

Vorabfassung der Studie

Inklusive Bildung: Schulgesetze auf dem Prüfstand

Autoren: Sven Mißling / Oliver Ückert

März 2014

Impressum

Deutsches Institut für Menschenrechte
Zimmerstr. 26/27
10969 Berlin
Tel.: 030 25 93 59 - 0
Fax: 030 25 93 59 - 59
info@institut-fuer-menschenrechte.de
www.institut-fuer-menschenrechte.de

© 2014 Deutsches Institut für Menschenrechte
Alle Rechte vorbehalten

Autoren

Dr. Sven Mißling arbeitet seit 2007 als Wissenschaftlicher Assistent am Institut für Völkerrecht und Europarecht der Georg-August-Universität Göttingen, Abteilung für Internationales Wirtschaftsrecht und Umweltrecht, und wirkte hier unter anderem an einer Reihe disziplinärer und interdisziplinär angelegter Studien und Publikationen im Bereich des Seerechts und des Umweltvölkerrechts mit. Er arbeitete außerdem zu Fragen des nationalen und internationalen Grund- und Menschenrechtsschutzes. Er promovierte 2010 mit einer verfassungsrechtlichen Arbeit zur Bedeutung der Kunstfreiheit als einem Grundrecht der Kunst. Seine aktuellen Arbeitsschwerpunkte liegen im Bereich der Internationalen Organisationen, des Europarechts und des Menschenrechtsschutzes sowie vor allem im Kulturverfassungs- und Kulturvölkerrecht, in dem er zuletzt vielfach auch interdisziplinär publizierte. Seit 2007 ist er Mitglied der Göttinger DFG-Forschergruppe 772 „Die Konstitutionalisierung von Cultural Property“.

Dipl.-Jur. Oliver Ückert studierte an der Universität Göttingen Rechtswissenschaften und arbeitet als examinierte wissenschaftliche Hilfskraft und Doktorand am Institut für Völkerrecht und Europarecht der Georg-August-Universität Göttingen, Abteilung für Internationales Wirtschaftsrecht und Umweltrecht. Er hat unter anderem an Forschungs- und Publikationsprojekten im Bereich des internationalen Umweltrechts und des Kulturgüterschutzrechts mitgearbeitet. Aktuell arbeitet er zu menschenrechtlichen Themen wie beispielsweise jüngst zum Recht auf Zugang zu Kultur oder Inklusion. Sein Promotionsvorhaben befasst sich mit dem Rechtsrahmen für die Finanzierung inklusiver Bildung.

Vorwort

Inklusive Bildung ist der Schlüssel dafür, dass Menschen mit Behinderungen wirksam an einer freien Gesellschaft teilhaben können. Sie ist der Raum, in dem alle Menschen ihre Fähigkeiten, ihr Selbstwertgefühl und das Bewusstsein ihrer eigenen Würde entwickeln können. Sie trägt deshalb wesentlich dazu bei, dass Menschen mit Behinderungen ihr Potential voll entfalten können. Sie legt zugleich die Grundlage für eine Kultur der Menschenrechte in einer Gesellschaft, indem sie die Achtung der menschlichen Vielfalt durch alle stärkt und die Anerkennung des anderen Menschen als eines Gleichen vermittelt. Sie fördert damit den „Geist der Brüderlichkeit“, wie ihn Artikel 1 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte als Grundlage jeder menschlichen Gesellschaft fordert.

Das Recht auf inklusive Bildung kann nur in einem inklusiven System verwirklicht werden. Deshalb macht die UN-Behindertenrechtskonvention den Aufbau eines inklusiven Bildungssystems zu einem verbindlichen Ziel. Es gilt für alle Sparten der Bildung - und eben auch und gerade für den Bereich der schulischen Bildung. Denn Schule bildet Zukunft - ohne inklusive Bildung in der Schule wird es keine inklusive Gesellschaft geben.

Die Idee der inklusiven Bildung in der Schule ist fünf Jahre nach dem Inkrafttreten der UN-Behindertenrechtskonvention in Deutschland aus der Schulpolitik der Länder nicht mehr wegzudenken. In unterschiedlicher Weise haben sich die Länder auf den Weg gemacht, das für sie verbindliche Ziel der inklusiven Bildung in der Schule zu erreichen. Die Herausforderung liegt darin, das bestehende System zu überwinden, in dem das gemeinsame Lernen von Kindern mit und ohne Behinderung noch weitgehend die Ausnahme bildet. Hierzu müssen die erforderlichen rechtlichen Rahmenbedingungen geschaffen werden. Inklusion in der Schule wird gelingen, wenn dieser rechtliche Rahmen auch mit Leben gefüllt wird, wenn also die Umsetzung auf allen staatlichen Handlungsebenen - Schulorganisation, Lehrplanentwicklung, Aus-, Fort- und Weiterbildung - entschlossen angegangen wird und die notwendigen Ressourcen bereitgestellt werden.

In den Ländern hat es seit dem Inkrafttreten der UN-Behindertenrechtskonvention im Jahr 2009 einige Gesetzesnovellen und zahlreiche Änderungen des Verordnungsrechts in der Absicht gegeben, das Recht auf inklusive Bildung von Menschen mit Behinderungen besser zu gewährleisten (siehe Anhang). Diese Anstrengungen sind zu begrüßen.

Weil der rechtliche Rahmen die Weichen für inklusive Bildung in der Schule stellt, hat die Monitoring-Stelle zur UN-Behindertenrechtskonvention die vorliegende Studie in Auftrag gegeben. Sie untersucht, inwieweit das Schulrecht der Länder die Anforderungen aus der UN-Behindertenrechtskonvention im Bereich der schulischen Bildung aufgegriffen hat und aktuell (Stand: 01.12.2013) erfüllt. Die Studie konzentriert sich dabei auf die rechtlichen Rahmenbedingungen für die schulische Bildung entlang der Strukturmerkmale des Menschenrechts auf inklusive Bildung. Sie baut auf den 2011 von der Monitoring-Stelle zur UN-BRK vorgelegten **Eckpunkten zur Verwirklichung eines inklusiven Bildungssystems (Primarstufe und Sekundarstufen I und II)** auf, die die menschenrechtlichen Anforderungen konkretisieren (siehe Anhang). Die Studie soll nicht nur den Stand der Umsetzung aufzeigen, sondern auch und vor allem der Schulpolitik in den Ländern die Möglichkeit geben, die bisherigen Änderungen zu bewerten und von guten Beispielen anderer zu lernen.

Vor dem Hintergrund der Studie drängt es sich auf, dass die Länder ihre rechtlichen Rahmenbedingungen für ein inklusives Bildungssystem (Gesetze, Verordnungen, Verwaltungsvorschriften) nach Maßgabe des Rechts auf inklusive Bildung gemäß der UN-Behindertenrechtskonvention auf der zweiten Stufe nunmehr abschließend entwickeln; hierzu bieten die Eckpunkte eine zentrale Orientierung.

Wir danken den Autoren der Studie für ihre Arbeit und hoffen, dass die von ihnen vorgelegten Erkenntnisse der Schulpolitik in den Ländern Impulse geben werden, damit inklusive Bildung in der Schule überall in Deutschland Wirklichkeit wird.

Berlin, 15.03.2014

Prof. Dr. Beate Rudolf
Direktorin
des Deutschen Instituts für Menschenrechte

Dr. Valentin Aichele
Leiter der Monitoring-Stelle
zur UN-Behindertenrechtskonvention

Inhalt

Vorwort.....	3
Zusammenfassung.....	7
A Einleitung	9
I. Das Recht auf inklusive Bildung	9
II. Landesschulpolitik in Bezug auf Inklusion seit 2009	13
III. Überblick über die rechtlichen Änderungen seit 2009	17
B Das Recht auf inklusive Bildung:	
Stand seiner rechtlichen Implementierung in Deutschland	24
I. Erfüllung von Kriterien der Verfügbarkeit inklusiver Bildung im deutschen Schulrecht...	26
1. Vorrang gemeinsamen Unterrichts	26
2. Institutionelle Voraussetzungen.....	29
3. Schulentwicklungsplanung	30
4. Kostentragung - Ressourcenzuweisung - Haushaltsrecht	32
II. Erfüllung von Kriterien der Zugänglichkeit inklusiver Bildung	35
1. Individueller Rechtsanspruch auf Zuweisung zu einer allgemeinen Schule (Zugang zum allgemeinen Bildungssystem und inklusive Beschulung)	35
2. Anspruch auf angemessene Vorkehrungen.....	38
3. Organisations- und Ressourcenvorbehalt.....	41
4. Barrierefreiheit des tatsächlichen Zugangs	43
III. Erfüllung von Kriterien der Annehmbarkeit.....	46
1. Zieldifferenter Unterricht	46
2. Partizipation	48
IV. Erfüllung von Kriterien der Adaptierbarkeit.....	50
1. Bildungsziele	50
2. Aus- und Weiterbildung von Lehrkräften	52
C Zusammenfassende Bewertung	56
Literaturverzeichnis	66
Anhang 1: Liste der rechtlichen Änderungen seit 2009	72
Anhang 2: Eckpunkte der Monitoring-Stelle zur UN-Behindertenrechtskonvention zur Verwirklichung eines inklusiven Bildungssystems (Primarstufe und Sekundarstufen I und II).....	85

Zusammenfassung

Die Studie ermittelt anhand von zwölf ausgewählten menschenrechtlichen Kriterien den Umsetzungsstand der Vorgaben aus dem Recht auf inklusive Bildung im deutschen Schulrecht (Artikel 24 UN-BRK in Verbindung mit Artikel 13 UN-Sozialpakt). Sie untersucht im Wesentlichen den Stand der rechtlichen Rahmenbedingungen für die schulische Bildung und zeichnet die Entwicklungen auf der rechtlichen Ebene seit dem Inkrafttreten der UN-BRK in ihren wesentlichen Zügen nach; Stand ist die Rechtslage zum Stichtag 01.12.2013. Die Untersuchung stellt keinen Anspruch auf eine umfassende Prüfung der rechtlichen Regelungen für den Bereich inklusive Schule.

Der rechtliche Rahmen für ein inklusives Bildungssystem stellt sich in den einzelnen Bundesländern unterschiedlich dar: In vielen Ländern sind zwar seit Inkrafttreten der UN-BRK im Jahr 2009 nicht unerhebliche Änderungen und Anpassungen des Landesschulrechts an die menschenrechtlichen Vorgaben, wie sie insbesondere in diesem Übereinkommen konkretisiert werden, vorgenommen worden. Kein Land jedoch erfüllt alle im Recht auf inklusive Bildung angelegten Kriterien.

Die Länder setzen in ihrer Schulgesetzgebung und Schulpolitik an sehr unterschiedlichen Stellen mit der inklusiven Bildung an. Dies verbietet pauschale Bewertungen der rechtlichen Rahmenbedingungen im Sinne eines „Rankings“. Vielmehr gebieten die menschenrechtlichen Vorgaben eine differenzierte Bewertung. Insgesamt bleibt der Umsetzungsstand hinter den Erwartungen, die man an die Implementierung des Menschenrechts auf inklusive Bildung fünf Jahre nach Inkrafttreten der UN-BRK für die Bundesrepublik Deutschland stellen darf, zurück. Es sind noch erhebliche Anstrengungen erforderlich, bis die Rede davon sein kann, dass das deutsche Schulrecht - und zwar das gesetzliche wie das untergesetzliche - die verbindlichen Vorgaben des Rechts auf inklusive Bildung hinreichend oder gar vollständig umsetzt und erfüllt.

A Einleitung

I. Das Recht auf inklusive Bildung

Im März 2009 ist für die Bundesrepublik Deutschland das im Jahr 2006 verabschiedete UN-Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (im Weiteren: UN-BRK oder die Konvention) mit seinem Fakultativprotokoll in Kraft getreten.¹

Die UN-BRK ist das internationale Menschenrechtsinstrument, das die Rechte von Menschen mit Behinderungen in dieser Form erstmalig in einem selbständigen völkerrechtlichen Vertrag verankert. Sie konkretisiert eine Reihe von internationalen Menschenrechtsinstrumenten der Vereinten Nationen, namentlich die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte von 1948 (AEMR)², den Internationalen Pakt für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte von 1966 (UN-Sozialpakt, IPwskR) und den Internationalen Pakt für bürgerliche und politische Rechte (UN-Zivilpakt, IPbpR).³

Die UN-BRK verbrieft also keine neuen Menschenrechte, sondern konkretisiert und entwickelt den hergebrachten Bestand der Menschenrechte mit Blick auf die besondere Situation von Menschen mit Behinderungen fort.⁴ Mit der Anerkennung des Rechts auf inklusive Bildung (Artikel 24 UN-BRK) schließt die UN-BRK sowohl an die Verbürgungen der AEMR als auch an das bereits in Artikel 13 UN-Sozialpakt sowie Artikel 2 des Ersten Zusatzprotokolls zur Europäischen Menschenrechtskonvention verbindlich verbürgte Recht auf Bildung an. An diese Menschenrechtsübereinkommen ist Deutschland ebenfalls gebunden.⁵ Die UN-BRK präzisiert den menschenrechtlichen Anspruch um die Dimension des gemeinsamen Lernens von Menschen unabhängig von einer Behinderung.⁶

Die Konvention verpflichtet die Vertragsstaaten zur Verwirklichung eines inklusiven Bildungssystems (Artikel 24 Absatz 1 in Verbindung mit Artikel 4 Abs. 2 UN-BRK). Sie enthält eine Reihe von konkreten Vorgaben, welche die Vertragsstaaten

¹ Vom 13.12.2006, BGBl. 2008 II, S. 1418. Im Folgenden als UN-Behindertenrechtskonvention bezeichnet; abgekürzt: UN-BRK.

² Vom 10.12.1948, GAOR III, Resolutions (UN-Doc. A/810), p. 71.

³ Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (IPwskR) vom 13.12.1966, BGBl. 1973 II, S. 1570 = UNTS Vol. 992, p. 3; Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte (IPbpR) vom 13.12.1966, BGBl. 1973 II, S. 1534 = UNTS Vol. 999, p. 171.

⁴ Vgl. Aichele (2010), S. 11-25; Degener (2009), S. 207 f.; Wernstedt/John-Ohnesorg (2010), S. 11.

⁵ Vedder (2009), S. 237 ff., Rn. 122 ff.

⁶ Vgl. unter anderem Ssenyonjo (2009), insbesondere S. 355 ff.; Schneider (2004).

verpflichten, die zu ihrer Umsetzung geeigneten und erforderlichen Maßnahmen und Schritte zu unternehmen (Artikel 24 Absatz 2 bis Absatz 5 des Übereinkommens).

Das Recht auf (inklusive) Bildung stellt ein umfassendes völkerrechtliches Verpflichtungsprogramm für die Vertragsstaaten auf.⁷ Die UN-BRK will dem Recht auf inklusive Bildung auf internationaler Ebene wie auch in den Rechtsordnungen der Vertragsstaaten zu maximaler Wirkungskraft verhelfen. Sie lässt daher zur Verwirklichung der Rechte von Menschen mit Behinderungen besser geeignete Bestimmungen, die im Recht eines Vertragsstaats oder in dem für diesen Staat geltenden Völkerrecht enthalten sind, unberührt und stellt ausdrücklich klar, dass die in einem Vertragsstaat durch Gesetze, Übereinkommen, Verordnungen oder durch Gewohnheitsrecht anerkannten oder bestehenden Menschenrechte und Grundfreiheiten nicht unter dem Vorwand beschränkt oder außer Kraft gesetzt werden dürfen, dass die UN-BRK selbst derartige Rechte oder Freiheiten nicht oder nur in einem geringeren Ausmaß anerkennt (Artikel 2 Absatz 4). An diesem Verschlechterungsverbot zeigt sich, dass das Recht auf inklusive Bildung aus Artikel 24 der UN-BRK nicht nur im Verhältnis zum UN-Sozialpakt (Artikel 13 IPwskR), sondern auch im Verhältnis zu anderen Menschenrechten als Teil eines umfassenden und einheitlichen Menschenrechtssystems wirkt.

Das Recht auf inklusive Bildung ist ein individuelles Recht und wirkt auf verschiedenen Ebenen: Die Vertragsstaaten werden verpflichtet, (1) bestimmte Rechtspositionen des Einzelnen zu achten und Eingriffe in diese zu unterlassen (sogenannte „*duty to respect*“; Abwehrfunktion), (2) die durch das Menschenrecht Begünstigten effektiv vor Beeinträchtigungen von außen oder durch Dritte zu schützen (sogenannte „*duty to protect*“; Schutzfunktion) und außerdem (3) ganz bestimmte Erfolge zu erreichen oder bestimmte Leistungen zu erbringen (sogenannte „*duty to fulfil*“; Leistungsfunktion).⁸ Ferner muss zwischen solchen Verpflichtungen, die die Vertragsstaaten auf die *Erreichung* eines konkreten Erfolgs verpflichten („*obligations of result*“), und solchen, die sie ungeachtet eines Erfolges zu einem bloßen Verhalten oder Bemühen verpflichten („*obligations of conduct*“), unterschieden werden.⁹ Schließlich muss dahingehend differenziert werden, ob die in dem Recht auf (inklusive) Bildung enthaltenen Verpflichtungen unmittelbar und direkt („*sofort*“), oder lediglich schrittweise zu erfüllen sind.¹⁰

⁷ Vgl. *Ssenyonjo* (2009), S. 355 ff., 366 ff., m.w.N.

⁸ Wie hier: *Poscher* (2012), S. 40. Zu den drei genannten Funktionen eingehend: *Ssenyonjo* (2009), S. 17 f., 49 ff. Speziell zum Recht auf Bildung: *UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights* (1999), para. 15.

⁹ *Poscher* (2012), S. 40 f., m.w.N.

¹⁰ Vgl. *Poscher* (2012), S. 42 ff., m.w.N.

Die UN-BRK verpflichtet die Vertragsstaaten außerdem zur schrittweisen Verwirklichung eines inklusiven Bildungssystems. Das Gebot zur schrittweisen Verwirklichung ist als allgemeine Verpflichtung niedergelegt (Artikel 2 Abs. 1 IPwskR und in Artikel 4 Abs. 2 UN-BRK).

Jedoch darf das Bestehen einer Verpflichtung auf eine „bloß“ schrittweise Verwirklichung von Erfüllungspflichten der Vertragsstaaten keineswegs dahingehend missverstanden werden, dass diese von den Staaten weniger ernst zu nehmen wäre. Auch bei ihnen handelt es sich um *sofortige völkerrechtliche Pflichten*, deren Erfüllung die Staaten nicht beliebig aufschieben dürfen; die entsprechenden Maßnahmen müssen überdies geeignet sein und sollen zügig, zielgerichtet und unter Verwendung der verfügbaren Ressourcen ergriffen werden.¹¹

Die Pflicht zur schrittweisen Verwirklichung hat hinsichtlich ihres Ziels keine geringere Bindungswirkung als die unmittelbar mit dem Recht auf Bildung als individuelles Recht korrespondierenden Pflichten aus der Konvention. Auch die Pflichten zur schrittweisen Verwirklichung zwingen die Vertragsstaaten, rechtsverbindlich und sofort ab Inkrafttreten der völkerrechtlichen Norm, die erforderlichen Schritte zur Erfüllung der in der UN-BRK verbindlich vorgegebenen Ziele zu unternehmen.¹²

Die UN-BRK und die anderen Übereinkommen binden in Deutschland von Verfassung wegen die staatlichen Organe und Stellen aller Ebenen.¹³ Sie verpflichten Deutschland, die auf der völkerrechtlichen Ebene im Verhältnis zu den anderen Vertragsstaaten eingegangenen Verpflichtungen innerstaatlich in rechtlicher wie auch in tatsächlicher Hinsicht vollständig umzusetzen.¹⁴ Zentral für das Recht auf inklusive Bildung sind der Aufbau und die Unterhaltung eines inklusiven Bildungssystems bei gleichzeitiger Achtung und Gewährleistung des Rechts auf inklusive Bildung im Einzelfall.

Die Menschenrechte, wie sie in den internationalen Übereinkommen verbrieft worden sind, werden nach Maßgabe des deutschen Verfassungsrechts Teil der nationalen

¹¹ Siehe *UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights* (1990), para. 10, S. 85.

¹² *UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights* (1999), para. 43-48. Vgl. dazu auch: *Deutsches Institut für Menschenrechte* (2011), S. 2, m.w.N.; *Poscher* (2012), S. 44, u.a. mit Hinweis auf *UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights* (1990), para. 5; *The Limburg Principles on the Implementation of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights* (1987), S. 125.

¹³ Vgl. *Kotzur/Richter* (2012), S. 81, Rn. 2.

¹⁴ Vgl. *Riedel* (2010).

Rechtsordnung. In Deutschland enthält das Grundgesetz entsprechende Regelungen für die Überführung (Inkorporierung) menschenrechtlicher Übereinkommen in die innerstaatliche Rechtsordnung (siehe Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG).

Die in die innerstaatliche Rechtsordnung überführten Menschenrechtsnormen entfalten für sämtliche Organe der Staatsgewalt umfassende, objektiv-rechtliche Bindungswirkung. Die staatlichen Organe müssen die normativen Vorgaben und materiellen Gehalte der Menschenrechte bei der Ausgestaltung, Anwendung und Interpretation des eigenen innerstaatlichen Rechts - gegebenenfalls auch im Rahmen einer menschenrechtlich gebotenen Anpassung oder Änderung - berücksichtigen und umsetzen. Je nach materiell-inhaltlichem Gehalt der in ihnen enthaltenen Verpflichtungen können die Menschenrechte die Vertragsstaaten auch verpflichten oder es erforderlich machen, im innerstaatlichen Recht subjektiv-individuelle Rechte für den Einzelnen zu schaffen.¹⁵

Auch dem Recht auf inklusive Bildung kommt eine zunächst objektiv-rechtliche Bindungswirkung zu (Verwirklichungspflicht der Staaten); darüber hinaus begründet es ein subjektives Rechtsverhältnis zwischen Staat und Individuum.¹⁶ Unter bestimmten rechtlichen Voraussetzungen kann dieses subjektiv-individuelle Recht sogar direkt aus der UN-BRK in Anspruch genommen werden, ohne dass es dazu neben dem innerstaatlichen Rechtsanwendungsbefehl noch einer weiteren Umsetzung in innerstaatliches Recht oder der Ausgestaltung durch den nationalen Gesetzgeber bedürfte.¹⁷

Die Menschenrechte wirken nicht nur als rechtlich verbindliche Vorgabe und Maßstab für die Ausgestaltung und Anwendung des einschlägigen innerstaatlichen Rechts. Wie die Grundrechte des Grundgesetzes für die innerstaatliche deutsche Rechtsordnung, statuieren die Menschenrechte auch auf der zwischenstaatlichen Ebene ein universelles Wertsystem¹⁸ und erheben Anspruch auf universelle Geltung als gleichermaßen rechtlicher und ethisch verbindlicher Wertmaßstab.¹⁹ Die Menschenrechte setzen die politischen Standards für die internationale Staatengemeinschaft.²⁰ So ist beispielsweise Inklusion als politisches Ziel auch für die internationale Zusammenarbeit verbindlich geworden und dient dort als Standard der Orientierung auch für die Staaten, die der UN-BRK bislang nicht beigetreten sind.

¹⁵ Vgl. *Poscher* (2012), S. 35 (47 f.).

¹⁶ Ebenda.

¹⁷ Vgl. dazu ausführlich: *Krajewski/Bernhard* (2012), Rn. 20, m.w.N.

¹⁸ Hierzu ausführlich: *Rensmann* (2007).

¹⁹ Vgl. *Kälin/Künzli* (2010), S. 3 ff.; *Tomuschat* (2003), S. 58 ff. (69 ff.); *Cushman* (2011); *Nettesheim* (2009), S. 191 ff., Rn. 21 ff. Vgl. auch: *Addo* (2010), insbes. S. 20 ff.

²⁰ *Nettesheim* (2009), Rn. 23.

Für Deutschland, das die UN-BRK ratifiziert hat, sind die im Menschenrecht auf inklusive Bildung verankerten Gehalte und Vorgaben als rechtlich verbindlicher internationaler Standard und als Maßstab der deutschen Bildungspolitik heranzuziehen. Durch diese Bindung, die Deutschland freiwillig durch den Beitritt zur UN-BRK und den übrigen Menschenrechtsübereinkommen eingegangen ist, sind die Handlungsspielräume im Bereich der Schulpolitik neu ausgerichtet worden. Die Länder und die KMK als Träger der deutschen Bildungspolitik müssen bereits bei ihrer Willensbildung und den schulpolitischen Entscheidungen die bildungspolitischen Zielvorgaben der UN-BRK berücksichtigen und können die menschenrechtlichen Wertungen aus dem Recht auf inklusive Bildung nicht ignorieren.

II. Landesschulpolitik in Bezug auf Inklusion seit 2009

Seit dem Inkrafttreten der UN-BRK sind in Deutschland von den Ländern Anstrengungen zur Umsetzung des in Artikel 24 der Konvention verbürgten Rechts auf inklusive Bildung unternommen worden, die nicht unterschätzt werden dürfen. Dies betrifft gleichermaßen Änderungen in der Bildungs- und Schulpolitik wie auch Maßnahmen zur Anpassung der rechtlichen Rahmenbedingungen für inklusive Bildung im Schulrecht.

Das Thema der inklusiven Bildung hat seit 2009 in der Schulpolitik der Länder zunehmend an Bedeutung gewonnen und durch das Inkrafttreten der UN-BRK einen deutlichen Impuls erhalten. In den politisch verbindlichen Leitinstrumenten der Landesregierungen fast aller Länder (Koalitionsverträge, Aktionspläne der Landesregierungen) spielt inklusive Bildung als schulpolitisches Ziel inzwischen eine Rolle. Auch die Kultusministerkonferenz (KMK) hat sich in einem mehrjährigen Arbeitsprozess im Anschluss an die UN-BRK vertiefter mit Inklusion in der schulischen Bildung befasst.²¹

Die meisten Länder haben zudem in ihren Schulgesetzen oder auf der untergesetzlichen Ebene gesetzgeberische Anpassungen an die menschenrechtlichen Vorgaben aus dem Recht auf inklusive Bildung vorgenommen (siehe im nächsten Abschnitt). Allerdings sind die ergriffenen Maßnahmen in den einzelnen Ländern von unterschiedlicher Reichweite und laden zu einer sehr differenzierten Bewertung ein, da sie auf sehr unterschiedliche Weise in Bezug zum Recht auf inklusive Bildung stehen.

²¹ Vgl. u.a. *Sekretariat der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland* (2011, 2013a).

Im Folgenden sollen das Spektrum, in dem die schulpolitische Diskussion um inklusive Bildung in der Schule in Deutschland geführt wird, schlaglichtartig beleuchtet und Spannbreite und Richtung dieser Diskussion seit dem Inkrafttreten der UN-BRK für Deutschland im Jahr 2009 grob skizziert werden.

Die Kultusministerkonferenz (KMK) stellt aufgrund ihrer Koordinierungsfunktion eine wichtige Plattform der schulpolitischen Willensbildung dar. Nach dem Inkrafttreten der UN-BRK in Deutschland hat die KMK sich frühzeitig des Themas inklusiver Bildung in der Schule angenommen und begonnen, ihre aus dem Jahr 1994 stammenden „Empfehlungen zur sonderpädagogischen Förderung in den Schulen der Bundesrepublik Deutschland“²² unter dem Einfluss des Rechts auf inklusive Bildung aus der UN-BRK grundlegend zu überarbeiten. Als Ergebnis dieses Überarbeitungsprozesses hat sie 2010 zunächst ein Positionspapier zu pädagogischen und rechtlichen Aspekten der Umsetzung der UN-BRK²³ sowie im Jahr 2011 schließlich Empfehlungen zur inklusiven Bildung von Kindern und Jugendlichen in Schulen verabschiedet und veröffentlicht.²⁴ In der Stellungnahme von 2011 werden umfangreiche Empfehlungen zur Umsetzung der besseren Inklusion von Schülerinnen und Schülern mit Behinderungen an die Länder gerichtet, die vor allem die Bereiche „inklusive Bildungsangebote in der Schule“, „Bildungs-, Beratungs- und Unterstützungsangebote am Lernort Schule“, „Personal im inklusiven Unterricht“ sowie „Partner in schulischen Bildungsangeboten“ und somit wichtige Sachbereiche betreffen, in denen das Menschenrecht auf inklusive Bildung inhaltlich zum Tragen kommt. Die Empfehlungen der KMK von 2011 stellen einen ersten Schritt zu einer flächendeckenden und möglichst einheitlichen Umsetzung des Rechts auf inklusive Bildung im deutschen Schulsystem dar.

In den einzelnen Ländern manifestiert sich das Thema der schulischen Inklusion seit 2009 auf der politischen Ebene in sehr unterschiedlichen politischen Dokumenten auf unterschiedliche Weise. Als eines der frühesten Beispiele dafür, dass die Umsetzung von Inklusion in der Schule Gegenstand einer fraktionsübergreifenden schulpolitischen Grundentscheidung geworden ist, kann der sogenannte Bremer Schulkonsens genannt werden, der – auch in rechtlicher Hinsicht – eine Umgestaltung des bremischen Schulsystems nach sich gezogen hat und der inzwischen auch auf

²² Sekretariat der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland (1995).

²³ Ders. (2010).

²⁴ Ders. (2011).

andere Länder, wie zum Beispiel **Nordrhein-Westfalen**, eine schul- und inklusionsspolitische Vorbildwirkung ausgeübt hat.²⁵

In ähnlicher Weise greifen inzwischen beispielsweise auch die Koalitionsverträge für etliche aktuell von Koalitionsregierungen geführte Bundesländer, wie etwa **Bremen**, **Brandenburg**, **Baden-Württemberg** oder Hessen das Thema inklusive Bildung ausdrücklich auf.²⁶ So heißt es etwa im Koalitionsvertrag zwischen BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und der SPD für **Baden-Württemberg** ausdrücklich und konkret, dass die Koalitionsparteien Artikel 24 der UN-BRK „im Schulbereich konsequent umsetzen“ und insbesondere den Anspruch von Kindern mit Behinderung auf sonderpädagogische Förderung in der allgemeinen Schule gesetzlich verankern wollen.²⁷

Neben Koalitionsverträgen findet der politische Handlungswille darüber hinaus auch in Aktionsplänen oder Maßnahmenpaketen der Landesregierungen Ausdruck. Aktionspläne stellen theoretisch insofern ein wichtiges Instrument der Schulpolitik dar, als sie mit politisch verbindlicher Wirkung die Landesregierungen und die Schulverwaltungen auf die Erfüllung bestimmter schulpolitischer Zielvorgaben und die Vornahme konkreter Maßnahmen im Rahmen eines nicht zuletzt auch zeitlich vorgegebenen Plans festlegen. Sie bedürfen jedoch einer zielgerechten und konsequenten Umsetzung. Inzwischen haben zehn Bundesländer Aktionspläne beziehungsweise Maßnahmenpakete zur Umsetzung der UN-BRK in ihrem jeweiligen Landesrecht vorgelegt und behandeln dabei auch die Umsetzung des Ziels inklusiver Bildung in der Schule.²⁸ Dabei fallen die in den einzelnen Aktionsplänen aufgestellten Zielvorgaben und vorgesehenen Maßnahmen zur Umsetzung schulischer Inklusion unterschiedlich detailliert aus. In einigen Bundesländern, beispielsweise in **Bayern**, **Rheinland-Pfalz**, **Hamburg**, im **Saarland**

²⁵ Vgl. hierzu etwa *CDU Nordrhein-Westfalen/SPD Nordrhein-Westfalen/Bündnis 90/DIE GRÜNEN Nordrhein-Westfalen* (2011).

²⁶ Vgl. beispielsweise für **Bremen**: *SPD Bremen/Bündnis 90/DIE GRÜNEN Bremen* (2011), Präambel S. 5, S. 51 ff. und insbesondere S. 76 ff.; für **Brandenburg**: *SPD Brandenburg/Die Linke Brandenburg* (2009), S. 9 f.; für **Baden-Württemberg**: *BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN Baden-Württemberg/SPD Baden-Württemberg* (2011), S. 7 f.; für **Hessen**: *CDU Hessen/BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN Hessen* (2014), S. 34 f. und S. 81 f.

²⁷ *BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN Baden-Württemberg/SPD Baden-Württemberg* (2011), S. 7.

²⁸ Aktionspläne zur Umsetzung der UN-BRK liegen gegenwärtig (Stand: Dezember 2013) vor für die Länder Bayern, Berlin, Brandenburg, Hamburg, Hessen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen-Anhalt und Thüringen. In Baden-Württemberg, Bremen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen und Schleswig-Holstein befinden sich entsprechende Aktionspläne zurzeit in Vorbereitung. In Niedersachsen liegt gegenwärtig ein Entwurf für einen Aktionsplan vor (*Landesregierung des Landes Niedersachsen* (o.J.)). Lediglich für Sachsen ist zurzeit noch kein Planungsstand verfügbar.

oder in **Hessen**, sind die aufgeführten Maßnahmen sehr detailliert und konkret ausformuliert und enthalten sehr genaue Vorgaben an unterschiedliche Akteure und Entscheidungsträger in der Landes- und Schulverwaltung. In **Rheinland-Pfalz** ist der Aktionsplan der Landesregierung sogar zweistufig angelegt: neben dem Plan der Landesregierung sieht er die Erarbeitung und Implementierung von Aktionsplänen durch gesellschaftliche Gruppen und Akteure vor, die bei der gesellschaftspolitischen Implementierung von Inklusion mitwirken sollen.²⁹

In diesem Zusammenhang darf die Rolle der Landtage bei der Umsetzung der UN-BRK in der Schulpolitik nicht unterschätzt werden. So beruht beispielsweise die Ausarbeitung des Aktionsplans zur Umsetzung der UN-BRK für **Sachsen-Anhalt**³⁰ wesentlich auf einem Beschluss des Landtages vom 02.02.2011 über die Entwicklung der schulischen Integration von Kindern und Jugendlichen mit sonderpädagogischem Förderbedarf.³¹

Vereinzelt haben Bundesländer im politischen Umsetzungsprozess des Rechts auf inklusive Bildung in der Schule auch externe Sichtweisen einbezogen; einige haben etwa Gutachten von Experten eingeholt (beispielsweise **Bremen** oder **Nordrhein-Westfalen**), oder es wurden Expertengremien gegründet (so etwa in **Baden-Württemberg**, **Berlin** oder **Sachsen**), welche sich mit Empfehlungen an die jeweilige Landesregierung richten und dabei teilweise ihre unabhängige Perspektive mit Nachdruck vertreten.

Auch andere institutionelle Akteure der Schulpolitik, insbesondere die als Schulträger fungierenden Kommunen und Landkreise, bringen ihre Sichtweisen in die schulpolitischen Diskussionen um die Umsetzung und Verwirklichung von inklusiver Bildung in der Schule ein. Sie nehmen dabei mitunter eine kritische Haltung ein; beispielsweise äußerten sich unter anderem im Auftrag des Deutschen Städtetages durchgeführte Studien oder zuletzt auch der Thüringer Landkreistag kritisch zur Umsetzbarkeit und namentlich zur Finanzierbarkeit einer vollständigen Inklusion im Bereich der schulischen Bildung.³²

Auch die Landesbehindertenbeiräte sind in Bezug auf die inklusive Bildung aktiv geworden und haben mit ihren häufig sehr weit reichenden Stellungnahmen und Empfehlungen aktiv Einfluss auf die Landesschulpolitik und die Verwirklichung eines

²⁹ *Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit, Familie und Frauen des Landes Rheinland-Pfalz* (2010), S. 63.

³⁰ *Ministerium für Arbeit und Soziales des Landes Sachsen-Anhalt* (2013).

³¹ *Landtag Sachsen-Anhalt* (2011).

³² Vgl. *Deutscher Städtetag* (2012); *Höfling* (2012); *Thüringer Landkreistag - Landkreisversammlung* (2013).

inklusive Bildungssystem im Sinne der Vorgaben der UN-BRK genommen oder zu nehmen versucht.³³

III. Überblick über die rechtlichen Änderungen seit 2009

Die Umsetzung des Rechts auf inklusive Bildung und seiner verbindlichen Inhalte erfordert nicht nur politische Maßnahmen, sondern auch rechtliche Anpassungen des Schulsystems und seines Rechtsrahmens zur Verwirklichung eines inklusiven Bildungssystems. Im Namen der Verbesserung der inklusiven Bildung sind seit 2009 in zahlreichen Ländern rechtliche Änderungen vorgenommen worden. Geändert wurden gesetzliche Bestimmungen, aber auch Verordnungsrecht. Allerdings haben diese rechtlichen Änderungen in den einzelnen Bundesländern in sehr unterschiedlichem Umfang und mit sehr unterschiedlichen Regelungsansätzen und inhaltlichen Änderungen stattgefunden.

So hatte in **Baden-Württemberg** noch im Jahr 2008, also kurz vor Inkrafttreten der UN-BRK für die Bundesrepublik Deutschland, eine untergesetzliche Schulrechtsänderung stattgefunden, die die Förderung von Schülerinnen und Schülern mit Behinderungen betraf.³⁴ Eine Anpassung des **baden-württembergischen** Schulrechts an bestimmte Vorgaben aus der UN-BRK wurde erst 2012 vorgenommen, indem durch eine Änderung des § 8a des SchulG-BW der Zugang von Schülerinnen und Schülern mit Behinderungen zur Gemeinschaftsschule rechtlich ermöglicht wurde; die Änderung geht einher mit der gesetzlichen Verankerung des Rechts dieser Gruppe auf Besuch einer Sonderschule.³⁵

Bayern hat per Gesetzesnovelle im Jahr 2010 die sonderpädagogischen Förder- und Kompetenzzentren eingeführt und zugleich eine begriffliche Änderung durchgeführt, indem „Sonderschullehrerin bzw. Sonderschullehrer“ zu „Lehr

kräften für Sonderpädagogik“ wurden (unter anderem durch Änderung von Artikel 20, 60 und weiteren Artikeln des BayEUG).³⁶ 2011 wurden unter anderem die Artikel 2,

³³ Exemplarisch sei an dieser Stelle hingewiesen auf die Vorschläge des *Landes-Behindertenbeirats Baden-Württemberg* (2012), mit denen der Beirat starken Einfluss auf die schul- und inklusionpolitische Diskussion in Baden-Württemberg genommen hat.

³⁴ Änderung der VwV „Kinder und Jugendliche mit besonderem Förderbedarf und Behinderungen“.

³⁵ Art. 1 Gesetz zur Änderung des Schulgesetzes für Baden-Württemberg und anderer Gesetze vom 24. April 2012, in Kraft getreten am 12. Mai 2012 (GVBl. B-W Nr. 7/2012, S. 209).

³⁶ § 1 Nr. 6 und 30 Gesetz zur Änderung des Bayrischen Gesetzes über das Erziehungs- und Unterrichtswesen, des Bayrischen Schulfinanzierungsgesetzes und weiterer Vorschriften vom 23. Juli 2010, in Kraft getreten am 1. August 2010 (GVBl. Nr. 14/2010, S. 334).

30a, 30b, 41 und 43 des BayEUG geändert. Hierdurch wurden die „inklusive Schule“ als Schulentwicklungsziel und das Schulprofil „Inklusion“ eingeführt; zudem wurde ein rechtlicher Rahmen für den gemeinsamen Unterricht geschaffen und der Zugang zu den Regelschulen neu geregelt.³⁷ 2012 erfolgte eine weitere begriffliche Anpassung im Schulgesetz (BayEUG): „Förderschulen“ und „Volksschulen zur sonderpädagogischen Förderung“ wurden zu „Förderzentren“.³⁸ Zudem hat das Kultusministerium als Verordnungsgeber die Schulordnung für die Volksschulen zur sonderpädagogischen Förderung (VSO-F) grundlegend geändert (unter anderem durch Schaffung mobiler sonderpädagogischer Dienste, Anpassung an die Möglichkeit der gemeinsamen Unterrichtung, Einführung der Möglichkeit der Unterrichtung nach dem Rahmenlehrplan für den Förderschwerpunkt Lernen, Anpassung der rechtlichen Rahmenbedingungen der Förderdiagnostik).³⁹

In **Berlin** bestehen die für die sonderpädagogische Förderung relevanten Normen im Schulgesetz (das sind: §§ 36-39) seit der Verkündung des Gesetzes im Jahre 2004 nahezu unverändert. Eine erste Änderung der rechtlichen Rahmenbedingungen in Richtung inklusiver Bildung brachte 2009 die Änderung der Sonderpädagogikverordnung und der Grundschulverordnung mit der Schaffung der Möglichkeit der Einrichtung integrativer Klassen an Schulen, die „Integration“ (!) in ihr Schulprogramm aufgenommen haben und einer Änderung des Feststellungsverfahrens für sonderpädagogischen Förderbedarf.⁴⁰ 2011 erfolgte hier eine weitere, untergesetzliche Schulrechtsänderung durch Änderung der Sonderpädagogikverordnung; unter anderem durch Änderung von §§ 4, 22 und 31 SoPädVO durch Anpassung des Rechtsrahmens für gemeinsamen Unterricht in der Sekundarstufe und für die Überprüfung sonderpädagogischen Förderbedarfs.⁴¹ Eine umfassende Anpassung des Schulgesetzes an die Vorgaben aus der UN-BRK ist in Berlin in Vorbereitung.

³⁷ § 1 Gesetz zur Änderung des Bayrischen Gesetzes über das Erziehungs- und Unterrichtswesen vom 20. Juli 2011, in Kraft getreten am 1. August 2011 (GVBl. Nr. 14/2011, S. 313).

³⁸ §§ 1, 3 Gesetz zur Änderung des Bayrischen Gesetzes über das Erziehungs- und Unterrichtswesen, des Bayrischen Schulfinanzierungsgesetzes und weiterer Vorschriften vom 9. Juli 2012, in Kraft getreten am 1. August 2012 (GVBl. Nr. 13/2012, S. 344).

³⁹ Durch Verordnung zur Änderung der Schulordnung für die Volksschulen zur sonderpädagogischen Förderung vom 2. September 2012, in Kraft getreten mit Wirkung vom 1. August 2012 (GVBl. Nr. 17/2012, S. 455).

⁴⁰ Art. 1 Verordnung zur Änderung der Sonderpädagogikverordnung und der Grundschulverordnung vom 23. Juni 2009, (weitestgehend) in Kraft getreten am 1. August 2008 (GVBl. Nr. 17/2009, S. 309).

⁴¹ Art. 1 Erste Verordnung zur Änderung der Sonderpädagogikverordnung vom 18. Februar 2011, in Kraft getreten mit Wirkung vom 1. August 2010/1. Februar 2011/1. August 2011 (GVBl. Nr. 6/2011, S. 70).

Auch in **Brandenburg** sind die für die sonderpädagogische Förderung relevanten Normen im Schulgesetz seit der Verkündung des Gesetzes im Jahre 2002 kaum verändert worden. Ähnlich wie in **Berlin**, fand 2009 zunächst eine Änderung auf untergesetzlicher Ebene statt: Durch die Verordnung zur Änderung der Sonderpädagogik-Verordnung (SopV) wurde insbesondere der Wechsel von Schülerinnen und Schülern mit sonderpädagogischem Förderbedarf auf allgemeine Schulen der Sekundarstufe rechtlich neu geregelt.⁴²

In **Bremen** fanden 2009 und 2013 umfassende Änderungen des Schulrechts zur Umsetzung des Rechts auf inklusive Bildung statt. Durch das *Gesetz zur Änderung schulrechtlicher Bestimmungen*⁴³ ist das bremische Schulgesetz (BremSchG) 2009 umfassend novelliert worden. Die Novelle hat die „inklusive Schule“ als gesetzlichen Schulentwicklungsauftrag festgeschrieben, den Vorrang gemeinsamen Unterrichts sowie in institutioneller Hinsicht die Zentren für unterstützende Pädagogik eingeführt (§§ 3, 4 Abs. 5, 22 BremSchulG). Zudem wurde der Rechtsrahmen für die sonderpädagogische Förderung und der bestehenden Förderzentren reformiert (§§ 35 und 70 a BremSchG). 2013 ist das untergesetzliche Schulrecht umfangreich angepasst worden; die bis dahin bestehende Sonderpädagogik-Verordnung wurde durch die *Erste Verordnung für unterstützende Pädagogik* ersetzt.⁴⁴ Weitere rechtliche Anpassungen sind für das Jahr 2014 bereits auf den Weg gebracht worden.

Die wichtigste rechtliche Anpassung an die Vorgaben aus der UN-BRK, die in **Hamburg** durchgeführt wurde, betrifft die Schaffung eines ausdrücklichen Individualanspruchs behinderter Schülerinnen und Schüler auf Zugang zu einer allgemeinen Schule (Regelschule) und die Schaffung eines Anspruchs auf dort zu erteilenden, gemeinsamen Unterricht durch die Novellierung von § 12 HmbSG im Jahr 2009.⁴⁵ 2012 trat außerdem die *Verordnung über die Ausbildung von Schülerinnen und Schülern mit sonderpädagogischem Förderbedarf* (AO-SF) in Kraft.⁴⁶ Sie schaffte umfangreiche untergesetzliche Rechtsänderungen im Bereich der sonderpädagogischen Förderung, insbesondere erklärt sie sonderpädagogische Förderung zur Aufgabe aller Schulen, reguliert die Förderdiagnostik,

⁴² Art. 1 Erste Verordnung zur Änderung der Sonderpädagogik-Verordnung vom 10. Juli 2009, in Kraft getreten mit Wirkung vom 1. August 2009 (Bbg. GVBl. II Nr. 22/2009, S. 433).

⁴³ In Kraft getreten am 1. August 2009 (Brem.GBl. 2009, S. 237).

⁴⁴ Erste Verordnung für unterstützende Pädagogik vom 22. Mai 2013, in Kraft getreten am 1. August 2013 (Brem. GVBl. Nr. 40/2013, S. 252).

⁴⁵ Art. 1 Zwölftes Gesetz zur Änderung des Hamburgischen Schulgesetzes vom 20. Oktober 2009, in Kraft getreten am 28. Oktober 2009 (HmbGVBl. Nr. 48/2009, S. 373).

⁴⁶ AO-SF vom 31. Oktober 2012, in Kraft getreten mit Wirkung vom 1. August 2012 (HmbGVBl. Nr. 44/2012, S. 467).

Feststellungsverfahren und Förderplanung neu. Sie regelt ferner den Rechtsrahmen für die Festlegung des Lernortes und schafft neue rechtliche Voraussetzungen für den Nachteilsausgleich und die Durchführung zielfördernden Unterrichts.

In **Hessen** wurden 2011 die §§ 49 bis 55 des Schulgesetzes (HSchG) reformiert.⁴⁷ Die Änderungen betrafen namentlich die sonderpädagogische Förderung an allgemein bildenden Schulen und Förderschulen, führten einen individuellen Förderplan und gemeinsamen Unterricht als gesetzliche Regelform ein, regeln die Kooperation von allgemeinen Schulen mit sonderpädagogischen Beratungs- und Förderzentren. Zudem wird die Feststellung des sonderpädagogischen Förderbedarfs begrifflich zu einem „Anspruch auf sonderpädagogische Förderung“ umformuliert. Zum 01. Juli 2012 erfolgte eine Anpassung des untergesetzlichen Schulrechts: Es trat die *Verordnung über Unterricht, Erziehung und sonderpädagogische Förderung von Schülerinnen und Schülern mit Beeinträchtigungen oder Behinderungen* (VOSB) in Kraft.⁴⁸ Sie fasst den detaillierten Rechtsrahmen für die Förderung von Schülerinnen und Schülern mit sonderpädagogischem Förderbedarf an allgemein bildenden Schulen und Förderschulen neu, ohne das Konzept der sonderpädagogischen Förderung und das Förderschulsystem als solches jedoch aufzugeben.

Für **Mecklenburg-Vorpommern** sind mehrere Schritte der Rechtsanpassung in Richtung inklusiver Bildung seit 2009 zu beobachten. 2009 fand insofern zunächst nur eine begriffliche Anpassung statt, als im Schulgesetz der Begriff „behinderte und nichtbehinderte Schüler“ durch „Schüler mit und ohne sonderpädagogischem Förderbedarf“ ersetzt wurde.⁴⁹ In materieller Hinsicht führte dieselbe Gesetzesänderung einen Anspruch von an den Förderschulen beschulten Schülerinnen und Schülern auf „Rückschulung“ an eine allgemeine Schule ein, wenn ein Abschluss an dieser aussichtsreich ist (§§ 35 und 36 SchulG-MV). Zugleich wurde das insoweit einschlägige Ordnungsrecht zur Ausführung dieser Regelungen angepasst. 2010 wurde die *Förderverordnung Sonderpädagogik* erneut angepasst⁵⁰; 2013 wurde das Schulgesetz erneut inhaltlich geändert, indem etwa in §§ 34 und 53 SchulG-MV Eingliederung und Prävention zur Aufgabe der allgemein

⁴⁷ Art. 1 Gesetz zur Änderung des Hessischen Schulgesetzes und des Hessischen Personalvertretungsgesetzes vom 10. Juni 2011, in Kraft getreten am 1. August 2011 (Hess. GVBl. Nr. 12/2011, S. 267).

⁴⁸ Verordnung vom 15. Mai 2012, in Kraft getreten am 1. Juli 2012 (Hess. ABl. Nr. 6/2012, S. 230).

⁴⁹ Art. 1 Erstes Gesetz zur Änderung des Schulgesetzes vom 16. Februar 2009, (weitestgehend) in Kraft getreten am 1. August 2009 (GVOBl. M-V Nr. 4/2009, S. 241).

⁵⁰ Art. 1 Erste Verordnung zur Änderung der Förderverordnung Sonderpädagogik vom 17. September 2010, in Kraft getreten am 16. Oktober 2010 (GVOBl. M-V Nr. 18/2010, S. 536).

bildenden Schulen und Berufsschulen wurde und die Förderung von Schülerinnen und Schülern mit sonderpädagogischem Förderbedarf an allgemein bildenden Schulen durch individuelle Förderpläne auszugestalten ist.⁵¹

In **Niedersachsen** wurde erst 2012 durch eine Novelle des Schulgesetzes (NdsSchG) das Schulrecht an die Vorgaben und Bedürfnisse eines inklusiven Schulsystems angepasst.⁵² Die wichtigsten Änderungen dieser umfassenden Gesetzesnovelle sind unter anderem die Einführung der inklusiven Schule (§ 4 NdsSchG), die Anpassung der Aufgaben der Förderschule und der Sonderpädagogischen Förderzentren (§ 14 NdsSchG) und die rechtliche Ausgestaltung des Schulwechsels von Schülerinnen und Schülern mit Behinderungen (§§ 59, 69 NdsSchG). 2013 sind auf untergesetzlicher Ebene die *Verordnung zur Feststellung eines Bedarfes an sonderpädagogischer Unterstützung* vom 22. Januar 2013⁵³ und *Ergänzende Bestimmungen zur Verordnung zur Feststellung eines Bedarfs an sonderpädagogischer Unterstützung*⁵⁴ in Kraft getreten. Zudem regelt der Runderlass des Kultusministeriums vom 7. Mai 2013⁵⁵ den Zuweisungsschlüssel für pädagogische Mitarbeiter bei sonderpädagogischer Unterstützung.

Auch in **Nordrhein-Westfalen** ist erst 2013 eine umfassendere Anpassung des gesetzlichen Schulrechts in Richtung einer besseren inklusiven Schule unternommen worden. Das *Erste Gesetz zur Umsetzung der VN-Behindertenrechtskonvention in den Schulen*⁵⁶ tritt zum 01. August 2014 in Kraft. Dieses Gesetz sieht unter anderem die gemeinsame Unterrichtung als gesetzlichen Regelfall vor, schreibt eine individuelle Förderung vor (§§ 2 und 20 SchulG-NRW), ermöglicht zieldifferenten Unterricht (§ 12 SchulG-NRW), regelt die Grundzüge der sonderpädagogischen Förderung, Diagnose und Beratung (§ 19 SchulG-NRW) und trifft Regelungen zur Berücksichtigung eines inklusiven Schulangebots innerhalb der Schulentwicklungsplanung (§ 80 SchulG-NRW).

Für die Bundesländer **Rheinland-Pfalz** und **Saarland** sind seit dem Inkrafttreten der UN-BRK im Jahr 2009 keine Änderungen oder Anpassungen der einschlägigen Vorschriften zur sonderpädagogischen Förderung in dem jeweiligen Schulgesetz

⁵¹ Art. 1 Zweites Gesetz zur Änderung des Schulgesetzes für das Land Mecklenburg-Vorpommern vom 13. Dezember 2012, (weitestgehend) in Kraft getreten am 1. Januar 2013 (GVBl. M-V Nr. 20/2012, S. 555).

⁵² Siehe Art. 1 Gesetz zur Einführung der inklusiven Schule vom 23. März 2012, in Kraft getreten am 1. August 2012 (Nds. GVBl. Nr. 4/2012, S. 34).

⁵³ In Kraft getreten am 1. Februar 2013 (Nds. GVBl. Nr. 2 /2013, S. 23).

⁵⁴ RdErl. d. MK vom 31. Januar 2013 (Nds. SVBl. Nr. 2/2013, S. 67).

⁵⁵ In Kraft getreten am 1. August 2013 (Nds. SVBl. Nr. 6/2013, S. 220).

⁵⁶ 9. Schulrechtsänderungsgesetz vom 5. November 2013 (GV. NRW. Nr. 34/2013, S. 613).

oder des untergesetzlichen Rechts in Richtung inklusive Schule nachweisbar. Die Schulgesetze und die einschlägigen sonderpädagogischen Verordnungen (siehe die Sonderschulordnung **Rheinland-Pfalz**⁵⁷ und die saarländischen Integrationsverordnungen⁵⁸) in diesen Ländern bestehen seit der Zeit ihres Inkrafttretens vor dem Inkrafttreten der UN-BRK in unveränderter Form.

Entsprechendes gilt weithin auch für **Sachsen**. Hier besteht die Schulintegrations-Verordnung (SchulIntVO), welche den gemeinsamen Unterricht von Schülerinnen und Schülern mit und ohne Behinderungen zum Gegenstand hat, seit 2004. Seit 2009 sind keine Änderungen dieser Verordnung nachweisbar. 2012 wurden in **Sachsen** auf untergesetzlicher Ebene das Verfahren und die Voraussetzungen von Schülerinnen und Schülern zum Wechsel an eine (andere) allgemeinbildende Schule geregelt; diese Regeln betreffen auch Schülerinnen und Schüler mit sonderpädagogischem Förderbedarf.⁵⁹ 2013 erfolgten rechtliche Änderungen beim Verfahren zur Beratung und zur Feststellung sonderpädagogischen Förderbedarfs (insbesondere Einführung eines Anspruchs auf Beratung).⁶⁰

In **Sachsen-Anhalt** wurde 2012 das Schulgesetz in Richtung inklusiver Bildung novelliert. Gegenstände der Novelle waren unter anderem die gesetzliche Formulierung der Rehabilitations- und Präventionsaufgabe der Schulen, die Einführung inklusiver Bildungsangebote und verbindlicher inklusionspädagogischer Inhalte in der Lehrerbildung, die Pflicht zur Vorhaltung von Förderschulen sowie schließlich die rechtliche Regelung der Voraussetzungen des gemeinsamen Unterrichts.⁶¹ Die *Zweite Verordnung zur Änderung der Verordnung über die sonderpädagogische Förderung* vom 9. Mai 2012⁶² brachte zudem weit reichende Anpassungen an die veränderte Gesetzeslage auf der Verordnungsebene, die durch die *Verordnung über die Förderung von Schülerinnen und Schülern mit*

⁵⁷ GVBl. 2000, 219.

⁵⁸ SächsGVBl. Nr. 14/2002, S. 369.

⁵⁹ Art. 4 Verordnung des Sächsischen Staatsministeriums für Kultus über allgemeinbildende Gymnasien und die Abiturprüfung und zur Änderung der Abendgymnasien- und Kollegverordnung, der Prüfungsverordnung Waldorfschulen, der Schulordnung Förderschulen, der Schulordnung Mittel- und Abendmittelschulen und der Sächsischen Unterbringungsverordnung vom 27. Juni 2012, in Kraft getreten am 1. August 2012 (SächsGVBl. Nr. 11/2012, S. 348).

⁶⁰ Art. 1 Verordnung des Sächsischen Staatsministeriums für Kultus zur Änderung der Schulordnung Förderschulen vom 14. August 2013, in Kraft getreten mit Wirkung vom 1. August 2013 (SächsGVBl. Nr. 12/2013, S. 735).

⁶¹ Art. 1 Gesetz zur Änderung schul-, besoldungs- und personalvertretungsrechtlicher Vorschriften vom 5. Dezember 2012, in Kraft getreten am 14. Dezember 2012 (GVBl. LSA Nr. 24/2012, S. 560).

⁶² In Kraft getreten am 5. Juni 2012 (GVBl. LSA Nr. 12/2013, S. 156).

sonderpädagogischem Bildungs-, Beratungs- und Unterstützungsbedarf vom 8. August 2013 neu geregelt wurden.⁶³

Für **Schleswig-Holstein** kann beobachtet werden, dass kurz vor Inkrafttreten der UN-BRK bereits 2008 umfassende Änderungen der Landesverordnung über die sonderpädagogische Förderung stattgefunden haben. Dementsprechend haben Anpassungen an die veränderte Rechtslage erst 2011 stattgefunden. Als wichtigstes Ergebnis der Änderung des Schulgesetzes und des Mitbestimmungsgesetzes **Schleswig-Holsteins** vom 28. Januar 2011 kann festgehalten werden, dass in § 4 des Schulgesetzes (SchulG-SH) das Ziel der inklusiven Beschulung in den Vordergrund gestellt worden ist.⁶⁴

In **Thüringen** ist im Jahr 2009 zunächst die Geltungsdauer der *Verordnung zur sonderpädagogischen Förderung* (ThürSoFöO) bis 2014 angepasst worden.⁶⁵ Dieser Zeitplan deckt sich damit, dass nach dem zwischenzeitlich verabschiedeten Aktionsplan zur Umsetzung der UN-BRK für die Zeit ab 2014 eine umfassende Anpassung des Schulgesetzes anvisiert wird. Eine erste Änderung hat das Thüringer Schulgesetz (ThürSchulG) dadurch gefunden, dass in § 2 dieses Gesetzes im Jahr 2010 die individuelle Förderung, und zwar unabhängig vom Vorliegen einer Behinderung, als ausdrücklicher Erziehungsauftrag der Schulen aufgenommen worden ist.⁶⁶ Zu Beginn des Jahres 2013 sind schließlich weitere Änderungen der ThürSoFöO in Kraft getreten: Insbesondere ist die zeitliche Befristung der Verordnung aufgehoben worden; zudem wurde der Aufgabenbereich der mobilen sonderpädagogischen Dienste, insbesondere im Bereich der präventiven Arbeit, erweitert (§§ 16 und 17 ThürSoFöO).⁶⁷

⁶³ In Kraft getreten mit Wirkung vom 1. August 2013 (GVBl. LSA Nr. 23/2013, S. 414).

⁶⁴ Siehe Art. 1 Gesetz zur Änderung des Schulgesetzes und des Mitbestimmungsgesetzes Schleswig-Holstein vom 28. Januar 2011, in Kraft getreten am 04. Februar 2011 (GVBl. Schl.-H. Nr. 3/2011, S. 23).

⁶⁵ Art. 1 der Ersten Verordnung zur Änderung der Thüringer Verordnung zur sonderpädagogischen Förderung vom 26. Mai 2009, in Kraft getreten am 30. Juni 2009 (ThürGVBl. Nr. 8/2009, S. 481).

⁶⁶ Art. 1 Gesetz zur Änderung des Thüringer Schulgesetzes und des Thüringer Gesetzes über die Finanzierung der staatlichen Schulen vom 20. Dezember 2010, mit Ausnahmen in Kraft getreten am 31. Dezember 2010 (ThürGVBl. Nr. 14/2010, S. 530).

⁶⁷ Art. 6 Thüringer Haushaltsbegleitgesetz 2013/2014 vom 31. Januar 2013, weitestgehend in Kraft getreten mit Wirkung vom 1. Januar 2013 (ThürGVBl. Nr. 1/2013, S. 22).

B Das Recht auf inklusive Bildung: Stand seiner rechtlichen Implementierung in Deutschland

Die hier als Maßstab für die rechtliche Implementierung des Rechts auf inklusive Bildung im deutschen Schulsystem herangezogenen Kriterien folgen dem sogenannten „4-A-Approach“, der bei den Vereinten Nationen für die Bestimmung des Inhalts des Rechts auf Bildung entwickelt wurde und damit auch als Maßstab für die Bewertung der Verwirklichung dieses Rechts dient.⁶⁸ Die Kriterien lassen sich in unterschiedliche Gruppen zusammenfassen und den vier Strukturelementen des Rechts auf inklusive Bildung zuordnen, die hier - in deutschsprachiger Bezeichnung - als (1) Verfügbarkeit [von inklusiver Bildung], (2) Zugänglichkeit, (3) Annehmbarkeit und (4) Adaptierbarkeit bezeichnet werden.

Unter dem Aspekt der „Verfügbarkeit“ wird gefragt, ob Bildungsinstitutionen und Instrumente bestehen, die dazu beitragen, eine qualitative inklusive Bildung in einem quantitativ hinreichenden Maße zur Verfügung zu stellen. Unter dem Aspekt der „Zugänglichkeit“ wird analysiert, ob und inwieweit inklusive Bildung für alle zur Verfügung gestellt wird. Namentlich ist dabei nach diskriminierungsfreiem Zugang, physischem Zugang sowie wirtschaftlich tragbarem und nicht zuletzt auch rechtlich gewährleistetem Zugang von Menschen mit Behinderungen zu Bildung zu fragen. Im Rahmen der „Annehmbarkeit“ von inklusiver Bildung werden Form und Inhalt der Lehre, einschließlich der Lehrmethoden, auf ihre Relevanz, ihre kulturelle Angemessenheit und ihre Qualität hin überprüft. Schließlich wird unter dem Aspekt der „Adaptierbarkeit“ des Bildungssystems die Flexibilität und Fähigkeit, sich den Bedürfnissen sich wandelnder Gesellschaften anzupassen, überprüft.

⁶⁸ Vgl. zu diesem Ansatz: *UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights* (1999), para 6. Eingehender dazu: *Poscher* (2012), S. 37, dort Fußnoten 9 bis 11. Erstmals hat die *UN-Sonderbeauftragte für das Recht auf Bildung* 1999 die Verwirklichung des Rechts auf Bildung auf der internationalen Ebene anhand der Kriterien „Availability“ [Verfügbarkeit] - „Accessibility“ [Zugänglichkeit] - „Acceptability“ [Annehmbarkeit] - „Adaptability“ [Adaptierbarkeit] untersucht. Diese Kriterien sind vom *UN-Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte* (Committee on Economic, Social and Cultural Rights, CESCR) in der Allgemeinen Bemerkung Nr. 13 zum Recht auf Bildung vom 8.12.1999 aufgegriffen worden (*UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights* (1999)).

Unter der UN-BRK ist bei der Generalversammlung der Vereinten Nationen ein eigenständiger *Ausschuss für die Rechte von Personen mit Behinderungen* eingerichtet worden, dessen Aufgabe es ist, auf der internationalen Ebene über die Implementierung der UN-BRK zu wachen (vgl.: *Schulze* (2010), S. 135). Es ist davon auszugehen, dass dieser Ausschuss sich die vom CESCR entwickelten Bewertungsmaßstäbe in seiner Praxis zu Eigen machen wird.

Wendet man diese normativen Gehalte des Menschenrechts auf inklusive Bildung auf den Gesellschafts- und Lebensbereich Schule in Deutschland in seiner verfassungsrechtlichen, gesetzlichen und tatsächlichen Ausgestaltung sowie in seiner wesentypischen Struktur an, so ergeben sich einzelne Sachkriterien, unter denen der rechtliche Implementierungsstand zu betrachten ist. Die Monitoring-Stelle zur UN-Behindertenrechtskonvention hat 2011 Eckpunkte zur Verwirklichung eines inklusiven Bildungssystems veröffentlicht und hierin die Elemente eines solchen benannt, die jeweils mit einem der vier genannten Strukturmerkmale in Zusammenhang stehen.⁶⁹ Das Eckpunktepunktepapier identifiziert vor diesem Hintergrund eine Reihe von menschenrechtlichen Kriterien, an denen sich die Verwirklichung eines inklusiven Bildungssystems messen lassen muss.

Die folgenden zwölf im Rahmen der vorliegenden Studie herangezogenen Kriterien sind aufgrund ihrer Bedeutung aus dem breiten Spektrum dieser Kriterien ausgewählt worden. Betrachtet werden im Einzelnen: (1) der Vorrang des gemeinsamen Unterrichts, (2) die institutionellen Voraussetzungen für inklusive Bildung, (3) die Schulentwicklungsplanung, (4) Fragen der Kostentragung, der Ressourcenzuweisung und des Haushaltsrechts, (5) die Frage nach dem Rechtsanspruch auf Zugang zum allgemeinen Bildungssystem und (6) dem Anspruch auf „angemessene Vorkehrungen“, (7) das Problem des sogenannten Organisations- und Ressourcenvorbehalts, (8) die Barrierefreiheit des tatsächlichen Zugangs zu Bildung, (9) zieldifferenter Unterricht, (10) die Frage nach Partizipation sowie (11) die Bildungsziele und Fragen der Menschenrechtsbildung und (12) die Aus- und Weiterbildung von Pädagoginnen und Pädagogen.

Die Eckpunkte und die daraus gewonnenen, untersuchungsleitenden Kriterien sind keineswegs schematisch zu verstehen und lassen sich nicht streng im Sinne eines Ausschließlichkeitsverhältnisses voneinander abgrenzen. Sie haben im Zusammenhang der vorliegenden Studie die Funktion, die Untersuchung der sechzehn Rechtsordnungen der Länder zu leiten, den Stand der rechtlichen Umsetzung des Rechts auf inklusive Bildung in dem jeweiligen Land zu ermitteln und zu bewerten sowie zu den anderen Befunden in Vergleich zu setzen.

⁶⁹ Deutsches Institut für Menschenrechte (2011).

I. Erfüllung von Kriterien der Verfügbarkeit inklusiver Bildung im deutschen Schulrecht

1. Vorrang gemeinsamen Unterrichts

Die UN-BRK verpflichtet die Vertragsstaaten sicherzustellen, dass innerhalb ihres Schulsystems dem gemeinsamen Unterricht von Kindern und Jugendlichen mit und ohne Behinderungen, der grundsätzlich an allen Schulformen des Bildungssystems gleichermaßen stattfinden soll, eine vorrangige Stellung eingeräumt wird (Artikel 24 Absatz 1 und Absatz 2 Buchstabe a)).⁷⁰ In Deutschland besteht hingegen noch immer ein flächendeckendes Sonderschulsystem, welches von den Landesregierungen auch nach wie vor nicht prinzipiell zur Disposition gestellt wird.

Zwar sieht das Schulrecht aller Länder vor, dass Schülerinnen und Schüler mit Behinderungen unter bestimmten Voraussetzungen mit Schülerinnen und Schülern ohne Behinderung gemeinsam unterrichtet werden *können*.⁷¹ Dennoch wird die bloße Möglichkeit gemeinsamen Unterrichts dem Vorranganspruch des gemeinsamen Unterrichts im Sinne der UN-BRK als solche noch nicht gerecht.

Die Sonder- oder Förderschule ist in allen Ländern bis auf **Bremen** noch immer Teil des Schulsystems.⁷² Begriffliche Unterschiede sind dabei unerheblich. Maßgeblich ist die Tatsache, dass es sich bei diesen Schulformen um Einrichtungen handelt, die dem Zweck der *gesonderten* Beschulung von Schülerinnen und Schülern mit Behinderungen außerhalb der allgemeinen Schulen dienen. Auch in Ländern, in

⁷⁰ Bernstorff (2011), S. 203, m.w.N.

⁷¹ **Baden-Württemberg:** § 15 Abs. 4 S. 1 SchulG B-W, ergänzt durch die Verwaltungsvorschrift „Kinder und Jugendliche mit besonderem Förderbedarf und Behinderungen“ unter 3.1; **Bayern:** Art. 2 Abs. 2, Art. 30a Abs. 3, 7, Art. 30b Abs. 2 S. 1 BayEUG; **Berlin:** § 4 Abs. 3 S. 3 SchulG, konkretisiert in § 37 SchulG und den §§ 4 Abs. 1 S. 1, Abs. 2, 19 f. SopädVO; **Brandenburg:** §§ 3 Abs. 4, 29 Abs. 2 BbgSchulG, § 7 SopV; **Bremen:** §§ 4 Abs. 5 S. 1, 9 Abs. 2 S. 3 BremSchulG; **Hamburg:** § 12 Abs. 1 S. 1, 2 HmbSG; **Hessen:** § 51 Abs. 1 S. 1 HSchG, § 1 VOSB; **Mecklenburg-Vorpommern:** § 35 Abs. 1 SchulG M-V, wieder aufgegriffen in § 9 FöSoVO; **Niedersachsen:** § 4 Abs. 2 NSchG; **Nordrhein-Westfalen:** § 20 Abs. 1 Nr. 1 SchulG NRW, § 1 AO-FS; **Rheinland-Pfalz:** § 3 Abs. 5 S. 1 SchulG R-P; **Saarland:** § 4 Abs. 3 SchuloG; **Sachsen:** § 13 Abs. 1 S. 1 SchulG S, deutlicher aber §§ 2 Abs. 1, 3 SchIVO; **Sachsen-Anhalt:** § 1 Abs. 3 S. 2, 3a S. 1 SchulGLSA, konkretisiert in § 9 FörderVO; **Schleswig-Holstein:** § 5 Abs. 1 S. 1, 2 SchulG S-H; **Thüringen:** § 53 Abs. 2 ThürSchulG, § 1 Abs. 2 ThürFSG, § 12 Abs. 1 ThürGIG, §§ 8 ff. ThürSoFöV.

⁷² Vgl. für **Baden-Württemberg:** § 4 Abs. 1 SchG B-W; **Bayern:** Art. 6 Abs. 2 Nr. 3 BayEUG; **Berlin:** § 17 Abs. 2 Nr. 4 SchulG BLN; **Brandenburg:** § 16 Abs. 2 Nr. 4 BbgSchulG; **Hamburg:** § 19 HmbSG; **Hessen:** § 11 Abs. 3 Nr. 1 lit. h HSchG; **Mecklenburg-Vorpommern:** § 11 Abs. 2 Nr. 1 lit. f SchulG M-V; **Niedersachsen:** § 5 Abs. 2 Nr. 1 lit. i NdsSchG; **Nordrhein-Westfalen:** § 10 Abs. 6 SchulG NRW; **Rheinland-Pfalz:** § 9 Abs. 3 Nr. 8 SchulG R-P; **Saarland:** § 4 Abs. 3 SchuloG; **Sachsen:** § 4 Abs. 1 Nr. 1 lit. b SchulG; **Sachsen-Anhalt:** § 3 Abs. 2 Nr. 1 lit. f SchulG; **Thüringen:** § 4 Abs. 1 Nr. 7 ThürSchulG. Anders nur Bremen: § 16 BremSchulG.

denen auf die Bezeichnung „Sonder- oder Förderschule“ zugunsten des Begriffes „Förderzentrum“ verzichtet wird, findet der Sache nach regelmäßig eine gesonderte Beschulung von Schülerinnen und Schülern mit sonderpädagogischem Förderbedarf statt.⁷³

Im Sonderschulsystem gewinnt der vorrangig gemeinsame Unterricht auch dahingehend Bedeutung, dass (zwangsweise) Zuweisungen von Schülerinnen oder Schülern mit Behinderungen an eine Sonderschule nicht mehr stattfinden dürfen und ihr Wechsel an allgemeine Schulen angestrebt und befördert werden muss. Insofern besteht in vielen Ländern gesetzgeberischer Anpassungsbedarf. Jedenfalls in den Ländern, in denen kein Regel-Ausnahme-Verhältnis zugunsten des gemeinsamen Unterrichts vorgesehen ist, bedarf es dringend einer Überarbeitung der entsprechenden Normen.⁷⁴ Vorschriften, die es den Schulbehörden im Rahmen der Zuweisungsentscheidung zu einer Sonderschule erlauben, eine (zwangsweise) Zuweisung an eine Sonderschule an Eigenschaften wie die subjektive Fähigkeit des Kindes zur Erfüllung der curricularen Vorgaben an einer allgemeinen Schule anzuknüpfen, stellen eine systematische Diskriminierung dar und sind aufzuheben (Artikel 5 Absatz 2 UN-BRK).⁷⁵

Eine Zuweisungsentscheidung zu einer Sonderschule darf nicht endgültig sein. Mit Ausnahme von **Niedersachsen** und **Sachsen-Anhalt** sehen alle Länder die grundsätzliche Möglichkeit des Übergangs von einer Förderschule an eine allgemeinbildende Schule oder zumindest einen Wechsel des Förderortes vor.⁷⁶ In den meisten Ländern ist die (Wieder-)Eingliederung in das allgemeine Schulsystem

⁷³ So etwa auch in **Schleswig-Holstein**, vgl. § 9 Abs. 1 Nr. 4 SchulG. Selbst in **Bremen**, wo das Schulgesetz ausdrücklich weder Sonderschulen noch ähnliche Schulformen vorsieht (§16 BremSchulG), findet im Ergebnis an den Zentren für unterstützende Pädagogik und an Förderzentren, die nicht formell in die bestehende Schulstruktur eingegliedert sind, eine getrennte Beschulung von Kindern mit Behinderung außerhalb der allgemeinen Schulen statt.

⁷⁴ Dies ist insbesondere in **Baden-Württemberg** (§ 15 Abs. 1, 4 S. 2 SchulG-BW), im **Saarland** (§§ 4, 31 SchuloG, § 6 SchulpfG) sowie in **Sachsen** (§ 30 Abs. 1 SchulG, §§ 2, 4 Abs. 1 SchullIntegrVO, § 16 SOFS) und **Sachsen-Anhalt** (§ 39 Abs. 1 SchulG-LSA) der Fall, da das Schulrecht dieser Länder unter bestimmten Voraussetzungen eine gesetzliche Sonderschulpflicht für Kinder mit sonderpädagogischem Förderbedarf und somit eine systemisch angelegte Separation von Kindern mit Behinderungen vorsieht.

⁷⁵ So zum Beispiel die Regelung in § 15 Abs. 4 S. 1 SchulG-BW. Kritisch zu bewerten ist auch § 1 Abs. 3a S. 1 SchulG LSA.

⁷⁶ **Baden-Württemberg**: Nr. 4.7 S. 1 der VwV „Kinder und Jugendliche mit besonderem Förderbedarf und Behinderungen“; **Bayern**: § 31 Abs. 2 VSO-F; **Berlin**: § 35 Abs. 3 SopädVO; **Brandenburg**: § 6 Abs. 1, 2 SopV; **Bremen**: §§ 16 Abs. 1 S. 1 UPädVO_1; **Hamburg**: § 17 Abs. 3 S. 1 AO-SF; **Hessen**: § 18 Abs. 1, 2 VOSB; **Mecklenburg-Vorpommern**: § 10 Abs. 1 S. 4 FöSoVO; **Nordrhein-Westfalen**: § 16 Abs. 2 AO-FS; **Rheinland-Pfalz**: § 21 Abs. 1 SoSchulO RP; **Saarland**: § 9 Abs. 2 VO SchpflG; **Sachsen**: § 16 Abs. 2 SOFS; **Schleswig-Holstein**: § 5 Abs. 2 S. 1 SoFVO; **Thüringen**: § 8 Abs. 8 ThürFSG.

ausdrücklich als Aufgabe und Ziel der Förderschulen festgeschrieben.⁷⁷ Die Einzelfallentscheidung über die Zuweisung zu einer Förderschule ist hier nicht irreversibel. Die in einigen Ländern vorgesehenen Antragsrechte, mit denen die betroffenen Schülerinnen oder Schüler oder ihre Erziehungsberechtigten auf den Wechsel an eine allgemeine Schule mit gemeinsamem Unterricht hinwirken können, können die Entwicklung der Sonderbeschulung zu einer „Einbahnstraße“ vermeiden.⁷⁸ In Ansehung der Vorgaben aus dem Recht auf inklusive Bildung erscheint es als zwingend, von Amts wegen und regelmäßig durchzuführende Überprüfungen der Zuweisungsentscheidung und der Angemessenheit des Förderortes gesetzlich vorzuschreiben. Maßstab für die Entscheidung über eine Rückschulung darf allein die Ausstattung der in Betracht kommenden Schulen sein, nicht in der Person des Schülers oder der Schülerin mit Behinderung liegende Gründe; dies ist zzt. nur in **Bayern, Bremen und Nordrhein-Westfalen** sichergestellt.⁷⁹ Der in vielen Landesschulgesetzen vorgesehene Rückschulungsauftrag der Sonderschulen ist insofern überarbeitungsbedürftig.

In den meisten Ländern mit Ausnahme von **Baden-Württemberg, Mecklenburg-Vorpommern** und **Sachsen-Anhalt** ist für die Rückschulung in den gemeinsamen Unterricht an einer allgemeinen Schule ein bestimmtes Verfahren vorgesehen.⁸⁰ Dies

⁷⁷ **Bayern:** § 14 S. 3 VSO-F; **Berlin:** § 3 Abs. 1 S. 3 SopädVO; **Bremen:** § 18 Abs. 1 S. 5 UPädVO_1; **Hessen:** § 53 Abs. 1 S. 2 HSchG; **Mecklenburg-Vorpommern:** § 10 Abs. 1 FöSoVO; **Rheinland-Pfalz:** § 1 Abs. 4 Nr. 7 SoSchulO RP; **Saarland:** § 4 Abs. 5 S. 1 Nr. 2, S. 3 SchuloG; **Sachsen:** § 2 SOFS; **Sachsen-Anhalt:** § 10 Abs. 1 S. 2 FörderVO; **Schleswig-Holstein:** § 45 Abs. 1 S. 5 Var. 3 SchulG. Für **Thüringen** wird § 2 Abs. 1 S. 2 ThürFSG nicht in diesem Sinne ausgelegt werden können.

⁷⁸ Während in **Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt** und **Schleswig-Holstein** keine Prüfung von Amts wegen stattfindet, ist die Rechtslage in den übrigen Ländern unklar: In **Baden-Württemberg** ist eine Überprüfung der Geeignetheit des Förderortes untergesetzlich vorgesehen; wann und unter welchen Umständen diese stattfindet, bleibt offen. Ähnlich ist es in **Niedersachsen, Rheinland-Pfalz** und **Sachsen**. Das Schulrecht des **Saarlandes** ermöglicht zwar eine Überprüfung der Anordnung des gemeinsamen Unterrichts, nicht jedoch der Zuweisung zu einer Sonderschule. In **Berlin, Brandenburg, Hamburg, Hessen** und **Thüringen** kann eine Überprüfung des Förderortes im Rahmen der (turnusmäßigen) Überprüfung des sonderpädagogischen Förderbedarfs erfolgen; eine Rückschulung an die allgemeine Schule erfolgt aber nur bei Fortfall des Förderbedarfs.

⁷⁹ **Bayern:** § 31 Abs. 2 VSO-F; **Bremen:** § 16 Abs. 2 UPädVO_1; **Nordrhein-Westfalen:** § 15 Abs. 1 AO-SF.

⁸⁰ **Bayern:** § 33 VSO-F; **Berlin:** § 35 SopädVO; **Brandenburg:** § 50 Abs. 2 BbGSchulG, § 6 Abs. 3 SopV; **Bremen:** § 16 UPädVO_1; **Hessen:** § 18 iVm §§ 9 f. VOSB; **Niedersachsen:** Nr. 6 Abs. 2 VwV zur Förderbedarf-FeststellungsVO verweist auf das Feststellungsverfahren; **Nordrhein-Westfalen:** § 15 Abs. 3 i.V.m. §§ 13 f. AO-SF; **Rheinland-Pfalz:** § 21 SoSchulO; **Saarland:** §§ 6 ff. IntVO; **Sachsen:** § 16 Abs. 2 SOFS; **Schleswig-Holstein:** § 5 Abs. 2, 3 SoFVO und **Thüringen:** § 9 Abs. 3 ThürSoFöV. In **Hamburg** ist ein Verfahren für die Rückschulung bei Fortfall des sonderpädagogischen Förderbedarfs vorgesehen (§ 17 Abs. 3 AO-SF), dies erstreckt sich jedoch nicht auf sonstige Fälle. In **Mecklenburg-Vorpommern** fehlt - bis auf das Antragsrecht - jegliche Verfahrensausgestaltung.

ist nicht zuletzt unter Rechtsschutzaspekten positiv zu bewerten; dennoch ist eine kohärentere Ausgestaltung dieser Verfahren anzumahlen.⁸¹

2. Institutionelle Voraussetzungen

Auf dem Weg zu einer vollständigen Gewährleistung eines inklusiven Bildungs- und Schulsystems, wozu das Recht auf inklusive Bildung verpflichtet, werden sonderpädagogische Förder- und Kompetenzzentren nicht nur übergangsweise eine wichtige Rolle als institutionelle Voraussetzungen für inklusive Bildung spielen. Förder- und Kompetenzzentren übernehmen nach der gegenwärtigen Konzeption des Schulsystems in den meisten Ländern wichtige Aufgaben bei der Durchführung und Unterstützung des gemeinsamen Unterrichts an den allgemeinen Schulen, im Diagnoseverfahren zur Feststellung sonderpädagogischen Förderbedarfs und bei der Beratung der betroffenen Personen, bei der Förderung interdisziplinärer Zusammenarbeit durch Koordinations- und Netzwerkarbeit sowie im Rahmen der Lehreraus- und -fortbildung.

Die UN-BRK selbst trifft keine Regelung zu Bedeutung, Rolle und Ausgestaltung von sonderpädagogischen Förderzentren in einem inklusiven Bildungssystem. Aus der menschenrechtlichen Perspektive erscheint eine institutionelle, sonderpädagogische Förderung durch besondere Förder- und Kompetenzzentren zumindest solange und soweit rechtlich zulässig und auch angezeigt, als diese nicht die Rolle von Sonder- oder Förderschulen übernehmen und vor allem nicht zu einer systematischen Separierung von Kindern mit Behinderungen im Bildungssystem beitragen. Unter dieser Voraussetzung bestehen keine prinzipiellen rechtlichen Bedenken gegen die Nutzbarmachung von fachlichen Kompetenzen, insbesondere durch ambulante und mobile (sonder-)pädagogische Dienste an den allgemeinen Schulen.

Problematischer ist die Situation, dass insbesondere die Sonderschulen Beratungs- und Diagnoseaufgaben im Rahmen sonderpädagogischer Förderung und vor allem im Zusammenhang mit der Bestimmung der zu besuchenden Schule selbst übernehmen. In der Praxis ist zu beobachten, dass hier durchgeführte

⁸¹ Dies gilt etwa in **Nordrhein-Westfalen**: Während § 19 Abs. 2 SchulG-NW die Entscheidung der Schulbehörde über den Förderort an einen vorherigen Antrag der Eltern koppelt, bestimmt § 15 Abs. 2 AO-SF, dass ein erneutes Verfahren für einen nach Auffassung der Klassenkonferenz in Betracht kommenden Wechsel des Förderortes nur durch den Schulleiter *nach Rücksprache* mit den Eltern eingeleitet werden kann. Antragsrechte der Erziehungsberechtigten bestehen hier nicht. Ähnliches gilt für **Brandenburg**: Der Besuch der Förderschule wird nach § 30 Abs. 2 BbgSchulG unter anderem vom Wunsch der Eltern (Antragsrecht) abhängig gemacht. Dagegen sieht § 6 SopV für den Wechsel in eine Klasse mit gemeinsamem Unterricht kein derartiges Initiativ- oder Antragsrecht der Erziehungsberechtigten vor. Eine ähnliche Regelung gilt in **Hessen** (§ 54 Abs. 1 S. 2 HSchG im Verhältnis zu § 18 Abs. 2 VOSB).

Diagnostikverfahren häufig mehr oder weniger automatisch zu einer Zuweisung der betroffenen Kinder zu einer Sonderschule führen.⁸² Obzwar die Beratung zu sonderpädagogischer Förderung von Schülerinnen und Schülern mit Behinderungen aufgrund der vorhandenen fachlichen Kompetenzen zumindest theoretisch auch durch die Sonderschulen geleistet werden könnte, sollte in Ansehung des Inklusionsziels, wie es in der UN-BRK formuliert wird⁸³, in Betracht gezogen werden, jedenfalls die für die konkrete Entscheidung über die Schulwahl relevanten Beratungs- und Diagnoseaufgaben aus dem Schulsystem vollständig auszukoppeln und diese Aufgaben unabhängigen, sonderpädagogischen Förder- und Kompetenzzentren zu übertragen. Wenn die Länder, wie dargelegt, schon bis auf weiteres prinzipiell an einem - sich öffnenden - Sonderschulsystem festhalten⁸⁴, könnte auf diese Weise mehr Unabhängigkeit und Transparenz bei der Bestimmung der zu besuchenden Schulform gewährleistet und die Chancen für eine erfolgreiche gemeinsame Beschulung an einer allgemeinen Schule erhöht werden.

Die sonderpädagogischen Förder- und Kompetenzzentren sollten hierfür eng mit anderen Institutionen und Akteuren wie etwa den Schulträgern, den Trägern der Schulentwicklungsplanung, den Sozialträgern und Verbänden zusammenarbeiten.

3. Schulentwicklungsplanung

Schulentwicklungsplanung kann zur (besseren) Verfügbarkeit eines inklusiven Bildungssystems beitragen. Ein mittel- und langfristig angelegtes, planvolles Vorschreiten zur Umsetzung der Vorgaben aus der UN-BRK im Schulbereich ist schon wegen der Verpflichtung zur schrittweisen Verwirklichung der Zielvorgaben aus dem Recht auf inklusive Bildung notwendig. Eine umfassende Verwirklichung der menschenrechtlichen Vorgaben im Schulsystem kann nur dort erfolgen, wo eine verbindliche Planung der Schulentwicklung in Richtung eines inklusiven Schulsystems im Sinne der UN-BRK besteht. Hierfür sind die Aktionspläne der Länder zur Umsetzung der UN-BRK von zentraler Bedeutung; diese umfassen unterschiedliche Maßnahmen zur Verwirklichung der konventionsrechtlichen Zielvorgaben, die vom gemeinsamen Unterricht für Kinder mit und ohne Behinderungen, über die Aufstockung von Stundenkontingenten, den Ausbau personeller und sächlicher Mittel bis hin zu Maßnahmen der Bewusstseinsbildung

⁸² In der Erziehungswissenschaft wurde festgestellt, dass bei der Durchführung einer entsprechenden Diagnostik regelmäßig bei etwa 90% aller untersuchten Kinder im Ergebnis ein sonderpädagogischer Förderbedarf festgestellt wird, der dann häufig zur Zuweisung an eine Sonder- oder Förderschule führt. So: *Kottmann* (2006), S. 149 f. Neuere Zahlen liegen insoweit nicht vor.

⁸³ Insbesondere: Vorrang der gemeinsamen Unterrichtung von Kindern mit und ohne Behinderung an allgemeinen Schulen.

⁸⁴ Siehe oben, 1. Vorrang gemeinsamen Unterrichts.

reichen. Unter dem Gesichtspunkt der Verfügbarkeit inklusiver Bildung spielt hierbei nicht zuletzt der Schul(aus)bau eine zentrale Rolle. Wie dargestellt, sind verbindliche, landesweite Aktionspläne in **Baden-Württemberg, Bremen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Sachsen** und **Schleswig-Holstein** nach gegenwärtigem Stand noch nicht verabschiedet worden.⁸⁵

Es besteht nicht nur die praktische Notwendigkeit, die Schulentwicklung zu planen. Teilweise besteht auch eine Rechtspflicht zur Schulentwicklungsplanung, etwa in **Brandenburg** und **Mecklenburg-Vorpommern** sowie in **Niedersachsen** und **Rheinland-Pfalz**.⁸⁶ Sobald und soweit vom Instrument der Schulentwicklungsplanung Gebrauch gemacht worden ist, besteht eine grundsätzliche Pflicht zur Fortschreibung des Plans. Dieser ist an der UN-BRK auszurichten.

Nach den Vorgaben der UN-BRK ist ein inklusives Bildungssystem so auszugestalten, dass in ihm den individuellen Bedürfnissen und Fähigkeiten von Schülerinnen und Schülern mit Behinderungen Rechnung getragen und Inklusion als gesamtschulische Aufgabe in allen ihren Dimensionen verstanden und entwickelt wird. Um dies sicherzustellen, sind die Beteiligung von Kindern mit und ohne Behinderungen und die Berücksichtigung ihrer Interessen im Rahmen der Schulentwicklungsplanung geeignete Instrumente zur Implementierung des Ziels Inklusion. In **Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, dem Saarland, Sachsen** und **Sachsen-Anhalt** besteht die Möglichkeit, über Beteiligungsrechte die Interessen der von der Planung betroffenen Schülerinnen und Schüler sowie der Erziehungsberechtigten bereits während des Planungsprozesses angemessen zu berücksichtigen.⁸⁷ Auch in den übrigen Ländern - insbesondere in **Hamburg, Rheinland-Pfalz** und **Schleswig-Holstein** - erscheint eine solche Beteiligung nach der gegenwärtigen Rechtslage schon heute möglich, ist jedoch nicht ausdrücklich vorgesehen.⁸⁸ In allen diesen Ländern kann durch völkerrechtskonforme Auslegung und Anwendung der Rechtsgrundlagen des Planungsverfahrens eine angemessene

⁸⁵ Stand 01.12.2013. Siehe oben, Einleitung II. In **Baden-Württemberg, Bremen, Mecklenburg-Vorpommern** und in **Niedersachsen** befinden sich Aktionspläne der Landesregierungen zur Umsetzung der UN-BRK in Vorbereitung; in **Schleswig-Holstein** ist die Erarbeitung geplant.

⁸⁶ **Brandenburg**: § 102 Abs. 4 S. 1 BbgSchulG; **Mecklenburg-Vorpommern**: § 107 Abs. 2 SchulG; **Niedersachsen**: § 120 Abs. 1 S. 1 NdsSchG; **Rheinland-Pfalz**: § 91 Abs. 3 S. 1 SchulG.

Zur Schulentwicklungsplanung als Pflichtaufgabe der Selbstverwaltung siehe *Winkler* (2011), S. 687 f.

⁸⁷ **Hessen**: §§ 115 Abs. 2, 123 Abs. 3 i.V.m. § 115 Abs. 2 HSchG; **Mecklenburg-Vorpommern**: § 1 Abs. 5 S. 2 SEPVO (beschränkt auf den Kreis- und Stadtelternrat); **Saarland**: §§ 57 Abs. 3 i.V.m. Abs. 1 S. 3 Nr. 1, 62 Abs. 2 i.V.m. Abs. 1 S. 3 Nr. 1 SchulmG; **Sachsen**: § 4 SchulnetzVO (beschränkt auf Kreiselternrat); **Sachsen-Anhalt**: § 22 Abs. 2 S. 1 SchulG LSA, § 7 Abs. 2 S. 1, 2 SEPVO.

⁸⁸ **Hamburg**: §§ 67 Abs. 4, 75 Abs. 4 HmbSG; **Rheinland-Pfalz**: bezüglich der Regionalelternbeiräte nach § 43 Abs. 6 SchulG; **Schleswig-Holstein**: bezüglich des Kreiselternbeirates nach § 73 Abs. 5 S. 1 SchulG.

Berücksichtigung der Interessen der betroffenen Schülerinnen und Schüler bzw. ihrer Erziehungsberechtigten erreicht werden. Ausdrückliche Regelungen sind aus Gründen der Rechtssicherheit wünschenswert.

Sowohl die Planungspflicht als auch das Abwägungsgebot entfalten in den Planungsprozessen im Einzelfall Drittschutz. Das heißt, dass den Betroffenen über ein Normenkontrollverfahren gegen den Schulentwicklungsplan der Weg zu den Gerichten eröffnet wird und sie die Verletzung ihrer Rechte und Interessen rechtlich geltend machen können; dasselbe gilt für die Kommunen und/oder Landkreise in ihrer Funktion als Schulträger.⁸⁹ Inwiefern in diesem Zusammenhang die Verwirklichung eines inklusiven Bildungssystems im Sinne des Rechts auf inklusive Bildung rechtlich durchgesetzt werden kann, hängt von den Umständen und den betroffenen Interessen des Einzelfalls ab. Bedeutung kann diese Einwirkungsmöglichkeit insbesondere bei der schulentwicklungsplanerischen Berücksichtigung des Anspruchs von Kindern mit Behinderung auf gleichberechtigten Zugang zu den Allgemeinen Schulen und inklusive Beschulung (Artikel 24 Absatz 2 Buchstaben a) und b) UN-BRK) erlangen, etwa im Rahmen des Kapazitätsausbaus, des Auf- und Ausbaus inklusiver Schulen oder der Verpflichtung zum Ergreifen anderer, angemessener Vorkehrungen (Artikel 24 Absatz 2 Buchstabe c) UN-BRK).

4. Kostentragung - Ressourcenzuweisung - Haushaltsrecht

Es wird teilweise erwartet, dass durch den Aufbau und die Unterhaltung eines inklusiven Bildungssystems ein finanzieller Mehraufwand auf die öffentlichen Haushalte zukommt.⁹⁰ Andererseits wird das Entstehen eines finanziellen Mehraufwandes bezweifelt.⁹¹

Der vergleichsweise größte finanzielle Aufwand bei der Verwirklichung eines inklusiven Bildungssystems betrifft die Personalkosten. Hier ist für die Zukunft mit Mehrkosten für pädagogisches Personal sowie mit einem erhöhten Bedarf an Pflege- und Betreuungspersonal zu rechnen. Personeller Mehrbedarf ergibt sich aus der notwendigen Lehrtätigkeit von Sonderpädagogen und -pädagoginnen an Fördereinrichtungen und Schulen mit gemeinsamem Unterricht. Da nach dem Verständnis der UN-BRK von einem inklusiven Schulsystem alle Schulen in der Lage sein müssen, Kinder mit sonderpädagogischem Förderbedarf zu unterrichten, folgt hieraus ein erhöhter Stundenbedarf für Sonderpädagoginnen und -pädagogen an

⁸⁹ Winkler (2011), S. 692.

⁹⁰ Vgl. *Städte- und Landkreistag Nordrhein-Westfalen* (2013), S. 159 ff.

⁹¹ Vgl. *Krajewski/Bernhard* (2012), Rn. 27, m.w.N.

den allgemeinen Schulen. Daneben besteht ein steigender Fortbildungsbedarf, der ebenfalls finanzielle Mehraufwendungen mit sich bringt.

Die Kosten für Lehrkräfte (insbes. Dienst- und Versorgungsbezüge) sind mit Ausnahme **Bremens** in allen Ländern vom Land zu tragen.⁹² Zur Kostentragung für Fortbildungsmaßnahmen bestehen keine einheitlichen Regelungen.⁹³ Bezüglich der Tragung von Kosten für an den allgemeinen Schulen gegebenenfalls verstärkt benötigtes Betreuungspersonal sowie medizinisch-therapeutisches oder pflegerisches Personal - ohne Kosten für Integrationshelfer und Integrationshelferinnen⁹⁴ - stellt sich die Rechtslage in den einzelnen Ländern unterschiedlich dar: In **Bayern, Berlin, Niedersachsen und Sachsen-Anhalt** besteht grundsätzlich eine Kostentragungspflicht des Landes.⁹⁵ In den anderen Ländern tragen diese Kosten die Schulträger; in den meisten Ländern sind dies die Kommunen. Hier ist zu überlegen, inwieweit die Mehrbelastung der Kommunen wegen des verfassungsrechtlichen Konnexitätsprinzips auszugleichen ist. Ob dieses Prinzip gegebenenfalls einen direkten Anspruch der Kommunen gegen das Land auf Ausgleich des Mehrbedarfs zu vermitteln vermag, ist indes noch unklar.⁹⁶

⁹² Vgl. etwa für **Baden-Württemberg**: § 38 Abs. 1 SchulG; **Bayern**: Art. 6 BaySchFG; **Brandenburg**: § 108 Abs. 2 BbgSchulG; **Hessen**: § 151 Abs. 1 HSchG; **Mecklenburg-Vorpommern**: § 109 Abs. 1 SchulG; **Niedersachsen**: § 112 Abs. 1 NdsSchG; **Nordrhein-Westfalen**: § 92 Abs. 2 SchulG; **Rheinland-Pfalz**: § 74 Abs. 1 SchulG; **Saarland**: § 41 Abs. 1 SchuloG; **Sachsen**: § 40 Abs. 1 SchulG; **Sachsen-Anhalt**: § 69 SchulG-LSA; **Schleswig-Holstein**: § 36 Abs. 1 SchulG; **Thüringen**: § 2 Abs. 1 ThürSchFG. Im Land **Bremen** sind die Stadtgemeinden Bremen und Bremerhaven Träger der Personalkosten für Lehrerinnen und Lehrer (§ 8 Abs. 1 BremSchulVwG).

⁹³ Fortbildungskosten fallen nur in **Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz** ausdrücklich unter Personalkosten. In den Regelungen der übrigen Länder lässt sich keine ausdrückliche Einbeziehung von Fortbildungskosten erkennen. Ohne eine solche kann regelmäßig nicht davon ausgegangen werden, dass Fortbildungskosten Teil der allgemeinen Personalkosten sind. In **Hessen, Niedersachsen, Saarland, Schleswig-Holstein und Thüringen** werden vom Land ausdrücklich nur die Reisekosten im Rahmen dienstlich angeordneter Fortbildungsmaßnahmen übernommen.

⁹⁴ Die Trägerschaft für diese Kosten bestimmt sich in erster Linie nach sozialrechtlichen Vorgaben. Anspruchsgrundlage ist je nach Art der Behinderung § 54 Abs. 1 SGB XII oder § 35a SGB VIII.

⁹⁵ Für **Bayern**: Art. 2 Abs. 1 S. 1 BaySchFG (für Pflegepersonal); **Niedersachsen**: § 112 Abs. 2 S. 1 NSchG (für Betreuungspersonal); **Sachsen-Anhalt**: § 32 S. 1 SchulG-LSA (für Betreuungspersonal). Beachte für **Berlin** jedoch: § 19 Abs. 6 S. 11 SchulG i.V.m. Tagesbetreuungskostenbeteiligungsgesetz in der Fassung vom 28.08.2001 (GVBl. 2001, S. 494, 576).

⁹⁶ Dieser außer in Bremen, Berlin und Hamburg in allen Landesverfassungen festgeschriebene Rechtsgrundsatz soll die Kommunen vor einer finanziellen Aushöhlung durch Belastung ihrer Selbstverwaltungsangelegenheiten schützen, weswegen bei Aufgabenübertragung oder -erweiterung durch das Land zugleich finanzielle Ausgleichsmechanismen zu schaffen sind. Die Konnexitätsrelevanz von Inklusion ist besonders hoch. Vgl. hierzu weiterführend und die Anwendung des Konnexitätsgebots bejahend *Städtetag Nordrhein-Westfalen* (2012), S. 51 ff. Ebenfalls: *Deutscher Städtetag* (2012), S. 21 ff.

Die Kosten für die zwingend erforderliche, barrierefreie Gestaltung der schulbaulichen Anlagen sind regelmäßig von den Schulträgern zu übernehmen. Außer in **Berlin, Bremen, Hamburg, Saarland, Sachsen** und **Schleswig-Holstein** besteht zwar in allen übrigen Ländern ausdrücklich die Möglichkeit einer finanziellen Unterstützung baulicher Maßnahmen nach Maßgabe des Landeshaushalts⁹⁷; ein Anspruch auf anteilige Kostenübernahme wird sich hieraus jedoch regelmäßig nicht ableiten lassen.⁹⁸ Bei Baumaßnahmen der Gemeinden besteht in **Niedersachsen** und **Rheinland-Pfalz** eine verpflichtende Beteiligung der Landkreise.⁹⁹

Den weiteren sachlichen Schulaufwand (insbesondere Unterhalt und Bewirtschaftung der Gebäude, Verwaltung, Lernmittel etc.) haben die Schulträger grundsätzlich aus ihren eigenen Haushalten zu finanzieren. Es besteht folglich - je nach Rechtslage - die Notwendigkeit, die Kosten für die Verwirklichung eines inklusiven Bildungssystems in der öffentlichen Haushaltsplanung sowohl der Länder als auch der Schulträger (Landkreise und Kommunen) verstärkt und differenziert zu berücksichtigen.

Eine Refinanzierung, etwa durch - teilweise - Abwälzung der Kosten für Lernmittel auf die Schülerinnen und Schüler oder deren Erziehungsberechtigte kommt in vielen Ländern aufgrund der (verfassungs-)rechtlich verankerten Schulgeld- und Lernmittelfreiheit nicht in Betracht.¹⁰⁰ In **Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Saarland** und **Sachsen-Anhalt** tragen grundsätzlich die Erziehungsberechtigten die Kosten der Lernmittelananschaffung. Die daraus automatisch folgende Mehrbelastung bei der Anschaffung der regelmäßig teureren Lernmittel für Schülerinnen und Schülern mit sonderpädagogischem Förderbedarf ist als systembedingte, tatsächliche

⁹⁷ **Baden-Württemberg:** Nr. 1, 4.2 SchBauFR (beschränkt auf die Schaffung von Schulraum); **Bayern:** Art. 5 Abs. 1 BaySchFG i.V.m. Art. 10 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 FAG; **Brandenburg:** § 115 S. 1 Nr. 2 BbgSchulG; **Hessen:** § 157 Abs. 1 HSchG; **Mecklenburg-Vorpommern:** § 110 SchulG; **Niedersachsen:** § 115 Abs. 1 S. 1 Var. 1, Abs. 2 S. 1 NdsSchG; **Nordrhein-Westfalen:** § 17 GFG; **Rheinland-Pfalz:** § 87 Abs. 1 SchulG (Möglichkeit der Schulbauförderung als zweckgebundene Finanzzuweisung nach § 18 Abs. 1 Nr. 13 LFAG; siehe auch VwV Schulbau); **Sachsen-Anhalt:** §§ 73 f. SchulG-LSA i.V.m. SchulbauRL; **Thüringen:** § 7 Abs. 2 Var. 3 ThürSchFG (Sonderlastenausgleich für Schulbauten nach § 22 Abs. 1 ThürFAG beschränkt sich auf Neubauten und Sanierungen).

⁹⁸ Vgl. *Rux/Niehues* (2013), Rn. 1273.

⁹⁹ Vgl. etwa für **Niedersachsen:** § 117 Abs. 1 NdsSchG (im Primarbereich zu einem Drittel, im Sekundarbereich zur Hälfte der Kosten); **Rheinland-Pfalz:** Beteiligung der Landkreise zu mindesten 10% gemäß § 87 Abs. 2 SchulG.

¹⁰⁰ Diese gilt in **Baden-Württemberg, Bayern, Berlin, Brandenburg, Bremen, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Sachsen, Schleswig-Holstein** und **Thüringen**. In **Hamburg** ist die Lernmittelfreiheit zwar nicht rechtlich verankert, Lernmittel werden dort jedoch grundsätzlich durch die Schulen unentgeltlich leihweise zur Verfügung gestellt (§ 30 Abs. 1 HmbSG). In **Bremen** und **Hessen** besteht eine vollumfängliche Lernmittelfreiheit; Aufwandsträger sind in **Bremen** die Stadtgemeinden, in **Hessen** das Land.

Mehrbelastung mit dem Recht auf diskriminierungsfreien Zugang zu inklusiver Bildung nicht vereinbar (siehe Artikel 5 Absatz 2 UN-BRK). Dies gilt auch, obgleich regelmäßig verschiedene Maßnahmen zur Reduzierung der finanziellen Belastung sowie Ausnahmeregelungen für sozialrechtliche Sachverhalte vorgesehen sind. So besteht beispielsweise in **Niedersachsen** ein Mietsystem zur (anteiligen) Deckung der Neuanschaffungskosten, in dessen Rahmen Empfängerinnen und Empfänger von bestimmten Sozialleistungen von der Zahlung freigestellt sind.¹⁰¹ Ähnliches gilt im **Saarland** und in **Sachsen-Anhalt**. In **Rheinland-Pfalz** ist die Lernmittelfreiheit an eine Einkommensobergrenze gekoppelt;¹⁰² darüber hinaus findet eine entgeltliche Leihe statt.¹⁰³ Lernmittel an Förderschulen werden hingegen unentgeltlich zur Verfügung gestellt.¹⁰⁴

II. Erfüllung von Kriterien der Zugänglichkeit inklusiver Bildung

1. Individueller Rechtsanspruch auf Zuweisung zu einer allgemeinen Schule (Zugang zum allgemeinen Bildungssystem und inklusive Beschulung)

Das Recht auf inklusive Bildung verpflichtet die Staaten dazu, einen individuellen Rechtsanspruch von Schülerinnen und Schülern mit Behinderungen auf Zugang bzw. Zuweisung zu einer allgemeinen Schule mit gemeinsamem Unterricht und inklusiver Beschulung als rechtlichen Regelfall vorzusehen (Art. 24 Absatz 2 Buchstaben a) und b) UN-BRK). Die Pflicht zur Schaffung eines individuellen Anspruchs auf Zugang zu einer allgemeinen Schule mit gemeinsamem Unterricht kann als rechtliches Herzstück des Konzepts eines inklusiven Bildungssystems im Sinne der UN-BRK bezeichnet werden.

Hierbei handelt es sich um eine sofortige Erfüllungspflicht, das heißt: sie ist prinzipiell sofort mit Inkrafttreten der UN-BRK für den jeweiligen Vertragsstaat umzusetzen, da es eine systematische und somit völkerrechtlich verbotene Diskriminierung darstellen würde (siehe Artikel 5 Absatz 2 UN-BRK), wenn das staatliche Bildungs- und Schulsystem eine grundsätzliche Separierung von Schülerinnen und Schülern mit und ohne Behinderungen als gesetzlichen Regelfall vorsähe. Zumindest müssen aber rechtliche und/oder tatsächliche Maßnahmen (das heißt: „angemessene

¹⁰¹ Siehe Nr. 1, 2, 4 und 7 des Runderlasses über die Entgeltliche Ausleihe von Lernmitteln.

¹⁰² §§ 2 Abs. 1, 3 LernmittelVO.

¹⁰³ § 5 Abs. 1, 3 LernmittelVO. Die Kosten für die Anschaffung trägt das Land (§ 7 Abs. 3 S. 3 LernmittelVO).

¹⁰⁴ § 8 Abs. 1 LernmittelVO.

Vorkehrungen¹⁰⁵) ergriffen werden, um Diskriminierung im Einzelfall wirksam zu verhindern.¹⁰⁶

Der Anspruch auf Zugang zu einer allgemeinen Schule steht in engem inhaltlichen Zusammenhang mit dem Vorrang des gemeinsamen Unterrichts und ist von diesem kaum getrennt zu denken. Beide stehen dahingehend in unauflöslichem Zusammenhang, dass der gemeinsame Unterricht von Schülerinnen und Schülern mit und ohne Behinderung regelmäßig an einer allgemeinen Schule stattfinden soll.¹⁰⁷

In Deutschland ist ein *ausdrücklich* gesetzlich geregelter, individueller Anspruch, im Regelfall Zugang zu einer allgemeinen Schule mit gemeinsamem Unterricht und inklusiver Beschulung zu erhalten, lediglich in **Hamburg**, in **Bremen** und in **Thüringen** gegeben; in den übrigen Ländern fehlen ausdrückliche gesetzliche Bestimmungen.¹⁰⁸ Gleichwohl ist nach gegenwärtiger Rechtslage mit Ausnahme von **Baden-Württemberg** in fast allen anderen Ländern zumindest auch ein grundsätzlicher Vorrang gemeinsamen Unterrichts, der in fast allen Fällen auch nach Möglichkeit an einer allgemeinen Schule stattfinden soll, als Leitbild und Zielvorgabe in den Schulgesetzen verankert.¹⁰⁹

In den Ländern, in denen keine ausdrückliche Norm den im Regelfall bestehenden Anspruch auf diskriminierungsfreien, regelmäßigen Zugang von Schülerinnen und Schülern mit Behinderungen zur allgemeinen Schule vorsieht, ist zu prüfen, ob und inwieweit im Landesrecht existierende Normen, die die Zulassung beziehungsweise die Zuweisung zu den allgemeinen Schulen regulieren, im Lichte des verbindlich zu gewährleistenden Menschenrechts auf inklusive Bildung *völkerrechtskonform* dahingehend ausgelegt und angewendet werden können, dass ein entsprechender Zulassungsanspruch auch für Kinder mit Behinderungen gilt und gewährleistet wird. Zu einer völkerrechtskonformen Auslegung beziehungsweise Anwendung der bestehenden landesrechtlichen Normen besteht eine aus dem Rechtsstaatprinzip (Artikel 20 Absatz 3 GG) folgende verfassungsrechtliche Pflicht. Das Recht auf inklusive Bildung (insbesondere Artikel 24 Absatz 2 UN-BRK) gilt in diesem Zusammenhang als rechtsverbindlicher Auslegungs- und Anwendungsmaßstab für

¹⁰⁵ Zum Begriff siehe *Aichele/Althoff* (2012), S.104-118.

¹⁰⁶ Hier gilt insofern das Prinzip der schrittweisen Verwirklichung nach Artikel 4 Absatz 2 UN-BRK.

¹⁰⁷ Siehe oben, I. 1.

¹⁰⁸ Vgl. für **Hamburg**: § 12 Abs.1 i.V.m. §§ 3 S. 1 und 3, 43 Abs. 3 HmbSG; **Bremen**: § 34 i.V.m. §§ 4 Abs. 5 S. 1, 9 Abs. 2 BremSchulG; **Thüringen**: § 12 Abs. 1 S. 1 ThürGIG i.V.m. §§ 1 Abs. 1, 53 Abs. 2 ThürSchulG, §§ 4 Abs. 11, 8 Abs. 9 ThürFSG.

¹⁰⁹ Siehe oben, 2 a).

die existierenden Normen des einschlägigen Landesschulrechts durch alle Organe der staatlichen Gewalt.¹¹⁰

Unabhängig von der Existenz etwaiger ausdrücklicher Anspruchsnormen ist folglich in allen Ländern auch unter der gegenwärtig bestehenden Rechtslage regelmäßig eine gemeinsame Beschulung von behinderten und nicht-behinderten Kindern und Jugendlichen an einer allgemeinen Schule anzustreben und durchzuführen. Ein entsprechender, subjektiv-individueller Zugangsanspruch von Kindern mit Behinderungen zu gemeinsamem Unterricht mit nicht-behinderten Kindern an den allgemeinen Schulen ist somit grundsätzlich im gesamten Bundesgebiet zu beachten.

In **Baden-Württemberg**, **Sachsen**, **Sachsen-Anhalt** und im **Saarland** erweist sich dies insofern als problematisch, als die Schulgesetze dieser Länder unter bestimmten tatsächlichen Voraussetzungen eine Sonder-/Förderschulpflicht vorsehen.¹¹¹ Diese - im Einzelnen streng ausgestalteten - Regelungen sind bereits als solche mit den völkerrechtlichen Vorgaben aus dem Recht auf inklusive Bildung nicht in Einklang zu bringen. Das Bestehen der Förderschulpflicht, verbunden mit weit reichenden Befugnissen der Schulaufsichtsbehörde bei der zwangsweisen Zuweisung zu einer Förderschule, lässt sich weder mit Sinn und Zweck des Menschenrechts auf inklusive Bildung noch mit dem insofern eindeutigen Wortlaut von Artikel 24 Absatz 2 Buchstaben a) und b) UN-BRK vereinbaren. Die Existenz einer Förderschulpflicht stellt eine unzulässige, systematische Separierung und folglich eine nicht rechtfertigungsfähige Diskriminierung dar (siehe Artikel 5 Absatz 2 UN-BRK).

In den anderen Ländern ist in unterschiedlichem Maße zu beobachten, dass die fast überall lange bestehende, regelmäßige Sonderschulpflicht für Schülerinnen und Schüler mit festgestelltem sonderpädagogischen Förderungsbedarf zugunsten des Ziels der gemeinsamen Unterrichtung von Kindern mit und ohne Behinderungen an allgemeinen Schulen oder an Schwerpunktschulen spätestens seit dem Inkrafttreten der UN-BRK aufgegeben worden ist. Fast alle Landesschulgesetze sind zwischenzeitlich dahingehend geändert worden, dass der gemeinsame Unterricht von Schülerinnen und Schülern mit und ohne Behinderungen zur gemeinsamen Aufgabe der allgemeinen Schulen und der Sonder-/Förderschulen geworden ist und

¹¹⁰ Das BVerfG hat in seinem Beschluss vom 23.03.2011 - 2 BvR 882/09 -, Rn. 52, festgehalten, dass die UN-BRK als Auslegungshilfe für die Grundrechte herangezogen werden kann; dies somit gilt erst recht für die einfachen Gesetze aller Ebenen (siehe *Krajewski/Bernhard* (2012), Rn. 25).

¹¹¹ Vgl. für **Baden-Württemberg**: §§ 82 Abs. 1, 2 SchG-BW i.V.m. § 15 Abs. 1 und 4 SchG-BW; **Sachsen**: § 30 SchulG i.V.m. § 13 Abs. 1 S. 1 oder § 13a S.1; **Sachsen-Anhalt**: § 39 Abs. 1 SchulG-LSA; **Saarland**: §§ 30 Abs. 1 SchulOG, § 6 Abs. 1 SchulPflG und § 6 Abs. 1 und 2 SchulPflGAusVO.

dass sie in den meisten Ländern im Regelfall beziehungsweise vorrangig an einer allgemeinen Schule stattfindet.¹¹²

Trotz der insoweit erfolgten Anpassung der Rechtslage an die Anforderungen der UN-BRK ist damit eine menschenrechtskonforme Rechtsanwendung nicht gesichert. Diskriminierung kann nämlich auch eine tatsächliche sein. Auch in den Ländern mit (insoweit) UN-BRK konformer Rechtslage wird in der schulischen Praxis von der gesetzlichen Möglichkeit der (ermessensabhängigen) Zuweisung von Kindern mit Behinderungen an Förder-/Sonderschulen beziehungsweise an Förder-/Kompetenzzentren durch die Schulbehörden noch immer regelmäßig in signifikantem Umfang Gebrauch gemacht.¹¹³ Es ist in der jüngeren Entwicklung des internationalen Menschenrechtsschutzes etwa vom Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) anerkannt worden, dass bereits das tatsächliche Vorliegen von signifikanten quantitativen Benachteiligungen eine systematische und damit nicht mehr zu rechtfertigende Diskriminierung darstellt.¹¹⁴ Wendet man die Grundsätze dieser Rechtsprechung auf das in der Praxis vorliegende Verhältnis von Regel- und Sonderbeschulung behinderter Schülerinnen und Schüler in den deutschen Ländern an, so muss bei den nach wie vor bestehenden, signifikant hohen Exklusionsquoten ebenfalls vom Vorliegen einer systematischen Diskriminierung ausgegangen werden. Allein deswegen erweist sich die gegenwärtig bestehende Situation im deutschen Schulrecht und in der schulischen Praxis am Maßstab des Rechts auf inklusive Bildung als menschenrechtswidrig.

2. Anspruch auf angemessene Vorkehrungen

Durch die UN-BRK haben sich die Vertragsstaaten dazu verpflichtet, zur Verwirklichung eines inklusiven Bildungssystems angemessene Vorkehrungen zu treffen (Artikel 24 Absatz 2 Buchstabe c) UN-BRK). Angemessene Vorkehrungen in diesem Sinne sind „*notwendige* und *geeignete* Änderungen und Anpassungen, die keine *unverhältnismäßige* oder *unbillige* Belastung darstellen und die, wenn sie in einem bestimmten Fall *erforderlich* sind, vorgenommen werden, um zu gewährleisten, dass Menschen mit Behinderungen gleichberechtigt mit anderen alle Menschenrechte und Grundfreiheiten genießen oder ausüben können“ (Artikel 2 Absatz 5 UN-BRK). Die Feststellung der Angemessenheit solcher Maßnahmen folgt ähnlichen Erwägungen wie der allgemein geltende Verhältnismäßigkeitsgrundsatz.

¹¹² Siehe dazu oben die Ausführungen zum Vorrang des gemeinsamen Unterrichts und die Hinweise auf die jeweiligen rechtlichen Grundlagen, I. 1.

¹¹³ Vgl. dazu ausführlich: Degener (2009), S. 218 f.; vgl. auch Preuss-Lausitz (2013), beide m.w.N.

¹¹⁴ Vgl. Degener (2009), S. 218 f. mit Hinweis auf EGMR, Entscheidung vom 13.11.2007, Application No. 57325/00 (D.H. & Others vs. Czech Republic).

Die Verpflichtung zur Vornahme angemessener Vorkehrungen dient aus menschenrechtlicher Sicht vor allem der Effektivierung und Sicherstellung des allgemeinen Diskriminierungsverbots zum Schutz von Menschen mit Behinderungen (siehe Artikel 5 Absatz 2 UN-BRK). Das allgemeine Diskriminierungsverbot gilt selbstverständlich auch in allen Sachverhalten des Schullebens. Daraus folgt, dass vor jeder Vornahme einer konkreten schulrechtlichen oder schulpolitischen Maßnahme, die eine Benachteiligung von Schülerinnen und Schülern mit Behinderungen mit sich bringen kann, stets zu prüfen ist, ob vorrangig angemessene Vorkehrungen im Sinne der UN-BRK vorgenommen werden können. Diese sind gemäß dem Verhältnismäßigkeitsprinzip als „mildere Mittel“ im Rahmen von Ermessens- und Abwägungsentscheidungen der Schulen, der Schulverwaltungen, aber auch bei der Setzung und der Ausgestaltung des schulrechtlichen Rahmens zwingend zu berücksichtigen.

Einen ausdrücklichen Individualanspruch auf angemessene Vorkehrungen, zu dessen Erlass Artikel 24 Absatz 2 Buchstabe c) UN-BRK verpflichtet, sieht kein Landesrecht in Deutschland nach gegenwärtigem Stand durchgängig vor. Allerdings bedeutet dies nicht, dass die Idee angemessener Vorkehrungen im Sinne von Anpassungsmaßnahmen an die individuellen Bedürfnisse von Schülerinnen und Schülern mit Behinderungen im Landesschulrecht keine Berücksichtigung findet; mit dem sogenannten Nachteilsausgleich und der Möglichkeit, zieldifferenten Unterricht zu gestalten, bestehen im geltenden Schulrecht fast aller Länder schon jetzt Anpassungsmöglichkeiten, um einer Benachteiligung von Schülerinnen und Schülern mit Behinderungen im gemeinsamen Unterricht mit Kindern ohne Behinderung im Einzelfall entgegenzuwirken.¹¹⁵ Derartige Regelungen und Maßnahmen, die eine Erleichterung der tatsächlichen Lernbedingungen von Schülerinnen und Schülern mit Behinderungen bei der gemeinsamen Unterrichtung bedeuten, können als ein Teil von „angemessenen Vorkehrungen“ im Sinne der UN-BRK verstanden werden. Sie erschöpfen dieses Konzept jedoch nicht, denn das Recht auf inklusive Bildung verlangt nicht lediglich punktuelle Erleichterungen der Lernbedingungen, sondern gebietet darüber hinaus eine umfassende Anpassung an die individuellen Bedürfnisse der betroffenen Kinder und somit eine Vielzahl von Maßnahmen. Mit Ausnahme von **Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Sachsen und Sachsen-Anhalt** haben alle Länder durch beispielhaft aufgeführte Ausgleichsmöglichkeiten immerhin

¹¹⁵ Nach der Legaldefinition in § 126 Abs. 1 SGB IX versteht man unter dem Nachteilsausgleich „Hilfen für behinderte Menschen zum Ausgleich behinderungsbedingter Nachteile oder Mehraufwendungen.“ Auf das Schulrecht übertragen, umfasst der Nachteilsausgleich „die Gesamtheit der notwendigen und geeigneten Maßnahmen zur Beseitigung oder Minderung von einschränkungs- oder behinderungsbedingten Hindernissen beim inhaltlichen Zugang zum Unterricht“ (so: *Zimmermann/Wachtel* (2013), S. 449).

ein rechtlich ausdifferenziertes System des Nachteilsausgleichs geschaffen; hierbei ist **Mecklenburg-Vorpommern** als besonders beispielhaft hervorzuheben.¹¹⁶

Allerdings werden die im bestehenden Landesschulrecht vorgesehenen Möglichkeiten des Nachteilsausgleichs als solche dem völkerrechtlichen Konzept der angemessenen Vorkehrungen noch lange nicht gerecht, da sie im Zuge der schrittweisen Verwirklichung eines inklusiven Bildungssystems nur eine von vielen denkbaren und pflichtgemäß in Erwägung zu ziehenden Möglichkeiten zur Anpassung des Schulsystems und seines rechtlichen Rahmens an die individuellen Bedürfnisse von Schülerinnen und Schülern mit Behinderungen darstellen. Hier ist an eine Vielzahl von weiteren Maßnahmen in unterschiedlichen Zusammenhängen zu denken. Diese müssen in jedem Fall konkret an den individuellen Bedürfnissen der betroffenen Schülerinnen und Schüler ausgerichtet sein und darauf abzielen, ihre gleichberechtigte Teilnahme am Bildungssystem zu ermöglichen. Strukturell müssen sie darauf angelegt sein, im Endeffekt inklusive Bildung mit gemeinsamem Unterricht für alle Schülerinnen und Schüler an den allgemeinen Schulen zu garantieren.

Zumindest solange die Länder den gesetzlichen Anspruch auf inklusive Unterrichtung an einer allgemeinen Schule nicht verwirklichen, ist unter geeigneten Maßnahmen nach der UN-BRK jedenfalls eine durch einen subjektiven Individualanspruch zusätzlich abgesicherte, gesetzliche Pflicht des Staates zur Schaffung der notwendigen personellen, räumlichen oder sächlichen Voraussetzungen für eine inklusive Unterrichtung von Schülerinnen und Schülern mit Behinderungen an einer

¹¹⁶ **Baden-Württemberg:** Ziff. 2.3.1 VwV „Kinder und Jugendliche mit besonderem Förderbedarf und Behinderungen“; **Bayern:** § 39 GrSO, § 48 MSO, § 53 Abs. 5 GSO, § 52 VSO-F; **Berlin:** Nachteilsausgleich und Chancengleichheit als Schulauftrag nach § 4 Abs. 2 S. 2 SchulG, Anspruch auf Nachteilsausgleich nach §§ 38 ff. SoPädVO; **Brandenburg:** individuelle Leistungsbewertung nach § 11 Abs. 3 S. 2 SopV, Nr. 4 VV-SopV; **Bremen:** Nachteilsausgleich als Schulauftrag nach §§ 4 Abs. 5 S. 3, 35 Abs. 4 BremSchulG. Die Konkretisierung erfolgt durch die Richtlinien über Nachteilsausgleich für Schülerinnen und Schüler mit körperlichen Behinderungen und mit Sinnesbehinderungen bei Leistungsanforderungen und Leistungskontrollen, die auch den individuellen Anspruch regeln; **Hamburg:** Nachteilsausgleich als Grundsatz nach § 3 Abs. 3 HmbSG, Konkretisierung nach § 6 APO-GrundStGy; **Hessen:** Nachteilsausgleich für Schülerinnen und Schüler mit Funktionsbeeinträchtigungen, Behinderungen oder für Schülerinnen und Schüler mit besonderen Schwierigkeiten beim Lesen, Rechtschreiben oder Rechnen vom 18. Mai 2006, aber auch § 50 Abs. 1 HSchG, § 2 Abs. 2 VOSB; **Mecklenburg-Vorpommern:** Nachteilsausgleich als Schulauftrag nach § 1 Abs. 2 SchulG, Konkretisierung nach § 8 Abs. 2 Spiegelstrich 3 i.V.m Anlage 9 FöSoVO; **Niedersachsen:** I.17 Sonderpädagogische Förderung, Runderlass vom 01.02.2005; **Nordrhein-Westfalen:** für die Sekundarstufe in § 6 Abs. 9 APO-S I, für die Primarstufe findet sich in der AO-GS keine parallele Vorschrift; **Rheinland-Pfalz:** § 3 Abs. 5 S. 2 SchulG R-P, §§ 2 Abs. 2, 50 Abs. 4 ÜgrSchulO; **Saarland:** Möglichkeit des Nachteilsausgleichs nach § 5 Abs. 1 S. 2 IntVO; **Sachsen:** Möglichkeit des Nachteilsausgleichs teilweise innerhalb der Schulordnungen, z.B. § 35 Abs. 4 SOMIA; **Sachsen-Anhalt:** § 7 FörderVO; **Schleswig-Holstein:** Nachteilsausgleich als Inhalt der Förderempfehlung nach § 6 Abs. 3 S. 2 SoFVO und der Entscheidung der Schulaufsicht nach § 7 Abs. 1 S. 1 SoFVO, konkreter in § 6 ZVO; **Thüringen:** § 28 ThürSoFöV.

allgemeinen Schule denkbar. Eine entsprechende Vorschrift, die übergangsweise bloß einen subjektiven Anspruch auf entsprechende, zielgerichtete Bemühungen des Staates geben würde, besteht gegenwärtig in keinem Bundesland. Die Länder würden hierdurch von der menschenrechtlichen Verpflichtung, einen individuellen Anspruch von Schülerinnen und Schülern auf Zugang zu inklusiver Bildung an einer allgemeinen Schule zu schaffen, jedoch keineswegs entbunden.

3. Organisations- und Ressourcenvorbehalt

Außer **Hamburg** stellen alle Länder die Möglichkeit des Zugangs, und soweit existent auch den Rechtsanspruch auf Zugang zu einer allgemeinen Schule mit gemeinsamem Unterricht und inklusiver Beschulung¹¹⁷ unter einen weit gefassten Organisations- und Ressourcenvorbehalt. Gemeinsame Regelbeschulung ist nach den Rechtsvorschriften nahezu aller Länder nur dann und insoweit möglich, wenn bzw. als hierfür die notwendigen personellen, räumlichen und sächlichen, unter Umständen auch organisatorischen (**Rheinland-Pfalz**) oder finanziellen (**Baden-Württemberg**) Möglichkeiten bzw. Gegebenheiten gewährleistet sind.¹¹⁸

Teilweise wird die gemeinsame Regelbeschulung zusätzlich unter einen Kapazitätsvorbehalt gestellt.¹¹⁹ Einige Länder haben die genannten Vorbehalte regelmäßig so weit gefasst, dass für die Schulverwaltungen im Rahmen ihrer

¹¹⁷ So in Bremen und Thüringen.

¹¹⁸ Zur Ausgestaltung des Vorbehalts in den Ländern im Einzelnen: **Baden-Württemberg**: Ziff. 3.1 und 4.5 Förder-VV; **Bayern**: Art. 30a Abs. 4, 9 S. 1, 41 Abs. 5, 44 BayEUG; **Berlin**: § 37 Abs. 3 SchulG, § 4 Abs. 5 S. 1 SoPädVO; **Brandenburg**: § 29 Abs. 2 SchulG, Nr. 5 Abs. 4 VV-SopV zu § 5 SopV; **Hessen**: § 51 Abs. 2 S. 2 SchulG, § 14 SoPädVO; **Mecklenburg-Vorpommern**: §§ 34 Abs. 5-7, 35 SchulG, § 9 FöSoVO; **Nordrhein-Westfalen**: §§ 20 Abs. 4, 46 Entwurf der Landesregierung zum Ersten Gesetz zur Umsetzung der VN-Behindertenrechtskonvention in den Schulen (9. Schulrechtsänderungsgesetz) vom 19.03.2013, Drs. 16/2432; **Rheinland-Pfalz**: § 3 Abs. 5 SchulG, § 1 Abs. 8 S. 2 und 3 SoSchO; **Saarland**: § 4 Abs. 1 SchulOG i.V.m. § 4 Abs. 1 der Verordnung über die gemeinsame Unterrichtung von Behinderten und Nichtbehinderten in Schulen der Regelform (Integrations-Verordnung) vom 4. August 1987; **Sachsen**: §§ 2 Abs. 1, 3 Abs. 2, 4 Abs. 1 bis 3 SchullVO; **Sachsen-Anhalt**: §§ 1 Abs. 3a, 39 Abs. 1 SchulG, § 9 Abs. 2 ff. FörderVO; **Schleswig-Holstein**: § 5 Abs. 2 SchulG; **Thüringen**: § 53 ThürSchulG, § 9 SoFöVO. Für **Niedersachsen** ist in dem gegebenen Zusammenhang lediglich die Übergangsvorschrift zur inklusiven Schule, § 183 c NdsSchG zu berücksichtigen. Beachte besonders: § 3 Abs. 5 SchulG-RP (Organisationsvorbehalt) bzw. Ziffer 3.1 und 4.5 Förder-VV-BW (Finanzierungsvorbehalt).

¹¹⁹ Vgl. bspw. für **Hessen**: § 70 Abs. 2 ff. SchulG; **Nordrhein-Westfalen**: § 46 Entwurf der Landesregierung zum Ersten Gesetz zur Umsetzung der VN-Behindertenrechtskonvention in den Schulen; **Sachsen-Anhalt**: § 4 AnfangsklassenVO. Für **Niedersachsen** vgl. auch § 59a NdsSchG (Aufnahmebeschränkungen für Ganztags- und Gesamtschulen). § 60 Abs. 1 Nr. 1 NdsSchG ermächtigt das Kultusministerium, „die Aufnahme in Schulen der Sekundarbereiche I und II sowie in die Förderschule“ durch Verordnung zu regeln; dabei können nähere Bestimmungen über die Aufnahmevoraussetzungen, über die Aufnahmekapazität und über das Auswahlverfahren getroffen werden.

Entscheidungen über die Zuweisung von Schülerinnen und Schülern mit Behinderungen zu einer bestimmten Schule aufgrund der relativen Unbestimmtheit der verwendeten Begriffe ein erheblicher Beurteilungsspielraum bei der Auslegung und Anwendung der einschlägigen Regelung besteht. Wann die geforderten „personellen, räumlichen und sächlichen Möglichkeiten beziehungsweise Gegebenheiten“ in einem hinreichenden Maß vorliegen, um tatsächlich Schülerinnen und Schüler mit und ohne Behinderungen gemeinsam an einer allgemeinen Schule zu unterrichten, ist nach den einschlägigen landesgesetzlichen Regelungen regelmäßig im konkreten Einzelfall von den zuständigen Schulbehörden zu prüfen und zu entscheiden. Eine entscheidende Rolle spielen die tatsächlichen Gegebenheiten an den in Frage kommenden Schulen und die Umstände vor Ort. Auf welche Kriterien es dabei ankommt, ist in den einzelnen Ländern wiederum unterschiedlich geregelt; in den meisten Ländern fehlt es an einer näheren gesetzlichen oder untergesetzlichen Konkretisierung.¹²⁰ Die wenigen auf untergesetzlicher Ebene existierenden Regelungen geben gewisse Fingerzeige, welche Kriterien bei der Beurteilung der tatsächlichen Voraussetzungen für den gemeinsamen Unterricht und die Zuweisung von Kindern mit Behinderungen an eine allgemeine Schule durch die Landesschulbehörden allgemein geeignet sein können. Da ihnen jedoch nicht zu entnehmen ist, *in welchem Maße* die aufgeführten Kriterien in der in Frage kommenden Schule vor Ort tatsächlich verwirklicht sein müssen, damit im konkreten Einzelfall eine Zuweisung der Schülerinnen und Schüler mit Behinderungen zu einer bestimmten, allgemeinen Schule stattfindet, führen sie nur sehr begrenzt weiter.

Sowohl ein allgemeiner Finanzierungsvorbehalt als auch der im Schulrecht der meisten Länder angeordnete Organisations- und Ressourcenvorbehalt und der Kapazitätsvorbehalt sind gemessen am völkerrechtlichen Maßstab der UN-BRK (Artikel 24 Absätze 1 und 2 UN-BRK) unzulässig.¹²¹

¹²⁰ Zu den baulichen Voraussetzungen vgl. bspw. Anlage 5 zur BaySchlbauVO. Zur Durchführung des gemeinsamen Unterrichts vgl. bspw. Nr. 7 der brandenburgischen VV-SopV - zu §§ 7 bis 11 SopV - (Gemeinsamer Unterricht); §§ 1, 18 Brem. UPädVO. Vgl. etwa auch § 9 Abs. 5 und 6 FöSoVO-MV; Runderlass „Integrative Lerngruppen an allgemeinen Schulen der Sekundarstufe I“ des nordrhein-westfälischen Ministeriums für Schule, Jugend und Kinder v. 19. 5. 2005 (ABl. NRW. S. 218). Allgemeiner führt bspw. § 9 Abs. 5 der Verordnung über die Sonderpädagogische Förderung des Landes Sachsen-Anhalts die Voraussetzungen für gemeinsamen Unterricht von Schülerinnen und Schülern mit und ohne Behinderungen sowie für inklusive Bildung an allgemeinbildenden Schulen aus. Ähnlich auch die Beschreibung der baulichen, räumlichen, personellen und sächlichen Voraussetzungen für eine inklusive Beschulung in § 4 der saarländischen IntegrationsVO.

¹²¹ Vgl. dazu *Riedel* (2010), S. 23 ff. und Zusammenfassung Ziffer 5, S. 4 zu Fragenkomplex I.

Im rechtswissenschaftlichen Schrifttum wird im Zusammenhang mit dem Recht auf inklusive Bildung aber auf Artikel 4 Absatz 2 UN-BRK und den Umstand hingewiesen, dass das Recht auf inklusive Bildung in seiner Eigenschaft als ein bloß derivatives Teilhaberecht einem allgemein geltenden Ressourcenvorbehalt unterliege.¹²² Diese Ansicht folgt dem etablierten Prinzip, dass der Staat durch die Teilhabe- und Leistungsrechte grundsätzlich zu nichts verpflichtet werden kann, was er nicht zu leisten imstande ist.¹²³ Eine Einschränkung des Rechts auf inklusive Bildung kann nach Ziel und Zweck der Konvention jedoch nur dort in Betracht kommen, wo unbillige Härten für die Staaten im Raume stehen, welche vollkommen außerhalb jeglichen Verhältnisses zum Konventionsziel der inklusiven Bildung stünden. Inzwischen hat sich wohl die Auffassung durchgesetzt, dass jedenfalls ein pauschaler Verweis auf höhere Kosten der inklusiven Beschulung an einer allgemeinen Schule die Verweisung an eine Förder- oder Sonderschule deswegen nicht ohne weiteres begründen kann, weil keineswegs nachgewiesen ist, dass hiermit für die Vertragsstaaten der UN-BRK per se finanzielle Mehraufwendungen verbunden wären.¹²⁴ Die Schulbehörden müssten vielmehr detailliert und für den konkreten Fall nachweisen, dass die Durchführung inklusiver Beschulung einschließlich der Vornahme der für die Schaffung der hierfür erforderlichen tatsächlichen Voraussetzungen in der Tat unzumutbar ist und somit eine unbillige Härte darstellen würde. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass dort, wo die erforderlichen Ressourcen oder Kapazitäten nicht zur Verfügung stehen, diese im Wege der Verpflichtung zum Ergreifen angemessener Vorkehrungen von den Staaten bis zur Grenze der Zumutbarkeit vorrangig geschaffen werden müssen (Artikel 24 Absatz 2 Buchstabe c) UN-BRK).

4. Barrierefreiheit des tatsächlichen Zugangs

Das Recht auf inklusive Bildung verpflichtet die Vertragsstaaten zur barrierefreien Gestaltung des Schulwesens (siehe Artikel 24 Absatz 2 Buchstaben a) und b) in Verbindung mit Artikel 3 Buchstabe f) und Artikel 9 UN-BRK). Barrierefreier Zugang zum Bildungssystem muss sowohl in rechtlicher als auch in tatsächlicher Hinsicht gewährleistet sein. Für seine Ausgestaltung folgen aus dem Recht auf inklusive Bildung konkrete Pflichten. Über den rein rechtlichen Anspruch von Schülerinnen und Schülern mit Behinderungen auf Zugang zu den allgemeinen Schulen und

¹²² Rothfritz (2010), S. 381.

¹²³ Riedel (2010), Zusammenfassung Ziffer 6, S. 1 zu Fragenkomplex II, S. 6.

¹²⁴ Vgl. Krajewski/Bernhard (2012), Rn. 27, m.w.N. Vgl. auch Riedel (2010), sowie die Begründung zum Entwurf der nordrhein-westfälischen Landesregierung zum Ersten Gesetz zur Umsetzung der VN-Behindertenrechtskonvention in den Schulen (9. Schulrechtsänderungsgesetz) vom 19.03.2013, Drs. 16/2432.

gemeinsamen Unterricht hinaus, muss auch die physische und die inhaltliche Zugänglichkeit von Bildungsangeboten gewährleistet sein. Die Vertragsstaaten der UN-BRK sind verpflichtet, Handlungen, die die physische Zugänglichkeit der Schulen beeinträchtigen oder verhindern, zu unterlassen. Darüber hinaus besteht die Pflicht, geeignete Maßnahmen zu ergreifen, um bestehende Zugangshindernisse und -barrieren zu den Schulen schrittweise abzubauen, die Schülerinnen oder Schüler davon abhalten könnten, vorrangig die allgemeinen Schulen ungehindert zu besuchen.

Dies betrifft vor allem die bauliche Situation der Schulen. In **Baden-Württemberg, Bayern, Bremen, Hamburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein und Thüringen** besteht eine allgemeine verwaltungsrechtliche Pflicht zur barrierefreien Gestaltung von allen Neu- und Umbauten des öffentlichen Sektors, mithin auch der Schulen.¹²⁵ Zudem sind die Bestimmungen der jeweiligen Landesbauordnungen zu beachten. Nach der Musterbauverordnung (MBO) müssen die Teile von Gebäuden, die einem allgemeinen Besucherverkehr dienen, barrierefrei sein (§ 50 Absatz 2 MBO); dies gilt auch für Schulen.¹²⁶ Dementsprechend ist in allen Ländern die Barrierefreiheit solcher baulicher Anlagen bauordnungsrechtlich verpflichtend.¹²⁷ Die entsprechenden Regeln der Bauordnungen gelten für private wie für öffentliche Baumaßnahmen gleichermaßen, sodass der baulich barrierefreie Zugang auch für Schulbauten in privater Trägerschaft gilt. Allerdings gilt nach geltendem Landesrecht die Pflicht zur barrierefreien Ausgestaltung regelmäßig nicht unbeschränkt; in den meisten Ländern gilt sie insofern nicht, als entsprechende Maßnahmen nur mit einem „unverhältnismäßigen Mehraufwand“ durchgeführt werden könnten.¹²⁸ Diese gesetzliche Vorbehaltsregelung muss angesichts der aus

¹²⁵ **Baden-Württemberg:** § 7 LBGG; **Bayern:** Art. 10 BayBGG; **Bremen:** § 8 BremBGG; **Hamburg:** § 7 HmbGGbM; **Hessen:** § 10 HessBGG; **Mecklenburg-Vorpommern:** § 8 LBGG M-V i.V.m. § 50 LBauO; **Niedersachsen:** § 7 NBGG; **Nordrhein-Westfalen:** § 7 BGG NRW; **Rheinland-Pfalz:** § 9 LGGBehM; **Saarland:** § 10 SBGG; **Sachsen-Anhalt:** § 13 BGG-LSA; **Schleswig-Holstein:** § 11 LBGG; **Thüringen:** § 10 ThürGIG.

¹²⁶ Siehe hierzu die Begründung zur Musterbauordnung, Zu Nr. 17 (§ 50), lit. b), <http://www.bauministerkonferenz.de/verzeichnis.aspx?id=991&o=75909860991> (abgerufen am 24. 12. 2013).

¹²⁷ Vgl. **Baden-Württemberg:** § 39 LBO; **Bayern:** Art. 48 BayBO; **Berlin:** § 51 BauO; **Brandenburg:** § 45 BbgBO; **Bremen:** § 50 BremLBO; **Hamburg:** § 52 HBauO; **Hessen:** § 46 HBO; **Mecklenburg-Vorpommern:** § 50 LBauO; **Niedersachsen:** § 49 NBauO; **Nordrhein-Westfalen:** § 55 BauO; **Saarland:** § 50 LBauO; **Sachsen:** § 50 SächsBO; **Sachsen-Anhalt:** § 49 BauO-LSA; **Schleswig-Holstein:** § 52 LBO; **Thüringen:** § 50 ThürBO.

¹²⁸ Vgl. für **Baden-Württemberg:** § 39 Abs. 3 LBO; **Bayern:** Art. 48 Abs. 4 S. 1 BayBO; **Berlin:** § 51 Abs. 5 BauO; **Brandenburg:** § 45 Abs. 6 BbgBO; **Bremen:** § 50 Abs. 5 BremLBO, § 8 Abs. 1 S. 2 BremBGG; **Hessen:** § 46 Abs. 3 HBO, § 10 Abs. 1 S. 3 HessBGG; **Mecklenburg-Vorpommern:** § 50 Abs. 4

der UN-BRK bestehenden Pflicht der Vertragsstaaten zur Vornahme angemessener Vorkehrungen (Artikel 24 Absatz 2 Buchstabe c) UN-BRK) äußerst restriktiv behandelt werden und ist am Maßstab der Zumutbarkeitsgrenze auszurichten.

Barrierefreiheit des Zugangs erfordert nicht nur die physisch ungehinderte Zugänglichkeit der Schulbauten, sondern umfasst bereits den Schulweg. Schulwege und -transporte sind so zu gestalten, dass für Schülerinnen und Schüler mit Behinderungen ein hindernisfreier Zugang zur Schule gewährleistet ist.

Ein inklusives Bildungssystem ist nur barrierefrei, wenn auch die inhaltliche Zugänglichkeit gewährleistet ist. Das heißt, dass Inhalte der schulischen Bildung für Schülerinnen und Schüler mit Behinderung in geeigneter Form zur Verfügung gestellt werden müssen. Insbesondere Lehr- und Lernmittel, beispielsweise Schulbücher, müssen entsprechend gestaltet sein. Die Länder sind unter anderem angehalten, die Entwicklung und Verlegung von geeigneten Schulbüchern zu fördern (siehe Artikel 4 Absatz 1 Buchstaben f) und g) UN-BRK). Sie nehmen jedoch regelmäßig nur mittelbar Einfluss auf den Inhalt der Schulbücher, indem sie Bücher für den schulischen Gebrauch prüfen und zulassen.¹²⁹ In diesem Zusammenhang erscheint insbesondere die Praxis, bestimmte Lernmittel nur für Sonderschulen zuzulassen, problematisch. Das Recht auf inklusive Bildung erfordert, dass an Sonderschulen zulässige Schulbücher für Schülerinnen und Schüler mit Behinderungen zumindest auch für den gemeinsamen Unterricht an allgemeinen Schulen zugelassen werden, wenn hier zielfooter unterrichtet wird. Darüber hinaus erfordert das Recht auf inklusive Bildung beispielsweise auch, dass etwa für Schülerinnen und Schüler mit Sehbehinderungen Schulbücher in Brailleschrift für den gemeinsamen Unterricht zugelassen beziehungsweise zur Verfügung gestellt werden, und zwar ungeachtet

LBauO; **Niedersachsen**: § 49 Abs. 3 S. 1 NBauO, § 7 Abs. 1 S. 3 NBGG; **Nordrhein-Westfalen**: § 55 Abs. 6 BauO; **Saarland**: § 50 Abs. 6 LBauO, § 10 Abs. 2 S. 3 SBGG; **Sachsen**: § 50 Abs. 4 SächsBO; **Sachsen-Anhalt**: § 49 Abs. 3 BauO-LSA; **Schleswig-Holstein**: § 52 Abs. 5 LBO, § 11 Abs. 1 S. 3 LBGG. In **Hamburg**, **Rheinland-Pfalz** und **Thüringen** erfährt die Pflicht zur barrierefreien Ausgestaltung zwar keine solche ausdrückliche Einschränkung, doch wird sich eine entsprechende Möglichkeit regelmäßig aus den allgemeinen Befugnissen der Bauaufsichtsbehörde zur Zulassung von Ausnahmen und Abweichungen herleiten lassen.

¹²⁹ Vgl. die einschlägigen Regelungen für **Baden-Württemberg**: SchbZulVO; **Bayern**: ZLV; **Brandenburg**: LernMV; **Bremen**: Richtlinien für die Zulassung von Lernbüchern an den öffentlichen Schulen im Lande Bremen; **Hessen**: SchulbVO; **Mecklenburg-Vorpommern**: VwV „Das Zulassungsverfahren von Schulbüchern für allgemein bildende und berufliche Schulen“; **Niedersachsen**: Schulbücherrunderlass; **Nordrhein-Westfalen**: Runderlass über die Zulassung von Lernmitteln; **Rheinland-Pfalz**: VwV über die Genehmigung, Einführung und Verwendung von Lehr- und Lernmitteln; **Sachsen**: LernmitVO; **Sachsen-Anhalt**: Schulbüchererlass; **Thüringen**: ThürLLVO. In **Berlin**, **Hamburg**, dem **Saarland** und **Schleswig-Holstein** ist ein solches Zulassungsverfahren nicht vorgesehen.

dessen, ob zieldifferent oder zielgleicher Unterricht stattfindet (siehe auch Artikel 24 Absatz 3 Buchstabe c) UN-BRK).

Bei der Auswahl und Verwendung der konkreten Lernmittel, die regelmäßig grundsätzlich den Lehrkräften beziehungsweise den Gesamt- oder Fach(lehrer) -konferenzen an den Schulen obliegt, sind die Lehrerinnen und Lehrer durch die Wertungen aus dem Recht auf inklusive Bildung verpflichtet, die Erfordernisse eines inklusiven Bildungssystems sowie die völkerrechtlichen Vorgaben zum gemeinsamen Unterricht und zur barrierefreien Ausgestaltung zu beachten und in ihre pädagogischen Entscheidungen einfließen zu lassen. Hierzu ist eine stärkere Bewusstseinsbildung auf Seiten der Lehrerschaft erforderlich.

III. Erfüllung von Kriterien der Annehmbarkeit

1. Zieldifferenten Unterricht

Zur Sicherstellung des Inklusionsziels kann die Möglichkeit von zieldifferentem Unterricht im Rahmen der gemeinsamen Beschulung beitragen. Nach diesem Konzept kann trotz der gemeinsamen Beschulung von Schülerinnen und Schülern vom Grundsatz gleicher Lernziele abgewichen werden; diese weitreichende Individualisierung ermöglicht inklusive Bildung.

Das Lernen von Schülerinnen und Schülern orientiert sich bei zieldifferentem Unterricht entsprechend ihren individuellen Fähigkeiten und Bedürfnissen; es dürfen also andere Leistungen und Lernziele verlangt werden als von den übrigen Schülerinnen und Schülern. Insbesondere ist kein Kind verpflichtet, die rechtlich festgeschriebenen Lernziele der allgemeinen Schule zu erreichen, die es aufgrund seiner individuellen Voraussetzungen nicht erreichen kann.

Dieses Abweichen vom Grundsatz gleicher Lernziele in der allgemeinen Schule rechtfertigt sich vor allem dadurch, dass der rechtlich abgesicherte Anspruch auf Zugang von Schülerinnen und Schülern mit Behinderungen zur allgemeinen Schule Gefahr liefe, zu einer leeren rechtlichen Hülle zu werden, wenn die rechtsverbindliche Ausgestaltung der Lernziele an der allgemeinen Schule die individuellen Bedürfnisse und Fähigkeiten dieser Schülerinnen und Schüler nicht berücksichtigen könnte und im Ergebnis dazu führen würde, dass diese Kinder trotz Bestehens eines rechtlichen Anspruchs auf Zugang von vornherein tatsächlich regelmäßig nicht in der Lage sind, die festgeschriebenen Lernziele, die sich regelmäßig am Maßstab nicht-behinderter Kinder orientieren, zu erreichen. Eine formale Gleichstellung wäre deshalb eine

regelmäßige faktische Diskriminierung und würde in der Praxis mittelbar wiederum zu einer regelmäßigen Separierung von Kindern mit und Kindern ohne Behinderungen im Schulsystem führen.

Die Einführung entsprechender Rechtsvorschriften zum zieldifferenten Unterricht ist nach der UN-BRK zulässig. Sie selbst trifft keine ausdrückliche Regelung zur Einrichtung von zieldifferentem Unterricht; allerdings wird durch die Konvention auch keine völkerrechtliche Pflicht zur Einführung von zieldifferentem Unterricht aufgestellt.¹³⁰ Nach gegenwärtigem Stand des deutschen Schulrechts ist zieldifferenten Unterricht in den meisten Ländern - in etlichen Fällen mit bestimmten Einschränkungen bzw. unter bestimmten Voraussetzungen - möglich. Lediglich in **Baden-Württemberg** besteht nach gegenwärtiger Gesetzeslage keine Möglichkeit zu zieldifferentem Unterricht. Im Schulgesetz wird angeordnet, dass Schülerinnen und Schüler mit sonderpädagogischem Förderbedarf nur an allgemeinen Schulen unterrichtet werden können, wenn sie in der Lage sind, dem Bildungsgang an dieser Schule zu folgen (§ 15 Abs. 4 SchulG). Danach müssen sie das Anforderungsprofil des Bildungsgangs an der allgemeinen Schule in vollem Umfang erfüllen.¹³¹

Nach Maßgabe näherer Bestimmungen ist rechtlich eine zieldifferente Unterrichtung an allgemeinen Schulen in **Bremen**¹³², **Hamburg**¹³³, **Bayern**¹³⁴ und **Niedersachsen** uneingeschränkt möglich.¹³⁵ In **Sachsen** ist eine gemeinsame, zieldifferente Unterrichtung grundsätzlich an Grundschulen und Förderschulen möglich¹³⁶; im Übrigen erfolgt hier - nicht zuletzt auch in Ansehung der unter den oben beschriebenen Voraussetzungen geltenden Förderschulpflicht für Kinder und Jugendliche mit sonderpädagogischem Förderbedarf - grundsätzlich lernzielgleiche Unterrichtung (§ 35 SchulG **Sachsen**). In anderen Ländern (**Berlin, Brandenburg, Rheinland-Pfalz, Mecklenburg-Vorpommern, Schleswig-Holstein, Sachsen-Anhalt**) ist

¹³⁰ Um den Anforderungen eines inklusiven Bildungssystems gerecht zu werden, wäre alternativ etwa ein Modell denkbar, in welchem das Bildungsziel für jeden Jahrgang zielgleich definiert ist und eine Versetzung der einzelnen Schülerinnen und Schüler erst erfolgt, wenn sie das Bildungsziel individuell erfüllt haben, auch wenn dazu Wiederholungen nötig wären. Weiterhin wäre es möglich, jahrgangsübergreifend zu unterrichten, was jeder Schülerin und jedem Schüler individuell die Chance ließe, den Anforderungen eines bestimmten Abschlusses zu einer bestimmten Zeit zu entsprechen.

¹³¹ Ziffer 2.3.1 VV.

¹³² § 4 Abs. 5 S. 2 BremSchulG.

¹³³ Vgl. dazu §§ 1; 3 Abs. 1 S. 2, Abs. 3; 4 HmbSG; § 38 APO, § 2 BesoFörderungsVO, §§ 21, 22, 23 FörderVO.

¹³⁴ Art. 30 a Abs. 5 S. 4 und 5; 30 b Abs. 2 BayEUG. Ergänzend dazu: Art. 52 BayEUG, §§ 38, 39 GrSO.

¹³⁵ Vgl. §§ 23 Abs. 3, 59 Abs. 1 NdsSchG i.V.m. Ziffer 7. SoPädFVO-DurchfErl (Beratung der Erziehungsberechtigten über Maßnahmen bei vorliegendem Bedarf an sonderpädagogischer Unterstützung).

¹³⁶ §§ 35, 35a SchulG, §§ 13, 13a SOGS, § 23 SOFS.

zieldifferenter Unterricht jedenfalls für Schülerinnen und Schüler mit den Förderschwerpunkten „Lernen und geistige Entwicklung“ möglich. In **Sachsen-Anhalt** und **Nordrhein-Westfalen** findet daneben unter bestimmten Voraussetzungen¹³⁷ zielgleicher Unterricht statt. In **Hessen**, **Mecklenburg-Vorpommern** und im **Saarland** ist bei gemeinsamer Unterrichtung sowohl zielgleicher als auch zieldifferenter Unterricht möglich. In **Thüringen** besteht Unsicherheit hinsichtlich der Frage nach der Möglichkeit zieldifferenten Unterrichts.¹³⁸

Aufgrund der Wertungsvorgaben aus dem Recht auf inklusive Bildung sollte von den Ländern in der schulischen Praxis bei Bedarf möglichst umfassend von der Möglichkeit zieldifferenten Unterrichts Gebrauch gemacht werden. Möglichkeiten zur zieldifferenten Unterrichtung sollten weiter ausgedehnt beziehungsweise dort, wo sie bislang nicht gegeben sind, erstmalig eröffnet werden. Auch ohne eine völkerrechtliche Pflicht zur Einführung zieldifferenten Unterrichts sollte das Instrument im Interesse optimaler Menschenrechtsverwirklichung und zur Erreichung umfassender Inklusion im Schulbereich verstärkt genutzt und weiter ausgebaut werden.

2. Partizipation

Die Partizipation von Menschen mit Behinderungen an gesellschaftlichen Vorgängen jeglicher Art ist ein menschenrechtliches Kernanliegen und Querschnittsthema der UN-BRK. Der Partizipationsbegriff der UN-BRK geht über den deutschen Begriff der Teilhabe hinaus; er ist im Sinne umfänglicher Teil*nahme* zu verstehen. Umfasst wird hiervon politische Einflussnahme durch Interessenvertreter und Interessenvertreterinnen auf Gesetzgebungsvorhaben, aber auch die Mitwirkung von Betroffenen, Interessen- und Betroffenenverbänden an Entscheidungen auf Verwaltungsebene, insbesondere im Bereich der Schulentwicklungsplanung und der schulischen Selbstverwaltung sowie bei Einzelfallentscheidungen in Form von Verwaltungsakten.

Partizipationsrechte gelten für die Person, um deren Rechtsverwirklichung es geht. Sie muss Akteurin in eigenen Angelegenheiten sein und dies gilt auch bei Kindern und Jugendlichen, wobei Behinderungen keinen Unterschied machen. Menschenrechtlich ist anerkannt, dass sich das Partizipationsgebot im Sinne von Beteiligung auch auf die nahestehenden Angehörigen oder rechtlich Verantwortlichen

¹³⁷ Vgl. § 17 SöpdVO-LSA; § 20 Abs. 7 Schul-NRW.

¹³⁸ Dort ist die Verordnung relativ eindeutig so zu verstehen, dass prinzipiell eine zielgleiche Unterrichtung vorgesehen ist (§ 8 S. 2 ThürSoFöV); andererseits kann § 9 Absatz 2 ThürSoFöV dahingehend gelesen werden, dass gegebenenfalls doch eine zieldifferente Unterrichtung möglich ist.

erstreckt.¹³⁹ Dabei ist auch im Zusammenhang mit der Teilnahme an inklusiver Bildung je nach Zusammenhang und rechtlichen Rahmenbestimmungen der Vertragsstaaten nach Möglichkeit das Kind selbst an den Entscheidungen zu beteiligen und in den einschlägigen Verfahren anzuhören; soweit die Eltern oder andere Sorgeberechtigte das Kind rechtlich vertreten, muss gewährleistet sein, dass diese den Willen und die Interessen des Kindes berücksichtigen und in diesem Sinne die Partizipationsrechte wahrnehmen.¹⁴⁰

Unabhängig von dem verfassungsrechtlich gewährleisteten allgemeinen Erziehungsrecht der Eltern hat ein Teil der Länder die Mitwirkung der Erziehungs- und Sorgeberechtigten an schulischen Entscheidungen auf der Verfassungsebene ausdrücklich verankert.¹⁴¹ Konkrete Mitwirkungsrechte der Schülerinnen und Schüler und Eltern auf Ebene der schulischen Selbstverwaltung sind demgegenüber länderübergreifend einfachgesetzlich ausgestaltet. Institutionell wird die Mitwirkung hierbei regelmäßig durch Schulorgane der Schüler- und Elternvertretung gesichert.¹⁴² Somit erfolgt jedenfalls mittelbar eine Beteiligung der Schüler und Schülerinnen und ihrer Eltern an schulinternen Entscheidungen, deren Themen vom Schulnamen bis hin zum Schulprogramm und - teilweise - Schulhaushalt reichen können.¹⁴³ Bei - größeren - schulischen Baumaßnahmen steht den entsprechenden entscheidungstragenden Gremien regelmäßig ein Anhörungs- und teilweise auch Antragsrecht zu.¹⁴⁴

¹³⁹ Siehe *UN Committee on the Rights of the Child* (2009), para. 35 bis 37.

¹⁴⁰ Ebenda, para. 36.

¹⁴¹ So etwa **Baden-Württemberg**: Art. 15 Abs. 3 Verf; **Brandenburg**: Art. 30 Abs. 2 Verf; **Hessen**: etwa Art. 56 Abs. 6 Verf; **Nordrhein-Westfalen**: Art. 8 Abs. 1 S. 2 Verf; **Rheinland-Pfalz**: i.w.S. Art. 27 Verf; **Saarland**: Art. 26 Abs. 1 S. 2 Verf; **Sachsen-Anhalt**: Art. 26 Abs. 3, 29 Abs. 2 Verf; **Thüringen**: Art. 21 Verf. Zumeist wird die Beteiligung der Erziehungsberechtigten im schulischen Bereich auf einfachgesetzlicher Ebene wieder aufgegriffen oder etabliert.

¹⁴² **Baden-Württemberg**: §§ 55 ff., 62 ff. SchulG B-W; **Bayern**: Art. 62, 64 BayEUG; **Berlin**: §§ 83 ff., 88 ff. SchulG; **Brandenburg**: §§ 81 ff. BbgSchulG; **Bremen**: §§ 47 ff., 54 ff. SchulVerwG; **Hamburg**: §§ 63 ff., 68 ff. HbgSchG; **Hessen**: §§ 100 ff., 121 ff. HSchG; **Mecklenburg-Vorpommern**: §§ 80 ff., 86 ff. SchulG M-V; **Niedersachsen**: §§ 72 ff., 88 ff. NSchG; **Nordrhein-Westfalen**: § 74 SchulG NRW; **Rheinland-Pfalz**: §§ 31 ff., 37 ff. SchulG R-P; **Saarland**: §§ 20 ff., 35 ff. SchulmG; **Sachsen**: §§ 45 ff., 51 ff. SächsSchulG; **Sachsen-Anhalt**: §§ 45 ff., 55 ff. SchulG LSA; **Schleswig-Holstein**: §§ 69 ff., 79 ff. SchulG S-H; **Thüringen**: §§ 28, 32 ThürSchulG und die einschlägigen Regelungen in den einzelnen Schulordnungen.

¹⁴³ Zur Zuständigkeit der Schulkonferenz siehe **Baden-Württemberg**: § 47 SchulG B-W; **Bayern**: Art. 69 BayEUG; **Berlin**: § 76 SchulG; **Brandenburg**: § 91 BbgSchulG; **Bremen**: § 33 SchulVerwG; **Hamburg**: §§ 52 f. HbgSchG; **Hessen**: §§ 128 ff. HSchG; **Mecklenburg-Vorpommern**: § 76 SchulG M-V; **Niedersachsen**: § 34 NSchG; **Nordrhein-Westfalen**: § 65 SchulG NRW; **Rheinland-Pfalz**: § 48 SchulG R-P; **Saarland**: § 47 SchulmG; **Sachsen**: § 43 SächsSchulG; **Sachsen-Anhalt**: § 27 SchulG LSA; **Schleswig-Holstein**: § 63 SchulG S-H; **Thüringen**: § 38 ThürSchulG.

¹⁴⁴ Ebenda.

Über die Beteiligung der betroffenen Schülerinnen und Schüler und ihrer Eltern im Rahmen der schulischen Selbstverwaltung hinaus besteht in der Schulverwaltung die Möglichkeit der Einflussnahme durch entsprechende Vertretungsorgane auf Ebene der Länder, der Regionen und der Kreise.¹⁴⁵ Ihnen kommt insbesondere im Zusammenhang mit der Schulentwicklungsplanung eine wichtige Funktion zu. Darüber hinaus bestehen Beteiligungsrechte im Rahmen des Bauleitplanungsrechts, soweit der Schul(aus)bau betroffen ist. Im Rahmen der bauplanungsrechtlichen Möglichkeiten der Öffentlichkeits- und Bürgerbeteiligung können namentlich Interessen- und Betroffenenverbände, wie sie in der UN-BRK (Artikel 29 Buchstabe b) Unterabsatz II) UN-BRK) und in den Gleichstellungsgesetzen der Länder Erwähnung finden, Einfluss nehmen und Interessen geltend machen.¹⁴⁶

Über die Einflussnahme auf schuladministrative und planerische Entscheidungen hinaus bestehen - je nach landesrechtlicher Ausgestaltung teilweise leicht divergierend - individuelle Beteiligungsrechte und -pflichten auch im Rahmen der einzelfallbezogenen Verwaltungsverfahren, etwa Antragsrecht und ein allgemeines Anhörungsrecht im Verfahren auf Zulassung zu einer bestimmten Schule, beim Schulwechsel und im Verfahren auf Feststellung sonderpädagogischen Förderbedarfs (§ 28 VwVfG). Eine nicht erfolgte Beteiligung kann hierbei die Rechtswidrigkeit der Entscheidung begründen und den Zugang zu den Verwaltungsgerichten eröffnen. Gleiches gilt im Falle der Untätigkeit der Verwaltung trotz rechtmäßiger Antragstellung.

IV. Erfüllung von Kriterien der Adaptierbarkeit

1. Bildungsziele

Die Konvention formuliert für jede Form von schulischer und außerschulischer Bildung für die Vertragsstaaten verbindliche Bildungsziele (Artikel 24 Absatz 1 UN-BRK). Insofern stellt sich die Frage, inwieweit die rechtlichen Bestimmungen der Bundesländer die menschenrechtlichen Ziele wiedergeben oder diese gar ausdrücklich Niederschlag gefunden haben.

¹⁴⁵ **Baden-Württemberg:** §§ 60, 69 SchulG B-W; **Bayern:** Art. 62a BayEUG; **Berlin:** §§ 110, 115 SchulG; **Brandenburg:** §§ 136 ff. BbgSchulG; **Bremen:** §§ 77 ff. SchulVerwG; **Hamburg:** §§ 67, 75, 80 f. HbgSchG; **Hessen:** §§ 114 ff., 123 f. HSchG; **Mecklenburg-Vorpommern:** §§ 83, 89 ff. SchulG M-V; **Niedersachsen:** §§ 82, 97 ff., 169 f. NSchG; **Rheinland-Pfalz:** §§ 35, 43 ff. SchulG R-P; **Saarland:** § 54 ff. SchulmG; **Sachsen:** §§ 48 f., 54 f. SächsSchulG; **Sachsen-Anhalt:** §§ 50, 60, 76 f. SchulG LSA; **Schleswig-Holstein:** §§ 73 f., 82 f. SchulG S-H; **Thüringen:** §§ 28, 32 ThürSchulG, insgesamt auch die ThürMitwVO.

¹⁴⁶ Siehe zur Partizipation im Bereich der Bauleitplanung §§ 3 ff. BauGB.

Um das Recht auf Bildung einzulösen, wurde mit der UN-BRK die Entscheidung getroffen, dass inklusive Bildung im Sinne des gemeinsamen Unterrichts behinderter und nicht behinderter Kinder strukturell zu gewährleisten ist. Ein inklusives Bildungssystem, in dem behinderte und nicht behinderte Menschen gemeinsam lernen, kann am besten die Achtung der menschlichen Vielfalt durch alle stärken, die Anerkennung des Anderen als eines Gleichen im Sinne des von Artikel 1 AEMR geforderten „Geistes der Brüderlichkeit“ vermitteln und damit die Grundlage für eine Kultur der Menschenrechte legen; es kann am besten die Würde und das Selbstwertgefühl von Menschen mit Behinderungen voll zur Entfaltung bringen und sie zur wirksamen Teilhabe an einer freien Gesellschaft befähigen.

In den Schulgesetzen der Länder rangieren die Bildungsziele regelmäßig an prominenter Stelle und sind häufig überdies in den Landesverfassungen verankert. Sie legen die Ziele fest, die in ihrem jeweiligen Bildungs- und Schulsystem vermittelt und erreicht werden sollen, die das Schulsystem wie auch die Inhalte der schulischen im Sinne von objektiven Leitprinzipien verbindlich prägen sollen.

In den Landesverfassungen und Schulgesetzen der Länder spielen, anders als in der UN-BRK, die Prinzipien von Inklusion, Nichtdiskriminierung und Chancengleichheit von Menschen mit Behinderungen keine herausragende Rolle.¹⁴⁷ Auch in den Auflistungen der schulischen Bildungsziele in **Baden-Württemberg**, **Bayern**, **Hessen**, **Mecklenburg-Vorpommern**, im **Saarland**, in **Sachsen** und in **Thüringen** finden diese spezifischen, menschenrechtlich vorgegebenen Bildungsziele bislang keinen ausdrücklichen Niederschlag. Darüber hinaus fehlen in diesen Ländern auch Verweise auf andere Leitprinzipien, die in der UN-BRK eine maßgebliche Bedeutung erlangen, namentlich das Prinzip der Nichtdiskriminierung oder der Chancengleichheit von Menschen mit Behinderungen.¹⁴⁸ In anderen Ländern spiegeln sich einzelne Aspekte, die in der UN-BRK als Bildungsziele genannt werden, immerhin teilweise in den jeweiligen Bildungszielen wider:

In **Berlin** ist die Schule so zu gestalten, dass gemeinsamer Unterricht und Erziehung sowie gemeinsames Lernen der Schülerinnen und Schüler ermöglicht,

¹⁴⁷ So findet beispielsweise in Baden-Württemberg das Inklusionsprinzip nur an verborgener Stelle im untergesetzlichen Schulrecht, nämlich im Anhang zur GymPO I unter Ziffer 4 „Kompetenzbereich Erziehen“ Eingang in das Leitbild von schulischer Bildung und Erziehung.

¹⁴⁸ Vgl. dazu für **Bayern**: Art. 1 BayEUG; **Hessen**: § 2 HSchG (beachte hier jedoch § 50 HSchG und § 1 der VO über die sonderpädagogische Förderung, wonach Prävention, Integration und Rehabilitation von Schülerinnen und Schülern mit sonderpädagogischen Förderbedarf Aufgabe der allgemeinen Schulen und der Förderschulen ist); **Mecklenburg-Vorpommern**: § 2 SchulG; **Saarland**: §§ 1 und 4 Abs. 5 SchOG; **Sachsen**: § 1 Abs. 2 SchulG und § 2 SOFS; **Thüringen**: § 2 ThürSchulG, § 1 ThürFSG.

Benachteiligungen ausgeglichen und Chancengleichheit hergestellt werden.¹⁴⁹ In den Bildungszielen der Länder **Brandenburg, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Sachsen-Anhalt** und **Schleswig-Holstein** finden sich einzelne Aspekte inklusiver Bildung als verbindliche Bildungsziele auf Landesebene wieder.¹⁵⁰ Als am weitesten in Richtung der Schaffung eines inklusiven Bildungssystems weisend darf man nach gegenwärtigem Stand wohl die Bildungsziele beziehungsweise die leitbildprägende Charakterisierung des Schulsystems in **Bremen** und **Niedersachsen** ansehen.¹⁵¹ In **Bremen** ist Inklusion ausdrücklich als Erziehungs- und Bildungsauftrag der Schule statuiert. Das **niedersächsische** Schulrecht geht ebenfalls von der „inklusive Schule“ als dem prägenden Leitbild für das gesamte Schulsystem des Landes **Niedersachsen** aus.

Dennoch besteht bei der rechtlichen Implementierung der durch das Recht auf inklusive Bildung vorgegebenen Bildungsziele insgesamt ein erhebliches Defizit und ein Bedürfnis an gesetzgeberischem Handeln im Sinne der völkerrechtlichen Vorgaben. Dies ist umso dringlicher, weil den Bildungszielen eine erhebliche Leit- und Prägefunktion für das gesamte Bildungs- und Schulsystem zukommt.

2. Aus- und Weiterbildung von Lehrkräften

Die Aus- und Weiterbildung von Lehrkräften ist zwingend mit der Verfügbarkeit eines inklusiven Bildungssystems verbunden, da ihnen hierin, wie in jedem Bildungssystem, eine zentrale Rolle zufällt. Ihre den Anforderungen inklusiver Bildung entsprechende Aus- und Weiterbildung ist Voraussetzung für die Verwirklichung von Inklusion im Schulbereich.

Nach gegenwärtiger Rechtslage ist eine bundesweit einheitliche Ausbildung von Lehrkräften nicht vorgesehen.¹⁵² Gemäß den landesrechtlichen Vorgaben erfolgt in etlichen Ländern eine an den einzelnen Schulformen orientierte, spezifische Lehrerbildung, was auch für die Sonderschule gilt.¹⁵³ Auch in den übrigen

¹⁴⁹ § 4 Abs. 2 S. 3 BSchulG.

¹⁵⁰ Vgl. für **Brandenburg**: § 4 Abs. 4 S. 2 und Abs. 5 BbgSchulG, § 1 Abs. 2 SopV; **Niedersachsen**: § 2 NdsSchG (beachte dazu allerdings die Einführung der inklusiven Schule in § 4 NdsSchG n.F. im Jahr 2013); **Nordrhein-Westfalen**: § 2 SchulG-NRW, insbes. Abs. 6 und 9; **Rheinland-Pfalz**: § 1 SchulG; **Sachsen-Anhalt**: § 1 SchulG, § 2 SopädVO; **Schleswig-Holstein**: § 4 Abs. 11 SchulG-SH.

¹⁵¹ **Bremen**: § 3 Abs. 4 BremSchulG; **Niedersachsen**: § 4 NdsSchG n.F. (2013).

¹⁵² Vgl. jedoch die Empfehlungen der Kultusministerkonferenz (KMK) zur länderübergreifenden Vereinheitlichung der Lehrer(aus)bildung, insbesondere: *Sekretariat der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland* (2004, 2012, 2013b, 2013c).

¹⁵³ Es erfolgt hier eine spezifische Ausbildung für das „Lehramt an Sonderschulen“; so etwa in **Berlin** gemäß § 1 Abs. 1 1. LPO, § 7 Abs. 2 LBiG, in **Hamburg** gemäß der Präambel Abs. 3 und § 4 Abs. 9 der Prüfungsordnung für den Abschluss „Master of Education“ der Lehramtsstudiengänge der Universität Hamburg, in **Hessen** nach § 14 HLbG, in **Rheinland-Pfalz** nach § 1 Abs. 1 Nr. 5 BaMaV-RP

Ländern existieren spezifische Ausbildungsgänge in Sonderpädagogik.¹⁵⁴ Die systematisch getrennte Ausbildung von Lehrkräften für die allgemeinen Schulen einerseits und von Sonderpädagoginnen und Sonderpädagogen andererseits wird – wie das deutsche Sonderschulsystem insgesamt – den Anforderungen eines inklusiven Bildungssystems nicht gerecht. Aus der völkerrechtlichen Verpflichtung zur schrittweisen Verwirklichung eines inklusiven Bildungssystems folgt auch, dass die gesonderte Sonderschullehrerausbildung, wie sie zur Zeit in allen Bundesländern noch vorgesehen ist, auslaufen und zu einer einheitlichen Lehrerausbildung mit inklusionspädagogischen Inhalten umgestaltet werden muss. In einem inklusiven Bildungssystem müssen letztlich alle Lehrkräfte gleichermaßen über dieselbe inklusionspädagogische Kompetenz verfügen. In diesem Rahmen müssen flächendeckend mehr verpflichtende Inhalte mit Bezug zu Inklusionsfragen in die rechtlichen Vorgaben und Curricula zur allgemeinen Lehrerausbildung aufgenommen werden.

Dies gilt insbesondere für **Hamburg, Rheinland-Pfalz und Sachsen-Anhalt**.¹⁵⁵ In **Baden-Württemberg, Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein** können die bestehenden Curricula zwar theoretisch schon heute dahingehend völkerrechtskonform ausgelegt werden, dass auch in der allgemeinen Lehrerausbildung inklusionspädagogische Inhalte zu berücksichtigen sind.¹⁵⁶ Allerdings wäre auch hier zumindest eine inklusionsorientierte Konkretisierung der existierenden Vorgaben wünschenswert.

Im Bereich der Weiterbildung ist es notwendig, die Vermittlung entsprechender Inhalte im Rahmen der Fortbildung als flexibles Instrument zu stärken. In allen Ländern sind Lehrkräfte gesetzlich zur Fortbildung beziehungsweise zum Erhalt ihrer

und SoSchulLehr1StPrV-RP, in **Sachsen-Anhalt** gemäß § 1 Nr. 4 1. LPVO – Allg. bild. Sch. Sowie in **Schleswig-Holstein** nach (§ 1 Nr. 4 POL I).

¹⁵⁴ **Baden-Württemberg**: § 1 Abs. 1 SOP I; **Bayern**: Art. 2 Nr. 6 BayLBG; **Brandenburg**: § 2 Abs. 1 Nr. 4 BbgLeBiG; **Bremen**: § 1 Abs. 1 Nr. 4 LehrAusbG; **Mecklenburg-Vorpommern**: § 6 Abs. 1 Nr. 4 LehrbildG; **Niedersachsen**: § 5 Nds. MasterVO-Lehr; **Nordrhein-Westfalen**: § 3 Abs. 1 Nr. 5 LABG; **Sachsen**: § 5 S. 1 Nr. 6 LAPO I; **Thüringen**: § 3 Abs. 2 Nr. 5 ThürLbG. Vgl. auch **Saarland**: § 2 Nr. 6 SLBiG.

¹⁵⁵ Vgl. dazu die insoweit defizitären Regelungen in **Hamburg**: § 4 Absatz 10, lit. a) der Fachspezifische Bestimmungen für den Bachelor-Teilstudiengang Erziehungswissenschaft [einschließlich Grundschulpädagogik, Fachdidaktik, Berufs- und Wirtschaftspädagogik sowie Behindertenpädagogik] innerhalb der Lehramtsstudiengänge der Universität Hamburg; **Rheinland-Pfalz**: Nr. 3 der Anlage 1 zur BaMaV; **Sachsen-Anhalt**: Abschnitt I der Anlage 1 zur 1. LPVO – Allg. bild. Sch.

¹⁵⁶ Vgl. **Baden-Württemberg**: Abschnitt Bildungswissenschaften Nr. 3 Punkt 4 und 5, Nr. 4 Punkt 5 Anlage GPO Iw; **Hessen**: § 15 Abs. 1, 4 Nr. 5 und 6 HLbGDV; **Niedersachsen**: Erster Abschnitt, Nr. 2 der Anlage 1 zur MasterVO, 2. Teil, Nr. 2 der Anlage 1 zur PVO Lehr I; **Nordrhein-Westfalen**: Nr. 3.3 der Kerncurricula; **Schleswig-Holstein**: Abschnitt 1, 2. Teil, lit. c) der Anlage zur POL I.

Lehrbefähigung verpflichtet. In diesem Rahmen sollten inklusionspädagogische Kompetenzen deutlich gestärkt und zu einem verpflichtenden Gegenstand der Fortbildung gemacht werden. Nach gegenwärtiger Rechtslage ist dies in keinem Bundesland hinreichend sichergestellt. So sehen etwa Regelungen einzelner Länder die Möglichkeit zur Erlangung einer Zusatzqualifikation für die Unterrichtung von Schülerinnen und Schülern mit sonderpädagogischem Förderbedarf vor.¹⁵⁷ Es wird jedoch den Zielen eines inklusiven Bildungssystems nicht gerecht, wenn inklusionspädagogische Kompetenzen nur in einem separaten Ausbildungsgang erworben werden können. Eine effektive inklusionspädagogische Lehrerbildung muss so ausgestaltet sein, dass die in einem inklusiven Bildungssystem erforderlichen, spezifischen Kompetenzen nicht etwa wie bisher vom Erwerb eines weiteren, formellen Abschlusses abhängig sind, sondern auch in geeigneten Fortbildungskursen, Seminaren, etc. erworben werden können, die dasselbe Niveau wie die bisherige Sonderpädagogikausbildung erreichen. Es geht hier darum, ein einheitliches, hohes Ausbildungsniveau aller Lehrkräfte in Inklusionsfragen zu schaffen.

Um effektiv zu sein, muss die tatsächliche Teilnahme an entsprechenden, inklusionspädagogischen Fortbildungsmaßnahmen sichergestellt werden. Geeignete Mechanismen zur Überprüfung sind noch weithin zu etablieren; die allgemein bestehende Pflicht zur Fortbildung allein erscheint ohne entsprechende Kontrollmechanismen als unzureichend. Bestehende rechtliche Regelungen in **Hamburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen** könnten auch im Rahmen der inklusionspädagogischen Fortbildung nutzbar gemacht werden.¹⁵⁸ Außerdem könnten den in **Bremen, Hessen und Sachsen-Anhalt** existierenden Regelungen entsprechend auch in den anderen Ländern die sonderpädagogischen Förder- und Kompetenzzentren mit der

¹⁵⁷ **Berlin:** § 14 LBiG; **Brandenburg:** §§ 10, 11 BbgLeBiG; **Bremen:** § 8 LehrAusbG; **Hessen:** § 57 HLbG; **Mecklenburg-Vorpommern:** § 19 LehrbildG; **Nordrhein-Westfalen:** §§ 15, 16 LABG), **Saarland** (§ 19 Abs. 3 i.V.m. § 6 SLBiG), **Thüringen** (§ 32 ThürLbG). In **Bayern** ist eine nachträgliche Erweiterung der Qualifikation über Art. 23 Abs. 1 BayLBG zwar möglich, dies gilt aber nicht für sonderpädagogische Qualifikationen (Art. 14 BayLBG).

¹⁵⁸ Vgl. für **Hamburg:** §§ 88 Abs. 4 S. 1, 89 Abs. 3 S. 3 HmbSG (Überprüfung der Einhaltung der Fortbildungspflicht durch Schulleitung); **Hessen:** § 66 Abs. 2 HLbG und gegebenenfalls § 66 Abs. 5 HLbG (Nachweispflicht für Fortbildung bei Zugang zu Funktionsstellen); **Mecklenburg-Vorpommern:** § 17 Abs. 3 LehrbildG (Nachweispflicht beschränkt auf Zugang zu Funktionsstellen); **Sachsen:** Abschnitt IV. i.V.m. Abschnitt III. Nr. 2 lit. b) des Orientierungsrahmens Lehrerfortbildung; **Sachsen-Anhalt:** § 30a Abs. 1 S. 6 SchulG-LSA (Pflicht zur Dokumentation von Teilnahme und Schwerpunkt der Fortbildung in einem Fortbildungspass); **Thüringen:** § 35 Abs. 2 ThürLbG (Pflicht zur Dokumentation der Fortbildung in einem Portfolio).

Ausrichtung von Fortbildungsveranstaltungen betraut oder in entsprechende Planungsprozesse einbezogen werden.

C Zusammenfassende Bewertung

Gesamtwürdigung

Die rechtlichen Anforderungen, die ein inklusives Schulsystem im Sinne der UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK) stellt, werden von den Ländern gegenwärtig in unterschiedlicher Weise erfüllt. Nachfolgend werden die wesentlichen Ergebnisse überblicksartig zusammengefasst und müssen deshalb notwendigerweise Details ausblenden; für genauere Angaben zur rechtlichen Situation in den Ländern sei auf den Hauptteil der Studie verwiesen.

Seit dem Inkrafttreten der UN-BRK für die Bundesrepublik Deutschland sind in allen Ländern rechtliche Änderungen im Hinblick auf die schrittweise Verwirklichung inklusiver Bildung in der Schule vorgenommen worden. Die weitreichendsten Anpassungen an die menschenrechtlichen Vorgaben aus dem Recht auf inklusive Bildung (Artikel 24 UN-BRK) sind zurzeit in den Ländern **Bremen** und **Hamburg**, mit gewissen Einschränkungen in Bezug auf durchaus sehr unterschiedliche sachliche Aspekte auch in **Niedersachsen**, **Nordrhein-Westfalen** und **Schleswig-Holstein** zu verzeichnen. Weitere Länder, wie etwa **Berlin**, schicken sich an, umfassende Anpassungen ihres Landesrechts vorzunehmen. **Bayern** und **Hessen** haben in der Vergangenheit Änderungen im Schulrecht vorgenommen, die in Teilen in Richtung inklusive Bildung weisen, die aber noch weitere erhebliche Anstrengungen erfordern. In anderen Ländern (so etwa in **Baden-Württemberg**, **Brandenburg**, **Mecklenburg-Vorpommern**, **Rheinland-Pfalz**, **Saarland**, **Sachsen**, **Sachsen-Anhalt** und **Thüringen**,) besteht ebenfalls größerer Anpassungsbedarf.

In allen Bundesländern ist heute die gemeinsame Beschulung von Kindern mit und ohne Behinderungen - überwiegend sogar an den allgemeinen Schulen - rechtlich zumindest möglich und als Regelfall vorgesehen. Allerdings gibt es in den meisten Ländern weitreichende Einschränkungen oder Vorbehalte. Der Sache nach halten alle Länder grundsätzlich an dem Förderschulsystem, das eine getrennte Beschulung fördert und institutionell verfestigt, fest.

Beim individuellen Rechtsanspruch von Schülerinnen und Schülern mit Behinderungen auf Zugang zu den allgemeinen Schulen als Regelfall, zu inklusiver Beschulung und angemessenen Vorkehrungen bestehen nach wie vor in nahezu allen Ländern große Defizite.

In keinem Bundesland ist nach gegenwärtigem Stand letztlich ein abschließend entwickelter rechtlicher Rahmen erkennbar, der, am Maßstab der Vorgaben aus dem Recht auf inklusive Bildung (Artikel 24 UN-BRK) gemessen, den Aufbau und die Unterhaltung eines inklusiven Bildungssystems hinreichend oder gar adäquat gewährleisten könnte. Vier Bundesländer (**Bremen, Hamburg, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen**) haben inzwischen die Weichen auf der rechtlichen Ebene gestellt. In anderen Ländern (zum Beispiel in **Baden-Württemberg, Berlin, Schleswig-Holstein, Thüringen**) sind Umsetzungsgesetze zur UN-BRK, die auch umfangreiche Anpassungen des Schulrechts einschließen, in Vorbereitung oder zumindest für die nähere Zukunft angekündigt. Darüber hinaus finden sich in den meisten Ländern einzelne Bausteine guter gesetzlicher Praxis und interessante Übergangslösungen, die insgesamt lediglich als erste Schritte hin zu einem inklusiven System gewertet werden können.

Einzelbewertung am Maßstab der verwendeten Untersuchungskriterien

Vorrang gemeinsamen Unterrichts

In der Übergangsphase hin zu einem inklusiven System ist eine klare Vorrangregelung zugunsten des gemeinsamen Unterrichts von Kindern mit und ohne Behinderungen in allgemeinen Schulen unabdingbar. Obwohl alle Länder die Möglichkeit des gemeinsamen Unterrichts rechtlich vorsehen, besteht in **Baden-Württemberg, Sachsen, Sachsen-Anhalt im Saarland** unter bestimmten Voraussetzungen noch immer eine rechtliche Pflicht zum Besuch der Förderschule. Diese Regelungen verfestigen eine systematische Separierung von Schülerinnen und Schülern mit Behinderungen und sind wegen dieser Unvereinbarkeit mit dem Recht auf inklusive Bildung abzuschaffen.

Als Beispiele guter gesetzgeberischer Praxis für eine adäquate Vorrangregelung zugunsten des gemeinsamen Unterrichts können etwa die derzeit geltenden Regelungen in **Hamburg, Bremen** oder **Niedersachsen** angesehen werden. Alternativ zu einer ausdrücklichen Vorrangregelung könnten die Landesgesetzgeber die Entscheidungen der Schulverwaltungen über die Zuweisung von Kindern zu einer bestimmten Schulform als gebundene Entscheidungen - gegebenenfalls mit Ausnahmemöglichkeiten - ausgestalten. Bei diesem Modell können die novellierten Regelungen in §§ 19, 20 des nordrhein-westfälischen Schulgesetzes (SchulG-NRW) als Beispiel guter Praxis herangezogen werden.

Gesetzesformulierungen könnten beispielsweise lauten: „*In der Regel findet*

*gemeinsamer Unterricht an den allgemeinen Schulen statt“, oder „Unterricht wird als gemeinsamer Unterricht für Kinder mit und ohne sonderpädagogischem Förderbedarf an den Regelschulen erteilt“. Zweck einer solchen oder ähnlicher Regelungen ist die Stärkung subjektiver Rechtspositionen von Schülerinnen und Schülern mit Behinderungen im Schulrecht und die flächendeckende Abschaffung des Sonderunterrichts als teilweise noch echte, das heißt voraussetzungsungebundene Entscheidungsalternative oder gar Pflichtform der Beschulung (wie in **Baden-Württemberg, Sachsen, Sachsen-Anhalt** und im **Saarland**).*

In allen Bundesländern muss vor allem ein leichter Wechsel von Schülerinnen und Schülern mit Behinderungen zwischen Förderschulen oder Förderzentren und den allgemeinen Schulen ermöglicht werden (dies gilt insbesondere für **Niedersachsen** und **Sachsen-Anhalt**). Antragsrechte, mit denen die betroffenen Schülerinnen oder Schüler oder ihre Erziehungsberechtigten auf eine Rückschulung an eine allgemeine Schule mit gemeinsamem Unterricht hinwirken können, müssen in allen Ländern deutlich gestärkt werden; Zuweisungen zu einer Förder- oder Sonderschule müssen zwingend von Amts wegen und regelmäßig überprüft werden. Hierzu müssen flächendeckend in allen Ländern entsprechende Regelungen geschaffen werden.

Als materieller Maßstab für eine Rückschulung gilt gegenwärtig nur in **Bayern, Bremen und Nordrhein-Westfalen** ein objektiver: allein die Ausstattung der in Betracht kommenden Schulen. Entsprechende Regelungen sind für alle Bundesländer zu empfehlen, denn in den anderen Ländern wird regelmäßig an die Fähigkeiten oder andere subjektive Eigenschaften der betroffenen Kinder, die in direktem Zusammenhang mit der Behinderung stehen, angeknüpft; dies stellt jedoch eine durch das Recht auf inklusive Bildung menschenrechtlich verbotene Diskriminierung dar.

Institutionelle Voraussetzungen

Eine zentrale Frage für die Entwicklung eines inklusiven Systems sind der Aufbau und die Ausrichtung von sonderpädagogischen Förder- und Kompetenzzentren. Als Element eines inklusiven Bildungs- und Schulsystems können sie wichtige Institutionen sein. Die UN-BRK verbietet Förder- und Kompetenzzentren in einem inklusiven Bildungssystem nicht, schreibt sie andererseits jedoch auch nicht vor. Die institutionelle, sonderpädagogische Förderung an Förder- und Kompetenzzentren ist zumindest solange und soweit rechtlich zulässig und auch angezeigt, als diese nicht zu einer systematischen Aussonderung von Kindern mit Behinderungen im Bildungssystem beitragen. Den Ländern ist zu empfehlen, die rechtlichen

Rahmenbedingen für Förder- und Kompetenzzentren in jedem Fall so auszugestalten, dass sie nicht der Separierung dienen oder diese bewirken.

Ein inklusives Schulsystem muss darauf ausgerichtet sein, den gemeinsamen Unterricht an allgemeinen Schulen durchzuführen. Ob sonderpädagogische Förder- und Kompetenzzentren Teil eines inklusiven Systems sind oder ob sie trotz ihrer Bezeichnung im Gegenteil zu einer Verfestigung des Sonderschulsystems beitragen, entscheidet daher ihre Funktion, den gemeinsamen Unterricht zu unterstützen.

Die Förder- und Kompetenzzentren sollten in allen Bundesländern ausschließlich eine Diagnose-, Förder- und Beratungsfunktion wahrnehmen und nicht unterrichten, während die Sonderschulen ein auslaufendes Modell zur Unterrichtung von Schülerinnen und Schülern mit sonderpädagogischem Förderbedarf darstellen müssen. Übergänge sind praktisch denkbar, aber Sonderschulen sollten, solange sie fortbestehen, weder Diagnose- noch Beratungsaufgaben übernehmen. Dieser Befund gilt für alle Bundesländer. Ansätze einer guten Regelung zur Orientierung finden sich insofern in Schleswig Holstein.

Schulentwicklungsplanung

Schulentwicklungsplanung ist wegen der Pflicht zur schrittweisen Verwirklichung der Zielvorgaben aus dem Recht auf inklusive Bildung geboten.

Die Länder müssen ein inklusives Schulsystem durch tatsächliche, politische und rechtliche Maßnahmen konsequent und zielgerecht umsetzen. Hilfreich sind hierbei unter anderem die strategischen Aktionspläne zur Umsetzung der UN-BRK, die eine politische Leitwirkung entfalten. Gute Ansätze finden sich etwa in den Aktionsplänen von **Bayern, Rheinland-Pfalz** und einer Reihe anderer Länder. **Baden-Württemberg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Sachsen** und **Schleswig-Holstein** haben nach gegenwärtigem Stand noch keine verbindlichen Aktionspläne verabschiedet.

Die Aktionspläne müssen jedoch in der Praxis von den Landesregierungen und den Schulverwaltungen in allen Ländern besser, zügiger und zielgerichteter als bisher umgesetzt werden. Insbesondere darf die nähere Ausgestaltung des Schulrechts die Verwirklichung des Ziels inklusiver Bildung auf keiner rechtlichen Ebene konterkarieren.

Hierfür ist die Aufstellung einer rechtsverbindlichen Schulentwicklungsplanung erforderlich. Alle Länder müssen in ihren Schulgesetzen eine landesweit verpflichtende, auf Inklusion ausgerichtete Schulentwicklungsplanung vorschreiben.

Diese muss zudem stetig erneuert und fortentwickelt werden. Begrüßenswert ist insoweit die rechtliche Verpflichtung zur Durchführung einer Schulentwicklungsplanung mit konkreten Maßnahmen wie etwa in **Brandenburg** und **Mecklenburg-Vorpommern** sowie in **Niedersachsen** und **Rheinland-Pfalz**.

Die Beteiligung und die Berücksichtigung der Interessen von Kindern mit und ohne Behinderungen im Rahmen der Schulentwicklungsplanung sollte gestärkt werden. Sie ist ein geeignetes Instrument zur Implementierung des Inklusionsziels; Ansätze hierfür finden sich in **Hessen**, **Mecklenburg-Vorpommern**, **dem Saarland**, **Sachsen** und **Sachsen-Anhalt**.

Kostentragung - Ressourcenzuweisung - Haushaltsrecht

Der Aufbau eines inklusiven Bildungssystems, insbesondere bei Aufrechterhaltung paralleler Strukturen, verursacht zusätzliche Kosten. Ohne die Verlagerung der Ressourcen aus dem System der Sondereinrichtung in das allgemeine Schulsystem und die Einzelintegration in einer allgemeinen Schule kann dies nicht erfolgreich gelingen. Es ist für alle Länder erforderlich, Klärungen über die Kostentragung herbeizuführen und die erforderlichen Entscheidungen treffen. Es scheint hier angebracht, insbesondere Regelungen zu einer angemessenen Kostenverteilung zwischen den Schulträgern (insbesondere Kommunen und Landkreise) und dem Landeshaushalt zu treffen.

Bei der Finanzierung eines inklusiven Bildungssystems ist für die Zukunft mit Mehrkosten für pädagogisches Personal sowie mit einem erhöhten Bedarf an Pflege- und Betreuungspersonal zu rechnen. Daneben besteht steigender Fortbildungsbedarf, der ebenfalls finanzielle Mehraufwendungen mit sich bringt.

Problematisch ist, dass in den meisten Ländern außer in **Bayern**, **Berlin**, **Niedersachsen** und **Sachsen-Anhalt** die Kosten für an den allgemeinen Schulen gegebenenfalls verstärkt benötigtes Betreuungspersonal, für medizinisch-therapeutisches oder für pflegerisches Personal (ohne Integrationshelfer) die Schulträger (für öffentliche Schulen: Kommunen und Landkreise) tragen müssen. Es sollte überprüft werden, ob diese Mehrbelastungen seitens der Länder auszugleichen sind.

Auch die Kostentragungspflicht bei Baumaßnahmen, die zur Herstellung barrierefreien Zugangs zur Schule erforderlich, sollte nicht ausschließlich den Schulträgern aufgebürdet werden. Klarstellungs- und Regelungsbedarf besteht hier

vor allem in **Bremen, Hamburg, Saarland, Sachsen** und **Schleswig-Holstein**. Die in **Bayern, Berlin, Niedersachsen** und **Sachsen-Anhalt** bestehenden Regeln zur Kostentragungspflicht des Landes in diesem Zusammenhang könnten exemplarisch herangezogen werden. Alternativ könnten die in allen übrigen Ländern existierenden Regelungen zur Möglichkeit der Mitfinanzierung baulicher Maßnahmen nach Maßgabe des Landeshaushalts als Beispiel herangezogen werden.

Vorbehaltloser Anspruch auf Zuweisung zu einer allgemeinen Schule

Den unbedingten Rechtsanspruch von Schülerinnen und Schülern auf Zugang zu einer allgemeinen Schule mit gemeinsamem Unterricht und inklusiver Beschulung haben nur wenige Länder voll verwirklicht, obwohl er zwingend von den Ländern zu gewährleisten ist.

Die Länder stehen in der rechtlichen Pflicht zur Schaffung eines individuellen Anspruchs auf Zugang zu einer allgemeinen Schule mit gemeinsamem Unterricht für Schülerinnen und Schüler mit Behinderungen. Zumindest in **Baden-Württemberg, Sachsen, Sachsen-Anhalt** und im **Saarland** besteht ein solcher gegenwärtig nicht. Die Existenz hier geltender Förderschulpflicht stellt eine systematische Diskriminierung dar. Auch in den übrigen Bundesländern (außer Hamburg) ist der unbedingte Zugangsanspruch allein durch völkerrechtskonforme Auslegung des bestehenden Landesrechts am Maßstab der Inhalte des Rechts auf inklusive Bildung möglich. Er ist daher unsicher und für die Gewährleistung des Zugangsanspruchs unzureichend.

Die Zuweisung zu einer allgemeinen Schule darf außerdem nicht, wie zurzeit in allen Bundesländern außer in **Hamburg** der Fall, unter einen Ressourcen- und Organisationsvorbehalt gestellt werden. Solche Vorbehalte sind, wie auch ein allgemeiner Finanzierungsvorbehalt und ein Kapazitätsvorbehalt, gemessen am völkerrechtlichen Maßstab der UN-BRK unzulässig. Zur Sicherstellung des Zugangsanspruchs ist dieser gegebenenfalls durch einen Anspruch auf Vornahme angemessener Vorkehrungen abzusichern. Als Muster kann das **Hamburger Gesetz** (§ 12 HmbSG) dienen. Ebenfalls als Regelung zur Orientierung könnten die Regelungen im bremischen Schulrecht oder in § 12 ThürGIG herangezogen werden. Vorzugswürdig erscheint jedoch eine klare ausdrückliche Regelung wie in § 12 HmbSG.

Der Anspruch auf regelmäßige Zuweisung zu einer allgemeinen Schule mit gemeinsamem Unterricht und inklusiver Beschulung ist ein subjektiv-individueller

Anspruch des Kindes und ist auch bei der Ausübung des Elternrechts zu berücksichtigen. Alle Bundesländer sollten klarstellende Regelungen einführen, die die Eltern zur Berücksichtigung dieses Anspruchs bei der Auswahl der Schulform und des Schulortes verpflichten, und gegebenenfalls rechtliche Möglichkeiten der Schulverwaltung schaffen, die Zuweisung eines Kindes mit Behinderung zu einer allgemeinen Schule auf dessen Wunsch auch gegen den Willen der Eltern durchzusetzen. Ein Beispiel guter Praxis findet sich insofern im novellierten Schulgesetz für **Nordrhein-Westfalen**.

Anspruch auf angemessene Vorkehrungen

Integraler Bestandteil des Rechtsanspruchs auf inklusive Bildung ist das Element der angemessenen Vorkehrungen. Der Anspruch auf Vornahme angemessener Vorkehrungen umfasst eine Vielzahl von Maßnahmen. Die bestehenden Regelungen in allen Bundesländern, etwa zu den Nachteilsausgleichen, genügen den Anforderungen an angemessene Vorkehrungen daher nicht. Da es sich zeigt, dass angemessene Vorkehrungen auch an praktischen Hürden scheitern, sollten die zuständigen Behörden entsprechende umsetzungssichernde Anweisungen oder andere Hilfestellungen erhalten. Um den diskriminierungsfreien Zugang zu gewährleisten und gerichtlich überprüfbar zu machen, sollten die Länder den Anspruch auf angemessene Vorkehrungen einführen.

So wäre zum Beispiel insbesondere eine gesetzlich verankerte Pflicht des Staates, im Einzelfall die notwendigen personellen, räumlichen oder sächlichen Voraussetzungen für die regelmäßige inklusive Unterrichtung von behinderten Schülerinnen und Schülern an einer allgemeinen Schule zu schaffen. Eine entsprechende Vorschrift besteht gegenwärtig in keinem Bundesland.

Barrierefreiheit des Zugangs

Ein inklusives Bildungssystem verlangt sowohl in rechtlicher als auch in tatsächlicher Hinsicht barrierefreien Zugang zu Bildung. Barrierefreiheit des Zugangs darf nicht nur im physisch-baulichen, sondern muss auch im inhaltlichen Sinne verstanden werden.

Die Länder sollten die Barrierefreiheit des Zugangs zu Schulen zunächst baurechtlich garantieren; dies erfordert, wo noch nicht geschehen, eine entsprechende Anpassung der Bauordnungen an die Musterbauordnung. Regelungen wie in **Baden-Württemberg, Bayern, Bremen, Hamburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen-Anhalt,**

Schleswig-Holstein und Thüringen, die eine allgemeine, verwaltungsrechtliche Pflicht zur barrierefreien Gestaltung von allen Neu- und Umbauten des öffentlichen Sektors, mithin auch der Schulen, vorschreiben, sind auch den anderen Ländern zu empfehlen.

Insbesondere darf die Pflicht zum barrierefreien Bauen auch bei erheblichem Mehraufwand nicht schematisch entfallen. Im Wege der entsprechenden Prüfung geeigneter Mittel muss eine pflichtgemäße Ermessensentscheidung der Verwaltung ergehen, ob etwa durch baurechtliche Auflagen oder Nebenbestimmungen dem Anspruch auf barrierefreien Zugang Rechnung getragen werden kann.

Auch bei den Kosten für barrierefreie Gestaltung der schulbaulichen Anlagen sollten weitere Ausgleichsmöglichkeiten (etwa durch Mit-Finanzierung durch die Länder nach Maßgabe des Landeshaushalts) geschaffen werden; diese Möglichkeit müsste vor allem in **Berlin, Bremen, Hamburg, Saarland, Sachsen und Schleswig-Holstein** erst noch rechtlich geschaffen werden.

Lehr- und Lernmittel, beispielsweise Schulbücher, müssen für Schülerinnen und Schüler mit Behinderungen auch inhaltlich zugänglich und entsprechend gestaltet sein. Die Länder nehmen gegenwärtig jedoch regelmäßig nur mittelbar Einfluss auf den Inhalt der Schulbücher, indem sie Bücher für den schulischen Gebrauch prüfen und zulassen. Sie sind daher angehalten, die Entwicklung und Verlegung von geeigneten Schulbüchern aktiv zu fördern. Auch die Praxis, bestimmte Lernmittel nur für Sonderschulen zuzulassen, ist problematisch, weil sie gemeinsamen Unterricht verhindert. Für Sonderschulen zugelassene Lernmittel müssen zumindest auch für den gemeinsamen Unterricht an allgemeinen Schulen zugelassen werden, wenn und soweit an diesen zieldifferent unterrichtet wird.

Zieldifferenzierter Unterricht

Zur Sicherstellung des Inklusionsziels kann die Möglichkeit von zieldifferentem Unterricht im Rahmen der gemeinsamen Beschulung beitragen. Die Einführung entsprechender Rechtsvorschriften zum zieldifferenten Unterricht ist nach der UN-BRK rechtlich erforderlich.

Aufgrund der Wertungsvorgaben aus dem Recht auf inklusive Bildung sollte von den Ländern in der schulischen Praxis bei Bedarf möglichst umfassend von der Möglichkeit zieldifferenten Unterrichts Gebrauch gemacht werden. Möglichkeiten zur zieldifferenten Unterrichtung sollten weiter ausgedehnt beziehungsweise dort, wo sie

bislang nicht gegeben sind, erstmalig eröffnet werden. Eine völkerrechtliche Pflicht hierzu besteht zwar nicht; im Interesse optimaler Menschenrechtsverwirklichung und der Erreichung umfassender Inklusion im Schulbereich sollte das Instrument verstärkt genutzt und weiter ausgebaut werden.

In **Baden-Württemberg** besteht nach gegenwärtiger Gesetzeslage keine Möglichkeit zu zieldifferentem Unterricht. In **Bremen, Hamburg, Bayern** und **Niedersachsen** ist eine zieldifferente Unterrichtung an allgemeinen Schulen nach Maßgabe näherer Bestimmungen rechtlich uneingeschränkt möglich. Die Bundesländer, die den zieldifferenzierten Unterricht noch nicht oder nicht hinreichend klar als Verpflichtung der allgemeinen Schulen (einschließlich Gymnasien) geschaffen haben, sollten entsprechende Regelungen treffen. Das gilt für nahezu alle Bundesländer, insbesondere jedoch für **Baden-Württemberg** und **Sachsen**.

Partizipation

Die Partizipation von Menschen mit Behinderungen an gesellschaftlichen Vorgängen jeglicher Art ist ein menschenrechtliches Kernanliegen der UN-BRK.

Mitwirkungsrechte der Schülerinnen und Schüler und Eltern auf Ebene der schulischen Selbstverwaltung existieren grundsätzlich in allen Ländern, jedoch in unterschiedlich weit reichendem Umfang. Sie können von der unmittelbaren oder auch bloß mittelbaren Einbeziehung der Schüler und Schülerinnen sowie ihrer Eltern in die Schulentwicklungsplanung, in konkrete schulinterne Entscheidungen bis hin zu schulischen Baumaßnahmen reichen. Institutionell wird die Mitwirkung hierbei regelmäßig durch Schulorgane der Schüler- und Elternvertretung gesichert.

Alle Bundesländer sollten die bestehenden Mitwirkungsrechte prüfen und erforderlichenfalls weiter ausweiten.

Bildungsziele

Die Bildungsziele aus der UN-BRK sollten im rechtlichen Rahmen der Länder verbindlich berücksichtigt werden. Die verbindlichen Bildungsziele, die die UN-BRK formuliert, haben in den rechtlichen Bestimmungen der Länder bislang nur begrenzt Niederschlag gefunden. In den Landesverfassungen und Schulgesetzen der Länder spielen, anders als in der UN-BRK, die Prinzipien von Inklusion, Nichtdiskriminierung und Chancengleichheit von Menschen mit Behinderungen gegenwärtig keine herausragende Rolle.

In allen Bundesländern (abgesehen von **Bremen** und **Niedersachsen**) besteht

insofern erheblicher Nachholbedarf, die Prinzipien von Inklusion, Nichtdiskriminierung und Chancengleichheit von Menschen mit Behinderungen besser in den gesetzlichen Bildungszielen zu verankern. Einzelne Ansätze zu einer Implementierung finden sich in **Brandenburg, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein**. Die weitreichendste Aufnahme der aus dem Recht auf inklusive Bildung folgenden Bildungsziele findet sich in **Bremen und Niedersachsen**. In allen Ländern besteht dennoch Verbesserungsbedarf.

Aus- und Weiterbildung von Pädagoginnen und Pädagogen

Die Aus- und Weiterbildung von Lehrkräften ist zwingend mit der Verfügbarkeit eines inklusiven Bildungssystems verbunden, da ihnen hierin eine zentrale Rolle zufällt. Die Länder sollten Pädagoginnen und Pädagogen zu inklusiver Bildung und Unterricht befähigen und inklusive Bildungsinhalte in die Curricula mit aufnehmen. Das gilt für alle Bundesländer, die eine an den einzelnen Schulformen orientierte, spezifische Lehrerausbildung vorsehen, insbesondere für **Hamburg, Rheinland-Pfalz und Sachsen-Anhalt**. In **Baden-Württemberg, Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein** ist eine inklusionsorientierte Konkretisierung der existierenden Vorgaben angebracht.

Fazit

Der rechtliche Rahmen für ein inklusives Bildungssystem stellt sich in den einzelnen Bundesländern unterschiedlich dar: In vielen Ländern sind zwar seit Inkrafttreten der UN-BRK im Jahr 2009 nicht unerhebliche Änderungen und Anpassungen des Landesschulrechts an die menschenrechtlichen Vorgaben, wie sie insbesondere in diesem Übereinkommen konkretisiert werden, vorgenommen worden. Kein Land jedoch erfüllt alle im Recht auf inklusive Bildung angelegten verbindlichen Kriterien.

Insgesamt bleibt der Umsetzungsstand hinter den Erwartungen, die man an die Implementierung dieses Menschenrechts fünf Jahre nach Inkrafttreten der UN-BRK für die Bundesrepublik Deutschland stellen darf, zurück. Es sind noch erhebliche Anstrengungen erforderlich, bis die Rede davon sein kann, dass das deutsche Schulrecht - und zwar das gesetzliche wie das untergesetzliche - in allen Ländern die verbindlichen Vorgaben des Rechts auf inklusive Bildung hinreichend oder gar vollständig umsetzt und erfüllt.

Literaturverzeichnis

Addo, Michael K. (2010): *The Legal Nature of International Human Rights*. Leiden: Nijhoff.

Aichele, Valentin (2010): „Das Recht auf inklusive Bildung gemäß Artikel 24 der UN-Behindertenrechtskonvention: Inhalt und Wirkung“. In: Andreas Hinz; Ingrid Körner; Ulrich Niehoff (Hg.): *Auf dem Weg zur Schule für alle - Barrieren überwinden - inklusive Pädagogik entwickeln*, Marburg: Lebenshilfe, S. 11-25.

Aichele, Valentin; Nina Althoff (2012): „Nicht-Diskriminierung und angemessene Vorkehrungen“. In: Antje Welke (Hg.): *UN-Behindertenrechtskonvention mit rechtlichen Erläuterungen*. Berlin: Eigenverlag des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge e.V. S. 104-118.

Allgemeine Erklärung der Menschenrechte vom 10. Dezember 1948, GAOR, III, Resolutions, UN Doc. A/810, S. 71.

Bernstorff, Jochen v. (2011): „Anmerkungen zur innerstaatlichen Anwendbarkeit ratifizierter Menschenrechtsverträge: Welche Rechtswirkungen erzeugt das Menschenrecht auf inklusive Schulbildung aus der UN-Behindertenrechtskonvention im deutschen Sozial- und Bildungsrecht?“, *Recht der Jugend und des Bildungswesens*, 59 (2), S. 203-217.

BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN Baden-Württemberg; SPD Baden-Württemberg (2011): „Der Wechsel beginnt. Koalitionsvertrag zwischen BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und der SPD für Baden-Württemberg“. <http://www.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/dateien/PDF/Koalitionsvertrag-web.pdf>. (abgerufen am 28.02.2014).

CDU Hessen; BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN Hessen (2014): „Verlässlich gestalten - Perspektive eröffnen. Hessen 2014 bis 2019. Koalitionsvertrag zwischen der CDU Hessen und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN für die 19. Wahlperiode des Hessischen Landtags 2014 bis 2019“. <https://www.hessen.de/regierung/neue-regierung-hessen>. (abgerufen am 19.01.2014).

CDU Nordrhein-Westfalen; SPD Nordrhein-Westfalen; Bündnis 90/DIE GRÜNEN Nordrhein-Westfalen (2011): „Schulpolitischer Konsens für Nordrhein-Westfalen. Gemeinsame Leitlinien von CDU, SPD und Bündnis 90/DIE GRÜNEN für die Gestaltung des Schulsystems in Nordrhein-Westfalen“. http://www.nrw.de/web/media_get.php?mediaid=17139&fileid=50572&sprachid=1. (abgerufen am 28.02.2014).

Cushman, Thomas (Hg.) (2011): *Handbook of Human Rights*, London: Taylor and Francis.

Degener, Theresia (2009): „Die UN-Behindertenrechtskonvention als Inklusionsmotor“, *Recht der Jugend und des Bildungswesens*, 57 (2), S. 200-219.

Deutscher Städtetag (Hg.) (2012): *Inklusion in der Bildung. Ein Sachstandsbericht zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention im Elementar- und Schulbereich in*

Deutschland (Stand 2011). Köln.

Deutsches Institut für Menschenrechte (2011): „Eckpunkte zur Verwirklichung eines inklusiven Bildungssystems“. http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user_upload/PDF-Dateien/Stellungnahmen/stellungnahme_der_monitoring_stelle_eckpunkte_z_verwirklichung_eines_inklusiven_bildungssystems_31_03_2011.pdf. (abgerufen am 28.02.2014).

Kottmann, Brigitte (2006): „Die Überweisung in die Sonderschule: Typische Fälle und Benachteiligungsmuster“. In: Renata Hinz; Bianca Schumacher (Hg.) (2006): *Auf den Anfang kommt es an*. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften.

Kälin, Walter; Jörg Künzli (2010): *The Law of International Human Rights Protection*. Oxford: Oxford University Press.

Kotzur, Markus; Clemens Richter (2012): „Anmerkungen zur Geltung und Verbindlichkeit der Behindertenrechtskonvention im deutschen Recht“. In: Antje Welke (Hg.): *UN-Behindertenrechtskonvention mit rechtlichen Erläuterungen*. Berlin: Eigenverlag des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge e.V. S. 81-92.

Krajewski, Markus; Thomas Bernhard (2012): „Artikel 24 - Bildung“. In: Antje Welke (Hg.): *UN-Behindertenrechtskonvention mit rechtlichen Erläuterungen*. Berlin: Eigenverlag des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge e.V. S. 164-175.

Landes-Behindertenbeirat Baden-Württemberg (2012): „Umsetzung des Übereinkommens der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen. Vorschläge für Handlungsfelder, Ziele und Maßnahmen“. <http://www.lag-avmb-bw.de/pdf/Massnahmenpapier-des-Landes-Behindertenbeirats.pdf>. (abgerufen am 28.02.2014).

Landesregierung des Landes Niedersachsen (o.J.): „Entwurf eines Aktionsplans des Landes Niedersachsen zur Umsetzung des Übereinkommens der Vereinten Nationen vom 13. Dezember 2006 über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (UN-Behindertenrechtskonvention - UN-BRK)“. www.ms.niedersachsen.de/download/70792. (abgerufen am 28.02.2014).

Landtag Sachsen-Anhalt (2011): *Beschluss des Landtages Sachsen-Anhalt vom 02.02.2011 über die Entwicklung der schulischen Integration von Kindern und Jugendlichen mit sonderpädagogischem Förderbedarf*. Drs. 5/87/3079 B.

Ministerium für Arbeit und Soziales des Landes Sachsen-Anhalt (2013): „'einfach machen' - Unser Weg in eine inklusive Gesellschaft. Landesaktionsplan Sachsen-Anhalt zur Umsetzung des Übereinkommens der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen“. <http://www.sachsen-anhalt.de/fileadmin/Elementbibliothek/Master-Bibliothek/Soziales/Aktuelles/2013/Landesaktionsplan.pdf>. (abgerufen am 28.02.2014).

Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit, Familie und Frauen des Landes Rheinland-Pfalz (2010): „Aktionsplan der Landesregierung Rheinland-Pfalz - Umsetzung der UN-

Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen“.

http://msagd.rlp.de/fileadmin/landesbehindertenbeauftragter/Aktionsplan_Behinderung_SS_10.pdf. (abgerufen am 28.02.2014).

Nettesheim, Martin (2009): „Die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte und ihre Rechtsnatur“. In: Detlef Merten; Hans-Jürgen Papier (Hg.): *Handbuch der Grundrechte*, Bd. VI/2. Heidelberg: C.F. Müller. S. 191-236.

Poscher, Ralf (2012): „Das Recht auf Bildung im Völkerrecht und seine Bedeutung für das innerstaatliche Recht“. In: Institut für Bildungsforschung und Bildungsrecht e.V. (Hg.): *Selektion und Gerechtigkeit in der Schule*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft. S. 35-58.

Preuss-Lausitz, Ulf (2013): „Inklusionsentwicklung in Deutschland unter Aspekten von Gerechtigkeit, Effektivität und Schulentwicklung. Vorlage für die Sitzung der Expertenkommission Inklusion der Deutschen Unesco Kommission am 11. 3. 2013 in Berlin“. http://www.gew-nds.de/sos/Preuss-Lausitz_Inkl-Entw-in-D-2013.pdf. (abgerufen am 28.02.2014).

Rensmann, Thilo (2007): *Wertordnung und Verfassung*. Tübingen: Mohr Siebeck.

Riedel, Eibe (2010): „Gutachten zur Wirkung der internationalen Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderung und ihres Fakultativprotokolls auf das deutsche Schulsystem Gutachten erstattet der Landesarbeitsgemeinschaft Gemeinsam Leben, Gemeinsam Lernen Nordrhein-Westfalen in Projektpartnerschaft mit der Bundesarbeitsgemeinschaft Gemeinsam Leben, Gemeinsam Lernen und dem Sozialverband Deutschland (SoVD)“. http://www.sovd.de/fileadmin/downloads/pdf/positionspapiere/Kurzfassung_Riedel-Gutachten.pdf. (abgerufen am 28.02.2014).

Rothfritz, Lauri P. (2010): *Die Konvention der Vereinten Nationen zum Schutz der Rechte von Menschen mit Behinderungen*. Frankfurt am Main: Peter Lang.

Rux, Johannes; Norbert Niehues (2013): *Schulrecht*. 5. Aufl. München: Verlag C.H. Beck.

Schneider, Jakob (2004): *Die Justiziabilität der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte*. Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte.

Schulze, Marianne (2010): „Understanding The UN Convention On The Rights Of Persons With Disabilities“. In: Handicap International (Hg.): *A handbook on the human rights of persons with disabilities*. 3. Aufl. New York: Fedex Office and Print Services.

Sekretariat der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland (2010): „Pädagogische und rechtliche Aspekte der Umsetzung des Übereinkommens der Vereinten Nationen vom 13. Dezember 2006 über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (Behindertenrechtskonvention - VN-BRK) in der schulischen Bildung. Beschluss der Kultusministerkonferenz vom 18.11.2010“. http://www.kmk.org/fileadmin/veroeffentlichungen_beschluesse/2010/2010_11_18-Behindertenrechtskonvention.pdf. (abgerufen am 24.02.2014).

Sekretariat der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland (Hg.) (2013a): *Das Bildungswesen in der Bundesrepublik Deutschland 2011/2012. Darstellung der Kompetenzen, Strukturen und bildungspolitischen Entwicklungen für den Informationsaustausch in Europa*. Bonn.

Sekretariat der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland (2013b): „Empfehlung zur Eignungsabklärung in der ersten Phase der Lehrerbildung (Beschluss der Kultusministerkonferenz vom 07. März 2013)“. http://www.kmk.org/fileadmin/veroeffentlichungen_beschluesse/2013/2013-03-07-Empfehlung-Eignungsabklaerung.pdf. (abgerufen am 28.02.2014).

Sekretariat der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland (1995): „Empfehlungen zur sonderpädagogischen Förderung in den Schulen der Bundesrepublik Deutschland (Beschluss der Kultusministerkonferenz vom 06.05.1995)“. http://www.kmk.org/fileadmin/veroeffentlichungen_beschluesse/1994/1994_05_06-Empfehl-Sonderpaedagogische-Foerderung.pdf. (abgerufen am 24.02.2014).

Sekretariat der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland (2011): „Inklusive Bildung von Kindern und Jugendlichen mit Behinderungen in Schulen (Beschluss der Kultusministerkonferenz vom 20.10.2011)“. http://www.kmk.org/fileadmin/veroeffentlichungen_beschluesse/2011/2011_10_20-Inklusive-Bildung.pdf. (abgerufen am 28.02.2014).

Sekretariat der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland (2012): „Ländergemeinsame Anforderungen für die Ausgestaltung des Vorbereitungsdienstes und die abschließende Staatsprüfung (Beschluss der Kultusministerkonferenz vom 06.12.2012)“. http://www.kmk.org/fileadmin/veroeffentlichungen_beschluesse/2012/2012_12_06-Vorbereitungsdienst.pdf. (abgerufen am 28.02.2014).

Sekretariat der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland (2013c): „Ländergemeinsame inhaltliche Anforderungen für die Fachwissenschaften und Fachdidaktiken in der Lehrerbildung (Beschluss der Kultusministerkonferenz vom 16.10.2008 i.d.F. vom 16.05.2013)“. http://www.akkreditierungsrat.de/fileadmin/Seiteninhalte/KMK/Vorgaben/KMK_Lehrerbildung_inhaltliche_Anforderungen_aktuell.pdf. (abgerufen am 28.02.2014).

Sekretariat der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland (2004): „Standards für die Lehrerbildung: Bildungswissenschaften (Beschluss der Kultusministerkonferenz vom 16.12.2004)“. http://www.kmk.org/fileadmin/veroeffentlichungen_beschluesse/2004/2004_12_16-Standards-Lehrerbildung.pdf. (abgerufen am 28.02.2014).

SPD Brandenburg; Die Linke Brandenburg (2009): „Gemeinsinn und Erneuerung: Ein Brandenburg für Alle. Koalitionsvertrag zwischen SPD Brandenburg und Die Linke Brandenburg für die 5. Wahlperiode des Brandenburger Landtages“. <http://www.brandenburg.de/media/lbm1.a.4868.de/koalitionsvertrag.pdf>. (abgerufen am 28.02.2014).

SPD Bremen; Bündnis 90/DIE GRÜNEN Bremen (2011): „Vereinbarung zur Zusammenarbeit in einer Regierungskoalition für die 18. Wahlperiode der Bremischen Bürgerschaft 2011-2015“. http://www.rathaus-bremen.de/sixcms/media.php/13/110628_KoaV_Gesamt_ENDGueLTIG.pdf. (abgerufen am 28.02.2014).

Ssenyonjo, Manisuli (2009): *Economic, Social and Cultural Rights in International Law*. Oxford: Hart Publishing.

Städtetag Nordrhein-Westfalen; Deutscher Städtetag (Hg.) (2012): *Rechtsfragen zur Umsetzung der Inklusion im Schulbereich. Gutachten von Prof. Dr. Wolfram Höfling im Auftrag des Städtetages Nordrhein-Westfalen*. Köln: Städtetag Nordrhein-Westfalen.

Städtetag Nordrhein-Westfalen; Landkreistag Nordrhein-Westfalen; Städte- und Gemeindebund Nordrhein-Westfalen (Hg.) (2013): „Mögliche kommunale Folgekosten der Umsetzung der Inklusion im Schulbereich in Nordrhein-Westfalen am Beispiel der Stadt Essen und des Kreises Borken. Gutachten von Dr. Alexandra Schwarz, Prof. Dr. Horst Weishaupt, Prof. Dr. Kerstin Schneider, Dipl.-Ök. Anna Makles, Dr. Mareike Tarazona im Auftrag des Städtetages Nordrhein-Westfalen, des Landkreistages Nordrhein-Westfalen und des Städte- und Gemeindebundes Nordrhein-Westfalen“. <http://www.staedtetag-nrw.de/stnrw/inter/fachinformationen/bildung/066587/index.html>. (abgerufen am 28.2.2014).

The Limburg Principles on the Implementation of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, *Human Rights Quarterly*, 1987 (9). S. 125.

Thüringer Landkreistag - Landkreisversammlung (2013): „Resolution ‚Keine Inklusion im Blindflug‘“. http://www.lag-th.de/material/Resolution_Landkreistag_SKMBT_423_513120614170.pdf. (abgerufen am 28.02.2014).

Tomuschat, Christian (2003): *Human Rights: Between Idealism and Realism*. 1. Aufl. Oxford: Oxford University Press.

UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights (1999): „General Comment No. 13: The Right to Education (Art. 13 of the Covenant), 8th December 1999“. UN Doc E/C.12/1999/10.

UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights (1990): „General Comment No. 3: The Nature of States Parties Obligations, 14th December 1990“. UN Doc E/1991/23.

UN Committee on the Rights of the Child (2009): „General Comment No. 12: The right of the child to be heard, 20th July 2009“. UN Doc CRC/C/GC/12.

Vedder, Christoph (2009): „Die allgemeinen UN-Menschenrechtspakte und ihre Verfahren“. In: Detlef Merten; Hans-Jürgen Papier (Hg.): *Handbuch der Grundrechte*, Bd. VII/2. Heidelberg: C.F. Müller. S. 237-302.

Wernstedt, Rolf; Marei John-Ohnesorg (Hg.) (2010): *Inklusive Bildung. Die UN-Behindertenrechtskonvention und ihre Folgen*. Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung, Netzwerk Bildung.

Winkler, Markus (2011): „Schulentwicklungsplanung zwischen kommunaler Selbstverwaltung und staatlicher Schulverantwortung“. *Die Öffentliche Verwaltung*, 64 (17). S. 686-693.

Zimmermann, Nina v.; Peter Wachtel, (2013); „Nachteilsausgleich aus pädagogischer Perspektive“. *Schulverwaltungsblatt*, 11. S. 449-452.

Anhang 1: Liste der rechtlichen Änderungen seit 2009

Baden-Württemberg

Jahr	Änderung	Inhalt (schlagwortartig)	Datum, ggf. Quelle
Letzte Änderung der VwV „Kinder und Jugendliche mit besonderem Förderbedarf und Behinderungen“ im Jahr 2008.			
2012			
	§ 8a SchulG B-W	Zugang zur Gemeinschaftsschule für Schüler mit Recht auf Besuch einer Sonderschule	Art. 1 Gesetz zur Änderung des Schulgesetzes für Baden-Württemberg und anderer Gesetze vom 24. April 2012, in Kraft getreten am 12. Mai 2012 (GVBl. B-W Nr. 7/2012, S. 209)

Bayern

Jahr	Änderung	Inhalt (schlagwortartig)	Datum, ggf. Quelle
2010			
	Art. 20, 60 BayEUG (u.a.)	Einführung sonderpädagogischer Förder- und Kompetenzzentren; Begriffliche Änderung: „Sonderschullehrerin bzw. Sonderschullehrer“ wird zu „Lehrkraft für Sonderpädagogik“	§ 1 Nr. 6 und 30 Gesetz zur Änderung des Bayrischen Gesetzes über das Erziehungs- und Unterrichtswesen, des Bayrischen Schulfinanzierungsgesetzes und weiterer Vorschriften vom 23. Juli 2010, in Kraft getreten am 1. August 2010 (GVBl. Nr. 14/2010, S. 334)
2011			
	Art. 2, 30a, 30b, 41, 43 BayEUG (u.a.)	Einführung der „Inklusiven Schule“ als Schulentwicklungsziel und des Schulprofils	§ 1 Gesetz zur Änderung des Bayrischen Gesetzes über das Erziehungs- und Unterrichtswesen vom 20.

		„Inklusion“; rechtlicher Rahmen des gemeinsamen Unterrichts und des Zugangs zu Regelschulen	Juli 2011, in Kraft getreten am 1. August 2011 (GVBl. Nr. 14/2011, S. 313)
2012			
	div. Art. des BayEUG	Begriffliche Anpassung: „Förderschulen“ und „Volksschulen zur sonderpädagogischen Förderung“ werden zu „Förderzentren“	§§ 1, 3 Gesetz zur Änderung des Bayrischen Gesetzes über das Erziehungs- und Unterrichtswesen, des Bayrischen Schulfinanzierungsgesetzes und weiterer Vorschriften vom 9. Juli 2012, in Kraft getreten am 1. August 2012 (GVBl. Nr. 13/2012, S. 344)
	Grundlegende Änderung der VSO-F, insb. §§ 25, 28	Mobile Sonderpädagogische Dienste; Anpassung an die Möglichkeit der gemeinsamen Unterrichtung nach §§ 30a, 30b BayEUG; Einführung der Möglichkeit der Unterrichtung nach dem Rahmenlehrplan für den Förderschwerpunkt Lernen; Anpassung der Förderdiagnostik	§ 1 Verordnung zur Änderung der Schulordnung für die Volksschulen zur sonderpädagogischen Förderung vom 2. September 2012, in Kraft getreten mit Wirkung vom 1. August 2012 (GVBl. Nr. 17/2012, S. 455)

Berlin

Jahr	Änderung	Inhalt (schlagwortartig)	Datum, ggf. Quelle
Die für die sonderpädagogische Förderung relevanten Normen im Schulgesetz - §§36-39 - bestehen seit der Verkündung des Gesetzes im Jahre 2004 nahezu unverändert.			
2009			
	§§ 4, 31 (u.a.) SoPädVO	Möglichkeit der Einrichtung integrativer Klassen an Schulen, welche Integration in ihr Schulprogramm aufgenommen haben;	Art. 1 Verordnung zur Änderung der Sonderpädagogikverordnung und der Grundschulverordnung vom

		Änderung des Feststellungsverfahrens	23 Juni 2009, (weitestgehend) in Kraft getreten am 1. August 2008 (GVBl. Nr. 17/2009, S. 309)
2011			
	§§ 4, 22, 31 (u.a.) SoPädVO	Schullaufbahnberatung; Anpassung des gemeinsamen Unterrichts in der Sekundarstufe; Anpassung der Überprüfung sonderpädagogischen Förderbedarfs	Art. 1 Erste Verordnung zur Änderung der Sonderpädagogikverordnung vom 18. Februar 2011, in Kraft getreten mit Wirkung vom 1. August 2010/1. Februar 2011/1. August 2011 (GVBl. Nr. 6/2011, S. 70)

Brandenburg

Jahr	Änderung	Inhalt (schlagwortartig)	Datum, ggf. Quelle
Die für die sonderpädagogische Förderung relevanten Normen im Schulgesetz - §§29-31 - bestehen seit der Verkündung des Gesetzes im Jahre 2002 nahezu unverändert.			
2009			
	§§ 9, 15 (u.a.) SopV	insb. Vorbereitung auf Wechsel an eine Schule der Sekundarstufe	Art. 1 Erste Verordnung zur Änderung der Sonderpädagogik-Verordnung vom 10. Juli 2009, in Kraft getreten mit Wirkung vom 1. August 2009 (Bbg. GVBl. II Nr. 22/2009, S. 433)

Bremen

Jahr	Änderung	Inhalt (schlagwortartig)	Datum, ggf. Quelle
2009			
	§§ 3, 4 Abs. 5, 22 BremSchulG	„Inklusive Schule“ als Schulentwicklungsauftrag; Vorrang gemeinsamen Unterrichts; Einführung des	Art. 1 Gesetz zur Änderung schulrechtlicher Bestimmungen

		Zentrums für unterstützende Pädagogik	vom 23. Juni 2009, in Kraft getreten am 1. August 2009 (Brem.GBl. 2009, S. 237)
	§ 35 BremSchulG	Neugestaltung der Sonderpädagogischen Förderung	
	§ 70a BremSchulG	Ausgestaltung der Rechtslage bzgl. der bestehenden Förderzentren	
2013			
	Außerkräfttreten der SONDpädVO und Inkrafttreten der UPädVO_1	angepasste Neufassung	Erste Verordnung für unterstützende Pädagogik vom 22. Mai 2013, in Kraft getreten am 1. August 2013 (Brem. GVBl. Nr. 40/2013, S. 252)
2014			
	§ 70a BremSchulG	Fortbestehen des Förderzentrums für den Förderbedarf im Bereich sozial-emotionale Entwicklung; Zuweisung bei Sicherheitsgefährdung und schwerer Beeinträchtigung des Schulbetriebs; Rückschulungsauftrag und turnusmäßige Überprüfung der Zuweisung	Art. 1 Nr. 5 Gesetz zur Änderung des Bremischen Schulgesetzes vom 28. Januar 2014, in Kraft getreten am 1. Februar 2014 (Brem.GBl. 2014/12, S. 72)

Hamburg

Jahr	Änderung	Inhalt (schlagwortartig)	Datum, ggf. Quelle
2009			
	§ 12 HmbSchG	Recht auf Zugang zur Regelschule; gemeinsamer Unterricht; Grundlagen der sonderpädagogischen Förderdiagnostik	Art. 1 Zwölftes Gesetz zur Änderung des Hamburgischen Schulgesetzes vom 20. Oktober 2009, in Kraft getreten am 28.

			Oktober 2009 (HmbGVBl. Nr. 48/2009, S. 373)
2012	Inkrafttreten der AO-SF und gleichzeitiges Außerkrafttreten der Ordnung der Aufnahme in Sonderschulen und der Verordnung über die Aufnahme von Kindern in Integrationsklassen an Grundschulen	Sonderpädagogische Förderung als Aufgabe aller Schulen; Förderdiagnostik, Feststellungsverfahren und Förderplanung; Rechtsrahmen der Festlegung des Lernortes; Nachteilsausgleich; zieldifferenter Unterricht	Verordnung über die Ausbildung von Schülerinnen und Schülern mit sonderpädagogischem Förderbedarf (AO-SF) vom 31. Oktober 2012, in Kraft getreten mit Wirkung vom 1. August 2012 (HmbGVBl. Nr. 44/2012, S. 467)

Hessen

Jahr	Änderung	Inhalt (schlagwortartig)	Datum, ggf. Quelle
2011			
	§§ 49 ff. HSchG	Sonderpädagogische Förderung an allgemein bildenden Schulen und Förderschulen; individueller Förderplan; gemeinsamer Unterricht als Regelform; Kooperation mit sonderpädagogischen Beratungs- und Förderzentren; Begriffliche Anpassung: „sonderpädagogischer Förderbedarf“ wird zu „Anspruch auf sonderpädagogische Förderung“; Aufnahme- und Anmeldeverfahren an allgemein bildenden Schulen;	Art. 1 Gesetz zur Änderung des Hessischen Schulgesetzes und des Hessischen Personalvertretungsgesetzes vom 10. Juni 2011, in Kraft getreten am 1. August 2011 (Hess. GVBl. Nr. 12/2011, S. 267)
2012			
	Inkrafttreten der VOSB	Förderung an allgemein bildenden Schulen und	Verordnung über Unterricht, Erziehung und

		<p>Förderschulen; Nachteilsausgleich; vorbeugende Maßnahmen und Beratung; Förderplanung; Beratung und Information der Eltern; Anspruch auf sonderpädagogische Förderung (Förderdiagnostik, Feststellungsverfahren und Überprüfung); inklusive Beschulung (Unterrichtsgestaltung, personelle Möglichkeiten, räumliche und sächliche Voraussetzungen); Aufnahmeverfahren und Schulwechsel; Aufgaben und Organisation der Beratungs- und Förderzentren</p>	<p>sonderpädagogische Förderung von Schülerinnen und Schülern mit Beeinträchtigungen oder Behinderungen (VOSB) vom 15. Mai 2012, in Kraft getreten am 1. Juli 2012 (Hess. ABI. Nr. 6/2012, S. 230)</p>
--	--	---	--

Mecklenburg-Vorpommern

Jahr	Änderung	Inhalt (schlagwortartig)	Datum, ggf. Quelle
2009			
	§§ 35, 36 SchulG MV (u.a.)	Begriffliche Anpassung: „behinderte und nichtbehinderte Schüler“ wird zu „[Schüler] mit und ohne sonderpädagogischem Förderbedarf“; Rückschulung, wenn Abschluss an Regelschule aussichtsreich	Art. 1 Erstes Gesetz zur Änderung des Schulgesetzes vom 16. Februar 2009, (weitestgehend) in Kraft getreten am 1. August 2009 (GVObI. M-V Nr. 4/2009, S. 241)
	Inkrafttreten der FöSoVO und gleichzeitiges Außerkräfttreten der SoPädFVO	grundlegende Überarbeitung (z.B. des Diagnoseverfahren); Ausdifferenzierung des gemeinsamen Unterrichts; Aufgabenbereiche der sonderpädagogischen	

		Förderzentren	
2010			
	Änderung der FöSoVO		Art. 1 Erste Verordnung zur Änderung der Förderverordnung Sonderpädagogik vom 17. September 2010, in Kraft getreten am 16. Oktober 2010 (GVBl. M-V Nr. 18/2010, S. 536)
2013			
	§§ 34, 53 SchulG MV (u.a.)	Begriffliche Anpassung: „allgemeine [Schule]“ wird zu „allgemein bildende Schule“; Eingliederungs- und Präventionsaufgabe der allgemein bildenden Schulen und Berufsschulen; Förderung an allgemein bildenden Schulen durch individuelle Förderpläne	Art. 1 Zweites Gesetz zur Änderung des Schulgesetzes für das Land Mecklenburg-Vorpommern vom 13. Dezember 2012, (weitestgehend) in Kraft getreten am 1. Januar 2013 (GVBl. M-V Nr. 20/2012, S. 555)

Niedersachsen

Jahr	Änderung	Inhalt (schlagwortartig)	Datum, ggf. Quelle
2012			
	§ 4 Nds. SchulG	Einführung der inklusiven Schule	Art. 1 Gesetz zur Einführung der inklusiven Schule vom 23. März 2012, in Kraft getreten am 1. August 2012 (Nds. GVBl. Nr. 4/2012, S. 34)
	§ 14 Nds. SchulG	Anpassung der Aufgaben	

		der Förderschule und der Sonderpädagogischen Förderzentren	
	§§ 59, 69 Nds. SchulG	rechtliche Ausgestaltung des Schulwechsels bei sonderpädagogischem Förderbedarf und bei Sicherheitsgefährdung oder schwerer Beeinträchtigung des Schulbetriebs	
	§ 183c Nds. SchulG	Übergangsvorschriften zur inklusive Schule	
2013			
	Inkrafttreten der SoPädFV (siehe hierzu die Ergänzenden Bestimmungen zur Verordnung zur Feststellung eines Bedarfs an sonderpädagogischer Unterstützung)	Anpassung insbesondere des Feststellungsverfahrens	Verordnung zur Feststellung eines Bedarfs an sonderpädagogischer Unterstützung vom 22. Januar 2013, in Kraft getreten am 1. Februar 2013 (Nds. GVBl. Nr. 2 /2013, S. 23) und Ergänzende Bestimmungen zur Verordnung zur Feststellung eines Bedarfs an sonder- pädagogischer Unterstützung, RdErl. d. MK vom 31. Januar 2013 (Nds. SVBl. Nr. 2/2013, S. 67)
	Zuweisung von Pädagogischen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern für Schülerinnen und Schüler mit einem Bedarf an sonderpädagogischer Unterstützung in den Förderschwerpunkten emotionale und	Zuweisungsschlüssel für pädagogische Mitarbeiter bei sonderpädagogischer Unterstützung	Zuweisung von Pädagogischen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern für Schülerinnen und Schüler mit einem Bedarf an sonderpädagogischer Unterstützung in den Förderschwerpunkten emotionale und

	soziale Entwicklung, geistige Entwicklung sowie körperliche und motorische Entwicklung		soziale Entwicklung, geistige Entwicklung sowie körperliche und motorische Entwicklung, RdErl. d. MK vom 7. Mai 2013, in Kraft getreten am 1. August 2013 (Nds. SVBl. Nr. 6/2013, S. 220)
--	--	--	---

Nordrhein-Westfalen

Jahr	Änderung	Inhalt (schlagwortartig)	Datum, ggf. Quelle
2013			
	§§ 2, 20 SchulG NRW	gemeinsame Unterrichtung als gesetzlicher Regelfall; individuelle Förderung	Art. 1 Erstes Gesetz zur Umsetzung der VN-Behindertenrechtskonvention in den Schulen (9. Schulrechtsänderungsgesetz) vom 5. November 2013, in Kraft ab dem 1. August 2014 (GV. NRW. Nr. 34/2013, S. 613)
	§ 12 SchulG NRW	ziendifferenzierter Unterricht	
	§ 19 SchulG NRW	Grundzüge der sonderpädagogischen Förderung, Diagnose und Beratung	
	§ 80 SchulG NRW	Berücksichtigung eines inklusiven Schulangebots innerhalb der Schulentwicklungsplanung	

Rheinland-Pfalz

Jahr	Änderung	Inhalt (schlagwortartig)	Datum, ggf. Quelle
	Insbesondere § 3 Abs. 5 SchulG R-P wurde seit dem Inkrafttreten des SchulG im Jahre 2004 nicht geändert. Die seit 2000 bestehende Sonderschulordnung wurde 2006 das letzte Mal grundlegend geändert.		

Saarland

Jahr	Änderung	Inhalt (schlagwortartig)	Datum, ggf. Quelle
Anpassung insbesondere des § 4 SchoG (gemeinsamer Unterricht, etc.) zuletzt im Jahre 2008. Auch die IntegrationsVO wurde zuletzt 2003 geändert.			

Sachsen

Jahr	Änderung	Inhalt (schlagwortartig)	Datum, ggf. Quelle
Die SchullntVO, welche den gemeinsamen Unterricht von Schülerinnen und Schülern mit und ohne Behinderung zum Gegenstand hat, besteht seit 2004.			
2012			
	§ 16 SOFS	Verfahren und Voraussetzungen zum Wechsel an eine andere allgemeinbildende Schule	Art. 4 Verordnung des Sächsischen Staatsministeriums für Kultus über allgemeinbildende Gymnasien und die Abiturprüfung und zur Änderung der Abendgymnasien- und Kollegverordnung, der Prüfungsverordnung Waldorfschulen, der Schulordnung Förderschulen, der Schulordnung Mittel- und Abendmittelschulen und der Sächsischen Unterbringungsverordnung vom 27. Juni 2012, in Kraft getreten am 1. August 2012 (SächsGVBl. Nr. 11/2012, S. 348)
2013			
	§ 13 SOFS	Änderung im Verfahren zur Beratung und zur Feststellung sonderpädagogischen Förderbedarfs (insb. Anspruch auf Beratung)	Art. 1 Verordnung des Sächsischen Staatsministeriums für Kultus zur Änderung der Schulordnung Förderschulen vom 14.

			August 2013, in Kraft getreten mit Wirkung vom 1. August 2013 (SächsGVBl. Nr. 12/2013, S. 735)
--	--	--	--

Sachsen-Anhalt

Jahr	Änderung	Inhalt (schlagwortartig)	Datum, ggf. Quelle
2012			
	§ 1 SchulG LSA	Rehabilitations- und Präventionsaufgabe der Schulen; Einführung inklusive Bildungsangebote; verbindliche inklusionspädagogische Inhalte in der Lehrerbildung; Vorhaltung von Förderschulen; Voraussetzungen des gemeinsamen Unterrichts	Art. 1 Gesetz zur Änderung schul-, besoldungs- und personalvertretungsrechtlicher Vorschriften vom 5. Dezember 2012, in Kraft getreten am 14. Dezember 2012 (GVBl. LSA Nr. 24/2012, S. 560)
	Weitreichende Änderungen der VOSF		Art. 1 Zweite Verordnung zur Änderung der Verordnung über die sonderpädagogische Förderung vom 9. Mai 2012, in Kraft getreten am 5. Juni 2012 (GVBl. LSA Nr. 12/2013, S. 156)
2013			
	Außerkräfttreten der VOSF und Inkräfttreten der FöVOSchulmspB	angepasste Neufassung	Verordnung über die Förderung von Schülerinnen und Schülern mit sonderpädagogischem Bildungs-, Beratungs- und Unterstützungsbedarf vom 8. August 2013, in Kraft getreten mit Wirkung vom 1. August 2013 (GVBl. LSA Nr. 23/2013, S. 414)

Schleswig-Holstein

Jahr	Änderung	Inhalt (schlagwortartig)	Datum, ggf. Quelle
Weitreichende Neuregelungen/Änderungen/Anpassungen über die entsprechende Landesverordnung wohl bereits 2008.			
2011			
	§ 4 SchulG SH	Ziel der inklusiven Beschulung im Vordergrund	Art. 1 Gesetz zur Änderung des Schulgesetzes und des Mitbestimmungsgesetzes Schleswig-Holstein vom 28. Januar 2011, in Kraft getreten am 04. Februar 2011 (GVBl. Schl.-H. Nr. 3/2011, S. 23)

Thüringen

Jahr	Änderung	Inhalt (schlagwortartig)	Datum, ggf. Quelle
2009			
	§ 30 ThürSoFöO	Datum des Außerkrafttretens auf 2014 geändert	Art. 1 Erste Verordnung zur Änderung der Thüringer Verordnung zur sonderpädagogischen Förderung vom 26. Mai 2009, in Kraft getreten am 30. Juni 2009 (ThürGVBl. Nr. 8/2009, S. 481)
2010			
	§ 2 ThürSchulG	Individuelle Förderung als Erziehungsauftrag der Schulen	Art. 1 Gesetz zur Änderung des Thüringer Schulgesetzes und des Thüringer Gesetzes über die Finanzierung der staatlichen

			Schulen vom 20. Dezember 2010, mit Ausnahmen in Kraft getreten am 31. Dezember 2010 (ThürGVBl. Nr. 14/2010, S. 530)
2013			
	§§ 16, 17, 30 ThürSoFöO	erweiterter Aufgabenbereich Mobiler sonderpädagogischer Dienste (insb. präventive Arbeit); automatisches Außerkrafttreten aufgehoben	Art. 6 Thüringer Haushaltsbegleitgesetz 2013/2014 vom 31. Januar 2013, weitestgehend in Kraft getreten mit Wirkung vom 1. Januar 2013 (ThürGVBl. Nr. 1/2013, S. 22)

Anhang 2: Eckpunkte der Monitoring-Stelle zur UN-Behindertenrechtskonvention zur Verwirklichung eines inklusiven Bildungssystems (Primarstufe und Sekundarstufen I und II).¹⁵⁹

Die UN-Behindertenrechtskonvention hat in Deutschland folgerichtig eine fachliche und rechtspolitische Diskussion darüber ausgelöst, welche Elemente ein inklusives Bildungssystem ausmachen und mit welchen Maßnahmen dieses Ziel erreicht werden kann. Als Beitrag dazu hat die Monitoring-Stelle zur UN-Behindertenrechtskonvention Eckpunkte hinsichtlich der Verwirklichung eines inklusiven Bildungssystems entwickelt.

Den Eckpunkten liegt das Recht auf inklusive Bildung im Sinne der UN-Behindertenrechtskonvention zu Grunde.¹⁶⁰ Die Bestimmungen der Konvention, die das Recht auf Bildung inhaltlich aus der Perspektive von Menschen mit Behinderungen konkretisiert, etablieren anerkanntermaßen Achtungs-, Schutz- und Gewährleistungspflichten für die staatlichen Organe.¹⁶¹ Diese „Pflichtentrias“ bezieht sich dabei auf vier Strukturelemente des Rechts auf inklusive Bildung, die Verfügbarkeit, Zugänglichkeit, Akzeptierbarkeit und Adaptierbarkeit.¹⁶²

1) Verfügbarkeit

- Das Gesetz sichert den Vorrang des gemeinsamen Unterrichts von behinderten und nicht behinderten Kindern in den Primar- und Sekundarstufen I und II (das heißt alle Schulformen einschließlich Gymnasium). Hierbei sollte eine qualitativ hochwertige Form des „Gemeinsamen Unterrichts“ standardisiert werden.
- Die Schulträger werden gesetzlich verpflichtet, im Rahmen einer Schulentwicklungsplanung die Einrichtungen und Dienste im Sinne der Inklusion zu entwickeln. Die hierfür notwendigen Beratungs- und Unterstützungsstrukturen für Schulen und Lehrkräfte sollten rechtlich abgesichert werden.

¹⁵⁹ Die Eckpunkte in Bezug auf die Anforderungen an ein inklusives Schulgesetz als Rahmenbedingungen für ein inklusives Schulsystem wurden den sechzehn Kultusministerien bereits im September 2010 zugeleitet.

¹⁶⁰ Siehe UN-BRK: Art. 24 in Verbindung mit Art. 5; UN-Sozialpakt: Art. 13.

¹⁶¹ Siehe dazu UN-Sozialpaktausschuss (1999): Allgemeine Bemerkung Nr. 13: Das Recht auf Bildung, UN Doc. CESCR E/C.12/1999/10 vom 8. Dezember 1999, Ziff. 43 ff., 47; erhältlich in deutscher Übersetzung: Deutsches Institut für Menschenrechte (Hrsg.) (2005): Die „General Comments“ zu den VN-Menschenrechtsverträgen. Deutsche Übersetzung und Kurzeinführungen, Baden-Baden, S. 263-284.

¹⁶² Siehe UN-Sozialpaktausschuss, Allgemeine Bemerkungen Nr. 13, Ziff. 6.: Verfügbarkeit bezieht sich auf das Vorhandensein von funktionsfähigen, auf Inklusion ausgerichteten Bildungseinrichtungen und Dienstleistungen; Zugänglichkeit betrifft im Kern den diskriminierungsfreien wie barrierefreien Zugang zu Bildung; die Annehmbarkeit beschreibt Form und Inhalt von inklusiver Bildung (Lehrpläne und Lehrmethoden, insbesondere die Ausrichtung auf die Bildungsziele); das Merkmal der Adaptierbarkeit steht für das Erfordernis, dass Bildung sich flexibel an die sich verändernde Gesellschaft anpasst.

- Das Landesrecht bietet die Grundlagen, die Verfügbarkeit der erforderlichen Kompetenzen und Ressourcen im Regelschulsystem flexibel zu organisieren. Es befördert den schrittweisen und konsequenten Personal-, Finanz- und Sachmitteltransfer in den Regelschulzusammenhang. Etwaige beamtenrechtliche Fragen sind zu lösen.
- Das Gesetz enthält alle erforderlichen Regelungen, um die Aus-, Fort- und Weiterbildung von allen Pädagoginnen und Pädagogen an den Anforderungen eines inklusiven Bildungssystems auszurichten. Die Ausbildungs- und Prüfungsordnungen und die Berufsbilder werden an die inklusive Pädagogik angepasst. Das bedeutet, dass sich der Anspruch inklusiver Bildung nicht nur an die verschiedenen Schulformen richtet, sondern sich auch in der Fachdidaktik niederschlagen muss. Insbesondere sollten zeitnah Programme für die Fort- und Weiterbildung für die Pädagoginnen und Pädagogen und andere Berufsgruppen, etwa für den Bereich der schulischen Sozialarbeit, angeboten werden.
- Das Gesetz reflektiert in den Regelungen zur Barrierefreiheit (etwa im Bauordnungsrecht) in Bezug auf Schulen in öffentlicher und in freier Trägerschaft die gewachsenen Anforderungen an Barrierefreiheit im inklusiven Schulsystem. Die zuständigen Stellen, etwa die Schulträger, sollten binnen einer erkennbaren Frist Pläne für den schrittweisen Ausbau der Barrierefreiheit vorlegen.
- Zugunsten des Ausbaus von allgemeinen Schulen werden keine neuen Sondereinrichtungen zur Beschulung geschaffen. Die Umwandlung von Förderschulen in Kompetenzzentren hin zu „Schulen ohne Schüler“ wird gefördert. Andere Entwicklungskonzepte werden nur genehmigt, wenn die Einrichtung nicht zugleich nur Lernort für Kinder mit sonderpädagogischem Förderbedarf ist. Bestehende Sonderklassen sowie Kooperationsklassen an allgemeinen Schulen laufen aus.
- Mithilfe geeigneter Maßnahmen stellt das Gesetz sicher, dass die Bedarfe blinder, gehörloser und höresehbeeinträchtigter Menschen im Regelschulzusammenhang angemessene Berücksichtigung finden.¹⁶³
- Insbesondere sollte in Abstimmung mit den anderen Ländern dafür gesorgt werden, dass in Zukunft hinreichend Kompetenzen vorhanden sind, um die speziellen Bildungsbedarfe dieser Gruppen zu erfüllen.
- Es werden Maßnahmen ergriffen, um den Anteil der Lehrkräfte mit Behinderungen zu erhöhen.

2) Zugänglichkeit

- Der Zugang zur Regelschule wird durch einen Rechtsanspruch auf eine inklusive, wohnortnahe und hochwertige allgemeine Bildungseinrichtung abgesichert (Grundbildung sowie weiterführende Schulen).¹⁶⁴ Dieser Anspruch umfasst auch „angemessene Vorkehrungen“¹⁶⁵ auf allen Stufen der schulischen Laufbahn mit

¹⁶³ Siehe UN-BRK: Artikel 24 Abs. 4.

¹⁶⁴ Siehe UN-BRK: Artikel 24 Abs. 2 a) in Verbindung mit Artikel 5 Abs. 2.

¹⁶⁵ Angemessene Vorkehrungen nach Artikel 2 Unterabsatz 4 sind Anpassungsleistungen, die keine unbillige Belastung darstellen, um zu gewährleisten, dass eine Person mit Behinderungen in einer konkreten Situation ihre Rechte ausüben oder genießen kann.

korrespondierenden Verpflichtungen der staatlichen Organe und zuständigen (nichtstaatlichen) Stellen.¹⁶⁶ Mit dieser gesetzlichen Klarstellung ist verbunden, dass der „Ressourcenvorbehalt“ im Sinne der BVerfG-Entscheidung von 1997 überwunden wird.¹⁶⁷

- Die etwaige noch bestehende gesetzliche beziehungsweise untergesetzliche „Sonderschulverpflichtung“ oder andere den Zugang hindernde Barrieren werden in diesem Zuge abgeschafft. Die zwangsweise Zuweisung an eine Sondereinrichtung gegen den Willen des Kindes beziehungsweise der Erziehungsberechtigten wird verboten (Schulverweis denkbar, aber innerhalb des Regelschulsystems). Es wird rechtlich klargestellt, dass Erziehungsberechtigte keine Beweislast haben, im förmlichen Verfahren die „Integrationsfähigkeit“ des Kindes darzulegen.
- Das Landesrecht enthält für den Bereich Bildung ein justiziables Diskriminierungsverbot auf Grund von Behinderung (etwa im Schulrecht oder Landesgleichstellungsgesetz).¹⁶⁸ Dabei sollte sich das Gesetz am Verständnis von Behinderung im Sinne der UN-BRK, die Behinderung in der Wechselwirkung zwischen einer längerfristigen Beeinträchtigung und der Umwelt erkennt, orientieren.¹⁶⁹
- In das Gesetz wird eine Legaldefinition von „angemessenen Vorkehrungen“ im Sinne der UN-Behindertenrechtskonvention aufgenommen.¹⁷⁰ Es anerkennt die „Verweigerung angemessener Vorkehrungen“ als einen Tatbestand der Diskriminierung.¹⁷¹ Das Gesetz listet Regelbeispiele für angemessene Vorkehrungen im schulischen Bereich auf, etwa
 - die notwendigen baulichen Veränderungen,
 - die Bereitstellung von kontinuierlicher sonderpädagogischer Förderung im Regelschulzusammenhang (Team-Teaching),
 - die Gewährleistung von Hilfsmitteln,
 - die Durchführung zieldifferenten Unterrichts,
 - die Praxis des Nachteilsausgleichs (z. Bsp. Schreibzeitverlängerung).
- Das Gesetz sollte eine (staatliche) Stelle bestimmen, der die Organisation und Koordination angemessener Vorkehrungen im Einzelfall obliegt. Die Kostenträger im Zuständigkeitsbereich des Landesgesetzgebers werden zur Kooperation mit der zuständigen Stelle verpflichtet. Die Art der Zusammenarbeit zwischen den Beteiligten wird konkretisiert.
- Die Kostenträgerschaft der angemessenen Vorkehrungen wird klar geregelt. Die haushaltsrechtlichen Entscheidungen für die reibungslose Zuweisung der Ressourcen zur Durchführung angemessener Vorkehrungen werden gewährleistet.
- Für den Fall, dass Vorkehrungen abgelehnt werden, obwohl sie dem Verpflichtungsträger zumutbar sind, stellt das Gesetz die gerichtliche Überprüfbarkeit sicher. Die Beweislast dafür, dass bis zur Grenze der unbilligen Belastung alles

¹⁶⁶ Siehe UN-BRK: Artikel 24 Absatz 2 c).

¹⁶⁷ Vergleiche die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 08.10.1997, 1BvR 9/97, die in Folge des Inkrafttretens der UN-BRK nicht mehr maßgeblich ist.

¹⁶⁸ Siehe UN-BRK: Artikel 2, 3, 5, 6 und 7.

¹⁶⁹ Siehe UN-BRK: Artikel 1 Unterabsatz 1.

¹⁷⁰ Siehe UN-BRK: Artikel 2 Unterabsatz 3.

¹⁷¹ Siehe UN-BRK: Artikel 2 Unterabsatz 2.

unternommen wurde, liegt bei den staatlichen Trägern.¹⁷² Es existieren gesetzliche Sanktionsregeln für den Fall, dass ein staatlicher Träger nachweislich angemessene Vorkehrungen verweigert hat.¹⁷³ Es sollte Regelungen wie Schadensersatz, Schmerzensgeld etc. zugunsten von Betroffenen geben.

- Der Grundsatz „Wohl des Kindes“ verbindet sich mit der Vermutung, dass das Kindeswohl im inklusiven Regelschulzusammenhang am besten verwirklicht werden kann. Dieser Grundsatz darf nicht als Schranke des Rechts auf inklusive Bildung gelten. Vielmehr leitet der Grundsatz die Interpretation der rechtlichen Bestimmungen und zwingt, das Individualrecht aus der Perspektive des Rechtsinhabers oder der Rechtsinhaberin zu sehen.
- Die in einigen Ländern vorgesehene Einführung des genannten Wahlrechts der Eltern, zwischen Regel- und Sonderbeschulung zu entscheiden, ist nur übergangsweise vertretbar: Sollte die Existenz eines Elternwahlrechts nachweislich den Aufbau eines inklusiven Bildungssystems verzögern oder untergraben, beispielsweise weil es die erforderliche Reorganisation von Kompetenzen und Ressourcen für das Regelschulsystem erschwert und in diesem Zuge das Sonderschulwesen stärkt, ist das Elternwahlrecht mit dem Gebot der progressiven Verwirklichung des Rechts auf inklusive Bildung nicht in Einklang zu bringen.
- Das Recht auf Inklusion ist ein Recht der Person mit Behinderung. Die Eltern haben bei der Ausübung der elterlichen Sorge den Leitgedanken der Inklusion zu beachten und ggf. zu erklären, warum sie keine inklusiven Bildungsangebote wahrnehmen. Die Elternberatung, von welcher Seite auch immer, muss einbeziehen, Eltern das Recht auf inklusive Bildung vorzustellen und die Eltern hinsichtlich ihrer Gewährsfunktion aufzuklären.

3) Akzeptierbarkeit

- Das Gesetz reflektiert Bildungsziele der UN-Behindertenrechtskonvention.¹⁷⁴ Die Lehrpläne sollten in Bezug auf die erweiterten Zielstellungen hin fortentwickelt werden.
- Die Bildungsziele eines inklusiven Bildungssystems: Stärkung des Bewusstseins der menschlichen Möglichkeiten sowie des Bewusstseins der Würde und des Selbstwertgefühls des Menschen. Stärkung der Achtung vor den Menschenrechten, den Grundfreiheiten und der menschlichen Vielfalt. Entfaltung der Persönlichkeit der Menschen mit Behinderungen, Förderung ihrer Begabungen und ihrer Kreativität sowie ihrer geistigen und körperlichen Fähigkeiten mit dem Ziel der Befähigung zur wirksamen Teilhabe an einer freien Gesellschaft.¹⁷⁵
- Das Gesetz enthält die Verpflichtung der relevanten staatlichen Träger, die Klasse zieldifferent und binnendifferenziert zu unterrichten. Alle Schülerinnen und Schüler

¹⁷² Siehe UN-Sozialpaktausschuss (2009): Allgemeine Bemerkungen Nr. 20: Nicht-Diskriminierung, UN Doc. E/C.12/GC/20 vom 10.6.2009, Ziff. 40.

¹⁷³ Siehe UN-Sozialpaktausschuss (2009): Allgemeine Bemerkungen Nr. 20: Nicht-Diskriminierung, UN Doc. E/C.12/GC/20 vom 10.6.2009, Ziff. 40.

¹⁷⁴ Siehe UN-BRK: Artikel 24 Abs. 1 a)-c); Artikel 24 Abs. 3 Satz 1.

¹⁷⁵ Siehe UN-BRK: Artikel 24 Abs. 1 a) bis c).

erhalten ein Zeugnis, das der tatsächlichen Zieldifferenzierung im Klassenverbund angemessen Rechnung trägt.

- Das Gesetz stellt eine umfassende und unabhängige Beratung der Schülerin oder des Schülers und der Erziehungsberechtigten sicher. Die Beratung sollte über einen Rechtsanspruch abgesichert werden.
- Das Verfahren, mit dem der sonderpädagogische Förderbedarf festgestellt wird, ist in Zukunft an den Anforderungen eines inklusiven Bildungssystems auszurichten. Ein der Inklusion verpflichtetes Verfahren zielt darauf, alle Schülerinnen und Schüler zu begutachten und insbesondere in Bezug auf Menschen mit Behinderungen Art und Umfang der „angemessenen Vorkehrungen“ (siehe oben) zu bestimmen, die für die erfolgreiche und sinnvolle Integration und Förderung der Kompetenzen notwendig und angemessen sind.
- Es besteht die gesetzliche Verpflichtung, die betroffene Person sowie die Erziehungsberechtigten einzubeziehen (Grundsatz der Partizipation). Kinder haben das Recht, gehört zu werden.¹⁷⁶ Betroffene und deren Erziehungsberechtigte erhalten Informationsrechte gegenüber den Schulen und Behörden.
- Die Länder steigern auf allen Ebenen das Bewusstsein für die Rechte von Menschen mit Behinderungen.¹⁷⁷

4) Anpassungsfähigkeit

- Der Aufbau eines inklusiven Bildungssystems im Sinne der UN-Behindertenrechtskonvention sollte unter unabhängiger wissenschaftlicher Begleitung erfolgen und die eingeführten Maßnahmen mit Zwischenzielen versehen und nach wissenschaftlichen Kriterien evaluiert werden.
- Die Kultusministerien gewährleisten, dass die Konzepte und Programme zur Lehreraus-, fort- und -weiterbildung die wissenschaftlichen Erkenntnisse und internationalen Erfahrungen in Bezug auf inklusive Pädagogik angemessen widerspiegeln.
- Die Kultusministerien sollten die Anpassung des Systems durch die Vermittlung guter Praxisbeispiele befördern.
- Die rechtlichen Grundlagen für die statistische Informationsgewinnung werden an den Standards der UN-BRK ausgerichtet. Es kommen menschenrechtsgestützte Indikatoren zur Anwendung¹⁷⁸, etwa ein Indikator „Exklusions-Quote“, der nach Abstimmung unter den Ländern in allen Ländern unter Anwendung derselben Prämissen regelmäßig berechnet wird. Schülerinnen und Schüler, die Außen- oder Kooperationsklassen zugeordnet werden, sind in die Exklusions-Quote einzubeziehen.

¹⁷⁶ Siehe UN-BRK: Artikel 7 Abs. 3.

¹⁷⁷ Siehe UN-BRK: Artikel 8 Abs. 2 b).

¹⁷⁸ Siehe UN-Sozialpaktausschuss (2009): Allgemeine Bemerkungen Nr. 20: Nicht-Diskriminierung, UN Doc. E/C.12/GC/20 vom 10.6.2009, Ziff. 41.