



Mark Rackles

Inklusive Bildung in Deutschland

Beharrungskräfte der Exklusion
und notwendige Transformationsimpulse

Policy Papers 07/2021
Mark Rackles Consulting
Berlin

Policy Papers

Das vorliegende Policy Paper ist Teil einer Reihe von Themenpapieren, die sich in Form von Kurzstudien an Entscheidungsträger*innen in Politik, Verwaltung und Wirtschaft richten. Sie bereiten aktuelle Themen komprimiert und entscheidungsorientiert auf. Die Sekundäranalysen bauen auf – ausgewiesenen - wissenschaftlichen Vorarbeiten auf und arbeiten im darstellenden Teil insbesondere mit (deskriptiven) Datenanalysen. Sie münden in problemorientierten Handlungsempfehlungen. Die Policy Papers dienen der Politikberatung und dem Diskurs. Kritische Reaktionen sind willkommen.

Feedback bitte an ✉ policy-papers@rackles.com

Policy Paper 09/2020 – Lehrkräftebildung 2021: Wege aus der föderalen Sackgasse. 60 Seiten (ISBN: 978-3-7526-0520-4)

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über dnb.dnb.de abrufbar.

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt.

© 2021 Mark Rackles Consulting, Berlin

Herstellung und Verlag: BoD – Books on Demand, Norderstedt

Printed in Germany, 1. Auflage 2021

ISBN: 978-3-7543-0873-8

Umschlaggestaltung: Malin Rackles, Berlin

Umschlagabbildung: © Adobe Stock / ID # 429272176

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung	9
2.	Methodik und Indikatoren	13
3.	Länderprofile Inklusive Bildung 2020/2021.....	16
	(a) Baden-Württemberg.....	16
	(b) Bayern.....	19
	(c) Berlin.....	22
	(d) Brandenburg.....	25
	(e) Bremen	28
	(f) Hamburg.....	31
	(g) Hessen	33
	(h) Mecklenburg-Vorpommern	37
	(i) Niedersachsen	41
	(j) Nordrhein-Westfalen	43
	(k) Rheinland-Pfalz.....	46
	(l) Saarland.....	49
	(m) Sachsen	52
	(n) Sachsen-Anhalt	55
	(o) Schleswig-Holstein	58
	(p) Thüringen	61
4.	Transformationsprozess 2000 - 2019	64
	(a) Exklusionsquoten	64
	(b) Inklusions- und Exklusionsquoten	66
	(c) Förderquoten.....	67
	(d) Förderschwerpunkte	69
	(e) Trägerschaften.....	71
	(g) Kirchliche Trägerschaften.....	74
	(h) Größenentwicklungen	75
	(i) Zwischenfazit (Ländergruppen).....	77
5.	Abwehrstrategien von Bundesländern.....	78
	(a) Sprachlich-rhetorische Ebene.....	79
	(b) Politisch-normative Ebene.....	81
	(c) Organisatorisch-regulative Ebene.....	85

II

6.	Handlungsempfehlungen.....	89
7.	Anlagen.....	95
	a) Inklusive Bezüge in Schulgesetzen und Koalitionsvereinbarungen	95
	b) Ranking der Länder: quantitative Indikatoren.....	96
	c) Ranking der Länder: qualitative Indikatoren.....	97
	d) Literatur/ Quellen	98

Abbildungsverzeichnis

- Abb. 1 Deutschland: Inklusive Bildung quantitativer Status 2020
- Abb. 2 Baden-Württemberg: Inklusive Bildung quantitativer Status 2020
- Abb. 3 Baden-Württemberg: Inklusive Bildung qualitativer Status 2021
- Abb. 4 Bayern: Inklusive Bildung quantitativer Status 2020
- Abb. 5 Bayern: Inklusive Bildung qualitativer Status 2021
- Abb. 6 Berlin: Inklusive Bildung quantitativer Status 2020
- Abb. 7 Berlin: Inklusive Bildung qualitativer Status 2021
- Abb. 8 Brandenburg: Inklusive Bildung quantitativer Status 2020
- Abb. 9 Brandenburg: Inklusive Bildung qualitativer Status 2021
- Abb. 10 Bremen: Inklusive Bildung quantitativer Status 2020
- Abb. 11 Bremen: Inklusive Bildung qualitativer Status 2021
- Abb. 12 Hamburg: Inklusive Bildung quantitativer Status 2020
- Abb. 13 Hamburg: Inklusive Bildung qualitativer Status 2021
- Abb. 14 Hessen: Inklusive Bildung quantitativer Status 2020
- Abb. 15 Hessen: Inklusive Bildung qualitativer Status 2021
- Abb. 16 Mecklenburg-Vorpommern: Inklusive Bildung quantitat. Status 2020
- Abb. 17 Mecklenburg-Vorpommern: Inklusive Bildung qualitativer Status 2021
- Abb. 18 Niedersachsen: Inklusive Bildung quantitativer Status 2020
- Abb. 19 Niedersachsen: Inklusive Bildung qualitativer Status 2021
- Abb. 20 NRW: Inklusive Bildung quantitativer Status 2020
- Abb. 21 NRW: Inklusive Bildung qualitativer Status 2021
- Abb. 22 Rheinland-Pfalz: Inklusive Bildung quantitativer Status 2020
- Abb. 23 Rheinland-Pfalz: Inklusive Bildung qualitativer Status 2021
- Abb. 24 Saarland: Inklusive Bildung quantitativer Status 2020
- Abb. 25 Saarland: Inklusive Bildung qualitativer Status 2021
- Abb. 26 Sachsen: Inklusive Bildung quantitativer Status 2020
- Abb. 27 Sachsen: Inklusive Bildung qualitativer Status 2021
- Abb. 28 Sachsen-Anhalt: Inklusive Bildung quantitativer Status 2020
- Abb. 29 Sachsen-Anhalt: Inklusive Bildung qualitativer Status 2021

- Abb. 30 Schleswig-Holstein: Inklusive Bildung quantitativer Status 2020
- Abb. 31 Schleswig-Holstein: Inklusive Bildung qualitativer Status 2021
- Abb. 32 Thüringen: Inklusive Bildung quantitativer Status 2020
- Abb. 33 Thüringen: Inklusive Bildung qualitativer Status 2021
- Abb. 34 Exklusionsquote 2019 und Veränderung seit 2000 (je Land)
- Abb. 35 Exklusionsquote 2019 und Veränderung seit 2015 (je Land)
- Abb. 36 Veränderung Inklusions- und Exklusionsquote 2015 – 2019 (je Land)
- Abb. 37 Veränderung Inklusions- und Exklusionsquote 2000 – 2019 (je Land)
- Abb. 38 Spannbreite je Förderschwerpunkt 2019
- Abb. 39 LSE-Anteil an Sonderschulen 2019 (je Land)
- Abb. 40 Entwicklung Schüler*innen 2015/2020 an Sonderschulen (je Land)
- Abb. 41 Anteil Sonderschüler*innen am Gesamtbestand 2019 (je Land)
- Abb. 42 Anteil konfessioneller Sonderschulen 2019/2020 (je Land)
- Abb. 43 Schüler*innen je Sonderschule 2019 (je Land)
- Abb. 44 Länderzuordnung Inklusions-/ Exklusionsländer 2021 (je Land)
- Abb. 45 Systematik Abwehrstrategien der Länder 2021

1. Einleitung

Die Umgestaltung zum inklusiven Bildungssystem gehört zu den größten Herausforderungen im Bildungswesen, da sie weitreichende Folgen für Institutionen, Verfahren und Bildungsakteure hat. Je selektiver ein nationales Bildungssystem ist, desto höher ist der Veränderungsdruck und desto größer sind die Brüche, die durch die Umstellung auf ein inklusives System ausgelöst werden. Und desto größer sind auch die Ängste vor und Widerstände gegen Veränderungen.

Deutschland gehört zu den Ländern, in denen sich historisch ein selektives Bildungssystem entwickelt hat. Es ist daher plausibel, dass die Hürden für die Transformation zu einem inklusiven Bildungssystem in Deutschland besonders hoch sind. In Deutschland werden etablierte Strukturen, vertraute Verfahren und kollektive Vorstellungen von „Normalität“ durch die Inklusion grundsätzlicher und radikaler in Frage gestellt, als dies in anderen Ländern der Fall ist. Veränderungsdruck dieser Art und Reichweite löst systemische Widerstände aus, deren Ausprägung einen erheblichen Einfluss auf den Verlauf des Transformationsprozesses hat.

Vor 15 Jahren begründete die internationale Staatengemeinschaft mit Verabschiedung der UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK)¹ einen entsprechenden Veränderungsbedarf und löste einen Transformationsprozess in Richtung inklusives Schulsystem aus. Dieser Transformationsprozess verläuft über zwei Achsen: Einerseits die Dimension der Exklusion. Hier besteht das erklärte Optimierungs- bzw. Steuerungsziel in der Reduktion exklusiver Strukturen. Andererseits die Dimension der Inklusion, hier besteht das Ziel im Auf- und Ausbau inklusiver Strukturen. Dies sind – wie auch empirisch belegt werden kann – nicht zwei Seiten einer Medaille, sondern zwei gesonderte Prozesse, die unabhängig voneinander gesteuert und betrieben werden müssen. In der deutschen Debatte um Inklusion konzentriert man sich gerne auf – durchaus vorhandene – Erfolge in der Inklusion und verliert dabei den notwendigen Blick auf weiterhin bestehende Strukturen der Exklusion, die gerade in Deutschland in Form des Sonderschulwesens besonders stark ausgeprägt sind.

Die opportune Fokussierung auf die Inklusion und das Ausblenden der Exklusion ist dabei relativ einfach, da das Sonderschulwesen in Deutschland in der theoretischen und praktischen Betrachtung grundsätzlich eher unterbelichtet ist. Die Bildungspolitik streitet zwar gerne über das zwei- und dreigliedrige Schulsystem in der Allgemeinbildung. Das achtgliedrige Sonderschulsystem mit seiner hochselektiven Ausdifferenzierung bleibt dabei jedoch regelmäßig außen vor. Anders als in den 80er-Jahren, als die Sonderschulen² unter dem Gesichtspunkt der Teilhabe und Bildungsgerechtigkeit für ein paar Jahre kritisch im Bewusstsein der Öffentlichkeit waren, ist es im letzten Jahrzehnt – trotz des potenziellen Drucks über den Anspruch auf ein inklusive Schulsystem – um die Sonderschulen eher stiller geworden. Auch in der Erziehungs- und Bildungswissenschaft stellen die Sonderschulen eine Lücke dar: *Dagmar Hänsel* formulierte bereits 2003 die Kritik: „Die Sonderschule – ein blinder Fleck in der Schulsystemforschung“³ und *Ulf Preus-Lausitz* hält

¹ Vgl. Deutsche Fassung unter <https://www.behindertenrechtskonvention.info/uebereinkommen-ueber-die-rechte-von-menschen-mit-behinderungen-3101/>

² Aus Gründen der Klarheit spricht die Untersuchung durchgängig von „Sonderschulen“ und nicht von „Förderschulen“. Erläuterungen hierzu im Kapitel 5

³ Vgl. Hänsel (2003)

noch in der jüngeren Vergangenheit ein langjähriges Forschungsdefizit fest: „Die Sonderschulen sind über viele Jahrzehnte empirisch terra incognita gewesen“⁴.

Die vorliegende Untersuchung fokussiert auf diesen blinden Fleck der Exklusion und betritt das vermeintlich unbeschriebene Land der Sonderschulen. Als Referenzrahmen bzw. als Kompass dient dabei die UN-BRK, die seit nunmehr 15 Jahren in Kraft ist. Somit kann auf einen – selbst für das strukturell träge Bildungswesen – substanziellen Zeitraum zurückgeblickt werden.

Die UN-BRK von 2006 war für die deutsche Debatte um Inklusion im Bildungswesen ein zweifacher Wendepunkt: Zum einen wurde erstmals ein förmliches Recht auf inklusive Bildung kodifiziert; das deutsche Grundgesetz sieht kein explizites Recht auf Bildung vor, so dass die völkerrechtliche Vorgabe im formalen Rang eines Bundesgesetzes eine völlig neue Verbindlichkeit begründete⁵. Zum zweiten wurde das Thema der inklusiven Bildung durch die UN-BRK überhaupt einer breiten Öffentlichkeit in Deutschland zugänglich. War das Thema der Sonderpädagogik und Integration in den Jahrzehnten zuvor vorrangig ein „Spezialthema von Betroffenen und Experten“ (Preuss-Lausitz⁶), so erzeugte die UN-BRK ein hohes Maß an öffentlicher Aufmerksamkeit in Schulpädagogik, Schulpraxis und Schulverwaltung sowie Medien. Das Thema Inklusion gehört spätestens seit 2006 zu den dominanten Themen der Bildungspolitik.

Als Belege dieser Dominanz und Aktualität lassen sich die Schulgesetze und aktuellen Koalitionsverträge in den für Bildung zuständigen Bundesländern heranziehen. Alle 16 Schulgesetze enthalten – in der Regel wurde die Norm in zeitlicher Nähe zur Ratifizierung der UN-BRK aufgenommen – einen expliziten Bezug zur inklusiven Bildung⁷. Damit hat das deutsche Schulrecht auf der formalen Ebene aktiv und flächendeckend auf die menschenrechtlichen Vorgaben der UN-BRK reagiert und die grundsätzliche rechtliche Relevanz inklusiver Bildung anerkannt. Auf der politischen Ebene lässt sich die anhaltende Relevanz des Themas über die aktuell gültigen Koalitionsverträge in den Bundesländern belegen: Die Koalitionsverträge weisen – trotz der völlig unterschiedlichen Parteienkonstellationen - ausnahmslos in allen Ländern explizite Bezüge auf schulische Inklusion auf; in der Regel (12 von 16 Vereinbarungen) sogar mit eigenen Abschnitten und Überschriften wie „Inklusive Bildung stärken“, „Gelingende Inklusion“, „Inklusion voranbringen“, „Schulische Inklusion stärken“ oder „Inklusion qualitativ stärken“⁸. Sogar der nach der Kompetenzordnung nicht zuständige Bund formuliert in seinem Koalitionsvertrag explizite Bezüge zur inklusiven Bildung. Offensichtlich kommt keine aktuelle Regierung um eine Positionierung zur Inklusion herum. Das Thema ist demnach von länderübergreifender Relevanz und anhaltender Aktualität.

Die vorliegende Untersuchung basiert daher auf einer grundlegenden Annahme: Es besteht in Deutschland sowohl eine rechtliche Verpflichtung zur Transformation in Richtung inklusives Bildungswesen als auch ein darauf gründender politischer Auftrag, den die deutsche Politik im Grundsatz aufgegriffen hat (u.a. Schulgesetze/ Koalitionsverträge). Jenseits der Frage, ob das Recht auf inklusive Bildung auch aus anderen Normen abgeleitet werden kann⁹, stellt die UN-BRK durch ihre 2009 erfolgte Ratifizierung in Deutschland eine ausreichend verbindliche Rechtsgrundlage für den Transformationsprozess zum inklusiven Bildungswesen dar. Der zuständige UN-Ausschuss und das Deutsche Institut für Menschenrechte stellte 2017 explizit fest: „(...) dass

⁴ Vgl. Preuss-Lausitz im Interview in Müller (2018): 235

⁵ Vgl. zur Frage des Rechts auf Bildung: Windoffer (2019): 76ff; siehe auch Wissenschaftliche Dienste Deutscher Bundestag (2017): 3f

⁶ Vgl. Preuss-Lausitz (2018): 246

⁷ Vgl. hierzu Übersichtstabelle in Anhang 1 (Stand April 2021); nur Brandenburg und Hamburg verweisen ohne explizite Bezüge auf inklusive Bildung auf das (inklusive) Prinzip des „Gemeinsamen Unterrichts“.

⁸ Ebda.

⁹ Vgl. zu weiteren Bezugsnormen u.a. Windoffer (2019): 76ff

die UN-BRK das Recht auf Bildung zu einem allgemeinen Recht auf inklusive Bildung qualifiziert habe“¹⁰.

Die UN bzw. die UNESCO haben zudem angesichts der deutschen Praxis wiederholt festgehalten, dass zur Umsetzung eines inklusiven Bildungssystems strukturelle Maßnahmen in dem Sinne notwendig sind, dass die bestehenden Sonderungsstrukturen abgebaut werden. Das Deutsche Institut für Menschenrechte als Monitoringstelle der UN-BRK schreibt 2017: „Der UN-Ausschuss macht deutlich, dass sich Staaten, die neben dem ‚regulären‘ Schulsystem ein Sonder- oder Förderschulsystem weiter aufrechterhalten, in Widerspruch zur Verpflichtung aus Art. 24 UN-BRK stellen“¹¹. Auch die Deutsche UNESCO-Kommission stellt 2017 klar, dass in Bezug auf ein inklusives Schulsystem „ein wesentlicher Punkt hierbei das Ziel der Auflösung segregierender Strukturen im Schulsystem (ist)“¹².

Folgt man der Annahme, dass die rechtliche und politische Auftragslage im Grundsatz klar ist (Transformation in Richtung inklusives Bildungswesen auch durch Rückbau des Sonderschulwesens), so geht es nicht um das Ob, sondern vielmehr um das Wie. In diesem Sinne thematisiert die vorliegende Untersuchung im Unterschied zu vorherigen Zwischenbilanzen inklusiver Bildung in Deutschland ausdrücklich nicht erziehungswissenschaftliche Einzelaspekte von inklusiver Unterrichts- und Schulentwicklung¹³. Jenseits der pädagogischen Frage, wie guter inklusiver Unterricht zu gewährleisten ist (die zwingend durch Fachleute beforscht und beantwortet werden muss), geht es in der vorliegenden Untersuchung um die politikwissenschaftliche Frage der Steuerung im Sinne des Educational Governance¹⁴.

Der Untersuchungs- und Steuerungsgegenstand wird dabei auf einen (wesentlichen strukturellen) Teilaspekt des inklusiven Transformationsprozesses eingegrenzt: Auf die institutionelle Ausprägung des sonderpädagogischen Systems in Form des Sonderschulwesens¹⁵. Die Eingrenzung auf die Exklusion (Sonderschulen) erfolgt in der Annahme, dass der rechtlich und politisch erforderliche Rückbau des Sonderschulwesens ein wesentlicher Parameter für eine erfolgreiche Transformation zum inklusiven Bildungssystem darstellt. Die leitende Fragestellung lautet demnach: Wie entwickelt sich das Sonderschulwesen in Deutschland im Kontext des Transformationsprozesses zum inklusiven Bildungssystem? Ein besonderes Interesse gilt dem Grad der (vorhandenen oder nicht vorhandenen) Veränderungsresistenz des Sonderschulwesens und den entsprechenden Gründen/Motiven und Akteur*innen. Die Erfassung des bisherigen Transformationsprozesses zum inklusiven Schulsystem und die Entwicklung des Sonderschulwesens erfolgt anhand von quantitativen Indikatoren, die einen engen Sonderschulbezug aufweisen (Exklusionsquote, Anteil ‚weicher‘ Förderanteile, Einschulungsquote, Abschlussquote) sowie der sog. Inklusionsquote als Kontextvariable der Exklusion (vgl. hierzu das nachfolgende Kapitel 2).

So klar die rechtliche und politische Auftragslage sein mag, so unklar und offen erscheint in manchen Publikationen der Auftragsgegenstand: Die „Inklusion“. Über die Begriffsdefinition und

¹⁰ Vgl. Deutsches Institut für Menschenrechte (2017): 3

¹¹ Vgl. Deutsches Institut für Menschenrechte (2017): 4; siehe auch UN CRPD (2016): 18, Randnummer 40

¹² Vgl. Deutsche UNESCO-Kommission (2017): 3; in diesem Sinne z.B. auch Wrase (2017): 20

¹³ Beispielhafte Bilanzen zur UN-BRK in Deutschland sind z.B. Deutsche UNESCO-Kommission (2014), Bertelsmann (2015), Deutsches Institut für Menschenrechte (2019), Hollenbach-Biele et al. (2020) oder Brügelmann (2019)

¹⁴ Im Sinne des sog. Educational Governance-Ansatzes wird dabei eine Mehrebenen-Perspektive eingenommen, die sich gerade für die Analyse föderaler Bildungssysteme eignet, indem sie nicht ausschließlich auf institutionelle Akteure in streng vertikalen Prozessen hierarchischer Macht abstellt.

¹⁵ Das sonderpädagogische System hat darüber hinaus eine eigene Profession in Form eines eigenen Lehramts und eine eigene Wissenschaftsdisziplin in Form der Sonderpädagogik entwickelt hat; hierauf wird später am Rande eingegangen

das Begriffsverständnis wird gerne und viel gestritten. In der Regel wird heute zwischen einem „engen“ und einen „weiten“ Begriffsverständnis der Inklusion unterschieden. Das enge Begriffsverständnis von Inklusion knüpft historisch an den älteren Begriff der Integration an, der bis in die jüngere Vergangenheit hinein die Integration von Menschen mit Behinderungen erfasste (und davor oftmals auch für die Einbindung von Menschen nicht-deutscher Herkunft verwendet wurde). Aus heutiger Sicht entspricht ein enges Inklusionsverständnis dem Verständnis von Integration in Deutschland der späten 80er-Jahre. Das eigentliche Inklusionsverständnis unserer Zeit entspricht dem UN- und UNESCO-Begriffsverständnis, wie es bereits 1994 eingeführt und durch die UN-BRK 2006 bekräftigt wurde¹⁶. Demnach haben „alle Menschen das Recht auf inklusive Bildung – nicht nur Menschen mit Behinderungen“ und die Umsetzung dieses Rechts ist als ein transformativer Prozess im Rahmen einer systemischen Reform zu begreifen, „die einen tiefgreifenden Wandel der Bildungssysteme nach sich zieht“¹⁷.

Die vorliegende Untersuchung legt den folgenden Ausführungen diesen UN-Inklusionsbegriff zugrunde, der sich als „weiter“ Inklusionsbegriff in der deutschen Debatte etabliert hat. Bevor in Kapitel 3 die 16 Länderprofile in Bezug auf dieses Verständnis von inklusiver Bildung entwickelt werden, wird in Kapitel 2 auf Methodik und Indikatoren eingegangen. Den deskriptiven Teilen schließt sich mit Kapitel 4 ein analytischer Ergebnisteil an, der den bisherigen Transformationsprozess zur inklusiven Bildung in Deutschland für das Feld des Sonderschulwesens beschreibt und bewertet. Im Anschluss werden in Kapitel 5 aus der Perspektive der Educational Governance evidenzbasiert Transformationshindernisse identifiziert. In Kapitel 6 werden problemorientierte Handlungsempfehlungen für die Bildungspolitik formuliert, wie der Transformationsprozess zu einem inklusiven Bildungswesen unter besonderer Beachtung des Sonderschulwesens in Deutschland befördert werden kann.

Graphische Zusammenfassungen der Länderergebnisse finden sich in Anlage 2 (Quantitative Strukturindikatoren) bzw. Anlage 3 (Qualitative Strukturindikatoren).

¹⁶ Der Begriff wurde international durch die UNESCO-Erklärung von 1994 als Vorläufer der späteren UN-BRK eingeführt, in der deutschen – völkerrechtlich unverbindlichen – Übersetzung allerdings mit „Integration“ übertragen

¹⁷ Klarstellungen des UN-Ausschusses für die Rechte von Menschen mit Behinderungen in Form der Allgemeinen Bemerkung Nr. 4; vgl. hierzu Deutsches Institut für Menschenrechte (2017): 1

2. Methodik und Indikatoren

Wie in Kapitel 1 ausgeführt, lautet die leitende Fragestellung: Wie entwickelt sich das Sonder-schulwesen in Deutschland im Kontext des Transformationsprozesses zum inklusiven Bildungssystem? Die Erfassung und Beschreibung des allgemeinen Transformationsprozesses zur Inklusion erfolgt anhand von qualitativen und quantitativen Indikatoren, die durch Auswertung der aktuellen Bildungsstatistik sowie qualitative Dokumentenanalysen für jedes Bundesland ermittelt werden.

Um den Status im und die Entwicklung zum inklusiven Schulwesen aus quantitativer Sicht zu erfassen, wird in Wissenschaft und Praxis regelmäßig auf fünf Indikatoren (Quoten) zurückgegriffen: Die Förderquote, die Exklusionsquote, die Inklusionsquote, den Exklusionsanteil sowie den Inklusionsanteil¹⁸.

Die Quoten beziehen sich gem. KMK-Vorgaben auf die Zahl der vollzeitschulpflichtigen Kinder an allgemeinbildenden Schulen¹⁹ in den Jahrgängen 1 – 9 bzw. 10 (je nach Schulpflicht):

- die **Förderquote** gibt den Anteil der Schüler*innen mit sonderpädagogischen Förderbedarf an allen Schüler*innen an;
- die **Exklusionsquote** gibt den Anteil der Schüler*innen mit Förderbedarf, die an Sonderschulen unterrichtet werden, an allen Schüler*innen an;
- die **Inklusionsquote** gibt den Anteil der Schüler*innen mit Förderbedarf, die an Regelschulen unterrichtet werden, an allen Schüler*innen an;
- der **Exklusionsanteil** gibt den Anteil der Schüler*innen mit Förderbedarf, die an Sonderschulen unterrichtet werden, an allen Schüler*innen mit Förderbedarf an;
- der **Inklusionsanteil** gibt den Anteil der Schüler*innen mit Förderbedarf, die an Regelschulen unterrichtet werden, an allen Schüler*innen mit Förderbedarf an

Die KMK als zentrale bildungsstatistische Akteurin publiziert und verwendet lediglich vier dieser Quoten: Die „Förderquote“, die „Förderschulbesuchsquote“ (Exklusionsquote), „Verteilung der Schülerinnen und Schüler mit sonderpädagogischen Förderbedarf in allgemeinen Schulen“ (Integrationsanteil) bzw. in Förderschulen (Exklusionsanteil)²⁰. Eine Inklusionsquote publiziert die KMK nicht; diese lässt sich jedoch aus den KMK-Daten herleiten.

Angesichts der Tatsache, dass sich in den letzten Jahren eine zunehmende Unschärfe in den KMK-Statistiken zur sonderpädagogischen Förderung feststellen lässt, stellte der langjährige Bildungs- und Inklusionsforscher Klaus Klemm 2018 fest:

*„Aus dieser sich allmählich entwickelnden statistischen Unübersichtlichkeit folgt, dass die von der KMK regelmäßig mitgeteilten Angaben zu Förderquoten und Inklusionsanteilen ihre Aussagekraft zusehends einbüßen (...) Gemessen am Ziel der UN-Konvention (...) ist ausschließlich eine Kennziffer relevant, die Auskunft darüber gibt, wie sich der Anteil der Schüler*innen, die nicht*

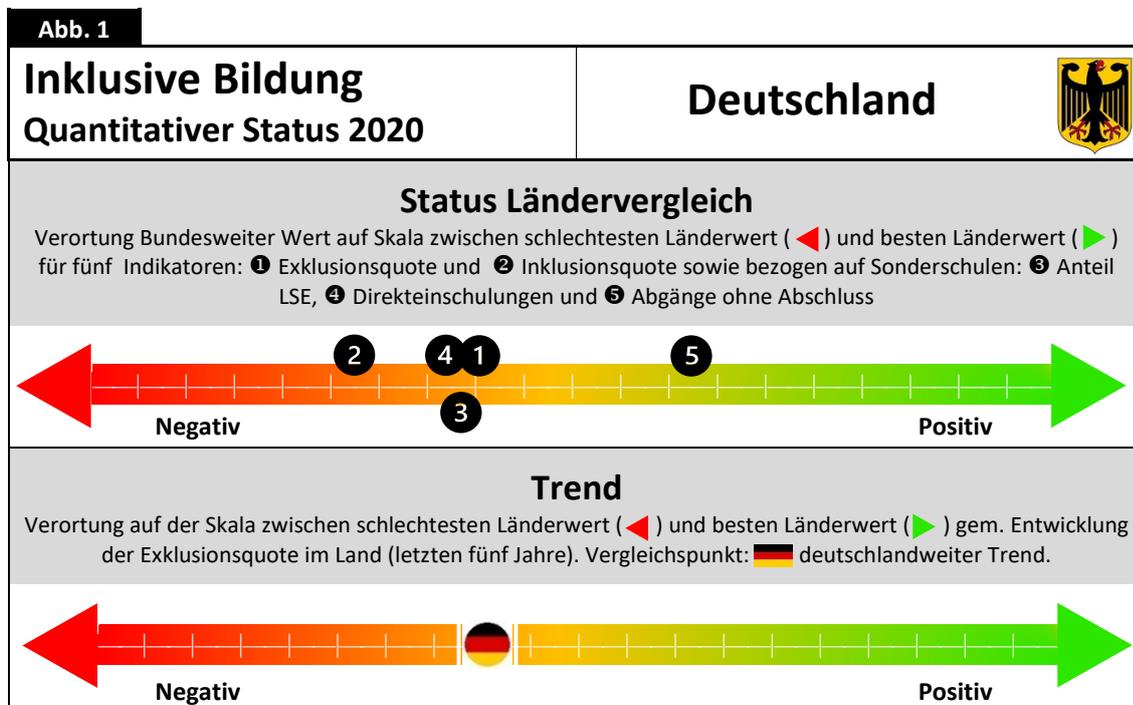
¹⁸ Vgl. in diesem Sinne z.B. Klemm (2013) Wernig (2019) und Hollenbach-Biele et al. (2020). Nuancierungen z.T. abweichend wie z.B. „Integrationsquote“ bei Preuss-Lausitz (2011) für Inklusionsquote oder „Separationsquote“ bei Knauf et al. (2019) für Exklusionsquote.

¹⁹ Vgl. KMK (2020a): XIIIf sowie KMK (2020b): 39f zu Definitionen

²⁰ Vgl. hierzu den aktuellsten Bericht der KMK (2020a): S. 30 (Förderquote), S. 19 (Exklusionsquote), S. 22 (Inklusionsanteil und Exklusionsanteil).

in den allgemeinen Schulen, sondern weiterhin in Förderschulen unterrichtet werden, entwickelt. Diese Kennziffer stellt die Exklusionsquote dar“²¹.

Die Kritik an der – in der Tendenz abnehmenden – Belast- und Vergleichbarkeit der KMK-Daten wird im Grundsatz im vorliegenden Papier ebenso geteilt wie die Konzentration auf die Exklusionsquote. Daher wird bei den Länderprofilen bei der Beschreibung des Entwicklungstrends allein auf die Entwicklung der Exklusionsquote im jeweiligen Land abgestellt. Jenseits der vorliegenden Datenqualität ist dies auch dem vorrangigen Erkenntnisinteresse an der Entwicklung des Sonderschulwesens geschuldet. Aus diesem Grund werden auch drei zusätzliche Indikatoren herangezogen, die einen direkten Bezug zu Sonderschulen aufweisen: Der Anteil ‚weicher‘ Förderanteile an Sonderschulen (sog. LSE-Förderschwerpunkte: Lernen, Sprache, Emotional-Sozial), die Einschulungsquote (Einschulung direkt in Sonderschule) sowie die Abschlussquote (Abgang ohne mindestens Hauptschulabschluss). Zusammen mit der länderspezifischen Exklusionsquote und der Inklusionsquote beschreiben diese quantitativen Indikatoren den jeweiligen Status quo in Bezug auf die inklusive Bildung.



Zur Lesehilfe von Abb.1: Die jeweiligen Pfeile geben den schlechtesten Länderwert (rot) bzw. den besten Länderwert (grün) an und verorten die jeweiligen Werte des untersuchten Bundeslandes (in Abb.1: Deutschland) maßstabsgetreu auf der jeweiligen Position in Relation zu diesen Tiefst- bzw. Höchstwerten. Während die fünf Indikatoren unter „Status Ländervergleich“ somit die relative Position zu einem gegebenen Zeitpunkt angeben (2019/2020), findet sich unter „Trend“ eine Skalierung, die die Entwicklung eines Indikators (Exklusionsquote) ausweist: Abgebildet wird die Entwicklung der landesspezifischen Exklusionsquote in den letzten fünf Jahren. Zusätzlich wird der deutsche Mittelwert als Bezugspunkt ausgewiesen²².

²¹ Vgl. Klemm (2018): 8f

²² Siehe auch Einzelwerte in Anhang 2: Übersicht quantitative Strukturindikatoren mit Trends

Die Nennung der Förderquote im Textteil der Länderprofile erfolgt (wie die Hinweise zum Förderort) nur zur ergänzenden Information (die Größe hat keine Steuerungsrelevanz aus inklusiver Sicht; das mag aus finanzpolitischer Sicht anders gesehen werden). Auf eine quantitative Benennung des sog. Exklusions- bzw. Inklusionsanteils wird verzichtet, weil diese Indikatoren besonders von der von Klemm benannten „Unübersichtlichkeit“ betroffen sind: Mit einer abnehmenden Zuverlässigkeit in der Erfassung der Kinder mit sonderpädagogischen Förderbedarf in den Regelschulen (Saarland verzichtet seit einigen Jahren völlig auf die Erfassung, Bayern und Baden-Württemberg erfassen Kinder aus Sonderschulen teilweise als Förderfälle der Regelschule usw.) verlieren die Indikatoren zunehmend an Aussagekraft. Dies gilt im Grundsatz auch für die Inklusionsquote, diese kann jedoch als Gegenstück zur Exklusionsquote als eine Art Kontextvariable gesehen werden. Zudem dient sie auch als Bezugsgröße für die These, dass es zwischen Exklusions- und Inklusionsquote keinen linearen (negativen) Zusammenhang gibt, was in der öffentlichen Debatte oftmals falsch dargestellt wird.

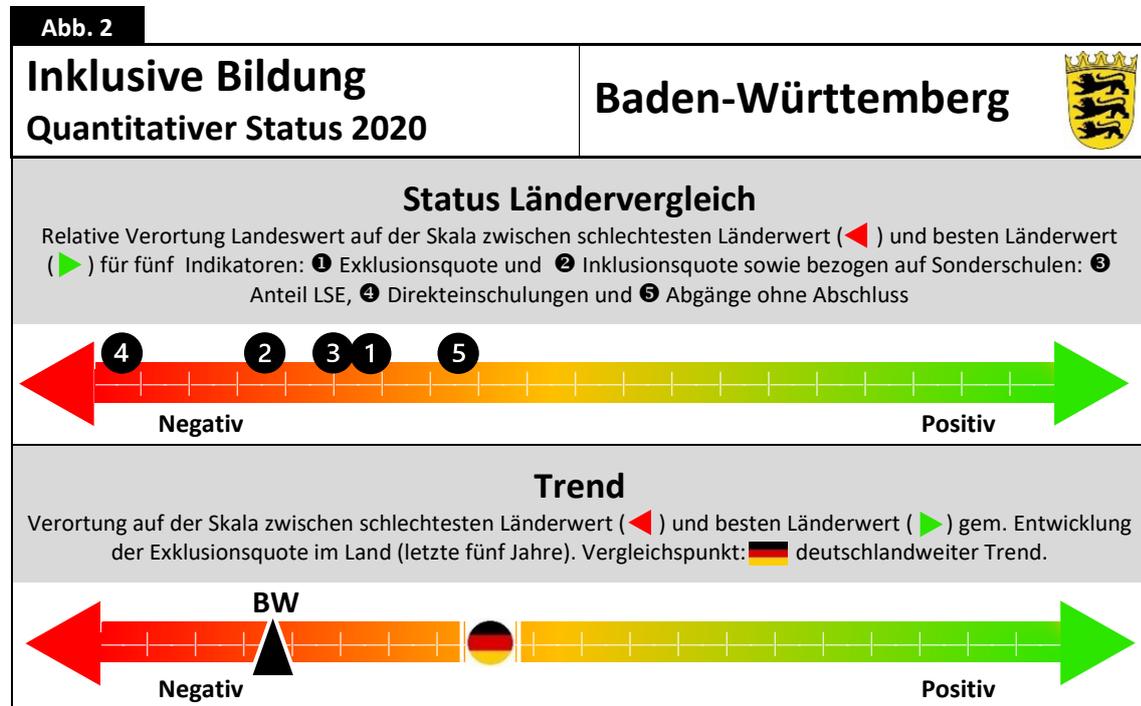
Die Länderprofile enthalten auch qualitative Indikatoren. Diese Strukturindikatoren wurden durch qualitative Dokumentenanalysen ermittelt: Die politischen Indikatoren vorwiegend durch Auswertung der jeweiligen Schulgesetze, Koalitionsvereinbarungen, offiziellen Inklusionsseiten und Aktionspläne. Die rechtlichen Indikatoren wurden aus den gesetzlichen und untergesetzlichen Normen ermittelt. Die schulorganisatorischen Indikatoren aus der (quantitativen) Entwicklung der Zahl der Sonderschulen sowie der Aufgabenbeschreibung der schulübergreifenden Unterstützungssysteme. Die Verortung im Ampelsystem folgt einer vereinfachten Skalierung/ Zuordnung (gelb bei widersprüchlicher/ mehrdeutiger Situation oder Stagnation)²³:

- **Inklusionsverständnis:** Weites Verständnis (grün), enges Verständnis (rot)
- **Transformationsprozess:** Positive Dynamik 5 Jahre (grün), negative Dynamik (rot)
- **Gemeinsamer Unterricht:** Vorrang (grün), kein Vorrang (rot)
- **Rechtsanspruch:** Vorbehaltloser Rechtsanspruch (grün), kein vorbehaltloser Rechtsanspruch (rot)
- **Sonderschulen:** Rückbau (grün), kein Rückbau (rot)
- **Unterstützungssysteme²⁴:** Flächendeckendes Unterstützungs- und Beratungssystem ohne eigene Sonderschüler*innen vorhanden (grün), nicht vorhanden (rot).

²³ Siehe auch zusammenfassende Übersicht in Anhang 3: Übersicht quantitative Strukturindikatoren

²⁴ Vgl. zur Systematik der Unterstützungssysteme und den Ansprüchen an ein integriertes Unterstützungssystem als Teil eines inklusiven Schulsystems: Döttlinger et al. (2019): 45ff

3. Länderprofile



Die Anzahl der Förderschüler*innen hat in Baden-Württemberg in den letzten 20 Jahren um 16% zugenommen, allein in den letzten 5 Jahren um 6,2%. Die Zunahme ist im bundesweiten Vergleich unterdurchschnittlich. **Die Förderquote** ist in den letzten 20 Jahren deutlich angestiegen (in den letzten 5 Jahren um knapp einen Prozentpunkt). Sie liegt mit 8,1 etwas über dem bundesweiten Wert von 7,9. **Nach Förderort** aufgeschlüsselt besteht nach wie vor eine hohe Dominanz der Exklusion (Sonderschulen) in Baden-Württemberg. Die Zahl der Schüler*innen in der Inklusion nimmt zwar zu, bei ansteigender Förderquote sinkt die Zahl der Schüler*innen in Sonderschulen jedoch nicht proportional. Seit 2015 stagniert die Zahl.

Die Exklusionsquote ist in Baden-Württemberg bundesweit eine der höchsten: Das Land liegt mit einer Quote von 5,2 auf Platz 13. Zudem hat sich der Wert nicht verbessert (gesenkt), sondern ist in den vergangenen Jahren angestiegen. **Die Anzahl der Sonderschulen** ist in Baden-Württemberg über die vergangenen 20 Jahre unverändert (der Wert von 2019 entspricht dem von 2000). **Die Inklusionsquote** ist zwar in den letzten 5 Jahren leicht angestiegen, liegt aber mit 2,9 deutlich unter dem bundesweiten Wert von 3,4. Baden-Württemberg gehört hier zu den Ländern mit den schlechtesten Inklusionsquoten. **Die Förderschwerpunkte an Sonderschulen** sind zu 61% dem Bereich LSE zuzuordnen; der Anteil ist entgegen dem bundesweiten Trend angestiegen. Der Anteil der **Direkteinschulungen** in Förderzentren ist bundesweit mit 4,5% am höchsten. Die Zahl der Abgänger*innen von Sonderschulen **ohne einen Abschluss** gehört ebenfalls zu den eher schlechten Werten in Deutschland und ist zudem seit 20 Jahren auf einem unverändert hohen Niveau.

Abb. 3

Inklusive Bildung Qualitative Indikatoren 2021	Baden-Württemberg 	
Politische Indikatoren	 Inklusions- verständnis	 Transformati- onsprozess
Rechtliche Indikatoren	 Gemeinsamer Unterricht	 Rechts- anspruch
Organisatorische Indikatoren	 Sonder- schulen	 Unterstützungs- systeme

Das **Inklusionsverständnis**, das der Bildungspolitik in Baden-Württemberg zugrunde liegt, ist im Gegensatz zu vielen anderen Bundesländern ein enges Verständnis von Inklusion. Der verwendete Inklusionsbegriff reduziert sich explizit auf Kinder mit Behinderungen. Die inklusive Schule wird in Südwesten als eine um sonderpädagogische Ressourcen und Inhalte ergänzte allgemeinbildende Schule verstanden. Dies dokumentiert sich insbesondere im Schulgesetz (dort § 3 Abs. 3) und im Koalitionsvertrag²⁵ v. 2016 (Kapitel „Inklusive Bildung stärken“). Im Koalitionsvertrag von 2021 ist das Inklusionsverständnis dagegen etwas offener formuliert (Kapitel „Qualität von Inklusion und sonderpädagogischen Angeboten voranbringen“)²⁶.

Im Sommer 2015 legte das Sozialministerium einen „Aktionsplan der Landesregierung zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention in Baden-Württemberg“ vor. Seit der 2. Auflage von August 2016 sind keine Fortschreibungen erkennbar. Ein nachhaltig angelegter und systematischer **Transformationsprozess** zu einem inklusiven Schulsystem ist in BW nicht erkennbar. Das Kultusministerium führt unter der Rubrik „Ausgestaltung inklusiver Bildungsangebote“ zwei Folgeberichte aus 2017 („Erster Inklusionsbericht“) bzw. 2019 („Zweiter Inklusionsbericht“) auf, die jedoch vorwiegend auf die sonderpädagogischen Maßnahmen abstellen.

Es gibt in Baden-Württemberg keinen Vorrang für den **gemeinsamen Unterricht** als Regelfall. In § 15 Abs. 2 SchulG steht u.a. „Die sonderpädagogische Beratung, Unterstützung und Bildung findet in den allgemeinen Schulen statt, soweit Schüler mit Anspruch auf ein sonderpädagogisches Bildungsangebot kein sonderpädagogisches Bildungs- und Beratungszentrum besuchen“. Als Aufgabe aller Schulen wird im Schulgesetz i.d.S. lediglich die Integration und nicht die Inklusion definiert. In § 15 Abs. 1 SchulG wird u.a. festgehalten: „Die Erziehung, Bildung und Ausbildung von Schülern mit einem Anspruch auf ein sonderpädagogisches Beratungs-, Unterstützungs- und Bildungsangebot ist Aufgabe aller Schulen.“

Rechtsanspruch: In § 3 Abs. 3 SchulG steht: „In den Schulen wird allen Schülern ein barrierefreier und gleichberechtigter Zugang zu Bildung und Erziehung ermöglicht. Schüler mit und ohne Behinderung werden gemeinsam erzogen und unterrichtet (inklusive Bildung)“. „Ermöglichen“ beinhaltet kein Rechtsanspruch, zudem wird die inklusive Bildung ausschließlich auf das Merkmal „Behinderung“ bezogen. Gem. Verordnung über sonderpädagogische Bildungsangebote (SBA-VO) von 2016 besteht ein Elternwahlrecht auf inklusive Beschulung in der Primar- und

²⁵ Vgl. Koalitionsvertrag BW (2016): 33

²⁶ Vgl. Koalitionsvertrag BW (2021): 66f

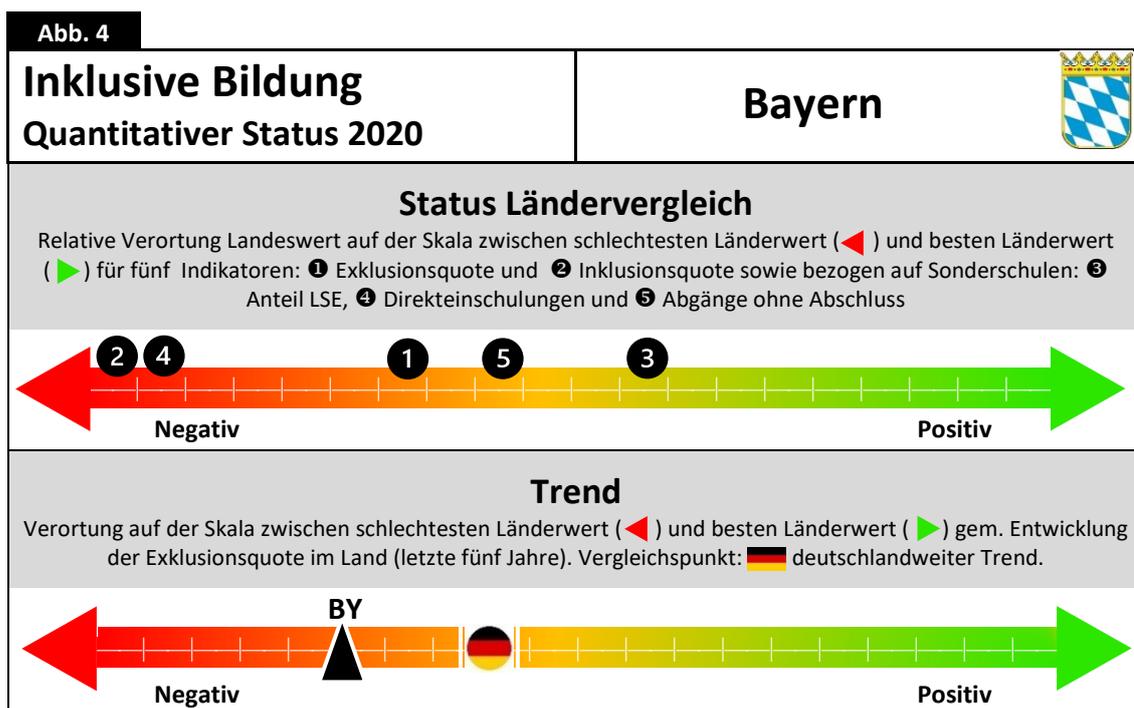
Sekundarstufe I, die abschließende Entscheidung liegt gem. § 15 f (§ 16) bei der Schulaufsicht. Da kein Rechtsanspruch auf inklusive Beschulung besteht, findet sich auch keine harte Regelung zu einem einschränkenden **Ressourcen- oder Organisationsvorbehalt** in den Vorschriften. Gem. 83 Abs. 4 SchulG kann die Schulaufsicht beim Fehlen fachlicher, personeller und sächlicher Voraussetzungen grundsätzlich auch gegen eine inklusive Beschulung entscheiden²⁷. Das Kultusministerium stellt zudem klar: „Im Falle einer zieldifferenten Inklusion besteht die gesetzliche Vorgabe, dass ein inklusives Bildungsangebot grundsätzlich gruppenbezogen zu organisieren ist“²⁸.

Die ehemaligen **Sonderschulen** wurden in Baden-Württemberg mit der Novellierung des Schulgesetzes von 2015 sprachlich umgemünzt in „Sonderpädagogische Bildungs- und Beratungszentren (SBBZ)“. Die SBBZ sind strukturell keine neuen Einheiten, sondern faktisch weiterhin Sonderschulen, deren Personal z.T. beratend und unterstützend für allgemeinbildende Schulen aktiv ist. Aus Sicht der Landesregierung stehen die vier möglichen Organisationsformen gleichwertig nebeneinander: a) Inklusives Bildungsangebot an allgemeinbildenden und beruflichen Schulen; b) kooperative Organisationsform (SBBZ-Klasse mit einer festen Partnerklasse an einer allgemeinbildenden Schule); c) SBBZ; d) besondere Organisationsformate im beruflichen Schulwesen. Faktisch führt dies zu einem Erhalt der bestehenden Sonderschulstruktur.

In BW besteht eine Struktur flächendeckender **Beratungs- und Unterstützungsstrukturen**. Die „Sonderpädagogische Bildungs- und Beratungszentren - SBBZ“ (als ehemalige Sonderschulen) bündeln das Fachpersonal, das z.T. beratend und unterstützend für allgemeinbildende Schulen aktiv ist. Sie SBBZ nehmen Schüler*innen zur Beschulung auf und sind als System nicht eigenständig tätig. Die Schulpsychologie wurde 2019 aus den Schulämtern ausgegliedert und nicht dem System der SBBZ zugeordnet, sondern dem Zentrum für Schulqualität und Lehrerbildung bzw. dessen sechs Regionalstellen.

²⁷ Vgl. Klemm (2020): 11

²⁸ Vgl. https://km-bw.de/,Lde/Startseite/Schule/FAQ_Inklusion



Die Anzahl der Förderschüler*innen hat in Bayern in den letzten 20 Jahren um 12% zugenommen, allein in den letzten 5 Jahren um 8%. Die Zunahme ist im bundesweiten Vergleich leicht unterdurchschnittlich. **Die Förderquote** ist in den letzten 20 Jahren deutlich angestiegen (in den letzten 5 Jahren um knapp einen Prozentpunkt). Sie liegt mit 7,2 unter dem bundesweiten Wert von 7,9. **Nach Förderort** aufgeschlüsselt zeigt sich eine anhaltende Dominanz an Sonderschulen. Zwar sinkt die Zahl der Schüler*innen an Sonderschulen und die Zahl der Schüler*innen in der Integration steigt; insgesamt übersteigt die Zahl der „Sonderschüler*innen“ die integrative Beschulung deutlich.

Die Exklusionsquote ist in Bayern bundesweit eine der höheren: Das Land liegt mit einer Quote von 4,9 auf Platz 11. Zudem ist der Wert in den vergangenen 10 Jahren angestiegen, in den letzten 5 Jahren um 0,2 Prozentpunkte. **Die Anzahl der Sonderschulen** hat in Bayern über die vergangenen 20 Jahre nur geringfügig abgenommen, in den letzten 10 Jahren stagniert die Zahl bei etwas über 350 Sonderschulen. Bayern gehört damit zu den Ländern mit der niedrigsten Quote beim Abbau von Sonderschulen. **Die Inklusionsquote** ist zwar in den letzten 5 Jahren leicht angestiegen (+0,4 Prozentpunkte), liegt jedoch auf einem der hintersten Plätze im Ländervergleich (Platz 13). **Die Förderschwerpunkte an Sonderschulen** sind nur noch zu 45% dem Bereich LSE zuzuordnen. Damit hat der Anteil in den vergangenen 5 Jahren leicht abgenommen.

Der Anteil der **Direkteinschulungen** in Förderzentren ist bundesweit mit 4,3% fast am höchsten (Platz 15) und hat sich in den letzten 5 Jahren zudem weiter verschlechtert (+0,2 Prozentpunkte). Die Zahl der Abgänger*innen von Sonderschulen **ohne einen Abschluss** gehört dagegen zu den besseren Werten in Deutschland. Der Wert hat sich in den letzten 20 Jahren deutlich verbessert (von 88% auf 64%).

Abb. 5

Inklusive Bildung Qualitative Indikatoren 2021	Bayern 	
Politische Indikatoren	 Inklusions- verständnis	 Transformati- onsprozess
Rechtliche Indikatoren	 Gemeinsamer Unterricht	 Rechts- anspruch
Organisatorische Indikatoren	 Sonder- schulen	 Unterstützungs- systeme

Das bayerische **Inklusionsverständnis** ist im Gegensatz zu vielen anderen Bundesländern ein enges Verständnis von Inklusion. Das Kultusministerium überschreibt seine Inklusionsseiten explizit mit „Inklusion – Schüler mit Behinderungen und sonderpädagogischem Förderbedarf“²⁹. Der verwendete Inklusionsbegriff reduziert sich auf Kinder mit Behinderungen. Inklusion wird in BY als Schulprofil gesehen, dem sich sowohl allgemeinbildende als auch Sonderschulen verschreiben können, so etwa Art. 30b Abs. 3 des SchulG. Inklusion wird als Schulentwicklungsprozess gesehen, der sich jedoch a) freiwillig, b) nur an einzelnen Schulen und c) nur bezogen auf Kinder mit Behinderungen vollzieht, wie der Handreichung „Profilbildung inklusive Schule“ zu entnehmen ist.

Im März 2013 hat die Bayerische Staatsregierung ihren Aktionsplan „Schwerpunkte der bayerischen Politik für Menschen mit Behinderung“ verabschiedet. Das Sozialministerium organisiert die Fortschreibung, einen gesonderten **Aktionsplan** oder herausgehobenen Prozess für den Bildungsbereich gibt es nicht. Der bereits 2014 vom „Wissenschaftlichen Beirat Inklusion“ vorgelegene landesweite Aktionsplan „Inklusive Schule in Bayern“ kam nicht zustande. Eine Bilanz des Kultusministeriums von Mitte 2019 beschreibt unter dem Titel „Auf dem Weg zur Inklusion“ Einzelmaßnahmen mit Bezug zur Sonderpädagogik, jedoch keinen Prozess³⁰. Im Koalitionsvertrag spielt Inklusion konkret nur bei der Ankündigung eines „Pädagogischen Rahmenkonzepts für inklusive Bildung an staatlichen Schulen“ eine Rolle³¹. Der Prozess des Aufbaus von Schulen mit dem Schulprofil Inklusion ist in den letzten Jahren ins Stocken gekommen³².

Das bayerische Schulgesetz benennt zwar formal inklusiven Unterricht zur Aufgabe aller Schulen (Art. 2 Abs. 2). In Art. 30b Abs. 1 heißt es weiter: „Die inklusive Schule ist ein Ziel der Schulentwicklung aller Schulen“. In BY gibt es jedoch keinen Vorrang für den **gemeinsamen Unterricht** als Regelfall. In Art. 41 Abs. 1 SchulG heißt es: „Schulpflichtige mit sonderpädagogischem Förderbedarf erfüllen ihre Schulpflicht durch den Besuch der allgemeinen Schule oder der Förderschule“. Zudem definiert BY den „gemeinsamen Unterricht“ auf eigene Weise und fördert fünf verschiedene Formen: Unterricht in Kooperationsklassen, Partnerklassen, Offene Klassen an

²⁹ Vgl. <https://www.km.bayern.de/inklusion>

³⁰ Vgl. Bayerisches Staatsministerium für Unterricht und Kultur (Hrsg.): Bayerns Schritte auf dem Weg zur Inklusion. August 2019.

³¹ Vgl. Koalitionsvertrag BY (2018): 38

³² Vgl. KMK (2018): 10

Sonderschulen, Einzelinklusion sowie Unterricht an Schulen mit dem Profil Inklusion³³. Aktuell gibt es 356 Schulen mit dem Schulprofil Inklusion (ca. 6% der Schulen)³⁴.

In BY gibt es keinen **Rechtsanspruch** auf inklusive Beschulung an einer allgemeinbildenden Schule. In Bayern können Schülerinnen und Schüler mit Förderbedarf nur an einer Regelschule mit dem Schulprofil „Inklusion“ unterrichtet werden, wenn diese vorhanden ist. Andernfalls ist das Kind zum Besuch der Sonderschule verpflichtet³⁵. Selbst auf Basis des engen Inklusionsverständnisses besteht kein Rechtsanspruch auf inklusive Beschulung in Bayern. In Art. 41 Abs. 5 SchulG findet sich die 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.“

Sonderschulen werden in BY als Kompetenz- und Beratungszentren sowie als alternative schulische Lernorte als Teil des inklusiven Schulwesens angesehen³⁶. BY sieht im Sonderschulwesen kein Widerspruch zur inklusiven Beschulung, so dass ein Abbau von Sonderschulen kein politisches Ziel darstellt. Im aktuellen Koalitionsvertrag wird u.a. festgehalten: „Wir werden Inklusion an den bayerischen Schulen stärken. Dazu gehört insbesondere die Wahlfreiheit hinsichtlich des schulischen Weges (Regelschule oder Förderschule), die den Eltern zusteht. Unsere Förderschulen sind unverzichtbare sonderpädagogische Kompetenzzentren und ein Motor für Inklusion in Bayern. Mit der beschlossenen Öffnung der Förderschulen wird der Weg der Vielfalt der Angebote weiter ausgebaut“³⁷.

In Bayern besteht ein flächendeckendes **Beratungs- und Unterstützungssystem**. Der sog. MSD (Mobiler sonderpädagogischer Dienst) an den sonderpädagogischen Förderzentren steht auch den allgemeinbildenden Schulen zur Verfügung. Die Struktur nimmt selbst Förderschüler*innen zur Beschulung auf und ist als System nicht eigenständig tätig. Potenziell unterstützend im Sinne einer inklusiven Schulentwicklung könnten auch die Lehrkräfte an den Profilschulen Inklusion wirken, diese sind jedoch nicht flächendeckend und systematisch in eine übergreifende Strategie eingebunden. Zudem verfügen nur etwas mehr als 6% der Schulen über das Profil.

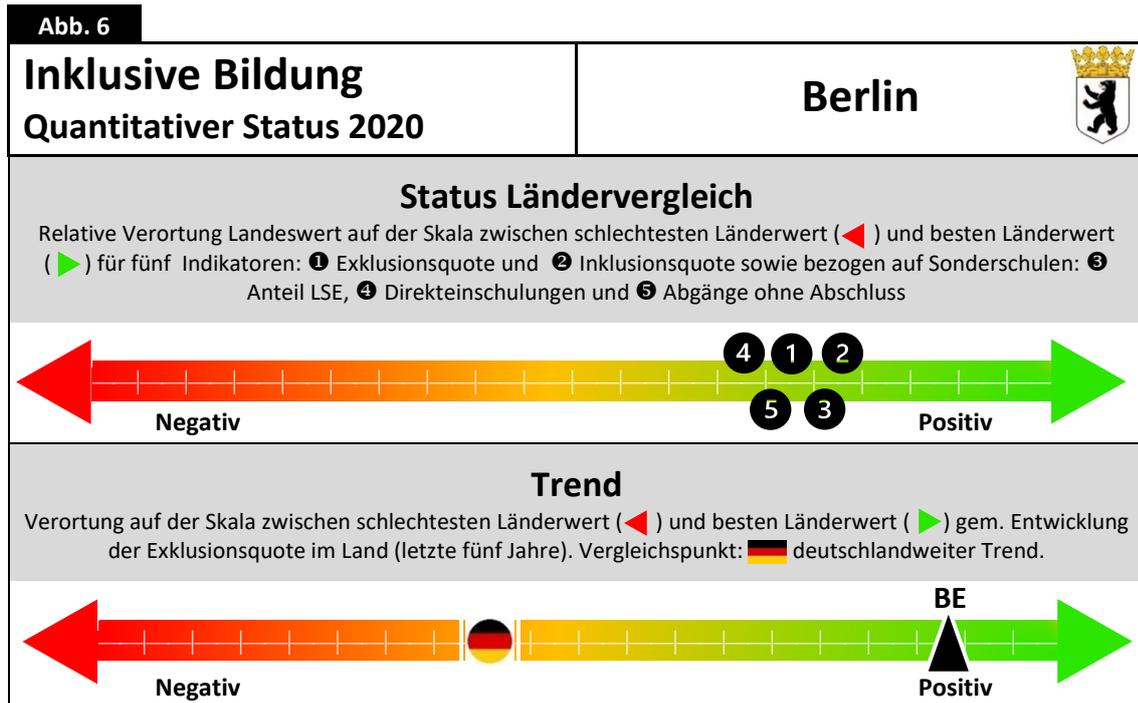
³³ Vgl. KMK (2018): 9f

³⁴ Vgl. Klemm (2020) 12

³⁵ Vgl. auch Deutsches Kinderhilfswerk (2019):2

³⁶ Vgl. KMK (2018): 8

³⁷ Vgl. Koalitionsvertrag BY (2018): 40



Die Anzahl der Förderschüler*innen hat in Berlin in den letzten 20 Jahren um 37% zugenommen, allein in den letzten 5 Jahren um knapp 23%. Die Zunahme ist im bundesweiten Vergleich stark überdurchschnittlich. **Die Förderquote** ist in den letzten 20 Jahren deutlich angestiegen (in den letzten 5 Jahren um gut einen Prozentpunkt). Sie liegt mit 8,4 über dem bundesweiten Wert von 7,9. **Nach Förderort** aufgeschlüsselt dokumentiert sich ein Systemwechsel über 20 Jahre in Berlin. Die Zahl der Schüler*innen in der Inklusion übersteigt um ein Mehrfaches die Zahl der „Sonderschüler*innen“. Die Beschulung in Sonderschulen geht seit 20 Jahren durchgängig und stark zurück.

Die Exklusionsquote ist in Berlin bundesweit eine der niedrigsten: Das Land liegt mit einer Quote von 2,4 auf Platz 3. Zudem ist der Wert in den vergangenen 5 Jahren weiter deutlich gesunken: Von 3,0 auf 2,4. **Die Anzahl der Sonderschulen** in Berlin ist über die vergangenen 20 Jahre zwar abgebaut worden, allerdings stieg die Anzahl in den vergangenen 5 Jahren statistisch wieder deutlich an (+14,3%). Nach Auskunft der Verwaltung handelt es sich dabei um eine Erhöhung der „schulischen Einrichtungen“ (je Förderschwerpunkt), die Zahl der Schulen sei gesunden. **Die Inklusionsquote** ist in den letzten 5 Jahren deutlich angestiegen (+1,3 Prozentpunkte) und liegt mit 5,9 weit über dem bundesweiten Wert von 3,4. Berlin gehört zu den Ländern mit den höchsten Inklusionsquoten (Platz 2). **Die Förderschwerpunkte an Sonderschulen** sind nur noch zu 35,4% dem Bereich LSE zuzuordnen. Damit wurde der Anteil in den vergangenen 20 Jahren halbiert.

Der Anteil der **Direkteinschulungen** in Förderzentren ist bundesweit mit 1,9% sehr niedrig (Platz 4). Die Zahl der Abgänger*innen von Sonderschulen **ohne einen Abschluss** gehört ebenfalls zu den besseren Werten in Deutschland. Allerdings hat sich der Wert in den letzten 20 Jahren verschlechtert (von 59% auf 68%).

Abb. 7

Inklusive Bildung Qualitative Indikatoren 2021	Berlin 	
Politische Indikatoren	 Inklusions- verständnis	 Transformati- onsprozess
Rechtliche Indikatoren	 Gemeinsamer Unterricht	 Rechts- anspruch
Organisatorische Indikatoren	 Sonder- schulen	 Unterstützungs- systeme

Berlin gehört zu den Ländern mit einem weiten **Inklusionsverständnis**, das im Sinne der UN-BRK alle Schüler*innen umfasst und nicht auf spezifische Diversitätsdimensionen (z.B. Behinderung) eingegrenzt ist. Dies dokumentiert sich im SchulG (§ 4 Abs. 2) und aktuellen Koalitionsvertrag: „Inklusion bedeutet für die Koalition die Umsetzung einer Pädagogik, die jedes Kind in seiner Individualität wertschätzt, seine Stärken erkennt, sie fördert und Vielfalt als Chance für erfolgreiches Lernen nutzt. (...) Inklusion betrifft alle Schularten, auch die Gymnasien. Die inklusive Schule ist eine Schule für alle (...)“³⁸. In diesem Sinne findet sich das weite Inklusionsverständnis auch auf den Inklusionsseiten der Bildungsverwaltung³⁹.

Im Januar 2011 hat der Senat ein **Gesamtkonzept** „Inklusive Schule“ - Umsetzung der UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen – verabschiedet, das 2012 in öffentlichen Konsultationen kritisch überarbeitet wurde und 2013 in Beiratsempfehlungen und 2014 in ein Eckpunktepapier des Senats mündete⁴⁰. Seit 2014 bearbeiten Projekt- und Facharbeitsgruppen die Empfehlungen. Es wurden u.a. Rahmenkonzepte für Inklusive Schwerpunktschulen und für Beratungs- und Unterstützungszentren erarbeitet. Der Beratungsprozess hält an und ist institutionell unterlegt (Fachbeirat Inklusion seit 2013)

In Berlin besteht ein Vorrang für den **gemeinsamen Unterricht**. Gem. § 4 Abs. 2 SchulG gilt „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.“. § 36 Abs. 2 legt zudem fest: „Sonderpädagogische Förderung soll vorrangig an allgemeinen Schulen im gemeinsamen Unterricht mit Schülerinnen und Schülern ohne sonderpädagogischen Förderbedarf erfolgen.“

In Berlin existiert ein **Rechtsanspruch** auf inklusive Beschulung, der eine Beschulung auf Sonderschulen gegen den Willen der Erziehungsberechtigten unmöglich macht. Gem. § 37 Abs. 4 SchulG gilt zwar: „Die Schulleiterin oder der Schulleiter der allgemeinen Schule darf eine angemeldete Schülerin oder einen angemeldeten Schüler mit sonderpädagogischem

³⁸ Vgl. Koalitionsvertrag BE (2016): 12ff

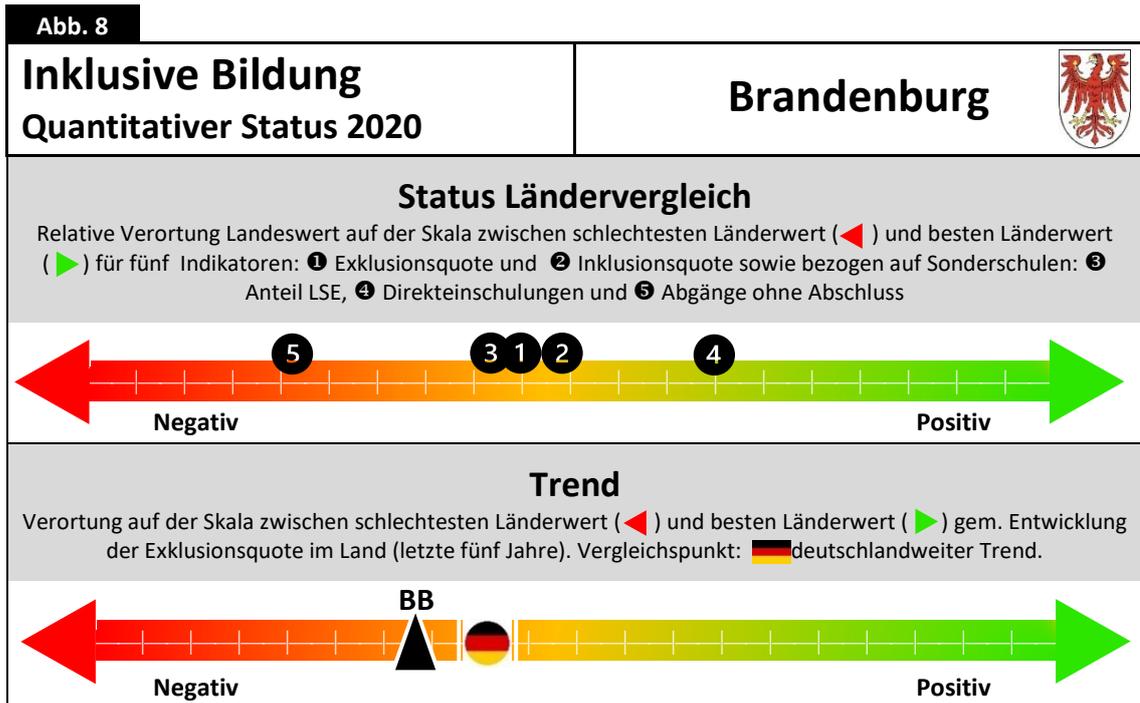
³⁹ Vgl. <https://www.berlin.de/sen/bildung/schule/inklusion/fachinfo/>

⁴⁰ Vgl. „Eckpunkte für ein Konzept „Auf dem Weg zur inklusiven Schule“ v. 10.11.2014 (Vorlage an Hauptausschuss); abrufbar unter <https://www.berlin.de/sen/bildung/schule/inklusion/fachinfo/eckpunkte-inklusion-stand-10-11-14.pdf>

Förderbedarf nur abweisen, wenn für eine angemessene Förderung die personellen, sächlichen und organisatorischen Möglichkeiten nicht vorhanden sind.“. Im letzten Satz wird dann jedoch klargestellt: „Die Schulaufsichtsbehörde entscheidet im Einvernehmen mit der zuständigen Schulbehörde abschließend auf der Grundlage einer Empfehlung des Ausschusses und unter Beachtung der personellen, sächlichen und organisatorischen Möglichkeiten 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.“

Der Vorrang inklusiven Unterrichts an allgemeinbildenden Schulen ist erklärtes politisches Ziel der Landesregierung. Faktisch baut das Land die Zahl der **Sonderschulen** tatsächlich ab, die Zahl der „Einrichtungen“ nimmt jedoch zu, da z.T. unklare Organisationsformen der sonderpädagogischen Forderung in Form von Klassen (zur Sicherung des Elternwahlrechts) oder durch die Schwerpunktschulen (allgemeinbildende Schulen mit sonderpädagogischen Aufgaben) entstehen. Eine Festlegung zur vollständigen Abschaffung der Sonderschulen gibt es weder rechtlich noch politisch.

Es besteht in Berlin eine Struktur der flächendeckenden **Beratungs- und Unterstützungsstrukturen**. Die sog. SIBUZ (Schulpsychologisches und inklusionspädagogisches Beratungs- und Unterstützungszentrum) existieren in allen Bezirken und gesondert für die beruflichen Schulen. Sie nehmen selbst keine Schüler*innen auf und sind eigenständige Organisationseinheiten.



Die Anzahl der Förderschüler*innen hat in Brandenburg in den letzten 20 Jahren um 8% gegen den Trend abgenommen, in den letzten 5 Jahren allerdings wieder um 8,1% zugenommen. Die Zunahme ist im bundesweiten Vergleich leicht unterdurchschnittlich. Die Förderquote ist in den letzten 20 Jahren deutlich angestiegen (in den letzten 5 Jahren um knapp einen Prozentpunkt). Sie liegt mit 8,5 über dem bundesweiten Wert von 7,9. Nach Förderort aufgeschlüsselt dokumentiert sich ein Trend über 20 Jahre in Brandenburg. Die Zahl der Schüler*innen in der Inklusion steigt seit 20 Jahren und übersteigt die Zahl der „Sonderschüler*innen“ erstmals im Jahr 2019. Die Beschulung in Sonderschulen geht seit 20 Jahren zurück, seit 2015 ist dieser Prozess jedoch deutlich abgebremst.

Die Exklusionsquote ist in Brandenburg bundesweit im Mittelfeld: Das Land liegt mit einer Quote von 4,2 auf Platz 8. Allerdings gehört Brandenburg zu den Ländern, in denen die Exklusion in den letzten fünf Jahren (wenn auch geringfügig) zugenommen hat. Die Anzahl der Sonderschulen ist in Brandenburg über die vergangenen 20 Jahre kontinuierlich abgebaut worden, allein in den letzten fünf Jahren um gut 10%. Die Inklusionsquote ist in den letzten 5 Jahren leicht angestiegen (+0,6 Prozentpunkte) und liegt mit 4,3 über dem bundesweiten Wert von 3,4. Brandenburg gehört bezüglich der Inklusionsquote zum Mittelfeld im Ländervergleich. Die Förderschwerpunkte an Sonderschulen sind immer noch zu über 50% dem Bereich LSE zuzuordnen.

Der Anteil der Direkteinschulungen in Förderzentren ist bundesweit mit 2,0% relativ niedrig (Platz 6). Die Zahl der Abgänger*innen von Sonderschulen ohne einen Abschluss ist dagegen mit 88% einer der höchsten Werte bundesweit.

Abb. 9

Inklusive Bildung Qualitative Indikatoren 2021	Brandenburg 	
Politische Indikatoren	 Inklusions- verständnis	 Transformati- onsprozess
Rechtliche Indikatoren	 Gemeinsamer Unterricht	 Rechts- anspruch
Organisatorische Indikatoren	 Sonder- schulen	 Unterstützungs- systeme

Brandenburg gehört zu den Bundesländern, die sich zu einem weiten **Inklusionsverständnis** bekennen. Bereits im Aktionsplan von 2011 wird im Handlungsfeld 1 (Erziehung und Bildung) klar formuliert: „Im Land Brandenburg sollen alle Schülerinnen und Schüler gemeinsam und ohne Ausgrenzung lernen. Zentrales Anliegen ist das gemeinsame Lernen aller in den allgemeinen Schulen. Alle Kinder sollen in ihren individuellen Stärken und Besonderheiten unterstützt und gefördert werden. Das wesentliche Prinzip von Inklusion ist die Wertschätzung von Vielfalt – heterogene Gruppen werden Normalität, in der Gesellschaft wie in der Schule“⁴¹. Auch das Inklusionsportal der Bildungsverwaltung wirbt explizit für eine „Schule für alle“⁴². Eine Verankerung dieses Verständnisses oder des Bekenntnisses zur inklusiven Beschulung findet sich allerdings nicht im Schulgesetz.

Der **Aktionsplan** von 2011 setzte Erziehung und Bildung als Handlungsfeld an erste Stelle. Eine erste Evaluation der Maßnahmen erfolgte 2016/17. Am 20. Dezember 2016 beschloss die Landesregierung das „Landeskonzept Gemeinsames Lernen in der Schule“ (u.a. Konzept der inklusiven Grundschulen zum Ausbau des gemeinsamen Lernens). 2019/20 nahmen 218 Schulen an dem Projekt „Schulen für gemeinsames Lernen“ teil (gegenüber 188 in 2018/19). Der Koalitionsvertrag von 2019 bekennt sich zum Inklusionsprozess und sieht weitere gesetzliche Regelungen vor („Der Umgang mit Inklusion wird gesetzlich konkretisiert“)⁴³.

Politisch ist Brandenburg sehr klar im Bekenntnis zum **gemeinsamen Unterricht**. Sowohl im Koalitionsvertrag (2019) als auch in offiziellen Darstellungen (KMK 2018: 16) wird der Vorrang und Ausbau des gemeinsamen Unterrichts als Ziel benannt. Im aktuellen Koalitionsvertrag erfolgt ein aktuelles Bekenntnis zum gemeinsamen Unterricht: „Die Koalition will die Inklusion und das gemeinsame Lernen schrittweise ausbauen und personell angemessen stärken.“ (S. 29). Allerdings stellt der brandenburgische Ansatz auf Schulprofile einzelner Schulen ab und nicht auf ein allgemeines und verbindliches pädagogisches Konzept. „Schulen für gemeinsames Lernen“ werden im Rundschreiben von 2019 beschrieben⁴⁴. Rechtlich besteht ein Vorrang des gemeinsamen Unterrichts, jedoch ist der Ort gem. SchulG (§ 3 Abs. 4) offen (und nicht zwingend an einer allgemeinbildenden Schule): „Schülerinnen und Schüler mit sonderpädagogischem Förderbedarf

⁴¹ Vgl. Ministerium für Arbeit, Soziales, Frauen und Familie des Landes Brandenburg (Hrsg.): Behindertenpolitisches Maßnahmenpaket für das Land Brandenburg (2011): 13

⁴² Vgl. <https://www.inklusion-brandenburg.de/startseite>

⁴³ Vgl. Koalitionsvertrag (BB): 29

⁴⁴ Vgl. Rundschreiben 3/19 (RS 3/19) vom 25. April 2019 „Schulen für gemeinsames Lernen“

sollen gemäß § 29 Abs. 2 vorrangig im gemeinsamen Unterricht mit Schülerinnen und Schülern ohne sonderpädagogischen Förderbedarf oder in Schulen oder Klassen mit einem entsprechenden sonderpädagogischen Förderschwerpunkt (Förderschulen oder Förderklassen), (...) besonders gefördert werden.“

Ein **Rechtsanspruch** auf inklusive Beschulung besteht in Brandenburg nicht. Zwar gilt gem. SchulG (§ 29 Abs. 2): „Sonderpädagogische Förderung sollen Grundschulen, weiterführende allgemeinbildende Schulen und Oberstufenzentren durch gemeinsamen Unterricht mit Schülerinnen und Schülern ohne sonderpädagogischen Förderbedarf erfüllen (...)“. Dies steht jedoch unter Ressourcenvorbehalt, und gem. § 50 Abs. 2 SchulG ist zudem eine Zuweisung an eine Sonderschule gegen den Willen der Eltern möglich.

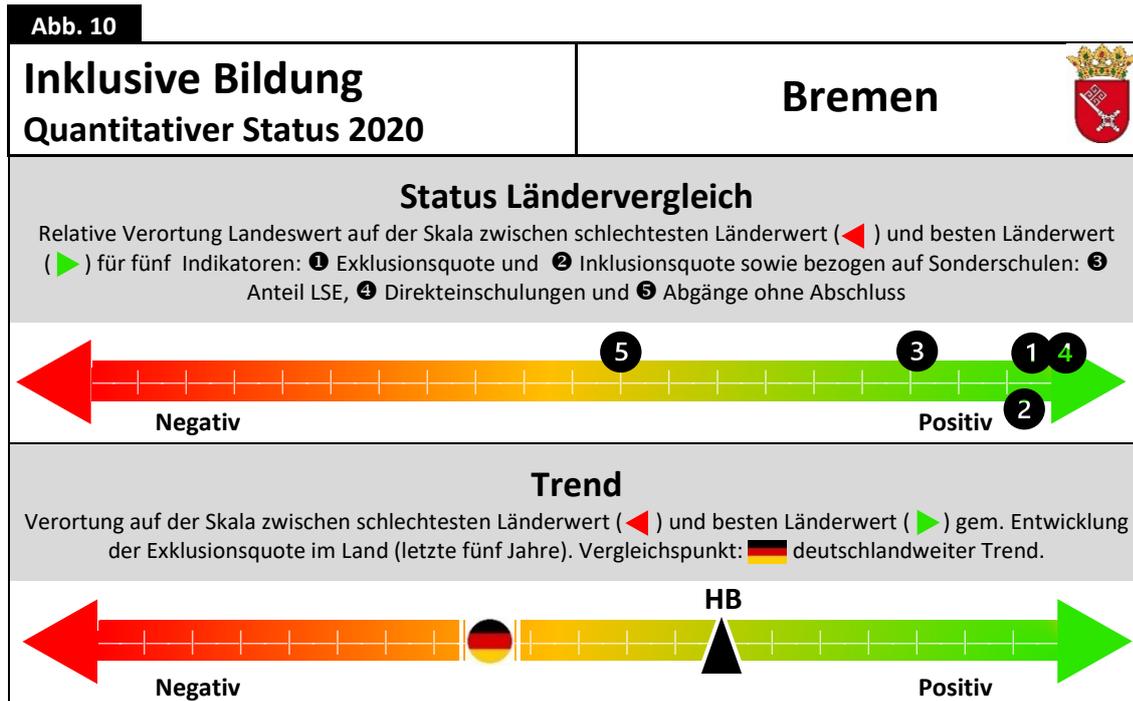
In Brandenburg ist bezüglich der inklusiven Beschulung bzw. des gemeinsamen Unterrichts ein klarer **Ressourcenvorbehalt** formuliert: Allgemeinbildende Schulen sollen die sonderpädagogische Förderung gem. SchulG (§ 29 Abs. 2) erfüllen, „wenn eine angemessene personelle, räumliche und sächliche Ausstattung vorhanden ist oder nach Maßgabe gegebener Finanzierungsmöglichkeiten geschaffen werden kann.“

Jahrelang hat Brandenburg den Abbau von **Sonderschulen** (insb. im Bereich LSE) betrieben und politisch vertreten (ursprünglich gab es eine Ankündigung der Auflösung der entsprechenden Förderzentren bis 2019/20)⁴⁵. In der letzten und der laufenden Legislatur rückte das Elternwahlrecht jedoch in den Vordergrund der politischen Kommunikation. Ein explizites Bekenntnis zum Erhalt von Sonderschulen enthält der aktuelle Koalitionsvertrag: „Eltern entscheiden, ob ihr Kind eine Förderschule oder eine Regelschule besucht. Um Eltern auch in Zukunft diese Wahlmöglichkeit offen zu halten, soll ein Netz an Förderschulen sichergestellt werden“⁴⁶.

In Brandenburg besteht eine Struktur der flächendeckenden **Beratungs- und Unterstützungsstrukturen** in jedem Kreis und jeder kreisfreien Stadt. Die sog. SpFB (Sonderpädagogische Förder- und Beratungsstellen) nehmen selbst keine Kinder zur Beschulung auf und agieren eigenständig (beim Schulamt). Potenziell unterstützend im Sinne einer inklusiven Schulentwicklung könnten auch die Lehrkräfte an den Profilschulen „Gemeinsames Lernen“ wirken; die aktuell 218 Schulen gewährleisten eine gewisse Flächenabdeckung und repräsentieren gut 40% der öffentlichen Schulen.

⁴⁵ Vgl. Äußerungen von Bildungsministerin Münch 2011 (u.a. Märkische Oder-Zeitung, 31.11.2011)

⁴⁶ Vgl. Koalitionsvertrag (BB): 29



Die Anzahl der Förderschüler*innen hat in Bremen in den letzten 20 Jahren nur geringfügig um 2% zugenommen, allerdings in den letzten 5 Jahren deutlich um 19%. Die Zunahme ist im bundesweiten Vergleich stark überdurchschnittlich. **Die Förderquote** ist in den letzten 20 Jahren angestiegen (in den letzten 5 Jahren um knapp einen Prozentpunkt). Sie liegt mit 7,7 leicht unterhalb des bundesweiten Wertes von 7,9. **Nach Förderort** aufgeschlüsselt dokumentiert sich ein massiver Systemwechsel über 20 Jahre in Bremen. Die Zahl der Schüler*innen in der Inklusion übersteigt um ein Mehrfaches die Zahl der „Sonderschüler*innen“. Die Beschulung in Sonderschulen geht seit 20 Jahren durchgängig und stark zurück.

Die Exklusionsquote ist in Bremen bundesweit die niedrigste Quote überhaupt: Das Land liegt mit einer Quote von 0,8 auf Platz 1. Der Wert konnte insbesondere in den vergangenen 10 Jahren massiv gesenkt werden: Von 4,4 auf 0,8. Bei der Dynamik (Trend) ist zu beachten, dass bei einer sehr niedrigen Exklusionsquote die weitere Senkung immer schwieriger wird. Im Fall Bremens ist es daher bemerkenswert, dass das Land trotz seiner Spitzenstellung in Bezug auf abgesenkte Exklusionsquote immer noch eine überdurchschnittliche Dynamik aufweist. **Die Anzahl der Sonderschulen** in Bremen ist über die vergangenen 20 Jahre massiv abgebaut worden, insbesondere seit 2010. Bremen hat die Zahl der Sonderschulen allein in den letzten 5 Jahren um knapp 60% gesenkt. **Die Inklusionsquote** ist in den letzten 20 Jahren deutlich angestiegen. In den letzten fünf Jahren hat sie sich um weitere 1,2 Prozentpunkte erhöht und liegt mit 6,9 deutlich über dem bundesweiten Wert von 3,4. Bremen ist das Land mit der höchsten Inklusionsquote (Platz 1). **Die Förderschwerpunkte an Sonderschulen** sind nur noch zu 31% dem Bereich LSE zuzuordnen. Damit wurde der Anteil in den vergangenen 20 Jahren fast halbiert.

Der Anteil der **Direkteinschulungen** in Förderzentren ist bundesweit mit 0,5% am niedrigsten (Platz 1). Die Zahl der Abgänger*innen von Sonderschulen **ohne einen Abschluss** gehört eher zu den Mittelwerten in Deutschland. Allerdings hat sich der Wert in den letzten 20 Jahren leicht verbessert (von 81% auf 75%).

Abb. 11

Inklusive Bildung Qualitative Indikatoren 2021	Bremen 	
Politische Indikatoren	 Inklusionsverständnis	 Transformationsprozess
Rechtliche Indikatoren	 Gemeinsamer Unterricht	 Rechtsanspruch
Organisatorische Indikatoren	 Sonderschulen	 Unterstützungssysteme

Die Hansestadt Bremen arbeitet mit einem weiten **Inklusionsverständnis**, das den Vorgaben der UN-BRK voll entspricht. In § 3 Abs. 4 SchulG heißt es: „Bremische Schulen haben den Auftrag, sich zu inklusiven Schulen zu entwickeln. Sie sollen im Rahmen ihres Erziehungs- und Bildungsauftrages die Inklusion aller Schülerinnen und Schüler unabhängig von ihrer ethnischen Herkunft, ihrer Staatsbürgerschaft, Religion oder einer Beeinträchtigung in das gesellschaftliche Leben und die schulische Gemeinschaft befördern und Ausgrenzungen Einzelner vermeiden“. In diesem Sinne ist auch der Aktionsplan von 2014 formuliert. Ein Bekenntnis zur Stärkung eines „umfassenden Inklusionsverständnisses“ erfolgt auch in der aktuellen Koalitionsvereinbarung⁴⁷.

Seit Inkrafttreten des neuen Schulgesetzes 2009 haben die Bremer Schulen laut § 3 Abs. 4 den Auftrag, sich zu inklusiven Schulen zu entwickeln. Der **Aktionsplan** zur Umsetzung der UN-BRK datiert von 2014, das dritte Handlungsfeld ist „Erziehung und Bildung“. 2016/2017 erfolgten die externe Evaluation und Bewertung der 2008 begonnenen Schulreform. 2018 erfolgte die Einrichtung einer ständigen AG „Inklusive Bildung“. Der aktuelle Koalitionsvertrag benennt im Kapitel „Inklusion“ drei Bereiche mit Handlungspriorität: Räumliche Ausstattung, Fachpersonal und ein neuer Entwicklungsplan Inklusion⁴⁸.

Bremen räumt dem **gemeinsamen Unterricht** schulgesetzlich Vorrang ein. In § 9 Abs. 2 heißt es: „Der Unterricht und das weitere Schulleben sollen für alle Schülerinnen und Schüler gemeinsam sein, eine Benachteiligung bestimmter sozialer, ethnischer oder kultureller Gruppen vermeiden und zum Abbau sozialer Schranken beitragen. Inklusive Unterrichtung und Erziehung sollen Maßnahmen der individuellen Förderung und Herausforderung sowie des sozialen Lernens ausgewogen miteinander verknüpfen. Die Förderung von behinderten Schülerinnen und Schülern soll im gemeinsamen Unterricht erfolgen“.

Der **Rechtsanspruch** von Schüler*innen auf Zugang zu einer allgemeinen Schule mit gemeinsamem Unterricht und inklusiver Beschulung ist durch das Schulgesetz ohne Ressourcenvorbehalt gewährleistet. Neben § 9 Abs. 2 SchulG ist hier auch § 4 Abs. 5 SchulG einschlägig: „Der Unterricht und das weitere Schulleben sollen für behinderte und nichtbehinderte Schülerinnen und Schüler gemeinsam gestaltet werden. Die Schule hat der Ausgrenzung von jungen Menschen mit

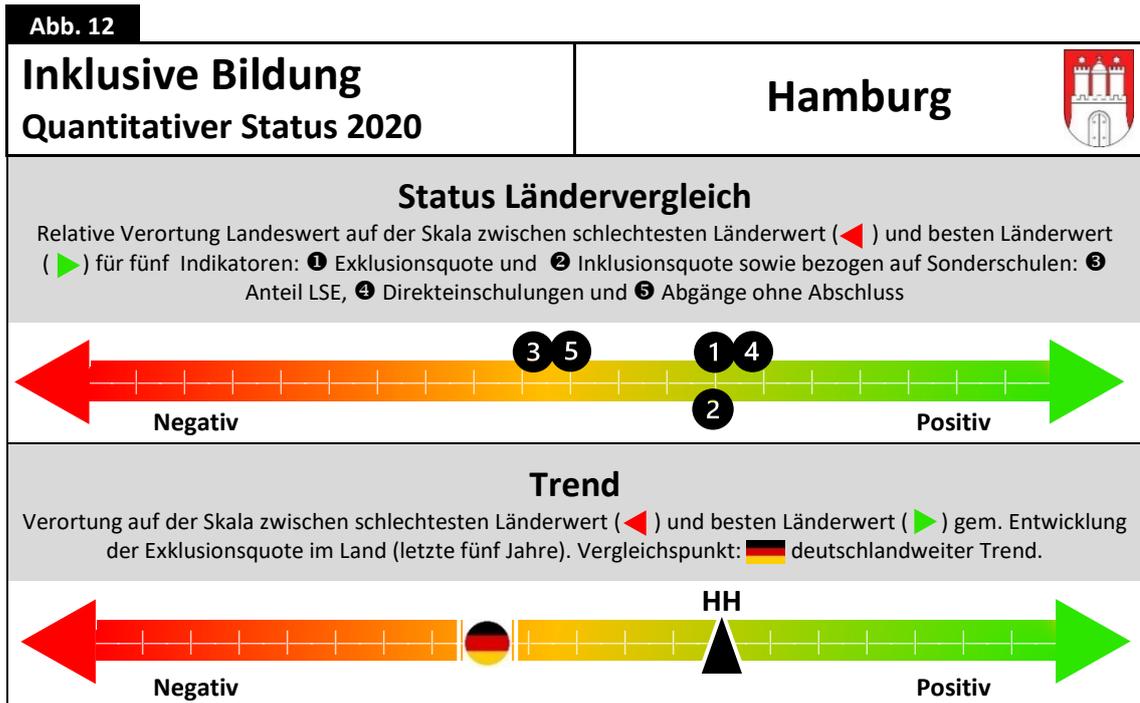
⁴⁷ Vgl. Koalitionsvertrag HB (2019): 12

⁴⁸ a.a.O.

Behinderungen entgegenzuwirken (...)" . In Bremen wird der Anspruch auf inklusive Beschulung nicht durch einen Organisations- oder **Haushaltsvorbehalt** eingeschränkt.

Bremen gehört zu den Ländern, die die Struktur und Zahl der **Sonderschulen** in den letzten 20 Jahren massiv zurückgebaut haben. Neben den allgemeinen Schulen bleiben für Schülerinnen und Schüler mit den Förderschwerpunkten Hören, Sehen, körperliche und motorische Entwicklung noch einige eigenständige Förderzentren erhalten. Gem. § 70a SchulG bestehen Förderzentren „übergangsweise bis zur bedarfsdeckenden Einführung von in den allgemeinen Schulen eingegliederten Zentren für unterstützende Pädagogik fort“ (Abs. 1).

In Bremen bestehen flächendeckende **Beratungs- und Unterstützungsstrukturen**. Die sog. Re-BUZ (Regionales Beratungs- und Unterstützungszentrum) existieren flächendeckend. Sie nehmen selbst Schüler*innen nur in Ausnahmefällen vorübergehend auf (vgl. ZuweiReBUZ-VO § 1 Abs. 1) und sind eigenständige Organisationseinheiten. Zentren für unterstützende Pädagogik (ZuP) sichern in der Umsetzung des inklusiven Unterrichtens den Erhalt der Fachlichkeit für die allumfassende Förderung und den fachgerechten Einsatz der benötigten Ressourcen



Die Anzahl der **Förderschüler*innen** hat in Hamburg in den letzten 20 Jahren um 42% zugenommen, am stärksten zwischen 2010 und 2015. In den letzten 5 Jahren war – gegen den bundesweiten Trend – ein leichter Rückgang zu verzeichnen (-1,9%). Die **Förderquote** ist in den letzten 20 Jahren zwar deutlich angestiegen, in den letzten 5 Jahren jedoch wieder leicht gesunken (-0,5 Prozentpunkt). Sie liegt mit 8,1 leicht über dem bundesweiten Wert von 7,9. **Nach Förderort** aufgeschlüsselt dokumentiert sich ein Systemwechsel über 20 Jahre in Hamburg. Die Zahl der Schüler*innen in der Inklusion übersteigt die Zahl der „Sonderschüler*innen“ deutlich. Die Beschulung in Sonderschulen ging 20 Jahren durchgängig stark zurück. Die Entwicklung stagniert jedoch seit 2015.

Die **Exklusionsquote** ist in Hamburg bundesweit eine der niedrigsten: Das Land liegt mit einer Quote von 2,9 auf Platz 4. Der Wert in den vergangenen 5 Jahren weiter gesunken: Von 3,2 auf 2,9. Die **Anzahl der Sonderschulen** hat Hamburg über die vergangenen 20 Jahre zwar abgebaut, allerdings stagniert die Anzahl in den vergangenen 5 Jahren. Hamburg ist das einzige Land, das in den vergangenen 5 Jahren keine Sonderschulen mehr abgebaut hat. Die **Inklusionsquote** ist zwar in den letzten 20 Jahren deutlich angestiegen und liegt mit 5,2 deutlich über dem bundesweiten Wert von 3,4. Hamburg gehört zu den Ländern mit den höchsten Inklusionsquoten (Platz 3). Allerdings ist die Dynamik seit 5 Jahren abgebrochen und die Inklusionsquote ist in diesem Zeitraum geringfügig gesunken (-0,2 Prozentpunkte). Die **Förderschwerpunkte an Sonderschulen** sind noch immer zu knapp über 50% dem Bereich LSE zuzuordnen. Damit wurde der Anteil in den vergangenen 20 Jahren um ca. 22 Prozentpunkte gesenkt.

Der Anteil der **Direkteinschulungen** in Förderzentren ist bundesweit mit 1,9% sehr niedrig (Platz 5). Die Zahl der Abgänger*innen von Sonderschulen **ohne einen Abschluss** liegt im Mittelfeld der Vergleichswerte in Deutschland. Dabei hat sich der Wert in den letzten 20 Jahren kontinuierlich verbessert (von 83% auf 77%).

Abb. 13

Inklusive Bildung Qualitative Indikatoren 2021	Hamburg 	
Politische Indikatoren	 Inklusions- verständnis	 Transformati- onsprozess
Rechtliche Indikatoren	 Gemeinsamer Unterricht	 Rechts- anspruch
Organisatorische Indikatoren	 Sonder- schulen	 Unterstützungs- systeme

Die Hansestadt Hamburg folgt einem weiten **Inklusionsverständnis**, der Begriff ist nicht auf Menschen mit Behinderungen begrenzt und wird im schulischen Kontext als Aufgabe aller Schulen und Form der Schulentwicklung gesehen. Dieses Verständnis dokumentiert sich auch im Strategiepapier Inklusion⁴⁹ (2016). Auch im aktuellen Koalitionsvertrag wird festgehalten: „Inklusion ist ein Querschnittsthema und betrifft Menschen mit und ohne Behinderung. Selbstbestimmung und Teilhabe aller Menschen sind für uns zentral“⁵⁰. Der Hamburger „**Landesaktionsplan** zur Umsetzung der UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen“ ist seit Dezember 2012 in Kraft. Bereits im März 2012 hatte der Senat ein Konzept „Inklusive Bildung an Hamburgs Schulen“ beschlossen. Der Aktionsplan verweist für das Handlungsfeld „Bildung: Schulische Bildung“ auf eine in Hamburg seit den 1980er Jahren bestehende Tradition integrativer Bildung. Seit 1997 gehörten Integrationsklassen und Integrative Regelklassen zum Regelangebot „und das gemeinsame Lernen zum Grundprinzip. 2016 wurde ein Strategiepapier Inklusion publiziert, das die „Weiterentwicklung der Inklusion als Aufgabe der Lehrerbildung und Schulbildung“ als zentrale Aufgabe und als Schulentwicklungsprozess definiert. 2018 beauftragte die Bürgerschaft eine Evaluation der schulischen Inklusion. Es finden regelmäßig Fachtagungen Inklusion statt (die 5. Tagung im November 2019), und im aktuellen Koalitionsvertrag von 2020 ist Inklusion ein eigenes Unterkapitel, das sich der Ressourcenausstattung, Schulbegleitung/ Assistenz und dem Nachteilsausgleich widmet⁵¹.

Der **Gemeinsame Unterricht** ist in Hamburg als vorrangige Unterrichtsform definiert und rechtlich in § 12 Abs. 1 SchulG abgesichert. Gem. § 12 Abs. 1 SchulG gilt ein vorbehaltloser **Rechtsanspruch**: „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.“. Allerdings ist dieses Recht nach Förderbereichen abgestuft: „Die Sorgeberechtigten können für ihre Kinder mit Förderbedarf LSE zwischen allen allgemeinen Schulen und dem Bildungsbereich der ReBBZ wählen; Sorgeberechtigte von Kindern mit speziellen Förderbedarfen (Hören und Kommunikation, Sehen, geistige Entwicklung, körperliche und motorische Entwicklung)

⁴⁹ Vgl. Landesinstitut für Lehrerbildung und Schulentwicklung (2016): Auf dem Weg zur inklusiven Schule – Umgang mit Heterogenität als Aufgabe der Lehrerbildung und Schulentwicklung in Hamburg

⁵⁰ Vgl. Koalitionsvertrag HH (2020): 120

⁵¹ a.a.O.: 138f

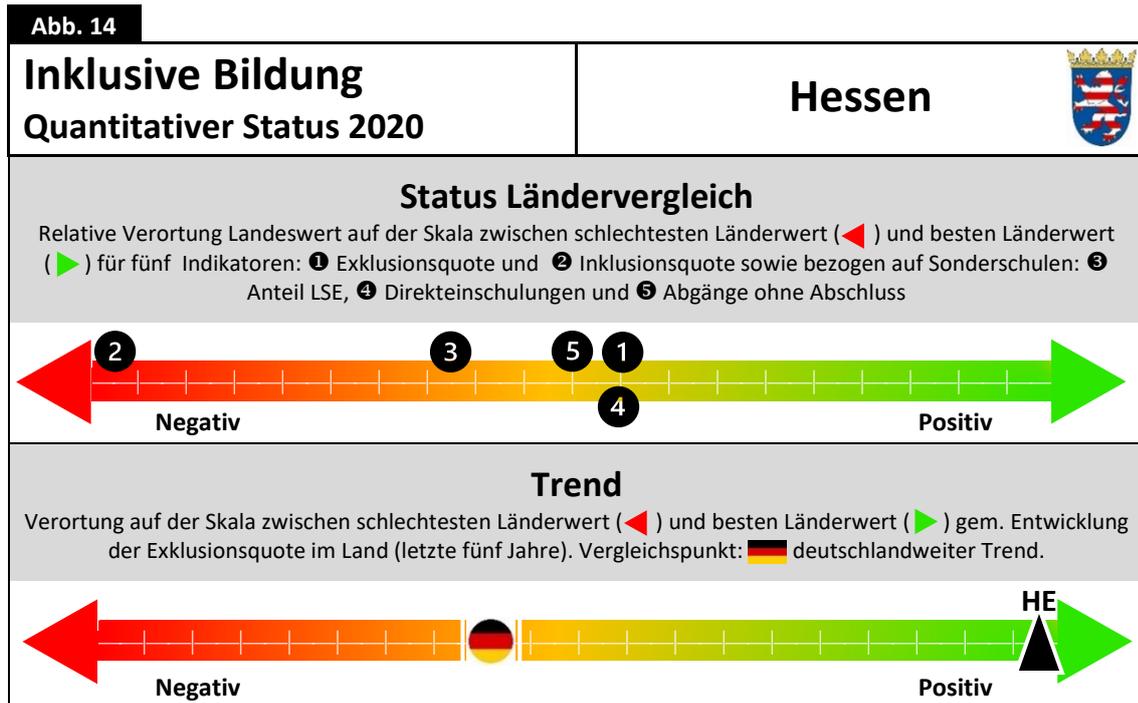
wählen zwischen inklusions-/integrationserfahrenen Schwerpunktschulen und speziellen Sonderschulen bzw. überregionalen Bildungszentren (Hören und Kommunikation sowie Sehen). Schülerinnen und Schüler mit Förderbedarf Autismus besuchen alle allgemeinen Schulen, in der Sekundarstufe I häufig Gymnasien. In Ausnahmefällen sind Einzelintegrationen außerhalb der Schwerpunktschulen möglich⁵². Der Rechtsanspruch auf eine inklusive Beschulung steht in Hamburg unter keinem **Ressourcenvorbehalt**. Allerdings besteht insofern ein Organisationsvorbehalt, als die Wahlmöglichkeiten des Beschulungsortes in Förderfällen jenseits von LSE stark eingeschränkt sind.

In Hamburg ist die Beschulung in **Sonderschulen** „subsidiär“ zum inklusiven Bildungsangebot⁵³. Allerdings sind die Sonderschulen zum Teil in eine andere Organisationsform gebracht worden und wirken als „Bildungsabteilung“ der Regionalen Bildungs- und Beratungszentren (ReBBZ) weiter. Dies gilt insbesondere für den Förderbereich LSE. Der starke Abbau von Sonderschulen um 2010 herum geht daher eher auf diese Umwidmung und weniger auf einen Systemausstieg zurück.

Hamburg verfügt mit den Regionalen **Beratungs- und Unterstützungszentren** (ReBBZ) über ein flächendeckendes Beratungs- und Unterstützungssystem. Die 13 ReBBZ nehmen über ihre sog. „Bildungsabteilungen“ jedoch auch selbst (Förder-) Schüler*innen auf und sind eigenständige Organisationseinheiten, so dass hier eine institutionelle Mischform von Sonderschulen und Unterstützungszentren vorliegt.

⁵² Vgl. KMK (2018): 72

⁵³ Vgl. KMK (2018): 19



Die Anzahl der Förderschüler*innen hat in den letzten 20 Jahren um 26% zugenommen, allein in den letzten 5 Jahren um knapp 5,4%. Die Zunahme ist im bundesweiten Vergleich jedoch eher unterdurchschnittlich. Die Förderquote ist in den letzten 20 Jahren deutlich angestiegen. Sie liegt mit 5,7 deutlich unter dem bundesweiten Wert von 7,9. Nach Förderort aufgeschlüsselt dokumentiert sich ein anhaltender Trend über 20 Jahre in Hessen. Zwar liegt die Zahl der Kinder in der Exklusion nach wie vor deutlich über der Zahl inklusiv beschulter Kinder. Seit 2005 nimmt die Zahl der „Sonderschüler*innen“ jedoch kontinuierlich und deutlich ab. Die inklusive Beschulung steigt insbesondere seit 2010 deutlich und stetig an.

Die Exklusionsquote liegt in Hessen im bundesweiten Vergleich im Mittelfeld. Das Land liegt mit einer Quote von 3,5 auf Platz 6 und deutlich unter dem bundesweiten Wert von 4,4. Der Wert konnte in den letzten 5 Jahren zwar deutlich verbessert werden, liegt aber faktisch wieder auf dem Niveau von 2000 (damals 3,7, heute 3,5). Die Anzahl der Sonderschulen hat in Hessen über die vergangenen 20 Jahre geringfügig abgenommen. Nach einem Ausbau zwischen 2000 – 2005 war in den letzten 5 Jahren ein Abbau zu verzeichnen: Die Zahl der Sonderschulen nahm um 22 ab (-8,9%). Die Inklusionsquote ist zwar in den letzten 5 Jahren angestiegen (+0,6 Prozentpunkte), liegt mit 2,1 jedoch deutlich unter dem bundesweiten Wert von 3,4. Hessen gehört zu den Ländern mit der geringsten Inklusionsquote (Platz 14). Die Förderschwerpunkte an Sonderschulen sind immer noch zu 55% dem Bereich LSE zuzuordnen. Damit wurde der Anteil in den vergangenen 20 Jahren um 12 Prozentpunkte gesenkt.

Anteil der Direkteinschulungen in Förderzentren liegt bei 2,4% (Platz 8). Die Zahl der Abgänger*innen von Sonderschulen ohne einen Abschluss gehört zu den eher schlechteren Werten in Deutschland (Platz 11). Allerdings hat sich der Wert in den letzten 20 Jahren leicht verbessert (von 85% auf 77%).

Abb. 15

Inklusive Bildung Qualitative Indikatoren 2021	Hessen 	
Politische Indikatoren	 Inklusionsverständnis	 Transformationsprozess
Rechtliche Indikatoren	 Gemeinsamer Unterricht	 Rechtsanspruch
Organisatorische Indikatoren	 Sonderschulen	 Unterstützungssysteme

Während die gesetzlichen Regelungen in Hessen auf ein eher weites **Inklusionsverständnis** hinweisen (Vorrang gemeinsamer Unterricht gem. SchulG), sind die politischen Verlautbarungen der letzten Jahre eher von einem engen Inklusionsverständnis geprägt. Im Aktionsplan von 2012 erfolgt im Bereich Bildung/ Schule eine Verkürzung auf Menschen mit „Beeinträchtigungen und Behinderungen“⁵⁴. Auch die damals zuständige Ministerin sieht ihre Aufgabe darin, „den Zugang zum allgemeinen Bildungssystem für Kinder und Jugendliche mit Behinderungen gewährleisten“⁵⁵. Hessen folgt somit in den letzten Jahren politisch eher einem engen Inklusionsverständnis. Der **Aktionsplan** zur Umsetzung der UN-BRK wurde 2012 verabschiedet, ein erster Umsetzungsbericht des Aktionsplans folgte in 2015 (Bereich Schule/ Bildung ab S. 37). 2010 wurde bereits ein Projektbüro eingerichtet, ein hessischer Bildungsgipfel mit Schlussfolgerungen zum Thema Inklusion fand 2015 statt. Zum Schuljahr 2015/2016 waren elf Schulträgerbereiche Modellregionen „Inklusive Bildung“ (die ca. 40% der Schüler*innenschaft abdeckten). Anfang 2016 kündigte das Hessische Kultusministerium an, dass die Modellregionen zum Schuljahr 2016/2017 zu „inkluisiven Schulbündnissen“ weiterentwickelt werden sollten. Im aktuellen Koalitionsvertrag wird im Abschnitt „Inklusion und Förderschulen“ keine weitere Vertiefung des Inklusionsprozesses angestrebt; neben der Bestandsgarantie für Sonderschulen bestehen Bezüge zur inklusiven Bildung nur hinsichtlich der Lehrkräftebildung und der inklusiven Schulbündnisse⁵⁶.

Zum 1. August 2017 ist ein neugefasstes Hessisches Schulgesetz in Kraft getreten. Es sieht vor, dass alle schulpflichtigen Kinder an der allgemeinbildenden Schule aufgenommen werden. In § 51 („Inklusive Beschulung in der allgemeinen Schule“) lautet der Absatz 1: „Inklusive Beschulung von Schülerinnen und Schülern mit Anspruch auf sonderpädagogische Förderung findet als Regelform in der allgemeinen Schule in enger Zusammenarbeit mit dem zuständigen sonderpädagogischen Beratungs- und Förderzentrum und gegebenenfalls unter Beteiligung der Förderschule statt“. Somit wird dem **gemeinsamen Unterricht** auf schulgesetzlicher Ebene Vorrang eingeräumt.

⁵⁴ Vgl. Hessisches Sozialministerium (Hrsg.) (2012): Hessischer Aktionsplan zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention: 74

⁵⁵ a.a.O.: 6

⁵⁶ Vgl. Koalitionsvertrag HE (2019): 93f

In Hessen besteht gem. § 54 Abs. 1 SchulG ein **Rechtsanspruch** auf gemeinsamen Unterricht: „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 die Förderschule beantragt werden“. Es besteht ein einschränkender **Ressourcenvorbehalt**, der jedoch explizit die Option der Inklusion an einer anderen allgemeinbildenden Schule benennt. § 54 Abs. 4 lautet: „Kann an der zuständigen allgemeinen Schule die notwendige sonderpädagogische Förderung nicht oder nicht ausreichend erfolgen, bestimmt die Schulaufsichtsbehörde auf der Grundlage der Empfehlung des Förderausschusses nach Anhörung der Eltern im Einvernehmen mit dem Schulträger im Rahmen der Festlegung des inklusiven Schulbündnisses nach § 52 Abs. 2 Satz 1, an welcher allgemeinen Schule oder Förderschule die Beschulung erfolgt“.

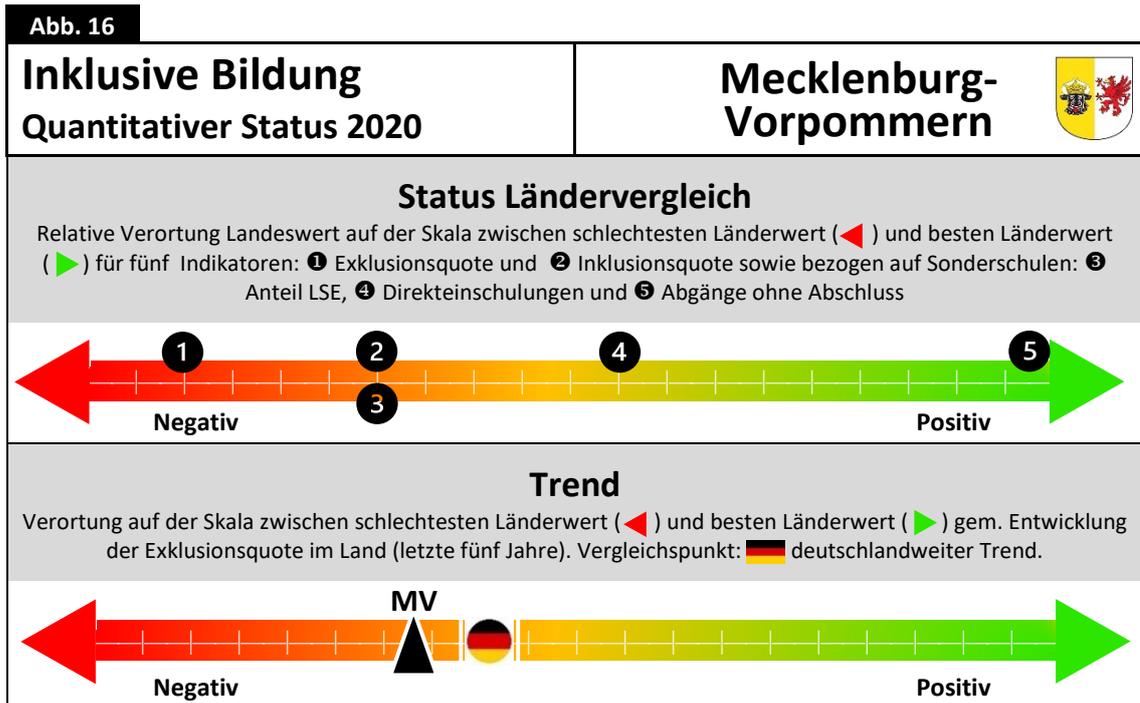
Nach Jahren des Rückbaus von **Sonderschulen** bekennt sich die aktuelle Koalition zum Erhalt der Sonderschulen. Im aktuellen Koalitionsvertrag wird festgehalten: „Förderschulen sind ein wesentlicher Bestandteil des hessischen Schulsystems. (...) Wir werden von Landesseite keine Schließung von Förderschulen betreiben“⁵⁷. Im Gegensatz dazu wurden noch 2014/15 die neuen Modellregionen Inklusive Bildung mit dem Rückbau von Sonderschulen verbunden⁵⁸.

In Hessen gibt es ein flächendeckendes **Beratungs- und Unterstützungssystem**. Die Beratungs- und Förderzentren (BFZ) nehmen selbst keine Kinder zur Beschulung auf und sind in der Regel an Sonderschulen angegliedert. Regionale BFH (rBFZ) und überregionale BFZ (üBFZ) unterstützen unterschiedliche Förderschwerpunkte. Darüber hinaus leisten die staatlichen Schulämter Unterstützung im u.a. im Bereich der Unterrichts- und Schulentwicklung. Auch die flächendeckend eingeführten „Inklusiven Schulbündnisse“ (iSB) unterstützen über fachbezogenen Beraterinnen und Beratern für sonderpädagogische Förderung und Inklusion flächendeckend (u.a. Organisation Fortbildungen)⁵⁹.

⁵⁷ Vgl. Koalitionsvertrag HE (2019): 93f

⁵⁸ Vgl. KMK (2018): 20

⁵⁹ Vgl. hierzu Hessisches Kultusministerium (2020): Das inklusive Schulbündnis (iSB) – Leitfaden zu den Aufgaben und der Organisation der inklusiven Schulbündnisse.



Die Anzahl der Förderschüler*innen hat in Mecklenburg-Vorpommern in den letzten 20 Jahren gegen den bundesweiten Trend um 17% abgenommen. Allein in den letzten 5 Jahren ist die Zahl der Förderschüler*innen um knapp 8% gesunken. **Die Förderquote** ist in den letzten 20 Jahren deutlich angestiegen und lag 2010 und 2015 über 10%. In den letzten 5 Jahren ist die Quote leicht rückläufig (-0,3 Prozentpunkte). Sie liegt mit 9,9 jedoch nach wie vor deutlich über dem bundesweiten Wert von 7,9. **Nach Förderort** aufgeschlüsselt dokumentiert sich ein deutlicher Trend zur inklusiven Beschulung bis 2015. Die Zahl der Schüler*innen in der Inklusion liegt jedoch immer noch unterhalb der Zahl der „Sonderschüler*innen“ und hat in den letzten 5 Jahren wieder abgenommen.

Die Exklusionsquote ist in Mecklenburg-Vorpommern bundesweit eine der höchsten: Das Land liegt mit einer Quote von 6,3 auf dem vorletzten Platz 15. Zudem ist der Wert in den vergangenen 5 Jahren wieder leicht angestiegen: Von 6,2 auf 6,3. **Die Anzahl der Sonderschulen** hat in Mecklenburg-Vorpommern über die vergangenen 20 Jahre abgenommen. In den letzten 5 Jahren wurden 3 Sonderschulen abgebaut (-3,2%). Das Land liegt damit jedoch deutlich unter dem bundesweiten Wert von 6,4%. **Die Inklusionsquote** ist zwar in den letzten 5 Jahren nach Jahren des Anstiegs gesunken (-0,6 Prozentpunkte) und liegt mit 3,5 ziemlich genau beim bundesweiten Wert von 3,4. **Die Förderschwerpunkte an Sonderschulen** sind noch immer zu knapp 60% dem Bereich LSE zuzuordnen. Damit wurde der Anteil in den vergangenen 20 Jahren um knapp 17% gesenkt.

Der Anteil der **Direkteinschulungen** in Förderzentren ist in Mecklenburg-Vorpommern mit 2,4% Mittelfeld und unterhalb des bundesweiten Wertes (3,1%). Bei der Zahl der Abgänger*innen von Sonderschulen **ohne einen Abschluss** weist Mecklenburg-Vorpommern mit 57% den besten Werte in Deutschland auf. Dieser Wert hat sich in den letzten 20 Jahren massiv verbessert (von 91% auf 57%).

Abb. 17

Inklusive Bildung Qualitative Indikatoren	Mecklenburg-Vorpommern 	
Politische Indikatoren	 Inklusionsverständnis	 Transformationsprozess
Rechtliche Indikatoren	 Gemeinsamer Unterricht	 Rechtsanspruch
Organisatorische Indikatoren	 Sonderschulen	 Unterstützungssysteme

Der „Strategie der Landesregierung (2016) zur Umsetzung der Inklusion im Bildungssystem in Mecklenburg-Vorpommern bis zum Jahr 2023“ ist zu entnehmen, dass die Regierung von einem „weiten **Inklusionsverständnis**“ ausgeht. Dieses wird allerdings konträr zur gängigen Praxis definiert, faktisch werden die Begrifflichkeiten vertauscht: „Beim engen Verständnis wird mit der Idee einer inklusiven Schule mehr als die gemeinsame Unterrichtung von Schülerinnen und Schülern mit und ohne sonderpädagogischen Förderbedarf verbunden. Das enge Inklusionsverständnis impliziert eine weitreichende Kritik am gegliederten Schulsystem und befürwortet eine „Schule für alle“ (S. 31). Das Ministerium favorisiert dagegen ein am Integrationsbegriff angelehntes Verständnis: „Beide Konstrukte implizieren eine besondere Qualität von Unterricht und Erziehung mit dem Ziel einer möglichst weitreichenden Beschulung von Schülerinnen und Schülern mit Benachteiligungen in der Regelschule.“ (S. 31). Weder im SchulG noch in der aktuellen Koalitionsvereinbarung oder auf den Seiten der Bildungsverwaltung sind Hinweise auf ein weites Inklusionsverständnis i.S. der UN-BRK zu entnehmen⁶⁰. MV folgt in der Tendenz daher faktisch eher einem engen – nicht UN-BRK-konformen – Inklusionsverständnis. Dies entspricht auch dem impliziten Grundverständnis im Aktionsplan von 2013, der auf die Integration von Menschen mit Behinderungen abstellt.

Im Januar 2012 wurde die Expertenkommission „Inklusive Bildung in Mecklenburg-Vorpommern bis zum Jahr 2020“ berufen und im Mai ein parteiübergreifender „Inklusionsfriede“ geschlossen: Es gab eine grundsätzliche Verständigung zum Aufbau eines inklusiven Schulsystems. 2013 erschien der „**Maßnahmeplan** der Landesregierung Mecklenburg-Vorpommern zur Umsetzung des Übereinkommens der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen“. 2016 wurde die „Inklusionsstrategie der Landesregierung im Bildungssystem bis 2023“ verabschiedet. In der aktuellen Koalitionsvereinbarung spielt inklusive Bildung keine exponierte Rolle und wird nur bei Ressourcenfragen (Schulbau/ Personalausstattung) thematisiert. Insgesamt erscheint der vor ca. 10 Jahren eingeleitete Transformationsprozess seit ca. 5 Jahren zum Stillstand gekommen zu sein.

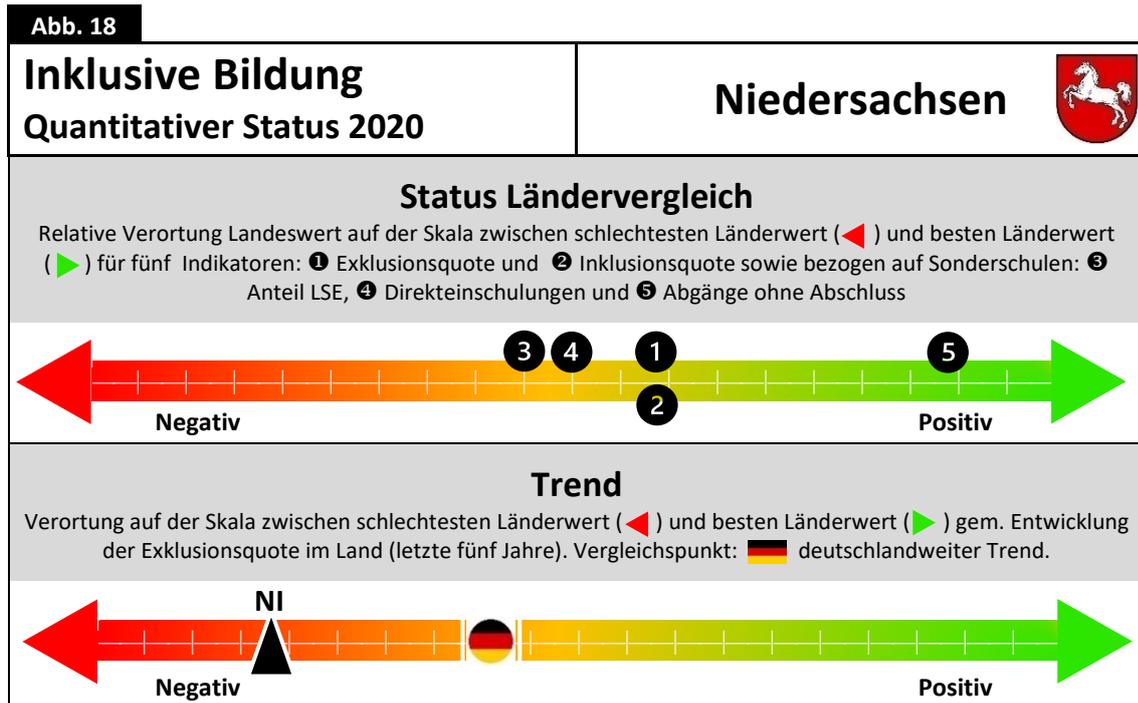
Der **Gemeinsame Unterricht** ist in Mecklenburg-Vorpommern mit einem Vorrang versehen. In dem zuletzt mit Datum vom 13.11.2019 novellierten Schulgesetz für Mecklenburg-Vorpommern heißt es in § 34 Abs. 5 SchulG: „Bei Gewährleistung der räumlichen, sächlichen und personellen

⁶⁰ Vgl. Koalitionsvereinbarung MV (2016) sowie <https://www.regierung-mv.de/Landesregierung/bm/Bildung/Inklusion/>

Voraussetzungen findet möglichst wohnortnah gemeinsamer Unterricht von Schülerinnen und Schülern mit und ohne sonderpädagogischen Förderbedarf statt.“ In MV gibt es einen schulgesetzlichen **Rechtsanspruch** auf gemeinsamen Unterricht. Gem. § 34 Abs. 2 SchulG: „(...) Schülerinnen und Schüler, bei denen sonderpädagogischer Förderbedarf festgestellt wurde, haben nach § 53 Absatz 1 Anspruch auf sonderpädagogische Förderung in der allgemeinbildenden und beruflichen Schule.“ Gem. Abs. 4 gilt „Die Erziehungsberechtigten entscheiden darüber, ob ihr Kind eine allgemeinbildende Schule (...) besucht (...)“. Mecklenburg-Vorpommern hat den o.g. **Resourcenvorbehalt** formuliert. Auch die Förderverordnung Sonderpädagogik (FöSoVO) formuliert macht den gemeinsamen Unterricht von den „schulischen Bedingungen“ abhängig (§ 9 Abs. 1).

MV differenziert im Rückbau von Sonderschulen nach den Förderschwerpunkten. Die Landesregierung erklärte 2019, dass die **Sonderschulen** Sprache ab 2020/21 und die Sonderschule Lernen ab „Mitte der zwanziger Jahre“ eingestellt werden. Die Sonderschulen für Emotionale und soziale Entwicklung sollen fortgeführt werden.

Mecklenburg-Vorpommern hat in jedem Schulamtsbezirk eine **Beratungs- und Unterstützungsstruktur**. Der Zentrale Fachbereich für Diagnostik und Schulpsychologie (ZDS) nimmt selbst keine Schüler*innen in die Beschulung und ist nicht eigenständig. 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. Seit 2014/2015 wurden vier Servicestellen für Inklusion in den Schulämtern eingerichtet. Über die Servicestellen sollen insbesondere die verschiedenen Hilfs- und Beratungsangebote für förderbedürftige Schülerinnen und Schüler vernetzt werden.



Die Anzahl der Förderschüler*innen hat in Niedersachsen in den letzten 20 Jahren um 58% zugenommen, was bundesweit der höchste Wert ist. Allein in den letzten 5 Jahren lag der Anstieg bei 30%, auch das ein bundesweiter Rekordwert. **Die Förderquote** ist in den letzten 20 Jahren deutlich angestiegen. Sie liegt mit 8,3 etwas über dem bundesweiten Wert von 7,9. **Nach Förderort** aufgeschlüsselt dokumentiert sich ein Systemwechsel über 20 Jahre in Niedersachsen. Die Zahl der Schüler*innen in der Inklusion übersteigt die Zahl der „Sonderschüler*innen“ deutlich. Die Beschulung in Sonderschulen geht seit 15 Jahren stark zurück. Die inklusive Beschulung hat seit 2010 massiv zugenommen.

Die Exklusionsquote ist in Niedersachsen bundesweit eine der eher niedrigen Quoten: Das Land liegt mit einer Quote von 3,3 auf Platz 5. Allerdings ist der Wert in den vergangenen 5 Jahren wieder deutlich angestiegen (+0,3). **Die Anzahl der Sonderschulen** stieg in Niedersachsen bis 2010 an und wurde erst in den letzten 10 Jahren deutlich reduziert. Allein in den vergangenen 5 Jahren sank die Anzahl der Sonderschulen in Niedersachsen um knapp 14% und damit im bundesweiten Vergleich stark überdurchschnittlich. **Die Inklusionsquote** ist in Niedersachsen in den letzten 5 Jahren bundesweit am stärksten angestiegen (+2,3 Prozentpunkte) und liegt mit 4,9 deutlich über dem bundesweiten Wert von 3,4. Niedersachsen gehört damit zu den Ländern mit den höchsten Inklusionsquoten (Platz 4). **Die Förderschwerpunkte an Sonderschulen** sind noch immer zu knapp über 50% dem Bereich LSE zuzuordnen. Damit wurde der Anteil in den vergangenen 20 Jahren immerhin um 27,5 Prozentpunkte gesenkt.

Der Anteil der **Direkteinschulungen** in Förderzentren liegt in Niedersachsen mit 2,6% unterhalb des bundesweiten Wertes von 3,1%. (Platz 10). Bei der Zahl der Abgänger*innen von Sonderschulen **ohne einen Abschluss** gehört Niedersachsen mit 62% zu den besseren Ländern in Deutschland. Zudem hat sich der Wert in den letzten 20 Jahren deutlich verbessert (von 81% auf 62%).

Abb. 19		Niedersachsen 	
Inklusive Bildung Qualitative Indikatoren 2021			
Politische Indikatoren	 Inklusionsverständnis	 Transformationsprozess	
Rechtliche Indikatoren	 Gemeinsamer Unterricht	 Rechtsanspruch	
Organisatorische Indikatoren	 Sonderschulen	 Unterstützungssysteme	

Im niedersächsischen Schulgesetz werden unter § 4 alle öffentlichen Schulen zu inklusiven Schulen erklärt, in dem sie allen Schüler*innen „barrierefreien und gleichberechtigten Zugang“ gewähren. Ein weites **Inklusionsverständnis** im Sinne der UN-BRK ist hiermit jedoch nicht explizit verbunden. Das Inklusionsverständnis im aktuellen Koalitionsvertrag ist zweideutig: Im Sozialpolitischen Teil geht es unter der Überschrift Inklusion ausschließlich um Menschen mit Behinderungen, im schulischen Teil überwiegend auch um Sonderpädagogik und Sonderschulen, jedoch auch um Förderung aller Schüler*innen „nach ihren individuellen Befähigungen“⁶¹. Dagegen formulieren die offiziellen Seiten der Bildungsverwaltung ein weites Inklusionsverständnis im Sinne der UN-BRK: „Die Niedersächsische Landesregierung vertritt ein erweitertes Begriffsverständnis von Inklusion. Inklusion bedeutet in diesem Sinne die umfassende und uneingeschränkte Teilhabe jedes Einzelnen am gesellschaftlichen Leben. Das schließt ausdrücklich das Recht auf Bildung ein. Die inklusive Schule ist eine Schule der individuellen Förderung, in der jedes Kind mit seinen individuellen Talenten, Begabungen sowie besonderen Bedarfen bestmöglich unterstützt wird. Die inklusive Schule begreift Heterogenität als Grundlage und Chance schulischer Arbeit und Bildung“⁶². Der erste **Aktionsplan** Inklusion wurde im Januar 2017 durch das Kabinett auf den Weg gebracht. Er entstand in einem umfassenden Beteiligungsprozess, an dem auch Vertreterinnen und Vertreter der Verbände für Menschen mit Behinderungen und der Selbstvertretungsorganisationen mitgearbeitet haben. Der 211 Maßnahmen umfassende Aktionsplan war auf eine Laufzeit von zwei Jahren ausgerichtet und gem. Sozialministerium ausschließlich auf die Verbesserung der Teilhabe von Menschen mit Behinderungen ausgerichtet. Eine Fortschreibung erfolgte durch den Aktionsplan 2019/2020. Im Koalitionsvertrag wird mehrfach auf Inklusion Bezug genommen und eine Vielzahl von Projekten definiert (Lehrkräftebildung, Auslaufen von bestimmten Sonderschulen, Ausstattung, Beteiligungsprozess). Der Prozess des Auslaufens spezifischer Förderschwerpunkte an Sonderschulen ist über einen längeren Zeitraum gesetzlich fixiert (§ 183c SchulG).

Im SchulG hat der **gemeinsame Unterricht** in Niedersachsen formal einen gesetzlichen Vorrang: gem. § 4 Abs. 2 SchulG heißt es: „In den öffentlichen Schulen werden Schülerinnen und Schüler mit und ohne Behinderung gemeinsam erzogen und unterrichtet“. Der Anspruch auf gemeinsamen Unterricht in den Fällen sonderpädagogischen Unterstützungsbedarfs (jenseits des engeren

⁶¹ Vgl. Koalitionsvereinbarung NI (2017): 20

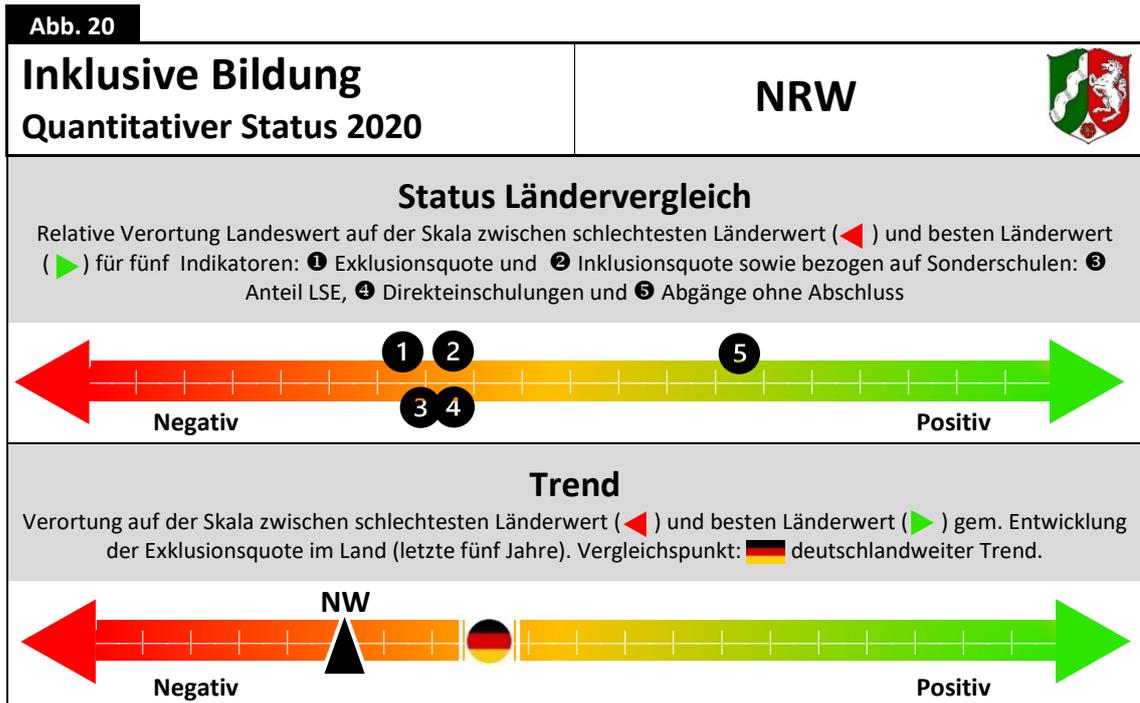
⁶² Vgl. https://www.mk.niedersachsen.de/startseite/schule/inklusive_schule/stand-der-einfuehrung-175285.html

Begriffs der Behinderung) ist weniger klar formuliert und auch an den Sonderschulen (als sonderpädagogische Förderzentren) möglich. In § 14 Abs. 3 SchulG heißt es „Das Sonderpädagogische Förderzentrum unterstützt die gemeinsame Erziehung und den gemeinsamen Unterricht an allen Schulen (...)“. Auch die Umsetzung des „gemeinsamen Unterrichts“ in Form sog. „Kooperationsklassen“ (von Sonderschulen in Räumen allgemeinbildender Schulen) entspricht nicht dem Ansatz einer inklusiven Beschulung i.S.d. UN-BRK. In Niedersachsen gewährleistet das SchulG über § 4 einen formalen **Rechtsanspruch** auf inklusive Beschulung und ein weitgehendes Elternwahlrecht. Faktisch sichern die sog. Schwerpunktschulen die wohnortnahe Versorgung für eine Übergangszeit: „Während der Übergangszeit können sie [Schulträger] sogenannte Schwerpunktschulen bestimmen. Schwerpunktschulen sind allgemeinbildende Schulen (außer Förderschulen), die für den gemeinsamen Unterricht in bestimmten Förderschwerpunkten ausgestattet und diesbezüglich barrierefrei sind“⁶³. Ein **Ressourcenvorbehalt** bezüglich des Rechtsanspruchs auf inklusive Beschulung besteht in Niedersachsen nicht.

Niedersachsen differenziert im Rückbau der **Sonderschulen** nach den Förderschwerpunkten. Bestehende Sonderschulen Lernen laufen bis spätestens 2027/28 aus. Für den Förderschwerpunkt Sprache können die Sonderschulen dauerhaft fortgeführt werden, die Ende Juli 2015 bereits bestanden. Neugründungen können nicht mehr erfolgen. Die Sonderschulen aller anderer Förderschwerpunkte bleiben erhalten (vgl. 183c SchulG). Auch die Sonderform der „Tagesbildungsstätte“ (gem. § 162 ff SchulG) für Schüler*innen des Förderschwerpunkts Geistige Entwicklung bleibt erhalten.

Niedersachsen hat „**Regionale Beratungs- und Unterstützungszentren** Inklusive Schule (RZI)“ eingerichtet und qualifiziert Fachberaterinnen und Fachberater für Inklusion, die beratend und unterstützend tätig werden. Die Angebote richten sich in erster Linie an Lehrkräfte, Fachkonferenzleitungen und Schulleitungen. Die RZI sind flächendeckend eingerichtet worden, nehmen selbst keine Schüler*innen auf und sind eigenständige Einheiten beim jeweiligen Schulamt.

⁶³ Vgl. Niedersächsisches Kultusministerium (2020): Die wichtigsten Fragen und Antworten zur inklusiven Schule; Flyer Stand 10/2020



Die Anzahl der **Förderschüler*innen** hat in NRW in den letzten 20 Jahren um 36% zugenommen, allein in den letzten 5 Jahren um gut 12%. Die Zunahme ist im bundesweiten Vergleich überdurchschnittlich. Die **Förderquote** ist in NRW in den letzten 20 Jahren deutlich angestiegen (in den letzten 5 Jahren um gut einen Prozentpunkt). Sie liegt mit 8,7 über dem bundesweiten Wert von 7,9. **Nach Förderort** aufgeschlüsselt dokumentiert sich ein deutlicher Trend zur inklusiven Beschulung über 20 Jahre in NRW. Die Zahl der Schüler*innen in der Inklusion liegt zwar noch unter der Zahl der „Sonderschüler*innen“, steigt seit 2000 stetig, seit 2010 stark an. Die Abnahme der Schüler*innen in der Exklusion sinkt allerdings seit 2015 deutlich langsamer als in den Vorjahren.

Die **Exklusionsquote** ist in NRW bundesweit eine der höheren: Das Land liegt mit einer Quote von 4,9 auf Platz 12. Zudem ist der Wert in den vergangenen 5 Jahren weiter angestiegen: Von 4,7 auf 4,9. Die **Anzahl der Sonderschulen** hat in NRW in den vergangenen 20 Jahren stark abgenommen. In den vergangenen 5 Jahren lag die Abnahme bei -13% und damit über dem bundesweiten Trend. Die **Inklusionsquote** ist in NRW in den letzten 5 Jahren deutlich angestiegen (+1,0 Prozentpunkte) und liegt mit 3,8 etwas über dem bundesweiten Wert von 3,4. Die **Förderschwerpunkte an Sonderschulen** sind noch immer zu knapp 57% dem Bereich LSE zuzuordnen. Damit wurde der Anteil in den vergangenen 20 Jahren um knapp 14% reduziert.

Der Anteil der **Direkteinschulungen** in Förderzentren ist im bundesweiten Vergleich mit 3,1% sehr hoch (Platz 12). Die Zahl der Abgänger*innen von Sonderschulen **ohne einen Abschluss** gehört zu den mittleren Werten in Deutschland. Allerdings hat sich der Wert in den letzten 20 Jahren leicht verschlechtert (von 66% auf 70%).

Abb. 21

Inklusive Bildung Qualitative Indikatoren 2021	NRW 	
Politische Indikatoren	 Inklusions- verständnis	 Transformati- onsprozess
Rechtliche Indikatoren	 Gemeinsamer Unterricht	 Rechts- anspruch
Organisatorische Indikatoren	 Sonder- schulen	 Unterstützungs- systeme

In NRW dominiert aktuell ein eher enges **Inklusionsverständnis**, das sich insbesondere auf die Teilhabe von Menschen mit Behinderungen konzentriert, so z.B. in dem aktuellen Koalitionsvertrag unter der Überschrift „Inklusion“⁶⁴. Die Inklusionsseiten des Schulministeriums sind etwas offener formuliert, in den entscheidenden Punkten jedoch auf die Vielfaltsdimension Behinderung verkürzt⁶⁵. Im Unterschied zu anderen Ländern entwickelte sich in NRW über die letzten Jahre insgesamt eine Einengung des Inklusionsverständnisses, das z.B. bei der Verabschiedung des Aktionsplans 2012 eher einem weiten Verständnis i.S. der UN-BRK verpflichtet war (S. 3ff (7f)). Das enge Inklusionsverständnis ist auch im SchulG in § 2 Abs. 5 dokumentiert: „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) (...)“. Die aktuelle Landesregierung sieht Inklusion nicht als flächendeckenden Bildungsansatz aller Schularten (Konzentration auf spezifische Schulen des „Gemeinsamen Lernens“) und hält den Erhalt von Sonderschulen im Sinne eines dauerhaften Elternwahlrechts für nötig⁶⁶. Der Transformationsprozess in Richtung inklusiver Bildung wurde mit dem **Aktionsplan** (2012) eingeleitet, der unter dem Titel stand „Eine Gesellschaft für alle“ und einem weiten Inklusionsverständnis verpflichtet war. Folgeberichte gab es 2014 und (April) 2017. Mit der neuen Landesregierung (Wahl Mai 2017) erfolgte unter dem Motto „Qualität vor Geschwindigkeit“ eine grundlegende Neuausrichtung, die faktisch den Prozess in Richtung eines allgemeinen inklusiven Bildungssystems in NRW zum Stillstand brachte⁶⁷. Die aktuellen Aktivitäten zur inklusiven Bildungspolitik wirken in Bezug auf den ursprünglichen Transformationsprozess eher stagnativ.

Gem. Art. 2 Abs. 5 SchulG werden „Menschen mit und ohne Behinderung in der Regel gemeinsam unterrichtet und erzogen“. Gem. Art. 20 Abs. 2 SchulG findet die sonderpädagogische Förderung „in der Regel“ in der allgemeinbildenden Schule statt. In § 20 Abs. 3 heißt es „In der allgemeinen Schule wird der Unterricht als Gemeinsames Lernen für Schülerinnen und Schüler mit und ohne Bedarf an sonderpädagogischer Unterstützung im Klassenverband oder in der Lerngruppe erteilt.“. Somit besteht im Grundsatz ein gesetzlicher Vorrang für **gemeinsamen Unterricht** im Sinne der inklusiven Bildung. Mit der Neuausrichtung von 2018 erfolgte jedoch eine

⁶⁴ Vgl. Koalitionsvertrag NRW (2017): 101

⁶⁵ Vgl. <https://www.schulministerium.nrw.de/themen/schulsystem/inklusion/inklusion-schuelerinnen-und-schueler>

⁶⁶ Vgl. KMK (2018): 57 bzw. 73 sowie Koalitionsvertrag NRW (2017)

⁶⁷ Vgl. hierzu „Eckpunkte zur Neuausrichtung der Inklusion in Schule“, abrufbar unter <https://www.schulministerium.nrw/themen/schulsystem/inklusion/eckpunkte-zur-neuausrichtung-der-inklusion-der-schule>

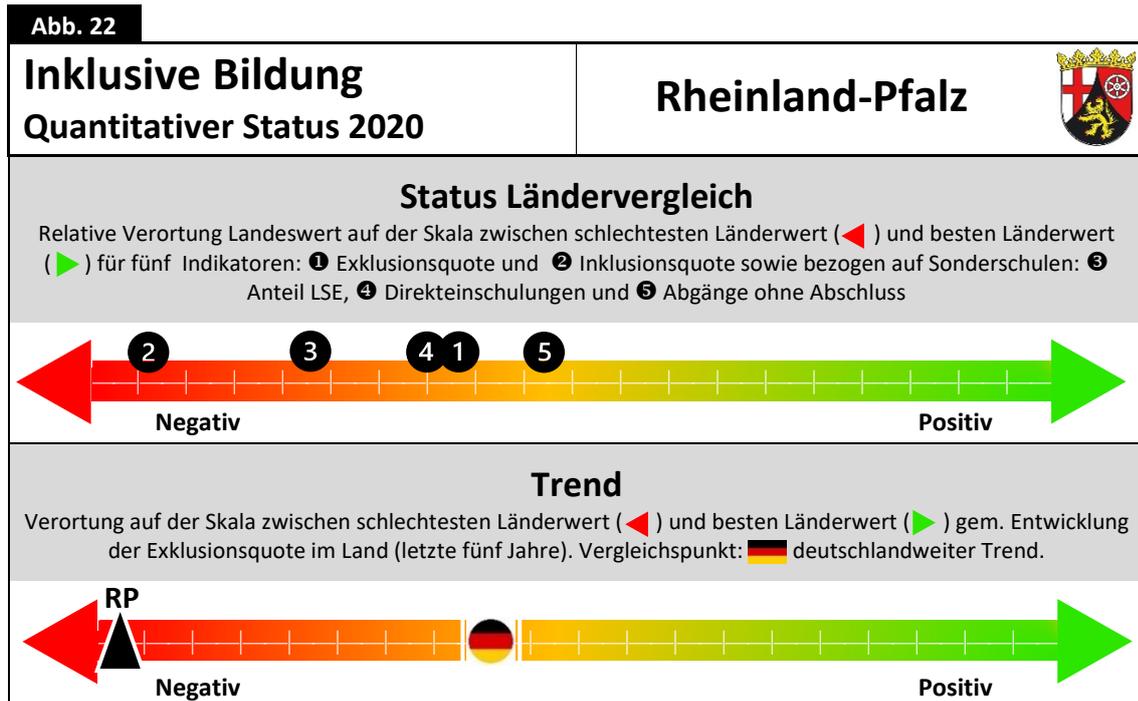
Verengung des allgemeinen Prinzips „Unterricht als Gemeinsames Lernen“ zu speziellen „Schulen des Gemeinsamen Lernens“, die faktisch als Profil- oder Schwerpunktschulen vereinzelt inklusiv arbeiten. Ausgenommen hiervon sind zudem explizit die Gymnasien als Schulart. 2019 waren ca. 45% der weiterführenden Schulen in NRW als „Schulen des gemeinsamen Lernens“ ausgewiesen⁶⁸. Gem. § 20 Abs. 2 SchulG gilt: „Sonderpädagogische Förderung findet in der Regel in der allgemeinen Schule statt“. Dieser **Rechtsanspruch** (dieses Wahlrecht) kann gem. § 20 Abs. 4 SchulG 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“. In diesen Fällen kann die Schulaufsicht das Kind auch gegen den Willen der Eltern an eine Sonderschule zuweisen. Neben dem gesetzlichen **Ressourcenvorbehalt** gem. § 20 Abs. 4 SchulG liegt faktisch auch ein Organisationsvorbehalt vor, indem die Landesregierung nur spezifische Schularten (im Schwerpunkt Haupt- und Gesamtschulen) und nur einzelne Schulen als inklusive Schulen („Schulen des Gemeinsamen Lernens“) ausweisen.

Der Erhalt der **Sonderschulen** ist explizites Ziel der Landesregierung, um „eine durchgehende Wahlmöglichkeit zwischen Förderschule und inklusiver Regelschule“ zu erhalten (vgl. Koalitionsvertrag, S. 13). Das Auslaufen von Förderschulangeboten wurde u.a. dadurch aufgehalten, dass die Regelungen zu Mindestgrößen für Sonderschulen und Schulen für Kranke aufgehoben wurden. Aus Sicht der aktuellen Landesregierung sind allgemeinbildende Schulen und Sonderschulen gleichberechtigte Förderorte⁶⁹.

NRW hat kein systematisches, einheitliches **Unterstützungsangebot** in der Fläche. Nach eigenen Angaben begleiten die Bezirksregierungen den Prozess der Inklusion durch differenzierte Unterstützungssysteme. Die Angebote und Projekte werden in Abstimmung mit den Regionalen Fortbildungszentren (in Einzelfällen wie Münster mit Themenschwerpunkt Inklusion) organisiert. Die Unterstützungsstruktur steht auf drei Säulen: Lehrkräften als „Inklusionskoordinator*innen“ am Schulumt, Sonderpädagog*innen als „Inklusionsfachberater*in“ am Schulumt sowie künftig Beratungs- und Unterstützungsleistungen der Sonderschulen für „Schulen des Gemeinsamen Lernens“. Unterstützungsangebote (insb. Material/ Handreichungen) bietet auch die Qualitäts- und Unterstützungsagentur – Landesinstitut für Schule (QUA-LiS NRW).

⁶⁸ Vgl. Klemm (2020): 16

⁶⁹ Vgl. KMK (2018): 57 und 73



Die Anzahl der **Förderschüler*innen** hat in Rheinland-Pfalz in den letzten 20 Jahren um 17% zugenommen, in den letzten 5 Jahren um etwas über 3%. Die Zunahme ist im bundesweiten Vergleich unterdurchschnittlich. Die **Förderquote** ist in den letzten 20 Jahren angestiegen. Sie liegt mit 6,3 allerdings deutlich unter dem bundesweiten Wert von 7,9. **Nach Förderort** aufgeschlüsselt dokumentiert sich eine anhaltende Dominanz der exklusiven Beschulung. Die Zahl der „Sonderschüler*innen“ hat zwar von 2005 – 2015 abgenommen, seit 2015 steigt deren Zahl aber wieder und die Zahl der inklusiv beschulten Kinder sinkt (trotz steigender Förderquote).

Die **Exklusionsquote** ist in Rheinland-Pfalz bundesweit eine der höheren: Das Land liegt mit einer Quote von 4,5 auf Platz 10. Zudem ist der Wert in den vergangenen 5 Jahren deutlich angestiegen: Von 4,0 auf 4,5. Die **Anzahl der Sonderschulen** ist in Rheinland-Pfalz über die vergangenen 20 Jahre zwar moderat abgebaut worden, allerdings stagniert die Anzahl in den vergangenen 5 Jahren bei 131 bzw. 132. Die **Inklusionsquote** stagnierte in den letzten 5 Jahren (+0,1 Prozentpunkte) und liegt mit 1,9 deutlich unterhalb des bundesweiten Wertes von 3,4. Rheinland-Pfalz gehört zu den Ländern mit den niedrigsten Inklusionsquoten (Platz 15). Die **Förderschwerpunkte an Sonderschulen** sind mit deutlich über 50% dem Bereich LSE zuzuordnen (63%). Damit wurde der Anteil in den vergangenen 20 Jahren nur schwach um knapp 8% abgesenkt.

Der Anteil der **Direkteinschulungen** in Förderzentren ist bundesweit mit 3,2% sehr hoch (Platz 13). Die Zahl der Abgänger*innen von Sonderschulen **ohne einen Abschluss** gehört ebenfalls zu den schlechtesten Werten in Deutschland. Allerdings hat sich der Wert in den letzten 20 Jahren leicht verbessert (von 84% auf 78%), in der jüngeren Vergangenheit allerdings eher wieder verschlechtert (von 75% im Jahr 2015 auf jetzt 78%).

Abb. 23

Inklusive Bildung Qualitative Indikatoren 2021	Rheinland-Pfalz 	
Politische Indikatoren	 Inklusions- verständnis	 Transformati- onsprozess
Rechtliche Indikatoren	 Gemeinsamer Unterricht	 Rechts- anspruch
Organisatorische Indikatoren	 Sonder- schulen	 Unterstützungs- systeme

Das in Rheinland-Pfalz zugrunde liegende **Inklusionsverständnis** ist ein enges Verständnis von Inklusion: Es wird fast ausschließlich auf die Differenzkategorie Behinderung abgestellt. Sowohl in den offiziellen Verlautbarungen (wie z.B. Handreichung zum Inklusiven Unterricht⁷⁰ oder den Inklusionsseiten der Bildungsverwaltung⁷¹) wird Inklusion ausschließlich auf Schüler*innen mit Behinderungen bezogen. Die Landesregierung selbst formuliert: „Die Landesregierung verfolgt konsequent das Ziel, die Leitlinien der UN-Behindertenrechtskonvention im Sinne einer menschenrechtsorientierten Behindertenpolitik in Rheinland-Pfalz umzusetzen“⁷². Im Schulgesetz spiegelt sich dieses enge Inklusionsverständnis in § 1 Abs. 2 wider: „Im Bewusstsein der Belange der Schülerinnen und Schüler sowie der Lehrkräfte und Eltern mit Behinderungen wirken alle Schulen bei der Entwicklung eines inklusiven Schulsystems mit“. Auch der Koalitionsvertrag befasst sich vorrangig unter dem Gesichtspunkt behinderter Menschen und der Barrierefreiheit mit Inklusion⁷³. Ein Transformationsprozess im Sinne eines inklusiven Bildungssystems ist in Rheinland-Pfalz nicht ausgelöst worden. Zwar hat das Land bereits 2010 als erstes Land einen **Aktionsplan** zur Umsetzung der Rechte von Menschen mit Behinderungen veröffentlicht und diesen mit dem Aktionsplan 2015 im Lichte der UN-BRK fortgeschrieben. Der Inhalt und Fokus richten sich jedoch ausschließlich auf die Dimension Behinderung. Auch das 2013 beschlossene „Landeskonzept für die Weiterentwicklung der Inklusion im schulischen Bereich“ richtet sich an Kinder mit Behinderungen und den Ausbau von Unterrichtsangeboten unter Erhalt des Sonderschulsystems. Deren Fortbestand wurde zum Teil an die Weiterentwicklung zu „Förder- und Beratungszentren“ geknüpft. Auch im aktuellen Koalitionsvertrag sind keine weitergehenden Impulse in Richtung inklusive Schulentwicklung enthalten.

Gem. § 14a Abs. 1 SchulG gilt: „Der gemeinsame und individuell fördernde Unterricht von Schülerinnen und Schülern mit und ohne Behinderungen (inklusive Unterricht) ist eine allgmeinpädagogische Aufgabe aller Schulen.“. Zugleich wird im selben Absatz ein Vorrang von Schwerpunktschulen festgehalten: „Diese Aufgabe wird vorrangig von Schulen wahrgenommen, die auf Dauer mit der Durchführung von inklusivem Unterricht beauftragt sind und diesen möglichst wohnortnah anbieten (Schwerpunktschulen); sie erhalten Unterstützung durch

⁷⁰ Vgl. Ministerium für Bildung, Wissenschaft, Weiterbildung und Kultur (Hrsg.) (2015): Inklusiver Unterricht in Rheinland-Pfalz

⁷¹ Vgl. <https://inklusion.bildung-rp.de/inklusion/schulen.html>

⁷² Vgl. KMK (2018): 57

⁷³ Vgl. Koalitionsvertrag RP (2016): 122f

Förderschullehrkräfte und pädagogische Fachkräfte.“. 2020 waren ca. 300 Schulen sog. Schwerpunktschulen (etwas mehr als 20% der Schulen). Gem. § 59 Abs. 4 SchulG gibt es keinen Vorrang des inklusiven Unterrichts, sondern eine Auswahl zwischen inklusiver und exklusiver Beschulung. Gem. § 3 Abs. 5 SchulG besteht ein **Rechtsanspruch** auf inklusiven Unterricht: „(...) Die Entscheidung, ob der Schulbesuch an einer Förderschule oder im inklusiven Unterricht erfolgen soll, treffen die Eltern (...)“. Ein expliziter gesetzlicher **Ressourcenvorbehalt** wurde zum Schuljahr 2014/15 aufgehoben. Gem. § 3 Abs. 5 SchulG und § 59 Abs. 4 SchulG entscheiden die Eltern über den Förderort. Es ist jedoch die Schulbehörde, die gem. § 59 Abs. 4 SchulG nach Anhörung der Eltern und „unter Berücksichtigung der Belange der Schulträger und der Träger der Schülerbeförderung“ die zu besuchende Schule festlegt.

In Rheinland-Pfalz erfolgt kein systematischer Rückbau von **Sonderschulen** im Sinne eines inklusiven Schulsystems. Die aktuelle Koalitionsvereinbarung hält fest: „Auch zukünftig bieten Förderschulen Schülerinnen und Schülern mit Beeinträchtigungen besondere Fördermöglichkeiten. An ausgewählten Standorten werden weitere Förderschulen zu Förder- und Beratungszentren weiterentwickelt“⁷⁴; Sonderschulen und (inklusive) Schwerpunktschulen sind gleichwertige Förderorte, die insbesondere das Elternwahlrecht stärken sollen.

In Rheinland-Pfalz werden die inklusiv arbeitenden Schulen des Landes durch ein Netz von derzeit etwa 30 „Förder- und Beratungszentren (FBZ)“ unterstützt, die aus Sonderschulen entwickelt wurden. Diese **Unterstützungssysteme** nehmen selbst Schüler*innen auf und sind Teil bestehender Sonderschulen. Die FBZ bündeln die sonderpädagogische Fachkompetenz im jeweiligen Zuständigkeitsbereich und koordinieren auch die Elternberatung im Zusammenhang mit der Ausübung des Wahlrechts der Eltern. Darüber hinaus gibt es ältere Unterstützungsangebote wie z.B. „Berater*innen Integration/ Inklusion“ sowie schulpsychologische Angebote des Pädagogischen Landesinstituts (PI): u.a. zu Schulentwicklung und Inklusion.

⁷⁴ Vgl. Koalitionsvertrag RP (2016): 15

Abb. 25

Inklusive Bildung Qualitative Indikatoren 2021	Saarland 	
Politische Indikatoren	 Inklusions- verständnis	 Transformati- onsprozess
Rechtliche Indikatoren	 Gemeinsamer Unterricht	 Rechts- anspruch
Organisatorische Indikatoren	 Sonder- schulen	 Unterstützungs- systeme

Das Saarland gehört zu den Ländern, die in der Tendenz einem eher weiten **Inklusionsverständnis** im Sinne der UN-BRK folgen. Auch wenn im aktuellen Koalitionsvertrag unter dem Thema Inklusion auf Kinder mit Behinderungen Bezug genommen wird⁷⁶, so findet sich im Schulgesetz (§ 1 und § 4) sowie auf den Inklusionsseiten der Bildungsverwaltung ein weites Inklusionsverständnis⁷⁷. Gesetzlich wird der Anspruch formuliert, dass alle öffentliche Schulen in der Regelform inklusive Schulen sind (§ 4 SchulG). Die Seiten der Bildungsverwaltung dokumentieren das Verständnis, dass im inklusiven Unterricht Kinder und Jugendliche mit den unterschiedlichsten Lernausgangslagen lernen. In offiziellen Vorträgen vertritt die Verwaltung explizit einen „breiten Inklusionsbegriff“ (Fachgespräch 2019, S. 10). Der saarländische Aktionsplan zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention „Saarland inklusiv – unser Land für alle“ ist seit August 2012 in Kraft. Eine Überarbeitung wurde für 2015, dann für 2018 und zuletzt im Jahr 2020 angekündigt, liegt jedoch noch nicht vor. Mit der Schulgesetzänderung 2014 und der 2015 verabschiedeten Inklusionsverordnung wurde der Transformationsprozess in Richtung inklusive Bildung aktiv befördert⁷⁸. Im Koalitionsvertrag (2017 – 2022) sind dagegen kaum Projekte in Bezug auf Inklusion definiert, die dort angekündigte Einrichtung eines „Kompetenzzentrums Inklusion“ (S. 55) ist noch nicht umgesetzt. Angesichts der langen Tradition und Vorreiterrolle des Saarlandes (führte als erstes Bundesland 1985 den Gemeinsamen Unterricht in das Schulgesetz ein) und der ehemals hohen Entwicklungsdynamik fällt die Verlangsamung des Transformationsprozesses besonders auf. Die GEW Saarland spricht von einem „Ins Stocken geratenen Jahrhundertprojekt“⁷⁹.

Gem. § 4 Abs. 1 SchulG sind alle öffentlichen Schulen in der Regelform „inklusive Schulen“. § 1 Abs 1 der Inklusionsverordnung lautet: „Das gemeinsame Leben und Lernen und die individualisierte Bildung und Erziehung aller Schülerinnen und Schüler ist grundlegendes Prinzip der gesamten schulischen Arbeit und Ziel eines inklusiven Schulsystems“. Damit besteht ein Vorrang des **Gemeinsamen Unterrichts** in Saarland. Gem. § 4 Abs. 3 SchulG besteht ein **Rechtsanspruch** auf inklusive Beschulung: „Ob die Schülerinnen und Schüler eine Schule der Regelform oder eine

⁷⁶ Vgl. Koalitionsvertrag SL (2017): 53

⁷⁷ Vgl. https://www.saarland.de/mbk/DE/portale/bildungsserver/themen/unterricht-und-bildungsthemen/inklusion/infospaedagogen/inklusiveschule/inklusiveschule_node.html

⁷⁸ Vgl. Verordnung zur inklusiven Unterrichtung und besonderen pädagogischen Förderung (Inklusionsverordnung) vom 3. August 2015

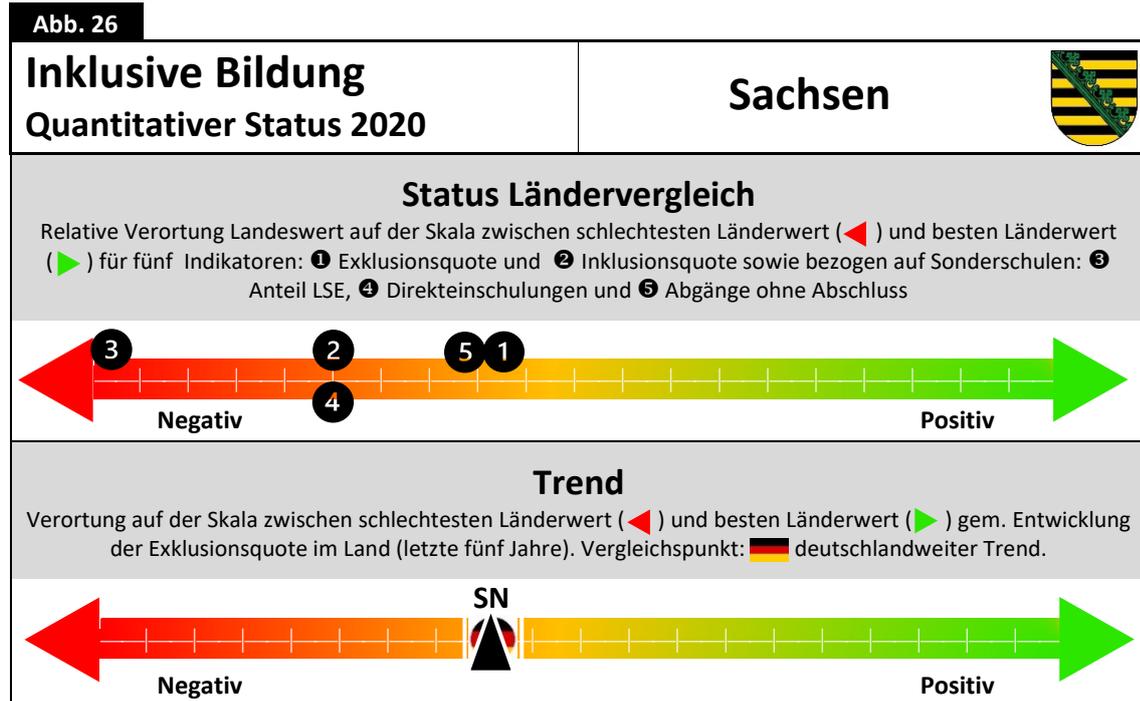
⁷⁹ Vgl. GEW Saarland (2019): Inklusive Bildung im Saarland; in: Zeitschrift Erziehung und Wissenschaft im Saarland, Ausgabe Juni 2019, S. 9

Förderschule besuchen, entscheiden grundsätzlich die Erziehungsberechtigten“. Im Saarland wurde das Wahlrecht umgekehrt: Der Besuch einer Sonderschule erfolgt nur auf Antrag der Erziehungsberechtigten (gem. § 19 Abs. 1 Inklusionsverordnung). Nur in begründeten Ausnahmefällen der Kindeswohlgefährdung können (allgemeinbildende) Schulleitung und Schulaufsicht im Rahmen eines Feststellungsverfahrens eine Umschulung auf eine Sonderschule vornehmen. Ein **Ressourcenvorbehalt** besteht in Saarland nicht.

Der Vorrang allgemeinbildender inklusiver Schulen gegenüber **Sonderschulen** ist schulgesetzlich geregelt (§ 4 Abs. 3 SchulG i.V.m. § 19 Abs. 1 Inklusionsverordnung). Allerdings erfolgt kein Rückbau des Sonderschulsystems, sondern es wird explizit ein „Doppelsystem“ in der sonderpädagogischen „Unterstützung“ durch Sonderschulen vorgehalten (u.a. 16 Sonderschulen Lernen, 4 Sonderschulen Soziale Entwicklung).

Ein flächendeckendes **Beratungs- und Unterstützungssystem** zur inklusiven Bildung wurde im Saarland über die bestehenden Sonderschulen realisiert. Über § 5 Abs. 1 Inklusionsverordnung ist geregelt: „Eine zusätzliche sonderpädagogische Unterstützungsanfrage kann über die Schulleitung der Regelschule formlos an eine Förderschule, insbesondere eine solche mit angegliedertem Förderzentrum, gestellt werden. Im Vordergrund stehen dabei ergänzende Fördervorschläge für die Weiterarbeit an der Regelschule (...)“. Aktuell gibt es 6 Förderzentren Lernen sowie je eines für Sehen und Hören. Für Grundschulen steht eine Inklusionsberater*in, für berufliche Schulen stehen zwei Fachberater*innen zur Verfügung. Eine darüberhinausgehende Bündelung von Ressourcen und Diensten in einem „Kompetenzzentrum Inklusion“ ist zwar gem. Koalitionsvereinbarung vorgesehen, aber nicht realisiert⁸⁰.

⁸⁰ Vgl. Koalitionsvertrag SL (2017): 55



Die Anzahl der Förderschüler*innen hat in Sachsen in den letzten 20 Jahren um 14% zugenommen, allein in den letzten 5 Jahren um knapp 8%. Die Zunahme ist im bundesweiten Vergleich leicht unterdurchschnittlich. **Die Förderquote** ist in den letzten 20 Jahren deutlich angestiegen (in den letzten 5 Jahren um einen halben Prozentpunkt). Sie liegt mit 9,1 deutlich über dem bundesweiten Wert von 7,9 und gehört zu den höchsten Förderquoten in Deutschland. **Nach Förderort** aufgeschlüsselt dokumentiert sich ein Rückgang in der Exklusion, der ab 2010 aber auf hohem Niveau stagniert. Die Zahl der Schüler*innen in der Inklusion steigt zwar seit 20 Jahren, liegt jedoch deutlich unter der Zahl der „Sonderschüler*innen“.

Die Exklusionsquote ist in Sachsen bundesweit eine der höchsten: Das Land liegt mit einer Quote von 4,4 auf Platz 14. Der Wert stagnierte in den vergangenen 5 Jahren und liegt heute höher als vor 20 Jahren. **Die Anzahl der Sonderschulen** hat in Sachsen zwischen 2000 und 2005 deutlich abgenommen, in den letzten Jahren aber eher stagniert. Sachsen zählt zu den Ländern mit der geringsten Dynamik im Rückbau der Sonderschulen. **Die Inklusionsquote** ist in den letzten 5 Jahren um einen halben Prozentpunkt angestiegen. Mit einem Wert von 3,2 liegt Sachsen etwas unter dem bundesweiten Wert von 3,4. **Die Förderschwerpunkte an Sonderschulen** sind mit knapp 73% dem Bereich LSE zuzuordnen. Das ist mit Abstand der höchste Wert in Deutschland. Der Anteil in den vergangenen 20 Jahren nur geringfügig gesenkt (um 5,1 Prozentpunkte).

Der Anteil der **Direkteinschulungen** in Förderzentren ist bundesweit mit 3,6% sehr hoch (Platz 14). Die Zahl der Abgänger*innen von Sonderschulen **ohne einen Abschluss** gehört ebenfalls zu den schlechtesten Werten in Deutschland. Zudem hat sich der Wert in den letzten 20 Jahren nur geringfügig verbessert (von 86% auf 81%).

Abb. 27		Sachsen 	
Inklusive Bildung Qualitative Indikatoren 2021			
Politische Indikatoren	 Inklusionsverständnis	 Transformationsprozess	
Rechtliche Indikatoren	 Gemeinsamer Unterricht	 Rechtsanspruch	
Organisatorische Indikatoren	 Sonderschulen	 Unterstützungssysteme	

Der Freistaat Sachsen folgt in der Tendenz einem eher engen **Verständnis von Inklusion**. Der verwendete Inklusionsbegriff reduziert sich explizit auf Kinder mit Behinderungen. So formuliert das SchulG gem. § 1 Abs. 7 zwar „Inklusion ist ein Ziel der Schulentwicklung aller Schulen“, dieser Satz schließt sich jedoch dem Satz an „Die Schule fördert die vorurteilsfreie Begegnung von Menschen mit und ohne Behinderungen“. 2019 hält der Bildungsminister im Vorwort zur Broschüre „Vielfalt als Chance“ zur UN-BRK fest: „Es geht darum, Kinder mit Behinderungen innerhalb des allgemeinen Bildungssystems optimal zu unterstützen, um ihnen einen erfolgreichen Bildungsweg zu ermöglichen. Sachsen bekennt sich deshalb zur Vielfalt der Förderorte und damit zu seinen Förderschulen“⁸¹. Im Koalitionsvertrag wird unter „Schulische Inklusion stärken“ ausschließlich der Abbau von Barrieren für Menschen mit Behinderungen verstanden, der Erhalt von Sonderschulen wird explizit zum Ziel erklärt⁸² (S. 8). Das Begriffsverständnis auf den offiziellen Seiten der Bildungsverwaltung ist etwas offener: „Im sächsischen Bildungssystem wird unter Inklusion zunächst ein Entwicklungsprozess verstanden. Das Ziel dieses Prozesses ist es, die gleichberechtigte Teilhabe von Schülerinnen und Schülern mit sonderpädagogischem Förderbedarf bzw. Behinderung am gemeinsamen Unterricht in allgemeinbildenden und berufsbildenden Schulen zu ermöglichen“⁸³; allerdings wird auch hier von der notwendigen „Vielfalt der Förderorte“ (= Erhalt der Sonderschulen) gesprochen und auf den Aktionsplan verwiesen, der sehr eng auf die Dimension Behinderung ausgerichtet ist. Ein **Aktionsplan** wurde 2015 erarbeitet und im April 2016 beschlossen. Schulgesetzliche Änderungen wurden 2017 beschlossen (Inklusion als Ziel aller Schulen, gemeinsamer Unterricht). 2018 erfolgte die Einrichtung eines neuen Mobilen Sonderpädagogischen Dienstes (MSD) und der Einstieg in den Verzicht auf vorschulische Feststellung des sonderpädagogischen Förderbedarfs in den Schwerpunkten Lernen und emotional-soziale Entwicklung (ab 2023). Auch wenn eine vollständige Transformation zu einem inklusiven Schulsystem im Sinne der UN-BRK nicht erkennbar ist (und der aktuelle Koalitionsvertrag keine systemischen Impulse setzt), so finden in Teilbereichen doch strukturell wirksame Transformationen statt.

⁸¹ Vgl. Sächsisches Staatsministerium für Kultus (Hrsg.) (2019): Vielfalt als Chance – Sonderpädagogische Förderung in Sachsen: S. 3

⁸² Vgl. Koalitionsvertrag SN (2019): 8 und 101

⁸³ Vgl. <https://www.inklusion.bildung.sachsen.de/schulischeinklusioninsachsen-4017.html>

Die Möglichkeit des **gemeinsamen Unterrichts** von Schüler*innen mit und ohne sonderpädagogischen Förderbedarf ist nach Auskunft des Landes grundsätzlich in allen Schularten möglich⁸⁴. Gem. § 1 Abs. 7 des Sächsischen Schulgesetzes ist die Inklusion „Ziel der Schulentwicklung aller Schulen“. Nach Auskunft der Landesregierung wird die Inklusion an sächsischen Schulen schrittweise ermöglicht. Dabei „wird so viel gemeinsamer Unterricht an der Regelschule wie möglich und so viel Unterricht an der Förderschule wie nötig angestrebt“⁸⁵. Die ursprünglich bestehende Förderschulpflicht (gem. § 30 SchulG alt) wurde abgeschafft, wodurch der Elternwille bei der Wahl des Förderortes gestärkt wird. Gem. § 4c Abs. 5 SchulG gilt: „Schüler mit sonderpädagogischem Förderbedarf werden auf Wunsch der Eltern, volljährige Schüler auf eigenen Wunsch, in allen Schularten gemeinsam mit Schülern ohne sonderpädagogischen Förderbedarf inklusiv unterrichtet“. Dieser **Rechtsanspruch** unterliegt jedoch einem **Ressourcen- und Organisationsvorbehalt**. Gem. § 4c Abs. 5 SchulG wird das Elternwahlrecht bezüglich einer inklusiven Beschulung dadurch eingeschränkt, dass die notwendigen Ressourcen vorhanden sein müssen, keine Funktionsstörung des Unterrichts erfolgt und keine Selbst- bzw. Fremdgefährdung vorliegt.

Das Land Sachsen sieht im Erhalt der Parallelstruktur von **Sonderschulen** und inklusiver Beschulung im gemeinsamen Unterricht keinen Widerspruch zur UN-BRK. Der Erhalt der Sonderschulen ist ausdrückliches politisches Ziel⁸⁶. „Eine grundsätzliche Abschaffung der Förderschulen in Sachsen wird ausgeschlossen“⁸⁷.

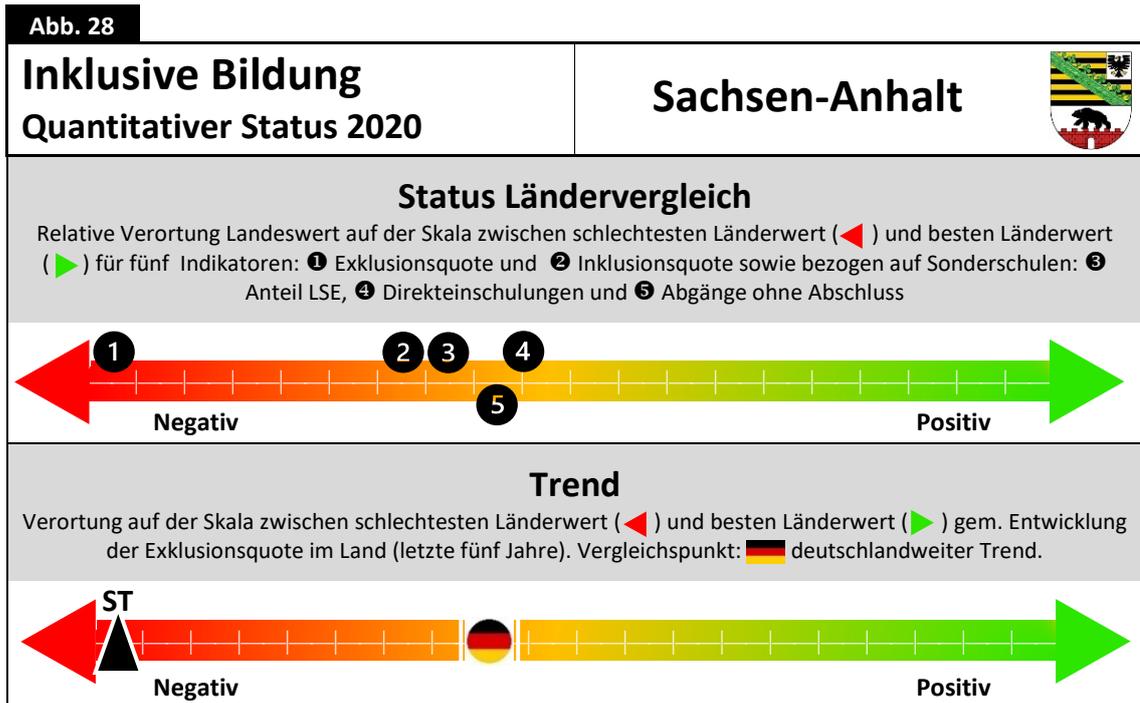
Ein flächendeckendes inklusionsorientiertes **Beratungs- und Unterstützungssystem** jenseits der Schulaufsicht ist in Sachsen nicht implementiert. Nach eigener Auskunft bietet das Land zur Unterstützung des Inklusionsprozesses u.a. „Beratungsleistungen, Qualifizierungen und Fortbildungen einschließlich Schulentwicklung und Projekte sowie die Neugestaltung der Website auf dem sächsischen Bildungsserver“ (KMK 2018: 68). Allgemeinbildende und berufsbildende Schulen bilden zur Sicherung und Ausgestaltung der sonderpädagogischen Förderung und des inklusiven Unterrichts Kooperationsverbände. Der Aufbau der Kooperationsverbände ist ein Prozess, der regional unterschiedlich verlaufen kann. Mit der Novellierung der Schulordnung Förderschulen zum 01.08.2018 erfolgte die Einrichtung eines Mobilen Sonderpädagogischen Dienstes (MSD) an Förderschulen durch die Schulaufsichtsbehörde, der jedoch vorrangig sonderpädagogischen Förderbedarf feststellt.

⁸⁴ Vgl. KMK (2018): 32

⁸⁵ a.a.O.

⁸⁶ Vgl. Koalitionsvertrag SN (2019): 8

⁸⁷ Vgl. KMK (2018): 32



Die Anzahl der Förderschüler*innen hat in Sachsen-Anhalt in den letzten 20 Jahren um 15% gegen den Trend abgenommen, allerdings in den letzten 5 Jahren wieder um gut 11% zugenommen. Die Zunahme ist im bundesweiten Vergleich sogar überdurchschnittlich. **Die Förderquote** ist in den letzten 20 Jahren deutlich angestiegen (in den letzten 5 Jahren um gut einen Prozentpunkt). Sie liegt mit 10,3 über dem bundesweiten Wert von 7,9 und ist die höchste Förderquote in Deutschland. **Nach Förderort** aufgeschlüsselt dokumentiert sich bis ca. 2015 über 15 Jahre ein Systemwechsel in Sachsen-Anhalt. Die Zahl der Schüler*innen in der Inklusion stieg deutlich, die Zahl der „Sonderschüler*innen“ sank. Seit 2015 hat sich die Inklusion jedoch deutlich abgebremst und die Zahl der Kinder in der Exklusion steigt wieder.

Die Exklusionsquote ist in Sachsen-Anhalt bundesweit die höchste: Das Land liegt mit einer Quote von 6,7 auf Platz 16. Zudem ist der Wert in den vergangenen 5 Jahren wieder angestiegen: Von 6,2 auf 6,7. **Die Anzahl der Sonderschulen** hat in Sachsen-Anhalt über die vergangenen 20 Jahre von 135 auf 99 abgenommen. Der stärkste Rückbau erfolgte zwischen 2000 und 2015, in den letzten fünf Jahren sind 4 Einrichtungen geschlossen worden. **Die Inklusionsquote** ist zwischen 2005 und 2010 deutlich angestiegen (+1,4 Prozentpunkte), in den letzten 5 Jahren flachte der Anstieg deutlich ab (+0,6 Prozentpunkte). Mit einer Quote von 3,6 liegt Sachsen-Anhalt leicht über dem bundesweiten Wert von 3,4. **Die Förderschwerpunkte an Sonderschulen** sind zu fast 56% dem Bereich LSE zuzuordnen. Der Anteil wurde in den vergangenen 20 Jahren um 21% gesenkt.

Der Anteil der **Direkteinschulungen** in Förderzentren ist mit 2,8% etwas niedriger als der Bundesdurchschnitt (Platz 11). Die Zahl der Abgänger*innen von Sonderschulen **ohne einen Abschluss** gehört mit zu den schlechtesten Werten in Deutschland (Platz 14). Zudem hat sich der Wert in den letzten 15 Jahren verschlechtert (allein in den letzten 5 Jahren von 72% auf 80%).

Abb. 29

Inklusive Bildung Qualitative Indikatoren 2021	Sachsen-Anhalt 	
Politische Indikatoren	 Inklusionsverständnis	 Transformationsprozess
Rechtliche Indikatoren	 Gemeinsamer Unterricht	 Rechtsanspruch
Organisatorische Indikatoren	 Sonderschulen	 Unterstützungssysteme

Das **Inklusionsverständnis** in der aktuellen politischen Praxis Sachsen-Anhalts ist in der Tendenz ein eher enges Verständnis, das fast ausschließlich auf die Diversitätsdimension Behinderung abstellt. Beispielhaft ist etwa die Broschüre „Sachsen-Anhalt: Auf dem Weg zur Inklusion“. Zur UN-BRK in Schule heißt es dort u.a. „Das Bildungssystem soll Menschen mit Behinderungen dazu befähigen, „ihre Persönlichkeit, ihre Begabungen und ihre Kreativität sowie ihre geistigen und körperlichen Fähigkeiten voll zur Entfaltung“ zu bringen“⁸⁸. Auch der 2020 aktualisierte Aktionsplan formuliert als „Fundamentalziel“ im Handlungsfeld UN-BRK/ Bildung: „In Sachsen-Anhalt kommen Kinder, Jugendliche und Erwachsene mit Behinderungen in den Genuss der allgemeinen Bildungsangebote.“ (S. 118). Bildungsminister Tullner erklärte die Inklusion 2017 für gescheitert und das aus der UN-BRK abgeleitete Inklusionsverständnis für „überinterpretiert“⁸⁹. Dagegen liegt dem schulgesetzlichen Verständnis von Inklusion in Sachsen-Anhalt im Grundsatz ein eher weites Inklusionsverständnis im Sinne der UN-BRK zugrunde. In § 1 Abs. 3 SchulG heißt es ohne jede Bezugnahme auf Behinderungen: „Die Schule hat die Pflicht, die individuellen Lernvoraussetzungen und Lernbedürfnisse der Schülerinnen und Schüler zu berücksichtigen. Schülerinnen und Schüler sind bei Bedarf zusätzlich zu fördern, um einen ihren Fähigkeiten entsprechenden Schulabschluss zu erlangen. Inklusive Bildungsangebote für Schülerinnen und Schüler werden in allen Schulformen gefördert, um auf diese Weise zur Verbesserung der Chancengerechtigkeit beizutragen (...).“ Sachsen-Anhalt hat zur Umsetzung der UN-BRK den **Landesaktionsplan** "einfach machen. Unser Weg in eine inklusive Gesellschaft" erstellt. Aktuell erfolgte im Jahr 2020 ein Zwischenbericht zum Aktionsplan⁹⁰. Maßnahmen im Sinne einer Transformation zum inklusiven Schulsystem sind in den letzten Jahren nicht mehr zu beobachten.

Gemeinsamer Unterricht ist in Sachsen-Anhalt gem. § 1 Abs 3a SchulG vorgesehen, aber konditioniert: „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“. Weitere Einschränkungen ergeben

⁸⁸ Vgl. Ministerium für Arbeit und Soziales (Hrsg.) (2015): Sachsen – Anhalt – Auf dem Weg zur Inklusion: 15

⁸⁹ Vgl. Bericht in der ZEIT vom 22.12.2017; abrufbar unter <https://www.zeit.de/gesellschaft/schule/2017-12/marco-tullner-inklusion-sachsen-anhalt-gescheitert>

⁹⁰ Vgl. Vorlage im Landtag von Sachsen-Anhalt Drs.-Nr. 7/6237 v. 29.06.2020

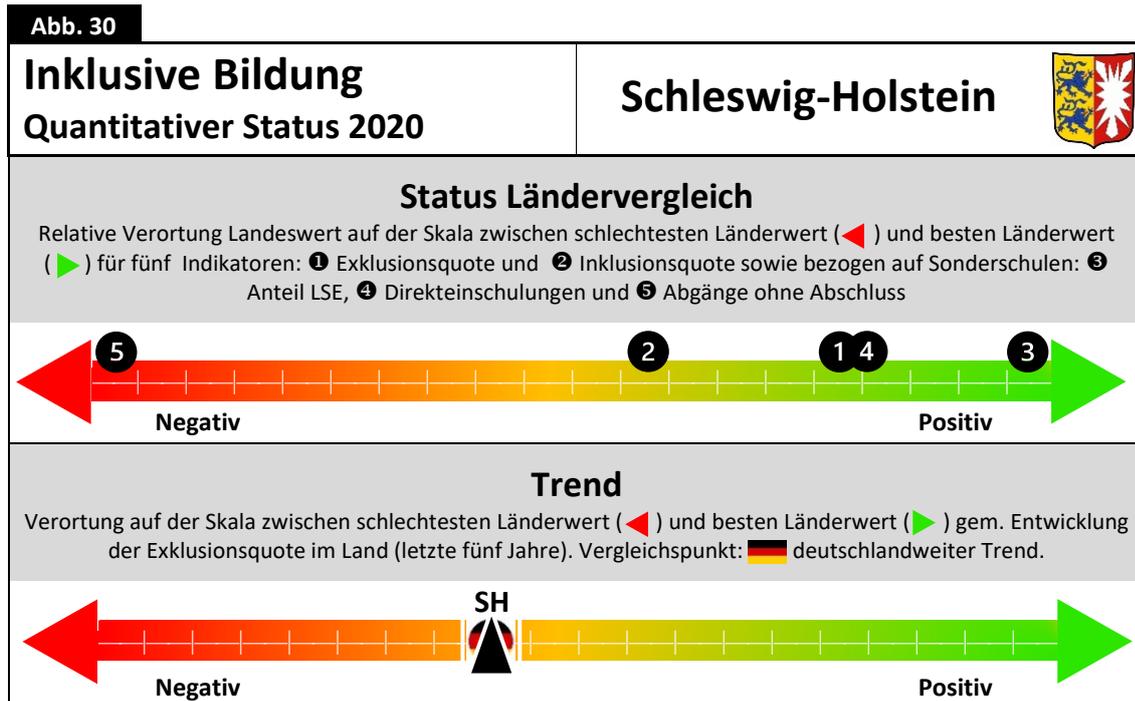
sich aus § 39 Abs. 1 SchulG sowie § 9 Abs. 5 der Verordnung über die Förderung von Schülerinnen und Schülern mit sonderpädagogischem Bildungs-, Beratungs- und Unterstützungsbedarf. Eine allgemeine Vorrangstellung des Gemeinsamen Unterrichts besteht auch deshalb nicht in Sachsen-Anhalt, da das Konzept inklusiver Profilschulen (Grundschulen und Sekundarschulen) verfolgt wird (ähnlich wie Bayern: „Schulen mit inklusivem Schulprofil“). Ein **Rechtsanspruch** auf inklusive Beschulung besteht in Sachsen-Anhalt nicht. Das Elternwahlrecht ist stark eingeschränkt durch § 1 Abs. 3a SchulG (die personellen, sächlichen und organisatorischen Möglichkeiten müssen vorhanden sein oder nach Maßgabe der Haushalte geschaffen werden können) und durch die Definition der Voraussetzungen für den Gemeinsamen Unterricht. Zudem kann gem. § 39 Abs. 1 SchulG eine Förderschulpflicht begründet werden: „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.“ In Sachsen-Anhalt ist ein weitgehender **Ressourcen- und Organisationsvorbehalt** auf gesetzlicher Ebene und auf VO-Ebene formuliert⁹¹.

Die **Sonderschulen** in Sachsen-Anhalt unterliegen einem rechtlichen Schutz (vgl. § 1 Abs. 3 SchulG: „(...) Für Schülerinnen und Schüler, die besondere Hilfen benötigen, sind Förderschulen vorzuhalten.“). Zudem wird im Koalitionsvertrag explizit der politische Wille festgehalten: „Förderschulen sind fester und wichtiger Bestandteil unseres Schulsystems. Dies gilt auch vor dem Hintergrund, dass die Inklusion weiterentwickelt wird“⁹².

Das **Unterstützungssystem** in Sachsen-Anhalt beruht auf zwei Säulen. Gem. § 8a SchulG werden „Regionale Förderzentren“ aus einer „Basisförderschule“ und einem Verbund von Schulen auf Grundlage einer Kooperationsvereinbarung gebildet. Diese Schulen arbeiten gemeinsam daran, die schulische Förderung der Schülerinnen und Schüler zu verbessern, den gemeinsamen Unterricht zu qualifizieren, die Übergänge und Reintegrationsprozesse zu gestalten. Ergänzend gibt es den Mobilen Sonderpädagogischen Diagnostischen Dienst – MSDD: Dieser ist primär in der Feststellungsdiagnostik aktiv, aber ist darüber hinaus auch beratend für Lehrkräfte, Schulen und Eltern tätig.

⁹¹ Vgl. Verordnung über die Förderung von Schülerinnen und Schülern mit sonderpädagogischem Bildungs-, Beratungs- und Unterstützungsbedarf vom 08. 08. 2013

⁹² Vgl. Koalitionsvertrag ST (2016): 78



Die Anzahl der Förderschüler*innen hat in Schleswig-Holstein in den letzten 20 Jahren um 7% zugenommen, allein in den letzten 5 Jahren um gut 9%. Die Zunahme ist im bundesweiten Vergleich durchschnittlich. **Die Förderquote** ist in den letzten 20 Jahren angestiegen (in den letzten 5 Jahren um knapp einen Prozentpunkt). Sie liegt mit 7,1 geringfügig unter dem bundesweiten Wert von 7,9. **Nach Förderort** aufgeschlüsselt dokumentiert sich über 20 Jahre ein Systemwechsel in Schleswig-Holstein. Die Zahl der Schüler*innen in der Inklusion übersteigt um das Doppelte die Zahl der „Sonderschüler*innen“. Die Beschulung in Sonderschulen geht seit 20 Jahren durchgängig und (bis 2015) stark zurück. Seit 2015 stagniert die Zahl der Kinder in Sonderschulen.

Die Exklusionsquote ist in Schleswig-Holstein bundesweit eine der niedrigsten: Das Land liegt mit einer Quote von 2,2 auf Platz 2. Allerdings stagniert der Wert in den vergangenen 5 Jahren. **Die Anzahl der Sonderschulen** ist in Schleswig-Holstein über die vergangenen 20 Jahre deutlich abgebaut worden. Auch in den vergangenen 5 Jahren hielt dieser Trend an (-17,4%). **Die Inklusionsquote** ist in den letzten 20 Jahren deutlich angestiegen, in den vergangenen 5 Jahren noch knapp um einen Prozentpunkt. Die Quote liegt mit 4,9 deutlich über dem bundesweiten Wert von 3,4. Schleswig-Holstein gehört zu den Ländern mit den höchsten Inklusionsquoten (Platz 5). **Die Förderschwerpunkte an Sonderschulen** sind nur noch zu 23,7% dem Bereich LSE zuordnen, was für Deutschland den Tiefstwert darstellt. Damit wurde der Anteil in den vergangenen 20 Jahren auf ein Drittel reduziert (von 73,7% auf 23,7%).

Der Anteil der **Direkteinschulungen** in Förderzentren ist im Bundesvergleich mit 1,4% sehr niedrig (Platz 2). Die Zahl der Abgänger*innen von Sonderschulen **ohne einen Abschluss** gehört zu den höchsten Werten in Deutschland. Der Wert ist traditionell in Schleswig-Holstein extrem hoch (im Jahr 2000 lag er bei 97%).

Abb. 31

Inklusive Bildung Qualitative Indikatoren 2021	Schleswig-Holstein 	
Politische Indikatoren	 Inklusionsverständnis	 Transformationsprozess
Rechtliche Indikatoren	 Gemeinsamer Unterricht	 Rechtsanspruch
Organisatorische Indikatoren	 Sonderschulen	 Unterstützungssysteme

Obwohl Schleswig-Holstein eine der längsten Traditionen in der inklusiven Beschulung hat, folgt das Land in formaler und aktueller politischer Hinsicht einem engen **Inklusionsverständnis**. Das Schulgesetz benennt Inklusion in § 4 Abs. 13 in Bezug auf Kinder mit Behinderungen. Auch der aktuelle Koalitionsvertrag reduziert das Inklusionsverständnis auf die Dimension Behinderung⁹³. Schleswig-Holstein gehört zu den wenigen Ländern, die einen expliziten Bezug zur Inklusion in die Landesverfassung aufgenommen haben (2014), auch dieser folgt jedoch in Art. 7 einem engen Inklusionsverständnis. Auf den Seiten des Instituts für Qualitätssicherung finden sich vereinzelt Beispiele für ein weites Inklusionsverständnis im Sinne der UN-BRK, es überwiegt jedoch auch hier das enge Verständnis in den aktuellen offiziellen Darstellungen.

Schleswig-Holstein gehörte zu den Ländern, die am frühesten den Transformationsprozess in Richtung Gemeinsamer Unterricht und inklusive Bildung eingeleitet haben. 2014 wurde ein Konzept „Inklusion an Schulen“ veröffentlicht, der in 10 Punkten Entwicklungsschritte in Richtung inklusive Beschulung beschreibt und einem weiten Inklusionsverständnis im Sinne der UN-BRK folgt⁹⁴. In diese Richtung geht auch das 2016 offiziell im Landtag eingebrachte Arbeitspapier „Inklusion an Schulen – Umsetzung, Arbeitsschwerpunkte, nächste Schritte“ der damaligen Landesregierung⁹⁵. Der Aktionsplan zur Umsetzung der UN-BRK wurde 2017 verabschiedet. Aktuell erfolgt eine Neubearbeitung zu 2022. Insgesamt hat die aktuelle Landesregierung (ab 2017) die Entwicklungsdynamik im Bereich schulischer Inklusion unter dem Stichwort Weiterentwicklung „mit Augenmaß“ und Konzentration auf den „qualitativen Ausbau“ abgebremst; der Transformation von Sonderschulen zur inklusiven Beschulung sowie zur Vorrangstellung des Gemeinsamen Unterrichts wurde explizit eine Absage erteilt⁹⁶.

Gem. § 5 Abs. 2 SchulG sollen „Schülerinnen und Schüler (...) unabhängig von dem Vorliegen eines sonderpädagogischen Förderbedarfs gemeinsam unterrichtet werden, soweit es die organisatorischen, personellen und sächlichen Möglichkeiten erlauben und es der individuellen Förderung der Schülerinnen und Schüler mit sonderpädagogischem Förderbedarf entspricht (gemeinsamer Unterricht).“ Damit besteht in Schleswig-Holstein ein rechtlicher Vorrang des **gemeinsamen Unterrichts**, der jedoch in der politischen Praxis relativiert wird: „Inklusive Schule muss

⁹³ Vgl. Koalitionsvertrag SH (2017): 30

⁹⁴ Vgl. Vorlage an das Landesparlament Drs.-Nr. 18/2065 v. 26.08.2014

⁹⁵ Abrufbar unter https://www.schleswig-holstein.de/DE/Fachinhalte/I/inklusion_schulische/Downloads/Inklusion_Arbeitspapier.pdf?__blob=publicationFile&v=1

⁹⁶ Vgl. Koalitionsvertrag SH (2017): 17

nicht gemeinsamen Unterricht in jedem Fach bedeuten, sondern kann andere Lösungsansätze beinhalten⁹⁷. Ein **Rechtsanspruch** auf inklusiven Unterricht an allgemeinbildenden Schulen besteht gem. § 5 Abs. 2 SchulG. Die abschließende Entscheidung liegt jedoch bei der Schulaufsicht gem. § 24 Abs 3 SchulG. Das Recht auf gemeinsamen Unterricht steht gem. § 5 Abs. 2 SchulG unter dem **Vorbehalt** der „organisatorischen, personellen und sächlichen Möglichkeiten“. Zudem gilt einschränkend gem. § 24 Abs 3 SchulG „Die Schulaufsichtsbehörde kann eine Schülerin oder einen Schüler mit sonderpädagogischem Förderbedarf abweichend von den Absätzen 1 und 2 der Schule zuweisen, in der dem individuellen Förderbedarf am besten entsprochen werden kann. Wird die Schülerin oder der Schüler im gemeinsamen Unterricht nach § 5 Abs. 2 unterrichtet, legt die Schulaufsichtsbehörde auch das zuständige Förderzentrum fest.“

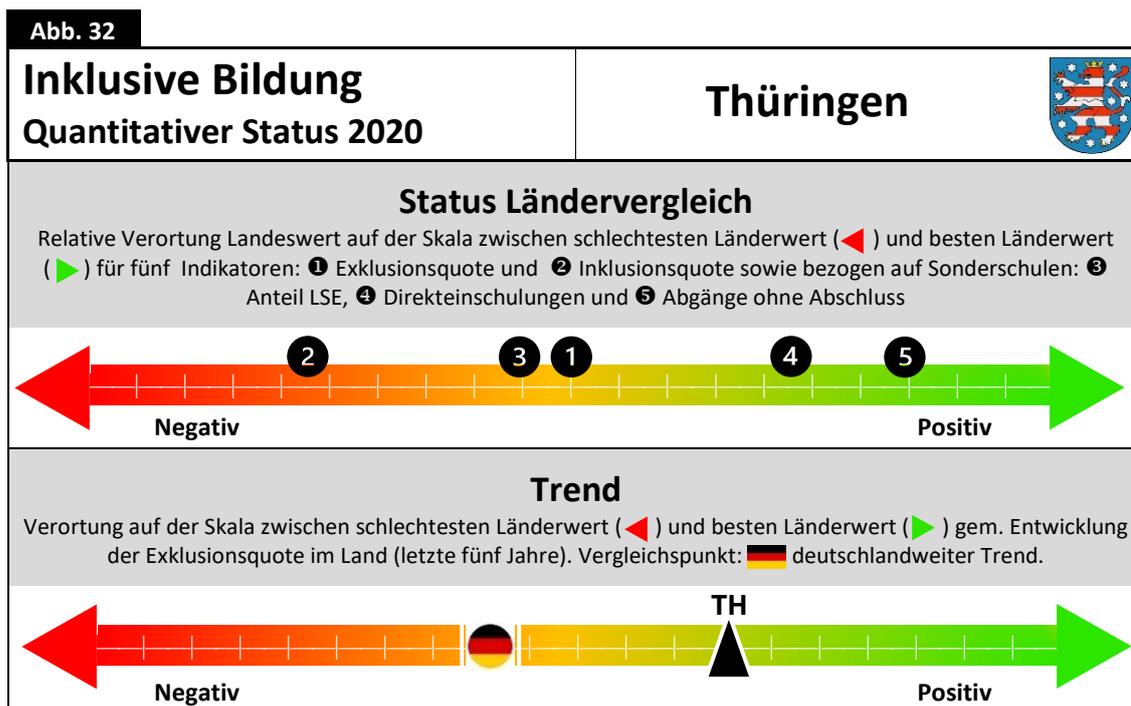
Der ursprünglich vorgesehene Rückbau von **Sonderschulen** (insbesondere in den Bereichen LSE), der noch 2016 in dem o.g. Arbeitspapier der Landesregierung formuliert worden war, wurde von der neuen Landesregierung ab 2017 nicht mehr vertreten. Im Gegenteil: Im aktuellen Koalitionsvertrag heißt es „Wir werden die bestehenden Förderzentren grundsätzlich erhalten. Die Angebote für inklusive Beschulung bleiben erhalten. Beide Angebote werden unter Ressourcengesichtspunkten gleichgestellt“⁹⁸. Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, dass Schleswig-Holstein den Begriff „Förderzentren“ für alle Sonderschulen verwendet; im Unterschied zu den klassischen Sonderschulen sind diese jedoch auch für die Beratung und Unterstützung der inklusiven Beschulung an Regelschulen zuständig und alle in „Netzwerken ihres Einzugsgebietes zusammengeschlossen“⁹⁹.

Durch den Ausbau der Sonderschulen zu Förderzentren, die gem. § 45 Abs. 1 SchulG einen schulgesetzlichen Auftrag zur Stärkung der inklusiven Beschulung haben („[Förderzentren] fördern die inklusive Beschulung an allgemeinbildenden und berufsbildenden Schulen.“) besteht ein flächendeckendes **Unterstützungs- und Beratungssystem**. Hinzu kommt die zentrale „Beratungsstelle Inklusive Schule (BIS)“, die Beratungs- und Fortbildungsangebote für Lehrkräfte, Schulen und Eltern vorhält.

⁹⁷ Vgl. Koalitionsvertrag SH (2017): 17

⁹⁸ a.a.O.

⁹⁹ Siehe hierzu <https://www.schleswig-holstein.de/DE/Fachinhalte/S/sonderpaedagogischeFoerderung/foerderzentren.html>



Die Anzahl der Förderschüler*innen hat in Thüringen in den letzten 20 Jahren um 38% gegen den Trend abgenommen, in den letzten 5 Jahren allerdings wieder um gut 7% zugenommen. Die Zunahme ist im bundesweiten Vergleich unterdurchschnittlich. Die Förderquote hat sich in den letzten 20 Jahren unstedt entwickelt: Zwischen 2000 – 2005 ist sie angestiegen, bis 2015 stark gesunken und in den letzten 5 Jahren leicht um gut einen halben Prozentpunkt wieder angestiegen. Die Quote liegt mit 7,0 deutlich unter dem bundesweiten Wert von 7,9 und nur geringfügig unter dem Wert von 2000. Nach Förderort aufgeschlüsselt dokumentiert sich in Thüringen eine starke Abnahme der Kinder in der Exklusion und ein moderater Anstieg der inklusiv beschulten Kinder.

Die Exklusionsquote konnte in Thüringen in den letzten 15 Jahren stark abgesenkt werden. Das Land liegt mit einer Quote von 3,9 unter dem bundesweiten Wert und auf Platz 7. Die Anzahl der Sonderschulen ist in Thüringen über die vergangenen 20 Jahre abgebaut worden. Allein in den vergangenen 5 Jahren sind 7 Einrichtungen geschlossen worden. Die Inklusionsquote ist in den letzten 5 Jahren angestiegen (+0,7 Prozentpunkte), liegt mit 3,1 aber noch unter dem bundesweiten Wert von 3,4. Die Förderschwerpunkte an Sonderschulen sind noch immer zu fast 52% dem Bereich LSE zuzuordnen. Immerhin wurde der Anteil in den vergangenen 20 Jahren um 25 Prozentpunkte abgesenkt.

Der Anteil der Direkteinschulungen in Sonderschulen ist bundesweit mit 1,7% sehr niedrig (Platz 3). Die Zahl der Abgänger*innen von Sonderschulen ohne einen Abschluss gehört ebenfalls zu den besseren Werten in Deutschland. Der Wert hat sich in den letzten 20 Jahren verbessert (von 78% auf 64%), allerdings war er 2010 (mit 60%) bzw. 2015 (mit 58%) auch schon niedriger und hat sich somit in den letzten 5 Jahren verschlechtert (um 6 Prozentpunkt).

Abb. 33

Inklusive Bildung Qualitative Indikatoren 2021	Thüringen 	
Politische Indikatoren	 Inklusions- verständnis	 Transformati- onsprozess
Rechtliche Indikatoren	 Gemeinsamer Unterricht	 Rechts- anspruch
Organisatorische Indikatoren	 Sonder- schulen	 Unterstützungs- systeme

Das Land Thüringen ist einem weiten **Inklusionsverständnis** im Sinne der UN-BRK verpflichtet. Im SchulG findet sich eine explizite Bezugnahme auf „Inklusion“ zwar nur in § 2 Abs. 2 in Form eines Verweises auf den „Entwicklungsplan Inklusion“. In diesem Entwicklungsplan wird aber ein weites Inklusionsverständnis explizit dargelegt¹⁰⁰. Die schulgesetzlichen Regeln sind zudem auch ohne explizite Verwendung des Wortes Inklusion auf eine inklusive Beschulung mit Vorrang für gemeinsamen Unterricht aller Kinder ausgerichtet (§ 2 Abs. 2 sowie § 8a SchulG). Auf den offiziellen Seiten des Landes finden sich Belege für ein weites Inklusionsverständnis (in der Tendenz dominierend) wie z.B. beim Thüringer Schulportal, vereinzelt jedoch auch verkürzte Darstellungen des Inklusionsbegriffs wie z.B. beim Bildungsministerium¹⁰¹. Thüringen brachte 2012 den **Aktionsplan** zur Umsetzung der UN-BRK auf den Weg und erarbeitete zudem einen „Entwicklungsplan“ für den Bereich Schule, der 2013 vorgelegt wurde. Mit diesem wurde ein Leitbild schulischer Inklusion formuliert, Mindestvoraussetzungen für die Realisierung eines inklusiven Bildungssystems benannt, schulamtsspezifische Empfehlungen ausgesprochen und Empfehlungen für die drei Phasen der Lehrkräftebildung formuliert. 2019 folgte der (allgemeine) Maßnahmenplan 2.0¹⁰². 2019 erfolgten schulgesetzliche Änderungen, die u.a. auch auf eine Stärkung der inklusiven Beschulung ausgerichtet waren. Im aktuellen Koalitionsvertrag sind wenige Projekte mit Inklusionsbezug vereinbart¹⁰³.

Im Freistaat Thüringen hat seit der Novellierung des Förderschulgesetzes im Jahre 2003 der **Gemeinsame Unterricht** Vorrang vor der Beschulung in einer Sonderschule¹⁰⁴. Die Vorrangstellung wurde 2019 in das SchulG übernommen. § 2 Abs. 2 SchulG lautet u.a.: „Die Schulen sind im Rahmen ihres Bildungs- und Erziehungsauftrags zur individuellen Förderung der Schüler als durchgängiges Prinzip des Lehrens und Lernens verpflichtet. Die Schulen haben den Auftrag, Schüler mit und ohne sonderpädagogischen Förderbedarf vorrangig gemeinsam in den allgemeinbildenden und berufsbildenden Schulen, mit Ausnahme der Förderschulen, (allgemeine Schulen) zu unterrichten (...)“. § 8a SchulG („Gemeinsamer Unterricht“) formuliert die Rahmenbindungen aus. Das Land Thüringen hat 2008 eine „Thüringer Forschungs- und Arbeitsstelle für den Gemeinsamen Unterricht“ gegründet, das aus einem Kooperationsprojekt zwischen dem Thüringer

¹⁰⁰ Vgl. Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur (Hrsg.) (2013): Entwicklungsplan Inklusion: S. 11f (12)

¹⁰¹ Vgl. <https://bildung.thueringen.de/schule/inklusion/gemeinsamer-unterricht>

¹⁰² Vgl. Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit, Frauen und Familie (Hrsg.) (2019): Thüringer Maßnahmenplan zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention Version 2.0.

¹⁰³ Vgl. Koalitionsvertrag TH (2020)

¹⁰⁴ Vgl. o.g. Entwicklungsplan (2013): 13

Kultusministerium und der Universität Erfurt hervorgegangen ist¹⁰⁵. Gem. § 2 Abs. 2 SchulG und § 8a SchulG besteht ein **Rechtsanspruch** auf gemeinsamen Unterricht in einer allgemeinbildenden Schule. Die Eltern erhalten ein Wahlrecht, um in begründeten (Ausnahme-) Fällen für eine Sonderschule zu optieren (§ 8a Abs. 3 SchulG). Der Rechtsanspruch auf Gemeinsamen Unterricht unterliegt in Thüringen einem doppelten Vorbehalt: Einerseits einem **Ressourcenvorbehalt** gem. § 8a Abs. 3 Satz 1 SchulG („nach Maßgabe der vorhandenen oder mit vertretbarem Aufwand zu schaffenden personellen, sächlichen und räumlichen Voraussetzungen“), andererseits einem Organisationsvorbehalt gem. § 8a Abs. 3 Satz 3 SchulG („Wird ein geeigneter Lernort an einer allgemeinen Schule nicht ermittelt, kann der Schüler eine Förderschule besuchen.“).

Explizite Festlegungen zum Abbau von **Sonderschulen** stehen in Thüringen nicht im Vordergrund der politischen Kommunikation. Im Thüringer Entwicklungsplan Inklusion (2013) ist festgehalten, dass sich die Sonderschulen für Lernen, Sprache sowie emotionale und soziale Entwicklung zu regionalen Förderzentren (Netzwerkzentren) weiterentwickeln sollen. Bereits zum Schuljahr 2018/19 sollten diese Zentren keine neuen Schüler*innen aufnehmen, was jedoch nach Worten des Chefs der Staatskanzlei auf „breite Ablehnung“ stieß¹⁰⁶. In einem Positionspapier der Staatskanzlei und des Bildungsministeriums auf Staatssekretärs-Ebene wurde 2017 empfohlen, „auch im Freistaat die als weiterhin notwendig erachteten Schulen perspektivisch zu angemessen großen Einrichtungen zusammenzuführen und in den bestehenden Strukturen je Gebietskörperschaft grundsätzlich einen Standort als Förderzentrum vorzuhalten“¹⁰⁷.

Mit dem Wegfall der institutionellen Bindung der sonderpädagogischen Förderung an die entsprechenden Förderzentren und dem Vorrang des gemeinsamen Unterrichts für Schüler mit sonderpädagogischem Förderbedarf ist die Weiterentwicklung der Förderzentren (FÖZ) von Kompetenz- und Beratungszentren (KBZ) zu Netzwerkförderzentren verbunden, die flächendeckend als **Beratungs- und Unterstützungssystem** aktiv sind. Diese Zentren sollen eigenständige Organisationseinheiten ohne eigene (dauerhaft beschulte) Schüler*innen sein.

¹⁰⁵ Vgl. KMK (2018): 36

¹⁰⁶ Vgl. Hoff und Ohle: „Die nächste Phase der Inklusion in den Thüringer Schulen gestalten. Auf Erreichtes stolz sein – Stärken stärken – Mit Augenmaß gestalten“ vom 27.03.2017; abrufbar unter https://bildung.thueringen.de/fileadmin/2017/170331_inklusion_hoff-ohler_final.pdf

¹⁰⁷ a.a.O.: 18

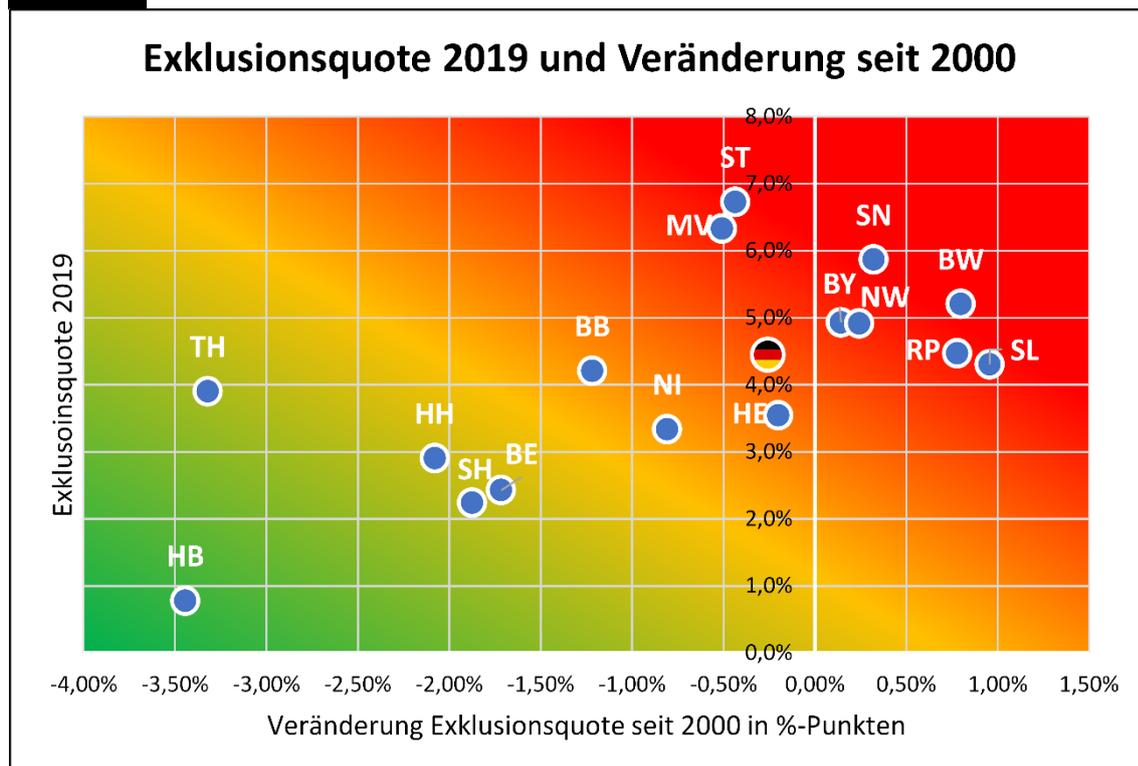
4. Transformationsprozesse zum inklusiven Schulwesen

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

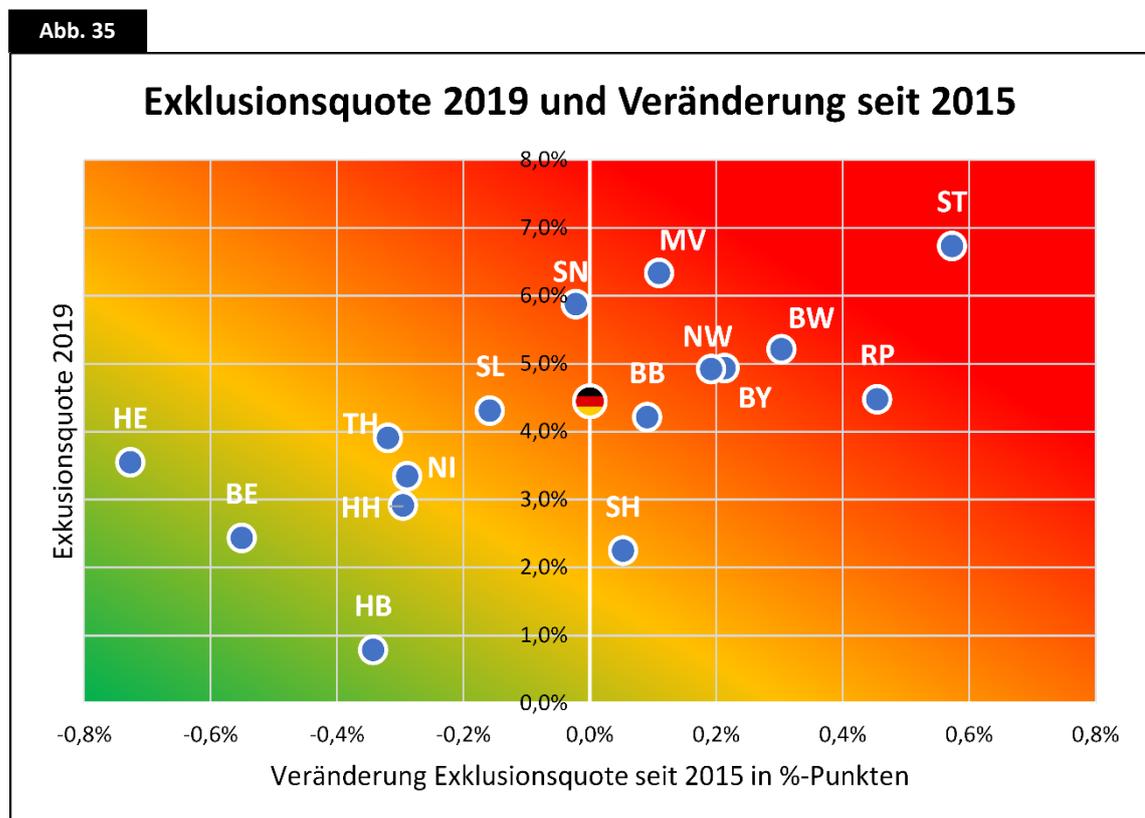
Trotz einer langjährigen Debatte und stellenweise engagierten Inklusionspraxis ist die Exklusionsquote in Deutschland seit 20 Jahren unverändert hoch. Sie stagnierte 2019 bei 4,4%, was gegenüber 2000 einer geringfügigen Abnahme von 0,26 Prozentpunkten entspricht. Über 313.000 Schüler*innen werden aktuell 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%).

Abb. 34



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 Veränderungsdaten 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.



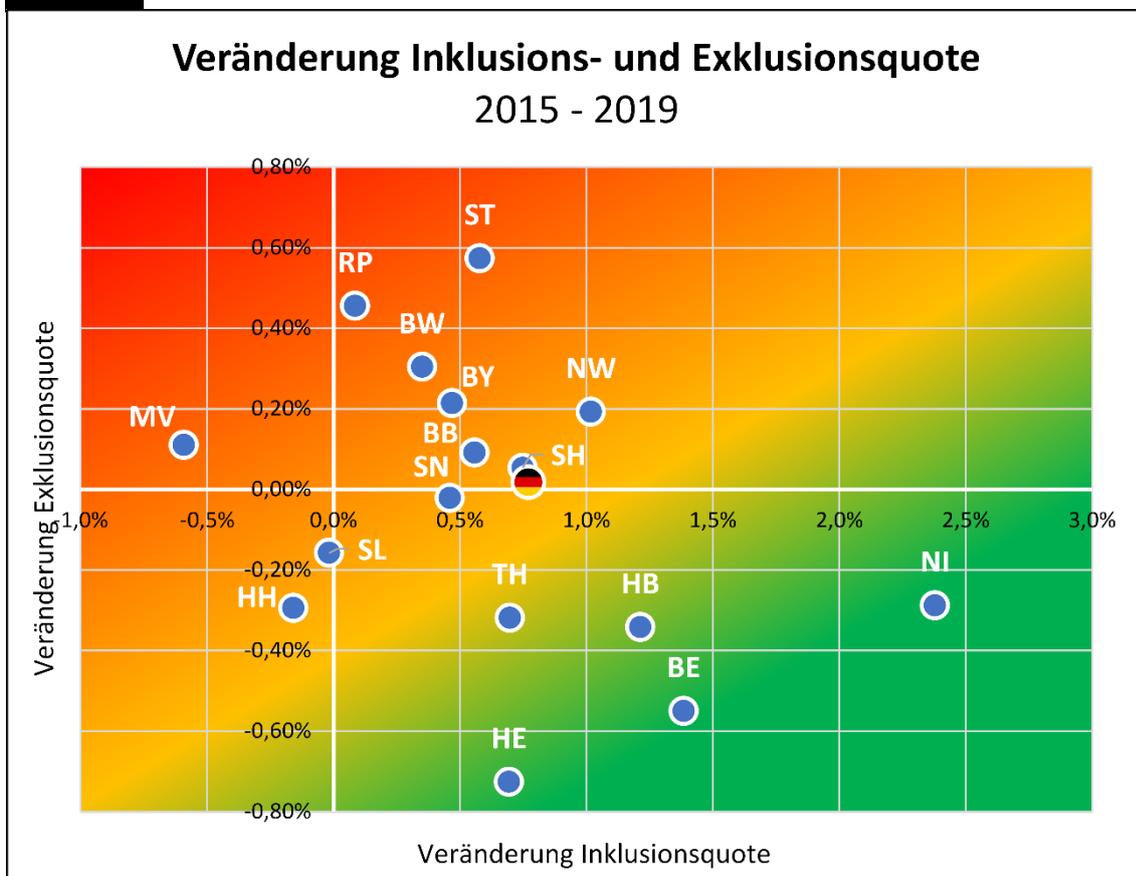
Der Transformationsprozess in Richtung inklusiver Beschulung hat sich bezogen auf die Exklusionsquote in den letzten fünf Jahren eher verschlechtert als verbessert. Seit 2015 ist der Transformationsprozess in Deutschland praktisch zum Stillstand gekommen. Als problematisch erweisen sich sowohl in lang- 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

Abb. 36



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 bezüglich 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.

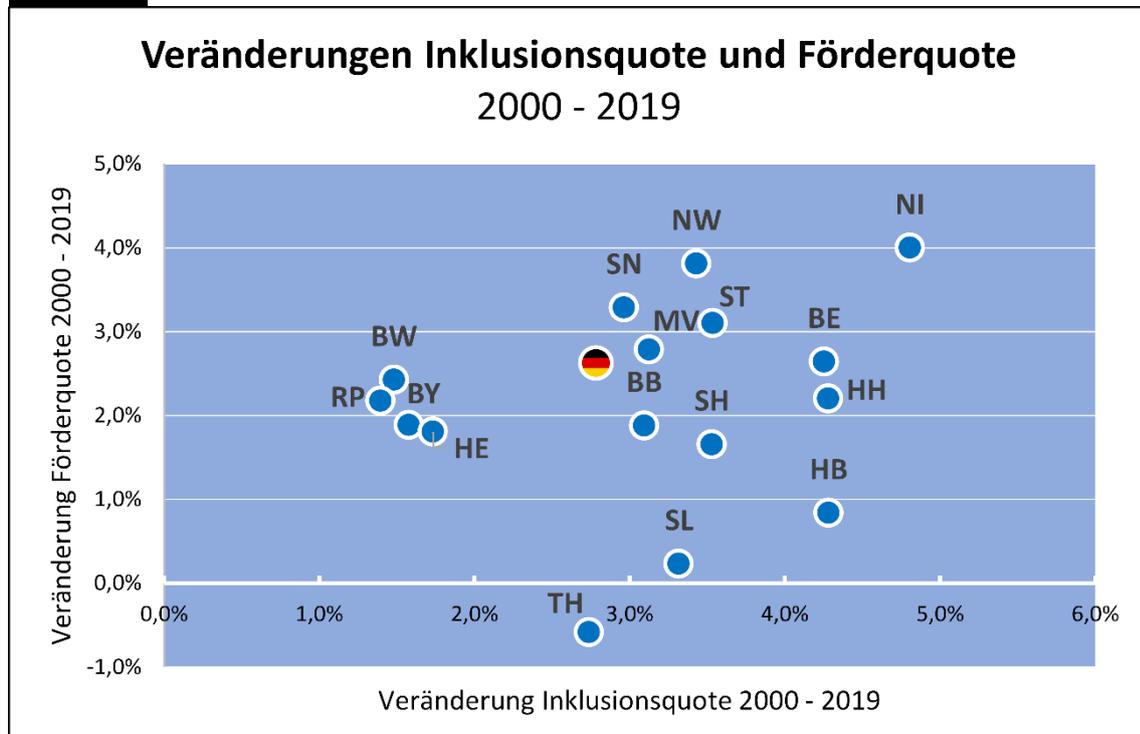
In den letzten fünf Jahren ist die Zahl der Förderschüler*innen nur in vier Bundesländern zurückgegangen: In HH geringfügig, in TH und MV merklich (nachdem MV in den Vorjahren einen exorbitanten Anstieg zu verzeichnen hatte) und in SL substantiell (von 6.543 auf 3.268, was allerdings mit der faktischen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

¹⁰⁸ 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 Spannweite in den Förderquoten zwischen den Ländern spiegelt sich in der Situation auf europäischer Ebene, wo Förderquoten zwischen 1% (Schweden) und 21% (Schottland) ausgewie-

Abb. 37



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

¹¹¹ 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**

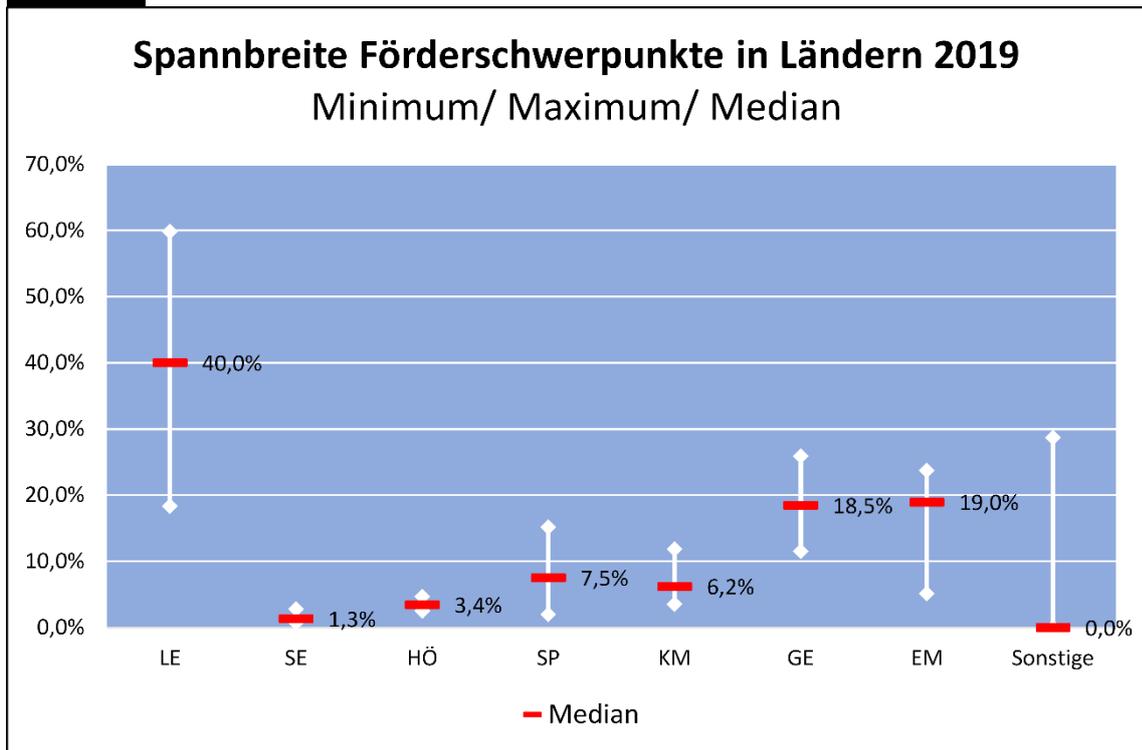
Förderschwerpunkte

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%.

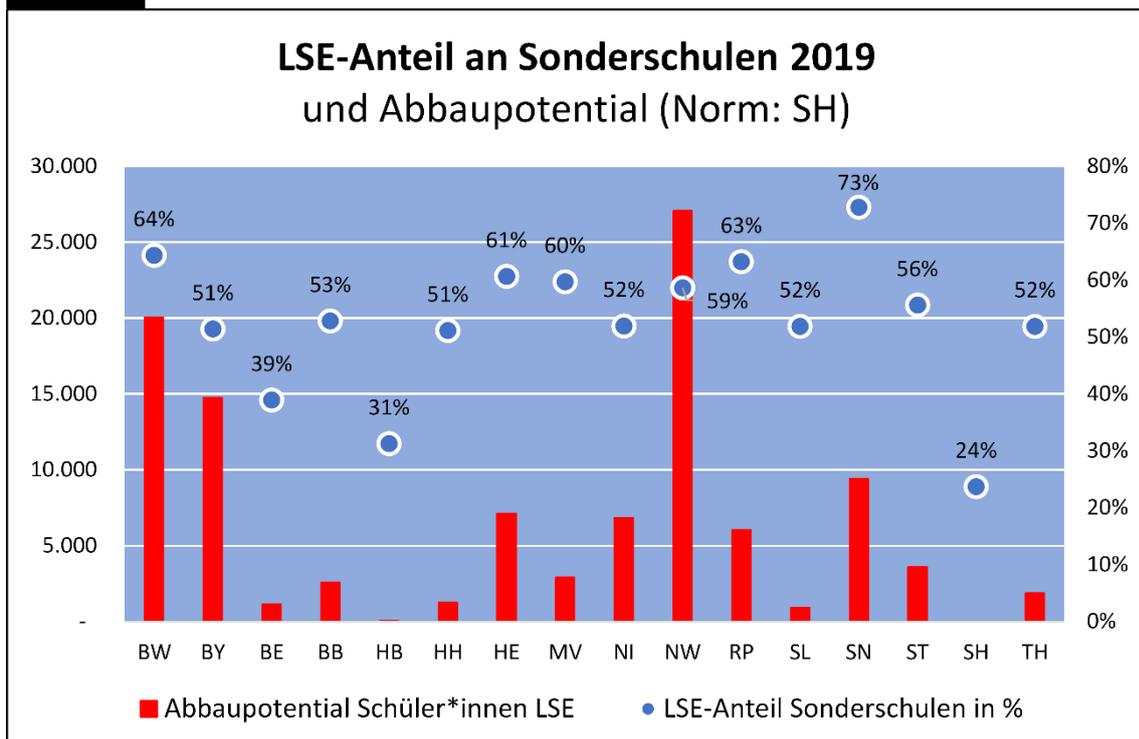
Unterstellt man eine im Grundsatz ähnliche Bevölkerungsstruktur in den Bundesländern, so müssten sich die Bedarfe in den Förderschwerpunkten (von Sondereffekten in Stadtstaaten/Großstädten abgesehen) über die Bundesländer hinweg einigermaßen gleich verteilen. Wie Abb. 38 entnommen werden kann, ist dies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

Abb. 38



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

Abb. 39



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

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 eingestuft – 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 UN-BRK 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 verletzen“¹¹³

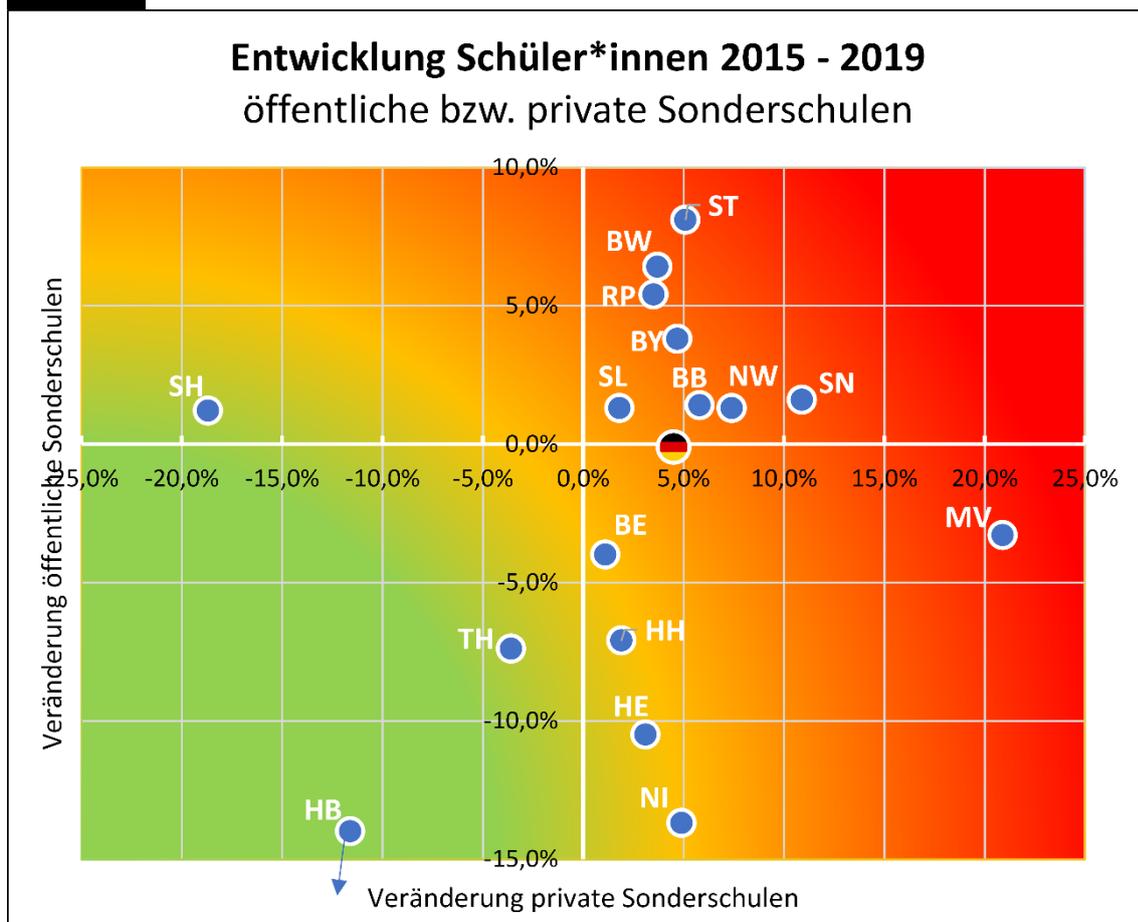
Der Anteil der Schüler*innen auf privaten Sonderschulen macht knapp ein Viertel aller Förderschüler*innen in der Exklusion aus (23%). Aussagen über den Anteil an der inklusiven Beschulung an Regelschulen sind aufgrund fehlender statistischer Daten für den Bereich der Privatschulen nicht seriös zu treffen. 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

¹¹³ 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.

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.

Abb. 40



¹¹⁴ Da die Waldorfschulen erfahrungsgemäß im Bereich der Inklusion eher aktiver als der Durchschnitt sind, dürfte dieser Wert trotz seiner geringen Ausprägung eher überhöht sein

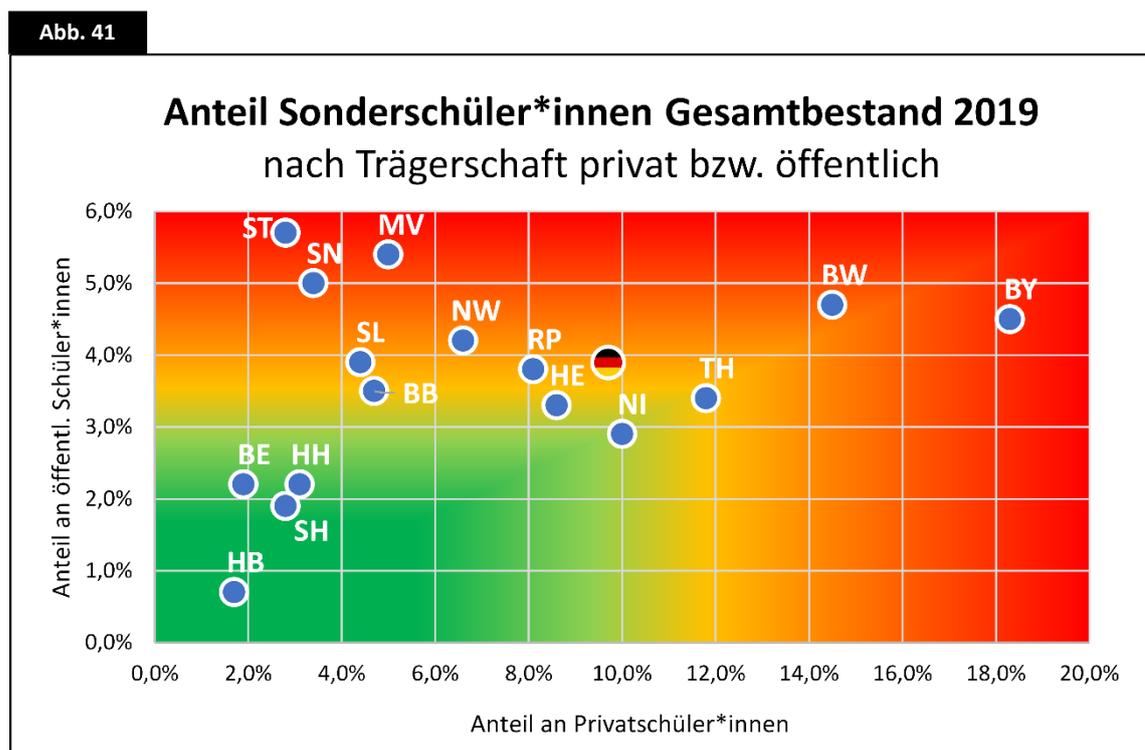
¹¹⁵ Daten zu Privatschüler*innen für 2018/19: Stat BA (2020b) und Stat BA (2020); Quoten eigene Berechnungen

¹¹⁶ 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

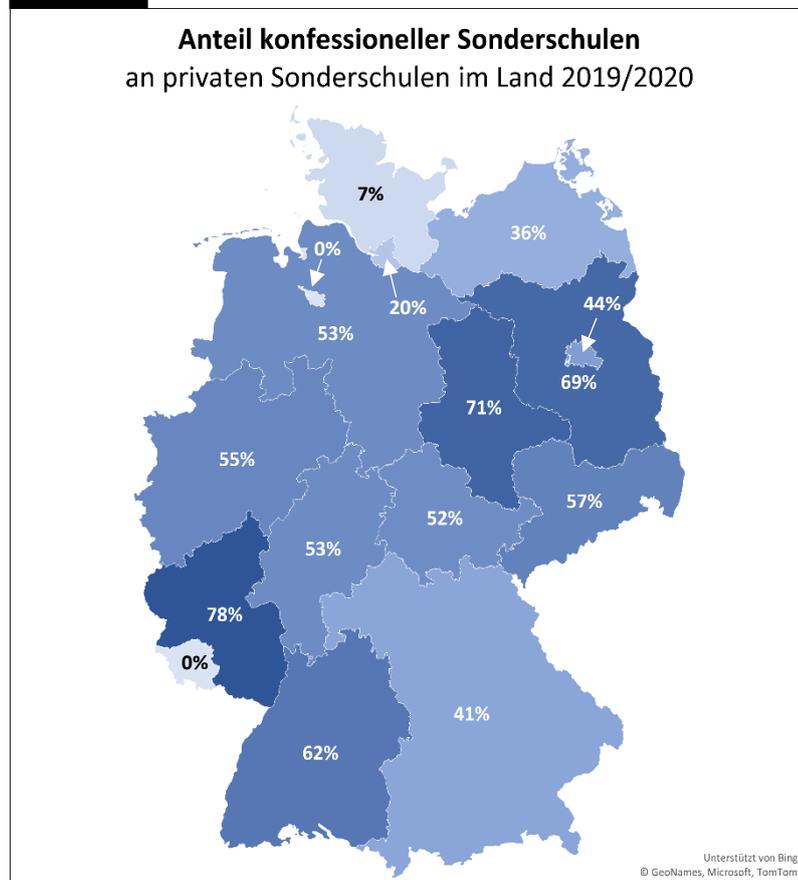
Man kann demnach festhalten: Die privaten Schulen sind im Bereich der Exklusion stark überproportional vertreten (im Bereich der Inklusion dagegen stark unterproportional). Im Gegensatz zur öffentlichen Hand haben die privaten Träger in den letzten 10 Jahren die Sonderschul-Kapazitäten erst der Schulen und dann bezüglich der Schüler*innen nicht im Sinne der UN-BRK abgebaut, sondern ausgebaut. Auch im öffentlichen Sonderschulwesen haben allerdings seit 2015 neun Ländern 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.

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.

Abb. 42



¹¹⁸ Daten gem. Abfrage der Schuldatenbanken unter www.katholische-schulen.de bzw. www.ekd.de/evangelische-schulen-in-deutschland-44154.htm (Sand Mai 2021)

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

¹¹⁹ Werte aus KMK (2020a): 8 (Tabelle A 2.2) sowie StatBA (2020b) Tabelle 2.2; eigene Berechnungen

¹²⁰ Verordnung über die Mindestgrößen der Förderschulen und der Schulen für Kranke (MindestgrößenVO) vom 16. Oktober 2013; seit 2017 durch Landesregierung ausgesetzt

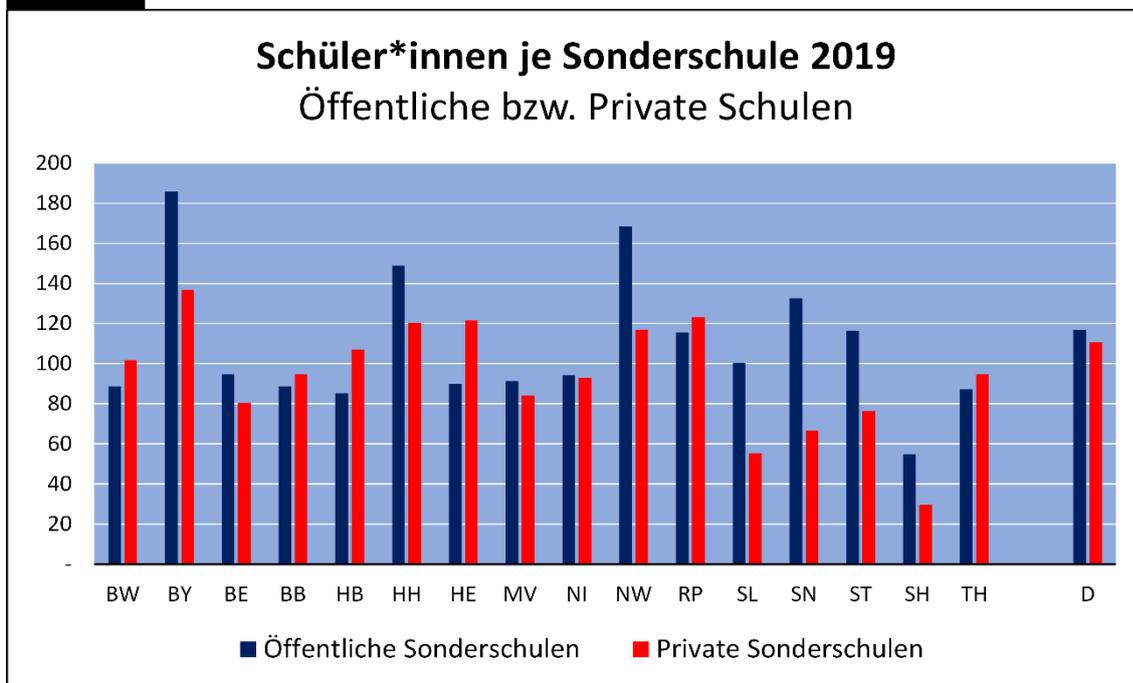
¹²¹ Vgl. Verordnung zur Schulentwicklungsplanung 2022 und die Aufnahme von Schülern und Bildung von Anfangsklassen an allgemeinbildenden Schulen (SEPI-VO 2022) vom 15. Oktober 2020

¹²² 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.

Abb. 43



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.

¹²³ Bildungsministerin Gebauer im Schreiben vom 20.07.2017 an die kommunalen Spitzenverbände

¹²⁴ 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, HH, TH	HE NI	BB → SL → ← SH	MV	BW, BY, RP, ST, SN, NW

5. Abwehrstrategien von Bundesländern

Die quantitative Analyse in Kapitel 4 hat ergeben, dass der Transformationsprozess zum inklusiven Bildungswesen in der Mehrheit der Bundesländer spätestens seit 2015 ins Stocken geraten ist. In der Hälfte der Länder sind die Exklusionsquoten seit 2015 sogar angestiegen. Die drei Länder Baden-Württemberg, Bayern und NRW, die zusammen über die Hälfte aller deutschen Sonderschüler*innen auf sich vereinen, gehören zum harten Kern der sechs „Exklusionsländer“, die weder in der mittelfristigen noch langfristigen Perspektive die Anforderungen eines inklusiven Transformationsprozesses erfüllen. Vor dem Hintergrund der analysierten Stabilität des deutschen Sonderschulwesens über die letzten 20 Jahre hinweg konzentrieren sich die folgenden Ausführungen auf die Frage, mit welchen spezifischen Strategien das deutsche Sonderschulsystem gegen den Veränderungsdruck durch die UN-BRK verteidigt und erhalten wird.

Aus einer handlungsorientierten Perspektive heraus interessieren die Instrumente und Methoden, mit denen das unter Druck geratene Sonderschulsystem in vielen Ländern erhalten wird. Erst die spezifische Kenntnis der Abwehrstrategien ermöglicht die Formulierung problemgerechter Handlungsansätze, wie sie teilweise im abschließenden Kapitel 6 erfolgen. Um in diesem handlungsorientierten Sinn einen Mehrwert zu haben, sollten die Erkenntnisse dabei über unspezifische Annahmen wie „Trägheit des Bildungssystems“ oder „mangelnder politischer Wille“ hinausgehen¹²⁵. Der mangelnde Wille zur Transformation soll hier in seiner Motivation nicht weiter hinterfragt werden, er wird als evidenter Fakt in einigen Ländern zur Kenntnis genommen. *Hubert Hüppe* (CDU), der langjährige Behindertenbeauftragte der Bundesregierung, formulierte 2017 sehr eingängig: „*Wer Inklusion will, sucht Wege, wer sie nicht will, Begründungen*“¹²⁶. Das Interesse richtet sich ganz in diesem Sinne auf die argumentativen Begründungen der ablehnenden Haltungen. Im Sinne der UN-BRK besteht das Ziel darin, die inhaltliche Basis der Abwehrstrategien kritisch zu hinterfragen. Systematisiert man die über qualitative Dokumentenanalysen identifizierbaren Gegenstrategien von Bundesländern, mit denen die Transformation (Rückbau) des Sonderschulwesens verhindert werden soll, so lassen sich drei Strategietypen benennen:

1. Auf der **sprachlich-rhetorischen Ebene** geht es um den Abbau von Differenzen und Konfliktpotenzial durch sprachliche Anpassungen. Beispielhaft kann hier die sprachliche Umdeutung des Inklusionsbegriffs genannt werden.
2. Auf der **politisch-normativen Ebene** geht es um explizite Begründungsansätze für Sonderschulen, teilweise auch (impliziter) um Zweifel an der Inklusionspraxis. Beispielhaft können hier insbesondere der Rückgriff auf das Elternwahlrecht und Kindeswohl genannt werden, ebenso das Argument der „Entlastungsfunktion“ der Sonderschulen für das Regelsystem.
3. Auf der **organisatorisch-regulativen Ebene** wirken die klassischen Instrumente der Bildungsverwaltung in Bezug auf Schulstrukturen, Bildungsangebote, Ressourcenverteilung oder Lehrämter. Beispielhaft kann hier die Bildung von inklusiven Profilschulen, die Aussetzung von Mindestgrößenvorgaben für Sonderschulen oder die Verknappung von inklusiven Bildungsangeboten genannt werden.

¹²⁵ So etwa Powell et al. (2008): 2; spezifischer – aber auf einen Aspekt beschränkt – ist Klemm, der auf die Strategie einer Verknappung inklusiver Angebote abstellt, vgl. hierzu Klemm (2021): 77ff (80f). Mehrere Abwehrstrategien benennt Wocken (2012), allerdings in der wenig eingängigen Form eines sarkastischen „Trauerspiels“

¹²⁶ Vgl. http://www.inklusive-schule-bayern.de/upload/Wer_Inklusion_will_sucht_Wege_wer_sie_nicht_will_Begrueendungen.pdf

Unterscheidet man die beobachtbaren Abwehrstrategien darüber hinaus danach, wo sie ihren argumentativen Bezugspunkt haben (Bezug Regelschule bzw. Bezug Sonderschule), so entsteht eine Matrix, der die 18 häufigsten Abwehrstrategien wie folgt zu geordnet werden können:

Abb. 45

Abwehrstrategien der Länder		
Ebene	Sonderschulen	Regelschulen
Sprachlich	<ul style="list-style-type: none"> • Förderschule • Umdeutung • Öffnung 	<ul style="list-style-type: none"> • Enges Begriffsverständnis • Rechtlicher Spielraum • Entschleunigung
Normativ	<ul style="list-style-type: none"> • Kindeswohl • Bildungsqualität • Elternwahlrecht 	<ul style="list-style-type: none"> • Entlastungsfunktion • Kritik Inklusiver Praxis • Ressourcenmangel
Organisatorisch	<ul style="list-style-type: none"> • Förderzentren • Mindestgrößenregelungen • Lehramt Sonderpädagogik 	<ul style="list-style-type: none"> • Angebotsverknappung • Zugang • Profilschulen

Sprachliche Ebene

Die Wirkung von Sprache wird in der politischen Praxis oftmals unterschätzt. Im Kontext der Debatte um Inklusion lässt sich aber beobachten, dass insbesondere Kritiker*innen inklusiver Transformationsprozesse sehr wirksam auf sprachliche Instrumente zurückgreifen.

Bezogen auf die Sonderschulen ist dies etwa der systematisch betriebene Begriffswechsel zu „Förderschulen“. Dieser weichzeichnende „**Förderschul**“-**Ansatz** setzte auf KMK-Ebene nicht ganz zufällig im Jahr des In-Kraft-Tretens der UN-BRK ein und führte ab April 2008 zur Verwendung des Begriffs Förderschule anstatt des bis dahin üblichen Begriffs Sonderschule¹²⁷. Obwohl Förderung kein exklusives Merkmal von Sonderschulen ist, sondern im Gegenteil bereits 2008 in einem zunehmenden Maße auch an Regelschulen stattfand, suggeriert die neue Begrifflichkeit auf der sprachlichen Ebene weniger „Absonderung“ und mehr „Förderung“ und mindert damit den Druck und die Angriffsfläche in politischen Debatten. Während früher die Förderschulen als „Schule für Lernbehinderte“ von den Sonderschulen (sonstige Förderbedarfe) abgegrenzt wurden¹²⁸, gelang ab 2008 eine wirksame Synthese, die sich heute auf breiter Basis (Koalitionsverträge, Schulgesetze, parlamentarische Anfragen) durchgesetzt hat. Auf diese Weise wurden Sonderschulen als „Förderschulen“ sprachlich anschlussfähiger zu Debatten um Förderung und weniger angreifbar in Debatten um Sonderung und Exklusion. Da sich die positiv besetzte Begrifflichkeit im Fall der „Förderschulen“ faktisch durchgesetzt (und offiziell via KMK etabliert) hat, lohnt der Versuch einer konsequenten Rückbenennung aus Sicht der Inklusion vermutlich nicht (anders im Fall der „Förderzentren“: Siehe hierzu den Abschnitt zu organisatorischen Abwehrstrategien)¹²⁹.

Einen Schritt weiter gehen Länder wie Bayern, die in den **Ansatz einer begrifflichen Umdeutung** von Sonderschulen verfolgen. Hierzu werden Sonderschulen („Förderschulen“) explizit als Teil des inklusiven Bildungswesens gesehen. Dieser Ansatz einer Inklusion durch Exklusion ist zwar in sich widersinnig und unlogisch, sprachlich jedoch eingängig und in den Kernländern der

¹²⁷ Wechsel erfolgt erstmals mit Dokumentation Nr. 185 v. April 2008

¹²⁸ In diesem Sinne vgl. Schwarz-Jung, Silvia (2006): 22

¹²⁹ Aus Gründen der Klarheit (nicht der ideologischen Verböhrtheit) wird im vorliegenden Text dennoch konsequent von Sonderschulen statt Förderschulen gesprochen.

Exklusion ebenso verbreitet wie auch bei wichtigen privaten Trägern von Sonderschulen. So titelt eine Presseerklärung die Katholischen Jugendfürsorge z.B. 2019: „Förderschulen stehen für Inklusion“¹³⁰. Im aktuellen bayerischen Koalitionsvertrag findet sich die Feststellung „Unsere Förderschulen sind unverzichtbare sonderpädagogische Kompetenzzentren und ein Motor für Inklusion in Bayern“¹³¹. In der Praxis wird in Bayern aus diesem Verständnis heraus Sonderschulen sogar der Status „Schule mit dem Profil Inklusion“ verliehen (aktuell sind von den 356 Profilschulen 45 Sonderschulen; 2/3 dieser vermeintlich inklusiven Sonderschulen sind privat¹³²).

Als dritte Abwehrstrategie im Sinne der Sonderschulen fungiert der **Ansatz der Öffnung und Kooperation**. Hier wird ohne grundlegende organisatorische Veränderungen auf Seiten der Sonderschule über sog. „Außenklassen“/ „Kooperationsklassen“ (BW), „Partnerklassen“/ „offene Klassen“ (BY) sprachlich ein Bild von Öffnung gezeichnet, das institutionell nicht trägt. Die Auslagerung von Klassen der Sonderschule an Standorte einer Regelschule ist in den überwiegenden Fällen eine reine Verlagerung der Örtlichkeit der Beschulung in Sonderklassen. Sprachlich suggeriert der Ansatz (ähnlich wie der weiter unten angesprochene Ansatz der „Förderzentren“) jedoch eine institutionelle Öffnung und Übergang in Richtung Regelschulen (Inklusion).

Auf Ebene der Regelschule ist die am weitesten verbreitete Abwehrstrategie die Eingrenzung des Inklusionsverständnisses im Rahmen eines **Ansatzes des engen Inklusionsverständnis**. Hier geschieht die begriffliche Gleichsetzung von Integration und Inklusion und damit eine Begrenzung des Transformationsprozesses auf eine verbesserte Integration behinderter Kinder und Jugendlicher ohne strukturelle Anpassungen. Diese in den Ländern populäre Strategie eines verengten Begriffsverständnisses wurde früh von Kritiker*innen als Versuch zurückgewiesen, das Recht auf inklusive Bildung „an die defizitären deutschen Schulverhältnisse anzupassen“¹³³. Anstatt Strukturen den normativen Vorgaben anzupassen, werden die normativen Vorgaben den Strukturen angepasst. Besonders deutlich wurde dieser Ansatz bei der förmlichen Ratifizierung der UN-BRK in Deutschland, als die deutsche Fassung den Begriff Integration und nicht den Begriff Inklusion verwendete und so potenzielles Konfliktpotenzial mit einigen (Exklusions-) Ländern vermied¹³⁴. In acht Ländern dominiert heute ein enges Inklusionsverständnis (BW, BY, MV, NW, RP, N, ST, SH). In Ländern wie HE findet sich das weite Inklusionsverständnis im Schulgesetz, in der aktuellen Landespolitik dominiert jedoch das enge Verständnis (ähnlich NW und SL). In NI dagegen findet sich ein enges Verständnis im Schulgesetz, die aktuelle Landespolitik orientiert sich jedoch am weiten Begriffsverständnis von Inklusion im Sinne der UN-BRK (ähnlich BB). Wocken formuliert zugespitzt bereits 2012:

„Die Degradierung des Rechts auf Inklusion in allgemeine Schulen zum einfachen Recht auf Bildung ist ein signifikantes Beispiel für die These über die Entkernung der Behindertenrechtskonvention. [...] Bei der verkürzten Redewendung ‚Recht auf Bildung‘ handelt es sich nicht um ein unschuldiges und harmloses Sprachspiel, sondern um die bewusste und durchaus destruktive Absicht, den Auftrag zur Entwicklung eines inklusiven Schulsystems substanziell zu unterlaufen und den Status quo zu konservieren. Inklusion meint aber nicht den ungehinderten Zugang zu Sonderschulen, sondern zu allgemeinen Schulen“¹³⁵.

¹³⁰ Vgl. Presseerklärung der Katholischen Jugendfürsorge Regensburg vom 25.10.2019

¹³¹ Vgl. Koalitionsvertrag BY (2018): 40

¹³² Daten gem. Abfrage im Portal Schulsuche des Bayerischen Staatsministeriums für Unterricht und Kultur; <https://www.km.bayern.de/schueler/schulsuche.html>; Stand Mai 2021

¹³³ Schumann (2009): 1

¹³⁴ Vgl. hierzu Faber (2016): 51

¹³⁵ Vgl. Wocken (2012)

Hier gibt es Überschneidungen mit dem **Ansatz rechtlicher Interpretationsspielräume**, mit dem sowohl die begriffliche Reichweite der Inklusion als auch die Priorität von Regelschulen als Förderort bzw. der Rückbau von Sonderschulen in Frage gestellt wird. In diesem Zusammenhang wird gerne von gleichberechtigten Förderorten gesprochen und damit der Erhalt des Sonderschulsystems begründet (z.B. BW, BY, NW¹³⁶). Dieser Ansatz steht jedoch im klaren Widerspruch zur UN-BRK, die in Art. 24 eine eindeutige Priorität des Förderorts inklusive Regelschule normiert¹³⁷.

Als letzter Ansatz der Kategorie Sprache zur Abwehr eines inklusiven Transformationsprozesses ist der **Ansatz der Entschleunigung** zu nennen. In mehreren Ländern war insbesondere ab etwa 2015 ein Spiel auf Zeit zu beobachten, das auf das Abbremsen bereits eingeleiteter Strukturänderungen zielte. Zu unterscheiden sind hier Länder, die bei fortschreitender Inklusion einen zunehmenden Fokus auf Stabilisierung und Qualitätssicherung setzen (wie z.B. HB), so dass bei niedrigen Exklusionsquoten die Dynamik der Transformation abnehmen (entschleunigt) werden kann. Auffällig ist jedoch, dass Sprachbilder der Entschleunigung am lautesten dort zum Einsatz kamen und kommen, wo gerade nicht die Konsolidierung inklusiver Strukturen im Vordergrund steht, sondern eher der Wunsch nach Abbruch eingeleiteter Transformationsschritte. Diese politischen Kehrtwenden wurden sprachlich in Begriffe und Slogans wie „Inklusion mit Augenmaß“ (HE, SN und SH), „Qualität vor Geschwindigkeit“ (NW), „Qualitativer Ausbau“ (SH) oder „Inklusionsfriede“ (MV) verpackt¹³⁸. Im Kern läuft dieser Ansatz auf eine Vertagung politischer Entscheidungen und Konflikte hinaus; er wirkt bezogen auf die Sonderschulen stabilisierend, unterminiert jedoch das Vertrauen in die Planbarkeit wahlperiodenübergreifende Entwicklungen. Glaubwürdig werden Forderungen der Entschleunigung ausschließlich dann, wenn sie mit einem inklusiv orientierten Maßnahmenplan oder Aktionsplan verbunden werden.

2.) Normative Ebene

Auf der politisch-normativen Ebene sind die Strategien inhaltlicher ausgerichtet und expliziter Gegenstand politischer und fachlicher Diskurse. Das historisch älteste Argument für Sonderschulen folgt dem **Ansatz des Kindeswohls**, nach dem Sonderschulen einen „Schutz- oder Schonraum“¹³⁹ definieren, in dem sich Kinder mit Förderbedarf besser entwickeln können. Aus der privaten Fürsorge um „bildungsunfähige“ Kinder und Jugendliche im 19. Jahrhundert entwickelte sich in Deutschland über das sog. Hilfsschulwesen nach 1945 ein zehngliedriges Sonderschulwesen, das dem Verständnis folgte: „Nothilfe durch die Sonderschule“¹⁴⁰. Das Argument, dass die Absonderung aus Regelschulen in Sonderschulen im Interesse des Kindes liege, wird bis heute mit vorgetragen. Das sächsische Kultusministerium argumentiert z.B. mit einer „fehlenden Peer-Group“ an Regelschulen, die an einer Sonderschule vorhanden sei¹⁴¹. Sonderschulen werden als „große Familie mit überschaubaren Strukturen“ beworben, die Leistungsdruck vom Kind nehmen¹⁴². Kritiker*innen sehen in den vermeintlichen Schonräumen eher anregungsarme Sonderwelten mit ambivalentem Charakter¹⁴³. Der langjährige CDU-Bundestagsabgeordnete und

¹³⁶ Vgl. z.B. für NRW KMK (2018): 73

¹³⁷ In diesem Sinne z.B. Hanschmann (2020): 16

¹³⁸ Vgl. die entsprechenden Koalitionsverträge

¹³⁹ Fey (2017): 627

¹⁴⁰ Vgl. hierzu (kritisch) Hänsel 2005): 109f; zur historischen Entwicklung des Hilfsschul- und Sonderschulwesens vgl. Dietze (2019): 23ff

¹⁴¹ Vgl. Sächsisches Ministerium für Kultur (2019): <https://www.bildung.sachsen.de/blog/index.php/2019/03/26/inklusion-mit-augenmass-10-jahre-un-behindertenrechtskonvention-in-sachsen/>

¹⁴² Ausführungen des Sonderpädagogen Hoch im Interview (vgl. hierzu Gräff (2021))

¹⁴³ Vgl. Aichele (2019) und Sonderpädagogin Hinz im Interview (vgl. hierzu Gräff (2021))

ehemalige „Beauftragte der Bundesregierung für die Belange behinderter Menschen“ *Hubert Hüppe* formulierte 2017: „Der sogenannte „Schutzraum“ wird zum goldenen Käfig“¹⁴⁴. *Hanschmann* argumentiert rechtlich, dass

„die Konvention die Frage, welcher Förderort dem Kindeswohl in Bezug auf die Verwirklichung des Rechtes auf Bildung eher gerecht wird, mit der in Art. 24 BRK klar zum Ausdruck gebrachten Präferenz für eine inklusive Beschulung bereits beantwortet [hat]“¹⁴⁵.

Eng mit dem Kindeswohl hängt auch der **Ansatz der Bildungsqualität** zusammen, nach dem die Kinder durch die Sonderschulen besser gefördert und zu einem besseren Bildungsabschluss geführt werden¹⁴⁶. Insbesondere die Ausdifferenzierung der Sonderpädagogik als eigenständiger Disziplin in eine Vielzahl von Förderschwerpunkten unterstellt eine gegenüber Regelschulen bessere Bildung. Hierzu liegt zwischenzeitlich international wie auch national eine Vielzahl von Studien vor, die den Schulerfolg von Kindern mit Förderbedarfen je nach Förderort untersucht und verglichen haben. Entsprechende Übersichten wie beispielsweise bei *Kemper et al. (2018)* und *Werning (2019)* belegen eindrücklich zwei Dinge: Erstens führt die Beschulung an Sonderschulen zu keinem höheren Lerneffekt gegenüber einer inklusiven Beschulung an Regelschulen. Und zweitens führt die Beschulung an Regelschulen nicht zu einer Verschlechterung der Leistungen bei Kindern ohne sonderpädagogischen Förderbedarf¹⁴⁷. *Klemm (2021)* arbeitet speziell für die größte Gruppe der Kinder mit Förderbedarf Lernen heraus, dass Kinder in der Inklusion „leicht höhere Schulabschlüsse“ erreichen als Gleichaltrige in Sonderschulen. Bereits 2009 hatte er die pädagogische Wirksamkeit von Sonderschulen kritisch hinterfragt und festgestellt, dass (insbesondere im Bereich Lernen) schlechtere Lernfortschritte, geringere Abschlüsse und eine mangelhafte Durchlässigkeit zum Regelschulsystem an Sonderschulen erreicht werden¹⁴⁸. Vor dem Hintergrund der Analysen in Kapitel 4 zur Größenentwicklung der Sonderschulen stellt sich zudem die Frage der fachlichen Expertise zumindest an einzügigen Kleinstschulen, die schulorganisatorisch (Lehrkräftezuweisung) kaum in der Lage sind, die notwendigen Lehrbefähigungen in allen Fächern vorzuhalten¹⁴⁹.

In den letzten Jahren ist jedoch verstärkt der **Ansatz des freien Elternwahlrechts** in den Vordergrund der politischen Argumentation getreten. Dieser Ansatz knüpft sowohl am bereits genannten Kindeswohl als auch an der vermeintlichen Gleichwertigkeit der Förderorte an. Der Ansatz wird nicht mit einem Rechtsanspruch auf inklusive Beschulung (formal über den vorbehaltlosen Anspruch auf gemeinsamem Unterricht) verknüpft. Er richtet sich gerade in den Kernländern der Exklusion faktisch auf den Erhalt der Sonderschule. Wenn ein Land wie Baden-Württemberg, das bis 2015 mit einer Sonderschulpflicht gegen jedes Elternwahlrecht verstoßen hat, im Transformationsprozess zum inklusiven Bildungswesen auf das Instrument des Elternwahlrechts zurückgreift, dann dient dies offenbar eher als rechtliches Bestandsargument für Sonderschulen im Südwesten. Allerdings muss man feststellen, dass das Argument des Elternwahlrechts auch in inklusiv orientierten Ländern wie BE, NI oder SH zum Einsatz kommt, wenn auch mit einer anderen Motivation¹⁵⁰. *Hinz* nennt das Elternwahlrecht ein „Friedensangebot“ zur Senkung von

¹⁴⁴ Vgl. http://www.inklusive-schule-bayern.de/upload/Wer_Inklusion_will_sucht_Wege_wer_sie_nicht_will_Begrundungen.pdf

¹⁴⁵ Vgl. *Hanschmann (2020)*: 16

¹⁴⁶ *Stranghöner et al. (2017)*: 126 führen theoretische Argumente zur Effektivität exklusiver Bildung aus

¹⁴⁷ Im Überblick mit Verweis auf eine Reihe einschlägiger Studien vgl. *Kemper et al. (2018)*: 362ff sowie *Werning (2019)*: 343ff; im Ergebnis gleichlautend *Hollenbach et al. (2020)*: 16ff

¹⁴⁸ Vgl. *Klemm (2021)*: 63f (68) und *Klemm (2009)*: 12; zur (mangelhaften) Durchlässigkeit vgl. auch *Autorengruppe Bildungsberichterstattung (2020)*: 117f

¹⁴⁹ Vgl. hierzu Analysen von *Weishaupt (2019)*: 254f zur fehlenden professionellen Breite an kleinen Schulen in Hessen

¹⁵⁰ Vgl. *KMK (2018)*: 71ff

Widerständen im inklusiven Transformationsprozess¹⁵¹. Dieser Strategieansatz kann demnach sowohl restaurativ im Sinne der Exklusion wirken (Bestandssicherung Sonderschulen) als auch progressiv im Sinne der Inklusion (z.B. Konsens zu Übergangszeiten in der Schließung von Sonderschulen). Wrase verweist auf grundsätzliche Beschränkungen des Elternwahlrechts, indem er darauf verweist,

„(...) dass Art. 24 BRK bewusst kein Wahlrecht der Eltern zwischen einer inklusiven oder segregierten Beschulung vorsieht, sondern die Vertragsstaaten unmissverständlich und uneingeschränkt dazu verpflichtet, ein „inklusives Bildungssystem auf allen Ebenen“ zu gewährleisten (...) Ein Elternwahlrecht ist bewusst nicht vorgesehen. Es kann vor allem nicht dazu genutzt werden, das Recht aller Kinder mit Behinderung auf inklusive Beschulung einzuschränken bzw. zu unterlaufen“¹⁵².

Der Ansatz des freien Elternwahlrechts wird zudem oft mit einer wohnortnahen Beschulung verbunden, um ein flächendeckendes Sonderschulsystem zu begründen. Rein quantitativ führt dies bei der aufgezeigten Dominanz der LSE-Förderschwerpunkte (knapp 70% aller Förderschüler*innen an Sonderschulen) zu einer qualitativen Schlussfolgerung: Das Elternwahlrecht auf wohnortnahe Beschulung in Sonderschulen scheint ausschließlich für die Förderschwerpunkte LSE zu gelten; andere Förderschwerpunkte organisieren sich in überregionalen Schulstandorten, die offenbar keinen Widerspruch zum Elternwahlrecht darstellen¹⁵³.

Bezogen auf die Regelschulen stellt der **Ansatz der Entlastungsfunktion** die historisch älteste Begründung für Sonderschulen dar. Die Entwicklung von ländlichen Volksschulen zu städtischen „Leistungsschulen“ gegen Ende des 19. Jahrhunderts (sowie die Rekrutierungsanforderungen des Militärs) beförderte den Wunsch nach leistungshomogenen Schüler*innen in altershomogenen Klassen. Die Hilfs- und später Sonderschulen übernahmen in diesem Kontext all die Kinder, die nicht der Norm entsprachen bzw. zu einer Leistungsminderung im Klassenverband führen konnten¹⁵⁴. Diese Entlastung vieler durch Aussonderung vieler wurde früher expliziter als heute benannt. 1953 formulierte der Vorsitzende des Verbands deutscher Hilfsschulen ein „Recht der Schulkinder auf Nichthemmung des Ausbildungsgangs“; eine Denkschrift des Verbands zum Ausbau des Sonderschulwesens von 1954 bezeichnete die förderbedürftigen Kinder als „störenden Bodensatz“ der Volksschulen¹⁵⁵. In der heutigen Zeit menschenrechtlicher Begründungsansätze für inklusive Beschulung bzw. gemeinsamen Unterricht finden sich die Bezüge auf die Entlastungsfunktion zurückhaltender, dafür aber oftmals rechtlich kodifiziert in Schulgesetzen. So formuliert Sachsen in § 4 c Abs. 5 Schulgesetz SN ein Recht auf inklusiven Unterricht „soweit (...) die Funktionsfähigkeit des Unterrichts nicht erheblich beeinträchtigt und keine akute Selbst- oder Fremdgefährdung festgestellt wird“. Bayern formuliert in Art. 41 Abs. 5 Schulgesetz BY noch etwas allgemeiner: „(...) beeinträchtigt er oder sie die Rechte von Mitgliedern der Schulgemeinschaft erheblich, besucht die Schülerin oder der Schüler die geeignete Förderschule“. Das Argument der Entlastung steckt mittelbar in der These der Leistungsfeindlichkeit von Inklusion, indem unterstellt wird, dass heterogene Lerngruppen per se weniger leistungsfähiger seien als homogene Lerngruppen. Die Wirkkraft dieser tiefsitzenden und weit verbreiteten Vorstellung sollte ebenso wenig unterschätzt werden wie die machtpolitische Tatsache, dass ein Großteil der Akteur*innen im Regelschulsystem tatsächlich durch die Abgabe „schwieriger“ Schüler*innen an das Sonderschulwesen entlastet werden. Aus Sicht der Sonderschulen ist dieser Ansatz der

¹⁵¹ Vgl. Sonderpädagoge Hinz im Interview (vgl. hierzu Gräff (2021))

¹⁵² Vgl. Wrase (2017): 21f; so auch Stegemann et al. (2019): 91

¹⁵³ Vgl. hierzu Weishaupt (2019): 256 in Bezug auf Verteilung in hessischen Landkreisen

¹⁵⁴ Zur Entlastungsfunktion von Sonderschulen vgl. Hänsel (2005): 110 f; Powell et al. (2008):2; Pluhar et al. (2019): 22

¹⁵⁵ Zit. Nach Dietze (2019): 64

Entlastungsfunktion eine der stärksten Abwehrstrategien, da er sowohl Fürsprecher*innen in den Regelschulen aktiviert als auch auf den Transformationsprozess der Regelschulen in dem Sinne blockierend wirkt, dass weder die Schule noch die Lehrkraft die notwendigen Anpassungsleistungen in Richtung Umgang mit Heterogenität und Diversität konsequent erbringen müssen. Die Entlastungsmöglichkeit durch Abgabe an Sonderschulen steht dem Prozess der inklusiven Schulentwicklung entgegen, indem die „*Illusion leistungshomogener Klassen*“ (Preuß-Lausitz) erhalten bleiben kann¹⁵⁶. Becker (2017) weist darauf hin, dass in der heutigen Leistungsgesellschaft „*Das Klima der Intoleranz für jede Art von Störung wächst*“ und das Gefühl entsteht: „*Wenigstens die Schulen sollen „störungsfrei“ funktionieren*“¹⁵⁷. Aichele (2019) formuliert sogar die explizite Sorge, dass in diesem Klima der aggressiver in Erscheinung tretende politische Populismus von einem „*Aufleben des Exklusionsparadigmas*“ begleitet wird¹⁵⁸. Durch die Präsenz der AfD in allen Landtagen und im Bundestag erhält sowohl der Ansatz der Entlastungsfunktion als auch das darin eingeschriebene Exklusionsparadigma neuen Aufwind. Wirksam entgegnet werden kann dieser Strategie nur mit der Gewährleistung des Rechts auf störungsfreien Unterricht für alle Kinder in der Regelschule, was durch schulorganisatorische Maßnahmen und entsprechende Ressourcenausstattung möglich ist.

Die zweite Abwehrstrategie bezogen auf Regelschulen besteht im **Ansatz einer Kritik der inklusiven Praxis**. Dabei wird weniger das Ziel der inklusiven Schule als solches in Frage gestellt als die inklusive Praxis an den Regelschulen, die etwa zu einer Überforderung der Lehrerschaft, zu Leistungsrückständen an den Schulen, zu „Systemsprengern“ in Klassen oder ähnlichen Missständen führe. Am prominentesten hat der CDU-Kultusminister von Sachsen-Anhalt diesen Ansatz verfolgt, indem er 2017 öffentlich in der ZEIT erklärte, dass der Weg der Inklusion angesichts überforderter Lehrkräfte und Schüler*innen gescheitert sei. Er verband diese Feststellung direkt mit seinen Bemühungen um eine Stärkung des Sonderschulwesens in Sachsen-Anhalt¹⁵⁹. In der Logik dieser Strategie müssen inklusive Pädagogik und heterogene Lerngruppen diskreditiert werden, was auch mittelbar über fehlende Ressourcenzuweisung erfolgen kann (Tullner macht den Lehrkräftemangel im Land verantwortlich). Auch die Warnung vor einer „Exklusion in der Inklusion“ kann zu diesem Strategieansatz gehören, wenn er nicht von betroffenen Eltern, sondern von Funktionär*innen der Sonderschulen kommt: So warnte der Verband Sonderpädagogik Sachsen-Anhalt 2017 vor der „Gefahr einer Exklusion in der Inklusion“, was angesichts der vom Verband vertretenen Exklusion außerhalb der Inklusion bemerkenswert ist¹⁶⁰.

Schließlich ist der **Ansatz des Ressourcenmangels** zu nennen, der anders als die Kritik an der pädagogischen Inklusionspraxis eher auf das Fehlen ausreichender Rahmenbedingungen (Ressourcen) abstellt. So formulierte z.B. der Verband Sonderpädagogik e.V. Niedersachsen 2015: „*Ja zur inklusiven Schule – wenn die Voraussetzungen stimmen!*“¹⁶¹. Ähnlich die evangelische Kirche als Trägerin von Sonderschulen: „*Die neue Schule wird Zeit brauchen, wenn Inklusion gelingen soll, prognostiziert die Evangelische Kirche in Deutschland. Da könne übergangsweise eine Förderschule besser sein als gemeinsames Lernen*“¹⁶². Ähnlich wie beim Ansatz des Elternwahlrechts überschneiden sich hier die Argumente von Inklusionsbefürworter*innen und -gegner*innen. Die Forderung nach ausreichender Ausstattung der inklusiven Settings ist notwendiger Bestandteil des

¹⁵⁶ Vgl. Preuss-Lausitz (2018): 254

¹⁵⁷ Vgl. Becker (2017): 25

¹⁵⁸ Vgl. Aichele (2019)

¹⁵⁹ Vgl. ZEIT ONLINE v. 22.12.2017 „Marco Tullner – Sachsen-Anhalts Kultusminister hält Weg der Inklusion für gescheitert“

¹⁶⁰ Vgl. Verband Sonderpädagogik Sachsen-Anhalt (2017): Positionspapier des vds zur Arbeit der AG „Förderschwerpunktgerechte Förderung an Förderschulen“

¹⁶¹ Presseerklärung des vds vom 13.03.2015

¹⁶² epd vom 26.01.2015

Transformationsprozesses zu einem inklusiven Bildungswesen. Allerdings trennen sich die Gemeinsamkeiten bei der Frage Sonderschulfinanzierung: Die Sonderschulen führen die unzureichende Ausstattung an Regelschulen als Argument für den Erhalt ihrer auskömmlich finanzierten Struktur an. Die Inklusionsbefürworter gehen davon aus, dass die notwendigen Mehrkosten der Inklusion durch die mittelfristige Übertragung eines (erheblichen) Teils der Sach- und Personalressourcen aus den Sonderschulen auf die Regelschulen (oder übergreifende Kompetenzzentren) teilfinanziert werden kann. *Hanschmann (2020)* weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass ein unzureichend finanziertes Inklusionsangebot gerade „kein Argument für die Beibehaltung von Förderschulen, sondern für die Verbesserung der Bedingungen der inklusiven Beschulung im Regelschulsystem“ ist¹⁶³. Hinter hohen (teilweise bewusst überhöhten) Ressourcenforderungen für die inklusive Schule verstecken sich oftmals Verhinderungsstrategien von Befürworter*innen der Exklusion.

3.) Organisatorische Ebene

Im Unterschied zu den sprachlichen und politischen Ansätzen weisen die organisatorisch-regulativen Ansätze unmittelbare institutionelle Wirksamkeit auf. Zudem sind diese Strategien eindeutig einem einzigen Akteur – den Bildungsverwaltungen – zuzuordnen und somit expliziter Ausdruck einer landespolitischen bzw. kommunalen Agenda.

Die offensivste Abwehrstrategie zum Erhalt von Sonderschulen stellt der **Ansatz der Förderzentren** dar. Dieser Ansatz knüpft an den bereits erwähnten sprachlich-rhetorischen Ansatz der Öffnung und Kooperation an; konzeptionell übernimmt die Sonderschule mit ihrer Expertise und ihrem Lehrkörper Unterstützungsfunktionen für Regelschulen in Bezug auf sonderpädagogische Förderung. Das entscheidende Bewertungskriterium, ob das Konzept Förderzentrum der Absicherung exklusiver Strukturen oder der Stärkung inklusiver Strukturen dient, ist die Aufnahme von Schüler*innen. Inklusiv orientierte Beratungs- und Förderzentren dienen in Form überregionaler Kompetenzzentren den Regelschulen als Unterstützungsstruktur. Dies gilt z.B. für die „Beratungs- und Förderzentren“ in Hessen, die „Regionale Beratungs- und Unterstützungszentren inklusive Schule“ in NI und war ursprünglich auch in Thüringen vorgesehen (weitere Entwicklung zurzeit offen). Im Gegensatz dazu sind weiterhin exklusiv arbeitende Förderzentren lediglich umbenannte Sonderschulen mit ihrem bisherigen Bestand an Sonderschüler*innen, die jedoch zusätzliche Beratungs- und insbesondere Diagnostikdienstleistungen für Regelschulen übernehmen. Diesen Strategieansatz verfolgen mindestens sieben Länder, wobei die Bezeichnungen variieren: In BW wurden die Sonderschulen 2015 in „Sonderpädagogische Bildungs- und Beratungszentren“ umbenannt, in RP sind es „Förder- und Beratungszentren (FBZ)“. In fünf weiteren Ländern sind es „Förderzentren“: BY, MV, SL, ST und SH. *Wocken* hatte bereits 1995 vor der Weiterentwicklung von Sonderschulen zu Förderzentren gewarnt, die kein „Vehikel der Sonderschulen“, sondern eine Notwendigkeit integrativer Pädagogik seien; es sei jedoch zu befürchten, dass „die Modernisierung der Sonderschulen zu Förderzentren zu einer Verfestigung und Versäulung von Sonderpädagogik und Regelpädagogik als getrennten pädagogischen Disziplinen führen wird“¹⁶⁴. 1996 formulierte er Anforderungen an Förderzentren aus inklusiver Perspektive: Sie sind allein im Kontext integrativer Erziehung funktional, sie verfügen selbst über keine Schüler*innen („Schulen ohne Schüler“), sie wirken als Kompetenzzentren, sie sind keine stationären Einrichtungen, sondern ambulante Dienste und sie wirken subsidiär („Sonderpädagogik hat subsidiäre Aufgaben“). Er

¹⁶³ Vgl. Hanschmann (2020): 16

¹⁶⁴ Vgl. Wocken (1995): 3 f (7)

stellte jedoch zugleich fest: „Der Zug der Förderzentrumsentwicklung fährt in die falsche Richtung“, zu beanstanden sei u.a. die absehbare „Konservierung der Sonderschulen als stationäre Systeme“¹⁶⁵.

Die eben zitierte Gefahr einer Versäulung von Sonderpädagogik und Regelpädagogik als getrennte pädagogische Disziplinen verweist auf eine zweite wirkungsvolle Abwehrstrategie zum Erhalt des Sonderschulsystems: Der **Ansatz des gesonderten Lehramts Sonderpädagogik**. Hänsel analysierte das Lehramt Sonderpädagogik als „Teil des sonderpädagogischen Systems“, zu dem neben dem Lehramt die Institution Sonderschule und die Wissenschaftsdisziplin Sonderpädagogik gehören¹⁶⁶. Die institutionelle Verankerung und damit Widerständigkeit gegen grundlegende Veränderungen (oder gar Abschaffung) sind bei diesem Ansatz hoch. Als Abwehrstrategie ist dieser Ansatz somit umgekehrt sehr wirksam, da er auf die Aktivierung eines ganzen Berufszweiges (Sonderpädagog*innen und die Fachverbände) und eine breite Verankerung in der universitären Lehramtsausbildung (an einer Vielzahl von Lehrstühlen und Hochschulen) setzen kann. Die strategische Bedeutung des Lehramts wurde und wird von Befürworter*innen und Gegnern eines inklusiven Transformationsprozesses erkannt und spielt in fast allen Gutachten/Beiratsempfehlungen u.ä. zur Inklusion und Lehrkräftebildung eine Rolle. So wurde die Abschaffung eines gesonderten Lehramts Sonderpädagogik zugunsten der Einbindung inklusiver Bildungsinhalte in alle Lehrämter von Expert*innen in offiziellen Gutachten etwa in Baden-Württemberg (2013) und Berlin (2012) gefordert¹⁶⁷. Während es in Berlin in den Folgejahren zu einer Abschaffung des Lehramts Sonderpädagogik kam, stießen die Empfehlungen in Baden-Württemberg auf massive (Verbands-) Kritik und blieben im Ergebnis folgenlos¹⁶⁸. Während z.B. Österreich seit 2015 kein eigenständiges Lehramt Sonderpädagogik mehr ausbildet und für alle Lehrämter eine Spezialisierung „Inklusive Pädagogik“ vorsieht, behauptet sich das Lehramt Sonderpädagogik in fast allen deutschen Ländern, wenn auch unter sechs verschiedenen Bezeichnungen. HE, RP und ST bilden explizit das Lehramt als „Lehramt an Förderschulen“ aus. Das klassische Lehramt bilden BW, BY, MV, NI, SN und SH als „Lehramt Sonderpädagogik“ aus. Dagegen manifestieren sich neue Einsatzfelder der Sonderpädagog*innen (auch) in der Regelschule in Ländern wie HH („Lehramt für Sonderpädagogik mit Profilbildung Grundschule bzw. Sekundarstufe“), in BB und TH („Lehramt für Förderpädagogik“), in NW („Lehramt für sonderpädagogische Förderung“) und HB („Lehramt für Inklusive Pädagogik/Sonderpädagogik“)¹⁶⁹. Das Lehramt Sonderpädagogik hat sich erst in den 80er-Jahren als grundständiges Studium etabliert und war eng an die Institution Sonderschule gekoppelt. Da im inklusiven Schulwesen die überwiegende Mehrzahl der förderbedürftigen Kinder in der Regelschule unterrichtet wird, entfällt systematisch der Bezug zu einer Schulart, wie es für die Lehrämter in Deutschland typisch ist. Das Beharren auf ein Lehramt, das auf die Sonderschule bezogen ist, entspricht somit dem Exklusions-Paradigma und ist heute – obwohl als Lehramt relativ jung – ein tragendes Fundament des Sonderschulwesens.

Ein weiterer Ansatz zum Erhalt von Sonderschulen auf der organisatorisch-regulativen Ebene ist der **Ansatz der Mindestgrößenvorgabe**. Hier werden entgegen formalen Vorgaben (Mindestgrößenregelungen in der Regel als Verordnung) und gegen wirtschaftliche Erwägungen (Mindestgröße notwendig für einen ökonomisch sinnvollen Betrieb) beim Unterschreiben der Mindestgrößen die entsprechenden Vorgaben ausgesetzt oder abgesenkt. So setzte die neue

¹⁶⁵ Vgl. Wocken (1996): 1f

¹⁶⁶ Vgl. Hänsel (2003): 593f

¹⁶⁷ Vgl. Ministerium für Wissenschaft, Forschung und Kunst Baden-Württemberg (2013): 11ff (54); zu Berlin vgl. Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Wissenschaft (2012): 48ff.

¹⁶⁸ Beispielhaft für die Verbandskritik ist die „Reutlinger Erklärung“ vom Verband Sonderpädagogik e.V. und 9 weiteren Berufsverbänden vom 20.07.2013; abrufbar unter <https://www.verband-sonderpaedagogik.de/aktuell/2013-08-01-reutlinger-erklaerung.html>

¹⁶⁹ Vgl. KMK (2020g): 3f; Berlin und das Saarland bilden kein eigenständiges Lehramt Sonderpädagogik aus.

Landesregierung in NRW 2017 die bestehende Mindestgrößenverordnung für Sonderschulen aus und verkündete 2018 deutlich abgesenkte Mindestgrößen, die faktisch die Notwendigkeit eines mindestens einzügigen Schulbetriebs (im Bereich LSE) aussetzen¹⁷⁰. Auf diese Weise werden Sonderschulen am Leben und im Schulnetz gehalten, die angesichts sinkender Nachfrage und fehlender Wirtschaftlichkeit eigentlich zu schließen wären. Es werden sachliche und personelle Ressourcen in Kleinststandorten gebunden, die im Rahmen eines planmäßigen Transformationsprozesses potenziell für inklusiv arbeitende Regelschulen zur Verfügung stehen könnten.

Auf Ebene der Regelschulen sind ebenfalls Strategien wirksam, die als Strategien zur Bestandsicherung der Sonderschulen eingeordnet werden können. Historisch am ältesten ist der **Ansatz von Modellschulen**, die seit den frühen 80er-Jahren als integrative Schulversuche gestartet sind und sich - teilweise über eine schulgesetzliche Verankerung - zu Profilschulen oder Schwerpunktschulen weiterentwickelt haben. Diese Einzelschulen waren einerseits Pioniere der Inklusion, andererseits haben sie über die Jahre den Veränderungs- und Anpassungsdruck für das Gesamtsystem gemindert. In Exklusionsländern wie BY und RP ist beobachtbar, dass gerne inklusive Profil- und Schwerpunktschulen genehmigt werden, die dann das Thema Inklusion übernehmen und die (überwiegende Mehrheit der) anderen Schulen von der Notwendigkeit einer inklusiven Schulentwicklung oder Übernahme förderbedürftiger Kinder „befreien“. In BY übernehmen als Profilschulen ca. 6% der Schulen diese Rolle (ein Teil davon sind sogar Sonderschulen), in RP waren etwas mehr als 20% sog. inklusive Schwerpunktschulen¹⁷¹. ST greift in diesem Sinne ebenfalls auf inklusive Profilschulen zurück; NRW nutzte diesen Ansatz 2018 bei der inklusionspolitischen Neuausrichtung unter dem Label „Schulen des Gemeinsamen Lernens“ (entspricht Profilschulen). Dieser Strategieansatz korrespondiert mit einem nicht gewährleisteten Vorrang für gemeinsamen Unterricht in der Regelschule. Er gesteht eine selektive inklusive Schulentwicklung in Einzelschulen (teilweise unter Ausschluss ganzer Schularten wie der Gymnasien in NRW¹⁷²) zu und umgeht damit die Notwendigkeit einer UN-BRK-konformen flächendeckenden Transformation. Eine regionalisierte Variante dieses Ansatzes war in Hessen beobachtbar, wo erst (verteilte) „Modellregionen der Inklusion“ gebildet wurden. 2016/17 vollzog die Landesregierung dann jedoch ein Schwenk zu „Inklusiven Schulbündnissen“, die ab 2019/20 flächendeckend installiert waren, so dass hier am Ende mit 92 Bündnissen im Sinne eines allgemeinen Transformationsprozesses alle hessischen Schulen erfasst sind.

Eine gewichtige Abwehrstrategie besteht auch im **Ansatz der Ressourcensteuerung**. Je nach Ausstattung der inklusiv arbeitenden Regelschulen steigt bzw. sinkt der „Wettbewerbsvorteil“ von Sonderschulen. Bei einer theoretisch sehr guten baulichen (Barrierefreiheit), sächlichen (Hilfsmittel) und personellen (Personalschlüssel/ multiprofessionelle Teams) Ausstattung der Regelschulen erodiert die Sonderschule, die selbst erhebliche Ressourcen bindet. Umgekehrt wirken nicht gewährleistete „fachliche, personelle oder sächliche Voraussetzungen“, wie sie oftmals als Ressourcenvorbehalt in Schulgesetzen der Länder formuliert sind (z.B. § 83 Abs. 4 Schulgesetz BW) bestandssichernd für Sonderschulen. Klemm hat 2009 berechnet, dass die Mehrkosten des deutschen Sonderschulwesens allein beim Personaleinsatz bei 2,6 Mrd. € lagen¹⁷³. Die Ressourcenkonkurrenz ist im teuren deutschen Doppelsystem der Förderung in Regelschulen und in Sonderschulen besonders groß, so dass die landespolitische Entscheidung für den Neubau einer Sonderschule immer auch eine Entscheidung gegen eine gute Inklusions-Ausstattung der benachbarten Regelschulen darstellen kann. Exklusionsländer wie Bayern schaffen zudem

¹⁷⁰ Runderlasse abrufbar unter <https://bass.schul-welt.de/18191.htm> (15.10.2018) und <https://bass.schul-welt.de/18461.htm> (18.12.2018) zur neuen Mindestgröße

¹⁷¹ Vgl. KMK (2018): 76f (78)

¹⁷² Vgl. Klemm (2020): 32

¹⁷³ Vgl. Klemm (2009): 14f (17)

auskömmliche Bedingungen für das private Sonderschulwesen, indem öffentliche Konkurrenz in den vergangenen Jahrzehnten bei bestehenden privaten Standorten bewusst vermieden wurde und die Zuschüsse für die Aufwendungen (anders als bei anderen Schularten) bei 100% liegen¹⁷⁴.

Als letzte organisatorisch-regulative Strategie zur Absicherung von Sonderschulen kann der **Ansatz der Angebotsverknappung** genannt werden. Hierbei geht es um regulative Maßnahmen, die im Ergebnis zu einer Verknappung der inklusiven Bildungsangebote führen und dadurch mittelbar zu einer erhöhten Nachfrage nach Sonderschulplätzen. Über die bereits erwähnte Ressourcensteuerung hinaus geht es hierbei um den Rechtsanspruch, die Erreichbarkeit, die Qualität und Unterstützung inklusiver Bildungsangebote. Durch Konditionierung des Elternwahlrechts, durch Konzentration inklusiver Angebote auf wenige Profilschulen, durch fehlende Unterstützungssysteme sowie durch schülerbezogene Zuweisung statt systemischer Ressourcenzuweisung kann Einfluss auf das faktische Angebot genommen werden. *Klemm* clusterte 2021 drei Ländergruppen nach der Entwicklung ihrer Exklusionsquoten und stellt für die Exklusionsländer der Gruppe 1 (BW, BY, RP und SL) fest, dass

„zumindest die Länder Baden-Württemberg, Bayern und Rheinland-Pfalz verfolgen eine Strategie, die vor allem bei der Gestaltung der Angebotsstruktur eher restriktiv verfährt“¹⁷⁵.

Aus der Gruppe 3 der ambivalenten Länder entwickeln sich große Länder wie NW und NI unterschiedlich: NW reduziert die Zahl der Schulen des gemeinsamen Lernens und verknappt somit die Zahl der inklusiven Standorte zugunsten der Sonderschulen. NI schlägt einen entgegengesetzten Weg ein, indem der Ressourcenvorbehalt aufgehoben wurde und die Sonderschulen LSE bis Mitte der 20er-Jahre aufgegeben werden¹⁷⁶.

¹⁷⁴ Vgl. Dietze (2019): 129 zur öffentlichen Zurückhaltung; vgl. zu den aktuellen Fördersätzen für private Sonderschulen in Bayern: https://www.regierung.oberbayern.bayern.de/aufgaben/37202/40455/leistung/leistung_12218/index.html

¹⁷⁵ Vgl. Klemm (2021): 80

¹⁷⁶ Vgl. Klemm (2021): 83

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*“¹⁷⁷, 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 2019¹⁷⁸. 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 sollte¹⁷⁹). Andererseits handelt es sich beim Sonderschulwesen um ein sehr teures Doppelsystem der Beschulung und um eine sozial selektive Schulform in Deutschland („Sonderschulen sind Armenschulen“¹⁸⁰). Zudem erscheinen Untersuchungen plausibel, die nahelegen, dass Sonderschulen ihren eigenen Bedarf erzeugen und somit die Förderquoten (und Kosten) weiter erhöhen¹⁸¹.

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.

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

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

¹⁷⁹ Vgl. Hanschmann (2020): 11

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

¹⁸¹ Vgl. Weishaupt (2019): 257; so auch Preuss-Lausitz (2011): 36 „*Die Gründung zahlreicher Schulen für geistige Behinderte (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 HRK¹⁸²) 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“ überlassen¹⁸³. 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“*¹⁸⁴. 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 jeden 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).

¹⁸² Hochschulrektor*innen-Konferenz (HRK)

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

¹⁸⁴ 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 Regelschulen¹⁸⁵. 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 Bildung¹⁸⁶ 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.

¹⁸⁵ Vgl. Deutsche UNESCO-Kommission (2017)

¹⁸⁶ 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 Bildungspraxis¹⁸⁷.

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

¹⁸⁷ 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 entgegenzutreten 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.

Nachwort

Die Frage ist naheliegend und legitim, warum ein Bildungspolitiker nicht als aktiver Staatssekretär genau das getan hat, was er später als Staatssekretär a.D. empfiehlt. Die Antwort ist unbefriedigend: Weil man im System gefangen und gerade im Bildungsbereich auf eine Art im Tagesgeschäft der Schulpraxis gebunden ist, die schlicht kaum Raum – geschweige denn Zeit – für konzeptionelle Überlegungen lässt. Hinzu kommt, dass man als Staatssekretär politischer Beamter ist und bei strukturkritischen Fragen schnell an die Grenzen politischer Opportunität kommt.

Dagegen lässt sich aus einer persönlichen Distanz heraus und auf Basis der praktischen Erfahrungen eine qualifizierte Bewertung abgeben. Erst außerhalb des Amtes ist diese frei von politischen Zwängen und ggf. notwendigen Rücksichtnahmen, die einer sachlichen Analyse oftmals entgegenstehen können.

Im Unterschied zum Policy Paper 09/2020 (Lehrkräftebildung 2021) kann in Bezug auf das vorliegende Policy Paper zur inklusiven Schulentwicklung jedoch auf eine hohe Übereinstimmung von heutigen Handlungsempfehlungen und damaligen Handlungen als Staatssekretär in Berlin verwiesen werden. Aber auch wenn Berlin mit Ländern wie Bremen zu den Ländern mit einer langjährigen Priorisierung inklusiver Schulentwicklung gehörte und gehört, war nicht jede Entscheidung richtig, manche waren sogar falsch.

In diesem Sinn sind die hier formulierten Empfehlungen das Ergebnis einer durchaus selbstkritischen Analyse der eigenen Tätigkeit und Handlungsgrenzen. Ganz im Sinne des erfahrungsbasierten Lernens ist diese Veröffentlichung der ernst gemeinte Versuch, aus (eigenen) Fehlern zu lernen und Anregungen für Verbesserungen im Bildungssystem zu geben.

Mark Rackles, Berlin

Anlage 1:

Aktuelle politische Relevanz Inklusiver Bildung¹⁸⁸

Land	Schulgesetz	Koalitionsvertrag
BW	§ 3 „inklusive Bildung“ § 15 „gemeinsamer Unterricht“	Bezüge vorhanden u.a. Abschnitt „Qualität von Inklusion (...) voranbringen“ (66)
BY	§ 2 „inklusive Unterricht“ § 30b „Inklusive Schule“	Bezüge vorhanden (u.a. S. 40)
BE	§ 4 „Schule ist inklusiv zu gestalten“ § 37a „Inklusive Schwerpunktschulen“ § 37 „gemeinsamer Unterricht“	Bezüge vorhanden u.a. Abschnitt „Inklusive Lehreinrichtungen ermöglichen“ (12f)
BB	[kein expliziter Inklusionsbezug] § 3 und § 29 „gemeinsamer Unterricht“	Bezüge vorhanden (u.a. S. 29f) u.a. Abschnitt „Individuelle Förderung“ (S. 29)
HB	§ 3 „inklusive Schulen“ und „Bildungsauftrag Inklusion“ § 9 „Inklusive Unterrichtung und Erziehung“ und „gemeinsamen Unterricht“	Bezüge vorhanden; u.a. Abschnitt „Inklusion“ (S. 12f)
HH	[kein expliziter Inklusionsbezug] § 12 „gemeinsam unterrichtet“; Norm ist mit „Integration“ überschrieben	Bezüge vorhanden; u.a. Abschnitt „Inklusion“ (S. 138)
HE	§ 51 „Inklusive Beschulung“ § 52 „Inklusive Schulbündnisse“	Bezüge vorhanden; u.a. Abschnitt „Inklusion und Förderschulen“ (S. 93f)
MV	§ 128 „inklusive Beschulung“ und „inklusive Unterricht“ § 34 „Gemeinsamer Unterricht“	Bezüge vorhanden (u.a. S. 40)
NI	§ 4 „Inklusive Schule“ § 14 „Gemeinsamen Unterricht“	Bezüge vorhanden (u.a. S. 4) u.a. Abschnitt „Inklusion“ (S. 19f)
NW	§ 2 „inklusive Bildung“ § 20 „inklusive Schulangebot“	Bezüge vorhanden u.a. Abschnitt „Gelingende Inklusion“ (S. 13f)
RP	§ 1 „inklusive Schulsystem“ § 3 und § 12 „inklusive Unterricht“ § 14a „Inklusiver Unterricht, Schwerpunktschulen“	Bezüge vorhanden u.a. Abschnitt „Inklusion voranbringen“ (S. 17)
SL	§ 1 „Inklusive Teilhabe“ § 4 „Inklusive Schule“	Bezüge vorhanden u.a. Abschnitt „Inklusion“ (S. 51)
SN	§ 1 „Inklusion“ § 4a und § 4c „inklusive Unterrichtung“	Bezüge vorhanden u.a. Abschnitt „Schulische Inklusion stärken“ (S. 8f)
ST	§ 1 „Inklusive Bildungsangebote“ und „inklusionspädagogische Inhalte“ § 8a „gemeinsamen Unterricht“	Bezüge vorhanden (u.a. S. 76f)
SH	§ 4 „inklusive Beschulung“ § 5 „gemeinsamer Unterricht“	Bezüge vorhanden u.a. Abschnitt „Inklusion qualitativ stärken“ (S. 17)
TH	§ 2 „Entwicklungsplan Inklusion“ und „gemeinsamen Unterricht“ § 8a „Gemeinsamer Unterricht“	Bezüge vorhanden
D	entfällt	Bezüge vorhanden; u.a. unter VI.1 Allgemeine Bildung und Schulen („inklusive Bildung“) (S. 29)

¹⁸⁸ gem. Schulgesetzen und Koalitionsverträge der Länder (Stand 05/2021)

Anlage 2:

Übersicht quantitative Strukturindikatoren (mit Trends)

	D	BW	BY	BE	BB	HB	HH	HE	MV	NI	NW	RP	SL	SN	ST	SH	TH
Förderquote																	
Aktuell (2019)	7,9	8,1	7,2	8,4	8,5	7,7	8,1	5,7	9,9	8,3	8,7	6,3	4,3	9,1	10,3	7,1	7,0
Trend (2015 – 2019)	+1,0	+0,9	+0,9	+1,1	+0,7	+0,9	-0,5	+0,4	-0,3	+2,1	+1,3	+0,5	-4,0	+0,5	+1,1	+0,8	+0,4
Exklusionsquote																	
Aktuell (2019)	4,4	5,2	4,9	2,4	4,2	0,8	2,9	3,5	6,3	3,3	4,9	4,5	4,3	5,9	6,7	2,2	3,9
Trend (2015 – 2019)	0,0	+0,3	+0,2	-0,6	+0,1	-0,3	-0,3	-0,8	+0,1	+0,3	+0,2	+0,5	-0,2	0,0	+0,5	0,0	-0,3
Inklusionsquote																	
Aktuell (2019)	3,4	2,9	2,2	5,9	4,3	6,9	5,2	2,1	3,5	4,9	3,8	1,9	k.A.	3,2	3,6	4,9	3,1
Trend (2015 – 2019)	+0,7	+0,4	+0,4	+1,3	+0,6	+1,2	-0,2	+0,6	-0,6	+2,3	+1,0	+0,1	k.A.	+0,5	+0,6	+0,8	+0,7
LSE-Quote Förderschulen																	
Aktuell	55	61	45	36	53	31	51	55	59	52	57	63	48	73	56	24	52
Trend (2015 – 2019)	-2,8	+0,5	-2,6	-9,2	-4,8	+1,5	-6,6	-3,9	-4,4	-9,1	-2,5	-1,4	-2,4	-0,6	-2,6	-6,7	-5,1
(Direkt-) Einschulungsquote Förderschulen																	
Aktuell	3,1	4,5	4,3	1,9	2,0	0,5	1,9	2,4	2,4	2,6	3,1	3,2	2,3	3,6	2,8	1,4	1,7
Trend (2015 – 2019)	0,0	+0,2	+0,3	0,0	0,0	+0,1	-0,1	+0,1	-0,1	-0,7	+0,3	+0,3	+0,2	-0,1	0,0	+0,1	+0,2
Abgänge von Förderschulen ohne Abschluss (2018/19)																	
Aktuell	72	79	64	68	88	75	77	77	57	62	70	78	59	81	80	95	64
Trend (2013 – 2018)	+1,5	+0,8	+4,2	+1,5	+0,1	+1,2	+4,8	-0,3	-19,0	-1,3	+1,6	+5,3	+0,7	+2,7	+6,6	-1,2	+10,5
	D	BW	BY	BE	BB	HB	HH	HE	MV	NI	NW	RP	SL	SN	ST	SH	TH

Anlage 3: Übersicht qualitative Strukturindikatoren

Politische Indikatoren																
Inklusionsverständnis	BW	BY	BE	BB	HB	HH	HE	MV	NI	NW	RP	SL	SN	ST	SH	TH
Transformationsprozess	BW	BY	BE	BB	HB	HH	HE	MV	NI	NW	RP	SL	SN	ST	SH	TH
Rechtliche Indikatoren																
Gemeinsamer Unterricht	BW	BY	BE	BB	HB	HH	HE	MV	NI	NW	RP	SL	SN	ST	SH	TH
Rechtsanspruch	BW	BY	BE	BB	HB	HH	HE	MV	NI	NW	RP	SL	SN	ST	SH	TH
Schulorganisatorische Indikatoren																
Sonderschulen	BW	BY	BE	BB	HB	HH	HE	MV	NI	NW	RP	SL	SN	ST	SH	TH
Unterstützungssystem	BW	BY	BE	BB	HB	HH	HE	MV	NI	NW	RP	SL	SN	ST	SH	TH

Die Strukturindikatoren wurden durch qualitative Dokumentenanalysen ermittelt: Die politischen Indikatoren vorwiegend durch Auswertung der jeweiligen Schulgesetze, Koalitionsvereinbarungen, offiziellen Inklusionsseiten und Aktionspläne. Die rechtlichen Indikatoren wurden aus den gesetzlichen und untergesetzlichen Normen ermittelt. Die schulorganisatorischen Indikatoren aus der (quantitativen) Entwicklung der Zahl der Sonderschulen sowie der Aufgabenbeschreibung der schulübergreifenden Unterstützungssysteme.

Die Verortung im Ampelsystem folgt einer vereinfachten Skalierung/ Zuordnung (gelb bei widersprüchlicher/ mehrdeutiger Situation oder Stagnation):

- **Inklusionsverständnis:** Weites Verständnis (grün), enges Verständnis (rot)
- **Transformationsprozess:** Positive Dynamik letzte 5 Jahre (grün), negative Dynamik (rot)
- **Gemeinsamer Unterricht:** Vorrang (grün), kein Vorrang (rot)
- **Rechtsanspruch:** Rechtsanspruch ohne jeden Vorbehalt (grün), Ressourcen- und Organisationsvorbehalt (rot)
- **Sonderschulen:** Rückbau von Sonderschulen (grün), kein Rückbau von Sonderschulen (rot)
- **Unterstützungssysteme**¹⁸⁹: Flächendeckendes Unterstützungs- und Beratungssystem ohne eigene Sonderschüler*innen vorhanden (grün), nicht vorhanden (rot).

¹⁸⁹ Vgl. zur Systematik der Unterstützungssysteme und den Ansprüchen an ein integriertes Unterstützungssystem als Teil eines inklusiven Schulsystems: Döttlinger et al. (2019): 45ff

Anlage 4: Literatur/ Quellen

- Aichele, Valentin (2019): Eine Dekade UN-Behindertenrechtskonvention in Deutschland. Bundeszentrale für politische Bildung (Aus Politik und Zeitgeschichte).
- Asbrand, Barbara; Gasterstädt, Julia; Hackbarth, Anja; Martens, Matthias (2020): Was bewegt Inklusion? Theoretische und empirische Analysen zu Spannungsverhältnissen einer inklusiven Schule. In: Isabell van Ackeren, Helmut Bremer, Fabian Kessl, Esther Dominique Klein, Hans-Christoph Koller, Nicolle Pfaff et al. (Hg.): Bewegungen. Beiträge zum 26. Kongress der Deutschen Gesellschaft für Erziehungswissenschaft. Opladen: Verlag Barbara Budrich (Schriften der Deutschen Gesellschaft für Erziehungswissenschaft (DGfE)), S. 517–528.
- Autorengruppe Bildungsberichterstattung (2018): Bildung in Deutschland 2018. Ein indikatorengestützter Bericht mit einer Analyse zu Bildung und Migration. Bielefeld: wbv.
- Autorengruppe Bildungsberichterstattung (2020): Bildung in Deutschland 2020: wbv Media.
- Baumert, Jürgen (2011): Expertenrat „Herkunft und Bildungserfolg“: Empfehlungen für Bildungspolitische Weichenstellungen in der Perspektive auf das Jahr 2020. Hg. v. Ministerium für Kultus, Jugend und Sport Baden-Württemberg.
- Becker, Uwe (2017): Inklusionsbarrieren – Anmerkungen zur drohenden Entpolitisierung eines Menschenrechtsprojekts. In: Thomas Berrang, Thomas Fertig, Hans Giessen und Angelina Müller (Hg.): Inklusion im Gegenwind - eine Standortbestimmung. Saarbrücken, 8.05.2017. Universität Saarland, S. 19–35.
- Biermann, Julia (2019): "Sonderpädagogisierung der Inklusion". Artikel 24 UN-BRK und die Diskurse über die Entwicklung inklusiver Schulsysteme in Nigeria und Deutschland. Bundeszentrale für politische Bildung.
- Blanck, Joanna M. (2014): Organisationsformen schulischer Integration und Inklusion. Eine vergleichende Betrachtung der 16 Bundesländer. Hg. v. Wissenschaftszentrum Berlin. Berlin (Discussion Paper, SP I 2014-501).
- Degener, Theresia (2012): Das Recht auf inklusive Bildung als Menschenrecht. In: *Kritische Justiz* 45 (4), S. 405–419.
- Dern, Susanne; Schmid, Alexander; Spangenberg, Ulrike (2012): Schutz vor Diskriminierung im Schulbereich. Eine Analyse von Regelungen und Schutzlücken im Schul- und Sozialrecht sowie Empfehlungen für deren Fortentwicklung. Expertise erstellt im Auftrag der Antidiskriminierungsstelle des Bundes durch die Hochschule Esslingen. Hg. v. Antidiskriminierungsstelle des Bundes. Esslingen.
- Deutsche UNESCO-Kommission (Hg.) (2017): Empfehlungen Inklusives Bildungssystem. Zusammenführung von Förderschulen und allgemeinen Schulen. Bonn.
- Deutsche UNESCO-Kommission (Hg.) (2020): Weltbildungsbericht 2020 - Inklusion und Bildung: Für alle heißt für alle. Kurzfassung. Bonn.
- Deutsches Institut für Menschenrechte (Hg.) (2019): Wer Inklusion will, sucht Wege. Zehn Jahre UN-Behindertenrechtskonvention in Deutschland. Berlin.
- Dietze, Torsten (2019): Die Entwicklung des Sonderschulwesens in den westdeutschen Ländern. Empfehlungen und Organisationsbedingungen. Bad Heilbrunn: Verlag Julius Klinkhardt (Klinkhardt Forschung).
- Döttinger, Ina; Pluhar, Christine (2019): Systematik der Unterstützungssysteme. In: Bertelsmann Stiftung (Hg.): Inklusion: damit sie gelingen kann. Die Rolle der Unterstützungssysteme. Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung, S. 45–69.
- Dworschak, Wolfgang (2016): Kinder und Jugendliche mit einer geistigen Behinderung und Migrationshintergrund - Überrepräsentation an Förderschulen in Bayern. In: *Schweizerische Zeitschrift für Heilpädagogik* 22 (1), S. 34–40.

- Faber, Angela (2017): Die Umsetzung der schulischen Inklusion aus der Perspektive der kommunalen Schulträger. In: Institut für Bildungsrecht und Bildungsforschung e.V. und Deutsches Institut für Internationale Pädagogische Forschung (Hg.): Auf dem Weg zur inklusiven Schule: Organisation einer Schul- und Bildungsentwicklung. 4. Deutscher Schulrechtstag. 1st ed. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft (Studien zum Schul- und Bildungsrecht, v.16), S. 49–74.
- Fey, Thomas (2017): Vom Kind aus denken – vom System aus handeln. In: Thomas Berrang, Thomas Fertig, Hans Giessen und Angelina Müller (Hg.): Inklusion im Gegenwind - eine Standortbestimmung. Saarbrücken, 8.05.2017. Universität Saarland, S. 62–63.
- Gebhardt, Markus; Schwab, Susanne; Nusser, Lena; Hessels, Marco (2015): Einstellungen und Selbstwirksamkeit von Lehrerinnen und Lehrern zur schulischen Inklusion in Deutschland – eine Analyse mit Daten des Nationalen Bildungspanels Deutschlands (NEPS). In: *Empirische Pädagogik* 29 (2), S. 211–229.
- Goldan, Janka; Grosche, Michael (2021): Bestimmt das Angebot die Förderquote? – Effekte der räumlichen Nähe von Förderschulen auf den Anteil von Schülerinnen und Schülern mit Förderbedarf an Grundschulen. In: *Zeitschrift für Erziehungswissenschaft*. DOI: 10.1007/s11618-021-01010-x.
- Goldan, Janka; Kemper, Thomas (2020): Inklusive Beschulung und Schulerfolg im Förderschwerpunkt Lernen. Aktuelle Entwicklungen anhand von Daten der amtlichen Schulstatistik. In: *Empirische Sonderpädagogik* 12 (3), S. 241–254.
- Gräff, Friederike (2021): Inklusion ist eine radikale Herausforderung: Sollten möglichst alle Kinder mit Behinderung auf Regelschulen gehen? Der Sonderpädagoge Andreas Hinz hält das für ein Menschenrecht, sein Kollege Uli Hoch für eine Überforderung – der Kinder und des Systems. In: *Die Tageszeitung (Berlin, Germany)*, 2021, Newspaper Article.
- Gruppe Inklusionsbeobachtung (GIB) (Hg.) (2020): Zahn Jahre UN-Behindertenrechtskonvention an hessischen Schulen. Eine kritische Bilanz. Frankfurt a.M.
- Hanschmann, Felix (2020): Schulische Inklusion in Hessen. Die Umsetzung des Inklusionsgebotes vor dem Hintergrund der Anforderungen des Artikels 24 der UN-BRK. In: Gruppe Inklusionsbeobachtung (GIB) (Hg.): Zahn Jahre UN-Behindertenrechtskonvention an hessischen Schulen. Eine kritische Bilanz. Frankfurt a.M., S. 8–21.
- Hänsel, Dagmar (2003): Die Sonderschule - ein blinder Fleck in der Schulsystemforschung. In: *Zeitschrift für Pädagogik* 49 (4), S. 591–609.
- Hänsel, Dagmar (2005): Die Historiographie der Sonderschule. Eine kritische Analyse. In: *Zeitschrift für Pädagogik* 51 (1), S. 101–115.
- Hochschulrektorenkonferenz (HRK); Kultusministerkonferenz (KMK) (Hg.) (2015): Lehrerbildung für eine Schule der Vielfalt Gemeinsame Empfehlung von Hochschulrektorenkonferenz und Kultusministerkonferenz. Beschluss der Kultusministerkonferenz vom 12.03.2015, Beschluss der Hochschulrektorenkonferenz vom 18.03.2015.
- Hochschulrektorenkonferenz (HRK); Kultusministerkonferenz (KMK) (Hg.) (2020): Lehrerbildung für eine Schule der Vielfalt - Gemeinsame Empfehlung von Hochschulrektorenkonferenz und Kultusministerkonferenz. Stand der Umsetzung im Jahr 2020. Berlin.
- Hollenbach, Nicole; Döttinger, Ina (Hg.) (2012): Gemeinsam lernen - auf dem Weg zu einer inklusiven Schule. DVD-Materialien. Bertelsmann-Stiftung. 2., aktualisierte und erweiterte Auflage. Gütersloh: Verl. Bertelsmann-Stiftung.
- Hollenbach-Biele, Nicole; Klemm, Klaus (2020): Inklusive Bildung zwischen Licht und Schatten. Hg. v. Bertelsmann Stiftung.
- Kemper, Thomas; Goldan, Janka (2018): Schulerfolg von Schülerinnen und Schülern mit sonderpädagogischem Förderbedarf. In: *Zeitschrift für Heilpädagogik*, 69 (8), S. 361–372.
- Klemm, Klaus (2009): Sonderweg Förderschulen: Hoher Einsatz, wenig Perspektiven. Eine Studie zu den Ausgaben und zur Wirksamkeit von Förderschulen in Deutschland. Hg. v. Bertelsmann-Stiftung.

- Klemm, Klaus (2013): Inklusion in Deutschland - eine bildungsstatistische Analyse. Hg. v. Bertelsmann Stiftung.
- Klemm, Klaus (2015): Inklusion in Deutschland – Daten und Fakten; Bertelsmann-Stiftung
- Klemm, Klaus (2018): Unterwegs zur inklusiven Schule. Lagebericht 2018 aus bildungsstatistischer Perspektive. Hg. v. Bertelsmann Stiftung.
- Klemm, Klaus (2020): Bildungspolitische Strategien inklusiver Bildung in Deutschland - Expertise im Auftrag des AFET - Bundesverband für Erziehungshilfe e.V.
- Klemm, Klaus (2021): Inklusion in Deutschlands Schulen. Entwicklungen – Erfahrungen – Erwartungen. 1. Auflage. Weinheim, Basel: Beltz Juventa.
- Klemm, Klaus; Preuss-Lausitz, Ulf (2011): Auf dem Weg zur schulischen Inklusion in Nordrhein-Westfalen. Empfehlungen zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention im Bereich der allgemeinen Schulen. Essen und Berlin.
- Knauf, Helen; Knauf, Marcus (2019): Schulische Inklusion in Deutschland 2009–2017. Eine bildungsstatistische. Bielefeld (Bielefeld Working Paper; 1), 1).
- Koalitionsvertrag BW (2021): Jetzt für morgen – Der Erneuerungsvertrag für Baden-Württemberg. Koalitionsvertrag zwischen B90/G und CDU 2021 - 2026.
- Koalitionsvertrag BY (2018): Für ein bürgernahes Bayern – menschlich, nachhaltig, modern. Koalitionsvertrag zwischen CSU und Freie Wähler 2018 – 2023.
- Koalitionsvertrag BE (2016): Berlin gemeinsam gestalten – Solidarisch, nachhaltig, weltoffen. Koalitionsvertrag zwischen SPD, B90/G und Die Linke 2016 – 2021.
- Koalitionsvertrag BB (2019): Ein neues Kapitel für Brandenburg – Zusammenhalt, Nachhaltigkeit, Sicherheit. Koalitionsvertrag zwischen SPD, CDU und B90/G 2019 – 2024.
- Koalitionsvertrag HB (2019): Vereinbarung zur Zusammenarbeit in einer Regierungskoalition von SPD, B90/G und Die Linke 2019 – 2023
- Koalitionsvertrag HH (2020): Zuversichtlich, solidarisch, nachhaltig – Hamburgs Zukunft kraftvoll gestalten. Koalitionsvertrag zwischen SPD und B90/G 2020 – 2024.
- Koalitionsvertrag HE (2019): Aufbruch im Wandel durch Haltung, Orientierung und Zusammenhalt. Koalitionsvertrag zwischen CDU und B90/G 2019 – 2024
- Koalitionsvertrag MV (2016): Koalitionsvereinbarung zwischen SPD und CDU 2016 – 2021
- Koalitionsvertrag NI (2017): Gemeinsam für ein modernes Niedersachsen – Für Innovation, Sicherheit und Zusammenhalt. Koalitionsvereinbarung zwischen SPD und CDU 2017 – 2022
- Koalitionsvertrag NRW (2017): Koalitionsvertrag zwischen CDU und FDP 2017 – 2022.
- Koalitionsvertrag RP (2021): Zukunftsvertrag Rheinland-Pfalz. Koalitionsvereinbarung zwischen SPD, B90/G und FDP 2021- 2026.
- Koalitionsvertrag SL (2017): Für die Zukunft unseres Landes – Solide wirtschaften, mutig gestalten, mehr investieren. Koalitionsvertrag zwischen CDU und SPD 2017 – 2022.
- Koalitionsvertrag SN (2019): Erreichtes bewahren, Neues ermöglichen, Menschen verbinden. Koalitionsvertrag zwischen CDU, B90/G und SPD 2019 – 2024.
- Koalitionsvertrag ST (2016): Zukunftschancen für Sachsen-Anhalt – verlässlich, gerecht und nachhaltig. Koalitionsvertrag zwischen CDU, SPD und B90/G 2016 – 2021.
- Koalitionsvertrag SH (2017): Das Ziel verbindet – weltoffen, wirtschaftlich und ökologisch stark, menschlich. Koalitionsvereinbarung zwischen CDU, B90/G und FDP 2017 – 2022.
- Koalitionsvertrag TH (2020): Gemeinsam neue Wege gehen – Thüringen demokratisch, sozial und ökologisch gestalten. Koalitionsvereinbarung zwischen Die Linke, SPD und B90/G 2020 - 2024
- Kölm, Jenny; Gresch, Cornelia; Kuhl, Poldi (2019): Zuwanderungsbezogene Disparitäten bei der Diagnose eines sonderpädagogischen Förderbedarfs Lernen und der besuchten Schulart. In: *Zeitschrift für Erziehungswissenschaft* 22 (4), S. 771–789. DOI: 10.1007/s11618-019-00896-y.
- Köpfer, Andreas; Powell, Justin J. W.; Zahnd, Raphael (Hg.) (2021): Handbuch Inklusion international. Globale, nationale und lokale Perspektiven auf Inklusiv Bildung. Opladen, Berlin, Toronto: Verlag Barbara Budrich.

- Kornmann, Reimer (2003): Migrantenkinder in der Sonderschule - Sonderfälle? Wuppertal-Barmen, 02.12.2003. Online verfügbar unter <http://www.reimerkornmann.de/veroeffentlichungen/2.pdf>.
- Kultusministerkonferenz (KMK) (Hg.) (1994): Empfehlungen zur sonderpädagogischen Förderung in den Schulen in der Bundesrepublik Deutschland. Beschluss der KMK vom 6.05.1994.
- Kultusministerkonferenz (KMK) (Hg.) (2001): Weiterentwicklung des Schulwesens in Deutschland seit Abschluss des Abkommens zwischen den Ländern der Bundesrepublik zur Vereinheitlichung auf dem Gebiete des Schulwesens vom 28.10.1964 i.d.F. vom 14.10.1971. Beschluss der KMK vom 10.05.2001.
- Kultusministerkonferenz (KMK) (Hg.) (2006): Vereinbarung über die Schularten und Bildungsgänge im Sekundarbereich I. Beschluss der KMK vom 02.06.2006.
- Kultusministerkonferenz (KMK) (Hg.) (2018): Übersicht der Kultusministerkonferenz: Inklusives Schulsystem – Entwicklungen in den Ländern.
- Kultusministerkonferenz (KMK) (Hg.) (2020b): Definitionenkatalog zur Schulstatistik 2020.
- Kultusministerkonferenz (KMK) (Hg.) (2020d): Ländervereinbarung über die gemeinsame Grundstruktur des Schulwesens und die gesamtstaatliche Verantwortung der Länder in zentralen bildungspolitischen Fragen. Beschluss der KMK vom 15.10.2020.
- Kultusministerkonferenz (KMK) (Hg.) (2020e): Politische Vorhaben zur „Ländervereinbarung über die gemeinsame Grundstruktur des Schulwesens und die gesamtstaatliche Verantwortung der Länder in zentralen bildungspolitischen Fragen“ vom 15.10.2020. Beschluss der KMK vom 15.10.2020.
- Kultusministerkonferenz (KMK) (Hg.) (2020c): Schüler, Klassen, Lehrer und Absolventen der Schulen 2009 bis 2018 (Statistische Veröffentlichungen der KMK, 224).
- Kultusministerkonferenz (KMK) (Hg.) (2020g): Sachstand in der Lehrerbildung; Stand 7.10.2020
- Kultusministerkonferenz (KMK) (Hg.) (2020a): Sonderpädagogische Förderung in Schulen 2009 bis 2018 (Statistische Veröffentlichungen der KMK, 223).
- Kultusministerkonferenz (KMK) (Hg.) (2020f): Vorausberechnung der Schüler- und Absolventenzahlen 2019 bis 2030 (Statistische Veröffentlichungen der KMK, Nr. 224).
- Kultusministerkonferenz (KMK) (Hg.) (2021a): Sonderpädagogische Förderung in allgemeinen Schulen (ohne Förderschulen) 2019/2020.
- Kultusministerkonferenz (KMK) (Hg.) (2021b): Sonderpädagogische Förderung in Förderschulen (Sonderschulen) 2019/2020.
- Lütje-Klose, Birgit; Boger, Mai-Anh; Hopmann, Benedikt; Neumann, Phillip (Hg.) (2017): Menschenrechtliche, sozialtheoretische und professionsbezogene Perspektiven. Inklusion in der Leistungsgesellschaft. Leistung Inklusive? Inklusion in der Leistungsgesellschaft. Bad Heilbrunn: Verlag Julius Klinkhardt (Leistung inklusive?, Band 1).
- Malecki, Andrea (2015): Sonderpädagogische Förderung in Deutschland – eine Analyse der Datenlage in der Schulstatistik. Hg. v. Statistisches Bundesamt. Statistisches Bundesamt. Wiesbaden (Wirtschaft und Statistik, Mai).
- Ministerium für Wissenschaft, Forschung und Kunst Baden-Württemberg (Hg.) (2013): Expertenkommission zur Weiterentwicklung der Lehrerbildung in Baden-Württemberg: Empfehlungen. Stuttgart.
- Moser, Vera (2000): Disziplinäre Verortungen. Zur historischen Ausdifferenzierung von Sonder- und Sozialpädagogik. In: *Zeitschrift für Pädagogik* 46 (2), 175-192.
- Müller, Katharina; Prenzel, Manfred; Sälzer, Christine; Mang, Julia (2017): Wie schneiden Schülerinnen und Schüler an Förderschulen bei PISA ab? Analysen aus der PISA 2012-Zusatzerhebung zu Jugendlichen mit sonderpädagogischem Förderbedarf. In: *Unterrichtswissenschaft* 45 (2), S. 175–192.
- Nold, Daniela (2010): Sozioökonomischer Status von Schülerinnen und Schülern 2008. Ergebnisse des Mikrozensus. Hg. v. Statistisches Bundesamt (Wirtschaft und Statistik, 2).

- Piezunka, Anne; Gresch, Cornelia; Sälzer, Christine; Kroth, Anna (2016): Identifizierung von Schülerinnen und Schülern nach Vorgaben der UN-BRK in bundesweiten Erhebungen: Sonderpädagogischer Förderbedarf, sonderpädagogische Förderung oder besondere Unterstützung? In: Vera Moser und Birgit Lütje-Klose (Hg.): Schulische Inklusion. Weinheim, Basel, Grünwald: Beltz Juventa; Preselect.media GmbH (Zeitschrift für Pädagogik Beiheft, 62), S. 190–211.
- Pluhar, Christine; Döttinger, Ina (2019): Historischer Abriss: Von der Sonderschule zum gemeinsamen Unterricht. In: Bertelsmann Stiftung (Hg.): Inklusion: damit sie gelingen kann. Die Rolle der Unterstützungssysteme. Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung, S. 18–40.
- Poscher, Ralf; Langer, Thomas; Rux, Johannes (2008): Gutachten zum völkerrechtlichen Recht auf Bildung und seiner innerstaatlichen Umsetzung. Hg. v. Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft.
- Powell, Justin J. W.; Pfahl, Lisa (2008): Sonderschule behindert Chancengleichheit. Hg. v. Wissenschaftszentrum Berlin. Berlin (WZBrief Bildung, 04).
- Preuss-Lausitz, Ulf (2018): Interview mit Ulf Preuss-Lausitz durch Frank Müller. In: Annedore Prengel, Georg Feuser, Hans Wocken, Helga Deppe-Wolfinger, Irmtraud Schnell, Nina Hömberg et al.: Blick zurück nach vorn - WegbereiterInnen der Inklusion. Originalausgabe. Hg. v. Frank J. Müller. Gießen: Psychosozial-Verlag (Dialektik der Be-Hinderung), S. 227–243.
- Preuss-Lausitz, Ulf (2018): Separation oder Inklusion - Zur Entwicklung der sonderpädagogischen Förderung im Kontext der allgemeinen Schulentwicklung. In: Annedore Prengel, Georg Feuser, Hans Wocken, Helga Deppe-Wolfinger, Irmtraud Schnell, Nina Hömberg et al.: Blick zurück nach vorn - WegbereiterInnen der Inklusion. Originalausgabe. Hg. v. Frank J. Müller. Gießen: Psychosozial-Verlag (Dialektik der Be-Hinderung), S. 245–269.
- Preuss-Lausitz, Ulf (2019): Ergebnisse der Inklusions- und Separationsforschung nach 10 Jahren UN-Behindertenrechtskonvention. Bilanz und Perspektiven. In: *Zeitschrift für Heilpädagogik*, (10), S. 468–487.
- Rathmann, Katharina; Vockert, Theres; Herke, Max; Jochmaring, Jan; Hurrelmann, Klaus; Richter, Matthias (2018): Lebenszufriedenheit von Schülerinnen und Schülern mit sonderpädagogischem Förderbedarf: Gibt es Unterschiede zwischen der Beschulungsart? In: *Diskurs* 13 (2), S. 129–144. DOI: 10.3224/diskurs.v13i2.01.
- Schaumburg, Melanie; Walter, Stefan; Hashagen, Uje (2019): Was verstehen Lehramtsstudierende unter Inklusion? Eine Untersuchung subjektiver Definitionen. *QfI - Qualifizierung für Inklusion. Online-Zeitschrift zur Forschung über Aus-, Fort- und Weiterbildung pädagogischer Fachkräfte*, Bd. 1 Nr. 1 (2019) / *QfI - Qualifizierung für Inklusion. Online-Zeitschrift zur Forschung über Aus-, Fort- und Weiterbildung pädagogischer Fachkräfte*, Bd. 1 Nr. 1 (2019). DOI: 10.21248/QFI.9.
- SchulG (BW): Schulgesetz für Baden-Württemberg (SchG); i.d.F. vom 17.12.2020
- SchulG (BY): Bayerisches Gesetz über das Erziehungs- und Unterrichtswesen (BayEUG); i.d.F. vom 24.07.2020
- SchulG (BE): Schulgesetz für das Land Berlin (SchulG); i.d.F. vom 12.10.2020
- SchulG (BB): Gesetz über die Schulen im Land Brandenburg (Brandenburgisches Schulgesetz - BbgSchulG); i.d.F. vom 18.12.2018
- SchulG (HB): Bremisches Schulgesetz (BremSchulG); i.d.F. vom 24.11.2020
- SchulG (HH): Hamburgisches Schulgesetz (HMBSG); i.d.F. vom 31.08.2018
- SchulG (HE): Hessisches Schulgesetz (SchulG HE); i.d.F. vom 31.08.2017
- SchulG (MV): Schulgesetz für das Land Mecklenburg-Vorpommern (SchulG M-V); i.d.F. vom 2.12.2019
- SchulG (NI): Niedersächsisches Schulgesetz (NSchG); i.d.F. vom 10.12.2020
- SchulG (NW): Schulgesetz für das Land Nordrhein-Westfalen (Schulgesetz NRW - SchulG); i.d.F. vom 23.09.2020
- SchulG (RP): Schulgesetz (SchulG); i.d.F. vom 17.12.2020

- SchulG (SL): Gesetz Nr. 812 zur Ordnung des Schulwesens im Saarland (Schulordnungsgesetz - SchoG); i.d.F. vom 22.01.2021
- SchulG (SN): Sächsisches Schulgesetz (SchulG); i.d.F. vom 17.12.2020
- SchulG (ST): Schulgesetz des Landes Sachsen-Anhalt (SchulG LSA); i.d.F. vom 24.03.2020
- SchulG (SH): Schleswig-Holsteinisches Schulgesetz (SchulG); i.d.F. vom 12.11.2020
- SchulG (TH): Thüringer Schulgesetz (ThürSchulG); i.d.F. vom 11.06.2020
- Schumann, Brigitte (2009): Inklusion: eine Verpflichtung zum Systemwechsel - deutsche Schulverhältnisse auf dem Prüfstand des Völkerrechts. Online verfügbar unter <http://www.inklusion-online.net/index.php/inklusion/article/view/17/20>.
- Schwarz, Kyrill-A. (2012): Gutachten zur Konnexitätsrelevanz einer Umsetzung der UN-BRK in nordrheinwestfälisches Landesrecht. im Auftrag des Ministeriums für Schule und Weiterbildung des Landes Nordrhein-Westfalen. Dinkelsbühl.
- Schwinger, Malte; Trautner, Maik; Otterpohl, Nantje; Lütje-Klose, Birgit; Wild, Elke (2020): Dabei sein ist alles? Psychosoziale Entwicklung von Kindern mit Förderschwerpunkt Lernen in inklusiven vs. exklusiven Fördersettings. In: *Empirische Sonderpädagogik* 12 (1), S. 64–78.
- Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Wissenschaft Berlin (Hg.) (2012): Ausbildung von Lehrkräften in Berlin. Empfehlungen der Expertenkommission Lehrerbildung. Berlin.
- Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Wissenschaft Berlin (Hg.) (2013): Inklusive Schule in Berlin. Empfehlungen des Beirats. Berlin.
- Stanat, Petra; Schipolowski, Stefan; Mahler, Nicole; Weirich, Sebastian; Henschel, Sofie (Hg.) (2019): IQB-Bildungstrend 2018. Mathematische und naturwissenschaftliche Kompetenzen am Ende der Sekundarstufe I im zweiten Ländervergleich. 1. Auflage. Münster: Waxmann.
- Statistisches Bundesamt (Hg.) (2020a): Allgemeinbildende Schulen Schuljahr 2019/2020 (Bildung und Kultur, Fachserie 11 Reihe 1).
- Statistisches Bundesamt (Hg.) (2020b): Private Schulen Schuljahr 2019/2020 (Bildung und Kultur, Fachserie 11 Reihe 1.1).
- Stranghöner, Daniela; Hollmann, Jelena; Otterpohl, Nantje; Wild, Elke; Lütje-Klose, Birgit; Schwinger, Malte (2017): Inklusion versus Exklusion: Schulsetting und Lese-Rechtschreibentwicklung von Kindern mit Förderschwerpunkt Lernen. In: *Zeitschrift für pädagogische Psychologie* 31 (2), S. 125–136.
- Terhart, Ewald; Gillen, Julia; Miller, Susanne; Moser, Vera; Schmitz, Reiner (2016): Empfehlungen der Expertenkommission zur Fortschreibung der Reform der Lehrerbildung in Hamburg.
- Wachtel, Peter (2012): Inklusion in der bildungspolitischen Diskussion. In: Nicole Hollenbach und Ina Döttinger (Hg.): *Gemeinsam lernen - auf dem Weg zu einer inklusiven Schule*. DVD-Materialien. 2., aktualisierte und erweiterte Auflage. Gütersloh: Verl. Bertelsmann-Stiftung, S. 176–187.
- Weishaupt, Horst (2019): Zur Situation sonderpädagogischer Förderung in Hessen im Schuljahr 2016/17. In: Detlef Fickermann und Horst Weishaupt (Hg.): *Bildungsforschung mit Daten der amtlichen Statistik*. Münster, New York: Waxmann (Die Deutsche Schule. Beiheft), S. 251–267.
- Werning, Rolf (2019): Inklusion im frühkindlichen und schulischen Bereich. In: Olaf Köller, Marcus Hasselhorn, Friedrich W. Hesse, Kai Maaz, Josef Schrader und Heike Solga (Hg.): *Das Bildungswesen in Deutschland. Bestand und Potenziale*. Bad Heilbrunn: Verlag Julius Klinkhardt (utb Pädagogik), S. 333–374.
- Wernstedt, Rolf; John-Ohnesorg, Marei (Hg.) (2010): *Inklusive Bildung - Die UN-Konvention und ihre Folgen*. Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung (Schriftenreihe des Netzwerk Bildung, 18).
- Windoffer, Alexander (2019): Das Recht auf Bildung: Völkerrechtlicher Rahmen und nationale Umsetzung im Schulwesen. In: *MenschenRechtsMagazin* 24 (1/2), S. 76–85. DOI: 10.25932/publishup-47420.
- Wissenschaftliche Dienste Deutscher Bundestag (Hg.) (2009): *Die Behindertenrechtskonvention der Vereinten Nationen*. Berlin (Aktueller Begriff, 63/09).

- Wissenschaftliche Dienste Deutscher Bundestag (Hg.) (2017): VN-Behindertenrechtskonvention und Förderschulen. Berlin (Sachstand, WD 6 - 3000 - 052/17).
- Wocken, Hans (1995): Sind Förderzentren der richtige Weg zur Integration? In: *Die Sonderschule* 40 (2), S. 84–93. Online verfügbar unter <http://www.hans-wocken.de/Werk/werk53.pdf>.
- Wocken, Hans (2012): Über die Entkernung der Behindertenrechtskonvention. Ein deutsches Trauerspiel in 14 Akten, mit einem Vorspiel und einem Abgesang. Online verfügbar unter <https://www.inklusion-online.net/index.php/inklusion-online/article/view/80>.
- Wrase, Michael (2016): Auflösung der Förderschulen. Die UN-Behindertenkonvention verlangt die Inklusion von Kindern mit Behinderung an Regelschulen. Hg. v. Wissenschaftszentrum Berlin. Berlin (WZBrief Bildung, 33).
- Wrase, Michael (2017): Das Recht auf inklusive Beschulung nach der UN-Behindertenrechtskonvention – rechtliche Anforderungen und Umsetzung in Deutschland. In: Birgit Lütj-Klose, Mai-Anh Boger, Benedikt Hopmann und Phillip Neumann (Hg.): *Menschenrechtliche, sozialtheoretische und professionsbezogene Perspektiven. Inklusion in der Leistungsgesellschaft*. Bad Heilbrunn: Verlag Julius Klinkhardt (Leistung inklusive?, Band 1), S. 17–25.

Mark Rackles (Jg. 1966)

ist freiberuflicher Berliner Publizist und Strategieberater. Er war von 2011 bis 2019 als Staatssekretär für Bildung im Senat von Berlin tätig und parallel als Amtschef in der Kultusministerkonferenz (u.a. verantwortlich für Weiterbildung/ Grundbildung und Mitglied in der Steuergruppe Digitale Bildung). Nach dem Studium der Betriebswirtschaftslehre (Dipl. Kfm.) 1996 und der Politologie (Dipl. Pol.) 1994 und vor Eintritt in die öffentliche Verwaltung war er Beschäftigter einer süddeutschen Managementberatung. Rackles wurde zum 1. März 2021 zum Fellow (Gastwissenschaftler) an das Wissenschaftszentrum Berlin (WZB) berufen.

Mark Rackles Consulting (Berlin)

Der freiberufliche Dienstleister berät und unterstützt Unternehmen, Stiftungen und Verwaltungen bei Projekten an der Schnittstelle Wirtschaft/ öffentliche Verwaltung: gezielte Strategieberatung, Evaluation bestehender Ansätze, Erstellung von Themenpapieren oder Analysen von Marktzugängen im Bereich Public Management. Eine besondere Expertise besteht in den Bereichen des Bildungswesens sowie des Schulbaus.

