



Hannover, Mai 2015

Behindertenpolitische Auswertung der Fachtagung am 17. April 2015

Behindertenpolitische Forderungen

In diesem Papier sind die Fragestellungen der o.a. Tagung, die wichtigsten Diskussionsbeiträge und die sich hieraus für die Vereine ergebenden Forderungen enthalten, wobei letztere vorangestellt werden:

- I. Der erwartete Aktionsplan des Landes Niedersachsen ist entsprechend den Vorgaben der UN-BRK aufzustellen und wird von uns entsprechend eingefordert.**
- II. Wir werden nicht locker lassen, das Land Niedersachsen in allen behindertenpolitischen Maßnahmen an die Umsetzung der UN-BRK nicht nur zu appellieren, sondern ggf. auch mittels Aktionen und Rechtsverfahren für eine Umsetzung zu sorgen.**
- III.1 Wir fordern eine wirksame Beteiligung bei der Erarbeitung und Umsetzung von Gesetzen, Programmen und Strategien zur Umsetzung der Konvention. Dieser Ausgestaltungsprozess ist transparent, inklusiv und wirksam vorzusehen. Alle Gruppen von Menschen mit Behinderungen sind in diesen Prozess einzubeziehen.**
- III.2 Wir fordern als Selbstvertretungsorgane der Menschen mit Behinderung eine angemessene finanzielle und personelle Ausstattung unserer Arbeit auf Landes- und Kreisebene.**
- IV.1 Wir fordern: Bei Menschen mit Komplexer Behinderung ist der individuell notwendige Bedarf in voller Höhe zu erfüllen, nicht in Sondersystemen künstlich niedrig zu halten, sondern den Bedarf so zu bemessen, dass die Vorgaben der UN-BRK erfüllt werden. In der Behindertenhilfe gelten die übergeordneten Leitprinzipien uneingeschränkt: Normalisierung, Integration/Inklusion, Selbstbestimmung/Autonomie, Empowerment und Teilhabe. Jede Sondereinrichtung ist finanziell und personell so auszustatten, dass sie den Übergang in eine inklusive Gesellschaft erfolgreich absolvieren kann.**
- IV.2 Für Niedersachsen gilt: Nachdem das Land Niedersachsen die Fördersystems für alle Leistungsträger auf eine landesweit geltende Grundlage gestellt hat, ist gleichzeitig die gemeinsame Basis geschaffen worden, den Übergang in ein System, das die Ziele der UN-BRK erfüllen kann, gemeinsam mit uns Behindertenverbänden anzugehen. Dies setzt den Einsatz von größeren finanziellem und personellen Aufwand voraus. Dieser darf aber nicht dazu führen, dass den Menschen mit einer nicht so starken Behinderung die Leistungen vorenthalten werden, die an sich Standard bei der Umsetzung der UN-BRK sind. Insoweit treten wir für ein einkommens- und vermögensunabhängiges Teilhabegeld ein.**
- IV.3 Diesen Grundsätzen entspricht auch das Eintreten für behinderungsspezifische Maßnahmen für einzelne Gruppen von Menschen mit Behinderung, wie z.B. Menschen mit Autismus oder Mehrfachbehinderung.**
- V. Wir fordern die Aufnahme von Gesprächen über Fördermaßnahmen für Menschen mit Migrationshintergrund mit Behinderung.**

... /

1. Themenkomplex (Umsetzungsmaßnahmen zur UN-BRK)

Ausgangslage:

Nach Artikel 8 UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK) haben die Länder Aktionspläne zu verabschiedet. Von den 16 Deutschen Bundesländern haben 14 Aktionspläne verabschiedet. Nur Schleswig-Holstein und Niedersachsen bilden eine Ausnahme. Dem Vernehmen nach besteht die Absicht, demnächst einen Aktionsplan für das Land Niedersachsen zu veröffentlichen. Weiterhin soll die Verbreitung dieses Themas bei den Beschäftigten in der Landesverwaltung vorangetrieben werden.

Unsere Behindertenpolitischen Feststellungen und Forderungen:

Angesichts der Veröffentlichung von Herrn Armbrorst, Leiter Grundsatzreferat im Niedersächsischen Sozialministerium (Quelle: <http://www.vkmb-hannover.de/teilhabe-jetzt.html>), „auf dem bestehenden Fürsorgesystem aufzubauen und es gemeinsam mit allen Akteuren weiterzuentwickeln“, ist zu befürchten, dass die zentralen Grundsätze

(Achtung der individuellen Autonomie, der Freiheit, eigene Entscheidungen zu treffen, sowie Unabhängigkeit; volle und wirksame Teilhabe, Einbeziehung in die Gesellschaft; Achtung der Unterschiedlichkeit, menschliche Vielfalt und der Menschheit generell; Zugänglichkeit)

in Artikel 3 der UN-BRK auf Jahrzehnte hinaus im Land Niedersachsen nicht umgesetzt werden. Im Übrigen zeigen die damaligen Erfahrungen bei der Umsetzung der (schulischen) Integration, gesetzlich eingeführt durch eine rot-grüne Landesregierung, dass der gesetzliche Organisations- und Finanzierungsvorbehalt eine höhere Bedeutung hatten als das politische Ziel der Integration. Denn auch bei der Interpretation der Bedeutung der UN-BRK in Deutschland haben die in der UN-BRK enthaltenen Aussagen an der (zeitlichen) Unverbindlichkeit der Ziele der UN-BRK und die hierfür bereitgestellten Mittel eine größere Bedeutung in der politischen Diskussion als die Ziele der UN-BRK selbst. Politik und Verwaltung in Deutschland meinen, dass es zur Umsetzung der UN-BRK auch ausreicht, Maßnahmen zur „Allgemeinen Bewusstseinsbildung“ (Artikel 8) vorzusehen. Hierbei steht die Hoffnung Pate, dass diese Ziele ohne weiteres Zutun umgesetzt werden. So ist es dann auch nicht verwunderlich, dass die Monitoring-Stelle zur UN-BRK bei ihrem Parallelbericht an den UN-Fachausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen im März 2015 klare Vorgaben zur Messung der Aktionspläne unterbreitet hat: Aktionspläne müssen „alle Rechte und substanziellen Felder der Konvention abdecken sowie konkrete und messbare Ziele, finanzielle Mittelzuweisungen und Indikatoren zur Fortschrittsmessung enthalten“.

Zum Aktionsplan Land Niedersachsen gilt die eingangs genannte Forderung I.

2. Themenkomplex (Bedarfsfeststellung)

Bestandteil der „Niedersächsischen individuellen Hilfeplanung“ sind die Metzler- und Schlichthorstverfahren. Zentraler Bestandteil der Hilfeplanung ist ein Gesamtplan (§ 58 SGB XII) mit Zielvereinbarungen. Im Mittelpunkt steht ein Mensch als Klient. Es sind für ihn individuelle vielseitige Angebote an Hilfen vorzusehen. Es sind Grob- und Feinziele in einem Zeitrahmen mit dem Leistungserbringer (voll- oder teilstationäre Einrichtung oder ambulanter Träger) zu vereinbaren, und zwar in durchzuführende Maßnahmen. Einzelheiten ergeben sich aus folgenden LINKs:

- http://www.soziales.niedersachsen.de/startseite/menschen_mit_behinderung/eingliederungshilfe_behinderte_menschen/aufgaben_und_grundlagen_eingliederungshilfe/hilfeplanung/gesamtplan--zielplanung-367.html

- http://www.soziales.niedersachsen.de/startseite/menschen_mit_behinderung/eingliederungshilfe_behinderte_menschen/aufgaben_und_grundlagen_eingliederungshilfe/hilfeplanung/bedarf--feststellung-des-bedarfs---gruppen-fuer-leistungsberechtigte-mit-vergleichbarem-bedarf-94870.html.

Die Leistungserbringer haben den gesamten mit ihnen vereinbarten Bedarf zu decken.

Anhand eines in der Tagung erörterten Beispiels wurde das gesamte Problem der Behindertenhilfe deutlich: Der Wunsch nach mehrmaligem Duschen in der Woche wird nicht generell, sondern nur in Ausnahmefällen anerkannt. Diese deutsche Entscheidungspraxis entspricht nicht dem nach der UN-BRK an sich zu ermittelnden Bedarf. Denn Artikel 3 der UN-BRK fordert ein Anerkenntnis der „Freiheit, eigene Entscheidungen zu treffen“ und dem Menschen mit Behinderung die hierfür benötigten Hilfen zu gewähren. Dieser Interessenkonflikt ist angesichts der dabei entstehenden Kosten allen Beteiligten an der Umsetzung der Vorgaben bekannt. Trotzdem wird in Deutschland an dieser Praxis festgehalten, jedenfalls so lange, wie es in Deutschland nicht zu einer ausdrücklichen Gesetzesänderung kommt.

Die Ministerialbürokratie setzt auch die Verbände der Freien Wohlfahrtspflege in ihre strategischen Überlegungen am Festhalten am bisherigen System ein. Denn mit ihnen werden die Leistungseinschränkungen vereinbart. Bei der Umstellung auf eine individuelle Förderung ist somit darauf zu achten, dass die bisherige Praxis nicht fortgesetzt wird. Denn es wird die große Befürchtung gesehen, dass bei einer individualisierten Bedarfsdeckung die Kosten sprunghaft nach oben gehen, was vermieden werden soll. Ohne Aufhebung einer Deckelung wird es aber keine Änderung in der Förderpraxis eines wie auch immer geregelten Teilhaberechtes geben.

Unsere Behindertenpolitischen Feststellungen und Forderungen:

Diese Sichtweise über den Förderbedarf ist nicht niedersachsenspezifisch, sondern wird von allen Ministerialbeamten/innen vertreten. Solche und ähnliche Hürden müssen überwunden werden. Wir treten demgegenüber für eine uneingeschränkte und sofortige Umsetzung der in der UN-BRK enthaltenen Vorgaben auch bezüglich der Bedarfsfeststellung und bei der Hilfeplanung ein. Der in Deutschland gepflegte Sonderstatus der Förderung von Menschen mit Behinderungen hat der Vergangenheit anzugehören. Auch hierzu verweisen wir auf die Auffassung der Monitoring-Stelle: Die „politischen Maßnahmen sind vorrangig dort anzusetzen, wo Rechte besonders bedroht beziehungsweise Menschen in besonders verwundbaren Lebenslagen betroffen sind. (... Es) wird derzeit weder auf Bundes- noch auf Landesebene strukturell hinreichend gewährleistet, dass in Rechtssetzungsprozessen die Rechte und Pflichten aus der UN-BRK berücksichtigt werden. Dies nicht zuletzt, weil die Rechte von Menschen mit Behinderungen in ihrer Bedeutung und Tragweite in Rechtssetzungsprozessen nicht genügend erkannt werden. (... Es wird gefordert, dass das) Potenzial für die Umsetzung der Konvention voll ausgeschöpft wird. (... Es) ist ein Recht auf angemessene Vorkehrungen (zur gesetzlichen Vorgabe eines Diskriminierungsschutzes) in keiner Weise hinreichend für alle Regelungs- und Lebensbereiche praktikabel einklagbar verankert.“ Und: „Sowohl auf Bundes- als auch auf Landesebene entsprechen Rechtsvorschriften nicht den Vorgaben der Konvention.“ Zur Problematik von Sonder-Wohnbereichen für Menschen mit Behinderung wird hervorgehoben: „Die Eingliederungshilfe mit ihrer heutigen Ausrichtung hat zahlreiche Wohnformen hervorgebracht, die mit der Gefahr der Aussonderung und Benachteiligung einhergehen. (... Deshalb wird gefordert) gemeinsam mit Menschen mit Behinderungen einen Strukturwandel im Bereich Wohnen herbeizuführen (... und) insbesondere (... bei der) Eingliederungshilfe reform (... sich) strikt an die Prinzipien von Inklusion und Selbstbestimmung“ zu halten.

Zu diesem Gliederungspunkt gilt die eingangs genannte Forderung II.

3. Themenkomplex (Arbeitsmarkt und Teilhabegeld)

Das Land Nds. hat die Menschen mit Behinderung über vom Niedersächsischen Sozialministerium ausgesuchten Vereinen/Verbänden in den Ausgestaltungsprozess in der Inklusion mit einbezogen. Für uns ist somit nicht klar, in welcher Weise eine direkte Beteiligung von Menschen mit Behinderung konkret erfolgen soll.

Die Einbeziehung aller Menschen mit Behinderung in die Werkstättenarbeit und sogar in den ersten Arbeitsmarkt scheint das Ziel zu sein. In Vereinbarungen mit den Tagesförderstätten sollen Menschen mit Behinderung, die die Werkstatt nicht besuchen konnten, trotzdem bei Bedarf eine Förderung für einen Arbeitsplatz im ersten Arbeitsmarkt bekommen können.

Im Hinblick auf die Einbeziehung der Bundesarbeitsagentur in die Förderung der Werkstattarbeit gehen die Beteiligten weiterhin davon aus, dass die dort beschäftigten Menschen ein Mindestmaß an „wirtschaftlicher Arbeitsverwertbarkeit“ vorweisen müssen.

Inwieweit ein einkommens- und vermögensunabhängiges Landesteilhabegeld machbar sei, wenn dies die Vereinbarungen auf Bundesebene nicht vorsehen, wird eher skeptisch beurteilt.

Unsere Behindertenpolitischen Feststellungen und Forderungen:

Im Parallelbericht kritisiert die Monitoring-Stelle deutlich die Praxis der Beteiligung, weil sie „den Anforderungen von Artikel 4 nicht hinreichend gerecht“ wird. Es gelinge „nur selten, die ganze Bandbreite der Menschen mit Behinderungen in ihrer Vielfalt anzusprechen und ihre vielfältigen Interessen zu integrieren.“ Sie stellt fest: „Es bedarf daher neuer Konzepte und Beteiligungsmodelle, um sinnstiftende und wirksame Partizipation in der nötigen Breite zu gewährleisten, sowie einer Stärkung von Kapazitäten, Kompetenzen und Ressourcen insbesondere kleinerer Selbstvertretungsorganisationen.“ Gefordert werden „Strategien und Strukturen für eine sinnstiftende und wirksame Beteiligung bei der Erarbeitung und Umsetzung von Gesetzen, Programmen und Strategien zur Umsetzung der Konvention zu entwickeln und im Ergebnis eine transparente, inklusive und wirksame Beteiligung aller Gruppen von Menschen mit Behinderungen sicherzustellen. Im Sinne des Empowerment-Ansatzes sollten hierzu Selbstvertretungsorganisationen, insbesondere solche von Menschen in besonders vulnerablen Lebenslagen, wie etwa in Einrichtungen, gestärkt und angemessen ausgestattet werden.“

Die Monitoring-Stelle richtet deutliche Worte an den Bund und die Länder. Sie fordert Maßnahmen zur Gestaltung eines inklusiven ersten Arbeitsmarktes. „Der Trend zu wachsenden Beschäftigtenzahlen in Werkstätten soll zugunsten von Beschäftigungsmöglichkeiten auf dem ersten Arbeitsmarkt deutlich umgekehrt werden. Der Vertragsstaat sollte sich weiter in Richtung Inklusion und Partizipation bewegen, einen diskriminierungsfreien Zugang sowie eine auskömmliche Entlohnung gewähren und wo immer möglich Menschen – unter Bereitstellung notwendiger Unterstützungs- beziehungsweise Assistenzleistungen - in den ersten Arbeitsmarkt überführen.“ Auch beim Thema Arbeit sind Doppelstrukturen abzubauen, weil sie „die Gefahr von Ausgrenzung und Benachteiligung“ bergen.

Sollte ein einkommens- und vermögensunabhängiges Bundesteilhabegeld für alle Menschen mit Behinderung nicht kommen, fordern wir ein Landesteilhabegeld Niedersachsen. Denn diese Leistung ermöglicht dieser Gruppe von Menschen ein selbstbestimmtes Leben und gibt ihnen nicht immer das Gefühl, bei allen Dingen des täglichen Lebens von Zuschüssen, Transferleistungen oder ähnlichem abhängig zu sein. Dieses diskriminierende Gefühl muss endlich der Vergangenheit angehören. Mit dieser Landesregelung würde das Land Niedersachsen eine Vorreiterrolle unter den Bundesländern einnehmen und könnte damit beweisen, wie ernst das Thema Inklusion und Umsetzung der UN-BRK in unserem Bundesland genommen wird.

Zu diesem Gliederungspunkt gelten die eingangs genannten Forderungen III. Trotz dieser generellen Kritik sollten die Gespräche auf der Arbeitsebene im Ministerium fortgeführt werden.

4. Förderung von Menschen mit Autismus und Schwerstbehinderung

Bei verschiedenen Fragestellungen zum Themenkomplex Autismus gab es durchaus Gesprächsbedarf und Gesprächsbereitschaft, Details sind noch zu besprechen.

Es gab weitere Einzelthemen wie Bedarfe an Tagesbildungsstätten und an Tagesförderstätten.

Unsere Behindertenpolitischen Feststellungen und Forderungen:

Der vor allem von Barbara Fornefeld, Professorin an der Uni Köln, und weiteren Wissenschaftlern/innen entwickelte Begriff der **Menschen mit Komplexer Behinderung** ist für uns die Grundlage für eine gemeinsame Handlungsweise. Dieser Begriff stellt einerseits das Gemeinsame bei diesen Menschengruppen heraus, sondert sich aber gleichzeitig nicht von anderen Menschen mit Behinderung, die nicht so stark behindert sind, ab. Andererseits lässt dies den Menschen mit Behinderung genügend Spielraum, ihre spezifische Besonderheit der Behinderung auch weiterhin zu vertreten.

Mit diesem Begriff wird das Attribut der Lebensbedingungen von Menschen mit Behinderung in einer spezifischen Lebenssituation objektiv beschrieben. Der Vorteil, mit dieser Begrifflichkeit zu arbeiten, besteht im Detail darin herauszustellen, dass die gängigen Erwartungen an Selbstbestimmung, Inklusion und Teilhabe bei dieser Gruppe von Menschen an Grenzen stoßen und der Aufwand zur Erfüllung der Zielvorgaben der UN-BRK gegenüber anderen Gruppen von Menschen mit Behinderung deutlich höher ist. Mit diesem Begriff kann weiterhin beschrieben werden, **wie die Gesellschaftssysteme auf diesen kostenintensiven Bereich reagieren: Sie reduzieren Menschen mit Komplexer Behinderung auf ihre Körperlichkeit bzw. auf deren gesundheitlichen Bedarfe, ihre medizinisch-therapeutischen und pflegerischen Bedarfe werden höher gewertet, um sie zur Finanzierung und Verantwortung in diese Fachbereiche abdrängen zu können. Mit dieser Komplexitätsreduktion gesundet zwar das System der Behindertenversorgung, kann so dem auferlegten Modernisierungszwang gerecht werden, verliert dabei jedoch an Glaubwürdigkeit, weil es nur noch ein System für die leistungsstärkeren, die integrationsfähigen Menschen mit Behinderung ist. Zur Ausdifferenzierung des Systems der Behindertenversorgung wird festgestellt: Sie bewirken, dass sich die Teilsysteme ihre eigenen Bedarfe schaffen und die dort tätigen Professionen ihre eigenen Fachsprachen entwickeln, insoweit fördere beides die Abgrenzung voneinander.** Abschließende Feststellung: **Im Unterschied zu früheren Ausgrenzungen von Menschen mit Behinderung findet heute der Ausschluss von Menschen mit Komplexer Behinderung nicht aus der Gesellschaft, sondern innerhalb der Gesellschaft statt**, soweit die Gedankengänge von Barbara Fornefeld und Anderen, anhand derer die sinnvolle Zusammenarbeit aller Behindertenverbände deutlich werden soll.

Zu den Tagesförderstätten gelten die gleichen unter dem Thema Werkstätten festgehaltenen Aussagen, dass sie auch Sondereinrichtungen sind, wo die Gefahr einer Ausgrenzung und Benachteiligung systembedingt vorhanden ist. Trotzdem muss über die weiteren Bedarfe an Tagesbildungs- und Tagesförderstätten eine Diskussion stattfinden. Die Klärung, die das Land zu den Tagesbildungsstätten anstrebt, besteht in ihrer Umwandlung in Schulen in privater Trägerschaft, das ist nicht unser Interesse.

Zu diesem Gliederungspunkt gelten die eingangs genannten Forderungen IV.

5. Fördermaßnahmen für Menschen mit Migrationshintergrund und Behinderung

Auch Menschen mit Migrationshintergrund und Behinderung müssen nach der Zielvorgabe der UN-BRK informiert, begleitet, gefördert und unterstützt werden. Es darf keine zwei Klassengesellschaft entstehen. Für die Versorgung diesen Personenkreis ist die Aufnahme von Gesprächen hierüber zwingend erforderlich.

Unsere Behindertenpolitischen Feststellungen und Forderungen:

Die Monitoring-Stelle kritisiert die allgemein fehlende Transparenz und mangelnde zugängliche Kommunikation, damit die Zivilgesellschaft in den Umgestaltungsprozess der Ziele nach der UN-BRK wirksam mit einbezogen werden kann. Dies gilt natürlich erst recht für einen größeren Personenkreis von Menschen mit Migrationsgeschichte, die in Deutschland heimisch geworden sind. Deshalb

treten wir für die Aufnahme von Gesprächen über Fördermaßnahmen für Menschen mit Migrationshintergrund mit und ohne Behinderung ein, vgl. eingangs Forderung V.

6. Abschließende Auszüge aus dem Parallelbericht der Monitoring-Stelle zur Umsetzung der UN-BRK in Deutschland als Handlungsmotivation zur Veränderung

Die folgenden Aussagen im Vorwort des Parallelberichts sind für uns die Grundlage für eine gemeinsame Arbeit an einer Veränderung. Diese sind gleichzeitig ein Ansporn für ein schnelles Umsteuern durch Politik und öffentliche Verwaltung:

„Führende Stellen des Vertragsstaats (Bund wie Länder) jedoch treten vielfach dafür ein, besondere Einrichtungen für Menschen mit Behinderungen unverändert beizubehalten, was in einzelnen Sektoren, etwa bei Bildung, Wohnen und Arbeit, flächendeckend die Aufrechterhaltung von Doppelstrukturen bedeutet (Artikel 19: Deinstitutionalisierung). Solche Doppelstrukturen bergen ihrerseits die Gefahr von Ausgrenzung und Benachteiligung.

In der Gesamtschau bleibt festzustellen, dass die Vorgaben der UN-BRK hierzulande noch nicht hinreichend in der Lebenswirklichkeit der Menschen mit Behinderungen angekommen sind. Politik und Regierung bedürfen eindringlicher Impulse seitens des CRPD-Ausschusses, um bestehende Problemlagen, bekannte Konfliktpunkte und ungeklärte Umsetzungsfragen entschlossen anzugehen.

Zu kritisieren ist überdies in Bezug auf das laufende Prüfverfahren, dass Deutschland als Vertragsstaat weit hinter seinen Möglichkeiten zurückgeblieben ist.“

Vorstände und Sprecher von folgenden Vereinen:

- Verein für Menschen mit Körper- und Mehrfachbehinderungen e.V. Hannover - vkmb-h
Klaus Dickneite, Vorsitzender und Klaus Müller-Wrasmann, stv. Vorsitzender
- Autismus Hannover e.V.
Andreas Luther, Vorsitzender und Dr. Ulrich Winckler, stv. Vorsitzender
- Bundesverband Selbsthilfe Körperbehinderten e.V. (BSK), Landesvertretung Niedersachsen
Thomas Harms, Sprecher
- BSK-Bereich Selbsthilfe Körperbehinderter Hannover und Umgebung e.V.
Peer Maßmann, Vorsitzender
- UMUT e.V. Verein zur Unterstützung behinderter Migranten
Halil Polat, Vorsitzender