

# Verwaltungsrechtliche Steuerungsmechanismen für gelebte Inklusion an der Schule

Prof. Dr. Eva Julia Lohse

Lehrstuhl für Öffentliches Recht III, Europarecht und Rechtsvergleichung

Universität Bayreuth

[eva.lohse@uni-bayreuth.de](mailto:eva.lohse@uni-bayreuth.de)

# Kernfrage: Was kann das Verwaltungsrecht dazu beitragen, dass sich das Verständnis des staatlichen Bildungs- und Erziehungsauftrags und der schulische Unterricht ändert?

Wie schaffen wir einen gemeinsamen Unterricht für alle Kinder?

Wie garantieren wir jedem Individuum die Bildung, die seinen Fähigkeiten und Begabungen am besten entspricht (vgl. Art. 128 BV)?

Welche Schulbildung ermöglicht jedem Menschen Teilhabe an der Gesellschaft?

# Gliederung

---

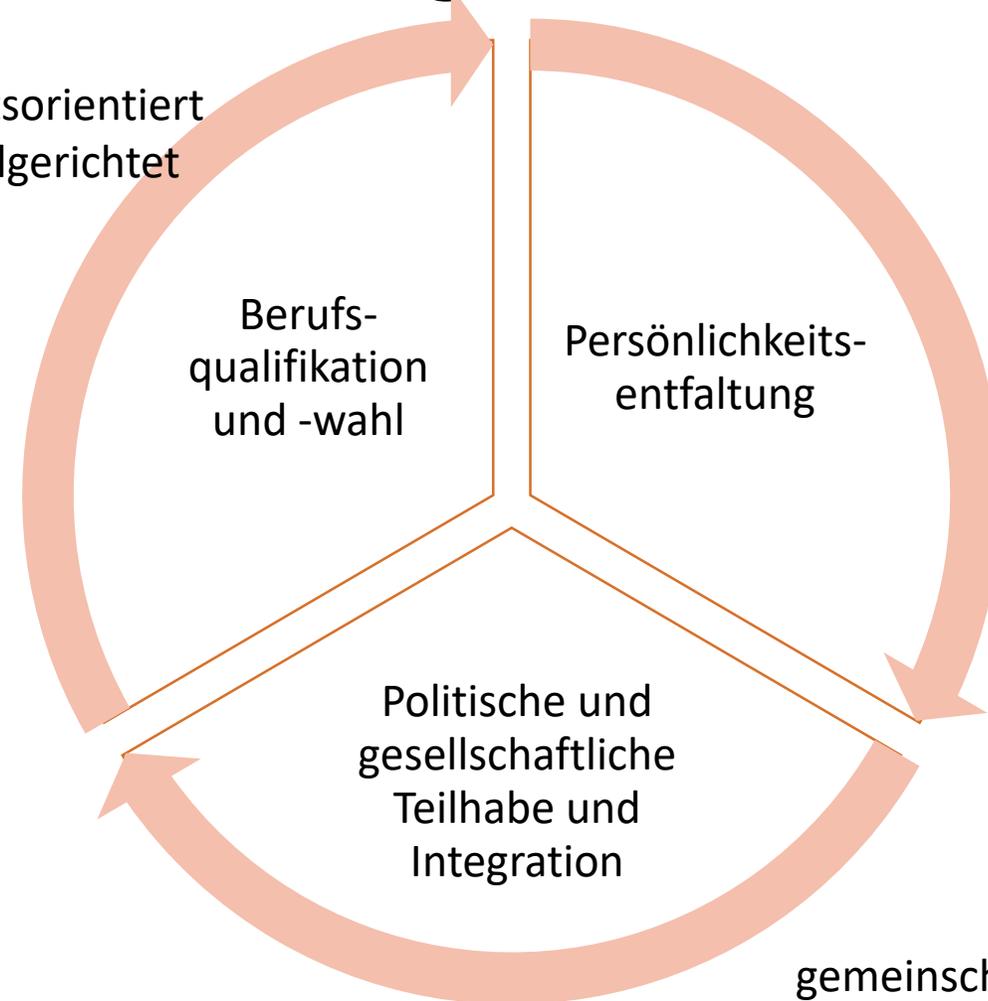
- I. Vorrede
- II. Verhältnis von Recht auf Bildung und Inklusion als Steuerungsziel
- III. Steuerung und Interessenausgleich durch Gesetz
- IV. Verwaltungsrechtliche Steuerungsansätze
- V. Einige Fallbeispiele zur Diskussion

# (Menschen-)Recht auf Bildung

- I. **Vorrede**
- II. Verhältnis von  
Recht auf Bildung  
und Inklusion als  
Steuerungsziel
- III. Steuerung und  
Interessenausgleich  
durch Gesetz
- IV. Verwaltungsrechtliche  
Steuerungsansätze
- V. Einige Fallbeispiele  
zur Diskussion

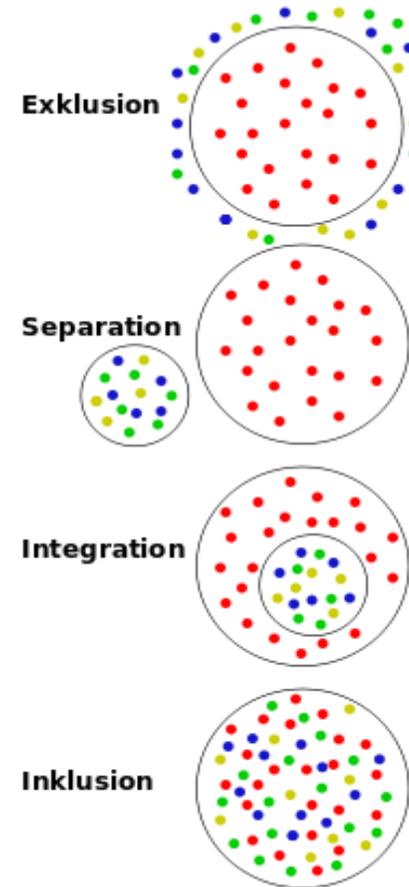
Gemeinschaftsorientiert  
und individualgerichtet

individualge  
richtet



# Begriff der „Inklusion“ nach UN-BRK

- I. Vorrede
- II. **Verhältnis von Recht auf Bildung und Inklusion als Steuerungsziel**
- III. Steuerung und Interessenausgleich durch Gesetz
- IV. Verwaltungsrechtliche Steuerungsansätze
- V. Einige Fallbeispiele zur Diskussion



# Recht auf Bildung und Inklusion

- I. Vorrede
- II. **Verhältnis von  
Recht auf Bildung  
und Inklusion als  
Steuerungsziel**
- III. Steuerung und  
Interessenausgleich  
durch Gesetz
- IV. Verwaltungsrechtliche  
Steuerungsansätze
- V. Einige Fallbeispiele  
zur Diskussion



# Art. 24 UN-BRK

(1) Die Vertragsstaaten anerkennen das Recht von Menschen mit Behinderungen auf Bildung. Um dieses Recht **ohne Diskriminierung** und auf der Grundlage der Chancengleichheit zu verwirklichen, **gewährleisten die Vertragsstaaten ein integratives Bildungssystem auf allen Ebenen** und lebenslanges Lernen mit dem Ziel,

die menschlichen Möglichkeiten sowie das Bewusstsein der Würde und das Selbstwertgefühl des Menschen voll zur Entfaltung zu bringen und die Achtung vor den Menschenrechten, den Grundfreiheiten und der menschlichen Vielfalt zu stärken;

Menschen mit Behinderungen ihre Persönlichkeit, ihre Begabungen und ihre Kreativität sowie ihre geistigen und körperlichen Fähigkeiten voll zur Entfaltung bringen zu lassen;

Menschen mit Behinderungen zur wirklichen Teilhabe an einer freien Gesellschaft zu befähigen.

(2) Bei der Verwirklichung dieses Rechts stellen die Vertragsstaaten sicher, dass

Menschen mit Behinderungen **nicht aufgrund von Behinderung vom allgemeinen Bildungssystem ausgeschlossen werden** und dass Kinder mit Behinderungen nicht aufgrund von Behinderung vom unentgeltlichen und obligatorischen Grundschulunterricht oder vom Besuch weiterführender Schulen ausgeschlossen werden;

Menschen mit Behinderungen gleichberechtigt mit anderen in der Gemeinschaft, in der sie leben, **Zugang zu einem integrativen, hochwertigen und unentgeltlichen Unterricht an Grundschulen und weiterführenden Schulen haben;**

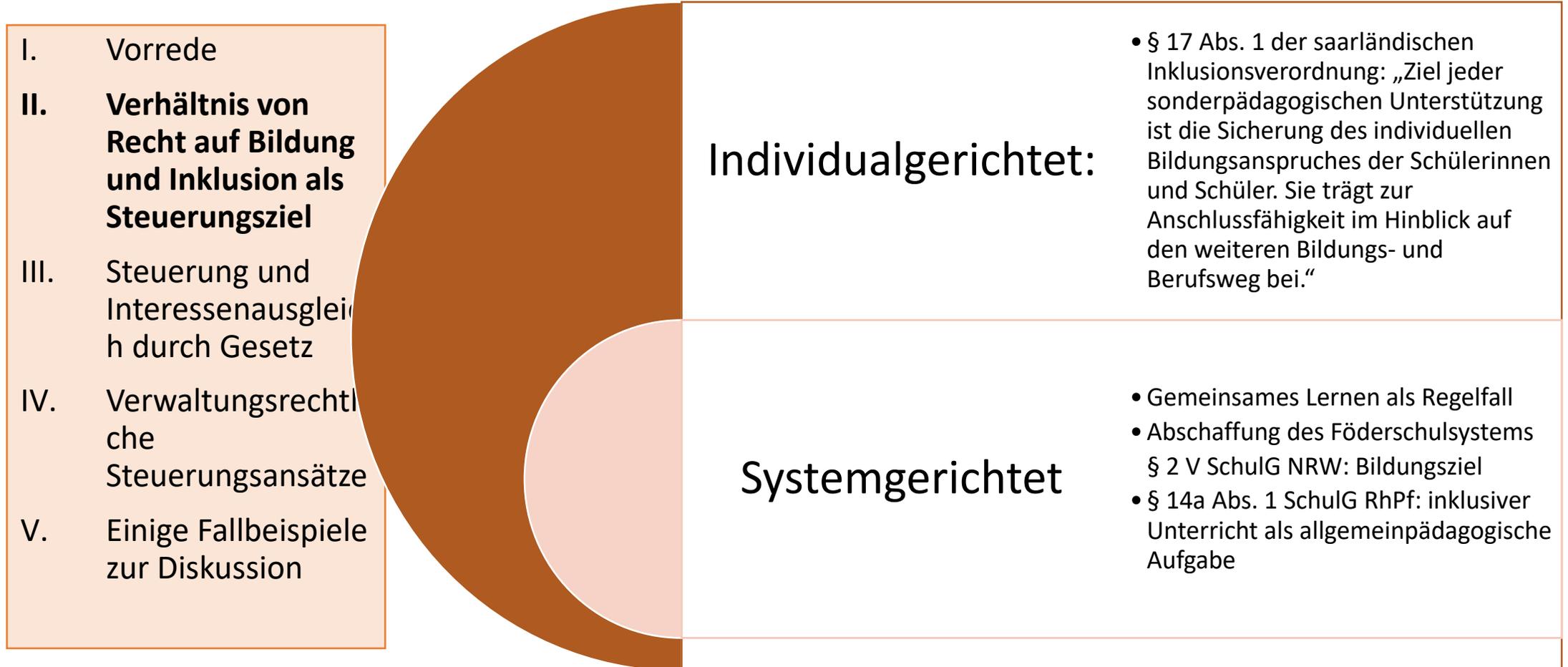
**angemessene Vorkehrungen** für die Bedürfnisse des Einzelnen getroffen werden;

Menschen mit Behinderungen innerhalb des allgemeinen Bildungssystems **die notwendige Unterstützung geleistet wird, um ihre erfolgreiche Bildung zu erleichtern;**

in Übereinstimmung mit dem Ziel der vollständigen Integration **wirksame individuell angepasste Unterstützungsmaßnahmen in einem Umfeld, das die bestmögliche schulische und soziale Entwicklung gestattet, angeboten werden.**

(3) [Lebenspraktische Fähigkeiten]

# Steuerungsziele



# Fälle aus der Gerichtspraxis

I. Vorrede

II. **Verhältnis von  
Recht auf Bildung  
und Inklusion als  
Steuerungsziel**

III. Steuerung und  
Interessenausgleich  
durch Gesetz

IV. Verwaltungsrechtliche  
Steuerungsansätze

V. Einige Fallbeispiele  
zur Diskussion

- Gehörloser Schüler begehrt die Einrichtung einer kleinen Klasse, um „Hörstress“ zu vermeiden.
- Eltern möchten ihr Kind mit geistigen Einschränkungen aufgrund von Trisomie-21 auf das lokale Gymnasium einschulen
- Blinde Schülerin bedarf der Anschaffung eines speziellen Notebooks, um den Unterricht an einem Gymnasium besuchen zu können.
- Schüler begehrt Nachteilsausgleich bei Noten/zielfferenten Unterricht auch für die Abschlussprüfung
- Schüler/Eltern einer Klasse begehren den Ausschluss eines aufgrund geistiger Behinderung verhaltensauffälligen Kindes, um das Lernen und den Schulbesuch der anderen Kinder zu ermöglichen
- Körperbehinderter Schüler wird einer Grundschule 30 km entfernt zugewiesen, da dort seinen sonderpädagogischen Bedürfnissen und der Barrierefreiheit besser Rechnung getragen werden kann als an der Grundschule am Wohnort. Kann er verlangen, dass er die Grundschule vor Ort besuchen kann, um mit den Kindern aus seinem Kindergarten die Schule zu durchlaufen?
- Non-verbal autistisches Kind verlangt die Übernahme der Kosten einer Schulbegleitung, um gemeinsam mit anderen Kindern an der Grundschule unterrichtet werden zu können
- Jugendliche mit einer Lernbehinderung wird vom Ergänzungspfleger aus Gründen des Kindeswohls einer sonderpädagogischen Einrichtung zugewiesen, da die sorgeberechtigte Mutter das Elternwahlrecht für die Regelschule ausgeübt hat

# Behinderung und sonderpädagogischer Förderbedarf

- I. Vorrede
- II. **Verhältnis von Recht auf Bildung und Inklusion als Steuerungsziel**
- III. Steuerung und Interessenausgleich durch Gesetz
- IV. Verwaltungsrechtliche Steuerungsansätze
- V. Einige Fallbeispiele zur Diskussion

- **UN-BRK:** Behinderung als soziales Konstrukt in Antwort auf von der Norm abweichenden Funktionsbeeinträchtigungen
- **Schulgesetze:** sonderpädagogischer Förderbedarf
  - z.B. § 7 GrundSchO Sachsen: Feststellung des sonderpädagogischen Förderbedarfs*
  - Ergeben sich Anhaltspunkte dafür, dass **Schüler wegen der Beeinträchtigung einer oder mehrerer physischer oder psychischer Funktionen einer sonderpädagogischen Förderung bedürfen**, beantragt der Schulleiter die Einleitung des Verfahrens zur Feststellung des sonderpädagogischen Förderbedarfs (...)
  - § 19 Abs. 1 SchulG NRW:** „Schülerinnen und Schüler, die auf Grund einer Behinderung oder wegen einer Lern- oder Entwicklungsstörung besondere Unterstützung benötigen, werden nach ihrem individuellen Bedarf sonderpädagogisch gefördert.“

# Ausgleich kollidierender Interessen

- I. Vorrede
- II. Verhältnis von Recht auf Bildung und Inklusion als Steuerungsziel
- III. **Steuerung und Interessenausgleich durch Gesetz**
- IV. Verwaltungsrechtliche Steuerungsansätze
- V. Einige Fallbeispiele zur Diskussion

Elternrecht

Grundrechte der  
anderen  
Schüler:innen

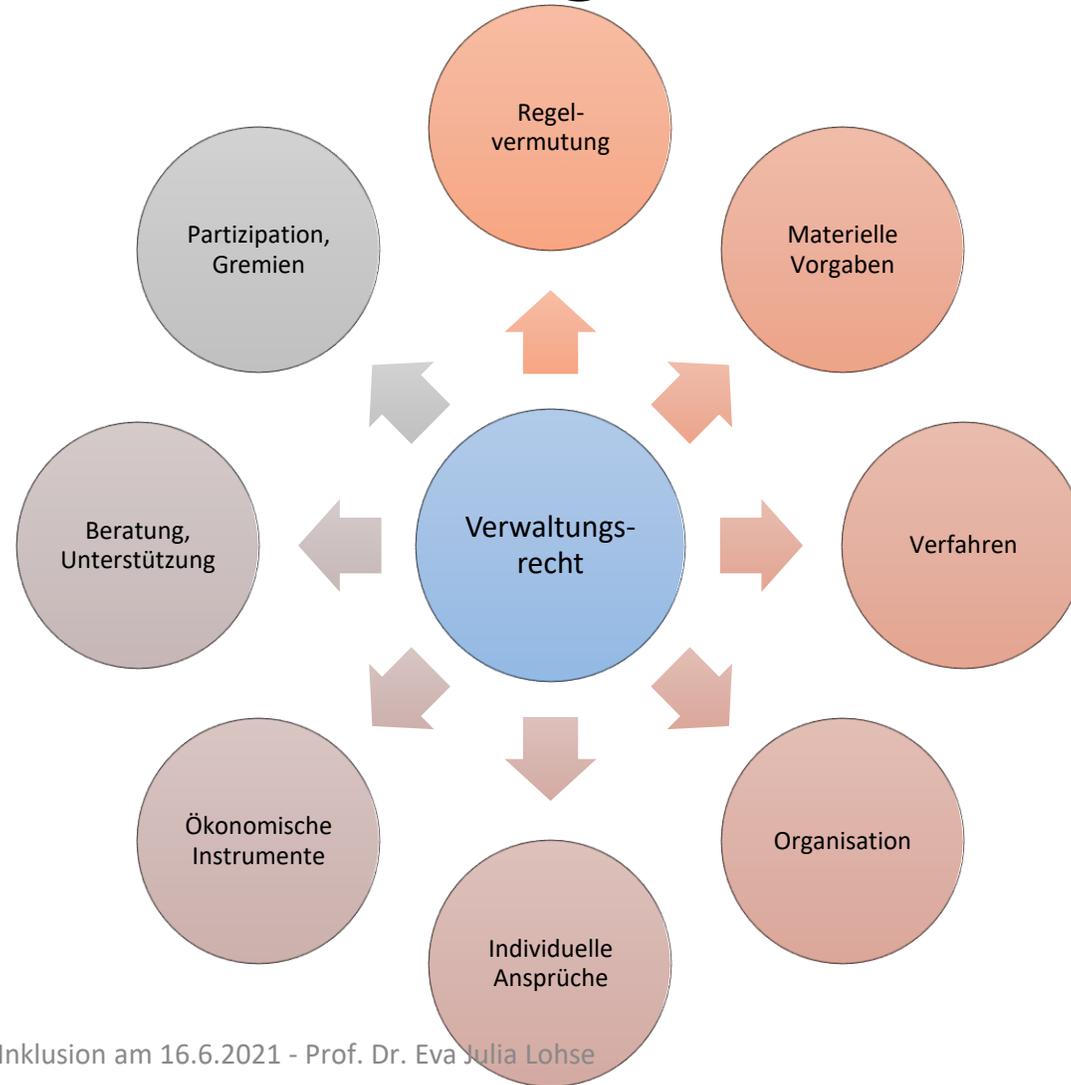
Recht auf inklusive  
Bildung → konkrete  
Ansprüche

Kindeswohl

Haushaltsvorbehalt/  
Kosten

# Verwaltungsrecht als Steuerungsinstrument

- I. Vorrede
- II. Verhältnis von Recht auf Bildung und Inklusion als Steuerungsziel
- III. Steuerung und Interessenausgleich durch Gesetz
- IV. **Verwaltungsrechtliche Steuerungsansätze**
- V. Einige Fallbeispiele zur Diskussion



# Regelvermutung gemeinsamer Unterricht

- I. Vorrede
- II. Verhältnis von Recht auf Bildung und Inklusion als Steuerungsziel
- III. Steuerung und Interessenausgleich durch Gesetz
- IV. **Verwaltungsrechtliche Steuerungsansätze**
- V. Einige Fallbeispiele zur Diskussion

## § 4 SchulG Nds – Inklusive Schule

(1) <sup>1</sup>Die öffentlichen Schulen ermöglichen allen Schülerinnen und Schülern einen barrierefreien und gleichberechtigten Zugang und sind damit inklusive Schulen. <sup>2</sup>Welche Schulform die Schülerinnen und Schüler besuchen, entscheiden die Erziehungsberechtigten (§ 59 Abs. 1 Satz 1).

(2) <sup>1</sup>In den öffentlichen Schulen werden Schülerinnen und Schüler mit und ohne Behinderung **gemeinsam erzogen und unterrichtet**. <sup>2</sup>Schülerinnen und Schüler, die wegen einer bestehenden oder drohenden Behinderung auf sonderpädagogische Unterstützung angewiesen sind, werden **durch wirksame individuell angepasste Maßnahmen unterstützt**; die Leistungsanforderungen können von denen der besuchten Schule abweichen. <sup>3</sup>Ein Bedarf an sonderpädagogischer Unterstützung kann in den Förderschwerpunkten Lernen, emotionale und soziale Entwicklung, Sprache, geistige Entwicklung, körperliche und motorische Entwicklung, Sehen und Hören festgestellt werden.

# Qualitative Vorgaben

- I. Vorrede
  - II. Verhältnis von  
Recht auf Bildung  
und Inklusion als  
Steuerungsziel
  - III. Steuerung und  
Interessenausgleich  
durch Gesetz
  - IV. Verwaltungsrechtliche  
Steuerungsansätze
  - V. Einige Fallbeispiele  
zur Diskussion
- Unterrichtsmethoden
  - Lerninhalte, Lernziele
  - Leistungsnachweise
  - Zieldifferenter Unterricht
  - Notenschutz
  - Auswirkung auf berufsqualifizierende Abschlüsse
  - ...

# Qualitative Vorgaben – § 17 Inklusionsverordnung SL

- I. Vorrede
- II. Verhältnis von  
Recht auf Bildung  
und Inklusion als  
Steuerungsziel
- III. Steuerung und  
Interessenausgleich  
durch Gesetz
- IV. Verwaltungsrechtliche  
Steuerungsansätze
- V. Einige Fallbeispiele  
zur Diskussion

(2) Inklusive Bildung bedeutet

1. die **grundlegende Ausrichtung der Schule auf die Heterogenität der Schülerinnen und Schüler und deren individuelle Förderung,**
2. für alle Schülerinnen und Schüler - unabhängig von ihren Fähigkeiten, Fertigkeiten, Beeinträchtigungen oder Behinderungen sowie von ihrer ethnischen, kulturellen oder sozialen Herkunft, ihren religiösen oder politischen Anschauungen oder ihrer sexuellen Identität - einen **grundsätzlich gleichberechtigten und ungehinderten Zugang zu den schulischen Bildungsangeboten** und die entsprechende Möglichkeit der Teilhabe am Unterricht und am Schulleben und
3. daher, **dass in einem fortwährenden Prozess die Voraussetzungen geschaffen werden, durch die Schülerinnen und Schüler in der schulischen Gemeinschaft mit Anderen in gegenseitigem Respekt zusammenleben, gemeinsam lernen und zusammenarbeiten können.**

Inklusive Bildung bereitet daher auf die gleichberechtigte Teilhabe Aller in Gesellschaft und Beruf vor.

(3) Die Schule soll daher unter Ausschöpfung aller innerschulischen Ressourcen und Maßnahmen die Schülerinnen und Schüler unter Berücksichtigung der individuellen Ausgangslage **so fördern, dass ein hohes Maß an aktiver Teilhabe am gemeinsamen Lernen verwirklicht wird.**

# Prozedurale und organisatorische Steuerung

- I. Vorrede
- II. Verhältnis von  
Recht auf Bildung  
und Inklusion als  
Steuerungsziel
- III. Steuerung und  
Interessenausgleich  
durch Gesetz
- IV. Verwaltungsrechtliche  
Steuerungsansätze
- V. Einige Fallbeispiele  
zur Diskussion

- Zuweisung von Entscheidungskompetenzen
- U.a. Elternwahlrecht, Notfallkompetenz bei Schulwahl
- Feststellung des sonderpädagogischen Förderbedarfs
- Nutzung von Schulprofilen, „eigenverantwortliche Schule“ usw.
  
- Abschaffung der Förderschule
- Einrichtung der Schwerpunktschule
- Schulentwicklungsplanung

# Individuelle Ansprüche

- I. Vorrede
- II. Verhältnis von  
Recht auf Bildung  
und Inklusion als  
Steuerungsziel
- III. Steuerung und  
Interessenausgleich  
durch Gesetz
- IV. Verwaltungsrechtliche  
Steuerungsansätze
- V. Einige Fallbeispiele  
zur Diskussion

Z.B. § 29 SchulG NRW, § 2 Abs. 5 S. 2 SchulG NRW:

„Schülerinnen und Schüler mit Lern-, Leistungs- und Entwicklungsbeeinträchtigungen verschiedener Ursachen, die in der Schule individueller, sonderpädagogischer Hilfe bedürfen, haben ein Recht auf sonderpädagogische Förderung. Diese Förderung hat das Ziel, ihnen einen ihren Fähigkeiten, Leistungen und Neigungen entsprechenden Platz in der Gesellschaft zu sichern.“

# Qualitative Vorgaben

- I. Vorrede
  - II. Verhältnis von  
Recht auf Bildung  
und Inklusion als  
Steuerungsziel
  - III. Steuerung und  
Interessenausgleich  
durch Gesetz
  - IV. Verwaltungsrechtliche  
Steuerungsansätze
  - V. Einige Fallbeispiele  
zur Diskussion
- Unterrichtsmethoden
  - Lerninhalte, Lernziele
  - Leistungsnachweise
  - Zieldifferenter Unterricht
  - Notenschutz
  - Auswirkung auf berufsqualifizierende Abschlüsse
  - ...

# Case-Study

---

A möchte in der 8. Jahrgangsstufe des S.-Gymnasiums in einer Klasse mit nicht mehr als zehn Schülern unterrichtet werden. Er ist seit einer Meningitiserkrankung im ersten Lebensjahr beidseitig gehörlos und seit seiner frühen Kindheit mit Cochlea-Implantaten versorgt. Der Besuch größerer Klassen führt zu „Hörstress“, und dadurch bedingt zu Migräneanfällen und langsamerem Lernen. Dies wirkt sich letztlich auch auf seinen Schulerfolg aus.

Woraus könnte sich der Anspruch ergeben?

# Fragestellungen

---

- Weiterhin Zulässigkeit eines gegliederten Schulsystems?
- Fortgeltung des sog. „Haushaltsvorbehalts“?
- Unmittelbare Anwendbarkeit der UN-BRK? Innerstaatliche Geltung des Art. 24 UN-BRK trotz Zuständigkeit der Länder?
- Direkte Ansprüche auf Umsetzung im Einzelfall (Finanzierung, Einrichtung..)
- Wie weit geht das Elternwahlrecht?
- Was ist, wenn sonderpädagogische Förderung der Schülerin weiterhelfen würde?
- Was ist mit Eingriffen in die Rechte anderer Schüler?

# Verwirklichung im Mehrebenensystem

- Art. 24 II BRK – für einen unmittelbaren Anspruch aus Völkerrecht) fehlt es an einer hinreichenden Bestimmtheit der Vorschrift (keine self-executing norm)
  - Umsetzung durch individualschützende, anspruchsbegründende Norm?
  - Transformationsakt nach Art. 59 II GG aus Sicht der Landesgerichte nicht ausreichend für innerstaatlichen Rechtsanwendungsbefehl, da Schulorganisation in ausschließlicher Landeszuständigkeit
  - Umsetzung in Art. 30 ff. BayEUG „Inklusion in der Schule“

# Verwirklichung im Mehrebenensystem

- Anspruch aus Art. 30b Abs. 2 S. 1 BayEUG: Schüler mit sonderpädagogischem Förderbedarf sind entsprechend ihres Förderbedarfs zu unterrichten?
- Hinreichend konkret für Anspruch auf max. 10 Schüler in der Klasse?
- Anspruch Ergebnis einer völkerrechtskonformen Auslegung (soweit überhaupt möglich, da formal nur einfaches Recht)? Jedenfalls nur, soweit Art. 24 II BRK als Einräumung von Individualansprüchen gewertet werden kann.
- Anspruch aus verfassungskonformer Auslegung? Weder GG noch Art. 128 BV geben einen Anspruch auf individualgerichtetes staatl. Handeln, außer wenn Art. 3 Abs. 3 S. 2 GG als originäres Leistungsrecht gegen den Staat verstanden wird
- Selbst dann steht jedoch die Verwirklichung unter dem Ressourcenvorbehalt, den sowohl die BRK wie auch das GG und die BV anerkennt.

# Aber: SächsVerfGH 2014

---

Schülerin mit Asperger-Syndrom hat aus der Gymnasial-Prüfungsordnung Sachsen aufgrund völker- und verfassungskonformer Auslegung des einfachen Rechts einen Anspruch auf Verlängerung der Gymnasialen Oberstufe von 2 auf 4 Jahren, wenn nur so ihrem Anspruch auf chancengleichen Regelschulbesuch (inklusive Schule) Rechnung getragen werden kann.