



TOP 2 Kultusbereich (Schule, Hochschule):

Individueller Unterstützungsbedarf für Menschen mit Behinderungen

1. Sachverhalt

Prägend für den Bildungsweg eines Menschen in Deutschland ist das gegliederte Schulsystem. Nach dem Kindergarten (und ggf. der Vorschule) beginnt die gesetzlich verpflichtende Schulbildung (für zumeist 9 Vollzeitschuljahren) mit dem Besuch der Grundschule, die alle schulpflichtigen Kinder aufnimmt und gemeinsam unterrichtet, jedoch überwiegend mit Ausnahme jener Kinder, die schon bei Schulbeginn aufgrund einer vorliegenden Behinderung in eigens für ihre Behinderung vorgesehenen Schulen unterrichtet werden.

Der allgemeinen schulischen Bildung schließt sich die Ausbildung für einen Beruf an. Hierbei besteht ein entscheidender Unterschied zwischen Schule einerseits und (beruflicher) Bildung insbesondere in den Hochschulen andererseits. Schulen haben die Schulpflicht umzusetzen, während die Hochschulen über Zulassungsverfahren den Zugang steuern können.

In Deutschland lag der Anteil von Schülerinnen und Schülern mit sonderpädagogischem Förderbedarf im Schuljahr 2012/2013 bei 6,6 Prozent (in absoluten Zahlen: 493.200 Schülerinnen und Schüler).¹ Von ihnen wurden 355.139 in Förderschulen unterrichtet, 138.061 Kinder und Jugendliche besuchten sonstige allgemeinbildende Schulen. Das heißt, 28 Prozent der Schülerinnen und Schüler mit sonderpädagogischem Förderbedarf wurden in allgemeinen Schulen unterrichtet. Die Förderschulbesuchsquote lag bei 4,8 Prozent und die Quote der Schülerinnen und Schüler, die in allgemeinen Schulen unterrichtet wurden (Inklusionsquote) bei 1,8 Prozent. Im Vergleich zum Schuljahr 2000/01 hat sich die Anzahl der Schülerinnen und Schüler mit sonderpädagogischem Förderbedarf von seinerzeit 479.940 leicht erhöht. Die Förderquote betrug 2000/01 5,3 Prozent und ist somit ebenfalls gestiegen. Auch die Förderschulbesuchsquote, die 2000/01 4,6 Prozent betrug, und die Inklusionsquote von seinerzeit 0,7 Prozent, sind gestiegen. Dieser Anstieg ist allerdings maßgeblich

¹ Bericht Bildung in Deutschland 2014, Seite 163.

durch den Rückgang der Bezugsgruppe - der Zahl der vollzeitschulpflichtigen Schülerinnen und Schüler - bestimmt.

Nachstehende Tabelle gibt einen Überblick über die sonderpädagogische Förderung in den Schuljahren 2000/2001, 2006/07 und 2012/13 nach dem Förderort.

Schülerinnen und Schüler mit sonderpädagogischer Förderung

Schuljahr	Förderquote insgesamt		Davon				Anteil der Integrationsschüler an allen Schülern mit Förderbedarf
			In Förderschulen		In allgemeinen Schulen (Integrationsschüler)		
	Anzahl	in Prozent	Anzahl	in Prozent	Anzahl	in Prozent	
2000/01	479.940	5,3	420.587	4,6	59.353	0,7	12,4
2006/07	484.346	5,8	408.085	4,8	76.261	0,9	15,7
2012/13	493.200	6,6	355.139	4,8	138.061	1,8	28,0

Quelle: Statistische Ämter des Bundes und der Länder, Schulstatistik; Sekretariat der KMK, Sonderpädagogische Förderung in Schulen

Die Feststellung des sonderpädagogischen Förderbedarfs auf landesschulrechtlicher Basis erfolgt keineswegs einheitlich. Zudem sagt die Inklusionsquote nichts über die Qualität des inklusiven Bildungsangebots aus. Die Bundesländer haben zwar zahlreiche Initiativen und Anstrengungen unternommen, Inklusion im Bildungsbereich umzusetzen, gleichwohl hält das gegliederte Schulsystem noch immer „für fast jede Art des sonderpädagogischen Förderbedarfs einen eigenständigen Schultyp vor (...). Im Schuljahr 2012/2013 gibt es 3.258 Förderschulen. (...) Etwa jede zehnte allgemeinbildende Schule in Deutschland ist eine Förderschule, wobei der Anteil zwischen den Ländern erheblich variiert.“⁴

Das deutsche System der dualen Berufsausbildung sieht die Lernorte Betrieb und Berufsschule vor. Die Anzahl der neu abgeschlossenen Ausbildungsverträge in Berufen für Menschen mit Behinderungen als auch das Angebot und die Nachfrage für Ausbildungsverhältnisse gingen von 2009 bis 2012 um jeweils ca. 30 Prozent zurück, dabei blieb die Nachfrage jedoch um ca. 10 Prozent höher als das Angebot.⁵ Die Ausbildungsangebote für behinderte Menschen in der Berufsbildung werden durch das Berufsbildungsgesetz (BBiG) und die Handwerksordnung (HwO) sowie die Bestimmungen des SGB III für die Teilnahme von

² Bericht Bildung in Deutschland 2014, Seite 178.

³ Vgl. Beantwortung der Fragen aus der „List of Issues“ im Zusammenhang mit der deutschen Staatenprüfung zu den Fragen 18 und 19, Anlagenband Seite 64 ff. Siehe auch die Übersicht der KMK über die Umsetzung der inklusiven Bildung in den Ländern mit aktuellem Stand vom 13.01.2015. (Anlage zum Arbeitspapier)

⁴ Bericht Bildung in Deutschland 2014, Zitat SATZ 170.

⁵ Bericht Bildung in Deutschland 2014, Seite 172.

Menschen mit Behinderungen am Arbeitsleben (insb. §§ 48 bis 80 und 112 bis 129 SGB III) geregelt. Sie sehen für Menschen mit Behinderungen grundsätzlich eine Ausbildung in anerkannten Ausbildungsberufen vor (§ 64 BBiG und § 42 k HwO). Sie soll möglichst in einem Betrieb mit nicht behinderten Menschen erfolgen. Soweit nötig, werden bei der Ausbildung für einen anerkannten Ausbildungsberuf die besonderen Verhältnisse behinderter Menschen berücksichtigt („Nachteilsausgleich“ gemäß § 65 Absatz 1 BBiG und § 42 I Absatz 1 HwO). Dabei können bei Bedarf - wie im Schulbereich - beispielsweise bestimmte Hilfsmittel oder die Unterstützungsleistungen Dritter zugelassen werden. Für Jugendliche, für die wegen Art oder Schwere ihrer Behinderung eine Ausbildung in anerkannten Ausbildungsberufen nicht in Betracht kommt, kann eine Fachpraktikerausbildung nach § 66 BBiG und § 42m HwO ausgeübt werden, die die besonderen Verhältnisse behinderter Menschen berücksichtigt und eine Berufstätigkeit auf dem ersten Arbeitsmarkt ermöglicht. Solche Musterregelungen bestehen hier jedoch nur für ein begrenztes Berufsspektrum. Die Ausbildung erfolgt überwiegend in den Berufsbildungswerken und deren speziellen Einrichtungen und nicht im Betrieb.⁶

Weiterbildungsangebote für Menschen mit Behinderungen findet man am ehesten im Bereich der beruflichen Rehabilitation. Sie sind aber nirgends insgesamt erfasst. Fragt man danach, in welchen Typen von Weiterbildungseinrichtungen Menschen mit Behinderungen Angebote wahrgenommen haben, so nahmen im Jahr 2012 77 Prozent der an Weiterbildungsangeboten Teilnehmenden mit Behinderungen Angebote der Volkshochschulen wahr. Nur ein Drittel der Hochschulen, Fachhochschulen und Akademien weisen entsprechende Teilnehmer aus⁷

Die deutsche Hochschullandschaft kennt keine besonderen Studiengänge für behinderte Studierende. Die Zahl der Studienberechtigten mit einer Behinderung oder einer chronischen Krankheit ist nicht bekannt. Es kann daher keine Aussage darüber getroffen werden, ob sie überdurchschnittlich oft auf ein Studium verzichten. Der Anteil Studierender mit einer studienerschwerenden Gesundheitsbeeinträchtigung bzw. chronischer Krankheit an allen Studierenden betrug im Sommersemester 2012 sieben Prozent⁸ 1,3 Prozent aller im Rahmen der Studie „beeinträchtigt studieren“ des Deutschen Studentenwerks befragten Studierenden mit gesundheitlichen Beeinträchtigungen (16.000 Personen) gab an, im Studienjahr 2010/2011 Eingliederungshilfe zu erhalten.⁹

⁶ Siehe dazu auch Bericht Bildung in Deutschland 2014, Seiten 182-184.

⁷ Bericht Bildung in Deutschland 2014, Seite 174f.

⁸ „Die wirtschaftliche und soziale Lage der Studierenden in Deutschland 2012, 20. Sozialerhebung des Deutschen Studentenwerks durchgeführt durch das HIS-Institut für Hochschulforschung“, Seite 452.

⁹ „Beeinträchtigt studieren“, Datenerhebung zur Situation Studierender mit Behinderung und chronischer Krankheit 2011, Seite 219, Hrsg. Deutsches Studentenwerk.

Die mangelnde bauliche, technische und kommunikative Barrierefreiheit der Hochschulen spiegelt sich in der unterschiedlichen Verteilung der behinderten Studierenden auf die Hochschulstandorte und in den Studienfächern wieder. Fast jede/r Zehnte dieser Studierenden gibt an, ihr/sein Wunschstudium wegen der Beeinträchtigung nicht gewählt zu haben.¹⁰

Völkerrechtliche und verfassungsrechtliche Vorgaben

Neben der Einführung von Artikel 3 Absatz 3 Satz 2 des Grundgesetzes („Niemand darf wegen seiner Behinderung benachteiligt werden.“) im Jahr 1994 trägt vor allem die von Deutschland 2009 ratifizierte UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK) zu einer Ausweitung von Inklusion im Bildungsbereich bei. Die UN-BRK gibt den Vertragsstaaten in Artikel 24 vor, ein inklusives Bildungssystem auf allen Ebenen (lebenslanges Lernen von der Kita über Schule und Berufsausbildung bis zur Hochschulbildung sowie Erwachsenenbildung) zu gewährleisten. Ziel ist es, dass Schülerinnen und Schüler mit sonderpädagogischem Förderbedarf nicht länger in (exklusiven) Förderschulen beschult werden, sondern Regelschulen gemeinsam mit nicht behinderten Kindern besuchen können. Denn bei der Verwirklichung des Rechts auf Bildung haben die Vertragsstaaten nach Artikel 24 UN-BRK unter anderem sicherzustellen, dass Menschen mit Behinderungen nicht aufgrund ihrer Behinderung vom allgemeinen Bildungssystem ausgeschlossen werden, dass Menschen mit Behinderungen gleichberechtigt mit anderen in der Gemeinschaft, in der sie leben, Zugang zu einem inklusiven¹¹, hochwertigen und unentgeltlichen Unterricht an Grundschulen und weiterführenden Schulen haben und dass angemessene Vorkehrungen für die Bedürfnisse des Einzelnen getroffen werden. Die Rechte aus Artikel 24 UN-BRK stehen allerdings gemäß Artikel 4 Absatz 2 UN-BRK unter dem Vorbehalt der verfügbaren Mittel der Vertragsstaaten und sind von ihnen schrittweise umzusetzen, es sei denn, es ergeben sich unmittelbar abzuleitende Rechtsansprüche, weil das Diskriminierungsverbot nach Artikel 5 Absatz 2 i. V. m. Absatz 3 UN-BRK über Artikel 24 Absatz 2 Buchstabe c) UN-BRK im Rahmen dieser Rechte Anwendung findet.

Soweit das Grundgesetz keine andere Regelung trifft oder zulässt, ist die Ausübung der staatlichen Befugnisse und die Erfüllung der staatlichen Aufgaben gemäß Artikel 30 GG Sache der Länder. Die Verteilung der Gesetzgebungsbefugnisse ist nach Artikel 70 GG so geregelt, dass die Länder das Recht der Gesetzgebung haben, soweit das Grundgesetz nicht dem Bunde Gesetzgebungsbefugnisse verleiht.

¹⁰ „Beeinträchtigt Studieren“ 2011, SATZ 74.

¹¹ Die maßgebliche authentische englische Fassung spricht von „inclusive“.

Im Bereich der schulischen Bildung verfügt der Bund über keine Gesetzgebungskompetenz. Verwaltung und Gesetzgebung in diesem Bereich sind daher ausschließlich Angelegenheit der Länder. Für die außerschulische berufliche Bildung verfügt der Bund nach Artikel 74 Absatz 1 Nummern 11 und 12 GG über eine konkurrierende Gesetzgebungsbefugnis, von der er zum Beispiel mit dem Berufsbildungsgesetz (BBiG) Gebrauch gemacht hat.

Gemäß Artikel 74 Absatz 1 Nummer 13 GG erstreckt sich die konkurrierende Gesetzgebungsbefugnis des Bundes auch auf die Regelung der Ausbildungsbeihilfen und die Förderung der wissenschaftlichen Forschung. Nach Artikel 74 Absatz 1 Nummer 33 GG ist der Bund auch zur Regelung der Hochschulzulassung und der Hochschulabschlüsse befugt; hiervon hat er jedoch bisher keinen Gebrauch gemacht.

Darüber hinaus können Bund und Länder im Rahmen der Gemeinschaftsaufgaben zusammenwirken. So können Bund und Länder auf Grund von Vereinbarungen nach Artikel 91b Absatz 1 GG in Fällen überregionaler Bedeutung bei der Förderung von Wissenschaft, Forschung und Lehre und nach Artikel 91b Absatz 2 GG zur Feststellung der Leistungsfähigkeit des Bildungswesens im internationalen Vergleich und bei diesbezüglichen Berichten und Empfehlungen zusammenwirken.

Die Anerkennung und Förderung der Weiterbildung ist als Teil des lebensbegleitenden Lernens in fast allen Ländern gesetzlich geregelt.

Unterstützungsleistungen für Menschen mit Behinderungen

Bei den Unterstützungsleistungen ist systematisch zu unterscheiden zwischen solchen, die die barrierefreie Infrastruktur betreffen (z. B. barrierefreie Gebäude), und solchen, bei denen es sich um auf die einzelne Person zugeschnittene individuelle Unterstützungsleistungen (z. B. individuell angepasste Laborarbeitsplätze, Kommunikationshilfen oder andere Assistenzen) handelt. In dieser Vorlage geht es um die individuellen Leistungen zur Unterstützung von schulischer Bildung. Allerdings sind die Übergänge der Bereiche aufgrund unterschiedlich weit ausgeprägter Barrierefreiheit fließend. Je mehr Barrierefreiheit verwirklicht ist bzw. je umfänglicher die Vorkehrungen sind, die getroffen wurden, desto weniger Anpassungen und Unterstützungsleistungen sind nachträglich im Einzelfall erforderlich, allerdings werden sie in vielen Fällen nicht entfallen können.

Menschen mit Behinderungen, die zur Teilhabe an schulischer Bildung auf spezifische Unterstützungsleistungen wie persönliche Assistenz oder technische Hilfsmittel angewiesen

sind, benötigen zur Wahrnehmung ihres Grundrechts auf Bildung derzeit noch (zum Teil) bedürftigkeitsabhängige Fürsorgeleistungen der Sozialhilfe (Eingliederungshilfe für behinderte Menschen, wie Hilfen zu einer angemessenen Schulbildung, Hilfe zur schulischen Ausbildung für einen angemessenen Beruf einschließlich des Besuchs einer Hochschule, § 54 Absatz 1 Satz 1 Nummern 1 und 2 SGB XII i. V. m. §§ 12,13 Eingliederungshilfe-Verordnung). Für Kinder und Jugendliche mit einer (drohenden) seelischen Behinderung ist die Kinder und Jugendhilfe leistungs verpflichtet (vgl. § 35a SGB VIII).

Soweit ein Mensch mit einer Behinderung zur Teilhabe an einer schulischen (Weiter-)Bildung auf behinderungsspezifische Unterstützungsleistungen angewiesen ist und diese nicht im Rahmen der Eingliederungshilfe nach SGB VIII oder SGB XII erhält, müssen die Leistungen gegebenenfalls aus eigenem Einkommen und Vermögen oder durch Rückgriff auf Unterhaltspflichtige finanziert werden.

Die Berücksichtigung der allgemeinen Ausbildungs- und Lebenshaltungskosten während einer nach BAföG förderungsfähigen Ausbildung erfolgt im BAföG für Auszubildende mit und ohne Behinderungen der Förderungsart und –höhe nach grundsätzlich gleichermaßen. Soweit sich behinderungsbedingt die Ausbildung verlängert, wird dies nach § 15 Absatz 3 Nummer 5 BAföG mit Verlängerung der Förderungsdauer über die Regelstudienzeit hinaus berücksichtigt, wobei die verlängerte Förderung den bei Studierenden grundsätzlich hälftigen Darlehensanteil nicht erhöht, sondern insoweit als Vollzuschuss erfolgt (§ 17 Absatz 2 Satz 2 Nummer 2 BAföG). Unterstützungsleistungen für individuell behinderungsbedingten zusätzlichen Unterstützungsbedarf sind dagegen im Bereich der Eingliederungshilfe geregelt. Die Unterstützung von behinderten Kindern beim Förderschulbesuch ist hingegen eine regelmäßige Aufgabe der Schulträger.

Eingliederungshilfe zur Förderung der sozialen Teilhabe kann bedürftigkeitsabhängig insbesondere auch zur Sicherstellung der Betreuung eines Kindes mit einer Behinderung im Anschluss an den Schulbesuch oder in Ferienzeiten bei Abwesenheit erwerbstätiger Eltern geleistet werden. Diese Leistungen können nicht den bedürftigkeitsunabhängigen Hilfen zu einer angemessenen Schulbildung zugeordnet werden.

2013 gaben die Träger der Sozialhilfe rund 1,15 Mrd. Euro für Hilfen zu einer angemessenen Schulbildung und für Hilfen zur schulischen Ausbildung für einen angemessenen Beruf einschließlich des Besuchs einer Hochschule aus¹². Im Vergleich zu den Vorjahren ist eine

¹² Zahlen DESTATIS 2014.

deutliche Steigerung der Ausgaben zu verzeichnen, die sich vor allem im Bereich der Hilfen zu einer angemessenen Schulbildung finanziell bemerkbar macht. Während sich die Brutto-Ausgaben für Hilfen zu einer angemessenen Schulbildung im Jahr 2001 auf gut 775 Mio. Euro und im Jahr 2007 auf gut 842 Mio. Euro beliefen, lagen sie im Jahr 2013 bei knapp 1,15 Mrd. Euro¹³ (+ 36 Prozent).

Die amtliche Kinder- und Jugendhilfestatistik (KJH-Statistik) erfasst jährlich die finanziellen Aufwendungen der Jugendämter für die Durchführung von Leistungen gem. § 35a SGB VIII. Eine weitere Differenzierung dieser Angaben nach Hilfeformen ist im Rahmen der KJH-Statistik für die finanziellen Aufwendungen nicht vorgesehen. Die KJH-Statistik unterscheidet sich darin von der amtlichen Sozialhilfestatistik, die eine Differenzierung der Ausgaben nach Hilfeformen vorsieht. Unmittelbar vergleichbar sind somit aus den beiden amtlichen Erhebungen lediglich die jährliche Gesamtsumme für Eingliederungshilfen nach dem SGB VIII und SGB XII. Die Leistungsausgaben im Bereich der Eingliederungshilfe nach dem SGB VIII beliefen sich im Jahr 2013 auf 1,027 Mrd. Euro; wie hoch der darin enthaltene Anteil an Hilfen zu einer angemessenen Schulbildung oder Hochschulbildung ist, ist nicht bekannt.

2. Handlungsbedarf

Unklare bzw. lückenhafte Regelungen führen zu Zuständigkeitsproblemen sowie Verzögerungen bei der Erbringung von Leistungen oder deren Versagung zu Lasten von Betroffenen (und ihren Eltern), obwohl diese nach der UN-BRK geboten sind.

Zur Verwirklichung inklusiver Bildung sind die notwendigen gesetzlichen Vorkehrungen zu treffen. Auch Menschen mit einer Behinderung, die zur Teilhabe an Bildung auf behinderungsspezifische Unterstützungsleistungen angewiesen sind, müssen ihr Recht auf Bildung lebenslang im Sinne von Artikel 24 der UN-BRK uneingeschränkt entsprechend ihren Wünschen und Fähigkeiten wahrnehmen können.

Die Herausforderungen bei der Verwirklichung der inklusiven Bildung sind allgemein bekannt. Regelschulen fehlt es in der Praxis oftmals an Personal und sächlicher Ausstattung, um Kinder mit sonderpädagogischem Förderbedarf erfolgreich inklusiv unterrichten zu können. Vor Gerichten wird insbesondere darüber gestritten, ob die Kosten für eine Schulbe-

¹³ Statistisches Bundesamt: Fachserie 13, Reihe 2.1, Ausgaben und Einnahmen der Sozialhilfe

gleitung von dem Träger der Sozialhilfe oder dem Schulträger zu tragen sind. Entscheidungserheblich ist dabei, ob die Schulbegleitung und andere Leistungen, die die gemeinsame Beschulung von behinderten und nicht behinderten Schülerinnen und Schülern gewährleisten sollen, dem Kernbereich der pädagogischen Arbeit der Schule zuzuordnen sind. Die Gerichte entscheiden hier unterschiedlich und in Einzelfällen wird die vorrangige Verantwortung der Schulträger herausgestellt.¹⁴

Studierende mit Behinderungen können auf studienbezogene personelle oder technische Hilfen sowie Mobilitätshilfen, z. B. Gebärdensprachdolmetscher, Studienhelfer, spezielle Software oder ein angepasstes Auto, angewiesen sein. Ein gut funktionierendes System behinderungsbedingter Studienunterstützung ist Voraussetzung dafür, dass Studierende mit Behinderungen bei der Zielgleichheit des Studiums für Studierende mit und ohne Behinderungen mithalten können. Individuell erforderliche behinderungsbedingte Unterstützungsleistungen fehlen jedoch für konsekutive und weiterbildende Studiengänge, für Promotions- und Teilzeitstudiengänge, für Auslandssemester sowie für ein Studium nach einer abgeschlossenen Berufsausbildung. Hiermit wird die Erwartung verbunden, die Chancen auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt für behinderte Akademiker und Akademikerinnen, die überdurchschnittlich hoch von Arbeitslosigkeit betroffen sind, zu erhöhen.

Der indikatorengestützte Bericht Bildung in Deutschland 2014 stellt als ein wichtiges Ergebnis seiner Untersuchung fest: **„Ressourcen stehen gegenwärtig aus unterschiedlichen Bereichen zur Verfügung, es fehlt ein abgestimmtes Konzept ihrer Nutzung:** Beim Zusammenwirken von Sozialsystem und Bildungssystem bei Maßnahmen der Bildung und Förderung von Menschen mit Behinderungen wirkt sich die Unterschiedlichkeit der Zuständigkeiten und inhaltlichen Ansätze besonders bei der Bewilligung und Zuordnung von Ressourcen belastend aus. Personenbezogene Zuweisungen und solche systemischer Art bedürfen einer eindeutigen Abstimmung.“¹⁵ In ihrer Zuständigkeit eindeutige und bedarfsgerechte Regelungen zur Erbringung behinderungsbedingter Unterstützungsleistungen, die Inklusion an Schulen und Hochschulen in nicht wenigen Fällen überhaupt erst ermöglichen, sind weder in den Schul- und Hochschulgesetzen der Länder noch in den Sozialgesetzbüchern (z. B. SGB XII oder SGB IX) enthalten. Erforderlich sind daher eindeutige und bedarfsdeckende Zuständigkeiten und Regelungen zur Erbringung behinderungsbedingter

¹⁴ Vgl. z.B. Beschluss des Schleswig-Holsteinischen Landessozialgerichtes vom 17. Februar 2014 (L 9 SO 222/13 B ER), wonach es Aufgabe der Schule ist, die gemeinsame Beschulung von behinderten und nichtbehinderten Schülerinnen und Schülern (Inklusion) zu gewährleisten.

¹⁵ Bericht Bildung in Deutschland 2014, Seite 10.

Unterstützungsleistungen an Schulen und Hochschulen. Dies betrifft auch den bedarfsdeckenden Einsatz von Integrationsassistenten.

Die über den Bereich der inklusiven schulischen Bildung (einschließlich Unterstützungsleistungen wie persönliche Assistenz oder technische Hilfen) hinausgehenden Leistungen sollen auch künftig durch Sozialleistungsträger gedeckt werden.¹⁶

3. Handlungsoptionen

Um inklusive Bildung gemäß der UN-BRK zu erreichen, sind systematische, verbindliche und transparente innerstaatliche Regelungen, auch zum individuellen behinderungsbedingten Unterstützungsbedarf, erforderlich. Die nachfolgenden Handlungsoptionen zeigen Möglichkeiten auf, wie die inklusive Bildung künftig bedarfsdeckend ausgestaltet werden kann.

Dabei sind die Optionen 3.1 (Übernahme der Verantwortung durch die für Bildung zuständigen Stellen), 3.2 (Eingliederungshilfe neu) und 3.3 (Große Lösung) eigenständige Handlungsalternativen, die sich auf die Bereiche allgemeinbildende Schule und (Weiterbildung einschließende) berufsbildende Schule einschließlich Hochschule beziehen. Letztgenanntes gilt auch für die Option 3.4 und 3.5 (mit Abstrichen).

Option 3.6 (neues Kapitel „Leistungen zur Teilhabe an Bildung“ im SGB IX) stellt keine eigenständige Handlungsoption dar, sondern soll einen gesetzlichen Rahmen für trägerübergreifend einheitliche und Unterstützungsbedarfe individuell deckende Bildungsleistungen im Sozialleistungsbereich schaffen. Neue bzw. veränderte Leistungsträgerschaften für Bildungsleistungen im Sozialleistungsbereich zu begründen oder den Zugang zu Bildungsleistungen im Sozialleistungsbereich abweichend von den für Leistungsträger maßgeblichen Sozialleistungsvorschriften verbindlich neu zu regeln, stellen keine Ziele der Option dar.

Anmerkung: Neben der Frage, in welcher Weise eine systemische Lösung gefunden werden kann, die dem Anspruch an ein inklusives Bildungssystem am besten gerecht wird, ist auch noch die Frage zu klären, in welchem Umfang heute nicht vorgesehene Leistungen - etwa für ein weiterbildendes Master-, Zweit- oder Promotionsstudium - aufgenommen werden sollten. Dieses Thema ist in den nachfolgenden Optionen nicht durchgehend behandelt und wäre im weiteren Prozess zu klären.

¹⁶ Das Thema soziale Teilhabe war bereits Gegenstand der 4. Sitzung der AG BTHG am 19. November 2014 und wird in der 6. Sitzung nicht erneut aufgerufen.

3.1 Volle Übernahme der Verantwortung für inklusive Bildung durch die für Bildung jeweils zuständigen Stellen

Die für Bildung jeweils zuständigen Stellen übernehmen auf der Grundlage entsprechender Regelungen in den Schul- und Hochschulgesetzen der Länder (mit individuellen Rechtsansprüchen für die Menschen mit Behinderungen) die volle Verantwortung für inklusive Bildung und treffen entsprechende Regelungen zur Umsetzung des Artikel 24 der UN-BRK.

Zur Gestaltung der Übergangszeit werden die in § 54 Absatz 1 Satz 1 Nummern 1 und 2 SGB XII (Eingliederungshilfe - alt) verorteten Leistungen (Hilfen zu einer angemessenen Schulbildung, Hilfe zur schulischen Ausbildung für einen angemessenen Beruf einschließlich des Besuchs einer Hochschule) befristet weiterhin erbracht. Hierzu wird eine Übergangsregelung in der Eingliederungshilfe geschaffen. Diese wird zeitlich so bemessen, dass ein Leistungsübergang ohne Brüche aus der Eingliederungshilfe in den Kultusbereich möglich ist.

3.2 Hilfen zur schulischen Bildung im Rahmen der Eingliederungshilfe - neu

Die in § 54 Absatz 1 Satz 1 Nummern 1 und 2 SGB XII (Eingliederungshilfe - alt) verorteten Leistungen (Hilfen zu einer angemessenen Schulbildung, Hilfe zur schulischen Ausbildung für einen angemessenen Beruf einschließlich des Besuchs einer Hochschule) werden in die Eingliederungshilfe - neu überführt.

Hierbei ist dann zu entscheiden, in welchem Umfang (Satz Anmerkung oben) die Eingliederungshilfe - neu für Hilfen zur schulischen Weiterbildung für einen angemessenen Beruf einschließlich des Besuchs einer Hochschule im Anschluss an eine duale Berufsausbildung geöffnet wird.

3.3 Neuregelung der Bildungsleistungen der Eingliederungshilfe - alt in der Kinder- und Jugendhilfe (SGB VIII) im Rahmen der Umsetzung der „Großen Lösung“ im SGB VIII

Im Rahmen der Umsetzung der „Großen Lösung“ im SGB VIII werden die in § 54 Absatz 1 Satz 1 Nummern 1 und 2 SGB XII (Eingliederungshilfe) verorteten Leistungen (Hilfen zu einer angemessenen Schulbildung, Hilfe zur schulischen Ausbildung für einen angemessenen Beruf einschließlich des Besuchs einer Hochschule) im SGB VIII (Kinder- und Jugend-

hilfe) geregelt und bedarfsgerecht einschließlich individueller Rechtsansprüche ausgestaltet. Diese Leistungen erfolgen aus einer Hand für den gesamten Bedarf, den ein junger Mensch mit Behinderungen tagsüber hat (in der Kita bzw. in der Schule einschließlich Hortbetreuung und in der Hochschule in Ergänzung vorrangiger schulischer Maßnahmen). Über eine Verordnung wären die Regelungen für den Hochschulbereich gesondert zu entscheiden.

3.4 Zuordnung aller berufsqualifizierenden Leistungen zu den Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben

Die Hilfen zur schulischen Ausbildung für einen angemessenen Beruf einschließlich des Besuchs einer Hochschule im Sinne von § 54 Absatz 1 Satz 1 Nummer 2 SGB XII werden in den Leistungsbereich der Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben gem. § 33 SGB IX übergeleitet und Rechtsansprüche auf diese Leistungen im jeweiligen Teil des Sozialgesetzbuches der für die Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben gemäß § 6 Absatz 1 Nummern 2, 3, 4 und 5 SGB IX zuständigen Rehabilitationsträger eingeführt.

3.5 Finanzierung und Vergabe des behinderungsbedingten Mehrbedarfs im Rahmen der schulischen Ausbildung für einen angemessenen Beruf einschließlich des Besuchs einer Hochschule durch ein eigenständiges Bundesleistungsgesetz

Die beeinträchtigungsbedingten notwendigen personellen und technischen Unterstützungsleistungen sowie Mobilitätshilfen für Hilfen zur schulischen Ausbildung für einen angemessenen Beruf einschließlich des Besuchs einer Hochschule im Sinne von § 54 Absatz 1 Satz 1 Nummer 2 SGB XII werden außerhalb der Sozialhilfe im Rahmen eines eigenständigen Leistungsgesetzes bundeseinheitlich geregelt. Der individuelle Rechtsanspruch wird unter Berücksichtigung des Wunsch- und Wahlrechts der Menschen mit Behinderungen gewährleistet. Die Leistungen müssen im Falle eines Hochschulstudiums über das grundständige Studium hinaus auch für ein Studium bei bereits abgeschlossener Berufsausbildung oder für ein weiterbildendes Master-, Zweit- oder Promotionsstudium zur Verfügung stehen. Die Leistungsvergabe könnte über die Integrationsämter (bei entsprechender Qualifizierung des Personals) erfolgen.

3.6 Schaffung eines neuen Kapitels „Leistungen zur Teilhabe an Bildung“ im SGB IX

Im SGB IX zugleich ein neues Kapitel „Leistungen zur Teilhabe an Bildung“ geschaffen, in dem die Leistungsgruppe einschließlich der Leistungen zur inklusiven Bildung konkret definiert werden sowie der Leistungsträger zu bestimmen ist. Die über den Kernbereich des pädagogischen und erzieherischen Auftrags der Schule bzw. Bildungseinrichtung hinausgehenden Leistungen umfassen u. a.:

- Hilfen zu einer möglichst weitgehend inklusiven Schulbildung und zum Besuch weiterführender Schulen einschließlich der Vorbereitung hierzu; die Bestimmungen über die Förderung behinderter Schülerinnen und Schüler in den Schulgesetzen der Länder bleiben hiervon unberührt,
- 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 SGB IX gefördert werden,
- Hilfe zur schulischen Ausbildung für einen angemessenen Beruf.

4. Für den Sachverhalt relevante Bewertungskriterien

Zu 3.1 Volle Übernahme der Verantwortung für inklusive Bildung durch die für Bildung jeweils zuständigen Stellen

a) UN-BRK-Relevanz

Das Streben nach einer Regelung auch für individuelle, bedarfsdeckende Unterstützungsleistungen, die Menschen mit Behinderungen mittelfristig erweiterte Chancen und Möglichkeiten zur Teilhabe an Bildung auf allen Ebenen und unabhängig von Fürsorgeleistungen eröffnet, dient der Umsetzung der bereits unter 1. genannten Ziele des Artikels 24 der UN-BRK. Ein Bezug ergibt sich insbesondere zu Artikel 24 Absatz 1b), Absatz 2c), d) und e) sowie Absatz 5 UN-BRK. Im Übrigen wird auf die Ausführungen unter Ziffer 1) verwiesen.

b) Gesetzestechnische Umsetzbarkeit

Unproblematisch; Einvernehmen mit Bundesrat voraussetzend.

c) Verwaltungsmäßige Umsetzbarkeit (Mehr- oder Minderaufwand)

Im Kultusbereich müssten innerhalb der Übergangsfrist entsprechende Strukturen geschaffen werden. Nach Auslaufen der Übergangsregelung steht einem Minderaufwand in der Eingliederungshilfe ein Mehraufwand im Kultusbereich gegenüber.

d) Finanzielle Auswirkungen

Durch Vermeidung von Doppelstrukturen und die koordinierte Erbringung von Leistungen aus einer Hand von den für Bildung zuständigen Stellen sind Einsparungen zu erwarten, die derzeit allerdings noch nicht beziffert werden können. Die Option führt mittelfristig (nach Auslaufen der Übergangsregelung) zu signifikanten Kostenverlagerungen innerhalb der Haushalte von Ländern und Kommunen. Mehrkosten können insoweit entstehen, als zum Teil bedürftigkeitsabhängige Leistungen der Eingliederungshilfe nach Auslaufen der Übergangsregelung zu bedürftigkeitsunabhängigen Leistungen und individuell ausgestalteten Rechtsansprüchen im Kultusbereich werden.

Zu 3.2 Hilfen zur schulischen Bildung im Rahmen der Eingliederungshilfe - neu

a) UN-BRK-Relevanz

Das Streben nach einer Regelung für Unterstützungsleistungen, die Menschen mit Behinderungen erweiterte Chancen und Möglichkeiten zur Teilhabe an allgemeiner und beruflicher schulischer Bildung einschließlich des Besuchs einer Hochschule eröffnen, dient der Umsetzung der bereits unter 1. genannten Ziele des Artikels 24 der UN-BRK. Ein Bezug ergibt sich insbesondere zu Artikel 24 Absatz 1b), Absatz 2c), d) und e) sowie Absatz 5 UN-BRK. Im Übrigen wird auf die Ausführungen unter Ziffer 1) verwiesen.

b) Gesetzestechnische Umsetzbarkeit

Unproblematisch; Einvernehmen mit Bundesrat voraussetzend.

c) Verwaltungsmäßige Umsetzbarkeit (Mehr- oder Minderaufwand)

Unproblematisch.

d) Finanzielle Auswirkungen

Die Option ist mit Mehrkosten für die Träger der Eingliederungshilfe verbunden.

Zu 3.3 Neuregelung der Bildungsleistungen der Eingliederungshilfe - alt in der Kinder- und Jugendhilfe (SGB VIII) im Rahmen der Umsetzung der „Großen Lösung“ im SGB VIII

a) UN-BRK-Relevanz

Das Streben nach einer Regelung auch für individuelle, bedarfsdeckende Unterstützungsleistungen, die Menschen mit Behinderungen mittelfristig erweiterte Chancen und Möglichkeiten zur Teilhabe an Bildung auf allen Ebenen und unabhängig von Fürsorgeleistungen eröffnet, dient der Umsetzung der bereits unter 1. genannten Ziele des Artikels 24 der UN-BRK. Ein Bezug ergibt sich hier insbesondere zu Artikel 24 Absatz 1b), Absatz 2c), d) und e) sowie Absatz 5 UN-BRK. Im Übrigen wird auf die Ausführungen unter Ziffer 1) verwiesen.

Eine Überführung in die Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe würde dem Ziel der UN-BRK dienen, Kindern mit Behinderungen gleichberechtigt mit anderen Kindern alle Menschenrechte und Grundfreiheiten einzuräumen (vgl. Präambel Buchst. r), Artikel 7 Absatz 1 UN-BRK) und bei allen Maßnahmen, die Kinder mit Behinderungen betreffen, das „Wohl“ des Kindes vorrangig zu berücksichtigen (Artikel 7 Absatz 2 UN-BRK).

b) Gesetzestechnische Umsetzbarkeit

Unproblematisch; Einvernehmen im Bundesrat voraussetzend.

c) Verwaltungsmäßige Umsetzbarkeit (Mehr- oder Minderaufwand)

Einem Minderaufwand in der Eingliederungshilfe steht ein Mehraufwand bei den Trägern der Kinder- und Jugendhilfe gegenüber.

d) Finanzielle Auswirkungen

Die koordinierte Erbringung von Leistungen aus einer Hand durch die Träger der Kinder- und Jugendhilfe wird zu derzeit noch nicht bezifferbaren Einsparungen führen. Die Option würde zu Minderausgaben bei den Trägern der Sozialhilfe und entsprechenden Mehrausgaben bei den Trägern der Kinder- und Jugendhilfe führen.

Zu 3.4 Zuordnung aller berufsqualifizierenden Leistungen zu den Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben

a) UN-BRK-Relevanz.

Das Streben nach einer Regelung für Unterstützungsleistungen, die Menschen mit Behinderungen erweiterte Chancen und Möglichkeiten zur Teilhabe an allgemeiner und beruflicher schulischer Bildung einschließlich des Besuchs einer Hochschule eröffnen,

dient der Umsetzung der bereits unter 1. genannten Ziele des Artikels 24 der UN-BRK. Ein Bezug ergibt sich insbesondere zu Artikel 24 Absatz 1b), Absatz 2c), d) und e) sowie Absatz 5 UN-BRK. Im Übrigen wird auf die Ausführungen unter Ziffer 1) verwiesen.

b) Gesetzestechnische Umsetzbarkeit

Unproblematisch.

c) Verwaltungsmäßige Umsetzbarkeit (Mehr- oder Minderaufwand)

Einem Minderaufwand in der Eingliederungshilfe steht ein Mehraufwand bei den für die jeweilige Leistung zur Teilhabe am Arbeitsleben zuständigen Rehabilitationsträger gegenüber.

d) Finanzielle Auswirkungen

Die Kosten für Hilfen zur schulischen Ausbildung für einen angemessenen Beruf einschließlich der Besuch einer Hochschule beliefen sich in 2013 auf rund 9,1 Mio.€. Durch die Ausweitung der Leistungstatbestände sind geringe Mehrkosten zu erwarten. Eine Finanzierung zulasten der Beitragszahler wird kritisch gesehen.

Zu 3.5 Finanzierung und Vergabe des behindertenspezifischen Mehrbedarfs bei einer beruflichen Qualifikation einschließlich des Besuchs einer Hochschule durch eine eigenständige bundesgesetzliche Regelung

a) UN-BRK-Relevanz.

Das Streben nach einer Regelung für Unterstützungsleistungen, die Menschen mit Behinderungen erweiterte Chancen und Möglichkeiten zur Teilhabe an allgemeiner und beruflicher schulischer Bildung einschließlich des Besuchs einer Hochschule eröffnen, dient der Umsetzung der bereits unter 1. genannten Ziele des Artikels 24 der UN-BRK. Ein Bezug ergibt sich insbesondere zu Artikel 24 Absatz 1b), Absatz 2c), d) und e) sowie Absatz 5 UN-BRK. Im Übrigen wird auf die Ausführungen unter Ziffer 1) verwiesen.

b) Gesetzestechnische Umsetzbarkeit

Einvernehmen im Bundesrat voraussetzend.

c) Verwaltungsmäßige Umsetzbarkeit (Mehr- oder Minderaufwand)

Einem Minderaufwand in der Eingliederungshilfe steht ein Mehraufwand bei den für die Leistung des behindertenspezifischen Mehrbedarfs eines Menschen mit einer Behinderung zuständigen Integrationsämtern gegenüber.

d) Finanzielle Auswirkungen

Die Kosten für Hilfen zur schulischen Ausbildung für einen angemessenen Beruf einschließlich der Besuch einer Hochschule beliefen sich in 2013 auf rund 9,1 Mio.€. Durch die Ausweitung der Leistungstatbestände sind geringe Mehrkosten zu erwarten. Die Kosten wären aus dem Bundeshaushalt zu tragen.

Zu 3.6 Schaffung eines neuen Kapitels „Leistungen zur Teilhabe an Bildung“ im SGB IX

a) UN-BRK-Relevanz.

Die Regelungen entsprechen dem Artikel 24 UN-BRK, der umgesetzt werden soll. Ein Bezug ergibt sich insbesondere zu Artikel 24 Absatz 1b), Absatz 2c), d) und e) sowie Absatz 5 UN-BRK. Im Übrigen wird auf die Ausführungen unter Ziffer 1) verwiesen.

b) Gesetzestechnische Umsetzbarkeit

Unproblematisch, da die leistungsrechtlichen Zuständigkeiten hiervon unberührt bleiben.

c) Verwaltungsmäßige Umsetzbarkeit (Mehr- oder Minderaufwand)

Kein Mehr- oder Minderaufwand erkennbar.

d) Finanzielle Auswirkungen

Keine finanziellen Auswirkungen erkennbar.