

18. Wahlperiode

## Schriftliche Anfrage

des Abgeordneten **Lars Düsterhöft (SPD)**

vom 23. Januar 2020 (Eingang beim Abgeordnetenhaus am 30. Januar 2020)

zum Thema:

**Wie steht die Bildungsverwaltung zu Menschenrechtsdokumenten zum Recht auf inklusive Bildung?**

und **Antwort** vom 15. Februar 2020 (Eingang beim Abgeordnetenhaus am 18. Feb. 2020)

Senatsverwaltung für Bildung,  
Jugend und Familie

Herrn Abgeordneten Lars Düsterhöft (SPD)

über

den Präsidenten des Abgeordnetenhauses von Berlin

über Senatskanzlei - G Sen -

## **A n t w o r t**

**auf die Schriftliche Anfrage Nr. 18/22506**

**vom 23. Januar 2020**

**über Wie steht die Bildungsverwaltung zu Menschenrechtsdokumenten zum  
Recht auf inklusive Bildung?**

---

Im Namen des Senats von Berlin beantworte ich Ihre Schriftliche Anfrage wie folgt:

1. Inwiefern ist die Ausweitung der 800 Förderschulplätze mit dem Förderschwerpunkt „Geistige Entwicklung“ mit dem General Comment No. 4 des CRPD-Ausschusses der Vereinten Nationen (CRPD/C/GC/4) vereinbar, der die Vertragsstaaten bestärkt die Zuweisung von Haushaltsmitteln, einhergehend mit einer Übertragung von Mitteln zur Entwicklung inklusiver Bildung, neu vorzunehmen (vgl. General Comment, Übersetzung durch BMAS S. 18)?

2. Wie bewertet der Senat im Zuge dieses Ausbaus der Förderschulen, dass die Einführung des Wahlrechts der Eltern, zwischen Regel- und Sonderbeschulung zu entscheiden, nur übergangsweise für vertretbar gehalten wird und die Monitoring-Stelle der Ansicht ist, dass wenn „die Existenz eines Elternwahlrechts nachweislich den Aufbau eines inklusiven Bildungssystems verzögern oder untergraben“ sollte, „beispielsweise weil es die erforderliche Reorganisation von Kompetenzen und Ressourcen für das Regelschulsystem erschwert und in diesem Zuge das Sonderschulwesen stärkt“, „das Elternwahlrecht mit dem Gebot der progressiven Verwirklichung des Rechts auf inklusive Bildung nicht in Einklang zu bringen“ ist (Stellungnahme der Monitoring-Stelle, 31. März 2011, Eckpunkte zur Verwirklichung eines inklusiven Bildungssystems (Primarstufe und Sekundarstufen I und II) Empfehlungen an die Länder, die Kultusministerkonferenz (KMK) und den Bund, Berlin: S. 14)?

Zu 1. und 2.:

Unter den „General Comments“ (deutsch: „Allgemeine Bemerkungen“) sind die Äußerungen der UN-Fachausschüsse zu grundsätzlichen Fragen von Auslegung und Verständnis der Menschenrechtsabkommen zu verstehen. Sie dienen als Kommentierung bzw. Erläuterung der entsprechenden Artikel, haben keinen gesetzlichen Charakter und entfalten keine Bindungswirkung.

Die Ausweitung der Schulplätze mit dem Förderschwerpunkt „Geistige Entwicklung“ folgt dem Elternwahlrecht. Die Existenz des Elternwahlrechts verzögert oder untergräbt nach Auffassung des Senats nicht den Aufbau des inklusiven Bildungssystems im Land Berlin. Für jedes Kind mit sonderpädagogischem Förderbedarf steht, soweit dies von den Erziehungsberechtigten oder den volljährigen Schülerinnen und Schülern gewünscht ist, ein inklusiver Schulplatz zur Verfügung.

Die Anzahl der Schülerinnen und Schüler mit sonderpädagogischem Förderbedarf im Förderschwerpunkt „Geistige Entwicklung“ ist im Verlauf der letzten 10 Jahre in Berlin (und bundesweit) erheblich angestiegen. Die absoluten Zahlen sind der Antwort zur Schriftlichen Anfrage Nr. 18/22505 zu entnehmen. Gleichzeitig stieg an Schulen mit sonderpädagogischem Förderschwerpunkt die Anzahl von Schülerinnen und Schülern mit komplexen Pflege- und Hilfebedarfen (Schülerinnen und Schüler mit Förderstufe), die auf kleinere Gruppengrößen, spezielle Pflege und Therapieräume und umfangreichere personelle Unterstützung angewiesen sind, überproportional an, ohne dass die räumliche Kapazität der Schulen erhöht wurde. Die geplante und in Teilen bereits realisierte Ausweitung dieser Schulen schafft an diesen Standorten die notwendigen Räume, um diesen deutlich erhöhten Pflege- und Hilfebedarfen gerecht werden zu können.

Dieser bedarfsgerechte Ausbau an Schulplätzen erfolgt dabei nicht zu Lasten der Mittel für Schulplätze in der allgemeinen Schule.

Die Zahl der Schülerinnen und Schülern mit dem sonderpädagogischem Förderschwerpunkt „Geistige Entwicklung“ in der Integration/Inklusion hat sich in den letzten zehn Jahren von 345 Schülerinnen und Schüler auf 1531 Schülerinnen und Schüler erhöht. Der prozentuale Anteil der integrativ oder inklusiv beschulten Schülerinnen und Schüler mit dem sonderpädagogischen Förderschwerpunkt „Geistige Entwicklung“ hat sich von 13 Prozent in 2010/2011 auf 34 Prozent in 2019/2020 erhöht.

Das bestehende Elternwahlrecht steht somit dem Aufbau eines inklusiven Bildungssystems nicht entgegen. Der Senat hält an der Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention fest.

3. Wie bewertet der Senat das Gutachten von Herrn Prof. Eibe Riedel „Zur Wirkung der internationalen Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderung und ihres Fakultativprotokolls auf das deutsche Schulsystem“, in dem er zu dem Schluss kommt, dass die getrennte Beschulung im Grundsatz angesichts der Existenz der UN-BRK als legitimer Zweck ausscheidet (vgl. Riedel-Gutachten, 2010, S.28)?

Zu 3.:

Herr Prof. Riedel zieht in dem o.g. Gutachten den Schluss, dass die getrennte Beschulung im Grundsatz angesichts der Existenz der UN-Behindertenrechtskonvention als legitimer Zweck ausscheidet. Diesen Schluss zieht er allerdings im Zusammenhang mit der Prüfung des Rechts auf einen Zugang zum Regelschulsystem für alle Kinder und Jugendlichen. Dieses Recht ist im Land Berlin verwirklicht. Gemäß § 37 Absatz 1 Schulgesetz besteht im Land Berlin durch die Schulgesetzänderung vom 18.12.2018 für alle Schülerinnen und Schüler das Recht auf inklusive Beschulung. Alle Schülerinnen und Schüler mit sonderpädagogischem Förderbedarf haben einen Rechtsanspruch auf den Besuch einer allgemeinen Schule, wenn sie oder ihre Erziehungsberechtigten dies wünschen. Eine Zwangszuweisung an eine Schule mit sonderpädagogischem Förderschwerpunkt scheidet aus.

4. Wie bewertet der Senat die Tatsache, dass sich aus der UN-Behindertenrechtskonvention kein Elternwahlrecht ableiten lässt sowie die Stellungnahme der Monitoring-Stelle „Eckpunkte zur Verwirklichung eines inklusiven Bildungssystems“, in der die Monitoring-Stelle zu dem Schluss kommt, dass das Recht auf Inklusion ein Recht der Person mit Behinderung ist und die Eltern bei der Ausübung der elterlichen Sorge den Leitgedanken der Inklusion zu berücksichtigen haben und ggf. zu erklären haben, warum sie keine inklusiven Bildungsangebote wahrnehmen?

Zu 4.:

Die UN-Behindertenrechtskonvention ist für die Bundesrepublik Deutschland verbindliches Recht im Rang eines Bundesgesetzes. Ein Vorrang gegenüber dem Grundgesetz besteht nicht. Gemäß Artikel 6 Absatz 2 GG sind die Pflege und Erziehung der Kinder das natürliche Recht der Eltern und die zuvörderst ihnen obliegende Pflicht. Das elterliche Erziehungsrecht aus Artikel 6 Absatz 2 GG umfasst ein Bestimmungsrecht hinsichtlich des Bildungs- und Ausbildungswegs des Kindes und ein Wahlrecht im Hinblick auf die vom Staat bereitgestellten Schulen und Ausbildungseinrichtungen (vgl. Maunz/Dürig/Badura, Grundgesetz-Kommentar, Artikel 6 Rn. 130-132, 88. EL August 2019).

Das elterliche Erziehungsrecht erfährt durch die zur Konkretisierung des staatlichen Erziehungsauftrags erlassene allgemeine Schulpflicht in grundsätzlich zulässiger Weise eine Beschränkung. Das betrifft auch die Wahl der Schulart und des schulischen Ausbildungsganges (sog. pädagogisches Elternrecht). Unbeschadet des staatlichen Verfügungsrechts über die Schulorganisation und die Schulpolitik muss im Rahmen des staatlichen Schulwesens ein angemessenes Wahlrecht der Eltern über die Ausbildung und über den erreichbaren Schulabschluss des Kindes gewahrt bleiben. Das Wahlrecht der Eltern zwischen den verschiedenen Bildungswegen und Schularten, die der Staat zur Verfügung stellt, darf nicht mehr als notwendig begrenzt werden (Maunz/Dürig/Badura, Grundgesetz-Kommentar, Artikel 6 Rn.116-117, 88. EL August 2019). Die UN-Behindertenrechtskonvention entfaltet zudem keine Zwangswirkung gegenüber Eltern, die sich bewusst gegen die Teilnahme ihrer Kinder am inklusiven Unterricht entscheiden wollen (vgl. Bickenbach, LKRZ 2015, 261). Der Senat misst in Einklang mit dem Grundgesetz dem aus Artikel 6 Absatz 2 GG resultierenden Elternwahlrecht eine große Bedeutung zu und befürwortet, dass Eltern frei zwischen einer inklusiven und einer Schule mit sonderpädagogischem Förderschwerpunkt wählen können. Eine Rechtfertigungspflicht der Eltern, weshalb sie für ihr Kind eine Schule mit sonderpädagogischem Förderschwerpunkt bevorzugen, wird abgelehnt.

5. Wie bewertet der Senat den Parallelbericht der Monitoring-Stelle von 2015, in der sie „das Festhalten an einer Doppelstruktur“ als Behinderung für den „im Vertragsstaat erforderlichen Transformationsprozess“ sieht, „in dessen Zuge die vorhandenen Ressourcen und Kompetenzen der sonderpädagogischen Förderung in die allgemeine Schule verlagert werden könnten“ (Parallelbericht an den UN-Fachausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen anlässlich der Prüfung des ersten Staatenberichts Deutschlands gemäß Artikel 35 der UN-Behindertenrechtskonvention Monitoring-Stelle 2015, S.27)?

6. Wie bewertet der Senat die Ausführungen des General Comment No. 4 des CRPD-Ausschusses der Vereinten Nationen (CRPD/C/GC/4), in denen von einer besonderen und kontinuierlichen Verpflichtung die Rede ist, „so zügig und wirksam wie möglich Fortschritte in Richtung der vollen Verwirklichung von Artikel 24 zu machen“ (S. 18) und in denen er die Unterhaltung von zwei Bildungssystemen als nicht vereinbar hält (vgl. General Comment, Übersetzung durch BMAS S. 18)?

Zu 5. und 6.:

Investitionen in Förderzentren gehen nicht zu Lasten der Inklusion. Es handelt sich keineswegs um die Unterhaltung von zwei Bildungssystemen, sondern lediglich um verschiedene Schularten (vgl. § 17 Absatz 2 SchulG). Die Unterhaltung von Förderschulen neben den allgemein bildenden Schulen wird als zulässig und sinnvoll erachtet. Die UN-Behindertenrechtskonvention verpflichtet die Vertragsstaaten gemäß Artikel 24 ein inklusives Schulsystem zu gewährleisten und sicherzustellen, dass Menschen mit Behinderungen nicht vom allgemeinen Bildungssystem ausgeschlossen sind. Ein Zwang zu einer inklusiven Beschulung findet im Wortlaut der UN-Behindertenrechtskonvention keine Stütze. Die Beschulung in Förderschulen neben der inklusiven Beschulung steht daher nicht der UN-Behindertenrechtskonvention entgegen. Gemäß der Rechtsprechung bleibt es der Handlungsfreiheit der Vertragsstaaten überlassen, welche geeigneten Maßnahmen sie ergreifen, um die in Artikel 24 UN-Behindertenrechtskonvention genannten Ziele zu erreichen (vgl. u.a. Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg, Beschluss vom 21. November 2012 – 9 S 1833/12). So führt das Verwaltungsgericht Berlin aus, dass der Gesetzgeber mit der Einrichtung eines Schulsystems, das sonderpädagogische Förderung sowohl an allgemeinen Schulen als auch an Schulen mit sonderpädagogischen Förderschwerpunkt ermöglicht, und einem den Erziehungsberechtigten eingeräumten Wahlrecht den verfassungsrechtlichen Vorgaben und den Verpflichtungen aus der Behindertenrechtskonvention genüge getan hat (vgl. VG Berlin, Beschluss vom 01.04.2014, 3 K 131.12).

7. Wie bewertet der Senat die Ausführungen des General Comment No. 4 des CRPD-Ausschusses der Vereinten Nationen (CRPD/C/GC/4), die besagen, dass „die Versagung angemessener Vorkehrungen“ eine Diskriminierung darstellt und der Staat die Verpflichtung hat, angemessene Vorkehrungen zu treffen, was unmittelbar einzuhalten und nicht etwa schrittweise umzusetzen ist (vgl. General Comment, Übersetzung durch BMAS, S. 14)?

Zu 7.:

Nach der Legaldefinition des Art. 2 der UN-Behindertenrechtskonvention bedeutet „angemessene Vorkehrungen“ 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 und ausüben können“. Der Senat befürwortet die Schaffung der angemessenen Vorkehrungen für eine inklusive Beschulung, betont aber gleichzeitig seine Auffassung, dass mit dem individuellen Recht auf eine inklusive Beschulung kein Anspruch auf Beschulung in einer bestimmten allgemeinen Schule verbunden ist.

Das Schulgesetz für das Land Berlin schreibt in den §§ 36 und 37 die Grundsätze der sonderpädagogischen Förderung und den Anspruch auf den Besuch einer allgemeinen Schule fest. Dort erhalten Schülerinnen und Schüler, die sonderpädagogischer Förderung bedürfen, zusätzliche Unterstützung durch Lehrkräfte mit sonderpädagogischen Aufgaben und durch weiteres pädagogisches Personal sowie Schulhelferinnen und Schulhelfer. Notwendige bauliche Maßnahmen zur Schaffung von Barrierefreiheit werden durch die zuständigen Schulbehörden, die Bezirke, realisiert. Der Senat stellt zu diesem Zwecke zusätzliche finanzielle Mittel, insbesondere für Baumaßnahmen an Inklusiven Schwerpunktschulen, zur Verfügung.

8. Wie steht der Senat generell zu den Allgemeine Bemerkungen/General Comments der Vereinten Nationen, die selber keine Verträge sind und keiner erneuten Ratifizierung durch die Vertragsstaaten bedürfen, aber sich völkerrechtlich auf Artikel 31 des Wiener Übereinkommens über das Recht der Verträge von 1965 stützen?

Zu 8.:

Zur Frage der rechtlichen Bindung siehe die Ausführungen zu den Fragen 1 und 2. Der Senat misst den General Comments demgemäß eine erläuternde Funktion zu.

9. Wie bewertet der Senat die Tatsache, dass die Vertragsstaaten der UN-Behindertenrechtskonvention laut Präambel die Menschenrechte aller Menschen mit Behinderungen, einschließlich derjenigen, die intensivere Unterstützung benötigen, zu fördern und zu schützen haben und Artikel 24 der Konvention damit für alle Kinder mit Behinderungen gleichermaßen gilt und wie kommt es trotz dieses Rechts zu einer ungleichen Verteilung der Förderbedarfen, bei der Schüler\*innen mit dem Förderbedarf Lernen, Sprache oder emotionale-soziale Entwicklung, die stärker an allgemeinen Schulen vertreten sind und Kinder mit dem Förderbedarf „geistige Entwicklung“ überwiegend an Förderzentren lernen?

Zu 9.:

Die Ausführungen in Bezug auf das Wahlrecht der Eltern (zu Frage 4) beziehen sich auf alle Förderschwerpunkte. Eine ungleiche Verteilung spiegelt insofern also keine Ungleichbehandlung, sondern vielmehr die unterschiedlichen Elternwünsche wider.

10. Ist dem Senat bekannt, dass Eltern, die eigentlich eine inklusive Beschulung für ihr Kind wünschen, doch auf Förderzentren ausweichen, da das Prinzip „die Hilfe muss dem Kind folgen“ nicht stark genug wirkt und sie nur dort die erhoffte, kontinuierliche Unterstützung erfahren oder ist die Wahl ganz freiwillig und einzig und allein dem Grund geschuldet, dass die Eltern eine Sonderbeschulung wünschen, unabhängig der Ressourcenfrage?

Zu 10.:

Die Beweggründe, warum Eltern sich für einen Schulplatz in einer bestimmten Schulart entscheiden, werden nicht erhoben.

11. Plant der Senat die Förderschulen mit dem Förderschwerpunkt Lernen, deren schädliche Nebenwirkungen auf die Lernleistung, den Bildungserfolg und das Selbstkonzept, mehrfach empirisch nachgewiesen wurden, in naher Zukunft zu schließen bzw. in inklusive Schulen umzuwandeln (umgekehrte Inklusion)?

Zu 11.:

Der Senat ist nach dem Schulgesetz, § 109 Absatz 3 Satz 1, nicht berechtigt, Schulen zu schließen oder umzuwandeln. Die Aufgabe liegt bei den Schulträgern, d.h. den bezirklichen Schulämtern.

Berlin, den 15. Februar 2020

In Vertretung

Beate Stoffers  
Senatsverwaltung für Bildung,  
Jugend und Familie