

Antrag

der Abgeordneten Corinna Rüffer, Beate Müller-Gemmeke, Doris Wagner, Dr. Wolfgang Strengmann-Kuhn, Christian Kühn, Özcan Mutlu, Markus Kurth, Brigitte Pothmer, Katja Dörner, Sven-Christian Kindler, Dr. Tobias Lindner, Lisa Paus, Tabea Rößner, Elisabeth Scharfenberg, Dr. Harald Terpe, Markus Tressel, Claudia Roth (Augsburg), Beate Walter-Rosenheimer und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Schluss mit Sonderwelten – Die inklusive Gesellschaft gemeinsam gestalten

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Eine inklusive Gesellschaft, die Menschen mit und ohne Behinderungen die gleichen Chancen und Rechte garantiert, scheint wenig umstritten. Auch im Koalitionsvertrag wird Inklusion zur Leitidee erklärt: „In allen Bereichen des Lebens sollen Menschen mit Behinderung selbstverständlich dazugehören (...)“ (S. 77). Eine inklusive Gesellschaft spiegelt die Vielfalt der Menschen wider. Sie zu gestalten, ist eine Aufgabe für alle gesellschaftlichen Gruppen, alle Generationen und alle politischen Ebenen.

Derzeit leben, arbeiten und lernen jedoch viele Menschen mit Behinderung in Sondereinrichtungen wie Wohnheimen, Werkstätten für behinderte Menschen (WfbM) oder Förderschulen. Seit dem Jahr 2000 nimmt die absolute Zahl der Kinder und Jugendlichen zu, für die ein Förderbedarf diagnostiziert wird. Das führt zu dem scheinbar paradoxen Effekt, dass gleichzeitig immer mehr Kinder und Jugendliche mit sonderpädagogischem Förderbedarf eine inklusive Regelschule besuchen, gleichzeitig der Anteil von Kindern und Jugendlichen, die eine Förderschule besuchen, konstant bei knapp 5 Prozent verharrt. Des Weiteren arbeiten immer mehr Menschen mit Behinderungen in Werkstätten für behinderte Menschen und auch im Bereich Wohnen dominieren nach wie vor stationäre Angebote. So bleibt Menschen mit sog. geistigen Beeinträchtigungen, die im Erwachsenenalter nicht mehr bei ihren Eltern leben möchten, meist nur der Umzug in ein Wohnheim (vgl. Teilhabebericht der Bundesregierung 2013, S.187). Auch wenn es mittlerweile eine Reihe von Projekten gibt, die erfolgreich inklusives Arbeiten oder Wohnen ermöglichen und immer mehr Regelschulen, die inklusiv unterrichten: Die „Sonderwelten“ für Menschen mit Behinderung halten sich entgegen aller politischen Bekenntnisse zum Aufbau einer inklusiven Gesellschaft hartnäckig.

Das zeigt, wie dringend und notwendig der gesellschaftliche wie politische Einsatz für eine inklusive Gesellschaft ist. Zumal es immer mehr empirische Belege dafür gibt, dass Teilhabeleistungen, die Menschen mit Behinderungen für eine bestimmte Lebensphase von nichtbehinderten Menschen trennen, um sie danach wieder zu „integrieren“, nicht dazu führen, dass Deutschland inklusiver wird. So erreichen drei Viertel aller Absolventinnen und Absolventen von Förderschulen keinen regulären

Schulabschluss. Von den Förderschulabgängerinnen und -abgängern, die einen Schulabschluss erlangen, erreichen nur gut zehn Prozent die mittlere Reife oder Hochschulreife. Dagegen erreichen fast 80 Prozent der Kinder, die eine Regelschule besuchen, diese Abschlüsse. Eine Ursache hierfür ist, dass die Schulgesetze der Länder zum Teil nicht vorsehen, dass Förderschulen überhaupt die Möglichkeit zu einem qualifizierten Schulabschluss anbieten. Wenn Förderschulen einen Abschluss ermöglichen, ist es in der Regel ein Hauptschulabschluss. Im schlimmsten Fall folgt aus einer Schulwahl im Alter von 10 Jahren schon zwingend, dass beim Ende der Schulpflicht kein Schulabschluss erreicht werden kann. Eine mögliche Folge dieser strukturellen Benachteiligung ist, dass nur wenige junge Menschen mit Behinderungen direkt eine Lehrstelle finden. Noch schwieriger sind damit der Abschluss der Sekundarstufe II und der Hochschulzugang. Die weitaus meisten Schülerinnen und Schüler von Förderschulen wechseln nach Ende der Schulpflicht in weitere Sondereinrichtungen, seien es WfbM oder spezielle Einrichtungen des Übergangsbereichs. Wer erst einmal in einer WfbM arbeitet, bleibt dort mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit bis zur Verrentung und verdient trotz einer wöchentlichen Arbeitszeit von 35 bis 40 Stunden im Durchschnitt weniger als 200 Euro im Monat. Wird nach Abschluss des Eingangsverfahrens oder des Berufsbildungsbereichs einer WfbM festgestellt, dass ein Mensch nicht in der Lage sein wird, „ein Mindestmaß an wirtschaftlich verwertbarer Arbeit zu erbringen“ (§ 136 Abs. 2 SGB IX), bleibt im Regelfall nur die Betreuung in speziellen Tagesförderstätten bzw. -gruppen. Selbst innerhalb des Sondersystems, das die bestmögliche Förderung sicherstellen soll, werden also diejenigen, die eigentlich die meiste Unterstützung brauchen, aufgrund der Schwere ihrer Beeinträchtigungen von den anderen getrennt und faktisch als „nicht integrierbar“ abgeschrieben.

Wer im Alltag jenseits der Arbeit Unterstützung benötigt, ist ebenfalls mit der Dominanz stationärer Angebote konfrontiert. So wohnen insgesamt mehr Menschen, die Unterstützung beim Wohnen benötigen, in einem Wohnheim, als in einer ambulant betreuten Wohngruppe oder einer eigenen Wohnung. Die aktuellen Zahlen des Statistischen Bundesamtes bilden ab, dass 2011 rund 316 000 Menschen Leistungen im Bereich Wohnen erhalten haben, davon knapp 182 000 in Wohnheimen. Nur gut ein Drittel (rund 121 000 Personen) erhielt die Leistungen in der eigenen Wohnung und etwa 14 000 Personen in Wohngruppen. Ursache hierfür sind unter anderem der Mehrkostenvorbehalt in § 13 SGB XII, das erschreckend geringe Angebot an barrierefreiem und mit niedrigem Einkommen bezahlbarem Wohnraum sowie die Tatsache, dass nicht überall in ausreichendem Maß Unterstützungsangebote im Quartier vorhanden sind. Zusätzlich setzt der Mehrkostenvorbehalt den Sozialhilfeträgern den fatalen Fehlanreiz, insbesondere Menschen mit hohem Unterstützungsbedarf eine passende ambulante Unterstützung zu verweigern und so in ein Wohnheim mehr oder weniger zu „zwingen“. Außerdem stehen schlicht nicht genug barrierefreie Wohnmöglichkeiten zur Verfügung. Gerade mit Blick auf den steigenden Bedarf an barrierearmen bzw. altersgerechten Wohnraum wird das deutlich. So stellt eine 2011 vom Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung veröffentlichte Studie einen zusätzlichen Bedarf von 3 Millionen altersgerechten Wohnungen bis 2030 fest. Zwar steigt erfreulicherweise seit einigen Jahren die Zahl derjenigen, die außerhalb von Einrichtungen leben. Diejenigen, die besonders viel Unterstützung brauchen, profitieren davon allerdings kaum. Für sie bleibt häufig nur das Wohnheim.

Die getrennten Lebenswelten, die durch große Wohneinrichtungen entstehen, setzen sich auch in der Freizeitgestaltung fort. Die Leistungsträger finanzieren keine Unterstützungsleistungen jenseits der stationären Wohneinrichtung. Denn sie gehen davon aus, dass diese auch für die Freizeitgestaltung zuständig und dazu umfassend bzw. ausreichend in der Lage seien. Die Wohneinrichtungen können die Bewohnerinnen und Bewohner bei individuellen Vorhaben aber selten unterstützen. Darüber

hinaus fehlen vielerorts Assistenzleistungen für eine selbstbestimmte Lebensführung jenseits von Wohneinrichtungen (vgl. Teilhabebericht der Bundesregierung, S. 79).

Der größte Teil der finanziellen Mittel für Rehabilitationsmaßnahmen und zur Unterstützung von Menschen mit Behinderungen fließt gegenwärtig in Sondereinrichtungen wie Förderschulen, Werkstätten für behinderte Menschen (WfbM) und Wohnheime.

Unsere Gesellschaft wird nicht inklusiv, wenn von Veränderung nur gesprochen wird. Darüber hinaus müssen zum einen die Bereiche inklusiv gestaltet werden, von denen Menschen mit Behinderungen gegenwärtig ausgeschlossen sind. Zum anderen müssen die Strukturen und Einrichtungen, in denen ausschließlich Menschen mit Behinderungen leben, lernen und arbeiten, gemeinsam mit allen Beteiligten geöffnet und umgestaltet werden.

II. Der Deutsche Bundestag begrüßt alle Anstrengungen, die unternommen werden, um der Ausgrenzung behinderter Menschen entgegenzuwirken. Er spricht Dank und Anerkennung all denjenigen Menschen aus, die sich für eine inklusive Gesellschaft stark machen – unabhängig davon, ob sie es ehrenamtlich oder beruflich, innerhalb oder außerhalb von Einrichtungen tun. So hat schon eine Reihe von Initiativen, von kleinen Projekten bis hin zu großen Einrichtungen gezeigt, dass der Aufbruch hin zu gemeinsamen Lebenswelten möglich ist. Stellvertretend seien hier die Schulen genannt, die seit Jahrzehnten den gemeinsamen Unterricht praktizieren. Sie zeigen eindrucklich, welche Chancen im gemeinsamen Unterricht liegen. Die Länder und die Träger der Eingliederungshilfe, die das „Budget für Arbeit“ erproben, machen deutlich, wie die Selbstbestimmung auch von Menschen mit hohem Assistenzbedarf gestärkt werden kann. Schließlich seien auch die Organisationen genannt, die sich von Wohnheimträgern zu Anbietern ambulanter Unterstützungsdienste gewandelt haben. Es ist möglich, sich weiterzuentwickeln, ohne den Anspruch auf die Unterstützung derjenigen aufzugeben, die darauf angewiesen sind. Unsere Gesellschaft wird nur inklusiv, wenn sich alle gemeinsam für eine Veränderung stark machen, die Menschen mit und ohne Behinderungen gleiche Rechte und Chancen ermöglicht.

III. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

1. in das angekündigte Bundesteilhabegesetz insbesondere folgende Elemente aufzunehmen:

Für alle Teilhabeleistungen:

- a) Die Bedarfe müssen nach einem bundesweit einheitlichen Verfahren ermittelt werden, das sich an der International Classification of Functioning, Disability and Health (ICF) orientiert.
- b) Die Leistungsberechtigten müssen ein echtes Wunsch- und Wahlrecht erhalten. Das bezieht sich sowohl auf die Art der Leistung als auch den Ort der Leistungserbringung.
- c) Es darf keine Mehrkostenvorbehalte geben, die Menschen mit besonders hohem oder komplexem Unterstützungsbedarf faktisch dazu zwingen, Leistungen in bestimmten Einrichtungen in Anspruch zu nehmen.
- d) Die Leistungsansprüche müssen sich am tatsächlichen Bedarf des jeweiligen Menschen mit Behinderung orientieren und dürfen nicht an einen Leistungsort bzw. eine bestimmte Einrichtung gebunden sein (Personenzentrierte Leistungen). Leistungserbringer müssen Menschen mit Behinderungen auch außerhalb ihrer Einrichtungen unterstützen können.

- e) Leistungen zur Teilhabe dürfen nicht auf das Einkommen und Vermögen der Leistungsberechtigten angerechnet werden.
- f) Es muss einfacher werden, Leistungen als Persönliches Budget nach § 17 SGB IX zu erhalten. Hierzu muss insbesondere die Begrenzung der Höhe des Budgets auf die Höhe der bisherigen Sachleistungen abgeschafft und ein Anspruch auf Budgetassistenz eingeführt werden.
- g) Leistungen mehrerer Träger sind im Regelfall so zu erbringen, dass die Leistungsberechtigten nur einen Träger als Ansprechpartner haben (Komplexleistung). Der bzw. die Leistungsberechtigte hat dabei die Wahl, welchen Träger er/sie mit der Koordinierung beauftragt.
- h) Mehrere Leistungsberechtigte müssen das Recht erhalten, ihre individuellen Ansprüche auf Leistungen zur Teilhabe zu poolen.
- i) Das Vergütungsrecht hat alle Leistungserbringer gleich zu behandeln.
- j) Die Aufgaben der kommunalen und regionalen Planung von Teilhabeleistungen sind gesetzlich zu verankern.
- k) Eckpunkte für ein einheitliche gesetzliche Leistungs- und Unterstützungssystem für Kinder und Jugendliche mit und ohne Behinderung (sog. Große Lösung SGB VIII) sind vorzulegen. Dabei ist sicherzustellen, dass die hohen fachlichen Standards der Eingliederungshilfe und der Jugendhilfe eingehalten und weiterentwickelt werden.

Speziell für Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben:

- l) Der Wechsel von Beschäftigten einer WfbM in den allgemeinen Arbeitsmarkt muss deutlich stärker als bisher gefördert werden. Dazu ist zum einen gesetzlich die Möglichkeit dauerhafter Lohnzuschüsse („Budget für Arbeit“) zu schaffen. Darüber hinaus müssen alternative Leistungsanbieter zugelassen werden. Die Beschäftigten in WfbM müssen auch nach Abschluss des Berufsbildungsbereichs einen Anspruch auf berufliche (Weiter-)Bildung haben. Die Notwendigkeit der Leistungsgewährung in einer WfbM muss in regelmäßigen Abständen extern überprüft werden.
- m) Die Unterstützte Beschäftigung muss gestärkt werden, indem ihre zeitliche Beschränkung aufgehoben wird.
- n) Auch Menschen, die aufgrund einer Behinderung nicht in der Lage sind, ein „Mindestmaß wirtschaftlich verwertbarer Arbeitsleistung“ (§ 136 Abs. 2 SGB IX) zu erbringen, müssen die Möglichkeit erhalten, in einer WfbM oder bei einem alternativen Leistungsanbieter zu arbeiten.

Speziell für Leistungen zur sozialen Teilhabe:

- o) Es ist klarzustellen, dass Leistungen zur Teilhabe am Leben in der Gemeinschaft gleichrangig mit Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben sind. Unterstützung in der Freizeit muss sowohl ergänzend zur als auch statt der Unterstützung im Arbeitsleben möglich sein.
- p) Die Regeln für die Erstattung von Leistungen zwischen den Leistungsträgern müssen vereinheitlicht werden, da es gegenwärtig einen Fehlanreiz für Sozialhilfeträger gibt, neu in die Region ziehende Leistungsberechtigte zum Wohnen in einem Wohnheim zu „zwingen“.

Speziell für Leistungen zur Teilhabe an Bildung:

- q) Leistungen zur Teilhabe müssen in jeder Phase allgemeiner und beruflicher Bildung, auch für eine freiwillige berufliche Neuorientierung, gewährt wer-

den. Nur so kann sichergestellt werden, dass Menschen mit Unterstützungsbedarf die Vielfalt der Bildungsgänge und -wege gleichberechtigt wahrnehmen können.

2. ergänzend dazu folgende Maßnahmen einzuleiten:

- a) Die Möglichkeit abzuschaffen, WfbM und Wohnheime für Menschen mit Behinderungen aus Mitteln der Ausgleichsabgabe zu fördern.
- b) Bei den Ländern darauf hinzuwirken, dass diese statt stationären Einrichtungen der Behindertenhilfe inklusive Unterstützungsangebote im Sozialraum fördern.
- c) Bestehende Hürden für die Einstellung von Menschen mit Behinderungen müssen konsequent abgebaut werden. Um bei Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern die Motivation zu erhöhen, Menschen mit Behinderung zu beschäftigen, bedarf es zum einen weiterer Informationsangebote. Darüber hinaus müssen einstellungswillige Unternehmen auch von Seite der Bundesagentur für Arbeit mehr Hilfestellung bekommen. Benötigte spezielle Ausstattung der Arbeitsplätze muss schneller und unbürokratischer zur Verfügung gestellt werden.
- d) Das Kooperationsverbot für die schulische Bildung ist abzuschaffen, um den Wandel zu einem inklusiven Bildungssystem zu unterstützen.
- e) Die Bundesregierung muss endlich einen Gesetzentwurf zur Förderung der Aus-, Fort- und Weiterbildung („Weiterbildungs-BAföG“) vorlegen, der das lebenslange Lernen gezielt unterstützt. Für Menschen mit Behinderungen müssen darin ihre besonderen Bedarfe bei der Festlegung des Verhältnisses von Zuschuss und Darlehen berücksichtigt werden.
- f) Bei den Ländern ist darauf hinzuwirken, auch ihre Ausbildungsordnungen entsprechend zu überarbeiten und ihre Schulgesetze so auszugestalten, dass an allen Förderschulen auch ein Hauptschulabschluss erreicht werden kann.
- g) Gemeinsam mit den Ländern und der Bundesagentur für Arbeit sowie unter Einbeziehung maßgeblicher Selbstvertretungsorganisationen im Rahmen der Allianz für Aus- und Weiterbildung sind die Angebote zur Unterstützung des Übergangs von der Schule ins Berufsleben zu verbessern.
- h) Das Berufsbildungsgesetz (BBiG), die Handwerksordnung (HWO) sowie weitere Vorschriften über die Ausbildungsgänge zu bestimmten Berufen sind dahingehend zu ändern, dass eine individuelle zeitliche Gestaltung der Ausbildungen möglich wird.
- i) Bei den Ländern ist darauf hinzuwirken, dass diese die ihnen obliegende Wohnraumförderung und das Bauordnungsrecht nutzen, um schnellstmöglich ausreichend barrierefreie Wohnungen zu schaffen.
- j) Im Rahmen der Städtebauförderung ist die Entwicklung des inklusiven Gemeinwesens durch integrierte sozialplanerische Aktivitäten zu fördern.

Berlin, den 14. Oktober 2014

Katrin Göring-Eckardt, Dr. Anton Hofreiter und Fraktion

Begründung

Zu 1.: Das für diese Wahlperiode angekündigte Bundesteilhabegesetz bietet die ideale Gelegenheit, bestehende Hemmnisse für echte Teilhabe im Teilhaberecht zu beseitigen.

Zu 1a: Gegenwärtig existieren bundesweit über 100 verschiedene Verfahren, um bei Anspruch auf Leistungen der Eingliederungshilfe den Bedarf zu ermitteln. Das hat unter anderem zur Folge, dass sich der Umfang der bewilligten Leistungen verändern kann, wenn die/der Leistungsberechtigte umzieht – obwohl sich in den seltensten Fällen der Bedarf ändert. Da für ambulante Leistungen häufig die örtlichen, für stationäre dagegen die überörtlichen Sozialhilfeträger zuständig sind, ist die Unsicherheit über eine Veränderung der bewilligten Leistungen größer, wenn Leistungen außerhalb von Einrichtungen erbracht werden, da hier eine größere Zahl an Trägern involviert ist. Dadurch werden ambulante Angebote benachteiligt. Darüber hinaus beeinflussen die bestehenden Strukturen und Formen des Hilfesystems die Planung der Unterstützung oft stärker, als der individuelle Bedarf.

Ein bundesweit einheitliches Verfahren zur Bedarfsermittlung würde auch Menschen mit Unterstützungsbedarf ermöglichen umzuziehen, ohne dass sie befürchten müssen, Leistungen zu verlieren. Dabei ist klar, dass die Bedarfsermittlung nur unter Beteiligung der Leistungsberechtigten erfolgen kann und unabhängig von den ökonomischen Interessen der Leistungserbringer und Leistungsträger gestaltet werden muss.

Zu 1b und 1c: Das in § 9 SGB IX verankerte Wunsch- und Wahlrecht wird bisher gleich mehrfach eingeschränkt. Die bekannteste Beschränkung besteht in dem in § 9 Abs. 2 und § 13 Abs. 1 SGB XII verankerten Mehrkostenvorbehalt für ambulante Leistungen. Leistungsträger können Wünsche von Leistungsberechtigten ablehnen, wenn deren Berücksichtigung die öffentlichen Kassen unverhältnismäßig belasten würde. Relevant wird das in der Praxis insbesondere, wenn Menschen mit Behinderungen nicht in einem Wohnheim, sondern in einer eigenen Wohnung leben möchten. Im Ergebnis bestimmt der Sozialhilfeträger und nicht der Mensch mit Unterstützungsbedarf den Wohn- und Lebensort. Im Extremfall werden junge Menschen dann in Pflegeheime nach dem Sozialgesetzbuch XI gedrängt, die nicht dafür bezahlt werden, die soziale Teilhabe zu fördern. Das verletzt eklatant Art. 19 BRK, der bestimmt, dass niemand gegen seinen Willen gezwungen werden darf, in einer besonderen Wohnform zu leben. Das Bundesteilhabegesetz muss daher ausschließen, dass Menschen mit Behinderungen gegen ihren Willen in einer bestimmten Wohnform untergebracht werden können.

Das Wunsch- und Wahlrecht wird auch dadurch eingeschränkt, dass die Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben für voll erwerbsgeminderte Menschen mit Behinderungen auf WfbM bzw. Tagesförderstätten beschränkt sind. Darüber hinaus engt die Beschränkung des Spektrums möglicher Leistungserbringer auf Vertragspartner der Leistungsträger (z. B. bestimmte ambulante Dienste oder Lieferanten von Hilfsmitteln) in Verbindung mit einer restriktiven Vertragspraxis der Träger das Wahlrecht ein. Diese Aufzählung ist nicht abschließend. Das Bundesteilhabegesetz muss daher vorschreiben, dass berechtigten Wünschen uneingeschränkt Folge zu leisten ist. Dabei sind in einigen Fällen Mehrkosten zu erwarten, die jedoch durch Einsparungen in anderen Fällen ausgeglichen, möglicherweise auch überkompensiert werden.

Zu 1d: Leistungen der Eingliederungshilfe für behinderte Menschen sind gegenwärtig dem Grundsatz der individuellen Bedarfsdeckung verpflichtet. Dieser muss im Bundesteilhabegesetz uneingeschränkt erhalten bleiben und darf nicht durch Pauschalierungen – etwa durch einen vorab festgesetzten Betrag für Fahrdienstleistungen oder ein festes Zeitkontingent für Assistenz bei der Freizeitgestaltung – verwässert werden.

Anders als bisher müssen die Leistungen allerdings durchgängig personenzentriert erbracht werden. Insbesondere darf es keine Beschränkung auf bestimmte Leistungsorte geben. Denn gegenwärtig stoßen stationäre Einrichtungen, wenn sie behinderte Menschen (auch) in inklusiven Settings unterstützen, an leistungsrechtliche Grenzen. So bieten immer mehr Berufsbildungswerke sog. verzahnte Ausbildungen mit Betrieben des allgemeinen Arbeitsmarkts an: Die Fachkräfte der BBW betreuen hier die Auszubildenden auch im Betrieb. Dies ist jedoch bisher nur möglich, wenn der überwiegende Teil der Ausbildung in den Räumen des BBW stattfindet, da der Leistungskatalog des SGB III und die Vergütungsvereinbarungen der Bundesagentur für Arbeit keine Betreuung durch Fachkräfte eines BBW während einer Ausbildung im allgemeinen Arbeitsmarkt vorsehen. Ähnliches gilt für WfbM.

Eine Personenzentrierung würde bewirken, dass nicht mehr zwischen ambulanten und (teil-)stationären Leistungen unterschieden würde.

Zu 1e: Leistungen zum Ausgleich behinderungsbedingter Mehrbedarfe sollen im Sinne eines Nachteilsausgleichs ohne Anrechnung von Vermögen und Einkommen der Leistungsbeziehenden und ihrer Ehe- bzw. Lebenspartner gestaltet werden. Der Verzicht auf Heranziehung der Betroffenen zum Ausgleich behinderungsbedingter Mehrbedarfe ergibt sich aus den Benachteiligungsverboten des Grundgesetzes und der BRK. Der finanzielle Ausgleich von Nachteilen, die aufgrund einer Behinderung entstehen, soll nicht individuell (mit)finanziert werden. Es ist vielmehr Teil der Infrastruktur einer inklusiven Gesellschaft. Sofern nur behinderungsbedingte Bedarfe finanziert werden, ist auch nicht mit hohen Mehrkosten zu rechnen. Durch einen geringeren Verwaltungsaufwand ergeben sich zudem Einsparungen, die nach Einschätzung einiger Expertinnen und Experten die Mehrausgaben überkompensieren. Im Rahmen der Debatte um die Anrechnung von Einkommen und Vermögen wird auch eine Erhöhung der Freibeträge diskutiert. Das stellt keine zufriedenstellende Lösung dar: Erstens wären die Leistungsberechtigten immer noch verpflichtet, dem Leistungsträger ihr ganzes Leben offenzulegen. Zweitens bliebe der Verwaltungsaufwand der Träger bei sinkenden Einnahmen unverändert.

Auf die Bedürftigkeitsprüfung zu verzichten, ist auch deshalb geboten, weil sie in ihrer jetzigen Form stationäre Leistungen fördert: § 92 SGB XII privilegiert einige Leistungen zur Teilhabe, indem er sie von der Pflicht zum Einsatz eigener finanzieller Mittel freistellt oder diese stark einschränkt. Der Katalog der privilegierten Leistungen umfasst überwiegend solche, die in Sondereinrichtungen erbracht werden, was eine Entscheidung zwischen mehreren möglichen Leistungen bzw. Leistungsorten verzerrt.

Zu 1f: Seit dem 1. Januar 2008 besteht ein Rechtsanspruch auf Leistungen in Form des Persönlichen Budgets. Das war ein bedeutender Schritt zu mehr Teilhabe und Selbstbestimmung von Menschen mit Behinderungen. Sie haben nun ein Wahlrecht auf die gebündelte Auszahlung der ihnen zustehenden Sozialleistungen. Mit dem Budget können sie eigenverantwortlich ihre notwendigen Dienstleistungen einkaufen.

Nach wie vor nehmen allerdings verhältnismäßig wenig Leistungsberechtigte das Persönliche Budget in Anspruch. Das gilt insbesondere für das trägerübergreifende Persönliche Budget. Ein Grund dafür liegt in der mangelnden Koordinierung und Kooperation der Rehabilitationsträger. Sie werden damit den Ansprüchen des SGB IX nicht gerecht.

Probleme entstehen weiterhin, weil es für Leistungsberechtigte eine große Herausforderung sein kann, ein trägerübergreifendes Budget zu beantragen und zu verwalten. So müssen unter anderem sozialversicherungsrechtliche, steuerliche und arbeitsrechtliche Vorgaben beachtet werden. Diese große Aufgabenvielfalt kann die Budgetnehmerinnen bzw. Budgetnehmer überfordern. Dies betrifft insbesondere Menschen mit geistiger Behinderung bzw. seelischer Erkrankung. Eine unabhängige Budgetassistenz ist für diesen Personenkreis vielfach eine notwendige Voraussetzung, um das Persönliche Budget in Anspruch zu nehmen. Doch die Vorgaben zur Kostenübernahme einer solchen Budgetassistenz sind unklar und es gibt nicht genügend unabhängige Budgetberatungsstellen. Das verstärkt die geringe Inanspruchnahme des Persönlichen Budgets.

Schließlich verhindern bestimmte rechtliche Regelungen, dass Menschen mit hohem Unterstützungsbedarf, die in einer stationären Einrichtung leben, aus dieser ausziehen können: In § 17 Abs. 3 Satz 3 SGB IX ist geregelt, dass das Persönliche Budget nicht höher sein darf als die Gesamtkosten aller bisher individuell festgestellten Leistungen. Aufgrund der Mischkalkulationen vieler stationärer Einrichtungen sind die Kosten der stationären Unterbringung in diesen Fällen teilweise deutlich niedriger als die Kosten, die nötig sind, um den Unterstützungsbedarfs außerhalb einer Einrichtung zu decken.

Zu 1g: Auch Menschen, die ihre Leistungen zur Teilhabe nicht als Persönliches Budget bekommen möchten, sollen Leistungen verschiedener Träger einfach kombinieren können. Bisher ist es jedoch oft sehr aufwändig, Sachleistungen verschiedener Leistungsträger in Anspruch zu nehmen. Jeder Träger erwartet einen gesonderten Antrag und entsprechende Nachweise, die oft unterschiedlich aussehen müssen. Noch viel zu selten übertragen Leistungsträger die Verfahrensweisen für das trägerübergreifende Persönliche Budget auf die Gewährung von Sachleistungen. Daher sollte das Bundesteilhabegesetz die Möglichkeit schaffen, den benötigten Unterstützungsbedarf auch als Sachleistung bei einem Träger zu beantragen, der dann im Auftrag des Leistungsberechtigten die anderen zuständigen Träger koordiniert.

Zu 1h: Inklusive Strukturen sind so gestaltet, dass prinzipiell jede Person sie nutzen kann. Ressourcen zum Ausgleich von Nachteilen oder zur Überwindung von Barrieren müssen nicht mehr individuell organisiert werden, sondern sind – sofern möglich – in den Strukturen bereits vorhanden. In keinem Fall dürfen dadurch aber individuelle Ansprüche ersetzt oder beschränkt werden: Auch in einer inklusiv gestalteten Umgebung wird es Bedarfe geben, die am besten durch individuell gestaltete Unterstützung gedeckt werden.

Das Potenzial, dass in der Zusammenlegung individueller Leistungsansprüche durch die Leistungsberechtigten liegt, ist im Bildungsbereich offensichtlich: An inklusiven Schulen tritt vermehrt das Phänomen auf, dass sich in einer Klasse mehrere Integrationshelferinnen bzw. -helfer aufhalten, die aus leistungsrechtlichen Gründen jeweils nur eine Schülerin bzw. einen Schüler unterstützen dürfen. Soweit es die Qualifikation und Kapazität der Helferinnen und Helfer zulässt, muss es daher möglich werden, dass eine Helferin bzw. ein Helfer mehrere Kinder und Jugendliche unterstützt. Zu prüfen ist, inwieweit dies auf andere Lebensbereiche übertragbar ist.

Zu 1i: Die bisherige Einrichtungszentrierung der Leistungen zur Teilhabe zeigt sich auch im Vergütungsrecht. Während Anbieter ambulanter Leistungen nur die erbrachten und nachgewiesenen Leistungen bezahlt bekommen, erhalten stationäre Einrichtungen in der Regel pauschalierte Tagessätze, zum Teil auch für Tage, an denen keine Leistungen erbracht werden. Stationäre Einrichtungen erhalten meist zusätzliche Pauschalen zur Refinanzierung von Investitionen und für Leistungen, die bei ambulanter Leistungserbringung dem Lebensunterhalt zugerechnet werden. Hier muss eine einheitliche Vergütungssystematik ohne Pauschalierungen geschaffen werden. Investitionen müssen dann von allen Leistungserbringern in die Vergütungssätze eingerechnet und Elemente des Lebensunterhalts dürfen nicht mehr als Leistung zur Teilhabe berechnet werden.

Zu 1j: Die negativen Folgen des seit langem kritisierten zersplitterten Rehabilitationssystems konnten ganz offensichtlich seit Inkrafttreten des SGB IX nur wenig gemildert werden. Die Potenziale kommunaler Gestaltung – als die gesellschaftliche und politische Ebene, die den Bürgerinnen und Bürgern am nächsten liegt – werden im Rehabilitationssystem bei weitem nicht ausgeschöpft. Wenn flexible und inklusionsorientierte Unterstützungsdienste für Menschen mit Behinderungen im Kontext barrierefreier Infrastruktur vor Ort entstehen sollen, müssen diese kommunal geplant werden. Teilhabe muss zur übergreifenden Perspektive verschiedener Planungssressorts werden.

Das Teilhabegesetz eröffnet die Chance, den lokalen Planungsauftrag für das Angebot an Diensten und Einrichtungen für Menschen mit Behinderungen gesetzlich zu stärken und ihn mit den sich aus der UN-Behindertenrechtskonvention ergebenden Aufgaben der Kommunen zu verknüpfen. Darin liegt ein zukunftsweisender Schritt zur Überwindung der Zuständigkeitsprobleme im Rehabilitationsbereich.

Zu 1l: Die Zahl der Menschen, die aus der WfbM auf den allgemeinen Arbeitsmarkt wechseln, ist verschwindend gering. Im Zuge der Entwicklung des Bundesteilhabegesetzes sind insbesondere vier Aspekte zu berücksichtigen, um den Wechsel aus der WfbM zu vereinfachen:

Erstens erhöht das sogenannte Budget für Arbeit die Chancen für einen Wechsel. Der behinderte Mensch entscheidet dabei auf Wunsch selbst, wie das Geld, das sonst für seinen Werkstattaufenthalt gezahlt würde, eingesetzt werden soll, um ihm einen Platz im Arbeitsleben zu schaffen und zu sichern. So eröffnen zum Beispiel dauerhafte Lohnzuschüsse Menschen mit Behinderung Alternativen zur WfbM auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt in Form einer sozialversicherungspflichtigen und tariflich entlohnten Beschäftigung. Das Budget für Arbeit hat für Schülerinnen und Schüler mit Förderbedarf das Potenzial, den Automatismus aus Förderschule und Werkstatt zu überwinden. Neben dem Wunsch- und Wahlrecht gilt auch hier das Wirtschaftlichkeitsgebot. Das Budget soll im Regelfall etwa dem Betrag entsprechen, den der Träger der Eingliederungshilfe für einen Platz in einer WfbM aufwenden muss, und auf Dauer angelegt sein. Das Budget für Arbeit ist damit keine neue Leistungsart, sondern nur eine neue Form der Leistung. Indem sich die BA, der SGB-II-Träger und die Integrationsämter mit den Mitteln der Ausgleichsabgabe am Budget für Arbeit beteiligen, sollen die Träger der Eingliederungshilfe finanziell entlastet werden und eine gemeinsame Verantwortung für einen inklusiven Arbeitsmarkt sichergestellt werden. Die positiven Erfahrungen, die Niedersachsen und Rheinland-Pfalz mit dem Budget für Arbeit machen, zeigen, welche Vorteile diese gemeinsame Verantwortung bietet und dass sie bundesweit eingeführt werden sollte.

Zweitens müssen die Leistungsberechtigten im Zuge der Schaffung des Bundesteilhabegesetzes die Wahl zwischen verschiedenen Leistungserbringern erhalten, die je nach dem Unterstützungsbedarf auch unterschiedliche Angebotsspektren haben können. Dabei muss sichergestellt werden, dass kein Unterbietungswettbewerb stattfindet, der sich negativ auf die Qualität der Leistung und die Arbeitsbedingungen der Beschäftigten niederschlägt. Auch die Bundesregierung erklärte bereits im Nationalen Aktionsplan zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention (NAP), die Bund-Länder-Arbeitsgruppe „Weiterentwicklung der Eingliederungshilfe“ diskutiere, ob eine Möglichkeit geschaffen werden könne, bestimmte Leistungen auch bei Anbietern jenseits der Werkstatt in Anspruch zu nehmen. Um dem allseits begrüßten und geforderten Grundsatz der Personenzentrierung gerecht zu werden, darf der Bezug von Leistungen nicht ausschließlich an die Institution „Werkstatt für behinderte Menschen“ gebunden sein.

Drittens soll der gesetzliche Anspruch auf Weiterbildung, der bisher nur für den Berufsbildungsbereichs garantiert ist, auch nach Eintritt in den Arbeitsbereich einer WfbM weiterbestehen. Die Rehaträger sollen viertens Leistungen in einer Werkstatt immer nur für einige Jahre befristet bewilligen und deren Notwendigkeit mithilfe von nicht in einer WfbM arbeitenden Expertinnen und Experten regelmäßig überprüfen. Beide Maßnahmen betonen den Charakter der Werkstätten als Einrichtungen zur Unterstützung und Qualifizierung von derzeit nicht erwerbsfähigen Menschen mit Behinderungen.

Zu 1n: Derzeit haben voll erwerbsgeminderte behinderte Menschen nur dann einen Anspruch auf Aufnahme in den Arbeitsbereich einer WfbM, wenn sie spätestens nach Abschluss der zwei, in Ausnahmefällen drei Jahre im Berufsbildungsbereich ein „Mindestmaß an wirtschaftlich verwertbarer Arbeitsleistung“ erbringen können (§ 136 Abs. 2 SGB IX). Andernfalls besteht lediglich ein Anspruch auf Betreuung in Tagesförderstätten bzw. -gruppen, die in Nordrhein-Westfalen in die WfbM integriert, in den übrigen Ländern jedoch in der Regel von diesen getrennte Einrichtungen sind. Dies ist in mehrfacher Hinsicht diskriminierend: Zum einen hängt der Zugang entscheidend von der Ausrichtung der jeweiligen Werkstatt und – da für jeden Wohnort meist nur eine WfbM zuständig ist (§ 137 SGB IX) – vom Wohnort ab. Auch wenn jede WfbM ein möglichst breites Spektrum von Bildungs- und Arbeitsmöglichkeiten bieten soll, zeigt der Blick in die Praxis deutliche Unterschiede. Dies hat zur Folge, dass besonders außerhalb von Ballungsräumen Menschen nur deshalb in Tagesförderstätten bzw. -gruppen untergebracht werden, weil die örtliche Werkstatt nicht den passenden Bildungsgang oder Arbeitsplatz bietet. Nach Angaben der Bundesarbeitsgemeinschaft der überörtlichen Sozialhilfeträger erhalten 20 Prozent der Menschen zwischen 18 und 65 Jahren, die im Rahmen der Eingliederungshilfe Leistungen zur Teilhabe erhalten, diese in Tagesförderstätten bzw. -gruppen. Weiterhin ist die Frist von (einschließlich Eingangsverfahren) maximal drei Jahren und drei Monaten, innerhalb derer entschieden wird, ob eine Person im Arbeitsbereich einer WfbM arbeiten wird, zu starr. Es ist mittlerweile belegt, dass Menschen mit bestimmten intellektuellen Beeinträchtigungen nicht generell unfähig sind, bestimmte Tätigkeiten zu erlernen und auszuführen, sondern entweder (deutlich) mehr Zeit dafür benötigen oder es erst in einem späteren Lebensabschnitt können. In der Praxis ist ein späterer Wechsel von der Tagesförderstätte zurück in die Werkstatt insbesondere bei getrennten Einrichtungen kaum möglich. Kritikerinnen und Kritiker sehen derartige Einrichtungen daher als Abstellgleis und bloße Verwahranstalten.

Zu 1o: Seit Jahrzehnten machen viele Menschen mit Behinderungen die Erfahrung, dass es sehr schwierig ist, im Rahmen der Eingliederungshilfe Leistungen zur sozialen Teilhabe zu erhalten. Teils wird argumentiert, die Betroffenen seien durch den Besuch einer Werkstatt bereits in die Gesellschaft integriert, teils wird ein Vorrang von Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben gegenüber Leistungen zur Teilhabe an der Gesellschaft behauptet, der zum Besuch einer Werkstatt verpflichtet. Das führt insbesondere für Personen, die gegenwärtig Leistungen in Tagesförderstätten erhalten, zu Problemen: Auch Menschen, die tatsächlich nur in sehr geringem Umfang oder gar nicht arbeiten können, müssen von einer Öffnung der WfbM für alle voll erwerbsgeminderten Menschen profitieren. Für diese Personengruppe kann eine dem Bereich „Freizeitgestaltung“ zuzuordnende Tagesstrukturierung wesentlich sinnvoller sein, wenn es darum geht, sie in ihrer Teilhabe zu stärken und zu unterstützen. Daher muss leistungsrechtlich klargestellt werden, dass Leistungen zur sozialen Teilhabe gleichrangig mit Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben sind.

Dass Leistungen zur sozialen Teilhabe vielfach verweigert werden, betrifft darüber hinaus einen weitaus größeren Personenkreis. Assistenz, Unterstützung oder Gebärdensprachdolmetscher bei der Freizeitgestaltung oder für ehrenamtliches oder politisches Engagement werden häufig mit der Begründung abgelehnt, dass die in Frage stehenden Aktivitäten nicht notwendig seien. Bei erwerbstätigen behinderten Menschen wird wiederum darauf verwiesen, dass die Kontakte am Arbeitsplatz ausreichend soziale Teilhabe böten. Und nicht erwerbstätige behinderte Menschen bekommen beispielsweise häufig kein angepasstes Auto, wenn sie aufgrund ihrer Behinderung zur Bewältigung ihres Alltags darauf angewiesen sind – die zuständigen Träger erklären, ein entsprechender Anspruch existiere nur für Erwerbstätige.

Zu 1p: Zieht ein Mensch mit behinderungsbedingtem Unterstützungsbedarf vom Zuständigkeitsbereich eines Sozialhilfeträgers in den eines anderen und nimmt Leistungen in der eigenen Wohnung in Anspruch, wechselt die Zuständigkeit sofort. Es besteht lediglich ein Erstattungsanspruch für zwei Jahre gegenüber dem bisher zuständigen Träger. Zieht derselbe Mensch jedoch in eine stationäre Wohneinrichtung, bleibt die Zuständigkeit beim für den Herkunftsort zuständigen Träger (§ 98 Abs. 2 SGB XII). Dies schafft zusätzliche Anreize zur Verweigerung ambulanter Leistungen beim neuen räumlich zuständigen Sozialhilfeträger.

Zu 1q: Die Leitbilder des lebenslangen Lernens und der beruflichen Flexibilität sind inzwischen breit in der Gesellschaft verankert. Der Anteil der Menschen, die während ihres gesamten Erwerbslebens denselben Beruf ausüben, nimmt stetig ab. Die berufliche Weiterentwicklung wird auf vielfältige Weise, wenn auch noch lange nicht ausreichend, gefördert.

Für Menschen mit behinderungsbedingtem Unterstützungsbedarf gilt dies nicht. Sie erhalten die entsprechende Unterstützung nur bis zum ersten berufsqualifizierenden Abschluss und lediglich in eng definierten Ausnahmefällen für eine inhaltlich und zeitlich direkt daran anschließende weitere Ausbildung. Eine berufliche Neuorientierung ist diesen Menschen nur dann möglich, wenn sie den bisherigen Beruf aus gesundheitlichen Gründen nicht mehr ausüben können. Selbst dann darf der neue Beruf nur auf derselben Qualifikationsstufe sein wie der bisher ausgeübte. Diese Beschränkungen basieren fast ausschließlich auf verwaltungsinternen Richtlinien der Leistungsträger und müssen durch eine gesetzliche Klarstellung beseitigt werden, da sie die davon betroffenen Menschen mit Behinderungen unzumutbar benachteiligen. Allgemeinen Kursgebühren u. Ä. sind in diesem Zusammenhang keine Leistungen zur Teilhabe.

Zu 2: Um die Gesellschaft inklusiv zu gestalten, sind über die bisher genannten leistungsrechtlichen Änderungen weitere Maßnahmen nötig.

Zu 2a und 2b: WfbM und Wohnheime werden bisher aus Mitteln der Ausgleichsabgabe und verschiedener Landesprogramme gefördert, dies gilt vor allem für Investitionen. Eine solche Förderung ist weder mit dem Ziel der Inklusion noch mit dem Grundsatz der personenzentrierten Leistungserbringung vereinbar. Aus Mitteln der Ausgleichsabgabe sollen nur noch Maßnahmen und Projekte auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt, einschließlich Integrationsbetriebe, gefördert werden. Die entsprechenden Landesmittel sind besser zur Förderung des Aufbaus inklusiver Unterstützungsstrukturen im Quartier eingesetzt.

Zu 2d: Die großen bildungspolitischen Herausforderungen lassen sich nur in gemeinsamer gesamtstaatlicher Verantwortung bewältigen. Gute Bildungspolitik ist immer auch Sozial-, Wirtschafts- und Integrationspolitik. In der Bildung müssen Kooperationswege geöffnet werden, um mehr Teilhabe- und Aufstiegschancen zu erreichen sowie die Qualität und Leistungsfähigkeit unseres Bildungswesens zu steigern. Der flächendeckende Ausbau guter und barrierefreier Ganztagschulen, in denen alle Schülerinnen und Schüler ganztätig miteinander und voneinander lernen, Wissen vertiefen und ihre Kreativität entfalten können, ist ein zentrales Instrument für mehr Bildungs- und Chancengerechtigkeit und damit auch für eine inklusive Gesellschaft mit einem inklusiven Bildungssystem.

Zu 2e: Die berufliche Weiterentwicklung wird auf vielfältige Weise, aber noch lange nicht ausreichend gefördert. Zur Förderung des lebenslangen Lernens muss ein Gesetz zur Förderung der Aus-, Fort- und Weiterbildung („Weiterbildungs-BAföG“) geschaffen werden. Darin muss für Menschen mit Behinderungen sichergestellt sein, dass bei der Festlegung des Verhältnisses von Zuschuss und Darlehen ihre besonderen Bedarfe berücksichtigt werden.

Zu 2f: Kurzfristig muss allen Schülerinnen und Schülern an Förderschulen die Chance gegeben werden, einen regulären Schulabschluss zu erreichen. Dazu müssen die Länder die Grundlagen schaffen, dass alle Förderschulen die Möglichkeit zu einem qualifizierten Schulabschluss bieten. Nur so kann sichergestellt werden, dass die Chancengerechtigkeit für Kinder mit Behinderungen nicht durch eine Schulwahl im Alter von 10 Jahren endet, weil durch diese zum Ende der Schulpflicht kein Schulabschluss erreicht werden kann.

Zu 2g: Zu viele Jugendliche mit Behinderungen wechseln von der Förderschule direkt in die WfbM oder eine Maßnahme des Übergangsbereichs. Die Gründe für diesen Automatismus sind vielfältig: Eine einseitige Berufsberatung, zu wenig Unterstützung im Suchprozess und andere mehr. Die Beratung beim Übergang nach dem Schulabschluss muss unter Einbeziehung aller Beteiligten verbessert werden.

Zu 2h: Das derzeitige Recht der Berufsausbildung ermöglicht die Gestaltung angepasster Ausbildungsgänge in inhaltlicher Hinsicht. Ergänzend dazu muss es für Menschen mit Behinderungen die Möglichkeit geben, jede berufliche Ausbildung nicht nur zeitlich gestreckt, sondern auch in mehreren Etappen zu absolvieren. Hierzu sind auch die Rahmenbedingungen für Lohnzuschüsse anzupassen.

Zu 2i: Um die in der Behindertenrechtskonvention verbrieft freie Wahl des Wohnorts für Menschen mit einer Beeinträchtigung tatsächlich zu verwirklichen, bedarf es einer ausreichenden Zahl an Angeboten jenseits von Heimen. Eine Voraussetzung dafür ist, dass es ausreichend barrierefreien und rollstuhlgerechten Wohnraum gibt. Bislange aber liegt das Angebot an entsprechendem Wohnraum in Deutschland weit unter dem Bedarf.

Ältere Menschen und Menschen mit einer körperlichen Beeinträchtigung haben häufig Schwierigkeiten, bedarfsgerechten Wohnraum zu finden. Nicht zuletzt der demographische Wandel mit der steigenden Anzahl älterer Menschen, die um den bedarfsgerecht gestalteten Wohnraum konkurrieren, erfordert weitreichende Anpassungen des Wohngebäudebestandes.

Zu 2j: Inklusive Sozialräume und Quartiere können wesentlich dazu beitragen, niedrigschwellige Unterstützungsarrangements im selbst bestimmten Wohnumfeld zu schaffen und ggf. auch den Bedarf an individuellen Unterstützungsleistungen im Rahmen der Eingliederungshilfe reduzieren.

