



Sicherung des chancengleichen Zugangs zu Hochschulbildung und lebenslangem Lernen für Menschen mit Behinderung – Weiterentwicklung der Finanzierung des behinderungsbedingten Studienmehrbedarfs

Eckpunktepapier des Beirats der Informations- und Beratungsstelle Studium und Behinderung (IBS)

- A. Anforderungen an eine Weiterentwicklung der Finanzierung des behinderungsbedingten Studienmehrbedarfs
 - I. Aktuelle Rahmenbedingungen
 - II. Eckpunkte und Maßnahmen
- B. Erläuterungen der Eckpunkte zur Weiterentwicklung der Finanzierung des behinderungsbedingten Studienmehrbedarfs

A. Anforderungen an eine Weiterentwicklung der Finanzierung des behinderungsbedingten Studienmehrbedarfs

I. Aktuelle Rahmenbedingungen

Neue Anforderungen in Ausbildung und Beruf

Traditionelle Bildungsverläufe, in denen Schulzeit, Ausbildung bzw. Studium und eine Berufstätigkeit in vorzugsweise einem einzigen Unternehmen geradlinig aufeinander folgen, lösen sich auf. Wer heute auf dem schwer kalkulierbaren Arbeitsmarkt erfolgreich bestehen will, muss durch eine hoch qualifizierende Ausbildung, unterschiedliche praktische – auch internationale – Erfahrungen und die Bereitschaft zu lebenslanger Weiterqualifikation für ausreichende Flexibilität sorgen.

Um den geänderten gesellschaftlichen Erfordernissen Rechnung zu tragen, wurde in den Hochschulen mit dem Ziel, Mobilität und Berufsfähigkeit der Studierenden zu erhöhen, das gestufte Bachelor-/ Master-Studiensystem eingeführt.

In nationalen Aktionsplänen zur Stärkung der sozialen Dimension bekennen sich die am Bologna-Prozess beteiligten Staaten dazu, Chancengleichheit und soziale Durchlässigkeit als

Kernelemente eines europäischen Hochschulraums zu verankern. Unter der Überschrift Diversity wird verstärkt für heterogen zusammengesetzte Lern- und Forscher-Gruppen geworben.

Teilhabe behinderter Menschen an tertiärer Bildung sichern

Der Beirat der IBS begrüßt grundsätzlich die Zielsetzung des Bolognaprozesses und die Öffnung der Hochschulen für unterrepräsentierte Gruppen. Gleichzeitig fordert er Maßnahmen, die die chancengleiche Teilhabe Studieninteressierter und Studierender mit Behinderung gerade im Hinblick auf die grundlegenden Änderungen im Zulassungs- und Studiensystem bzw. in Bezug auf den Anspruch auf lebenslanges Lernen nachhaltig sichern. Menschen mit Behinderung sind in besonderem Maße auf hohe Qualifikation angewiesen, um ihre Chancen auf einen ihren Fähigkeiten entsprechenden Arbeitsplatz zu stärken. Dafür müssen eine Reihe von mittelbaren und unmittelbaren Barrieren abgebaut und drohende neue Benachteiligungen verhindert werden.

Die Hochschulen erkennen ihre diesbezügliche Verantwortung an und haben 2009 in der einstimmig angenommenen HRK-Empfehlung „Eine Hochschule für Alle“ einen Fahrplan zur Umsetzung von Maßnahmen zur Schaffung eines barrierefreien Hochschulraums im Zusammenwirken mit den Experten und Expertinnen vor Ort verabredet.

Die Anstrengungen von Hochschulen und Studentenwerken können aber nur erfolgreich sein, wenn Bund, Länder und Sozialleistungsträger für die entsprechenden Rahmenbedingungen sorgen. Studieninteressierte und Studierende mit Behinderung brauchen insbesondere eine gesicherte Studienfinanzierung, die nicht nur die Ausbildungs- und Lebenshaltungskosten berücksichtigt, sondern auch alle behinderungsbedingten Mehrbedarfe deckt.

Finanzierung des behinderungsbedingten Studienmehrbedarfs¹: bestehende Regelungen verschärfen Teilhabedefizite im neuen Studiensystem

Die Finanzierung der im Einzelfall erforderlichen technischen und personellen Unterstützungen sowie von Mobilitätshilfen erfolgt gegenwärtig überwiegend im Rahmen der Eingliederungshilfe für behinderte Menschen (§§ 53, 54 SGB XII).

Im stark verdichteten und regulierten Bachelor-/Master-Studiensystem kommt der Sicherung der Finanzierung des behinderungsbedingten Studienmehrbedarfs besondere Bedeutung zu. Der Studienerfolg von Studierenden mit Behinderung wird gegenwärtig in erheblichem Maße dadurch beeinträchtigt, dass die zuständigen Sozialleistungsträger die notwendigen Hilfen und Assistenzen häufig nicht, zu spät, nicht ausreichend oder erst nach aufwändigen Gerichtsverfahren bewilligen. Verzögerter Studienbeginn, Verlängerung des Studiums, verminderte Chancen auf einen Master-Studienplatz und Studienabbruch bzw. Studienverzicht können die Folgen sein.

Die Bundesregierung kennt die Probleme, die sich aus der aktuellen Rechtslage in Kombination mit einer z. T. restriktiven Bewilligungspraxis der Sozialleistungsträger² ergeben,

¹ Zu den notwendigen Unterstützungsleistungen für Studierende mit Behinderung gehören u.a. Mitschreib- oder Vorlesekräfte, Gebärdensprachdolmetscher/innen, Tutor/innen, technische Hilfen und Mobilitätshilfen.

² Neben den örtlichen und überörtlichen Trägern der Sozialhilfe erbringen auch andere Träger, wie die Krankenkassen, Leistungen für Hilfsmittel zum Behinderungsausgleich (§ 33 SGB V) häufig nur restriktiv und punktuell.

und benennt die Barrieren in ihrem dritten Bericht zur Umsetzung des Bologna-Prozesses in Deutschland zutreffend.³

II. Eckpunkte und Maßnahmen

Die Reform der Eingliederungshilfe sollte für Bund, Länder und Sozialleistungsträger Anlass sein, im Hinblick auf den Artikel 24 der UN-Behindertenrechtskonvention die Rahmenbedingungen zu prüfen und so zu gestalten, dass bestehende Teilhabedefizite beseitigt werden und der chancengerechte und diskriminierungsfreie Zugang zum tertiären Bildungsbereich und zu lebenslangem Lernen für Menschen mit Behinderung gesichert wird.

Es ist erforderlich, die sozialrechtlichen Regelungen hinsichtlich der Finanzierung des behinderungsbedingten Studienmehrbedarfs an moderne – und politisch gewollte – Bildungsverläufe anzupassen und so weiterzuentwickeln, dass die im Einzelfall notwendigen Leistungen

- für ALLE Ausbildungsabschnitte im tertiären Bildungsbereich diskriminierungsfrei zur Verfügung stehen und dem Primat des lebenslangen Lernens gerecht werden,
- vermögens- und einkommensunabhängig zur Verfügung stehen,
- individuell bedarfsdeckend sind,
- zügig, fristgerecht und trägerübergreifend erbracht sowie
- sachnah gewährt werden.

Eine umfassende Beseitigung der bestehenden Teilhabedefizite im Zusammenhang mit der Finanzierung des behinderungsbedingten Studienmehrbedarfs scheint sich erst durch die Überführung der entsprechenden Leistungsansprüche aus der Sozialhilfe (SGB XII) in ein anderes Leistungssystem realisieren zu lassen. Entsprechende Konzepte sollten aufgegriffen und weiterentwickelt werden.

Unabhängig davon sollten alle Möglichkeiten genutzt werden, um im bestehenden Leistungssystem Barrieren abzubauen und auf diesem Wege zeitnah für mehr chancengleiche Teilhabe für Studieninteressierte und Studierende mit Behinderung zu sorgen.

Bereits die strikte Anwendung gesetzlicher Vorgaben hinsichtlich einer bedarfsgerechten, zügigen und trägerübergreifenden Realisierung von bestehenden Leistungsansprüchen könnte Teilhabedefizite spürbar abmildern.

Die Forderungen richten sich an den Gesetzgeber auf Bundesebene sowie die Länder und zuständigen Sozialleistungsträger, die die Umsetzung der gesetzlichen Vorgaben zur Finanzierung des behinderungsbedingten Studienmehrbedarfs regeln.

3 „Probleme bereitet die Finanzierung des behinderungsbedingten Mehrbedarfs, einschließlich der Finanzierung von Pflicht- und freiwilligen Praktika. Die Zuständigkeit unterschiedlicher Kostenträger für diese Gruppe erschwert die Organisation der Studienfinanzierung und damit den Studieneinstieg u.U. zusätzlich. Zudem sind die Hochschulakteure und die unterschiedlichen Kostenträger nicht ausreichend für die Belange der Studierenden sensibilisiert.“ (s. Bundestags-Drucksache 16/12552, S. 18)

B. Erläuterungen der Eckpunkte zur Weiterentwicklung der Finanzierung des behinderungsbedingten Studienmehrbedarfs

1. Diskriminierungsfreier Anspruch auf Leistungen zur Finanzierung des behinderungsbedingten Studienmehrbedarfs für ALLE Ausbildungsabschnitte im tertiären Bildungsbereich

Aktuelle Situation

Menschen mit Behinderung haben einen Anspruch auf Finanzierung ihres behinderungsbedingten Studienmehrbedarfs im Rahmen der „Hilfen zur schulischen Ausbildung für einen ‚angemessenen‘ Beruf einschließlich des Besuchs einer Hochschule“ (§ 54 Abs. 1 SGB XII).

Nach § 13 Abs. 2 Eingliederungshilfe-Verordnung sind die Studierenden verpflichtet, dem Leistungsträger gegenüber ihre Studienwahl zu begründen und nachzuweisen, dass sie gesundheitlich in der Lage sind, das gewählte Studienfach erfolgreich zu studieren, der beabsichtigte Ausbildungsweg also „erforderlich“ ist und der angestrebte Beruf eine „ausreichende Lebensgrundlage“ bieten wird.

Als „angemessen“ wird von den Trägern der Sozialhilfe in Anwendung von § 13 Abs. 2 Eingliederungshilfe-Verordnung derzeit in der Praxis fast lückenlos der erste erworbene berufsqualifizierende Abschluss angesehen und zwar unabhängig davon, ob dieser den tatsächlichen Fähigkeiten der antragstellenden Person entspricht, eine realistische Chance auf dem Arbeitsmarkt bietet oder zukünftige Erwerbstätigkeit sichern kann. Daraus folgt:

- Studierenden mit einer abgeschlossenen Berufsausbildung werden die Leistungen der Eingliederungshilfe für den Besuch einer Hochschule i. d. R. versagt, auch wenn diese eine sinnvolle oder notwendige Voraussetzung für das Studium darstellt und die Chancen auf einen Studienplatz in zulassungsbeschränkten Studiengängen in vielen Fällen steigern kann.
- Anträge auf Finanzierung von Unterstützungen von Auslandsstudienaufenthalten und Praktika, die nicht ausdrücklich in den Prüfungsordnungen verankert sind, aber von Arbeitgebern mittlerweile als Zusatzqualifikationen erwartet werden, lehnen die zuständigen Sozialleistungsträger häufig ab oder bewilligen sie nur unter bestimmten Bedingungen aufgrund aufwändiger Begründungen und externer Gutachten.
- Leistungen der Eingliederungshilfe stehen für die auf die Bachelor-Studiengänge direkt aufbauenden, konsekutiven Masterstudiengänge lediglich als Ermessensleistung, für Promotionen außerhalb von Arbeitsverhältnissen, nicht-konsekutive Masterstudiengänge und andere postgraduale Weiterqualifizierungen sogar i.d.R. überhaupt nicht zur Verfügung, da der Bachelor-Abschluss der neuen gestuften Studiengänge bereits als berufsqualifizierender Abschluss gilt.
- Ein Wechsel von Studienphasen mit Berufs- und Weiterbildungsphasen, wie er in Zukunft die Biografie der meisten Akademiker/innen prägen wird, ist für behinderte Hochschulabsolvent/innen, die auf personelle und technische Unterstützungen angewiesen sind, z. Z. faktisch unmöglich.

Konsequenz: der Zugang zu einer akademischen Laufbahn in Wissenschaft und Verwaltung wird nachdrücklich behindert oder bleibt u. U. ganz verbaut, berufliche Neuorientierungen im akademischen Bereich werden erschwert.

Die Begründungs- und Nachweispflichten im Zusammenhang mit der Beantragung des studienbedingten Mehrbedarfs, deren Aussagekraft in der jetzigen Form mehr denn je in Frage steht, diskriminieren Menschen mit Behinderung erheblich.

Beispiel

Ein mit 23 Jahren erblindeter Rettungsassistent entschließt sich mit 25 Jahren zu einem Informatikstudium. Er erhält einen Studienplatz an einer süddeutschen Hochschule und hat Anspruch auf Leistungen nach dem BAföG. Das zuständige Sozialamt verwehrt allerdings die notwendige Studienplatzausstattung mit der Begründung, dass es sich bei dem Studium nicht um eine „angemessene“ Ausbildung handele, da der Antragsteller zuvor nicht ausdrücklich einen Hochschulabschluss angestrebt habe. Der Student muss die Kosten für die Ausstattung im Wert von 7.000 Euro mit Hilfe seiner Familie selber tragen.

Empfehlung

Die geänderten Anforderungen des Arbeitsmarktes müssen anerkannt und die Forderungen des Artikel 24 UN-Behindertenrechtskonvention nach Teilhabe an bestmöglicher Ausbildung und lebenslangem Lernen in den gesetzlichen Regelungen sowie den Umsetzungsprozessen berücksichtigt werden, am besten durch die Überführung der Ansprüche in ein anderes Leistungssystem.

Erste Schritte auf dem Weg zu mehr Teilhabe können bereits durch Änderungen bzw. durch aktualisierte Anweisungen zur Auslegung der Eingliederungshilfe-Verordnung erzielt werden. Dafür sollten zumindest die Nachweispflichten der Studierenden nach § 13 Abs. 2 EinglHVO entfallen. Die hier verwendeten unbestimmten Rechtsbegriffe sind im Kontext von SGB XII und SGB IX am Bedarf und Normzweck orientiert sowie nach einheitlichen Grundsätzen auszulegen. Ein Ermessen besteht nicht. Auch für die Unterstützung von Praktika und Studienaufenthalten im Ausland – geregelt nach § 23 EinglHVO – sollte sich das Ermessen auf Null reduzieren.

2. Anspruch auf Unterstützungsleistungen ohne finanzielle Benachteiligung: für eine einkommens- und vermögensunabhängige Förderung

Aktuelle Situation

Im Gegensatz zu den Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben für Menschen mit Behinderung erfolgt die Finanzierung des behinderungsbedingten Studienmehrbedarfs als Leistung der Sozialhilfe ausschließlich einkommens- und vermögensabhängig. Das bedeutet, dass Studierende Sparbeträge und andere Vermögenswerte wie Schenkungen, Erbschaften oder Ausbildungsversicherungen bis auf einen Sockelbetrag aufbrauchen müssen, bevor sie Anspruch auf Eingliederungshilfeleistungen haben. Eine Vermögensbildung z.B. durch Sparen – wie grundsätzlich gesellschaftlich erwünscht – ist nicht möglich. Diese „Verpflichtung zur Selbsthilfe“ benachteiligt Studieninteressierte und Studierende mit Behinderung und deren Familien erheblich und kann zu einer „Eintrittsbarriere“ für den Hochschulzugang werden.

Beispiel

Ein gehörloser Lehramtsstudent an einer norddeutschen Hochschule bezieht vom Sozialamt Leistungen für Mitschreibkräfte, Gebärdensprachdolmetscher/innen und Tutor/innen. Im Rahmen des geforderten Einkommens- und Vermögensnachweises informiert er das Sozialamt über einen auf seinen Namen laufenden Bausparvertrag. Nach Ablauf der Mindestlaufzeit des Bausparvertrages fordert das Sozialamt die Überweisung des angesparten Guthabens abzüglich eines Freibetrages von 2.600 Euro.

Empfehlung

Damit die notwendigen Teilhabeleistungen für Studierende – wie für Berufstätige üblich – tatsächlich einkommens- und vermögensunabhängig geleistet werden können, scheint es unumgänglich, die Ansprüche von Studierenden in ein anderes Leistungssystem zu überführen. Es sollte geprüft werden, wie bundesweit für eine gerechtere Verteilung der finanziellen Lasten auf die Sozialleistungsträger gesorgt werden kann. Andernfalls könnten gerade besonders engagierte und bei behinderten Studierenden beliebte Hochschulstandorte finanziell überproportional beansprucht werden und dadurch u.U. Anstrengungen zur Schaffung von Barrierefreiheit konterkariert werden.

3. Individuelle Bedarfsdeckung als Grundvoraussetzung eines erfolgreichen Studiums

Aktuelle Situation

Erforderlich sind personelle und technische Unterstützungen, die bedarfsgerecht, individuell angepasst, flexibel einsetzbar und auf dem aktuellen Stand der Technik sind. Nur dann sind die Voraussetzungen für ein erfolgreiches Studium gegeben. Der konkrete Bedarf ist von der jeweiligen Behinderung, dem gewählten Studiengang und auch von Standort und Ausstattung der Hochschule abhängig.

Sehr häufig werden Unterstützungsleistungen nicht im ausreichenden Umfang bewilligt. Besonders schwierig ist es für Studierende die notwendigen Unterstützungen für Arbeitsmaßnahmen zu erhalten, die über die Pflichtcurricula hinausgehen: z.B. für zusätzliche Lehrveranstaltungen und studentische Arbeitsgruppen zur Vor-/Nachbereitung von Lehrstoff oder Prüfungsleistungen.

Die fehlende einheitliche Verwaltungspraxis schafft zusätzliche Rechtsunsicherheit.

Beispiel

Ein schwer körperbehinderter Politikstudent an einer norddeutschen Hochschule beantragt bei seinem Eingliederungshilfeträger die Kostenübernahme für eine Assistenz für ein Praktikum. Er begründet den Antrag damit, dass er nach dem Studium im journalistischen Bereich tätig sein möchte und von potentiellen Arbeitgebern regelmäßig mehrere Praktika gefordert würden. Der Leistungsträger lehnt mit der Begründung ab, dass es sich bereits um das zweite Praktikum handele, in der Studienordnung jedoch nur ein Praktikum vorgesehen sei. Der Student weist vor dem Sozialgericht nach, dass für Politikstudenten an seiner Hochschule drei Praktika üblich seien und bekommt nach mehr als drei Jahren Recht.

Empfehlung

Das Prinzip der individuellen Bedarfsdeckung muss mit Blick auf die besonderen Belange behinderter Studierender unbedingt gesichert und konkret umgesetzt werden. Mögliche

Bestrebungen, den Unterstützungsbedarf zu pauschalisieren oder an feste Budgets zu binden, stehen dem erklärten Ziel nach besserer Teilhabe entgegen.

Im System der Eingliederungshilfe könnte durch die Aktualisierung von Fachanweisungen für eine entsprechende Auslegung vorhandener Bestimmungen gesorgt werden. Bundesweit einheitliche Rahmenregelungen könnten dazu beitragen, Transparenz und Rechtssicherheit zu erhöhen.

4. Fristgerechte Bewilligung als Grundvoraussetzung für ein erfolgreiches Studium

Aktuelle Situation

Die Bearbeitung des Erstantrages auf Eingliederungshilfe zum Besuch einer Hochschule erfolgt i. d. R. erst nach Vorlage der Immatrikulationsbescheinigung und nach Umzug zum Studienort und der damit geklärten Zuständigkeit des örtlichen/überörtlichen Trägers der Sozialhilfe. Die Nachrangigkeit der Leistungen der Eingliederungshilfe, die Abgrenzungsprobleme unter den Leistungsträgern und die Nichteinhaltung der gesetzlichen Vorgaben nach §§ 10 und 14 SGB IX zur Antragsbearbeitung führen oft zu überlangen Bearbeitungszeiträumen. Vielfach ist die Durchsetzung berechtigter Ansprüche mit Widersprüchen und langwierigen gerichtlichen Verfahren verbunden.

Dabei ergeben sich die Restriktionen nicht aus dem Gesetz, sondern stehen im Widerspruch zu ihm. § 14 Abs. 1 und 2 SGB IX erfordern eine unverzügliche Klärung der Zuständigkeit und Entscheidung über den Bedarf innerhalb von drei Wochen, bei Erforderlichkeit eines Gutachtens maximal von sieben Wochen. § 10 Abs. 1 SGB IX verlangt eine prospektive und dynamische Bedarfsfeststellung.

Die Nichteinhaltung der gesetzlichen Vorgaben zur Antragsbearbeitung und verspätete Zusagen für den Leistungsträger bleiben i. d. R. folgenlos. Die Studierenden verlieren jedoch wertvolle Studienzeit, die oft nicht mehr aufzuholen ist, wenn die notwendigen technischen Hilfen und Studienassistenzen zu Studienbeginn nicht vorhanden sind.

Beispiel

Eine sehbehinderte Abiturientin beantragt direkt nach dem Abitur am geplanten Studienort die für sie notwendige technische Ausstattung (Laptop incl. Tafelbildkamera). Dem Antrag legt sie eine Absichtserklärung bei, in der betreffenden Stadt Psychologie studieren zu wollen. Der dortige Sozialhilfeträger leitet den Antrag zuständigkeitshalber an das Sozialamt des alten Wohnortes. Dieses stellte die nötigen Mittel für die Hilfsmittel nach Klage und Antrag im einstweiligen Rechtsschutz erst nach dem 2. Semester zur Verfügung. Bis dahin konnte die Studentin keine Leistungsnachweise erbringen. In der Folge kam es zu Problemen mit dem BAföG-Amt, das die unzureichende Leistungserbringung rügte und drohte, weitere Leistungen zu versagen.

Empfehlung

Es muss dafür gesorgt werden, dass bestehende rechtliche Regelungen in Bezug auf die Einhaltung von Fristen bei der Prüfung von Anträgen eingehalten und Verstöße sanktioniert werden. Das Fehlen von Unterlagen, die aufgrund der Zulassungsprozesse in den Hochschulen nur verspätet eingereicht werden können, darf nicht zur Unterbrechung des Bewilligungsvorgangs führen.

5. Antragsbearbeitung: sachnah und transparent gestalten

Aktuelle Situation

Für die Beurteilung der Anträge auf Finanzierung des studienbedingten Mehrbedarfs sind in vielen Fällen Sachbearbeiter und Sachbearbeiterinnen zuständig, die meist nur wenig Erfahrung mit studierenden Antragstellern und Antragstellerinnen haben und i. d. R. für diesen Aufgabenbereich nicht speziell qualifiziert sind. Die Gefahr von Diskriminierung, Fehlbeurteilung und Willkürentscheidungen aufgrund der Sachferne der verantwortlichen Akteure ist groß. Besonders evident ist das Problem dort, wo die Zuständigkeit von den überörtlichen Trägern auf kommunale Träger verlagert worden ist. Können überörtliche Träger, die für mehrere Hochschulen und damit für eine ganze Reihe von Studierenden zuständig sind, spezielle Kompetenzen aufbauen und halten, so ist das in Kommunen, die nur wenig Anträge zu bearbeiten haben, faktisch nicht möglich. Ein übergreifendes Qualitätsmanagement fehlt.

Beispiel

Eine sehbehinderte Studienbewerberin möchte ein Lehramtsstudium an einer westdeutschen Hochschule aufnehmen. Ihr Antrag auf Bewilligung einer Studienassistenten wird abgelehnt. Die Begründung: Sie sei als Sehbehinderte später nicht in der Lage, in der Schule die Pausenaufsicht zu gewährleisten. Die Leistungsverweigerung wird durch das Gutachten eines Berufsförderungswerkes gestützt. In der Praxis ist jedoch längst geregelt, dass die Belange schwerbehinderter Beschäftigter bei der Gestaltung der Pausenaufsicht berücksichtigt werden.

Empfehlung

Um qualifizierte Entscheidungen treffen zu können, brauchen die für die Umsetzung Verantwortlichen ausreichend Kenntnisse, Erfahrungen und Erfahrungsaustausch im Bereich Studium und Behinderung und müssen dafür regelmäßig sensibilisiert und qualifiziert werden. U.U. wäre es sinnvoll, die Durchführung auf Stellen zu verlagern, die spezielle fachliche Kompetenz besser vorhalten und bündeln können. Es empfiehlt sich die Entwicklung einheitlicher Qualitätsstandards.

Berlin, März 2010