

Forum D

Entwicklungen und Reformvorschläge
– Diskussionsbeitrag Nr. 20/2014 –

10.09.2014

Verantwortlichkeit von Schule und Sozialleistungsträgern für angemessene Vorkehrungen und für Zugänglichkeit für behinderte Schülerinnen und Schüler

von Prof. Dr. Felix Welti, Universität Kassel

I. Einleitung¹

Die Diskussion um Reichweite, Bedingungen und Organisation des Unterrichts von behinderten Schülerinnen und Schülern in allgemeinen Schulen außerhalb des Sonder- oder Förderschulwesens ist bereits spätestens seit den 1990er Jahren ein relevantes Thema für die Bildungs- und Sozialpolitik und für das Recht.² Die Gleichstellung behinderter Menschen wurde zuerst mit den Verfassungen der neuen Länder, dann 1994 mit dem Satz „Niemand darf wegen seiner Behinderung benachteiligt werden“ in Art. 3 Abs. 3 Satz 2 Grundgesetz (GG) Gegenstand des deutschen Verfassungsrechts.³ Im gleichen

Jahr sprachen sich die Salamanca-Erklärung der UNESCO und die Empfehlung der Kultusministerkonferenz (KMK) zur sonderpädagogischen Förderung für die Integration behinderter Kinder in allgemeine Bildungseinrichtungen aus.⁴

1997 hatte das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) seine erste Entscheidung hierzu über die Verfassungsbeschwerde eines behinderten Mädchens zu treffen, das mit seinen Eltern die Entscheidung der niedersächsischen Schulbehörden nicht akzeptieren wollte, durch die ihm der Besuch einer Gesamtschule verwehrt wurde.⁵ Auch wenn diese Verfassungsbeschwerde für die konkrete Beschwerdeführerin nicht erfolgreich war, stellte sie doch klar, dass die Pflicht zum Besuch einer Sonderschule gegen den

¹ Dieser Beitrag erscheint parallel in der Zeitschrift *Schulpädagogik heute*, Heft 10 (2014).

² Füssel, *Auf dem Weg zur Integration?*. In: *Recht der Jugend und des Bildungswesens* (1996), 188–194.; Reichenbach, *Der Anspruch behinderter Schülerinnen und Schüler auf Unterricht in der Regelschule*. 2001; Reimann, *Die Sicherstellung des Schulbesuchs behinderter Kinder mit Mitteln des Schul- und Sozialrechts*, 2007.

³ Sachs, *Das Grundrecht der Behinderten* aus Art. 3 Abs. 3 Satz 2 GG. In: *Recht der Jugend und des Bildungswesens* (1996), 154–174; Welti,

Behinderung und Rehabilitation im sozialen Rechtsstaat. 2005.

⁴ Füssel, *Auf dem Weg zur Integration?*. In: *Recht der Jugend und des Bildungswesens* (1996), 188–194.

⁵ BVerfG, Urt. v. 08.10.1997, Az. 1 BvR 9/97, BVerfGE 96, 288–315; dazu Füssel, *„Integrative Beschulung (ist die) verstärkt realisierungswürdige Alternative zur Sonderschule“*. In: *Recht der Jugend und des Bildungswesens* (1998), 250–255.

Willen der Schüler eine verbotene Benachteiligung sein kann. Das Verfassungsrecht verlangt die Auseinandersetzung von Verwaltung und Gerichten mit der Frage, ob die gewünschte Form der Schule möglich ist.

Seit den 1990er Jahren wurden die schulrechtlichen Grundlagen für den Schulbesuch behinderter Schülerinnen und Schüler in vielen deutschen Ländern reformiert. Die Möglichkeit des Regelschulbesuchs bei sonderpädagogischem Förderbedarf wurde ausgeweitet und zum Teil mit Vorrang versehen. Einen neuen Schub bekamen die politische und rechtliche Diskussion durch die Ratifizierung der Konvention der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (UN-Behindertenrechtskonvention – UN-BRK), die am 26. März 2009 für die Bundesrepublik Deutschland Gesetzeskraft erhalten hat. In Art. 24 UN-BRK wird das soziale Menschenrecht auf Bildung für behinderte Menschen garantiert und konkretisiert.⁶ Ziel ist es, dieses Recht ohne Diskriminierung auf der Grundlage der Chancengleichheit zu verwirklichen. Die Vertragsstaaten verpflichten sich, sicherzustellen, dass Menschen mit Behinderungen nicht auf Grund ihrer Behinderung vom allgemeinen Bildungssystem ausgeschlossen werden, dass sie Zugang zu einem integrativen, hochwertigen und unentgeltlichen Unterricht an Grundschulen und weiterführenden Schulen haben, dass angemessene Vorkehrungen für die Bedürfnisse des Einzelnen getroffen

werden, Menschen mit Behinderungen innerhalb des allgemeinen Bildungssystems die notwendige Unterstützung geleistet wird und wirksame individuell angepasste Unterstützungsmaßnahmen angeboten werden.

Die politische und zum Teil auch rechtliche Auseinandersetzung um die Folgen von Art. 24 UN-BRK spitzte sich im Folgenden allerdings sehr stark auf die Auseinandersetzung mit dem Begriff „inclusive educational system“ zu, der in der offiziellen deutschen Übersetzung mit „integratives Bildungssystem“ wiedergegeben wird. Die Diskussion darüber, ob und wie sich die Bedeutungsgelände von „Integration“ und „Inklusion“ unterscheiden, wurde zu einer bildungspolitischen Grundsatzdiskussion, bei der dem soziologisch und pädagogisch vielfältig interpretierbaren Begriff der Inklusion⁷ die Bedeutung eines Universalschlüssels aufgeladen wurde, die er jedenfalls rechtlich nicht erfüllen kann. Auch wenn es gute Gründe gibt, eine Übersetzung mit „inklusives Bildungssystem“ für richtiger zu halten, weil mit der Begriffsentwicklung auch international ein inhaltliches Leitbild verbunden war, handelt es sich doch um ein Prinzip, nicht um eine Regel, mit der jegliche rechtliche und politische Streitfrage schon entschieden wäre.

Aus rechtlicher Sicht mindestens ebenso bedeutsam sind die Begriffe der Nichtdiskriminierung und gleichberechtigten Teilhabe, mit deren Hilfe konkrete Entscheidungen vorbereitet werden können. Aus Art. 24 UN-BRK lässt sich dabei erkennen, dass gemeinsamer Schulbesuch behinderter und nichtbehinderter Schülerinnen und Schüler der Regelfall sein soll. Behinderungsspezifische Strukturen und Angebote lassen sich dagegen begründen, wenn sie etwa von behinderten Menschen und ihren Eltern selbst gewünscht sind. Ob und wann auch fehlende

⁶ Degener, Die UN-Behindertenrechtskonvention als Inklusionsmotor. In: *Recht der Jugend und des Bildungswesens* (2009), 200-219.; Riedel/Arend, Im Zweifel Inklusion: Zuweisung an eine Förderschule nach Inkrafttreten der BRK. In: *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht* (2010), 1346–1349; 2010; Faber/ Roth, Die Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention durch die Schulgesetzgebung der Länder. In: *Deutsches Verwaltungsblatt* (2010), 1193–1204.; Krajewski, Ein Menschenrecht auf integrativen Schulunterricht. *Juristenzeitung* (2010), 120–125; Dörschner, Die Rechtswirkungen der UN-Behindertenrechtskonvention in Deutschland am Beispiel des Rechts auf inklusive Bildung. 2014.

⁷ Wansing, Teilhabe an der Gesellschaft – Menschen mit Behinderung zwischen Inklusion und Exklusion, 2005; Luthe, Einige Anmerkungen zur Behindertenrechtskonvention. In: *Die Sozialgerichtsbarkeit* (2013), 391–395.

für das Bildungsziel erforderliche fördernde Ressourcen und Umweltbedingungen einen gesonderten Schulbesuch auch gegen den Willen behinderter Menschen und ihrer Eltern rechtfertigen, wird noch lange umstritten bleiben. Dabei ist nicht ohne Bedeutung, ob und inwieweit insgesamt Wahlfreiheit oder verpflichtende Differenzierung ein Schulsystem insgesamt prägen.

Bislang weniger intensiv diskutiert wird im Zusammenhang gleichberechtigter Teilhabe am Bildungswesen die konkrete Verantwortlichkeit für angemessene Vorkehrungen und Zugänglichkeit in der Schule. Angemessene Vorkehrungen sind nach Artikel 5 Abs. 3 und Artikel 2 UN-BRK diejenigen notwendigen und geeigneten Änderungen und Anpassungen, die vorgenommen werden, um zu gewährleisten, dass Menschen mit Behinderungen gleichberechtigt mit anderen ihre Menschenrechte genießen und ausüben können.⁸ Es geht also um dasjenige Maß an Ungleichbehandlung, das nötig ist, um Gleichberechtigung beim Zugang zu einem Menschenrecht, etwa dem Recht auf Bildung, zu erreichen. In diesem Sinne können Förderlehrkräfte und Schulhilfskräfte ebenso angemessene Vorkehrungen sein wie individuelle Hilfsmittel und Umbauten. Angemessene Vorkehrungen sind individuell; ihre Gebotenheit ist durch die Verhältnismäßigkeit für die Verpflichteten – im Falle des Rechts auf Bildung den Staat – begrenzt. Sie sind zu unterscheiden von Maßnahmen zur allgemeinen Zugänglichkeit (Art. 9 UN-BRK) des Bildungswesens wie Fahrstühlen oder barrierefrei editierten Lehr- und Lernmitteln, die in deutschen Gesetzen mit Barrierefreiheit bezeichnet sind. Wie auch in anderen

Bereichen können im Bildungswesen die Grenzen zwischen individualbezogenen angemessenen Vorkehrungen und strukturell vorhandenen Maßnahmen zur Zugänglichkeit fließend sein. Gleichwohl ist die Zuordnung oft dafür relevant, wer wozu konkret verpflichtet ist.

Art. 24 Abs. 2 lit. c UN-BRK verlangt, dass die notwendige Unterstützung „innerhalb des allgemeinen Bildungssystems“ geleistet wird. Daraus lässt sich eine deutliche Präferenz für die Einbeziehung behinderter Kinder in allgemeine Schulen erkennen. Überspannt würde die Aussage aber, wenn daraus abgeleitet würde, dass die Unterstützung auch aus dem allgemeinen Bildungsetat bezahlt werden muss. Das ist auch daran erkennbar, dass nach Art. 26 Abs. 1 Satz 2 UN-BRK die Vertragsstaaten umfassende Habilitations- und Rehabilitationsdienste und -programme organisieren, insbesondere auf den Gebieten der Gesundheit, der Beschäftigung, der Bildung und der Sozialdienste. Ein Ergänzungsverhältnis zwischen Bildungssystem und Rehabilitation ist also auch in der UN-BRK vorausgesetzt. Ebenso nennt Art. 9 Abs. 1 Satz 2 lit. a UN-BRK geeignete Maßnahmen zur Zugänglichkeit von Schulen.

In letzter Zeit haben gerichtliche und politische Auseinandersetzungen die Aufmerksamkeit auf die Arbeitsteilung zwischen Schulen und Sozialleistungsträgern gelenkt.

II. Die geltenden Regelungen

1. Verantwortlichkeit von Sozialleistungsträgern

Die Verantwortlichkeit von Sozialleistungsträgern für die Rehabilitation und Teilhabe behinderter Kinder und Jugendlicher ist geteilt. Es gibt nach dem SGB IX die Leistungsgruppen der medizinischen Rehabilitation, der Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben und der Leistungen zur Teilhabe am Leben in der Gemeinschaft (§ 5 SGB IX).

⁸ Welti, Das Diskriminierungsverbot und die „angemessenen Vorkehrungen“ in der BRK – Stellenwert für staatliche Verpflichtung zur Umsetzung der in der BRK geregelten Rechte. In: Diskussionsforum Rehabilitations- und Teilhaberecht, Beitrag D9-2012 unter www.reha-recht.de; Fuerst, Behinderung zwischen Diskriminierungsschutz und Rehabilitationsrecht, 2009.

Von diesen sind außerhalb des SGB IX stehende Leistungen zur Krankenbehandlung und solche zur Pflege zu unterscheiden. Für die Leistungen zur Rehabilitation und Teilhabe können unterschiedliche Leistungsträger zuständig sein (§ 6 SGB IX).

Die Träger der Unfallversicherung (Berufsgenossenschaften, Unfallkassen) nach dem SGB VIII und die Träger der sozialen Entschädigung (Versorgungsamt) nach dem BVG sind bei Vorliegen einer bestimmten Ursache der Behinderung vorrangig für alle Leistungsgruppen der Rehabilitation und Teilhabe sowie für Krankenbehandlung und Pflege zuständig. Der Leistungsanspruch ist nur vom Bedarf, nicht jedoch von der finanziellen Bedürftigkeit abhängig. Damit sind Kinder und Jugendliche, deren Behinderung etwa Folge eines gesetzlich versicherten Schul-, Schulweg- oder Kindergartenunfalls (§ 2 Abs. 1 Nr. 8 SGB VII) ist, gegenüber solchen privilegiert, die eine vergleichbare Schädigung aus anderen Gründen erlitten haben.

Nur für die medizinische Rehabilitation zuständig sind die gesetzlichen Krankenkassen nach dem SGB V, soweit Kinder – insbesondere durch die Familienversicherung (§ 10 SGB V) – bei ihnen versichert sind. Zur medizinischen Rehabilitation gehören hier auch Leistungen der Früherkennung und Frühförderung (§ 30 SGB IX) und Hilfsmittel zum Behinderungsausgleich (§ 31 SGB IX; § 33 SGB V). Der Behinderungsausgleich wird dabei von der Rechtsprechung – insbesondere beim sogenannten mittelbaren Behinderungsausgleich, der nicht unmittelbar an einer Körperfunktion ansetzt – auf Grundbedürfnisse beschränkt. Zu diesen zählt die Rechtsprechung des Bundessozialgerichts den Schulbesuch nur bis zum Ende der Schulpflicht.⁹ Die medizinische Rehabilitation

für Kinder der Rentenversicherung für Kinder von Versicherten (§ 31 SGB VI) umfasst nur stationäre Leistungen und berührt daher das Ziel der Bildung meist nur am Rande.

Für die Teilhabe am Arbeitsleben sind die Träger der Rentenversicherung nach dem SGB VI vorrangig zuständig. Ihre Leistungspflicht setzt jedoch eine Vorversicherungszeit voraus (§ 11 SGB VI), die unmittelbar nach dem Schulbesuch nicht erreicht werden kann. Für Jugendliche unmittelbar im Anschluss an den Schulbesuch ist daher regelmäßig die Bundesagentur für Arbeit nach dem SGB III zuständiger Rehabilitationsträger für die Teilhabe am Arbeitsleben. Dies umfasst Leistungen zur beruflichen Ausbildung, auch im Berufsbildungsbereich der Werkstätten für behinderte Menschen (§ 40 SGB IX) und Unterstützte Beschäftigung (§ 38a SGB IX).

Für die Teilhabe am Leben in der Gemeinschaft sind von den vorrangigen Trägern nur die Unfallversicherung und das Versorgungsamt zuständig. Ansonsten können diese Leistungen allgemein nur beim Träger der Sozialhilfe nach dem SGB XII beansprucht werden, für seelisch behinderte Kinder und Jugendliche beim Träger der Kinder- und Jugendhilfe nach dem SGB VIII. Diese Träger der Fürsorge, deren Leistungen auch als Eingliederungshilfe bezeichnet werden, sind zwar auch für die anderen beiden Leistungsgruppen zuständig. Diese Ansprüche werden jedoch nur selten aktiviert, da die Zuständigkeit der anderen Rehabilitationsträger ihnen vorgeht. Zu den Leistungen zur Teilhabe am Leben in der Gemeinschaft gehören heilpädagogische Leistungen (§ 56 SGB IX) und – im Recht der Sozialhilfe explizit genannt (§ 54 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 SGB XII) – Hilfen zu einer angemessenen Schulbildung. Die Zuständigkeit der Kinder- und Jugendhilfe für seelisch behinderte Kinder und Jugendliche

⁹ BSGH, Urt. v. 22.07.2004, Az. B 3 KR 13/03 R, SozR 4-2500 § 33 Nr. 6; dazu Reimann, Kein Anspruch auf die Versorgung mit Hilfsmitteln zum Schulbesuch gegen die gesetzliche Krankenversicherung bei bereits erfüllter

Vollzeitschulpflicht. Diskussionsforum Rehabilitations- und Teilhaberecht, Beitrag A1-2005 unter www.reha-recht.de.

(§ 35a SGB VIII) ist vorrangig vor derjenigen der Sozialhilfe (§ 10 Abs. 4 SGB VIII), so dass die Sozialhilfe im Wesentlichen für körperlich und geistig behinderte Kinder und Jugendliche zuständig ist.

Im Sozialhilferecht sind Einkommen und Vermögen der Leistungsberechtigten und ihrer Unterhaltspflichtigen vorrangig einzusetzen (§§ 2, 82 ff. SGB XII). Die heilpädagogischen Maßnahmen, die Hilfen zur angemessenen Schulbildung und zur schulischen Ausbildung sind allerdings insoweit privilegiert, als die unterhaltspflichtigen Personen nicht heranzuziehen sind (§ 92 Abs. 2 Satz 1 SGB XII). Im Recht der Kinder- und Jugendhilfe sind Kostenbeiträge für ambulante Eingliederungshilfe generell nicht vorgesehen. Wird ein Antrag auf Leistungen zur Teilhabe bei einem Träger gestellt, der sich für unzuständig hält, aber einen anderen Rehabilitationsträger für zuständig hält, ist er verpflichtet, den Antrag innerhalb von zwei Wochen an diesen Träger weiterzuleiten (§ 14 Abs. 1 SGB IX). Die Bedarfsfeststellung hat, wenn kein Gutachten erforderlich ist, innerhalb von drei Wochen zu erfolgen, ansonsten innerhalb von sieben Wochen, sie soll den Bedarf trägerübergreifend erfassen.¹⁰

2. Sozialrecht und Schulrecht – Der pädagogische Kernbereich

Insbesondere für die Leistungen der Sozialhilfe und der Jugendhilfe ist umstritten, in welchem Verhältnis sie zu den Leistungen der Schule stehen. Das Recht der Sozialhilfe weist die Leistungen als „Hilfen zu“ aus und schreibt zugleich fest, dass die Bestimmungen über die Ermöglichung der Schulbildung im Rahmen der allgemeinen Schulpflicht un-

berührt bleiben. Leistungen der Sozialhilfe erhält nicht, wer die erforderliche Leistung von anderen erhält (Nachrang, § 2 SGB XII). Die Rechtsprechung hat bei der Bestimmung des Anspruchs danach differenziert, ob Leistungen zum pädagogischen Kernbereich der Schule gehören.¹¹ In diesem Fall seien sie grundsätzlich von der Schule und nicht von einem Sozialleistungsträger zu erbringen. Dabei wurden Helferinnen und Helfer (Schulhelfer, Integrationshelfer, Inklusionshelfer), die behinderungsbedingt Hilfen rund um den Unterricht erbringen, aber auch beim Unterricht anwesend sind und z. B. Konzentrationsschwächen oder Aggressionen ausgleichen oder überbrücken sollen, bislang regelmäßig nicht diesem Kernbereich zugeordnet.¹² Zusätzliche Lehrkräfte, die für einen inklusiven Unterricht erforderlich sind, wären dagegen Teil des Kernbereichs. Ebenso können danach die Kosten der Schule im Ganzen – etwa einer privaten Ersatzschule – regelmäßig nicht als Leistung zur Teilhabe beansprucht werden¹³, es sei denn, ein adäquates öffentliches Angebot fehlt.¹⁴

Einen anderen Akzent haben zuletzt zwei Entscheidungen des Landessozialgerichts

¹⁰ §§ 14, 10 SGB IX; Welti, Rechtsfragen der Bedarfsfeststellung für Leistungen zur Teilhabe. In: die Rehabilitation 2011, 7–10; Welti, § 14 SGB IX – Fluch oder Segen für die Rehabilitation behinderter Menschen?, In: Schleswig-Holsteinische Anzeigen und Nachrichten (2012), 442–450.

¹¹ BSG, Urt. v. 22.03.2012, Az. B 8 SO 30/10 R, BSGE 110, 301; dazu Luthé, „Montessoritherapie“ als Eingliederungshilfe nach SGB XII. In: Juris-Praxisreport Sozialrecht Nr. 24/2012, Anm. 2.

¹² LSG Mecklenburg-Vorpommern, B. v. 27.02.2014, Az. L 9 SO 51/13 ER; LSG Nordrhein-Westfalen, B. v. 05.02.2014, Az. L 9 SO 413/13 B ER und B. v. 15.01.2014, Az. L 20 SO 477/13 B ER; Banafsche, Schulbegleitung in Bayern zwischen Schul- und Sozialrecht. In: Bayerisches Verwaltungsblatt (2014), 42–46.; Riehle, Kernbereich der pädagogischen Arbeit und Schulbegleitung. In: Zeitschrift für Sozialhilfe und Sozialgesetzbuch (2014), 78–81.

¹³ BSG, Urt. v. 15.11.2012, Az. B 8 SO 10/11 R, BSGE 112, 196–201; dazu Welti, Schulgeld regelmäßig keine Leistung zur Teilhabe. In: Juris-Praxisreport Sozialrecht 24/2013, Anm. 4.

¹⁴ OVG Nordrhein-Westfalen, B. v. 18.12.2013, Az. 12 B 1190/13.

Schleswig-Holstein gesetzt.¹⁵ Unter Hinweis auf das im Sinne der Inklusion reformierte Schulgesetz des Landes wurden Ansprüche gegen den Träger der Sozialhilfe weitgehend abgelehnt. Sozialhilfeträger und Gericht argumentierten damit, dass in einer inklusiven Schule der pädagogische Kernbereich anders definiert werden müsse und auch ausgleichende und einbeziehende Leistungen auf Grund von Behinderung umfassen müsse.

Die Argumentation, dass der pädagogische Kernbereich einer durch den Gesetzgeber als inklusiv definierten Schule weiter gehen müsste als bisher, ist politisch zunächst gut nachvollziehbar. Ein konsequenter Rückzug der Sozialämter und Jugendämter aus der Unterstützung des Schulbesuchs könnte jedoch weit reichende Folgen haben. Auf der individuellen Ebene stellt sich das Problem, dass die Sozialgerichte zwar über Ansprüche gegen die Sozialleistungsträger entscheiden, nicht aber über diejenigen gegen die Schule. Die Sozialgerichte müssen zwar innerhalb ihres Zuständigkeitsbereichs bei einem Streit um die Zuständigkeit für eine Sozialleistung einen anderen Träger beiladen und dann z. B. wahlweise Sozialhilfe oder Krankenkasse verurteilen (§ 75 Abs. 5 SGG¹⁶). Diese Möglichkeit besteht nicht im Verhältnis zu den Jugendämtern und Schulen und generell nicht bei den für diese zuständigen Verwaltungsgerichten. Meint also ein Sozialgericht in einer Sozialhilfesache oder ein Verwaltungsgericht in einer Jugendhilfesache, dass die Schule eine bestimmte Leistung erbringen müsste, haben die Schülerinnen und Schüler damit noch keine Leistungspflicht der Schule erreicht.

Schon daher spricht vieles dafür, an der überwiegenden Linie der Rechtsprechung festzuhalten, dass es für den Anspruch auf

Hilfen zum Schulbesuch nur darauf ankommt, welche Hilfen von der Schule faktisch erbracht werden. Hält der Träger der Sozialhilfe oder der Kinder- und Jugendhilfe einen Anspruch des Kindes gegen den Schulträger für gegeben, kann er diesen Anspruch auf sich übergehen lassen (§ 93 Abs. 1 Satz 1 SGB XII; § 95 Abs. 1 SGB VIII) und muss ihn dann gegen den Schulträger selbst geltend machen.¹⁷

Zu dem Problem des individuellen Rechtsschutzes kommt, dass ein Rückzug der Sozialleistungsträger aus der Schaffung von Voraussetzungen für inklusiven Schulbesuch für den Landesgesetzgeber im Regelfall nicht vorhersehbar und steuerbar ist. Anders ist dies nur dort, wo Schulträger und Sozialleistungsträger in eines fallen, wie in den Stadtstaaten. Es ist also fragwürdig, ob und wie weit Schulgesetze das Sozialleistungsrecht beeinflussen können. Das Bundessozialgericht hatte das bisher mit der Formel ausgedrückt, der pädagogische Kernbereich sei einheitlich nach sozialhilferechtlichen Kriterien zu bestimmen.¹⁸

Von der Rücknahme sozialrechtlicher Unterstützung in einem ungesteuerten Prozess könnten zudem negative Anreize ausgehen: Gesetzgeber in den Ländern könnten versucht sein, die schulische Inklusionsaufgabe zurückhaltender zu formulieren, um eine nicht gewollte Verlagerung vom kommunalen Haushalt in den Landeshaushalt einzudämmen. Einzelne Schulen könnten ihre Spielräume bei der Aufnahme von Schülerinnen und Schülern noch stärker zu Lasten derjenigen ausüben, die Unterstützungsbedarf haben.

Neben der Reichweite der Unterstützungsansprüche ist auch umstritten, ob und wie weit die Entscheidung der Schulbehörden über die konkrete Schule der Entscheidung

¹⁵ LSG Schleswig-Holstein, B. v. 17.02.2014, Az. L 9 SO 222/13 B ER; B. v. 15.04.2014, Az. L 9 SO 36/14 B ER.

¹⁶ SGG steht für Sozialgerichtsgesetz.

¹⁷ BSG, Urt. v. 22.03.2012, B 8 SO 30/10 R, BSGE 110, 301–310.

¹⁸ BSG, Urt. v. 22.03.2012, B 8 SO 30/10 R, BSGE 110, 301–310.

der Sozialbehörden über Sozialleistungen vorgreift. So entschied das Bayerische Landessozialgericht, dass die Entscheidung für den Regelschulbesuch eines gehörlosen Kindes den Träger der Sozialhilfe nicht bindet, die Kosten der Gebärdensprachdolmetscher zu übernehmen.¹⁹ Das Hessische Landessozialgericht entschied in der gleichen Konstellation zu Gunsten einer Kostenübernahme.²⁰ Diese Entscheidung liegt deutlich näher an der bisherigen Linie des Bundessozialgerichts.²¹ Sie erscheint auch zutreffend, da das Sozialrecht ausdrücklich die Regelungen über die Schulpflicht – und damit über den konkreten Ort ihrer Erfüllung – unberührt lässt. Im Berufsschulunterricht fällt ein Gebärdensprachdolmetscher in die Leistungspflicht des Trägers der Teilhabe am Arbeitsleben.²²

3. Barrierefreiheit der Schulen

In den Behindertengleichstellungsgesetzen (BGG) von Bund und Ländern ist definiert: „Barrierefrei sind bauliche und sonstige Anlagen, Verkehrsmittel, technische Gebrauchsgegenstände, Systeme der Informationsverarbeitung, akustische und visuelle Informationsquellen und Kommunikationseinrichtungen sowie andere gestaltete Lebensbereiche, wenn sie für behinderte Menschen in der allgemein üblichen Weise, ohne besondere Erschwernis und grundsätzlich ohne fremde Hilfe zugänglich und nutzbar sind.“ (§ 3 BGG)

Die gesetzliche Definition zeigt auf, dass Barrierefreiheit nicht nur bauliche Barrieren

für mobilitätsbehinderte Personen betrifft²³, sondern auch eine Vielzahl weiterer Gestaltungselemente auch von Schulen betreffen kann. So können Gebäude, Lehr- und Lernmittel auch für sinnesbehinderte Kinder barrierefrei gemacht werden, um ihnen eine möglichst gleichberechtigte Teilhabe an der Schule zu ermöglichen.

Die Behindertengleichstellungsgesetze von Bund und Ländern regeln, dass zivile Neubauten sowie große Um- oder Erweiterungsbauten entsprechend der allgemein anerkannten Regeln der Technik barrierefrei gestaltet werden sollen. Die allgemein anerkannten Regeln der Technik sind in DIN-Normen wie der DIN 18040 und 18041 festgelegt. Als „große“ Um- und Erweiterungsbauten gelten meist solche mit einem Volumen von mehr als einer Million Euro, auch wenn diese Auslegung nicht verbindlich ist. Da Art. 9 UN-BRK auch die Feststellung und Beseitigung von Zugangshindernissen fordert und gleichberechtigte Teilhabe und Inklusion ohne Zugänglichkeit erschwert oder vereitelt wird, werden Stufenpläne zur Barrierefreiheit auch der bestehenden öffentlichen Einrichtungen, namentlich der Schulen, erforderlich sein. Dazu kommt, dass die Schulen auch Arbeitsplatz für behinderte Menschen sein können. In diesem Fall fordert § 3a Arbeitsstättenverordnung die Barrierefreiheit. Regelungen zu Gunsten der die Schule nutzenden Schülerinnen und Schüler und zu Gunsten der Beschäftigten der Schule können sich also überschneiden und verstärken.

Verstärkte Anforderungen an die Barrierefreiheit bestehen nach § 17 Abs. 1 Nr. 4 SGB I für die Verwaltungs- und Dienstgebäude von Sozialleistungsträgern und für Räume, in denen Sozialleistungen ausgeführt werden. Hier sind die Sozialleistungsträger bereits heute verantwortlich, dass diese Räume barrierefrei sind. Räume, in denen

¹⁹ Bayerisches LSG, B. v. 02.11.2011, L 8 SO 165/11 B ER.

²⁰ Hessisches LSG, B. v. 14.03.2011, Az. L 7 SO 209/10 B ER.

²¹ BSG, Urt. v. 23.08.2013, Az. B 8 SO 10/12 R.

²² BSG, Urt. v. 04.06.2013, Az. B 11 AL 8/12 R; BVerwG, Urt. v. 10.01.2013, Az. 5 C 24/11; hierzu auch Wendt, Zuständigkeit der Bundesagentur für Arbeit für die Kosten eines Gebärdensprachdolmetschers für den Berufsschulunterricht; Beitrag A27-2013 unter www.reha-recht.de.

²³ Vgl. Welti, Barrierefreiheit als Rechtsbegriff. In: Die Öffentliche Verwaltung (2013), 795–801.

Sozialleistungen ausgeführt werden, sind auch Kindertagesstätten sowie Räume für die Nachmittagsbetreuung von Schulkindern, soweit diese in Verantwortung des Jugendamts steht.

Besondere Regelungen in Verordnungen (BITV²⁴) bestehen für öffentlich zugängliche Internet- und Intranet-Angebote sowie grafische Programmoberflächen von Bund und Ländern. Sie müssen barrierefrei sein, was insbesondere für sinnesbehinderte Nutzerinnen und Nutzer wichtig ist. Damit sind insbesondere die Internetangebote der Schulen und Schulämter angesprochen, die auch für behinderte Eltern und Schülerinnen und Schüler zugänglich sein müssen. Für die Schulverwaltung sind auch barrierefreie Dokumente gefordert; Bürgerinnen und Bürger haben im Kontakt mit der Schulverwaltung Anspruch auf Kommunikationshilfen wie etwa Gebärdensprachdolmetscher. Eine Schule muss also auch für behinderte Eltern inklusiv sein. Zum Verwaltungsverfahren sind dabei richtigerweise auch die gebotenen Kontakte zwischen Eltern und Lehrkräften bei Elternabenden oder Sprechtagen zu rechnen.

Die Regelungen über die Barrierefreiheit nach den Behindertengleichstellungsgesetzen von Bund und Ländern sind vielfach noch nicht im erforderlichen Maße umgesetzt. Bei Verstößen haben die Verbände behinderter Menschen in allen Ländern – außer Thüringen – ein Verbandsklagerecht bei den Verwaltungsgerichten. Soweit Barrierefreiheit arbeitsrechtlich geboten ist, haben auch die Schwerbehindertenvertretung und der Personalrat mit ihren Rechten innerhalb der Verwaltung auf die Umsetzung der gesetzlichen Vorschriften zu achten.

III. Rechtspolitischer Ausblick

Im Rahmen der Bemühungen um ein inklusives Bildungswesen sind auch die Verantwortlichkeiten für angemessene Vorkehrungen zur Ermöglichung und Erleichterung des Schulbesuchs behinderter Kinder auf den Prüfstand zu stellen. Weder sollten die Kosten der inklusiven Schule hauptsächlich auf die Sozialleistungsträger verlagert werden noch sollten Eltern und Kinder durch Zuständigkeitsstreit zwischen Sozialleistungsträgern und Schulen beeinträchtigt werden. Insoweit bedürfte es einer zwischen Bund und Ländern und zwischen Land und Kommunen politisch und rechtlich besser abgestimmten Arbeitsteilung. Persönliche Hilfsmittel zur Bildung sollten als Hilfsmittel zum Behinderungsausgleich der medizinischen Rehabilitation auch über das Ende der Schulpflicht hinaus geleistet werden. Für Assistenzleistungen in der Schule ist möglicherweise eine praktikable Abgrenzung nach dem Grad der individuellen Zuordnung oder der notwendigen Einbindung in die Schulorganisation möglich. Eine grundsätzliche Neuordnung der Leistungen zur Unterstützung von Bildung bietet der Gesetzentwurf des Forums behinderter Juristinnen und Juristen.²⁵ Die Barrierefreiheit als Aufgabe der Schulträger wird in den nächsten Jahren auch für den Bestand der Schulen angegangen werden müssen.

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

²⁴ BITV steht für Verordnung zur Schaffung barrierefreier Informationstechnik nach dem Behindertengleichstellungsgesetz (Barrierefreie-Informationstechnik-Verordnung).

²⁵ Dazu Frehe, Soziale Teilhabe: Ein Menschenrecht. Der Gesetzentwurf des Forums behinderter Juristinnen und Juristen. In: Kritische Justiz 2012, 435–443.