

An das
Bayerische Staatsministerium
für Arbeit und Soziales, Familie und Integration
z.Hd. Herrn MD Burkhard Rappl (Fax Nr. 089 – 1261 1730)

Kopie an den Landtag und an das
Bayerische Staatsministerium für
Bildung und Kultus, Wissenschaft und Kunst

19.Januar 2015

Betrifft:
Stellungnahme zum Bundesteilhabegesetz im Hinblick auf die schulische Inklusion

Sehr geehrter Herr Rappl, sehr geehrte Damen und Herren,

aufgrund umfangreicher Erfahrungen der im Netzwerk Inklusion Bayern zusammenarbeitenden Eltern, Pädagogen, Wissenschaftler und Bildungseinrichtungen möchten wir folgende Stellungnahme im Rahmen des Beteiligungsverfahrens zum Bundesteilhabegesetz einbringen und bitten darum, unsere Organisation bei weiteren Gesprächen und Verfahren zum Bundesteilhabegesetz einzubeziehen.

Deutschland hat sich zusammen mit seinen Bundesländern durch die Ratifizierung der UN-Behindertenrechtskonvention verpflichtet, ein inklusives Bildungssystem auf allen Ebenen aufzubauen – und zwar „unter Ausschöpfung aller verfügbaren Mittel“. Es kann daher nicht angehen, dass die Umsetzung dieser Verpflichtung in weiten Teilen hinausgezögert wird durch einen jahrelangen politischen Streit zwischen den verschiedenen Ebenen Bund, Land und Kommune über die Zuständigkeit für die Kosten. Gleichwohl hat sich herausgestellt, dass bei unveränderter Beibehaltung des bisherigen Schulsystems die Teilhabe der Menschen mit Behinderung am allgemeinen Bildungssystem auch durch ein sog. Elternwahlrecht nicht verbessert werden kann.

Vielmehr werden so, wie z.B. statistische Auswertungen durch Prof.em.Hans Wocken in Bayern zeigen, die Separationsquoten der Schüler nicht reduziert werden können. In Bayern fand seit der Ratifizierung der UN-BRK konventionswidrig sogar eine Erhöhung der Separation statt, da sich die Anzahl der Schüler an Förderzentren gemessen am allgemeinen Rückgang der Schülerzahlen nur in einem deutlich geringeren Maße verringerte. Folgerichtig ist die schrittweise Umwandlung der Förderschulen und Regelschulen hin zu

einem inklusiven Bildungssystem nötig. Marianne Schulz, die Vorsitzende des Monitoring-Ausschusses zur UN-BRK in Österreich begründet diesen unumgänglichen Prozess treffend: „Die Sonderschule ist diskriminierend, weil sie einzig auf das Merkmal der Beeinträchtigung abstellt – und das ist konventionswidrig.“

Finanzierung von zusätzlichem pädagogischen Personal

Der bayerische Elternverband hat im Rahmen der Verfahrensbeteiligung zur Änderung des BayEUG zur Finanzierung des zusätzlich nötigen Personals für die Umsetzung der Inklusion in der Regelschule eine Verlagerung der Ressourcen von den Sonderschulen in die Regelschulen gefordert. Dieser Forderung schließt sich das Netzwerk Inklusion Bayern an:

„Die Förderschulen bilden keine neuen Klassen und laufen aus. Die Eltern, deren Kinder derzeit Förderschulen besuchen, können wählen, ob ihr Kind in die allgemeine Schule wechselt. Die Ressourcen folgen dem Kind. Das Personal der derzeitigen Förderschulen mit den Förderschwerpunkten Sprache, Lernen sowie soziale und emotionale Entwicklung wird schrittweise auf die entsprechenden Klassenstufen der allgemeinen Schulen verteilt. Es bildet dort eine sonderpädagogische Grundkompetenz, die die Schulen auf ihrem Weg zur Inklusion begleitet und unterstützt. Für die Förderung in diesen Förderschwerpunkten übernehmen die allgemeinen Schulen innerhalb weniger Jahre die vollständige Verantwortung. Das Lehrpersonal und die Fachkräfte im Bereich der übrigen Förderschwerpunkte (mit Ausnahme des Förderschwerpunkts Kranke) wird an das Kompetenzzentrum des Landkreises oder der kreisfreien Stadt versetzt. Diese Kompetenzzentren unterstützen die allgemeine Schule mit mobilen Diensten bei der Diagnose angemessener Vorkehrungen und beim Unterricht für Kinder mit Behinderung. Das vom Freistaat Bayern gewählte „Sowohl-als-auch-Modell“ ist die teuerste Variante. Sie wird dazu führen, dass Inklusion dauerhaft von jährlichen Haushaltsentscheidungen abhängt und nicht von der Arbeit vor Ort. Es wird auch dazu führen, dass Förderschulen mit wenigen Kindern besonders gute Bedingungen haben und Kinder aus den allgemeinen Schulen mit schlechteren Bedingungen wieder in die Separation getrieben werden.“ (www.bayerischer-elternverband.de/stellungnahmen)

Ergänzen möchten wir, dass die Regelschulen einen Gestaltungsspielraum und ein selbstverwaltetes Budget brauchen, um selbst entscheiden zu können, wie sie die zusätzlichen Personalressourcen am effektivsten einsetzen. Das Kultusministerium muss durch eine Öffnung der Schulen für andere Berufsgruppen ermöglichen, dass die Schulen außer Sonderpädagogen auch Sozialpädagogen, Heilpädagogen, Erzieher, Heilerziehungspfleger usw. einsetzen können, die ähnlich wie bereits die Förderlehrer (nicht Förderschullehrer) in den Klassen zur Unterstützung der Lehrer als Lernbegleiter in offenen individualisierten Unterrichtsformen eingesetzt werden können (Zwei-Pädagogen-System).

Etwaige Budgetlösungen für Schulbegleiter, die statt einzelnen Kindern eher einer Gruppe von Kindern mit Beeinträchtigungen zugeteilt werden, sehen wir stattdessen lediglich als Übergangslösung an, bis die nötigen Unterstützungssysteme für inklusive Schulen aus dem Etat der Bildungsministerien bzw. durch Verlagerung der Ressourcen vom Sonderschulsystem in das Regelschulsystem finanziert werden. Unter allen Umständen muss aber verhindert werden, dass durch Verabschiedung eines neuen Bundesteilhabegesetzes eine Situation entsteht, in der die Zuständigkeit für Schulbegleiter aus der Eingliederungshilfe herausgenommen wird, aber die Bundesländer noch keine gesetzlichen Regelungen für die Bereitstellung von zusätzlichem Personal erlassen haben. Außerdem kann das

Instrument des persönlichen Assistenten für etliche Kinder nicht allein durch pädagogische Zusatzkräfte in den Klassen ersetzt werden. Auch in Zukunft werden für Menschen mit bestimmten Beeinträchtigungen persönliche Assistenten benötigt, die eine personenbezogene Ressource bleiben müssen und deren Arbeitgeber der Mensch mit Beeinträchtigung selbst bleiben muss, da er nur so sein Recht auf selbstbestimmte Teilhabe einlösen kann. Auf die Hilfe zur gesellschaftlichen Teilhabe durch Bereitstellung einer Teilhabeassistenten (§ 35a SGB VIII - § 54 SGB XII) kann deswegen nicht verzichtet werden.

Vom medizinischen Modell zum sozialen Modell von „Behinderung“

Die UN-Behindertenrechtskonvention beschreibt eine Weiterentwicklung des Behinderungsbegriffes vom medizinischen zum sozialen Modell. Das heißt, zur allgemeinen medizinischen Definition müssen die umweltbedingten Faktoren, die für Menschen mit Beeinträchtigungen oft die eigentlichen Barrieren darstellen, betrachtet werden. Dafür soll zukünftig das Klassifikationssystem ICF-CY Anwendung finden, womit die Hoffnung auf eine ressourcenorientierte Diagnostik verbunden wird.

Die Eingliederungshilfe wird gewährt nach SGB XII § 53/54 bei vorliegender körperlicher oder geistiger Behinderung und nach SGB VIII § 35a bei vorliegender oder drohender seelischer Behinderung. Diese ist in der Regel von einem Arzt/Psychiater/Psychotherapeut festzustellen.

Probleme bei der Genehmigungspraxis von Schulbegleitern

Trotz einheitlicher gesetzlicher Regelung gibt es in den Bezirken und Landkreisen eine sehr unterschiedliche Genehmigungspraxis. Eltern, die eine Teilhabeassistenten für ihr Kind beantragen, scheitern oft an widersprüchlichen Vorgaben und uneinheitlich formulierten Vorgehensweisen zwischen den verschiedenen Zuständigkeitsebenen. Die Kostenträger handhaben die Bewilligung der Teilhabeassistenten aus Gründen der Kostenersparnis im schulischen Bereich äußerst restriktiv, teilweise sogar rechtswidrig. So wird z.B. die Annahme formloser Anträge verweigert, die Bearbeitung verzögert, ständig neue Stellungnahmen und Gutachten nachgefordert. Oft werden zu viele Fachleute mit Antragstellung und Bewilligung von persönlichen Assistenten beschäftigt. Gewisse Behinderungsarten wie z.B. das Down-Syndrom ändern sich aber im Laufe des Lebens der Betroffenen nie und müssen daher nicht ständig neu überprüft werden. Durch die teilweise entstehende Überadministration werden unnötig öffentliche Gelder verschwendet.

Nicht hinnehmbar ist außerdem die derzeitige Situation, dass in strittigen Fällen der Antrag auf Teilhabeassistenten überhaupt erst bearbeitet wird, wenn das Kind an der Regelschule aufgenommen wurde. Beim Antrag der Eltern verweist dann der Schulleiter (Amtsperson) und der Kostenträger der Eingliederungshilfe auf die jeweils andere Stelle, die als erstes eine Entscheidung treffen soll. Bei Kinder, deren Beeinträchtigung weniger offensichtlich ist, wie z.B. bei Kindern, die von seelischer Behinderung bedroht sind, muss fachärztlichen Gutachten gefolgt werden und kann es nicht sein, dass ein Amtsarzt nach einmaliger Begutachtung im Widerspruch zu den Gutachten der behandelnden Fachärzte und den Stellungnahmen der das Kind betreuenden Pädagogen den Teilhabebedarf des Kindes einfach in Abrede stellen kann.

In den letzten Jahren haben die Widerspruchs- und Gerichtsverfahren im Rahmen der Bewilligung von schulischer Assistenz deutlich zugenommen und das, obwohl die UN-Behindertenrechtskonvention doch eigentlich zu einer Verbesserung der Teilhabechancen von Menschen mit Beeinträchtigung führen sollte.

Prof. Dr. Felix Welti führte in einem Vortrag am 17.2.2014 („Das neue Teilhaberecht – Reform des SGB IX“ - siehe www.lbb.nrw.de) aus: „Durch das SGB IX wurde im Ergebnis nicht hinreichend geklärt, dass gemeinsame Ziele und Instrumente für die Rehabilitationsträger verbindlich sind. Noch immer führen Abgrenzungsfragen für Träger und behinderte Menschen zu einem hohen Aufwand, in dessen Folge Leistungen nicht effektiv und gleichmäßig erbracht werden...geht es um Sozialhilfe, steht die finanzielle Be- und Entlastung der Kommunen im Mittelpunkt der Debatte, nicht die Sicherung von Teilhabe.“

Das Bundesteilhabegesetz muss daher auf eine länderübergreifende Vereinheitlichung abzielen und klare Regelungen für die Bereitstellung von persönlicher Assistenz für Menschen mit Beeinträchtigungen schaffen, so dass diese von den ausführenden Behörden nicht mehr ausgehöhlt werden können. Die teilweise bestehende Überadministration durch Einbeziehung unnötig vieler Fachleute muss überwunden werden.

Der ohnehin vorhandene Grundsatz des Sozialrechts der Zuständigkeitsklärung nach § 14 SGB IX muss im neuen Bundesteilhabegesetz klarer formuliert werden, so dass der Betroffene die Hilfe, die er braucht, von der Behörde, die er angesprochen hat, unverzüglich erhält und die Behörden die Zuständigkeit anschließend untereinander klären. Der Streit um die Konnexität darf dagegen nicht wie bisher weiter auf dem Rücken der Betroffenen und ihrer Familien ausgetragen werden.

Besuch der allgemeinen Schule als „angemessene Schulbildung“

Der Rechtsbegriff der angemessenen Schulbildung als Voraussetzung zur Gewährung unterstützender Maßnahmen nach § 53 SGB XII muss nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts genauso wie andere unbestimmte Rechtsbegriffe im Sinne der Normen des Grundgesetzes ausgelegt werden. Mit Blick auf Art. 24 UN-BRK erhält auch Art. 3 Abs. 3 Satz 2 GG (Diskriminierungsverbot) einen besonderen Stellenwert bei der Auslegung der „angemessenen Schulbildung“. Der Sozialhilfeträger kann nicht mehr mit der Nachrangigkeit der Eingliederungshilfe argumentieren, sondern muss unterstützende Maßnahmen erbringen unabhängig davon, ob auch die Schule sie erbringen könnte oder müsste. Schüler mit Beeinträchtigungen dürfen in der Regel auch nach dem BayEUG die allgemeine Schule besuchen.

Studien haben zudem hinreichend belegt, dass Schüler in inklusiven Regelschulen vom gemeinsamen Unterricht mit Schülern ohne Beeinträchtigungen profitieren und eine positive Entwicklung nehmen, auch wenn sie eventuell nicht den konkreten Schulabschluss der jeweiligen Schulform erreichen können (vgl. aktuell Aleksander Kocaj, Poldi Kuhl, Anna Kroth, Hans Pant, Petra Stanat „Wo lernen Kinder mit sonderpädagogischem Förderbedarf besser? Ein Vergleich schulischer Kompetenzen zwischen Regel- und Förderschulen in der Primarstufe, in Köln Z Soziol(2014)66: Seite 165-191)

Jeder Schulbegleiter darf und muss auch pädagogisch arbeiten

Nach dem Urteil des Bundessozialgericht vom 22.3.2012 (B 8 SO 30/10 R) ist eine Leistungspflicht des Sozialhilfeträgers im Rahmen der Hilfe zu einer angemessenen Schulbildung außerhalb des Kernbereichs der pädagogischen Arbeit der Schule nicht ausgeschlossen. Das heißt, sie besteht für zumindest unterstützende pädagogische Maßnahmen regelmäßig auch dann, solange und soweit die Schule eine entsprechende Hilfe nicht gewährt oder darauf verweist, sie nicht erbringen zu können, die notwendige Hilfe also tatsächlich nicht erbracht wird. Ob die Schule dazu verpflichtet wäre, diese Hilfe zu erbringen, ist dafür unerheblich.

Solange die Bundesländer noch keine flächendeckenden Unterstützungssysteme an den Regelschulen aufgebaut haben, sollte daher die Möglichkeit eröffnet werden, auch Pools an Schulbegleitern zu bilden. Im Rahmen eines Budgetmodells könnten so im Verantwortungsbereich der Schule die Assistenzen entsprechend des jeweils vor Ort benötigten Bedarfs flexibel eingesetzt werden. Entsprechende Konzepte und Rahmenvereinbarungen können auf Grundlage des SGB ausgearbeitet werden. Der Freistaat Bayern sollte aber wie das Bundesland Schleswig-Holstein darauf aufbauend ein Finanzierungsmodell für Assistant-Teacher entwickeln, die zunächst in den Grund- und Mittelschulen jeder Klasse zur Verfügung gestellt werden.

Wir fordern folglich, dass die vom Bundessozialgericht herausgearbeitete Unterscheidung zwischen der pädagogischen Kernkompetenz des Förderlehrers und der sonstigen, nicht dem Kernbereich angehörenden Maßnahmen zur individuellen Unterstützung eines Schülers mit Beeinträchtigung in das neue Bundesteilhabegesetz aufgenommen werden muss, um zu vermeiden, dass die aus der UN-BRK resultierende Rechtsprechung ständig aufs Neue in Frage gestellt wird.

Persönliche Assistenz für die Nachmittagsbetreuung

Die Regelungen zur Eingliederungshilfe für die nachmittägliche Betreuung im Rahmen der Offenen Ganztagschule müssen nach den Urteilen z.B. der Sozialgerichte Düsseldorf (S 17 SO 244/11 vom 9.1.13 und S17 SO 220/11 vom 31.10.12) und Köln (S 21 SO 448/10 vom 21.9.11) ebenfalls überarbeitet werden: Eine Maßnahme außerhalb der Pflichtunterrichtszeit ist dann erforderlich und geeignet, wenn diese der Erlangung einer angemessenen Schulbildung dient. Die Angebote in der Nachmittagsbetreuung müssen somit auf die Vermittlung von Fähigkeiten abzielen, die dem Kind den Schulbesuch erleichtern.

Vor dem Hintergrund des Bundesgesetzes zum Übereinkommen der Vereinten Nationen zum Schutz der Rechte von Menschen mit Beeinträchtigungen ist der bisherige § 92 SGB XII per se als diskriminierend zu bezeichnen, da er einkommensunabhängige Leistungen zur Teilhabe in der Gemeinschaft einschränkt auf Kinder, die noch nicht eingeschult sind und Leistungen zur Hilfe zur schulischen Ausbildung einschränkt auf Kinder, die besondere Einrichtungen für behinderte Menschen besuchen. Dies ist auch mit dem Grundsatz von § 4 SGB IX Absatz 3 nicht vereinbar, der das Ziel formuliert, dass Kinder nicht von ihrem sozialen Umfeld getrennt werden sollen, sondern gemeinsam mit nicht behinderten Kindern betreut werden sollen.

Im neuen Bundesteilhabegesetz muss geklärt werden, dass auch außerhalb der Pflichtunterrichtszeit stattfindende pädagogische Angebote an der Schule, die auch von Mitschülern des betroffenen Kindes besucht werden, als sinnvolle Maßnahmen für eine angemessene Schulbildung des Kindes definiert werden und dies nicht erst gesondert nachgewiesen werden muss. Schulkinder zwischen 6 und 18 Jahren mit entsprechendem Teilhabebedarf müssen auch außerhalb schulischer Einrichtungen und unabhängig vom Einkommen der Eltern Assistenzleistungen für die Teilhabe am Leben in der Gemeinschaft erhalten.

Abbau von bürokratischen Hürden für Eltern

Der Freistaat Bayern baut derzeit an den Schulämtern sogenannte „unabhängige Beratungsstellen“ auf, die vor allem mit Sonderpädagogen, teilweise mit Pädagogen der allgemeinen Schule besetzt werden. Die betroffenen Eltern sehen diese Entwicklung aber nicht als hinreichende Verbesserung an, da durch die Anbindung der Stellen ans Schulamt die Unabhängigkeit nicht gewährleistet ist und Pädagogen meist die nötige juristische Kompetenz für die Unterstützung der Eltern bei den Genehmigungsverfahren gegenüber den Behörden fehlt. Eine weitgehend unabhängige Elternberatung ist eher in Trägerschaft von Selbsthilfeorganisationen oder der Behindertenbeauftragten an den Landratsämtern denkbar. Entscheidend ist, dass die zuständigen Kostenträger zur Kooperation mit dieser Stelle verpflichtet werden müssen. In allen Schulen gibt es auch jetzt schon die Ressource des mobilen sonderpädagogischen Dienstes, der oft sehr ineffektiv eingesetzt ist, weil er die betroffenen Kinder zu wenig kennt, als dass er die alltägliche pädagogische Arbeit mit dem Kind planen könnte. Dies kann nur Aufgabe der Klassenlehrer sein, die das Kind täglich betreuen. Ein wichtiger Einsatz der Personalressourcen des MSD wäre jedoch, die Eltern von der Antragstellung der angemessenen Vorkehrungen zu entlasten und dafür zu sorgen, dass jeweils zum Schuljahresbeginn alle nötigen Maßnahmen bereitgestellt werden können (Schülerbeförderung, Schulbegleiter, Lernmaterialien usw.).

Mit freundlichen Grüßen,

Christine Primbs
Vorstand
Inklusion Bayern e.V.

Dr. Wolfgang Patzwahl
Vorstand
Inklusion Bayern e.V.