

– Fachbeitrag D52-2016 –

24.11.2016

Die Leistungen zur Teilhabe an Bildung im Bundesteilhabegesetz: Stellungnahme des Bundesrates und Gegenäußerung der Bundesregierung¹

Von Mag. iur. Eva Nachtschatt und Diana Ramm, M. A., beide Universität Kassel

I. Hintergrund

Mit einer frühzeitigen, inklusiven Ausbildung könnten mehr Menschen mit Beeinträchtigung in den ersten Arbeitsmarkt eingebunden werden.² In einer Studie des High Commissioner of Human Rights (Thematic Study of the Rights of Persons with Disabilities to Education³), wird geschlussfolgert (Schlussfolgerung Nr. 68), dass zum Erreichen der Universalität des Rechts auf Bildung für Menschen mit Behinderungen, die inklusive Bildung von größter Bedeutung ist. Lediglich inklusive Ausbildungssysteme hielten hochwertige Bildungs- und soziale Entwicklungschancen für Menschen mit Beeinträchtigung bereit. Die Beteiligung von Schülerinnen und Schülern mit Beeinträchtigungen in Regelschulklassen bedeute für diese ein wertschätzendes und ein sie respektierendes Umfeld. Eine inklusive Bildung beruht auf Werten, welche die Fähigkeiten einer Person verbessern, eigene Ziele zu erreichen. Eine gleichberechtigte Teilhabe am Bildungsangebot erfordert für Schülerinnen und Schüler und Studierende mit Beeinträchtigungen entsprechende und angemessene Unterstützung.⁴

Artikel 24 der Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (UN-Behindertenrechtskonvention; UN-BRK) gibt den Vertragsstaaten auf, das Recht auf Bildung für die betroffenen Menschen durch ein inklusives Bildungssystem zu realisieren. Dieser Bogen spannt sich von der Vorschule, über die schulische Grundausbildung zu einer möglichen Hochschulbildung oder Berufsausbildung bis hin zu außer-

¹ Dieser Beitrag wurde unter www.reha-recht.de als Fachbeitrag D52-2016 in der Kategorie D: Konzepte und Politik veröffentlicht; Zitiervorschlag: Nachtschatt/Ramm: Die Leistungen zur Teilhabe an Bildung im Bundesteilhabegesetz: Stellungnahme des Bundesrates und Gegenäußerung der Bundesregierung; Beitrag D52-2016 unter www.reha-recht.de; 24.11.2016.

² So auch *Danner*, BAG Selbsthilfe von Menschen mit Behinderungen (https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2014/kw46_pa_arbeit/337832, 17.10.2016).

³ Vgl. Human Rights Council, Thematic Study of the Rights of Persons with Disabilities to Education (2013), A/HRC/25/29 (<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G13/190/24/PDF/G1319024.pdf?OpenElement>, 17.10.2016).

⁴ Vgl. Human Rights Council, Thematic Study of the Rights of Persons with Disabilities to Education (2013), A/HRC/25/29) Nr. 68.

lehrplanmäßigen Aktivitäten, dem Erlernen von sozialen Kompetenzen und lebenslanges Lernen.

Um eine inklusive Bildung zu ermöglichen, müssen in einem ersten Schritt bestehende Barrieren benannt und abgebaut werden. Das umfassende Recht auf Bildung für Menschen mit Behinderung bedeutet Veränderungen in allen formellen und informellen Ausbildungen, um den unterschiedlichen Individuen und deren Anforderungen gerecht zu werden.⁵ Die sozialrechtliche Unterstützung der inklusiven Bildung ist Gegenstand vieler Streitigkeiten in Politik und Rechtsauslegung in den vergangenen Jahren gewesen.⁶

In diesem Beitrag soll dargestellt werden, wie sich der Bundesrat in seiner Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Teilhabe und Selbstbestimmung von Menschen mit Behinderungen⁷ (Bundessteilhabegesetz; BTHG) vom 23. September 2016 zu den Leistungen zur Teilhabe an Bildung positioniert. Im Weiteren soll auf die entsprechenden Gegenäußerungen der Bundesregierung⁸ vom 12. Oktober 2016 eingegangen werden.

II. Neue Regelungen: Die geplanten Regelungen zu den Leistungen zur Teilhabe an Bildung nach dem Gesetzentwurf der Bundesregierung zum BTHG

Im Gesetzentwurf der Bundesregierung wird als Ziel, im Lichte der UN-BRK, benannt, die Leistungen zur Teilhabe an Bildung insbesondere im Hinblick auf studierende Menschen mit Behinderungen zu verbessern.⁹

Die Haushaltsausgaben zur Verbesserung bei den Leistungen zur Teilhabe an Bildung in der Eingliederungshilfe werden im Regierungsentwurf für Länder und Gemeinden im Jahr 2020 auf drei Millionen Euro taxiert.¹⁰

⁵ Vgl. Committee on the Rights of Persons with disabilities, General Comment No. 4 (2016) CRPD/C/CG/4 para 8 f.

⁶ Vgl. Zücker, Tagungsbericht vom 4. Deutschen Schulrechtstag am 30. Juni 2016 in Berlin, Fachbeitrag D46-2016, www.reha-recht.de, 09.11.2016; Giese, Tagungsbericht Fachveranstaltung „Inklusive Bildung“ im Rahmen der Inklusionstage 2014, Fachbeitrag D3-2015, www.reha-recht.de 06.02.2015; Welti, Verantwortlichkeit von Schule und Sozialleistungsträgern für angemessene Vorkehrungen und für Zugänglichkeit für behinderte Schülerinnen und Schüler, Beitrag D20-2014, www.reha-recht.de, 10.09.2014; Hechler/Plischke, Keine Eingliederungshilfe für schulische Maßnahmen der Inklusion, die den Kernbereich der pädagogischen Arbeit der Schule berühren – Anmerkung zu LSG Schleswig-Holstein, B. v. 17.02.2014, L 9 SO 222713 B ER.

⁷ BR-Drs. 428/16 (Beschluss) vom 23. September 2016.

⁸ Abrufbar unter http://www.gemeinsam-einfach-machen.de/SharedDocs/Downloads/DE/AS/BTHG/Gegenaeusserung_Bundesregierung_Stellungnahme_Bundesrat_BTHG.pdf?__blob=publicationFile&v=2.

⁹ Vgl. Gesetzentwurf der Bundesregierung zum BTHG, BT-Drs. 18/9522, S. 3.

¹⁰ Vgl. Gesetzentwurf der Bundesregierung zum BTHG, BT-Drs. 18/9522, S. 7.

Das Rehabilitations- und Teilhaberecht nennt in § 5 Sozialgesetzbuch (SGB) IX bisher vier Leistungsgruppen zur Teilhabe: Leistungen zur medizinischen Rehabilitation, Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben, unterhaltssichernde und andere ergänzende Leistungen sowie Leistungen zur Teilhabe am Leben in der Gemeinschaft. In der Neufassung des § 5 SGB IX-E sollen laut Entwurf mit Nr. 4 als **neue** Leistungsgruppe die Leistungen zur Teilhabe an Bildung eingefügt werden. Als Nr. 5 folgen dann die Leistungen zur sozialen Teilhabe. Nach § 102 Abs. 1 Nr. 3 SGB IX-E umfassen die Leistungen der Eingliederungshilfe auch Leistungen zur Teilhabe an Bildung.

Gemäß § 75 Abs. 1 SGB IX-E¹¹ werden unterstützende Leistungen zur Teilhabe an Bildung erbracht, die erforderlich sind, damit Menschen mit Behinderungen Bildungsangebote gleichberechtigt wahrnehmen können. Die Leistungen umfassen insbesondere: Hilfen zur Schulbildung, insbesondere im Rahmen der Schulpflicht einschließlich der Vorbereitung hierzu, Hilfen zur schulischen Berufsausbildung, Hilfen zur Hochschulbildung und Hilfen zur schulischen und hochschulischen beruflichen Weiterbildung (§ 75 Abs. 2 SGB IX-E).

Als Aufgabe der Eingliederungshilfe wird in diesem Zusammenhang herausgestellt, Leistungsberechtigten eine ihren Fähigkeiten und Leistungen entsprechende Schulbildung sowie schulische und hochschulische Aus- und Weiterbildung für einen Beruf zur Förderung ihrer Teilhabe am Leben in der Gesellschaft zu ermöglichen (§ 90 Abs. 4 SGB IX-E).

Der Entwurf sieht in der Eingliederungshilfe in § 112 SGB IX-E folgende Leistungen zur Teilhabe an Bildung vor:

(1) Leistungen zur Teilhabe an Bildung umfassen

1. Hilfen zu einer Schulbildung, insbesondere im Rahmen der allgemeinen Schulpflicht einschließlich der Vorbereitung hierzu; die Bestimmungen über die Ermöglichung der Schulbildung im Rahmen der allgemeinen Schulpflicht bleiben unberührt, und
2. Hilfen zur schulischen oder hochschulischen Ausbildung oder Weiterbildung für einen Beruf.

Die Hilfen nach Satz 1 Nummer 1 schließen Leistungen zur Unterstützung schulischer Ganztagsangebote in der offenen Form ein, die im Einklang mit dem Bildungs- und Erziehungsauftrag der Schule stehen und unter deren Aufsicht und Verantwortung ausgeführt werden, an den stundenplanmäßigen Unterricht anknüpfen und in der Regel in den Räumlichkeiten der Schule oder in deren Umfeld durchgeführt werden. Hilfen nach Satz 1 werden geleistet, wenn zu erwarten ist, dass der Leistungsberechtigte das Teilhabeziel nach der Gesamtplanung erreicht.

¹¹ Vgl. Gesetzentwurf der Bundesregierung zum BTHG, BT-Drs. 18/9522, S. 62.

(2) Hilfen nach Absatz 1 Satz 1 Nummer 2 werden erbracht für eine schulische oder hochschulische berufliche Weiterbildung, die

1. in einem zeitlichen Zusammenhang an eine duale, schulische oder hochschulische Berufsausbildung anschließt,
2. in dieselbe fachliche Richtung weiterführt und
3. es dem Leistungsberechtigten ermöglicht, das von ihm angestrebte Berufsziel zu erreichen.

Hilfen für ein Masterstudium werden abweichend von Satz 1 Nummer 2 auch erbracht, wenn das Masterstudium auf ein zuvor abgeschlossenes Bachelorstudium aufbaut und dieses interdisziplinär ergänzt, ohne in dieselbe Fachrichtung weiterzuführen.

(3) Hilfen nach Absatz 1 Satz 1 Nummer 2 schließen folgende Hilfen ein:

1. Hilfen zur Teilnahme an Fernunterricht,
2. Hilfen zur Ableistung eines Praktikums, das für den Schul- oder Hochschulbesuch oder für die Berufszulassung erforderlich ist, und
3. Hilfen zur Teilnahme an Maßnahmen zur Vorbereitung auf die schulische oder hochschulische Ausbildung oder Weiterbildung für einen Beruf.

(4) Die in der Schule oder Hochschule wegen der Behinderung erforderliche Anleitung und Begleitung können an mehrere Leistungsberechtigte gemeinsam erbracht werden, soweit dies nach § 104 für die Leistungsberechtigten zumutbar ist und mit Leistungserbringern entsprechende Vereinbarungen bestehen. Die Leistungen nach Satz 1 sind auf Wunsch der Leistungsberechtigten gemeinsam zu erbringen.

III. Stellungnahme des Bundesrates zu Leistungen zur Teilhabe an Bildung und Gegenäußerung der Bundesregierung

1. In seiner Stellungnahme vom 13. September 2016 drückt der Bundesrat aus, dass es die besondere Aufgabe der Teilhabe an Bildung sei, den Leistungsberechtigten eine ihren Fähigkeiten und Leistungen entsprechende Schulbildung an allgemeinen Schulen – zielgleich und zieldifferent – oder an Förderschulen sowie schulische und hochschulische Ausbildung oder Weiterbildung für einen Beruf zu ermöglichen.¹²

In der vorliegenden Gegenäußerung der Bundesregierung zu der Stellungnahme des Bundesrates teilt die Bundesregierung die Einschätzung des Bundesrates, sich auf den Weg zu einer gelingenden Inklusion als Regelfall zu begeben und

¹² Vgl. BR-Drs. 428/16 (Beschluss) vom 23. September 2016, S. 7.

weist darauf hin, dass zur Umsetzung der UN-BRK der Anspruch auf den Zugang zu inklusiver Schulbildung (Art. 24 UN-BRK) entscheidend ist.¹³

2. Der Bundesrat fordert, die Leistungen zur Teilhabe an Bildung als ein eigenes Kapitel in das Gesetz aufzunehmen, um so den hohen Stellenwert von Bildung herauszustellen. Laut Bundesrat wird das Gesetz diesem Anspruch nicht gerecht, wenn Träger für Teilhabe an Bildung ausschließlich die Träger der Kriegsopferfürsorge, der Jugendhilfe und der Eingliederungshilfe sowie die Träger der gesetzlichen Unfallversicherung (beschränkt auf den Besuch von Kindergarten, Schule oder Hochschule) werden. Es sei nicht nachvollziehbar, weshalb die übrigen Versicherten der gesetzlichen Unfallversicherung sowie die Versicherten der Bundesagentur für Arbeit und der gesetzlichen Rentenversicherung keine Leistungen zur Teilhabe an Bildung erhalten sollten. Der Bundesrat fordert, dass auch die Bundesagentur für Arbeit und die gesetzliche Unfall- beziehungsweise Rentenversicherung als Rehabilitationsträger den Teilhabebedarf der bei ihnen Versicherten vollständig decken. Dort Versicherte dürften nicht an einen anderen Rehabilitationsträger verwiesen werden.¹⁴

Die Bundesregierung folgt in ihrer Gegenäußerung dem Vorschlag des Bundesrates nicht. Sie ist der Auffassung, dass in der Praxis die Aufnahme der Unfallversicherung, der Bundesagentur für Arbeit und der Deutschen Rentenversicherung Bund in vollem Umfang als Rehabilitationsträger für Leistungen zur Teilhabe an Bildung zu Abgrenzungsproblemen bei der Leistungsgewährung führe. Es sei zu befürchten, dass es zu Leistungsausweitungen zulasten der Versicherungsträger, für die Leistungen für Teilhabe an Bildung versicherungsfremde Leistungen sind, kommt. Laut Bundesregierung sei die Sorge unbegründet, dass sich die gesetzliche Unfallversicherung, die Bundesagentur für Arbeit und die Deutsche Rentenversicherung Bund künftig nicht mehr in der Pflicht sehen, bestimmte Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben, die auf berufliche Bildung zielen, zu erbringen.¹⁵

3. Im Rahmen des geplanten § 61 SGB IX-E sollten laut Bundesrat die gefassten Bestimmungen zu einem Budget für Arbeit um ein „Budget für Ausbildung“ ergänzt werden. Mit dieser ergänzenden Regelung solle den betroffenen Personen eine Ausbildung auf dem allgemeinen, ersten Arbeitsmarkt ermöglicht werden. Ein Budget für Ausbildung würde, nach Angaben der Länder, einen „negativen Klebeffekt im System“ verhindern. Gewünscht sei die Ausgestaltung als Ermessensanspruch, dies solle eine individuelle, angemessene Förderung (Unterstützung) der betroffenen Person ermöglichen und entspreche der bisherigen Praxis der Leistungsträger. In § 61 Abs. 1 SGB IX-E sollten die Worte „sozialversicherungspflicht-

¹³ Vgl. Gegenäußerung der Bundesregierung zu der Stellungnahme des Bundesrates vom 23. September 2016, S. 4.

¹⁴ Vgl. BR-Drs. 428/16 (Beschluss) vom 23. September 2016, S. 8 f.

¹⁵ Vgl. Gegenäußerung der Bundesregierung zu der Stellungnahme des Bundesrates vom 23. September 2016, S. 4 f.

iges Arbeitsverhältnis“ um die Worte „oder Ausbildungsverhältnis“ ergänzt werden.¹⁶

Diesem Vorschlag folgt die Bundesregierung nicht, mit der Begründung, zur Förderung sozialversicherungspflichtiger Ausbildungsverhältnisse stehe ein „breites arbeitsmarktpolitisches Förderinstrumentarium“ gemäß SGB II, SGB III und SGB IX bereit. Nach Auffassung der Bundesregierung kommen für Menschen mit Behinderungen, soweit erforderlich, insbesondere die Assistierte Ausbildung, die Gewährung von Ausbildungszuschüssen an Arbeitgeber, die Gewährung ausbildungsbegleitender Hilfen oder eine außerbetriebliche Berufsausbildung in einem Berufsbildungswerk in Betracht. Im Weiteren verweist die Bundesregierung auf die sogenannten Fachpraktikerberufe und das Instrument der Unterstützten Beschäftigung sowie einer Ausbildung im Berufsbildungsbereich einer Werkstatt für behinderte Menschen oder bei einem anderen Leistungsanbieter. Für ein „Budget für Ausbildung“ gäbe es, nach Auffassung der Bundesregierung, keinen lebenswirklichen Anwendungsfall.¹⁷

4. Die Länder fordern, in § 112 Abs. 1 SGB IX-E den Satz 3 zu streichen. Hier ist die Gewährung von Leistungen lediglich dann vorgesehen, wenn die leistungsberechtigte Person das Teilhabeziel gemäß der Gesamtplanung (mit großer Wahrscheinlichkeit) erreichen werde. Es wird durch die wiederholte Erwähnung des „Erreichens des Teilhabeziels“ befürchtet, dass die Träger der Eingliederungshilfe im weiteren Fortschreiten eine von den Schulbehörden unabhängige Gesamtplanung erstellen und von dem schulrechtlich vorgeschlagenen Förderort, entgegen landesgesetzlichen Bestimmungen, eigenmächtig abweichen können. Die Beibehaltung der geltenden Rechtslage (Eingliederungshilfe darf die Schul- oder Hochschulwahl nicht beanstanden¹⁸), erfordere die Streichung des Satzes 3 in § 112 Abs. 1 SGB IX-E. Da die Eingliederungshilfe-Verordnung (EGH-VO) am 1. Januar 2020 außer Kraft treten soll, sei der Einschub des Inhalts des derzeit noch in Kraft befindlichen § 12 Nr. 1 EGH-VO in den geplanten § 112 SGB IX-E, erforderlich.¹⁹ Dieser umfasst die Art und den Umfang der Eingliederungsleistungen, wie heilpädagogische und sonstige Maßnahmen zur Ermöglichung und Erleichterung der Teilhabe an Bildung.

Die Länder plädieren des Weiteren für einen Verzicht auf den zeitlichen Zusammenhang zwischen den einzelnen Ausbildungsphasen und auf das Erfordernis der gleichen fachlichen Richtung und Unterstützung für Promotionsstudien. Im derzeit vorliegenden Entwurf seien zeitliche sowie inhaltliche Voraussetzungen für die Leistungen für ein Studium und eine Promotion enthalten, welche für nichtbeein-

¹⁶ Vgl. BR-Drs. 428/16 (Beschluss) vom 23. September 2016, S. 20 f.

¹⁷ Vgl. Gegenäußerung der Bundesregierung zu der Stellungnahme des Bundesrates vom 23. September 2016, S. 11.

¹⁸ Vgl. Ramm et al., Zur Übernahme der Kosten eines Gebärdensprachdolmetschers zum Besuch einer allgemein bildenden Schule, Anmerkung zu Hessisches LSG, B. v. 14.3.2011, L 7 SO 209/10 B ER, Diskussionsbeitrag A21-2014, www.reha-recht.de, 02.10.2014.

¹⁹ Vgl. BR-Drs. 428/1/16 (Empfehlungen) vom 13. September 2016, S. 47

trächtige Studierende nicht gelten. Eine berufliche Neuorientierung sei dadurch erschwert. Darüber hinaus fehle eine „Öffnungsklausel“, was die Berücksichtigung von Einzelfällen nicht zulasse.²⁰ In Bezug auf Praktika sollen die Teilhabeleistungen nicht auf Pflichtpraktika beschränkt werden, sondern auch Praktika umfassen, welche die Berufschancen auf dem Arbeitsmarkt erhöhen. Der Bundesrat bittet konkret um die Prüfung, ob die Hilfen in § 112 Abs. 3 SGB IX-E um die Leistung zur Absolvierung eines Auslandsstudienaufenthaltes ergänzt werden könne. Die vorgesehene Regelung der Gewährung von Leistungen für Auslandsstudienaufenthalte bedeute eine erhebliche Verschärfung der bislang maßgeblichen Voraussetzungen. Die Leistungen würden lediglich zugesprochen werden, sofern diese verpflichtende Bestandteile einer hochschulischen Aus- oder Weiterbildung für einen Beruf sind. Bisher wurden sie gewährt, „wenn dies im Interesse der Eingliederung des behinderten Menschen geboten ist, die Dauer der Eingliederungsmaßnahmen durch den Auslandsaufenthalt nicht wesentlich verlängert wird und keine unvermeidbaren Mehrkosten entstehen.“ Dies wird nunmehr in § 104 Abs. 5 SGB IX-E niedergeschrieben und solle für Menschen mit Behinderungen gleichermaßen gelten.²¹

5. Die Länder fordern sicherzustellen, sollten im Verlauf des weiteren Gesetzgebungsverfahrens noch materielle Änderungen vorgenommen werden, dass diese nicht ein Mehraufwand für Länder und Kommunen bedeuten. Sollte dies der Fall sein, müsse der Bund die Mehrkosten „vollständig und dauerhaft“ tragen. Durch die neuen Leistungen zur Teilhabe an Bildung und die damit verbundene Erweiterung bisheriger Leistungen würden für die Länder und Kommunen ebenfalls Mehrkosten entstehen. Die fiskalischen Auswirkungen könnten zum jetzigen Zeitpunkt, aufgrund fehlender empirischer Daten, noch nicht valide festgestellt werden. Zusätzlich entstehende Verwaltungskosten seien ebenso zu berücksichtigen. Diesbezüglich bitten die Länder zu prüfen, ob durch geeignete materielle Änderungen im vorliegenden Gesetzentwurf sichergestellt werden könne, dass keine Mehrausgaben bei Ländern und Kommunen entstünden.²²

In der Gegenäußerung der Bundesregierung lehnte diese eine generelle (pauschale) Regelung ab, welche vorsehen würde, dass die zukünftig entstehenden Mehrkosten von Ländern und Kommunen „vollständig und dauerhaft“ vom Bund zu tragen seien. Zusätzliche finanzielle Ressourcen seien für den Zeitraum 2017 bis 2020 bereitgestellt. Ab dem Jahr 2021 steige der Entlastungsbetrag von rund 71 Milliarden auf rund 235 Milliarden im Jahr 2025.²³

Ihre Meinung zu diesem Fachbeitrag ist von großem Interesse für uns.

Wir freuen uns auf Ihren Kommentar auf www.reha-recht.de.

²⁰ Vgl. BR-Drs428/16 (Beschluss) vom 23. September 2016, S. 49.

²¹ Vgl. BR-Drs. 428/16 (Beschluss) vom 23. September 2016, S. 42 f.

²² Vgl. BR-Drs. 428/16 (Beschluss) vom 23. September 2016, S. 3.

²³ Vgl. Gegenäußerung der Bundesregierung zu der Stellungnahme des Bundesrates vom 23. September 2016, S. 1.