

Bericht

„Auf dem Weg zur inklusiven Schule – Organisation einer Schul- und Bildungsentwicklung“

– Tagungsbericht zum 4. Deutschen Schulrechtstag –

Von Stefanie Große, Wiss. Mitarbeiterin, Bochum*

I. Vorbemerkungen

Angesichts der stetig ansteigenden Zahl der Schüler mit sonderpädagogischem Förderbedarf¹ und vor dem Hintergrund aktueller bildungswissenschaftlicher Erkenntnisse, die ein inklusives, nicht segregierendes Schulsystem größtenteils befürworten, ist die „Inklusive Schule“ ein in Bildungspolitik, -forschung sowie -recht emotional und kontrovers diskutiertes Thema.

Im Dezember 2006 verabschiedete die Generalversammlung das Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen – kurz: die UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK), die in Art. 24 Abs. 1 das Recht von behinderten Menschen auf eine diskriminierungsfreie Bildung statuiert und die Vertragsstaaten verpflichtet, ein inklusives Schulsystem zu errichten. Mit der Ratifikation der UN-BRK durch die Bundesrepublik hat das Übereinkommen innerstaatlich im Rang eines einfachen Bundesgesetzes Verbindlichkeit erlangt. Obwohl die Landesgesetzgeber, welche die Gesetzgebungskompetenz für das Schulrecht innehaben, in ihren Schulgesetzen sukzessive von den tradierten, segregierenden Sonder- und Förderschulen abrücken und erste Schritte im Hinblick auf die Umsetzung des Rechts auf inklusive Schulbildung unternommen haben, scheint das deutsche Schulsystem – rechtlich sowie tatsächlich – insoweit immer noch vor großen Herausforderungen zu stehen.

Diesen Befund haben das Institut für Internationale Pädagogische Forschung (DIPF) unter Federführung von Professor Dr. Hans Peter Füssel sowie das Institut für Bildungsforschung und Bildungsrecht e.V., An-Institut der Ruhr-Universität Bochum (IfBB), unter der wissenschaftlichen Leitung von Universitätsprofessor Dr. Wolfram Cremer zum Anlass genommen, den „4. Deutschen Schulrechtstag“ am 30. Juni 2016 in Berlin unter das Motto „Auf dem Weg zur inklusiven Schule – Organisation einer Schul- und Bildungsentwicklung“ zu stellen. Die Vorträge und Diskussionen thematisierten die unterschiedlichen rechtlichen Vorgaben für ein inklusives

Schulsystem aus dem Verfassungs-, Völker- und einfachem Bundesrecht und richteten den Blick auf die daraus resultierenden Pflichten für die Landesgesetzgeber und -ministerien, kommunalen Schulträger, öffentlichen Schulen und Schulen in freier Trägerschaft.

II. Vorträge und Diskussionen

Den Tagungsauftritt bestritt Professorin Dr. Theresia Degener, die neben der Professur für Recht und Disability Studies an der Evangelischen Hochschule Rheinland-Westfalen-Lippe den stellvertretenden Vorsitz im UN-Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen bekleidet. Sie widmete sich dem Thema des inklusiven Schulsystems aus völkerrechtlicher Perspektive, namentlich i. S. d. Art. 24 UN-BRK. Einleitend monierte Degener den Missstand einer unzureichenden Inklusion in Deutschland. Die halbherzigen Reformen der landesrechtlichen Schulgesetze entsprächen nicht den Anforderungen, die Art. 24 UN-BRK im Hinblick auf ein durch die Vertragsstaaten verpflichtend zu gewährleistendes inklusives Schulsystem stelle. Bevor Degener sich eingehend dem konkreten Inhalt und der Auslegung des Art. 24 UN-BRK widmete, ordnete sie ihn in den internationalen Menschenrechtskanon ein und setzte ihn in Relation zu anderen internationalen Menschenrechtsquellen, die ein Recht auf Bildung unter impliziter Einbeziehung von Bildungsrechten behinderter Menschen statuieren. Besonders aufschlussreich für das Verständnis des Rechts auf inklusive Bildung behinderter Kinder gem. Art. 24 UN-BRK sei das UNESCO-Übereinkommen gegen Diskriminierung in der Bildung, welches als Beispiel für Bildungsdiskriminierung ausdrücklich separate Bildungseinrichtungen sowie das Angebot einer Bildung auf niedrigerem Niveau nenne. Daraus folgerte Degener, dass segregierende bzw. separierende Bildung im Völkerrecht generell nur ausnahmsweise erlaubt sei.

Rekurrierend auf den Wortlaut des Art. 24 UN-BRK prononcierte die Referentin, dass der Wesensgehalt des Rechts auf eine inklusive Bildung behinderter Menschen der diskriminierungsfreie Zugang sowie die diskriminierungsfreie Teilhabe am regulären Schulsystem sei. Für das Verständnis des Inhalts des Rechts auf inklusive Bildung i. S. d. Art. 24 UN-BRK sei zum einen der zentrale, von der Konvention selbst nicht definierte (Rechts-)Begriff der Inklusion maßgeblich, der von dem restriktiveren Begriff der Integration zu unterscheiden sei. Integration beschreibe die Aufnahme eines behinderten Schülers in eine Regelschule, unter der Voraussetzung, dass dieser den standardisierten Anforderungen dieser Insti-

* Anmerkung der Schriftleitung: Die Verfasserin ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Lehrstuhl für Öffentliches Recht und Europarecht von Herrn Universitätsprofessor Dr. Wolfram Cremer an der Ruhr-Universität Bochum.

¹ Ausweislich des „Deutschen Bildungsberichts 2010“, Autorengruppe Bildungsberichterstattung, Bildung in Deutschland 2016, 2016, S. 80 f., <http://www.bildungsbericht.de/de/bildungsberichte-seit-2006/bildungsbericht-2016/pdf-bildungsbericht-2016/bildungsbericht-2016-8.11.2016>.

tution entspreche. Die von den Vertragsstaaten geschuldete Inklusion gelte demgegenüber als Prozess der systematischen Reform, die Modifikationen hinsichtlich der Lehrinhalte und -methoden beinhalte und allen Schülern teilhabeorientierte Lernerfahrungen in einer bedarfsgerechten Umgebung biete. Zum anderen fordere das Verständnis des konkreten Inhalts eines Rechts auf eine inklusive Beschulung die rechtliche Unterscheidung zwischen den Begriffen der „Barrierefreiheit“ bzw. „Zugänglichkeit“ i.S.d. Art. 9 UN-BRK auf der einen und der „angemessenen Vorkehrungen“ (Art. 2, 24 Abs. 2 lit. e UN-BRK) auf der anderen Seite. Die Vertragsstaaten hätten zur Gewährleistung eines inklusiven Schulsystems neben der allgemeinen, vorbehaltlosen, gruppenbezogenen Verpflichtung, aufgrund von vorab definierten Standards Zugänglichkeit der Schulen herzustellen, die individualbezogene Pflicht, im Einzelfall angemessene Vorkehrungen in der Schule und im Unterricht zu gewähren. Dabei handle es sich um eine Ex-nunc-Pflicht, die erst bestehe, wenn ein Schüler mit einer Beeinträchtigung eine Anpassung oder Änderung zur gleichberechtigten Wahrnehmung seiner Rechte – insbesondere seinem Recht auf Bildung – in einer bestimmten Situation benötige und nur, wenn ihre Verwirklichung keine unzumutbare Belastung für den Vertragsstaat oder die verpflichtete Stelle bedeute. Da eine Verweigerung einer angemessenen Vorkehrung gem. Art. 2 UN-BRK den Tatbestand der Diskriminierung aufgrund der Behinderung erfülle und die Verweigerung von Zugänglichkeit jenen ebenfalls zumindest erfüllen könne, handle es sich bei den entsprechenden staatlichen Pflichten um Antidiskriminierungspflichten. Dies habe zur Folge, dass sie mangels Anwendbarkeit des völkerrechtlichen Progressionsvorbehalts direkt von den Vertragsstaaten umgesetzt werden müssten und sich aus Art. 24 UN-BRK ein individuell einklagbarer Antidiskriminierungsanspruch ableiten lasse. *Degener* resümierte, behinderte Schüler dürften deshalb grundsätzlich nicht aufgrund ihrer Behinderung von einer Regelschule abgewiesen werden. Abschließend widmete sie sich der im Schrifttum umstrittenen Frage, ob sich aus Art. 24 UN-BRK ein Wahlrecht der Eltern auf Beschulung in Förder-/Sonderschulen entnehmen lässt. Die Referentin vertrat die Auffassung, das Recht auf inklusive Bildung enthalte kein Recht auf Wahl zwischen Regel- und Sonder- bzw. Förderschule und stütze ihre Argumentation vor allem darauf, dass sich der Ad-hoc-Ausschuss, der den Vertragstext ausgearbeitet habe, ausweislich der „travaux préparatoires“ bewusst gegen ein ursprünglich vorgesehenes Elternwahlrecht entschieden habe.

Universitätsprofessor Dr. *Felix Welte* (Professor an der Universität Kassel im Fachbereich Humanwissenschaften, ehrenamtlicher Richter am Bundessozialgericht und Landesverfassungsgericht Schleswig-Holstein) erörterte in seinem Beitrag die konkrete Verantwortlichkeit von Schulen und Sozialleistungsträgern für Barrierefreiheit und angemessene Vorkehrungen für behinderte Schülerinnen und Schüler. Einleitend verwies er auf einen Beschluss des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahre 1997, in dem das Gericht anlässlich einer Verfassungsbeschwerde eines behinderten Mädchens, dem der Besuch einer Gesamtschule von der Schulbehörde verwehrt wurde, erstmals über die Frage zu entscheiden hatte, ob

Art. 3 Abs. 3 Satz 2 GG eine gemeinsame Erziehung und Unterrichtung von behinderten und nichtbehinderten Kindern an allgemeinen öffentlichen Schulen verlangt.² Auch wenn die Verfassungsbeschwerde für die konkrete Beschwerdeführerin nicht erfolgreich gewesen sei, habe das Bundesverfassungsgericht festgestellt, dass die Pflicht zum Besuch einer Sonderschule gegen den Willen der Eltern und Schüler eine verbotene Benachteiligung darstellen könne und zur Vermeidung dieser qua Verfassungsrecht aktive Maßnahmen des Staates geboten sein könnten. Daneben bestehe freilich die staatliche Pflicht aus der UN-BRK, durch angemessene Vorkehrungen und Maßnahmen zur allgemeinen Zugänglichkeit bzw. Barrierefreiheit für eine gleichberechtigte Teilhabe behinderter Menschen am Bildungswesen zu sorgen. Sowohl für die Verwaltung und Gerichte als auch für die betroffenen Eltern und Kinder stelle sich die zentrale Frage, wer konkret für die Bereitstellung (einschließlich der Finanzierung) einer bestimmten Maßnahme verantwortlich sei: Die Sozialleistungsträger oder die Schulen. Der Referent widmete sich zunächst der im SGB IX reglementierten Verantwortlichkeit der Sozialleistungsträger für die Rehabilitation und Teilhabe behinderter Menschen. Er stellte anschaulich dar, dass die Unterstützung behinderter Kinder und Jugendlicher im schulischen Bereich nicht einheitlich einer Leistungsgruppe nach § 5 SGB IX (Leistungen zur medizinischen Rehabilitation, Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben und Leistungen zur Teilhabe am Leben in der Gemeinschaft) zugeordnet werden könne und deshalb je nach Art der beantragten Leistung, aber auch in Abhängigkeit von der Ursache oder Art der Behinderung, unterschiedliche Rehabilitationssträger gem. § 6 SGB IX zuständig seien. Die Träger folgten divergierenden, von *Welte* näher erörterten Logiken und Leistungsvoraussetzungen mit entsprechenden vorteilhaften oder nachteiligen rechtlichen Konsequenzen für den Leistungsanspruch des behinderten Schülers und seiner Eltern. Indes bestehe zwischen den Sozialleistungsträgern gem. § 10 Abs. 1 SGB IX die Pflicht, Bedarfsermittlung und Leistungen aufeinander abzustimmen. Eine darüber hinausgehende Vereinheitlichung der Verantwortlichkeit innerhalb des Sozialleistungssystems sei auch durch das 2017 in Kraft tretende „Gesetz zur Stärkung der Teilhabe und Selbstbestimmung von Menschen mit Behinderungen“, das eine neue Leistungsgruppe der Leistungen zur Teilhabe an Bildung einführe, nicht zu erwarten. Unter Berücksichtigung aktueller Rechtsprechung der Sozialgerichtsbarkeit skizzierte der Referent anschließend das umstrittene Verhältnis der Verantwortlichkeit der Sozialleistungsträger, insbesondere der Träger der Sozial- und der Jugendhilfe, zur Verantwortlichkeit der Schulen für angemessene Vorkehrungen und entsprechende Maßnahmen. Nach der überwiegenden Judikatur bestehe grundsätzlich nur ein Anspruch des behinderten Schülers gegen die Schule und nicht gegen den Sozialleistungsträger, wenn die beantragte Leistung zum pädagogischen Kernbereich der Schule gehöre (beispielsweise die Einstellung zusätzlicher Lehrkräfte). Das Landessozialgericht Schleswig-Holstein habe jüngst unter Verweis auf die Reformen des Schulgesetzes judiziert, der Kernbereich der Verantwort-

2 BVerfGE 96, 288 ff.

tung einer durch den Gesetzgeber als inklusiv definierten Schule müsse weiter gehen als bisher und auch ausgleichende und einbeziehende Leistungen aufgrund von Behinderung umfassen. *Welti* übte dahin gehend Kritik an der Rechtsprechung, dass mit der Definition eines schulischen Kernbereichs noch nicht belegt sei, dass dieser nicht zugleich zum Verantwortungsbereich der Sozial- oder Jugendämter gehöre. Eine derartige unklare Abgrenzung generell und die Erweiterung des schulischen Kernbereichs im Speziellen könne vor allem verheerende Folgen für die gerichtliche Durchsetzung potenziell bestehender Ansprüche behinderter Kinder und ihrer Eltern haben. Klagten die Betroffenen vor einem Sozialgericht, welches den Anspruch gegen den Sozialleistungsträger deshalb verneine, weil es die Schule für den richtigen Anspruchsgegner halte, müssten sie zunächst vor den zuständigen Verwaltungsgerichten gegen die Schule vorgehen. Die einschlägige Rechtsprechung der Verwaltungsgerichte demonstrierte jedoch, dass bisher nur selten subjektive Ansprüche auf bestimmte angemessene Vorkehrungen und andere Maßnahmen aus den schulgesetzlich verbürgten Inklusionsnormen anerkannt worden seien. Daneben gingen von der Rücknahme sozialrechtlicher Unterstützung weitere negative Anreize aus – beispielsweise eine zurückhaltendere Formulierung der schulischen Inklusionsaufgabe in den Schulgesetzen oder eine verstärkte Ablehnung von Schülern mit Unterstützungsbedarf durch die Schulen. Damit Eltern und ihre Kinder durch Zuständigkeitsstreitigkeiten zwischen Sozialleistungsträgern und Schulen nicht beeinträchtigt würden – so *Welti* abschließend – bedürfe es einer besser institutionalisierten, auf Landesebene reglementierten Zusammenarbeit zwischen Rehabilitationsträgern und Schulen.

Professor Dr. *Angela Faber*, Dezernentin für Schulen und Integration beim Landschaftsverband Rheinland, analysierte die Umsetzung der Inklusion aus der Perspektive kommunaler (Förder-)Schulträger. In Umsetzung der UN-BRK müssten zentrale Fragestellungen hinsichtlich eines inklusiven Schulsystems durch die Schulgesetzgebung der Länder gelöst werden, etwa ob Förderschulen (für bestimmte Behinderungsformen) ausliefen oder Eltern ein – durch die UN-BRK zumindest nicht ausgeschlossenes – umfassendes Wahlrecht hinsichtlich des Förderortes ihrer Kinder zustehe. Dabei sei vor allem der erhöhte Ressourceneinsatz von Parallelsystemen zu berücksichtigen. Des Weiteren müssten die Gesetzgeber über die Einführung von Schwerpunktschulen für bestimmte Behinderungsformen, unabdingbare Standards inklusiver Beschulung, die Möglichkeiten einer temporären exklusiven Förderung von behinderten Schülern zur besseren Vorbereitung auf inklusive settings sowie das Verfahren der (Personal-)Ressourcenverteilung bei sonderpädagogischem Unterstützungsbedarf entscheiden. Die größte Herausforderung eines inklusiven Schulsystems scheint jedoch seine Finanzierung zu sein. Für die kommunalen Schulträger fielen mit der Umsetzung der schulischen Inklusion durch die Landesschulgesetze erhebliche Ausgaben zur Schaffung von barrierefreien Schulgebäuden, für die Lehr- und Lernmittelversorgung sowie die Schülerbeförderung an. Daneben trafen die kommunalen Jugend- und Sozialhilfeträger finanzielle Mehrbelastungen durch eine quantitativ steigende Inan-

spruchnahme von Plätzen für behinderte Kinder im gemeinsamen Unterricht und damit einer ansteigenden Inanspruchnahme von Schulbegleitern, die als schulisches Ergänzungspersonal fungierten. Nach den in allen Landesverfassungen – mit Ausnahme der Verfassungen der Stadtstaaten – enthaltenen Konnexitätsbestimmungen dürften die Länder die Gemeinden nur dann zur Erfüllung bestimmter öffentlicher Aufgaben verpflichten, wenn dabei gleichzeitig Bestimmungen über die Deckung der Kosten getroffen und im Falle einer Mehrbelastung der Gemeinden auf der Grundlage einer Kostenfolgeabschätzung ein finanzieller Belastungsausgleich geschaffen würde. Die Konnexitätsprinzipien der Länder hätten eine Warn- und Disziplinierungsfunktion, welche die Gesetzgeber insbesondere bei unklaren Kostenfolgen einer beabsichtigten gesetzlichen Aufgabenübertragung auf die Kommunen verpflichteten, vor Erlass der Regelung besonders intensiv die möglichen finanziellen Auswirkungen für die Kommunen zu reflektieren. Das 9. Schulrechtsänderungsgesetz, mit dem das Land Nordrhein-Westfalen den Auftrag der UN-BRK, ein inklusives Schulsystem als Regelfall einzuführen, umgesetzt habe, erkenne den Konnexitätsfall nicht an. Das hätten zahlreiche Städte und Gemeinden zum Anlass genommen, Verfassungsbeschwerden wegen eines Verstoßes gegen das Recht der gemeindlichen Selbstverwaltung – insbesondere in seiner Ausprägung durch die Konnexitätsbestimmungen in Art. 78 Abs. 3 Verf NRW – zu erheben, über die der Verfassungsgerichtshof NRW noch nicht entschieden habe. Die Länder müssten ihren Part leisten, um eine Inklusion nach Kassenlage der Kommunen zu vermeiden, so *Faber* resümierend.

Birgit Oertel, Ministerialrätin im Hessischen Kultusministerium, referierte zum Thema „Inklusive Schulentwicklung als Herausforderung für die europäischen Länder – ein deutscher Blick aus europäischer Perspektive“. Im Rahmen ihres Vortrags stellte sie Ziele, Aufgaben und ausgewählte Projekte der „European Agency for Special Needs and Inclusive Education“ (Europäische Agentur für sonderpädagogische Förderung und inklusive Bildung, kurz: Agency) vor. Dabei handle es sich um eine 1996 auf Initiative des dänischen Bildungsministeriums gegründete, an die Helios-I- und -II-Programme der Europäischen Kommission anknüpfende, unabhängige Organisation, die als Austauschplattform für die Zusammenarbeit ihrer 29 europäischen Mitgliedstaaten im Bereich der sonderpädagogischen Förderung und inklusiven Bildung diene. Sie werde durch die Bildungsministerien ihrer Mitgliedstaaten unterhalten und vonseiten der EU durch die Europäische Kommission und das Europäische Parlament finanziell unterstützt. Zentrale Ziele seien vor allem die europaweite Optimierung bildungspolitischer Strategien und der Bildungsqualität insgesamt sowie der Austausch der europäischen Staaten über Praxiserfahrungen im Hinblick auf Lernende mit Behinderungen im Rahmen von gemeinsamen Projekten. Auf der Grundlage gemeinsam gewonnener und analysierter Erkenntnisse würden den Mitgliedstaaten Empfehlungen und Leitlinien bezüglich teilhabeorientierter, inklusiver Bildung für Politik und Praxis bereitgestellt.

Johanna Keller, Rechtsanwältin und Mediatorin, ging anschließend in ihrem Vortrag zum Thema „Inklusion an Schulen in freier Trägerschaft“ der bislang in der

Rechtswissenschaft kaum erörterten Frage nach, ob die UN-BRK auch Schulen in freier Trägerschaft zur inklusiven Beschulung verpflichtet. Grundsätzlich beziehe sich die Pflicht der Staaten zur Gewährleistung eines inklusiven Schulsystems aus Art. 24 UN-BRK nach seinem Wortlaut und Sinn und Zweck neben dem öffentlichen Schulsystem ebenfalls auf Schulen in freier Trägerschaft. Die UN-BRK, die in Deutschland den Rang eines einfachen Bundesgesetzes habe, sei jedoch – unter Berücksichtigung des Gebots völkerrechtsfreundlicher Auslegung – am Maßstab der GG-Normen zu messen. Die Referentin stellte im Folgenden das auf Verfassungsebene angesiedelte Spannungsverhältnis zwischen dem Diskriminierungsverbot aus Art. 3 Abs. 3 Satz 2 GG sowie dem staatlichen Bildungs- und Erziehungsauftrag aus Art. 7 Abs. 1 GG auf der einen Seite und der Privatschulautonomie aus Art. 7 Abs. 4 GG auf der anderen Seite dar. Das Diskriminierungsverbot und der staatliche Bildungs- und Erziehungsauftrag könnten den Staat ver-

pfllichten, eine inklusive Beschulung an Schulen in freier Trägerschaft zu gewährleisten. Dabei dürfe er jedoch nicht unverhältnismäßig in deren grundrechtlich gewährte Autonomie eingreifen. Eine Verpflichtung zur Aufnahme behinderter Kinder durch Schulen in freier Trägerschaft könnte sich grundsätzlich nur unter der Voraussetzung ergeben, dass der Staat für eine angemessene (Finanz-)Ausstattung dieser Schulen Sorge.

An die interessanten und gehaltvollen Vorträge schlossen sich jeweils ausführliche Diskussionen des versammelten Fachpublikums an. Dabei kristallisierte sich als wohl größte Herausforderung für die Normgeber und die Jurisprudenz heraus, die verschiedenen Rechtsgebiete und -ebenen im Sinne einer chancengleichen und diskriminierungsfreien Bildung aller Schüler auszugestalten bzw. zu harmonisieren. Die Vorträge der Tagung werden wiederum in der Nomos-Schriftenreihe zum Schul- und Bildungsrecht veröffentlicht.

Buchbesprechungen

Iris Kemmler, Geldschulden im Öffentlichen Recht – Entstehung, Erlöschen und Verzinsung von Zahlungsansprüchen im Abgabenrecht, Sozialrecht und Allgemeinen Verwaltungsrecht. Mohr Siebeck Verlag, Tübingen 2015, XXXIII, 829 Seiten, Ln., 144,- €.

Öffentlich-rechtliche Geldschulden sind von zentraler Bedeutung. Bis heute werden jedoch Fragen von der Anspruchsentstehung öffentlich-rechtlicher Zahlungsansprüche bis zu ihrer Abwicklung nicht einheitlich geregelt. Mit der von *Ferdinand Kirchhof* betreuten Tübinger Habilitationsschrift legt *Iris Kemmler* erstmals eine umfassende Monografie zu diesem Thema vor, die mit rechtlichen und rechtspolitischen Forderungen zur Nachbesserung des bestehenden Rechts endet.

Die öffentlich-rechtliche Geldschuld unterliegt den Regeln des öffentlichen Rechts und ist entsprechend ihrer Bezeichnung auf die Verschaffung von Geld gerichtet. Dabei beschränkt sich die Untersuchung auf bezifferbare öffentlich-rechtliche Geldansprüche. Zunächst wird überzeugend dargelegt, dass für den Umgang mit Geldschulden im öffentlichen Recht Besonderheiten gegenüber dem Zivilrecht aufgrund der unmittelbaren Bindung der Staatsgewalt an die Grundrechte, des nach Regelsicherheit verlangenden Rechtsstaatsprinzips, seiner Gesetzes- und Kompetenzbindung sowie der haushaltsrechtlichen Bindungen bestehen. Aufgrund des Fehlens der Privatautonomie im öffentlich-rechtlichen Geldschuldenrecht stellt die Verfasserin zunächst die These des Bedarfs für ein eigenes, vom Zivilrecht unabhängiges sowie weitgehend durchnormiertes Schuldrecht für öffentlich-rechtliche Geldschulden auf. Anschließend wird anhand der Betrachtung diverser Zahlungsansprüche aus dem Abgaben-, Sozial- und allgemeinen Verwaltungsrecht geprüft, ob diese Erwartung zutrifft.

Die Analyse des Geldschuldenrechts beginnt mit einer Betrachtung der Entstehung öffentlich-rechtlicher Geld-

ansprüche, die auf dreierlei Weise erfolgen kann: An den beiden äußeren Polen stehen die Anspruchsentstehung ex lege und die zweiseitige, vertragliche Schuldentstehung. Die dritte Form der Anspruchsentstehung bildet die von der Verfasserin so bezeichnete erklärungsabhängige Anspruchsentstehung, welche die Schuldentstehung durch konstitutiven Verwaltungsakt oder materiellen Antrag oder in Gestalt eines mitwirkungsbedürftigen Verwaltungsakts umfasst. Anschließend wird die Entstehung einer Vielzahl öffentlich-rechtlicher Geldansprüche aus dem Abgabenrecht als Idealtyp für das Eingriffsrecht, aus dem Sozialrecht als dem Hauptreferenzgebiet für das Leistungsrecht sowie aus den öffentlich-rechtlichen Erstattungsansprüchen untersucht. Dabei gelangt die Autorin zu folgenden Ergebnissen: Ansprüche im Abgabenrecht entstehen im Regelfall ex lege. Dies würde den verfassungsrechtlichen Bindungen des Gläubigers aus Art. 3 Abs. 1 GG sowie dem Rechtsstaatsprinzip am besten gerecht. Im Sozialleistungsrecht ist die Anspruchsentstehung dagegen meistens erklärungsabhängig. Im Zuge ihrer sehr feinsinnigen Einzelanalyse der einschlägigen Vorschriften vertritt sie den Standpunkt, dass viele Antragserfordernisse in Abweichung zur sozialrechtlichen Literatur keine verfahrens-, sondern eine materiell-rechtliche Bedeutung haben. Die erklärungsabhängige Anspruchsentstehung führe zu einer stärkeren Einbeziehung des Leistungsempfängers als Subjekt in ein (kooperatives) Sozialrechtsverhältnis, trage der Selbstverantwortung des Individuums Rechnung und schone die Privatsphäre. Abgesehen von Erstattungsansprüchen, die einer Beseitigung ihres Rechtsgrundes durch Erklärung bedürfen, würde die Mehrzahl von ihnen ex lege entstehen, was zu ihrem Charakter als rechtsstaatlich zwingend gebotene Ansprüche passe.

Für das Erlöschen der Geldschuld kann grundsätzlich auf die zivilrechtlichen Normen rekuriert werden. Allerdings finden sich im Abgaben- und Zahlrecht eine