

Inklusive Bildung

Burkhard Küstermann | Mirko Eikötter (Hrsg.)

Rechtliche Aspekte inklusive Bildung und Arbeit

Die UN-Behindertenrechtskonvention
und ihre Umsetzung im deutschen Recht

BELTZ JUVENTA

Leseprobe aus: Küstermann/Eikötter (Hrsg.): Rechtliche Aspekte inklusiver Bildung und Arbeit,
ISBN 978-3-7799-4248-1 © 2016 Beltz Verlag, Weinheim Basel
<http://www.beltz.de/de/nc/verlagsgruppe-beltz/gesamtprogramm.html?isbn=978-3-7799-4248-1>

Einleitung

Mirko Eikötter

Das Thema Inklusion hat in der Medienberichterstattung für großes Aufsehen und kontroverse Diskussionen gesorgt.¹ Dabei ging es vor allem um die Teilhabe von Schülerinnen und Schülern mit einer Behinderung am Regelschulunterricht.² Nicht mehr die Kinder mit einer Behinderung sollen sich an das Schulsystem mit seinen oft unüberwindbaren Hürden anpassen (= Integration), sondern die Regelschule soll sich an den Bedürfnissen der jungen Menschen mit Behinderungen orientieren, um Teilhabe zu ermöglichen (= Inklusion).³ Doch Inklusion umfasst in der fachwissenschaftlichen Diskussion nicht nur Menschen mit einer Behinderung oder lediglich den Schulbereich. Es geht vielmehr um ein gesellschaftliches Leitbild, bei dem Menschen nicht aufgrund bestimmter Merkmale in stigmatisierender Art und Weise vom gesellschaftlichen Leben ausgeschlossen werden. Zu diesen Merkmalen können der Migrationshintergrund, soziale Benachteiligungen, die Schichtzugehörigkeit, die Religionszugehörigkeit, die sexuelle Orientierung oder andere Merkmale gehören.⁴ Inklusion bezieht sich auf alle Bereiche einer Gesellschaft, angefangen beim Besuch einer Kindertageseinrichtung über die Regelschule, die Teilhabe am allgemeinen Arbeitsmarkt bis hin zu Freizeitaktivitäten.

In rechtlicher Hinsicht ist die Diskussion um inklusive Veränderungen mit Inkrafttreten des Übereinkommens der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (UN-BRK) angestoßen worden.⁵ Anfänglich standen Fragen der Geltung und (unmittelbaren) Anwendbar-

-
- 1 Vgl. z. B. *Prantl*, Inklusion – Soziale Stärke, in: *SZ* v. 16. 6. 2014, S. 4; *Roth*, Sie kann lächeln, in: *DIE ZEIT* v. 23. 8. 2013; *Willenweber*, Die Schulwende, in: *Stern* 28. 5. 2014, S. 37 ff.; *Reiter*, Schlicht überfordert. Es ist richtig, behinderte Menschen zu integrieren. Es ist aber falsch, sie zwangsweise in klassische Schulen zu stecken, in: *SZ* v. 14./15. 6. 2014, S. 2; SPIEGEL-Gespräch mit dem Erziehungswissenschaftler Bernd *Ahrbeck*, in: *DER SPIEGEL* 34/2014, S. 38 ff.
 - 2 Vgl. dazu *Beck*, in: *Hensen/Küstermann/Maykus/Riecken/Schinnenburg/Wiedebusch* (Hrsg.), *Inklusive Bildung*, 2014, S. 101 ff.
 - 3 *Faber/Roth*, in: *DVBl* 2010, S. 1193 (1195).
 - 4 Vgl. *Voigts*, in: *Forum Jugendhilfe* 1/2011, S. 15 (16).
 - 5 Deutschland hat die UN-BRK am 30. 3. 2007 unterzeichnet. Durch Zustimmungsgesetz v. 21. 12. 2008 und Hinterlegung der Ratifikationsurkunde bei den Vereinten Nationen ist die Konvention am 26. März 2009 für Deutschland in Kraft getreten und hat den Rang eines Bundesgesetzes. Vgl. *BGBI. II* 2008, S. 1419 ff.; *BGBI. II* 2009, S. 812 ff.

keit der UN-BRK als völkerrechtlichem Vertrag im deutschen Recht im Vordergrund.⁶ Im Anschluss wurden Fragen im Zusammenhang mit einzelnen Rechtsgebieten und Eingliederungsbereichen erörtert. Dazu gehörten nicht zuletzt das Schul-, Behinderten-, Betreuungs-, Pflege- und sonstige Sozialrecht, insbesondere auch die vorher schon vieldiskutierte sog. „Große Lösung“ im Kinder- und Jugendhilferecht.⁷ Auch die Gerichte haben menschenrechtliche Normen der UN-BRK in ihren Entscheidungen berücksichtigt; dies betrifft vor allem die Sozialgerichte.⁸ Der vorliegende Herausgeberband will diese rechtswissenschaftliche Diskussion aufgreifen und vertiefen. In Anknüpfung an die UN-BRK findet dabei eine Einschränkung auf Menschen mit einer Behinderung statt, ohne dass damit die Inklusion von bisher aufgrund anderer Merkmale ausgeschlossene Menschen infrage gestellt werden soll.

Dabei muss in *Teil 1* die Behindertenrechtskonvention selbst den Ausgangspunkt für die weitere Darstellung und Diskussion bilden. Die UN-BRK ist kein Vertrag, mit dem neue Menschenrechte geschaffen wurden. Es sind vielmehr schon bestehende Menschenrechte speziell für die Belange von Menschen mit Behinderungen neu gefasst worden – z. B. das Recht auf Bildung (Art. 24 UN-BRK) oder das Recht auf Arbeit (Art. 27 UN-BRK).

In seiner Einführung gibt *Schulte* zunächst einen Überblick über die UN-BRK. Dabei geht er sowohl auf das Zustandekommen und die unmittelbare Anwendbarkeit der UN-BRK als auch auf das von Deutschland ebenfalls ratifizierte Fakultativprotokoll ein. Ein wesentlicher Punkt ist die Anwendung und Auslegung der UN-BRK. Im Mittelpunkt seiner Ausführungen steht der mit dem Begriff Inklusion eingeläutete Paradigmenwechsel im deutschen Behindertenrecht und der Behindertenpolitik in Abgrenzung zum Begriff der Integration. Am Beispiel des Rechtes auf Arbeit (Art. 27 UN-BRK) skizziert *Schulte*, welche Auswirkungen das Konzept Inklusion auf die Gestaltung des Arbeitsmarktes haben müsste. Im Anschluss werden die aus der UN-BRK folgenden Verpflichtungen aufgezählt und dem Behindertenbericht sowie dem Nationalen Aktionsplan Deutschlands gegenübergestellt. Zudem werden die Instrumente zur Kontrolle der Umsetzung und Kommentierung von UN-BRK Rechten vorgestellt. Abschließend erörtert *Schulte* den aus der UN-BRK erwachsenden Handlungsbedarf für die deutsche Politik und das deutsche Recht. Er weist insbesondere darauf hin, dass das deutsche Sozial- und Arbeitsrecht im Hinblick auf die Vereinbarkeit mit

6 Vgl. dazu u. a. *Krajewski*, in: Sozialrecht + Praxis 4/2010, S. 251 ff.; *Masuch*, in: Sozialrecht + Praxis 5/2012, S. 287 ff.

7 Vgl. *Gerlach/Hinrichs*, in: ZKJ 3/2012, S. 86 ff.; *Schulte*, in: br 2/2011, S. 41 ff.; *Banafsche*, in: SGb 7/2012, S. 373 ff.; *Banafsche*, in: SGb 8/2012, S. 440 ff.

8 Vgl. *Aichele*, in: AnwBl 10/2011, 727 ff.

der UN-BRK zu überprüfen und die Anwendung der Vorschriften im Lichte der UN-BRK erfolgen muss.

Diametral dazu bezweifelt *Luthe* in seinem Beitrag „Behindertenrechtskonvention – viel Lärm um nichts“ die rechtliche Bedeutung der UN-BRK für die deutsche Rechtsordnung. Er zeichnet die Konvention als ein vor allem entwicklungspolitisches Instrument nach, dass in Entwicklungs- und Schwellenländern die Rechte von Behinderten stärken und der Armutsbekämpfung dienen soll. Die rechtliche Auslegung des Begriffes Inklusion führe zu keinem anderen Ergebnis als die Auslegung des Begriffes Integration. Eine unmittelbare Anwendbarkeit komme wohl nur wenigen Artikeln der UN-BRK zu, z. B. dem Diskriminierungsverbot. Dieses sei aber in seinen Auswirkungen unbeachtlich, da das Benachteiligungsverbot bereits durch Art. 3 Abs. 3 S. 2 GG in der deutschen Rechtsordnung verankert sei. Weitere Rechte seien nicht bestimmt genug und unterlägen zudem einem Progressionsvorbehalt. *Luthe* stellt dar, welche Folgerung das für die Rechtspraxis hat und geht dabei auf einzelne Beispielbereiche (z. B. Gesundheit und Bildung), aber auch auf den Behinderungsbegriff ein.

Teil 2 befasst sich thematisch mit den Auswirkungen der UN-BRK (insbesondere des Art. 24 und 27) auf das Bildungssystem und die Teilhabe am Arbeitsleben in Deutschland. Dabei werden zunächst die Schulen in den Blick genommen. Denn Art. 24 UN-BRK fordert die Gewährleistung eines inklusiven Bildungssystems auf allen Ebenen und lebenslanges Lernen („shall ensure an inclusive education system at all levels and lifelong learning“). Die Zugehörigkeit von Schulen zum Bildungssystem ist offenkundig. Daneben haben aber auch Tageseinrichtungen für Kinder einen Bildungsauftrag, der in § 22 Abs. 3 SGB VIII kodifiziert ist („Der Förderungsauftrag umfasst Erziehung, Bildung und Betreuung des Kindes [...]“). Zudem sind Fachhochschulen, Universitäten und andere Institutionen, die der Berufs-, Fort- und Weiterbildung dienen Teil des Bildungssystems.⁹ Im vorliegenden Band wird der Schwerpunkt im Bildungsbereich auf die Schulen gelegt. Das Thema „Inklusion in der Schule“ wurde in der gesellschaftlichen und fachwissenschaftlichen Öffentlichkeit breit diskutiert. Aus rechtlicher Sicht ist streitig, ob Art. 24 UN-BRK den Schülerinnen und Schülern mit Behinderung einen Rechtsanspruch auf inklusive Beschulung gewährt, ob ein solcher Anspruch durch die Bundesländer verpflichtend im Schulrecht zu verankern ist oder ob der sog. Progressionsvorbehalt des Art. 4 Abs. 2 S. 1 UN-BRK lediglich zu einer schrittweisen Umsetzung unter Ausschöpfung

9 Vgl. *Dörschner*, Die Rechtswirkungen der UN-Behindertenrechtskonvention in Deutschland am Beispiel des Rechts auf inklusive Bildung, 2014, S. 124.

der verfügbaren Mittel verpflichtet.¹⁰ Mittlerweile sind z.T. weitgehende Änderungen in einzelnen Schulgesetzen beschlossen worden, von denen in diesem Band stellvertretend das Beispiel Niedersachsen dargestellt wird.¹¹

Eine ähnliche Diskussion ist auch in Bezug auf Kindertageseinrichtungen denkbar. Dort ist die gemeinsame Förderung von Kindern mit und ohne Behinderung in Gruppen durch § 22 a Abs. 4 SGB VIII vorgesehen: „Kinder mit und ohne Behinderung sollen, sofern der Hilfebedarf dies zulässt, in Gruppen gemeinsam gefördert werden.“ Die einschränkende Formulierung „sofern der Hilfebedarf dies zulässt“ verhindert im Zweifelsfall, dass Eltern für ihr Kind mit Behinderung einen Platz im Regelkindergarten einklagen können. Insofern gilt der Grundsatz der gemeinsamen Betreuung, allerdings ohne Vermittlung eines Rechtsanspruchs. In der rechtswissenschaftlichen Debatte hat die „Inklusion in Kindertageseinrichtungen“ und eine Änderung des SGB VIII ganz überwiegend im Rahmen der Eingliederungshilfe-Reform („Große Lösung“) eine Rolle gespielt. Darüber hinaus ließe sich die Debatte aber auch auf die Hilfen zur Erziehung (HzE) ausdehnen, wodurch mögliche und gebotene Wirkungen des Inklusionsgedankens auf diese Form der Unterstützung beschrieben werden könnten. Denn auch die Kinder- und Jugendhilfe ist rechtlich und tatsächlich so zu gestalten, dass die Leistungen von Kindern mit und ohne Behinderung gleichermaßen wahrgenommen werden können.¹²

In dem Beitrag von Schippmann „Inklusion und Schulrecht in Niedersachsen“ geht es um die aus Art. 24 UN-BRK heraus erfolgten Änderungen des Niedersächsischen Schulgesetzes (NSchG) und weiterer untergesetzlicher Regelungen. Am Beispiel des Bundeslandes Niedersachsen wird aufgezeigt, wie die gemeinsame Beschulung behinderter und nichtbehinderter Kinder dort geregelt wurde. Dabei geht Schippmann u. a. auf die Ausgestaltung der gemeinsamen Beschulung als Rechtsanspruch für Kinder mit einer Behinderung ein, aber auch auf die Ausnahmetatbestände aufgrund derer die Schulbehörde die freie Wahl der Eltern korrigieren kann. Wesentliche Ausführungen beziehen sich auf den Bedarf an sonderpädagogischer Unterstützung, der nach Einführung der inklusiven Schule auch an Regelschulen sichergestellt sein muss. Die Unterstützungsmöglichkeiten reichen dabei von Nachteilsausgleichen, über zieldifferenten Unterricht bis hin zu Förder-schullehrerstunden. Dabei wird das Verfahren zur Feststellung eines Bedarfes an sonderpädagogischer Unterstützung beschrieben. Abschließend geht

10 Vgl. m. w. N. Siehr/Wrase, in: RdJB 2/2014, S. 161 (162).

11 Zum Stand der Schulrechtsänderungen in den einzelnen Bundesländern vgl. Mißling/Ückert, Vorabfassung der Studie – Inklusive Bildung: Schulgesetze auf dem Prüfstand, März 2014, S. 17 ff., www.institut-fuer-menschenrechte.de (letzter Zugriff: 6. 5. 2015).

12 Vgl. dazu Wabnitz, in: ZKJ 2/2013, S. 52 ff.

Schippmann auf Finanzierungsfragen in Niedersachsen ein. Des Weiteren werden Änderungen im NSchG skizziert.

Neben der selbstbestimmten und gleichberechtigten Teilhabe am Bildungssystem ist die Teilhabe am Arbeitsleben für Menschen mit Behinderungen von enormer Bedeutung. Dieser Bereich soll unter dem Blickwinkel der UN-BRK näher untersucht werden. Gerade Arbeitslose mit einer Schwerbehinderung, aber auch mit einer einfachen Behinderung haben größere Schwierigkeiten auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt eine Beschäftigung zu finden, als diejenigen Arbeitslosen ohne eine (Schwer-)Behinderung. Der Anteil der Langzeitarbeitslosen ist bei Schwerbehinderten deutlich höher als bei anderen Arbeitslosen.¹³ Schwerbehinderte profitieren in geringerem Ausmaß von konjunkturellen Schwankungen. Zwar sind Beschäftigte mit einer Schwerbehinderung oder Gleichstellung während einer Rezession besser geschützt, da sie dem besonderen Kündigungsschutz (§ 85 ff. SGB IX) unterliegen. Allerdings zeigt die Arbeitsmarktstatistik der Bundesagentur für Arbeit, dass in Prosperitätsphasen Arbeitslose mit einer Schwerbehinderung nicht in gleicher Weise vom Arbeitsmarkt absorbiert werden, wie andere Arbeitslose.¹⁴

Die UN-BRK fordert von den Vertragsstaaten in Art. 27 das Recht auf Arbeit von Menschen mit Behinderungen möglichst auf einem inklusiven Arbeitsmarkt zu sichern und zu fördern. In Deutschland findet ein Großteil der Beschäftigung von Menschen mit Behinderungen in Werkstätten statt. Diese Beschäftigungsverhältnisse befinden sich auf einem Sonderarbeitsmarkt und unterliegen anderen (arbeits- und steuerrechtlichen) Regelungen als Arbeitsverhältnisse des allgemeinen Arbeitsmarktes. Zudem werden dort keine regulären Gehälter, sondern Werkstattentgelte gezahlt, die deutlich niedriger sind. Dabei fordert Art. 27 Abs. 1 S. 1 UN-BRK die Möglichkeit, den Lebensunterhalt durch Arbeit zu verdienen. Es ist davon auszugehen, dass die „alternativlose“ Beschäftigung in Werkstätten für behinderte Menschen nicht mit Art. 27 Abs. 1 S. 1 UN-BRK vereinbar ist.¹⁵ Insofern stellt sich die Frage, welche Anstrengungen der Staat unternehmen muss, um mehr Menschen mit einer Behinderung die Beschäftigung auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt zu ermöglichen. Und daran anknüpfend ist danach zu fragen, wie sich die Werkstätten für behinderte Menschen umstrukturieren müssen, um für die Werkstattbeschäftigten das Ziel der Tätigkeit auf einem inklusiven Arbeitsmarkt zu erreichen.

13 Vgl. BA, Der Arbeitsmarkt in Deutschland – Der Arbeitsmarkt für schwerbehinderte Menschen. Veröffentlichung der Arbeitsmarktberichterstattung (Stand: Mai 2014), S. 2.

14 Vgl. ebd., S. 8.

15 *Trenk-Hinterberger*, in: *Welke*, UN-BRK Kommentar, Art. 27 Rn. 11 f.

Art. 27 UN-BRK verpflichtet die Vertragsstaaten nicht zur Schaffung eines Rechtsanspruchs auf einen Arbeitsplatz. Das wäre schon mit der zivilrechtlichen Vertragsfreiheit unvereinbar. Dennoch wird den Vertragsstaaten abverlangt, die Beschäftigung von Menschen mit einer Behinderung auf einem inklusiven Arbeitsmarkt durch geeignete Schritte, einschließlich des Erlasses von Rechtsvorschriften zu sichern und zu fördern. Im Einzelnen bleibt in Art. 27 Abs. 1 S. 2 lit. a–k UN-BRK unklar, wie dies genau geschehen soll. Hier dürfte den Vertragsstaaten ein weiter Spielraum gegeben sein.

Bezugnehmend auf Art. 27 UN-BRK wurde die Abschaffung oder Umwandlung der Werkstätten für behinderte Menschen gefordert. Sonderarbeitswelten seien mit dem Recht auf Arbeit auf einem inklusiven Arbeitsmarkt nicht vereinbar. *Klie* und *Bruker* greifen diese Forderung auf und bezweifeln zunächst, dass diese auf absehbare Zeit umzusetzen sein wird. Dennoch gebe es langfristig Möglichkeiten, Werkstätten weiterzuentwickeln. Im Mittelpunkt von Reformvorschlägen steht dabei die Abkehr von institutionsorientierten hin zu personenorientierten Leistungen. So unterstützen die Fachverbände der Behindertenhilfe den Vorschlag, mehr Wahlmöglichkeiten für Menschen mit Behinderungen hinsichtlich der Leistungsarten, -orte und -formen zu gewährleisten, wobei das Persönliche Budget hier eine besondere Rolle spielen könnte. *Klie* und *Bruker* skizzieren neu geschaffene Konzepte und Ideen, die den Übergang auf den allgemeinen Arbeitsmarkt fördern sollen. In ihrem Beitrag stellen *Klie* und *Bruker* darüber hinaus die Entwicklung von Werkstätten für Menschen mit Behinderungen zu sozialräumlich organisierten Dienstleistern am Beispiel eines Modellprojektes im Landkreis Karlsruhe vor. Das Modellprojekt mit dem Titel „Sozialraumorientierung in der Behindertenhilfe; Schwerpunkt: Teilhabe am Arbeitsleben“ hat im Kern die wohnortnahe Akquise von Arbeits- und Praktikumsplätzen zum Inhalt. Wesentlicher Bestandteil war dabei die flexible Gewährung von individualisierten Leistungen.

Trenk-Hinterberger geht in seinem Beitrag „UN-BRK und Teilhabe am Arbeitsleben“ auf Art. 27 der Konvention ein. Da dieser Artikel mit seinen Unterabsätzen einer der längsten der Konvention ist, fokussiert *Trenk-Hinterberger* seine Ausführungen auf drei Leitideen des Art. 27 UN-BRK und erörtert diese. Zunächst stellt er jedoch klar, dass aus Art. 27 kein Rechtsanspruch auf einen Arbeitsplatz folgt und ein solcher Anspruch deshalb auch nicht durch die Vertragsstaaten kodifiziert werden muss. Es handelt sich vielmehr um eine Verpflichtung, durch geeignete Schritte den Ausschluss von Menschen mit Behinderungen aus dem Arbeitsleben abzubauen. Gleichzeitig ist Art. 27 UN-BRK als Konkretisierung des allgemeinen Diskriminierungsverbotes des Art. 5 Abs. 2 UN-BRK zu sehen. Von den drei Leitideen – aus denen sich konkrete Verpflichtungen zur Umsetzung ableiten lassen – erörtert *Trenk-Hinterberger* als erstes die Idee „So wenig

Sonderarbeitswelten wie möglich“. Dabei geht er auf die Diskussion ein, die sich zwischen der Forderung nach einer vollständigen Abschaffung der beschützenden Werkstätten einerseits und dem unveränderten Weiterbestehen der Einrichtungen andererseits abspielt. Er zeigt Möglichkeiten zur Umgestaltung der WfbM auf und geht auf die Weiterentwicklung bewährter Instrumente zur Teilhabe am Arbeitsleben – wie die Integrationsprojekte oder die Unterstützte Beschäftigung – ein. Die zweite Leitidee, die Trenk-Hinterberger aus Art. 27 UN-BRK ableitet, lautet: „Wenn Sonderarbeitswelten erforderlich, dann aber so normal wie möglich“. An dieser Stelle skizziert er Vorschläge und Forderungen, die auf eine möglichst inklusive Gestaltung von Sonderarbeitswelten abzielen, ohne dass diese abgeschafft werden. Die dritte Leitidee bezieht sich auf die „Verwirklichung eines inklusiven Arbeitsmarktes“. Dabei geht es um nicht weniger als die Umgestaltung des Arbeitsmarktes und der Arbeitsumgebung und -prozesse, sodass Menschen mit Behinderungen mit ihrem Leistungsvermögen teilnehmen können. Trenk-Hinterberger bezieht dabei neoliberale Argumente ein, die dem Paradigma der Inklusion offenkundig entgegenstehen. Er stellt dann aber fest, dass die UN-BRK keine Aussage zu Wirtschaftssystemen macht, sondern den Abbau von Diskriminierungen beim Zugang zum Arbeitsmarkt allgemein fordert. Dies könne durch marktkonforme Schritte und Leistungen erzielt werden, die z.T. schon vorhanden sind. Hier nennt Trenk-Hinterberger konkrete Maßnahmen und weist auf die Auslegung der Vorschriften des geltenden Rechts im Lichte des Art. 27 UN-BRK durch die Rechtsprechung hin.

Im *Teil 3* stehen die Reformansätze sowohl in der Eingliederungshilfe bei Kindern und Jugendlichen (SGB VIII und SGB XII) als auch bei Erwachsenen (SGB XII) und die Reform des Rehabilitations- und Teilhaberechts behinderter Menschen (SGB IX) im Mittelpunkt. Inklusion ist kaum denkbar, ohne die rechtlichen Grundlagen dafür zu schaffen. Es bedarf nämlich gezielter Leistungen und Ansprüche, um den Zugang von Menschen mit einer Behinderung zu den einzelnen Teilhabebereichen des gesellschaftlichen Lebens sicherzustellen. Deutschland verfügt glücklicherweise über ein ausdifferenziertes Sozialleistungssystem, das von Integrationshelfern, über Eingliederungszuschüsse für Arbeitnehmer mit einer Behinderung bis hin zur Grundsicherung bei voller Erwerbsminderung diverse Geld-, Sach- und Dienstleistungen zur Verfügung stellt. Allerdings sind dem historisch gewachsenen und gegliederten Sozialleistungssystem vielfältige Schwierigkeiten und Probleme immanent. So führen die auf die Rehabilitationsträger (u. a. Träger der Krankenversicherung nach dem SGB V, der Arbeitsförderung nach dem SGB III, der Rentenversicherung nach dem SGB VI, der Kinder- und Jugendhilfe nach dem SGB VIII und der Sozialhilfe nach dem SGB XII) verteilten Zuständigkeiten immer wieder zu Zugangsschwierigkei-

ten und gerichtlichen Auseinandersetzungen. Dies bedeutet für Betroffene, dass sie zunächst nicht wissen können, welcher Rehabilitationsträger für sie zuständig ist, welche Leistungen zur Verfügung stehen und an welcher Stelle sie Anträge stellen müssen. Der Gesetzgeber hat hier versucht durch die Schaffung der Gemeinsamen Servicestellen (§§ 22 ff. SGB IX), als auch durch die Regelung zur Zuständigkeitsklärung (§ 14 SGB IX) entgegenzuwirken. Für Menschen mit Behinderungen, gerade diejenigen die auf dem ersten Arbeitsmarkt tätig sind, aber auch für Arbeitgeber, die Arbeitnehmer mit einer Behinderung beschäftigen (wollen), kommt erschwerend hinzu, dass die Leistungsgewährung häufig in das Entschließungs- und noch häufiger in das Auswahlmessen der Rehabilitationsträger gestellt ist. Dies ist einerseits notwendig, um den Rehabilitationsträgern den notwendigen Spielraum für sachgerechte Lösungen zu geben. Andererseits führt das für Arbeitnehmer mit einer Behinderung und deren (potenziellen) Arbeitgebern zu einer Situation der vorläufig fehlenden Rechtssicherheit über die Gewährung der Leistungen. Im Streitfall bleibt dann lediglich ein Rechtsanspruch auf die gerichtliche Prüfung der pflichtgemäßen Ausübung des Ermessens. Nicht zuletzt sehen sich die Rehabilitationsträger immer wieder in Auseinandersetzungen mit anderen Rehabilitationsträgern verwickelt, wenn die Zuständigkeit eines vermeintlich oder tatsächlich unzuständigen Trägers nach § 14 SGB IX eingetreten ist und der leistende Träger einen Erstattungsanspruch geltend macht. Überlagert werden diese Schwierigkeiten von der Tatsache, dass das derzeitige Leistungsrecht zumindest teilweise auf ein System der Sondereinrichtungen (z.B. Förderschule, Werkstätten für behinderte Menschen, Berufsförderungswerke, Berufsbildungswerke) ausgerichtet ist. Inklusion zielt aber auf die Teilhabe aller Menschen chancengleich und gleichberechtigt an den Regelinstitutionen und am „normalen“ gesellschaftlichen Leben. Dies erfordert im Sozialrecht Reformen, um den Gedanken der Inklusion zu verwirklichen. Dazu gab es bereits in der Vergangenheit Vorschläge.

Wabnitz geht in seinem Beitrag „Große Lösung und Inklusion“ auf die langanhaltende Diskussion im Kinder- und Jugendhilferecht, als auch im Sozialhilferecht ein, die eine Zusammenlegung der Eingliederungshilfe für Kinder und Jugendliche zum Inhalt hat. Er führt aus, dass die überwiegende Mehrheit in der Diskussion eine Zusammenlegung im Bereich der Jugendhilfe fordert, wobei das mit entsprechenden personellen und finanziellen Veränderungen einhergehen müsste. *Wabnitz* zeigt Konsequenzen für die Leistungserbringer auf, und unterbreitet einen Vorschlag für einen neu zu schaffenden Rechtsanspruch „Hilfen zur Entwicklung und Teilhabe“ im SGB VIII. Weiterhin geht er auf rechtliche Folgeprobleme ein, wie den Übergang bei Erreichen der Altersgrenze vom SGB VIII zum SGB XII und die Harmonisierung der Regelungen über die Kostenbeteiligung von Eltern und

jungen Menschen bei Verwirklichung der Großen Lösung im SGB VIII. Im Anschluss zeigt Wabnitz welche praktischen Konsequenzen sich aus der Umsetzung der Inklusion ergeben und welche Schritte zu unternehmen sind, um das Leistungsspektrum der Kinder- und Jugendhilfe auf Inklusion auszurichten. Abschließend geht er auf die Frage ein, ob wirklich alle jungen Menschen ausnahmslos mit Regelangeboten in Regeleinrichtungen besser versorgt sind oder ob es für bestimmte Bedarfe nach wie vor Sondereinrichtungen geben sollte.

Im Mittelpunkt der Ausführungen von *Gitschmann* steht die viel diskutierte Reform der Eingliederungshilfe (SGB XII). Der Beitrag liefert Ergänzungen zum laufenden Reformprozess bei dem Bund und Länder die Schaffung eines Bundesleistungs- bzw. Bundesteilhabegesetzes anstreben, in dem das Recht der Eingliederungshilfe neu geregelt werden soll. Zudem hat die Bundesregierung im Koalitionsvertrag 2013 die Schaffung eines vermögens- und einkommensunabhängigen Teilhabegeldes angekündigt, dass aber aufgrund aktueller Entwicklungen infrage steht. *Gitschmann* benennt und erläutert die Gründe für die Notwendigkeit einer Reform. Er zeigt auf, wie die bestehenden Angebotsstrukturen, aber auch die Einzelfallsteuerung geändert werden könnten, um eine zielgenaue Hilfeplanung und Kostenreduzierung in der Eingliederungshilfe zu erreichen. Er beschreibt die wesentlichen Eckpunkte des Grundlagenpapiers der Bund-Länder-AG zur Weiterentwicklung der Eingliederungshilfe. Dabei wird die Weiterentwicklung der Teilhabe am Arbeitsleben, das Fallmanagement und die Entwicklung des Leistungserbringungsrechts in den Blick genommen. Ausgehend von der Initiative Bayerns im Bundesrat für ein Bundesleistungsgesetz werden mögliche Bestandteile beschrieben, bei dem der Bund nach dem Willen der Länder vollständig die Kosten für die Eingliederungshilfe übernehmen soll. Des Weiteren wird erläutert, wie das Bundesteilhabegeld ausgestaltet werden könnte. Anhand von Beispielsberechnungen stellt *Gitschmann* zudem die derzeitige Ausgestaltung der Anrechnung von Einkommen und Vermögen, sowie die Heranziehung von Unterhaltsverpflichteten bei der Eingliederungshilfe und Hilfe zur Pflege dar, um daraus möglichen Reformbedarf abzuleiten. Abschließend werden die Schnittstellen zu anderen Leistungssystemen, wie zur Kinder- und Jugendhilfe und zur Kranken- und Pflegeversicherung sowie die aktuelle Stagnation des Reformprozesses in die Betrachtung einbezogen.

In dem Beitrag „Rehabilitation und Teilhabe (SGB IX) – Reformvorschläge“ setzt sich *Fuchs* mit der Notwendigkeit zu Änderungen am SGB IX auseinander. Den Ausgangspunkt bildet dabei die Nennung von zentralen Rehabilitationsvorschriften, die der Gesetzgeber zur Koordination von Leistungen und zur Kooperation der unterschiedlichen Rehabilitationsträger im gegliederten Sozialleistungssystem geschaffen hat. Anschließend beschreibt er

die Defizite, die zunächst und vor allem im mangelnden Vollzug des SGB IX in der Praxis zu sehen seien – z. B. fehlende Institution, die mit der Umsetzung des SGB IX betraut sein könnte oder die gesetzlich vorgeschriebenen aber in der Praxis faktisch nie gegründeten regionalen Arbeitsgemeinschaften. Bereits im Jahr 2005 wurde die defizitäre Umsetzung des SGB IX vom Bundestag in einem Entschließungsantrag benannt und die damalige Bundesregierung zum Handeln aufgefordert. Ausgehend von der UN-BRK zeigt Fuchs anhand ausgewählter Bestimmungen des SGB IX den Reformbedarf auf und benennt Auswirkungen der Reform der Eingliederungshilfe auf das SGB IX. Abschließend skizziert Fuchs ausgewählte Änderungsvorschläge zur Entwicklung eines „modernen Teilhaberechtes“.

Der vorliegende Band fasst – ohne Anspruch auf Vollständigkeit zu erheben – wesentliche Aspekte inklusiver Bildung und Arbeit aus rechtlicher Sicht zusammen. Diese können der weitergehenden rechtswissenschaftlichen Diskussion zur Umsetzung und Anwendung der UN-BRK im deutschen Recht dienen. Um wirkliche Teilhabe von Menschen mit Behinderungen am Bildungssystem und am allgemeinen Arbeitsmarkt zu erreichen, bedarf es weiterer Reformschritte. Es wird vermutlich noch lange Zeit dauern, bis echte Teilhabe von einer Mehrheit der Betroffenen realisiert werden kann. Rechtsregelungen allein sind hierfür nicht ausreichend. Die Individuen in unserer Gesellschaft müssen eine Haltung entwickeln, die allen Menschen mit und ohne Behinderung Respekt und Wertschätzung entgegenbringt. Nur dann kann Teilhabe wirklich gelingen.

Literatur

- Aichele, Valentin (2011): Die UN-Behindertenrechtskonvention in der gerichtlichen Praxis. Eine Aufgabe für die Anwaltschaft: Die Rezeption menschenrechtlicher Normen durchsetzen. In: *AnwBl* (10), S. 727–730.
- BA (Hrsg.) (2014): Der Arbeitsmarkt in Deutschland. Der Arbeitsmarkt für schwerbehinderte Menschen. Veröffentlichung der Arbeitsmarktberichterstattung. Online verfügbar unter <https://statistik.arbeitsagentur.de/Navigation/Statistik/Arbeitsmarktberichte/Personengruppen/Personengruppen-Nav.html>, zuletzt geprüft am 5. 9. 2014.
- Banafsche, Minou (2012): Die UN-Behindertenrechtskonvention und das deutsche Sozialrecht. Eine Vereinbarkeitsanalyse anhand ausgewählter Beispiele (Teil I). In: *SGb* (7), S. 373–379.
- Banafsche, Minou (2012): Die UN-Behindertenrechtskonvention und das deutsche Sozialrecht. Eine Vereinbarkeitsanalyse anhand ausgewählter Beispiele (Teil II). In: *SGb* (8), S. 440–445.
- Dörschner, Dörte (2014): Die Rechtswirkungen der UN-Behindertenrechtskonvention in Deutschland am Beispiel des Rechts auf inklusive Bildung. Univ., Berlin/Kiel.
- Faber, Angela/Roth, Verena (2010): Die Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention durch die Schulgesetzgebung der Länder. In: *DVBl* (10), S. 1193–1204.

- Gerlach, Florian/Hinrichs, Knut (2012): Inklusion und die „Große Lösung“ für die Jugend- und Behindertenhilfe (Teil 1). In: *ZKJ* (3), S. 86–92.
- Hensen, Gregor/Küstermann, Burkhard/Maykus, Stephan/Riecken, Andrea/Schinnenburg, Heike/Wiedebusch, Silvia (Hrsg.) (2014): *Inklusive Bildung. Organisations- und professionsbezogene Aspekte eines sozialen Programms*. Unter Mitarbeit von Anneka Beck und Anne Lohmann. 1. Aufl. Weinheim/Basel: Beltz Juventa.
- Krajewski, Markus (2010): Zur Bindung der Bundesländer an das Völkerrecht. Die innerstaatliche Wirkung der Behindertenrechtskonvention. In: *Sozialrecht + Praxis* (4), S. 250–256.
- Masuch, Peter (2012): UN-Behindertenrechtskonvention. Zur praktischen Relevanz in konkreten Konfliktfällen. In: *Sozialrecht + Praxis* (5), S. 287–292.
- Mißling, Sven/Ückert, Oliver (2014): *Vorabfassung der Studie Inklusive Bildung: Schulgesetze auf dem Prüfstand*. Hrsg. v. Deutsches Institut für Menschenrechte. Berlin. Online verfügbar unter http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/uploads/tx_commerce/Vorabfassung_Studie_Inklusive_Bildung_Schulgesetze_auf_dem_Pruefstand.pdf, zuletzt geprüft am 6. 5. 2015.
- Schulte, Bernd (2011): Die Behindertenrechtskonvention der Vereinten Nationen. Von der Integration zur Inklusion: Änderungsbedarf im deutschen Behindertenrecht. In: *Behindertenrecht* (2), S. 41–49.
- Siehr, Angelika/Wrase, Michael (2014): Das Recht auf inklusive Schulbildung als Strukturfrage des deutschen Schulrechts. Anforderungen aus Art. 24 BRK und Art. 3 Abs. 3 S. 2 GG. In: *RdJB* (2), S. 161–182.
- Voigts, Gunda (2011): Auf Gemeinsamkeiten setzen. Der Weg zu einer inklusiven Gesellschaft und die Verantwortung der Kinder- und Jugendhilfe. In: *FORUM Jugendhilfe*, S. 15–21.
- Wabnitz, Joachim Reinhard (2013): (Gesetzliche) Inklusionsbarrieren. Was behindert Inklusion? In: *ZKJ* (2), S. 52–57.
- Welke, Antje (Hrsg.) (2012): *UN-Behindertenrechtskonvention: Kommentar mit rechtlichen Erläuterungen (K 2)*. 1. Aufl. Freiburg: Lambertus.