

Forum D

Entwicklungen und Reformvorschläge
– Diskussionsbeitrag Nr. 2/2014 –

13.02.2014

Hochschulempfehlungen der Bundesarbeitsgemeinschaft der überörtlichen Träger der Sozialhilfe

von Ass. jur. Patrick Hechler, Universität Gießen, Beauftragter für die Belange behinderter Studierender am Fachbereich Rechtswissenschaften

I. Thesen des Autors

1. Die „Hochschulempfehlungen“ der Bundesarbeitsgemeinschaft der überörtlichen Träger der Sozialhilfe (BAGüS) stellen beeinträchtigte Studierende mit studienbezogenen, behinderungsbedingten Mehrbedarfen weiterhin vor große Probleme.
2. Unter anderem weisen sie den Hochschulen Verpflichtungen zu, die diese nicht leisten können und beeinträchtigen behinderte Menschen in ihrer beruflichen und gesellschaftlichen Teilhabe, wenn sie sich durch ein Studium weiterentwickeln wollen. Dass ein Studium nach einer abgeschlossenen Berufsausbildung nur eingeschränkt gefördert wird, benachteiligt behinderte Studierende.

II. Einführung

Die Bundesarbeitsgemeinschaft der überörtlichen Sozialhilfeträger hat am 24. August 2012 Empfehlungen betreffend Leistungen

der Eingliederungshilfe an behinderte Menschen zum Besuch einer Hochschule (Hochschulempfehlungen) veröffentlicht.¹ Diese „Empfehlungen“ sollen eine Arbeitshilfe für die Sachbearbeitung darstellen; sie haben insbesondere das Ziel, eine möglichst einheitliche Rechtsanwendung unter Berücksichtigung des Individualisierungsgrundsatzes des § 9 SGB XII (Sozialgesetzbuch Zwölf) im Bereich der Hochschulhilfen an behinderte Studierende zu garantieren.²

Die Rechtsgrundlagen für Hochschulhilfen an behinderte Studierende finden sich in den §§ 53 ff. SGB XII in Verbindung mit der Eingliederungshilfeverordnung. Es handelt sich also um Leistungen der Sozialhilfe, durch die behinderte Studierende oft erst in die Lage versetzt werden zu studieren, da sie so individuelle, studienbezogene behinderungsbedingte Zusatzkosten finanzieren können. Dies sind z. B. die Kosten für Studienhelfer, Hilfsmittel, behinderungsbedingte Fahrtkosten und besondere Lern- und Arbeitsmittel.

¹

http://www.behindertenbeauftragter.de/SharedDocs/Downloads/DE/Hochschulempfehlungen.pdf?__blob=publicationFile

² Vgl. Vorwort.

Aus den vielschichtigen Regelungen der „BAGüS-Empfehlungen“ sollen zwei Kernprobleme dargestellt werden, die behinderte Studierende und die Universitäten vor neue Schwierigkeiten stellen. So werden bestehende Benachteiligungen für behinderte Studierende festgeschrieben und verstetigt. Darüber hinaus werden gravierende Änderungen bei der Gewährung der Hilfen zum Besuch einer Hochschule eingeführt. Folge davon ist, dass die „BAGüS-Empfehlungen“ verschiedentlich nicht den Anforderungen der UN-Behindertenrechtskonvention gerecht werden und die Lebens- und Studiensituation behinderter und chronisch kranker Studierender weiterhin erschweren.

III. Abschieben der Finanzierung von Assistenzen und von Hilfsmitteln auf die Hochschulen

Die „Hochschulempfehlungen“ stellen für Leistungen der Eingliederungshilfe zum Besuch einer Hochschule zunächst fest, dass die Sozialhilfeträger vorrangig die Universitäten in der Pflicht sehen, die gleichberechtigte Teilhabe behinderter Menschen an der Hochschulbildung sicherzustellen. Zwar sei es Aufgabe der Eingliederungshilfe, den Zugang zur Hochschulbildung zu ermöglichen, dies liege aber in der Hauptverantwortung der Hochschulen und des Gesetzgebers. Insbesondere die Hochschulen seien nach den Hochschulgesetzen der Länder zur Förderung behinderter Studierender verpflichtet. Daher gingen die überörtlichen Träger der Sozialhilfe davon aus, dass die Hochschule vorrangig verpflichtet sei, die Voraussetzungen zu schaffen, damit Menschen mit Behinderungen erfolgreich studieren können. Hierzu zähle insbesondere der Einsatz persönlicher und sächlicher Mittel.³

Dieses Abschieben der Finanzierung von Hilfsmitteln und Assistenzen auf die Hoch-

schulen ist sehr problematisch.⁴ Tatsächlich gibt es eine Selbstverpflichtung der Hochschulen, umfassende strukturelle Maßnahmen für ein chancengleiches Studium behinderter Menschen zu ergreifen. Hierauf haben sich die Hochschulen in der 2009 veröffentlichten Empfehlung der Hochschulrektorenkonferenz „Eine Hochschule für alle“ festgelegt. Die Berufung von Beauftragten für die Belange behinderter Studierender, die Einrichtung und Ausweitung spezieller Beratungsangebote für diesen Personenkreis, die Fortentwicklung einer inklusiven Hochschuldidaktik und die barrierefreie bauliche Anpassung sind bereits Fortschrittsindikatoren auf diesem Weg. Ferner sind die einzelnen Hochschulen auf Grund gesetzlicher Bestimmungen der Landeshochschulgesetze verpflichtet, auf die Belange beeinträchtigter Studierender Rücksicht zu nehmen und Barrierefreiheit herzustellen.

Dies darf aber nicht dazu führen, dass rechtlich verbrieft Leistungen nicht mehr in Anspruch genommen werden sollen. Es darf nicht verkannt werden, dass es sich bei der Eingliederungshilfe für behinderte Studierende immer um individualisierte Hilfen handelt. Der behinderungsbedingte studienbezogene Mehrbedarf der betroffenen Studierenden ist oft so individuell, dass die Hochschulen keinesfalls alle Notwendigkeiten vorhalten können, um ein erfolgreiches Studium zu garantieren; dies mag für die oben angesprochenen Bereiche aus dem Beschluss der Hochschulrektorenkonferenz gelten – so im Rahmen eines verbesserten Beratungsangebotes oder der Verbesserung der Didaktik –, nicht jedoch für die vielschichtigen, individuellen, behinderungsbedingten Hilfen im Studium. Hochschulen können durch das Vorhalten bestimmter Hilfsmittel und eines Assistenzangebotes für

³ Vgl. Vorwort.

⁴ Zur Kritik an der vorrangigen Leistungspflicht der Hochschulen bereits in den vorläufigen Empfehlungen der BAGüS vgl. *Rothenberg*, Das Selbstbestimmt-Leben-Prinzip, S. 230 f.

behinderte Studierende zwar den Einstieg in das Studium erleichtern. Sind jedoch gleichzeitig mehrere Studierende mit dem gleichen Hilfsmittel- bzw. Hilfebedarf an der Hochschule, wird es ihr nicht möglich sein, alle Interessen gleichrangig zu befriedigen. Daher sollten Unterstützungsleistungen der Hochschulen mit bestimmten Hilfsmitteln und direkten Hilfen auch nur vorübergehend sein, bis der beeinträchtigt Studierende diese Hilfen eigenständig erlangen kann.

Die große Gefahr, die durch die In-Pflichtnahme der Hochschulen für diesen Bereich besteht, liegt auf der Hand: Es lässt sich bereits jetzt feststellen, dass der hier in Rede stehende Abschnitt der BAGÜS-Empfehlungen für Studierende mit studienbezogenen Mehrbedarfen zu Unklarheiten der Zuständigkeiten und zu gravierend längeren Antragsverfahren für individuell bewilligte Studienhilfen geführt hat. So verweisen die Sozialhilfeträger behinderte Studierende regelmäßig auf die Hochschulen. Diesen stehen aber nur in geringem Umfang finanzielle Grundlagen für diese Zwecke zur Verfügung. Eine solche Konstruktion bringt die Berechtigten demnach in ein Zuständigkeitsdilemma. Die Durchsetzung individueller Rechtsansprüche wird deswegen die praktische Unterstützung durch die Beratung der Hochschulen wieder verstärkt erforderlich machen.

IV. Studium nach abgeschlossener Berufsausbildung

Ein weiterer kritischer Aspekt ist, dass die „Hochschulempfehlungen“ der BAGÜS auch bestehende Benachteiligungen im Rahmen der Eingliederungshilfe für behinderte Studierende verstetigt haben.

Zwar bringen die „Empfehlungen“ für diese Leistungen bereits im Vorwort klar zum Ausdruck, dass das Erlernen eines angemessenen Berufes im Rahmen einer Hochschulausbildung ein bedeutender Baustein für

Menschen mit Behinderungen zur Teilhabe am Leben in der Gesellschaft ist. Dabei wird betont, dass Ausdruck des hohen Stellenwertes der Hochschulausbildung auch die Einführung des Bologna-Prozesses war. Folgerichtig enthalten die „Empfehlungen“ Regelungen zum Bachelor-Studium, sowie zu einem mit diesem in inhaltlichem Zusammenhang stehenden Masterstudium, das nun regelmäßig als durch Eingliederungshilfeleistungen förderungsfähig angesehen wird.⁵

Höchst problematisch ist jedoch die Festschreibung einer restriktiven Gewährung von Eingliederungshilfeleistungen, wenn sie für ein Studium beantragt werden, das nach dem Erlernen eines Ausbildungsberufes und dessen längerer Ausübung durch den beeinträchtigten Menschen aufgenommen werden soll.

Anknüpfungspunkt für die Nicht-Gewährung von Leistungen sind in diesem Fall die §§ 53 ff SGB XII i. V. m. der Eingliederungshilfeverordnung. Nach den Hochschulempfehlungen begrenzt insbesondere § 54 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 SGB XII die Hilfestellung normativ. Dieser umfasse nämlich nur Hilfen zum Besuch einer Hochschule für den **Erwerb** eines angemessenen Berufes. Der Begriff des „angemessenen Berufes“ sei nach den „Hochschulempfehlungen“ der BAGÜS als unbestimmter Rechtsbegriff auslegungsbedürftig und die Gewährung von Eingliederungshilfe in Form von Hochschulhilfen setze daher voraus, dass bislang noch kein angemessener Beruf erlernt wurde. Liege aber schon ein angemessener Beruf vor, sei der Sinn und Zweck der Eingliederungshilfe in der Regel bereits erfüllt, so dass weitere Leistungen in Form der Hochschulhilfe für den behinderungsbedingten Mehrbedarf im geplanten oder aufgenommenen Studium nicht mehr in Betracht kämen. In besonderem Maße gelte dies für Fälle, in denen zwi-

⁵ Vgl. unter 7.3 und 7.4 der Hochschulempfehlungen.

schen einer abgeschlossenen Berufsausbildung und dem Beginn des Studiums ein längerer Zeitraum verstrichen sei.⁶

Dementsprechend ist die Befürchtung groß, dass sich in der Gewährungspraxis der Sozialhilfeträger für die hier in Rede stehende Sachverhaltskonstellation keine grundlegenden Änderungen ergeben werden und als „angemessen“ weiterhin lediglich der erste berufsqualifizierende Abschluss angesehen wird.

Zwar wird eingeräumt, dass der Begriff des „angemessenen Berufes“ als unbestimmter Rechtsbegriff auslegungsbedürftig sei, jedoch zeigen jüngere Stellungnahmen von Sozialhilfeträgern in gerichtlichen Verfahren, dass sie eine restriktive Handhabung der Gewährung von Eingliederungshilfe für ein Studium nach einer abgeschlossenen Berufsausbildung vornehmen. Insbesondere bringen sie zum Ausdruck, dass eine für den behinderten Menschen „angemessene Berufsausbildung“ für sie immer bereits dann vorliegt, wenn der behinderte Mensch durch den Beruf in die Lage versetzt wird, eigenständig und unabhängig von existenzsichernden staatlichen Transferleistungen seinen Lebensunterhalt zu bestreiten. Das Recht auf Bildung bestehe nur innerhalb bestimmter Grenzen, denn auch Menschen ohne Behinderung bekämen für nicht nötige Studiengänge keine staatliche Förderung. Die Sozialhilfe leiste nur ein Mindestmaß an Hilfe und fördere nicht ein Studium, wenn man im erlernten Beruf seinen Lebensunterhalt verdienen könne. Kernziel der Eingliederungshilfe sei es, behinderten Menschen ein menschenwürdiges, eigenständiges und eigenverantwortliches Leben zu ermöglichen; danach ende der sozialhilferechtliche Hilfebedarf. Auch auf die individuellen körperlichen und geistigen Leistungsfähigkeiten des behinderten Menschen im Einzelfall komme es hierbei nicht an. Dieser Aspekt müsse sich einer ganzheitlichen Betrachtung unter-

⁶ Vgl. unter 2.3 der Hochschulempfehlungen.

ordnen und werde von dem lediglich die Menschenwürde währenden Mindeststandard des Sozialhilferechts überlagert.

Diese Sichtweise ist überkommen und hält einer rechtlichen Überprüfung nicht stand. Sie verwundert und befremdet und wird den jahrzehntelang geführten Kämpfen von Hilfesuchenden mit den Behörden und vor Gerichten nicht gerecht, insbesondere im Hinblick auf den Wunsch und den Willen behinderter Menschen nach Gleichberechtigung, Selbstbestimmung und gesellschaftlicher Teilhabe.

So kann ein Urteil des Sozialgerichts (SG) Düsseldorf⁷ zu diesem Problemkreis herangezogen werden, das sich für behinderte Menschen in begrüßenswerter Weise genau mit der Förderungsfähigkeit eines Studiums nach einer abgeschlossenen Berufsausbildung auseinandergesetzt hat.⁸

Hier hat das Gericht die Rechte behinderter Akademiker gestärkt, indem es einer schwerbehinderten Bachelor-Studentin einen Anspruch gegen den Sozialhilfeträger auf Finanzierung der studienbezogenen behinderungsbedingten Zusatzkosten im Rahmen der Hochschulhilfe nach dem SGB XII zusprach, obwohl sie bereits eine abgeschlossene Berufsausbildung hatte und den erlernten Beruf mehrere Jahre ausgeübt hatte.

Entgegen der oben dargestellten Auffassung des Sozialhilfeträgers dient ein Studium auch nach abgeschlossener Berufsausbildung dem übergeordneten Zweck des § 10 Nr. 4 SGB I (Sozialgesetzbuch Eins) Behinderten zu helfen, ihr Recht auf Förderung ihrer Entwicklung und ihre Teilhabe am Leben

⁷ SG Düsseldorf, Urt. v. 28.07.2011, S 17 SO 123/10, juris.

⁸ Zur Entscheidung des Gerichts im vorangegangenen einstweiligen Rechtsschutzverfahren, vgl. Ramm, Welti: Eingliederungshilfe für ein Studium nach einer Berufsausbildung ist angemessen – gleiche Bildungschancen sind entscheidend, SG Düsseldorf, Beschl. v. 20.04.2010, S 17 SO 138/10 ER, Forum A – 6/2010 unter www.reha-recht.de.

in der Gesellschaft und eine möglichst selbstbestimmte Lebensführung zu verwirklichen. Insbesondere in § 10 Nr. 3 und 6 SGB I über Selbstbestimmung und gleichberechtigte Teilhabe in Bezug auf einen Platz im Arbeitsleben werden in diesem Zusammenhang „Neigungen und Fähigkeiten“ des behinderten Menschen angesprochen, die ihn erst in die Lage versetzen, die selbstbestimmte Teilhabeverwirklichung umzusetzen. Deshalb hat sich die Teilhabegewährung für einen angemessenen Beruf an den subjektiven, d. h. individuellen Fähigkeiten und Bedürfnissen des behinderten Menschen auszurichten. Das Gesetz orientiert sich für die gleichberechtigte Teilhabe am Arbeitsleben vor allem an dem Willen und den Wünschen des Berechtigten. Einem behinderten Menschen das Interesse am Durchlaufen eines Bildungsweges durch das Versagen von Eingliederungshilfe abzusprechen, weil bereits ein Beruf erlernt wurde, stellt eine Benachteiligung auf Grund der Behinderung und damit eine Diskriminierung dar. Vor dem Hintergrund des Individualisierungsgedankens des § 10 SGB I verkennen demnach auch die „Hochschulempfehlungen“ der BAGÜS, dass sich die Gewährung von Hochschulhilfen an behinderte Studierende nach einer abgeschlossenen Berufsausbildung an den vorhandenen Fähigkeiten und Neigungen, mithin an dem Willen und den Wünschen des Berechtigten zu orientieren haben. Diese werden subjektiv festgelegt und sind nicht objektiv bestimmbar.

V. Forderung nach gesetzlicher Neuregelung der Eingliederungshilfe und Verlagerung der Zuständigkeiten

Im hier besprochenen Themenbereich gibt es begrüßenswerte Bestrebungen, die insgesamt eine Neuregelung der Eingliederungshilfe auch für den Bereich der Hilfen im Studium zum Gegenstand haben. Das Forum behinderter Juristen/innen hat

einen Entwurf zum Erlass eines „Gesetzes zur sozialen Teilhabe“ erarbeitet⁹, wonach Leistungen für einen Hochschulbesuch an behinderte Menschen als Leistungen zur sozialen Teilhabe in das SGB IX (Sozialgesetzbuch Neun) eingegliedert und als Aufgabe den Integrationsämtern und den Arbeitsagenturen übertragen werden. Hierdurch sollen die Bestimmungen zur Eingliederungshilfe des SGB XII und die Bestimmungen der Eingliederungshilfeverordnung ersetzt werden. Eine erste und sehr wichtige Konsequenz bestünde zunächst darin, dass die Abhängigkeit des Leistungsanspruchs von Einkommen und Vermögen nicht mehr gegeben wäre.¹⁰

Allerdings sollen die Hilfen für eine den Neigungen und Fähigkeiten entsprechende Hochschulbildung des behinderten Menschen nach §§ 55 Abs. 2 Nr. 7 und 56 f. Abs. 2 des GST-Entwurfes nachrangig gewährt werden, weil erwerbsfähige behinderte Menschen für ihr Studium durch Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben gefördert werden.¹¹ Es ist fraglich, ob die nach dem Entwurf vorrangig verpflichteten Arbeitsagenturen nicht auch eine restriktive Bewilligungspraxis der Sozialhilfeträger fortsetzen, insbesondere im Hinblick auf die oben erörterte Problematik eines Studiums nach einer abgeschlossenen Berufsausbildung. Die Beantwortung dieser Frage ist sehr komplex und muss weiterhin kontrovers diskutiert werden.

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

⁹ <http://www.teilhabe-gesetz.org/>.

¹⁰ GST-Entwurf S. 8, 82.

¹¹ Vgl. §§ 56 f. Abs. 2 Nr. 3 und 33 Abs. 3a des GST-Entwurfes.