a - sowie das Statistik-Telegramm 2018/19 des Ministeriums vom Februar 2019 - MSB NRW 2019b). Bei den Hauptschulen sind 141 Schulen (58,0%) solche des gemeinsamen Lernens, bei den Realschulen 219 (51,0%), bei den Gemeinschaftsschulen 5 (71,4%), bei den Sekundarschulen 95 (83,3%), bei den Gesamtschulen 290 (85,3%) und bei den Gymnasien 36 (5,8%).

## **Rheinland-Pfalz**

Das Schulgesetz des Landes in seiner Fassung vom 19.12.2018 sichert in §59 (4) den Eltern von Schülerinnen und Schülern mit sonderpädagogischem Förderbedarf ein Wahlrecht zwischen den Lernorten ‚allgemeine Schule‘ und ‚Förderschule‘ zu. Zum Schuljahr 2014/15 wurde der bis dahin im



Schulgesetz verankerte Ressourcenvorbehalt aufgehoben. Zieldifferenter inklusiver Unterricht findet an ‚Schwerpunktschulen‘ (vgl. dazu §14a) statt. Solche Schwerpunktschulen können Grundschulen, Realschulen plus, Gymnasien und Integrierte Gesamtschulen (sowie Haupt- und Realschulen in freier Trägerschaft) sein. Im Schuljahr 2018/19 gab es im Land insgesamt 296 derartige Schwerpunktschulen (KMK 2018b, S. 28); dies entsprach 21,8% aller Grundschulen, Realschulen plus; Gymnasien und Gesamtschulen des Landes. Darüber hinaus beteiligen sich auch Regelschulen, die keine ‚Schwerpunktschulen‘ sind, am inklusiven Unterricht. Wie schon in früheren Jahren bieten sie Kindern und Jugendlichen mit einem sonderpädagogischen Förderbedarf in Förderschwerpunkten, die zielgleich unterrichtet werden, inklusiven Unterricht an. Dass die ‚Schwerpunktschulen‘ des Landes den höchsten Anteil inklusiven Unterrichts beitragen, geht indirekt daraus hervor, dass ihnen dafür 2017/18 insgesamt 810 Vollzeitstellen zusätzlich zugewiesen wurden, den weiteren inklusiv ausgerichteten allgemeinen Schulen dagegen insgesamt nur 160 (vgl. KMK 2018b, S. 67).

## **Saarland**

§ 4(1) des ‚Gesetzes zur Ordnung des Schulwesens im Saarland‘ in der Fassung vom 28.8.2019 regelt: „Die öffentlichen Schulen der Regelform sind inklusive Schulen“. Im Absatz (4) dieses Paragraphen heißt es dann weiter: „Ob die Schülerinnen und Schüler eine Schule der Regelform oder eine Förderschule besuchen, entscheiden grundsätzlich die Erziehungsberechtigten.“ Seit dem Schuljahr 2016/17 setzt die sonderpädagogische Unterrichtung von Kindern und Jugendlichen in den öffentlichen Regelschulen des Saarlandes nicht mehr voraus, dass ein sonderpädagogischer Unterstützungsbedarf (früher: sonderpädagogischer Förderbedarf) auf der Grundlage eines sonderpädagogischen Gutsachtens festgestellt wird.

## **Sachsen**

§1 (7) des Sächsischen Schulgesetzes in der Fassung vom 14.12.2018 erklärt Inklusion zum „Ziel der Schulentwicklung aller Schulen“. Durch den ersatzlosen Wegfall des §30 dieses Schulgesetzes, in dem ehemals die Förderschulpflicht verankert war, wurde das Elternwahlrecht bezüglich der Lernorte ‚allgemeine Schule‘ und ‚Förderschule‘ gestärkt. Sonderpädagogische Förderung können im Prinzip die folgenden Schulen bieten: Grund- und Oberschulen, Gymnasien, berufsbildende Schulen sowie Förderschulen (§4c (4)). Sie bilden Kooperationsverbünde, in denen allgemeine Schulen und Förderschulen mit dem Ziel zusammenarbeiten, „die Qualität der sonderpädagogischen Förderung und des inklusiven Unterrichts durch Koordination und gegebenenfalls gemeinsame Nutzung ihrer personellen und sächlichen Ressourcen sicherzustellen“ (§4c (7)). Zur Zeit wird in einer Pilotphase, an der 17 Grundschulen teilnehmen, in den Förderschwerpunkten Lernen sowie Emotional-soziale Entwicklung‘ der Verzicht auf eine vorschulische Feststellung des sonderpädagogischen Förderbedarfs erprobt. Dieser Verzicht soll beginnend mit dem Schuljahr 2023/24 flächendeckend eingeführt werden (vgl. dazu das Sächsische Schulgesetz §4c (3) und KMK 2018b, S. 32).

Die freie Elternwahl bezüglich des Lernortes (allgemeine Schule bzw. Förderschule) wird in §4c (5) konditioniert. Inklusiver Unterricht kann an den allgemeinen Schulen nur erfolgen, wenn

1. „dies unter Berücksichtigung der organisatorischen, personellen und sächlichen Voraussetzungen dem individuellen Förderbedarf Schülers entspricht,
2. die Funktionsfähigkeit des Unterrichts nicht erheblich beeinträchtigt wird und
3. keine akute Selbst- oder Fremdgefährdung festgestellt wird.“

## **Sachsen-Anhalt**

§1 (3a) des Schulgesetzes des Landes Sachsen-Anhalt regelt in seiner Fassung vom 9.8.2018: „Schülerinnen und Schüler mit sonderpädagogischem Förderbedarf und ohne sonderpädagogischen Förderbedarf werden gemeinsam unterrichtet, wenn die Erziehungsberechtigten der Schülerinnen und Schüler mit sonderpädagogischem Förderbedarf dies beantragen, die personellen, sächlichen und organisatorischen Möglichkeiten vorhanden sind oder nach Maßgabe der Haushalte geschaffen werden können und mit der gemeinsamen Beschulung und Erziehung dem individuellen Förderbedarf entsprochen werden kann.“ Das mit Blick auf die Lernorte ‚allgemeine Schule‘ und ‚Förderschule‘ im Prinzip gegebene Elternwahlrecht ist damit deutlich konditioniert. Diese Konditionierung wird in §39 (1) des Schulgesetzes noch einmal unterstrichen. Dort heißt es: „Schülerinnen und Schüler, die einer sonderpädagogischen Prüfung bedürfen, sind zum Besuch einer für sie geeigneten Förderschule oder des für sie geeigneten Förderunterrichts verpflichtet, wenn die entsprechende Förderung nicht in einer Schule einer anderen Schulform erfolgen kann.“

## **Schleswig-Holstein**

In §5 (2) des Schleswig-Holsteinischen Schulgesetzes in der Fassung vom 12.12.2018 heißt es: „Schülerinnen und Schüler sollen unabhängig von dem Vorliegen eines sonderpädagogischen Förderbedarfs gemeinsam unterrichtet werden, soweit es die organisatorischen, personellen und räumlichen Möglichkeiten erlauben und es der individuellen Förderung der Schülerinnen und Schüler mit sonderpädagogischem Förderbedarf entspricht (gemeinsamer Unterricht).“ Im Rahmen der von der Schulaufsichtsbehörde nach Anhörung des Schulträgers festgesetzten Aufnahmemöglichkeiten wählen die Eltern als Lernort eine allgemeine Schule oder eine Förderschule (§24 (19) des Schulgesetzes). Dieses Wahlrecht ist doppelt konditioniert: Zum einen wird es dadurch eingeschränkt, dass die genannten organisatorischen, personellen und räumlichen Voraussetzungen gegeben sein müssen. Zum anderen besteht eine Einschränkung des Wahlrechts dadurch, dass die Förderzentren der Förderschwerpunkte Lernen, Sprache sowie Emotionale und soziale Entwicklung weitgehend zu Schulen ohne Schülerinnen und Schüler geworden sind. Auch werden Schülerinnen und Schüler des Förderschwerpunktes Sehen grundsätzlich an allgemeinen Schulen, die das ‚Landesförderzentrum Sehen‘ aus Schleswig dabei unterstützt, unterrichtet. Nur für die Kinder und Jugendlichen der Förderschwerpunkte Hören, Körperliche und motorische Entwicklung sowie Geistige Entwicklung stellen die Förderzentren mit ‚eigenen‘ Schülerinnen und Schülern einen Lernort dar.

## **Thüringen**

In §53 (2) des Thüringer Schulgesetzes in der Fassung vom 24.7.2019 heißt es: „Gemeinsamer Unterricht von Schülern mit und ohne sonderpädagogischen Förderbedarf findet in den Schularten nach §4 in enger Zusammenarbeit mit den Mobilen Sonderpädagogischen Diensten der Förderschule und den Förderschulen statt. Grundsätzlich sind integrative Formen von Erziehung und Unterricht in allen Schulformen anzustreben. Zu Formen gemeinsamen Unterrichts gehören insbesondere Einzelintegration und Integrationsklassen. Den sich ergebenden Förderbedarf erfüllen die Schulen, soweit eine angemessene, personelle, räumliche und sächliche Ausstattung vorhanden ist.“ In den Fällen, in denen die genannten Voraussetzungen nicht gegeben sind, werden die Kinder und

Jugendlichen mit einem sonderpädagogischem Förderbedarf in Förderschulen unterrichtet (vgl. §4 (11) des Schulgesetzes und §1 (2) des Thüringer Förderschulgesetzes in der Fassung vom 2.7.2019).

### 3.2. Versuch eines Fazits

Die Durchsicht der rechtlichen Regelungen zur schulischen Inklusion im Bereich der allgemeinbildenden Schulen führt zu der Feststellung, dass alle sechzehn Bundesländer in ihren Schulgesetzen den Erziehungsberechtigten die freie Wahl zwischen den Lernorten ‚allgemeine Schule‘ und ‚Förderschule‘ einräumen, Inklusion also schulgesetzlich verankert haben. Die Wahrnehmung dieses Wahlrechts wird aber in den Ländern in unterschiedlicher Weise eingeschränkt: Dies geschieht durch die Formulierung eines Ressourcenvorbehaltes, der die Aufnahme eines Kindes oder Jugendlichen mit sonderpädagogischem Förderbedarf in allgemeinen Schulen faktisch einschränkt sowie durch Angebotsstrukturen einzelner Bundesländer, die den Gedanken der Inklusion konterkarieren bzw. die Erreichbarkeit inklusiver Angebote nicht immer und überall sichern. Das Wahlrecht wird aber - durchaus im Sinne der UN-Menschenrechtskonvention - auch dadurch eingeschränkt, dass einzelne Länder den Lernort Förderschule für ausgewählte Förderschwerpunkte nicht mehr anbieten, also zumindest partiell die Doppelstruktur aufgeben. Hinzu kommt noch die Tatsache, dass viele Länder in der Gesamtheit ihrer allgemeinen Schulen für die Förderschwerpunkte Geistige Entwicklung, Körperlich-motorische Entwicklung, Hören sowie Sehen eine begrenzte Zahl von Schwerpunktschulen eingerichtet haben. Dies sind Schulen, die häufig in größerer Entfernung zum Wohnort ihrer Schülerinnen und Schüler liegen.<sup>5</sup>

- **Ressourcenvorbehalt:** Elf der sechzehn Bundesländer konditionieren das Elternwahlrecht dadurch, dass sie die Anwahl des Lernortes ‚allgemeine Schule‘ nur dann zulassen, wenn die „fachlichen, personellen und sächlichen Voraussetzungen“ (so z.B. in §15(6) des Schulgesetzes von Baden-Württemberg) an der angewählten allgemeinen Schule gegeben sind. Lediglich fünf Bundesländer (Bremen, Hamburg, Niedersachsen, das Saarland sowie mit Wirkung zum Beginn des Schuljahres 2014/15 auch Rheinland-Pfalz) formulieren keinen derartigen Ressourcenvorbehalt. Dazu, in welchem Umfang der Zugang zu inklusivem Unterricht in allgemeinen Schulen aufgrund des Ressourcenvorbehaltes verweigert wird, sind keine Daten verfügbar.
- **Angebotsstrukturen, die den Inklusionsgedanken konterkarieren:** Zwei Länder sehen u.a. Regelungen vor, die den Grundgedanken der Inklusion konterkarieren. In Baden-Württemberg hat die Schulaufsichtsbehörde die Möglichkeit, im Einvernehmen mit den beteiligten Schulträgern kooperative Formen des gemeinsamen Unterrichts anzubieten, Formen, in denen Schülerinnen und Schülern ohne und mit einem sonderpädagogischem Förderbedarf aus allgemeinen Schulen und aus sonderpädagogischen Bildungs- und Beratungszentren (so heißen in Baden-Württemberg die Förderschulen) nur ausgewählte gemeinsame Unterrichtsangebote und gemeinsame Aktivitäten angeboten werden. Vergleichbares findet sich in Bayern: Unter den in Bayern bestehenden fünf Formen des gemeinsamen Unterrichts findet sich mit den sogenannten ‚Partnerklassen‘ eine Form, in der kooperierenden Klassen aus allgemeinen Schulen und aus Förderschulen regelmäßig, aber eben nicht ausschließlich gemeinsamer Unterricht erhalten.
- **Das Elternwahlrecht beeinträchtigende Angebotsstrukturen:** In Bayern bieten Schulen mit dem ‚Schulprofil Inklusion‘ neben vier weiteren Formen inklusiver Angebote Unterricht an, der auf die Vielfalt der Schülerinnen und Schüler mit und ohne sonderpädagogischen Förderbedarf

---

<sup>5</sup> Die dabei benutzte Bezeichnung ‚Schwerpunktschule‘ darf nicht mit den ‚Schwerpunktschulen‘ in Rheinland-Pfalz verwechselt werden.

ausgerichtet ist. Von diesen Schulen gibt es derzeit (2018/19) in Bayern 139 Grundschulen (5,8% von insgesamt 2.409 Grundschulen), 89 Mittelschulen (9,2% von 971 Mittelschulen), 22 Realschulen (5,9% von insgesamt 375 Realschulen) sowie 11 Gymnasien (0,2% von insgesamt 430 Gymnasien). Diese insgesamt 261 allgemeinen Schulen mit dem Schulprofil Inklusion (vgl. zu diesen Daten KMK 2018b, S.10) sind gerade einmal 6,2% der 4.185 Schulen dieser vier Schularten (vgl. zu der Gesamtzahl der Schulen: Bayerisches Landesamt für Statistik 2019, S. 5). Daneben bieten Schulen mit dem Profil Inklusion Einzelintegration, offene Klassen der Förderschulen, in denen Schülerinnen und Schüler ohne Förderbedarf mit den Förderschulen unterrichtet werden, Partnerklassen und Kooperationsklassen unter der Überschrift ‚gemeinsamer Unterricht‘ an, Formen, die deutlich hinter dem Grundgedanken der Inklusion zurückbleiben.

Ähnliches gilt für die in Rheinland-Pfalz - abweichend von der in den übrigen Bundesländern gebräuchlichen Bezeichnung - als ‚Schwerpunktschulen‘ angebotenen allgemeinen Schulen, in denen zieldifferenter Unterricht inklusiv erteilt wird. Die im Schuljahr 2018/19 insgesamt 296 Schwerpunktschulen (KMK 2018b, S. 28) stellen 21,8% der entsprechenden 1.356 allgemeinen Schulen (Grundschulen, Realschulen plus, Gymnasien und Integrierten Gesamtschulen - vgl. dazu Statistisches Landesamt Rheinland Pfalz 2019, S.1) dar. Auch wenn dieses Angebot durch Einzelintegration an weiteren allgemeinen Schulen erweitert wird, ist das Angebot von Inklusionsschulen nicht gleichermaßen im Land erreichbar.

In Sachsen-Anhalt wird im Schulgesetz ausdrücklich festgehalten, dass Schülerinnen und Schüler mit einem sonderpädagogischem Förderbedarf zum Besuch einer Förderschule verpflichtet sind, wenn die Förderung nicht in einer Schule einer anderen Schulform erfolgen kann.

Auch in NRW ist nicht zuletzt in Folge der ‚Neuorientierung der Inklusion in der Schule‘ im Bereich der weiterführenden Schulen die Zahl der Schulen des gemeinsamen Lernens zum Schuljahr 2019/20 auf 786 Schulen begrenzt; dies sind 44,7% aller weiterführenden Schulen.. Bei den Hauptschulen sind 141 Schulen (58,0%) solche des gemeinsamen Lernens, bei den Realschulen 219 (51,0%), bei den Gemeinschaftsschulen 5 (71,4%), bei den Sekundarschulen 95 (83,3%), bei den Gesamtschulen 290 (85,3%) und bei den Gymnasien 36 (5,8%).

- **Aufgabe von Förderschulen:** Bundesländer, die - der Grundintention der ‚UN-Menschenrechtskonvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen‘ durchaus folgend - Förderschulen einzelner Förderschwerpunkte vollständig aufgelöst haben, auslaufen lassen oder aber das Auslaufen angekündigt haben, beschränken gleichfalls das Elternwahlrecht. Solche Länder sind
  - Bremen: Im Stadtstaat Bremen bleiben dauerhaft Förderschulen der Förderschwerpunkte Hören, Sehen sowie und körperliche und motorische Entwicklung bestehen; bis zum Schuljahr 2023/24 wird auch eine Förderschule für den Förderschwerpunkt sozial-emotionale Entwicklung fortgeführt werden. Für die übrigen Förderschwerpunkte ist keine Wahlmöglichkeit zwischen den beiden Lernorten mehr gegeben.
  - In Mecklenburg-Vorpommern werden die Förderschulen Sprache ab 2020/21 und die Förderschule Lernen ab Mitte der zwanziger Jahre nicht mehr fortgeführt.
  - In Niedersachsen können noch bestehende Förderschulen Lernen bis 2027/28 fortgeführt werden. Danach wird es keine Förderschulen dieses Schwerpunktes mehr geben. Für den Förderschwerpunkt Sprache können nur die Förderschulen dauerhaft fortgeführt werden, die Ende Juli 2015 bereits bestanden. Neugründungen können nicht mehr erfolgen.
  - In Schleswig-Holstein wird das Wahlrecht der Eltern bezüglich des Lernortes dadurch eingeschränkt, dass die Förderzentren Lernen, Sprache, Emotionale und soziale

Entwicklung weitgehend zu Schulen ohne Schülerinnen und Schüler geworden sind, so dass nur der Lernort allgemeine Schule verbleibt. Schülerinnen und Schüler des Förderschwerpunktes Sehen werden im Land grundsätzlich in allgemeinen Schulen unterrichtet. Diese Schulen werden dabei vom Landesförderzentrum Sehen in Schleswig unterstützt.

- **Einrichtungen von Schwerpunktschulen:** Einzelne Länder richten für die Förderschwerpunkte Geistige Entwicklung, Körperlich-motorische Entwicklung, Sehen sowie Hören bei den allgemeinen Schulen Schwerpunktschulen ein, so dass Kinder und Jugendliche mit sonderpädagogischem Förderbedarf, sofern sie keine Förderschulen besuchen, nicht jede, sondern nur ausgewählte allgemeine Schulen der Primar- und der Sekundarstufe I besuchen können. Dies gilt für Berlin, wo die Auswirkungen dieser Konzentration auf ausgewählte Standorte in Folge der Erreichbarkeit im Stadtstaat weniger stark ausfallen sowie perspektivisch auch für Brandenburg. In Mecklenburg-Vorpommern sind für die Förderschwerpunkte Hören, körperliche und motorische Entwicklung und Sehen allgemeine Schulen mit ‚spezifischer Kompetenz‘ (vergleichbar den Schwerpunktschulen) vorgesehen.

#### 4. Doppelstrukturen: Erhalt oder Abbau

In den Jahren von 2008/09 bis 2018/19 gab es deutschlandweit eine eher leichte Verringerung der Zahl der Förderschulen (vgl. Tabelle 5): Während die Schülerzahl der Jahrgangsstufen 1 bis 9 bzw. 10 deutschlandweit auf 92,0 Prozent sank, ging die der Förderschülerinnen und Förderschüler (zum Teil in Folge des demographisch verursachten Rückgangs und zum Teil in Folge der Umorientierung der Kinder und Jugendlichen von den Förderschulen in die allgemeinen Schulen) in diesem Zeitraum in Deutschland auf 80,8 Prozent zurück. Gleichzeitig verringerte sich die Zahl der Förderschulstandorte - etwas schwächer - auf 85,9%. In dieser Zeit ging die Zahl der Schülerinnen und Schüler je Förderschule im Durchschnitt von 116 auf 109 zurück.

Schülerinnen und Schüler			Förderschüler			Förderschulen			Förderschüler je Schule		
2008/09	2018/19	in %	2008/09	2018/19	in %	2008/09	2018/19	in %	2008/09	2018/19	in %
7.990.121	7.370.856	92,2	383.582	309.844	80,8	3.302	2.835	85,9	169,2	109,3	94,1

Quelle: Tabelle A1

Bei einer länderspezifischen Betrachtung (vgl. Tabelle A1) fällt auf, dass in einer Reihe von Bundesländern der Rückgang der Zahl der Förderschulen deutlich geringer als im Bundesdurchschnitt (auf 85,9%) ausfällt. Zu dieser Ländergruppe, deren Rückgangsquote oberhalb von 90 Prozent liegt, zählen Baden-Württemberg, Bayern, Berlin, Hessen, Rheinland-Pfalz, Sachsen und Schleswig-Holstein. In Berlin und Sachsen ist der geringe Rückgang der Förderschulstandorte auf 95,7 Prozent (Berlin) bzw. auf 97,5 Prozent (Sachsen) auch dadurch erklärbar, dass dieser Rückgang einhergeht mit einem gleichzeitigen Anstieg der Zahl der Schülerinnen und Schüler der Jahrgangsstufen 1 bis 9/10 auf 109,3 Prozent (Berlin) bzw. auf 124,2 Prozent (Sachsen). Hinzu kommt im Falle Berlins, dass die Förderschulen deutlich kleiner geworden sind. Die durchschnittliche Schülerzahl je Förderschule ging in Berlin von 2008/09 bis 2017/18 von 128,77 auf 84,4 zurück. In Sachsen ist - dies erklärt auch die

annähernd konstant bleibende Zahl der Schulen - nicht nur die Schülerzahl insgesamt, sondern auch die der Förderschülerinnen und -schüler weiter gestiegen. In Schleswig-Holstein ist der gleichfalls geringe Rückgang der Förderschulstandorte Folge der Tatsache, dass dort zahlreiche Standorte als Förderschulen ohne Schüler erhalten geblieben sind. Besonders bemerkenswert ist die Situation in Baden-Württemberg, Bayern und Rheinland-Pfalz: In diesen drei Bundesländern ist die Zahl der Schülerinnen auf 87,3, 88,7 und 84,9 Prozent gesunken, die der Schülerinnen und Schüler der Förderschulen dagegen deutlich geringer auf 92,9, 97,8 und 92,9 Prozent. Die Zahl der Förderschulstandorte ist in Baden-Württemberg nur auf 97,2%, in Bayern nur auf 97,8% und in Rheinland-Pfalz auf 92,9% zurückgegangen.

Insgesamt zeigt sich, dass das auch in den Schulgesetzen der Länder unterschiedlich stark ausgeprägte Ziel ‚Inklusive Schule‘ zu unterschiedlich stark ausgeprägten Tendenzen, Doppelstrukturen abzubauen, geführt hat.

## **5. Unterstützungssysteme**

So wie alle Bundesländer das Elternwahlrecht zwischen den Lernorten allgemeine Schule und Förderschule in ihren Schulgesetzen verankert haben, so haben sie auch alle - zum Teil auch durch Vorgaben im Schulgesetz - Unterstützungssysteme für inklusive Schulen aufgebaut (vgl. dazu auch Döttinger/Pluhar 2019, S. 45-69).

### *5.1. Länderspezifische Regelungen zur schulexternen Unterstützung*

Mit Blick auf Unterstützungssysteme für inklusiv arbeitende Schulen unterscheiden Döttinger/Pluhar drei Komponenten derartiger Systeme: klasseninterne, schulinterne und schulexterne Unterstützungssysteme (2019, S. 45). Die hier vorgelegte wiederum länderspezifische Darstellung beschränkt sich auf die drittgenannte, die schulexterne Komponente.

#### **Baden-Württemberg**

§15 des Schulgesetzes regelt in Absatz (2), dass die ‚Sonderpädagogischen Bildungs- und Beratungszentren‘ (so heißen in Baden-Württemberg die früheren Förderschulen) die allgemeinen Schulen im Rahmen einer ‚institutionenbezogenen Zusammenarbeit (IBEZA)‘ bei ihrer Arbeit mit Kindern und Jugendlichen mit einem sonderpädagogischen Förderbedarf unterstützen (Bericht der Landesregierung 2019, S.10f.).

#### **Bayern**

Die Unterstützung der inklusiv arbeitenden Schulen erfolgt zum Teil durch die ‚Mobilen Sonderpädagogischen Dienste‘ (MSD) an den Sonderpädagogischen Förderzentren und im Fall der Schulen mit dem Schulprofil ‚Inklusion‘ durch die Lehrkräfte für Sonderpädagogik, die in das Kollegium dieser allgemeinen Schulen eingebunden sind und den Weisungen der Schulleitung unterliegen (KMK 2018b, S. 10).

## **Berlin**

In allen Berliner Bezirken bieten die dortigen ‚Schulpsychologischen und Inklusionspädagogischen Bildungs- und Unterstützungszentren (SIBUZ)‘ den Schulen ihres Bezirks Beratung bei der Entwicklung und Umsetzung eines inklusiven Schulprogramms an. Sie unterstützen diese Schulen bei der Unterrichtsentwicklung und bei der Entwicklung spezieller Förder- und Präventionskonzepten (Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Sport - o.J.).

## **Brandenburg**

In jeder kreisfreien Stadt und in jedem Kreis bieten sonderpädagogische Förder- und Beratungsstellen den inklusiv arbeitenden Schulen Unterstützung an (MBS 2018).

## **Bremen**

In vier ‚Regionalen Beratungs- und Unterstützungszentren‘ (ReBUZ Bremen) erfahren die an Schulen Tätigen weitere Beratung und Unterstützung. Die ‚Fachaufsicht Schulen‘ kann eine Schülerin oder einen Schüler, wenn ihr oder sein Lern- und Sozialverhalten dies erforderlich macht, vorübergehend einem Regionalen Beratungs- und Unterstützungszentrum zuweisen (Senatorin für Kinder und Bildung 2013).

## **Hamburg**

Unterstützt werden die allgemeinen Schulen Hamburgs in Fragen der inklusiven Bildung durch ‚Regionale Bildungs- und Beratungszentren (ReBBZ)‘. Diese Zentren bieten zudem eine Weiterentwicklung des schulischen Angebots der bisherigen Förder- und Sprachheilschulen an. Sie haben fünf Kernaufgaben (Behörde für Schule und Berufsbildung 2017):

- Sie unterrichten, erziehen und bilden Schülerinnen und Schüler mit sonderpädagogischem Förderbedarf in den Bereichen Sprache und Lernen dauerhaft in Klassenverbänden.
- Sie beraten Schülerinnen und Schüler, Eltern, Lehrkräfte sowie Kooperationspartner anderer Institutionen in schulischen sowie schulpsychologischen Fragestellungen.
- Sie beraten und unterstützen Pädagoginnen und Pädagogen der allgemeinen Schulen in Fragen sonderpädagogischer Diagnostik und Förderung. Außerdem steuern sie den Prozess der sonderpädagogischen Diagnostik.
- Sie bearbeiten und entscheiden Beratungsanfragen der Schulen auf Schulbegleitung für Schülerinnen und Schüler mit erheblichem Beratungs- und Unterstützungsbedarf aufgrund einer komplexen psycho-sozialen Beeinträchtigung.
- Zusammen mit den Jugendämtern entwickeln die ReBBZ zeitlich befristete Lerngruppen für die Schülerinnen und Schüler, die eine besondere Stabilisierung in ihrer emotionalen und sozialen Entwicklung benötigen. Diese Projekte finden einerseits an allgemeinen Schulen statt und andererseits in den ReBBZ für diejenigen Schülerinnen und Schüler, die vorübergehend nicht an ihren Stammschulen unterrichtet werden können. In den Bildungsabteilungen der ReBBZ werden Schülerinnen und Schüler mit sonderpädagogischem Förderbedarf in den Bereichen Lernen und Sprache unterrichtet, wenn ihre Sorgeberechtigten diesen Lernort für ihr Kind wünschen. Zusätzlicher Förderschwerpunkt kann die emotionale und soziale Entwicklung sein.

## **Hessen**

Für die Weiterentwicklung des inklusiven Unterrichts an den Schulen Hessens wurde mit einer ‚Verordnung über die Aufgaben und die Organisation der inklusiven Schulbündnisse‘ vom 14.6.2019 festgelegt (Hessisches Kultusministerium 2019), dass bis zum Beginn des Schuljahres 2019/20 in allen Regionen Hessens inklusive Schulbündnisse (iSB) eingerichtet sein müssen. In den inzwischen 92 Schulbündnissen sind alle Schulformen einschließlich der Förderschulen vertreten. Das jeweilige inklusive Schulbündnis trifft im Einvernehmen mit den Schulträgern die Entscheidung über die Standorte für den inklusiven Unterricht. Die Schulleiterinnen und Schulleiter der Bündnisschulen beraten über die Umsetzung des inklusiven Unterrichts an den allgemeinen Schulen. Zumeist an Förderschulen angegliederte Beratungs- und Förderzentren (BFZ) unterstützen die inklusiv arbeitenden Schulen.

## **Mecklenburg-Vorpommern**

Das Institut für Qualitätssicherung (IQ M-V) begleitet und unterstützt mit seinem im Bereich 2 angesiedelten Referat ‚Inklusion/Sonderpädagogik‘ den Prozess der inklusiven Schul- und Unterrichtsentwicklung (Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur o.J.). Zudem besteht in jedem der vier Schulamtsbezirke des Landes ein Zentraler Diagnostischer Dienst - ZDD (Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur 2010).

## **Niedersachsen**

Mit der Aufgabenstellung der Vorbereitung des Einsatzes des sonderpädagogischen Personals sowie der Beratung und Unterstützung aller Beteiligten wurden - beginnend am 1.8.2017 - und werden weiterhin in Niedersachsen ‚Regionale Beratungs- und Unterstützungszentren Inklusive Schule‘ (RZI) als Teile der Niedersächsischen Landesschulbehörde eingerichtet. Seit dem 1.8.2019 arbeiten im Land insgesamt 36 derartige Zentren, zum 1.8.2020 kommen drei weitere hinzu (Niedersächsische Landesschulbehörde o.J.)

## **Nordrhein-Westfalen**

Zur Unterstützung des Inklusionsprozesses in den Schulen hat das Land Stellen für regionale Inklusionskoordinatorinnen und -koordinatoren sowie für Inklusionsfachberaterinnen und -berater geschaffen (KMK 2018b, S. 66). In den ‚Eckpunkten zur Neuausrichtung der Inklusion in der Schule‘ kündigt das Ministerium für Schule und Bildung des Landes an, dass Förderschulen „unter bestimmten Bedingungen künftig auch eine stärkere, aktivere Rolle bei der Unterstützung von allgemeinen Schulen im Kontext des gemeinsamen Lernens erhalten“. (NRW 2018, S. 4)

## **Rheinland-Pfalz**

Unterstützt werden die inklusiv arbeitenden Schulen des Landes durch ein Netz von derzeit etwa 30 ‚Förder- und Beratungszentren (FBZ)‘, die aus Förderschulen entwickelt wurden (vgl. dazu §14a (2) des Schulgesetzes sowie KMK 2018b, S. 30).



## **Saarland**

Regelschulen, die einen besonderen sonderpädagogischen Unterstützungsbedarf haben, können sich mit einer Unterstützungsanfrage an eine Förderschule, insbesondere an eine solche mit einem angegliederten Förderzentrum, wenden (vgl. §5 der ‚Verordnung zur inklusiven Unterrichtung und besonderen pädagogischen Förderung (Inklusionsverordnung)‘ vom 3.8.2015 in der Fassung vom 3.8.2018).

## **Sachsen**

Zur Unterstützung des Inklusionsprozesses bietet das Land „Beratungsleistungen, Qualifizierungen und Fortbildungen einschließlich Schulentwicklung und Projekte sowie die Neugestaltung der Website auf dem sächsischen Bildungsserver“ (KMK 2018b, S. 68).

## **Sachsen-Anhalt**

Durch Kooperationsvereinbarungen zwischen allgemeinbildenden oder berufsbildenden Schulen und einer Förderschule entstehen Förderzentren (Schulgesetz § 8a (1)). Diese bieten eine „umfassende sonderpädagogische Beratung, Diagnostik und Begleitung beim gemeinsamen Unterricht an. Sie übernehmen insbesondere Aufgaben in der Prävention durch mobile und ambulante Angebote für Schülerinnen und Schüler mit sonderpädagogischem Förderbedarf, festgestellten Lernbeeinträchtigungen oder Entwicklungsnachteilen. Sie sind zugleich Zentren der Elternarbeit und der Fortbildung.“ (§8a (2)).

## **Schleswig-Holstein**

Die Lehrkräfte der Förderzentren, die sich aus früheren Sonderschulen zu Schulen ohne Schülerinnen und Schüler fortentwickelt haben, sowie die verbleibenden Förderschulen mit Schülerinnen und Schülern beraten und unterstützen die Regelschulen ebenso wie die Eltern der Kinder mit sonderpädagogischem Förderbedarf (Schulgesetz §45). Diese Förderzentren haben damit den Charakter sonderpädagogischer Beratungszentren bekommen (vgl. zu den Förderzentren ohne Schülerinnen und Schüler insbesondere Schröder 2019 sowie Bock/Bünning 2019).

## **Thüringen**

Unterstützt werden die allgemeinen Schulen bei ihrem inklusiven Unterricht durch die Mobilen Sonderpädagogischen Dienste, die Bestandteile der Förderschulen sind. „Vorrangige Aufgabe der Mobilen sonderpädagogischen Dienste ist es, durch Beratung und Förderung sonderpädagogischem Förderbedarf vorzubeugen sowie ein weiteres Verbleiben der Schüler mit sonderpädagogischem Förderbedarf am angestammten Lernort zu ermöglichen.“ (§3 (2) des Thüringer Förderschulgesetzes).

## 5.2. Versuch eines Fazits

Was die hier knapp skizzierten Regelungen zu Beratung und Unterstützung inklusiv arbeitender Schulen aller Länder verbindet, ist die Tatsache, dass die Einrichtungen zur Beratung und Unterstützung durchweg aus ehemaligen Förderschulen hervorgegangen sind oder Teile der weiter bestehenden Förderschulen sind. Besonders stark entwickelt sind die Beratungs- und Unterstützungsangebote in den drei Stadtstaaten: In Berlin finden sich in allen Bezirken der Stadt 'Schulpsychologische und Inklusionspädagogische Bildungs- und Unterstützungszentren (SIBUZ)', in Bremen wurden vier 'Regionale Beratungs- und Unterstützungszentren (ReBUZ)' eingerichtet, in Hamburg werden die allgemeinen Schulen durch 'Regionale Bildungs- und Beratungszentren (ReBBZ)' beraten und unterstützt. In Hessen wurden überall im Land regionale 'Inklusive Schulbündnisse' eingerichtet, in denen Förderschulen und allgemeine Schulen vertreten sind und die - unterstützt von Beratungs- und Förderzentren - den Prozess der Inklusion beraten und begleiten. Mecklenburg-Vorpommern hat in seinen vier Schulamtsbezirken einen Zentralen Diagnostischen Dienst geschaffen, der zusammen mit einem eigenen Referat des Instituts für Qualitätssicherung den Inklusionsprozess begleitet und unterstützt. Niedersachsen hat zur Unterstützung und Beratung 'Regionale Beratungs- und Unterstützungszentren Inklusive Schulen' eingerichtet. In Nordrhein-Westfalen leisten diese Aufgabe regionale Inklusionskoordinatorinnen und -koordinatoren. In Sachsen-Anhalt sind sich auf der Grundlage von Kooperationsvereinbarungen zwischen Förderschulen und allgemeinen Schulen Förderzentren entstanden, deren Aufgabe im Feld der sonderpädagogische Beratung und Diagnostik liegt. In Bayern, Baden-Württemberg, Brandenburg, Rheinland-Pfalz, dem Saarland, Schleswig-Holstein und Thüringen werden Beratungs- und Unterstützungsleistungen seitens der Förderschulen erbracht, in Schleswig-Holstein besonders auch seitens der Förderschulen ohne Schüler. Sachsen bleibt hinter diesen Angeboten deutlich zurück: Dort bietet das Land „Beratungsleistungen, Qualifizierungen und Fortbildungen einschließlich Schulentwicklung und Projekte sowie die Neugestaltung der Website auf dem sächsischen Bildungsserver“ (vgl. KMK 2018b, S. 68) an.

## 6. Zur Steuerung der Personalressourcen in den Ländern

Bei der Zuweisung der Personalressourcen wird grundsätzlich zwischen systemischen und schülerbezogenen Ressourcen unterschieden:

- Ressourcen werden den allgemeinen Schulen ebenso wie den Förderschulen auf der Basis eines sonderpädagogischen Feststellungsgutachtens schülerbezogen zugewiesen - in Abhängigkeit von dem jeweiligen Förderschwerpunkt in unterschiedlicher Höhe.
- Ressourcen werden den allgemeinen Schulen systemisch zugewiesen - und zwar in Abhängigkeit von ihrer Gesamtschülerzahl und vom sozialen Hintergrund der Schulen dieser Kinder und Jugendlichen, nicht aber in Abhängigkeit von der Zahl der Schülerinnen und Schüler mit sonderpädagogischem Förderbedarf, die in den einzelnen allgemeinen Schulen unterrichtet werden.

### *6.1. Das Etikettierungs-Ressourcen-Dilemma als Folge der schülerbezogenen Personalressourcenzuweisung*

In den Jahren von 2008/09 bis 2018/19 hat die Förderquote, die angibt, wie hoch der Anteil der Schülerinnen und Schüler mit einem diagnostizierten sonderpädagogischen Förderbedarf an der Gesamtheit der Kinder und Jugendlichen mit Schulpflicht in allgemeinbildenden Schulen ist, deutlich zugenommen (vgl. zu den folgenden Daten Tabelle A4): in Deutschland von 5,9 auf 7,4 Prozent. Wenn man diese Quote für die beiden möglichen Lernorte ‚allgemeine Schule‘ und ‚Förderschule‘ je gesondert ausweist, so zeigt sich: 2008/09 verteilte sich die gesamte Förderquote in Höhe von 5,9 Prozent zu 4,8 Prozent auf die Förderschulen und zu 1,1 Prozent auf die allgemeinen Schulen. Die Förderquote des Jahres 2018/19, die bei 7,4 Prozent lag, verteilte sich dann zu 4,2 Prozent auf die Förderschulen und zu 3,2 Prozent auf die allgemeinen Schulen. Einer Reduktion um 0,6 Prozentpunkte in den Förderschulen (von 4,8 auf 4,2 Prozent) entsprach eine Steigerung in den allgemeinen Schulen um 2,1 Prozentpunkte (von 1,1 auf 3,2 Prozent).

Diese Entwicklung legt eine Vermutung nahe: Da die Feststellung eines Förderbedarfs bei Kindern und Jugendlichen in den allgemeinen Schulen für diese Schulen eine zusätzliche Ressource bringt, wird ein ‚falscher‘ Steuerungsanreiz geschaffen. In der Drucksache 21/11428 der Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg vom 19.12.2017 wird dieser Zusammenhang so beschrieben: „Die Zahl der Kinder mit sonderpädagogischem Förderbedarf in den Bereichen LSE ist mit Einführung der Inklusion stark gestiegen. Zwar sank die Zahl der LSE-Schülerinnen und Schüler an den Förderschulen um rund 2.400 Schülerinnen und Schüler. Im Gegenzug meldeten die allgemeinen Schulen aber einen Anstieg der LSE-Schülerinnen und Schüler um rund 6.000. Das heißt, dass weniger als die Hälfte der derzeit rund 6.400 an den allgemeinen Schulen unterrichteten Kinder mit sonderpädagogischem Förderbedarf LSE im Zuge der Inklusion an die allgemeinen Schulen gekommen ist. Mehr als die Hälfte der heute gemeldeten förderbedürftigen Kinder war dagegen schon immer an den allgemeinen Schulen und wurde dort früher ohne zusätzliche Förderung mit den Bordmitteln der Schulen im Regelunterricht beschult.“ (Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg 2017, S. 4). Hans Wocken charakterisiert diesen Zusammenhang recht ruppig, wenn er formuliert: Der festgestellte sonderpädagogische Unterstützungsbedarf hat „die Funktion eines Berechtigungsscheins für Lehrerstunden.“ (erstmalig 1996, S. 349)

### *6.2. Systemische Ressourcenzuweisung für die Förderschwerpunktgruppe LSE als Alternative*

Zur Vermeidung der hier skizzierten Problematik sind in den vergangenen Jahren eine Reihe von Bundesländern dazu übergegangen, die bisherige Praxis der Zuweisung von Personalressourcen an die Schulen umzustellen: Während bis dahin für die einzelnen Förderschwerpunkte Schüler je Stellen-Relationen festgelegt wurden und die Stellenzuweisung aufgrund der Zahl der Schülerinnen und Schüler der einzelnen Förderschwerpunkte und der festgesetzten Relationen - also schülerbezogen - erfolgte, werden in einzelnen Ländern an den allgemeinen Schulen die Personalressourcen für den inklusiven Unterricht systemisch zugewiesen - dies allerdings nur für die zusammen gefasste Gruppe der Schülerinnen und Schüler der Förderschwerpunkte Lernen, Sprache sowie Emotionale und soziale Entwicklung (LSE). Unter den Schülerinnen und Schülern mit sonderpädagogischem Förderbedarf hält diese Gruppe an der Gesamtheit der sonderpädagogisch zu fördernden Kinder und Jugendlichen der

allgemeinen Schulen derzeit (2018/19) einen Anteil von 80,7 Prozent<sup>6</sup> (eigene Berechnung nach. KMK 2020). Für die übrigen Förderschwerpunkte erfolgt auch in den Ländern mit systemischer Zuweisung eine schülerbezogene Zuweisung.

### 6.3. *Systemische und schülerbezogene Lehrkräftezuweisung - eine Länderübersicht*

Im Folgenden werden die Verfahren der Zuweisung von Lehrkräften, die in den einzelnen Bundesländern zur Anwendung kommen, knapp skizziert: Die Beschränkung der Darstellung auf Lehrkräfte bzw. auf Lehrerwochenstunden folgt zum einen, weil in einzelnen Ländern die Ausgaben für zusätzliche Lehrkräfte seitens der Schulen auch für den Einsatz z.B. von Sozialpädagoginnen und -pädagogen oder auch für Erzieherinnen und Erzieher verwendet werden können und zum anderen auch deshalb, weil die Regelungen für nicht lehrendes Personal zu unübersichtlich für eine Darstellung im Rahmen dieser Studie sind.

#### **Baden-Württemberg**

Den allgemeinen Schulen wird ein sonderpädagogisches Budget „zur Durchführung inklusiver Bildungsangebote für Schülerinnen und Schüler mit einem festgestellten Anspruch auf ein sonderpädagogisches Bildungsangebot bedarfsgerecht von der unteren Schulaufsichtsbehörde zugewiesen.“ (KMK 2018bn, S. 86) Entsprechend heißt es in der ‚Verwaltungsvorschrift des Kultusministeriums zur Unterrichtsorganisation und Eigenständigkeit der Schulen im Schuljahr 2019/20 (Organisationserlass)‘ vom 8. April 2019 zur Grundschule: „Die Zuweisung des sonderpädagogischen Budgets für inklusive Maßnahmen erfolgt bedarfsgerecht durch die untere Schulaufsichtsbehörde.“ (Verwaltungsvorschrift 2019). Ähnliche Formulierungen finden sich auch in den Abschnitten zu den übrigen Schularten. Im Bericht der Landesregierung zur ‚Weiterentwicklung sonderpädagogischer Bildungs-, Beratungs- und Unterstützungsangebote‘ vom April 2019 wird die Einschätzung der Vertreterinnen und Vertreter der Zivilgesellschaft, die diese im Rahmen einer Fachkonferenz abgegeben haben, so wiedergegeben: „Die Ausstattung von inklusiven Bildungsangeboten sei aufgrund fehlender Vorgaben sehr unterschiedlich. ...Insgesamt werden einheitliche, quantitative und qualitative Standards (z.B. auch für den Ganzttag) und klare Ressourcenvorgaben für Inklusion gefordert.“ (Bericht der Landesregierung 2019, S.31)

#### **Bayern**

Grund- und Mittelschulen mit dem Schulprofil Inklusion, die mindestens 10 Schülerinnen und Schüler mit einem sonderpädagogischen Förderbedarf unterrichten, erhalten eine Personalzuweisung von in der Regel zehn zusätzlichen Lehrerwochenstunden der allgemeinen Schule sowie von nochmals mindestens dreizehn zusätzlichen Stunden durch sonderpädagogische Lehrkräfte. Die übrigen Schularten mit dem Schulprofil Inklusion werden durch den Mobilen Sonderpädagogischen Dienst sowie durch Budgetstunden unterstützt. Schulen dieses Profils, die etwa sieben Kinder und Jugendliche

---

<sup>6</sup> ohne die Schülerinnen und Schüler der Gruppe ‚Förderschwerpunkte übergreifend bzw. ohne Zuordnung, ohne die Schülerinnen und Schüler des Saarlandes sowie ohne die der Eingangsklassen der Länder, in denen erst nach der Eingangsphase diagnostiziert wird

mit einem sehr hohen sonderpädagogischen Förderbedarf inklusiv unterrichten, erhalten durchgängig eine Lehrkraft der allgemeinen Schule und eine sonderpädagogische Lehrkraft.

Einzelintegration und Unterricht in Kooperationsklassen werden durch den Mobilen Sonderpädagogischen Dienst und gegebenenfalls durch zusätzliche Budgetstunden unterstützt. (KMK 2018b, S. 86)

## **Berlin**

Beginnend zum Schuljahr 2017/18 wurde für Berlins allgemeine Schulen für die sonderpädagogischen Förderschwerpunkte Lernen, Emotionale und soziale Entwicklung sowie Sprache die ‚verlässliche Grundausstattung‘ eingeführt. Bei dem daran orientierten Verfahren erhalten die Schulen der Primarstufe (in Berlin sind dies die Jahrgangsstufen 1 bis 6) in der Eingangsphase (Jahrgangsstufe 1 und 2) je Klasse vier zusätzliche Lehrerwochenstunden. Für die Jahrgangsstufen 3 bis 6 wird die Zuweisung von Lehrerwochenstunden auf der Grundlage eines Sozialindex, der sich an der Zahl Schülerinnen und Schüler mit Lernmittelbefreiung orientiert, differenziert: Dabei werden die Grundschulen des Landes - orientiert an dem Sozialindex in vier Gruppen eingeteilt: Bei den Schulen, von denen unterstellt wird, dass sie zu dem Viertel der sozial stärksten Schulen gehören, wird davon ausgegangen, dass 2,5% ihrer Schülerschaft sonderpädagogischen Förderbedarf haben. Bei dem nächst ‚starken‘ Viertel wird von 3,5%, bei dem folgenden Viertel von 4,5% und beim ‚schwächsten‘ Viertel von 5,5% ausgegangen. Von den je Schule dabei ermittelten Schülerzahlen wird dann unterstellt, dass sie sonderpädagogischen Förderbedarf in einem der drei Förderschwerpunkte haben. Ihnen werden dann je Schülerin oder Schüler, die oder der so ermittelt wird, 2,5 Lehrerwochenstunden zusätzlich zugewiesen. Da davon ausgegangen wird, dass auf diesem Berechnungsweg nicht in jedem Fall die tatsächliche Situation an einer Schule getroffen wird, wird eine Nachsteuerungsreserve vorgehalten (vgl. dazu: Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Sport (2017)). Derzeit muss die Einteilung auf der Grundlage der Lernmittelbefreiung durch ein anderes Verfahren ersetzt werden, da inzwischen in Berlin alle Kinder lernmittelbefreit sind (KMK 2018b, S. 82).

Für die übrigen Förderschwerpunkte erfolgt die Lehrerwochenstundenzuweisung sowohl in der Primarstufe als auch in der Sekundarstufe I weiterhin schülerbezogen.

## **Brandenburg**

In der ‚Verwaltungsvorschrift über die Unterrichtsorganisation‘ vom 26.7.2017 wird in Abschnitt 11(1) festgelegt, dass in Klassen mit gemeinsamem Unterricht die Klassenfrequenz 25 nicht überschritten werden soll. In Anlage 4 dieser Verwaltungsvorschrift werden Richtwerte für den Lehrerwochenstundenbedarf (LWS) je Schüler für sonderpädagogische Förderung in Förderschulen, in Förderklassen allgemeiner Schulen und auch im gemeinsamen Unterricht festgelegt. Für die Ausstattung der Schulen des gemeinsamen Lernens mit zusätzlichen Lehrerwochenstunden wird im Abschnitt 11(3) dieser Verwaltungsvorschrift bestimmt, dass die für die unterschiedlichen Förderschwerpunkte festgelegten LWS-Richtwerte je Schüler - unter Berücksichtigung der bereits für den Unterricht in der allgemeinen Schule je Schüler eingesetzten Lehrerwochenstunden - im gemeinsamen Unterricht eingesetzt werden. Alternativ kann der LWS-Bedarf für die sonderpädagogische Förderung auch pauschal bestimmt werden (MBS 2918). Hinsichtlich der Pool-Ausstattung für Schulen des gemeinsamen Lernens ist das Rundschreiben 3/17 des Ministeriums (vom

9.2.2017), auf das in der Übersicht der Kultusministerkonferenz (KMK 2018b, S. 82) verwiesen wird, mit Datum vom 1.3.2019 außer Kraft gesetzt worden.

## **Bremen**

In den Förderschwerpunkten Lernen, Sprache und Verhalten erfolgt die Zuweisung der Lehrerwochenstunden für Inklusion systemisch. In der Primarstufe wird davon ausgegangen, dass im Durchschnitt aller Schulen dieser Stufe 7,2% der Schülerinnen und Schüler der Grundschule einen sonderpädagogischen Förderbedarf in diesen Förderschwerpunkten haben. Für jeden Schüler oder jede Schülerin werden den Schulen im Durchschnitt aller Schulen drei Lehrerwochenstunden zugewiesen. Diese durchschnittliche Zuweisung variiert mit einem der fünf Sozialindices der einzelnen Schule, wobei Schulen mit eher günstigen sozialen Bedingungen dem Index 1 und solche mit eher ungünstigen Bedingungen dem Index 5 zugerechnet werden. In die Eingangsklassen der Oberschulen werden je Lerngruppe nicht mehr als fünf Schülerinnen und Schüler mit einem festgestellten sonderpädagogischen Förderbedarf in den drei genannten Förderschwerpunkten überwiesen, für die gleichfalls drei Lehrerwochenstunden, also insgesamt 15 Lehrerwochenstunden (fünf Schülerinnen und Schüler mit je drei Lehrerwochenstunden) zugewiesen werden (vgl. dazu insgesamt auch Maaz et al. 2019, S. 133).

Für die übrigen Förderschwerpunkte erhalten die allgemeinen Schulen schülerbezogene Ressourcen.

## **Hamburg**

Die folgenden Hinweise zum Vorgehen in Hamburg gelten nur für die Förderschwerpunkte Lernen, Sprache sowie Soziale und emotionale Entwicklung (LSE). Für die übrigen Förderschwerpunkte erfolgt die Ressourcenzuweisung schülerbezogen auf der Grundlage individueller Diagnosen. Für den LSE-Bereich geht Hamburg derzeit davon aus, dass in den Jahrgangsstufen 1 bis 4 im städtischen Durchschnitt 4,8% aller Schülerinnen und Schüler mit sonderpädagogischem Förderbedarf in Grundschulen unterrichtet werden. Für die nicht gymnasiale weiterführende Schule, die Stadtteilschule, wird von einem entsprechenden Wert in Höhe von 6,5% aller Schülerinnen und Schüler dieser Stadtteilschulen ausgegangen. Dieser Wert liegt höher als der der Grundschulen, da die Schülergruppe mit LSE-Schwerpunkten so gut wie gar nicht in Gymnasien vertreten ist. Für die drei LSE-Förderschwerpunkte erhalten die Hamburger Grundschulen je Schüler 2,8 wöchentliche Unterrichtsstunden, bei den Stadtteilschulen sind dies 2,9 Unterrichtsstunden. Bemerkenswert an diesem Hamburger Modell ist: Die den Schulen zugewiesenen Personalressourcen werden auf der Basis von Lehrerwochenstunden ermittelt, können aber zu einem festgesetzten Anteil von den Schulen auch für die Beschäftigung von Sozialpädagogen oder Sozialpädagoginnen bzw. auch von Erzieherinnen und Erziehern genutzt werden. Dieses Professionenmix erbringt, da deren Gehälter niedriger als die der Lehrkräfte sind, wenn es genutzt wird, mehr Wochenstunden für die einzelne Schule.

Die den Grundschulen insgesamt zugedachten Ressourcen werden nicht gleichmäßig auf alle Grundschulen Hamburgs verteilt, sondern auf der Grundlage eines Sozialindexes, der sechs Stufen umfasst, in unterschiedlichen Anteilen. Bei der sozial am stärksten belasteten Gruppe werden die 4,8% der Schülerinnen und Schüler mit sonderpädagogischem Förderbedarf mit dem Faktor 2,0 multipliziert, bei der am geringsten belasteten Schülergruppe mit dem Faktor 0,5.

Für die nicht gymnasialen weiterführenden Stadtteilschulen der Jahrgangsstufen 5 bis 10 wird die gesamte Förderressource auf der Basis der LSE-Diagnostik aus der abgebenden Grundschule schülerbezogen zugewiesen - je Kind also 2,9 Unterrichtswochenstunden. Für Schulen der beiden schwächsten Schulgruppen wird diese Ressource noch um 10% erhöht. Die Zuweisung an Gymnasien erfolgt mit Blick auf die sehr geringe Zahl von Schülerinnen und Schülern der LSE-Förderschwerpunkte schülerbezogen.

Für die Fälle, in denen die Zahl der Schülerinnen und Schüler mit einem sonderpädagogischem Förderbedarf höher als erwartet liegt, besteht eine Stellenreserve zum Nachsteuern (vgl. insgesamt zu den Regelungen: Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg 2017 und 2012).

## **Hessen**

Auch für Hessen gilt, dass der inklusive Unterricht mit Unterstützung durch Förderschullehrkräfte erfolgt. Für die kommenden Jahre ist geplant, den ‚inkluisiven Schulbündnissen (iSB)‘, von denen im Schuljahr 2019/20 in Hessen 92 bestanden und in denen alle Schulformen einschließlich der Förderschulen vertreten sind, Personalressourcen zuzuweisen. Diese Schulbündnisse sollen den die ihnen zugewiesenen Ressource auf die Förderschulen und auf die allgemeinen Schulen auf der Grundlage transparenter Kriterien (Schulgröße, Einzugsgebiet, Schulform sowie des Sozialindex der Region) verteilen (Hessisches Kultusministerium 2019). Derzeit gilt noch die ‚Verordnung über Unterricht, Erziehung und sonderpädagogische Förderung von Schülerinnen und Schülern mit Beeinträchtigungen oder Behinderungen (VOSB)‘, der zu Folge (vgl. Hessisches Kultusministerium 2012) einer allgemeinen Schule für jeweils sieben Schülerinnen und Schüler mit entsprechendem Anspruch auf sonderpädagogische Förderung rechnerisch zusätzliche Förderschullehrerstunden im Umfang einer Lehrerstelle zugewiesen werden (§13(2)). Darüber hinaus gilt derzeit, dass eine Schülerin oder ein Schüler des Förderschwerpunktes Geistige Entwicklung von bis zu sieben weitere Förderschullehrerwochenstunden erhält (§13(3)).

## **Mecklenburg-Vorpommern**

In Ergänzung zu dem Grundbudget von Lehrerwochenstunden, das den allgemeinbildenden Schulen des Landes zugewiesen wird, erhalten die Schulen für den gemeinsamen Unterricht von Schülerinnen und Schülern mit und ohne sonderpädagogischen Förderbedarf eine Grundausstattung von zusätzlichen Lehrerwochenstunden für den dadurch entstandenen Zusatzbedarf. Die dadurch bereitgestellten Lehrerwochenstunden weist die obere Schulaufsicht den unteren Schulbehörden zu. Diese stellen dann den Einzelschulen Lehrerwochenstunden in Ergänzung zu ihrem Grundbudget zur Verfügung. Bei der Verteilung auf die Einzelschulen werden insbesondere berücksichtigt die Anzahl der teilnehmenden Schülerinnen und Schüler sowie deren individueller Förderbedarf (vgl. dazu die Verordnung über die Unterrichtsversorgung für die Schuljahre 2018/2019 und 2019/2020 vom 23.3.2018 - Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur 2018). Derzeit bereitet das zuständige Ministerium mit Wirkung zum Schuljahr 2020/21 eine Neufassung der hier herangezogenen Verordnung vor.

## **Niedersachsen**

In den Jahrgangsstufen 1 bis 10 der allgemeinen Schulen werden Kinder mit einem sonderpädagogischem Förderbedarf bei der Klassenbildung doppelt gezählt. Hinzu kommt, dass die Grundschulen für die Jahrgangsstufen 1 bis 4 sowie die Gesamtschulen für diese Jahrgangsstufen als sonderpädagogische Grundversorgung für die Förderschwerpunkte Lernen, Sprache sowie emotionale und soziale Entwicklung zusätzlich zwei Wochenstunden je Klasse erhalten. Für die übrigen Förderschwerpunkte (Sehen, Hören, körperliche und motorische Entwicklung und geistige Entwicklung) erhalten die Schulen schülerbezogen zusätzlich zur sonderpädagogischen Grundversorgung Personalressourcen zugewiesen. In den weiterführenden Schulen erfolgt die Zuweisung personeller Ressourcen grundsätzlich schülerbezogen (Niedersächsisches Kultusministerium o.J.).

## **Nordrhein-Westfalen**

In Nordrhein-Westfalen wird derzeit eine Umstellung der Zuweisung von Personalressourcen an die Schulen des gemeinsamen Lernens vollzogen. Einstweilen erhalten die inklusiv arbeitenden Grundschulen zusätzliche Personalressourcen budgetiert. Aus einem Landesbudget werden den Schulamtsbezirken des Landes - orientiert an einem Sozialindex für die Kreise und kreisfreien Städte - Lehrkräfte zugewiesen, die von den Schulämtern in Kenntnis der Lage der einzelnen Schulen auf diese verteilt werden. In den weiterführenden Schulen wurde mit Wirkung zum Schuljahr 2019/20 dieses bis dahin auch bei ihnen angewendete Verfahren aufgegeben. Künftig werden nur noch die nicht gymnasialen Schulen der Sekundarstufe I als Schulen des gemeinsamen Lernens geführt, die im Durchschnitt in ihren Eingangsklassen drei Schülerinnen und Schüler mit Bedarf an sonderpädagogischer Förderung aufnehmen. Diese Schulen erhalten zusätzlich zu der Lehrkräfteausstattung, die sie hätten, wenn sie keine Schule des gemeinsamen Lernens wären, eine halbe Lehrkräftestelle je Klasse. Perspektivisch soll ihre Klassenfrequenz auf 25 abgesenkt und die Schüler je Stelle-Relation entsprechend verbessert werden. Gymnasien können nur dann als Schulen des gemeinsamen Lernens geführt werden, wenn sonderpädagogische Förderung zielgleich stattfindet und wenn das jeweilige Gymnasium mindestens sechs Schülerinnen und Schüler mit einem sonderpädagogischem Förderbedarf in seine Eingangsklassen aufnimmt (MSB-NRW 2018).

## **Rheinland-Pfalz**

Die Zuweisung von Lehrerwochenstunden erfolgt in einem zweistufigen Verfahren: In einem ersten Schritt wird den Aufsichts- und Dienstleistungsdirektionen (ADD) des Landes - orientiert an den jeweiligen Anteilen der Schülerinnen und Schüler mit sonderpädagogischem Förderbedarf - ein Budget für die sonderpädagogischen Lehrkräfte in allgemeinen Schulen zugewiesen. Aus diesem Budget werden den einzelnen Schwerpunktschulen schülerbezogen Lehrerwochenstunden für deren gemeinsamen Unterricht zugewiesen (KMK 2018b, S. 89f.).

## **Saarland**

Seit dem Schuljahr 2016/17 setzt die sonderpädagogische Unterstützung von Kindern und Jugendlichen in den allgemeinen Schulen nicht mehr voraus, dass ein sonderpädagogischer



Förderbedarf auf der Grundlage eines sonderpädagogischen Gutachtens festgestellt wird. Lediglich wenn Eltern eine Umschulung in eine Förderschule wünschen, muss überprüft werden, ob ein sonderpädagogischer Unterstützungsbedarf vorliegt. Ansonsten entscheiden die Schulen vor Ort, gegebenenfalls unter Einbeziehung einer Förderschullehrkraft, welche unterstützenden Maßnahmen sie für notwendig und sinnvoll erachten (vgl. Ministerium für Bildung und Kultur 2019, S.3). Daraus folgt zwangsläufig, dass eine schülerbezogene Zuweisung von Personalressourcen für sonderpädagogische Förderung an die einzelnen Schulen nicht länger möglich ist. An deren Stelle ist im Saarland ein Verfahren getreten, bei dem alle Schülerinnen und Schüler einer Klasse (für die mit und für die ohne einen sonderpädagogischen Förderbedarf) die Lehrkräfte erhalten, die diese Klasse erhalten würde, wenn sie nicht inklusiv arbeiten würde. Dazu kommt bei den Grundschulen und bei den Gemeinschaftsschulen eine budgetierte Zuweisung von Personalressourcen für sonderpädagogische Förderung. Das dafür im Land insgesamt bereit gestellte Personalbudget wird auf die einzelnen Schulen unter Berücksichtigung aktueller Bedarfe in Abstimmung zwischen allgemeinen Schulen, Förderzentren und Schulaufsicht verteilt (KMK 2018b, S.90).

### **Sachsen**

Bei der Lehrkräftezuweisung an Schulen mit inklusivem Unterricht werden bei der Zählung der Schülerinnen und Schüler einer zu bildenden Klasse die mit einem sonderpädagogischem Förderbedarf höher als Schülerinnen und Schüler ohne diesen Förderbedarf gewichtet: Der Gewichtungszuschlag bei den Förderschwerpunkten Sehen, Hören, körperliche und motorische Entwicklung sowie Sprache liegt derzeit bei 0,5, beim Förderschwerpunkt Lernen bei 1,0 und in den Förderschwerpunkten geistige Entwicklung sowie emotionale und soziale Entwicklung bei 1,5 je Schülerin oder Schüler. Die bei der Bildung von Klassen zu berücksichtigenden Gewichtungszuschläge sollen in ihrer Summe nicht die Zahl von 5,0 Schülerinnen und Schülern überschreiten (vgl. Sächsischen Staatsministeriums für Kultus über die Bildung 2017 sowie KMK 2018b, S. 90).

### **Sachsen-Anhalt**

Die Zuweisung von Lehrerwochenstunden an die allgemeinen Schulen des Landes setzt sich aus der Zuweisung eines Grundbedarfs und eines Inklusionspools/Förderpools zusammen. Schulen, die im Rahmen des gemeinsamen Unterrichts Schülerinnen und Schüler mit einem sonderpädagogischen Förderbedarf unterrichten, melden deren Anzahl unter Angabe ihres sonderpädagogischen Förderschwerpunktes. Diese Meldung bestimmt dann die Höhe der über den Inklusionspool/Förderpool den Schulen zugewiesenen zusätzlichen Lehrerwochenstunden (vgl. MK 2015 und MB 2018).

### **Schleswig-Holstein**

Die Zuweisung von Lehrkräften erfolgt in Schleswig-Holstein unabhängig vom Lernort an die Förderzentren. Für die Förderschwerpunkte Lernen, Sprache sowie Emotionale und soziale Entwicklung geschieht dies als systemische Zuweisung (orientiert zu 70% an der Schülerzahl der Jahrgangstufen 1 bis 10 und zu 30% an der Sozialstruktur der Bevölkerung). In den anderen Förderschwerpunkten bildet die jeweilige Zahl der Schülerinnen und Schüler der einzelnen Förderschwerpunkte die Grundlage der Zuweisung. Die Förderzentren verteilen die Ressourcen nach

einem vergleichbaren System an die Schulen des gemeinsamen Lernens sowie an die Förderzentren (Schreiben des Ministeriums für Bildung, Wissenschaft und Kultur vom 27.1.2020 an den Autor dieser Studie).

## Thüringen

Für die sonderpädagogische Förderung der Schülerinnen und Schüler mit den Förderschwerpunkten Lernen, Sprache sowie emotionale und soziale Entwicklung erhalten die Grund-, Regel- und Gemeinschaftsschulen Thüringens unabhängig von der Vorlage eines sonderpädagogischen Gutachtens systembezogen mindestens eine halbe Stelle Sonderpädagogik. Für „Schülerinnen und Schüler mit manifesten Behinderungen werden zusätzliche sonderpädagogischen Kompetenzen zugewiesen.“ (KMK 2018b, S. 69).

## 7. Pädagogisches Personal der allgemeinen Schulen

In den inklusiven Schulen der deutschen Bundesländer arbeiten - unterschiedlich weitgehend ausgeprägt - multiprofessionelle Teams: Lehrkräfte der allgemeinen Schulen, sonderpädagogische Lehrkräfte, Sozialpädagoginnen und Sozialpädagogen, Sozialarbeiterinnen und Sozialarbeiter, Erzieherinnen und Erzieher, Integrationshelferinnen und -helfer bzw. Schulbegleiterinnen/Schulbegleiter (nach §53 SGB XII sowie nach §35a SGB VIII - zur Begrifflichkeit vgl. Demmer/Heinrich/Lübeck 2017, S. 33f.). Hinzu kommen weitere Fachkräfte wie Psychologen und Psychologinnen, Logopädinnen und Logopäden, Ergotherapeutinnen und -therapeuten - jeweils in Abhängigkeit von dem individuellen Unterstützungsbedarf der Schülerinnen und Schüler. Die Entwicklung hin zu wachsender Multiprofessionalität wurde und wird in den letzten Jahren durch die Zunahme der Zahl von Ganztagschulen und durch die Ausweitung inklusiv arbeitender Schulen überall in Deutschland beschleunigt.

Diese Entwicklung stößt zugleich schon jetzt und verstärkt in den kommenden Jahren an Grenzen:

- **Fehlende Lehrkräfte:** Überall in den Deutschland werden Lehrerinnen und Lehrer mit der Lehramtsausbildung für die Grundschule bzw. für Schulen des Primarbereichs, für die nicht gymnasialen Schulformen des Sekundarbereichs I und für die Förderschulen fehlen. In der jüngsten Lehrbedarfsprognose der KMK aus dem Jahr 2019 wird erwartet, dass bis zum Schuljahr 2025/26 bundesweit in der Primarstufe etwa 7.700, in den nicht gymnasialen Schulen des Sekundarbereichs I knapp 13.700 und in den Förderschulen etwa 7.500 Lehrkräfte fehlen werden. Hinzu kommen noch weitere etwa 1.700 fehlende Lehrerinnen und Lehrer mit der Lehramtsqualifikation für die Primarstufe und die Sekundarstufe I (vgl. Tabelle 6). Ob und inwieweit die in allen Bundesländern vorgesehenen Maßnahmen der Lehrerfortbildungen für die Aufgaben des gemeinsamen Unterrichts (vgl. dazu KMK 2018b, S. 96-112 sowie Amrhein/

<b>Tabelle 6: Lehrkräftemangel nach Lehrämtern - Deutschland 2020/21 bis 2025/26 (kumulierte Werte)</b>	
Primarstufe	7.745
Primarstufe/Sekundarstufe I	1.729
nicht gymnasiale Sekundarstufe I	13.656
Sonderpädagogik	5.482

Quelle: vgl. Tabelle A2

Badstieber 2013) angesichts des aufziehenden Lehrkräftemangels und der steigenden Zahl von ‚Seiteneinsteigern‘ in den Lehrerberuf Wirkung zeigen können, lässt sich einstweilen nicht beurteilen. Die Befunde, die Daschner/Hanisch (2019) zum Zustand der ‚Lehrkräftefortbildung in Deutschland‘ erarbeitet haben, veranlassen zu großer Skepsis: Zum Themenbereich ‚Inklusion‘ halten sie die Fortbildungsangebote für völlig unzureichend. Zusammenfassend formulieren sie im Anschluss an Amrhein/Badstieber (2013): „Die strukturellen Ergebnisse zeigen, dass die Formate der Fortbildungsveranstaltungen zeitlich sehr kurz (42% unter sechs Stunden) und singulär (92%) sind. Die Adressaten sind eher einzelne Lehrkräfte als Teams oder ganze Kollegien. Auch sind die Ausschreibungen in der Regel nicht an das ganze pädagogische Personal und selten an Teams gerichtet.“ (2019, S. 52)

- Fehlende Erzieherinnen und Erzieher: Ausweislich der entsprechenden Prognosen im Bildungsbericht ‚Bildung in Deutschland 2018‘ werden bis 2025 insgesamt 66.000 Erzieherinnen und Erzieher fehlen (Autorengruppe Bildungsberichterstattung - 2018, S. 80f.). Bei dieser Abschätzung ist der Mehrbedarf, der durch einen am Bedarf orientierten Ausbau der Krippenplätze für unter dreijährige Kinder sowie der Einführung des Rechtsanspruchs auf einen Platz in der Ganztagsgrundschule entsteht, noch nicht berücksichtigt. Selbst wenn es kurzfristig zu einem Anstieg der Zahl ausgebildeter Erzieherinnen und Erzieher kommt, wird eine große Bedarfsdeckungslücke bleiben.
- Integrationshelfer/Integrationshelferinnen bzw. Schulbegleiter und -begleiterinnen: Demmer/Heinrich/Lübeck schreiben in ihrer Studie zur ‚Funktion und Funktionalität von Schulbegleitung im inklusiven Schulsystem!?:‘: „Es würde eine eigene Form des Bildungsmonitoring notwendig machen, um aktuelle und belastbare Zahlen für die Anzahl von Schulbegleitungen im deutschen Schulsystem zu ermöglichen.“ (2017, S. 40). Da diese Feststellung auch derzeit noch zutrifft, kann hier nur darauf verwiesen werden, dass überall in Deutschland von einem rasanten Anstieg der Schulbegleitungen berichtet wird. Dazu einige ausgewählte Beispiele:
  - So beziffern Schneider u.a. in ihrem ‚Dritten Bericht zur Evaluation des Gesetzes zur Förderung kommunaler Aufwendungen für die schulische Inklusion in Nordrhein-Westfalen‘, dass in Nordrhein-Westfalen in 151 Sozial- und Jugendämtern (von insgesamt 219 Ämtern im Land) der Zuwachs an Integrationshilfefällen von 2013/14 bis 2016/17 3.041 beträgt (2017, S. 26). Das entspricht einem Zuwachs um 36 Prozent.
  - Eine vergleichbare Entwicklung referieren Demmer u.a. für Bayern: Dort hat es in den zwei Jahren von 2009 bis 2011 eine Steigerung der Fälle um 40 Prozent gegeben (a.a.O., S. 40).
  - Kühnel/Metzdorf berichten für Rheinland-Pfalz für das eine Jahr von 2016 bis 2017 von einem Anstieg der Fälle nach SGB VIII und XII von 2.370 auf 2.529, also um 6,7 Prozent (2019, Folie 12).

Vor dem Hintergrund dieser expansiven Entwicklungen, die leicht um weitere Beispiele ergänzt werden kann, und der damit verbundenen Steigerung der Nachfrage nach Schulbegleitung kann es nicht verwundern, dass es hinsichtlich der Qualität dieser Begleitung kritische Nachfragen gibt. Demmer u.a. schreiben dazu: „Es existieren keine Standards über die Kompetenzen, die Schulbegleitungen für die Ausübung ihrer Tätigkeit nachweisen müssen. Dadurch ist die Personengruppe ‚Schulbegleiterinnen und Schulbegleiter‘ hinsichtlich ihrer Qualifikation und beruflichen Vorerfahrungen äußerst heterogen.“ (2017, S. 18) Diese Heterogenität erklärt dann auch die nordrhein-westfälischen Befunde von Schneider u.a. zu den Ausgaben je Stunde für

Integrationshilfe (vgl. dazu Tabelle 7): die durchschnittlichen Stundensätze im unteren Quartil der Integrationshelfer bzw. -helferinnen liegt bei 18,09 Euro, die im oberen Quartil dagegen bei 32,38 Euro.

bis unter 25%	18,09
25% bis unter 50%	22,46
50% bis unter 75%	25,51
75% bis 100%	32,38

Quelle: Schneider/Klemm/Kemper/Goldan (2017): Dritter Bericht zur Evaluation des Gesetzes zur Förderung kommunaler Aufwendungen für die schulische Inklusion in Nordrhein-Westfalen. S. 61. Wuppertal

## **8. Ausgaben für den Schulbau**

Kricke u.a. (2018) benennen in ihrer Veröffentlichung ‚Raum und Inklusion - Neue Konzepte im Schulbau‘ im baulichen Bereich zwei zentrale Handlungsfelder:

„1. Herstellung einer Barrierefreiheit in einem umfassenden Sinne und 2. die zusätzliche Versorgung mit Differenzierungs-, Bewegungs- und Rückzugsräumen sowie den gezielten Ausbau von Ganztagsbereichen, da diese für einen inklusiven Schulbetrieb grundlegend sind.“ (S. 45)

Auch wenn der Einschätzung, dass der Ganztagsbetrieb einer Schule für inklusives Arbeiten grundlegend ist, nicht gefolgt werden muss, bleibt die Feststellung, dass die Einführung des gemeinsamen Lernens bei alten Schulgebäuden eine an den Anforderungen inklusiven Arbeitens orientierte Nachrüstung und bei neu zu errichtenden Schulgebäuden von Anfang an einen inklusionsorientierten Schulbau erfordert. Aus diesem Tatbestand haben die Schulträger überall in Deutschland die Forderung abgeleitet, dass ihr Land die mit der Einführung der Inklusion entstehenden zusätzlichen Ausgaben erstattet. Sie berufen sich dabei auf das Konnexitätsprinzip, demzufolge Kosten für die Erfüllung einer Aufgabe, die das Land den Kommunen vorschreibt, den Kommunen vom Land erstattet werden müssen („wer bestellt bezahlt“).

Tatsächlich (vgl. zum Folgenden die Übersicht in Tabelle A3) unterstützen mit Baden-Württemberg, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz vier Bundesländer ihre Schulträger bei der inklusionsorientierten Ausstattung ihrer Schulen. Bei den drei Stadtstaaten Berlin, Bremen und Hamburg sind die Länder selbst Schulträger, so dass der Aspekt der Kostenerstattung irrelevant ist. Die übrigen neun Bundesländer stehen auf dem Standpunkt, dass das Konnexitätsprinzip bei der Einführung des gemeinsamen Lernens nicht zur Anwendung kommen muss.

## **9. Inklusion in den Bundesländern: status quo und Entwicklungsperspektiven**

Im Rahmen der in den vorangehenden Kapiteln beschriebenen länderspezifischen rechtlichen Regelungen hat sich inklusive Bildung in den Schulen der Länder sehr unterschiedlich entwickelt. Die statistische Beschreibung des aktuell erreichten Standes stützt sich auf Statistiken, die die KMK regelmäßig veröffentlicht (zuletzt KMK 2020 - vgl. dazu Hollenbach/Klemm 2020). Grundlage dieser Statistiken sind die folgenden Daten: Zum einen ist dies die Gesamtheit aller Schülerinnen und Schüler, die der Schulpflicht in allgemeinbildenden Schulen unterliegen, die also die Jahrgangsstufen eins bis neun (bzw. in einzelnen Bundesländern bis zehn) der allgemeinen Schulen (das sind in der KMK-Terminologie alle allgemeinbildenden Schulen ohne die Förderschulen) oder die Förderschulen

besuchen, zum anderen ist dies die Gesamtheit der Schülerinnen und Schüler, bei denen ein sonderpädagogischer Förderbedarf diagnostiziert wurde – unterteilt in die beiden Gruppen derer, die ihrer Schulpflicht in allgemeinen Schulen bzw. in Förderschulen nachkommen.

### 9.1. *Vorab einige Begriffsklärungen*

Für die im Folgenden vorgestellte Analyse dieser Daten werden die folgenden vier Fachbegriffe genutzt:

- **Förderquoten:** Sie geben den Anteil der Schüler und Schülerinnen mit Förderbedarf an allen Schülerinnen und Schülern mit Vollzeitschulpflicht in allgemeinbildenden Schulen der Primar- und Sekundarstufe I an (also der Schüler und Schülerinnen der Jahrgangsstufen 1 bis 9 bzw. in einzelnen Bundesländern bis 10) – unabhängig von ihrem Förderort.
- **Exklusionsquoten:** Sie geben den Anteil der Schüler und Schülerinnen mit Förderbedarf, die separiert in Förderschulen unterrichtet werden, an allen Schülerinnen und Schülern mit Vollzeitschulpflicht in allgemeinbildenden Schulen der Primar- und Sekundarstufe I an.
- **Inklusionsquoten:** Sie geben den Anteil der Schüler und Schülerinnen mit Förderbedarf, die inklusiv in allgemeinen Schulen unterrichtet werden, an allen Schülerinnen und Schülern mit Vollzeitschulpflicht in allgemeinbildenden Schulen der Primar- und Sekundarstufe I an.
- **Inklusionsanteile:** Sie geben den Anteil der Schüler und Schülerinnen mit Förderbedarf, die inklusiv unterrichtet werden, an allen Schülerinnen und Schülern mit Förderbedarf an.

### 9.2. *Länderspezifische Grunddaten zum Stand der Inklusion*

Im Schuljahr 2018/19 kamen in den allgemeinbildenden Schulen (also in den Jahrgangsstufen 1 bis 9 bzw. bis 10 allgemeinen Schulen und in den Förderschulen) insgesamt 7.370.856 Schülerinnen und Schüler ihrer Schulpflicht im allgemeinbildenden Schulsystem nach: Bei 545.000 von ihnen wurde ein sonderpädagogischer Förderbedarf diagnostiziert, die Förderquote lag also bei 7,4 Prozent (vgl. Tabelle 8)<sup>7</sup>.

2018/19 lernten von den etwa 545.000 Kindern und Jugendlichen mit sonderpädagogischem Förderbedarf etwa 235.000 in allgemeinen Schulen (die Inklusionsquote lag bei 3,2 Prozent) und knapp 310.000 in Förderschulen (bei einer Exklusionsquote von 4,2 Prozent). Die Summe der Quoten des Lernorte ‚allgemeine Schule‘ (3,2 Prozent) und ‚Förderschule‘ (4,2 Prozent) ergibt die Förderquote von 7,4 Prozent. Da etwa 235.000 der insgesamt knapp 545.000 Kindern und Jugendlichen mit Förderbedarf allgemeine Schulen besuchten, lag der Inklusionsanteil bei 43,1 Prozent (vgl. dazu Tabelle 8).

---

<sup>7</sup> Für diese Daten ebenso wie für alle folgenden bildungsstatistischen Werte ist es wichtig zu wissen, dass die Gruppe der Kinder und Jugendlichen, die dem Förderschwerpunkt ‚Kranke‘ zugerechnet werden, grundsätzlich nicht bei der Ermittlung der Förderquoten, der Exklusionsquoten, der Inklusionsquoten und der Inklusionsanteile einbezogen werden. Darin folgt die hier vorgestellte Analyse der Praxis der KMK, die den Förderschwerpunkt ‚Kranke‘ seit 2016/17 nicht mehr einbezieht und die - wie auch die hier präsentierte Untersuchung - ältere Daten aus den Jahren vor 2016/17 entsprechend korrigiert hat.

<b>Tabelle 8: Inklusion - Schülerinnen- und Schülerzahlen, Quoten und Anteile (2018/19)</b>								
Jahr	Schülerinnen und Schüler – in 1.000				Quoten bzw. Anteile – in %			
	Jahrgänge 1 bis 9/10	mit Förder- bedarf insg.	in allg. Schulen	in Förder- schulen	Förder- quote	Exklusi- onsquote	Inklusi- onsquote	Inklusi- onsanteil
2018 /19	7.370.856	544.640	234.75 6	309.844	7,4	4,2	3,2	43,1

Quellen: eigene Berechnungen nach KMK (2020): Sonderpädagogische Förderung in Schulen 2009 bis 2018. Berlin

Hollenbach/Klemm (2020): Zehn Jahre inklusiver Bildung - Licht und Schatten. Gütersloh

Tabelle A1

Bei der weiteren bildungsstatistischen Analyse, bei der es ja um die Annäherung an die Zielsetzung der UN-Konvention geht, wird die Exklusionsquote im Mittelpunkt stehen. Diese Quote gibt an, wieweit sich Deutschland insgesamt und seine sechzehn Bundesländer dem Ziel „Kinder mit Behinderungen nicht aufgrund von Behinderung vom unentgeltlichen und obligatorischen Grundschulunterricht oder vom Besuch weiterführender Schulen“ auszuschließen, angenähert haben. Die Konzentration auf die Exklusionsquote ist auch deshalb geboten, weil die Erfassung der inklusiv unterrichteten Kinder und Jugendlichen und damit auch die Inklusionsquote inzwischen kein vollständiges Bild wiedergibt<sup>8</sup>:

### *9.3. Die Exklusionsquoten als Indikator für Rückschritte, Fortschritte oder Stillstand auf dem Weg zu mehr Inklusion in Deutschland*

Wie die Tabellen 9 und A4 zeigen, wurden im Schuljahr 2008/09 in Deutschland insgesamt 4,8 Prozent der Kinder und Jugendlichen der Jahrgangsstufen 1 bis 9 bzw. 10 in Förderschulen unterrichtet. Bis 2018/19 ist diese Exklusionsquote - wie berichtet - auf 4,2% zurückgegangen. Es gab in diesem Zeitraum also einen Rückgang dieser Quote um gerade einmal 0,6 Prozentpunkte. Eine länderspezifische Betrachtung der Exklusionsquoten ergibt ein deutlich differenzierteres Bild: Es finden sich mit Baden-Württemberg, Bayern und Rheinland-Pfalz drei Bundesländer, in denen die Exklusionsquoten von 2008/09 bis 2018/19 noch angestiegen sind. Diese drei Länder haben sich von dem in der UN-Konvention formulierten Ziel in den Jahren seit 2008/09 weiter entfernt. Neben diesen Ländern gibt es mit dem Saarland ein Bundesland, in dem die Exklusionsquote auf gleichbleibendem Niveau geblieben ist; in diesem Land wurde beim Erreichen der Zielvorgabe der UN-Konvention kein Fortschritt erreicht. Schließlich zeigt sich, dass in zwölf Bundesländern die Exklusionsquoten (zum Teil deutlich) gesunken sind. Diese Länder und insbesondere der Stadtstaat Bremen mit seiner Exklusionsquote von nur noch 0,9 Prozent sowie das Flächenland Schleswig-Holstein mit seiner Exklusionsquote von 2,2 Prozent zeigen, dass die Zielsetzung der UN-Konvention in Deutschland durchaus erreichbar ist.

<sup>8</sup> Einzelne Länder verzichten zumindest in der Eingangsphase der Grundschulen auf die diagnostische Feststellung eines sonderpädagogischen Förderbedarfs, das Saarland diagnostiziert in den allgemeinen Schulen seit 2016/17 grundsätzlich nur noch, wenn eine Überweisung in eine der Förderschulen ansteht.

<b>Tabelle 9: Länderspezifische Entwicklung der Exklusionsquoten (in Prozent)</b>			
Land	2008/09	2018/19	Differenz
Rheinland-Pfalz	3,8	4,2	+0,4
Baden-Württemberg	4,5	4,8	+0,3
Bayern	4,5	4,7	+0,2
Saarland	4,0	4,0	+0
Hessen	3,9	3,4	-0,5
Nordrhein-Westfalen	5,1	4,6	-0,6
Schleswig-Holstein	3,1	2,2	-0,9
Niedersachsen	4,4	3,2	-1,2
Sachsen	6,9	5,6	-1,3
Brandenburg	5,4	4,0	-1,4
Berlin	4,2	2,4	-1,8
Hamburg	4,9	2,9	-2,0
Sachsen-Anhalt	8,7	6,1	-2,6
Mecklenburg-Vorpommern	8,9	5,7	-3,2
Bremen	4,6	0,9	-3,7
Thüringen	7,5	3,7	-3,8
Deutschland	4,8	4,2	-0,6

Quelle: vgl. Tabelle A4

#### 9.4. Perspektiven in den Länderplanungen

Im vorangehenden Abschnitt 9.3 wurde die Entwicklung hin zur inklusiven Schule an Hand der Veränderung der Exklusionsquoten beschrieben. Die Exklusionsquote wurde als die Quote vorgestellt, die Aufschluss darüber gibt, inwieweit eine Annäherung an die Ziele der UN-Konvention vorangekommen ist. Diese Quote beziffert den Anteil der Schüler und Schülerinnen mit Förderbedarf, die separiert in Förderschulen unterrichtet werden, an allen Schülerinnen und Schülern mit Vollzeitschulpflicht in allgemeinbildenden Schulen der Primar- und Sekundarstufe I - einschließlich der Förderschüler, aber unter Ausschluss der Schülerinnen und Schüler der Abendhaupt- und Abendrealschulen. Es wurde gezeigt, dass sich dieser Anteil in den Jahren von 2008/09 bis 2018/19 von 4,8 auf 4,2 Prozent, also um 0,6 Prozentpunkte vermindert hat (vgl. Tabelle 9).

Die von der Kultusministerkonferenz veröffentlichte ‚Vorausberechnung der Schüler- und Absolventenzahlen 2018 bis 2030‘ (KMK 2019a) bietet nun die Möglichkeit nachzuvollziehen, mit welchen Exklusionsquoten die einzelnen Bundesländer und damit Deutschland insgesamt für die Jahre bis 2030 rechnen. Der Rechenweg zur Ermittlung dieser für die kommenden Jahre seitens der Länder unterstellten Exklusionsquote soll am Beispiel dieser Quote für Deutschland insgesamt für das Jahr 2030 vorgeführt werden (vgl. Tabelle 10): Die Bezugsgröße (Schüler und Schülerinnen mit Schulpflicht in den allgemeinbildenden Schulen) ergibt sich aus der Summe der Kinder in der Primarstufe und der Jugendlichen in der Sekundarstufe I (abzüglich der Schülerinnen und Schüler der Abendhaupt- und Abendrealschulen) und der Schülerinnen und Schüler der Förderschulen. Für das Jahr 2030 prognostiziert die KMK die Bezugsgröße 8.050.123 und für die Förderschulen insgesamt 336.903

Schülerinnen und Schüler. Der Anteil dieser vorausgeschätzten Zahl der Förderschülerinnen und Förderschüler an der Gesamtheit der Kinder und Jugendlichen mit Schulpflicht in den allgemeinbildenden Schulen liegt bei 4,2 Prozent. Mit Hilfe dieses Rechenweges lassen sich für jedes der Jahre bis 2030 für jedes der sechzehn Bundesländer und also auch für Deutschland insgesamt die in die Vorausschätzungen eingegangenen Exklusionsquoten ermitteln - auch wenn diese Quoten an keiner Stelle dieser Vorausschätzung expliziert werden.

<b>Tabelle 10: Ermittlung der für 2030 seitens der KMK für Deutschland erwarteten Exklusionsquoten</b>						
Schülerzahl 2030*						Exklusionsquote in Prozent
Primar- stufe	Sekundar- stufe I	Abendhaupt- schule	Abendreal- schule	Förder- schule	insgesamt	
3.117.488	4.612.336	700	15.904	336.903	8.050.123	4,2

Berechnung durch Klaus Klemm auf der Grundlage von

\*KMK (2019): der Vorausberechnung der Schüler- und Absolventenzahlen 2018 bis 2030. Berlin

vgl. Tabelle A6

Eine Betrachtung der sich dabei ergebenden Werte zeigt (Tabelle 10 und Tabellen A5 sowie A6)): In Deutschland insgesamt würde sich - wenn die Werte der Schülerzahlenvorausschätzung aus 2019 zu Grunde gelegt wird - die Exklusionsquote von 2018/19 noch 4,2 bis 2030/31 dann auch 4,2 Prozent verharren würde. Im Rückblick sei daran erinnert, dass sich diese Quote von 2008/09 noch 4,8 Prozent in den Jahren bis 2018/19 um 0,6 Prozentpunkte verringert hat und dass sie sich nach der hier herangezogenen KMK-Vorausberechnung in den kommenden Jahren bis 2030/31 nicht weiter sinken würde.

Ein Blick auf die entsprechenden Entwicklungen in den einzelnen Bundesländern macht erhebliche Länderunterschiede sichtbar: In den Ländern Bayern, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen, dem Saarland, Sachsen-Anhalt und Thüringen gehen die Länderprognosen für die Jahre bis 2030/31 von sogar steigenden Exklusionsquoten aus. Diese Länder werden sich weiter vom Ziel der

Land	<b>Tabelle 11: Entwicklung der von den Ländern prognostizierten Exklusionsquoten - in Prozent</b>				
	2008/09	2018/19	2030/31a*	2030/31b* *	Differenz***
Baden-Württemberg	4,5	4,8	4,2	4,7	-0,1
Bayern	4,5	4,7	5,1	5,1	+0,4
Berlin	4,2	2,4	2,6	2,3	-0,1
Brandenburg	5,4	4,0	3,6	3,6	-0,4
Bremen	4,6	0,9	0,9	1,0	+0,1
Hamburg	4,9	2,9	2,6	2,6	-0,3
Hessen	3,9	3,4	4,1	4,1	+0,7
Mecklenburg-Vorpommern	8,9	5,7	5,8	6,3	+0,6
Niedersachsen	4,4	3,2	2,2	2,2	-1,0
Nordrhein-Westfalen	5,1	4,6	3,0	4,7	+0,1
Rheinland-Pfalz	3,8	4,2	3,8	4,0	-0,2
Saarland	4,0	4,0	4,3	4,2	+0,2
Sachsen	6,9	5,5	6,1	5,1	-0,4



Sachsen-Anhalt	8,7	6,1	6,1	6,2	+0,1
Schleswig-Holstein	3,1	2,2	1,9	1,9	-0,3
Thüringen	7,5	3,7	4,1	3,8	+0,1
Deutschland	4,8	4,2	3,8	4,2	+0,0

Quelle: Berechnungen durch Klaus Klemm (vgl. die Tabellen A5 und A6) auf der Grundlage von

\*KMK (2018): Vorausberechnung der Schüler- und Absolventenzahlen 2016 bis 2030. Berlin (vgl. Tabelle A5)

\*\*KMK (2019) Vorausberechnung der Schüler- und Absolventenzahlen 2018 bis 2030. Berlin (vgl. Tabelle A6)

\*\*\*Differenz 2030/31b und 2018/19

UN-Konvention abwenden. Die anderen Länder erwarten in ihrer Prognostik unterschiedlich stark sinkende Exklusionsquoten: Baden-Württemberg (-0,1), Berlin (-0,3), Brandenburg (-0,4), Hamburg (-0,3), Niedersachsen (-1,0), Rheinland-Pfalz (-0,2), Sachsen (-0,4) und Schleswig-Holstein (-0,3).

Es ist bemerkenswert, dass sich die für 2030/31 den Planungen zu Grunde gelegten Exklusionsquoten in den beiden Schülerzahlenprognosen der Jahre 2018 und 2019 in einigen Bundesländern stark verändert haben. Dies gilt insbesondere für Baden-Württemberg und Mecklenburg-Vorpommern (jeweils +0,5 Prozentpunkte) sowie Nordrhein-Westfalen: Während dieses Land 2018 mit 3,0 Prozent noch eine Quote anvisierte, die deutlich unterhalb des Wertes von 2008/09 lag, plant es 2019 mit der Quote 4,7 Prozent, die den derzeit erreichten Stand von 4,6 Prozent noch leicht übersteigt. Sachsen senkt die 2018 für 2030/31 erwartete Quote von 6,1 auf 5,1 Prozent.

## 10. Bildungspolitische Strategien inklusiver Bildung in Deutschland?

Der folgende Versuch, bildungspolitische Strategien bei der Etablierung eines inklusiven Schulsystems in Deutschland und in Deutschlands Ländern herauszuarbeiten, orientiert sich an der Zielsetzung, die die UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen in dem eingangs dieser Studie bereits zitiertem Artikel 24 formuliert und den Beitrittsstaaten auch vorgegeben hat. Danach „gewährleisten die Vertragsstaaten ein integratives Bildungssystem auf allen Ebenen...“. Sie stellen dazu sicher, dass „Menschen mit Behinderungen nicht aufgrund von Behinderungen vom allgemeinen Bildungssystem ausgeschlossen werden und dass Kinder mit Behinderungen nicht aufgrund von Behinderung vom unentgeltlichen und obligatorischen Unterricht an Grundschulen und weiterführenden Schulen ausgeschlossen werden (...)“. Im vorangehenden Abschnitt wurde die Exklusionsquote als Maßstab für das Ausmaß der Annäherung eines Landes an diese Zielsetzung vorgestellt<sup>9</sup>.

### 10.1. Die Entwicklung der Exklusionsquoten als Kriterium der Bildung von Ländergruppen

Die Entwicklung dieser Exklusionsquote während der Jahre vom Schuljahr 2008/09 (dem letzten vor Deutschlands Beitritt zur UN-Konvention) bis zum Schuljahr 2018/19 wurde für Deutschland insgesamt sowie für die sechzehn Bundesländer im Einzelnen betrachtet. Ein Blick auf die dazu berichteten

<sup>9</sup>Es wird an dieser Stelle noch einmal daran erinnert (vgl. Anmerkung 2 in dieser Untersuchung), dass mit dem Abbau ‚exklusiver‘ Lernorte, wie sie die Förderschulen darstellen, lediglich ein quantitativer Aspekt der Inklusionsentwicklung erfasst wird, nicht aber die qualitative Seite eines veränderten Unterrichts.

Exklusionsquoten (vgl. Tabelle 9 und Tabelle A4) lässt starke Länderunterschiede sowohl bei den Ausgangswerten des Schuljahres 2008/09 wie auch bei den 2018/19 erreichten Werten erkennen. Diese Länderunterschiede erlauben eine Zusammenfassung in unterschiedliche Ländergruppen:

- **Gruppe 1:** Auf der einen Seite findet sich eine Gruppe von vier Ländern, in denen die Exklusionsquote in den Jahren zwischen 2008/09 und 2018/19 angewachsen bzw. konstant geblieben ist. Zu dieser Gruppe zählen die Länder Baden-Württemberg, Bayern und Rheinland-Pfalz sowie das Saarland.
- **Gruppe 2:** Auf der anderen Seite findet sich eine weitere Ländergruppe von vier Ländern, bei denen im Zeitraum von 2008/09 bis 2018/19 eine Reduzierung der Exklusionsquote bis unter die 3,0 Prozentmarke erreicht wurde (bei einem Bundesdurchschnitt, der in diesem Jahr bei 4,3 Prozent lag). Zu dieser Gruppe gehören die drei Stadtstaaten Berlin, Bremen und Hamburg sowie Schleswig-Holstein.
- **Gruppe 3:** Die zusammen acht Bundesländer, deren Entwicklung zwischen diesen beiden Vierergruppen liegt, weisen ebenfalls eine Reduzierung der Exklusionsquote auf: Zu ihnen gehören mit den östlichen Bundesländern Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen Länder, die allesamt 2008/09 Exklusionsquoten aufwiesen, die deutlich oberhalb des damaligen Bundesdurchschnitts von 4,8 Prozent lagen (diese Quoten reichten damals von 5,4% in Brandenburg bis zu 8,9 Prozent in Mecklenburg-Vorpommern). In drei dieser Länder, in Sachsen, Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen-Anhalt, liegen die Exklusionsquoten des Jahres 2018/19 immer noch höher als der bundesdurchschnittliche Wert des Jahres 2008/09. Zu dieser dritten Ländergruppe gehören schließlich auch Hessen mit einer Reduzierung der Exklusionsquote von 2008/09 noch 3,9 Prozent um 0,5 Prozentpunkte auf 2018/19 noch 3,4 Prozent, Niedersachsen mit einem Abbau der Exklusionsquote von 4,4 auf 3,2 Prozent und Nordrhein-Westfalen mit einer Reduzierung dieser Quote von 2008/09 noch 5,1 Prozent um 0,5 Prozentpunkte auf 2018/19 noch 4,6 Prozent (auf einen Wert, der 2018/19 noch oberhalb des bundesdurchschnittlichen Wertes von 4,3 Prozent lag).

## *10.2. Gruppenspezifische Ausprägungen der Maßnahmen zur Umsetzung der Inklusion*

Für die weitere Analyse wird nun so verfahren, dass die beiden Ländergruppen 1 (steigende Exklusionsquoten) und 2 (auf Werte unter 3,0 Prozent sinkende Exklusionsquoten) daraufhin betrachtet werden, welche Maßnahmen in diesen beiden Gruppen in den Bereichen Ressourcenvorbehalt, Angebotsstrukturen, Unterstützungssysteme, Ressourcensteuerung, Personalmangel und Konnexität in den jeweiligen Ländern erkennbar sind. Zusätzlich wird in die Analyse die perspektivische Planung dieser Länder einbezogen. Bei diesem Vorgehen kann nicht unterstellt werden, dass die in den Ländern der beiden Ländergruppen beobachteten Maßnahmen ursächlich für die bei ihnen beobachtete Entwicklung der Exklusionsquoten ist. Es darf aber vermutet werden, dass die beschriebenen Maßnahmen die in den Ländern beobachteten Entwicklungen ‚rahmen‘ und möglicherweise begünstigen.

## **Gruppe 1**

Zwei der vier zu dieser Gruppe gezählten Länder - Baden-Württemberg und Bayern - konditionieren das Elternwahlrecht zwischen den beiden Lernorten durch einen Ressourcenvorbehalt. Hinsichtlich der Angebotsstrukturen finden sich in Bayern und in Rheinland-Pfalz deutliche Einschränkungen bei der Erreichbarkeit inklusiver Schulen: Mit 261 bayerischen Schulen mit dem ‚Schulprofil Inklusion‘ bieten nur 6,2 Prozent aller entsprechenden allgemeinen Schularten ein umfassendes Angebot inklusiven Lernens. Ähnliches gilt für die 296 ‚Schwerpunktschulen‘ in Rheinland-Pfalz, die lediglich 21,8 Prozent der entsprechenden Schulen ausmachen. Daneben finden sich in Bayern ‚Partnerklassen‘ und in Baden-Württemberg, kooperative Unterrichtsformen des gemeinsamen Unterrichts‘, bei denen Schülerinnen und Schüler mit und ohne sonderpädagogischen Förderbedarf gemeinsamen und teilweise getrennten Unterricht erhalten. Während Bayern und Rheinland-Pfalz auch inklusiven Unterricht außerhalb der Schulen mit dem Schulprofil Inklusion bzw. der Schwerpunktschulen (als ‚Einzelinklusion‘) ermöglichen, ist dies in Baden-Württemberg grundsätzlich nur gruppenbezogen zulässig. Lediglich im Saarland finden sich angebotsseitig keine Einschränkungen für eine fortschreitend inklusiv gestaltete Schulentwicklung.

Die hier in drei der vier Länder dieser Gruppe in den Schulgesetzen und den dazu gehörenden Verordnungen und Erlassen erkennbare Tendenz, den Inklusionsprozess zumindest nicht verstärkt zu befördern, findet bei der Entwicklung der Zahl der Förderschulen in diesen Ländern eine Entsprechung: Der Rückgang der Zahlen der Schülerinnen und Schüler der Jahrgangsstufen 1 bis 9 oder 10 liegt in Baden-Württemberg zwischen den Schuljahren 2008/09 und 2018/19 bei 87,3 Prozent, der der Zahl der Förderschulen dagegen nur bei 97,2 Prozent. Die entsprechenden Werte liegen in Bayern bei 88,8 und bei 97,8 Prozent, in Rheinland-Pfalz bei 84,9 und 92,9 Prozent und im Saarland bei 87,2 und 87,8 Prozent. In drei dieser vier Länder sinken die Schulzahlen deutlich geringer als die aller Schülerinnen und Schüler der entsprechenden Schuljahrgänge. Auch hier weicht das Saarland ab: Dort entsprechen sich der Rückgang der Schüler- sowie der Förderschulzahlen.

Alle vier Länder dieser Gruppe bieten den inklusiven Schulen Unterstützung durch die Gesamtheit der sonderpädagogischen Förderschulen bzw. durch einzelne darauf spezialisierte Förderschulen an. Auch arbeiten diese vier Länder bei der Personalzuweisung an ihre inklusiv arbeitenden Schulen überwiegend auf der Basis einer schülerbezogenen Zuweisung, in keinem Fall mit systemischer Stellenzuweisung. Die Länder Baden-Württemberg und Bayern erwarten - folgt man den von ihnen verantworteten Prognosen zur Lehrkräfteversorgung - bei der Ausstattung ihrer Grundschulen, ihrer Förderschulen und ihrer nicht gymnasialen Schulen des Sekundarbereichs I für die Jahre bis 2025 einen großen Lehrkräftemangel. Für Rheinland-Pfalz und für das Saarland gilt dies nicht.

Abschließend soll darauf verwiesen werden, dass mit Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz zwei der vier Länder ihre Schulträger - dem Konnexitätsprinzip folgend - bei der Anpassung ihrer Schulgebäude an die Erfordernisse des inklusiven Unterrichts finanziell unterstützen.

## **Fazit**

Überblickt man die Maßnahmen, die die vier Länder dieser ersten Ländergruppe hinsichtlich der Umsetzung der UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen ergriffen haben und ergreifen, so bleibt festzustellen: Zumindest die Länder Baden-Württemberg, Bayern und Rheinland-Pfalz verfolgen eine Strategie, die bei der Gestaltung insbesondere der Angebotsstruktur eher restriktiv verfährt, eine Strategie, die zumindest im Ansatz erklären kann, dass diese drei Länder beim Ausbau der Inklusion nicht nur nicht vorangekommen sind, sondern dass sie sich vom UN-Ziel

weiter entfernt haben. Die entsprechende Entwicklung findet sich gleichfalls - wenn auch schwächer - im Saarland, ist dort aber auf der Basis der betrachteten Maßnahmen nicht erklärbar.

## **Gruppe 2**

Mit Bremen und Hamburg verzichten zwei der vier zu dieser Gruppe gezählten Länder auf eine Konditionierung des Elternwahlrechts zwischen den beiden Lernorten durch einen Ressourcenvorbehalt. Alle vier Länder dieser Gruppe bieten - abgesehen vom Ressourcenvorbehalt in Berlin und Schleswig-Holstein - allen Schülerinnen und Schülern erreichbare inklusive Schulen. Bremen schränkt das Wahlrecht der Eltern insofern ein, dass der Stadtstaat in den Förderschwerpunkten Lernen und Sprache die entsprechenden Förderschulen hat auslaufen lassen. Eine vergleichbare Entwicklung findet sich in Schleswig-Holstein: Dort sind zahlreiche Förderschulen der genannten drei Förderschwerpunkte zu Förderschulen ohne Schülerinnen und Schüler geworden, so dass im früheren Einzugsgebiet dieser Schulen nur noch inklusiv arbeitende allgemeine Schulen erreichbar sind. Hinzu kommt, dass der Förderschwerpunkt Sehen in Schleswig-Holstein grundsätzlich in allgemeinen Schulen unterrichtet wird - unterstützt durch ein Landesförderzentrum Sehen. In Hamburg und Berlin bestehen zwar Förderschulen aller Förderschwerpunkte, doch können Schülerinnen und Schüler mit sonderpädagogischem Förderbedarf in diesen beiden Stadtstaaten jede für sie erreichbare allgemeine Schule besuchen. Insgesamt findet sich in den vier dieser Gruppe keine Zugangseinschränkung für den Besuch einer allgemeinen Schule. Dies gilt auch für die Förderschwerpunkte Geistige Entwicklung, Körperlich-motorische Entwicklung, Sehen und Hören - sieht man davon ab, dass es für diese Förderschwerpunkte in Berlin Schwerpunktschulen gibt.

Die in den Ländern dieser Gruppe in den Schulgesetzen und den dazu gehörenden Verordnungen und Erlassen deutlich erkennbare Tendenz, den Inklusionsprozess voranzutreiben, findet bei der Entwicklung der Zahl ihrer Förderschulen eine Entsprechung: Die Zahlen der Schülerinnen und Schüler der Jahrgangsstufen 1 bis 9 bzw. 10 weist in Berlin zwischen den Schuljahren 2008/09 und 2018/19 einen Anstieg auf 109,3 Prozent auf. Gleichwohl verringert sich die Zahl der Förderschulstandorte dort im gleichen Zeitraum auf 95,7 Prozent. Eine ähnliche Entwicklung zeigt Hamburg: Dort steigen die Schülerzahlen auf 107,1 Prozent, während die Zahl der Förderschulstandorte auf 68,9 Prozent sinkt. In Bremen entspricht dem Rückgang der Schülerzahlen auf 96,0 Prozent ein Rückgang der Förderschulzahlen auf 24,0 Prozent (!). In Schleswig-Holstein sinken die Schülerzahlen auf 85,4 Prozent, während die Zahlen der Förderschulstandorte nur auf 94,7 Prozent zurückgehen. Die Erklärung dafür bietet die Tatsache, dass viele der in Schleswig-Holstein fortbestehenden Förderschulen Schulen ohne Schülerinnen und Schüler sind. Insgesamt kann für die Länder dieser Gruppe festgestellt werden, dass die Reduzierung der Zahl der Förderschulen einerseits eine Folge einer verstärkten Anwahl der allgemeinen Schulen ist, dass diese Reduzierung andererseits künftig eine solche Anwahl zumindest auch stabilisiert.

Die schulexterne Unterstützung der inklusiv arbeitenden allgemeinen Schulen leisten in Berlin, Bremen, Hamburg eigens dafür geschaffene Einrichtungen (SIBUZ, ReBUZ, ReBBZ, RZI), in Schleswig-Holstein überwiegend die Förderschulen ohne Schülerinnen und Schüler. Die Konzentration der schulexternen Unterstützung auf eigens dafür geschaffene Einrichtungen, die in den vier Ländern dieser Gruppe erfolgt ist, hat das Potenzial, dieser Unterstützung qualitativ zu stärken.

Die Ressourcenzuweisung an die allgemeinen Schulen erfolgt in den vier Ländern für die Förderschwerpunkte Lernen, Sprache sowie emotionale und soziale Entwicklung - unterschiedlich ausgeprägt - systemisch: In den drei Stadtstaaten mit einer Orientierung an einem Sozialindex der

einzelnen Schulen und in Schleswig-Holstein - nur schwach ausgeprägt an einem Sozialindex - als Zuweisung an die Förderzentren, die die Ressourcen dann an die Schulen weiterleiten - ebenfalls schwach ausgeprägt sozialindexorientiert. Für die übrigen Förderschwerpunkte arbeiten diese fünf Länder mit einer schülerbezogenen Zuweisung. Unabhängig von der Frage, nach welchem Verfahren Lehrkräfte den Schulen zugewiesen werden, erwarten auch die vier Länder diese Gruppe - wenn auch unterschiedlich stark ausgeprägt - Lehrkräftemangel: Für Berlin gilt dies für alle Lehrämter (Grundschule, nicht gymnasiale weiterführende Schulen des Sekundarbereichs I und Förderschulen), in Bremen und Hamburg nicht für das sonderpädagogische Lehramt, in Niedersachsen nicht für das Lehramt der Grundschule und in Schleswig-Holstein nur für das sonderpädagogische Lehramt.

Abschließend soll darauf verwiesen werden, dass keines der vier Länder seine Schulträger - dem Konnexitätsprinzip folgend - bei der Anpassung ihrer Schulgebäude an die Erfordernisse des inklusiven Unterrichtens finanziell unterstützt.

## **Fazit**

Eine Durchsicht der Maßnahmen, die die vier Länder dieser zweiten Ländergruppe hinsichtlich der Umsetzung der UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen ergriffen haben und ergreifen, erlaubt die Feststellung: Alle diese Länder verfolgen eine Strategie, die bei der Gestaltung insbesondere der Angebotsstruktur die Intention der UN-Konvention aufgreift und für alle Schülerinnen und Schülern mit sonderpädagogischem Förderbedarf den Zugang zum Lernort in allgemeinen Schulen erreichbar macht, eine Strategie, die zumindest im Ansatz erklären kann, dass diese vier Länder beim Ausbau der Inklusion im Bundesländervergleich überdurchschnittlich gut abschneiden. Dies gilt umso mehr auch deshalb, weil sie mit den bei ihnen etablierten Unterstützungssystemen den inklusiv arbeitenden Schulen Ansprechpartner zur Seite stellen, deren ausgesprochene und vornehmliche Aufgabe in der Unterstützung der allgemeinen Schulen besteht.

### *10.3. Länderspezifische Perspektive für den weiteren Weg der Inklusion*

Ein Blick auf die Perspektivplanungen der Länder der Gruppen 1 und 2 macht deutlich, dass diese Länder den Weg, den sie bei der bisherigen Entwicklung bis 2018/19 beschritten haben, in den Jahren bis 2030/31 - legt man die Zielwerte der Schülerzahlenprognose aus dem Jahr 2019 (KMK 2019) zu Grunde - gedenken fortzusetzen (vgl. Tabelle 11):

- In der Gruppe 1 zielt die Prognose der Schülerzahlen für das Jahr 2030/31 in Bayern (von 4,7 auf 5,1 Prozent) und im Saarland (von 4,0 auf 4,2 Prozent) auf einen weiteren Anstieg der Exklusionsquote. Baden-Württemberg erwartet einen schwachen Rückgang der Exklusionsquote von 4,8 auf 4,7 Prozent, auch Rheinland-Pfalz geht von einer Reduzierung von 4,2 auf 4,0 Prozent aus. Insgesamt gilt für diese Ländergruppe, dass alle vier Länder dieser Gruppe für 2030/31 mit Exklusionsquoten rechnen, die oberhalb ihrer Werte des Jahres 2008/09 liegen (vgl. Tabelle 9). Sie werden sich, wenn dieser Entwicklungspfad eingeschlagen bleibt, 2030/31 von dem Ziel der UN-Konvention weiterhin entfernt haben.
- Für die vier Länder der Gruppe 2 gilt durchgängig, folgt man auch hier den Zielwerten der Schülerzahlenprognose aus dem Jahr 2019 (KMK 2019a), dass sie ihren Weg hin zu einem inklusiven Schulsystem fortsetzen wollen: 2030/31 läge die Exklusionsquote in Bremen bei 1,0

Prozent (gegenüber 2018/19 noch 0,9 Prozent), in Schleswig-Holstein würde sie von 2,2 auf 1,9 Prozent, in Berlin von 2,4 auf 2,3 Prozent und in Hamburg von 2,9 auf 2,6 Prozent weiter sinken.

- Von den acht Ländern der Gruppe 3 gehen fünf davon aus, dass ihre Exklusionsquote von 2018/19 bis 2030/31 steigt. Dies sind Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen, Sachsen-Anhalt und Thüringen. Die übrigen drei Länder dieser Gruppe (Brandenburg, Niedersachsen und Thüringen) erwarten in ihren Schülerzahlprognosen zwischen 2018/19 und 2030/31 sinkende Exklusionsquoten (vgl. dazu die Tabellen 11 und A6). Von besonderem Interesse sind zwei der Länder der Gruppe 3:
  - In Nordrhein-Westfalen ging das Land in seiner Schülerzahlenprognose des Jahres 2018 (KMK 2018), die die Jahre 2016 bis 2030 umfasste, noch davon aus, dass sich die Exklusionsquote auf 3,0 Prozent deutlich verkleinern würde. Nach der 2018 verkündeten ‚Neuausrichtung der Inklusion in der Schule‘ wurde auch die Schülerzahlenprognose aktualisiert (KMK 2019a). Diese Prognose zielt für 2030/31 eine Exklusionsquote von 4,7 Prozent an, einen Zielwert, der um 0,1 Prozentpunkte geringfügig über dem Wert von 2018/19 (4,6%) liegt (vgl. dazu Tabelle 11). Ein wesentliches Instrument, das diese Neuausrichtung vorbereitet, ist die Reduzierung der Zahl der Schulen des gemeinsamen Lernens (vgl. dazu Abschnitt 3.1). Mit der damit verbundenen Gestaltung der Angebotsstruktur, die auf eine Verknappung der Zahl der Standorte von Schulen des gemeinsamen Lernens hinausläuft, schließt sich Nordrhein-Westfalen der eher restriktiven bildungspolitischen Strategie an, die die Länder der Gruppe 1 bei der Entwicklung inklusiver Bildung in Deutschland gewählt haben.
  - In Niedersachsen wird ein entgegengesetzter Weg eingeschlagen: Das Land, das auch schon 2018/19 mit seiner Exklusionsquote von 3,2 Prozent dicht an den Werten der Gruppe 2 lag, geht in seiner Schülerzahlenprognose (KMK 2019a) von einem deutlichen Rückgang dieser Quote bis 2030/31 auf dann nur noch 2,2 Prozent aus. Diese Entwicklung wird von der Angebotsstruktur in Niedersachsen dadurch gestützt, dass die Förderschulen des Schwerpunktes Lernen bis zur Mitte der zwanziger Jahre aufgegeben sein werden (vgl. dazu Abschnitt 3.11). Auch findet sich im Schulgesetz Niedersachsens kein Ressourcenvorbehalt. Schließlich hat das Land bereits 2017 ein Netz ‚Regionaler Beratungs- und Unterstützungszentren Inklusive Schule (IZ)‘ mit derzeit 36 Zentren aufgebaut. Mit dieser Entwicklungslinie reiht sich Niedersachsen in die Entwicklung der Länder der Gruppe 1 ein.

Die Entwicklungen in diesen beiden Ländern stützen die Beobachtungen zu den Gruppen 1 und 2: Nordrhein-Westfalen dünnt seine Angebote für gemeinsames Lernen aus und erhöht seine Exklusionsquote, während Niedersachsen mit dem Abbau der Förderschulen des Schwerpunktes Lernen die Anwahl der allgemeinen Schulen stärkt.

## **11. Schlussbemerkung: Zwei Grundmuster Bildungspolitische Strategien inklusiver Bildung in Deutschland**

Bei der Suche nach unterscheidbaren Strategien bei dem Umgang mit der Vorgabe der ‚UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen‘ wurden im Rahmen der hier präsentierten Untersuchung auf der Grundlage der in den Ländern gültigen Gesetze und Verordnungen sowie bildungsstatistischer Analysen die Bereiche Ressourcenvorbehalt, Angebotsstrukturen,.

Unterstützungssysteme, Ressourcensteuerung, Personalmangel und Konnexität länderspezifisch untersucht. Dabei schälten sich zwei Grundmuster heraus, zwei Grundmuster, die bei Einbeziehung der länderspezifischen Entwicklungsperspektiven bis zum Schuljahr 2030/31 bei jeweils fünf Ländern erkennbar sind. Auf der einen Seite findet sich eine Gruppe von fünf Ländern, die sich in den Jahren seit 2008/09 (dem letzten Jahr vor Deutschlands Beitritt zur UN-Konvention) vom Ziel ‚Inklusion‘ weiter entfernt haben und die diese Entwicklungsrichtung in den kommenden Jahren fortsetzen wollen. Diese Länder (Baden-Württemberg, Bayern, Rheinland-Pfalz, das Saarland und Nordrhein-Westfalen) verfolgen eine Strategie, die beim Gemeinsamen Lernen insbesondere die Angebotsstruktur eher restriktiv gestaltet. Auf der anderen Seite gibt es eine Gruppe von gleichfalls fünf Ländern (die drei Stadtstaaten Berlin, Bremen, Hamburg sowie Niedersachsen und Schleswig-Holstein), die bei der Gestaltung insbesondere der Angebotsstruktur die Intention der UN-Konvention aufgreift und für alle Schülerinnen und Schülern mit sonderpädagogischem Förderbedarf den Zugang zum Lernort in allgemeinen Schulen erreichbar macht. Dies wirkt umso mehr auch deshalb inklusionsförderlich, weil diese Länder mit den bei ihnen etablierten Unterstützungssystemen den inklusiv arbeitenden Schulen Ansprechpartner zur Seite stellen, deren ausgesprochene und vornehmliche Aufgabe in der Unterstützung gemeinsamen Lernens in den allgemeinen Schulen besteht.

## Literatur

- Amrhein, B./Badstieber, B. (2013): Lehrerfortbildungen zu Inklusion. Gütersloh.
- Autorengruppe Bildungsberichterstattung (2018). Bildung in Deutschland 2018. Bielefeld.
- Avenarius, H. (2012). Auf dem Weg zur inklusiven Schule? Schulverwaltung Hessen/Rheinland-Pfalz, 3, 83–86
- Beauftragter = Beauftragter der Bundesregierung für die Belange behinderter Menschen. (2020). Die UN-Behindertenrechtskonvention – Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen. Berlin: Beauftragter der Bundesregierung für die Belange behinderter Menschen. Berlin.
- Bertelsmann Stiftung (Hrsg.)(2019): Inklusion: Damit sie gelingen kann. Die Rolle der Unterstützungssysteme. Gütersloh
- Bock, S./Bünning, N. (2019): Inklusion ist gemeinsame Sache: die Netzwerkarbeit der Pestalozzi-Schule Husum. In: Bertelsmann Stiftung (2019), S. 104 - 123.
- von Carnap, R., & Edding, F. (1962). Der relative Schulbesuch in den Ländern der Bundesrepublik 1952-1960 (Manuskriptdruck). Frankfurt: Hochschule für Internationale Pädagogische Forschung.
- Daschner, P./Hanisch, R. (Hrsg.)(2019): Lehrkräftefortbildung in Deutschland. Weinheim
- Demmer, Chr./Heinrich, M./Lübeck, A. (2017): Funktion und Funktionalität von Schulbegleitung im inklusiven Schulsystem. Expertise im Auftrag der AFET. Hannover.
- Deutscher Bildungsrat (1970). Strukturplan für das Bildungswesen. Stuttgart: Klett.
- Deutscher Bildungsrat (1973). Zur pädagogischen Förderung behinderter und von Behinderung bedrohter Kinder und Jugendlicher. Stuttgart: Klett.
- Deutscher Bildungsrat. (1975). Bericht '75 – Entwicklungen im Bildungswesen. Stuttgart: Klett.
- Döttinger, I./Pluhar, Chr. (2019): In: Bertelsmann Stiftung (Hrsg.)(2019, S. 45 -69.
- Ericson, R., Goldthorpe, J.H.&Portocarero, L. (1979): Intergenerational class mobility in three Western European societies: England, France and Sweden. British Journal of Sociology, 30, 341-415.
- Hollenbach, N./Klemm, K. (2020): Zehn Jahre inklusive Bildung: Licht- und Schattenseiten (Arbeitstitel).. Gütersloh.
- Klemm, K. (2014): Auf dem Weg zur inklusiven Schule. Versuch einer bildungsstatistischen Zwischenbilanz. Zeitschrift für Erziehungswissenschaft 4/2014, S. 625 - 637.
- Klemm, K. (2013). *Inklusion in Deutschland – eine bildungsstatistische Analyse* (Gutachten im Auftrag der Bertelsmann Stiftung). Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.
- KMK – Kultusministerkonferenz (1994). *Empfehlungen zur sonderpädagogischen Förderung in den Schulen in der Bundesrepublik Deutschland – Beschluss der Kultusministerkonferenz vom 6.5.1994.*
- KMK – Kultusministerkonferenz (1972). *Empfehlung zur Ordnung des Sonderschulwesens. Beschluss der Kultusministerkonferenz vom 16.3.1972.* Bonn: KMK
- Kricke, M./Reich, K./Schanz, L./Schneider, J. (2018: Raum und Inklusion . Neue Konzepte im Schulbau. Weinheim
- Kühnel, S./Metzdorf, A. (2019): Integrationshilfe - (Schulische) Teilhabe in der Verantwortungsgemeinschaft von Jugendhilfe, Schule und Sozialhilfe Gestalten. Ppp anlässlich des 1. Fachgesprächs 2019 ,Bildungspolitische Strategie zur inklusiven Schule - Welche Rolle spielt die Schulbegleitung? Berlin



- Landtag Nordrhein-Westfalen (2010). Plenarprotokoll 15/16. Düsseldorf.
- Ministerium für Bildung und Kultur - Saarland (2019): Antwort der Landesregierung zur Anfrage der Abgeordneten Barbara Spaniol (DIE LINKE) betreffend Förderbedarf an Schulen und Kinderbetreuungseinrichtungen: Saarbrücken
- Preuss-Lausitz, U. (1986). Sonderschule – Schule in der Krise? In H.-R. Rolff, K. Klemm, & K.-J. Tillmann (Hrsg.), Jahrbuch der Schulentwicklung – Band 4 (S. 102–124). Weinheim: Beltz.
- Schneider, K./Klemm, K./Kemper, Th./Goldan, J. (2017): Dritter Bericht zur Evaluation des Gesetzes zur Förderung kommunaler Aufwendungen für die schulische Inklusion in Nordrhein-Westfalen. Wuppertal.
- Schröder; W. (2019): Veränderung der Rolle der Lehrkraft in einem Förderzentrum ohne Schüler\*innen im eigenen Haus. In: Bertelsmann Stiftung (2019), S. 95 - 103.
- Stanat, P./Schipolowski, St./Rjosk, C./Weirich, S./Haag, N. (Hrsg.)(2017): IQB-Bildungstrend 2016. Kompetenzen in den Fächern Deutsch und Mathematik am Ende der 4. Jahrgangsstufe im zweiten Ländervergleich. Münster.
- Wocken, H. (1996): Sonderpädagogischer Förderbedarf als systemischer Begriff. In: Sonderpädagogik 1996, Heft 1, S. 34-38
- Wulff, C. (2011). Inklusive Bildung bei der UNESCO. In: Bertelsmann Stiftung, Beauftragter der Bundesregierung für die Belange behinderter Menschen, Deutsche UNESCO-Kommission (Hrsg.), Gemeinsam lernen – Auf dem Weg zu einer inklusiven Schule (S. 19–22). Gütersloh.

## Quellen

### Schulgesetze aller Länder

<https://www.kmk.org/dokumentation-statistik/rechtsvorschriften-lehrplaene/uebersicht-schulgesetze.html>

### Reglungen der Länder

#### Baden-Württemberg

Bericht der Landesregierung (Stand April 2019): Weiterentwicklung sonderpädagogischer Bildungs-, Beratungs- und Unterstützungsangebote

[https://km-bw.de/site/pbs-bw-new/get/documents/KULTUS.Dachmandant/KULTUS/KM-Homepage/Artikelseiten%20KP-KM/Schularten/SBBZ/Bericht%20Landesregierung%20Inklusion\\_2018\\_2019.pdf](https://km-bw.de/site/pbs-bw-new/get/documents/KULTUS.Dachmandant/KULTUS/KM-Homepage/Artikelseiten%20KP-KM/Schularten/SBBZ/Bericht%20Landesregierung%20Inklusion_2018_2019.pdf)

Verwaltungsvorschrift des Kultusministeriums zur Unterrichtsorganisation und Eigenständigkeit der Schulen im Schuljahr 2019/2020 (Organisationserlass ) vom 8. April 2019

<https://www.juris.de/jportal/prev/VVBW-VVBW000030520>

Gesetz zum Ausgleich kommunaler Aufwendungen für die schulische Inklusion vom 21.7.2015

[https://www.landtag-bw.de/files/live/sites/LTBW/files/dokumente/WP15/Drucksachen/7000/15\\_7173\\_D.pdf](https://www.landtag-bw.de/files/live/sites/LTBW/files/dokumente/WP15/Drucksachen/7000/15_7173_D.pdf)

## **Bayern**

Bayerisches Landesamt für Statistik (2019): Eckdaten der amtlichen Schulstatistik im Herbst 2018 nach kreisfreien Städten und Landkreisen. Fürth

## **Berlin**

Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Sport : Schulpsychologische und inklusionspädagogische Beratungs- und Unterstützungszentren (SIBUZ) - Abruf am 17.12.2019

<https://www.berlin.de/sen/bildung/unterstuetzung/beratungszentren-sibuz/>

Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Sport: Mario Dobe/ K.-Jürgen Heuel/ Christiane Winter-Witschurke/ Thurid Dietmann (2017): Fragen und Antworten über die verlässliche Grundausstattung im Unterricht für die sonderpädagogischen Förderschwerpunkte Lernen, Emotionale und soziale Entwicklung sowie Sprache (L-E-S)

<https://www.berlin.de/sen/bildung/schule/foerderung/sonderpaedagogische-foerderung/fachinfo/#grundausstattung>

## **Brandenburg**

MBJS (2018): Verwaltungsvorschriften zur Sonderpädagogik-Verordnung

<https://bravors.brandenburg.de/verwaltungsvorschriften/vvsopv>

## **Bremen**

Maaz, K. et al. (Hrsg.)(2019): Zweigliedrigkeit und Inklusion im empirischen Fokus. Ergebnisse drier Evaluation der Bremer Schulreform. Münster.

Senatorin für Kinder und Bildung (2013): Erste Verordnung für unterstützende Pädagogik

[https://www.transparenz.bremen.de/sixcms/detail.php?gsid=bremen2014\\_tp.c.131722.de&asl=bremen02.c.732.de&template=20\\_gp\\_ifg\\_meta\\_detail\\_d](https://www.transparenz.bremen.de/sixcms/detail.php?gsid=bremen2014_tp.c.131722.de&asl=bremen02.c.732.de&template=20_gp_ifg_meta_detail_d)

## **Hamburg**

Behörde für Schule und Berufsbildung (2017): ReBBZ - Bildung und Beratung

<https://www.hamburg.de/rebbz>

Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg (2017): Betr.: Maßnahmen zur Verbesserung der Inklusion an Hamburgs Schulen - Konsens mit den Initiatoren der Volksinitiative „Gute Inklusion“ - Drucksache 21/11428 vom 19.12.2017

Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg (2012): Inklusive Bildung an Hamburgs Schulen - Drucksache 20/3641 vom 27.3.2012)

## **Hessen**

Hessisches Kultusministerium (2019): Verordnung über die Aufgaben und die Organisation der inklusiven Schulbündnisse (VOiSB)

<https://kultusministerium.hessen.de/schulsystem/schulrecht/individuellesonderpaedagogische-foerderung>

Hessisches Kultusministerium (2012): Verordnung über Unterricht, Erziehung und sonderpädagogische Förderung von Schülerinnen und Schülern mit Beeinträchtigungen oder Behinderungen (VOSB) vom 15. Mai 2012

<https://kultusministerium.hessen.de/schulsystem/schulrecht/individuellesonderpaedagogische-foerderung>

## **Mecklenburg-Vorpommern**

Martin, B.: Rede zu TPOP 6 Zweite Lesung des ‚Entwurfs eines Sechsten Gesetzes zur Änderung des Schulgesetzes‘ (Drs 7/3012) - Landtag Mecklenburg-Vorpommern

[https://www.regierung-mv.de/serviceassistent/\\_php/download.php?datei\\_id=1619175](https://www.regierung-mv.de/serviceassistent/_php/download.php?datei_id=1619175)

Ministeriums für Bildung, Wissenschaft und Kultur (o.J.): Institut für Qualitätsentwicklung (IQ M-V)

<https://www.regierung-mv.de/Landesregierung/bm/Ministerium/Behörden-&-Institutionen/Institut-für-Qualitätsentwicklung-M–V/>

Ministeriums für Bildung, Wissenschaft und Kultur (2010): Die Arbeit des zentralen Diagnostischen Dienstes zur Feststellung von sonderpädagogischem Förderbedarf an allgemein bildenden Schulen in Mecklenburg-Vorpommern

[https://www.bildung-mv.de/export/sites/bildungsserver/downloads/Runderlass\\_Diagn\\_Dienst.pdf](https://www.bildung-mv.de/export/sites/bildungsserver/downloads/Runderlass_Diagn_Dienst.pdf)

Ministeriums für Bildung, Wissenschaft und Kultur (2018): Verordnung über die Unterrichtsversorgung für die Schuljahre 2018/2019 und 2019/2020

[https://www.mv.ganztaegig-lernen.de/sites/default/files/UntVersVO%202018\\_2019%20und%202019\\_2020.pdf](https://www.mv.ganztaegig-lernen.de/sites/default/files/UntVersVO%202018_2019%20und%202019_2020.pdf)

### **Niedersachsen**

Niedersächsische Landesschulbehörde (o.J.): Regionale Beratungs- und Unterstützungszentren Inklusive Schule

<https://www.landesschulbehoerde-niedersachsen.de/organisation/dezernate/rzi>

Niedersächsisches Kultusministerium (o.J.): Ressourcen - Finanzielle und personelle Ressourcen für die inklusive Schule

[https://www.mk.niedersachsen.de/startseite/schule/inklusive\\_schule/rahmenkonzept\\_inklusive\\_schule/ressourcen/ressourcen-175278.html](https://www.mk.niedersachsen.de/startseite/schule/inklusive_schule/rahmenkonzept_inklusive_schule/ressourcen/ressourcen-175278.html)

Gesetz über finanzielle Leistungen des Landes wegen der Einführung der inklusiven Schulen vom 12.11.2015

<http://www.schule.de/22410/inklfinanzg.htm>

### **Nordrhein-Westfalen**

MSB-NRW (2018): Eckpunkte zur Neuausrichtung der Inklusion in der Schule. Düsseldorf

<https://www.schulministerium.nrw.de/docs/Schulsystem/Inklusion/Kontext/Eckpunkte-Inklusion/index.html>

MSB- NRW (2019a): Schreiben der Ministerin an die Vorsitzende des Ausschusses für Schule und Bildung des Landtags Nordrhein-Westfalen (Düsseldorf)

MSB-NRW (2019b): Statistik-Telegramm 2018/19. Düsseldorf

Gesetz zur Förderung kommunaler Aufwendungen für die schulische Inklusion (vom 9.7.2014 in der geänderten Fassung vom 8.7.2016)

<https://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMG16-101.pdf>

### **Rheinland-Pfalz**

Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz (2019): Bildung: Basisdaten Land - Allgemeinbildende Schulen im Schuljahr 2018/19. Bad Ems.

Vereinbarung über den Unterstützungsfonds für die Wahrnehmung inklusiv-sozialintegativer Aufgaben zwischen der Landesregierung und den kommunalen Spitzenverbänden vom 11.11.2015

<https://bm.rlp.de/de/service/pressemitteilungen/detail/news/News/detail/10-millionen-euro-gehen-fuer-ausbau-der-inklusion-an-die-kommunen-2/>

### **Saarland**

Verordnung zur inklusiven Unterrichtung und besonderen pädagogischen Förderung (Inklusionsverordnung) vom 3. August 2015 in der Fassung vom 1. August 2018

[http://sl.juris.de/sl/gesamt/SchulInklV\\_SL.htm](http://sl.juris.de/sl/gesamt/SchulInklV_SL.htm)

Ministerium für Bildung und Kultur - Saarland (2019): Antwort der Landesregierung zur Anfrage der Abgeordneten Barbara Spaniol (DIE LINKE) betreffend Förderbedarf an Schulen und Kinderbetreuungseinrichtungen: Saarbrücken

## **Sachsen**

Sächsisches Staatsministerium für Kultus (2017): Verordnung über die Bildung d von Klassen, Kursen und Gruppen (Sächsische Klassenbildungsverordnung) - 7.7.2017)

[https://www.gew-sachsen.de/fileadmin/media/publikationen/sn/Rechtsvorschriften\\_Schule/C\\_Personalplanung\\_in\\_der\\_Schule/C\\_2\\_-\\_Klassenbildungsverordnung\\_\\_Stand\\_07-07-17\\_.pdf](https://www.gew-sachsen.de/fileadmin/media/publikationen/sn/Rechtsvorschriften_Schule/C_Personalplanung_in_der_Schule/C_2_-_Klassenbildungsverordnung__Stand_07-07-17_.pdf)

## **Sachsen-Anhalt**

MK (2015): Hinweise zur sonderpädagogischen Förderung im Unterricht an allgemeinen Schulen. RdErl. vom 20.11.2015

[https://mb.sachsen-anhalt.de/fileadmin/Bibliothek/Landesjournal/Bildung\\_und\\_Wissenschaft/Erlasse/Sonderpaedagogische\\_Foerderung.pdf](https://mb.sachsen-anhalt.de/fileadmin/Bibliothek/Landesjournal/Bildung_und_Wissenschaft/Erlasse/Sonderpaedagogische_Foerderung.pdf)

MB (2018): Unterrichtsorganisation an den Grundschulen. RdErl. vom 10.4.2018

[https://mb.sachsen-anhalt.de/fileadmin/Bibliothek/Landesjournal/Bildung\\_und\\_Wissenschaft/Erlasse/Unterrichtsorganisation\\_an\\_den\\_Grundschulen.pdf](https://mb.sachsen-anhalt.de/fileadmin/Bibliothek/Landesjournal/Bildung_und_Wissenschaft/Erlasse/Unterrichtsorganisation_an_den_Grundschulen.pdf)

## **Thüringen**

Thüringer Förderschulgesetz

<http://landesrecht.thueringen.de/jportal/;jsessionid=B069B89DB555AD8E22300EF50C1AB561.jp26?quelle=jlink&query=F%C3%B6rdSchulG+TH&psml=bsthueprod.psml&max=true&aiz=true#jlr-FördSchulGTH2003pP1>

## **Quellen zur Bildungsstatistik**

BMBW – Bundesministerium für Bildung und Wissenschaft. (1990). *Grund- und Strukturdaten 1990/91*. Bad Honnef:

KMK (2020): Sonderpädagogische Förderung in Förderschulen (Sonderschulen) 2018/19. Berlin.

KMK (2020): Sonderpädagogische Förderung in allgemeinen Schulen (ohne Förderschulen) 2018/19. Berlin.

KMK (2019a): Vorausberechnung der Schüler- und Absolventenzahlen 2018 bis 2030. Berlin

KMK (2019b): Lehrereinstellungsbedarf und -angebot in der Bundesrepublik Deutschland 2019 bis 2030 - Zusammengefasste Modellrechnungen der Länder. Berlin

KMK (2018a): Vorausberechnung der Schüler- und Absolventenzahlen 2016 bis 2030. Berlin

KMK (2018b): Übersicht der Kultusministerkonferenz: Inklusives Schulsystem - Entwicklungen in den Ländern (Stand: 7.12.2018). Berlin

KMK (2010): Sonderpädagogische Förderung in Schulen 199 bis 2008. Berlin.

Statistisches Bundesamt (2019 und frühere Jahre) *Fachserie 11 – Reihe 1: Bildung und Kultur. Allgemeinbildende Schulen 2018/19*. Wiesbaden.