

Stellungnahme des Deutschen Studentenwerks (DSW) zum Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Teilhabe und Selbstbestimmung von Menschen mit Behinderungen (Bundesteilhabegesetz – BTHG) vom 26. April 2016

Das Deutsche Studentenwerk ist der Verband der 58 Studentenwerke in Deutschland und nimmt satzungsgemäß sozialpolitische Belange der Studierenden in Deutschland wahr. Vor diesem Hintergrund nehmen wir im Folgenden zu dem Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Teilhabe und Selbstbestimmung von Menschen mit Behinderungen (Bundesteilhabegesetz – BTHG) Stellung.

Das Deutsche Studentenwerk begrüßt, dass der Referentenentwurf zum Bundesteilhabegesetz einen individuell einklagbaren Rechtsanspruch auf behinderungsbedingt erforderliche Studienunterstützungen fortschreibt. Als Anlass und Ziel der Reform benennt das BMAS, das bestehende Recht im Lichte der UN-Behindertenrechtskonvention weiterzuentwickeln. Dazu sollen auch „die Leistungen für Teilhabe an Bildung insbesondere im Hinblick auf studierende Menschen mit Behinderungen verbessert werden.“ Dieser Zielsetzung wird der Gesetzesentwurf in keiner Weise gerecht: Er verengt die Zugangsvoraussetzungen für Studierende mit Behinderungen zu den Leistungen der Eingliederungshilfe und schreibt diskriminierende rechtliche Regelungen fort. Verbessert wird lediglich der Zugang zu einem Bachelor-Studium nach abgeschlossener Berufsausbildung.

Im Einzelnen sehen wir Änderungsbedarf in nachfolgenden Punkten:

1. Ausschluss Studierender mit Behinderungen vom Leistungsbezug

In § 99 Abs. 1 SGB IX (neu) ist vorgesehen, dass Leistungen der Eingliederungshilfe künftig erhält, wer in mindestens fünf von neun Lebensbereichen erheblich in seiner Teilhabe eingeschränkt ist. Bildung ist dabei nur einer der neun vorgegebenen Lebensbereiche.

Es stellt sich die Frage, ob Studierende mit Behinderungen, wie z.B. Studierende mit starker Seh- oder Hörbeeinträchtigung, eine erhebliche Teilhabebeeinträchtigung und einen komplexen Unterstützungsbedarf in fünf von neun Lebensbereichen nachweisen können. Wir befürchten, dass nach der geplanten Regelung Studierende, die heute leistungsberechtigt sind, vielfach zukünftig keine Leistungen der Eingliederungshilfe mehr erhalten und ganze Gruppen von Studierenden mit Behinderungen vom Bezug der Eingliederungshilfe und damit von der Möglichkeit der chancengleichen Teilhabe an der Hochschulbildung ausgeschlossen werden.

Das DSW hält daher eine Änderung des Entwurfs für erforderlich, durch die sichergestellt wird, dass die Leistungen der Eingliederungshilfe grundsätzlich für alle Studierenden mit behinderungsbedingtem Unterstützungsbedarf zur Verfügung stehen. Das muss insbesondere auch dann gelten, wenn eine Teilhabebeeinträchtigung in weniger als fünf Lebensbereichen – gegebenenfalls auch nur im Lebensbereich Bildung – vorliegt. Maßgeblich sollte hier ausschließlich die drohende Teilhabebeeinträchtigung im Bereich der Hochschulbildung sein.

2. Zusätzliche Eignungsprüfung für Studierende mit Behinderungen

Als Bedingung für die Gewährung von Hilfen sieht § 112 Abs. 1 Satz 2 SGB IX (neu) in Fortschreibung bestehender diskriminierender Regelungen vor, dass Hilfen nur dann geleistet werden, wenn der Leistungsberechtigte das Teilhabeziel nach der Gesamtplanung erreicht. Die Leistungsgewährung bedarf daher – zusätzlich zur bereits vorliegenden Hochschulzugangsberechtigung und der Hochschulzulassung – „die Einschätzung der Fähigkeit ... zur Absolvierung einer ... hochschulischen Weiterbildung für einen Beruf“ (s. Begründung zu § 112 Abs. 1 Satz 2 SGB IX (neu)). Dieses kommt einer zusätzlichen, sachfremden Eignungsprüfung für Studierende mit Behinderungen gleich. Den Leistungsträgern wird damit eine Entscheidungskompetenz hinsichtlich der Studien- und Berufswahl für Menschen mit Behinderungen zugesprochen.

Das DSW hält es vielmehr für erforderlich sicherzustellen, dass den Studierenden ihre behinderungsbedingt notwendigen individuellen Unterstützungsleistungen ohne ein zusätzliches – über die formalen Studienanforderungen hinausgehendes und die Befähigung für ein Hochschulstudium oder die Berufsaussichten hinterfragendes – Prüfverfahren durch hochschulfremde Instanzen bewilligt werden.

3. Restriktive Bedingungen der Leistungsgewährung

Zu den Leistungen zur Teilhabe an Bildung gehört nach § 112 Abs. 2 SGB IX (neu) künftig die regelhafte Förderung eines Bachelor-Studiums im Anschluss an eine duale oder schulische Berufsausbildung. Dieses ist zu begrüßen. Zugleich bestätigt der Entwurf die geltende Praxis, nach der auch die Förderung eines Masterstudiums im Anschluss an ein Bachelorstudium möglich ist. Die Gewährung der Leistungen wird jedoch in beiden Fällen an Bedingungen geknüpft: Die Förderung erfolgt nur, wenn das nachfolgende Bachelorstudium bzw. Masterstudium in einem zeitlichen Zusammenhang zur vorhergehenden beruflichen Ausbildung/ zum vorhergehenden Studium steht und in dieselbe fachliche Richtung führt.

Diese Einschränkungen diskriminieren Studierende mit Behinderungen gegenüber ihren nicht-beeinträchtigten Kommiliton_innen, für die diese Einschränkungen nicht gelten. Die zeitliche Begrenzung widerspricht der Anforderung des lebenslangen Lernens. Die fachliche Engführung nimmt Menschen mit Behinderungen die Möglichkeit zur beruflichen Neu- oder Umorientierung im Rahmen eines Masterstudiums oder eines Studiums nach abgeschlossener Berufsausbildung. Hierzu hat das Landessozialgericht Nordrhein-Westfalen bereits 2014 klargestellt, dass sich auch Menschen mit Behinderungen nicht für die Wahl ihrer – möglicherweise ungewöhnlichen – Ausbildung rechtfertigen müssen (Az: L 9 SO 497/11). Mit Bezug auf die UN-Behindertenrechtskonvention stellte das Gericht klar, dass sich die Leistungen der Eingliederungshilfe allein am Maßstab der Lebensverhältnisse nicht-behinderter Menschen zu orientieren haben. Dieses greift das BMAS in der Begründung zu den Leistungen der Teilhabe an Bildung als neue Leistungsgruppe auf, beschränkt die Unterstützung dann doch wieder auf ausgewählte – in dieselbe fachliche Richtung gehende – Bildungsangebote.

Das DSW hält daher folgende Änderungen für erforderlich:

- Die zeitlichen wie fachlichen Restriktionen für die Gewährung von Leistungen für ein Studium nach abgeschlossener Berufsausbildung wie auch ein Master-Studium sind aufzuheben, um eine selbstbestimmte Wahl des Bildungswegs und einen chancengleichen Zugang zu den Angeboten der Hochschulbildung zu ermöglichen.
- Wir gehen davon aus, dass nach dem Entwurf ein Masterstudium auch dann förderfähig ist, wenn das vorhergehende Bachelor-Studium nach einer abgeschlossenen Berufsausbildung absolviert wurde. Sollte dieses nicht der Fall sein, bedarf es einer entsprechenden Anpassung der rechtlichen Regelungen.

- Um der Besonderheit des Einzelfalls gerecht zu werden, bedarf es einer Öffnung der Leistungen der Teilhabe an Bildung, um z.B. Menschen mit Behinderungen die Möglichkeit zu geben, ein Zweitstudium aufzunehmen.

4. Einschränkung des allgemeinen Wunsch- und Wahlrechts

Der Entwurf schränkt das Wunsch- und Wahlrecht der Leistungsberechtigten im Bereich der Teilhabe an Bildung erheblich ein. Zum einen normiert § 104 Abs. 2 SGB IX (neu) den Leistungsanspruch auf die kostengünstigsten der miteinander vergleichbaren Leistungen und verschärft den bereits heute bestehenden Mehrkostenvorbehalt. Zum anderen entscheidet der Leistungsträger nach § 112 Abs. 4 SGB IX (neu) ob es zumutbar ist, dass Leistungen zur Teilhabe an Bildung auch für mehrere Studierende gemeinsam erbracht werden.

Wir befürchten, dass individuell erforderliche behinderungsbedingte Unterstützungsleistungen primär unter Kostenaspekten und weniger unter Bedarfs- bzw. Qualitätsaspekten bewilligt werden. Dieses könnte z.B. bedeuten, dass hörbeeinträchtigte Studierende auf Online-Dolmetschung mit wechselnden Dolmetschern verwiesen werden, wenn diese kostengünstiger ist als der Einsatz des vertrauten Gebärdensprachdolmetschers vor Ort. Dabei bliebe unberücksichtigt, dass die fachlich erforderliche Kontinuität in der Zusammenarbeit ein wichtiges Kriterium einer bedarfsgerechten Kommunikationsunterstützung ist.

Das DSW hält es daher für erforderlich sicher zu stellen, dass die individuellen Bedarfe und Erfahrungen der Studierenden die entscheidende Rolle bei der Wahl und Organisation der Unterstützungsleistungen spielen. Eine Zusammenlegung von Leistungen darf nur mit ausdrücklicher Zustimmung des Leistungsberechtigten erfolgen.

5. Begrenzungen bei der Förderung von Praktika und Promotion

Der Entwurf behält in § 112 Abs. 3 Nr. 2 SGB IX (neu) die jetzige restriktive Regelung der Eingliederungshilfe bei, der zufolge nur Unterstützungsleistungen für ein Praktikum erbracht werden, das für den Hochschulbesuch „erforderlich“ ist. Die Förderung von Praktika, die nicht in den Prüfungsordnungen verankert sind, aber von Arbeitgebern mittlerweile als Zusatzqualifikation erwartet werden, ist nicht vorgesehen, was Hochschulabsolvent_innen mit Behinderungen in der Konkurrenz um Arbeitsplätze benachteiligen kann.

In der Begründung zu § 112 Abs. 2 SGB IX (neu) wird darauf hingewiesen, dass Leistungen für ein Promotionsstudium nur in „begründeten Einzelfällen“ gewährt werden. Diese Begrenzung diskriminiert Nachwuchswissenschaftler_innen mit Behinderungen. Es gibt Studiengänge wie bspw. Chemie, in denen man bereits vom „Regelabschluss Promotion“ sprechen kann. Gleiches gilt, wenn Hochschulabsolvent_innen in die Wissenschaft gehen möchten. Das BMAS kennt das Problem und fördert gegenwärtig das Projekt „PROMI – Promotion inklusive“, das genau dieses Problem aufgreift und die Lücken bei der Finanzierung der behinderungsbedingt erforderlichen Assistenzen und Hilfsmittel für Promotionsstudierende schließt. Das BMAS hat es leider versäumt, die Neuregelung der Eingliederungshilfe zu nutzen, um diese Lücke auch rechtlich zu schließen.

Das DSW hält es daher für erforderlich zu gewährleisten, dass Studierende mit Behinderungen wie ihre nichtbehinderten Kommiliton_innen ebenso die Möglichkeit zu freiwilligen Praktika haben. Die behinderungsbedingt erforderlichen Unterstützungsleistungen müssen auch für studienrelevante Arbeitsmaßnahmen, die nicht dem Pflichtcurriculum zuzuordnen sind, zur Verfügung stehen. Es ist darüber hinaus zu gewährleisten, dass ein Promotionsstudium regelhaft förderfähig ist.

6. Zuständigkeitsgerangel

Nach wie vor gibt es kein vorrangiges Leistungssystem, über das die behinderungsbedingt erforderlichen Unterstützungsleistungen für Studierende mit Behinderungen erbracht werden. Der Entwurf betont in der Begründung zu den Leistungen zur Teilhabe an Bildung als neue Leistungsgruppe die Verantwortung der für Bildung verantwortlichen Stellen, einen diskriminierungsfreien und gleichberechtigten Zugang von Menschen mit Behinderungen zum allgemeinen Bildungssystem und damit auch zur Hochschulbildung zu sichern.

Vor diesem Hintergrund und im Wissen um die bisherige Praxis der Leistungsträger ist zu befürchten, dass die Studierenden noch stärker als bisher aufgefordert werden nachzuweisen, dass die benötigten Leistungen nicht an der jeweiligen Hochschule verfügbar sind/sein können. Das schafft einen Verschiebebahnhof, verzögert Verwaltungs- und Bewilligungsverfahren und gefährdet eine zügige Leistungsgewährung.

Das DSW hält es daher für erforderlich sicherzustellen, dass die Verfahren im Sinne der Studierenden so gestaltet werden, dass die beantragten Leistungen frist- und bedarfsgerecht bewilligt werden.

7. Aufgaben der Eingliederungshilfe

§ 90 SGB IX (neu) beschreibt die Aufgaben der Eingliederungshilfe. Hier fehlt in Abs. 4, der die Aufgabe der Eingliederungshilfe im Bereich der Bildung definiert, die Hochschulbildung.

Das DSW hält es daher für erforderlich, dass § 90 Abs. 4 SGB IX (neu) um die Hochschulbildung ergänzt wird.

Berlin, 18. Mai 2016

Achim Meyer auf der Heyde
Generalsekretär des Deutschen Studentenwerks