

## 6. Handlungsempfehlungen

15 Jahre nach Verabschiedung der UN-BRK, die in den Worten des Bildungsjournalisten Martin Spiewak (ZEIT) „(...) *fast unbemerkt von der Öffentlichkeit – eine Bildungsreform angestoßen [hat], gegen die die Verkürzung des Gymnasiums (G8) eine pädagogische Petitesse ist*“<sup>177</sup>, kann man feststellen, dass die politischen Reformbemühungen in der Mehrzahl der Länder erlahmt sind oder sogar aktiv unterlaufen werden. Durch die föderale Länderzuständigkeit bedingt gibt es 16 regionale Transformationsprozesse, die keiner zentralen Steuerung oder politischen Verantwortung unterliegen und die teilweise untereinander und in sich konträr verlaufen.

Dennoch haben sowohl die Länder als auch die Bundesrepublik als Ganzes mit der Ratifizierung der UN-BRK eine (völker-)rechtliche Verantwortung übernommen und Verpflichtungen im Sinne der UN-BRK verbindlich anerkannt. Diese Verpflichtung zur Transformation zum inklusiven Schulwesen gilt im Rang eines Bundesgesetzes einheitlich für alle Länder und kommt als Menschenrecht allen Einwohner\*innen Deutschlands zugute, unabhängig vom Wohnort.

„*Inklusion in der Schule ist ein Menschenrecht – doch ob es gewährt wird, regeln die Länder nach Guts-herrenart*“ titelte der Onlinedienst news4teachers.de Ende 2019<sup>178</sup>. Es ist das bekannte Dilemma des Bildungsföderalismus: Die Verteilung von Lebenschancen und die Sicherung von Rechten (wie das auf inklusive Bildung) müssen bundesweit einheitlich gewährleistet werden. In der Praxis verteilen sich diese Chancen und Rechte auf inklusive Bildung jedoch regional völlig unterschiedlich. Wie gezeigt werden konnte, ist dies in verschiedenen Ländern bewusster Wille und steht somit zur politischen Diskussion.

Der abschließende Teil dieser Untersuchung verlässt daher den darstellenden und analysierenden Teil und betritt die politische Arena mit Handlungsempfehlungen für die politische Praxis. Normativ sind diese dem Kernanliegen der UN-BRK und der Transformation zu einem inklusiven Bildungswesen verpflichtet. Im Vordergrund steht dabei das Anliegen, das deutsche Sonderschulwesen im Sinne der Inklusion abzubauen. Der Auftrag zum Rückbau der Sonderschulen ist einerseits Teil völkerrechtlicher Vorgaben (die UN gibt vor, dass man den Bestand an Sonderschulplätzen auf 10-20% des bisherigen Bestands senken sollte<sup>179</sup>). Andererseits handelt es sich beim Sonderschulwesen um ein sehr teures Doppelsystem der Beschulung und um eine sozial selektive Schulform in Deutschland („Sonderschulen sind Armenschulen“<sup>180</sup>). Zudem erscheinen Untersuchungen plausibel, die nahelegen, dass Sonderschulen ihren eigenen Bedarf erzeugen und somit die Förderquoten (und Kosten) weiter erhöhen<sup>181</sup>.

Die folgenden Handlungsempfehlungen sind daher darauf ausgerichtet, durch Impulse in verschiedenen Bereichen und auf verschiedenen Ebenen (Länder/ KMK/ Bund) dem seit 2015 spürbar erlahmten Transformationsprozess neue Schubkraft zu geben.

<sup>177</sup> Spiewak, Martin (2012) Gemeinsam anders. In: *Zeit Online* vom 11.06.2012

<sup>178</sup> <https://www.news4teachers.de/2019/12/inklusion-in-der-schule-ist-ein-menschenrecht-doch-ob-es-gewaehrt-wird-regeln-die-bundeslaender-noch-immer-nach-gutsherrenart/> vom 19.12.2019

<sup>179</sup> Vgl. Hanschmann (2020): 11

<sup>180</sup> Vgl. Hänsel (2003): 600f; Preuss-Lausitz (2011): 40

<sup>181</sup> Vgl. Weishaupt (2019): 257; so auch Preuss-Lausitz (2011): 36 „*Die Gründung zahlreicher Schulen für geistige Behinderung (vor allem in privater Trägerschaft) hat offenkundig zu einer diagnostischen Expansion geführt: Wo eine Schule eingerichtet (und genehmigt) wird, „erzeugt“ sie auch ihre Schüler/innen*“

**Empfehlung # 1**

**Angesichts der heterogenen Lage in den Ländern muss die KMK im Jahr 15 der UN-BRK eine politische Erklärung formulieren, in der die das auf Bundesebene (insb. auch KMK und HRK<sup>182</sup>) vorherrschende weite Inklusionsverständnis und den damit einhergehenden Transformationsauftrag (inkl. Rückbau von Sonderschulen) für alle Länder bekräftigt wird.**

Die KMK hat sich in den letzten Jahren auf die Erarbeitung inklusiver Bildungsstandards zurückgezogen und in der Ländervereinbarung von Oktober 2020 weitere Schritte der Verbesserung inklusiver Bildung den Ländern „in eigener Verantwortung“ überlassen<sup>183</sup>. In dem zugehörigen Arbeitsprogramm der Ländervereinbarung („Politische Vorhaben“) taucht die inklusive Bildung in der Konsequenz gar nicht mehr auf. Allerdings konnten die Süd-Länder offenbar in der Ländervereinbarung ein Bekenntnis zur „Förderschule“ durchsetzen, um den „*individuellen Gegebenheiten der Schülerinnen und Schüler sowie dem elterlichen Wahlrecht des schulischen Lernorts Rechnung zu tragen*“<sup>184</sup>. Die Inklusionsländer müssen innerhalb der KMK offensiver als bisher für die bundesweite Gewährleistung des Rechts auf inklusive Bildung eintreten und dabei auch das grundsätzliche Ziel eines Rückbaus von Sonderschulen formulieren. KMK-Präsidentschaften wie die von Schleswig-Holstein (2022) und Berlin (2023) können hierzu aus Sicht der Inklusionsländer eine Gelegenheit darstellen.

**Empfehlung # 2**

**Jenseits der KMK, die durch das Einstimmigkeitsprinzip bedingt keine Impulsgeberin in Sachen Inklusion sein wird, bedarf es einer nationalen „Initiative Inklusive Schule 2030“.**

In dieser bundesweiten Initiative sollten vorrangig zivilgesellschaftliche Akteure gemeinsam mit politischen Akteur\*innen aus den Ländern (und den Kirchen als Trägern privater Sonderschulen) dem Transformationsprozess zur inklusiven Bildung neuen Schub verleihen. Mit einem Zeithorizont von 8 – 10 Jahren sollte einerseits eine länderübergreifende „Agenda Inklusive Schule 2030“ mit wenigen Zielmarken definiert werden, die Transparenz in der Entwicklung jedes Landes ermöglicht und zugleich den Druck auf die „Exklusionsländer“ von innen und außen erhöht. Andererseits sollte die Initiative den fachlichen Austausch (möglichst im Austausch mit der KMK) betreiben und in einen länderübergreifenden Planungsrahmen für ein inklusives Bildungssystem münden lassen (siehe Empfehlung # 3). Praxisnahe und in einzelnen Ländern bereits realisierte Zielmarken in einer bundesweiten Agenda könnten u.a. sein: Differenzierung beim Rückbau nach Förderschwerpunkten (wie z.B. in MV; Gesetzliche Regelung des Rückbaus mit Übergangsfristen (wie z.B. NI); Abbauziel gem. UN-Vorgaben im Förderbereich LSE 10 – max. 20% des Ausgangsbestands an Sonderschüler\*innen (wie z.B. SH); gesetzlicher Vorrang des Gemeinsamen Unterrichts (wie z.B. HB und NI); Rechtsanspruch auf Gemeinsamen Unterricht ohne Ressourcen- oder Organisationsvorbehalt (wie z.B. SL); Umkehr des Antragsprinzips in den Exklusionsländern: Beschulung in Sonderschulen nur auf begründeten Antrag der Eltern (wie z.B. TH und SL); Integration sonderpädagogischer Kompetenzen (verbindliche Module) in die Lehramtsausbildung aller Lehrämter (wie z.B. BE).

<sup>182</sup> Hochschulrektor\*innen-Konferenz (HRK)

<sup>183</sup> Vgl. KMK (2020d): 11, dort Art. 12 Abs. 3

<sup>184</sup> Vgl. KMK (2020d): 11, dort Art. 12 Abs. 4

**Empfehlung # 3**

**Es muss ein länderübergreifender Planungsrahmen für ein inklusives Bildungssystem in Deutschland geschaffen werden, der einen bundesweiten Austausch (im Idealfall: Eine bundesweite Verständigung) über Standards, Indikatoren und Rahmenbedingungen inklusiver Bildung (u.a. Ausstattungs- und Raumstandards; nicht zuletzt auch der Diagnostik) gewährleistet.**

Empfehlungen in Richtung Planungsrahmen hatte bereits der Expertenkreis Inklusive Bildung der Deutschen UNESCO-Kommission 2017 formuliert, u.a. auch mit Konkretisierungen der empfohlenen verlässlichen Grundausstattung an Regelschulen<sup>185</sup>. Ein länderübergreifender Planungsrahmen (z.B. in Form eines Beirates/Planungsrates oder einer in der KMK angesiedelten Kommission) wäre zugleich der Ort, an dem in Kooperation mit dem Bund (BMBF) relevante offene Forschungsfragen der inklusiven (bzw. exklusiven) Bildung formuliert und in Förderprogramme überführt werden könnten. Ebenso könnten hier Lücken der Bildungsstatistik aus verschiedenen Perspektiven erörtert werden und gegenüber bzw. in der KMK als Anpassungsbedarf formuliert werden. Ein Thema für sich stellt die Diagnostik dar, die in jedem Land (teilweise sogar zwischen kommunalen Einheiten) unterschiedlich betrieben wird und maßgeblich für die völlig unterschiedlichen Förderquoten verantwortlich ist. Ein Beispiel von Good-Practice im Bereich überregionaler Kooperation stellt Schleswig-Holstein dar: Dort gibt es eine formalisierte Zusammenarbeit unter Einbeziehung der zuständigen Staatssekretärs-Ebene in Form eines runden Tisches Inklusion; in Hamburg das „Bündnis für Inklusion“, in Berlin einen Fachbeirat Inklusion.

**Empfehlung # 4**

**Das auf Völkerrecht gründende Recht auf inklusive Bildung bedarf nicht zuletzt aus politischen Gründen der Ergänzung durch ein Grundrecht auf (inklusiv) Bildung im Grundgesetz.**

Das auf menschenrechtlicher Ebene entwickelte Recht, das zwar formal im Rang eines Bundesgesetzes bereits in Deutschland flächendeckend gilt, wird in den Ländern nicht einheitlich gewährleistet. Um die Diskussion um die nach wie vor notwendige Transformation zu einem inklusiven Bildungswesen einer breiten Diskussion zugänglich zu machen, wäre eine Verfassungsdiskussion über das Recht auf (inklusive) Bildung in Deutschland sinnvoll und gerade im Lichte der Erfahrungen mit einer Pandemie und der Debatte über Kinderrechte im Grundgesetz hoch aktuell. Ein verfassungsrechtliches Grundrecht auf Bildung<sup>186</sup> würde den Wildwuchs rechtlicher Interpretationen und Ausformungen in den Schulgesetzen beenden. Beispiele für Good-Practice finden sich in zwei Ländern: Brandenburg regelt sowohl in der Verfassung als auch im Schulgesetz ein „Recht auf Bildung“, Saarland formuliert in §§ 1 und 4 des Schulgesetzes den Anspruch auf „inklusive Teilhabe“ (§ 1).

**Empfehlung # 5**

**Der neue Wissenschaftliche Beirat der KMK sollte das Thema Sonderpädagogik aufgreifen und überprüfen, ob ein eigenständiges Lehramt Sonderpädagogik (KMK-Lehramtstyp 6) vor dem Hintergrund und den Anforderungen eines inklusiven Bildungswesens im 21. Jahrhundert noch zu rechtfertigen bzw. zweckmäßig ist.**

<sup>185</sup> Vgl. Deutsche UNESCO-Kommission (2017)

<sup>186</sup> Vgl. Windoffer (2019): 76f (82) zum fehlenden Grundrecht auf Bildung im GG

Seit über 10 Jahren steht das jüngste aller Lehrämter in der Kritik, da es mit seiner ehemaligen Bindung an die Sonderschule als Schulart und der heutigen Praxis sonderpädagogischer Förderung an Regelschulen jenseits der Schulart Sonderschule zwischen den Stühlen steht. Die ohne Zweifel notwendige sonderpädagogische Kompetenz auch in der Inklusion sollte als Querschnittskompetenz in die Ausbildung aller regulären Lehrämter eingebunden werden mit der Möglichkeit, zwischen Zweitfach und Kernfach zu wählen. Eine vollständige Überführung der Sonderpädagogik in die allgemeinen Lehrämter hat jedoch auch Grenzen: Eine sonderpädagogische Expertise von hoher Fachlichkeit wird in den Förderschwerpunkten jenseits von LSE dauerhaft notwendig sein. In einer allgemeinen Inklusionspädagogik darf nicht die fachspezifische Expertise verloren gehen. Entsprechende Ängste und Widerstände sind insbesondere in den Bereichen der Sinnesbehinderungen und der Körperlichen Motorik zu beobachten. Hier müssen sowohl aus fachlichen als auch aus Gründen der Akzeptanz fachliche Schwerpunktsetzungen innerhalb der sonderpädagogischen Module (der allgemeinen Lehrämter) gewährleistet werden. Ein Good-Practice-Beispiel in diesem Zusammenhang ist z.B. der Kombibachelor und Master of Education Sonderpädagogik an der Humboldt Universität in Berlin.

#### **Empfehlung # 6**

**Die öffentliche Debatte um das inklusive (und exklusive) Bildungswesen sollte sich auf die großen Kernländer der Exklusion konzentrieren und muss zivilgesellschaftlich begleitet und verstärkt werden. In einer besonderen Verantwortung als Impulsgeber stehen hier auch die beiden christlichen Kirchen als Träger von Sonderschulen.**

Ohne einen Politikwechsel in den drei Ländern Bayern, Baden-Württemberg und NRW, in denen über die Hälfte aller Sonderschüler\*innen beschult werden, wird der Transformationsprozess in Deutschland nicht vorankommen. Während in NRW an strukturelle Weichenstellungen aus der Vergangenheit und ein ehemals weites Inklusionsverständnis angeknüpft werden kann, müsste in BW und BY als Stammländern der Exklusion Neuland betreten werden. Wichtige Handlungsträgerinnen sind hier die evangelische und katholische Kirche, deren Sonderschulen sich zu zwei Dritteln in diesen drei Ländern konzentrieren. Handlungsbedarf besteht weiterhin in den drei anderen Exklusionsländern RP, ST und SN. Ein Beispiel für Good-Practice findet sich beispielsweise in Hessen: Die zivilgesellschaftliche Gruppe Inklusionsbeobachtung e.V. (GiB) organisiert dort Transparenz, Öffentlichkeit und zivilgesellschaftlichen Druck auf die Landesregierung und weitere Akteure der inklusiven bzw. exklusiven Bildungspraxis<sup>187</sup>.

#### **Empfehlung # 7**

**Die Länder müssen neben dem allgemeinen Sonderungsverbot (Art. 7 Abs. 4 GG) auch einer mittelbaren Sonderung unter dem Label des sonderpädagogischen Förderbedarfs an Privatschulen entgegenwirken.**

Wie die Analyse des bisherigen Transformationsprozesses gezeigt hat, sind die privaten Schulen im Bereich der Exklusion weit überproportional vertreten, wogegen sie im Bereich der inklusiven Beschulung stark unterproportional aktiv sind. Ein Rückbau von Sonderschulplätzen im öffentlichen Sektor, der durch Kapazitätsausweitungen im Privatschul Sektor konterkariert wird, unterläuft den angestrebten Transformationsprozess zur inklusiven Bildung. Eine wesentliche Stellenschraube der Steuerung stellt die Privatschulfinanzierung dar, die in jedem Land anders ausgestaltet ist. Als Leitplanke sollte gelten: Die Aufnahme von Kindern mit Förderbedarf an

<sup>187</sup> Vgl. <https://www.gib-hessen.de/home/>

Regelschulen wird beim Nachweis einer inklusiven Beschulung mit einem höheren Kostensatz abgerechnet, als dies bei Kindern ohne Förderbedarf der Fall ist. Die Finanzierung (teilweise 100%) der Sonderschulen (insb. und prioritär für den Förderbedarf LSE) wird sukzessive über eine Schüler\*innengeneration (10 Jahre) hinweg abgebaut. Sofern der Träger (insb. die Kirchen) einen strukturellen und systematischen Wechsel von Sonderschulen in Regelschulen nachweisen, wird dieser Umbau der Kapazitäten von Sonderschulen zu Regelschulen finanziell gesondert gefördert. Beispiele für Good-Practice finden sich in Bremen und auch Schleswig-Holstein: Dort ist die Senkung der Sonderschulplätze sowohl im öffentlichen als auch im privaten Sektor gelungen.

### **Empfehlung # 8**

**Inklusionsbefürworter\*innen müssen auf Exklusion gerichteten Abwehrstrategien offensiver als bisher entgegenreten und insbesondere an den organisatorischen Abwehrstrategien der Förderzentren, des Lehramts Sonderpädagogik und der Mindestgrößen politisch ansetzen.**

Der inklusive Transformationsprozess bedarf einer aktiven und offensiven Interessenvertretung und Lobbyarbeit. Befürworter\*innen der Inklusion können sich ganz offensichtlich nicht auf die Kraft der Argumente, die rechtliche Auftragslage und politischen Erklärungen verlassen. Angesichts der in Kapitel 5 analysierten Abwehrstrategien der Exklusionsländer und Inklusionsgegner\*innen gegen inklusive Strukturentscheidungen muss auf der sprachlich-rhetorischen Ebene mit begrifflicher Prägnanz gearbeitet werden, auf der politisch-normativen Ebene mit argumentativer Überzeugung und auf der organisatorisch-regulativen Ebene mit konkreten Gegenentwürfen. Zu den letzteren gehören die Auflösung des eigenständigen Lehramts Sonderpädagogik sowie die Durchsetzung von Mindestgrößenvorgaben bei LSE-Sonderschulen (Auflösung/ Fusion bei Unterschreiten der Einzigigkeit im Förderschwerpunkt LSE). Insbesondere die Debatte um die sog. Förderzentren in Sinne der UN-BRK sollte jedoch aus inklusionspolitischer Sicht die weitere Debatte bestimmen: Die konkrete landesspezifische Ausgestaltung von Förderzentren (stationär/ ambulant; mit/ ohne eigene Sonderschüler\*innen; selbständige/ unselbständige Beratungs- und Unterstützungssystem etc.) ist der eigentliche Lackmustest inklusiver Bildungssysteme.