

## Inklusive Schulbildung: Warum Bund und Länder gemeinsam Verantwortung übernehmen sollten

Kroworsch, Susann

Veröffentlichungsversion / Published Version

Forschungsbericht / research report

### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Kroworsch, S. (2023). *Inklusive Schulbildung: Warum Bund und Länder gemeinsam Verantwortung übernehmen sollten*. (Analyse / Deutsches Institut für Menschenrechte). Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-86570-0>

### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

### Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>



Deutsches Institut  
für Menschenrechte

Analyse

# Inklusive Schulbildung

Warum Bund und Länder gemeinsam  
Verantwortung übernehmen sollten

Susann Kroworsch



## Das Institut

Das **Deutsche Institut für Menschenrechte** ist die unabhängige Nationale Menschenrechtsinstitution Deutschlands (§ 1 DIMR-Gesetz). Es ist gemäß den Pariser Prinzipien der Vereinten Nationen akkreditiert (A-Status). Zu den Aufgaben des Instituts gehören Politikberatung, Menschenrechtsbildung, Information und Dokumentation, anwendungsorientierte Forschung zu menschenrechtlichen Themen sowie die Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen. Das Institut wird vom Deutschen Bundestag finanziert. Das Institut ist zudem mit dem Monitoring der Umsetzung von UN-Behindertenrechtskonvention und UN-Kinderrechtskonvention sowie der Berichterstattung zu den Konventionen des Europarats zu Menschenhandel und zu Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt betraut worden. Hierfür hat es entsprechende Monitoring- und Berichterstattungsstellen eingerichtet.

## Die Autorin

**Dr. Susann Kroworsch** ist Volljuristin und seit 2017 wissenschaftliche Mitarbeiterin der Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention des Deutschen Instituts für Menschenrechte. Dort begleitet sie die Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention in Nordrhein-Westfalen und befasst sich darüber hinaus insbesondere mit dem Thema Inklusive Bildung. Zuvor hat sie beim Deutschen Verein für öffentliche und private Fürsorge und an der Freien Universität Berlin u. a. zum Recht auf Bildung gearbeitet.

Wir danken den Eltern, die ihre Erfahrungen mit uns geteilt haben sowie den Selbsthilfe- und Beratungsorganisationen, die die Vermittlung zu den Eltern hergestellt haben. Außerdem danken wir Greta Schabram für die Durchführung der Interviews.

Die vorliegende Analyse gibt die Auffassung des Deutschen Instituts für Menschenrechte wieder.



Analyse

# Inklusive Schulbildung

Warum Bund und Länder gemeinsam  
Verantwortung übernehmen sollten

**Susann Kroworsch**



# Vorwort

Das Recht auf Bildung ist eines der wichtigsten sozialen Menschenrechte. Seine Verwirklichung bestimmt weitgehend, ob ein Mensch künftig selbstbestimmt leben und seine anderen Rechte und Freiheiten verwirklichen kann. Wird der Zugang zu hochwertiger Bildung verweigert, können Menschen ihr Potential nicht entfalten und an der Gesellschaft nicht voll teilhaben. Schlechte schulische Bildung verringert die Chancen auf dem Arbeitsmarkt, beeinträchtigt also das Recht auf Arbeit. Das zieht mangelnde wirtschaftliche Unabhängigkeit und Armut nach sich, die wiederum zu sozialer Ausgrenzung und weiteren Diskriminierungen führen. Wegen dieser zentralen Bedeutung hat auch das Bundesverfassungsgericht kürzlich das Recht auf schulische Bildung auch als ein Grundrecht anerkannt.

Wie die Forschung zeigt, gelten diese Folgen in gesteigertem Maße für Menschen mit Behinderungen, denen das Recht auf inklusive Bildung an einer allgemeinbildenden Schule verwehrt wird. Das ist faktisch für viele Schüler\*innen in Deutschland der Fall, die in Förderschulen unterrichtet werden.

Fast 14 Jahre nach Inkrafttreten der UN-Behindertenrechtskonvention in Deutschland, die zur Verwirklichung eines inklusiven Bildungssystems verpflichtet, zeigen nur sehr wenige Bundesländer ausreichend politischen Willen, ein inklusives Schulsystem mit gleichzeitigem deutlichem Rückbau der Förderschulstandorte aufzubauen. Stattdessen werden Kinder und Jugendliche mit Behinderungen aufgrund einer körperlichen,

psychischen, intellektuellen oder Sinnesbeeinträchtigung in besonderen Schulformen beschult. Aus menschenrechtlicher Sicht sind das unhaltbare Zustände.

Aus diesem Grund widmet sich die vorgelegte Analyse der Frage, wie der kooperative Föderalismus so gestärkt werden kann, dass ein inklusives Schulsystem entsprechend den menschenrechtlichen Verpflichtungen aus der UN-Behindertenrechtskonvention in Deutschland verwirklicht wird. Denn wie zahlreiche Studien, auch in ländervergleichender Perspektive, zeigen, profitieren Kinder und Jugendliche mit und ohne Behinderungen von inklusivem Unterricht.

Das Deutsche Institut für Menschenrechte möchte mit dieser Analyse Impulse im politischen und fachlichen Diskurs um eine verbesserte Kooperation im Bildungsbereich setzen, deren Bedarf auch die aktuelle Regierungskoalition sieht, und wir möchten mit konkreten Vorschlägen aufzeigen, welche Elemente eine erforderliche Gesamtstrategie enthalten sollte.

Wir danken den Eltern von Kindern mit Behinderungen, die für Interviews zur Verfügung gestanden und uns damit ermöglicht haben, typische Hürden beim Zugang zur Regelschule exemplarisch darzustellen. Wir danken auch den Expert\*innen von Selbstvertretungsorganisationen mit langjähriger Beratungspraxis zu inklusiver Bildung für die fachliche Beratung und die Vermittlung der Interviewpartner\*innen sowie der Werknehmerin Greta Schabram für die Konzeption und Durchführung der Interviews.

**Prof. Dr. Beate Rudolf**

Direktorin des Deutschen Instituts  
für Menschenrechte

**Dr. Britta Schlegel**

Leiterin der Monitoring-Stelle UN-Behinderten-  
rechtskonvention des Deutschen Instituts  
für Menschenrechte



# Inhalt

<b>Zusammenfassung</b>	<b>9</b>
<hr/>	
<b>1 Einleitung</b>	<b>11</b>
<hr/>	
<b>2 Das Recht auf inklusive Bildung</b>	<b>14</b>
<hr/>	
2.1 Menschenrechtliche Grundlagen	14
2.2 Kritik an Deutschland durch den UN-Ausschuss UN-BRK	19
2.3 Das Recht auf Bildung im Grundgesetz	20
2.4 Zwischenfazit	23
<b>3 Inklusion in Deutschlands Schulen</b>	<b>24</b>
<hr/>	
3.1 Inklusive Bildung: Rechtliche Verankerung und fehlender politischer Wille	24
3.2 Erkenntnisse aus der Bildungswissenschaft	26
3.3 Entwicklung der Exklusionsquote	27
3.4 Auswirkungen auf die diskriminierungsfreie Umsetzung des Rechts auf Bildung und Beförderung von Exklusionsketten	28
3.5 Zwischenfazit	31

<b>Erfahrungen aus der Praxis</b>	18
I: Besuch einer inklusiven Schule ist mit hohem Aufwand verbunden	18
II: Aufgrund äußerer Behinderungen wird keine inklusive Schule gefunden	21
III: Eltern stimmen dem Besuch einer Förderschule zu – ohne ausreichende Informationen erhalten zu haben	22
IV: Lehrkräfte der allgemeinbildenden Schule legen Wechsel auf Förderschule nahe	25

---

<b>4</b>	<b>Stärkung der Kooperationsmöglichkeiten zwischen Bund und Ländern zur Umsetzung eines inklusiven Schulsystems</b>	<b>32</b>
----------	---	-----------

---

4.1	Erweiterung der verfassungsrechtlichen Kooperationsmöglichkeiten	33
4.2	Bildungsstaatsvertrag zwischen Bund und Ländern	38
4.3	Zwischenfazit	39

<b>5</b>	<b>Fazit</b>	<b>41</b>
----------	--------------	-----------

---

<b>6</b>	<b>Literatur</b>	<b>43</b>
----------	------------------	-----------

---

# Zusammenfassung

- Als Vertragsstaat der UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK) ist Deutschland verpflichtet, ein inklusives Schulsystem zu verwirklichen. Kinder und Jugendliche mit Behinderungen haben das Recht auf einen diskriminierungsfreien Zugang zu einem solchen System. Es ist menschenrechtlich zwingend erforderlich, sie an allgemeinbildenden Schulen inklusiv zu beschulen. Förderschulen müssen schrittweise abgebaut werden.
- Die Länder müssen daher die bestehenden Schulsysteme so reformieren, dass sie alle Kinder und Jugendlichen mit und ohne Behinderungen optimal fördern und niemanden wegen einer körperlichen, psychischen, intellektuellen oder Sinnesbeeinträchtigung ausgrenzen.
- Die Datenlage zeigt: Aktuell werden im Bundesdurchschnitt noch immer mehr als die Hälfte der Schüler\*innen mit sonderpädagogischer Förderung an einer Förderschule unterrichtet. Nur in wenigen Bundesländern findet der menschenrechtlich gebotene Aufbau eines inklusiven Schulsystems mit gleichzeitigem deutlichem Rückbau der Förderschulstandorte statt. Die Fortschritte der Länder sind unzureichend und weichen zum Teil stark voneinander ab.
- Die Exklusionsquote (Anteil der Schüler\*innen, die in Förderschulen unterrichtet werden im Verhältnis zur Gesamtzahl der Schüler\*innen) stagniert bundesweit seit Jahren auf einem nahezu gleichbleibend hohen Niveau. Eine Prognose sieht keine deutlichen Verbesserungen bis 2030/2031.
- Hinzu kommt, dass die Exklusionsquoten zwischen den einzelnen Bundesländern sehr stark auseinandergehen: In Bremen lag sie zuletzt bei 0,9 Prozent, in Sachsen-Anhalt bei 6,5 Prozent. In vier Bundesländern (Rheinland-Pfalz, Baden-Württemberg, Bayern und Saarland) ist sie in den letzten zehn Jahren zudem wieder angestiegen. Diese Rückentwicklung steht im eklatanten Widerspruch zur UN-BRK, die eine progressive Entwicklung fordert.
- Die Förderschule, die in den allermeisten Fällen ohne einen Schulabschluss endet, stellt meist nur den Auftakt einer lebenslangen Exklusionskette dar: Die Betroffenen wechseln oft in gesonderte und theoriereduzierte Formen der Ausbildung mit verminderten Aussichten auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt.
- Nach fast 14 Jahren – 2009 trat die UN-BRK für Deutschland in Kraft – ist die Umsetzung eines inklusiven Bildungssystems ohne nachhaltige Gesamtstrategie nicht zu erwarten. Der Bund muss seine völkerrechtliche Handlungspflicht, die er mit der Ratifizierung der Konvention eingegangen ist, annehmen. Er kann sich seiner Gesamtverantwortung zur Umsetzung eines inklusiven Schulsystems nicht durch den Verweis auf die Länderzuständigkeit im Bildungsbereich entziehen. Bund und Länder sind gemeinsam in der Pflicht, das Bildungssystem inklusiv umzugestalten.
- Das Deutsche Institut für Menschenrechte hat sich daher mit der Frage befasst, welche Lösungen zur Stärkung eines kooperativen Föderalismus geeignet sind, um ein inklusives Schulsystem entsprechend der menschenrechtlichen Verpflichtung aus Artikel 24 UN-BRK umzusetzen.
- Die amtierende Regierungskoalition sieht deutlichen Handlungsbedarf bei der Zusammenarbeit im Bildungsbereich: Sie strebt laut Koalitionsvertrag eine „engere, zielgenauere und verbindliche Kooperation“ in der Bildung an und zieht eine Grundgesetzänderung in Betracht. Diese Ankündigungen sollten so verstanden werden, dass auch die zentralen Herausforderungen beim Auf- und Ausbau

eines inklusiven Schulsystems von diesen politischen Vorhaben umfasst sind.

- Angemessene Lösungen zur Stärkung eines kooperativen Föderalismus in der schulischen Bildung lassen sich auf drei einander ergänzenden Wegen finden:
  - Artikel 74 Absatz 1 Nr. 4 Grundgesetz (GG): Einführung einer ergänzenden Zuständigkeit des Bundes für bestimmte Elemente eines inklusiven Schulsystems außerhalb des pädagogischen Kernbereichs.
  - Artikel 91b GG: Einführung einer Gemeinschaftsaufgabe der Schaffung eines inklusiven Schulwesens zur Angleichung und Erweiterung der Standards.
  - Staatsvertrag zwischen Bund und Ländern: „Pakt für Inklusion“.

# 1 Einleitung

Die UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK) verpflichtet Deutschland, ein inklusives Bildungssystem zu schaffen. Das Ziel: Schüler\*innen mit und ohne Behinderungen sollen zusammen lernen und aufwachsen. Gleichzeitig muss das Förderschulsystem nach und nach abgebaut werden. Während Kinder und Jugendliche mit Behinderungen beispielsweise in Italien oder den skandinavischen Staaten bereits seit vielen Jahren erfolgreich im inklusiven allgemeinen Schulsystem unterrichtet werden, zeigen sich in Deutschland fast 14 Jahre nach Inkrafttreten der UN-BRK große Umsetzungsdefizite.

Viele Landesregierungen bekennen sich zwar vordergründig zur Umsetzung der inklusiven Bildung, erhalten aber gleichzeitig das Angebot an Förderschulen für Schüler\*innen mit Behinderungen aufrecht und bauen es sogar aus. Damit perpetuieren sie ein Sondersystem, das den menschenrechtlichen Verpflichtungen Deutschlands (insbesondere Artikel 24 UN-BRK) widerspricht: Deutschland muss ein inklusives allgemeines Schulwesen aufbauen, separierende Strukturen – also Förderschulen – sind auf Dauer nicht tragbar.

Ein Blick in die Bundesländer zeigt: Derzeit werden im Bundesdurchschnitt weit über die Hälfte der Schüler\*innen mit sonderpädagogischer Förderung an einer Förderschule unterrichtet, nämlich sechs von zehn Kindern. Dabei gibt es drastische Unterschiede zwischen den Bundesländern: Während in Bremen lediglich eines von zehn Kindern an der Förderschule unterrichtet wird (9,4 Prozent), sind es in Bayern sieben von zehn (69,1 Prozent).<sup>1</sup> Die Förderschule ist dabei in der Regel der Beginn einer lebenslangen Exklusion: Denn die Aussonderung in Förderschulen, die in den

allerwenigsten Fällen mit einem Schulabschluss endet, geht bei den meisten jungen Erwachsenen in gesonderte und theoriereduzierte Formen der Ausbildung mit verminderten Aussichten auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt über (siehe Abschnitt 3.4).

Es gibt gelingende Inklusion.<sup>2</sup> Dank jahrzehntelanger Arbeit zahlreicher Wegbereiter\*innen der Inklusionsbewegung aus Elternschaft, Wissenschaft, Schule und Politik gibt es Beispiele der erfolgreichen Inklusion von Menschen mit Behinderungen in allgemeinbildende Schulen und vielfältige, wenn auch regional sehr unterschiedlich ausgeprägte Erfahrungen damit. Es existiert eine Vielzahl an Modellen für gute, inklusive Bildung – auch wenn sie oft wenig bekannt sind.<sup>3</sup>

Nur wenige Bundesländer setzen das Menschenrecht auf inklusive Bildung jedoch mit großem Engagement um, darunter Bremen, Hamburg und Schleswig-Holstein. In den anderen Bundesländern zeigen sich gegenläufige Tendenzen. Nicht nur stagniert dort der Umsetzungsprozess der UN-BRK. Vielmehr hat die Debatte um die inklusive Bildung bedauerlicherweise einen Punkt erreicht, an dem die Bedeutung der menschenrechtlichen Vorgaben zum Aufbau eines inklusiven Bildungssystems sogar weniger ernst genommen wird als noch vor einigen Jahren (siehe Kapitel 3).

Um dieser Entwicklung entgegenzuwirken, muss Deutschland unverzüglich seine Bereitschaft steigern, seine Verpflichtung zur Schaffung eines inklusiven Bildungssystems zu erfüllen: Menschen mit Behinderungen müssen dringend Zugang zum allgemeinen Bildungssystem erhalten. Diese Verpflichtung aus Artikel 24 BRK ist eine, die

1 Eigene Berechnung, Datenquelle: Sekretariat der Kultusministerkonferenz (2022).

2 Einzelheiten zu Gelingensbedingungen siehe unter Kapitel 2.1.

3 Ebd. Der von 2009 bis 2019 ausgelobte Jakob Muth-Preis für inklusive Schule hat außerdem einzelne Leuchttürme und neue überzeugende Ansätze gewürdigt. <https://www.bertelsmann-stiftung.de/de/unsere-projekte/abgeschlossene-projekte/jakob-muth-preis/preistraeger> (abgerufen am 26.10.2022).

Deutschland unabhängig von seiner innerstaatlichen Kompetenzverteilung als Ganzes hat. Zwar kann der Staat im Rahmen dieser Kompetenzregelung festlegen, dass die Länder die Hoheit über die Bildungspolitik haben und damit auch für ein inklusives Bildungssystem verantwortlich sind. Wenn sich jedoch zeigt, dass dies bei bestehender Kompetenz- und Finanzmittelverteilung in der überwiegenden Mehrheit der Länder über lange Zeit – hier knapp 14 Jahre seit Inkrafttreten der UN-BRK in Deutschland – nicht erfolgt und weder die völkerrechtliche Verpflichtung als solche noch Abmahnungen auf UN-Ebene (siehe Abschnitt 2.2) zu einem Umsteuern führen, dann stellt sich mit besonderer Dringlichkeit die Frage, ob die Kompetenzverteilung noch sachgerecht ist und ob der Bund und Länder nicht eine Veränderung dieser Verteilung anstreben müssen, um einen menschenrechtskonformen Zustand zu erreichen.

Denn: Aktuell wird mehreren Generationen von Schüler\*innen mit Behinderungen in diskriminierender Weise ihr Recht auf Bildung verwehrt – und damit sowohl ihre selbstbestimmte Lebensgestaltung als auch ihre gesellschaftliche und politische Teilhabe wesentlich beeinträchtigt. Vorgetragene Gründe seitens der Länder – seien es unzureichende personelle oder finanzielle Ressourcen, Widerstände und Vorbehalte aus Reihen der Lehrkräfte<sup>4</sup> oder der Eltern – sind überwindbar, wenn der ernsthafte politische Wille zur Umsetzung da ist und sachlich falsche Einwände widerlegt werden.<sup>5</sup>

Das Deutsche Institut für Menschenrechte hat sich daher mit der Frage befasst, wie der kooperative Föderalismus so gestärkt werden kann, dass ein inklusives Schulsystem entsprechend der menschenrechtlichen Verpflichtung aus Artikel 24 UN-BRK in Deutschland verwirklicht wird. Im Anschluss an die Darstellung der menschenrechtlichen Grundlagen (Kapitel 2) verdeutlicht ein Überblick über aktuelle Statistiken und Studien, dass inklusive Bildung in Deutschland derzeit nicht ausreichend verwirklicht wird (Kapitel 3). Anhand von vier Fallbeispielen werden typische Hindernisse einer inklusiven Beschulung vor Ort thematisiert, mit denen sich Eltern und Kinder häufig konfrontiert sehen. In Kapitel 4 wird aus juristischer Sicht analysiert, welche Möglichkeiten die verfassungsmäßige Kompetenzverteilung zulässt, die Verantwortung des Bund zu stärken, und/oder ob eine Grundgesetzänderung angestrebt werden muss, um eine bundesseitige Beförderung der inklusiven Bildung zu realisieren.

Die Bundesregierung, die laut Koalitionsvertrag eine „engere, zielgenauere und verbindliche Kooperation“ in der Bildung anstrebt und eine Grundgesetzänderung in Betracht zieht<sup>6</sup>, und der Bundestag stehen daher nun vor der entscheidenden Aufgabe, die verfassungsrechtlichen Möglichkeiten zu nutzen beziehungsweise zu schaffen, um das Recht auf Bildung für Kinder und Jugendliche mit Behinderungen zu gewährleisten und ein inklusives Bildungssystem zu schaffen.

4 Siehe Fallbeispiel 2 (S. 21) und 4 (S. 25).

5 Siehe unter Kapitel 2.1 und 3.2.

6 Sozialdemokratische Partei Deutschlands (SPD) / BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN / Freie Demokratische Partei (FDP) (2021), S. 94.

## Exklusionsquote<sup>7</sup> – Deutschland im internationalen Vergleich

Mit seiner hohen Exklusionsquote gehört Deutschland<sup>8</sup> im europäischen Vergleich zu den Schlusslichtern. Auch wenn die Vergleichbarkeit nationaler Fördersysteme eingeschränkt und die Daten daher nur als grober Anhaltspunkt dienen<sup>9</sup>, zeigen sie doch, dass eine inklusive Beschulung von Schüler\*innen mit sonderpädagogischem Förderbedarf bereits in vielen europäischen Ländern selbstverständlicher Standard ist.

Im europäischen Durchschnitt wurden 2018 1,55 Prozent der Schüler\*innen mit sonderpädagogischer Förderung exklusiv unterrichtet.<sup>10</sup> Zu den Ländern mit deutlich erhöhten Exklusionsquoten, sprich über 3 Prozent, gehören neben Deutschland auch Belgien, Lettland, die Niederlande und die Slowakei, während mehr als die

Hälfte der europäischen Länder nur ein Prozent (oder deutlich weniger) ihrer Schüler\*innen in einer Sonderschule unterrichten. Italiens Exklusionsquote kann mit 0 Prozent angegeben werden, da das Land bereits in den 1970er Jahren seine Sonderschulen systematisch zurück- und das Schulsystem umgebaut hat.<sup>11</sup> Portugal (0,1 Prozent) und Norwegen (0,2 Prozent) befinden sich ebenfalls am positiven Ende der Skala.

Ländern mit einer niedrigen Exklusionsquote ist gemein, dass sie unter anderem offen gegenüber einer leistungsbezogenen Diversität sind und dort gemeinsames Lernen von Klasse 1 bis 9/10 ohne äußere Leistungsdifferenzierung, aber mit binnendifferenziertem und individualisiertem Lernen mit multiprofessionellen Teams stattfindet.<sup>12</sup>

7 Die Exklusionsquote ergibt sich aus dem Anteil der Schüler\*innen in Förderschulen an der Gesamtzahl der Schüler\*innen (Jahrgänge 1 bis 9/10 und Förderschulen).

8 Ausführlich zur Entwicklung der Exklusionsquote in Deutschland siehe unter Abschnitt 3.3.

9 European Agency for Special Needs and Inclusive Education (EASIE) (2020). Die Europäische Agentur für sonderpädagogische Förderung und inklusive Bildung sammelt und veröffentlicht regelmäßig Daten zur sonderpädagogischen Förderung in europäischen Ländern. Ihre Erhebung beruht allerdings nicht auf einheitlichen Diagnosekriterien und Verfahren. Der Statistik der EASIE liegt eine Operationalisierung von „Special Educational Needs“ zugrunde, die mit einem sonderpädagogischen Feststellungsverfahren und Gutachten vergleichbar ist. Vertiefend und zu den Grenzen des Vergleichs: Steinmetz u. a. (2021), S. 71 ff.

10 EASIE spricht von Segregation (Exklusion), wenn Schüler\*innen mit Special Educational Needs in getrennten Gebäuden unterrichtet werden oder mehr als 80 Prozent der Unterrichtszeit in Sonderklassen verbringen. Siehe European Agency for Special Needs and Inclusive Education (EASIE) (2020), S. 82.

11 Ferri (2019), S. 547 ff.

12 Steinmetz u. a. (2021), S. 74 ff.

## 2 Das Recht auf inklusive Bildung

### 2.1 Menschenrechtliche Grundlagen

Im März 2009 ist für die Bundesrepublik Deutschland die im Jahr 2006 verabschiedete UN-Behindertenrechtskonvention in Kraft getreten. Die UN-BRK gilt innerhalb Deutschlands gemäß Artikel 59 Absatz 2 Grundgesetz im Rang eines einfachen Bundesgesetzes<sup>13</sup> und ist daher von allen staatlichen Organen umzusetzen und einzuhalten sowie bei der Anwendung anderer Gesetze, aber auch des Grundgesetzes, zur Auslegung heranzuziehen.

Die UN-BRK verbrieft keine neuen Menschenrechte, sondern konkretisiert und ergänzt bereits bestehende für die Lebenssituation von Menschen mit Behinderungen erstmalig in einem eigenen Völkerrechtsvertrag. Mit der UN-BRK soll ein Paradigmenwechsel weg vom Fürsorgeprinzip und hin zu einer auf Inklusion und Teilhabe ausgerichteten Politik in der Wahrnehmung und im Umgang mit Menschen mit Behinderungen vollzogen werden, wobei die Abkehr von einem medizinischen, defizitorientierten hin zu einem menschenrechtlichen Behinderungsbegriff ein zentraler Bestandteil ist.<sup>14</sup> Behinderung entsteht demnach durch das Zusammenwirken von realen oder zugeschriebenen langfristigen körperlichen oder psychischen Beeinträchtigungen sowie Einstellungen und Barrieren der sozialen Umwelt, die bewirken, dass die Betroffenen an der gleichberechtigten gesellschaftlichen Teilhabe gehindert werden (vgl. lit. e der

Präambel) – oder wie die Behindertenbewegung den Perspektivwechsel auf den Punkt bringt: Behindert ist man nicht, behindert wird man.

Im Hinblick auf Bildung erfasst der Behinderungsbegriff der UN-BRK demnach folgende Kinder und Jugendliche: diejenigen, bei denen ein sonderpädagogischer Förderbedarf in einem der Förderschwerpunkte<sup>15</sup> formell und längerfristig durch eine entsprechende Diagnose zugeschrieben worden ist; aber auch solche, die eine längerfristige sonderpädagogische Förderung erhalten, auch wenn ein formales Feststellungsverfahren nicht durchgeführt wurde.<sup>16</sup>

Die UN-Behindertenrechtskonvention konkretisiert in Artikel 24 das Menschenrecht auf Bildung mit Blick auf die Situation und die Bedarfe von Menschen mit Behinderungen. Demnach ist Deutschland verpflichtet, ein inklusives Bildungssystem auf allen Ebenen zu verwirklichen sowie Diskriminierungen und Aussonderungen zu verhindern.<sup>17</sup> Menschen mit Behinderungen haben das Recht auf einen diskriminierungsfreien Zugang zu einem solchen System. Sie dürfen nicht aufgrund von Behinderung vom allgemeinen Schulsystem ausgeschlossen werden (Artikel 24 Absatz 2 lit. a UN-BRK). Sie haben vielmehr ein Recht auf Zugang zu einem inklusiven<sup>18</sup>, hochwertigen und unentgeltlichen Unterricht an Grundschulen und weiterführenden Schulen (lit. b). Kinder und Jugendliche mit Behinderungen müssen im allgemeinen Schul-

<sup>13</sup> Bundesverfassungsgericht (2006): Beschluss der 1. Kammer des Zweiten Senats vom 19.09.2006, 2 BvR 2115/01, Rn. 52.

<sup>14</sup> Vgl. Bielefeldt (2009), S. 6 ff.; Aichele (2010), S. 14–15.

<sup>15</sup> In Deutschland unterscheidet man acht Förderschwerpunkte („Lernen“, „Geistige Entwicklung“, „Emotionale und soziale Entwicklung“, „Sprache“, „Körperliche und motorische Entwicklung“, „Hören“, „Sehen“, „Kranke“) sowie einen neunten Förderschwerpunkt für die Schüler\*innen, die nicht in andere Schwerpunkte passen bzw. mehrfach betroffen sind.

<sup>16</sup> Riedel (2010); Wrase (2018).

<sup>17</sup> Art. 24 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 4 Abs. 2 UN-BRK.

<sup>18</sup> Die deutsche Übersetzung, die Begriffe wie „integrativ“ und „Integration“ verwendet, gehört nicht zu den sechs verbindlichen UN-Amtssprachen (vgl. Artikel 50 UN-BRK). Nach verbindlichem Wortlaut (z. B. „inclusive education system“), historischem Kontext, Systematik und den menschenrechtlichen Zielsetzungen der UN-BRK ist ein „inklusives“ Bildungssystem gemeint, ausführlich zur Debatte: Degener (2012), S. 405 ff.

system eine individuell notwendige sonderpädagogische Unterstützung und Förderung erhalten, um die Gewährleistung eines inklusiven hochwertigen Schulunterrichts sicherzustellen.<sup>19</sup> Es muss daher ein dem Unterstützungsangebot an den Förderschulen gleichwertiges Angebot sichergestellt sein.

### Angemessene Vorkehrungen

Die UN-BRK sichert Menschen mit Behinderungen als Teil des menschenrechtlichen Diskriminierungsverbots ein Recht auf angemessene Vorkehrungen zu.<sup>20</sup> Droht eine Benachteiligung, die durch eine zumutbare Maßnahme verhindert werden kann, hat ein Mensch mit einer Beeinträchtigung ein Recht auf diese Maßnahme.<sup>21</sup> Sie bedeutet keine Privilegierung oder Besserstellung, sondern sorgt dafür, dass dieser Mensch in einer bestimmten Situation „gleichberechtigt mit anderen“ ist.

Angemessene Vorkehrungen können beispielsweise darin bestehen, unterschiedliche Kommunikationsformen innerhalb der Klasse anzubieten oder Lernenden eine Schreibassistenz oder assistive Technologien (wie beispielsweise Vergrößerungssoftware oder Spracheingaben) zur Verfügung zu stellen und zu gestatten. Auch ein weitgehend barrierefreies Produkt oder Gebäude kann angesichts der Vielfalt individueller Beeinträchtigungen angemessene Vorkehrungen, beispielsweise vergrößerte Hinweisschilder, notwendig machen. Dabei ist es möglich, dass zusätzliche personelle und finanzielle Ressourcen eingesetzt werden müssen oder ein zeitlicher Mehraufwand entsteht.<sup>22</sup> Welcher Aufwand für den Verpflichteten nicht mehr zumutbar ist, muss im Einzelfall – gegebenenfalls auch durch Gerichte – bestimmt werden.<sup>23</sup>

Darüber hinaus müssen „angemessene Vorkehrungen“ (reasonable accommodation, siehe Kasten) für die Bedürfnisse des einzelnen Kindes getroffen werden, das heißt „notwendige und geeignete Änderungen und Anpassungen, die keine unverhältnismäßige oder unbillige Belastung darstellen“ (Artikel 2 UN-BRK).

Es ist menschenrechtlich zwingend erforderlich, die inklusive Beschulung von Kindern und Jugendlichen mit Behinderungen an allgemeinbildenden Schulen zum Regelfall zu machen; Förderschulen müssen schrittweise abgebaut werden. Die Herausforderung für die Bildungspolitik der Länder besteht darin, die bestehenden Schulsysteme so zu reformieren, dass sie alle Kinder und Jugendliche mit und ohne Behinderungen optimal fördern und niemanden wegen einer körperlichen, psychischen, intellektuellen oder Sinnesbeeinträchtigung ausgrenzen.

Außer in der UN-Behindertenrechtskonvention ist das Menschenrecht auf Bildung und seine diskriminierungsfreie Umsetzung auch in anderen UN-Menschenrechtsverträgen enthalten, unter anderem in dem UN-Übereinkommen über die Rechte des Kindes und dem Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte. Zum Recht auf Bildung existiert eine Unterteilung in vier Strukturelemente, die in Anlehnung an die englische Terminologie als „4-A-Ansatz“<sup>24</sup> bezeichnet werden und dabei helfen sollen, es genauer zu bestimmen: Danach ist das Recht auf Bildung erst verwirklicht, wenn Bildung für alle verfügbar (available), zugänglich (accessible), annehmbar (acceptable) und adaptierbar (adaptable) ist.<sup>25</sup> Die Verfügbarkeit (availability) von Bildung umfasst die Pflicht der Vertragsstaaten, ein flächendeckendes öffentliches Angebot an Bildung mit einer angemessenen personellen und sachlichen Mittelausstattung (unter anderem qualifizier-

19 Weitere Konkretisierungen ihrer Rechte, einschließlich dazugehöriger Gewährleistungen und Vorgaben geeigneter und erforderlicher Schritte sind in Art. 24 Abs. 2 lit. c bis e UN-BRK ausdrücklich normiert.

20 Vgl. dazu Artikel 2 Unterabsatz 3 letzter Halbsatz sowie Artikel 5 Absatz 3 UN-BRK.

21 Vgl. auch UN, Committee on the Rights of Persons with Disabilities (26.04.2018), S. 6–8.

22 Aichele (2012), S. 2.

23 Ebd.

24 Entwickelt von der früheren UN-Sonderberichterstatterin für das Recht auf Bildung Katarina Tomaševski und von den UN-Gremien übernommen, vgl. UN, Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (08.12.1999), Ziff. 6 ff.

25 Vgl. Niendorf / Reitz (2016), S. 20 f.

tes Lehrpersonal, Schulgebäude, Ausstattung und geeignete Lernmittel) zur Verfügung zu stellen.<sup>26</sup> Zugänglichkeit (accessibility) meint den physischen, aber vor allem auch den ökonomischen und diskriminierungsfreien Zugang zu Schulen und anderen Bildungseinrichtungen;<sup>27</sup> Annehmbarkeit der Bildungsangebote (acceptability) die Gewährleistung von qualitativ hochwertigen und angemessenen, also auf die Bedürfnisse und Lebenslagen der Schüler\*innen abgestimmten Unterrichtsinhalten.<sup>28</sup> Die Gewährleistungsdimension der Adaptierbarkeit (adaptability) stellt auf die fortlaufende Anpassung des Bildungsangebots auf sich verändernde Bedingungen ab.<sup>29</sup> Die vorliegende Studie befasst sich in erster Linie mit dem Zugang zu Bildung, aber auch die anderen drei Strukturelemente müssen für die volle Umsetzung des Rechts auf Bildung erfüllt sein. Im Hinblick auf inklusive Bildung sind angepasste Methoden und Inhalte von Bedeutung.

Deutschland ist verpflichtet, ab Inkrafttreten der UN-BRK die Rahmenbedingungen inklusiver Bildung schnellstmöglich, wirksam und zielgerichtet unter Ausschöpfung der verfügbaren Mittel weiter zu verbessern (sogenannte schrittweise Verwirklichung, Progressionsvorbehalt).<sup>30</sup> Der Staat muss jedoch einzelne Elemente des Rechts, seinen Kernbereich, sofort umsetzen. Das bedeutet, dass Bund und Länder sofort alle verfügbaren Mittel dafür einsetzen müssen.<sup>31</sup> Dazu gehört etwa das Diskriminierungsverbot (Artikel 24 UN-BRK i.V.m. Artikel 5 Absatz 2 UN-BRK) – also der individuelle Zugang zu inklusiver Bildung. Dafür ist ein expliziter Rechtsanspruch auf den Zugang zu einer allgemeinbildenden Schule mit gemeinsamem Unterricht für Schüler\*innen mit und ohne Behinderungen zu schaffen. Diese unmittelbar aus der UN-BRK anwendbare Verpflichtung wird noch im-

mer oft verkannt. Teilweise enthalten die Landesgesetze noch Vorbehalte, die eine inklusive Beschulung davon abhängig machen, ob entsprechende Ressourcen an einer allgemeinbildenden Schule vorhanden sind. Dies ist nicht mit den menschenrechtlichen Verpflichtungen Deutschlands vereinbar. Ein solches Recht ergibt sich nicht nur aus der UN-BRK, sondern auch aus Artikel 3 Absatz 3 Grundgesetz (GG).<sup>32</sup>

Neben dem gesetzlichen Rechtsanspruch auf einen diskriminierungsfreien Zugang zu Bildung lassen sich aus Artikel 24 UN-BRK und der diesen Artikel konkretisierenden Allgemeinen Bemerkung Nr. 4 zum Recht auf inklusive Bildung<sup>33</sup> weitere Bedingungen ableiten, die auf der Ebene des Bundes, der Länder, der Kommunen wie auch der Schulen konsequent umgesetzt werden müssen, damit ein qualitativ hochwertiger inklusiver Unterricht gelingt:

Für die unterschiedlichen Aufgaben, die Bund, Länder und die Kommunen bei der Entwicklung eines inklusiven Bildungswesens haben, muss es einen gemeinsamen Planungsrahmen geben, der die materiellen, räumlichen, personellen und finanziellen Voraussetzungen zur Umsetzung unter Einbeziehung der zentralen Interessengruppen konkretisiert und darauf zielt, ein akzeptiertes, sozialräumliches und schrittweises Vorgehen zu erreichen.

Inklusive Schulen berücksichtigen, dass jedes Kind nach seinen individuellen Fähigkeiten gefördert und gefordert wird. Damit dies gelingt, bedarf es einer hinreichenden Anzahl an Fachkräften in multiprofessionellen Teams, die mit einer verlässlichen Grundausrüstung versehen sind

<sup>26</sup> Vgl. Poscher / Rux / Langer (2008), S. 36; Beiter (2006), S. 478 ff.

<sup>27</sup> Vgl. Beiter (2006), S. 477, 487 ff.

<sup>28</sup> Dazu Niendorf / Reitz (2016), S. 24 ff.

<sup>29</sup> UN, Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (08.12.1999), Ziff. 6.

<sup>30</sup> Ebd., Ziff. 43 ff.

<sup>31</sup> Siehe auch Aichele / Kroworsch (2017).

<sup>32</sup> Die „Sonderschul“-Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts von 1997 (BVerfGE 96, 288), wonach die Sonderschulzuweisung unter Verweis auf die dort geleistete sonderpädagogische Förderung der Kinder als nichtdiskriminierend eingeordnet wurde, kann nach dem Inkrafttreten der UN-BRK, die bei der Auslegung von Verfassungsrecht zu berücksichtigen ist (vgl. Bundesverfassungsgericht (2019): Beschluss des Zweiten Senats vom 29.01.2019, 2 BvC 62/14, Rn. 62), sowie im Hinblick auf bildungswissenschaftliche Erkenntnisse über die nachteiligen Auswirkungen der Sonderbeschulung (siehe unten unter 3.2) nicht mehr aufrechterhalten werden.

<sup>33</sup> UN, Committee on the Rights of Persons with Disabilities (25.11.2016). Siehe dazu erläuternd auch Kroworsch (2017).

und durch Unterstützungs- und Fortbildungsmaßnahmen fortlaufend begleitet werden.

Außerdem muss die technische, bauliche und sächliche Ausstattung der Schule an die Bedürfnisse der Kinder angepasst sein. So gibt es an einer inklusiven Schule beispielsweise Ruhe- und Therapieräume, bei Bedarf Möglichkeiten zum Lernen in Peergroups und individuelle Förder-, Unterstützungs- und Versorgungsmaßnahmen. Damit werden die Voraussetzungen dafür geschaffen, dass jedes Kind gefördert wird und sein Wohl im Mittelpunkt steht.

Aus menschenrechtlicher Sicht ergibt sich zusammengefasst somit Folgendes: Die im Schulsystem vorhandenen Ressourcen müssen so umgeschichtet werden, dass die individuelle Unterstützung des Kindes (etwa die an der Förderschule gewährte sonderpädagogische Unterstützung) in einem inklusiven Lernumfeld an den allgemeinbildenden Schulen zur Verfügung steht. Ziel muss es sein, die individuelle Förderung sowie erforderliche sächliche oder personelle Unterstützung für das Schulkind im allgemeinen System zu leisten und in diesem Zuge auch die segregierenden Strukturen zugunsten der inklusiven Angebote abzubauen.

Verschiedene Begründungsversuche zur Legitimation der Sonderbeschulung sind nicht haltbar. Die teilweise verbreitete Ansicht, es gebe Schüler\*innen, denen das allgemeinbildende Schulsystem nicht gerecht werden könne, sondern nur eine besondere Förderung in einer geschützten Lernumgebung außerhalb dieses Systems, nur dort könne der Erfolg dieser Förderung sichergestellt werden,<sup>34</sup> ist durch deutsche Vergleichsstudien und eine Vielzahl internationaler empirischer Studien im Leistungsbereich widerlegt; die Studien belegen vielmehr die Vorteile des inklusiven Unterrichtens gegenüber dem segregierenden (siehe Abschnitt 3.4).

Auch ein dauerhaftes Elternwahlrecht, also die Wahl der Eltern zwischen einer Förderschule und einer allgemeinbildenden Schule für ihr Kind, widerspricht dem Auftrag der UN-BRK und ist so nicht haltbar. Die staatliche Aufgabe liegt darin, ein inklusives Bildungssystem aufzubauen, das den Bedarfen aller Schüler\*innen – ob mit oder ohne Beeinträchtigungen – gerecht wird und damit eine Wahl zwischen diesen unterschiedlichen Schulformen obsolet macht. Dieser Verantwortung kann Deutschland sich nicht über das Konstrukt des Elternwillens entledigen.<sup>35</sup> Mit Blick auf die aktuelle Situation ist festzustellen, dass das politisch oft zitierte Elternwahlrecht ein bloßes „Scheinwahlrecht“ bleibt, wenn nicht auch wohnortnahe Angebote einer hochwertigen inklusiven Beschulung vorhanden sind (siehe Fallbeispiel 1, S. 18). Nur dann wäre eine echte Wahlmöglichkeit gegeben. Dies ist jedoch zumeist nicht der Fall. Keinesfalls kann es aber gegen den von der UN-BRK vorgeschriebenen Umbau des Schulsystems ins Feld geführt werden.

<sup>34</sup> Hänsel (2003), S. 593. Vertiefend: Steinmetz u. a. (2021), S. 69–73.

<sup>35</sup> Aichele / Kroworsch (2017), S. 4.

## Erfahrungen aus der Praxis: Hürden im Zugang zu inklusiver Bildung vor Ort

Studien und Statistiken belegen eindrücklich die stockende Umsetzung inklusiver Bildung in Deutschland (siehe Kapitel 3). Auf welche konkreten Hürden Kinder und Jugendliche mit Behinderungen und ihre Familien vor Ort bei der Suche einer inklusiven Regelschule stoßen, ist allerdings noch nicht systematisch untersucht worden. Diese Forschungslücke kann in dieser Studie nicht geschlossen werden. Im Verlauf des Textes werden aber vier typische Fallverläufe geschildert (S. 18, S. 21, S. 22 und S. 25), die zeigen, wie der Zugang zu inklusiver Bildung vor Ort immer wieder erschwert wird. Sie beruhen auf langjähriger Beratungspraxis von Selbstvertretungsorganisationen.

Die typischen Verläufe werden mit Fallbeispielen aus Sicht der Eltern von Kindern mit Behinderungen unterlegt. Vermittelt über die zivilgesellschaftlichen Expert\*innen wurden dazu vier ausführliche Interviews mit Eltern über ihre Erfahrungen im Bemühen um eine inklusive Beschulung geführt. Die Fallbeispiele illustrieren Hürden beim Zugang zu Regelschulen. Sie erlauben keine repräsentativen Aussagen, stellen aber vertiefte Einblicke in die Lebenserfahrungen der Familien dar. Sie zeigen von Expert\*in-

nen als typisch gekennzeichnete strukturelle Hürden beim Zugang zu inklusiver Bildung und verdeutlichen den daraus resultierenden Handlungsbedarf.

Die Erfahrungsberichte und Fallbeispiele lassen vor dem Hintergrund der UN-BRK bereits mögliche Ansatzpunkte für einen besseren Zugang zu inklusiver Beschulung erkennen: Notwendig sind inklusive Schulen in Wohnortnähe, strukturelle Erleichterungen beim Zugang zu wohnortfernen inklusiven Schulen, zum Beispiel durch einen Fahrdienst, die Entwicklung und Stärkung einer pro-inklusive Haltung bei Fachkräften aller Institutionen, die mit Kindern arbeiten, die Sicherstellung einer fachgerechten hauptamtlichen Beratung und Information aller Eltern von Kindern mit Behinderungen, eine Sensibilisierung der Fachkräfte, um Eltern, die zugewandert sind und/oder einer von Rassismus betroffenen Gruppe angehören, fachgerechte Informationen zu vermitteln, die bessere Ausstattung von allgemeinbildenden Schulen mit Kompetenzen und Ressourcen für inklusive Bildung sowie die Etablierung inklusiver Beschulung als pädagogischer Anspruch von allgemeinbildenden Schulen.

## Erfahrungen aus der Praxis I

### Besuch einer inklusiven Schule ist mit hohem Aufwand verbunden

Selbstvertretungsorganisationen und Beratungsstellen beschreiben, dass Eltern von Kindern mit Behinderungen der Weg in die Förderschule leicht gemacht werde. Der Weg in eine inklusive Beschulung sei hingegen mit großen Anstrengungen verbunden. So werde für den Besuch einer Förderschule automatisch ein Fahrdienst gestellt, nicht so hingegen, wenn es Eltern gelänge, einen Platz an einer inklusiven Regelschule zu finden. Diese liege oft weiter vom Wohnort entfernt, denn inklusive Schulen in Wohnortnähe seien weiterhin selten. Für die Eltern stelle es einen großen Aufwand dar, den Schulweg zur inklusiven Schule zu organisieren. Dies zeigt Fallbeispiel 1.

#### Fallbeispiel 1: Herr und Frau B. entschieden sich gegen das „Rundum-sorglos-Paket“ der Förderschule – ein großer Mehraufwand für sie

Herr und Frau B. entschieden sich für eine inklusive Beschulung ihrer Tochter. Die 17-jährige Marta, die ein Downsyndrom hat, besuchte eine inklusive Förderklasse einer Gesamtschule mit einem Angebot bis zur 10. Klasse. Aufgrund der Schulpflicht bis zum 18. Lebensjahr für Kinder mit dem Förderschwerpunkt „Geistige Entwicklung“ stellte sich die Frage, wo Marta ihren Schulbesuch fortsetzt. Das fußläufig erreichbare technische Berufskolleg hat

kein inklusives Angebot und kam zum Bedauern der Eltern nicht in Betracht. Somit kamen allein eine reine Förderschule oder ein inklusiv ausgerichtetes Berufskolleg mit einzelnen Förderklassen infrage. Marta bevorzugte das Kolleg und bewarb sich erfolgreich um einen Platz.

Der Schulweg war jedoch ein Problem. Mit öffentlichen Verkehrsmitteln würde Marta 75 Minuten pro Strecke benötigen, mit mehrfachen Umstieg in unbekannter Umgebung. Daher beantragten die Eltern einen Fahrdienst. Sie wollten die gleiche Leistung beanspruchen, die Kindern mit Förderschulbesuch automatisch gewährt wird. Dadurch waren sie genötigt, ihre berufliche und gegebenenfalls gesundheitliche Situation offenzulegen. Frau B. erfüllte als Freiberuflerin die notwendigen Voraussetzungen für die Inanspruchnahme eines Fahrdienstes nicht, weshalb sie insgesamt drei Stunden Fahrzeit pro Tag hätte aufbringen müssen, um Marta auf dem Schulweg zu begleiten. Frau B. war es wegen der eigenen psychischen Erschöpfung nach vielen Jahren

der Durchsetzung einer inklusiven Beschulung ihrer Tochter nicht möglich, diese Kraftanstrengung auf sich zu nehmen. Sie war verärgert über die geforderte Offenlegung der persönlichen Situation, während Kinder, die auf Förderschulen beschult werden, die Unterstützung durch den Fahrdienst ohne Zutun der Eltern und unabhängig von deren beruflicher und gesundheitlicher Situation zur Verfügung gestellt wird. Aus ihrer Sicht gibt es für Kinder auf Förderschulen ein „Rundum-sorglos-Paket“, da Fahrdienst und Betreuung automatisch zur Verfügung gestellt werden und die Schule finanziell gut ausgestattet sei, wohingegen Eltern bei einer inklusiven Beschulung einen immensen Aufwand für gleiche Unterstützungsleistungen betreiben müssten.

Da sich die Bereitstellung eines Fahrdienstes so schwierig gestaltete, entschied sich die Familie für eine Wegebegleitung für Marta, die sie parallel beantragt hatte. Zum Zeitpunkt des Interviews suchte sie eine Integrationshelferin mit 40 Stunden Wochenarbeitszeit. (Interview mit Frau und Herrn B., Juni 2022)

## 2.2 Kritik an Deutschland durch den UN-Ausschuss UN-BRK

Der UN-Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen<sup>36</sup> hat 2016 für alle Vertragsstaaten der UN-BRK erläutert, was die Verpflichtung zur Schaffung eines inklusiven Systems konkret bedeutet: Es müssten systemische Veränderungen des Schulwesens vollzogen werden, um das Recht auf diskriminierungsfreien Zugang zu einem hochwertigen inklusiven Unterricht in jedem individuellen Fall sicherzustellen. Dabei hat er erneut betont, dass Staaten, die ein Sonderschulsystem aufrechterhalten, ihre menschenrechtliche Verpflichtung nicht erfüllen.<sup>37</sup>

Der UN-Ausschuss überprüft regelmäßig, inwieweit Deutschland die Verpflichtungen aus der UN-BRK umgesetzt hat. Bereits 2015 rügte er die Bundesrepublik wegen der trennenden Doppelstruktur von allgemeinbildender Schule und Förderschule: Deutschland komme seiner Verpflichtung zur Umsetzung der UN-BRK nicht nach, solange es neben dem allgemeinen Schulsystem ein Sonderschulsystem aufrechterhalte.<sup>38</sup> Der Ausschuss betonte, dass die Umsetzung des Rechts auf inklusive Bildung als transformativer Prozess im Rahmen einer systemischen Reform zu begreifen sei, die einen tiefgreifenden Wandel der Bildungssysteme nach sich ziehe.<sup>39</sup> Dafür müsse die Politik die Rahmenbedingungen anpassen – vor allem Gesetze, Konzepte und Finanzierung, aber auch Bildungs- und

36 Der Ausschuss überwacht die weltweite Umsetzung der Konvention. Er besteht aus 18 Expert\*innen mit Behinderungen und trifft sich zweimal im Jahr im Genf. Dort berät der Ausschuss jeweils über die Umsetzung der UN-BRK in ausgewählten Vertragsstaaten, veröffentlicht als Ergebnis dieser Prüfung die „Abschließenden Bemerkungen“, überprüft Individualbeschwerden oder verabschiedet „Allgemeine Bemerkungen“, die sich mit einzelnen Artikeln der UN-BRK auseinandersetzen und diese auslegen.

37 UN, Committee on the Rights of Persons with Disabilities (25.11.2016). Siehe dazu erläuternd auch Kroworsch (2017).

38 UN, Committee on the Rights of Persons with Disabilities (13.05.2015), Ziff. 45 f.

39 Ebd.

Ausbildungsinhalte, Lehrmethoden, Strukturen und Strategien.<sup>40</sup> Insbesondere sei sicherzustellen, dass auf allen Bildungsebenen sogenannte angemessene Vorkehrungen (siehe Kasten S. 15) bereitgestellt würden.

Diese klare Einordnung des UN-Ausschusses widerlegt verschiedene Irrtümer im deutschen Diskurs bezüglich des Verständnisses von Artikel 24 UN-BRK, die bis heute von Skeptiker\*innen und Gegner\*innen der Inklusion hochgehalten werden. Dies betrifft insbesondere solche, die versuchen, Förderschulstrukturen als vermeintlichen Teil eines inklusiven Systems einzugliedern oder deren Aufrechterhaltung über ein Elternwahlrecht zu rechtfertigen.<sup>41</sup>

### 2.3 Das Recht auf Bildung im Grundgesetz

Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem zentralen Beschluss aus dem November 2021 zur „Bundesnotbremse II“ (Schulschließungen als Maßnahme gegen die COVID-19-Pandemie) erstmals das Grundrecht auf schulische Bildung anerkannt. Dabei hat es ein subjektives Recht der Kinder und Jugendlichen gegenüber dem Staat aus Artikel 2 Absatz 1 in Verbindung mit Artikel 7 Absatz 1 GG hergeleitet.<sup>42</sup> Danach sollen Kinder und Jugendliche sich zu eigenverantwortlichen Persönlichkeiten entwickeln können. Die Verpflichtung, ihr Recht auf schulische Bildung zu gewährleisten, muss – so das Bundesverfassungsgericht – im Einklang mit den menschenrechtlichen Verpflichtungen Deutschlands, auch aus der UN-BRK, geschehen.<sup>43</sup>

Das Gericht hat sich zudem für eine ernsthafte Auseinandersetzung mit den Stellungnahmen der UN-Fachausschüsse ausgesprochen, also deren „Allgemeinen Bemerkungen“ und Entscheidungen

in Individualbeschwerdeverfahren, denen es „erhebliches Gewicht“ zuspricht.<sup>44</sup> Diese Bezugnahme ist gewichtig, weil das Bundesverfassungsgericht damit zum Ausdruck bringt, dass es beim Recht auf Bildung die menschenrechtlichen Standards anlegt, die auf europäischer und internationaler Ebene anerkannt sind. Relevant ist in diesem Zusammenhang beispielsweise die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) zum Recht auf Bildung, die verschiedene Gewährleistungsdimensionen entwickelt hat, die das deutsche Verfassungsrecht so (noch) nicht anerkannt hat, wie etwa das Recht auf diskriminierungsfreien Zugang zu Bildungseinrichtungen oder auf angemessene Vorkehrungen für Schüler\*innen mit Behinderungen.<sup>45</sup>

Zwar erkennt das Bundesverfassungsgericht der Gesetzgebung zu bestimmten Maßnahmen der „Bundesnotbremse II“ – beispielsweise im Hinblick auf Struktur und Organisation des Schulsystems – grundsätzlich einen weiten Gestaltungsspielraum zu (auch wegen prognostischer Unsicherheiten).<sup>46</sup> Jedoch bleibt der Gesetzgeber beim Ausfüllen von Gestaltungsspielräumen aber an (andere) Grundrechte, insbesondere das Diskriminierungsverbot, gebunden.

Daraus ergibt sich: Die Ausführungen des Gerichts, dass sich aus dem Grundrecht auf Bildung kein individueller Anspruch auf eine bestimmte Ausgestaltung des Schulsystems herleiten lässt,<sup>47</sup> kann nicht dahingehend verstanden werden, dass sie sich auch auf die menschenrechtlich gebotene Änderung des Schulsystems hin zu einem inklusiven erstrecken. Auch wenn das Bundesverfassungsgericht im konkreten Fall keinen Anlass hatte, sich zu inklusiver Beschulung zu äußern, hat es an seiner ständigen Rechtsprechung<sup>48</sup> festgehalten, die Grundrechte im Lichte der völkerrechtlichen

40 UN, Committee on the Rights of Persons with Disabilities (25.11.2016), Ziff. 9

41 Aichele / Kroworsch (2017), S. 3.

42 Bundesverfassungsgericht (2021): Beschluss des Ersten Senats vom 19.11.2021, 1 BvR 971/21; 1 BvR 1069/21.

43 Ebd., Rn. 66 ff. Das Gericht zählt folgende europa- und völkerrechtliche Verpflichtungen auf: Völkerrechtliche Gewährleistungen aus Artikel 13 IPwskR, Artikel 28 UN-KRK, Artikel 2 des 1. ZP EMRK, Artikel 22 des Abkommens über die Rechtsstellung der Flüchtlinge, Artikel 24 UN-BRK sowie Artikel 14 EU-GRCh.

44 Ebd., Rn. 172.

45 Wrase (2021).

46 Bundesverfassungsgericht (2021): Beschluss des Ersten Senats vom 19.11.2021, 1 BvR 971/21; 1 BvR 1069/21, Rn. 54, 123.

47 Ebd., Rn. 52.

48 Vgl. Bundesverfassungsgericht (2004): Beschluss des Zweiten Senats vom 14.10.2004, 2 BvR 1481/04, Rn. 317f.; Bundesverfassungsgericht (2015): Beschluss des Zweiten Senats vom 15.12.2015, 2 BvL 1/12, Rn. 65.

## Erfahrungen aus der Praxis II

### Aufgrund äußerer Behinderungen wird keine inklusive Schule gefunden

Selbstvertretungsorganisationen und Beratungsstellen beschreiben, dass vielen Eltern von Fachkräften ganz verschiedener Einrichtungen bereits früh und wiederholt nahegelegt werde, ihr Kind solle eine Förderschule besuchen. Häufig sei eine pro-inklusive Haltung – etwa bei Fachkräften aus der Frühförderung, dem Kindergarten oder Schulen – nicht zu erkennen beziehungsweise fehle gänzlich. Fallbeispiel 2 schildert, wie eine Mutter, die eine inklusive Beschulung ihres Kindes wünscht, mit viel Mühe erreicht, dass ihr Kind wenigstens nicht die Förderschule „Geistige Entwicklung“, sondern die Förderschule „Hören“ besucht, da sie hofft, dass ihr Kind dort mehr lernt.

#### Fallbeispiel 2: Frau X. wurde immer wieder gesagt, ihr Sohn werde auf eine Förderschule kommen

Der 15-jährige Felix hat ein Downsyndrom und ein vermindertes Hörvermögen. Seiner Mutter Frau X. wurde von verschiedenen Einrichtungen wiederholt gesagt, dass ihr Sohn „an eine Förderschule gehöre“: Vom Vorschulunterricht der integrativen Kita wurde Felix ausgeschlossen – mit der Begründung, dass er ohnehin keine allgemeinbildende Schule besuchen werde. Im Rahmen der Frühförderung des Sozialpädagogischen Zentrums sowie bei einem späteren Intelligenztest wurde der Mutter prognostiziert, dass ihr Kind auf die Förderschule mit dem Förderschwerpunkt „Geistige Entwicklung“ gehen werde. Frau X. wollte allerdings nicht, dass ihr Kind in eine „Schonraumfalle“ gepackt wird, sondern bevorzugte, dass Felix eine inklusive Schule besucht. Sie befürchtete, dass ihr Kind an einer Förderschule mit dem Förderschwerpunkt „Geistige Entwicklung“ nicht genug lernen würde.

Um Felix überhaupt einen Vorschulunterricht zu ermöglichen, meldete sie ihn bei der Vorschule

der Förderschule mit dem Förderschwerpunkt „Hören“ an. Nach ihrer Einschätzung wird ihr Kind dort mehr lernen als an der Förderschule „Geistige Entwicklung“.<sup>49</sup> Dort wurde ihr gesagt, dass Kinder mit Downsyndrom in eine Werkstatt für behinderte Menschen (WfbM) kämen und Felix daher auf die Förderschule „Geistige Entwicklung“ gehöre. Diese Schule war 50 km entfernt und kam auch logistisch nicht infrage. Frau X merkte, dass ihr Kind bei der Förderschule „Hören“ nicht willkommen war.

Frau X. stellte ihr Kind in der Grundschule im gleichen Ort vor. Diese lehnte die Aufnahme entschieden ab. Der Arbeitsaufwand sei zu hoch und es sei zu erwarten, dass Felix dort gemobbt werde. Erneut wurde ihm die Förderschule „Geistige Entwicklung“ empfohlen. Frau X. erfuhr, dass die Kita der Grundschule bereits im Vorfeld des Gesprächs die vermeintlich fehlende Eignung von Felix mitgeteilt hatte.

Die zweite Wahl von Frau X. fiel auf die Förderschule „Hören“. Die Einrichtung lehnte die Aufnahme von Felix wegen dessen intellektueller Beeinträchtigung ab. Unterstützt durch eine Beratungsstelle, erwirkte Frau X. bei Gericht die Einschulung ihres Kindes an dieser Schule.

Nach der Grundschulzeit erkundigte sich Frau X. nach einem Platz an der wohnortnahen Gesamtschule. Die Ablehnung wurde mit der hohen Auslastung sowie fehlenden Kapazitäten für ein Kind mit Beeinträchtigungen begründet. Frau X. zog andere Förderschulen in Betracht, ohne eine zufriedenstellende Lösung zu finden. Felix blieb deshalb weiterhin an der Förderschule „Hören“, die noch immer Vorbehalte gegen seine Beschulung hegte. Die Auseinandersetzung mit der Schule empfindet Frau X. als sehr belastend.

(Interview mit Frau X, Juni 2022)

49 Die Einschätzung der Mutter korrespondiert mit Zielsetzungen, die in ihrem Bundesland für Förderschulen „Hören“ bzw. „Geistige Entwicklung“ auf Webseiten der Schulträger kommuniziert werden. Demnach verfolgen Förderschulen „Hören“ dort das Ziel, Jugendliche zu einem regulären Schulabschluss zu führen, wobei auch lernzielabweichende Abschlüsse möglich sind; an Förderschulen „Geistige Entwicklung“ wird hingegen überwiegend ein lernzielabweichender Schulabschluss erreicht.

## Erfahrungen aus der Praxis III

### Eltern stimmen dem Besuch einer Förderschule zu – ohne ausreichende Informationen erhalten zu haben

Selbstvertretungsorganisationen und Beratungsstellen beschreiben, dass Eltern oftmals nicht die notwendigen Informationen erhalten, die eine Wahl zwischen Förderschule und inklusiver Beschulung ihres Kindes erlauben. Dies gelte besonders für Eltern, die nach Deutschland zugewandert sind. In Fallbeispiel 3 fehlte es zum einen an ausreichender Sprachmittlung, zum anderen an Informationen über den verminderten Leistungsanspruch an Förderschulen, die nicht durchgängig zu erwartende Durchlässigkeit zwischen Förder- und allgemeinbildenden Schule sowie über das Recht des Kindes auf eine Beschulung an einer allgemeinbildenden Schule. Das Beispiel verdeutlicht, dass zusätzliche Barrieren für eine inklusive Beschulung bestehen, wenn Eltern mit dem deutschen Schulsystem nicht vertraut sind, etwa da sie zugewandert sind.

#### **Fallbeispiel 3: Frau M. ging davon aus, dass ihr Kind in einer Förderschule besser Deutsch lernen und nach kurzer Zeit auf die Grundschule wechseln würde**

Frau M. kam mit ihrer Familie vor sechs Jahren nach Deutschland. Ihr Kind Lisa besuchte ab dem vierten Lebensjahr die Kita. Lisa wies eine verzögerte sprachliche Entwicklung auf und wurde logopädisch gefördert. Die Kita sagte Frau M., dass Lisa aufgrund ihrer Sprachdefizite auf die Förderschule mit dem Förderschwerpunkt „Lernen“ gehöre. Frau M. konnte dem Gespräch aufgrund geringer Deutschkenntnisse nur teilweise folgen, eine Übersetzung gab es nicht. Frau M. hatte keine Informationen über Förderschulen, vielmehr nahm sie an, dass die Förderschule „Lernen“ eine Art Sprachschule sei. Über Alternativen zur Förderschule wurde sie in dem Gespräch nicht aufgeklärt. Sie bat um einen längeren Verbleib ihres Kindes an der Kita. Dies lehnte die Einrichtung

ab. So willigte Frau M. ein, Lisa an einer Förderschule „Lernen“ anzumelden. Sie vertraute der Einschätzung der Erzieher\*innen und dachte, es wäre gut, wenn Lisa dort besser Deutsch lernen würde. Zudem wurde Frau M. mitgeteilt, dass Lisa nach zwei Jahren auf eine Grundschule wechseln könne.

Von der Förderschule „Lernen“ war Frau M. enttäuscht, da ihr Kind Deutsch lernen sollte, dort aber vor allem Kinder nichtdeutscher Muttersprache waren. Im Verlauf der ersten beiden Schuljahre normalisierten sich Lisas Sprachfähigkeiten und es wurde klar, dass sie lediglich verzögert angefangen hatte, Deutsch zu sprechen. Deshalb entschied Frau M., dass ihr Kind auf die reguläre Grundschule wechseln solle. Doch das Schulamt lehnte dies ab. Entgegen der ursprünglichen Information wurde Frau M. nun mitgeteilt, dass Lisa erst nach dem Ende der Grundschulzeit die Schule wechseln könne. Frau M. wollte weiterhin einen Schulwechsel und war über die widersprüchlichen Informationen verärgert.

Es folgte ein Konflikt mit dem Schulamt. Frau M. erhielt dabei Unterstützung durch eine ehrenamtliche Selbsthilfeorganisation und durch eine Verwandte mit guten Deutschkenntnissen. Diese konnten gegenüber dem Schulamt einen Schulwechsel an die Grundschule durchsetzen. Ohne diese Unterstützung wäre dies aus Sicht von Frau M. nicht möglich gewesen. Für Frau M. ist klar: Rückblickend wurde ihr mit dem Rat zur Förderschule nicht geholfen und sie wurde falsch informiert. An der Grundschule wiederholte Lisa die zweite Klasse, der Förderbedarf wurde aufgehoben, die Logopädie beendet. Sie lernt erfolgreich an der gleichen Schule wie ihr Geschwisterkind und hat dort viele Freunde. (Interview mit Frau M., Juni 2022)

Menschenrechte auszulegen. Daraus ergibt sich, dass das in der Entscheidung anerkannte Grundrecht auf Bildung auch inklusive Bildung umfasst, da sich Deutschland mit Ratifizierung der UN-BRK zur Gewährleistung eines solchen klar verpflichtet hat.

Das Gericht sieht das Recht auf „gleichen Zugang zu schulischer Bildung“ als verletzt, wenn „Zugangsvoraussetzungen willkürlich oder diskriminierend ausgestaltet oder angewendet werden“.<sup>50</sup> Daraus lässt sich – unterstützt durch den unmittelbaren Verweis des Gerichts auf Artikel 24 Absatz 2 lit. a bis c UN-BRK<sup>51</sup> – ableiten, dass der Gleichheitsgrundsatz nicht nur für den Schulzugang, sondern als Ausprägung des gleichen Zugangs auch für die Schul- und Lernbedingungen gelten muss. Daran ändert aus menschenrechtlicher Sicht auch der vom Gericht aufgestellte „Vorbehalt des Möglichen“ nichts, der umfassen soll, „ob und inwieweit (...) die nur begrenzt zur Verfügung stehenden öffentlichen Mittel verwendet werden sollen“<sup>52</sup>, denn es geht hier – anders als im Fall vor dem Bundesverfassungsgericht – um das Diskriminierungsverbot, das unmittelbar und nicht progressiv zu verwirklichen ist.

Aus der Pflicht zur diskriminierungsfreien Umsetzung des Rechts auf Bildung ergeben sich zudem Handlungspflichten des Gesetzgebers im Fall von „Situationen struktureller Ungleichheit“, so das Bundesverfassungsgericht.<sup>53</sup> Denn wie es in seinem Triage-Beschluss ausgeführt hat, kann eine staatliche Handlungspflicht bestehen, wenn mit einer Benachteiligung wegen Behinderung Gefahren für hochrangige grundrechtlich geschützte Rechtsgüter einhergehen.<sup>54</sup> Zwar machen die Grund- und Menschenrechte keine Vorgaben für die staatliche Kompetenzverteilung. Im föderalen Staat ist aber alle Staatsgewalt, also Bund und Länder gemeinsam, dafür verantwortlich, die menschenrechtlichen Pflichten wirksam zu erfüllen. Wenn über einen sehr langen Zeitraum wie hier seit 2009 bei bestehender Kompetenz- und Finanzmittel-

verteilung hochrangige grundrechtlich geschützte Rechtsgüter verletzt werden, erwächst für Bund und Länder die Pflicht, eine Veränderung dieser Verteilungen anzustreben. Im Falle ausschließlicher Länderkompetenzen wie hier ist also auf eine unterstützende Kompetenz des Bundes hinzuwirken.

## 2.4 Zwischenfazit

Deutschland ist aus Artikel 24 UN-BRK verpflichtet, ein inklusives Schulsystem zu verwirklichen sowie Aussonderungen von Kindern und Jugendlichen mit Behinderungen in Förderschulen zu beseitigen. Diese Pflicht besteht seit dem Inkrafttreten der UN-BRK; seitdem müssen die Voraussetzungen für einen qualitativ hochwertigen Unterricht innerhalb eines inklusiven Bildungssystems schrittweise geschaffen sowie Förderschulen abgebaut werden; sie sind nicht Teil eines inklusiven Systems – wie der UN-Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen auch bei der Staatenprüfung Deutschlands im Jahr 2015 deutlich zum Ausdruck gebracht hat und die trennende Doppelstruktur als Verstoß gegen die UN-BRK mit Aufforderung zu strukturellen Anpassungen bewertete.

Das bestehende Schulsystem muss dafür so reformiert werden, dass die individuelle Unterstützung jedes Kindes mit Behinderungen in einem inklusiven Lernumfeld an den allgemeinbildenden Schulen zur Verfügung steht. Das Recht auf den diskriminierungsfreien Zugang zu inklusiver Bildung ist zudem sofort zu gewähren.

Das vom Bundesverfassungsgericht im Rahmen eines Beschlusses zur „Bundesnotbremse II“ November 2021 anerkannte Grundrecht auf schulische Bildung muss im Lichte der Verpflichtung aus der UN-BRK als Grundrecht auf inklusive schulische Bildung verstanden werden.

50 Bundesverfassungsgericht (2021): Beschluss des Ersten Senats vom 19.11.2021, 1 BvR 971/21; 1 BvR 1069/21, Rn. 60.

51 Ebd., Rn. 69.

52 Ebd., Rn. 56.

53 Ebd.

54 Bundesverfassungsgericht (2021): Beschluss des Ersten Senats vom 16. 12. 2021, 1 BvR 1541/20, Rn. 94.

## 3 Inklusion in Deutschlands Schulen

### 3.1 Inklusive Bildung: Rechtliche Verankerung und fehlender politischer Wille

Nach der Ratifikation der UN-BRK durch Deutschland im Jahr 2009 begannen die Bundesländer mit deren Umsetzung. Dabei waren ihre Ausgangspunkte sehr unterschiedlich. Einige Länder wie Berlin, Hamburg und Schleswig-Holstein hatten schon viele Jahre Erfahrung gesammelt mit dem gemeinsamen Unterricht von behinderten und nichtbehinderten Kindern und der sonderpädagogischen Förderung im gemeinsamen Unterricht. Für andere Bundesländer bestand damals und besteht bis heute eine weitreichende schulische Ausgliederung in Förderschulen. Die unterschiedliche Startposition ist einer der Gründe, weshalb ein inklusives Schulsystem auch fast 14 Jahre nach dem Inkrafttreten der UN-BRK in den Ländern sehr unterschiedlich vorangekommen ist. Ein weiterer Grund ist der unterschiedlich stark ausgeprägte politische Wille zur Umsetzung der UN-BRK: Während Bundesländer wie Bremen, Hamburg oder Schleswig-Holstein den Auftrag zur Gestaltung eines inklusiven Unterrichts bereitwillig angenommen haben, haben sich andere Länder, etwa Baden-Württemberg, Bayern, Rheinland-Pfalz oder das Saarland – zwar rhetorisch, nicht aber der Sache nach – und entsprechend unzureichend engagiert (siehe Abschnitt 3.2 und 3.3).

Die unterschiedliche Situation in den Bundesländern zeigt sich unter anderem mit Blick in die Schulgesetze. Bei der Frage, inwieweit diese mit den menschenrechtlichen Vorgaben aus den UN-BRK vereinbar sind, ergeben sich erhebliche Dis-

crepanzen. Bisher ist nur in den Schulgesetzen von Bremen und Hamburg ein ausdrückliches Recht auf schulische Inklusion ohne Vorbehalt verankert.<sup>55</sup> Die Schulgesetze aller anderen Bundesländer enthalten Regelungen, die im Widerspruch zu Artikel 24 Absatz 1 und 2 UN-BRK stehen: Zum einen deswegen, weil sie immer noch keinen Vorrang der gemeinsamen Beschulung gesetzlich verankert haben, zum anderen, weil sie unzulässige Ressourcenvorbehalte (in elf von 16 Bundesländern, siehe Abschnitt 2.1) oder andere Einschränkungen des Rechts auf inklusive Bildung vorsehen. So hat beispielsweise in Baden-Württemberg die Schulaufsichtsbehörde (im Einvernehmen mit den beteiligten Schulträgern) die Möglichkeit, nur ausgewählte gemeinsame Unterrichtsformate und gemeinsame Aktivitäten anzubieten.<sup>56</sup> Auch die Entscheidung, rechtlich zu verankern, dass Inklusion nicht flächendeckend angeboten werden muss, sondern auf ausgewählte Standorte zu beschränken ist (Schwerpunkt- bzw. Profilschulen), ist vor dem Hintergrund der Verpflichtung aus Artikel 24 UN-BRK äußerst fragwürdig, da auch hier ein Parallelsystem für Schüler\*innen mit Behinderungen befördert wird.<sup>57</sup>

Zudem lässt die Auswertung der Schulgesetze, Verordnungen und Durchführungsvorschriften in den Ländern sowie der jeweiligen Inklusionskonzepte und politischen Umsetzungsmaßnahmen erkennen, dass nicht einmal ein Drittel der Länder eine systemische Überführung der Förderschulstrukturen in ein inklusives System verfolgt.<sup>58</sup> Nur Bremen, Schleswig-Holstein, Hamburg, Niedersachsen (beschränkt auf den Bereich „Lernen“) sowie Mecklenburg-Vorpommern (beschränkt auf

<sup>55</sup> Beispielsweise heißt es in § 12 Absatz 1 des Hamburgischen Schulgesetzes: „(1) Kinder und Jugendliche mit sonderpädagogischem Förderbedarf haben das Recht, allgemeine Schulen zu besuchen. Sie werden dort gemeinsam mit Schülerinnen und Schülern ohne sonderpädagogischen Förderbedarf unterrichtet und besonders gefördert.“

<sup>56</sup> Ausführlich dazu Steinmetz u. a. (2021), S. 136 ff.

<sup>57</sup> Ausführlich dazu ebd., S. 119 ff.

<sup>58</sup> Ebd., S. 182–183.

## Erfahrungen aus der Praxis IV

### Lehrkräfte der allgemeinbildenden Schule legen Wechsel auf Förderschule nahe

Selbstvertretungsorganisationen und Beratungsstellen beschreiben, dass auch an Regelschulen Lehrkräfte darauf hinwirken, dass Schüler\*innen mit Behinderungen an eine Förderschule wechseln. Fallbeispiel 4 zeigt, dass die Lehrkräfte einer Grundschule nicht in der Lage oder bereit waren, ein Kind mit Behinderungen entsprechend seinen Bedarfen zu fördern und in sozialen Interaktionen im Schulalltag zu begleiten. Das Beispiel wirft die Frage auf, inwiefern an Regelschulen einerseits die Bereitschaft für Inklusion vorhanden ist und andererseits die dafür notwendigen Ressourcen und Expertise.

#### Fallbeispiel 4: Die Klassenlehrerin sagte Frau A., dass für ein behindertes Kind kein Platz auf der Schule sei

Jasmin besucht eine reguläre Grundschule. Als Kleinkind wurde bei ihr Autismus diagnostiziert. Sie wurde vor Schulbeginn logopädisch, ergotherapeutisch und durch das Sozialpädiatrische Zentrum gefördert.

Der Schulstart war für Jasmin eine große Herausforderung, da sie sich an die vielen Kinder gewöhnen und ruhig zuhören musste. Nach kurzer Zeit beschwerte sich die Klassenlehrerin über Jasmins soziales und emotionales Verhalten. Ihre Mutter, Frau A., nahm eine ablehnende Grundhaltung der Lehrerin wahr, die sich aus ihrer Sicht nicht mit einem Kind mit Behinderungen auseinandersetzen wollte. Frau A. hoffte, die Klassenlehrerin durch eine positive schulische Entwicklung von Jasmin umstimmen zu können. Jasmin wurde durch eine Schulasistenz unterstützt.

Jasmin hatte Freude am Lernen und machte schulisch große Fortschritte. Sie orientier-

te sich an positiven Vorbildern und fühlte sich wohl. Die Beschwerden der Klassenlehrerin gegenüber Frau A., anderen Eltern, Lehrkräften und der Schulleitung hielten jedoch an. Mehrfach sagte die Klassenlehrerin Frau A., dass ein Kind mit Behinderungen wie Jasmin keinen Platz an der Schule hätte. Die Klassenlehrerin drängte Frau A. zum Schulwechsel auf die Förderschule „Geistige Entwicklung“.

Frau A. setzte den Verbleib ihrer Tochter an der Grundschule zunächst durch. Sie nahm Nachteile in Kauf, wie die Betreuung ihrer Tochter zu Hause bei einem Ausfall der Schulasistenz. Die Klassenlehrerin setzte eine Kurzzeitbeschulung von Jasmin durch, sodass sie die Schule für kürzere Zeit besuchte als andere Kinder. Für Frau A. bedeutete das eine große zeitliche Belastung. Sie empfand dies als Schikane. Der anhaltende Konflikt mit der Lehrerin belastete Frau A. stark.

Auch die Schulleiterin drängte zum Schulwechsel. Frau A. sah sich schließlich zur Zustimmung gezwungen. Sie meldete Jasmin an einer Förderschule mit dem Förderschwerpunkt „Geistige Entwicklung“ an. Als dort kein Platz war, wurde das Kind einer anderen Förderschule zugewiesen. Frau A. war erschüttert, da diese Schule einen schlechten Ruf hatte. Nach dem Wechsel verschlechterten sich die Fähigkeiten und das Sozialverhalten von Jasmin. Sie wirkte niedergeschlagen und traurig. Eines Tages sagte sie, „Mama, ich möchte arbeiten.“ Für Frau A. war deutlich, dass Jasmin unterfordert war und ihr die Struktur des Unterrichts und positive Vorbilder fehlten. Frau A. bemüht sich um den Wechsel an eine andere inklusive Grundschule. Die Entscheidung steht aus. (Interview mit Frau A., Mai 2022)

die Bereiche „Lernen“ und „Sprache“) haben eine systemische Transformation von Förderschulen eingeleitet mit dem Ziel, separierende Lernorte für

Lern-, Sprach- und Entwicklungsstörungen aufzulösen. In allen anderen Ländern sind derzeit keine vergleichbaren Bestrebungen zu verzeichnen.<sup>59</sup>

<sup>59</sup> Ebd., S. 201.

### 3.2 Erkenntnisse aus der Bildungswissenschaft

Neben der menschenrechtlichen Verpflichtung, ein inklusives Bildungssystem zu gewährleisten, zeigen auch bildungswissenschaftliche Studien deutlich, dass es einen Wandel in der Bildungspolitik braucht:

Aktuelle deutsche Vergleichsstudien<sup>60</sup> sowie eine Vielzahl internationaler empirischer Studien im Leistungsbereich<sup>61</sup> belegen mehr Vorteile des inklusiven Unterrichtens gegenüber dem segregierenden. Das heißt, dass Schüler\*innen mit sonderpädagogischem Förderbedarf an allgemeinbildenden Schulen messbar mehr lernen und in ihrer Lese- beziehungsweise Rechtschreibkompetenz erfolgreicher als Schüler\*innen an Förderschulen sind.<sup>62</sup> Eine anspruchsvolle und fordernde Lernatmosphäre bietet die Chance auf individuelle Leistungsentwicklungen und unterstützt Schüler\*innen, einen Schulabschluss zu erreichen (siehe Abschnitt 3.4). Unabhängig davon, ob Kinder oder Jugendliche mit Behinderungen in der Klasse sind, entspricht der Umgang mit Vielfalt beziehungsweise binnendifferenziertes Lernen wissenschaftlich dem neuesten Stand des Unterrichtens.

Darüber hinaus können keine Benachteiligungen für den Lernfortschritt von Schüler\*innen ohne sonderpädagogischen Förderbedarf nachgewiesen werden, die gemeinsam mit Schüler\*innen mit einem solchen Bedarf unterrichtet werden, im Vergleich zu der Gruppe, die nicht gemeinsam mit Schüler\*innen mit sonderpädagogischen Förderbedarf lernt. Vielmehr können auch Schüler\*innen ohne sonderpädagogischen Förderbedarf von der Expertise eines interdisziplinären Fachkräfteteams profitieren.

Förderschulen lassen sich auch nicht über ihre Lernerfolge rechtfertigen. Es gibt bisher keine Studien, die eine wirksame „Förderung“ von Kindern und Jugendlichen mit Behinderungen durch die Förderschule belegen.<sup>63</sup> Ganz im Gegenteil: Ein Großteil der Schüler\*innen an Förderschulen verlässt diese ohne Abschluss und findet keine Anstellung auf dem ersten Arbeitsmarkt.

Bildungsökonomisch betrachtet bedeutet eine inklusive Beschulung auf lange Sicht nicht zuletzt auch eine Kostenersparnis: Auch wenn klar ist, dass die Start-/Transformationskosten für den Aufbau eines inklusiven Schulsystems zunächst hoch sind (Mehrausgaben für zusätzliche Lehrkräfte und für eine steigende Zahl von Integrationshelfer\*innen, für die Sicherung von Barrierefreiheit und oftmals für die Bereitstellung zusätzlicher Unterrichtsräume etwa für die Arbeit mit Kleingruppen), ist eine Doppelstruktur aus inklusivem Unterricht in allgemeinbildenden Schulen und Förderschulen das kostenintensivere Modell.

Um in den allgemeinbildenden Schulen einen guten inklusiven Unterricht sicherzustellen, braucht es sonderpädagogische beziehungsweise Inklusionsfachkräfte. Diese sind notwendig, da die allgemeinpädagogischen Lehrkräfte bisher nicht im erforderlichen Maße im Umgang mit Heterogenität, Beeinträchtigungen und Inklusionspädagogik aus- und fortgebildet wurden. Solange aber sonderpädagogische Lehrkräfte überwiegend in den Förderschulen verbleiben, steigen für die Landesregierungen die Kosten (durch Einstellung sonderpädagogischer Fachkräfte an den allgemeinbildenden Schulen sowie Erhöhung der dazugehörigen Ausbildungskapazitäten).<sup>64</sup> Außerdem verursacht das Fortbestehen von Doppelstrukturen höhere Ausgaben

60 Unter der Einschränkung, dass sie sich bisher nur auf einzelne Förderschwerpunkte („Lernen“, „Emotionale und soziale Entwicklung“ und „Sprache“) beziehen und nur die Grundschule bzw. die ersten vier Schuljahre der Förderschulen in den Blick genommen haben.

61 Vergleichsstudien zeigen insbesondere, dass Kinder mit dem sonderpädagogischen Förderbedarf „Lernen“ oder mit anderen Förderbedarfen vom inklusiven Unterricht profitieren. Schüler\*innen mit Behinderungen, die an allgemeinbildenden Schulen lernen, sind beispielsweise in ihrer Lese- und Rechtschreibkompetenz erfolgreicher als Kinder an Förderschulen, vgl. Neumann (2017). Siehe auch Baker (1995); Ruijs / Peetsma (2009); Markussen (2004); Myklebust (2006).

62 Neumann (2017), S. 39–48.

63 Weishaupt (2017).

64 Ein besonders markantes Beispiel ließ sich in Schleswig-Holstein finden: Dort lernten im Schuljahr 2015/2016 insgesamt 836 Schüler\*innen im Förderbereich Sprache, 49 davon in Förderzentren. Um dieser kleinen Schülergruppe ein nur annähernd hinreichend differenzierendes Lehrangebot zu sichern, liegt die Schüler\*innen-Lehrer\*innen-Relation bei 3,9:1. Zum Vergleich: In den allgemeinbildenden Schulen dieses Schwerpunktes plant das Land mit einem Relationswert von 6,0:1 und versorgt damit fast doppelt so viele Schüler\*innen, vgl. Klemm (2016), S. 9.

für die Errichtung und den Unterhalt von Schulgebäuden. Beispielsweise bleiben die Unterhaltungsausgaben für die fortbestehenden Förderschulen auch bei sinkenden Schüler\*innenzahlen in etwa auf ihrem früheren Niveau.<sup>65</sup>

Wenn nicht mehr benötigte Förderschulen geschlossen werden, gewinnen die Kommunen finanzielle Spielräume, um sukzessive weitere Schulen auf Inklusion umzustellen. Minderausgaben können auch dadurch entstehen, dass mehr Schüler\*innen in wohnortnahen allgemeinbildenden Schulen unterrichtet werden und daher weniger Aufwand für den Schülertransport erforderlich ist. Hinzu kommt, dass es Entlastungseffekte für Folgekosten in den Bereichen Gesundheit, Einkommenssicherung, Kinderfürsorge und im Bereich der Sozialversicherungssysteme gibt, da ein höherer Bildungsgrad häufig zu höherem Einkommen, besserer Gesundheit, vermehrter politischer Partizipation und einer höheren Lebenserwartung führt. Kanada beispielsweise hat ein inklusives Bildungssystem umgesetzt, wodurch das Bruttosozialprodukt um 7,7 Prozent stieg.<sup>66</sup>

### 3.3 Entwicklung der Exklusionsquote

Bei immer mehr Kindern wird heutzutage ein sonderpädagogischer Förderbedarf festgestellt – deutschlandweit wurden 2021 im Vergleich zu 2008 22,4 Prozent mehr Schüler\*innen mit sonderpädagogischer Förderung beschult (insgesamt 590.116 Schüler\*innen). Dieser Trend ist in erster Linie damit zu erklären, dass es in den allgemeinen Schulen mehr Diagnostik und infolgedessen auch mehr erkannte Bedarfe von sonderpädagogischer Förderung gibt. Schüler\*innen werden diagnostiziert, die vorher ohne Diagnose (und deshalb auch ohne sonderpädagogischen Förderbedarf) unterrichtet worden wären. Für diese Entwicklung bieten viele Bundesländer einen Anreiz, da die allgemeinen Schulen für zusätzlich diagnostizierte Schüler\*innen zusätzliche Ressourcen erhalten. So ist an allgemeinen Schulen die Zahl der Schüler\*innen

mit sonderpädagogischer Förderung drastisch angestiegen: von 88.664 im Jahr 2008 um 191 Prozent auf 257.966 im Jahr 2021. Das heißt, dass mittlerweile sehr viele Kinder mit sonderpädagogischem Förderbedarf in der Regelschule unterrichtet werden.

Dabei ist aber von besonderer Bedeutung: Dieser Anstieg überschätzt das Ausmaß des Fortschritts im Bereich der inklusiven Bildung. Denn der hohe Anteil an Kindern mit sonderpädagogischer Förderung an allgemeinen Schulen ist gerade nicht gleichbedeutend mit einem gesellschaftlichen Trend zu inklusiver Bildung für alle Kinder und Jugendlichen mit Behinderungen. Vielmehr ist der Anteil derjenigen, die weiterhin in Förderschulen beschult werden, im Verhältnis zu allen Schüler\*innen nahezu gleichbleibend. Das heißt, die Rolle der Förderschule als Ort der gesonderten Beschulung bleibt auch bei mehr sonderpädagogischer Förderung innerhalb von allgemeinen Schulen ungebrochen – gerade für diejenigen Kinder, die nicht erst aufgrund des Trends zur stärkeren Diagnostik von Nachteilsausgleichen profitieren, sondern die stärkere Formen von Beeinträchtigungen haben und denen neben der Förderschule keine Alternativen angeboten werden.<sup>67</sup>

Um zu beurteilen, inwieweit alle Kinder und Jugendlichen unabhängig von der Art und Schwere der Beeinträchtigungen von inklusiver Bildung profitieren können, ist die Exklusionsquote ausschlaggebend. Sie zeigt, wie sich der Anteil der Schüler\*innen, die in Förderschulen unterrichtet werden, im Verhältnis zur Gesamtzahl der Schüler\*innen entwickelt. Die Exklusionsquote ist seit mehreren Jahren im Bundesdurchschnitt nahezu gleichbleibend hoch (Abbildung S. 29): Im Schuljahr 2008/2009 – als die UN-BRK in Deutschland in Kraft trat – lag sie deutschlandweit bei 4,9 Prozent. Das heißt, dass 4,9 Prozent der Schüler\*innen mit sonderpädagogischem Förderbedarf segregierend in Förderschulen unterrichtet wurden. Mehr als zehn Jahre später, zum Schuljahr 2021/2022, ist die Quote lediglich auf 4,5 Prozent

65 Klemm / Preuß-Lausitz (2017), S. 25.

66 Deutsche UNESCO-Kommission e.V. (2014), S. 14.

67 Klemm (2018), S. 9.

gesunken.<sup>68</sup> Es sind insgesamt 332.150 Schüler\*innen exklusiv in Förderschulen unterrichtet worden.<sup>69</sup>

Mit Blick auf die Exklusionsquote der einzelnen Bundesländer sind sehr große Unterschiede erkennbar (Abbildung, S. 29). Bremen wies 2021 mit 0,8 Prozent die niedrigste Exklusionsquote und den stärksten Rückgang derselben seit 2010 auf (-3,6 Prozentpunkte). Schleswig-Holstein, Berlin und Hamburg wiesen ebenfalls Exklusionsquoten von unter 3 Prozent auf. Diese Länder beschulen demnach den geringsten Anteil von Kindern und Jugendlichen in Förderschulen. Demgegenüber liegt in Sachsen-Anhalt mit einer Exklusionsquote von 6,6 Prozent im Jahr 2021 der im Ländervergleich höchste Anteil exklusiver Beschulung vor. Auch Sachsen, Mecklenburg-Vorpommern und Baden-Württemberg verfügen über hohe Exklusionsquoten. Bemerkenswert ist auch, dass die Exklusionsquoten in vier Bundesländern in der Dekade zwischen 2010 bis 2021 angestiegen sind, nämlich in Rheinland-Pfalz, Baden-Württemberg, Bayern und dem Saarland. Diese haben sich damit immer weiter von der Umsetzung eines inklusiven Schulsystems entfernt.

Mithilfe von Exklusionsquoten und ihrer Entwicklung (sowie weiterer Prozess- und Strukturindikatoren<sup>70</sup>) lassen sich Ländergruppen bilden, mittels derer darstellbar ist, welche Länder die zentralen Verpflichtungen aus Artikel 24 UN-BRK erfüllen und welche systematisch dagegen verstoßen. Eine Studie aus dem Jahr 2021 kommt hier zu einer Einteilung nach inklusionsorientierten, entwicklungsambivalenten und strukturpersistenten Bundesländern, die noch einmal deutlich macht, wie groß die Abweichungen innerhalb Deutschlands sind.<sup>71</sup>

Eine Prognose ist dramatisch: In Deutschland ist bis 2030/2031 mit keiner Trendwende zu rechnen. Nach einer Vorausberechnung der Kultusministerkonferenz ist bundesweit von einer Stagnation der Exklusionsquote bei einem Wert von 4,2 Prozent bis zum Schuljahr 2030/2031 auszugehen.<sup>72</sup> Auch werden sich die einzelnen Länder den Vorausberechnungen zufolge (weiter) auseinanderentwickeln: Zum einen ist laut Vorausberechnung in Ländern wie Bayern, Hessen oder auch Mecklenburg-Vorpommern mit steigenden Exklusionsquoten zu rechnen, zum anderen werden für die drei Stadtstaaten, Niedersachsen oder Schleswig-Holstein sinkende Exklusionsquoten prognostiziert.<sup>73</sup>

### 3.4 Auswirkungen auf die diskriminierungsfreie Umsetzung des Rechts auf Bildung und Beförderung von Exklusionsketten

Diese schleppenden und ungleichen Entwicklungen verletzen Kinder mit Behinderungen massiv in ihren Rechten und haben fatale Folgen für ihre Bildungs- und Teilhabechancen.<sup>74</sup> In der Verwirklichung des Rechts auf inklusive Bildung liegt zudem ein Schlüssel dafür, dass Kinder mit Behinderungen ihr Selbstwertgefühl und das Bewusstsein entwickeln können, dass sie die gleiche Würde besitzen wie andere Kinder auch. Der Zwang, eine Förderschule zu besuchen, die sich oftmals nicht in unmittelbarer Wohnortnähe befindet, hat gravierende Auswirkungen auf die soziale Teilhabe der Kinder: Dem Kind fehlen am Wohnort Kontakte zur gleichaltrigen Bezugsgruppe, in der es soziale Orientierung sucht. Durch lange Fahrwege von und zur Förderschule oder fehlende Anschlüsse wird zudem die Teilnahme an Freizeitmöglichkeiten oder anderen Angeboten im persönlichen Lebensumfeld erschwert.

68 Eigene Berechnung, Datenquelle: Sekretariat der Kultusministerkonferenz (2022).

69 Sekretariat der Kultusministerkonferenz (2022).

70 Steinmetz u. a. (2021), S. 79 ff.

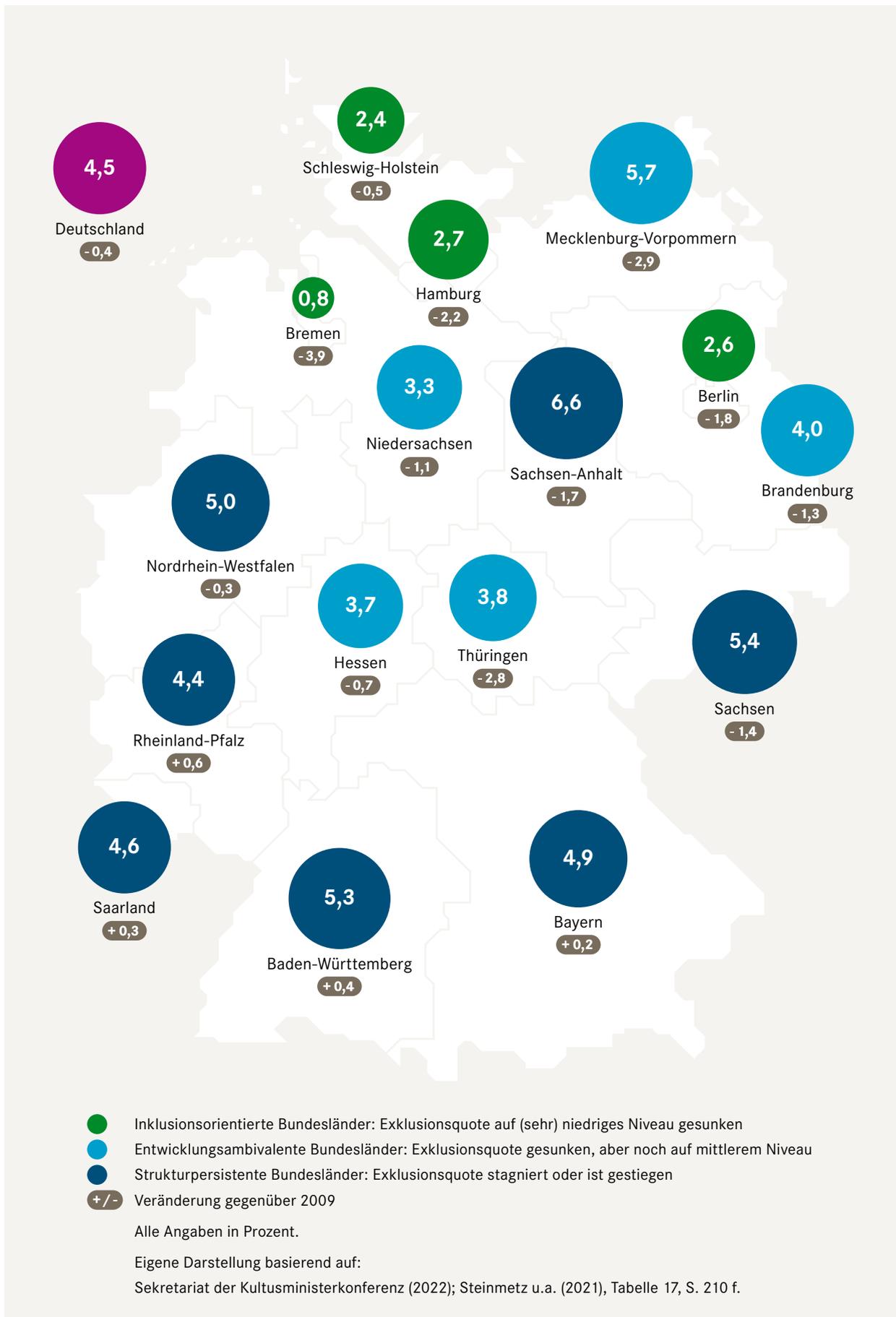
71 Ebd., S. 205 ff.

72 Sekretariat der Kultusministerkonferenz (2018); Sekretariat der Kultusministerkonferenz (2019).

73 Berechnungen durch Klemm (2020) (vgl. die Tabellen A5 und A6) auf der Grundlage von Sekretariat der Kultusministerkonferenz (2018), Tabelle A5; Sekretariat der Kultusministerkonferenz (2019), Tabelle A6.

74 Vgl. auch die allgemeine Kritik an der potenziell auch für die Inklusion problematischen Mehrgliedrigkeit des deutschen Schulsystems, wenn beispielsweise an Gymnasien kein inklusiver Unterricht stattfinden soll. Siehe dazu unter anderem UN, Sonderberichterstatter über das Recht auf Bildung, Vernor Muñoz (2007).

Abbildung: Exklusionsquoten der Länder 2021 und ihre Veränderung gegenüber 2009



Besonders besorgniserregend ist: Eine Förderschule ist nur der Beginn von lebenslangen Exklusionsketten, in denen Kinder mit Behinderungen auch als Erwachsene oft verhaftet bleiben. Abgänger\*innen von Förderschulen wechseln mehrheitlich in berufsvorbereitende Maßnahmen und nur selten in eine Ausbildung oder ein Studium.<sup>75</sup> Jugendliche mit Behinderungen beginnen jedoch auch nach Ende einer berufsvorbereitenden Maßnahme nur selten eine reguläre Ausbildung in einem anerkannten Beruf, ein Großteil beginnt eine theoriereduzierte Ausbildung oder besucht den Ausbildungsbereich von Werkstätten für behinderte Menschen. Es handelt sich somit um Ausgrenzungsspiralen, die nur einzudämmen sind, indem ein Kind von Anfang an inklusiv lebt und lernt. Problematisch ist in diesem Zusammenhang auch die geringe Durchlässigkeit des Förderschulsystems in das allgemeine Bildungssystem: Bundesweit betrachtet wechselten im Schuljahr 2016/2017 gut dreimal so viele Schüler\*innen zwischen den Jahrgangsstufen 6 und 10 von einer allgemeinen Schule zu einer Förderschule als umgekehrt (8.088 zu 2.627).<sup>76</sup>

Hinzu kommt, dass in Deutschland – trotz intensiver Personalressourcen und Fachlichkeit, die in dieser Schulart stecken – derzeit 72,7 Prozent (Stand: 2020) der Schüler\*innen die Förderschule ohne einen Hauptschulabschluss verlassen.<sup>77</sup> Selbst wenn sie den Abschluss schaffen, haben sie mit dem Stigma „Förderschule“ oft nur sehr eingeschränkte Chancen auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt, sogar wenn die verglichenen Gruppen in Bezug auf die familiären Ressourcen, kognitiven

Grundfertigkeiten und sozialstrukturellen Merkmalen vergleichbar sind.<sup>78</sup> Schüler\*innen von Förderschulen geben an, oft jahrelang unter dem Stigma der Anomalität zu leiden.<sup>79</sup> Das gilt besonders bei dem Besuch einer Förderschule für „Lernbehinderte“.<sup>80</sup> Kinder und deren Eltern „schämen“ sich für einen Förderschulbesuch.<sup>81</sup>

Das Erreichen eines Schulabschlusses stellt jedoch eine wichtige Voraussetzung für den Zugang zu einer Ausbildung in einem anerkannten Beruf dar. Nach Schätzungen auf der Grundlage verfügbarer Daten führt der Weg der Mehrheit der Jugendlichen mit Behinderungen jedoch in Sonderformen (der Ausbildung).<sup>82</sup> Nach der Schule wechselt der Großteil der Abgänger\*innen mit sonderpädagogischer Förderung zunächst für mindestens ein Jahr in das sogenannte Übergangssystem berufsvorbereitender Maßnahmen.<sup>83</sup> Im Anschluss an berufsvorbereitende Maßnahmen gelingt es den wenigsten, eine Vollausbildung in anerkannten Berufen zu absolvieren.<sup>84</sup> Über die Hälfte der Schulabgänger\*innen mit Förderbedarf erlernt keinen anerkannten Ausbildungsberuf.<sup>85</sup> Das differenzierte Übergangssystem mit seinen vielfältigen Fördermaßnahmen kann es nicht leisten, der Benachteiligung im Hinblick auf mangelnde Ausbildungszugänge ausreichend entgegenzuwirken, vielmehr trägt es teilweise zu einer Verfestigung und Fortschreibung bereits bestehender Ungleichheiten bei.<sup>86</sup>

Ein überproportionaler Anteil der Förderschüler\*innen kommt darüber hinaus aus armen, vom Bildungswesen nicht erreichten

75 Dies zeigt eine vertiefende Analyse von Daten des Nationalen Bildungspanels (NEPS) mit 11.755 ehemaligen Schüler\*innen, die im Jahr 2015/2016 befragt wurden (Hess 2019, S. 17–20). Die Mehrheit der Abgänger\*innen von Förderschulen wechselte nach dem Verlassen der Schule in berufsvorbereitende Maßnahmen (65,1 Prozent), nur ein kleiner Teil begann eine berufliche Ausbildung oder ein Studium (16 Prozent). Abgänger\*innen von Hauptschulen wechselten nur zu 27 Prozent in solche Maßnahmen, bei den Abgänger\*innen von Regelschulen insgesamt waren es nur 12,3 Prozent. Eine Ausbildung oder ein Studium begannen hingegen 53 Prozent der ehemaligen Hauptschüler\*innen und 57 Prozent der Abgänger\*innen von Regelschulen insgesamt.

76 Bellenberg (2020), S. 31.

77 Eigene Berechnung, Datenquelle: Sekretariat der Kultusministerkonferenz (2022).

78 Vgl. Blanck (2020).

79 Pfahl (2011).

80 Vgl. Schumann (2007); Pfahl / Powell (2016), S. 58 ff.; Essen (2013); Holaschke (2015)

81 Schumann (2007).

82 Jochmaring (2019), S. 336.

83 Ebd., S. 344.

84 Klemm (2015), S. 37 am Beispiel Nordrhein-Westfalens, wo der Anteil bei unter 10 Prozent liegt; Menze (2021).

85 Vgl. ausführlich Deutsches Institut für Menschenrechte (2020), S. 39–72.

86 Jochmaring (2019), S. 349.

Bevölkerungsgruppen und/oder hat eine familiäre Einwanderungsgeschichte, deren sozialer Status durch den Besuch einer Förderschule verfestigt wird.<sup>87</sup> Ein nichtinklusives Bildungssystem verhindert demnach auch die Entwicklung hin zu einer inklusiveren Gesellschaft. So lag beispielsweise der Anteil von Schüler\*innen ohne deutsche Staatsangehörigkeit an Förderschulen im Schuljahr 2020/2021 bei 15 Prozent und war nur in Hauptschulen höher (28 Prozent).<sup>88</sup> Dabei sind Kinder und Jugendliche aus Familien mit Migrationsgeschichte, die über einen deutschen Pass verfügen, nicht erfasst.

Politisch muss bei der inklusiven schulischen Bildung angesetzt werden, um eine inklusive Gesellschaft zu erreichen. Besonders Kinder, die neben ihrer Beeinträchtigung auch beispielsweise aufgrund ihrer sozio-ökonomischen Herkunft, Zugehörigkeit zu einer diskriminierten Gruppe oder ihrer Sprache Teilhabebarrieren erfahren, machen eigene Diskriminierungserfahrungen, die wiederum Auswirkungen haben auf ihre Entwicklung, ihre Bildungs- und Teilhabechancen.<sup>89</sup> Im Zugang zu inklusiver Bildung zeigt sich hier, dass diese Diskriminierungsdimensionen die Gefahr der Benachteiligungen noch einmal erhöhen. Eine intersektionale Perspektive auf das Thema inklusive Bildung ist daher besonders wichtig.

### 3.5 Zwischenfazit

Die Förderschule ist in den meisten Bundesländern nach wie vor eine fest im Schulsystem verankerte Schulform – obwohl bildungswissenschaftliche empirische Befunde gegen sie sprechen und die menschenrechtliche Verpflichtung, ein inklusives Schulsystem zu schaffen, besteht. Das Festhalten an dieser Doppelstruktur wird in erster Linie mit dem in den Schulgesetzen verankerten Elternwahlrecht gerechtfertigt,<sup>90</sup> das aber – wie oben dargestellt – im Widerspruch zu den Vorgaben der UN-BRK und damit dem Recht von Kindern auf inklusive Bildung steht.

Die Auswertung der Datenlage zeigt, dass im Durchschnitt aller Bundesländer kaum Fortschritte erzielt wurden und mit einem nicht hinnehmbaren Stillstand bei der Etablierung eines inklusiven Schulsystems zu rechnen ist. Stagnation und teilweise sogar Rückwärtsbewegungen verstoßen klar gegen die Verpflichtungen aus der UN-BRK, die eine „progressive Entwicklung“ vorschreibt, und müssen dringend beseitigt werden. Es steht außer Frage, dass ohne weiteres Zutun die menschenrechtlich gebotenen gleichen Bildungschancen für Kinder mit und ohne Behinderungen nicht erreicht werden können.

87 Müller (2006); Butterwegge / Butterwegge (2021), S. 270–271.

88 Informationen zu Schüler\*innen an Förderschulen, sowie nach Staatsangehörigkeiten siehe: Statistisches Bundesamt (2022): Fachserie 11 Reihe 1: Allgemeinbildende Schulen. Schuljahr 2020/2021. [https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Bildung-Forschung-Kultur/Schulen/Publikationen/\\_publikationen-innen-schulen-allgemeinbildende.html](https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Bildung-Forschung-Kultur/Schulen/Publikationen/_publikationen-innen-schulen-allgemeinbildende.html) (abgerufen am 26.10.2022).

89 Strauß (2011).

90 Vgl. beispielsweise Koalitionsvertrag von Rheinland-Pfalz (2021): Zukunftsvertrag Rheinland-Pfalz 2021 bis 2026. Koalition des Aufbruchs und der Zukunftschancen, S. 20. [https://www.rlp.de/fileadmin/rlp-stk/pdf-Dateien/Staatskanzlei/rlp\\_Koalitionsvertrag2021-2026.pdf](https://www.rlp.de/fileadmin/rlp-stk/pdf-Dateien/Staatskanzlei/rlp_Koalitionsvertrag2021-2026.pdf); Koalitionsvertrag von Hessen (2019): Aufbruch im Wandel durch Haltung, Orientierung und Zusammenhalt. Koalitionsvertrag zwischen CDU Hessen und BÜNDNIS90/DIE GRÜNEN Hessen für die 20. Legislaturperiode, S. 90. <https://www.cduhessen.de/data/documents/2019/02/01/313-5c53f4c0d9690.pdf>; Koalitionsvertrag von Brandenburg (2019): Ein neues Kapitel für Brandenburg. Zusammenhalt, Nachhaltigkeit, Sicherheit. Gemeinsamer Koalitionsvertrag von SPD Brandenburg, CDU Brandenburg, BÜNDNIS90/DIE GRÜNEN Brandenburg, S. 29. [https://spd-brandenburg.de/wp-content/uploads/191024\\_Koalitionsvertrag\\_Endfassung.pdf](https://spd-brandenburg.de/wp-content/uploads/191024_Koalitionsvertrag_Endfassung.pdf) (alle abgerufen am 26.10.2022).

## 4 Stärkung der Kooperationsmöglichkeiten zwischen Bund und Ländern zur Umsetzung eines inklusiven Schulsystems

Aus den Vorgaben der UN-Behindertenrechtskonvention und aktuellen Daten beziehungsweise Studien der Bildungsforschung, die eine deutliche Diskrepanz zu diesen Vorgaben belegen, lässt sich eine völkerrechtliche Handlungspflicht ableiten: Deutschland, das mit Ratifikation der Konvention eine solche eingegangen ist, muss stärkere Anstrengungen unternehmen, um ein inklusives Schulsystem umzusetzen und damit Bildungsbenachteiligungen abzubauen.

Diese Handlungspflicht trifft sowohl den Bund als auch die für das Schulrecht gemäß Artikel 30, Artikel 70 ff., Artikel 83 ff. GG zuständigen Bundesländer.

### **Status quo: (fast) ausschließliche Zuständigkeit der Länder**

Das allgemeine Schulwesen, das im Rahmen des deutschen Föderalismus zum gestalterischen Kern der Länderhoheit gehört, wird nach Artikel 30 GG allein von den Landesparlamenten in den Landesschulgesetzen und durch Landesrechtsverordnungen normiert. Grundsätzlich dürfen Bund und Länder bei der inhaltlichen Gestaltung des Schulwesens daher institutionell nicht zusammenwirken (sogenanntes Kooperationsverbot). Im Rahmen der Vorgaben der Landesverfassungen und des Grundgesetzes (insbesondere Artikel 6 und 7 GG)

haben die Länder einen weiten politischen Gestaltungsspielraum, um unter anderem Struktur des Schulwesens, Schularten, Übergänge, Abschlüsse, schulinterne Organisation, die staatliche Aufsicht oder das private Schulwesen zu regeln.<sup>91</sup>

Allerdings kann der Bund die Länder finanziell unterstützen, indem er Gemeinden oder Gemeindeverbänden Finanzhilfen für gesamtstaatlich bedeutsame Investitionen im Bereich der kommunalen Bildungsinfrastruktur gewährt (Artikel 104c GG). Dabei ist er ausdrücklich auf eine finanzielle Unterstützung beschränkt; eine Beteiligung an der inhaltlichen Gestaltung schul- und bildungspolitischer Konzepte der Länder ist verfassungsrechtlich nicht vorgesehen. Mit dieser Befugnis kann der Bund die Kommunen mit einmaligen Investitionen zur Verbesserung der Bildungsinfrastruktur unterstützen, allerdings nicht bei (fortlaufenden) Personal- oder Sachkosten. Zu solchen Investitionen gehören etwa Bundesprogramme zur Schulsanierung, zum Ausbau von Ganztages- und Betreuungsangeboten oder auch zur Verbesserung der digitalen Ausstattung von Schulen („Digitalpakt“<sup>92</sup>) sowie ein Aktionsprogramm „Aufholen nach Corona für Kinder und Jugendliche“<sup>93</sup> zur Unterstützung von Schüler\*innen. Dabei ist bedeutsam, dass die Vergabe der Bundesmittel ausdrücklich an einvernehmlich mit den Ländern

91 In einigen Randbereichen von Bildungsfragen hat der Bund gesetzgeberische „konkurrierende“ Kompetenzen wie unter anderem bei der Regelung zur beruflichen Ausbildung (mit Ausnahme der berufsbildenden Schulen), der Ausbildungsförderung, der Forschungsförderung sowie dem Kinder- und Jugendhilferecht (SGB VIII), einschließlich Regelungen zu Kindertageseinrichtungen und zur Schulsozialarbeit sowie dem Grundsicherungsrecht, unter das die Leistungen für Bildung und Teilhabe fallen.

92 Bundesministerium für Bildung und Forschung (2019): Bekanntmachung der Verwaltungsvereinbarung über die Gewährung von Finanzhilfen des Bundes an die Länder nach Artikel 104c des Grundgesetzes zur Förderung der kommunalen Bildungsinfrastruktur (Verwaltungsvereinbarung DigitalPakt Schule 2019 bis 2024 vom 16. Mai 2019, BAnz AT 14.06.2019 B2).

93 Bundesministerium für Bildung und Forschung (2021): Aktionsprogramm Aufholen nach Corona für Kinder und Jugendliche für die Jahre 2021 und 2022 – 2 Mrd. Euro. <https://www.bmfsfj.de/resource/blob/178838/798ecd9014605892b3638f1a866cf30d/aktionsprogramm-aufholen-nach-corona-fuer-kinder-und-jugendliche-factsheet-data.pdf> (abgerufen am 26.10.2022).

vereinbarte Bedingungen gebunden werden soll.<sup>94</sup> Darüber hinaus bestehen für den Bund derzeit keine verfassungsrechtlich zulässigen Einflussmöglichkeiten auf die Bildungspolitik.

### Reformbestrebungen

In Teilen der Politik und von Fachkreisen wird die Föderalismusreform von 2006, die den Einfluss des Bundes in Bildungsangelegenheiten eindämmen sollte, als Fehlentscheidung gesehen.<sup>95</sup> In Anbetracht der stagnierenden Umsetzung inklusiver Schulbildung gibt es seit Langem und wieder verstärkt in den letzten Jahren Reformbestrebungen, die sich für eine Neugestaltung des Verantwortungszuschnitts zwischen Bund, Ländern und Kommunen aussprechen, um die politisch motivierten Unterschiede<sup>96</sup> in den Schulsystemen der Länder durch kooperative Aufgabenwahrnehmungen auszugleichen.<sup>97</sup> Unter anderem haben 2018 anlässlich des 70. Jubiläums der Kultusministerkonferenz (KMK) ehemalige Bildungsminister\*innen Reformen des Bildungsföderalismus mit der Begründung gefordert, dass Bildungsgerechtigkeit, Vergleichbarkeit und Qualität ohne ein gewisses Maß an Einheitlichkeit nicht möglich seien.<sup>98</sup> Dabei haben sie auch explizit auf Inklusion Bezug genommen.

Positiv ist, dass auch die amtierende Regierung einen deutlichen Handlungsbedarf im Bildungsbereich sieht: Sie will die Kooperation zwischen den politischen Ebenen verbessern und die Unterstützung des Bundes durch neue Formen der Zusammenarbeit stärken. Im aktuellen Koalitionsvertrag heißt es im Kapitel „Bildung und Chancen für alle“, dass die Koalition eine engere, zielgenauere und verbindliche Kooperation aller Ebenen („Kooperationsgebot“) anstrebe. Dazu sei beabsichtigt, einen Bildungsgipfel einzuberufen, auf dem sich Bund, Länder, Kommunen, Wissenschaft und

Zivilgesellschaft unter anderem über neue Formen der Zusammenarbeit verständigen. Darüber hinaus soll eine Arbeitsgruppe von Bund, Ländern und Kommunen eingesetzt werden, die die Zusammenarbeit strukturiere und verbessere sowie die Umsetzung der Ziele absichere. Außerdem bietet die Koalition Gespräche über eine Grundgesetzänderung an.<sup>99</sup> Bundesbildungsministerin Bettina Stark-Watzinger hat zudem in der ersten Generalaussprache zur Bildungs- und Forschungspolitik in dieser Legislaturperiode am 13. Januar 2022 im Bundestag angekündigt, aus dem sogenannten Kooperationsverbot ein Gebot zu machen.<sup>100</sup> Die angekündigten Maßnahmen sind sinnvolle Schritte, um wichtige Bildungsthemen, zu denen das Thema inklusive Bildung gehört, ebenenübergreifend zu bearbeiten.

Vor dem Hintergrund der Verpflichtung zur Umsetzung von Artikel 24 UN-BRK und der Erkenntnis, dass nach fast 14 Jahren entsprechender Verpflichtung die bestehende Kompetenzverteilung und die damit verbundene Finanzierungsverteilung nicht gewirkt haben, um diese grund- und menschenrechtlich zentrale Pflicht zu erfüllen, ergibt sich: Sowohl die zitierte Passage des Koalitionsvertrags als auch die Ankündigung der Bundesbildungsministerin sollten – einen grundsätzlichen politischen Willen zur Umsetzung der UN-BRK unterstellt – so verstanden werden, dass auch die zentralen Herausforderungen beim Auf- und Ausbau eines inklusiven Schulsystems von diesen politischen Vorhaben umfasst sind.

## 4.1 Erweiterung der verfassungsrechtlichen Kooperationsmöglichkeiten

Welche Lösungen zur Stärkung eines kooperativen Föderalismus in den bestehenden Regelungen

94 Unter anderem sollen diese in die Qualifikation von Lehrkräften investiert und Bildungs- und Lehrpläne nach den Vorgaben der Kultusministerkonferenz weiterentwickelt werden.

95 Lindner (2018); Wrase (2018), S. 36; Leunig (2015); Scheller (2015); Sturm (2013)

96 So auch beispielsweise im Hinblick auf den Übergang von der Grundschule auf weiterführende Schulen, die Dauer des Gymnasiums, der Ganztagschule, Förderung von sozial benachteiligten Schüler\*innen.

97 Siehe u. a. Wrase / Allmendinger (2021); Allmendinger (2014).

98 Vgl. Zeit Online (10.1.2018): Deutschland braucht einen neuen Bildungsstaatsvertrag. <https://www.zeit.de/gesellschaft/schule/2018-01/bildungsfoederalismus-zentralismus-chancengleichheit-zentralabitur-bildungspolitik> (zuletzt abgerufen am 26.10.2022).

99 Sozialdemokratische Partei Deutschlands (SPD) / BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN / Freie Demokratische Partei (FDP) (2021), Zeile 3136 ff.

100 Deutscher Bundestag (13.01.2022): Plenarprotokoll 20/11, Stenografischer Bericht, 11. Sitzung, S. 582.

des Grundgesetzes aus Sicht des Deutschen Instituts für Menschenrechte möglich sind, wird im Folgenden ausgeführt. Es werden darüber hinaus Lösungen dargelegt, die auf die Schaffung neuer Regelungsgehalte sowie auf flankierende Vereinbarungen zwischen Bund und Ländern abstellen, ohne dass dabei die Bildungshoheit der Länder eingeschränkt wird. Dabei sind verschiedene Hebel geeignet, um die UN-BRK im Bereich der schulischen Bildung umzusetzen.

### Über eine Bundesgesetzgebungskompetenz

#### Artikel 74 Absatz 1 Nr. 7 GG und seine Grenzen

Es gibt zwischen den Bundesländern extrem große Unterschiede bei der Etablierung eines inklusiven Schulsystems (siehe Abschnitt 3). Dies verletzt nicht nur die menschenrechtlichen Verpflichtungen Deutschlands zur Umsetzung eines solchen, sondern auch die Pflicht des Bundes zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet nach Artikel 72 Absatz 2 GG.

Eine bundesgesetzliche Regelung zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse ist dann erforderlich und damit zulässig, wenn sich die Lebensverhältnisse in den Ländern in einer das „bundesstaatliche Sozialgefüge beeinträchtigenden Weise auseinanderentwickelt haben“ oder sich eine solche Entwicklung konkret abzeichnet.<sup>101</sup> Das Merkmal der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse zielt darauf ab, spezifisch föderale Nachteile der Einwohner\*innen einzelner Länder auszugleichen.<sup>102</sup> Die Auswertung der Daten hat eine solche Entwicklung belegt. Um die erheblichen Divergenzen bei der Verwirklichung des Rechts auf inklusive Bildung zu kompensieren und die Lebensverhältnisse in den einzelnen Ländern anzugleichen, sind bundeseinheitliche Grundstrukturen erforderlich. Das Recht auf Bildung – als ein zentrales soziales und kulturelles Recht – spielt einerseits eine Schlüsselrolle dahingehend,

dass Menschen (mit Behinderungen) ihr Potenzial voll entfalten, ihre Rechte gleichberechtigt in Anspruch nehmen und wirksam an der Gesellschaft teilhaben können. Es ist andererseits auch ein zentrales Element des bundesstaatlichen Sozialgefüges, denn es trägt zur Verringerung von Armut und zur Förderung von Demokratie, Respekt, sozialem Frieden, Entwicklung und Wirtschaftswachstum bei.

Ein Weg für den Bund, hier tätig zu werden, könnte über Artikel 74 Absatz 1 Nr. 7 GG erfolgen. Ohne in die Gesetzgebungskompetenz der Länder hinsichtlich des pädagogischen Kernbereichs einzugreifen, ist eine ergänzende Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes in Betracht zu ziehen, die der Förderung und dem Schutz (vor Diskriminierung) von Kindern und Jugendlichen mit Behinderungen dienen und dazu beitragen soll, positive Lebensbedingungen für sie zu schaffen.<sup>103</sup> Insbesondere an die Bereitstellung der angemessenen Vorkehrungen (siehe Kasten S. 15), also beispielsweise entsprechende Assistenzen, Schulbegleitungen<sup>104</sup>, Hilfsmittel oder therapeutische Unterstützung ist hier zu denken. Diese sind bisher immer noch nicht ausreichend systemisch im deutschen Schulsystem verankert, wie es Artikel 24 Absatz 2 UN-BRK eigentlich vorsieht und deren Versagung eine Diskriminierung darstellt.<sup>105</sup>

Im Folgenden wird ausgeführt, warum die Bereitstellung solcher angemessenen Vorkehrungen unter den Begriff der „öffentlichen Fürsorge“ im Sinne von Artikel 74 Absatz 1 Nr. 7 GG und damit in die Bundeskompetenz fallen kann.

Eine solche Bundeskompetenz lässt sich in Parallelität zur Begründung einer konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz aus Artikel 74 Absatz 1 Nr. 7 GG für den Rechtsanspruch auf Ganztagesbetreuung sowie die Regelung der Schulsozialarbeit im SGB VIII im Rahmen des Kinder- und

101 Bundesverfassungsgericht (2002): Urteil des Zweiten Senats vom 24.10.2002, 2 BvF 1/01, Rn. 144; Bundesverfassungsgericht (2005): Urteil des Zweiten Senats vom 26.01.2005, 2 BvF 1/03, Rn. 45; Bundesverfassungsgericht (2015): Urteil vom 21.07.2015, 1 BvF 2/13, Rn. 35.

102 Bundesverfassungsgericht (2002): Urteil des Zweiten Senats vom 24.10.2002, 2 BvF 1/01, Rn. 153 f.

103 Fürsorgerische und bildungsbezogene Aufgaben lassen sich dabei durchaus unterscheiden, vgl. Rixen (2019), S. 436.

104 Siehe dazu den Regelungsvorschlag von Wrase / Allmendinger (2021) im SGB IX.

105 Siehe Abschnitt 2. Siehe auch Wrase / Allmendinger (2021).

Jugendstärkungsgesetzes über den Begriff der „öffentlichen Fürsorge“ herleiten.

Der Begriff der „öffentlichen Fürsorge“ im Sinne von Artikel 74 Absatz 1 Nr. 7 GG wird vom Bundesverfassungsgericht vor dem Hintergrund des Sozialstaatsprinzips grundsätzlich weit verstanden.<sup>106</sup> Dazu gehören „auch präventive Maßnahmen zum Ausgleich von Notlagen und besonderen Belastungen sowie Vorkehrungen gegen die Gefahr der Hilfsbedürftigkeit“.<sup>107</sup> Er erfasst auch neu zu regelnde Lebenssachverhalte, wenn sie nur in ihren wesentlichen Strukturelementen dem Bild der klassischen Fürsorge<sup>108</sup> entsprechen.<sup>109</sup> Gemäß der ständigen Rechtsprechung fällt darunter auch die Jugendhilfe, und zwar auch dann, wenn diese nicht konkreten Notlagen abhilft, sondern präventiv zur Förderung junger Menschen tätig wird, aber auch, wenn zugleich der Bildungsbereich berührt ist.<sup>110</sup> Darunter fallen präventive Maßnahmen, die allgemein auf eine Förderung des körperlichen, geistigen und sittlichen Wohls Jugendlicher abzielen.<sup>111</sup> Auf diese Weise soll „Entwicklungsschwierigkeiten der Jugendlichen begegnet“ werden.<sup>112</sup>

Auch an Familien gewährte Hilfen für den Besuch öffentlicher Schulen oder Leistungen der Ausbildungsförderung fallen unter den Begriff der „öffentlichen Fürsorge“ (gemäß Artikel 74 Absatz 1 Nr. 7 GG) mit der Begründung, dass Jugendliche in ihrer ganzen Existenz auf die Hilfe ihrer Umwelt angewiesen sind und ihre Personenwürde unter diesen Umständen verletzt würde, wenn

ihnen nicht die Gelegenheit gegeben würde, den Start in das Berufsleben unter angemessenen Bedingungen anzutreten.<sup>113</sup> Hier entspricht es folglich dem Wesen der Fürsorge – als Sorge für die Erhaltung der Personenwürde –, die Ausbildung (nicht nur unter dem Blickpunkt der wirtschaftlichen Sicherung des Lebensunterhalts, sondern darüber hinaus im Hinblick auf die Personenwürde als Ermöglichung selbstbestimmten Lebens und Teilhabe an der Gesellschaft) als faire Berufschance zu sehen. Die bundesrechtliche Regelung über die Ausbildungshilfe geht diesem Verständnis nach nicht über den Bereich der Fürsorge hinaus.

Der Bund muss im Sinne der öffentlichen Fürsorge berechtigt sein, Förder- und Unterstützungsmaßnahmen zu bestimmen, um Bildungsbenachteiligungen, wie sie für junge Menschen mit Behinderungen bestehen, abzubauen, soweit er dabei nicht in den Kernbereich der Schulaufsicht der Länder eingreift.<sup>114</sup> Dies ergibt sich auch aus dem allgemeingültigen sozialpädagogischen Auftrag (§ 1 Absatz 1 SGB VIII), wonach jeder junge Mensch ein Recht auf Förderung seiner Entwicklung und auf Erziehung zu einer selbstbestimmten, eigenverantwortlichen und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeit hat. Konkret bedeutet das unter anderem, dass jede\*r in seiner individuellen und sozialen Entwicklung zu fördern und dazu beizutragen ist, Benachteiligungen zu vermeiden oder abzubauen (§ 1 Absatz 3 Nr. 1 SGB VIII). Aus diesem Auftrag muss folgen, dass dies erst recht und in spezifischer Form für

106 Vgl. Bundesverfassungsgericht (1998): Beschluss des Ersten Senats vom 10.03.1998, 1 BvR 178/97, Rn. 36; Bundesverfassungsgericht (2015): Urteil des Ersten Senats vom 21.07.2015, 1 BvF 2/13, Rn. 29; siehe auch Degenhart (2021), Rn. 35 ff. m.w.N.

107 Bundesverfassungsgericht (1992): Urteil vom 02.12.1992, 2 BvF 2/90, 2 BvF 4/92, 2 BvF 5/92; Bundesverfassungsgericht (1993): Urteil vom 28.05.1993, 2 BvF 2/90, 2 BvF 4/90, 2 BvF 5/92, Rn. 359; Bundesverfassungsgericht (2015): Urteil vom 21.07.2015, 1 BvF 2/13: Zwar sei eine besondere Situation zumindest potenzieller Bedürftigkeit geboten, es genüge aber, „wenn eine – sei es auch nur typisierend bezeichnete und nicht notwendig akute – Bedarfslage im Sinne einer mit besonderen Belastungen einhergehenden Lebenssituation bestehe, auf deren Beseitigung oder Minderung das Gesetz ziele“.

108 Zum Begriff der Fürsorge: In diesem Kapitel wird die im deutschen Verfassungsrecht bislang gebräuchliche Terminologie, auch vor dem Hintergrund des Wortlauts des Grundgesetzes, verwendet. Dessen ungeachtet ist dieser im Grundgesetz verwendete Begriff der „Fürsorge“ im Lichte der UN-BRK und dem darin zum Ausdruck kommenden Paradigmenwechsel kritisch zu hinterfragen, worauf aber im Rahmen dieses Beitrags nicht näher eingegangen werden soll. Weiterführend statt vieler: Bielefeldt (2009), S. 6.

109 Vgl. Bundesverfassungsgericht (2002): Urteil des Zweiten Senats vom 24.10.2002, 2 BvF 1/01, Rn. 282; Bundesverfassungsgericht (2003): Beschluss des Zweiten Senats vom 17.07.2003, 2 BvL 1/99, Rn. 114 (st. Rspr.); dazu Wittreck (2015), Rn. 36 ff.

110 Vgl. zuletzt Bundesverfassungsgericht (2015): Urteil des Ersten Senats vom 21.07.2015, 1 BvF 2/13, Rn. 29.

111 Bundesverfassungsgericht (1998): Beschluss des Ersten Senats vom 10.03.1998, 1 BvR 178/97, Rn. 36; Oeter (2018), Rn. 63.

112 Bundesverfassungsgericht (1998): Beschluss des Ersten Senats vom 10.03.1998, 1 BvR 178/97, Rn. 36.

113 Siehe Bundesverwaltungsgericht (1967), Urteil des V. Senats vom 10.05.1967, BVerwG V C 150/66, Rn. 22.

114 Siehe Wrase (2020), S. 25 ff.

junge Menschen mit Behinderungen gilt. In diesem Zusammenhang sollte auch berücksichtigt werden, dass die Länder 2021 mit dem § 14a SGB VIII selbst über den Bundesrat im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens für ein Kinder- und Jugendstärkungsgesetz den Vorschlag für eine Regelung der Schulsozialarbeit in einem Bundesgesetz mit einer ähnlichen Begründung eingebracht haben.<sup>115</sup>

Unter den Begriff der „öffentlichen Fürsorge“ (gemäß Artikel 74 Absatz 1 Nr. 7 GG) und damit eine Bundeskompetenz fallen auch materielle Hilfestellungen an typischerweise aufgrund besonderer Bedarfslagen spezifisch hilfsbedürftige Personengruppen.<sup>116</sup> Die auf Grundlage von Nr. 7 geregelte Unterstützung zur Vorbeugung oder Bekämpfung von Notlagen kann neben finanziellen Zuwendungen und Sachleistungen auch in immateriellen Diensten wie zum Beispiel Beratungsdiensten bestehen.<sup>117</sup> Die Zuständigkeit des Bundesgesetzgebers nach Nr. 7 umfasst nicht nur Art und Umfang der einzelnen Fürsorgeleistungen, sondern auch die damit verbundenen organisatorischen Regelungen.<sup>118</sup>

Was die zulässige Reichweite einer bundesgesetzlichen Regelung für die Umsetzung des Rechts auf Bildung angeht, lassen sich auch mit Blick auf die Bundesregelungen zu Fragen der Kinder- und Jugendhilfe (insbesondere frühkindliche Bildungseinrichtungen als Teil der Bildungslandschaft) Parallelen ziehen. Dort ist im Sinne eines weiten Verständnisses der Materie „öffentliche Fürsorge“ das Tätigwerden des Bundes vorgesehen. Damit könne, so die Gesetzesbegründung, die diskriminierungsfreie Teilhabe von Kindern und Jugendlichen mit Behinderungen zur Wahrung der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse gewährleistet werden, die sich der öffentlichen Kinder- und Jugendhilfe aufgrund des gesellschaftlichen Wandels stellen. Bei einer Untätigkeit des Gesetzgebers drohe die Gefahr, dass die sich damals ab-

zeichnende Rechtszersplitterung dieser Materie mit unabsehbaren Folgen für die Einheitlichkeit der Kinder- und Jugendhilfe und die weitere Entwicklung ihrer Angebotsstruktur künftig beschleunige.<sup>119</sup> Gleiches gilt für die diskriminierungsfreie Umsetzung des Rechts auf Bildung, damit Kinder und Jugendliche mit Behinderungen gleichberechtigt ihre Rechte in Anspruch nehmen und wirksam an der Gesellschaft teilhaben können.

Die erheblichen Unterschiede zwischen den Bundesländern bei der diskriminierungsfreien Gewährleistung des Rechts auf Bildung – im Sinne der Erhaltung der Personenwürde und ihre Bedeutung für Kinder und Jugendliche mit Behinderungen – rechtfertigen daher den Gebrauch von Artikel 74 Absatz 1 Nr. 7 GG zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse. Darüber hinaus besteht eine nicht hinnehmbare Uneinheitlichkeit, die der Förderungspflicht des körperlichen und geistigen Wohls von Kindern und Jugendlichen (mit Behinderungen) zuwiderläuft, die sich aus Artikel 74 Absatz 1 Nr. 7 GG ergibt. Den Kindern und Jugendlichen kann nicht gewährleistet werden, ihren Bildungsweg unter angemessenen Bedingungen zu beschreiten.

### **Kompetenzerweiterung über Grundgesetzänderung**

Denkbar wäre aus Sicht des Deutschen Instituts für Menschenrechte, dem Bund zusätzlich die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz auf dem Gebiet des Schulwesens in Artikel 74 GG zu gewähren, um Einheitlichkeit der Grundstrukturen zur Verwirklichung inklusiver Bildung herbeiführen zu können. Da hier nicht die komplette Übertragung eines Kernbereichs von Gestaltungskompetenzen der Länder, zu denen die Schul- und Bildungspolitik traditionell gehört, auf den Bund im Raum steht und den Ländern noch ausreichend Gestaltungskompetenzen verbleiben würden, bestehen auch keine Bedenken im Hinblick auf die sogenannte „Ewigkeitsklausel“ aus Artikel 79

115 Bundesrat (01.01.2021).

116 Oeter (2018), Rn. 60.

117 Uhle (2020), Rn. 112; Degenhart (2021), Rn. 35.

118 Bundesverfassungsgericht (2002): Urteil des Zweiten Senats vom 24.10.2002, 2 BvF 1/01, Rn. 133; vgl. auch Uhle (2020), Rn. 106.

119 Begründung zum Kinder- und Jugendhilfegesetz: Deutscher Bundestag (01.12.1989): Entwurf eines Gesetzes zur Neuordnung des Kinder- und Jugendhilferechts (Kinder- und Jugendhilfegesetz – KJHG), Drucksache 11/5948, S. 42.

Absatz 3 GG, die eine vollständige Übertragung für unzulässig erklärt.<sup>120</sup>

Nicht grundsätzlich gegen Artikel 79 Absatz 3 GG spricht eine Verfassungsänderung, die dem Bund eine Gesetzgebungskompetenz einräumt, welche nur auf die „Grundsätze“ eines inklusiven Schulwesens beschränkt ist. Eine solche Grundsatzgesetzgebungskompetenz<sup>121</sup> würde den Ländern ausreichend Schutz für den Kernbereich der Schul- und Bildungspolitik bewahren, da ihnen ein hinreichendes Maß an eigenem Gestaltungsspielraum hinsichtlich der Umsetzung dieser Grundsätze weiterhin zustünde.

Auf Grundlage eines neu zu ergänzenden Kompetenztitels könnte der Bundesgesetzgeber auf ein inklusives Schulsystem etwa wie folgt hinarbeiten: Dafür könnte er Regelungen über strukturprägende Elemente zur Umsetzung der Pflicht einführen, die ein vorbehaltloses Recht auf inklusive Beschulung gewährleisten. Darüber hinaus wären Regelungen angezeigt, die ein flächendeckendes öffentliches Angebot an inklusiver Bildung mit einer angemessenen personellen und sächlichen Mittelausstattung zur Verfügung stellen (wie unter anderem qualifiziertes Lehrpersonal, Schulgebäude, Ausstattung und geeignete Lernmittel), aber auch zur Umsetzung eines diskriminierungsfreien Zugangs zu Schulen. Hierfür und zur Verwirklichung des Menschenrechts auf Bildung insgesamt ist eine stärkere Verankerung von Menschenrechtsbildungsansätzen in den Aus- und Fortbildungen der Lehrkräfte sowie im Schulalltag vonnöten.

Solche Regelungen brächten nicht nur Einheitlichkeit und Vergleichbarkeit der Grundstrukturen zur Umsetzung inklusiver Bildung mit sich, sondern beließen Regelungen unterhalb dieser Ebene, insbesondere im pädagogischen Kernbereich, weiterhin in der Gestaltungsverantwortung der Länder.

## Über eine verfassungsrechtliche Grundlage zum kooperativen Handeln (Kooperationskompetenz)

Um die Rolle des Bundesgesetzgebers – im Hinblick auf ein inklusives Schulsystem – weiter zu stärken, ist eine Ergänzung von Artikel 91b GG denkbar. Durch die Neuregelung von Artikel 91b Absatz 1 GG zum 1. Januar 2015 (Kooperationsmöglichkeiten durch Bund und Länder im Hochschulbereich) wurde eine Möglichkeit geschaffen, wie die gesamtstaatliche Handlungsverantwortlichkeiten durch eine Öffnung des Kooperationsverbots zu neuen Formen der Zusammenarbeit finden können. Demnach können Bund und Länder aufgrund von Vereinbarungen in Fällen überregionaler Bedeutung bei der Förderung von Wissenschaft, Forschung und Lehre zusammenwirken.<sup>122</sup> Die Kompetenz des Bundes ist in diesem Bereich allerdings insofern eingeschränkt, als die Länder den Bundesvorhaben zustimmen müssen.

Übertragen auf die Umsetzung eines inklusiven Schulsystems wäre das primäre Ziel einer solchen – neben den sich aus Artikel 74 Absatz 1 Nr. 7 GG ergebenden Möglichkeiten und/oder der Schaffung eines neuen Kompetenztitels – Ergänzung folgendes: die Standards für ein inklusives Bildungswesens länderübergreifend anzugleichen und auszuweiten sowie eine langfristige Fördermöglichkeit für ein inklusives Schulsystems in Form von Mitverwaltungs- und Mitfinanzierungskompetenzen von Bund und Ländern zu schaffen,<sup>123</sup> die den Ländern langfristig mehr finanzielle Ressourcen und Unterstützung bei der Umsetzung zusichern. Erhalten bleiben müsste dabei allerdings eine Zustimmungserfordernis aller Länder bei der Förderung von Maßnahmen, die im Schwerpunkt den pädagogischen Kernbereich betreffen.

<sup>120</sup> Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts müssen die Länder über ihre Eigenstaatlichkeit auch über ein solches Maß an Kompetenzen verfügen, dass ihnen ein „Kernbestand eigener Aufgaben und eigenständiger Aufgabenerfüllung“ verbleibt, siehe Bundesverfassungsgericht (1992): Beschluss des Ersten Senats vom 06.10.1992, 1 BvR 1586/89, Rn. 66. Siehe auch Lindner (2018), S. 94 (96).

<sup>121</sup> Entsprechend der früheren Rahmengesetzgebung (vgl. Artikel 75 GG a.F.). Siehe auch Lindner (2018), S. 94, 96.

<sup>122</sup> Beispiele dafür sind etwa die Förderung der außeruniversitären Forschungseinrichtungen, der Hochschulpakt, die Exzellenzstrategie, der Pakt für Forschung und Innovation, der Qualitätspakt Lehre oder die Qualitätsoffensive Lehrerbildung.

<sup>123</sup> Vgl. Deutscher Bundestag (02.10.2014): Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 91b), Drucksache 18/2710.

Denkbar wäre beispielsweise die Einfügung eines neuen Absatzes 3 in Artikel 91b GG, der es Bund und Ländern gestattet, aufgrund von Vereinbarungen zur Gewährleistung eines inklusiven Bildungssystems zusammenzuwirken. Auch bei dieser Regelung müsste – als Ausnahme vom grundsätzlichen Kooperationsverbot – sichergestellt werden, dass ein Zusammenwirken nur auf die Grundsätze abzielt; darunter bleiben die Länder allein in der Verantwortung. Als Vereinbarungen gemäß Artikel 91b Absatz 1 GG kommen sowohl Staatsverträge, die von jedem Bundesland ratifiziert werden müssen, als auch Verwaltungsabkommen in Betracht.<sup>124</sup>

Aus Sicht des Deutschen Instituts für Menschenrechte sollten solche Vereinbarungen (auf Basis eines neu geschaffenen Artikel 91b Abs. 3 GG) mit Ziel auf ein inklusives Schulsystem unter anderem Folgendes enthalten:

- Förderungen von inklusiven (Infra-)Strukturprogrammen, die insbesondere auf eine konsequente Umschichtung der in Förderschulen vorhandenen fachlichen, sächlichen und personellen Ressourcen in das allgemeine Schulsystem setzen mit dem Ziel der perspektivischen Auflösung von Förderschulen;
- die Bereitstellung von Unterstützungsstrukturen für Schulen, um Inklusionskonzepte umzusetzen und angemessene Vorkehrungen treffen zu können;
- Strukturen für die Kooperation von Lehrer\*innen, Sonderpädagog\*innen und weiteren Fachkräften;
- Strukturen für verpflichtende Aus- und Fortbildungsangebote für Lehr- und Fachpersonal. Hierfür und zur Verwirklichung des Menschenrechts auf Bildung insgesamt ist auch eine stärkere Verankerung von Menschenrechtsbildungsansätzen in den Aus- und Fortbildungen der Fachkräfte sowie im Schulalltag erforderlich;
- die Weiterentwicklung von Studiengängen, insbesondere der Lehramts- und der Sonderpädagogik;
- Forschungsaufträge zur Identifizierung wiederkehrender Hürden in der Praxis, die Kindern und Jugendlichen mit Behinderungen den Zugang zu inklusiver Beschulung vor Ort erschweren.

Ergänzend ist auch jetzt schon an Bundesinvestitionen aus Artikel 104c GG als Grundlage für die Finanzierung des Baus neuer und Umbaus bestehender Schulen in inklusive Schule zu denken, um jedenfalls einen Teil des identifizierten Bedarfs abzudecken.<sup>125</sup>

## 4.2 Bildungsstaatsvertrag zwischen Bund und Ländern

In Ergänzung zur Ausschöpfung und Schaffung verfassungsrechtlicher Möglichkeiten ist es geboten, dass der Bund auf die Entwicklung rechtsverbindlicher Vereinbarungen im Schulbereich zwischen Bund und Ländern hinwirkt. Solche Vereinbarungen könnten nach Ansicht des Deutschen Instituts für Menschenrechte dazu beitragen, einheitliche, im Einklang mit der UN-BRK stehende Grundstrukturen und Zielvereinbarungen festzusetzen, zu denen sich Bund und Länder innerhalb eines absehbaren Zeitraums verpflichten.

Die Überwindung der Bildungsnachteile und Diskriminierungen von Kindern und Jugendlichen mit Behinderungen fällt wie dargestellt in die Verantwortung sowohl der Länder als auch des Bundes. Es bedarf verlässlicher Rahmenbedingungen für die Umsetzung inklusiver Schulbildung, die für alle Länder gelten – unabhängig von den heterogenen Regelungen der Landesverfassungen, denen die UN-BRK als Bundesrecht (wie unter Abschnitt 2.1 dargestellt) vorgeht. Daher ist es geboten – im Sinne einer (noch zu schaffenden) Norm, die Artikel 91b GG entspricht –, rechtsverbindliche Vereinbarungen im Schulbereich zwischen Bund und Ländern zu treffen und gemeinsame Ziele zu definieren, zu finanzieren und umzusetzen sowie die Umsetzung zu überprüfen, also eine gemeinsame Strategie zu entwickeln.

<sup>124</sup> Jarass / Pieroth (2020), Art. 91b, Rn. 2.

<sup>125</sup> Der Einzelmeinung von Speiser (2017), dass Artikel 104c GG dem Bund erweiterte Gestaltungsmöglichkeiten gibt, die er auch nutzen kann, stehen im Hinblick auf die Grundsätze der föderalen Kompetenzzuweisung deutliche verfassungsrechtliche Bedenken entgegen.

Die mit Beschluss der Kultusministerkonferenz vom 15. Oktober 2020 getroffene reine „Ländervereinbarung über die gemeinsame Grundstruktur des Schulwesens und die gesamtstaatliche Verantwortung der Länder in zentralen bildungspolitischen Fragen“<sup>126</sup> kommt dafür nicht in Frage. Zum einen trifft sie in ihrem Artikel 12 „Inklusion“ mit der UN-BRK in Widerspruch stehende Regelungen (siehe Abschnitt 2.1 und 2.2), indem sie eine Beschulung an Förderschulen für zulässig erklärt; zum anderen mangelt es an konkreten Umsetzungsmaßnahmen auf der Grundlage einer bildungspolitisch ambitionierten Gesamtstrategie mit zeitlichen Vorgaben. Auch das Begleitgremium, eine „Ständige wissenschaftliche Kommission der Kultusministerkonferenz“ (als Ersatz für den gescheiterten Nationalen Bildungsrat), verspricht mit einer Veranlagung auf zunächst sechs Jahre keine kontinuierliche Umsetzungs- und Wirksamkeitsprüfung.

Für eine solche, bislang fehlende kontinuierliche und nachhaltige Gesamtstrategie<sup>127</sup> kommt ein Staatsvertrag zwischen Bund und Ländern<sup>128</sup>, ein „Pakt für Inklusion“, in Betracht, der eine „Vereinbarung“ im Sinne von Artikel 91b GG darstellt. Ein solcher Vertrag ginge insbesondere in puncto Verbindlichkeit – er bedürfte der Zustimmung durch den Bundestag sowie den 16 Länderparlamente – über ein unter einem Haushaltsvorbehalt oder einer Befristung stehendes Verwaltungsabkommen zwischen Bund und Ländern hinaus. Er wäre trotz des sogenannten Kooperationsverbots zulässig, wenn die zu regelnde Materie sowohl in die Kompetenz des Bundes als auch der Länder fällt.

Einem Staatsvertrag kann vor allem auch aufgrund der Beachtung, den er in politischen und Fachkreisen findet, großes Potenzial zugestanden werden, um grundlegende, längerfristige und strukturprägende Entscheidungen über die Inhalte und die

Finanzierung von Bildung zwischen Bund und Ländern abzusichern.<sup>129</sup> Im Sinne eines kooperativen Bildungsföderalismus müssen gleiche Standards gelten und die Unterschiede zwischen den Ländern kleiner werden. Gleichzeitig könnte ein Staatsvertrag dazu beitragen, mehr Verantwortungsbewusstsein der Länder für ihre Rechtspflicht zur Verwirklichung des Menschenrechts auf inklusive Bildung durch Gewährleistung eines inklusiven Schulsystems zu erzeugen.

Umfasst sein sollten von einem solchen inter-föderalen Vertrag beispielsweise Vorgaben zur Verringerung der Anzahl der Schüler\*innen in Förderschulen, für die Verlagerung von Kompetenzen aus der Förder- an die allgemeine Schule sowie zur Fachkräfteaus- und -fortbildung, Qualitätsvorgaben, entsprechendes Monitoring sowie ein länderübergreifender regelmäßiger Austausch, Verabredungen zur Zusammenarbeit, bundesweiten Leistungserhebung und so weiter.

### 4.3 Zwischenfazit

Aus seiner völkerrechtlichen Handlungspflicht zur Umsetzung von Artikel 24 UN-BRK muss der Bund unter Berücksichtigung der Bildungshoheit der Länder stärker Verantwortung dafür übernehmen, ein inklusives Schulsystem in Deutschland aufzubauen. Die Stärkung eines kooperativen Föderalismus ist zum einen über ein Tätigwerden des Bundes im Rahmen der bisherigen Kompetenzverteilung über Artikel 74 Absatz 1 Nr. 4 GG möglich. Denkbar wäre zum anderen, dem Bund zusätzlich die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz auf dem Gebiet des Schulwesens im Hinblick auf die „Grundsätze“ eines inklusiven Schulsystems in Artikel 74 GG zu gewähren. Zudem kommen eine Grundgesetzänderung durch eine Ergänzung von

<sup>126</sup> Kultusministerkonferenz (2020): Ländervereinbarung über die gemeinsame Grundstruktur des Schulwesens und die gesamtstaatliche Verantwortung der Länder in zentralen bildungspolitischen Fragen. Beschluss der Kultusministerkonferenz vom 15.10.2020. [https://www.kmk.org/fileadmin/Dateien/veroeffentlichungen\\_beschluesse/2020/2020\\_10\\_15-Laendervereinbarung.pdf](https://www.kmk.org/fileadmin/Dateien/veroeffentlichungen_beschluesse/2020/2020_10_15-Laendervereinbarung.pdf) (abgerufen am 26.10.2022).

<sup>127</sup> Vgl. auch den Vorschlag einer Nationalen Strategie von Bund und Ländern gegen Bildungsarmut und für mehr Chancengleichheit von Allmendinger (2014).

<sup>128</sup> Laut Ifo-Bildungsbarometer (2020) sprachen sich 83 Prozent der teilnehmenden Bürger\*innen für einen Bildungsstaatsvertrag aus, der für alle Bundesländer verbindliche Vorgaben macht, siehe Wößmann (2020).

<sup>129</sup> Allmendinger (2015), S. 126.

Artikel 91b GG sowie ein darauf basierender inter-föderaler Staatsvertrag in Frage.

Vor dem Hintergrund des angekündigten Vorhabens aus dem Koalitionsvertrag, im Bildungsbereich die Kooperation zwischen Bund und Ländern zu verbessern, wäre dieses Gesamtpaket geeignet, der Umsetzungspflicht aus Artikel 24 UN-BRK in gemeinsamer Verantwortung nachzukommen.

Ganz im Sinne der Ankündigungen des Koalitionsvertrags, eine „engere, zielgenauere und verbindliche Kooperation“<sup>130</sup> zwischen Bund und Ländern in der Bildung anzustreben, könnte die Umsetzung dieses Gesamtpakets, insbesondere die genaue Ausgestaltung einer Grundgesetzergänzung und eines interföderalen Staatsvertrags, ein wesentlicher Beitrag sein, dies für den Bereich der inklusiven Bildung zu erreichen.

---

<sup>130</sup> Sozialdemokratische Partei Deutschlands (SPD) / BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN / Freie Demokratische Partei (FDP) (2021), Z. 3136 f.

## 5 Fazit

Artikel 24 UN-BRK verpflichtet Deutschland, ein inklusives Schulsystem zu gewährleisten und Aussonderungen von Kindern und Jugendlichen mit Behinderungen in Förderschulen zu verbieten.

Die Auswertung aktueller Daten und Studien belegt, dass die Bundesländer in der Gesamtschau nur unzureichende und ungleiche Fortschritte erzielt haben. Aktuell werden im Bundesdurchschnitt noch immer mehr als die Hälfte der Schüler\*innen mit sonderpädagogischer Förderung an einer Förderschule unterrichtet. Trotz der menschenrechtlichen Verpflichtung zum Aufbau eines inklusiven Schulsystems findet in den wenigsten Bundesländern eine Übertragung der Kompetenzen aus den Förderschulen in die allgemeinbildenden Schulen statt.

Jugendliche mit Behinderungen verlassen die Förderschule in den allermeisten Fällen ohne einen Schulabschluss. Die Förderschule stellt damit meist nur den Auftakt einer lebenslangen Exklusionskette dar. Die Schulabgänger\*innen gehen danach oft in gesonderte und theoriereduzierte Formen der Ausbildung mit verminderten Aussichten auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt.

Eine Vielzahl von Studien belegt, dass inklusiver Unterricht insgesamt mehr Vorteile als segregierender Unterricht für alle Schüler\*innen bringt. Bildungsökonomisch betrachtet bedeutet eine inklusive Beschulung auf lange Sicht nicht zuletzt auch eine Kostenersparnis.

Die Exklusionsquote, die den Anteil der in Förderschulen unterrichteten Schüler\*innen im Verhältnis zur Gesamtzahl der Schüler\*innen abbildet, ist seit mehreren Jahren im Bundesdurchschnitt nahezu gleichbleibend hoch: Seit 2008/2009 ist sie lediglich von 4,9 Prozent auf 4,4 Prozent (2020/2021) gesunken. Laut einer Prognose ist nicht mit einer Trendwende bis 2030/2031 hin zu einem deutlich stärkeren Rückgang zu rechnen.

Zwischen den einzelnen Bundesländern gibt es zudem drastische Unterschiede. Aktuell liegt die Exklusionsquote zwischen 0,9 Prozent (Bremen) und 6,5 Prozent (Sachsen-Anhalt); in vier Bundesländern (Rheinland-Pfalz, Baden-Württemberg, Bayern und Saarland) ist in den letzten zehn Jahren wieder angestiegen. Hier findet keine Progression statt, wie sie die UN-BRK fordert, sondern sogar eine Rückentwicklung.

Diese im Widerspruch zu Deutschlands menschenrechtlicher Verpflichtung stehenden schleppenden und zum Teil stagnierenden Entwicklungen verhindern eine diskriminierungsfreie Umsetzung des Rechts auf Bildung und die gesellschaftliche Teilhabe von Kindern und Jugendlichen mit Behinderungen. Erfahrungsberichte aus der Beratungspraxis sowie die Fallbeispiele (aus qualitativen Interviews) weisen zudem darauf hin, dass es wiederkehrende Hürden gibt, die Kindern und Jugendlichen mit Behinderungen den Zugang zu inklusiver Beschulung vor Ort erschweren.

Die deutliche Mehrheit der Bundesländer macht mangels ausreichend ausgeprägtem politischen Willen nach knapp 14 Jahren Verpflichtung zur Umsetzung eines inklusiven Bildungssystems bei der bestehenden Kompetenz- und Finanzmittelverteilung keine substanziellen Fortschritte – trotz weitreichender nationaler und internationaler Kritik. Ohne eine Stärkung der Bundeszuständigkeit ist die Umsetzung eines inklusiven Bildungssystems nicht zu erwarten.

Der Bund kann sich seiner Gesamtverantwortung zur Umsetzung von Artikel 24 UN-BRK nicht durch einen Verweis auf die innerstaatliche Kompetenzverteilung, also die Länderzuständigkeit im Bildungsbereich, entziehen. Er muss aus völkerrechtlicher Sicht seine Handlungspflicht, die er mit Ratifizierung der Konvention eingegangen ist, nachkommen. Dazu gehört auch, mittels einer nachhaltigen Gesamtstrategie, die als

Kernelement eine Stärkung der Kooperation von Bund und Ländern im Bildungsföderalismus enthält, stärkere Anstrengungen zur Verwirklichung eines inklusiven Schulsystems zu unternehmen.

Sachlich angemessene Lösungen zur Stärkung eines kooperativen Föderalismus lassen sich zum einen für bestimmte Elemente eines inklusiven Schulsystems – wie beispielsweise die noch nicht ausreichend systemisch verankerten sogenannten angemessenen Vorkehrungen – über die bisherige Kompetenzverteilung, und zwar aus Artikel 74 Absatz 1 Nr. 4 GG, finden. Um im Sinne dieser Zuständigkeit Kinder und Jugendliche mit Behinderungen zu fördern und vor Diskriminierungen zu schützen, kann der Bund hier ergänzend zuständig sein, ohne in die Gesetzgebungskompetenz der Länder im Hinblick auf den pädagogischen Kernbereich einzugreifen.

Eine weitere Lösung liegt darin, dem Bund zusätzlich die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz für das Schulwesen in Artikel 74 GG, beschränkt auf die „Grundsätze“ eines inklusiven Schulsystems, zu gewähren, wobei die Länder weitreichende Gestaltungskompetenzen beibehalten.

Zum anderen kommt eine Grundgesetzänderung durch eine Ergänzung von Artikel 91b GG in Betracht, um Standards im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe zur Schaffung eines inklusiven Bildungswesens anzugleichen und auszuweiten sowie ein inklusives Schulsystem langfristig in Form von Mitverwaltungs- und Mitfinanzierungskompetenzen von Bund und Ländern zu fördern, die den Ländern langfristig mehr finanzielle Ressourcen und Unterstützung bei der Umsetzung zusichern. Auch hier wäre weiterhin ein eigener Gestaltungsspielraum der Länder zu bewahren, die ihre eigenen Anstrengungen ebenfalls intensivieren

müssen, insbesondere die „Schlusslichter“ unter ihnen (siehe Abschnitt 3.3).

Zusätzlich zur Ausschöpfung bestehender und Schaffung neuer verfassungsrechtlicher Möglichkeiten ist es geboten, dass der Bund auf die Entwicklung rechtsverbindlicher Vereinbarungen im Schulbereich zwischen Bund und Ländern, idealerweise einem interföderalen Staatsvertrag als „Pakt für Inklusion“, hinwirkt. Darin müssen sich Bund und Länder stärker gemeinsam und koordiniert verpflichten, gegen die Defizite und Stagnation bei der Umsetzung eines inklusiven Schulsystems mit UN-BRK-konformen Zielen innerhalb eines überschaubaren Zeitraums und unter Bereitstellung der dafür erforderlichen Mittel aktiv zu werden. Es steht außer Frage, dass die meisten Länder ihr Engagement deutlich intensivieren müssen.

Solche Vereinbarungen sollten unter anderem die Förderung von inklusiven Strukturprogrammen, die Bereitstellung von Unterstützungsstrukturen für Schulen, die Förderung von Kooperationsstrukturen zwischen den Fachkräften und von Strukturen für verpflichtende Aus- und Fortbildungsangebote sowie Forschungsaufträge zu Erkenntnislücken, insbesondere zu Hürden in der Praxis, umfassen.

Ganz im Sinne der Ankündigungen des Koalitionsvertrags, eine „engere, zielgenauere und verbindliche Kooperation“ zwischen Bund und Ländern in der Bildung anzustreben, könnte die Umsetzung dieses Gesamtpakets, insbesondere die genaue Ausgestaltung einer Grundgesetzergänzung und eines interföderalen Staatsvertrags, dazu beitragen, endlich ein inklusives Bildungssystem zu schaffen.

## 6 Literatur

**Aichele, Valentin** (2010): Behinderung und Menschenrechte. Die UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen. In: Aus Politik und Zeitgeschichte 60 (23), S. 13–19

**Aichele, Valentin** (2012): Barrieren im Einzelfall überwinden: Angemessene Vorkehrungen gesetzlich verankern. Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte

**Aichele, Valentin / Kroworsch, Susann** (2017): Inklusive Bildung ist ein Menschenrecht: Warum es die inklusive Schule für alle geben muss. Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte

**Allmendinger, Jutta u. a.** (2014): Gesamtstaatliche Bildungsstrategie. Gemeinsame Verantwortung von Bund, Ländern und Kommunen. Analyse und Empfehlungen. [https://www.stk.niedersachsen.de/download/92293/Gesamtstaatliche\\_Bildungsstrategie.pdf](https://www.stk.niedersachsen.de/download/92293/Gesamtstaatliche_Bildungsstrategie.pdf) (abgerufen am 26.10.2022)

**Allmendinger, Jutta u. a.** (2015): Initiative für eine gesamtstaatliche Bildungsstrategie – Gemeinsame Verantwortung von Bund, Ländern und Kommunen – Analyse und Empfehlungen. In: Blätter der Wohlfahrtspflege 162 (4), S. 123–126

**Antidiskriminierungsstelle des Bundes** (2019): Diskriminierung an Schulen erkennen und vermeiden. Praxisleitfaden zum Abbau von Diskriminierung in der Schule, 4. Auflage. [https://www.antidiskriminierungsstelle.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/Leitfaeden/leitfaden\\_diskriminierung\\_an\\_schulen\\_erkennen\\_u\\_vermeiden.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=4](https://www.antidiskriminierungsstelle.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/Leitfaeden/leitfaden_diskriminierung_an_schulen_erkennen_u_vermeiden.pdf?__blob=publicationFile&v=4) (abgerufen am 26.10.2022)

**Baker, Edward T. / Wang, Magaret C. / Walberg, Herber J.** (1995): The effect of inclusion on learning. In: Educational Leadership, 52 (4), S. 33–35

**Beiter, Klaus Dieter** (2006): The protection of the right to education by international law. Including a systematic analysis of article 13 of the International Covenant on Economic, Social, and Cultural Rights. Leiden, Boston: Nijhoff

**Bellenberg, Gabriele** (2020): Individuelle Bildungswege durch Auf-, Abstieg, Um- und Ausstiege im Schulsystem. Eine strukturelle und empirische Bestandsaufnahme. In: Thiersch, Sven / Silkenbeumer, Mirja / Labede, Julia (Hg.): Individualisierte Übergänge. Aufstiege, Abstiege und Umstiege im Bildungssystem. Wiesbaden: Springer VS, S. 19–34

**Bielefeldt, Heiner** (2009): Zum Innovationspotenzial der Behindertenrechtskonvention, 3. aktualisierte und erweiterte Auflage. Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte

**Blanck, Jonna M.** (2020): Übergänge nach der Schule als „zweite Chance“. Eine quantitative und qualitative Analyse der Ausbildungschancen von Schülerinnen und Schülern aus der Förderschule „Lernen“. Weinheim, Basel: Beltz Juventa

**Bundesrat** (01.01.2021): Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung von Kindern und Jugendlichen (Kinder- und Jugendstärkungsgesetz – KJSG), Drucksache 5/21

**Butterwegge, Carolin / Butterwegge, Christoph** (2021): Kinder der Ungleichheit. Wie sich die Gesellschaft ihrer Zukunft beraubt. Frankfurt, New York: Campus Verlag

**Degener, Theresia** (2012): Das Recht auf inklusive Bildung als Menschenrecht. In: Kritische Justiz 45 (4), S. 405–419

**Degenhart, Christoph** (2021): Artikel 74. In: Sachs, Michael (Hg.): Grundgesetz. Kommentar, 9. Auflage. München: Beck, S. 1384–1424

**Deutsches Institut für Menschenrechte** (2020): Entwicklung der Menschenrechtssituation in Deutschland Juli 2019 – Juni 2020. Bericht an den Deutschen Bundestag gemäß § 2 Absatz 5 DIMRG. Berlin.

**Deutsche UNESCO-Kommission e.V.** (2014): Inklusion: Leitlinien für die Bildungspolitik, 3. erweiterte Auflage. Bonn. [https://www.unesco.de/sites/default/files/2018-05/2014\\_Leitlinien\\_inklusive\\_Bildung\\_0.pdf](https://www.unesco.de/sites/default/files/2018-05/2014_Leitlinien_inklusive_Bildung_0.pdf) (abgerufen am 26.10.2022)

**European Agency for Special Needs and Inclusive Education (EASIE)** (2020): European Agency Statistics on Inclusive Education: 2018 dataset cross-country report. Odense (Denmark). <https://www.european-agency.org/resources/publications/european-agency-statistics-inclusive-education-2018-dataset-cross-country> (abgerufen am 26.10.2022)

**van Essen, Fabian** (2013): Soziale Ungleichheit, Bildung, Habitus. Möglichkeitsräume ehemaliger Förderschüler. Wiesbaden: Springer VS

**Ferri, Delia** (2019): The past, present and future of the right to inclusive education in Italy. In: De Beco, Gauthier / Quinlivan, Shivaun / Lord, Janet E. (Hg.): The right to inclusive education in international human rights law. Cambridge: Cambridge University Press, S. 547–579

**Hänsel, Dagmar** (2003): Die Sonderschule – ein blinder Fleck in der Schulsystemforschung. In: Zeitschrift für Pädagogik 49 (4), 591–609

**Hess, Doris u. a.** (2019): Schulische Inklusion. Untersuchung zu Einstellungen zu schulischer Inklusion und Wirkungen im Bildungsverlauf. Forschungsbericht des Instituts für angewandte Sozialwissenschaft GmbH. Bonn: Aktion Mensch. [https://delivery-aktion-mensch.stylelabs.cloud/api/public/content/Studie\\_Schulische\\_Inklusion\\_Langfassung\\_barrierefrei.pdf?v=81f934bb](https://delivery-aktion-mensch.stylelabs.cloud/api/public/content/Studie_Schulische_Inklusion_Langfassung_barrierefrei.pdf?v=81f934bb) (abgerufen am 26.10.2022)

**Holaschke, Ingo** (2015): 30 Jahre danach – Biographien ehemaliger Schülerinnen und Schüler der „Lernbehindertenschule“. Lebenszufriedenheit und beruflicher Werdegang. Münster: Waxmann

**Jarass, Hans D. / Pieroth, Bodo** (2020): Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. Kommentar, 16. Auflage. München: Beck

**Jochmaring, Jan** (2019): Übergänge von Schüler/innen mit sonderpädagogischem Förderbedarf in die Berufsausbildung. Eine Auswertung von Sekundärstatistiken. In: Zeitschrift für Pädagogik 65 (3), S. 335–354

**Klemm, Klaus** (2015): Inklusion in Deutschland. Daten und Fakten. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung. [https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSt/Publikationen/GrauePublikationen/Studie\\_IB\\_Klemm-Studie\\_Inklusion\\_2015.pdf](https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSt/Publikationen/GrauePublikationen/Studie_IB_Klemm-Studie_Inklusion_2015.pdf) (abgerufen am 26.10.2022)

**Klemm, Klaus** (2016): Gutachten: Lehrkräftebedarf und -einsatz im Bereich der sonderpädagogischen Förderung in den öffentlichen allgemeinen Schulen und in den öffentlichen Förderzentren Schleswig-Holsteins. Kiel: Ministerium für Schule und Berufsbildung des Landes Schleswig-Holstein. [https://www.gew-sh.de/index.php?eID=dumpFile&t=f&f=57268&token=a34c7032ea619bbb6138eb36524321fbaa75b778&sdownload=&n=gutachten\\_klemm\\_komplett.pdf](https://www.gew-sh.de/index.php?eID=dumpFile&t=f&f=57268&token=a34c7032ea619bbb6138eb36524321fbaa75b778&sdownload=&n=gutachten_klemm_komplett.pdf) (abgerufen am 26.10.2022)

**Klemm, Klaus / Preuss-Lausitz, Ulf** (2017): Inklusion in Progress. Analysen, Herausforderungen, Empfehlungen. Berlin: Heinrich-Böll-Stiftung. [https://www.boell.de/sites/default/files/boell\\_brief-teilhabegesellschaft-4-inklusion-in-progress.pdf](https://www.boell.de/sites/default/files/boell_brief-teilhabegesellschaft-4-inklusion-in-progress.pdf) (abgerufen am 26.10.2022)

**Klemm, Klaus** (2018): Unterwegs zur inklusiven Schule. Lagebericht 2018 aus bildungsstatistischer Perspektive. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung. [https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSt/Publikationen/GrauePublikationen/Studie\\_IB\\_Unterwegs-zur-inkluisiven-Schule\\_2018.pdf](https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSt/Publikationen/GrauePublikationen/Studie_IB_Unterwegs-zur-inkluisiven-Schule_2018.pdf) (abgerufen am 26.10.2022)

**Klemm, Klaus** (2020): Bildungspolitische Strategien inklusiver Bildung in Deutschland. Expertise im Auftrag des AFET – Bundesverband für Erziehungshilfe e.V. [https://afet-ev.de/assets/projekte/2020-03\\_Expertise\\_Prof.Dr.Klemm\\_ism.pdf](https://afet-ev.de/assets/projekte/2020-03_Expertise_Prof.Dr.Klemm_ism.pdf) (abgerufen am 26.10.2022)

**Kroworsch, Susann** (2017): Das Recht auf inklusive Bildung. Allgemeine Bemerkung Nr. 4 des UN-Ausschusses für die Rechte von Menschen mit Behinderungen. Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte. [http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user\\_upload/Publikationen/Information/Information\\_Nr\\_12\\_Das\\_Recht\\_auf\\_inklusive\\_Bildung\\_bf.pdf](http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user_upload/Publikationen/Information/Information_Nr_12_Das_Recht_auf_inklusive_Bildung_bf.pdf) (abgerufen am 26.10.2022)

**Leunig, Sven** (2015): Subsidiarität als Kompetenzverteilungsregel im deutschen Föderalismus? In: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 65 (28–30), S. 24–30

**Lindner, Josef Franz** (2018): Reform des deutschen Bildungsföderalismus. In: *Zeitschrift für Rechtspolitik* 51 (4), S. 94–98

**Markussen, Eifred** (2004): Special education: Does it help? A study of special education in Norwegian upper secondary schools. In: *European Journal of Special Needs Education*, 19 (1), S. 33–48

**Menze, Laura u. a.** (2021): Schwieriger Übergang in Ausbildung und Arbeitsmarkt. Jugendliche aus Förderschulen mit Schwerpunkt „Lernen“. Nürnberg: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. <https://doku.iab.de/kurzber/2021/kb2021-22.pdf> (abgerufen am 26.10.2022)

**Müller, Thomas** (2006): Armut von Kindern an Förderschulen. In: *Behinderte in Familie, Schule und Gesellschaft* 2006 (1), S. 42–55

**Myklebust, John Olav** (2006): Class placement and competence attainment among students with special educational needs. In: *British Journal of Special Education* 33 (2), S. 76–81

**Neumann, Philip u. a.** (2017): Die Bielefelder Längsschnittstudie zum Lernen in inklusiven und exklusiven Förderarrangements (BiLieF). In: Link, Pierre-Carl / Stein, Roland (Hg.): *Schulische Inklusion und Übergänge*. Berlin: Frank & Timme, S. 39–48

**Niendorf, Mareike / Reitz, Sandra** (2016): Das Menschenrecht auf Bildung im deutschen Schulsystem. Was zum Abbau von Diskriminierung notwendig ist. Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte

**Oeter, Stefan** (2018): Artikel 74. In: von Mangoldt, Herrmann / Klein, Friedrich / Starck, Christian: *Grundgesetz. Kommentar, Band 2: Art. 20–82, 7. Auflage*. München: Beck, S. 1979–2123

**Pfahl, Lisa** (2011): *Techniken der Behinderung. Der deutsche Lernbehinderungsdiskurs, die Sonderschule und ihre Auswirkungen auf Bildungsbiografien*. Bielefeld: transcript

**Pfahl, Lisa / Powell, Justin J. W.** (2016): „Ich hoffe sehr, sehr stark, dass meine Kinder mal eine normale Schule besuchen können.“ Pädagogische Klassifikationen und ihre Folgen für die (Selbst-) Positionierung von Schüler/innen. In: Moser, Vera / Lütje-Klose, Birgit (Hg.): *Schulische Inklusion*. Weinheim/Basel: BeltzJuventa, S. 58–74

**Poscher, Ralf / Rux, Johannes / Langer, Thomas** (2008): *Von der Integration zur Inklusion. Das Recht auf Bildung aus der Behindertenrechtskonvention der Vereinten Nationen und seine innerstaatliche Umsetzung*. Baden-Baden: Nomos

**Preuss-Lausitz, Ulf** (2019): *Ergebnisse der Inklusions- und Separationsforschung nach 10 Jahren UN-Behindertenrechtskonvention. Bilanz und Perspektiven*. In: *Zeitschrift für Heilpädagogik* 70 (10), S. 469–487

**Rackles, Mark** (2021): *Inklusive Bildung in Deutschland. Beharrungskräfte der Exklusion und notwendige Transformationsimpulse*. Norderstedt: Books on Demand

**Richardson, John / Powell, Justin J. W.** (2011): *Comparing special education. Origins to contemporary paradoxes*. Stanford (California): Stanford University Press

**Riedel, Eibe** (2010): Gutachten zur Wirkung der internationalen Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderung und ihres Fakultativprotokolls auf das deutsche Schulsystem. Dortmund: LAG Gemeinsam Leben, Gemeinsam Lernen NRW

**Rixen, Stephan** (2019): Ist das Gute-Kita-Gesetz verfassungswidrig? Die finanzielle Förderung der Kindertagesbetreuung durch den Bund als Verfassungsproblem. In: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 38 (7), S. 432–438

**Ruijs, Nienke / Peetsma, Thea** (2009): Effects of inclusion on students with and without special educational needs. In: Educational Research Review 4 (2), 67–79

**Scheller, Henrik** (2015): Der „erschöpfte Föderalstaat“ Reformdebatte und Verfassungsrealität in Deutschland. In: Aus Politik und Zeitgeschichte 65 (28–30), S. 17–23

**Schumann, Brigitte** (2007): „Ich schäme mich ja so!“ Die Sonderschule für Lernbehinderte als Schonraumfalle. Bad Heilbrunn: Klinkhardt

**Sekretariat der Kultusministerkonferenz** (2018): Statistische Veröffentlichungen der Kultusministerkonferenz Nr. 213: Vorausberechnung der Schüler- und Absolventenzahlen 2016 bis 2030. Berlin. [https://www.kmk.org/fileadmin/Dateien/pdf/Statistik/Dokumentationen/Dok\\_213\\_Vorausberechnung\\_der\\_Schueler-und\\_Absolventen.pdf](https://www.kmk.org/fileadmin/Dateien/pdf/Statistik/Dokumentationen/Dok_213_Vorausberechnung_der_Schueler-und_Absolventen.pdf) (abgerufen am 26.10.2022)

**Sekretariat der Kultusministerkonferenz** (2019): Statistische Veröffentlichungen der Kultusministerkonferenz Nr. 222: Vorausberechnung der Schüler- und Absolventenzahlen 2018 bis 2030. Berlin. [https://www.kmk.org/fileadmin/Dateien/pdf/Statistik/Dokumentationen/Dok\\_222\\_Vorausberechnung\\_Schueler\\_Abs\\_2018\\_2030\\_gesamt.pdf](https://www.kmk.org/fileadmin/Dateien/pdf/Statistik/Dokumentationen/Dok_222_Vorausberechnung_Schueler_Abs_2018_2030_gesamt.pdf) (abgerufen am 26.10.2022)

**Sekretariat der Kultusministerkonferenz** (2022): Statistische Veröffentlichungen der Kultusministerkonferenz Nr. 231: Sonderpädagogische Förderung in den Schulen 2011 bis 2020. Berlin. [https://www.kmk.org/fileadmin/Dateien/pdf/Statistik/Dokumentationen/Dok231\\_SoPaeFoe\\_2020.pdf](https://www.kmk.org/fileadmin/Dateien/pdf/Statistik/Dokumentationen/Dok231_SoPaeFoe_2020.pdf) (abgerufen am 26.10.2022)

**Sozialdemokratische Partei Deutschlands (SPD) / BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN / Freie Demokratische Partei (FDP)** (2021): Mehr Fortschritt wagen. Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit. Koalitionsvertrag 2021-2025 zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands (SPD), BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und den Freien Demokraten (FDP). [https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Koalitionsvertrag/Koalitionsvertrag\\_2021-2025.pdf](https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Koalitionsvertrag/Koalitionsvertrag_2021-2025.pdf) (abgerufen am 26.10.2022)

**Speiser, Guido** (2017): Der neue Art. 104c GG: Bundesfinanzhilfen für kommunale Bildungsinvestitionen. In: Recht und Politik 53 (4), S. 473–479

**Steinmetz, Sebastian u. a.** (2021): Die Umsetzung schulischer Inklusion nach der UN-Behindertenrechtskonvention in den deutschen Bundesländern. Baden-Baden: Nomos

**Strauß, Daniel** (Hg.) (2011): Studie zur aktuellen Bildungssituation deutscher Sinti und Roma. Dokumentation und Forschungsbericht. Marburg: IVerb.de. [https://mediendienst-integration.de/fileadmin/Dateien/2011\\_Strauss\\_Studie\\_Sinti\\_Bildung.pdf](https://mediendienst-integration.de/fileadmin/Dateien/2011_Strauss_Studie_Sinti_Bildung.pdf) (abgerufen am 26.10.2022)

**Sturm, Roland** (2013): Zusammenarbeit im deutschen Föderalismus. In: Informationen zur politischen Bildung 2013 (318), S. 12–27. <https://www.bpb.de/shop/zeitschriften/izpb/159339/zusammenarbeit-im-deutschen-foederalismus/> (abgerufen am 26.10.2022)

**Uhle, Arnd** (2020): Artikel 74. In: Maunz, Theodor / Dürig, Günter: Grundgesetz: Kommentar, Band 5: Art. 68–87, Loseblattsammlung, Stand: Oktober 2010, Lieferung 93. München: C.H. Beck

**UN, Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte** (08.12.1999): Allgemeine Bemerkung 13 (Einundzwanzigste Tagung, 1999). Das Recht auf Bildung (Artikel 13 des Paktes), UN Doc. E/C.12/1999/10. <https://www.un.org/depts/german/wiso/ec-12-1999-10.pdf> (abgerufen am 26.10.2022)

**UN, Committee on the Rights of Persons with Disabilities** (13.05.2015): Concluding observations on the initial report of Germany, UN Doc. CRPD/C/DEU/Co/1

**UN, Committee on the Rights of Persons with Disabilities** (25.11.2016): General comment No. 4 (2016) on the right to inclusive, UN Doc. CRPD/C/GC/4

**UN, Committee on the Rights of Persons with Disabilities** (26.04.2018): General comment No. 6 (2018) on equality and non-discrimination, UN Doc. CRPD/C/GC/6

**UN, Sonderberichterstatter über das Recht auf Bildung, Vernor Muñoz** (19.02.2007): Das Recht von Menschen mit Behinderungen auf Bildung, UN Doc. A/HRC/4/29. <https://www.un.org/depts/german/menschenrechte/a-hrc-4-29.pdf> (abgerufen am 26.10.2022)

**Weishaupt, Horst** (2017): Die Förderschule als sonderpädagogischer Förderort. In: Gercke, Magdalena / Opalinski, Saskia / Thonagel, Tim (Hg.): Inklusive Bildung und gesellschaftliche Exklusion. Zusammenhänge – Widersprüche – Konsequenzen. Wiesbaden: Springer VS, S. 39–57

**Wittreck, Fabian** (2015): Artikel 74. In: Dreier, Horst (Hg.): Grundgesetz. Kommentar, Band 2: Artikel 20–82, 3. Auflage. Tübingen: Mohr Siebeck, S. 1843–1919

**Wößmann, Ludger u. a.** (2020): Deutsche sind für mehr Einheitlichkeit und Vergleichbarkeit im Bildungssystem – Ergebnisse des ifo Bildungsbarometers 2020. In: ifo Schnelldienst 73 (9), S. 40–48. <https://www.ifo.de/DocDL/sd-2020-09-woessmann-et-al-bildungsbarometer-foederalimus.pdf> (abgerufen am 26.10.2022)

**Wrase, Michael** (2018): Das Kooperationsverbot und sein Ende – Bund und Länder sollen in Bildungsfragen noch enger zusammenarbeiten dürfen. In: WZB-Mitteilungen 2018 (159), S. 34–37

**Wrase, Michael** (2020): Das Recht auf Grundbildung und die Pflicht des Staates zur Sicherung des bildungsrechtlichen Existenzminimums. Expertise mit Blick auf das Problem geringer Literalität. Berlin: Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung. [https://www.gew.de/fileadmin/media/publikationen/hv/GEW/GEW-Stiftungen/MTS\\_-\\_Gefoerderte\\_Projekte/20200907-MTS-Expertise-Grundbildung-BKR.pdf](https://www.gew.de/fileadmin/media/publikationen/hv/GEW/GEW-Stiftungen/MTS_-_Gefoerderte_Projekte/20200907-MTS-Expertise-Grundbildung-BKR.pdf) (abgerufen am 26.10.2022)

**Wrase, Michael** (2021): Ein Beschluss mit weitreichenden Folgen. Das Recht auf schulische Bildung nach der Schulschließungs-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts. In: Verfassungsblog vom 5.12.2021. <https://verfassungsblog.de/ein-beschluss-mit-weitreichenden-folgen/> (abgerufen am 26.10.2022)

**Wrase, Michael / Allmendinger, Jutta** (2021): Bildungschancen verbessern – Gesetzliche Regelungsmöglichkeiten des Bundes für eine Förderung von sozial benachteiligten Schülerinnen und Schülern. Rechtsgutachten im Auftrag der Heinrich-Böll-Stiftung. Berlin: Heinrich-Böll-Stiftung. <https://www.boell.de/sites/default/files/2021-04/Bildungschancen%20verbessern%20Endf.pdf> (abgerufen am 26.10.2022)



## Impressum

### HERAUSGEBER

Deutsches Institut für Menschenrechte  
Zimmerstraße 26/27 | 10969 Berlin  
Tel.: 030 259 359-0 | Fax: 030 259 359-59  
info@institut-fuer-menschenrechte.de  
www.institut-fuer-menschenrechte.de

ANALYSE | APRIL 2023

ISBN 978-3-949459-13-9 (PDF)

### LIZENZ



<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

### ZITIERVORSCHLAG

Kroworsch, Susann (2022): Inklusive Schulbildung: Warum Bund und Länder gemeinsam Verantwortung übernehmen sollten. Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte

Der Text ist eine aktualisierte Fassung des Kapitels „Inklusive Bildung für Kinder und Jugendliche mit Behinderungen – Bundeszuständigkeit stärken“ in der Publikation „Entwicklung der Menschenrechtssituation in Deutschland Juli 2021 – Juni 2022. Bericht an den Deutschen Bundestag gemäß § 2 Absatz 5 DIMRG“. Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte, 2022

### TITELFOTO

© Andi Weiland | Gesellschaftsbilder.de

### SATZ

www.avitamin.de

### GRAFIK

WEBERSUPRIAN.berlin

**Deutsches Institut für Menschenrechte**

Zimmerstraße 26/27  
10969 Berlin

[www.institut-fuer-menschenrechte.de](http://www.institut-fuer-menschenrechte.de)