

## **Stellungnahme des Bundesverbandes für körper- und mehrfachbehinderte Menschen e.V. (bvkm) zum Referentenentwurf des Nationalen Aktionsplans der Bundesregierung zur Umsetzung des Übereinkommens der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderung**

### **I) Vorbemerkung**

Im Bundesverband für körper- und mehrfachbehinderte Menschen e.V. (bvkm) sind 250 regionale Selbsthilfeorganisationen zusammengeschlossen, in denen etwa 28.000 Mitglieder organisiert sind. Der überwiegende Teil der vertretenen Menschen ist von einer frühkindlichen cerebralen Bewegungsstörung betroffen. Dabei handelt es sich sowohl um körperbehinderte Menschen, deren Leben sich kaum von dem nichtbehinderter unterscheidet, als auch um Menschen mit schweren und mehrfachen Behinderungen, die ein Leben lang auf Unterstützung, Assistenz, Pflege und Zuwendung angewiesen sind. Die unmittelbare Arbeit für und mit behinderten Menschen und ihren Familien wird in den örtlichen Vereinen geleistet.

Die Stellungnahme des bvkm zum Referentenentwurf eines Nationalen Aktionsplans der Bundesregierung zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention bezieht sich im Wesentlichen auf die Wirkung der im Aktionsplan vorgeschlagenen Initiativen und Maßnahmen auf körper- und mehrfachbehinderte Menschen, deren Behinderung von Geburt an besteht oder frühkindlich erworben wurde, sowie auf deren Angehörige.

### **II) Erwartungen an den Nationalen Aktionsplan**

Menschen mit Behinderung und ihre Angehörigen erwarten vom Nationalen Aktionsplan, dass er den Weg vorzeichnet, auf dem die gleichberechtigte Teilhabe behinderter Menschen am politischen, wirtschaftlichen und kulturellen Leben, an Bildung und Arbeit in Deutschland erreicht werden kann. Sie erwarten, mit ihren Rechten als Bürgerinnen und Bürger wahrgenommen zu werden und die Chance zu einem selbstbestimmten Leben in einer barrierefreien Gesellschaft zu erhalten. Wo diese Barrieren bestehen, sei es in der Gesetzgebung, im Gesetzesvollzug, in der Wahrnehmung und im Bewusstsein der Bevölkerung, erwarten sie Maßnahmen, die geeignet sind, die Lücke zwischen Anspruch und Wirklichkeit zu schließen. Maßstab sind die Anforderungen der UN-Behindertenrechtskonvention, die sich an einer inklusiven Gesellschaft orientiert.

### III) **Stellungnahme**

Mit dem Entwurf des Aktionsplans liegt erstmals eine umfassende Darstellung aller Maßnahmen der Bundesregierung vor, die behinderte Menschen und ihre Angehörigen betreffen. Der bisherigen Berichterstattung der Bundesregierung über die Lage behinderter Menschen ist das in dieser umfassenden Form nicht gelungen. Die im Aktionsplan angekündigte Verbesserung der Datenlage und ein auf Indikatoren gestützter Bericht, der behindertenpolitische Maßnahmen unabhängig evaluiert, werden daher ausdrücklich begrüßt.

Der bvkm stellt fest, dass der Aktionsplan überwiegend Themen und Projekte aufgreift, die bereits behandelt oder auf den Weg gebracht wurden. Darüber hinaus enthält er eine Reihe von Prüfaufträgen, die bekannte Probleme, z. B. an den Schnittstellen der Sozialleistungsträger, überwinden sollen. Der Aktionsplan macht deutlich, dass der Bund in vielen Handlungsfeldern, die behinderte Menschen unmittelbar betreffen, sehr schnell an die Grenzen seiner Zuständigkeit stößt. Das wird besonders deutlich bei der Umsetzung der inklusiven Bildung. Der Aktionsplan muss daher seine Fortsetzung auf allen Ebenen staatlichen Handelns finden. Der Bund hat darauf hinzuwirken, dass die Länder und die Kommunen in ihrem Verantwortungsbereich die Zielsetzungen der UN-Konvention nachhaltig verfolgen. Der Bund hat auch darauf hinzuwirken, dass Länder und Kommunen über die erforderlichen finanziellen Mittel verfügen, damit sie dieser Verantwortung gerecht werden können.

Aus der Sicht der Elternorganisation ist positiv hervorzuheben, dass der Nationale Aktionsplan richtungsweisende Maßnahmen für eine gemeinsame Betreuung behinderter und nichtbehinderter Kinder unter drei Jahre ankündigt, der Komplexleistung Frühförderung zum Durchbruch verholfen werden soll, die „Große Lösung“ auf den Weg gebracht wird, Alternativen zur WfbM geschaffen werden und verstärkte Maßnahmen im Übergang von der Schule in den Beruf gefördert werden.

Der Entwurf des Aktionsplans macht deutlich, dass die Politik für behinderte Menschen aktuell mehr von den Vereinbarungen im Koalitionsvertrag bestimmt wird als von der UN-Behindertenrechtskonvention. Es zeigt sich, dass die Konvention nur dort richtungsweisend und gestaltend wirken kann, wo der Koalitionsvertrag Spielräume lässt. Das ist für einen auf zehn Jahre angelegten Aktionsplan deutlich zu wenig.

Der bvkm fordert daher eine kontinuierliche Fortschreibung des Aktionsplans, an deren Ende eine Umkehr der Verhältnisse steht: Ein an der UN-Konvention ausgerichteter Aktionsplan bestimmt die Politik für Menschen mit Behinderung in Deutschland.

## **Zu den Handlungsfeldern und Maßnahmen im Einzelnen:**

### **1. Arbeit und Beschäftigung**

Aus Sicht des bvkm ist es positiv zu beurteilen, dass durch die „Initiative Inklusion“ mehr Menschen mit Behinderung an den ersten Arbeitsmarkt herangeführt werden. Auch die geplante Neuausrichtung des Werkstättenrechts, die dazu führen soll, dass Werkstattbeschäftigte die Möglichkeit erhalten, Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben auch außerhalb der **Werkstätten für behinderte Menschen** in Anspruch zu nehmen, ist positiv. Aus Sicht des bvkm ist es jedoch nicht nachvollziehbar, dass auch zukünftig Menschen mit schweren und mehrfachen Behinderungen von der Teilhabe am Arbeitsleben in der Werkstatt ausgeschlossen werden und damit auch nicht von der Neuausrichtung des Werkstattrechts profitieren können. Gemäß § 136 Abs. 2 SGB IX haben nur solche Menschen mit Behinderung einen Anspruch auf einen Werkstattplatz, die werkstattfähig sind und ein Mindestmaß wirtschaftlich verwertbarer Arbeitsleistung erbringen. Die sehr unterschiedliche Umsetzung dieser Zugangsvoraussetzungen führt dazu, dass behinderten Menschen je nach Region oder Bundesland der Zugang zur Werkstatt verschlossen bleibt und sie damit oft auch keine Möglichkeit zur Teilhabe am Arbeitsleben haben. Der bvkm fordert daher die Aufhebung dieser Zugangsvoraussetzung, da sie nicht mit der UN-Konvention vereinbar ist.

### **2. Bildung**

Angesichts der beschränkten Handlungsmöglichkeiten sollte die Bundesregierung vor allem Maßnahmen der Koordination der Länderaktivitäten im Themenfeld Bildung zur Bewusstseinsbildung und zur Bildungsforschung ergreifen. Dabei sollte die besondere Situation von **Schülerinnen und Schülern mit schweren und mehrfachen Behinderungen** berücksichtigt werden. Dieser Personenkreis wird in der Diskussion über ein inklusives Bildungssystem oft ausgeblendet. Nicht selten stellen diese Schülerinnen und Schüler den „Rest“ dar, für den die Sonderschule (Förderschule) auch in Zukunft der geeignete Ort ist. Der Aktionsplan lässt ein klares Bekenntnis dazu vermissen, dass auf den Weg zu einer inklusiven Schule alle Schülerinnen und Schüler mitgenommen werden müssen. Angesichts der besonderen Bedarfe sind in der Bildungsforschung besondere Anstrengungen notwendig, um Wege einer angemessenen Bildung unter nichtaussondernden Bedingungen auch für den Personenkreis zu erforschen.

### **3. Prävention, Rehabilitation, Gesundheit und Pflege**

Auf Seite 33 des Entwurfs wird festgestellt, dass das hohe Leistungsniveau bei der Gesundheitsversorgung aufrechterhalten werden soll. Der bvkm begrüßt diese Zielsetzung, weist jedoch darauf hin, dass es bei der Versorgung behinderter Menschen noch einen nicht unerheblichen Entwicklungsbedarf gibt, der sich nicht auf die Schaf-

fung von Barrierefreiheit von Arztpraxen beschränkt. Auch im **Krankenhaus** gibt es, wenn auch selten in Form von baulichen Barrieren, erhebliche Hindernisse, die eine angemessene Versorgung behindern und

- zu besonders belastenden Situationen bei stationärem Krankenhausaufenthalt führen,
- Pflegemängel während des Krankenhausaufenthaltes zur Folge haben,
- personelle Unterstützung von dritter Seite (Angehörige, Einrichtungen) als Bedingung für Krankenhausaufnahme notwendig machen,
- zu vorfristigen und schlecht vorbereiteten Entlassungen insbesondere von Menschen mit schweren und mehrfachen Behinderungen führen.

Notwendige Maßnahmen sind auf eine angepasste Regelversorgung im Krankenhaus angewiesen. Die besonderen Leistungen für diesen Personenkreis müssen auch bei den Krankenhausentgelten Berücksichtigung finden.

Schließlich muss im Einzelfall eine persönliche Assistenz gesichert sein, abhängig vom Bedarf und nicht in Abhängigkeit zu einer Versorgungsform (Arbeitgebermodell).

Behinderte Menschen müssen einen barrierefreien Zugang zum allgemeinen Hausarzt- und Facharztssystem haben. Darüber hinaus gibt es mit der Behinderung einhergehende spezielle Bedarfe, wie die Prävention und Behandlung von behinderungsbedingten Folge- und Begleiterkrankungen oder funktionellen Beeinträchtigungen. Auch entstehen bei Menschen mit geistigen und mehrfachen Behinderungen oft sehr komplexe Bedarfslagen, z. B. bei mehreren gleichzeitig bestehenden Gesundheitsproblemen und Beeinträchtigungen. Dabei ist auch die unzureichende psychiatrische und psychotherapeutische Versorgung von Menschen mit geistiger Behinderung zu berücksichtigen. Für diese speziellen Bedarfe ist als Ergänzung zur hausärztlichen und fachärztlichen Versorgung ein weiterführendes **spezialisiertes Angebot** erforderlich. Es sollte analog zu den Sozialpädiatrischen Zentren (SPZ) auf die besonderen Bedarfe erwachsener Menschen mit geistiger oder mehrfacher Behinderung ausgerichtet sein. Ein solches Versorgungsangebot fehlt zurzeit.

Auch bei der Versorgung mit qualitativ hochwertigen Hilfsmitteln gibt es erheblichen Entwicklungsbedarf. Die Versorgung mit Hilfsmitteln erfolgt derzeit häufig weder zeitnah noch transparent noch in ausreichender Qualität. Aufgrund entsprechender Rückmeldungen von Betroffenen ist dem bVkm bekannt, dass dies insbesondere die **Versorgung mit Inkontinenzhilfen** betrifft. Krankenkassen und Leistungserbringer schieben sich dabei oft gegenseitig die Verantwortung für die unzureichende Versorgung zu. Die Folge ist eine unzureichende Versorgung oder hohe Aufzahlungen, die vom Versicherten zu leisten sind.

Eine angemessene Windelversorgung ist ein Menschenrecht und eine wesentliche Voraussetzung zur gesellschaftlichen Teilhabe.

Angesichts dieser Entwicklung muss der Gesetzgeber dafür Sorge tragen, dass Versicherte von den Krankenkassen besser über ihre Rechte informiert werden. Es muss deutlich darüber aufgeklärt werden, dass für eine medizinisch ausreichende Versorgung über die gesetzliche Zuzahlung hinaus keine Aufzahlungen für Hilfsmittel zu leisten sind. Außerdem sollte es bei den Krankenkassen zentrale Ansprechpartner in der Art von **Behindertenbeauftragten** geben, die sich speziell mit der Versor-

gungssituation schwerbehinderter Menschen auskennen und bei auftretenden Problemen weiterhelfen.

Ein klares Bekenntnis zur Umsetzung des **neuen Pflegebedürftigkeitsbegriffs** der Pflegeversicherung wird im Aktionsplan vermisst.

#### **4. Kinder, Jugendliche, Familie und Partnerschaft**

Der bvkm begrüßt, dass der Aktionsplan der Zusammenführung der Eingliederungshilfe für alle Kinder und Jugendliche mit Behinderung unter dem Dach des SGB VIII („**Große Lösung**“) einen neuen Impuls verleiht. Die angestrebte Lösung wird vom bvkm befürwortet. Dabei sind auch die Leistungen zur **Elternassistenz** und zur **begleiteten Elternschaft** diskriminierungsfrei zu regeln. Er begrüßt ebenfalls, dass unter dem Stichwort „**Gemeinsam von Anfang an**“ der Ausbau des Betreuungsangebotes für alle Kinder mit und ohne Behinderung unter drei Jahren gemeinsam erfolgen soll.

Sehr zu begrüßen ist, dass nun endlich die bekannten Schnittstellenprobleme bei der **Komplexleistung Frühförderung** angegangen werden. Die vorgestellten Lösungsansätze erscheinen geeignet, der Komplexleistung Frühförderung zum Durchbruch zu verhelfen. Noch immer bestimmt der langsamste und widerständigste Leistungsträger alleine, ob und wann eine Vereinbarung über die Komplexleistung zustandekommt. Dabei ist längst bewiesen, dass die Komplexleistung die bessere Leistung ist, die den behinderten Kindern nicht vorenthalten werden darf.

Auch der Feststellung, dass arbeitende Mütter und Väter, die behinderte Kinder betreuen, außergewöhnlichen zeitlichen Belastungen ausgesetzt sind (Seite 40 des Entwurfs), können wir uneingeschränkt zustimmen. In diesem Zusammenhang fordern wir, den **bürokratischen Aufwand** für die Eltern abzubauen. Eine Studie der Bertelsmann-Stiftung aus dem Jahr 2008, mit der die Bürokratiebelastung der Bürgerinnen und Bürger transparent gemacht wurde, hat einen unverhältnismäßig hohen Bürokratieaufwand bei Eltern behinderter Kinder nachgewiesen.

Ein aktuelles Beispiel für unnötigen bürokratischen Aufwand, der Eltern behinderter Kinder abverlangt wird, ist die Verwaltungspraxis vieler Sozialhilfeträger bei der **Abzweigung von Kindergeld**. Um die Abzweigung des Kindergeldes abzuwenden, sind die Eltern gehalten, die Aufwendungen, die sie für ihre Kinder haben, im Einzelnen aufzuführen und zu belegen. Wir halten diesen bürokratischen Aufwand für unzumutbar und im Regelfall für nicht erforderlich. Gerade bei Eltern, die in häuslicher Gemeinschaft mit ihren volljährigen behinderten Kindern leben, kann nämlich im Regelfall davon ausgegangen werden, dass die Eltern nicht nur viel Zeit für die Betreuung ihrer Kinder aufwenden, sondern dass ihnen darüber hinaus finanzielle Aufwendungen in erheblicher Höhe, zum Beispiel für gemeinsame Unternehmungen, Fahrten zu Ärzten und Therapien sowie nicht erstattungsfähige notwendige medizinische Leistungen entstehen.

Darüber hinaus sollte der Anspruch auf **Krankengeld bei Erkrankung des Kindes** (§ 45 SGB V) für berufstätige Eltern, die ein behindertes Kind betreuen, ausgeweitet

werden. 10 Arbeitstage pro Elternteil im Kalenderjahr sind für die Betreuung eines behinderten Kindes oft nicht ausreichend.

## **6. Ältere Menschen mit Behinderung**

Der Anspruch, im gewohnten Umfeld alt zu werden, muss uneingeschränkt auch für behinderte Menschen im Alter gelten. Die Wohneinrichtung oder die betreute Wohnform stellt den Lebensmittelpunkt behinderter Menschen dar, der auch bei wachsendem Pflegebedarf so lange wie möglich erhalten werden muss.

## **7. Bauen und Wohnen**

Der bvkm begrüßt, dass die Bundesregierung die Notwendigkeit wohnortnaher Begegnungs- und Beratungsstrukturen, einer Vielfalt an Wohnformen und Fachdiensten sowie sozialräumlicher Unterstützungs-, Netzwerk- und Hilfemixstrukturen erkennt und die Voraussetzungen zu ihrer Etablierung fördern will. Der in Angriff genommene Prozess der Weiterentwicklung der Eingliederungshilfe bietet dazu vielfältige Möglichkeiten. Sollen die individuellen Ressourcen und die des Sozialraums erschlossen werden, bedarf es dazu einer Beratungs- und Unterstützungsstruktur, die nur dem behinderten Menschen gegenüber verpflichtet ist. Bei der Hilfeplanung und Leistungsgestaltung sind fallunspezifische und fallübergreifende Aktivitäten im **Sozialraum** zu berücksichtigen. Individuelle Beratungsansprüche und Leistungen zur Sozialraumgestaltung müssen bei der anstehenden Gesetzesänderung berücksichtigt werden.

Schließlich muss der Bund dafür Sorge tragen, dass die **Finanzkraft der Kommunen** so ausgestattet ist, dass sie die Möglichkeit haben, ein barrierefreies Gemeinwesen zu gestalten, das allen Bürgern den Zugang zu seinen Ressourcen ermöglicht.

## **8. Mobilität**

Die Sicherung der individuellen Mobilität darf nicht auf die Erreichung des Arbeits- oder Ausbildungsplatzes beschränkt bleiben. Auch für die Ausübung von Elternschaft, eines Ehrenamtes oder die Begegnung mit anderen Menschen, die Teilhabe an Kultur, Unterhaltung und Sport muss die individuelle Mobilität nach den Besonderheiten des Einzelfalles sichergestellt werden.

## **9. Kultur und Freizeit**

Der Zugang aller Menschen mit Behinderung zu kulturellen und freizeitbezogenen Veranstaltungen ist sicherzustellen. Veranstaltungsorte sind daher nicht nur mit barrierefreien Toiletten, sondern auch mit Räumlichkeiten auszustatten, in denen Menschen mit Inkontinenz ihre Versorgung mit Inkontinenzhilfen sicherstellen können.

## **10. Gesellschaftliche und politische Teilhabe**

Aus der Sicht des bvkm ist es sehr bedauerlich, dass der Nationale Aktionsplan kein Teilhabegeld als Nachteilsausgleich für Menschen mit Behinderung vorsieht. Gerade durch ein Teilhabegeld würden Menschen mit Behinderung in die Lage versetzt wer-

den, zusätzliche Wahlmöglichkeiten bei der notwendigen Unterstützung zur Gestaltung eines selbstbestimmten Lebens in der Gemeinschaft ausüben zu können.

## **11. Persönlichkeitsrechte**

Der bvkm erwartet, dass das Betreuungsrecht den gesellschaftlichen Entwicklungen angepasst wird und dabei die hohen Schutz- und Freiheitsstandards der UN-Behindertenrechtskonvention zum Maßstab genommen werden. Im Hinblick auf die freiheitsbeschränkenden Maßnahmen gem. § 1906 BGB, wird in der Praxis oft beobachtet, dass eine einmal veranlasste Maßnahme ohne Überprüfung ihrer weiteren unabdingbaren Notwendigkeit, fortbesteht. Die Bundesregierung sollte wissenschaftlich überprüfen lassen, ob diese Beobachtung zutrifft und ggf. notwendige Gegenmaßnahmen einleiten.

## **12. Querschnittsthemen**

Den Handlungsfeldern vorweg beschreibt der Aktionsplan sieben Querschnittsthemen, zu denen auch das Thema Migration gehört. Im weiteren Verlauf des Aktionsplans, in den Handlungsfeldern und dem Maßnahmenkatalog kommt das Thema Migration im Gegensatz zu den anderen Querschnittsthemen nicht mehr vor. Menschen mit Behinderung und Menschen mit einem Migrationshintergrund sind gleichermaßen von gesellschaftlichen Benachteiligungs- und Ausgrenzungsrisiken bedroht. Oft sind sie verbunden mit einem eingeschränkten Zugang zu Bildung und Arbeit, materieller Sicherheit, zum Wohnungsmarkt und zu den allgemeinen Hilfe- und Sozialsystemen. Durch die Kumulation der Risiken wird die Verwirklichung einer inklusiven Gesellschaft zu einer besonderen Herausforderung.

Die Zahl behinderter Menschen mit Migrationshintergrund wächst. In manchen Regionen haben die Hälfte der Kinder in Kindertageseinrichtungen und Frühförderstellen einen Migrationshintergrund. Ihre Situation sollte bei der Datenerhebung besonders berücksichtigt werden. Ebenso sollten Maßnahmen initiiert und gefördert werden, die

- lokale Projekte zur Verbesserung der Zusammenarbeit und zur Integration von Familien mit Migrationshintergrund und behinderter Kinder ermöglichen,
- Konzepte für eine kultursensible Arbeit in Einrichtungen und Diensten der Behindertenhilfe entwickeln und umsetzen,
- behinderungsspezifische Fachkenntnisse mit Kenntnissen der kultursensiblen Arbeit verknüpfen,
- muttersprachliches Informationsmaterial bereitstellen,
- Arbeitskontakte zu Migrant\*innenorganisationen aufbauen und festigen,
- geeignet sind, Fachkräfte mit Migrationshintergrund zu gewinnen.

## **IV. Perspektive**

Der bvkm teilt die Auffassung, dass der Nationale Aktionsplan als ein dynamischer Prozess verstanden werden muss, der von der stetigen Weiterentwicklung lebt. Er knüpft daran jedoch die Erwartung, dass dabei auch die Themen aufgegriffen und die Probleme angegangen werden, die der jetzt vorgelegte Aktionsplan ignoriert. Der bvkm teilt ebenfalls die Auffassung, dass die Zielsetzung einer inklusiven Gesell-

schaft nur zu erreichen ist, wenn neben den staatlichen Ebenen auch die Erbringer von Leistungen für behinderte Menschen, Verbände, Unternehmen, Stiftungen und Vereine sich an der praktischen Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention beteiligen und eigene Aktionspläne entwickeln. Der bvkm, seine Mitgliedsorganisationen und Mitgliedsfamilien sind bereit, daran mitzuwirken.

Düsseldorf, 14.05.2011