

Forum D

Entwicklungen und Reformvorschläge
– Diskussionsbeitrag Nr. 6/2011 –

02.09.2011

Der Beitrag des Rehabilitationsrechts zur Umsetzung der Behindertenrechtskonvention an den Hochschulen – Tagung der AG Recht und Politik in der DGRW am 7./8. April 2011 in Halle

von Doreen Kalina, Mathias Lomb und Manuela Willig

Am 7. und 8. April 2011 fand in der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg unter dem Titel „**Der Beitrag des Rehabilitationsrechts zur Umsetzung der Behindertenrechtskonvention an den Hochschulen**“ eine Fachtagung der Arbeitsgruppe Recht und Politik der Rehabilitation in der Deutschen Gesellschaft für Rehabilitationswissenschaften e. V. (DGRW) statt¹.

I. Eine Hochschule für Alle? Derzeitige Situation an den Hochschulen und die Anforderungen der UN-Behindertenrechtskonvention

Zunächst referierte **Rechtsanwalt Dr. Oliver Tolmein** (Kanzlei Menschen und Rechte, Hamburg) zu den rechtlichen Anforderungen an eine inklusive Hochschulbildung im Lichte der Behindertenrechtskonvention (BRK). Er erläuterte Art. 24 BRK und den dort verwendeten Begriff der „angemessenen Vorkehrungen“ sowie Art. 4 Abs. 2 BRK. Dieser las-

se einen Finanzierungsvorbehalt im Bildungsbereich zu, der jedoch seine Schranke finde, wenn das Diskriminierungsverbot betroffen ist. Bildungseinrichtungen könnten sich daher nicht ihrer Verpflichtung zu angemessenen Vorkehrungen unter Verweis auf mangelnde finanzielle Mittel entziehen. Er kam zu dem Ergebnis, dass die Hochschulen in die Pflicht zu nehmen seien, ein inklusives Bildungssystem umzusetzen.

Unter dem Titel „**Die Situation der Studierenden mit Behinderung und das Leitbild ‘Eine Hochschule für Alle’**“ sprach im Anschluss **Dr. Christiane Schindler** (Informations- und Beratungsstelle Studium und Behinderung des Deutschen Studentenwerks). Sie stellte zunächst die Veränderungen der Studiensituation durch den Bologna-Prozess und die historische Entwicklung der heutigen rechtlichen und hochschulpolitischen Rahmenbedingungen (Hochschulrahmengesetz, Empfehlung der Kultusministerkonferenz 1982, Art. 3 Abs. 3 S. 2 GG, SGB IX, Behindertengleichstellungsgesetze des Bundes und der Länder) dar. Als wichtige Wegmarken aus der neueren Zeit nannte sie insbesondere die Empfehlung der Hochschulrek-

¹ Eine ausführlichere Fassung dieses Tagungsberichts können Sie in der nächsten Ausgabe der Zeitschrift „Die Rehabilitation“ lesen.

torenkonferenz (HRK) „Eine Hochschule für Alle“ und Art. 24 BRK.

Im Anschluss daran nannte sie noch bestehende Probleme beim Zugang zur Hochschulbildung, bei der Studien- und Prüfungsgestaltung und bei der Finanzierung notwendiger personeller und technischer Unterstützung. Christiane Schindler schloss mit dem Hinweis, dass man durch die vom Deutschen Studentenwerk initiierte Umfrage „beeinträchtigt studieren“ bald zu belastbaren Daten zu Barrieren und behinderungsbedingten Benachteiligungen im Studium kommen werde.

Prof. Dr. Christa Schlenker-Schulte (MLU Halle-Wittenberg, Leiterin der Forschungsstelle zur Rehabilitation von Menschen mit kommunikativer Behinderung – FST), und PD **Dr. Andreas Weber** (MLU Halle-Wittenberg, FST) referierten zu dem Thema **„Behindert und Berechtigt – was wissen Studierende mit Hörbehinderung über ihre Rechte und was machen sie daraus?“**. Inhalt des Vortrages waren die Antworten und Angaben, die 174 Studierende mit Hörbehinderung im Rahmen des Projekts „Gesetzeswirkungen bei der beruflichen Integration schwerhöriger, ertaubter und gehörloser Menschen durch Kommunikation und Organisation“ (GINKO)², gemacht hatten. Diese Gruppe macht 4 Prozent der Befragten insgesamt aus und war nicht die Hauptzielgruppe der Befragung. Nach den ersten

Auswertungen lasse sich aber dennoch bereits folgendes sagen: Es besteht auch bei Studierenden noch ein erheblicher Informationsbedarf hinsichtlich ihrer Rechte und ihrer Ansprüche und die Hochschulen sollten peer groups stärker in die Beratung einbeziehen. 73,6 Prozent der Studierenden mit Hörbehinderung gaben als Quelle ihrer Information „Freunde und Bekannte“ an.

Es folgte ein Vortrag durch **Rechtsanwalt Dr. Michael Richter**. Dieser befasste sich in seinem Vortrag mit den individualrechtlichen Schwierigkeiten von Menschen mit Behinderungen bei der Durchsetzung angemessener Unterstützungsbedarfe im Rahmen ihres Studiums³. Hierzu gab er zunächst einen kurzen Überblick über die normativen Vorgaben, insbesondere Art. 24 (Schaffung eines inklusiven Bildungssystems) und Art. 27 BRK (Ermöglichung von Berufserfahrung auch während der Ausbildung), sowie § 54 Abs. 1 Nr. 2 SGB XII i. V. m. § 13 Abs. 1 Nr. 5 Eingliederungshilfeverordnung (Eingliederungshilfe).

Anschließend erläuterte er verschiedene Beispiele aus der Praxis, die die Schwierigkeiten der Studierenden mit Behinderungen bei der Durchsetzung ihrer Leistungsansprüche gegen die Sozialhilfeträger veranschaulichten. Genannt wurden hier beispielsweise die Dauer des Antragsverfahrens und die fehlende Bedarfsdeckung durch die Leistungen sowie ihre Einkommens- und Vermögensabhängigkeit. Michael Richter kam zu dem Ergebnis, dass die derzeitigen Anspruchsgrundlagen aus dem Sozialhilferecht nicht geeignet seien, dem Bild einer „Hochschule für Alle“ gerecht zu werden.

² Das Projekt läuft noch, zum damaligen Zeitpunkt war erst die erste Phase (schriftliche Befragung von rund 5000 Hörgeschädigten) des Projekts abgeschlossen. Ab September 2011 werden die Ergebnisse der schriftlichen GINKO-Befragung auf Veranstaltungen der Kooperationspartner vorgestellt, so z. B. vom 16. bis 18.09.2011 auf dem Bundeskongress des DSB in Dresden und vom 28. bis 30.10.2011 auf der Bundesversammlung des DGB in Rostock. Über den Stand des Projektes können Sie sich mit den GINKO-Newslettern auf dem Laufenden halten. Sie finden diese auf der Internetseite http://www.fst.uni-halle.de/_uebersicht/ginko/.

³ Das Skript des Vortrages steht Ihnen auf der Seite <http://kohte.jura.uni-halle.de> unter dem Punkt Veranstaltungen online zur Verfügung.

II. Diskussion

Die **Diskussion** des ersten Tagungstages spannte den Bogen von den Anforderungen an die Studierenden durch die deutsche Bologna-Interpretation („windschnittiges Studium“), über die Frage, wie zeitnah angemessene Vorkehrungen durch Hochschulen getroffen werden müssen und wie das Geld hierfür aufgetrieben werden könnte (leistungsorientierte Mittelzuweisung), bis hin zu der besseren kollektiven Rechtsdurchsetzung. Im Vordergrund stand die Beschleunigung des Antragsverfahrens bei den Sozialhilfeträgern, denn die Dauer der Verfahren wurde als eines der größten Praxisprobleme identifiziert. Zur Lösung angeführt wurden insbesondere § 14 SGB IX, der auch zwischen verschiedenen Sozialhilfeträgern gilt, die frühzeitige kompetente Beratung schon der Studienbewerber und der einstweilige Rechtsschutz. Besondere Bedeutung wurde auch der Abstimmung zwischen den Sozialhilfeträgern beigemessen. Es wurde sehr bedauert, dass es insbesondere zwischen den örtlichen Sozialhilfeträgern noch zu keiner Verwaltungsabsprache gekommen ist, ebenso wie die Tatsache, dass die vom SGB IX zur Abstimmung zwischen den Rehabilitationsträgern vorgesehenen Mechanismen (§§ 12, 13 SGB IX) nicht genutzt werden.

III. Workshops

In drei Workshops bestand am Freitagvormittag die Möglichkeit zur vertieften Diskussion. **Prof. Dr. Wolfhard Kohte** eröffnete den Workshop „**Barrierefreiheit als genereller Grundsatz der Gestaltung von Arbeitsstätten sowie der betrieblichen Information und Kommunikation**“ mit einem Impulsreferat. Er definierte den Begriff der Barrierefreiheit und führte aus, diese sei eine Rechtspflicht, jedoch auch eine Frage von

(begrenzten) Ressourcen. Als zentralen Anknüpfungspunkt in diesem Bereich nannte er Art. 9 BRK.

In der Diskussion wurde zunächst die Barrierefreiheit baulicher Anlagen thematisiert. Es wurde festgestellt, dass eine frühzeitige Beteiligung insbesondere der Betroffenen sinnvoll sei, um Barrierefreiheit an Hochschulen zu verwirklichen und zu erhalten. Die Mitwirkung kann in der jeweiligen Integrationsvereinbarung festgelegt werden. Daran anschließend wurde das Thema barrierefreie Informationstechnologien aufgegriffen. Die Verordnung zur Schaffung barrierefreier Informationstechnik (BITV) gibt den Erstellern einer Website die notwendigen Anforderungen an die Hand, um diese barrierefrei zu errichten. Abschließend wurde über barrierefreie Kommunikationshilfen (z. B. Schrift- und Gebärdensprachdolmetscher) diskutiert. Diese Form der Barrierefreiheit für Studierende mit Behinderungen zu gewährleisten, ist eine Herausforderung, der sich die Hochschulen künftig stellen müssen.

Unter der Leitung von **Prof. Dr. Felix Welti** (Universität Kassel) beschäftigten sich die Teilnehmerinnen und Teilnehmer des Workshops 2 mit dem Thema „**Assistance Technologies als spezifische angemessene Vorkehrungen**“. Nach einem Impulsreferat von Franz Dillmann (Landschaftsverband Rheinland) hat sich die Diskussion zunächst auf die geltenden Rechtsgrundlagen des Sozialhilferechts konzentriert. So wurde diskutiert, welchen Sinn und Zweck die Hilfen zum Hochschulbesuch haben. Es blieb kontrovers, ob dieser in der gleichberechtigten Teilhabe behinderter Studierender besteht oder darin, einen menschenwürdigen Mindeststandard an Teilhabe zu gewährleisten⁴. Auch die Frage, ob es sich bei den Hil-

⁴ Vgl. zu der Ansicht, es gehe um die Gewährleistung eines Minimums Exner/Dillmann, Behindertenrecht 2010, S. 190 ff.

fen zum Hochschulbesuch systematisch tatsächlich um Leistungen zur Teilhabe am Leben in der Gemeinschaft handeln solle oder ob sie besser systematisch den Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben zugerechnet werden müssten, wurde angesprochen. Danach richtete sich die Diskussion auf die Frage des Reformbedarfs von §§ 53 ff. SGB XII, in der Eingliederungshilfeverordnung und bei den Empfehlungen der Bundesarbeitsgemeinschaft überörtlicher Sozialhilfeträger. Dieser wurde bejaht.

In Workshop 3, der von **Prof. Dr. Katja Nebe** (Universität Bremen) geleitet wurde, stand das Thema „**Personengerechte Organisation der Hochschule**“ im Mittelpunkt. Zunächst wurde am Beispiel einer konkreten Integrationsvereinbarung einer Hochschule⁵ diskutiert. Die Diskussion zeigte jedoch, wie unterschiedlich die Bedingungen in den Ländern und Hochschulen sind. Während an einer Hochschule Instrumente wie Nachteilsausgleiche fern der Realität scheinen, finden sich in einem anderen Bundesland entsprechende Regelungen im Hochschulgesetz.

Ein zweiter Schwerpunkt wurde den besonderen Schwierigkeiten von Studierenden mit psychischen Erkrankungen (und Teilleistungsstörungen) gewidmet. Auch hierbei wurde deutlich, dass Betroffene keine einheitlichen Bedingungen antreffen. Handlungs- und Diskussionsbedarf wurde vor allem beim Daten- und Persönlichkeitsschutz gesehen sowie beim Abbau von Vorurteilen gegenüber psychischen Erkrankungen. Informations- und Fortbildungsmaßnahmen für das akademische und Verwaltungspersonal könnten nicht nur hier Abhilfe schaffen.

Abschließend tauschte man sich über die an

der Universität Hamburg gemachten Erfahrungen mit der stufenweisen Wiedereingliederung in das Studium nach Krankheitsphasen aus.

IV. Die Perspektiven des Rehabilitationsrechts an den Hochschulen

Im Anschluss an die Workshops und die Zusammenfassung der dort gewonnenen Ergebnisse vor dem Plenum referierte **Horst Frehe** (Mitglied der Bremischen Bürgerschaft, Richter am Sozialgericht Bremen a. D., Mitglied des Forums behinderter Juristinnen und Juristen) zu dem Thema „**Die Perspektiven des Rehabilitationsrechts an den Hochschulen**“. Er wies auf Ungeheimheiten hin, die dadurch entstehen, dass die Hilfen zum Besuch einer Hochschule nicht zu den Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben zählen und nochmals auf die Schwierigkeiten, denen sich z. B. Personen gegenüber sehen, die bereits über eine abgeschlossene Ausbildung verfügen. Sodann stellte er den Reformvorschlag des Forums behinderter Juristinnen und Juristen für diesen Bereich vor. Dieser sieht vor, den Anspruch auf Leistungen zum Besuch einer Hochschule in § 33 Abs. 3 SGB IX aufzunehmen⁶ und § 101 SGB III so zu ändern,

⁶ Folgende Änderung wird vorgeschlagen: In § 33 Abs. 3 SGB IX wird die Nr. 4 durch die folgende Formulierung ersetzt:

„4. Hilfe zu einer den Neigungen und Fähigkeiten entsprechenden beruflichen Ausbildung und zur schulischen Aus- und Weiterbildung für angemessene berufliche Tätigkeiten einschließlich der Hochschulausbildung“.

Desweiteren sollen nach Abs. 3 folgende Absätze 3a und 3b eingefügt werden:

(3a) Die Hilfe zur schulischen Aus- und Weiterbildung für einen Beruf nach Abs. 3 Nr. 4 umfasst auch Hilfe

1. zur Ausbildung an einer Berufsfachschule, Berufsaufbauschule, Fachschule oder höheren Fachschule, Hochschule oder einer Akademie, sowie sonstiger öffentlicher, staatlich anerkannter

⁵ Es handelte sich um die Integrationsvereinbarung der Martin-Luther-Universität (www.uni-halle.de). Diese kann eingesehen werden unter <http://www.verwaltung.uni-halle.de/KANZLER/ZGST/ABL/2006/06'7'24.htm>.

dass die Hilfen zum Besuch einer Hochschule erfasst werden⁷. Hierdurch würde die berufliche Rehabilitation für den Bereich der Hochschulbildung geöffnet und die Bundesagentur für Arbeit beziehungsweise andere vorrangige Rehabilitationsträger würden für diese Leistungen zuständig. Nach Ansicht von Horst Frehe sei dies der Weg, der auch der Umsetzung der Art. 19, 24 und 26 BRK für diesen Bereich am nächsten käme.

Im Anschluss legte Horst Frehe dem Plenum noch einmal die Folgen der vorgeschlagenen Änderungen dar. Er wies darauf hin, dass der Entwurf des Forums behinderter Juristinnen und Juristen einen weiteren Anspruch auf Hilfen zum Besuch einer Hochschule als

oder staatlich genehmigter schulischer Ausbildungsstätten,

2. zur Ableistung eines Praktikums, das für den Besuch einer Fachschule oder einer Hochschule oder für die Berufszulassung üblich oder erforderlich ist, sowie eines Auslandsaufenthaltes im Rahmen dieser Ausbildung,...

(3b) Die Hilfe nach Abs. 1 wird gewährt, wenn

1. zu erwarten ist, dass das Ziel der Ausbildung oder der Vorbereitungsmaßnahmen erreicht wird,
2. der beabsichtigte Ausbildungsweg für den gewünschten Beruf erforderlich ist,

3. der Beruf oder die Tätigkeit voraussichtlich eine ausreichende Lebensgrundlage bieten oder, falls dies wegen Art oder Schwere der Behinderung nicht möglich ist, zur Lebensgrundlage in angemessenem Umfang voraussichtlich beitragen wird.

(vgl. hierzu S. 26 f. des Entwurfs eines Gesetzes zur sozialen Teilhabe des Forums behinderter Juristinnen und Juristen v. 04.05.2011, zu finden in der Infothek auf den Seiten des Diskussionsforums „Rehabilitations- und Teilhaberecht“ www.reha-recht.de unter der Kategorie „Entwurf Teilhabegesetz“).

⁷ Folgende Änderung wird vorgeschlagen: In § 101 SGB III wird der folgende Abs. 2a eingefügt:

(2a) „Förderungsfähig ist auch eine berufliche Aus- und Weiterbildung, die überwiegend Wissen vermittelt, das den berufsqualifizierenden Studiengängen an Hochschulen oder ähnlichen Bildungsstätten i. S. d. § 33 Abs. 3a des Neunten Buches entspricht. § 85 Abs. 4 findet insoweit keine Anwendung. (vgl. hierzu S. 15 des Entwurfs eines Gesetzes zur sozialen Teilhabe des Forums behinderter Juristinnen und Juristen v. 04.05.2011).

Teil der sozialen Teilhabe vorsehe, man schlage vor, auch § 55 SGB IX entsprechend zu ändern⁸.

Es wurde festgestellt, dass auch im BAföG Änderungen erforderlich sind, da das gegenwärtige BAföG-System für behinderungsbedingte Mehrbedarfe nicht offen ist. Ebenfalls noch einmal klargestellt wurde, dass die Behindertenrechtskonvention insgesamt als eine Konkretisierung des Art. 3 GG anzusehen sei, wodurch sie einen anderen Stellenwert als andere „einfache“ Bundesgesetze habe⁹.

Im Hinblick auf die neuen Bachelor- und Master-Abschlüsse wurde angemerkt, dass es nicht gelungen sei, die Übergänge vom Bachelor- zum Masterstudium nahtlos zu gestalten. Dies sei insbesondere für behinderte Studierende ein großes Problem, das deutlich mache, dass es zwischen Bildungs- und Sozialpolitik an der notwendigen Abstimmung fehle.

V. Abschließende Bemerkungen

Die Tagung, an der sich die Teilnehmerinnen und Teilnehmer mit ihren Diskussionsbeiträgen aktiv beteiligt und so zum Gelingen beigetragen haben, war wichtig, um den erheblichen Verbesserungs- und Forschungsbedarf der Situation von behinderten Studie-

⁸ Vgl. hierzu die geplante Änderung des § 55 SGB IX. Dieser soll u. a. in Abs. 2 folgende Nr. 7 erhalten:

(2) Leistungen nach Abs. 1 sind insbesondere ...7. Hilfen zu einer den Neigungen und Fähigkeiten entsprechenden Fachschul-, Fachhochschul- und Hochschulbildung und für Angebote der allgemeinen Weiterbildung, soweit sie nicht durch Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben nach § 33 gefördert werden,... (vgl. S. 27 des Entwurfs eines Gesetzes zur sozialen Teilhabe des Forums behinderter Juristinnen und Juristen v. 04.05.2011).

⁹ Vgl. hierzu die Rechtsprechung des BVerfG zur Europäischen Menschenrechtskonvention, z. B. nur den Beschl. v. 14.10.2004 – 2 BvR 1481/04 – BVerfGE 111, 307 ff.

renden zu erkennen und zu akzentuieren. Leider gibt es bisher nur wenig veröffentlichte Rechtsprechung zu diesem Themenbereich. Ob man daraus schließen kann, dass die behinderten Studierenden mit ihrer Situation und der Arbeit der Sozialhilfeträger in der Mehrzahl der Fälle zufrieden sind, muss nach den Vorträgen und der Diskussion bezweifelt werden. Es ist der BRK und der HRK-Empfehlung zu verdanken, dass in der bildungs- und sozialpolitischen Diskussion neben Schülerinnen und Schülern nun u. a.

auch Studierende in den Fokus der (Hochschul-) Öffentlichkeit rücken. Es bleibt zu hoffen, dass sich die Bedeutung der Konvention und der Empfehlung darin nicht erschöpfen wird.

Ihre Meinung zu diesem Diskussionsbeitrag ist von großem Interesse für uns. Wir freuen uns auf Ihren Beitrag.
