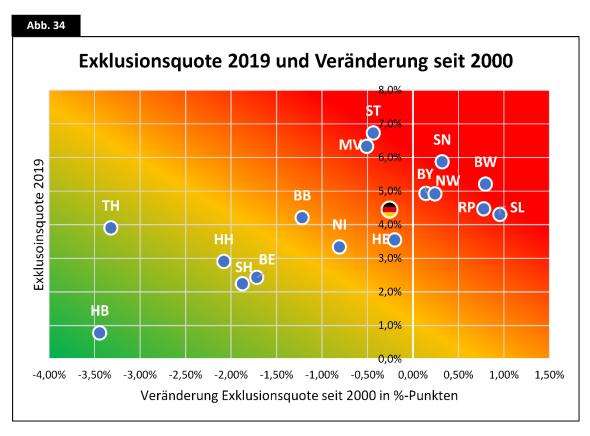
4. Transformationsprozesse zum inklusiven Schulwesen

Die Länderprofile des Kapitels 3 belegen in der Gesamtschau eine sehr uneinheitliche, teilweise widersprüchliche Entwicklung in den Ländern. Im Folgenden sollen das diffuse föderale Bild systematisiert werden und die relativen Länderpositionen und politischen Spielräume innerhalb des gesamtdeutschen Transformationsprozesses zu einem inklusiven Schulwesen analysiert werden. Als quantitative Beschreibungsvariablen wird prioritär auf die Exklusionsquoten sowie relevante Bezugsquoten (Inklusionsquoten, Förderquote und Quoten der Förderschwerpunkte) zurückgegriffen. Ergänzend wird der Transformationsprozess auch unter dem Gesichtspunkt der unterschiedlichen Trägerschaften (öffentlich bzw. privat) sowie der Größenentwicklung im Sonderschulwesen analysiert. Als Betrachtungszeiträume werden sowohl ein langfristiger 20-Jahreszeitraum (2000 – 2019) als auch ein mittelfristiger Betrachtungszeitraum im Umfang einer Legislaturperiode (2015 – 2019) herangezogen, um sowohl die langfristige als auch die mittelfristige Dynamik im Transformationsprozess zu erfassen.

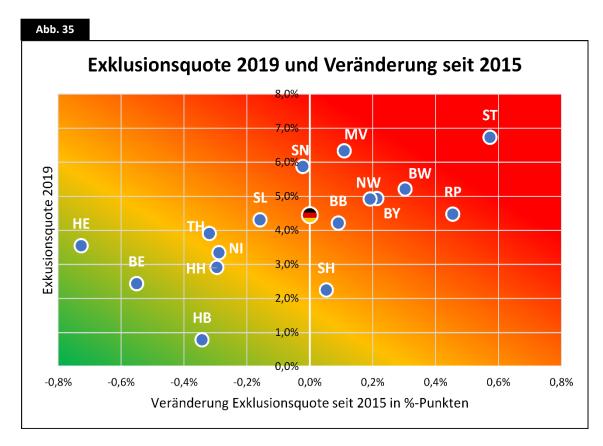
Exklusionsquoten

Trotz einer langjährigen Debatte und stellenweise engagierten Inklusionspraxis ist die Exklusionsquote in Deutschland seit 20 Jahren unverändert hoch. Sie stagnierte 2019 bei 4,4%, was gegenüber 2000 einer geringfügigen Abnahme von 0,26 Prozentpunkten entspricht. Über 313.000 Schüler*innen werden aktuell in Sonderschulen beschult. Dabei zeigt die Exklusionsquote in Bezug auf Höhe und Entwicklung in den Ländern eine erhebliche Bandbreite auf: Bremen markiert mit der niedrigsten Exklusionsquote (0,8%) und der stärksten Absenkung der Exklusionsquote (-3,4 Prozentpunkte) den besten Wert. Sachsen-Anhalt und Mecklenburg-Vorpommern weisen dagegen die höchsten Exklusionsquoten auf (6,7% bzw. 6,3%).



Die Abb. 34 illustriert die verschiedenen Länderpositionen (verortet nach Höhe der Exklusionsquote im Jahr 2019 und der Veränderung der Quote seit 2000). Der Abbildung kann entnommen werden, dass es faktisch zwei etwa gleich große Ländergruppen in Bezug auf die Exklusionsquote gibt: Im grünen Bereich finden sich die acht "Inklusionsländer" BE, HB, HH, SH und TH sowie etwas abgeschwächter BB, HE und NI. Im roten Bereich finden sich die acht "Exklusionsländer" BW, BY NW, RP, SL und SN sowie etwas abgeschwächt MV und ST. Besonders problematisch sind die sechs Länder, die sowohl eine hohe Exklusionsquote aufweisen als auch einen Zuwachs an Exklusion über die vergangenen 20 Jahre. Innerhalb der Ländergruppe im grünen Bereich weisen die Länder BB, NI und HE dagegen zwar bessere (niedrigere) Exklusionsquote als der Bundesdurchschnitt aus, sind in den Veränderungsraten jedoch deutlich verhaltener als die anderen Mitglieder der Ländergruppe.

Betrachtet man in Abb. 35 die mittelfristige Entwicklung der letzten fünf Jahre (ca. eine Wahlperiode), so verschiebt sich das Bild erheblich: Die Kerngruppe der Inklusionsländer (im grünen Bereich) bleibt in Bezug auf die Länder HB, TH, HH und BE stabil. Dagegen verschlechterten sich die Länder SH und BB, die im Gegensatz zu den Vorjahren einen Anstieg der Exklusionsquote in den letzten fünf Jahren zu verzeichnen hatten. Verbessern konnten sich dagegen die in den Vorjahren eher zaghaften Länder HE und NI, die in den letzten Jahren prägnanter als zuvor die Exklusionsquote abgebaut haben. Aus der Ländergruppe Exklusion hat sich einzig das Saarland deutlich verbessert und in den vergangenen fünf Jahren die Exklusionsquote nicht weiter erhöht, sondern leicht absenken können. Im Ergebnis sind in der mittelfristigen Betrachtung nur noch sechs (statt acht) Länder im grünen Bereich und in der Tendenz neun (statt acht) nunmehr im roten Bereich.

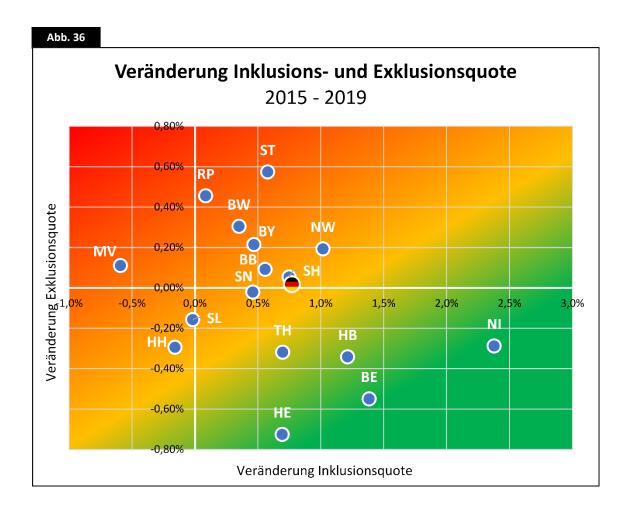


Der Transformationsprozess in Richtung inklusiver Beschulung hat sich bezogen auf die Exklusionsquote in den letzten fünf Jahren eher verschlechtert als verbessert. Seit 2015 ist der Transformationsprozess in Deutschland praktisch zum Stillstand gekommen. Als problematisch erweisen sich sowohl in lang- als auch mittelfristiger Perspektive die Länder BW, BY, MV, NW, RP, ST und SN. Als Vorreiter haben sich dagegen mit Blick auf die Senkung der Exklusionsquote die Länder BE, HB, HE, HH, NI und TH erwiesen.

Inklusions- und Exklusionsquoten

Sowohl für die Analyse des Transformationsprozesses als auch für die Bewertung der inklusionspolitischen Debatte ist das Verhältnis von Inklusions- und Exklusionsquote von Bedeutung. Intuitiv wird oftmals davon ausgegangen, dass eine Steigerung der Inklusionsquote mit einer Senkung der Exklusionsquote einhergeht, was in einem geschlossenen System mit einer unveränderten Zahl von Schüler*innen auch der Fall wäre. Im Fall zunehmender Schüler*innen mit sonderpädagogischen Förderbedarf und einer steigenden Förderquote besteht dieser Zusammenhang jedoch nicht zwangsläufig.

In der langfristigen Betrachtung der letzten 20 Jahre ist für 10 Länder beobachtbar, dass die Inklusionsquote angestiegen ist und parallel dazu die Exklusionsquote gesunken ist. Ausgeprägt ist dieser Zusammenhang jedoch nur bei den Ländern BE, BB, HB, HH, SH und TH; ein deutlich schwächerer Zusammenhang dokumentiert sich bei HE, MV, NI und ST. Andererseits



67

dokumentieren sechs Bundesländer, dass auch die negative Variante möglich ist, nämlich die Inklusionsquote zu steigern und parallel dazu auch die Exklusionsquote: BW, BY, NW, RP, SL¹⁰⁸ und SN.

In der kurzfristigeren Betrachtung von fünf Jahren löst sich der vermeintliche Zusammenhang von Inklusion- und Exklusionsquote fast völlig auf (Abb. 36): Lediglich die fünf Länder BE, HB, HE, NI und TH konnten in dieser Zeit im Sinne der UN-BRK ihre Inklusionsquote weiter steigern und dabei gleichzeitig ihre Exklusionsquoten senken. In sieben Ländern wurden die Inklusionsquoten zwar gesteigert, gleichzeitig jedoch auch die Exklusionsquoten. SN und SL sind faktisch stagnierend in der Entwicklung ihrer Quoten, HH weist zwar einen Rückgang in Exklusionsquote auf, zugleich jedoch auch in der Inklusionsquote. MV gelingt es als einzigem Land, sich bezüglicher beider Quoten in die falsche Richtung zu entwickeln (Anstieg Exklusionsquote, Abnahme Inklusionsquote). Auch der deutsche Mittelwert ist ernüchternd: Die Inklusionsquote konnte in fünf Jahren lediglich um 0,8 Prozentpunkte gesteigert werden, die Exklusionsquote stagnierte dabei faktisch mit einer Veränderung von 0,02%. Durchaus anzustrebende Erfolge bezüglich der Inklusionsquote sagen daher für sich genommen nichts über den Erfolg des Transformationsprozesses zum inklusiven Schulsystem aus.

Es zeigt sich somit, dass die Senkung der Exklusionsquote eine eigenständige Steuerungsgröße ist, die nicht kausal oder gar linear mit der (Erhöhung der) Inklusionsquote zusammenhängt. Erfolgreich im doppelten Sinne (Senkung Exklusionsquote und Erhöhung Inklusionsquote) ist der Transformationsprozess in den vergangenen letzten fünf Jahren lediglich in fünf Ländern verlaufen: BE, HB, HE, NI und TH. Bezüglich der Anforderungen der UN-BRK geradezu durchgefallen ist MV. Eine Art Doppelspiel betreiben sieben Länder, die zwar auf Erfolge bezüglich der Inklusionsquote verweisen können, dabei jedoch exklusive Strukturen entgegen der UN-BRK weiter ausbauen: BW, BY, BB, NW, RP, ST und SH.

Förderquoten

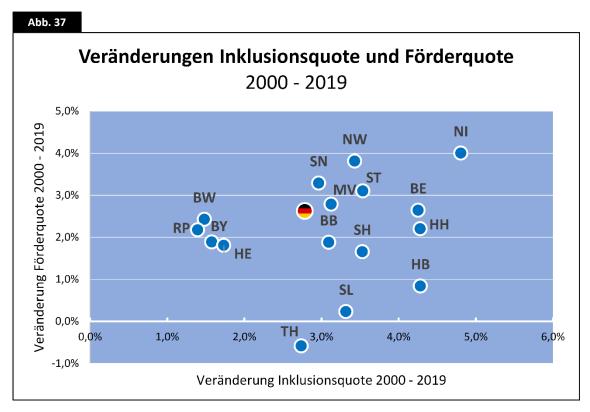
In Deutschland wurden 2019 über 557.000 Schüler*innen mit sonderpädagogischen Förderbedarf beschult. Das waren knapp 90.000 mehr als vor 20 Jahren, allein in den letzten fünf Jahren kamen 50.000 Schüler*innen dazu. 53% aller Förderschüler*innen konzentrieren sich auf drei Bundesländer: BW und BY mit je 14% sowie NW mit 25%. Die Konzentration hat in den letzten Jahren eher zugenommen, vor 20 Jahren stammten knapp 49% aus den drei Ländern. Damit haben diese drei Länder eine besondere Rolle und eine besondere Verantwortung für die Entwicklung des inklusiven Transformationsprozesses in Deutschland.

In den letzten fünf Jahren ist die Zahl der Förderschüler*innen nur in vier Bundesländern zurückgegangen: In HH geringfügig, in TH und MV merklich (nachdem MV in den Vorjahren einen exorbitanten Anstieg zu verzeichnen hatte) und in SL substanziell (von 6.543 auf 3.268, was allerdings mit der faktischen Nichterfassung von Förderbedarfen in der Inklusion ab ca. 2016 zu erklären ist).

Bezüglich der Entwicklung der Förderquoten zwischen 2000 und 2019 kann für Deutschland ein durchgehender Anstieg festgestellt werden (auf 7,9% in 2019). Die Spannbreite in den Ländern reicht im Jahr 2019 von 5,7% in HE bis 10,3% in ST. Gegen den Trend abgenommen hat die Förderquote in den letzten fünf Jahren in MV und TH.

Für das Saarland muss der Wert für 2015 unverändert fortgeschrieben werden, da das Land keine Inklusionsdaten mehr ausweist, seit es alle allgemeinbildenden Schulen als inklusiv definiert.

Die Spannbreite in den Förderquoten zwischen den Ländern spiegelt sich in der Situation auf europäischer Ebene, wo Förderquoten zwischen 1% (Schweden) und 21% (Schottland) ausgewie-



sen werden¹⁰⁹. Förderquoten sind demnach eher das Ergebnis kultureller, regionaler und sozialer Entwicklungen, die wenig über die Richtung und Qualität des Transformationsprozesses zum inklusiven Bildungswesen aussagen¹¹⁰.

Dies gilt auch im Hinblick auf die Annahme, dass die Förderquote dort ansteigt, wo inklusive Settings besonders forciert werden, was in Praxis und teilweise in der Literatur gerne vertreten wird (Ressourcen durch Etikettierung). Wie der Abb. 37 entnommen werden kann, geht die Zunahme der Förderquoten in den letzten 20 Jahren mit einer Zunahme der Inklusionsquoten einher. Allerdings weisen die Länder mit einem deutlichen Anstieg der Inklusionsquoten (etwa zwischen 3 – 5%) eine Zunahme der Förderquoten im gleichen Zeitraum von 0,8% (HB) bis 3,8% auf. In Thüringen geht der Anstieg der Inklusionsquote in Höhe von 2,7% sogar mit einem Rückgang der Förderquote in Höhe von -0,6% einher. Der Anstieg der Förderquote ist somit weniger ein Ergebnis steigender Inklusionsquoten (im Sinne eines selbstgenerierten Mehrbedarfs an den Regelschulen), sondern muss andere Gründe haben¹¹¹.

Auch in diesem Kontext lohnt der Blickwechsel weg von der Inklusion und hin zur Exklusion: Untersuchungen weisen zumindest in der Tendenz darauf hin, dass dort, wo Sonderschulen vorhanden sind, höhere Förderquoten im entsprechenden Förderschwerpunkt feststellbar sind. So stellt z.B. Weishaupt¹¹² stellt im Rahmen einer bildungsstatistischen Analyse in den hessischen Landkreisen fest:

¹⁰⁹ Vgl. Europäische Kommission (2018): 4

¹¹⁰ In diesem Sinne auch Preuss-Lausitz (2018): 254; Faber (2017): 54 zweifelt Validität und Unabhängigkeit der Verfahren in Gänze an

Vgl. z.B. Hollenbach et al. (2020): 13f; Klemm (2021): 50f; beide benennen neben dem – hier relativierten - Argument der Ressourcenmotivation weitere Erklärungsansätze wie veränderte Diagnostik; siehe auch Preuss-Lausitz (2018): 250

¹¹² Vgl. Weishaupt (2019): 257

"In den Standortkreisen von Förderschulen mit dem Schwerpunkt "Sprache" ist die Förderquote fünfmal so hoch wie in den Kreisen ohne eine Förderschule dieses Schwerpunkts. Auch in den anderen Förderschwerpunkten sinkt die Förderquote um mindestens etwa die Hälfte, wenn in dem Wohnortkreis keine Förderschule des entsprechenden Förderschwerpunkts vorhanden ist. Die Diagnose des sonderpädagogischen Förderbedarfs scheint sich somit weniger an dem Förderbedarf der Schüler*innen als an der Verfügbarkeit eines entsprechenden Förderschulangebots auszurichten. Andernfalls sind die großen regionalen wohnortbezogenen Unterschiede kaum erklärbar".

Somit kann in Bezug auf die Entwicklung von Förderquoten festgehalten werden:

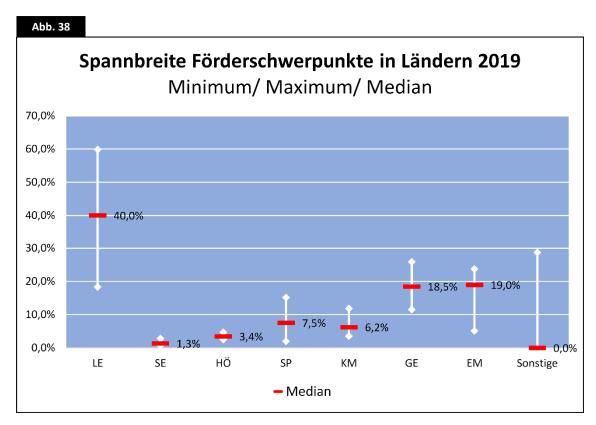
- Es gibt keinen kausalen oder gar linearen Zusammenhang zwischen erhöhten Förderquoten und erhöhter Inklusion.
- Förderquoten sind eher das Ergebnis kultureller, regionaler und sozialer Entwicklungen, die wenig über die Richtung und Qualität des Transformationsprozesses zum inklusiven Bildungswesen aussagen.
- Über die Hälfte aller Förderschüler*innen konzentriert sich auf die drei Bundesländer BW, BY mit NW, die somit eine besondere praktische Bedeutung und politische Verantwortung im Transformationsprozess haben.
- Es gibt Hinweise, dass Sonderschulen Sonderschüler*innen generieren und damit auf die regionalen Förderquoten erhöhend wirken können

Förderschwerpunkte

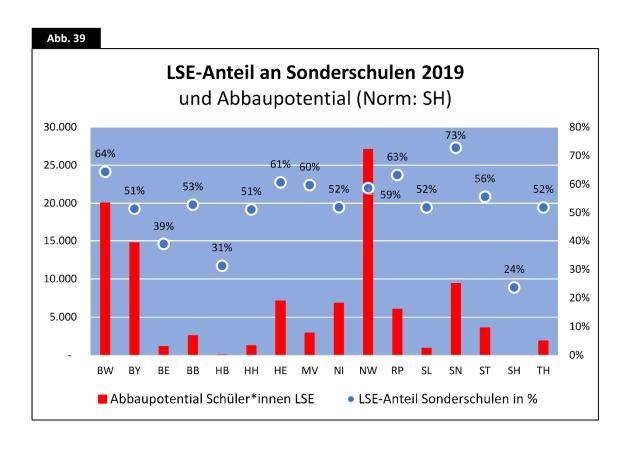
Die Förderschüler*innen verteilen sich ungleich über die in Deutschland stark ausdifferenzierten Förderschwerpunkte. Den Großteil machen Förderbedarfe aus, die in anderen Ländern nicht als "Behinderung" gelten: Förderbedarf Lernen (LE), Förderbedarf Sprache (SP) und Förderbedarf emotionale und soziale Entwicklung (EM). Dieser im Folgenden als Gesamtheit betrachtete Förderbereich LSE machte im Jahr 2019 knapp 70% aller Förderfälle aus. Weitere 17% sind dem Förderbedarf geistige Entwicklung (GE) bzw. 7% dem Förderbedarf körperliche und motorische Entwicklung (KM) zugeordnet. Die sog. Sinnesbehinderungen in Form des Förderbedarfs Sehen (SE) bzw. Hören (HÖ) machten 2% bzw. 4% der Förderfälle im Jahr 2019 aus. In den letzten 20 Jahren hat sich diese Verteilungsstruktur nicht wesentlich geändert (leichte Abnahme des LSE-Anteils, leichte Zunahme des GE-Anteils). Angesichts dieser Dominanz des LSE-Förderschwerpunkts ist es naheliegend, dass sich der Transformationsprozess zur inklusiven Schule in Deutschland sehr stark auf die Frage des Umgangs mit Schüler*innen des Förderbedarfs LSE konzentriert. Übergreifend weisen die Förderschwerpunkte zwei wesentliche Strukturmerkmale auf, in denen sie sich voneinander stark unterscheiden: Die regionale Praxis in den Bundesländern sowie der schwerpunktspezifische Exklusionsanteil (Verteilung auf Sonderschulen in Abgrenzung zur Beschulung des Förderschwerpunkts in Regelschulen).

Dieser förderschwerpunktspezifische Exklusionsanteil liegt bei jeweils 48% für die Schwerpunkte Sehen und Hören, bei 63% im Fall von KM und bei 86% im Fall von GE. Der Exklusionsanteil bei LSE liegt bei 47%.

Unterstellt man eine im Grundsatz ähnliche Bevölkerungsstruktur in den Bundesländern, so müssten sich die Bedarfe in den Förderschwerpunkten (von Sondereffekten in Stadtstaaten/ Großstädten abgesehen) über die Bundesländer hinweg einigermaßen gleich verteilen. Wie Abb. 38 entnommen werden kann, ist dies jedoch nicht der Fall: Die länderspezifischen Unterschiede in der Verteilungsstruktur sind erheblich. Insbesondere die LSE-Förderschwerpunkte weisen



Spannbreiten von bis zu 40 Prozentpunkten auf; die diagnostisch eher eindeutigen Förderschwerpunkte Hören, Sehen und Körperlich-Motorische Entwicklung weisen dagegen eher geringe Spannbreiten/ Abweichungen über die Ländergrenzen hinweg aus. Somit kann mit einer gewissen Plausibilität davon ausgegangen werden, dass die "weichen" Förderschwerpunkte des LSE-Bereichs keine Eindeutigkeit in der Diagnostik aufweisen, sondern eher von regionalen



kulturellen und sozialen Gegebenheiten geprägt werden und damit potenziell einer politischen Steuerung unterliegen.

71

Betrachtet man unter diesem Gesichtspunkt der politischen Steuerbarkeit ausschließlich den Förderbereich LSE an Sonderschulen (Abb. 39), so kann man sehr unterschiedliches Potenzial der Umsteuerung feststellen: Länder wie BE, HB und insbesondere SH als Flächenland haben bewiesen, dass eine massive Absenkung der – im internationalen Vergleich nicht als Behinderung eingestuften – LSE-Förderfälle an Sonderschulen möglich ist. Nimmt man die von SH belegte Praxis als Best Practice, so könnte die dort erreichte Größenordnung von knapp 24% für den weiteren Transformationsprozess zumindest als Zwischenziel auf dem Weg des Rückbaus von LSE-Sonderschulen verwendet werden. Wenn alle Bundesländer ihren LSE-Anteil in ihren Sonderschulen auf das SH-Niveau von 24% absenken würden, entspräche dies bundesweit einem Abbaupotenzial von 83.200 Förderschüler*innen an Sonderschulen. 85% des Abbaupotenzials liegt dabei in den vier Ländern BW (20.051 Schüler*innen), BY (14.754), NW (27.056) und SN (9.408).

Wenn man über Inklusion bzw. Exklusion in Deutschland diskutiert, dann spricht man im Gegensatz zu anderen europäischen Ländern unter rein quantitativen Aspekten ganz überwiegend über Kinder mit dem Förderstatus LSE. Die "weichen" Förderschwerpunkte des LSE-Bereichs sind von regionalen kulturellen und sozialen Gegebenheiten geprägt und unterliegen damit potenziell einer politischen Steuerung. Würden alle Länder ihre LSE-Quoten an Förderschulen analog zu SH auf einen Anteil von ca. 24% abbauen, wären das 83.200 LSE-Förderschüler*innen an Sonderschulen weniger; die Exklusionsquote würde damit von 4,4% auf 3,2% sinken.

Trägerschaften

Die Differenzierung nach Art der Trägerschaft (öffentlich bzw. privat) bei der Analyse des Transformationsprozesses zum inklusiven Schulwesen ist sinnvoll und notwendig, weil ein relevanter Teil des Sonderschulwesens in Deutschland sowohl in der historischen Entwicklung als auch aktuell in privater Trägerschaft liegt. Aus einer Governance-Perspektive heraus ist das deshalb bedeutsam, weil für diesen Teil des Sonderschulwesens (und bezüglich der Inklusion an Privatschulen) eine staatliche Steuerung nur mittelbar greift und auf die Kooperation Dritter (im Fall der Sonderschulen u.a. der Kirchen) angewiesen ist. Auch die deutsche Monitoringstelle der UNBRK wies 2017 auf die explizite Feststellung des zuständigen UN-Ausschusses hin:

"Der UN-Ausschuss weist zudem darauf hin, dass das Recht auf inklusive Bildung auch für den größer werdenden Bereich privater Bildungsanbieter gelte. Die Vertragsstaaten müssten dafür sorgen, dass Dritte das Recht auf inklusive Bildung nicht verletzten" 113

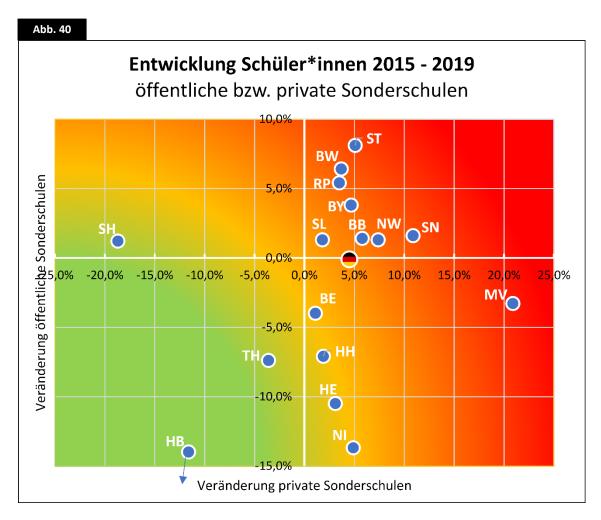
Der Anteil der Schüler*innen auf privaten Sonderschulen macht knapp ein Viertel aller Förderschüler*innen in der Exklusion aus (23%). Aussagen über den Anteil an der inklusiven Beschulung an Regelschulen sind aufgrund fehlender statistischer Daten für den Bereich der Privatschulen nicht seriös zu treffen. Einen Hinweis auf die Größenordnung dürften jedoch die Zahlen für die privaten Waldorfschulen geben, die als einzige durch das Bundesamt für Statistik veröffentlicht werden: Demnach gab es bundesweit an allen Waldorfschulen 1.029 Förderschüler*innen. Wenn man davon ausgeht, dass die inklusive Praxis an den Waldorfschulen für Privatschulen typisch ist, dann kann der Anteil an Förderschüler*innen an Waldorfschulen für alle Schulen verallgemeinert werden. Der Anteil der Waldorfschüler*innen an allen privaten Schüler*innen

Vgl. Deutsches Institut für Menschenrechte (2017): Das Recht auf inklusive Bildung. Allgemeine Bemerkung Nr. 4 des UN-Ausschusses für die Rechte von Menschen mit Behinderungen

betrug 11,2%. Daraus ergeben sich bei einer linearen Betrachtung eine rechnerische Gesamtzahl privater Förderschüler*innen an Privatschulen in Höhe von 9.188. Bei 246.303 Schüler*innen mit sonderpädagogischer Förderung an Regelschulen ergibt dies einen privaten Anteil von 3,7% an der Inklusion¹¹⁴. Der Anteil der Privatschüler*innen an der Gesamtschüler*innenzahl betrug dagegen 9,2%. Man kann demnach festhalten: Die privaten Schulen sind im Bereich der Exklusion stark überproportional vertreten, im Bereich der Inklusion dagegen stark unterproportional¹¹⁵.

72

Die starke und überproportionale Stellung der privaten Träger im Sonderschulwesen hat sich zudem in den letzten 10 Jahren verstärkt: Während die öffentliche Hand zwischen 2010 und 2019 die Zahl der Sonderschulen kontinuierlich abgebaut hat (von 2.666 auf 2.147), hat der Privatschulbereich die Zahl der Sonderschulen von 2010 bis 2015 ausgebaut (von 654 auf 672) und seitdem stabil gehalten. Die Zahl der privaten Sonderschüler*innen verhielt sich spiegelverkehrt: Zwischen 2010 und 2015 wurde die Zahl stabil bei ca. 71.100 gehalten (während die öffentliche Hand knapp 50.000 Plätze abbaute), um dann zwischen 2015 bis 2019 auf knapp 75.000 zu steigen. In diesem Zeitraum wiederum stagnierten die Schüler*innenzahlen an öffentlichen Sonderschulen auf hohem Niveau bei 250.000¹¹⁶. Die privaten Träger haben in den letzten 10 Jahren die Sonderschul-Kapazitäten erst der Schulen und dann bezüglich der Schüler*innen nicht im Sinne der UN-BRK abgebaut, sondern ausgebaut.



Da die Waldorfschulen erfahrungsgemäß im Bereich der Inklusion eher aktiver als der Durchschnitt sind, dürfte dieser Wert trotz seiner geringen Ausprägung eher überhöht sein

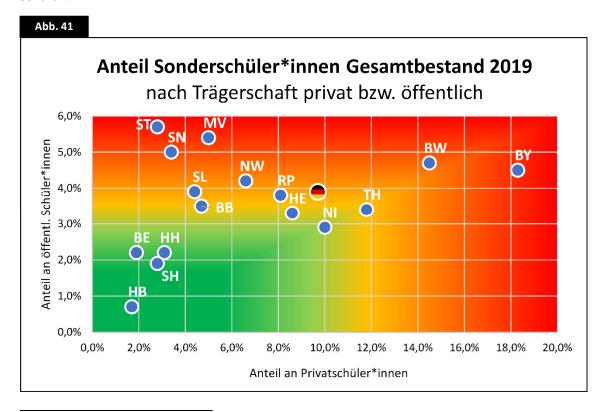
Daten zu Privatschüler*innen für 2018/19: Stat BA (2020b) und Stat BA (2020); Quoten eigene Berechnungen

Vgl. Stat BA (2020) Tab. 2.1 (Sonderschulen öffentlich), Stat BA (2020b): 2.1 (Sonderschulen privat); Stat BA (2020b) Tab. 3.1. (Schüler*innen öffentlich) Tab. 2.2. (Schüler*innen privat)

Allerdings kann auch hier wieder eine stark unterschiedliche Entwicklung der Sonderschüler*innen in den Ländern beobachtet werden (Abb. 40). In den letzten fünf Jahren haben nur 7 Länder ihre Schüler*innenzahlen in öffentlichen Sonderschulen abgebaut (BE, HB, HH, HE, MV, NI, TH), allerdings hat MV die Schüler*innenzahl in privaten Sonderschulen parallel bundesweit am stärksten ausgebaut. Bei allen anderen Ländern haben die öffentlichen Sonderschulen wieder mehr Schüler*innen aufgenommen. Während SH parallel dazu die Schüler*innenzahlen in den privaten Sonderschulen abgebaut hat, weisen 8 Länder sowohl im öffentlichen als auch im privaten Bereich eine Zunahme der Sonderschüler*innen zwischen 2015 und 2019/20 auf: Zu dieser Ländergruppe im roten Bereich gehören BW, BY, BB, NW, RP, SL, SN und ST.

Betrachtet man die Anzahl aller privaten Sonderschulen, so stellt man zudem eine massive Konzentration fest: Die Hälfte aller privaten Sonderschulen liegt 2019 in den beiden Ländern Baden-Württemberg (23,4%) und Bayern (23,6%). Nimmt man NRW (11,1%) hinzu, so repräsentieren die drei Länder zwei Drittel aller privaten Sonderschulen. Mit Niedersachsen (7,3%) zusammen sind es drei Viertel. Das private Sonderschulwesen konzentriert sich in Deutschland somit auf diese vier Länder¹¹⁷.

Betrachtet man wie in Abb.41 den Anteil der Sonderschüler*innen am jeweiligen Gesamtbestand der Schüler*innen getrennt nach privat und öffentlich, so ergeben sich in Bezug auf den Inklusionsprozess vier Ländergruppen: Die Best Practice-Länder sind BE, HH, HB und SH, die sowohl niedrige Sonderschulquoten im öffentlichen als auch privaten Bereich aufweisen. Ein breites Mittelfeld von sieben Ländern weist insbesondere bezüglich der privaten Sonderschulen eine Spannweite von knapp über 4% bis knapp 12% auf. Als Bad Practice-Länder können BW und BY gelten, die weit überdurchschnittliche Werte sowohl beim Anteil privater Sonderschüler*innen aufweisen als auch im öffentlichen Bereich über dem Durchschnitt liegen. Bad Practice im öffentlichen Raum stellt die Praxis in MV, SN und ST dar, die zwar niedrige Privatschulwerte bei den Sonderschüler*innen aufweisen, aber stark überdurchschnittliche Quoten an öffentlichen Sonderschulen.



¹¹⁷ Vgl. Stat BA (2020b) Tab. 2.1

Man kann demnach festhalten: Die privaten Schulen sind im Bereich der Exklusion stark überproportional vertreten (im Bereich der Inklusion dagegen stark unterproportional). Im Gegensatz zur öffentlichen Hand haben die privaten Träger in den letzten 10 Jahren die Sonderschul-Kapazitäten erst der Schulen und dann bezüglich der Schüler*innen nicht im Sinne der UN-BRK abgebaut, sondern ausgebaut. Auch im öffentlichen Sonderschulwesen haben allerdings seit 2015 neun Länden die Schüler*innenzahlen wieder ansteigen lassen. Das private Sonderschulwesen konzentriert sich in Deutschland zu knapp 50% auf zwei Länder: BW und BY. Diese weisen die höchsten Werte beim Anteil privater Sonderschüler*innen auf und überdurchschnittliche Werte auch im öffentlichen Sonderschulwesen.

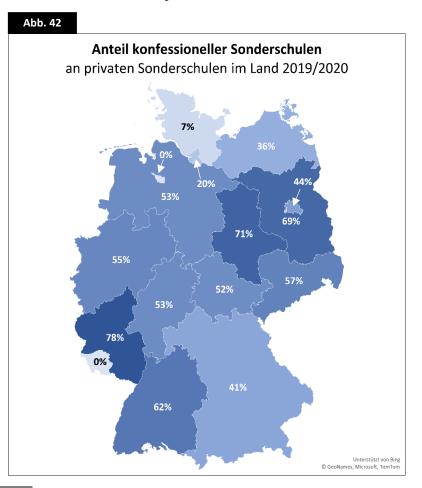
74

Kirchliche Trägerschaft

Eine Besonderheit innerhalb der privaten Trägerschaften stellt die kirchliche Trägerschaft dar. Aktuell betreibt die evangelische Kirche 174 Sonderschulen und die katholische Kirche 171¹¹⁸. Mit 345 kirchlichen Sonderschulen stellt diese Gruppe etwas über die Hälfte aller privaten Sonderschulen in Deutschland. Aus einer Governance-Perspektive ist von Interesse, wie sich die kirchlichen Sonderschulen auf die Länder verteilen und welchen Anteil die Kirchen als Träger von Sonderschulen im jeweiligen Land haben. Analog zu der Verteilung von privaten Sonderschulen in Gänze zeigt sich eine Konzentration der kirchlichen Sonderschulen auf vier Länder: BW (29% aller kirchlichen Sonderschulen in Deutschland), BY (23%), NW (15%) und NI (9%) stellen zusammen drei Viertel (76%) der kirchlichen Sonderschulen in Deutschland. Das kirchliche Sonderschulwesen konzentriert sich in Deutschland – wie das private Sonderschulwesen in Gänze – auf

vier Länder: Baden-Württemberg, Bayern, NRW und Niedersachsen.

Abb. 42 kann dagegen der Anteil der kirchlichen Sonderschulen am Bestand der privaten Sonderschulen im jeweiligen Land entnommen werden. In der politischen Praxis dürfte diese Kennziffer eine nicht unerhebliche Rolle spielen, wenn über die Schließung von Sonderschulen oder deren Überführung in inklusive Settings diskutiert wird. Eine sehr starke Stellung (im Sinne des Anteils) haben die Kirchen demnach in RP, ST, BB und BW; eine starke Stellung auch in NW, NI, HE, TH und SN.



Daten gem. Abfrage der Schuldatenbanken unter <u>www.katholische-schulen.de</u> bzw. <u>www.ekd.de/evangelische-schulen-in-deutschland-44154.htm</u> (Sand Mai 2021)

75

Das kirchliche Sonderschulwesen konzentriert sich in Deutschland auf vier Länder: BW, BY, NW und NI, die drei Viertel aller kirchlichen Standorte auf sich vereinen. Eine starke Stellung (und damit politische Verhandlungsmacht) weisen die Kirchen durch ihre Anteile an den privaten Sonderschulen zudem in den Ländern NW, NI, HE, TH und SN auf. Änderungen im privaten Sonderschulsystem erfordern in diesen neun Ländern eine Kooperation mit den Kirchen, die ihr Sonderschulsystem bislang jedoch nicht an die Anforderungen der UN-BRK angepasst (abgebaut) haben.

Größenentwicklungen

Wie gezeigt werden konnte, wurden die Kapazitäten der öffentlichen Sonderschulen im letzten Jahrzehnt um immerhin knapp 20% zurückgebaut, während an den privaten Sonderschulen ein Ausbau erfolgte. Jenseits dieses Teilabbaus der Sonderschulen in öffentlicher Trägerschaft erweist sich das deutsche Sonderschulwesen jedoch als ausgesprochen stabil in seiner Grundstruktur. Dies betrifft auch seine Organisationsgröße in Bezug auf das (rechnerische) Verhältnis von Schüler*innen je Schule bzw. Klassen je Schule. Hierin unterscheiden sich die Sonderschulen auch nicht bezüglich ihrer Trägerschaft: Sowohl im öffentlichen als auch im privaten Bereich sind die Kenngrößen über die letzten 10 Jahre stabil. Über alle Schulen hinweg lag über 10 Jahre unverändert die Anzahl der Schüler*innen je Klasse bei knapp 10, die Zahl der Klassen je Schule bei knapp 12 und die Zahl der Schüler*innen je Schule bei 114. Die privaten Sonderschulen weisen dabei leicht niedrigere, aber ebenfalls unverändert stabile Werte bei der Zahl der Schüler*innen je Klasse (knapp 9) auf und sind mit 109 Schüler*innen geringfügig kleiner als die öffentlichen Schulen¹¹⁹.

Auf der aggregierten Ebene kommt es somit nicht zu Ausgleichseffekten, wie sie z.B. durch einen Abbau von Einrichtungen (Schulen) bei gleichzeitiger Erhöhung der Kapazitäten der Einzelschulen oder Erhöhung der Klassenfrequenzen denkbar wären. Diese langfristige Stabilität der Binnenstrukturen weist sowohl das öffentliche als auch das private Sonderschulwesen auf.

Die durchschnittliche Schulgröße von Sonderschulen hat in den letzten 20 Jahren bei den öffentlichen Schulen um 9% abgenommen und hat bei den privaten Schulen um 3% zugenommen.

Im Durchschnitt lag die Größe öffentlicher Sonderschulen 2019 bei 117 Schüler*innen, bei privaten Sonderschulen bei 111 (Abb. 43). Deutlich größer gegenüber den privaten Trägern sind die öffentlichen Sonderschulen in BY, HH, NW, SL, SN und ST. Deutlich unterhalb der durchschnittlichen Schulgröße von 100 Schüler*innen liegen die sieben Länder BW, BE, BB, MV, NI, SL und SH (sowohl im privaten als auch im öffentlichen Bereich). Hier stellen sich Fragen der Mindestgrößen von Sonderschulen, die teilweise in den Ländern explizit geregelt sind (in NRW z.B. 112 Schüler*innen für Förderschulen im Bereich Lernen¹²⁰; in ST liegt die entsprechende Mindestanzahl bei 90¹²¹). In NRW hat der Landesrechnungshof 2013 festgestellt, dass zwei Drittel aller Förderschulen im Bereich Lernen die rechtlich vorgegebene Mindestgröße nicht erfüllten¹²². In den Folgejahren hat NRW nicht die rechtlich und organisatorisch an sich vorgesehene Schließung

Werte aus KMK (2020a): 8 (Tabelle A 2.2) sowie StatBA (2020b) Tabelle 2.2; eigene Berechnungen

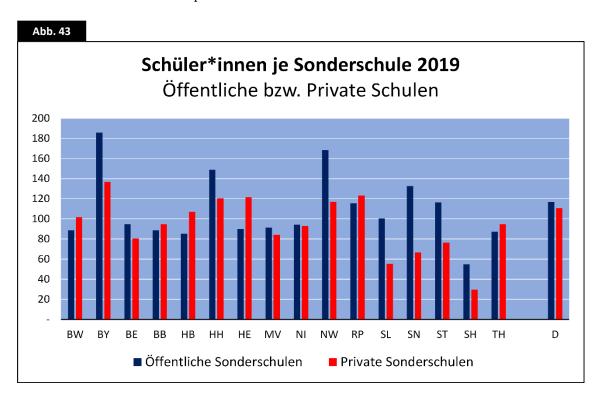
Verordnung über die Mindestgrößen der Förderschulen und der Schulen für Kranke (MindestgrößenVO) vom 16. Oktober 2013; seit 2017 durch Landesregierung ausgesetzt

¹²¹ Vgl. Verordnung zur Schulentwicklungsplanung 2022 und die Aufnahme von Schülern und Bildung von Anfangsklassen an allgemeinbildenden Schulen (SEPI-VO 2022) vom 15. Oktober 2020

Vgl. Landesrechnungshof NRW (2013): Unterrichtung des Landtags nach § 99 Landeshaushaltsordnung über die Prüfung des Schulbetriebs an öffentlichen Förderschulen; Düsseldorf 25.04.2013; S. 13f

bzw. Fusion von kleinen Standorten betrieben, sondern 2017 die Mindestgrößenverordnung ausgesetzt, um die "Wahlmöglichkeit der Eltern zwischen inklusiver Schule und Förderschule zu erhalten" (Ministerin Gebauer¹²³).

Der Erhalt von Klein- und Kleinstschulen ist nicht nur eine Frage der organisatorischen Effizienz und finanziellen Tragfähigkeit (hohe Gemeinkosten), sondern aus pädagogischer Sicht vorrangig eine Frage der Bildungsqualität. Einzügige Schulen sind in der Lehrkräftezuweisung in der Tendenz kaum in der Lage, die notwendige Bandbreite an fachlicher Expertise zu gewährleisten, die für die Abdeckung der Unterrichtsfächer nötig ist¹²⁴. Es mag Zufall sein, aber es fällt doch auf, dass das Land mit den kleinsten Sonderschulen (Schleswig-Holstein) zugleich das Land ist, das die schlechtesten Schulabschlüsse aufweist (95% der Abgänger*innen von Sonderschulen gehen ohne einen Abschluss). Auch hier wären vertiefte Forschungsarbeiten von Interesse. Ebenso eine Überprüfung, wie regionale Unterstützungssysteme gerade bei Zwergschulen in der Fläche positiv auf die Absolvent*innenquote wirken können.



Während die privaten Sonderschulen über 20 Jahre in der Tendenz größer werden, entwickeln sich die öffentlichen Förderschulen im Trend zu kleineren Schulen. Wirtschaftlich und organisatorisch sinnvolle Mindestgrößen werden sowohl im privaten als auch im öffentlichen Bereich oftmals unterschritten, was jedoch nicht in allen Ländern zu Fusionen oder Schließungen führt.

 $^{^{\}rm 123}~$ Bildungsministerin Gebauer im Schreiben vom 20.07.2017 an die kommunalen Spitzenverbände

Weishaupt (2019): 254 f problematisiert dies exemplarisch am Beispiel hessischer Sonderschulen

Zwischenfazit: Ländergruppen der Inklusion bzw. Exklusion

Auch wenn bezogen auf einzelne Indikatoren Überlappungen bestehen können und in der zeitlichen Betrachtung teilweise gegenläufige Dynamiken die Länderpositionen im Mittelfeld unklar erscheinen lassen, so lassen sich auf Basis der bisherigen Analyse doch relativ klar Ländergruppen bestimmen (Abb. 44). Die "Inklusionsländer" weisen niedrige Exklusionsquoten auf und jenseits der langfristigen Entwicklung auch in den letzten fünf Jahren sinkende Exklusionsquoten (und in der Tendenz parallel steigende Inklusionsquoten), haben unterdurchschnittliche LSE-Quoten an Sonderschulen auf und einen niedrigen Anteil von Sonderschüler*innen am privaten und öffentlichen Gesamtbestand der Schüler*innen. Die "Exklusionsländer" stehen für das Gegenteil und erfüllen weder in der lang- noch mittelfristigen Betrachtung die Anforderungen eines inklusiven Transformationsprozesses. Sowohl bei den Inklusions- als auch bei den Exklusionsländern gibt es jeweils eine Kerngruppe und eine etwas weniger eindeutige Ländergruppe im Umfeld der Kerngruppe. Ambivalente Länder sind BB, SL und SH, die allerdings jeweils deutliche Entwicklungstendenzen aufweisen (BB und SL in der Tendenz in Richtung Exklusion, SH in Richtung Inklusion).

Abb. 44				
Inklusionsländer		Ambivalente Länder	Exklusionsländer	
(Kern)	Umfeld	Tendenz	Umfeld	(Kern)
BE, HB,	HE	BB →		BW, BY,
нн, тн	NI	SL →		RP, ST,
		← SH	MV	SN, NW