

Anspruch auf schulische Integration für ein behindertes Kind?

Seit dem 1. Januar 2000 ist die nachgeführte Bundesverfassung in Kraft. Sie enthält neu ausdrücklich ein Verbot der Diskriminierung «wegen einer körperlichen, geistigen oder psychischen Behinderung» (Art. 8 Abs. 2 BV). Vor kurzem hat sich das Bundesgericht erstmals mit der Tragweite dieses Diskriminierungsverbots im Zusammenhang mit der Frage der schulischen Eingliederung befasst und dabei in einem konkreten Fall eine Verletzung der Verfassung wegen Nichtintegration eines behinderten Kindes in die Normalschule verneint.

Ausgangslage

Der neunjährige X ist seit Geburt schwer behindert (spastische Cerebralparese, Tetraspastizität bei bilateraler Schizencephalie, Makrocephalie) und leidet an einem Entwicklungsrückstand. Im Alter von sechs Jahren ist seine Entwicklung insbesondere im Hinblick auf seine schulische Förderung durch das Kinderspital Zürich untersucht worden. Um die Möglichkeiten eines Schulbesuchs von X abzuklären, hat weniger als ein Jahr später eine Besprechung stattgefunden, an der seine Eltern, die Schulbehörden, ein Schulpsychologe und der Kinderarzt teilgenommen haben. Daraufhin haben es die zuständigen Schulräte abgelehnt, X in die Einführungsklasse einer Normalschule einzuschulen mit dem Argument, er bedürfe im Hinblick auf die Schwere seiner Behinderung einer Sonderschulung. Erziehungsdirektion und Verwaltungsgericht des Kantons Glarus haben die Beschwerden der Eltern von X ebenfalls abgewiesen, worauf sich diese mit staatsrechtlicher Beschwerde ans Bundesgericht gewandt haben. Sie haben dabei eine Verletzung der verfassungsmässigen Rechte gerügt, insbesondere des Anspruchs auf einen genügenden Grundschulunterricht (Art. 19 BV) sowie des Diskriminierungsverbots (Art. 8 Abs. 2 BV). Das Bundesgericht hat die staatsrechtliche Beschwerde mit

Urteil vom 24.11.2004 abgewiesen (Entscheid 2P.190/2004) und dabei folgendes erwogen:

Anspruch auf einen ausreichenden Grundschulunterricht (Art. 19 BV)

Art. 19 BV gewährleistet jedem Kind, ob behindert oder nicht, einen Anspruch auf ausreichenden Grundschulunterricht. Bei der Gestaltung des Grundschulwesens verfügen die Kantone über eine grosse Freiheit. Die Ausbildung muss aber den individuellen Fähigkeiten des Kindes und seiner Persönlichkeitsentwicklung entsprechen. Welches die Fähigkeiten des behinderten Kindes sind und in welcher Einschulungsform diesen im konkreten Fall am besten Rechnung getragen werden kann, sind allerdings Tat- bzw. Ermessensfragen, die das Bundesgericht im Rahmen einer staatsrechtlichen Beschwerde nur unter dem Gesichtspunkt der Willkür überprüft. Von einer Verletzung des Willkürverbots durch den kantonalen Entscheid kann in diesem Fall nach Auffassung des Bundesgerichts (mit Hinweis auf die Schwere der Behinderung von X und unter Berücksichtigung der Tatsache, dass dieser nicht sprechen kann) nicht die Rede sein.

Verbot, eine Person wegen ihrer Behinderung zu diskriminieren (Art. 8 Abs. 2 BV)

Hierzu unterstreicht das Bundesgericht, dass nicht jede Ungleichbehandlung wegen einer Behinderung eine Verletzung des verfassungsrechtlichen Diskriminierungsverbotes darstellt. Aus Art. 8 Abs. 2 BV folge aber eine Pflicht zur qualifizierten Rechtfertigung einer Ungleichbehandlung, und somit auch zur sorgfältigen Überprüfung ihrer Notwendigkeit. Die Entscheidung über die Einschulung habe sich vorab am Wohl des Kindes zu orientieren, ferner müsse auch das «effektive Mögliche» (Erwägung 6.1.3) berücksichtigt werden. Fehle diese qualifizierte Überprüfung sowie eine ent-

sprechende Begründung und knüpfe der Entscheid zur Sondereinschulung lediglich am Merkmal der Behinderung an, liege eine Verletzung von Art. 8 Abs. 2 BV vor.

Nach Auffassung des Bundesgerichts hat das Verwaltungsgericht im konkreten Fall eine den Anforderungen des verfassungsrechtlichen Diskriminierungsverbots entsprechende Überprüfung der Einschulungsmöglichkeiten unter Berücksichtigung der durch ein ärztliches Gutachten begutachteten Fähigkeiten des Kindes vorgenommen. Gestützt darauf habe es die Nichtintegration von X in die Regelschule qualifiziert begründet. Art. 8 Abs. 2 BV sei somit nicht verletzt worden.

Würdigung

Die aus dem Diskriminierungsverbot folgende Pflicht, eine allfällige Ungleichbehandlung wegen einer Behinderung sehr sorgfältig zu überprüfen und entsprechend qualifiziert zu begründen, ist von zentraler Bedeutung. Es ist deshalb zu begrüssen, dass das Bundesgericht diesen Grundsatz im Zusammenhang mit der Frage der Einschulung eines behinderten Kindes ausdrücklich festgehalten hat. Soweit aus den diesbezüglich (eher knappen) Erläuterungen ersichtlich, konnte das Bundesgericht zu Recht davon ausgehen, dass das Verwaltungsgericht dieser Pflicht nachgekommen ist und die Ungleichbehandlung des Kindes somit qualifiziert gerechtfertigt worden ist.

Weniger verständlich sind hingegen die allgemeinen Äusserungen des Bundesgerichts im Zusammenhang mit Art. 19 BV (Erwägung 3.3): Es leitet aus dieser Bestimmung einen Anspruch von behinderten Kindern auf eine geeignete Sonderschulung ab; der Anspruch auf

Grundschulunterricht an öffentlichen Schulen umfasse demgegenüber «nur ein angemessenes, erfahrungsgemäss ausreichendes Bildungsangebot. Ein Mehr an individueller Betreuung, das theoretisch immer möglich wäre, [könne] mit Rücksicht auf das staatliche Leistungsvermögen nicht gefordert werden».

Dieser Ansicht kann nicht gefolgt werden: Zwar erteilt Art. 19 BV in Zusammenhang mit Art. 8 Abs. 2 BV einem behinderten Kind keinen absoluten Anspruch auf Integration in die Normalschule. Von Fall zu Fall muss aber genau untersucht werden, welche Massnahmen für eine solche Integration allenfalls notwendig wären und ob sie als verhältnismässig zu würdigen sind. Bei dieser Verhältnismässigkeitsprüfung spielt das erwähnte «Leistungsvermögen» des Staates sicher eine Rolle. Vor allem muss aber auch das Wohl des Kindes und das in der Verfassung verankerte Ziel der Gleichstellung von Menschen mit Behinderung (für den Schulbereich in Art. 20 BehiG konkretisiert) berücksichtigt werden. In gewissen Fällen ist sogar ein Mehraufwand in der Regelschule notwendig, um eine Verletzung von Art. 8 Abs. 2 BV zu verhindern. Soweit es seine funktionelle Zuständigkeit nicht überschreitet, hat ein Gericht unter Umständen sogar die Pflicht, Anpassungen innerhalb der Regelschule zu verlangen. Gerade im Hinblick auf das «Leistungsvermögen» des Staates ist schliesslich noch zu bemerken, dass der Mehraufwand in der Regelschule eine Ersparnis bei den Ausgaben der Sonderschule bedeuten kann. Es bleibt zu hoffen, dass das Bundesgericht seine Aussage in einem nächsten Urteil zur gleichen Frage im Lichte der Tragweite von Art. 8 Abs. 2 BV überdenken und differenzieren wird.

Caroline Hess-Klein

Wie intensiv muss die Arbeitsvermittlung durch die IV sein?

Dass die Eingliederungsbemühungen sowohl im Interesse der Betroffenen wie auch der Finanzen der Invalidenversicherung intensiviert werden müssen, entspricht mittlerweile allgemeiner Erkenntnis. Der Gesetzgeber hat seinerseits bereits im Rahmen der 4. IVG-Revision erste Akzente gesetzt und in Art. 18 Abs. 1 IVG festgelegt, dass eingliederungsfähige invalide Ver-

sicherte Anspruch auf aktive Unterstützung bei der Suche eines geeigneten Arbeitsplatzes sowie auf begleitende Beratung im Hinblick auf die Aufrechterhaltung eines bestehenden Arbeitsplatzes haben. Trotz erhöhten politischen Druckes bekunden einzelne IV-Stellen immer noch Mühe, diese neue Bestimmungen umzusetzen. Wir illustrieren dies im Folgenden anhand eines

Beispiels aus dem Kanton Solothurn, bei dem das EVG erfreulicherweise korrigierend eingegriffen hat.

Ausgangslage

Ein Versicherter, der vor rund 10 Jahren als Saisonnier in der Landwirtschaft in der Schweiz tätig geworden ist und in Folge eines schweren Lungenleidens seit mehreren Jahren aus medizinischer Sicht nur noch als «50% restarbeitsfähig für körperlich nicht belastende Tätigkeiten in lufthygienisch einwandfreier Umgebung» gilt, meldet sich bei der IV-Stelle zur Arbeitsvermittlung an, da er selber keine Stelle gefunden hat, die seinen Möglichkeiten entspricht. Die IV-Stelle heisst das Gesuch gut, worauf der Versicherte vom Berufsberater zu einem Standortgespräch aufgeboten wird. Dieser verspricht dem Versicherten, sich auf dem Arbeitsmarkt umzusehen und ihm mögliche Stellen zu melden und weist ihn zugleich an, sich selber um eine Stelle zu bemühen.

Der Versicherte findet in den folgenden 7 Monaten nirgends ein Stelleninserat, das seinen gesundheitlichen und bildungsmässigen Möglichkeiten entsprechen würde. Er hört auch nichts mehr vom Berufsberater, bis er eines Tages eine Verfügung erhält, die IV stelle ihre Bemühungen wieder ein, da keine offene Stelle habe gefunden werden können. Der Versicherte wehrt sich in der Folge gegen diese Einstellung und beschreitet den Rechtsweg. Die IV-Stelle hält mit wechselnden Begründungen an ihrem Standpunkt fest: Zuerst wirft sie dem Versicherten vor, er habe selber keine Bemühungen nachgewiesen, macht dann später geltend, in Anbetracht des bestehenden Arbeitsmarktes sei eine Vermittlung als aussichtslos zu betrachten, weshalb die Bemühungen eingestellt werden dürften. Das Versicherungsgericht des Kantons Solothurn vermag diesen Überlegungen nicht zu folgen, heisst die Beschwerde gut und verpflichtet die IV-Stelle, die Bemühungen fortzusetzen. Die IV-Stelle zieht den Entscheid an das Eidg. Versicherungsgericht weiter, welches die Beschwerde der Verwaltung schliesslich aber abweist (Urteil vom 22.12.2004, I 412/04).

Erwägungen

In seinen Erwägungen hält das EVG fest, dass die Arbeitsvermittlung notwendigerweise die subjektive Eingliederungsbereitschaft des Versicherten voraussetzt. Fehlt es an dieser, so kann die Verwaltung ihre Bemü-

hungen nach Durchführung des Mahn- und Bedenkzeitverfahrens einstellen. Solange die Eingliederungsbereitschaft jedoch vorhanden ist, ist der Anspruch auf Arbeitsvermittlung in zeitlicher Hinsicht nicht begrenzt, sondern besteht, dem Sinn der Massnahme entsprechend, bis zur erfolgreichen Eingliederung.

Andererseits unterliegt die Arbeitsvermittlung nach Auffassung des EVG wie jede andere Eingliederungsmassnahme dem Prinzip der Verhältnismässigkeit. In Anbetracht der Tatsache, dass diese Massnahme für die Versicherung nicht besonders kostspielig ist, könne sie allerdings erst dann als unverhältnismässig qualifiziert werden, wenn von weiteren Bemühungen der Verwaltung keinerlei Erfolg erwartet werden könne, obschon sich die IV-Stelle vorher intensiv bemüht habe; wann dies der Fall sei, könne nicht generell und für alle Fälle gleich festgelegt werden, jedoch erscheine die von den Stellenvermittlern diverser IV-Stellen festgelegte Regeldauer von sechs Monaten als zu kurz bemessen, wenn es sich um einen schwierigen Fall der Eingliederung handle; nicht massgebend könne schliesslich sein, dass die Organe der IV scheinbar nicht über die nötigen personellen Ressourcen verfügten, um den Auftrag im Sinne des Gesetzes auszuführen.

Im vorliegenden Fall gelangt das EVG zum Ergebnis, die Fortsetzung der Arbeitsvermittlung könne nicht als unverhältnismässig angesehen werden, insbesondere weil die Verwaltung nicht nachgewiesen habe, dass sie sich wirklich hinreichend um eine Vermittlung bemüht habe; im Verlaufsprotokoll finde sich kein einziger Eintrag; dass sich in einer Zeitspanne von sieben Monaten keine einzige Stelle finden lassen sollte, die nicht mindestens eine telefonische Nachfrage rechtfertigen würde, sei nicht leichthin anzunehmen.

Bemerkungen

Der dargestellte Fall ist sicher alles andere als spektakulär, aber er zeigt sehr gut auf, dass ein gewisses Umdenken bei etlichen (nicht allen) IV-Stellen dringend Not tut. Wenn das politisch geforderte Primat der Eingliederung nicht zur leeren Floskel verkommen soll, so bedarf es besonders intensiver Bemühungen auch bei Versicherten mit schwierigen Bedingungen (Ausländerstatus, beschränkte berufliche Ausbildung, erhebliche limitierende gesundheitliche Einschränkungen). Es ge-

nügt sicher nicht, diesen Personen in einem einmaligen Gespräch gewisse Hinweise zum Arbeitsmarkt zu geben und im besten Fall aufzuzeigen, wie eine Bewerbung verfasst werden muss, sondern es bedarf des Aufbaus eines engen Netzes mit potentiellen Arbeitgebern und

aktiver Platzierungsbemühungen. Wie das EVG richtigerweise festhält, ist der Hinweis auf fehlende Ressourcen nicht statthaft, die Verwaltung hat vielmehr hier für die längst fällige Korrektur zu sorgen.

Georges Pestalozzi-Seger

IV: Zur Finanzierung von Dienstleistungen Dritter bei der Berufsausübung

Der Vorrang der Eingliederung ist einer der zentralen Grundsätze des IVG. Doch Vorsicht: Sich einzugliedern ist gut, zu viel Eingliederung kann jedoch nachteilig sein. Herr X, ein junger, seit seiner Geburt gehörloser Versicherter, hat vor kurzem diese bittere Erfahrung machen müssen.

Ausgangslage

Herr X hat nach seinem Schulabschluss vorerst mit Erfolg eine Lehre als Elektroniker absolviert, diesen Beruf in der Folge jedoch nie ausgeübt. Für ihn ist von Beginn weg der Lehrabschluss nur eine notwendige Etappe auf dem Weg zu seinem Wunschberuf eines Erziehers und Lehrers in Gebärdensprache gewesen.

Die IV hat zwar vorerst die behinderungsbedingten Mehrkosten der Ausbildung zum Elektroniker übernommen, in der Folge aber die Finanzierung der Ausbildung zum Erzieher verweigert; dies mit der Begründung, es handle sich hierbei nicht um eine Weiterbildung im Rahmen des bisherigen Berufs, sondern um eine Weiterbildung auf eine neue berufliche Tätigkeit, welche (vor der 4. IVG-Revision) nicht von der IV finanziert werden könne.

Herr X hat den vorgesehenen Berufsweg dennoch ohne Hilfe der IV fortgesetzt und schliesslich ein Diplom erworben, welches ihn zur Tätigkeit eines Sonderschullehrers in französischer Gebärdensprache ermächtigt. In der Folge ist er als Lehrer an der kantonalen Gehörlosenschule angestellt worden. Da er in dieser beruflichen Tätigkeit an Seminarien und Besprechungen mit Hörenden auf einen Gebärdensprachdolmetscher angewiesen ist, hat er sich wieder an die IV gewandt und um Vergütung der Kosten dieser Dienstleistungen Dritter ersucht.

Gemäss Art. 9 Abs. 1 der Verordnung über die Abgabe von Hilfsmitteln durch die IV (HVI) haben Versicherte in der Tat Anspruch auf die Vergütung der ausgewiesenen invaliditätsbedingten Kosten für besondere Dienstleistungen, die von Dritten erbracht werden und anstelle eines Hilfsmittels notwendig sind, um den Beruf auszuüben.

Trotz dieser Rechtslage hat die IV-Stelle das Gesuch abgewiesen; einerseits mit der Begründung, sie habe die Weiterbildung zum Sonderschullehrer nicht gutgeheissen, andererseits mit dem Argument, die Dienstleistung Dritter ersetze kein Hilfsmittel. Das Versicherungsgericht des Kantons Waadt hat die dagegen eingereichte Beschwerde in der Folge gutgeheissen, doch hat das BSV die Angelegenheit an das Eidg. Versicherungsgericht weitergezogen.

Das Urteil des EVG

In seinem Urteil vom 30.8.2004 (I 10/03) hat das EVG die Beschwerde des BSV gutgeheissen. Es hat erwogen, dass die Motive, welche Herrn X bewogen haben, seinen ursprünglich erlernten Beruf nicht auszuüben, wohl Respekt verdienen, dass sie aber bei der Prüfung des Anspruchs auf Leistungen der Invalidenversicherung nicht berücksichtigt werden könnten. Gestützt auf die (nicht weiter überprüfte) Annahme, dass Herr X in seinem ursprünglich erlernten Beruf als Elektroniker nicht auf Dienstleistungen Dritter angewiesen gewesen wäre, ist das EVG zum Schluss gelangt, dass der Versicherte mit der Wahl des Berufs eines Erziehers seine Schadenminderungspflicht verletzt habe. Gemäss diesem Grundsatz müsse, wer Leistungen beanspruche, von sich aus alles ihm Zumutbare vorkehren, um die Folgen seiner Invalidität bestmöglich zu mildern, auch wenn dies mit grossen Anstrengungen verbunden sei.

Kommentar

Im Ergebnis ist das EVG somit zum Schluss gelangt, dass der Versicherte offensichtlich zu grosse Eingliederungsbemühungen unternommen hat. Dieses Urteil ist für all jene jungen behinderten Versicherten, die einen höheren sozial-beruflichen Status anstreben, extrem schockierend und entmutigend. Es kann eigentlich nur unter der Annahme nachvollzogen werden, dass sich das EVG daran orientiert hat, dass Weiterbildungen vor 2004 von der IV nur anzuerkennen waren, wenn sie der Verbesserung der beruflichen Fähigkeiten im ursprünglich erlernten Beruf dienen, was der Rechtslage vor Inkrafttreten der 4. IVG-Revision entsprach.

Mit der auf den 1. Januar 2004 in Kraft getretenen 4. IVG-Revision ist allerdings der Begriff der beruflichen Weiterbildung erheblich erweitert worden (Art. 16 Abs. 2c IVG): Solche Weiterbildungen müssen nicht mehr invaliditätsbedingt notwendig sein (Art. 8 Abs. 2bis IVG) und sie können durchaus auch in eine neue Berufsrich-

tung führen. Die IV hat bei einer derartigen beruflichen Weiterbildung die invaliditätsbedingten Mehrkosten zu übernehmen (Art. 5 IVV). Konsequenterweise wird die IV nicht mehr die Finanzierung jener Dienstleistungen Dritter, welche sie während der Weiterbildung vergütet hat, bei der Ausübung des derart erlernten Berufs verweigern können. Wir gehen somit davon aus, dass die vom EVG entwickelte Argumentation heute nicht mehr zutrifft.

Wäre dem nicht so, wäre der Entscheid des EVG völlig unverständlich. Er könnte im Ergebnis die Massnahmen der IV im Rahmen der erstmaligen beruflichen Ausbildung inhaltlich aushöhlen; denn es könnte letztlich allen jungen behinderten Menschen, denen eine unqualifizierte Arbeit gesundheitlich möglich ist, die Finanzierung der erstmaligen beruflichen Ausbildung mit Hinweis auf die Schadenminderungspflicht verweigert werden.

Nicole Chollet

Herausgeber:
Rechtsdienst für Behinderte der Schweizerischen
Arbeitsgemeinschaft zur Eingliederung Behinderter
SAEB

Edition française:
«Droit et handicap»

Zweigstelle Zürich
Bürglistrasse 11, 8002 Zürich, Tel.: 01 / 201 58 27
Zweigstelle Bern
Schützenweg 10, 3014 Bern, Tel.: 031 / 331 26 25

Unentgeltliche Beratung in Invaliditätsbedingten
Rechtsfragen, insbesondere Sozialversicherungen