

**Stellungnahme des SoVD
zum Bericht der Bundesregierung über die Lage behinderter Menschen und die
Entwicklung ihrer Teilhabe (BT-Drs. 16/13829) anlässlich der
Öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Arbeit und Soziales des Deutschen
Bundestages am 3. Mai 2010**

Der SoVD begrüßt ausdrücklich, dass der 17. Deutsche Bundestag den behindertenpolitischen Bericht der Bundesregierung der 16. Wahlperiode aufgegriffen hat und durch den Ausschuss für Arbeit und Soziales eine öffentliche Anhörung hierzu beschlossen wurde. Gern nimmt der SoVD die Möglichkeit der Abgabe einer verbandlichen Stellungnahme hierzu wahr.

1. Prozessuale Anforderungen an einen behindertenpolitischen Bericht

Der SoVD hatte sich im Zuge der Veröffentlichung des behindertenpolitischen Berichts der Bundesregierung kritisch zum Umstand geäußert, dass dieser Bericht erst am 15. Juli 2009 im Kabinett verabschiedet und am 17. Juli 2009 – also nach Ablauf der letzten Sitzungswoche des Parlaments der 16. WP – dem Bundestag zugeleitet worden war. Damit war eine Lesung im 16. Deutschen Bundestag nicht mehr möglich.

Diesen Sachverhalt möchte der SoVD zum Anlass nehmen, grundsätzliche prozessuale Erfordernisse an die Erstellung eines behindertenpolitischen Berichts zu formulieren.

1.1. Erstellung des Berichts in der ersten Hälfte einer Legislaturperiode

Um eine intensive und öffentliche Befassung des Bundestages als zentralem Adressaten des behindertenpolitischen Berichts der Bundesregierung mit dessen Inhalten zu ermöglichen, sollte der Bericht künftig in der ersten Hälfte einer Legislaturperiode erstellt werden.

Die umfassende Erörterung im Parlament trägt dazu, die Initiativen der Bundesregierung in diesem Politikbereich auf eine breite politische Grundlage zu stellen. Zugleich ermöglicht

sie, eine große gesellschaftliche Öffentlichkeit für die berechtigten Belange der Menschen mit Behinderungen herzustellen und auch behindertenpolitische Verbände umfassend einzubeziehen.

Nicht zuletzt sichert die frühzeitige Erarbeitung des Berichts, dass dort identifizierte Handlungsnotwendigkeiten noch innerhalb einer Wahlperiode strategisch angegangen und entsprechende Projekte – durch den Bundestag prospektiv begleitet – umgesetzt werden können. Dies kann zu einer breiten politischen Legitimation der behindertenpolitischen Arbeit der Bundesregierung beitragen und liegt damit auch im Interesse der Menschen mit Behinderungen und ihrer Verbände.

Der SoVD schlägt daher vor, den behindertenpolitischen Bericht bereits 12 Monate nach Beginn einer Legislaturperiode dem Parlament zur Befassung vorzulegen.

1.2. Gesetzliche Pflicht zur Erstellung konkretisieren

§ 66 Absatz 1 SGB IX lautet:

„Die Bundesregierung unterrichtet die gesetzgebenden Körperschaften des Bundes bis zum 31. Dezember 2004 über die Lage behinderter Frauen und Männer sowie die Entwicklung ihrer Teilhabe, gibt damit eine zusammenfassende Darstellung und Bewertung der Aufwendungen zur Prävention, Rehabilitation und Teilhabe behinderter Menschen im Hinblick auf Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit ab und schlägt unter Berücksichtigung und Bewertung der mit diesem Buch getroffenen Regelungen die zu treffenden Maßnahmen vor. In dem Bericht wird die Entwicklung der Teilhabe am Leben in der Gesellschaft gesondert dargestellt. Schlägt die Bundesregierung weitere Regelungen vor, erstattet sie auch über deren Wirkungen einen weiteren Bericht. [...]“

Er erscheint zweifelhaft, ob § 66 Absatz 1 SGB IX in der jetzigen Fassung eine regelmäßig wiederkehrende Berichtspflicht der Bundesregierung normiert. Daher wird vorgeschlagen, diese gesetzliche Pflicht konkreter zu fassen.

Der SoVD betont die Notwendigkeit, einen behindertenpolitischen Bericht durch die Bundesregierung regelmäßig innerhalb einer Legislaturperiode zu erstellen. Der Bericht ist unverzichtbare Grundlage der behindertenpolitischen Arbeit von Regierung und Parlamenten in Bund und Ländern sowie behindertenpolitischen Verbänden. Ihm kommt zentrale Bedeutung zu, die Lage von Menschen mit Behinderungen in Deutschland umfassend zu beschreiben und damit sichtbar zu machen, Probleme aufzuzeigen und zu ihrer Lösung beizutragen.

Dabei bildet der nationale Handlungsrahmen mit seinen Gesetzen und Verordnungen, ergänzt durch völkerrechtliche u.a. Normen, den zentralen Inhaltsbezug für den Bericht. Er soll vor allem aufzeigen, inwieweit gesetzliche Regelungen umgesetzt und angewandt werden, wo Defizite im Recht und bei der Rechtsanwendung bestehen, welche Lösungsansätze vor diesem Hintergrund zu entwickeln sind, aber auch welche Fortschritte bereits erreicht werden konnten.

Der behindertenpolitische Bericht ist damit klar abzugrenzen von der staatlichen Berichtspflicht nach Art. 35 UN-Behindertenrechtskonvention (BRK), die ausschließlich das Völkerrecht als Bezugspunkt und damit eine andere Zielsetzung hat.

Der SoVD wendet sich daher deutlich gegen Überlegungen, der behindertenpolitische Bericht der Bundesregierung sei mit Blick auf den Staatenbericht nach Art. 35 BRK entbehrlich. Das Gegenteil ist der Fall. Der behindertenpolitische Bericht ist – insbesondere auch zur Erfüllung völkerrechtlicher Verpflichtungen (z. B. Art. 31 BRK - Statistik und Datensammlung) – weiterhin unverzichtbar.

2. Inhaltliche Ausgestaltung des behindertenpolitischen Berichts

2.1. Generelle Erfordernisse

Der Bericht der Bundesregierung über die Lage behinderter Menschen hat die Aufgabe, die Lebenssituation von Menschen mit Behinderungen in Deutschland umfassend abzubilden und der Öffentlichkeit bewusst zu machen.

Vor diesem Hintergrund muss der Bericht **sämtliche Lebensbereiche von Menschen mit Behinderungen** umfassend in den Blick nehmen sowie spezifische Sachverhalte, z. B. in Bezug auf einzelne Behinderungsformen oder unterschiedliche Altersgruppen, zusätzlich herausarbeiten.

Der behindertenpolitische Bericht sollte zudem, bezogen auf einzelne Lebensbereiche, die entsprechenden **Datengrundlagen** umfassend darstellen und aufbereiten. Darauf aufbauend sollte die Lebenswirklichkeit behinderter Menschen analysiert, Entwicklungslinien beschrieben, Erkenntnis- und Handlungsdefizite benannt und Analysen – z. B. zur Diskrepanz zwischen gesetzlichem Recht und Rechtswirklichkeit – ermöglicht werden. Auf dieser Grundlage können dann politische Handlungskonzepte erarbeitet bzw. bewertet werden.

Indem der Bericht dies leistet, erfüllt er seine wichtige Funktion als Fundament der behindertenpolitischen Arbeit für Regierung, Parlament sowie die behindertenpolitischen Verbände.

Den benannten Anforderungen trägt der behindertenpolitische Bericht der Bundesregierung der 16. WP in Teilen nicht ausreichend Rechnung. Er legt eher retrospektiv Rechenschaft über behindertenpolitische Initiativen und Projekte der Bundesregierung der 16. Wahlperiode ab, ohne in jedem Fall die erforderlichen Datengrundlagen umfassend darzustellen.

Im Bereich des **Antidiskriminierungsrechts** z. B. beschränkt sich der Bericht auf die Darstellung des neu geschaffenen AGG als politische Initiative der Bundesregierung, beschreibt die rechtlichen Regelungen und verweist im Übrigen auf nur geringe Fallzahlen im arbeitsgerichtlichen Bereich.

Eine Auseinandersetzung mit der Lebenswirklichkeit behinderter Menschen und ihren Diskriminierungserfahrungen erfolgt nicht. Die Tatsache z. B., dass behinderte Menschen die größte Gruppe bilden, die Beratung und Hilfe bei der Antidiskriminierungsstelle des Bundes sucht, findet keine Erwähnung. Der SoVD sieht in der Bewusst- und Sichtbarmachung von Diskriminierungserfahrungen behinderter Menschen eine wichtige Aufgabe, die der behindertenpolitische Bericht leisten müsste.

2.2. Handlungsfeld Bildung

Der SoVD begrüßt die inhaltliche Erarbeitung des Handlungsfeldes Bildung im behindertenpolitischen Bericht der Bundesregierung. Die Situation von Kindern und Jugendlichen mit Behinderungen wird für diesen Bereich umfassend durch Daten aufbereitet und analysiert. Handlungserfordernisse werden benannt und mögliche politische Initiativen darauf aufbauend beschrieben.

Der SoVD unterstreicht das Erfordernis, den Bereich Bildung im behindertenpolitischen Bericht der Bundesregierung zu berücksichtigen. Der schulische Bereich darf nicht mit Verweis auf die Zuständigkeit der Länder ausgespart werden. Er stellt einen wichtigen Lebensbereich von Kindern mit Behinderungen dar, der ihre Lebenswirklichkeit entscheidend mitgestaltet und dem auch gesamtgesellschaftlich eine zentrale, prägende Funktion zukommt.

Der SoVD sieht in der Schaffung eines inklusiven Bildungssystems eine zentrale Herausforderung und Aufgabe der kommenden Jahre. Schon in der Schule sollten Kinder mit und ohne Behinderungen lernen dürfen: Es ist normal verschieden zu sein. Menschen mit Behinderungen gehören in der Gesellschaft dazu – gleichberechtigt und von Anfang an.

Entgegen der Auffassung der Bundesregierung ist der SoVD nicht der Ansicht, dass die Rechtslage in Deutschland bereits den Mindestanforderungen der UN-Behindertenrechtskonvention entspricht. Das individuelle Recht behinderter Kinder auf gleichberechtigten Zugang zur allgemeinen Schule gemäß Art. 24 BRK muss in den Landesschulgesetzen normiert und darf nicht länger unter den Vorbehalt personeller, sächlicher und organisatorischer Voraussetzungen gestellt werden. Zudem müssen die Länder den klaren Vorrang des gemeinsamen Lernens gemäß Art. 24 BRK gesetzlich verankern und das Recht auf qualifizierte Einbeziehung und bestmögliche, individuelle Förderung und Unterstützung für alle Kinder im gemeinsamen Unterricht festschreiben und umsetzen.

Die überaus geringe Integrationsquote von nur 15,7 Prozent in Deutschland verdeutlicht den großen Handlungsbedarf. Neben gesetzlicher, struktureller und unterrichtsbezogener Veränderungen bedarf es auch eines Umdenkens der zahlreichen Akteure (Eltern, Kinder, Schulen, Pädagoginnen und Pädagogen, Verwaltung u.a.). Hier ist die Bundesregierung in der besonderen Verantwortung. Sie sollte durch breite Kampagnen für inklusive Bildung, durch Öffentlichkeitsarbeit, durch Maßnahmen der Bewusstseinsbildung, durch Vernetzung und Unterstützung von Projekten vor Ort, durch Initiierung und Unterstützung begleitender Forschung u.v.a.m. dazu beitragen, dass ein Prozess des Umdenkens einsetzt und Veränderungen vorangebracht werden. Das gemeinsame Lernen muss in Deutschland endlich von der Ausnahme zur Regel werden. Dabei sollte die Bundesregierung auch darauf hinwirken, eine bundesweite Qualitätsdebatte um gute inklusive Schule zu befördern.

Im Nationalen Aktionsplan zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention sollte die inklusive Bildung daher umfassend aufgegriffen und erarbeitet werden.

2.3. Teilhabe am Arbeitsleben

Fragen der beruflichen Teilhabe schwerbehinderter Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer werden im behindertenpolitischen Bericht ausführlich gewürdigt.

Jedoch vermisst der SoVD im Hinblick auf die weiterhin **überproportionale Arbeitslosigkeit** unter behinderten und schwerbehinderten Menschen eine diesbezügliche Darstellung der Datenlage und ihre Analyse im behindertenpolitischen Bericht der Bundesregierung.

Stattdessen betont der Bericht vorrangig die zwischen 2005 und 2008 um 14 Prozent gesunkene – absolute – Zahl schwerbehinderter Menschen und verweist auf die insoweit wirkungsvollen Maßnahmen der Bundesregierung wie das Programm Job 4000 und die Initiative „job – Jobs ohne Barrieren“ u.a. Zwar leisten diese Maßnahmen einen überaus wichtigen und notwendigen Beitrag zur Verbesserung der Teilhabechancen behinderter Menschen. Entgegengetreten möchte der SoVD jedoch dem im Bericht vermittelten Eindruck, diese Maßnahmen seien der maßgebliche Grund für den Rückgang der **Arbeitslosigkeit** bei schwerbehinderten Menschen. Es ist zu berücksichtigen, dass nicht behinderte Menschen im gleichen Zeitraum weitaus stärker vom Rückgang der Arbeitslosigkeit profitieren konnten (- 33 Prozent). Zudem steigt die Zahl schwerbehinderter Menschen seit Januar 2009 wieder deutlich an. Sie lag im Dezember 2009 bei 166 500 Personen – ein Anstieg von 11 Prozent gegenüber dem Vorjahrsmonat.

Besonders hinweisen möchte der SoVD auf den Umstand, dass die Arbeitslosigkeit von schwerbehinderten Menschen im Rechtskreis des SGB II entgegen dem allgemeinen Trend zwischen 2005 und 2008 nicht gesunken, sondern im Gegenteil um 3 Prozent gestiegen ist. Dies unterstreicht die Forderung des SoVD nach Sicherstellung umfassender qualifizierter Betreuung, Beratung und Vermittlung schwerbehinderter arbeitsloser Menschen durch die Grundsicherungsträger.

Der SoVD bringt seine große Sorge darüber zum Ausdruck, dass behinderte und schwerbehinderte Menschen in besonders nachteiliger Weise von den Folgen der Wirtschaftskrise betroffen sein könnten und fordert insoweit verstärkte Anstrengungen der Arbeitsgeber sowie eine offensive Arbeitsmarktpolitik zugunsten dieser Personengruppe. Beschäftigungspolitische Instrumente, insbesondere Eingliederungszuschüsse und die Beauftragung der Integrationsfachdienste, müssen offensiv genutzt werden.

In diesem Zusammenhang möchte der SoVD seine erheblichen Bedenken gegen Forderungen des BMAS nach verstärkter Ausschreibung von Vermittlungsleistungen anstelle der freihändigen Vergabe an **Integrationsfachdienste** (IFD) durch die Bundesagentur für Arbeit (BA) zum Ausdruck bringen. Die Bundesregierung hat die wichtige Aufgabe der IFDs, Ausbildung und Beschäftigung schwer- und schwerstbehinderter Menschen zu fördern und zu sichern, im Bericht ausdrücklich betont und deren Erfolg gewürdigt.

Eine verstärkte Ausschreibungspraxis läßt befürchten, dass sich die Situation für die IFDs deutlich verschlechtern wird. Die mit ihrer flächendeckenden Einrichtung beabsichtigte Zielsetzung, dauerhafte regionale Unterstützungsstrukturen und verlässliche Ansprechpartner für die BA und die Betriebe zu schaffen, würde in Frage gestellt, da Ausschreibungen voraussichtlich zu vermehrten Trägerwechseln führen werden. Zudem besteht die Gefahr, dass bei künftigen Ausschreibungsverfahren und einem harten Wettbewerb vorrangig finanzielle und nicht qualitative Aspekte für die Vergabe entscheidend sein könnten.

Der SoVD betont die große Wichtigkeit der Förder- und Vermittlungstätigkeit der IFDs, insbesondere auch vor dem Hintergrund der Forderung der UN-Behindertenrechtskonvention zur Schaffung eines inklusiven Arbeitsmarktes. Es sind daher weitere Schritte erforderlich,

um die Tätigkeit der Dienste abzusichern und ihre dauerhafte ausreichende Finanzierung zu gewährleisten.

2.4. Leistungen zur Teilhabe und Verfahrensoptimierung

Der SoVD bedauert, dass im behindertenpolitischen Bericht die Reduzierung der **Zahlen anerkannter Rehabilitanden** keine ausreichende Berücksichtigung findet. Während die BA, deren Zahl im Jahr 2002 noch mit 100 000 angab, betrug sie 2007 nur noch 68 000. Insbesondere für ALG II-Empfänger, so eine Studie des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 2008, wurde die Anerkennung komplizierter. Hierauf geht der behindertenpolitische Bericht der Bundesregierung nur unzureichend ein.

Zudem beschränkt sich der Bericht auf Erarbeitungen im Bereich der medizinischen Rehabilitation, ohne jedoch die gesundheitspolitischen Gesamtentwicklungen im Hinblick auf nachteilige Wirkungen für chronisch kranke, behinderte und pflegebedürftige Menschen aufzugreifen. Die benannte Personengruppe ist in besonderer Weise auf gesundheitliche Leistungen angewiesen und von Verschlechterungen daher in besonderem Maße betroffen. Deshalb sollte der Bereich der Gesundheitspolitik im behindertenpolitischen Bericht aufgegriffen werden.

Aus Sicht des SoVD sind im Bereich der Gesundheitspolitik deutlich negative Entwicklungen zu konstatieren. Bereits die Einführung des Gesundheitsfonds zum 1. Januar 2009 hat der SoVD als schwere Fehlentscheidung kritisiert. Den Patienten und Versicherten drohen höhere Beiträge und eine schlechtere gesundheitliche Versorgung. Die Krankenkassen werden ihre Sparanstrengungen im Service- und Leistungsbereich, auf die Menschen mit Behinderungen in besonderer Weise angewiesen sind, weiter forcieren. Die Gefahr höherer Beiträge hat sich bereits bei einer Vielzahl von Versicherten verwirklicht, indem Krankenkassen verstärkt von der Möglichkeit Gebrauch machen, Zusatzbeiträge zu erheben.

Der SoVD erhebt grundlegende Bedenken gegen Überlegungen der Regierung im Koalitionsvertrag, den Arbeitgeberbeitrag in der Gesetzlichen Krankenversicherung festzuschreiben und einkommensunabhängige Arbeitnehmerbeiträge zu forcieren. Gleiches gilt für Überlegungen, den Bereich der Wahl- und Zusatzleistungen auszuweiten, Möglichkeiten der Kostenerstattung verstärkt zu prüfen und Ausweitungen bei Festbeträgen und Festkostenzuschüssen mit Mehrkostenregelungen zu erwägen.

Der SoVD betont im Interesse der chronisch kranken, behinderten und pflegebedürftigen Menschen das Erfordernis, Solidarität und Beitragsparität in der gesetzlichen Krankenversicherung zu sichern und der Entsolidarisierung mit dieser Personengruppe entgegenzuwirken. Vor diesem Hintergrund lehnt der SoVD einkommensunabhängige Arbeitnehmerbeiträge ebenso klar ab wie Eingriffe in den einheitlichen Leistungskatalog der gesetzlichen Krankenversicherung und die weitere Privatisierung von gesundheitlichen Risiken.

Berlin, im April 2010