

19. Wahlperiode

## Schriftliche Anfrage

der Abgeordneten Marianne Burkert-Eulitz (GRÜNE)

vom 10. Oktober 2024 (Eingang beim Abgeordnetenhaus am 11. Oktober 2024)

zum Thema:

**Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention bei der Bildung für Kinder und Jugendliche nur nach Kassenlage?**

und **Antwort** vom 22. Oktober 2024 (Eingang beim Abgeordnetenhaus am 23. Oktober 2024)

Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Familie

Frau Abgeordnete Marianne Burkert-Eulitz (Bündnis 90/Die Grünen)

über

die Präsidentin des Abgeordnetenhauses von Berlin

über Senatskanzlei - G Sen -

Antwort

auf die Schriftliche Anfrage Nr. 19/20567

vom 10. Oktober 2024

über Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention bei der Bildung für Kinder und Jugendliche nur nach Kassenlage?

---

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

Vorbemerkung der Abgeordneten:

Aufgrund der unzureichenden Beantwortung der Schriftlichen Anfrage „Wer ist rechtlich verantwortlich und zuständig für die Inklusion in Schule?“ Drs. 19/20267 ergibt sich folgende ergänzende Anfrage.

1. Ist dem Senat das Lindauer Abkommen von 1957 bekannt? Wenn ja, welche Verpflichtungen ergeben sich daraus für den Senat und die Landesgesetzgebung für die Umsetzung ratifizierten Völkerrechts?

Zu 1.: Das Lindauer Abkommen stellt eine Verständigung zwischen der Bundesregierung und den Staatskanzleien der Länder über das völkerrechtliche Vertragsschließungsrecht des Bundes im Bereich der Gesetzgebungskompetenz der Länder dar.

Es handelt sich um eine rechtlich nicht verbindliche Absprache (vgl. v. Münch/Kunig/Starski, 7. Aufl. 2021, GG Art. 32 Rn. 85). Wenn für die Umsetzung eines völkerrechtlichen Vertrages auf Landesebene der Vorbehalt des Gesetzes greift, führt die isolierte Zustimmung einer Landesregierung im Rahmen des Verfahrens nach dem Lindauer Abkommen nicht dazu, dass die betreffenden Regelungen des völkerrechtlichen Vertrages für das Land wirksam oder sogar unmittelbar anwendbar werden (vgl. Rux SchulR, § 1 Einführung und Grundlagen Rn. 114, VGH Mannheim, 21.11.2012 – 9 S 1833/12 sowie VGH Kassel NVwZ-RR 2010, 602).

2. Welche rechtliche Bindungswirkung hat die UN-Behindertenrechtskonvention für die Landesgesetzgebung, für die das Land Berlin ausschließlich zuständig ist, wie etwa das Schulgesetz sowie die darauf beruhenden Rechtsverordnungen?

3. Wenn die UN-Behindertenrechtskonvention für das Land Berlin unmittelbare Rechtswirkung entfaltet, gelten dann die sich in der Konvention befindlichen Regelungen direkt?

4. Welche konkreten Rechtsansprüche gegen das Land Berlin, vertreten durch die Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Familie, leiten sich für die betroffenen Kinder und Jugendlichen nach Art. 24 UN BRK ab?

Zu 2., 3. und 4.: Nach innerstaatlichem Recht entsteht durch den Abschluss eines völkerrechtlichen Vertrags durch die Bundesrepublik Deutschland kein Handlungszwang für die Landesparlamente (vgl. Rux SchulR, § 1 Einführung und Grundlagen Rn. 118). Art. 24 BRK entfaltet nach ganz herrschender, wenn auch in der Literatur teilweise kritisierten Rechtsprechung (vgl. VGH Mannheim, 21.11.2012 – 9 S 1833/12; VGH Kassel NVwZ-RR 2010, 602; OVG Lüneburg, 16.9.2010 – 2 ME 278/10.) auch keine unmittelbare Wirkung, da die Norm nicht hinreichend bestimmt ist. Dieses Ergebnis wird durch Art. 4 Abs. 2 BRK bestätigt, wonach die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte unter den Vorbehalt der verfügbaren Mittel der Vertragsstaaten gestellt werden und der progressiven Umsetzung bedürfen.

Entsprechend leiten sich aus Art. 24 BRK auch keine unmittelbaren subjektiven öffentlichen Rechte ab. Allerdings hat der Berliner Landesgesetzgeber spätestens mit dem Gesetz zur Änderung des Schulgesetzes und weiterer Rechtsvorschriften vom 18. Dezember 2018 (GVBl. vom 29.12.2018, S. 710ff) Art. 24 BRK umgesetzt.

5. Nach Art. 24 Abs. 1 UN BRK besteht das Recht für Menschen mit Behinderung auf ein lebenslanges Lernen, nach Abs. 2b dürfen sie von unentgeltlichem Unterricht an weiterführenden Schulen nicht ausgeschlossen werden - warum werden dann die Kosten für chronisch kranke Kinder, die keine Schule direkt besuchen können, für den Besuch der SEK II nicht grundsätzlich gewährt? Woher nimmt der Senat die Rechtsposition, dies auszuschließen?

Zu 5.: Die Probleme bei dem dargestellten Sachverhalt sind nicht fiskalischer, sondern rechtlicher und pädagogischer Art. Es ist rechtlich und fachlich nicht möglich, die gymnasiale Oberstufe ausschließlich im Distanzunterricht zu durchlaufen. Der Unterricht in der gymnasialen Oberstufe erfolgt in verschiedenen Sozialformen: Plenum sowie Einzel-, Partner- und Gruppenarbeit. Insbesondere die kollaborativen Unterrichtsformen können nur eingeschränkt im Distanzunterricht erfolgen und von den Lehrkräften bewertet werden. Eine Vielzahl von Fächern beinhaltet zwingend praktische Unterrichtsinhalte, insbesondere die Naturwissenschaften, die künstlerischen Fächer und Sport. Zudem ist die Leistungsbewertung, insbesondere bei Prüfungen, im reinen Distanzunterricht nicht in Übereinstimmung mit den Vorgaben der Verordnung zur Gymnasialen Oberstufe möglich.

Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner sogenannten Legasthenie-Entscheidung (BVerfG Urteil vom 22.11.2023 – 1 BvR 2577/15, 1 BvR 2578/15, 1 BvR 2579/15) betont, welchen hohen verfassungsrechtlichen Stellenwert einheitliche Prüfungsbedingungen auch für Schülerinnen und Schüler mit Behinderungen haben.

6. In der Drs. 19/20267 antwortet der Senat auf die Fragen 2 und 3 nach Vorrang und Nachrang von Schule und Eingliederungshilfe: „Während die Schulbildung unter Einfluss von Didaktik und Pädagogik dem Schulwesen, als Kernbereich der pädagogischen Arbeit obliegt, normiert die Eingliederungshilfe unterstützende Leistungen.“ Dabei wird ein Rechtsgutachten des DiJuF vom 06.08.2014 zitiert, aber das Bundesteilhabegesetz ist zum 01.01.2023 vollständig in Kraft getreten, ebenso der § 112 SGB IX, der in seiner Kommentierung klar zeigt, dass die Eingliederungshilfen nachrangig sind und nur so lange greifen, bis das Schulsystem tatsächlich inklusiv ist. Sieht der Senat Korrekturbedarf seiner Aussagen in der genannten Drucksache? Wenn ja, wie ist die korrigierte Aussage? Wenn nein, wie begründet der Senat dies?

Zu 6.: Der Senat sieht keinen Korrekturbedarf, da er den Subsidiaritätsgrundsatz der Eingliederungshilfe weder in Frage stellt noch dessen rechtsdogmatische Herleitung sich durch das in Kraft getretene Bundesteilhabegesetz grundsätzlich verändert hat. Allerdings ist der Senat der Auffassung, dass es Lebenssachverhalte geben kann, bei denen neben von der Schule erbrachten Unterstützungsangeboten auch Leistungen der Eingliederungshilfe erforderlich sind, um die volle Teilhabe an Bildung zu gewährleisten.

Dabei ist zu berücksichtigen, dass nach der Rechtsprechung des Verwaltungsgerichts Berlin das Schulgesetz Berlin nicht dahingehend auszulegen ist, dass es behinderten Schülerinnen und Schülern bzw. Schülerinnen und Schülern mit sonderpädagogischem Förderbedarf konkret messbare Ansprüche auf individuelle Förderung bzw. Betreuung in Form fester Stundenkontingente an Unterstützung durch Schulhelferinnen und Schulhelfer einräumt.

7. Weiterhin legt der Senat in der Beantwortung der Drucksache 19/20267 bei den Fragen 2 und 3 dar, dass er im Ressortbereich Schule auch zahlreiche Maßnahmen außerhalb des Kernbereichs der pädagogischen Arbeit für ein Gelingen seines Bekenntnisses zu einem inklusiven Schulwesen notwendig hält. Daher ergibt sich die Frage: Wie bewertet der Senat § 2 SchulG, welcher in Verbindung mit Art. 20 Abs. 1 der Verfassung von Berlin einen individuellen Anspruch auf schulische Bildung und Erziehung formuliert und i.V.m. den Verpflichtungen für die Bundesländer aus der UN BRK auszulegen ist? Welche Verpflichtungen ergeben sich daraus für das Land Berlin gegenüber Kindern und Jugendlichen bei deren Umsetzung ihres Rechtes auf Bildung?

Zu 7: § 2 Abs. 2 Satz 2 Schulgesetz sieht vor, dass sich aus dem Recht auf schulische Bildung und Erziehung individuelle Ansprüche ergeben, wenn sie nach Voraussetzungen und Inhalt in diesem Gesetz oder auf Grund dieses Gesetzes bestimmt sind. Ansprüche auf eine bestimmte unterstützende Personalausstattung sieht das Schulgesetz nicht vor. Welche Personalausstattung für die inklusive Beschulung in qualitativer und quantitativer Hinsicht zur Verfügung gestellt wird, gehört zu dem Gestaltungsspielraum, den der Staat als Schulträger im Rahmen der ihm nach Art. 7 Abs. 1 GG eingeräumten Planungs- und Organisationsbefugnis besitzt.

Dabei ist zu berücksichtigen, dass der Staat seine Aufgabe, ein begabungsgerechtes und zur Kompensation von Benachteiligungen geeignetes Schulsystem bereitzustellen, von vornherein nur im Rahmen seiner finanziellen und organisatorischen Möglichkeiten erfüllen kann (vgl. BVerfGE 34, 165); denn der Gesetzgeber muss bei seinen Entscheidungen auch andere Gemeinschaftsbelange berücksichtigen und sich die Möglichkeit erhalten, die nur begrenzt verfügbaren öffentlichen Mittel für andere Belange einzusetzen, wenn und soweit er dies für erforderlich hält. Dass im Lichte des staatlichen Gestaltungsspielraums und des Vorbehalts des Möglichen kein originärer Leistungsanspruch auf eine bestimmte Gestaltung und personelle Ausstattung staatlicher Schulen besteht, hat das Bundesverfassungsgericht in seiner jüngsten Entscheidung zum Recht auf Bildung erneut bestätigt (BVerfGE 159, 355, Urteil vom 19.11.2021 - 1 BvR 971/21, 1 BvR 1069/21, Bundesnotbremse II (Schulschließungen)).

8. In der Beantwortung der Frage 4 der Drs. 19/20267 führt der Senat aus, dass es das Ziel sei, eine effektive Abstimmung und Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Behörden zu erreichen – daher ist zu fragen:

- a. Welche verschiedenen Formen der Abstimmung gibt es?
- b. Wo sind sie verbindlich geregelt?
- c. Wann muss das Jugendamt verbindlich an einer Schulhilfekonferenz beteiligt werden?
- d. Wenn die Teilnahme des Jugendamts nur unverbindlich ist, warum, und wann müssen die Fachkräfte des SIBUZ verbindlich am Gesamtplanverfahren, dem Teilhabepanverfahren bzw. dem Hilfeplanverfahren teilnehmen?
- e. Wenn es keine verbindliche Regelung gibt - warum nicht? Welche Effizienz ergibt sich aus der Unverbindlichkeit bei der Festlegung der Unterstützung für die Betroffenen?

Zu 8.: Gemäß § 36 Abs. 1 Satz 3 Schulgesetz erfolgt bei Schülerinnen und Schüler mit sonderpädagogischem Förderbedarf im Interesse einer ihre Persönlichkeit stärkenden Entwicklung eine enge Abstimmung und Zusammenarbeit zwischen der sonderpädagogischen Förderung in der Schule und der Jugendhilfe. Derzeit erfolgt die Abstimmung zwischen Schulen, den SIBUZ und den Jugendämtern auf Grundlage der Gemeinsamen Ausführungsvorschriften Eingliederungshilfe (AV EH), den Ausführungsvorschriften für Planung und Durchführung von Hilfe zur Erziehung und Eingliederungshilfe für seelisch behinderte Kinder und Jugendliche sowie Hilfe für junge Volljährige (AV-Hilfeplanung) und im Rahmen der allgemeinen Amtshilfe. Das Berliner Schulrecht kennt keine verbindlichen Verfahrensregelungen zur Durchführung einer Schulhilfekonferenz. In Nummer 53 Abs. 1 Gemeinsame Ausführungsvorschriften Eingliederungshilfe (AV EH) ist geregelt, dass zusätzliche Leistungen der Eingliederungshilfe in Zusammenhang zwischen dem Teilhabefachdienst Jugend, der Schule und dem SIBUZ im Rahmen einer Teilhabekonferenz geprüft und abgestimmt werden sollen.

Bei einem Gesamtplanverfahren ist die Schule gemäß Nr. 164 Abs. 1 AV EH an der Aufstellung des Gesamtplans zu beteiligen. Das SIBUZ kann einbezogen werden, also ist dessen Mitwirkung eine Ermessensentscheidung des Teilhabefachdienstes Jugend. Bei einem Hilfeplanverfahren kann das SIBUZ unter „andere Öffentliche Stelle“ gemäß § 36 Abs. 3 Satz 2 SGB VIII, 2.1 Abs. 3 AV Hilfeplanung in der Fassung vom 25. Januar 2014 subsumiert werden. Das SIBUZ soll zur Bedarfsfeststellung einbezogen werden, soweit das zur Bedarfsfeststellung notwendig ist. Im Übrigen ist im Falle eines Teilhabepanverfahrens § 21 Satz 2 SGB IX zu beachten. Die genannten Regelungen sind verbindlich.

9. Worin bestehen die pädagogischen Bedenken des Senates bezüglich einer 1:1 Unterstützung für ein Kind oder Jugendlichen, wenn der Bedarf rechtlich verbindlich festgestellt wurde? Wie begründet der Senat die rechtliche Grundlage für eine Verhinderung einer solchen Unterstützung? Wo ist dies verbindlich geregelt??

Zu 9.: Die zitierte Aussage aus der Antwort der Schriftlichen Anfrage Nr. 19/20267 ist im Kontext der vollständigen Antwort zu verstehen, in der festgestellt wird, dass eine abstrakte Beantwortung eines theoretischen Falls nicht möglich ist. In der Praxis stellen sich die Unterstützungsbedarfe von Kindern und Jugendlichen in der Schule oft als sehr viel komplexer dar und erfordern ein Zusammenwirken konkreter Hilfen.

Die Bedenken beziehen sich vor diesem Hintergrund auf die Feststellung einer pauschal erforderlichen „1:1 Unterstützung“. Vermutet wird, dass damit gemeint ist, dass ein Kind oder ein Jugendlicher durch eine ihm alleine zur Verfügung stehende Person permanent unterstützt werden muss. Diese pauschale Annahme negiert aus pädagogischer Sicht die Überzeugung, dass auch Schülerinnen und Schüler mit komplexen Beeinträchtigungen im Rahmen ihrer körperlichen und geistigen Möglichkeiten ein gewisses Maß an Selbstständigkeit erlernen können.

Berlin, den 22. Oktober 2024

In Vertretung

Christina Henke

Senatsverwaltung für Bildung,

Jugend und Familie