

The logo for 'mittendrin e.V.' consists of a dark green speech bubble shape pointing downwards. Inside the bubble, the text 'mittendrin e.V.' is written in a white, sans-serif font.The logo for 'Verband Sonderpädagogik e.V.' features the letters 'vds' in a stylized, black, lowercase font. The 'v' and 'd' are connected, and the 's' is separate. To the right of the letters is a blue square. Below the logo, the text 'Verband Sonderpädagogik e.V.' is written in a black, sans-serif font.

Bundesministerium für Arbeit und Soziales

Mauerstraße 53

10117 Berlin

12.05.2016

Stellungnahme zum Referentenentwurf NAP 2.0

Sehr geehrte Damen und Herren,

mittendrin e.V., Elternvereinigung für eine Schule für alle sowie der Verband Sonderpädagogik e.V. (vds) haben sich als Verbände der Zivilgesellschaft zusammengefunden, um gemeinsam zum Referentenentwurf des NAP 2.0 für den Bildungsbereich Stellung zu nehmen.

Mit den geplanten Maßnahmen des NAP 2.0 im Bereich Bildung kommt die Bundesregierung aus unserer Sicht nicht einmal im Ansatz ihren Verpflichtungen aus der UN-Behindertenrechtskonvention nach. So sinnvoll und bedeutsam Projekte wie die Entwicklung von Qualitätsansätzen für die Erzieher- und Lehrerausbildung sowie von inklusiven Raumkonzepten zweifellos sein mögen, so wenig kann diese Zusammenstellung dieser kleinteiligen Fördermaßnahmen als ernstzunehmende Strategie und als Maßnahmenpaket der Bundesregierung zur Verwirklichung von Art. 24 UN-BRK in der Geltungsperiode des NAP 2.0 angesehen werden.

Die wiederholten Hinweise darauf, dass in der Bundesrepublik Deutschland die Schulbildung grundgesetzlich als Ländersache verankert ist, entheben die Bundesregierung nicht von ihrer Verpflichtung, dafür zu sorgen, dass die UN-BRK in Deutschland insgesamt umgesetzt wird. Die grundgesetzlich festgeschriebene Gleichheit der Lebensverhältnisse muss im gesamten Gebiet der Bundesrepublik Deutschland und für alle Menschen mit und ohne Behinderungen gewährleistet werden.

Die UN-BRK gilt gleichermaßen für zentral regierte wie für föderale Staaten. In diesem Sinne hat der UNO-Fachausschuss in Genf im Frühjahr 2015 explizit die Bundesregierung Deutschland adressiert, wenn er schreibt:

„Der Ausschuss empfiehlt, umgehend eine Strategie zu entwickeln, um in allen Bundesländern

den Zugang zu einem qualitativ hochwertigen, inklusiven Bildungssystem zu ermöglichen, einschließlich der notwendigen finanziellen und personellen Ressourcen auf allen Ebenen...“

Vor diesem Hintergrund gleicht der Maßnahmenkatalog im Bereich Bildung einer Nicht-Befassung mit den UNO-Auflagen. Zudem ignoriert der Nationale Aktionsplan 2.0 im Bereich Bildung die Beratungen und Ergebnisse der zu seiner Vorbereitung einberufenen Inklusionstage 2014. Die Teilnehmer dieser Konferenz haben festgestellt, dass dem Aufbau eines inklusiven Schulsystems in Deutschland vor allem drei Hindernisse im Wege stehen:

- die eklatant unterschiedlichen Vorgehensweisen der Landesregierungen im Hinblick auf die Vorgaben von Art. 24 UN-BRK
- die fehlende bauliche, sächliche und materielle barrierefreie Ausstattung der Schulen
- die fehlende Qualifizierung der Fachkräfte unterschiedlicher Professionen für inklusive Bildung und Erziehung.

Deshalb ist der NAP 2.0 bis zu seiner Verabschiedung aus unserer Sicht dringend nachzubessern:

- Das unterschiedliche Niveau, auf dem die Länder in Deutschland die Umsetzung des Artikels 24 UN-BRK betreiben - von fehlenden Maßnahmen bis zum uneingeschränkten Rechtsanspruch auf inklusive Bildung - stellt die Vertragstreue der Bundesrepublik Deutschland in Frage und führt zu einer eindeutigen Ungleichheit der Lebensverhältnisse für Kinder und Jugendliche mit Behinderung bzw. sonderpädagogischem Förderbedarf und ihre Familien.

Für Familien, die inklusive Bildung wünschen, ist bei einem Umzug in ein anderes Bundesland zurzeit in vielen Fällen keine Kontinuität gewährleistet. Die inklusive Beschulung, die einem Hamburger Kind rechtlich zusteht, stünde im Falle eines Umzugs nach Hessen unter Kostenvorbehalt. Dem nordrhein-westfälischen Jugendlichen mit Förderschwerpunkt Geistige Entwicklung und inklusiver Bildungs-laufbahn stünde nach einem Umzug nach Sachsen ausschließlich die Sonder-schule zur Verfügung.

Diese Verletzung von übergeordneten Rechtsnormen kann und muss von der Bundesregierung beendet werden. Das Kooperationsverbot des Grundgesetzes für den Bereich Schule steht derzeit zu Recht in der Diskussion. So lange es aber besteht, ist der Bund in der Pflicht, neue Wege zu finden, um die Umsetzung der UN-BRK durch alle Bundesländer und die Gewährleistung gleicher Lebensverhältnisse auf dem Gebiet der Bundesrepublik Deutschland zu erreichen. Diesbezüglich erwarten wir vom zuständigen Fachressort der Bundesregierung weiterführende Überlegungen und die Befassung mit den Ergebnissen der Inklusionstage 2014. Ein Ergebnis der Konferenz war der Vorschlag, der Bund solle ein Bundesrahmengesetz für inklusive Bildung erarbeiten, in dem die wesentlichen Eckpunkte einer quantitativ und qualitativ hochwertigen inklusiven Schulentwicklung für alle Bundesländer gesetzt werden. Dies widerspricht keineswegs dem Erhalt unterschiedlicher Schulkulturen in den Bundesländern und Regionen. Es würde lediglich die Eckpunkte für eine inklusive Entwicklung, die den Vorgaben der UN-BRK entspricht und für die der Bund sich gegenüber dem UN-Fachausschuss rechtfertigen kann, setzen. Die Vorlage eines solchen Bundesrahmengesetzes oder einer gleichwertigen Maßnahme ist sieben Jahre nach Rechtsgültigkeit der UN-BRK überfällig und unabdingbar für einen substanzhaltigen Aktionsplan 2.0.

Die in den Referentenentwurf aufgenommene Maßnahme der Teilnahme der zuständigen Bundesministerien an einschlägigen Arbeitsgruppen der Kultusministerkonferenz genügt diesen Anforderungen nicht, wie schon die Erläuterung der Maßnahme im Referentenentwurf zeigt:

„Als Bund-Länder-Maßnahmen verabreden die Kultusministerkonferenz, das

Bundesministerium für Bildung und Forschung sowie das Bundesministerium für Arbeit und Soziales einen regelmäßigen Austausch zur Umsetzung der inklusiven Bildung auf allen Bildungsebenen. Ziel dieser Maßnahme ist die Verstetigung des Austausches zum Stand der inklusiven Bildung und zur Identifikation von Handlungserfordernissen.“

Vor dem Hintergrund der klar formulierten Handlungserfordernisse des UNO-Fachausschusses ist die Installation eines „verstetigten Austauschs“ ohne die Zielsetzung einer Herstellung der Gleichheit der Lebensverhältnisse und ohne rechtliche Verbindlichkeit völlig ungenügend. Sichergestellt werden muss, dass aus einer gemeinsamen Arbeitsgruppe der KMK, JFMK und ASMK konkrete dem Inklusionsbegriff der UN-BRK folgende Umsetzungsaufgaben auf der Ebene der Länder erfolgen.

- Wesentliche Hemmnisse und Belastungen entstehen für die Kommunen bundes-weit durch Raumnot, Sanierungsbedarfe und die weitgehend fehlende Barriere-freiheit der Schulgebäude. Vergleichbare Probleme, die durch die Entwicklung zu Ganztagschulen entstanden, hat der Bund seinerzeit mit einem Förderprogramm unterstützt. Da dieses Förderprogramm offenbar das Kooperationsverbot nicht verletzte, dürfte einem neuen Förderprogramm für inklusive Schulen nichts im Wege stehen. Wir fordern nachdrücklich, dass ein ausreichend dimensioniertes Förderprogramm für umfassende Barrierefreiheit an den Schulen einschließlich Rückzugs-, Therapie- und Mehrzweckräumlichkeiten in den Aktionsplan 2.0 aufgenommen wird.
- Das neue Bundesteilhabegesetz (BTHG) ist im nun vorliegenden Referentenentwurf nicht akzeptabel. Das Gesetz ist zwischen Dezember 2015 (1. Entwurf) und April 2016 (2. Entwurf) durch Textänderungen massiv und konsequent zum Nachteil der Leistungsberechtigten fortentwickelt worden – es ist nicht etwa, wie im Kommentar behauptet wird, nur darauf ausgelegt, den Zustrom in die Eingliederungshilfe zu begrenzen, sondern ein wohldurchdachtes Spargesetz, das zu Lasten der Menschen mit Behinderungen auf breiter Front bestehendes Recht verschärft und die mit der Unterzeichnung der UN-BRK einst eingegangenen Verpflichtungen zu umgehen versucht.

Kennzeichnend ist die Veränderung des § 75 BTHG zwischen der ersten und zweiten Version der BTHG-Entwürfe. Zusammenfassend öffnet der Gesetzgeber hier Tür und Tor für eine willkürliche Einschränkung der Leistungen der Eingliederungshilfe im Bereich Bildung. In der ersten Version hieß es in § 75 Leistungen zur Teilhabe an Bildung:

„Zur Teilhabe an Bildung werden die **erforderlichen** Leistungen erbracht, um das Recht auf Bildung von Menschen mit Behinderungen ohne Benachteiligungen und auf der Grundlage der Chancengleichheit zu verwirklichen.“

Im zweiten Entwurf heißt es nun nur noch: „Zur Teilhabe an Bildung werden **unterstützende** Leistungen erbracht, die erforderlich sind, damit Menschen mit Behinderungen Bildungsangebote gleichberechtigt wahrnehmen können.“

Die Einfügung des Wortes „unterstützende“ vor „Leistung“ wäre völlig überflüssig, wenn sie nicht einer beabsichtigten Begrenzung der Leistungen dienen soll. Ursprünglich sollten alle erforderlichen Leistungen mit dem ausdrücklichen Ziel erbracht werden, Chancengleichheit zu verwirklichen. Von erforderlichen Leistungen und Chancengleichheit ist im aktuellen Entwurf keine Rede mehr, hier sollen nur noch „die erforderlichen unterstützenden Leistungen“ erbracht werden, damit Menschen mit Behinderungen „Bildungsangebote gleichberechtigt wahrnehmen können“: Für Menschen mit Behinderungen kann es aber unzureichend sein, dass sie Bildungsangebote, die für Menschen ohne Behinderung konzipiert sind, ebenfalls wahrnehmen können. Sie können z.B. speziell zugeschnittener Bildungsangebote, u.a. z.B. in Leichter Sprache, bedürfen, um dieselben Ziele wie Menschen ohne Behinderung errei-

chen zu können. Nur so konnten z.B. Menschen mit Down-Syndrom beweisen, dass sie auch akademische Grade erreichen können. Das wird mit dem BTHG in der aktuellen Fassung in Deutschland kaum jemals gelingen. Diese Einschränkungen sind mit der UN-BRK unvereinbar.

In §90 BTHG (Aufgaben der Eingliederungshilfe) geht es ebenfalls um Teilhabe an Bildung und zwar in der Einschränkung auf prognostizierte Fähigkeiten von Kindern und Jugendlichen.

Die Entscheidung für sogenannte Zieldifferenz ist ein tiefgreifender und problematischer Eingriff in die Persönlichkeitsrechte, der ggf. auch Haftungsfragen auslösen kann. Zieldifferenter Unterricht beinhaltet die finale Prognose eines Ergebnisses, insbesondere dahingehend, dass das Erreichen eines bestimmten Schulabschlusses für eine bestimmte Schülerin oder einen bestimmten Schüler von vornherein bereits definitiv ausgeschlossen ist. Dieser prognostische Ausschluss birgt die Gefahr der selbsterfüllenden Prophezeiung. Bildungsziele dürfen grundsätzlich nicht eingeschränkt werden, sondern die Lernfaktoren wie u.a. die Lerngeschwindigkeit oder Methoden etc. müssen individualisiert und angepasst bzw. adaptiert werden.

Das BTHG in seiner aktuellen Fassung verpasst die Chance, Attraktivität von Schulbegleiter - Pooling für die betroffenen Menschen mit Behinderung durch eine für die Leistungsberechtigten interessante Ausgestaltung des Poolings herbeizuführen. Die Weiterentwicklung des §112(4) BTHG der aktuellen Fassung aus dem vorangegangenen § 109(5) BTHG der Fassung von Dezember 2015 zeigt eine wenig zielführende, geradezu kontraproduktive Entwicklung auf. In der ersten Fassung hieß es: „Die in der Schule oder Hochschule wegen der Behinderung erforderliche Anleitung und Begleitung kann von mehreren Leistungsberechtigten gemeinsam in Anspruch genommen werden.“ D.h., das Pooling war als optionale Alternative zur Einzelbetreuung vorgesehen, über deren Wahl oder Ablehnung die Leistungsberechtigten entscheiden können. In der aktuellen Fassung wurde dieser fruchtbare Ansatz verlassen und die Leistungsberechtigten werden im Rahmen von Bestimmungen zur Zumutbarkeit gemäß §104 BTHG zu Objekten – wie längst überwunden geglaubt - der Leistungen: „Die in der Schule oder Hochschule wegen der Behinderung erforderliche Anleitung und Begleitung können für mehrere Leistungsberechtigte gemeinsam erbracht werden“. Die Leistungsberechtigten können zwar weiterhin auch die gemeinsame Begleitung wählen, aber sie können diese gemeinsame Begleitung eben nicht abwählen.

Zwecks Pooling soll es nach BTHG möglich werden, den individuellen Rechtsanspruch Leistungsberechtigter im Rahmen von Zumutbarkeitsregeln nach §104 BTHG einzuschränken. Die Beteiligung der Leistungsberechtigten auf Augenhöhe bezüglich des Rechts des Trägers zum Poolen“ (S.285) soll dabei durch die Prüfung der Zumutbarkeit erfolgen, diese Prüfung nimmt aber nach §104 BTHG allein der Träger vor (S.285). Nach der Konstruktion des BTHG müssen Leistungsberechtigte zunächst selbst die Teilhabebeeinträchtigung an sich nachweisen (s.o.) und ggf. sogar selbst sachliche Gründe dafür anführen und durch Widerspruch und Klage bekräftigen, dass und warum sie mit der Einschränkung ihres individuellen Rechtsanspruchs durch Pooling nicht einverstanden sind.

Empfehlenswerter müsste doch erscheinen, das Pooling von Schulbegleitung als wünschenswerte und attraktive Option zu gestalten, von der die Leistungsberechtigten einen ggf. auch ihnen gewinnbringenden Gebrauch machen können. Beim Pooling geht es schließlich grundsätzlich darum, nachhaltig den Verzicht des Leistungsberechtigten auf seinen individuellen Eingliederungshilfe- Anspruch zugunsten einer Gruppenbetreuung auszuhandeln, um Widerruf bzw. Widerspruch und Klagen zu vermeiden.

Neben dem Bereich Bildung möchten wir noch einige weitere Punkte ansprechen, in denen uns der Referentenentwurf des Nationalen Aktionsplans 2.0 dringend nachbesserungs-bedürftig erscheint:

- Arbeit und Beschäftigung, hier: Unterstützung der WfbM durch Öffentliche Auftragsvergabe
Diese Maßnahme trägt nicht zur Umsetzung der UN-BRK bei und ist deshalb aus dem Aktionsplan zu streichen. Die UN-BRK zielt in jedem Fall und ausdrücklich auf die Teilhabe von Menschen mit Behinderung. Die Förderung von exkludierenden Arbeitsverhältnissen, noch dazu in Konkurrenz zu regulärer Arbeit, stützt und verstärkt Exklusion anstatt sie überwinden zu helfen.

Wir weisen weiterhin darauf hin, dass der NAP 2.0 keinerlei Ausbildungsmöglichkeiten für Jugendliche mit geistiger Behinderung vorsieht. Selbst die neu eingeführte assistierte Ausbildung wird mit den Ausbildungen nach § 66 BbG verknüpft, deren Anforderungen Jugendliche mit Schwerbehinderung im Bereich geistige Entwicklung nicht erfüllen können. Daneben werden weiterhin junge Menschen mit hohem Assistenzbedarf vollständig von beruflicher Bildung ausgegrenzt, indem sie nach Erfüllung der Vollzeitschulpflicht unmittelbar in sogenannte tagesstrukturierende Maßnahmen abgeschoben werden, anstatt zumindest im Berufsbildungsbereich teilhaben zu können. Auch hier ist dringend Veränderung erforderlich.

- Kultur und Freizeit

Das vorgelegte Maßnahmenpaket für den NAP 2.0 wird den Interessen von Menschen mit Behinderung im Kultur- und Freizeitbereich nicht gerecht. Kultur ist – zumal für Jugendliche – deutlich mehr als der Besuch von Museen und Ausstellungen. Wir vermissen gänzlich Maßnahmen zur Unterstützung inklusiver Entwicklungen im alltäglichen Leben – vom Jugendzentrum bis zur Subkultur.

Auch der Begriff von Inklusion im Sport wird von der Bundesregierung offenbar nur im Zusammenhang mit den etablierten Institutionen des Behindertensports (Verbände, Paralympics) und des sonstigen organisierten Sports – und zudem in speziellen Inklusionsprojekten gedacht. Was völlig fehlt, sind Perspektiven der selbstverständlichen Teilhabe an Regelangeboten der Sportvereine und der Alltags-Sportkultur der Jugend und der erwachsenen Bevölkerung (Bolzplätze, Jugendzentren, Bunte Ligen,...)

Wir stellen Ihnen unsere Expertise weiterhin gern zur Verfügung und hoffen sehr auf eine Berücksichtigung unserer Anliegen, die wir in der Verbändeanhörung gern näher erläutern können.

Mit freundlichen Grüßen

Eva-Maria Thoms
mittendrin e.V.
Luxemburger Straße 189
50939 Köln
www.eine-schule-fuer-alle.info

Dr. Angela Ehlers
Verband Sonderpädagogik
Ohmstraße 7
97076 Würzburg
www.verband-sonderpaedagogik.de