

Stellungnahme zum Referentenentwurf des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales zu einem Gesetz zur Stärkung der Teilhabe und Selbstbestimmung von Menschen mit Behinderungen (Stand 26.4.2016)

Für den DVBS nehme ich zu dem o. g. Entwurf wie folgt Stellung:

I. Vorbemerkung

Blinde und Sehbehinderte Menschen haben große Hoffnungen in die Reform des Teilhaberechts gesetzt, das umso mehr, als im Koalitionsvertrag zwischen CDU/CSU und SPD 2013 vielversprechende Ansätze zu einer durchgreifenden Reform der Sozialgesetzgebung für behinderte Menschen versprochen wurden. Mit viel ehrenamtlichen Engagement und großem Arbeitsaufwand haben wir dann auch die Diskussionen zur Implementation des Bundesteilhabegesetzes (im Folgenden BTHG) begleitet und mitgestaltet. Umso enttäuschter, ja entsetzter sind wir über die Ergebnisse, wie sie sich im gegenwärtigen Referentenentwurf für uns darstellen.

Der jetzt vorgelegte Entwurf entspricht nur in wenigen Punkten den Forderungen der Behindertenselbsthilfe insgesamt und denjenigen blinder und sehbehinderter Menschen im Besonderen. Er stellt nach unserer Auffassung keinesfalls den Durchbruch zu einem modernen Teilhaberecht dar, wie er - auch im Lichte der UN-Behindertenrechtskonvention (zukünftig: UN-BRK) - notwendig gewesen wäre.

Unsere Stellungnahme wird sich im Wesentlichen auf für Mitglieder des DVBS besonders wichtige Aktionsfelder beschränken. Entsprechend werden wir uns vorrangig zu Regelungen äußern, die einen unmittelbaren Zusammenhang zu Ausbildung und Beruf haben.

II. Unabhängige Beratung (§ 32)*

Behindertenverbände fordern seit Langem, dass Beratungsleistungen im Sinne des sog. Peer Counseling von Menschen erbracht werden, die selbst Erfahrungen mit der gleichen Behinderung haben. Sie können häufig am besten einschätzen, welche Maßnahmen der zu beratenden Person in ihrer aktuellen Situation sinnvoll helfen. In dieser Auffassung sehen wir uns auch durch Art. 26 UN-BRK bestärkt. Diese Beratung kann damit auch dazu beitragen, unnötige Kosten zu vermeiden, ohne dass das Kostenargument – wie bei Rehabilitationsträgern nach unserer Erfahrung häufig – als ausschließliches Kriterium für die Bewilligung oder Ablehnung einer Leistung angesehen wird. Der DVBS bietet solche Beratungsleistungen in großem Umfang an, ohne dass hierfür bislang ein finanzieller Ausgleich erfolgt.

Wir befürworten daher ausdrücklich die grundsätzliche Regelung in § 32, die nunmehr eine Finanzierung schaffen will. Warum dabei von vornherein eine zeitliche Schranke bis 2022 eingezogen werden soll (vgl. § 32 Abs. 5), erschließt sich uns jedoch nicht. Stattdessen hätte es genügt, eine Evaluationspflicht solcher Beratungsangebote vorzusehen, wie sie im Übrigen auch an anderer Stelle in der Begründung zu § 32 erwähnt wird (vgl. S. 244 des Entwurfs). Weiter ist darauf zu verweisen, dass gerade für kleinere Gruppen von behinderten Menschen, auch überregionale Teilhabeberatung zwingend erforderlich ist, um ihre besondere Lebenssituation angemessen zu berücksichtigen. Das gilt umso mehr für blinde und sehbehinderte Menschen in den Bereichen Ausbildung und Beruf. Hier hat sich nämlich unsere seit jeher geäußerte Einschätzung als richtig erwiesen, dass eine dezentrale Beratung, etwa durch die Agenturen für Arbeit oder die Integrationsfachdienste, häufig nicht zu angemessenen Ergebnissen führt! Das wird beispielsweise durch die Tatsache belegt, dass die zeitweilig abgeschaffte Vermittlungsstelle für behinderte Akademiker und Akademikerinnen in der ZAV der Bundesagentur für Arbeit erst auf massiven Druck der Behindertenverbände wieder eingeführt worden ist.

Schließlich muss in § 32 Abs. 4 die Forderung von Barrierefreiheit aufgenommen werden, wie sie für Informationen der Rehabilitationsträger auch nach § 12 Abs. 1 Satz 2 gilt. Ansonsten droht das Angebot unabhängiger Teilhabeberatung leer zu laufen.

III. Hilfsmittel (§ 47)

Entgegen der Begründung (vgl. S. 251 des Entwurfs) ist die Vorschrift des § 47 nur scheinbar mit § 31 SGB IX identisch: Das Erfordernis, dass die Berechtigten das Hilfsmittel auch nutzen wollen und bereit sind, sich den richtigen Gebrauch anzueignen, ist demgegenüber keine bloße redaktionelle Änderung, wie die Entwurfsbegründung suggeriert. Dieses in § 47 aufgestellte Erfordernis ist zum einen überflüssig (Warum sollte jemand den Antrag auf Gewährung eines Hilfsmittels stellen, wenn er bereits weiß, dass er es nicht nutzen will?) und zeigt zum anderen, dass der Antragsteller offenbar zunächst pauschal unter Verdacht gestellt wird, auf Kosten der Allgemeinheit Leistungen für Hilfsmittel zu beanspruchen, die er nicht nutzen will. Demgegenüber stellt § 31 Abs. 2 Satz 2 Nr. 2 SGB IX in der jetzigen Fassung nur auf die Bereitschaft des Berechtigten ab, sich die Hilfsmittel anpassen oder sich in ihrem Gebrauch ausbilden zu lassen. Das wird der Leistungsträger sich aber nur dann bestätigen lassen, wenn er Anhaltspunkte dafür hat, dass eine solche Bereitschaft nicht besteht. Wenn überhaupt, so ist die bisherige Formulierung in § 31 SGB IX vorzugswürdig. Im Übrigen scheitert die Nutzung von Hilfsmitteln nicht selten an einer ungenügenden Beratung vor deren Anschaffung oder bei der Einweisung in ihre Funktionsweise und nicht an der Unwilligkeit der Nutzer.

IV. Maßnahmen im Bereich Bildung (§ 75)

Gute Bildung stellt den Schlüssel zu beruflichem Erfolg, aber auch zu gesellschaftlicher Teilhabe dar. Deshalb wird ihr auch in Art. 24 UN-BRK eine ausführliche Vorschrift gewidmet. Insoweit begrüßt der DVBS es ausdrücklich,

dass hierzu ein Kapitel in den Entwurf aufgenommen worden ist. Die Ausgestaltung von § 75 gibt indes Anlass zu Kritik.

1. Festzuhalten bleibt zunächst, dass trotz der Zuständigkeit der Länder für das Bildungssystem die Regelungen zur Gewährung von Leistungen an schwerbehinderte Menschen bundesweit einheitlich erfolgen müssen, um dem Anspruch auf gleichwertige Lebensbedingungen und Chancengleichheit gerecht zu werden. Eine Öffnung zu länderspezifischen Vorgaben, wie sie auch an anderer Stelle im Entwurf – explizit oder implizit – zu finden ist, darf es nicht geben. Deshalb muss § 75 einheitlich für alle Rehabilitationsträger eine klarstellende Regelung zu personellen und technischen Hilfen bzw. therapeutischen und sonstigen Maßnahmen ebenso wie eine solche für Praktika und Auslandsaufenthalte enthalten. Gerade Letztere werden bei der wachsenden Internationalisierung in Studium und Beruf auch für behinderte Menschen immer wichtiger. Das gilt in besonderem Maße für sehbehinderte und blinde Menschen, weil sie aufgrund ihrer Behinderung während des Studiums häufig keinerlei Erfahrungen in einem Nebenjob etc. sammeln können.
2. In § 75 Abs. 2 Nr. 1 ist klarzustellen, dass schulische Bildung in einem umfassenden Sinn zu verstehen ist. Hilfen für eine angemessene Schulbildung müssen für alle schulischen Angebote zur Verfügung gestellt werden, also auch für Formate außerhalb des eigentlichen Unterrichts wie die öffentlich geförderten Bildungs- und Betreuungsangebote, z. B. Ganztagsangebote, Teilnahme an Klassenfahrten, Schulpraktika und Schularbeitsgemeinschaften. Diese Aufgabenstellung muss für alle Rehabilitationsträger gleichermaßen gelten. Abweichendes Sonderrecht etwa für die Träger der Eingliederungs- oder der Kinder- und Jugendhilfe darf es nicht geben!
3. Sowohl der Deutsche Behindertenrat als auch das Forum behinderter Juristinnen und Juristen hatten gefordert, Hilfen für eine angemessene schulische Berufsausbildung einschließlich des Hochschulbesuchs (bisher § 54 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 SGB XII) in die Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben einzubinden, soweit sie der beruflichen Qualifizierung, der Weiterbildung bzw. einer Umschulung dienen. Grund dafür ist, dass klassische betriebliche Ausbildungsgänge zunehmend von akademisch geprägten Ausbildungen oder dualen Studiengängen abgelöst werden. Die zu ihrer Absolvierung notwendigen behinderungsbedingten Fachleistungen müssen unter dem Dach der Rehabilitationsträger organisiert werden, die für die Teilhabe am Arbeitsleben zuständig sind. Dieser Reformansatz hätte die Eingliederungshilfe entlastet, bestehende Kompetenzstreitigkeiten reduzieren können und wäre eine Chance gewesen, um akademisch geprägte Ausbildungsgänge auch im Rahmen beruflicher Rehabilitationsmaßnahmen während des Berufslebens stärker als bisher zu etablieren. Diesem Ansatz ist der Entwurf leider nicht gefolgt. Um bestehende Angebote nicht noch einzuschränken, müssen Rentenversicherung und Bundesagentur für Arbeit ebenfalls für Leistungen zur Teilhabe an Bildung zuständig sein

können.

§ 6 Abs. 1 Nrn. 2 und 4 sind daher jeweils um § 5 Nr. 4 zu ergänzen. Die beiden genannten Träger erbringen bereits heute Leistungen, die auch unter § 75 fallen und sollten dies auch zukünftig tun. Die in § 75 Abs. 2 Satz 2 erfolgte Hervorhebung, dass Rehabilitationsträger nach § 6 Abs. 1 Nr. 3 die Leistungen für Bildung im Rahmen der Teilhabe am Arbeitsleben erbringen können, erweckt ansonsten im Umkehrschluss den Eindruck, dass diese Möglichkeit für weitere Rehabilitationsträger nicht mehr gelten soll. Vielmehr sollte – im Sinne des obigen Vorschlags – die für die Träger der Unfallversicherung bereits umgesetzte Zuweisung der Leistungen für Bildung im Rahmen der Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben und andererseits zu denjenigen der sozialen Teilhabe beispielgebend sein.

V. Eingliederungshilfe (§§ 90 ff.)

1. Die neue Aufgabenbeschreibung der Eingliederungshilfe in § 90 Abs. 2-5 begegnet durchgreifenden Bedenken. Sie dürfte dazu führen, dass bislang erbrachte Leistungen wegfallen. Die bisherige Zielbeschreibung der Eingliederungshilfe in § 53 Abs. 3 SGB XII wird völlig ausgehöhlt. Dort wird bspw. zu den Aufgaben der Eingliederungshilfe gezählt, die Ausübung eines angemessenen Berufs oder einer sonstigen angemessenen Tätigkeit zu ermöglichen. Ob die hierzu in § 90 Abs. 3 gewählte Formulierung, wonach es besondere Aufgabe der Eingliederungshilfe für die Teilhabe am Arbeitsleben ist, die Aufnahme, Ausübung und Sicherung einer der Eignung und Neigung der Leistungsberechtigten entsprechenden Beschäftigung sowie die Weiterentwicklung ihrer Leistungsfähigkeit und Persönlichkeit zu fördern, damit identisch ist, muss jedenfalls bezweifelt werden. Ähnliche Zweifel haben wir auch hinsichtlich der weiteren Aufgabenbeschreibungen in den Abs. 2, 4 und 5. Wir schlagen deshalb die Streichung dieser Absätze vor, wodurch die umfassende Funktion der Eingliederungshilfe erhalten bliebe.
2. Völlig inakzeptabel ist für uns § 99 Abs. 1 und 2 mit seiner Definition des berechtigten Personenkreises. Bislang haben blinde sowie sehbehinderte Menschen mit einem bestkorregierten Visus von 30 % oder vergleichbaren Störungen des Sehvermögens grundsätzlich Anspruch auf Eingliederungshilfeleistungen. Dieser automatische Zugang fällt nunmehr weg. Die stattdessen vom Entwurf in § 99 Abs. 1 Satz 2 aufgestellte Forderung, dass in mindestens 5 der 9 in § 99 Abs. 2 genannten Lebensbereiche eine Einschränkung der Fähigkeit zur Teilhabe an der Gesellschaft in erheblichem Maße gegeben sein muss, ist – abgesehen von der sprachlich völlig verunglückten Fassung – inhaltlich nicht hinnehmbar.

Die Regelung ist aus grundsätzlichen Erwägungen zu kritisieren. Sie verlangt eine Offenlegung möglicherweise intimster Lebensbereiche, um die Anspruchsberechtigung nachzuweisen. Der Antragsteller muss ja gerade belegen, dass er in 5 der aufgeführten Lebensbereiche erhebliche Teilhabebeeinträchtigungen hat. Wenn die Entwurfsverfasser meinen, das sei nicht defizitorientiert, so vermögen wir dieser Einschätzung nicht zu folgen!

Mit der vorgeschlagenen Norm würden überdies gerade sehbehinderte Menschen, die oft „nur“ partiell Unterstützung benötigen, ihre Anspruchsberechtigung verlieren. Sie haben häufig nur Unterstützungsbedarf in weniger als in 5 der vorgegebenen Lebensbereiche. Eine Öffnungsklausel über einen ermessensgebundenen Anspruch, wie es sie bislang in § 53 SGB XII gibt, ist nicht mehr vorgesehen. Es droht damit z. B. sehbehinderten Studierenden, die im Alltag oft verhältnismäßig gut ohne Unterstützung auskommen, dass sie die für ihr Studium notwendige und oft sehr teure Hilfsmittelausstattung oder eine Vorlesekraft nicht mehr finanziert bekommen. Folge wäre, dass sie Gefahr liefen, ihren angestrebten Bildungsabschluss nicht zu erlangen und damit auch den ihren Leistungen entsprechenden Beruf nicht ausüben könnten. Sie müssten ggf. Leistungen der Bundesagentur für Arbeit in Anspruch nehmen, die solch strenge Zugangskriterien wie die Eingliederungshilfe nicht kennt, wären geringer qualifiziert, müssten lebenslang ein höheres Risiko der Arbeitslosigkeit und ein geringeres Einkommen sowie geringere Rentenansprüche hinnehmen. Sind diese Folgen vom Gesetzgeber wirklich gewollt?

3. Abzulehnen ist auch die Vorschrift des § 99 Abs. 4 (dazu auch § 111). Sie bezieht sich nur auf Menschen, die „werkstattfähig“ sind und hätte zur Folge, dass behinderte Menschen, die sich selbstständig machen wollen, nicht mehr in den Genuss von Leistungen der Eingliederungshilfe kommen könnten. Wer behinderte Menschen dazu motivieren will, sich selbst zu helfen, der verfehlt dieses Ziel mit § 99 Abs. 4 grandios!
4. Der in § 112 enthaltene geschlossene Leistungskatalog ist abzulehnen. Die Leistungen für Bildung müssen vielmehr auch für Eingliederungshilfeberechtigte in einem offenen und umfassenden Leistungskatalog ausgestaltet sein. Es gibt keinen sachlichen Grund vom Leistungsumfang in § 75 abzuweichen. Entsprechend ist auf dessen Abs. 2 zu verweisen. Außerdem ist Satz 2 zu streichen. Es ist vollkommen unangemessen, die Leistungen gem. § 112 Abs. 1 nur zu erbringen, wenn zu erwarten ist, dass der Leistungsberechtigte nach der Gesamtplanung das Teilhabeziel erreicht. Dadurch würde von einem Träger, der keine Entscheidungskompetenz betreffend den schulischen Werdegang oder die berufliche Eingliederung haben kann, Einfluss auf Bildungsverläufe, Berufswahl und damit letztlich auf die individuelle Lebensplanung genommen. Gleichzeitig werden so an behinderte Menschen deutlich strengere Anforderungen für den Zugang zu Bildungsangeboten als für nicht behinderte Menschen gestellt. Letztere müssen nur die erforderliche Qualifikation nachweisen (z. B. einen bestimmten Notendurchschnitt für ein Studium). Demgegenüber werden hier mit einer Gesamtplanung darüber hinausgehend die Teilhabeziele bewertet, eine massive Einschränkung der Berufswahlfreiheit.
5. Gleiches gilt für § 112 Abs. 2. Die Vorschrift ist zu streichen. Es handelt sich um wesentliche Einschränkungen des Rechts auf den gleichberechtigten Zugang zur allgemeinen Hochschulbildung gem. Art. 24 Abs. 5 UN-BRK und damit letztlich auch hier um eine Einschränkung der Berufswahlfreiheit i. S. v. Art. 12 GG. Außerdem fallen die Einschränkungen sogar noch hinter erreichte Standards in der Rechtsprechung zurück. Bildungsverläufe und

Berufsbilder ändern sich heute grundlegend. Lebenslanges Lernen ist im modernen Berufsalltag eine Selbstverständlichkeit. Damit sich auch behinderte Menschen den damit verbundenen Herausforderungen stellen können, ist das Leistungssystem vielmehr deutlich besser als bisher an moderne Bildungsverläufe anzupassen. Die Bindung jedenfalls an irgendwelche zeitlichen Zusammenhänge oder eine Bewertung über z. B. einen Fachwechsel verbieten sich vor diesem Hintergrund.

6. Bei § 112 Abs. 3 ist zumindest sicherzustellen, dass die Leistungen in einem offenen Katalog aufgeführt werden. Zur Verfügung stehen müssen alle individuell erforderlichen Unterstützungsleistungen, die mit dem gleichberechtigten Zugang zu allen mit dem Bildungsweg erforderlichen oder üblichen Aktivitäten einhergehen. Das schließt die Teilnahmemöglichkeit an allen, d. h., auch die über die Pflichtveranstaltungen hinausgehend besuchten Bildungsangebote im Kontext der Ausbildung, erforderliche und übliche Praktika oder Auslandsaufenthalte selbstverständlich mit ein (siehe auch die Bemerkung zu § 75, oben unter IV. 1.). Weiter ist unklar, ob der Leistungskatalog auch Hilfsmittel umfasst. Während in allen anderen Leistungsgruppen entsprechende Regelungen zur Hilfsmittelversorgung vorgesehen sind, fehlen sie hier. In der Begründung zu § 75 heißt es zwar, dass zum Ausgleich des behinderungsbedingten Mehrbedarfs dem Lernenden kommunikative, technische oder andere Hilfsmittel gewährt werden können, doch sollte das zumindest klarstellend auch bei § 112 Abs. 3 ins Gesetz aufgenommen werden.

VI. Anrechnung von Einkommen und Vermögen

1. Teilhabeleistungen sind Nachteilsausgleiche. Um chancengleich in der Mitte der Gesellschaft leben zu können, darf nicht länger auf das Einkommen und Vermögen behinderter Menschen und ihrer Angehörigen zurückgegriffen werden, wenn es um erforderliche Teilhabeleistungen geht. Das betrifft die Eingliederungshilfe, die Blindenhilfe gem. § 72 SGB XII und die Hilfe zur Pflege nach den §§ 60 ff. SGB XII. Eine solche Lösung würde die Vorschriften des 9. Kapitels aus dem Entwurf überflüssig machen. Wenn dies aktuell nicht vollständig möglich ist, dann muss wenigstens sichergestellt werden, dass eine verbindliche und mit sofort greifenden spürbaren Verbesserungen einhergehende Ausstiegsperspektive aufgezeigt wird. Das ist indes bisher nicht der Fall.
2. Positiv ist, dass das Partnereinkommen im Rahmen der Eingliederungshilfe künftig nicht mehr herangezogen wird (§ 136 Abs. 1). Negativ ist indes, dass Eltern minderjähriger behinderter Kinder stark belastet werden, soweit diese Leistungen benötigen, die nicht nach § 138 vom Einsatz des Einkommens und Vermögens freigestellt sind. Ebenso bleibt unklar, wie bei Minderjährigen der Freibetrag bestimmt werden soll. (Siehe hierzu die Stellungnahme des Deutschen Blinden- und Sehbehindertenverbandes). Außerdem fehlen Regelungen für den Fall, dass mehrere Familienmitglieder auf Leistungen der Eingliederungshilfe angewiesen sind, da nunmehr jede Person allein und nicht mehr die

Bedarfsgemeinschaft betrachtet wird. Das kann zu deutlichen Härten wegen „doppelter“ Inanspruchnahme führen.

3. Es ist nicht ersichtlich, weshalb in § 140 – anders als beim Einkommen - bei der Berücksichtigung von Vermögen doch wieder das Prinzip der Einstandsgemeinschaft gelten soll, also die Partner eines behinderten Menschen weiterhin faktisch zu Leistungen herangezogen werden. Insoweit nützen die großzügigeren Vermögensgrenzen in diesen Fällen möglicherweise nichts.
4. Nicht einverstanden sind wir mit der Regelung des § 142. Aus der Vorschrift ergibt sich eine unterschiedliche Behandlung von Minderjährigen und Volljährigen: Während bei Minderjährigen nur die häusliche Ersparnis auf den Anspruch angerechnet wird, soll das bei Volljährigen offenbar anders sein. Sie müssten dann bspw. bei einer Internatsunterbringung diejenigen Kosten selbst tragen, die unter die Hilfe zum Lebensunterhalt fallen. Stattdessen sollte die Einheitlichkeit der Leistung bis zum Abschluss der laufenden Maßnahme (z. B. bis zum Abitur) bestehen bleiben, also nur die häusliche Ersparnis angerechnet werden.

VII. Blindenhilfe

Für den DVBS ist es nicht verständlich und nicht hinnehmbar, dass die nunmehr für die Eingliederungshilfe günstigeren Einkommens- und Vermögensgrenzen nicht auch auf die Blindenhilfe nach § 72 SGB XII übertragen worden sind. In der Begründung zu § 93 ist von einem Nebeneinander von Eingliederungshilfe und den Leistungen der Blinden- und Altenhilfe die Rede. Weiter heißt es: „Es sind weiterhin für Personen, bei denen besondere Lebensverhältnisse mit sozialen Schwierigkeiten verbunden sind, Leistungen nach dem Achten Kapitel des Zwölften Buch zu gewähren“ (Begründung, S. 271). Das stellt jedoch keine Begründung dafür dar, warum die Anspruchsberechtigten der Blindenhilfe nicht auch von den günstigeren Einkommens- und Vermögensgrenzen, wie sie jetzt für die Eingliederungshilfe gelten sollen, profitieren können. Gründe, wie sie für diese Verbesserungen im Rahmen der Eingliederungshilfe dargelegt werden, treffen in gleicher Weise auf Blindenhilfeempfänger zu. Wird das nicht berücksichtigt, handelt es sich um eine deutliche Schlechterstellung gegenüber Menschen, die Leistungen aus der Eingliederungshilfe erhalten. Nach unserer Auffassung ist die Blindenhilfe nämlich, wie auch von der Rechtsprechung anerkannt wird, zumindest in großen Teilen eine Teilhabeleistung, die dann zwingend auch im Hinblick auf Einkommen und Vermögen so behandelt werden muss (vgl. auch Demmel, Ist die Blindenhilfe noch zeitgemäß? In: RP Reha, April 2016, S. 8-13). Ob das im Rahmen des SGB XII oder durch eine Überführung in das neue SGB IX geschieht, mag an dieser Stelle dahinstehen.

VIII. Fazit

Der vorgelegte Referentenentwurf hat, wie gezeigt, massive Schwächen. Er wird dem selbst gestellten Anspruch auf Verbesserung der Teilhabechancen behinderter Menschen an vielen Stellen nicht gerecht. Das gilt insbesondere für

die Bereiche Bildung und Beruf. Behinderte Menschen werden hier, wenn es bei den vorgeschlagenen Vorschriften bleibt, absehbar mit mehr Kontrolle, mehr Bürokratie und damit mit mehr Unsicherheit konfrontiert werden als bisher.

Dennoch werden wir den Kampf um ein gutes Teilhabegesetz nicht aufgeben. Dieses Gesetz ist es aber bisher leider nicht!

*Paragrafen ohne Gesetzesangabe beziehen sich auf den o. g. Referentenentwurf.