

Gesetzentwurf der Bundesregierung: Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Teilhabe und Selbstbestimmung von Menschen mit Behinderungen (Bundes-teilhabegesetz – BTHG), Bundesrats-Drucksache 428/16, Bundestags-Drucksache 18/9522

Stellungnahme des Deutschen Studentenwerks in Bezug auf die Regelungen für Studierende mit Behinderungen

Das Deutsche Studentenwerk unterstützt die Zielsetzung der Bundesregierung, mit der Reform der Eingliederungshilfe die Teilhabe an Bildung insbesondere im Hinblick auf studierende Menschen mit Behinderungen zu verbessern. Es wird anerkannt, dass der Gesetzentwurf Regelungen vorsieht, die zum Abbau von Benachteiligungen für Studierende mit abgeschlossener Berufsausbildung und für Masterstudierende beitragen können. Das Deutsche Studentenwerk hält die gesetzlichen Regelungen jedoch insgesamt für unzureichend, um die selbstbestimmte, gleichberechtigte und diskriminierungsfreie Teilhabe von Studierenden mit Behinderungen an der Hochschulbildung und hochschulischen Weiterbildung zu sichern.

Der Gesetzentwurf schreibt viele restriktive Vorgaben fort, verschärft Zugangsbarrieren und sieht weitere Einschränkungen bei den notwendigen Unterstützungsleistungen für Studierende vor. Dies benachteiligt Menschen mit Behinderungen gegenüber Menschen ohne Behinderungen in ihrer Teilhabe an der Hochschulbildung.

Die Unterscheidung in „hochschulische Ausbildung“ und „hochschulische berufliche Weiterbildung“ wird darüber hinaus zu vielen Missverständnissen führen. Der Begriff der „Weiterbildung“ ist im Hochschulbereich inhaltlich seit Langem besetzt und konsekutive Masterstudiengänge oder Bachelorstudiengänge nach Berufsabschluss fallen – anders als im Gesetzentwurf sozialrechtlich definiert – gerade nicht darunter. Eine Anpassung an die übliche Begriffsverwendung im Hochschulkontext wäre sinnvoll.

Das Deutsche Studentenwerk wirbt deshalb eindringlich dafür, die Defizite zu beheben und die Reform zu nutzen, um die sozialrechtlichen Regelungen besser an moderne Bildungsverläufe sowie die Erfordernisse eines sich wandelnden Arbeitsmarktes anzupassen. Wichtige Festlegungen, die sich zurzeit lediglich in der Begründung zum Gesetz finden, sollten bundesweit verbindlich und transparent gestaltet werden.

Im Einzelnen:

1. Berechtigter Personenkreis: Zugangshürden beseitigen und Leistungsausschlüsse verhindern

Gesetzliche Regelung: Auch Studierende, die Eingliederungshilfe für Studien- und Kommunikationsassistenz oder technische Hilfen beantragen wollen, müssen gemäß § 99 SGB IX-neu zukünftig eine erhebliche Teilhabebeeinträchtigung in der Regel in fünf von neun Lebensbereichen nachweisen. Bei Teilhabebeeinträchtigungen in weniger als fünf Lebensbereichen ist der Zugang zu Leistungen nach Überarbeitung des Referentenentwurfs zwar nicht mehr grundsätzlich ausgeschlossen, Leistungen „können“ nun bewilligt werden. Die Bewilligung ist aber ins „pflichtgemäße Ermessen“ des Leistungsträgers gestellt.

Folgen: Für Studierende mit Teilhabebeeinträchtigungen in weniger als fünf Lebensbereichen gibt es keinen Rechtsanspruch mehr auf Leistungen der Eingliederungshilfe,

egal wie ausgeprägt ihr Unterstützungsbedarf im Bereich Hochschulbildung auch ist. Es steht zu befürchten, dass Anträge vermehrt und ohne ausreichende Sachverhaltsklärung abgelehnt werden, dass sich Bewilligungen verzögern, der Nachweisaufwand zunimmt und Konflikte vor Gericht geklärt werden müssen. Für Studierende, die in besonderem Maße darauf angewiesen sind, dass ihre Unterstützungen verlässlich, zeitnah und bedarfsdeckend zur Verfügung stehen, können Unsicherheiten und Verzögerungen schwerwiegende Folgen für den Studienverlauf bis hin zum Studienabbruch haben.

Änderungsbedarf: Die pauschalen Vorgaben für die Ermittlung des berechtigten Personenkreises („5 von 9 Lebensbereichen“) in § 99 SGB IX-neu sind zu streichen. Ein Rechtsanspruch auf Leistungen der Eingliederungshilfe muss unabhängig von der Anzahl betroffener Lebensbereiche bestehen. Die Prüfung der Notwendigkeit von beeinträchtigungsbedingten Unterstützungsmaßnahmen muss in jedem Fall individuell erfolgen. Die notwendigen Leistungen sind auch dann zu gewähren, wenn die Teilhabebeeinträchtigung in ggf. nur einem Lebensbereich, z.B. dem des Studiums, vorliegt.

2. Antragstellung: Diskriminierende Begründungs- und Nachweispflichten streichen

Gesetzliche Regelung: Gemäß § 112 Abs. 1 Satz 3 SGB IX-neu dürfen Leistungen zur Teilhabe an der Hochschulbildung nur bewilligt werden, wenn die antragstellenden Studierenden glaubhaft machen können, das im Gesamtplan festgelegte Teilhabeziel – hier: der erfolgreiche Abschluss eines ersten berufsqualifizierenden bzw. weiterqualifizierenden Hochschulstudiums – zu erreichen. Gemäß Gesetzesbegründung bedarf es einer „Einschätzung der Fähigkeit (...) zur Absolvierung einer hochschulischen Weiterbildung für einen Beruf“, die sich „an den zuvor gezeigten Leistungen“ orientiert.

Folgen: Studierende müssen in Ergänzung zum Nachweis der Immatrikulation ggf. zusätzliche Belege ihrer Studierfähigkeit beibringen. Die Wahl von Ausbildung und Beruf unterliegt damit für Studieninteressierte und Studierende mit Behinderungen einer zusätzlichen und über die formalen Studienanforderungen hinausgehenden Bewertung durch fachfremde Stellen. Eine Änderung oder ein Wechsel des Ausbildungsgangs ist unter diesen Voraussetzungen nicht ohne weiteres möglich und muss mit den zuständigen Leistungsträgern abgesprochen werden.

Änderungsbedarf: Die Hochschulzugangsberechtigung bzw. die Immatrikulationsbescheinigung sollte, wie für Studierende ohne Behinderungen auch, als Nachweis der Studierfähigkeit genügen, egal ob es sich dabei um ein grundständiges oder ein weiterführendes Studium handelt. Zusätzliche Nachweispflichten sollten gestrichen werden. Auch für Studierende mit Behinderungen gilt das Grundrecht auf freie Berufswahl.

3. Leistungsgestaltung: Einschränkung des Wunsch- und Wahlrechts zurücknehmen

Gesetzliche Regelung: Gemäß § 104 Abs. 2 SGB IX-neu werden Wünsche der Leistungsberechtigten bei der Leistungserbringung berücksichtigt, sofern sie angemessen sind. Anträge sollen abgelehnt werden, deren Erfüllung mit unverhältnismäßigen Mehrkosten verbunden sind. Gemäß § 104 Abs. 3 SGB IX-neu haben Leistungsträger zukünftig darüber hinaus zu prüfen, inwieweit die kostengünstigste Variante der Leistungserbringung für die antragstellenden Studierenden zumutbar ist. Ebenso entscheidet der Leistungsträger nach § 112 Abs. 4 SGB IX-neu, ob es zumutbar ist, Leistungen zur Teilhabe an Bildung für mehrere Studierende gemeinsam zu erbringen (Pools von Leistungen).

Folgen: Studierende mit Unterstützungsbedarf brauchen für ein erfolgreiches Studium hoch qualifizierte, auf die individuelle Studiensituation und den jeweiligen Studiengang abgestimmte Studien- und Kommunikationsassistenzen sowie ggf. technische Hilfsmittel mit besonderen fachbezogenen Standards. Schon heute wird Wünschen der Studieren-

den nur entsprochen, wenn damit keine unverhältnismäßigen Mehrkosten verbunden sind. Zukünftig soll der Leistungsträger nach der kostengünstigsten Variante der Leistungserbringung recherchieren und abklären, ob diese dem Antragstellenden zumutbar ist, ggf. auch gegen seinen Wunsch. Angesichts sachfremder Entscheider/innen und des gesetzlich festgelegten Zwangs zu besonders kostengünstiger Leistungserbringung drohen Verschlechterungen und Einschränkungen von Leistungen in Bezug auf Qualität und Bedarfsdeckung. Vermutlich werden Studierende und Hochschulverantwortliche zusätzliche Nachweise erbringen müssen, um bei Bedarf höherwertige Leistungen zu begründen. Konflikte sind vorhersehbar. Es drohen Studierendenschwernisse, Studienverzögerungen, im schlimmsten Fall der Studienabbruch.

Änderungsbedarf: Mit Blick auf die erfolgreiche Durchführung des Studiums müssen die Qualität der Leistungen sowie die individuelle Bedarfsdeckung bei der Bewilligung von Studienunterstützungen im Vordergrund stehen. Begründungen und Erfahrungen der Studierenden mit bisher erfolgreich genutzten Teilhabeleistungen und die konkreten Bedingungen an der jeweiligen Hochschule sollten anerkannt werden und eine Recherche nach Alternativen überflüssig machen.

4. Nachrangigkeit der Eingliederungshilfe: Zuständigkeitskonflikte nicht auf dem Rücken der Studierenden austragen

Gesetzliche Regelung: Gemäß § 91 SGB IX-neu wird unverändert am Nachrangprinzip der Eingliederungshilfe, auch bei der Erbringung von studienbedingten Leistungen, festgehalten. Das bedeutet, dass auch zukünftig geprüft werden wird, ob nicht etwa der/die Antragsteller/in selbst oder andere Stellen vorrangig für die erforderlichen Teilhabeleistungen aufkommen können oder müssen. In der Gesetzesbegründung wird ausdrücklich auf die Verantwortlichkeit aller staatlichen Ebenen verwiesen.

Folgen: Studierende werden auch zukünftig ihre finanziellen Verhältnisse offen legen und Hochschulen voraussichtlich regelmäßig darlegen und begründen müssen, welche Unterstützungsbedarfe sie decken bzw. nicht decken können. Konflikte zwischen einzelnen Reha-Trägern, z.B. zwischen Trägern der Eingliederungshilfe und Trägern der gesetzlichen Krankenversicherung, bleiben bestehen. Es steht zu befürchten, dass sich – wie bisher – die Bewilligung von Leistungen durch die Klärung von Zuständigkeiten verzögert und sich der Studienbeginn bzw. die Studienorganisation für Studierende dadurch erheblich erschweren.

Änderungsbedarf: Studierenden sollte nach Klärung der persönlichen Voraussetzungen sowie des Unterstützungsbedarfs die notwendigen Hilfen zügig zur Verfügung gestellt werden, um den Studienerfolg nicht zu gefährden. Zumindest sollten die zeitlichen Fristen, wie sie in Kap. 4 SGB IX-neu für die Koordination der Rehabilitationsträger festgelegt sind, nicht überschritten werden. Das muss auch für den Fall gelten, dass andere Stellen, die keine Reha-Träger sind, die vom Träger der Eingliederungshilfe ggf. erwarteten Leistungen nicht erbringen und entsprechende Stellungnahmen verweigern.

5. Studium nach Berufsausbildung: ohne Einschränkungen fördern

Gesetzliche Regelung: Studierende mit abgeschlossener Berufsausbildung können künftig für ein Studium Eingliederungshilfe erhalten. Bedingung ist allerdings, dass das Studium inhaltlich an die Erstausbildung anschließt (§ 112 Abs. 2 Satz 1 SGB IX-neu) und die Studierenden bei Beginn des Studiums das 30. Lebensjahr noch nicht vollendet haben.

Folgen: Die Erweiterung der Gruppe der regulär Anspruchsberechtigten ist zu begrüßen. Die Festlegung der Altersgrenze und insbesondere die inhaltlichen Beschränkungen bei der Wahl des Studienfachs nehmen Menschen mit Behinderungen allerdings die Mög-

lichkeit zur gewünschten oder aber beeinträchtigungsbedingt notwendigen bzw. sinnvollen beruflichen Neu- oder Umorientierung. Das gilt ganz besonders für Studieninteressierte/Studierende, die ihre Hochschulzugangsberechtigung erst über eine berufliche Qualifizierung erwerben. Damit verschärfen sich die bestehenden Regelungen, denn aktuell sieht die Empfehlung der Bundesarbeitsgemeinschaft der überörtlichen Sozialhilfeträger (BAGüS) vor, dass der inhaltliche Zusammenhang zwischen zwei Ausbildungsabschnitten fehlen darf, wenn behinderungsbedingte Gründe den Wechsel der beruflichen Perspektive erforderlich machen (vgl. BAGüS-Empfehlung Nr. 2.3.4)¹.

Änderungsbedarf: Der Zwang zur inhaltlichen und zeitlichen Bindung der Ausbildungsabschnitte sollte aufgehoben werden. Mindestens sollte eine Öffnungsklausel dafür sorgen, dass in begründeten Fällen auch eine Förderung bei inhaltlicher Neuorientierung und/oder Überschreiten der Altersgrenze möglich ist. Dabei könnte man sich an den Ausnahmeregelungen nach § 10 Abs. 3 BAföG (z.B. Überschreitung der Altersgrenzen aus besonderen persönlichen und familiären Gründen) orientieren.

6. Master-Studium: ohne Einschränkungen fördern

Gesetzliche Regelung: Zukünftig sind Master-Studiengänge grundsätzlich als „hochschulische berufliche Weiterbildung“ förderungsfähig (§ 112 Abs. 2 SGB IX-neu). Das Masterstudium muss jedoch in einem zeitlichen Zusammenhang zum abgeschlossenen Bachelorstudium stehen und – falls es die fachliche Richtung nicht fortführt – inhaltlich auf dieses aufbauen, es interdisziplinär ergänzen oder vertiefen. Orientierung für den zeitlichen Zusammenhang von Bachelor und Master sollen die Regelungen des BAföG (§ 10 Abs. 3 Satz 1 BAföG) geben. Das Masterstudium muss danach bis zur Vollendung des 35. Lebensjahrs aufgenommen werden.

Folgen: Studierende können sich einerseits über mehr Rechtssicherheit freuen. Allerdings könnte es gerade für Menschen mit Behinderungen häufig schwierig werden, die Altersgrenze einzuhalten. Außerdem fehlt die den Studierenden ohne Behinderung zugestandene Freiheit, einen Master ohne thematischen Bezug zum Bachelor zu studieren. Die Regelungen fallen hinter die Empfehlungen der Bundesarbeitsgemeinschaft der überörtlichen Träger der Sozialhilfe zurück, die aktuell im Einzelfall eine Förderung eines Master-Studiengangs vorsieht, der nicht im inhaltlichen Zusammenhang mit dem Bachelor-Studium steht (s. BAGüS-Empfehlung Nr. 7.4.3 und 7.4.4)².

Änderungsbedarf: Der Zwang zur inhaltlichen und zeitlichen Bindung der Ausbildungsabschnitte sollte aufgehoben werden. Das Sozialrecht muss wie das BAföG dem Hochschulrecht folgen. Auch das BAföG kennt keine inhaltlichen Begrenzungen bei der Förderung von Master-Studierenden und enthält wichtige Ausnahmeregelungen zur Altersgrenze (§ 10 Abs. 3 BAföG). Mindestens sollten bestehende Möglichkeiten nicht eingeschränkt werden. Eine Öffnungsklausel sollte dafür sorgen, dass in begründeten Fällen auch eine Förderung bei inhaltlicher Neuorientierung und/oder Überschreiten der Altersgrenze möglich ist.

7. Promotionsstudiengänge: ohne Einschränkung fördern

Gesetzliche Regelung: Leistungen für ein Promotionsstudium werden nach § 112 Abs. 2 SGB IX-neu gemäß der Gesetzesbegründung zukünftig in „begründeten Einzelfällen“ gewährt. Um Leistungen zu erhalten, muss die Promotion aber „zum Erreichen des an-

¹ Bundesarbeitsgemeinschaft der überörtlichen Träger der Sozialhilfe: Empfehlungen zu den Leistungen der Eingliederungshilfe für behinderte Menschen zum Besuch einer Hochschule (Hochschulempfehlungen). Münster 21.09.2012 (<http://www.lwl.org/spur-download/bag/hochschulempfehlungen2012.pdf>)

² s. Fußnote 1

gestrebten Berufsziel erforderlich“ sein. Es sollen die gleichen zeitlichen Altersgrenzen gelten wie für Bachelor- und Master-Studierende.

Folgen: Auch wenn erstmalig die Förderung eines Promotionsstudiums überhaupt möglich ist, benachteiligen die einschränkenden Regelungen Nachwuchswissenschaftler/innen mit Behinderungen erheblich. Eine Promotion ist in verschiedenen Fachbereichen, insbesondere in den Naturwissenschaften, mittlerweile häufig Voraussetzung für einen qualifizierten Arbeitsplatz in Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft (90% der Absolvent/innen des Masterstudiengangs Anorganische Chemie der Universität zu Köln schließen z.B. eine Promotion an).

Änderungsbedarf: Bei Nachweis der Zulassung zu einem Promotionsstudium sollten Eingliederungshilfen ohne weitere Einschränkungen und Nachweispflichten zur Verfügung gestellt werden. Zumindest sind bezüglich der Altersgrenzen die Ausnahmeregelungen nach § 10 Abs. 3 BAföG (s.o. Punkt 5) vorzusehen.

8. Zweitstudiengänge: im Einzelfall ermöglichen

Gesetzliche Regelung: Es besteht kein Anspruch auf Förderung.

Folge: Dieser Qualifikationsweg ist Menschen mit behinderungsbedingtem Unterstützungsbedarf verschlossen, auch wenn er zu einer beeinträchtigungsbedingt notwendigen bzw. sinnvollen beruflichen Neu- oder Umorientierung führen kann.

Änderungsbedarf: Es sollte in § 112 SGB IX-neu eine Öffnungsklausel ergänzt werden, über die im begründeten Einzelfall „Bildungs-Sonderwege“ gefördert werden können.

9. Praktika: Förderung auf freiwillige Praktika ausweiten

Gesetzliche Regelung: Nach § 112 Abs. 3 Nr. 2 SGB IX-neu werden Unterstützungsleistungen für ein Praktikum nur dann erbracht, wenn dieses für den Hochschulbesuch oder die Berufszulassung „erforderlich“ ist.

Folge: Die jetzige restriktive Regelung der Eingliederungshilfe wird fortgeschrieben. Die Förderung freiwilliger Praktika, die sich auch chancensteigernd auf die Studienzulassung auswirken können und von Arbeitgebern mittlerweile als Zusatzqualifikation erwartet werden, bleibt ausgeschlossen.

Änderungsbedarf: Bei Nachweis eines Praktikumsvertrages sollten Eingliederungshilfen auch für freiwillige Praktika bedarfsdeckend zur Verfügung stehen, sofern sich dadurch Studien- bzw. Berufsaussichten verbessern, was in der Regel der Fall sein wird.

10. Auslandsstudium: Begrenzung auf verpflichtende Aufenthalte zurücknehmen

Gesetzliche Regelung: In der Begründung des Gesetzentwurfs zu § 112 Abs. 2 SGB IX-neu ist festgelegt, dass Auslandsstudienaufenthalte nur dann unterstützt werden, wenn sie verpflichtende Bestandteile der „Hochschulaus- oder Weiterbildung“ sind.

Folge: Die bisherige Praxis der Gewährung von Leistungen der Eingliederungshilfe im Ausland für Studierende mit Behinderungen wird erheblich verschärft. Gewährt wurden Hilfen im Ausland bislang, „soweit im Rahmen des Studiums für einen begrenzten Zeitraum ein Auslandsstudium erforderlich oder geboten ist (insbesondere wenn im Studienverlauf ein Auslandsaufenthalt vorgeschrieben ist oder die Berufschancen wesentlich verbessert werden)...“ (vgl. BAGüS-Empfehlung Nr. 5.2.4³).

³ s. Fußnote 1

In vielen Berufsfeldern wird internationale Erfahrung schon heute vorausgesetzt. Auch das Bundesbildungsministerium unterstützt die internationale Mobilität von Studierenden und will, dass bis 2020 jeder zweite Studierende zumindest Teile des Studiums im Ausland verbringt. Von den Hochschulen werden Auslandsaufenthalte zwar grundsätzlich empfohlen, sind aber oft nicht verpflichtend verankert, um Studierende in finanziell angespannten Verhältnissen oder besonderen persönlichen Lebenslagen nicht noch zusätzlich zu belasten.

Änderungsbedarf: Die in der Begründung zu § 112 Abs. 2 SGB IX-neu formulierte Einschränkung der Leistungen für Studierende mit Behinderungen im Ausland ist zu streichen. § 104 Abs. 5 SGB IX-neu, der die bisherige Regelung des § 23 Eingliederungshilferverordnung unverändert übernimmt, sollte uneingeschränkt auch für Studierende gelten.

Berlin, 8.09.2016

Achim Meyer auf der Heyde
Generalsekretär des Deutschen Studentenwerks