

Bericht des Landesbeauftragten für Menschen mit Behinderung 2009/11

**gemäß § 11 Abs. 2 des Gesetzes über die Gleichberechtigung von Menschen
mit und ohne Behinderung (Landesgleichberechtigungsgesetz – LGBG)
vom 17. Mai 1999 in der Fassung vom 03. Juli 2009**

Teil I

**Bericht über Verstöße gegen die Regelungen zur Gleichstellung behinderter Men-
schen durch Behörden oder sonstige öffentliche Stellen und deren dazu abgegebene
Stellungnahmen oder ergriffene Maßnahmen**

9. Verstößebericht für den Zeitraum 1. Dezember 2009 – 28. Februar 2011

Inhaltsverzeichnis

1	Gesetzlicher und politischer Rahmen des Berichts	1
1.1	Verstößebericht als Instrument der Behindertenpolitik	1
1.1.1	Kenntnisnahme durch den Senat	1
1.1.2	Behandlung des Verstößeberichts in den Ausschüssen des Abgeordnetenhauses	1
1.1.3	Erweiterung und Konkretisierung der Regelungen zur Gleichstellung behinderter Menschen durch die UN-Behindertenrechtskonvention	1
2	Verstöße gegen die Regelungen zur Gleichstellung behinderter Menschen	3
2.1	Jacob- und Wilhelm-Grimm-Zentrum	3
2.2	Stellungnahmen	7
2.2.1	Senatsverwaltung für Stadtentwicklung	7
2.2.2	Senatsverwaltung für Bildung, Wissenschaft und Forschung	10
2.2.3	Bezirksamt Mitte von Berlin	10
2.2.4	Bezirksamt Lichtenberg von Berlin	10
2.2.5	Bezirksamt Pankow von Berlin	11
2.2.6	Bezirksamt Marzahn-Hellersdorf von Berlin	11
2.2.7	Bezirksamt Treptow-Köpenick von Berlin	12
2.3	Gesamtkonzept „Inklusive Schule“. Umsetzung der UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen	13
2.4	Stellungnahmen	16
2.4.1	Senatsverwaltung für Bildung, Wissenschaft und Forschung	16
2.4.2	Bezirksamt Mitte von Berlin	17
2.4.3	Bezirksamt Lichtenberg von Berlin	20
2.4.4	Bezirksamt Marzahn-Hellersdorf von Berlin	20
2.4.5	Bezirksamt Treptow-Köpenick von Berlin	24
2.5	Gesetz zum Fünfzehnten Rundfunkänderungsstaatsvertrag	24
2.6	Stellungnahmen	28
2.6.1	Der Regierende Bürgermeister von Berlin	28
2.6.2	Bezirksamt Mitte von Berlin	32
2.6.3	Bezirksamt Marzahn-Hellersdorf von Berlin	32
2.6.4	Bezirksamt Treptow-Köpenick von Berlin	32
3	Schlussbemerkung	32

1 Gesetzlicher und politischer Rahmen des Berichts

1.1 Verstößebericht als Instrument der Behindertenpolitik

1.1.1 Kenntnisnahme durch den Senat

§ 11 Abs. 2 Landesgleichberechtigungsgesetz (LGBG) lautet:

(2) „Der Senat legt dem Abgeordnetenhaus jährlich den Bericht des oder der Landesbeauftragten für Menschen mit Behinderung vor über

1. Verstöße gegen die Regelungen zur Gleichstellung behinderter Menschen durch Behörden oder sonstige öffentliche Stellen und deren dazu abgegebene Stellungnahmen oder ergriffene Maßnahmen,
2. die Tätigkeit der oder des Landesbeauftragten.“

Der vorliegende Verstößebericht enthält für den Berichtszeitraum vom 1. Dezember 2009 bis zum 28. Februar 2011 vom Landesbeauftragten für Menschen mit Behinderung festgestellte Verstöße sowie die dazu abgegebenen Stellungnahmen der Verwaltungen. Die Stellungnahmen werden im Wortlaut unverändert und unkommentiert den Beanstandungen jeweils angefügt und sind mit einem Balken am äußeren Textrand gekennzeichnet.

1.1.2 Behandlung des Verstößeberichts in den Ausschüssen des Abgeordnetenhauses

Bisher ist der Bericht über Verstöße gegen die Regelungen zur Gleichstellung behinderter Menschen mehr oder weniger regelmäßig in Ausschüssen des Abgeordnetenhauses behandelt worden – im für Soziales zuständigen Ausschuss fast immer, mehrmals im Ausschuss für Stadtentwicklung und in wenigen Fällen auch in anderen Ausschüssen.

Der 8. Verstößebericht wurde bisher nur im Ausschuss für Integration, Arbeit, Berufliche Bildung und Soziales – am 18.03.2010 – auf die Tagesordnung gesetzt.

Es wäre wünschenswert und würde dem Bericht über Verstöße gegen die Regelungen zur Gleichstellung behinderter Menschen mehr Gewicht verleihen, wenn auch die anderen Ausschüsse die sie jeweils betreffenden und im Bericht angesprochenen Themen behandeln würden.

1.1.3 Erweiterung und Konkretisierung der Regelungen zur Gleichstellung behinderter Menschen durch die UN-Behindertenrechtskonvention

Mit dem seit 26. März 2009 in Deutschland verbindlichen „Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderung“ (UN-Behindertenrechtskonvention) ist der Anspruch des Artikels 11 der Verfassung von Berlin („Menschen mit Behinderungen dürfen nicht benachteiligt werden. Das Land ist verpflichtet, für die gleichwertigen Lebensbedingungen von Menschen mit und ohne Behinderung zu sorgen“) für viele Lebensbereiche über die im Gesetz zu

Artikel 11 der Verfassung von Berlin aus dem Jahre 1999 definierten Bereiche hinaus ausgedehnt worden.

Für nahezu alle Lebensbereiche werden im völkerrechtlich verbindlichen Übereinkommen die Rechte behinderter Menschen definiert.

Für alle Rechte gilt zunächst das, was im Bericht des Senats an das Abgeordnetenhaus zum Gesamtkonzept „Inklusive Schule“ Umsetzung der UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen vom 25. Januar 2011 zu Artikel 24 festgestellt wird:

„Dieser Artikel entfaltet keine unmittelbare Rechtswirkung, weil die Vorschrift nicht hinreichend bestimmt ist. Ein Einzelner kann sich mithin nicht ohne Umsetzung der Vorschrift unmittelbar auf sie berufen und dies ggf. gerichtlich geltend machen. Die Behindertenrechtskonvention geht ausweislich Art. 4 Abs. 2 vielmehr davon aus, dass bestimmte wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte der kontinuierlichen Verwirklichung durch nationalstaatliche Umsetzungsmaßnahmen bedürfen. Wie jeder völkerrechtliche Vertrag, ist die Behindertenrechtskonvention auf eine schrittweise Umsetzung angelegt“ (S. 6 und nahezu wortgleich auf S. 12).

Dies gilt auch und gerade für Bereiche, die bereits im o. a. Gesetz zu Artikel 11 der Verfassung von Berlin im Rahmen eines Artikelgesetzes in einem ersten Schritt angepasst wurden. Beispielhaft sei nur die Änderung des ÖPNV-Gesetzes (Artikel II), der Bauordnung (Artikel III), des Denkmalschutzgesetzes (Artikel IV), des Schulgesetzes (Artikel VII), des Hochschulgesetzes (Artikel IX) und der Gaststättenverordnung (Artikel XI) genannt.

Für diese und viele weitere Gesetze gilt, dass sie unter den Bedingungen der UN-Behindertenrechtskonvention weiterer Anpassungen bedürfen, um den in Artikel 11 der Verfassung von Berlin zusammengefassten Anspruch der UN-Behindertenrechtskonvention, nämlich der Verpflichtung des Landes, „für gleichwertige Lebensbedingungen von Menschen mit und ohne Behinderung zu sorgen“, erfüllen zu können.

Auch die schrittweise Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention bedarf des ersten Schrittes, der Anerkennung des Novellierungsbedarfs, dessen Prüfung im Abgeordnetenhausbeschluss vom April 2009 in folgendem Auftrag an den Senat mündete:

„Der Senat wird aufgefordert, einen Bericht über die Umsetzung der UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen zu erarbeiten und darin zu berichten, bei welchen Gesetzen und Regelungen Änderungen erforderlich sind. Darüber ist dem Abgeordnetenhaus bis zum 31.3.2010 zu berichten.“

Dieser Verpflichtung hat sich der Senat aus Sicht des Landesbeauftragten für Menschen mit Behinderung bisher nicht immer im erforderlichen Maße gestellt.

Der Landesbeauftragte wird im Folgenden an Hand dreier Problembereiche darstellen, dass er darin einen Verstoß gegen Artikel 11 der Verfassung von Berlin sieht.

Der Landesbeauftragte ist sich bewusst, dass das Verständnis und die Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention in Deutschland leider erst ganz am Anfang stehen und dass das öffentliche und politische Bewusstsein für den menschenrechtlichen Ansatz der Konvention vielfach noch geweckt werden muss, bevor erkannt wird, dass zum Beispiel die Frage des barrierefreien Zugangs und einer entsprechenden Nutzung von Gebäuden und Medien

nicht nur die Lebenswirklichkeit zahlreicher behinderter Menschen prägt, sondern auch die Zukunft einer immer älter werdenden Gesellschaft.

Mit und ohne UN-Behindertenrechtskonvention stellt sich die Frage, ob heute noch der Kopf in den sprichwörtlichen Sand gesteckt werden darf und damit auch noch unkontrolliert Barrieren gebaut werden dürfen bzw. nicht barrierefreie Gebäude einen ansonsten „öffentlich zugänglichen“ Nutzungszweck erlangen dürfen.

Insofern verstehen sich die ausgewählten Beispiele (Verstöße) vor allem auch als Anstoß und Beitrag zur Vertiefung des Verständnisses für die Aufgabe, den Berliner Verfassungsauftrag „für gleichwertige Lebensbedingungen für Menschen mit und ohne Behinderung“ sorgen zu müssen, aus Anlass und mit Hilfe der UN-Behindertenrechtskonvention umzusetzen.

2 Verstöße gegen die Regelungen zur Gleichstellung behinderter Menschen Jacob- und Wilhelm-Grimm-Zentrum

Das Beispiel des Jacob-und-Wilhelm-Grimm-Zentrums, dessen Fertigstellung schon vor dem Berichtszeitraum liegt, dessen grundlegende Problematik sich aber erst im Berichtszeitraum erwiesen hat, soll hier nicht in der klassischen Variante einer Schuldzuweisung für einen Verstoß gegen die gültige Bauordnung, den es hier zweifellos gab, behandelt werden, sondern als Beispiel für die Unzulänglichkeiten des derzeitigen Bauordnungsrechts.

Die am 19. November 2009 als zentrale Universitätsbibliothek der Humboldt-Universität eröffnete Grimm-Zentrum wurde schon lange vor Eröffnung als „architektonischer Höhepunkt des Jahres“ (Tagesspiegel vom 24.7.2009) gefeiert; der „Architekt habe den Geist der Universität in Architektur umgesetzt“, wurde Universitätspräsident Marksches zitiert. Als die Universität im Jahre 1809 gegründet wurde, sei es ums Ausräumen barocker Standesunterschiede gegangen. „Freien Zugang zur Bildung biete(t) auch die neue Bibliothek, frei und kostenlos und bis 24 Uhr, in Berlin eine Einmaligkeit“, heißt es weiter im Tagesspiegel.

Erstmalig wurden Vertreter des Landesbeirats für Menschen mit Behinderung in einer Sitzung „Bauen“ der regelmäßig tagenden AG Bauen und Verkehr – barrierefrei – der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung am 3. März 2009 über den Stand der kurz vor Vollendung stehenden Baumaßnahme informiert. Dabei konnten lediglich Hinweise für die noch ausstehende Ausstattung und zu schon absehbaren Mängeln der Leit- und Orientierungssysteme gegeben werden. Weitere Mängel konnten dann erst nach der Eröffnung der Bibliothek festgestellt werden.

Grundsätzlich war für die gesamte Baumaßnahme, nicht zuletzt durch die Vorabbeteiligung der Koordinierungsstelle „Barrierefreies Bauen“ der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, sichergestellt, dass alle Anforderungen des § 51 (Barrierefreies Bauen) der Bauordnung für Berlin in den Bauplanungsunterlagen enthalten waren. Eine Ausführungskontrolle war allerdings weder formell noch informell vorgesehen.

Nach Eröffnung der Bibliothek wurde dann von behinderten Nutzerinnen und Nutzern festgestellt, dass auch ganz konkrete und detailliert im § 51 geregelte Anforderungen nicht berücksichtigt wurden.

So schreibt § 51 Abs. 3 u. a. vor: „Treppen müssen an beiden Seiten Handläufe erhalten, die über Treppenabsätze und Fensteröffnungen sowie über die letzten Stufen zu führen sind.“

Diese Anforderung, die von Anbeginn des früheren als Baupolizeirecht etablierten Bauordnungsrechts in ähnlicher Form verankert war, ist in der Grimm-Bibliothek bei den das Gebäude erschließenden Haupttreppen überhaupt nicht und bei anderen Treppen nur einseitig berücksichtigt worden. Gleiches gilt für die Außenrampe für Rollstuhlbenutzer, die laut § 51 Abs. 3 ebenfalls „beidseitig einen festen und griffsicheren Handlauf haben“ müssen.

Dass diese Mängel trotz der Berücksichtigung von Barrierefreiheit in den Bauplanungsunterlagen auch bei einem so herausgehobenen öffentlichen Gebäude möglich sind, zeigt, dass das deregulierte Bauordnungsrecht die Verpflichtung der Vertragsstaaten der UN-Behindertenrechtskonvention zur Gewährleistung der Barrierefreiheit derzeit nicht erfüllen kann und deshalb entsprechend angepasst werden muss – auch und gerade, weil die Masse der öffentlich zugänglichen Gebäude von Privaten errichtet wird.

Dazu heißt es in der offiziellen Übersetzung des Artikels 9 (Zugänglichkeit) der UN-BRK u. a.:

„Die Vertragsstaaten treffen außerdem geeignete Maßnahmen,

- a) um Mindeststandards und Leitlinien für die Zugänglichkeit von Einrichtungen und Diensten, die der Öffentlichkeit offenstehen oder für sie bereitgestellt werden, auszuarbeiten und zu erlassen und ihre Anwendung zu überwachen;
- b) um sicherzustellen, dass private Rechtsträger, die Einrichtungen und Dienste, die der Öffentlichkeit offenstehen oder für sie bereitgestellt werden, anbieten, alle Aspekte der Zugänglichkeit für Menschen mit Behinderung berücksichtigen.“

Insbesondere die von den Vertragsstaaten eingeforderte Überwachung kann derzeit von keiner Länderbauordnung, deren Deregulierungsgrad auch die personelle Ausstattung der Bauaufsichten gefolgt ist, gewährleistet werden.

Der Landesbeauftragte wird in seinem Tätigkeitsbericht darüber berichten, dass er mit einer Arbeitsgruppe von Architekten an einem Lösungsansatz arbeitet, der dazu beitragen soll, dieses Dilemma aufzulösen.

Dieser Lösungsansatz geht davon aus, dass die im Zuge der Deregulierung des Bauordnungsrechts erfolgte Personalreduzierung in den Bauaufsichtsämtern nicht in dem für eine echte Kontrollfunktion notwendigen Umfang rückgängig gemacht werden kann.

Die Verpflichtung der Unterzeichnerstaaten, diese Kontrollfunktion wahrnehmen und dafür auch gesetzliche Vorkehrungen gemäß Artikel 4 der UN-BRK treffen zu müssen, kann z. B. durch die verlässliche Einbindung von Sachverständigen für Barrierefreiheit ins Planungs- und Baugeschehen gewährleistet werden.

Vergleichbar der Funktion der Sachverständigen für Brandschutz, nehmen sie mindestens für die sog. Sonderbauten, also alle größeren Bauvorhaben (vgl. § 2 Bauordnung für Berlin), die Einhaltung der gesetzlich geregelten Mindestbedingungen (inkl. der damit verbundenen Technischen Baubestimmung) bei der Bauplanung und Bauausführung in ihre persönliche Verantwortung. Die obligatorische Einbindung von Sachverständigen für Barrierefreiheit würde über deren Kontrollfunktion hinaus schon in ihrer damit verbundenen Beratungsfunktion das Thema „Barrierefreiheit“ in den Mittelpunkt architektonischer Überlegungen stellen und zum Gegenstand auch ambitionierter Architektur machen und nicht zum vernachlässigten, phantasielosen Pflichtprogramm. Letzteres kann nicht zuletzt die Entwicklung kreativer Lösungen, z. B. für die Vielzahl vorhandener denkmalgeschützter Einrichtungen, beflügeln und

darüber hinaus auch die Curricula in der Architekturausbildung um Aspekte der Barrierefreiheit bereichern.

Die weiteren Verstöße gegen § 51 der Bauordnung für Berlin liegen im Bereich des Abs. 2, dort heißt es: „Bauliche Anlagen, die öffentlich zugänglich sind, müssen so errichtet und instand gehalten werden, dass sie von Menschen mit Behinderungen, alten Menschen und Personen mit Kleinkindern über den Hauptzugang barrierefrei erreicht und ohne fremde Hilfe zweckentsprechend genutzt werden können.“

Ohne Anspruch auf Vollständigkeit haben folgende Mängel die Grenzen des derzeit gültigen Bauordnungsrechts aufgezeigt:

- Zum Zeitpunkt der Eröffnung fehlte es für blinde und sehbehinderte Menschen an einem taktilen bzw. optischen Leit- und Orientierungssystem zum Haupteingang; dafür war der Vorplatz im wahrsten Sinne des Wortes mit Stolperfallen gepflastert.
- Der elektrische Türöffner am Haupteingang war für die meisten Rollstuhlbenutzer so ungünstig angeordnet, dass er nicht benutzt werden konnte.
- Der Treppenzugang zur Garderobe wies keine Stufenvorderkantenmarkierungen auf und der nur einseitig vorhandene Handlauf keine Handlaufmarkierungen.
- Die selbstständige Nutzung der Garderobe war durch zu geringe Bewegungsflächen für Rollstuhlbenutzer und durch zu kleine Beschriftungen der Spinde eingeschränkt.
- Im Foyer wie im gesamten Gebäude fand sich kein taktiler Leitsystem; die Leuchtdichtekontraste der vorhandenen Hinweise und Informationstafeln waren im gesamten Gebäude unzureichend; ebenso fand sich dort keine Induktionsschleife für Hörbehinderte.
- Sämtliche Informationstresen waren nicht unterfahrbar und hatten keine unterschiedlich hohen Schalterelemente.
- Im Bibliotheksbereich fehlten im Haupttreppenbereich nicht nur die bereits erwähnten Handläufe, sondern auch die Stufenvorderkantenmarkierungen.
- Ebenso fehlten die Leit- und Orientierungssysteme sowie Induktionsschleifen an den Beratungstresen.
- Im gesamten Gebäude waren von 1250 Arbeits- und Computerplätzen nur 2 elektrisch höhenverstellbar.
- Ausgerechnet im zweiten Obergeschoss, in dem 2 Arbeitskabinen für Menschen mit Behinderung zur Verfügung stehen, fehlte es an der barrierefreien Toilette; die Toiletten, die ansonsten zahlreicher als in der Bauordnung vorgeschrieben vorhanden waren, entsprachen nicht alle den dafür verbindlichen DIN-Vorschriften.

Diese Aufzählung, die im Wesentlichen einem Mängelkatalog von behinderten Nutzerinnen und Nutzern der Bibliothek folgt, zeigt vor allem, dass überall dort, wo die Bauordnung für Berlin lediglich für öffentlich zugängliche bauliche Anlagen fordert, dass diese „ohne fremde Hilfe zweckentsprechend genutzt werden können“, es nicht nur an der Kontrolle fehlt, die zumindest diese Defizite hätte aufdecken müssen, sondern vor allem an verbindlichen Grundlagen und Lösungen, die z. B. durch die verbindliche Einführung von DIN-Vorschriften als „Technische Baubestimmungen“ erreicht werden können. Insofern gehört die verbindliche und unveränderte Einführung der neuen DIN 18040 zu den wichtigsten Bedingungen für die Schließung der festgestellten Regelungslücken.

Die derzeit gültige Technische Baubestimmung für öffentlich zugängliche bauliche Anlagen, die DIN 18024-2, hält für alle beschriebenen Mängelbereiche insbesondere für Sinnesbehinderte keine oder nur überholte Lösungen parat.

Das deregulierte Bauordnungsrecht, das ohne Kontrolle die Verantwortung für die Einhaltung unbestimmter Vorschriften bei allen nicht öffentlichen Bauvorhaben auf Private überträgt und diese ohne technische Vorgaben lässt, ist nicht in der Lage, die Anforderungen des Artikels 9 der UN-Behindertenrechtskonvention zu erfüllen. Im Ergebnis wird damit der Zweck dieses Artikels, der die gesellschaftliche, aber auch berufliche Teilhabe von Menschen mit Behinderung sichern soll, ebenso wenig erreicht wie das Ziel des Artikels 11 der Verfassung von Berlin.

Die zuständige Senatsverwaltung für Stadtentwicklung hat bisher auf dieses Dilemma mit einem ambitionierten Rundschreiben vom 4. Februar 2010 reagiert, das für Bauvorhaben mit Landesbeteiligung die Berücksichtigung der Vorgaben des von ihr entwickelten Handbuchs „Barrierefreies Planen und Bauen“ für verbindlich erklärt. Die darin enthaltenen Vorgaben füllen zumindest ansatzweise die festgestellten Lücken der derzeitigen verbindlichen „Technischen Baubestimmungen“, sie bieten aber auch bei öffentlichen Bauvorhaben keine Lösung für die nicht gewährleistete Kontrolle.

Die Verpflichtung der Unterzeichnerstaaten der UN-Behindertenkonvention, auch für Private verbindliche Regelungen zu treffen und für alle Bauvorhaben verbindliche Kontrollen zu etablieren, bleibt davon unberührt. Deshalb ist es auch unverständlich, dass die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung aus dem Auftrag des Abgeordnetenhauses an den Senat vom 30.4.2009, im Rahmen eines Berichts über die Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention auch zu berichten, „bei welchen Gesetzen und Regelungen Änderungen erforderlich sind“, zumindest bis Ende Februar 2011 keinen Handlungsbedarf für eine Änderung der Bauordnung abgeleitet hat.

Der Landesbeauftragte für Menschen mit Behinderung sieht darin einen Verstoß gegen Artikel 11 der Verfassung von Berlin, weil die Möglichkeiten des Bauordnungsrechts auch im Zusammenhang mit den Verpflichtungen aus der UN-BRK nicht genutzt werden, „gleichwertige Lebensbedingungen von Menschen mit und ohne Behinderung“ herzustellen.

Diese Einschätzung wird durch die begrüßenswerte Tatsache, dass viele der im Jacob-und-Wilhelm-Grimm-Zentrum festgestellten Mängel inzwischen beseitigt werden konnten, keineswegs relativiert. Lediglich die öffentliche Aufmerksamkeit für dieses herausgehobene Gebäude hatte dazu geführt, dass die barrierefreie Gestaltung des Gebäudes wie bei einem Bestandsgebäude neu geplant und mit entsprechend höheren Nachrüstungskosten zu Lasten des Architekturbüros und der Hochschule vollzogen werden musste. Dieser Prozess war Ende Februar 2011 noch nicht abgeschlossen.

Ein weiterer Novellierungsbedarf der Bauordnung, der ebenfalls in den Gesamtzusammenhang der notwendigen Anpassung an die UN-Behindertenrechtskonvention gehört, betrifft die immer noch mögliche Nutzungsänderung eines öffentlichen Gebäudes oder einer Einrichtung, ohne dass die barrierefreie Zugänglichkeit hergestellt wird. Zwar gelten die Anforderungen des § 51 Abs. 4 der Bauordnung für Berlin auch in diesem Falle, aber die Abweichungsmöglichkeiten (Absatz 5) „wegen des Einbaus eines sonst nicht erforderlichen Aufzugs oder wegen ungünstiger vorhandener Bebauung“ führen regelmäßig wegen des „un-

verhältnismäßigen Mehraufwands“ zu Abweichungen/Erleichterungen von den entsprechenden Anforderungen der Bauordnung.

An dieser Regelung, die indirekt auch der Bestandssicherung dient, in dem sie lediglich auf Nutzungsänderung abhebt, wird besonders deutlich, dass fehlende Barrierefreiheit als Diskriminierungstatbestand noch nicht im gesellschaftlichen und politischen Bewusstsein angekommen ist.

Dabei geht es nicht nur um den diskriminierenden Ausschluss von – wegen der demografischen Entwicklung – immer mehr Personen von der gesellschaftlichen Teilhabe im Bereich von Kultur und Freizeit, sondern auch um Benachteiligung und Diskriminierung durch bauliche Hindernisse im Kita-, Schul-, Ausbildungs-, Fortbildungs- und Hochschulbereich, im Bereich des Zugangs zu Einrichtungen der Gesundheitsversorgung wie z. B. Arztpraxen, der Beschaffung von Versorgungsgütern des täglichen Bedarfs im Wohnumfeld, der Möglichkeit sportlicher Betätigung, der Erreichbarkeit von Bürgerdiensten und Beratungsstellen bis zur Wahrnehmung von staatsbürgerrechtlichen Rechten und Pflichten.

Nicht nur im Zusammenhang mit dem Denkmalschutz muss eine klare Regelung gefunden werden, die verhindert, dass der Bestand an „öffentlich zugänglichen“ Einrichtungen ohne Barrierefreiheit auf Grund von Ausnahmeregelungen noch zunimmt.

Längst würden die Antidiskriminierungsgebote aus Artikel 11 der Verfassung von Berlin und der UN-Behindertenrechtskonvention und die gesellschaftliche Realität einer älter werdenden Bevölkerung zumindest eine Strategie und einen Plan zum Abbau des hohen Bestands an nicht zugänglichen Gebäuden und Einrichtungen in den oben genannten Bereichen erfordern, wie dies in Berlin im Bereich der öffentlichen Verkehrsmittel seit vielen Jahren erfolgreich praktiziert wird.

Zusammenfassend muss festgestellt werden, dass die derzeitige Position der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, im Zusammenhang mit der UN-Behindertenrechtskonvention keinen Novellierungsbedarf für das Berliner Bauordnungsrecht zu sehen, nicht nur gegen die UN-Behindertenrechtskonvention selbst, sondern auch gegen Artikel 11 der Verfassung von Berlin verstößt.

Der Landesbeauftragte bietet ausdrücklich seine Unterstützung für eine konstruktive Lösung der beschriebenen Defizite an, die zu dieser Gesamteinschätzung geführt haben. Die bewährte und erfolgreiche Zusammenarbeit in der AG Bauen der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung könnte durch die Einbeziehung von Vertretern des Landesbeirats den dafür möglichen Rahmen abgeben.

2.2 Stellungnahmen

2.2.1 Senatsverwaltung für Stadtentwicklung

- Schreiben der Senatorin Ingeborg Junge-Reyer vom 26.10.2011

Die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung betreibt seit Jahren eine progressive Politik zur Umsetzung des barrierefreien Planens und Bauens. Die AG „Bauen und Verkehr – barrierefrei“ der Senatsverwaltung ist ein Beispiel konstruktiver Auseinandersetzung zwischen Betroffenenvertretungen und der Berliner Verwaltung. Sie orientiert sich an den Forderungen der UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK), in dem neben Betroffenenverbänden auch der Landesseniorenbeirat, der Landesbeirat für Menschen mit Behinderung oder Fachgremi-

en wie die Architektenkammer mit einbezogen werden. Die Diskussionen zwischen Betroffenen, Planerinnen und Planern, Bauherrenschaft und anderen Expertengremien, wird hier intensiv seit zehn Jahren gepflegt, und das mit deutlichem Niederschlag, steigender Akzeptanz und guten Ergebnissen. Eine solche Schnittstelle, die durch kontinuierlichen Austausch zwischen Verwaltung und Betroffenen geprägt ist, gibt es in diesem Zuschnitt bisher nur in Berlin.

Trotz dieses m. E. progressiven Ansatzes und vielfältigen Aktivitäten meines Hauses bleibt natürlich noch Raum für Verbesserung.

Die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung nimmt wie folgt Stellung:

Die beim Neubau des Jacob-und-Wilhelm-Grimm-Zentrums festgestellten Mängel werden zum Anlass genommen, Änderungen im Bauordnungsrecht einzufordern. Ihre Forderungen beziehen sich im Wesentlichen auf:

1. die Überwachung der barrierefreien Zugänglichkeit durch bauordnungsrechtliche Prüfsachverständige und
2. weitergehende bauliche Anpassungspflichten hinsichtlich der barrierefreien Zugänglichkeit bei Nutzungsänderungen baulicher Anlagen.

Zum konkret aufgeführten Projekt Jacob-und-Wilhelm-Grimm-Zentrum möchte ich zunächst Folgendes bemerken:

Im Rahmen der Vorplanung und der Entwurfsplanung zum Jacob-und-Wilhelm-Grimm-Zentrum wurde ab 2005 mit dem Behindertenbeirat der Humboldt-Universität Berlin die Anforderung der Barrierefreiheit auf der Grundlage der DIN 18024-2 detailliert abgestimmt. Ebenso gab es Abstimmungen mit der Koordinierungsstelle „Barrierefreies Bauen“ der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung. Die Ergebnisse dieser Abstimmungen sind in den Baugenehmigungsantrag eingeflossen, der im April 2006 gestellt wurde. Die erteilte Baugenehmigung bestätigte die Maßnahmen zur Barrierefreiheit, die dann auch baulich umgesetzt wurden.

Zwei Verstöße, die der Bericht nennt, entsprechen in der Tat nicht dem damaligen Bauordnungsrecht: fehlende Handläufe an den Treppengeländern und fehlende Stufenmarkierungen bei Treppen. Diese Mängel wurden behoben und die Kosten beim Architekten geltend gemacht.

Die Humboldt-Universität Berlin hat darüber hinaus entschieden, alle weiteren im Bericht genannten Mängel zu beheben. Dies ist mittlerweile erfolgt.

Zu 1.

Überwachung der barrierefreien Zugänglichkeit durch bauordnungsrechtliche Prüfsachverständige

Der Verstößebericht führt teilweise berechnete und teilweise unberechnete Verstöße gegen bauordnungsrechtliche Vorschriften auf. Als Lösungsansatz sehen Sie eine im Bauordnungsrecht verankerte Überwachungspflicht, die durch einzubindende Sachverständige gewährleistet werden soll. Dabei wird auf nationale Umsetzungspflichten des Artikels 9 Abs. 2 (Zugänglichkeit) der UN-BRK Bezug genommen, wonach die Vertragsstaaten geeignete Maßnahmen treffen müssen, um

“a)... Mindeststandards und Leitlinien für die Zugänglichkeit von Einrichtungen und Diensten, die der Öffentlichkeit offenstehen oder für sie bereitgestellt werden, auszuarbeiten und zu erlassen und ihre Anwendung zu überwachen; und

b)... sicherzustellen, dass private Rechtsträger, die Einrichtungen und Dienste, die der Öffentlichkeit offenstehen oder für sie bereitgestellt werden, anbieten, alle Aspekte der Zugänglichkeit für Menschen mit Behinderung berücksichtigen.“

Aus Buchstabe a) wird die bauordnungsrechtliche Regelungsnotwendigkeit einer konkreten Überwachung der barrierefreien Zugänglichkeit abgeleitet. Die aufgeführten Beispiele für Verstöße gegen das Bauordnungsrecht machen aber deutlich, dass ein Überwachungsanliegen weit über die Anforderungen der barrierefreien Zugänglichkeit baulicher Anlagen hinausgeht, was aber aus der UN-BRK nicht ableitbar ist. So haben z. B. taktile Leitsysteme, fehlende Induktionsschleifen, nicht unterfahrbare Informationstresen oder die nicht barrierefreie Ausgestaltung von Computerplätzen, wenn überhaupt, nur mittelbar etwas mit der barrierefreien Zugänglichkeit der Anlage zu tun. Eine umfassende Überwachung der barrierefreien Ausgestaltung und Einrichtung von Gebäuden ist aus der UN-BRK nicht abzuleiten.

Viele aufgeführte Mängel sind aber auch keine Verstöße gegen bauordnungsrechtliche Vorschriften, weil z.B. Einrichtungsgegenstände, wie Tresen und Computerarbeitsplätze, nicht im Anwendungsbereich der Bauordnung liegen. Es ist auch kaum vorstellbar, dass die Beschaffung oder Veränderung von Einrichtungen Gegenstand einer bauaufsichtlichen Befassung sein sollen. Eine im Bauordnungsrecht installierte sachverständige Person würde sich nicht um alle aufgeführten Mängel kümmern dürfen.

Ihr Anliegen wird dennoch von der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung weiter verfolgt. Ich habe veranlasst, eine Arbeitsgruppe zu gründen, die sich unter anderem mit den Möglichkeiten, Grenzen und dem geeigneten Ort der rechtlichen Verankerung Sachverständiger für barrierefreies Bauen befasst.

Soweit die UN-BRK geeignete Maßnahmen der Staaten fordert, haben die Bundesländer Deutschlands bereits einen hohen Stand erreicht. Das materielle Bauordnungsrecht der Länder wird seit Jahren hinsichtlich der Anforderungen an das barrierefreie Bauen ergänzt und konkretisiert. Es ist also ein Prozess der Regulierung zu verzeichnen, nicht der Deregulierung. Nicht zuletzt die DIN 18040, deren Einführung national in Kürze erfolgen wird, ist hierfür ein gutes Beispiel.

Zu 2.

Anpassungspflichten hinsichtlich der barrierefreien Zugänglichkeit bei Nutzungsänderungen baulicher Anlagen

Weiterhin thematisieren Sie die Nutzungsänderung öffentlich zugänglicher baulicher Anlagen. Sie gehen davon aus, dass bei jeder Nutzungsänderung die barrierefreie Zugänglichkeit hergestellt werden müsse.

Der Bestandsschutz ist aber ein verfassungsrechtlich verankertes Rechtsgut. Der praktische Umgang mit dieser Materie wird in § 85 BauO Bln geregelt. Dort wird bestimmt, unter welchen Voraussetzungen der Bestandsschutz seine Wirkung verliert. Maßgeblich ist das Kriterium der wesentlichen Änderung bestehender baulicher Anlagen.

Durch die Regelungen des § 51 Abs. 5 BauO Bln wird auch der Entscheidungsspielraum der Bauaufsichtsbehörden über die Zulassung von Abweichungen zu den Regelungen des barrierefreien Bauens deutlich eingeschränkt. Dort wird festgelegt, dass Abweichungen nur

dann zugelassen werden dürfen, soweit die Anforderungen wegen schwieriger Gelände-
hältnisse, des Einbaus eines sonst nicht erforderlichen Aufzugs oder ungünstiger vorhandener
Bebauung nur mit einem unverhältnismäßigen Mehraufwand erfüllt werden können. Ein
„Diskriminierungstatbestand“ liegt hier nicht vor.

Ihre Forderung nach einer „Strategie und einem Plan zum Abbau des hohen Bestands an
nicht zugänglichen Gebäuden und Einrichtungen in den oben genannten Bereichen, wie dies
in Berlin im Bereich der öffentlichen Verkehrsmittel seit vielen Jahren erfolgreich praktiziert
wird“, kann daher nicht durch den angedachten Verzicht auf bauordnungsrechtlichen Be-
standsschutz realisiert werden.

Die Aussage, dass „immer mehr Personen von der gesellschaftlichen Teilhabe im Bereich
von Kultur und Freizeit“ usw. „bis zur Wahrnehmung von staatsbürgerrechtlichen Rechten
und Pflichten“ ausgeschlossen werden, kann ich nicht teilen. Die zusammenfassende Fest-
stellung, dass die derzeitige Position der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung „nicht nur
gegen die UN-Behindertenrechtskonvention selbst, sondern auch gegen Artikel 11 der Ver-
fassung von Berlin“ verstoße, muss ich zurückweisen.

2.2.2 Senatsverwaltung für Bildung, Wissenschaft und Forschung

- Schreiben vom 18.08.2011

In Ihrem Bericht haben Sie die aus Ihrer Bewertung zutreffenden Unzulänglichkeiten im gel-
tenden Bauordnungsrecht am Beispiel des Jacob- und Wilhelm-Grimm-Zentrums nachwei-
sen wollen. Sie werden Verständnis dafür haben, dass ich mich hier ausschließlich zu den
konkret aufgezeigten Mängeln, d.h. ein fehlendes Leitsystem, unzulängliche Handläufe Män-
gel im Sanitärbereich äußere. Nach meinen Erkenntnissen, konnten diese inzwischen wei-
test gehend beseitigt werden. Soweit ein Defizit an Kontrolle aufgrund der Deregulierung und
der damit zusammenhängenden Personalreduzierung in den Bauaufsichtsämtern bemängelt
wird, entzieht sich eine Würdigung der Zuständigkeit meiner Verwaltung. Ebenso werde ich
mich zu vermeintlichen Verstößen gegen das Bauordnungsrecht anderer Senatsverwaltun-
gen nicht äußern.

2.2.3 Bezirksamt Mitte von Berlin

– Schreiben des Bezirksbürgermeisters Dr. Christian Hanke vom 02.08.2011

Der vom Landesbeauftragten vorgestellte Lösungsansatz der verlässlichen und obligatori-
schen Einbindung von Sachverständigen für Barrierefreiheit für mindestens Sonderbauten,
vergleichbar der Funktion der Sachverständigen für Brandschutz, wird als ein möglicher Weg
bei der Durchsetzung von Barrierefreiheit mit Interesse zur Kenntnis genommen, wobei die
Anbindung und der Rahmen der Verantwortlichkeit verbindlich festzulegen wären. Eine Aus-
lagerung in private Bereiche und Zuständigkeiten wird eher skeptisch gesehen. Zustimmung
findet die Forderung nach präzisierten Vorschriften und deren Einführung als technische
Baubestimmung.

2.2.4 Bezirksamt Lichtenberg von Berlin

– Schreiben der Bezirksbürgermeisterin Christina Emmrich vom 29.06.2011

In Umsetzung des Handlungsprogramms 2005 bis 2010 und dessen Neuauflage für die Jah-
re 2011 bis 2015 der behindertenpolitischen Arbeit im Bezirk bestand und besteht die Ver-
antwortung des Bau- und Wohnungsaufsichtsamtes darin, bei möglichst allen Bauvorhaben

die Anforderungen der §§ 49, 50 und 51 BauO Bln (Barrierefreie Erreichbarkeit von Wohnungen und öffentlich zugänglichen Gebäuden; Anlage von PKW-Stellplätzen für schwer gehbehinderte und Behinderte im Rollstuhl) sowie des § 16 der Betriebs-Verordnung durchzusetzen.

Abweichungen davon werden nur in begründeten Einzelfällen und im Einvernehmen mit der bezirklichen Beauftragten für Menschen mit Behinderungen zugelassen.

Über diese Entscheidungen steht nach § 15 des Landesgleichberechtigungsgesetzes Berlin (LGBG) den im „Landesbeirat für Menschen mit Behinderung“ mit Stimmberechtigung Vertretenen ein Widerspruchs- und Klagerecht zu. Damit sind sie gemäß § 28 des Verwaltungsverfahrensgesetzes am Verfahren zu beteiligen.

Da aufgrund dieser Beteiligung vom Widerspruchs- und Klagerecht bei Bauvorhaben in Lichtenberg bisher kein Gebrauch gemacht wurde, gehe ich davon aus, dass es gegen die Entscheidungen des BWA im Zusammenhang mit der Gewährleistung der Belange Behinderter auch keine Einwände gibt.

Eine Übersicht der vom BWA gestatteten Abweichungen von § 51 BauO Bln „Barrierefreies Bauen“ befindet sich in den Jahresberichten des Bezirksamtes Lichtenberg von Berlin.

2.2.5 Bezirksamt Pankow von Berlin

– Schreiben des Bezirksbürgermeisters Matthias Köhne vom 28.07.2011

Im Bezirk Pankow hat der Behindertenbeirat des Bezirkes vor Jahren „Leitlinien für einen barrierefreien Bezirk Pankow“ entwickelt, die auch von der Bezirksverordnetenversammlung beschlossen wurden und über deren Umsetzung das Bezirksamt regelmäßig in Form einer Fortschreibung der Behindertenkonzeption Bericht erstattet. Darin werden alle Planungen und Maßnahmen der Bezirksverwaltung beschrieben, die die materiellen und ideellen Belange von Menschen mit Handicaps berühren. Die regelmäßige Berichtsform trägt dazu bei, die Belange von Menschen mit Behinderung in den Köpfen der Mitarbeiter präsent zu halten.

Bezugnehmend auf das Beispiel des Jacob- und Wilhelm-Grimm-Zentrums: In der Zeit seit Inkrafttreten der novellierten Bauordnung Berlin hat der Bezirk bei zwei größeren Bauvorhaben seine ursprünglichen Planungen nach deren Vorstellung im Behindertenbeirat des Bezirkes einer umfänglichen Anpassung unterzogen bzw. gleich die einschlägigen Hinweise aufgegriffen, wobei auch auf externe Expertise zurückgegriffen wurde. Als Ergebnis wurden Veränderungen vorgenommen, die insbesondere die Belange sinnesbeeinträchtigter Menschen betrafen.

Die Präsentation von Bauvorhaben und die Einbeziehung fachlicher Hinweise vor Ausführung des Vorhabens hat sich aus Sicht des Bezirkes bewährt.

2.2.6 Bezirksamt Marzahn-Hellersdorf von Berlin

– Schreiben der Bezirksbürgermeisterin Dagmar Pohle vom 03.08.2011

Der Bezirk Marzahn-Hellersdorf teilt die Ansicht des Landesbeauftragten für Menschen mit Behinderung, dass es zur Herstellung von Barrierefreiheit auch und gerade vor dem Hintergrund des demographischen Wandels mit einer zu erwartenden drastischen Zunahme von starken Sinnesbeeinträchtigungen älterer Bürgerinnen und Bürger zu einer umgehenden und vollständigen Einführung der DIN 18040(1) in die Bauordnung Berlin kommen muss. Gleichzeitig wird sich der Bezirk auch weiterhin für eine adäquate personelle Ausstattung zur Wahrnehmung seiner baubehördlichen Maßnahmen- und Aufsichtspflichten gegenüber der zuständigen Senatsverwaltung einsetzen.

2.2.7 Bezirksamt Treptow-Köpenick von Berlin

– Schreiben des Stellv. Bezirksbürgermeisters Michael Schneider vom 11.08.2011

Eine intensive Auseinandersetzung mit dem Verstoß gegen die Regelungen zur Gleichstellung behinderter Menschen, den Sie am Beispiel des **Jacob-und-Wilhelm-Grimm-Zentrums** darstellen, hat den Baubereich meines Hauses sehr beschäftigt.

Die Kolleginnen und Kollegen haben sich auf Grund Ihrer Darlegungen im Verstößebericht mit dem Thema grundsätzlich auseinander gesetzt.

Die Zuarbeit des Bezirksstadtrates für Bauen und Stadtentwicklung gebe ich Ihnen im Wortlaut anliegend zur Kenntnis:

Das Jacob- und Wilhelm-Grimm-Zentrum, als zentrale Universitätsbibliothek der HUB, liegt direkt neben dem S-Bahnhof Friedrichstraße, Geschwister-Scholl-Str. 3.

Dem Bau- und Wohnungsaufsichtsamt (Anm: Treptow-Köpenick) liegen außer der Darstellung unter Punkt 2.1 des Verstößeberichtes keine weiteren Informationen vor. Der Darstellung kann weitgehend gefolgt werden, allerdings mit anderen Schlussfolgerungen.

Nicht die Deregulierung im Baurecht führt zum Wegfall der Kontrollen (die sind gem. BauO Bln weiterhin möglich und auch vorgesehen), sondern die aus der Deregulierung abgeleitete Personalreduzierung, Personalreduzierung bis zur Infragestellung der Funktionsfähigkeit eines BWA.

In der Praxis des BWA Treptow-Köpenick wird in Zusammenarbeit mit der bezirklichen Behindertenbeauftragten, Frau Rühling, immer noch versucht, der Kontrollfunktion der Bauaufsicht gerecht zu werden, auch wenn die Personalausstattung dies nicht mehr in vollem Umfang zulässt.

Die im Verstößebericht genannten Mängel – z.B. Fehlen des beidseitigen Handlaufes – sind neben der Verantwortung von Entwurfsverfasser und Bauleitung auch auf mangelhafte bauaufsichtliche Prüfung und Überwachung der zuständigen Bauaufsicht zurückzuführen.

Einen Großteil der Überwachungsaufgaben übernehmen bereits die Prüfengeieure für Standsicherheit und Brandschutz, die Prüfsachverständigen für energetische Gebäudeplanung, für technische Anlagen und Einrichtungen und für Erd- und Grundbau.

Seitens BWA wird die Übertragung der Prüfung und Überwachung weiterer Sachgebiete an externe, private Prüfsachverständige abgelehnt, weil damit eine Kernkompetenz der Bauaufsicht die „Kontroll- und Überwachungsfunktion“ endgültig in Frage gestellt wird.

Werden keine Überwachungen mehr durchgeführt, geht auch die dafür erforderliche Sachkompetenz bei den technischen Sachbearbeitern sehr schnell verloren.

Der Einführung eines Sachverständigen für Barrierefreiheit müssten weitere Sachverständige für Abstandsflächen, für Spielplätze, für Stellplätze und Abstellmöglichkeiten für Fahrräder, für Abfallschächte usw., also für fast jeden § der Bauordnung folgen. Wo bleibt da die ganzheitliche Prüfung und Überwachung?

Unsere volle Zustimmung findet die Forderung nach präzisen Vorschriften und deren Einführung als „Technische Baubestimmungen“. Unverbindliche Forderungen in Handbüchern sind, unabhängig davon wer kontrolliert, sehr schwer durchzusetzen.

2.3 Gesamtkonzept „Inklusive Schule“. Umsetzung der UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen

In einem Brief der Vorsitzenden der Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft Landesverband Berlin an den Landesbeauftragten für Menschen mit Behinderung vom 15. Juni 2010 heißt es u. a.:

„Die Berliner Schule muss sich jetzt auf den Weg zu einer inklusiven Schule machen. Die Senatsbildungsverwaltung arbeitet gegenwärtig an einer Konzeption zur Umsetzung der UN-Konvention und erste Pilotprojekte für inklusive Schulen starten in einigen Regionen. In der Folge muss das Schulgesetz verändert und in vielen Verordnungen müssen inklusionsfeindliche Regelungen gestrichen werden.

Ein ganz zentraler Punkt der Entwicklung werden aber die Ressourcen sein. Schon seit einigen Jahren haben sich die Bedingungen für den gemeinsamen Unterricht von SchülerInnen mit und ohne Behinderung stark verschlechtert, da zwar immer mehr Kinder integrativ beschult werden, die zur Verfügung gestellten Personalmittel aber nicht erhöht wurden. Die Qualität der Förderung leidet darunter erheblich.“

Inzwischen hat der Senat am 25. Januar 2011 das Konzept beschlossen und dem Abgeordnetenhaus als Mitteilung zur Kenntnisnahme vorgelegt. Im Ausschuss für Bildung, Jugend und Familie fand dazu am 24. Februar 2011 eine Anhörung statt. Auch hier wurde von den eingeladenen Experten die Befürchtung vorgebracht, dass die finanziellen Voraussetzungen für die Umsetzung des inklusiven Schulkonzeptes fehlen.

Doch zunächst zum Gesamtkonzept selbst, das sich einleitend in vorbildlicher Weise zur Umsetzung der UN-Behindertenkonvention in seiner menschenrechtlichen Dimension bekennt.

Über die im Konzept vertretene Rechtsauffassung, dass die UN-BRK keine unmittelbare Rechtswirkung, mithin auch kein unmittelbar einklagbares Recht entfalte, bekennt sich das Konzept einleitend zur Umsetzung der Konvention gemäß Artikel 4 in nationales Recht, allerdings sei die Behindertenrechtskonvention wie jeder völkerrechtliche Vertrag, auf „schrittweise Umsetzung angelegt“. Das klare Bekenntnis zur notwendigen Umsetzung des Inklusionsgedankens des Artikels 24 der UN-BRK steht allerdings auch im Zusammenhang mit der im internationalen Vergleich besonders niedrigen Quote integrativer Beschulung in Deutschland.

Diese Ausgangslage hatte deshalb auch die Kultusministerkonferenz (KMK) in einem relativ frühen Stadium der Umsetzung der UN-BRK dazu veranlasst, die „Empfehlungen zur sonderpädagogischen Förderung in den Schulen in der Bundesrepublik Deutschland“ (Beschluss der Kultusministerkonferenz vom 6. Mai 1994) zu überarbeiten. Seit 3. Dezember 2010 liegt ein Empfehlungsentwurf „Inklusive Bildung von Kindern und Jugendlichen mit Behinderungen in Schulen“ vor.

Die Ausgangslage für Berlin ist davon gekennzeichnet, dass die Integrationsquote weit über dem Bundesdurchschnitt liegt, zugleich aber davon ausgegangen werden muss, dass diese Entwicklung, angesichts der bereits seit 2003/04 gedeckelten Lehrerstellenzahl bei gleichzei-

tiger stark ansteigender Integrationsquote auch zu Lasten der notwendigen individuellen Förderung der Schülerinnen und Schüler gegangen ist und möglicherweise auch zu Lasten der sozialen und pädagogischen Einbettung in die Regelschule. Letzteres gefährdet möglicherweise die unverzichtbare Befürwortung des Inklusionsgedankens in der Schule, vor allem durch die Lehrer sowie durch die behinderten und nichtbehinderten Schüler selbst.

Die Erfahrungen, Wünsche und Erwartungen von betroffenen Eltern, die an den Landesbeauftragten herangetragen werden, beschreiben ein weites Spektrum unterschiedlicher Problemlagen, die letztlich nur durch individuelle Lösungen angegangen werden können.

Das vorliegende Inklusionskonzept kann diesem Anspruch nicht gerecht werden. Obwohl sich das Konzept „angesichts der Festlegung der Behindertenrechtskonvention auf ein inklusives Schulsystem“ dazu bekennt, dass der bisherige Haushaltsvorbehalt „restriktiv auszulegen“ sei, beraubt es sich an anderer Stelle durch Pauschalisierungen von Förderbedarfen und den Verzicht auf die Feststellung des sonderpädagogischen Förderbedarfs von bisherigen LES-Schülern (Förderschwerpunkt Lernen, emotionale und soziale Entwicklung und Sprache) gerade jener Grundlagen, die individuelle Förderung auch tatsächlich verlässlich sichern sollen.

Die Absenkung und Festschreibung von Förderquoten entspricht letztlich der bisherigen Praxis der Deckelung der Lehrerstellenzahl unter den Bedingungen der inklusiven Beschulung. Zur angestrebten Kostenneutralität trägt hier allerdings noch die weitgehende Auflösung der Förderzentren LES bei. Das an vielen Stellen durchaus ambitionierte Inklusionskonzept scheint sich daher auch durch das Gebot der Kostenneutralität bei einigen wichtigen inhaltlichen Zielsetzungen seiner eigenen Grundlagen zu berauben.

So werden verschiedentlich Reformpädagogen zur neuen Qualität von inklusiver Schule gegenüber der „Unvollkommenheit der bisherigen Integrationspraxis“ zitiert:

„Inklusion erfordert aber eine Verbesserung des gesamten Unterrichts unter Berücksichtigung der Bedürfnisse aller Schüler/innen.“ (Seite 27)

„Während Integration von einzelnen Schüler/innen mit Behinderung ausgeht, ist Inklusion ein systemisches Konzept. Es erfordert eine Veränderung der allgemeinen Schule in der Weise, dass diese bereit und in der Lage ist, jeder/m Schüler/in, auch mit Behinderungen, größtmögliche Lernchancen zu bieten. Dafür benötigt die allgemeine Schule Rahmenbedingungen, personelle, materielle und finanzielle Ressourcen, die ihr ohne Etikettierung einzelner Schüler/innen zur spezifischen Förderung zur Verfügung gestellt werden.“(Seite 28)

Diese Zitate beschreiben sehr zutreffend, welchen Stellenwert und welche Herausforderung das Ziel einer inklusiven Schule im Gesamtkonzept des schulischen Bildungssystems beinhaltet und wie gering demgegenüber der dafür vorgesehene Einsatz an finanziellen Mitteln angesetzt wird.

Folgerichtig beschränkt sich das Konzept auch weitgehend auf die inklusive Beschulung von LES-Schülern, die auch bisher schon den weitaus größten Anteil integrativ beschulter Schülerinnen und Schüler stellten und auch das noch inkonsequent, weil mit Hinweis auf das in der UN-BRK nicht berücksichtigte „Elternwahlrecht“ weiterhin auch ein Angebot von Sonderschulen für die Bereiche Lernen und Sprache in allen Bezirken vorgehalten werden soll. Darüber hinaus fehlen im Konzept Aussagen zur Sekundarstufe II und zur beruflichen Bil-

dung, die gerade für ehemalige LES-Schülerinnen und -Schüler von besonderer Bedeutung wären.

Schließlich bleiben die Aussagen zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention in den Förderschwerpunkten geistige und körperliche Entwicklung, Hören und Sehen relativ unbestimmt. Hier, wo neben der personellen auch die besonders kostenträchtige sächliche Ausstattung zu beachten ist, wird mit dem Bekenntnis, Schwerpunktschulen ausbauen zu wollen und eine Steigerung der Inklusionsquote von 10 % innerhalb von 4 Jahren anzustreben, zwar ein erster Schritt getan, aber zugleich wenig dazu beigetragen, darin lediglich eine Zwischenstufe zu einer weitergehenden Verpflichtung zu einer grundsätzlichen Ausrichtung aller Schulen als Inklusionsschulen zu sehen.

Da ein wirklich inklusives Schulkonzept auf alle Schultypen und alle Jahrgangsstufen ausgerichtet sein muss, bleibt in dieser Hinsicht noch sehr viel zu tun, bevor ein neues Schulgesetz die Vorschrift des Artikels 24 hinreichend genau bestimmt und damit „unmittelbare Rechtswirkung“ entfaltet. Die Vorbereitung dieses Schulgesetzes und der dazugehörigen Verordnungen, wobei die Verordnungen dem Gesetz folgen müssen und nicht umgekehrt, bedarf der umfassenden Beteiligung aller Betroffenen. Dies gilt nicht nur, weil dies in Artikel 4 der UN-BRK ausdrücklich gefordert wird, sondern vor allem deshalb, weil dieses große Vorhaben nur dann erfolgreich vollzogen werden kann, wenn alle Beteiligten mitgestalten und dann in der Praxis auch mitziehen können.

Gesondert muss an dieser Stelle die bisherige und künftige Beteiligung des Landesbeauftragten für Menschen mit Behinderung betrachtet werden.

Im Inklusionskonzept wird auf Seite 73 der Eindruck erweckt, als wenn der Landesbeauftragte für Menschen mit Behinderung im April 2010 im Rahmen der AG „Menschen mit Behinderung“ der Senatsverwaltung für Bildung über die Eckpunkte des Umsteuerungskonzeptes informiert worden sei. Abgesehen davon, dass der Landesbeauftragte an dieser Sitzung nicht teilnehmen konnte, aber vertreten wurde, erfüllten die dort vorgestellten allgemeinen Konzeptansätze weder die Qualität von Eckpunkten noch hätte damit die Verpflichtung der Fachverwaltung gemäß § 5 Abs. 3 LGBG erfüllt werden können.

Dort heißt es: „Zur Wahrnehmung der Aufgabe nach Absatz 2 beteiligen die Senatsverwaltungen den oder die Landesbeauftragte für Menschen mit Behinderung bei allen Gesetzes-, Verordnungs- und sonstigen wichtigen Vorhaben, soweit sie Fragen der Integration der Menschen mit Behinderung behandeln oder berühren, rechtzeitig vor Beschlussfassung.“ Die Aufgabe des Landesbeauftragten besteht gemäß § 5 Abs. 2 u. a. darin, „darauf hinzuwirken, dass die Verpflichtung des Landes, für gleichwertige Lebensbedingungen von Menschen mit und ohne Behinderung zu sorgen, in allen Bereichen des gesellschaftlichen Lebens erfüllt wird“.

Bezogen auf das wichtige Vorhaben „Gesamtkonzept ‚Inklusive Schule‘. Umsetzung der UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderung“ muss deshalb ein Verstoß gegen die Beteiligungsrechte des Landesbeauftragten im Sinne des Artikels 11 der Verfassung von Berlin festgestellt werden.

Der Landesbeauftragte teilt mit der Senatsverwaltung für Bildung die Einschätzung, dass die Umsetzung des Artikels 24 der UN-BK schrittweise, aber auch kontinuierlich erfolgen muss.

Ein solides Fundament muss durch Überzeugungsarbeit, breite öffentliche Diskussion und vor allem durch eine auskömmliche und nachvollziehbare Finanzierung gewährleistet werden.

Es darf nicht riskiert werden, dass ein wichtiger behinderten- und schulpolitischer Entwicklungsschritt durch Geburtsfehler zum Scheitern gebracht wird.

Die große Idee, allen Schülerinnen und Schülern unabhängig von Herkunft und Behinderung den notwendigen individuellen Förderbedarf für einen erfolgreichen Schulbesuch zukommen zu lassen, darf auch angesichts der Zukunftssicherung der Bevölkerung am Hochtechnologiestandort Deutschland und der demografischen Entwicklung nicht kurzfristigen Haushaltsrestriktionen unterworfen werden.

Nur die inklusive Schule wird in der Lage sein, mehr Menschen mit Behinderung als bisher auf den allgemeinen Arbeitsmarkt vorzubereiten und dabei auch andere Schülergruppen dort abzuholen, wo sie bei Schuleintritt und im Schulverlauf auf Grund sozialer, kultureller, psychischer oder physischer Bedingungen angekommen sind.

Insofern sollte die „inklusive Schule“ nicht irgendein neues Schulkonzept unter anderen sein, sondern die Antwort auf die zahlreichen Herausforderungen der Diversität der Schulwirklichkeit.

2.4 Stellungnahmen

2.4.1 Senatsverwaltung für Bildung, Wissenschaft und Forschung

– Schreiben vom 18.08.2011

Sie unterstützen als Landesbeauftragter für Menschen mit Behinderungen in Ihrem Berichtsteil zum Gesamtkonzept „inklusive Schule“ insgesamt den nachhaltigen Einsatz für die Gleichstellung und -behandlung von Menschen mit Behinderung und vertreten daher grundlegende Positionen des Gesamtkonzepts. Zu den einzelnen kritischen Anmerkungen wurde mir teilweise jedoch kontrovers berichtet.

Pauschale Begrenzung der Integration

Es besteht kein Zusammenhang zwischen der beklagten pauschalen Begrenzung der Ressourcen in der Integration und den Darlegungen im Gesamtkonzept „Inklusive Schule“. Im Gegenteil ist die Aufhebung der pauschalen Begrenzung Bestandteil des Konzepts.

Kostenneutralität

Konzepte sollten auf einer fundierten und den wirtschaftlichen Möglichkeiten entsprechenden Finanzierungsgrundlage beruhen. Das ist vorliegend der Fall. Die in dem Gesamtkonzept zu Grunde gelegte Kostenneutralität rechnet sich auf der Grundlage der Ausstattung des Schuljahres 2008/09. Das Gesamtkonzept beinhaltet als Senatsbeschluss die Festschreibung des Ressourcenumfangs und die Zusammenführung der personellen Ausstattung der Förderzentren und der Integration rückwirkend auf das Schuljahr 2008/09. Insofern ist das Konzept kein Sparmodell.

Förderfeststellungsverfahren

Im Gegensatz zur Auffassung des Landesbeauftragten, werden durch die Senatsverwaltung für Bildung, Wissenschaft und Forschung in der derzeitigen Förderfeststellungspraxis Unge-

rechtigkeiten und Ungleichbehandlungen ausgemacht. Unabhängig davon besteht die übereinstimmende Zielstellung, dass, wie Sie in Ihrem Bericht gleichermaßen feststellen, eine Verpflichtung „für gleichwertige Lebensbedingungen für Menschen mit und ohne Behinderung zu sorgen“ [S. 11] besteht. Daher wird hier nicht die Auffassung geteilt, an einem System festzuhalten, das durch Etikettierung und Selektion nachweislich zu Diskriminierung und Ausgrenzung führt.

Eckpunkte des Konzepts

Das Gesamtkonzept „Inklusive Schule“ Umsetzung der UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderung formuliert 4 Eckpunkte für die inklusive Schule:

Inklusive Beschulung von Schüler/innen mit den Förderschwerpunkten „Lernen“, „Sprache“ und „Emotional-soziale Entwicklung“ (LES)

Erhöhung des Anteils inklusive beschulter Schüler/innen mit Körper-, Sinnes- und geistigen Behinderungen und Autismus – inklusive Schwerpunktschule

Regionale Beratungs- und Unterstützungszentren

Zusammenführung der Diagnostik zentral für Berlin.

An dieser Stelle sei ausdrücklich betont, dass die Eckpunkte gleichgewichtig sind. Daher gibt es in Bezug auf das Konzept zur Entwicklung der Inklusion weder eine Beschränkung auf LES -Schüler/innen noch eine Unbestimmtheit im Hinblick auf die schulische Perspektive in der Inklusion von Schülern mit Körper-, Sinnes- und geistigen Behinderungen und Autismus.

Auch zur Beteiligung wird die Auffassung vertreten, dass Sie nach § 5 Absatz 3 des Landesgleichberechtigungsgesetzes beteiligt worden sind. Meine Verwaltung wird dafür Sorge tragen, dass Ihre Arbeit, insbesondere die Umsetzung der Leitlinien zum Ausbau Berlins als behindertengerechte Stadt, die ihr gebührende Unterstützung erfährt. Die Umsetzung der Inklusion sehe ich hier als wichtigen Baustein an.

2.4.2 Bezirksamt Mitte von Berlin

– Bezirksstadträtin für Jugend, Schule, Sport Petra Schrader vom 02.08.2011

Das Gesamtkonzept Inclusive Schule wurde und wird im Bezirk Mitte intensiv diskutiert. Dabei wurde und wird deutlich, dass dieses Konzept eine gute Grundlage für die Umsetzung der Konvention bietet, jedoch dringend weiter entwickelt werden muss.

Die im vorliegenden Entwurf für den 9. Verstößebericht abgegebene Stellungnahme des Landesbeauftragten für Menschen mit Behinderungen nimmt viele der öffentlich dargelegten Kritikpunkte auf und wird von der Fachabteilung geteilt.

Auch wenn im Bezirk Mitte bereits jetzt ca. zwei Drittel aller betroffenen Schüler/innen integrativ beschult werden, der Bezirk damit eine Spitzenposition im Vergleich der Berliner Bezirke einnimmt und gute Voraussetzungen bestehen, das Konzept einer inklusiven Schule erfolgreich schrittweise umzusetzen, sind die Schulen des Bezirks mit besonderen Anforderungen konfrontiert, die es zu berücksichtigen gilt. Insbesondere die sozial schwierigen Bedingungen in vielen Sozialräumen in Mitte stellen eine enorme Herausforderung dar. Es ist dringend notwendig, die Schulen so auszustatten, dass sie dem Anspruch inklusiver Schulen gerecht werden können. Es besteht sonst die große Gefahr, dass das Konzept scheitert, weil die, die es umsetzen sollen und wollen, es als zusätzliche Belastung empfinden und die, an die es sich richtet, es nicht akzeptieren, weil im Vergleich zu den sonderpädagogischen Förderzentren nur verschlechterte Fördermöglichkeiten wahr genommen werden. Das Konzept einer inklusiven Schule steht und fällt daher mit den für seine Umsetzung notwendigen Rahmenbedingungen.

Folgende Rahmenbedingungen halten wir für unverzichtbar:

- Die inklusive Schule benötigt **zusätzliche Ressourcen** – sie ist nicht kostenneutral durchzusetzen.

- Inklusive Schule stellt besondere Anforderungen an die bauliche Beschaffenheit der Schulen im Sinne der **Barrierefreiheit** und an die **Ausstattung mit Räumen** u. a. für zusätzliche Förderung, Teilung, Betreuung, Therapie.

Der Bezirk Mitte verfügt nicht über die finanziellen Mittel zur Herstellung von Barrierefreiheit an seinen Schulstandorten. Allein die Herstellung der Barrierefreiheit am neuen Standort des Diesterweg-Gymnasiums ist eine enorme finanzielle Herausforderung. Der Bezirk stellt sich dieser Aufgabe und wird vermutlich ab Frühjahr 2012 Schüler/innen mit Behinderung ein barrierefreies Gymnasium zur Verfügung stellen können.

- Es bedarf **zusätzlicher investiver Mittel** zur Herstellung der Barrierefreiheit in den Schulen und Horten. Die Einrichtung eines Landesprogramms ist zu prüfen.

- **Neufestlegung von Klassenfrequenzen** bei inklusiver Beschulung und bei besonderer Berücksichtigung von inklusiven Angeboten an Schulen in sozialen Brennpunkten. Das Musterraumprogramm muss folgerichtig überarbeitet und das Finanzierungssystem der Schulplätze den politischen und fachlichen Vorgaben der Inklusion angepasst werden.

- Die inklusive Schule benötigt gut ausgebildetes, motiviertes und ausreichendes **Personal**. Dies betrifft alle an der Schule tätigen Professionen, auch die Personalausstattung mit Schulsekretär/innen und Schulhausmeister/innen. Die im Senatskonzept zugrunde gelegte pauschale Personalzuweisung ist nicht zielführend. Stets muss von der konkreten Situation vor Ort ausgegangen werden. Dazu gehören auch der Grad der sozialen Belastung und ggf. andere besondere Umstände, die zu berücksichtigen sind. Die Vorgabe von Förderquoten, an der sich letztlich auch der Personaleinsatz orientiert, ist kontraproduktiv. Ein bedarfsgerechter und auf die Situation des einzelnen Schülers bzw. der Schülerin bezogener flexibler Personaleinsatz muss garantiert sein.

- Schnittstellen und Übergänge beachten und ausgestalten!

Es ist zu bemängeln, dass das Inklusionskonzept die Schule isoliert und ohne Berücksichtigung des Sozialraums mit seinen Ressourcen und den daraus resultierenden Schnittstellen betrachtet. Dazu gehören der Übergang von der Kita an die Grundschule, der Übergang von der Grundschule in die weiterführende Schule und der Übergang in Ausbildung und Beruf. Das Konzept ist entsprechend weiter zu entwickeln, um die Inklusion „ohne Brüche“ in den gesamten Bildungslaufplan einer jeden Schülerin bzw. eines jeden Schülers zu gewährleisten.

Dabei ist dem Frühbeginn besondere Bedeutung beizumessen. Der im Grundsatz inklusive Konzeptansatz in Kindergarten und Tagespflege ist konsequent weiter zu entwickeln und der Übergang in die Grundschule auch schulorganisatorisch frühzeitig vorzubereiten und auszugestalten. Dies gilt ebenso für den begleiteten Übergang in die weiterführende Schule. Gleichmaßen auszugestalten ist die besondere Unterstützung für einen gelingenden Übergang in Ausbildung und Beruf. Dazu bedarf es besonderer Unterstützungsangebote, die frühzeitig in den Schulalltag zu integrieren sind. Das Konzept des Dualen Lernens ist darauf konsequent auszurichten. Bisher gibt es hier erhebliche Defizite. So ist es z.B. inakzeptabel, dass im Landesprogramm für die vertiefte Berufsorientierung die Sonderpädagogischen Förderzentren nicht berücksichtigt werden. Der Bezirk Mitte garantiert die Einbeziehung der Schüler/innen der Förderzentren aus bezirklichen Mitteln in nicht unbeträchtlicher Höhe.

- Das Schulgesetz verpflichtet die Schulen in § 5 zur **Zusammenarbeit mit der Jugendhilfe**. Was das Konzept einer inklusiven Schule für die Kooperation mit der Jugendhilfe bedeutet, bleibt im Konzept des Senats jedoch unberücksichtigt. Der Jugendhilfeausschuss des Be-

zirks Mitte hat sich mit den Konsequenzen der UN-Behindertenrechtskonvention auf die Angebote der Jugendhilfe insgesamt befasst. Dabei wurde nicht nur im Hinblick auf die Zusammenarbeit mit den Schulen enormer Handlungsbedarf deutlich. Dieser besteht z.B. im Hinblick auf die Notwendigkeit von Fort- und Weiterbildungsangeboten für die Fachkräfte des Jugendamtes und bei freien Trägern der Jugendhilfe.

- Novellierung des Schulgesetzes

Der Landesbeauftragte für Menschen mit Behinderungen fordert in seiner Stellungnahme „eine umfassende Beteiligung aller Betroffenen“ zur Vorbereitung einer Änderung des Schulgesetzes. Dem ist unbedingt zuzustimmen.

- Berücksichtigung des Wunsch- und Wahlrecht

Es ist inakzeptabel, dass nach § 37 Absatz 3 Schulgesetz immer noch die Möglichkeit besteht, Schüler/innen an Sonderpädagogische Förderzentren zu verweisen, auch wenn diese ihr Recht auf inklusive Beschulung geltend machen.

Die Annahme des Senats, innerhalb von vier Jahren den Umsteuerungsprozess vollzogen zu haben, ist unrealistisch. Es ist von einem längerfristigen Zeitraum auszugehen, in dem neben den äußeren Rahmenbedingungen vor allem die Akzeptanz der Betroffenen und Beteiligten für die inklusive Schule entwickelt werden muss. Eine voreilige Schließung nachgefragter Sonderpädagogischer Förderzentren ohne den Aufbau von Alternativangeboten wäre kontraproduktiv. Der Bezirk Mitte wird daher auch unter dem Aspekt des Wunsch- und Wahlrechts am Bau eines Sonderpädagogischen Förderzentrums für Schüler/innen mit geistiger und schwerstmehrfacher Behinderung festhalten. Es ist Aufgabe der politisch und fachlich Verantwortlichen im Bezirk, in Zusammenarbeit mit den Betroffenen und deren Interessenvertretungen, die Sonderpädagogischen Förderzentren in das bezirkliche Inklusionskonzept einzubeziehen und darin deren Rolle, Bedeutung und Perspektiven zu definieren. Denkbar wäre hier z.B. eine besondere Aufgabenwahrnehmung im Bereich der Ausbildung, Fort- und Weiterbildung, Information und Beratung.

- Ausbildung qualifizieren, Fort- und Weiterbildung qualifizieren

Das vom Senat vorgelegte Inklusionskonzept für die Berliner Schule bedarf fachlicher Qualifikation aller Akteure und ihrer Partner. Der **Ausbildung und fachlichen Qualifizierung** ist daher hoher Stellenwert einzuräumen. Das bedeutet nicht nur die Einrichtung entsprechender Angebote, die in erster Linie vom Senat organisiert und finanziert werden müssen, sondern auch Überlegungen, dass diese wahrgenommen werden können. Das Herstellen von Verbindlichkeit in Ausbildung und Lehre und bei der fachlichen Qualifizierung ist zu diskutieren.

- Betroffene einbeziehen – Öffentlichkeit sensibilisieren

Das „Gesamtkonzept Inklusive Schule“ bietet eine erste Diskussionsgrundlage. Doch angesichts der auch öffentlich vielfach vorgetragenen Kritik besteht der dringende Bedarf seiner Weiterentwicklung. Dies kann nur mit den Betroffenen und deren Interessenvertretungen sowie den Beteiligten gemeinsam erfolgen. Dazu gehören in erster Linie die Schüler/innen, deren Eltern, die Kollegien und Partner der Schulen. Inklusion kann nur dann erfolgreich im Sinne der Gewährleistung gleichwertiger Lebensbedingungen für Menschen mit und ohne Behinderung funktionieren, wenn sie auf breiten Schultern ruht und von möglichst vielen getragen wird.

Auch der Bezirk Mitte ist aufgefordert, seinen Schulentwicklungsplan um einen **Teilplan Inklusion** zu ergänzen. Erste Vorstellungen dazu haben bezirkliches Schulamt und Schulaufsicht dem Schulausschuss der Bezirksverordnetenversammlung bereits dargelegt. Der in Arbeit befindliche Entwurf wird dem Bezirksschulbeirat und dem Behindertenbeirat zur Dis-

kussion vorgelegt werden, bevor eine Beschlussfassung durch die Bezirksverordnetenversammlung vorgesehen ist.

2.4.3 Bezirksamt Lichtenberg von Berlin

– Schreiben der Bezirksbürgermeisterin Christina Emmrich vom 29.06.2011

Die UN-BRK formuliert das Recht auf Selbstbestimmung, Partizipation und umfassenden Diskriminierungsschutz für Menschen mit Behinderungen und fordert eine barrierefreie und inklusive Gesellschaft. Damit wurden keine neuen Rechte geschaffen, sondern die existierenden Menschenrechte auf die Lebenssituation von Menschen mit Behinderungen zugeschnitten.

Artikel 24 der UN-BRK betrifft die Bildung und regelt, dass 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 ermöglicht wird.

Das Land Berlin ist innerhalb seiner finanziellen Möglichkeiten verpflichtet, ein Höchstmaß an inklusiver Beschulung zu ermöglichen. Die Inklusion soll sich entsprechend der Konzeption der Senatsverwaltung für Bildung, Wissenschaft und Forschung auf die Förderschwerpunkte Lernen, Emotional-soziale Entwicklung und Sprache (LES) beziehen.

Es ist eine schrittweise Umsetzung in den nächsten 4 Jahren – beginnend mit dem Schuljahr 2012/13 – geplant. Das Schuljahr 2011/12 soll dabei vorrangig der Vorbereitung der Umsteuerung der sonderpädagogischen Förderung dienen.

Im Bezirksamt Lichtenberg hat sich eine Arbeitsgruppe bereits mit der Fortschreibung der Schulentwicklungsplanung (FS der SEP) im Grundschulbereich beschäftigt und dabei auch die Standorte einiger Förderzentren in unserem Bezirk mitbetrachtet.

Da es für die Umsetzung der Inklusion im Land Berlin noch keine geltenden rechtlichen Grundlagen gibt und es dazu auch einer Änderung des Schulgesetzes bedarf, kann die FS der SEP in Lichtenberg für die weitere Nutzung der Gebäude der inklusionsbetroffenen Förderzentren LES derzeit nur unter Vorbehalt erfolgen.

Trotzdem erachte ich es für wichtig, erste Planungen für unseren Bezirk bereits jetzt zu erarbeiten. Deshalb hat die AG „Inklusive Schule“ ihre Arbeit im Bezirk aufgenommen.

Im Hinblick auf die in den kommenden Jahren zu entwickelnden bezirklichen Inklusionskonzepte für Schulen sind auch künftig bei sämtlichen Baumaßnahmen in den Bereichen Schule und Sport die Vorgaben der Barrierefreiheit uneingeschränkt zu berücksichtigen. Damit werden die Vorgaben der Artikel 6, 9 und 19 der UN-BRK umgesetzt.

2.4.4 Bezirksamt Marzahn-Hellersdorf von Berlin

– Schreiben der Bezirksbürgermeisterin Dagmar Pohle vom 03.08.2011

Der Bezirk Marzahn-Hellersdorf hat sich als Schulträger gemeinsam mit der Senatsverwaltung für Bildung, Wissenschaft und Forschung, Außenstelle Marzahn-Hellersdorf, seit 2008 intensiv mit einer verbesserten Integration der Kinder mit sonderpädagogischem Förderbedarf befasst.

Grundlage bildete dabei die Erfassung der nachfolgenden Ausgangssituation:

Im Bezirk Marzahn-Hellersdorf gab es nicht nur den berlinweit mit deutlichem Abstand höchsten Anteil an Schülerinnen und Schülern mit sonderpädagogischem Förderbedarf, sondern darüber hinaus kam in diesen Fällen entgegen regionalen, nationalen und internationalen Entwicklungen die Beschulung im gemeinsamem Unterricht erst in Ansätzen zum Tragen. Mehr als doppelt so viele Kinder mit Förderbedarf wurden in Sonderschulen unterrichtet als im Berliner Durchschnitt. Rund 75 Prozent der Kinder mit Förderbedarf wurden in Marzahn-Hellersdorf in einer Sonderschule außerhalb der Regelschule unterrichtet. Die separate Beschulung von Kindern mit sonderpädagogischem Förderbedarf in insgesamt neun verschiedenen Behinderungsschwerpunkten stand insgesamt im Widerspruch zu angestrebten Bildungszielen, mit der deutlich mehr individuelle Förderung und Binnendifferenzierung der allgemeinen Schule angestrebt wird.

Das Berliner Schulgesetz präferiert die Beschulung von Kindern und Jugendlichen mit sonderpädagogischen Förderbedarf im gemeinsamen Unterricht an Allgemeinen Schulen. Um diese Anforderung des Schulgesetzes zu erfüllen und darüber hinaus künftig auch den rechtlichen Bedingungen der UN-Konvention auf Chancengleichheit zu genügen, bedurfte es grundlegender Umorientierungen, die fachlich von der zuständigen Senatsverwaltung umgesetzt werden mussten.

Die UN-Konvention für Rechte von Menschen mit Behinderungen ist in Deutschland seit dem 26.03.2009 gültiges nationales Recht. In Berlin liegen verschiedene Ansätze zur Realisierung vor. Das Projekt „INKA – Inklusive Schulen auf dem Weg“ wurde 2009 in Marzahn-Hellersdorf an den folgenden sechs Grundschulen in der Modellregion Hellersdorf-Nord begonnen, nicht zuletzt auch, um diese UN-Konvention umzusetzen:

- Bücherwurm-Grundschule am Weiher
- Kolibri-Grundschule
- Friedrich-Schiller-Grundschule
- Mahlsdorfer-Grundschule
- Kiekemal-Grundschule
- Ulmen-Grundschule

Mit Schreiben vom 12.03.2010 hat SenBildWiss für die v. g. Schulen die Durchführung des Schulversuchs „INKA – inklusive Schule auf dem Weg“ ab dem Schuljahr 2009/2010 für die neu eingerichteten Klassen der Jahrgangsstufe 3 genehmigt. Ziel war und ist es, dass alle Kinder von Beginn an gemeinsam in die Schule gehen und auch für Kinder mit Förderbedarf Bedingungen entstehen, die ihnen die gleichberechtigte Teilhabe ermöglichen. Das bedeutet aber auch, dass sich die Möglichkeiten und die Qualität dieser Förderung verändern werden. In jeder Schule wurde, unter Berücksichtigung spezifischer räumlicher Bedingungen, eine INKA-Werkstatt eingerichtet, die alle Bestrebungen zur Individualisierung bündelt. Betreut wird die INKA-Werkstatt durch INKA-Pädagoginnen, die den Schulen mit Schuljahresbeginn 2009/10 zusätzlich zur Verfügung standen. Mit der Koordination der INKA-Modellregion sind außerdem zwei Sonderpädagoginnen betraut, die über umfassende Erfahrungen in der Kooperation von Schule und Jugendhilfe verfügen. Diese INKA-Regional-Koordinatorinnen unterstützen u. a. das kooperative Fallmanagement und moderieren den regionalen Austausch im INKA-Plenum und in der INKA-Regionalkonferenz. Zweifellos ist für das Gelingen von INKA die Personalentwicklung von großer Bedeutung. Deshalb sind zwei Kolleginnen des regionalen Fortbildungszentrums als „INKA-Moderatorinnen für Fortbildungen“ tätig. Sie unterstützen einerseits die schulinterne Fortbildung an den Projektstandorten, andererseits beraten sie zu Fragen der individuellen Fortbildung der INKA-Pädagoginnen.

Wesentliche Gelingensbausteine auf dem Weg zur inklusiven Schule waren und sind:

- regelmäßiger Austausch und Fortbildung der INKA-Pädagoginnen
- kollegiale Fallberatung
- Schaffung von bedarfsorientierten Kompetenznetzen innerhalb der jeweiligen Schule
- Erfassung der Lernausgangslage und differenzierte Analyse der Ergebnisse
- Unterrichtsentwicklung
- eine offene Diskussion in der Schule und der Region

Der Schulträger, d.h. der Bezirk Marzahn-Hellersdorf, hat die Schulversuchsschulen bei der Einrichtung der INKA-Werkstätten einmalig mit je 10.000 €, in Jahresscheiben 2009 und 2010 von je 5.000 €, unterstützt.

Im Rahmen eines Workshops haben sich im Dezember 2010 Schulleiterinnen und Schulleiter aus Marzahn-Hellersdorf, Vertreter von SenBildWiss, Bildungsexperten und der Bezirksstadtrat für Schule, Sport und Finanzen zu den bisherigen Erfahrungen und Ergebnissen sowie über die Voraussetzungen einer erfolgreichen Inklusion verständigt, in deren Ergebnis die nachfolgende Erklärung entstanden ist:

1. Inklusion ist möglich, benötigt aber ausreichende und verlässliche Rahmenbedingungen.
2. Die Fachkompetenz von Schulhelfern, -innen, Sozialpädagogen, -innen, Sonderpädagogen, -innen, Integrationserziehern, -innen und Therapeuten, -innen muss verlässlich in Schulen mit inklusivem Bildungsauftrag integriert werden. Ebenso ist medizinisches Fachpersonal erforderlich.
3. Die Ausstattung für fachkompetentes Personal muss in schwierigen Sozialräumen mindestens auf der Basis einer pauschalen Annahme von 5,5 Prozent Kinder mit Förderbedarf Lernen, emotionale-soziale Entwicklung und Sprache berechnet werden. Dieses Personal darf nicht für krankheitsbedingten Unterrichtsausfall eingesetzt werden.
4. Die pauschale Annahme von 5,5 Prozent muss für Grundschulen und Oberschulen für LES auf Bezirksebene zugrunde gelegt werden und sollte in Abhängigkeit von der Lernmittelbefreiung schulspezifisch variieren.
5. Das pädagogische Personal muss durch Anrechnungsstunden für Teamarbeit, Absprachen und Hospitation in die Lage versetzt werden, den gestiegenen Anforderungen gerecht zu werden.
6. Ausreichende zusätzliche Räume für Förderung, Therapie, Teilung und ergänzende Betreuung müssen gegeben sein.
7. Der Unterricht muss mit ausreichendem Unterrichtsmaterial für differenzierte Pädagogik abgesichert sein.
8. Finanzielle und personelle Ressourcen zur Sicherstellung eines schulinternen Fortbildungskonzeptes zur Inklusion muss gewährleistet werden.
9. Die rechtlichen Regelungen müssen auch verbindliche Regelungen für den Übergang Grundschule-Oberschule, Bewertung und Abschlüsse beinhalten.
10. Sicherstellung einer Prozessbegleitung zur Implementierung einer inklusiven Schulentwicklung (u.a. auch regionale Unterstützungssysteme).
11. In der Grundschule gehört die Einbeziehung der ergänzenden Betreuung in Klassenstufe 5 und 6 zu den Voraussetzungen für gelungene Inklusion.
12. Inklusive Bildung muss permanenter Bestandteil der Lehrerausbildung werden.

Das im Bezirk Marzahn-Hellersdorf konzipierte Modellvorhaben INKA, mit dem inklusive Bildung für Kinder mit Förderbedarf Lernen - und künftig Sprache - in der Grundschule möglich wurde, ist mittlerweile landesrechtlich anerkannt. Ab 2011 nehmen zusätzlich die folgenden neun Marzahner Grundschulen an dem weiterführenden Modellversuch INKA² - Sozialraumorientiertes Modellprojekt zur Inklusion von Schule mit Jugendhilfe und Gesundheit - teil.

- Selma-Lagerlöf-Grundschule
- Falken-Grundschule
- Wilhelm-Busch-Grundschule
- Grundschule am Bürgerpark
- Grundschule an der Geißenweide
- Johann-Strauss-Grundschule
- Grundschule unter dem Regenbogen
- Pustebume-Grundschule
- Grundschule am Schleipfuhl

Auch diese Schulen werden durch den Schulträger bei der Einrichtung der INKA-Werkstätten einmalig mit je 10.000 €, in Jahresscheiben 2011 und 2012 von je 5.000 €, unterstützt.

Die Teilnahme von Kindern mit den Förderbedarfen Lernen und Sprache an Unterricht in Regelschulen soll künftig im Bezirk Marzahn-Hellersdorf auf alle Grundschulen und Oberschulen ausgeweitet werden. Damit einhergehen wird die Umwandlung bisheriger Förderzentren Lernen in Regelschulen mit Schwerpunkten für bestimmte Förderbedarfe.

Für diesen Prozess wird es wie in den vergangenen Jahren eine gemeinsame und intensive Zusammenarbeit und Abstimmung zwischen dem Bezirksamt, SenBildWiss sowie den entsprechenden Gremien geben.

Bereich Bauen

Gerügt wird u.a. der bislang rechtlich nicht durchsetzbare Ausbau von Inklusionsschulen. In der Tat ist es so, dass das aktuelle Musterraumprogramm Schulen (eine Richtlinie) der Sen BWF aus 12/2010 auf die Möglichkeit der Einrichtung von Inklusionsschulen eingeht und für diese spezifische Räume ausweist. Allerdings sind diese regelmäßig zu begründen. Als wichtiger Grund wird die Überrepräsentanz von Schülerinnen und Schülern mit schwerster Behinderung angegeben (mdt. 13%). Nur wenn diese Anforderung erfüllt ist, ist auch der Mehrbedarf an Schulen ableitbar. Das Musterraumprogramm bezieht sich dabei auf Neubaumaßnahmen.

Zum einen ist daraus festzuhalten, dass sich auf Grundlage des Anteils Schwerstbehinderter nur selten der Bedarf für eine Schwerpunktschule Inklusion ableiten lässt und eher dazu führen wird, dass zentrale Einrichtungen entsprechende Schülerinnen und Schüler "versammeln", was durch die UN-Konvention ausdrücklich nicht beabsichtigt ist.

Zum anderen wären der bauliche Umfang und damit auch die Baukosten, die sich aus dem Musterraumprogramm für Inklusionsschulen ableiten, ausgesprochen hoch und vor dem Hintergrund der Realisierbarkeit ohnehin fragwürdig.

In einem konkreten Einzelfall lässt sich das gut nachvollziehen. Der Neubau der Grundschule Habichtshorst wurde vor einigen Jahren in die gezielte Investitionsplanung eingestellt und soll ab 2012 realisiert werden. Das Thema Inklusion war seinerzeit nicht aktuell und daher

keine Grundlage für die Planung. Die rollstuhlgerechte Planung war jedoch bereits in der Bauordnung Berlin verankert und ist entsprechend Gegenstand der Schulplanung. So verfügt die zu bauende Schule nach aktueller Planung über Aufzüge nach DIN 18024(2).

Hier stellt sich die Frage, ob Inklusion zum Thema werden könnte oder müsste. Die Prüfung des Einzugsbereiches hat ergeben, dass dort derzeit keine Schülerinnen und Schüler schwerbehindert sind und damit die Mehrkosten für eine inklusive Schule sich nicht begründen lassen. Die Mutmaßung, dass sich der Anteil in den nächsten Jahren erheblich ändern könnte, wird sich kaum bestätigen lassen. Hier wird deutlich, dass schon die aktuellen Anforderungen, nach denen die Bezirke auf Grund des Musterraumprogramms Schwerpunktschulen Inklusion errichten können so gestaltet sind, dass wir die Durchsetzung des Modells ohne rechtlich unveränderte Einführung der DIN 18040/1 sowie der entsprechenden Bewilligung von adäquaten Baukosten für sehr unwahrscheinlich halten.

2.4.5 Bezirksamt Treptow-Köpenick von Berlin

– Schreiben des Stellv. Bezirksbürgermeisters Michael Schneider vom 11.08.2011

Eine intensive Auseinandersetzung widmen Sie in Ihrem Verstößebericht dem Thema **Inklusive Schule**.

Die von Ihnen dargelegten Probleme werden in unserem Schulamt im Wesentlichen ebenso gesehen. Obwohl überwiegend Sachverhalte im Verstößebericht angeführt sind, die in der Zuständigkeit der Senatsverwaltung für Bildung, Wissenschaft und Forschung liegen (Lehrer/innenstellen, Lehrer/inneneinsatz, Weiterbildung) sind bei der Umsetzung des Konzeptes die Bezirke gefragt. Hier leiden die Bezirke besonders daran, dass der vorgesehene Einsatz an finanziellen Mitteln viel zu gering angesetzt ist.

Die Aussage, dass ein solides Fundament durch Überzeugungsarbeit, breite öffentliche Diskussion und vor allem durch eine auskömmliche und nachvollziehbare Finanzierung gewährleistet werden muss, wird in vollem Umfange unterstützt.

In Treptow-Köpenick sind wir mit der Gründung des Netzwerkes Inklusion auf gutem Wege. Dieses Netzwerk hat sich bereits als Motor für inklusives Denken und Handeln in allen Bereichen präsentiert und wird die Verwaltung auch in Zukunft kritisch und zielführend begleiten.

2.5 Gesetz zum Fünfzehnten Rundfunkänderungsstaatsvertrag

Der Fünfzehnte Staatsvertrag zur Änderung rundfunkrechtlicher Staatsverträge (15. Rundfunkänderungsstaatsvertrag) bedarf der Zustimmung aller Bundesländer bis zum 31. Dezember 2011, um am 1. Januar 2012 in Kraft treten zu können.

Ausgangspunkt für die Gebührenreform ist die medientechnisch erzwungene Abkehr vom Gerätebezug zu einem geräteunabhängigen Haushaltsbezug.

Da das neue Modell der Rundfunkfinanzierung den Anspruch auf die verfassungsrechtliche Bestands- und Entwicklungsgarantie der öffentlich-rechtlichen Medien einlösen muss, wird ein in der Höhe unverändertes Einnahmenvolumen angestrebt. Ob es dazu der Abschaffung der bisherigen Befreiung von den Rundfunkgebühren für Menschen mit Behinderung bedürft hätte, kann angesichts der erwarteten Einnahme von bundesweit 43 Millionen Euro bezweifelt werden.

Begründet wird die sog. Drittelösung, auf die im Weiteren noch detailliert eingegangen wird, vorwiegend mit dem Hinweis auf Gebührengerechtigkeit, die eine Gleichbehandlung von

Menschen mit und ohne Behinderung erforderlich mache. Letzteres wird mit dem Hinweis auf ein Urteil des Bundessozialgerichtes (BSG) vom 28.6.2000 begründet, das in der Gebührenbefreiung einen ungerechtfertigten Ausgleich für einen finanziellen Mehraufwand sah, weil „die deutsche Bevölkerung unabhängig von Behinderungen nahezu vollständig Rundfunk hört und fernsieht“.

Der 9. Senat des Bundessozialgerichtes „sieht deshalb in der Gebührenbefreiung für Behinderte einen Verstoß gegen den gebührenrechtlichen Grundsatz der verhältnismäßigen Gleichbehandlung aller Nutzer“.

Mit einer Vorlage zur Kenntnisnahme hatte der Senat am 16. November 2010 das Abgeordnetenhaus über den beabsichtigten Abschluss des 15. Rundfunkänderungsstaatsvertrages auf der Grundlage des damaligen Entwurfs der Staatsvertrages (Stand 21. Oktober 2010) unterrichtet.

Der damalige Entwurf des Staatsvertrages war dann am 8. Dezember 2010 Gegenstand einer Anhörung im Ausschuss für Europa- und Bundesangelegenheiten, Medien, Berlin-Brandenburg des Abgeordnetenhauses, an der der Landesbeauftragte für Menschen mit Behinderung teilgenommen hat.

Die damals von ihm vorgetragene grundsätzliche Bedenken gegen die Abschaffung der Befreiung von Rundfunkgebühren (jetzt Rundfunkbeitrag) für behinderte Menschen, behalten auch nach der inzwischen erfolgten Ausweitung der Befreiung von der Beitragspflicht über taubblinde Menschen hinaus auch auf Empfänger von Blindenhilfe nach § 72 SGB XII ihre Gültigkeit.

Diese Ausweitung der Befreiung von der Beitragspflicht aus sozialen Gründen unterstreicht sogar noch die in der Anhörung vorgebrachten Bedenken gegen die Vermischung von Nachteilsausgleichs- und Nutzungsaspekten, weil diese Vermischung hier auch noch um einen sozialen Befreiungstatbestand erweitert wird.

Während taubblinde Menschen grundsätzlich von der Nutzung der Medien ausgeschlossen sind (fehlende Nutzbarkeit) wird bei blinden Menschen unterstellt, dass die Nutzbarkeit prinzipiell, mindestens aber zu einem Drittel gewährleistet sei und nur durch eine Erweiterung der sozialen Befreiungstatbestände eine Beitragsbefreiung von der sog. Drittellösung gerechtfertigt werden kann.

Letztlich bleibt es nach wie vor bei der Frage, ob der ursprüngliche Gedanke des einkommensunabhängigen Nachteilsausgleichs für Menschen mit Behinderung im Rundfunkrecht seine Berechtigung verloren hat und deshalb durch eine Neuregelung der Beiträge ersetzt werden muss.

Der Landesbeauftragte für Menschen mit Behinderung sieht keine neuen sachlichen Gründe für die teilweise Aufhebung der bisherigen einkommensunabhängigen Gebührenbefreiung als Nachteilsausgleich.

Die vorgesehene Drittellösung orientiert sich an den gleichen Personenkreisen und damit auch an den gleichen behinderungsbedingten Nachteilen.

An der Notwendigkeit des Nachteilsausgleichs hat sich aus Sicht des Landesbeauftragten nichts geändert.

Nachteilsausgleich wird hier aber nicht im Sinne des oben erwähnten Urteils des BSG aus dem Jahre 2000 als Kompensation für einen Mehraufwand gesehen, sondern als Nachteilsausgleich für erschwerte Integration bzw. erschwerte gesellschaftliche Teilhabe im Sinne des

Sozialgesetzbuches IX aus dem Jahre 2001. Dass dieses Verständnis von Nachteilsausgleich bei der Urteilsfindung des BSG im Jahre 2000 keine Rolle spielen konnte, ergibt sich aus dem Zeitablauf selbst.

Trotzdem wird auch heute noch auf dieses rechtlich sowie behinderten- und gesellschaftspolitisch überholte Urteil zurückgegriffen und darüber hinaus ignoriert, dass der mit dem SGB IX eingeleitete Paradigmenwechsel sich seither über die Landesgleichstellungsgesetze, das Bundesgleichstellungsgesetz (2002) und die UN-Behindertenrechtskonvention (März 2009) fortgesetzt hat.

Da in der öffentlichen und der politischen Diskussion die Frage des Nachteilsausgleichs – in welchem Verständnis auch immer – und die Frage der Nutzbarkeit der Programminhalte parallel und durcheinander diskutiert werden (siehe auch die Protokollerklärung der Länder, die auf die Nutzbarkeit der Programminhalte abhebt), sollen hier noch einmal die Personengruppen kurz dargestellt werden, um die es hier eigentlich geht:

- Blinde und wesentlich Sehbehinderte mit einem Grad der Behinderung (GdB) von wenigstens 60 allein wegen der Sehbehinderung,
- Gehörlose und wesentlich Hörbehinderte, denen eine ausreichende Verständigung über das Gehör auch mit Hörhilfen nicht möglich ist, und schließlich
- die dritte Gruppe, die in der öffentlichen Diskussion überhaupt keine Rolle spielt, behinderte Menschen mit einem Grad der Behinderung von wenigstens 80, die wegen ihrer Behinderung an öffentlichen Veranstaltungen nicht teilnehmen können.

Diese Darstellung vermeidet teilweise die Wortwahl des Rundfunkänderungsstaatsvertrags, weil die Wortwahl der Verfasser des Entwurfs auch jenseits des oben erwähnten Paradigmenwechsels in der Behindertenpolitik zeigt, dass die behindertenpolitischen Entwicklungen der letzten 30 Jahre hier nicht einbezogen wurden. Bezogen auf die dritte Gruppe, die der Schwerstbehinderten, wird das Wort „Leiden“ verwendet, wenn es heißt, „die wegen ihres Leidens an öffentlichen Veranstaltungen nicht teilnehmen können“. Behinderung als eine Form des Leidens darzustellen verletzt das Selbstverständnis behinderter Menschen und kann nur als Diskriminierung angesehen werden.

Unter die ersten beiden Gruppen der bisher von Rundfunkgebühren befreiten Menschen mit Behinderung fallen die taubblinden Menschen, die – wie bereits erwähnt – auch nach der Neuregelung von der Beitragspflicht befreit bleiben.

Beim Personenkreis der taubblinden Menschen wird über den Nachteilsausgleich im Sinne des SGB IX, also den Ausgleich dafür, dass alle genannten Personengruppen nur unter erschwerten Bedingungen bzw. überhaupt nicht am gesellschaftlichen Leben teilhaben können, auch die praktische Nutzbarkeit des Rundfunk- und Fernsehangebots in die Betrachtung einbezogen. Während eine praktische Nutzbarkeit der Programmangebote für taubblinde Menschen überhaupt nicht gegeben ist, scheint den Autoren des Entwurfs des Rundfunkänderungsstaatsvertrags mit der angestrebten „barrierefreien“ Gestaltung der Programminhalte die Nutzbarkeit des Angebots zumindest für seh- und hörbehinderte Menschen als gesichert zu gelten und der bisherige Stand der Umsetzung eine Drittelbeteiligung der betreffenden Menschen mit Behinderung zu rechtfertigen. Dabei wird nicht berücksichtigt, dass auch bei vollständiger Untertitelung und/oder Einblendung eines Gebärdensprachdolmetscher-Fensters das Fernsehprogramm den betroffenen Hörbehinderten nicht im gleichen Maße zugänglich ist wie nichtbehinderten Zuschauern.

Während das Rundfunkangebot für diesen Personenkreis komplett entfällt, kann aber z. B. auch die Untertitelung niemals den Gesamteindruck einer vermittelten Information vollständig

wiedergeben. Musik- und Gesangsdarbietungen im Fernsehen lassen sich für gehörlose und hochgradig hörbehinderte Menschen generell nicht kompensieren.

Ähnliches lässt sich auch zum Nutzen der Audiodeskription von TV-Programmen hinsichtlich des visuellen Eindrucks für blinde und sehbehinderte Menschen feststellen.

Auch bei vollständiger Audiodeskription, wovon die Fernsehanstalten derzeit noch sehr weit entfernt sind, bleiben nicht nur geburtsblinde Menschen von einer wirklich adäquaten Vermittlung der Inhalte ausgeschlossen.

Dazu hat Manfred Scharbach, der Geschäftsführer des Allgemeinen Blinden- und Sehbehindertenverein Berlin e. V. in der oben erwähnten Anhörung im Medienausschuss des Abgeordnetenhauses Folgendes ausgeführt:

„Heute, in einer von visuellen Medien immer stärker dominierten Welt, gilt der Umstand, der zur Gebührenbefreiung geführt hat, mehr denn je. Wir bleiben ausgeschlossen von allen filmischen Handlungsabläufen, die sich ausschließlich oder maßgeblich visuell erschließen, von allen visuell vermittelten oder wesentlich unterstützten Informationen, von den Sehgenüssen bei Sportveranstaltungen, Spielen und anderen Events, die intensiviert werden durch Nahaufnahmen, Zeitlupen und Wiederholungen sowie von allen Präsentationen, bei denen ein auf Ästhetik, Komik, Sensationslust oder Wiedersehen beruhender Sehgenuss vermittelt wird.“

Das Zitat unterstreicht noch einmal sehr anschaulich, dass auch die „barrierefreie“ Gestaltung der audiovisuellen Medien für die Betroffenen stets ein Surrogat bleibt und dass weder der derzeitige Umfang noch die beschränkt bleibende Qualität ein Drittel der Beitragspflicht rechtfertigen.

Während sich für hör- und sehbehinderte Menschen zumindest über die sukzessive Verbesserung der Nutzbarkeit in den letzten Jahren die Situation etwas verändert hat, hat sich an der Situation für die Schwerstbehinderten überhaupt nichts verändert.

Für diese Personen ist ein Nachteilsausgleich im Sinne des SGB IX nach wie vor erforderlich.

Für sie soll das öffentlich-rechtliche Rundfunk- und Fernsehangebot wegen seines Informations- und Bildungsauftrags vor allem mehr gesellschaftliche Teilhabe sichern, weil sie nicht in vergleichbarem Umfang wie Nichtbehinderte am öffentlichen Leben teilnehmen können. Darin vor allem besteht der Kern des Nachteilsausgleichs und nicht in der Kompensation eines finanziellen Aufwandes. Insofern kann hier auch die Drittellösung nicht mit Verbesserungen der Nutzbarkeit gerechtfertigt werden.

Die UN-Behindertenrechtskonvention verpflichtet hingegen die Vertragsstaaten in ihren Artikeln 9, 21, 30 dazu, behinderungsbedingte Einschränkungen, insbesondere für seh- und hörbehinderte Menschen, mit geeigneten Maßnahmen zumindest soweit aufzuheben, dass sich die Betroffenen, z. B. beim Fernsehen, durch die Kompensation des ausgefallenen Sinnes den Programminhalt erschließen können, um damit ihre Teilhabemöglichkeiten weiter zu verbessern.

Die in der Protokollerklärung der Länder vorgesehene zweckentsprechende Verwendung der zusätzlichen Einnahmen befreit den Staat von eben dieser Verpflichtung zur Herstellung von Barrierefreiheit und macht diese zu einer Angelegenheit der Menschen mit Behinderung selbst.

Damit wird der Sicherstellungsauftrag des Artikels 30 der Behindertenrechtskonvention an die Vertragsstaaten auf die Betroffenen selbst verlagert.

Auch ohne UN-Konvention würde niemand auf die Idee kommen, die Finanzierung von Programminhalten, Programmformaten oder – wie in diesem Falle – Präsentationsformen von der jeweiligen Zielgruppe der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten finanzieren zu lassen. Dies blieb bisher in der deutschen Mediengeschichte den Pay-TV-Angeboten vorbehalten.

Der Richtungswechsel des Rundfunkänderungsstaatsvertrags fällt zudem in eine Zeit, in der vor dem Hintergrund der notwendigen Umsetzung der Behindertenrechtskonvention die Frage der einkommens- und vermögensunabhängigen Teilhabeleistungen (Nachteilsausgleiche) für alle Lebensbereiche diskutiert wird.

Die vorgesehene Änderung weist hingegen eindeutig in Richtung Entsolidarisierung und könnte auch für andere Bereiche als negatives Beispiel dienen.

Für Berlin gilt, dass die Zustimmung zum Rundfunkänderungsstaatsvertrag nicht mit der Verpflichtung des Landes aus Artikel 11 der Verfassung von Berlin, für gleichwertige Lebensbedingungen sorgen zu müssen, vereinbar ist.

Da die Herstellung wirklich gleichwertiger Lebensbedingungen auf dem Feld der öffentlich-rechtlichen Medien prinzipiell unerreichbar scheint, bleibt die Beibehaltung des Nachteilsausgleichs generell angezeigt.

Die Verpflichtung zur Herstellung gleichwertiger Lebensbedingungen besteht für das Land Berlin auch in der Frage der Herstellung barrierefreier öffentlich-rechtlicher Medien und kann nicht auf die Menschen mit Behinderung selbst verlagert werden.

Beim derzeitigen Stand der Umsetzung von Barrierefreiheit für die Personengruppen der seh- und hörbehinderten Menschen würden die betroffenen Menschen mit der Drittelösung eher einen Vorschuss auf die Zukunft leisten und keine adäquate Beitragszahlung für ein entsprechendes Angebot.

Ein wichtiger und pragmatischer Schritt könnte deshalb auch bei grundsätzlichen Bedenken gegen die eingeschlagene Richtung darin bestehen, dass sich das Land Berlin für eine verbindliche und gerechte zweckentsprechende Verwendung der zusätzlich eingenommenen Mittel aus der Drittelösung für die barrierefreie Gestaltung der öffentlich-rechtlichen Medien einsetzt.

2.6 Stellungnahmen

2.6.1 Der Regierende Bürgermeister von Berlin

– Senatskanzlei – Schreiben vom 08.07.2011

1. Hintergrund der Neuregelung von Rundfunkfinanzierung und Befreiungsrecht

Schwerpunkt des 15. Rundfunkänderungsstaatsvertrages ist die Novellierung der Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. Hierzu wird der bisherige Rundfunkgebührenstaatsvertrag durch den neuen Rundfunkbeitragsstaatsvertrag abgelöst.

Grund der Reform ist, dass die bisherige Rundfunkgebühr mit ihrem Gerätebezug aufgrund der technischen Entwicklung kein zukunftstaugliches Modell mehr darstellt. Laufend kommen neue rundfunktaugliche Geräte hinzu. Die Akzeptanz einer entsprechenden Ausweitung der Zahlungspflicht, etwa in Gestalt der sogenannten PC-Gebühr, erweist sich jedoch als problematisch. Gleichzeitig ist zu beobachten, dass die Anzahl der insgesamt angemeldeten Geräte abnimmt.

Die Länder als der für den Rundfunk zuständige Gesetzgeber sind jedoch verpflichtet, für ein funktionierendes System der Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zu sorgen, sowohl hinsichtlich der Höhe der Einnahmen als auch hinsichtlich der Heranziehung der Zahlungspflichtigen. Da die unveränderte Fortführung des alten Systems im Laufe der Zeit aufgrund dessen abnehmender Funktionstüchtigkeit zum verfassungsrechtlichen Problem werden würde, bestand für die Länder Handlungsbedarf.

Auch für eine Neuregelung sind jedoch gewisse Vorgaben zu beachten. Auch ein neues Modell der Rundfunkfinanzierung muss die Mittel erbringen, auf die der öffentlich-rechtliche Rundfunk kraft seiner verfassungsrechtlichen Bestands- und Entwicklungsgarantie einen Anspruch hat. Im Sinne der Akzeptanz der Rundfunkfinanzierung müssen die Länder gleichwohl aber auch darauf achten, dass die Belastung für die Zahlungspflichtigen in einem vertäglichen Rahmen bleibt. Beispielweise könnte die derzeitige Rundfunkgebühr ca. 10% niedriger sein, gäbe es keinerlei Befreiungen.

Aus Anlass des Systemwechsels der Rundfunkfinanzierung sind sämtliche Bestandteile des bisherigen Rundfunkgebührenstaatsvertrages überprüft worden, dazu gehören auch die Befreiungstatbestände. Diese Überprüfung ist bei den einkommensunabhängigen Befreiungen für Menschen mit Behinderung - auch unter Zugrundelegung von Rechtsprechung des Bundessozialgerichts - negativ ausgefallen:

Das Bundesverfassungsgericht bezeichnet die bisherige Gebührenfinanzierung als die dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk gemäße Art der Finanzierung (BVerfGE 73, 118, 158; 87, 181, 199; 90, 60, 90). Sie erlaube dem Rundfunk, unabhängig von Einschaltquoten und Werbeaufträgen ein Programm anzubieten, das den verfassungsrechtlichen Anforderungen gegenständlicher und meinungsmäßiger Vielfalt entspricht (BVerfGE 90, 60, 90). Diese Abgabe dürfe ohne Rücksicht auf die Nutzungsgewohnheiten der Empfänger allein an den Teilnehmerstatus geknüpft werden (BVerfGE 90, 60, 91). Entscheidend sei allein, dass die Art der Finanzierung einerseits den Anforderungen des Art. 5 Abs. 1 GG, einer funktionsgerechten Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks (BVerfGE 90, 60, 87 f.), andererseits den rechtstaatlichen Anforderungen des Gebots der Gleichheit aller Bürger vor den öffentlichen Lasten genügt (BVerfGE 90, 60, 105).

Der Normgeber hat demgemäß einen engen Gestaltungsspielraum, was die Einräumung von Ausnahmen anbelangt, dagegen einen weiten Spielraum, die Einräumung von Ausnahmen zu unterlassen.

Da sich die Gewährung von Ausnahmen von der Pflicht zur Zahlung der Rundfunkgebühren auf die Finanzierung des Rundfunks oder die Höhe der Kostenbelastung der übrigen (gebührenpflichtigen) Rundfunkteilnehmer auswirkt, bedarf es für Befreiungen von den Rundfunkgebühren einer sachlichen Rechtfertigung, da sie sonst gegen den Grundsatz der Lastengleichheit für alle Rundfunkteilnehmer/innen verstoßen und zugleich die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks gefährden (BayVerfGH v. 8.11.2002, BayVBI 2003, 333).

Die derzeit in § 6 Rundfunkgebührenstaatsvertrag geregelte antragsgebundene Befreiungsmöglichkeit von der Rundfunkgebühr hat den Zweck, im Zusammenhang mit der aus Art. 5 Grundgesetz folgenden Rundfunkfreiheit dem/der Einzelnen den Informationszugang zum Rundfunk zu sichern, wenn er ansonsten wesentlich erschwert oder wegen einer nicht mehr angemessenen finanziellen Belastung ausgeschlossen wäre (BVerfGE 90, 60; 104).

Die Befreiung behinderter Menschen von der Rundfunkgebühr ist aus der Historie zu verstehen, als das Vorhandensein entsprechender Geräte in praktisch jedem Haushalt noch nicht die Regel war. Bestimmten schwerbehinderten Menschen, die infolge ihrer Behinderung von der Teilnahme am gesellschaftlichen Leben weitgehend ausgeschlossen waren, konnte so ein Mindestmaß an Information und Abwechslung geboten werden und sie vor kultureller Verödung bewahrt werden (BSG v. 23.4.1987 – 9 A RVF 72/88).

Aufgrund der insgesamt gewandelten Lebensverhältnisse ist das Bundessozialgericht im Jahre 2000 (BSG v. 28.6.2000, ZUM-RD 2001, 419) zu einer anderen Beurteilung gekommen. In der Gebührenbefreiung für Menschen mit Behinderung liege ein Verstoß gegen den Gleichheitsgrundsatz, weil ein durch Gebührenbefreiung auszugleichender Mehraufwand behinderter Rundfunkteilnehmer/innen wegen der bereits vollständigen Ausstattung bundesdeutscher Haushalte mit Rundfunkgeräten nicht zu erkennen ist. Derzeit kommt die Befreiung auch Behinderten mit hohem Einkommen oder Vermögen zu gute.

2. Regelung des Befreiungsrechts im neuen Beitragsstaatsvertrag

- Die Befreiungen aus einkommensabhängigen Gründen bleiben und werden bei einer Gruppe von bisherigen Problemfällen ausgebaut, nämlich bei der Versagung von Sozialleistungen wegen eines Zuvielverdienstes unterhalb der Höhe des Rundfunkbeitrages.

- Die Beitragsbefreiung ist anders als derzeit die Gebührenbefreiung auch rückwirkend möglich, sofern der Antrag innerhalb von zwei Monaten nach Ausstellung des zugrunde liegenden Sozialbescheides gestellt wird.

- Ausschließlich aufgrund ihrer Behinderung nach derzeitigem Gebührenstaatsvertrag Befreiten wird der neue Beitrag auf Antrag auf ein Drittel ermäßigt. Das entsprechende Beitragsaufkommen soll zur Verbesserung der barrierefreien Angebote genutzt werden. Taubblinde sowie Empfänger von Blindengeld nach § 72 SGB XII können sich in vollem Umfang befreien lassen. Damit wird zum einen eine völlig fehlende Nutzungsmöglichkeit berücksichtigt und zum anderen als Ausgleich dafür, dass die Behinderung als solche keine völlige Beitragsbefreiung mehr ermöglicht, ein spezieller Sozialtatbestand aufgenommen.

Nach dem neuen Rundfunkbeitragsstaatsvertrag besteht damit die Befreiungsmöglichkeit für Menschen mit Behinderung dem Grunde nach fort. Es ist weiterhin eine Privilegierung vorgesehen, allerdings keine vollständige Befreiung, sondern eine Reduzierung des Rundfunkbeitrages auf ein Drittel sowie eine völlige Befreiung bei Hinzutreten sozialer Gründe. Die Zahlungspflicht von ein Drittel des Rundfunkbeitrages führt aufgrund der einkommensabhängigen Befreiungsmöglichkeit einschließlich der Aufnahme des Blindengelds als zusätzlichem speziellen Sozialtatbestand damit im Ergebnis zu einer Veränderung nur für finanziell leistungsfähige Menschen mit Behinderung.

Behinderte oder von Behinderung bedrohte Menschen erhalten Leistungen nach dem Neunten Buch Sozialgesetzbuch - Rehabilitation und Teilhabe behinderter Menschen (SGB IX),

um ihre Selbstbestimmung und gleichberechtigte Teilhabe am Leben in der Gesellschaft zu fördern, Benachteiligungen zu vermeiden oder ihnen entgegenzuwirken.

Der Rundfunkgesetzgeber hat nicht die Absicht und auch nicht die Zuständigkeit, in diesen Regelungskontext einzugreifen. Der Rundfunkgesetzgeber berücksichtigt die Belange von Menschen mit Behinderung in seiner Zuständigkeit mit seinen Mitteln und nimmt dort auch zeitgemäße Veränderungen vor.

So hat sich in Hinblick auf Hör- und Sehgeschädigte sowie Schwerbehinderte im Laufe der Jahre das hauptsächliche Interesse verändert. Früher ging es darum, diesem Personenkreis über die Ausstattung mit (gebührenbefreiten) Rundfunkgeräten eine bessere Teilhabe am gesellschaftlichen Leben zu ermöglichen. Heute hat praktisch jeder Haushalt solche Geräte, ganz unabhängig von ihrer Funktion als Hilfsmittel. Die Gewährung rein finanzieller Vorteile aufgrund einer Behinderung als allgemeiner Nachteilsausgleich kann aber nicht Aufgabe des Rundfunkgesetzgebers sein.

Das heißt aber nicht, es gäbe im Rundfunk keine besonderen Bemühungen zugunsten von Hör- und Sehgeschädigten mehr. Der Fokus hat sich lediglich verschoben, weg von der gänzlich beitragsbefreiten Nutzung hin zu einem Ausbau der barrierefreien Angebote. Der Rundfunkstaatsvertrag enthält in § 3 Abs. 2 seit jüngerer Zeit eine entsprechende Aufforderung an den öffentlich-rechtlichen wie auch den privaten Rundfunk. Dieser Aspekt wird im Rahmen des neuen Beitragsstaatsvertrages weiter verstärkt.

Damit wird auch der UN-Behindertenrechtskonvention entsprochen, die die Vertragsstaaten zu geeigneten Maßnahmen verpflichtet, behinderungsbedingte Einschränkungen möglichst auszugleichen. Der ausgefallene Sinn des Hörens oder Sehens kann bei der Nutzung von Rundfunkangeboten aber nicht dadurch kompensiert werden, dass die schlechte Nutzungsmöglichkeit gebührenfrei ist. Eine bessere Teilhabe kann vielmehr nur durch mehr und verbesserte barrierefreie Angebote erreicht werden.

In einer Protokollerklärung zum 15. Rundfunkänderungsstaatsvertrag weisen die Länder darauf hin, dass mit den Rundfunkbeiträgen finanziell leistungsfähiger Menschen mit Behinderung die Finanzierung barrierefreier Angebote erleichtert werden soll. Die Länder erwarten, dass ARD, ZDF und Deutschlandradio hierzu ihren Dialog mit den betroffenen Verbänden mit dem Ziel intensivieren, ihr diesbezügliches Angebot auszuweiten, und dass die Anstalten hierüber regelmäßig berichten. In diesem Zusammenhang erwarten die Länder mit Blick auf § 3 Abs. 2 des Rundfunkstaatsvertrages auch, dass die privaten Veranstalter von bundesweit verbreitetem Rundfunk ihr barrierefreies Angebot verbessern.

Mit dieser Erklärung ist auch dem Anliegen all' derer nachgekommen worden, denen die Verbesserung der barrierefreien Angebote und die Einbeziehung der Betroffenen-Verbände in die diesbezüglichen Prozesse der Rundfunkanstalten besonders wichtig sind.

Die Erklärung der Länder ist auch nicht so misszuverstehen, die Behinderten sollten die barrierefreien Angebote selbst bezahlen. Angesichts der Gebührenrückgänge bei vielen Anstalten wollten die Länder vielmehr dem Risiko entgegenwirken, dass jede Mehreinnahme zur Deckung der bisherigen Ausgaben verwendet wird, nicht aber für die gewünschte Ausweitung der barrierefreien Angebote. Die Aussage der Länder zur Mittelverwendung der Rundfunkbeiträge von Menschen mit Behinderung ist daher deren Belangen förderlich und ein Ausbau der barrierefreien Angebote ist sinnvoller als die unveränderte Beibehaltung eines nur noch historisch zu verstehenden rein finanziellen Privilegs.

2.6.2 Bezirksamt Mitte von Berlin

– Schreiben des Bezirksbürgermeisters Dr. Christian Hanke vom 02.08.2011

Die Bemühungen zur Schaffung und Nutzung zunehmend barrierefreier audiovisueller Medien sichern für die Betroffenen dennoch keinen gleichberechtigten Zugang zu Informationen, Bildung und Unterhaltung.

Die Auffassung des Landesbeauftragten, dass sich an der Notwendigkeit des Nachteilsausgleiches nichts geändert hat, wird geteilt.

2.6.3 Bezirksamt Marzahn-Hellersdorf von Berlin

– Schreiben der Bezirksbürgermeisterin Dagmar Pohle vom 03.08.2011

Das Bezirksamt Marzahn-Hellersdorf schließt sich den Ausführungen des Landesbeauftragten für Menschen mit Behinderung an und erkennt ebenfalls die Notwendigkeit zur weiteren Verbesserung der Nutzbarkeit von öffentlich-rechtlichen Medien insbesondere für sinnesbehinderte Menschen.

Der Bezirk Marzahn-Hellersdorf versucht auf allen Ebenen seiner öffentlichen Verwaltung das Ziel einer inklusiven Gesellschaft im Sinne der UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderung voranzubringen. Hierbei steht die selbstbestimmte Teilhabe aller Bürgerinnen und Bürger im Vordergrund.

Bezogen auf den konkret vorliegenden Bericht werden seitens des Bezirksamtes Marzahn-Hellersdorf für den Zeitraum von 12.2009 bis 02.2011 keine Verstöße gegen die Regelungen zur Gleichstellung behinderter Menschen im Land Berlin gemeldet. Das Bezirksamt Marzahn-Hellersdorf wird in dem Verstößebericht nicht kritisiert.

2.6.4 Bezirksamt Treptow-Köpenick von Berlin

– Schreiben des Stellv. Bezirksbürgermeisters Michael Schneider vom 11.08.2011

Ich kann am Beispiel **Rundfunkstaatsvertrag** mit Auswirkungen auf die Nachteilsbegünstigung für Menschen mit Behinderungen mitteilen, dass unser Sozialamt Ihren Ausführungen inhaltlich vollkommen zustimmt.

3 Schlussbemerkung

Auch der neunte Verstößebericht zeigt, ebenso wie die vorangegangenen, dass die Umsetzung des Benachteiligungsverbots und die Herstellung gleichwertiger Lebensbedingungen von Menschen mit und ohne Behinderung noch lange nicht abgeschlossen sind.

Gerade der explizit menschenrechtliche Ansatz der UN-Behindertenrechtskonvention macht es dringend notwendig, dass die Herstellung gleichwertiger Lebensbedingungen in allen Lebensbereichen mit den Betroffenen und nicht über sie hinweg gestaltet werden muss.

Alle Verwaltungen sind aufgerufen, diesen Prozess mit noch mehr Nachdruck tatkräftig zu unterstützen und dabei vor allem die Rolle der in fast allen Verwaltungen vorhandenen Arbeitsgruppen „Menschen mit Behinderung“ zu stärken.

Diese Arbeitsgruppen sichern über die Beteiligung des Landesbeirats für Menschen mit Behinderung die Qualität des Inklusionsprozesses und leisten damit angesichts der demografischen Entwicklung zudem einen wichtigen Beitrag zur Zukunftsgestaltung unseres Gemeinwesens.