

Barbara Jeltsch-Schudel

Wer fühlt sich zuständig für die Erwachsenenbildung von Menschen mit geistiger Behinderung?

Rechtliche Rahmenbedingungen kritisch kommentiert

Es gibt Bildungsbedürfnisse, die sind für die Alltagsbewältigung von (erwachsenen) Menschen mit geistiger Behinderung existenziell. Wer kümmert sich darum? Wer sollte sich – gemäss sozialpolitischen Rahmenbedingungen – darum kümmern?

Bildungsrecht und Bildungsbedürfnisse

Es stimmt mir wohl jeder darin zu, dass der Mensch als soziales Wesen auf andere Menschen existentiell angewiesen ist und sich nur in sozialer Interaktion und Kommunikation entwickeln kann. In unserer Gesellschaft spielt die sprachliche Verständigung eine herausragende Bedeutung – auch dies dürfte unbestritten sein. Dem Kind stellt sich deshalb die wichtige Entwicklungsaufgabe die Sprache seiner Umgebung zu erwerben, wozu es die Interaktion mit, die Unterstützung von und die Anleitung durch seine Bezugspersonen braucht. Die sprachliche Ausdrucksfähigkeit ermöglicht es, Mitteilungen auszutauschen, Erfahrungen weiterzugeben und Erlebnisse zu erzählen, und dies nicht nur im Direktkontakt, sondern auch im Bezug auf Situationen, an denen nicht beide an der Kommunikation Beteiligten teilnahmen.

Nicolas

Nicolas hat ein Down-Syndrom und lernte – zuerst von seiner Familie, insbesondere seiner Mutter, später in der Schule mit verschiedenen Fachpersonen – sich sprachlich so auszudrücken, dass er mehr als nur Wünsche mitteilen kann. Er konnte zuhau-

se auch, unterstützt durch geschicktes Nachfragen der Mutter, von seinen Erlebnissen in der Schule berichten.

Vor einiger Zeit begann er eine IV-Anleihe zum Metallarbeiter in einer Behindertenwerkstatt. Wenn er nach Hause kommt, möchte er voller Stolz erzählen, was er alles geleistet hat. Dazu seine Mutter: «Während sich seine Kompetenzen auf anderen Gebieten bestimmt erweitert haben, erlebe ich in Gesprächen – insbesondere über seine Arbeit – wie wenig ich meinen Sohn verstehe, wie schnell er bei Nachfragen mit seinen Erklärungen aufgibt, wie ihm die Worte fehlen und wie undeutlich seine Aussprache geworden ist» (Junod, 2007).

Dieser kurze Blick auf die Lebenssituation eines mittlerweile Erwachsenen mit geistiger Behinderung wirft Fragen auf:

Die Fähigkeit, sich so auszudrücken, dass eine Verständigung mit der Umwelt möglich ist, ist für die Alltagsgestaltung und für die Bewältigung von Herausforderungen, welche sich jedermann stellen, existentiell notwendig. Dass bei Kindern im Rahmen der schulischen Förderung sehr viel für den Erwerb der (sprachlichen) Ausdrucksfähigkeit getan wird, ist unumstritten. Wie ist es aber, wenn die Schulzeit beendet ist? Wird davon ausgegangen, dass einmal erworbene Fertigkeiten andauern werden?

Dass Menschen ein Leben lang lernfähig bleiben, ist mittlerweile Allgemeinwissen geworden und Life-Long-Learning-Angebote tragen dieser Möglichkeit Rechnung.

Wie aber steht es mit Menschen mit einer geistigen Behinderung? Haben sie nach ihrer Ausbildung die Möglichkeit weiter zu lernen? Mit Bildungsclub, Wohnschule und anderen Bildungsangeboten sind solche Möglichkeiten zwar vorhanden. Sie sind zweifellos sehr wichtig und unterstützenswert. Insbesondere für den Bereich der Freizeitgestaltung sind sie unabdingbar. Nur: würde ein Fotokurs dazu beitragen, dass Nicolas besser von seiner Arbeit erzählen könnte?

Unterschiedliche Bildungsbedürfnisse

Offensichtlich sind *unterschiedliche Bildungsbedürfnisse* auszumachen: Die einen betreffen den Erwerb von Fertigkeiten, die Aktivitäten insbesondere im Zusammenhang mit Freizeit ermöglichen und so durchaus zur Erhöhung der Lebensqualität beizutragen vermögen. Die anderen meinen den Erhalt oder die Pflege bereits erworbener Fähigkeiten, welche für die Alltagsbewältigung existentiell wichtig sind. Dazu gehören zum Beispiel die Ausdrucks- und die Kommunikationsfähigkeit. Werden diese grundlegenden oder basalen Bildungsbedürfnisse nicht berücksichtigt, droht ein drastischer Verlust der Lebensqualität: Wer sich anderen nicht mitteilen kann bzw. von ihnen nicht verstanden wird, gerät in eine existentielle Isolation. Die Reaktionen auf solche Isolationserfahrungen sind unterschiedlich; möglicher Ausdruck davon kann ein Verhalten sein, welches Aggressionen gegen sich und andere richtet. Und diese sind als Notschreie zu verstehen, hervorgerufen durch vorenthaltene Bildungsangebote im Alltag.

Ausgang meiner Ausführungen war die Frage, wer sich für die Erwachsenenbildung von Menschen mit geistiger Behinderung

zuständig fühle. Mit Erwachsenenbildung fokussiere ich – dies dürfte deutlich geworden sein – nicht vor allem Freizeit- und Weiterbildungsangebote, sondern die Bildungsarbeit, welche im Alltag stattfindet und stattfinden muss. Dies ist nicht eine Forderung oder ein blosser Wunsch, sondern basiert auf dem Recht auf Bildung, das für alle Menschen Gültigkeit hat.

Politische und rechtliche Rahmenbedingungen in der Schweiz

Bundesverfassung

In der *Schweizerischen Bundesverfassung* (BV) lässt sich in Art. 41, Abs. 1 nachlesen: «Bund und Kantone setzen sich in Ergänzung zu persönlicher Verantwortung und privater Initiative dafür ein, dass: [...] f) Kinder und Jugendliche sowie Personen im erwerbsfähigen Alter sich nach ihren Fähigkeiten bilden, aus- und weiterbilden können.» Dies besagt, dass das Bildungsrecht nicht nur für Kinder und Jugendliche, sondern auch für Erwachsene gilt. Es ist zu beachten, dass *nicht* nur von Aus- und Weiterbildung die Rede ist, sondern explizit auch «sich bilden können» erwähnt ist.

Ausserdem ist die Rechtsgleichheit für alle gewährleistet: «Niemand darf diskriminiert werden, namentlich nicht wegen der Herkunft, der Rasse, des Geschlechts, des Alters, der Sprache, der sozialen Stellung, der Lebensform, der religiösen, weltanschaulichen oder politischen Überzeugung oder wegen einer körperlichen, geistigen oder psychischen Behinderung» (BV, Art. 8, Abs. 2).

Denkt man beide Artikel zusammen, so wird deutlich, dass das Bildungsrecht auch für erwachsene Menschen mit Behinderungen Gültigkeit hat. Ergänzend kann man dazu lesen: «Das Gesetz sieht Massnahmen zur Beseitigung von Benachteiligungen der Behinderten vor» (BV, Art. 8, Abs. 4).

Invalidenversicherung

Die Zuständigkeiten für die Angebote für Kinder und Jugendliche sowie jene für Erwachsene sind festgelegt. Während die Kantone für das Schulwesen zuständig sind (BV, Art. 62, Abs. 1), ist es der Bund für die Weiterbildung (BV, Art. 64a), wobei zur Bildung Erwachsener nichts weiter zu finden ist.

Bislang ist bekanntlich die *Invalidenversicherung (IV)*, organisiert auf Bundesebene, für die Belange von Menschen mit Behinderungen jeden Alters zuständig. Anlass zum Bezug von IV-Leistungen ist die Invalidität, wie dies in der Gesetzgebung der IV (IVG) festgehalten ist. «Als Invalidität im Sinne dieses Gesetzes gilt die durch einen körperlichen oder geistigen Gesundheitsschaden als Folge von Geburtsgebrechen, Krankheit oder Unfall verursachte, voraussichtlich bleibende oder längere Zeit dauernde Erwerbsunfähigkeit» (IVG, Art. 4, Abs. 1). Die Erwerbsunfähigkeit ist das ausschlaggebende Kriterium der Invalidität. Zentrales Anliegen der IV ist «die Eingliederung Behinderter in das berufliche und soziale Leben unserer Gesellschaft bestmöglich zu fördern» (vgl. SAEB, 1996, S. 19). Diese Eingliederung umfasst verschiedene Massnahmen für Kinder, Jugendliche und Erwachsene. Dazu gehören auch die Bildungsangebote.

NFA

Mit der *Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA)* wurden in der Schweiz Veränderungsprozesse in Gang gesetzt, welche auch die Bildungsangebote für Menschen mit Behinderungen tangieren. Kernanliegen der NFA ist es, «Bund und Kantone in ihren jeweiligen Rollen zu verstärken, was eine Aufgaben- und Finanzierungsentflechtung voraussetzt» (Bickel, 2004, S. 5). Damit soll eine Klärung der Kompetenzen und Zu-

ständigkeiten in der Erfüllung der Aufgaben der jeweiligen Ebene, Bund oder Kantone, erfolgen.

In der Bundesverfassung ist die Schulhoheit den Kantonen zugeordnet, sodass es einsichtig scheint, dass die Schulung, mithin die Bildungsangebote für alle Kinder und Jugendlichen, den Kantonen zugeordnet ist. Sämtliche pädagogisch-therapeutischen Angebote für Kinder und Jugendliche mit besonderen Bedürfnissen bzw. Behinderungen werden im Begriff der «Sonderschulung von 0-20» zusammengefasst (siehe auch SZH/CSPS, 2006). Damit wird die Sonderschulung aus der IV herausgelöst und ins Bildungssystem integriert. «Kinder, Jugendliche und junge Erwachsene mit Anspruch auf Massnahmen der Sonderschulung haben mit dem In-Kraft-Treten der NFA nicht mehr den Status von Versicherten, sondern von Teilnehmenden am Bildungssystem» (EDK, 2006, S. 10). Auf einen kurzen Nenner gebracht heisst dies: von der Invalidenversicherung zur Erziehungsdirektorenkonferenz...



Nicht nur die Sonderschulung, sondern auch Bau- und Betriebsbeiträge an Behinderteninstitutionen sollen von den Kantonen verantwortet werden (vgl. Bickel, 2004). Dies macht eine Verfassungsänderung nötig, welche folgende Formulierung erhalten soll: «Die Kantone fördern die Eingliederung Invaliden, insbesondere durch Beiträge an den Bau und den Betrieb von Institutionen, die dem Wohnen und dem Arbeiten dienen» (EFD & KdK, o.J., S. 1).

Daran ist zweierlei interessant für unsere Thematik: Zum einen zieht sich die IV und somit der Bund auch aus der Verantwortlichkeit für die Angebote für Erwachsene mit Behinderungen zurück und zum andern werden explizit lediglich die «Beiträge an Bau und Betrieb der Institutionen» als kantonale Aufgabe genannt. Daraus ergeben sich verschiedene Fragen, etwa: Welche Aufgaben bzw. Angebote für Menschen mit Behinderungen sollen denn zum «Betrieb» gehören? Gibt es Qualitätskriterien für die Angebote? Ist der Zugang für alle Menschen mit Behinderungen gewährleistet? Und in unserem Zusammenhang nicht zuletzt: Ist Bildung für Erwachsene mit geistiger Behinderung überhaupt ein Thema für die Angebotsstruktur?

IFEG

Das *Bundesgesetz über die Institutionen zur Förderung der Eingliederung von invaliden Personen (IFEG)* soll dafür sorgen, dass alle Menschen mit Behinderungen bei Bedarf Zugang zu anerkannten Institutionen haben. Im Art. 5, der die Anerkennungsvoraussetzungen beinhaltet, ist für unsere Fragestellung der Buchstabe e) in Abs. 1 von Interesse, weil es um die Rechte von Menschen mit Behinderungen geht. Dort steht, dass eine Institution, um anerkannt zu werden, «die Persönlichkeitsrechte der invali-

den Person wahren [muss], namentlich ihr Recht auf Selbstbestimmung, auf Privatsphäre, auf individuelle Förderung, auf soziale Kontakte ausserhalb der Institution, auf Schutz vor Missbrauch und Misshandlung sowie ihr Recht und das ihrer Angehörigen auf Mitwirkung» (IFEG, 8386).

IVSE

Der Bundesbeschluss zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) vom 3. Oktober 2003 hält in Art. 48a, Abs. 1 fest, dass der Bund interkantonale Verträge allgemein verbindlich erklären oder «Kantone zur Beteiligung an interkantonalen Verträgen verpflichten» kann (Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 2003). Als ein möglicher Aufgabenbereich ist unter dem Buchstaben i) «Institutionen zur Eingliederung und Betreuung von Invaliden» genannt. Damit ist die Basis geschaffen dafür, dass durch eine Vereinbarung der Kantone Qualitätsnormen festgelegt und als verbindlich erklärt werden können. Ein Vertrag unter den Kantonen kann auch die Zugänglichkeit zu Angeboten in anderen Kantonen gewährleisten. Eine solche Vereinbarung liegt mit der *Interkantonalen Vereinbarung für Soziale Einrichtungen (IVSE)* vor. Diese bezweckt, «die Aufnahme von Personen mit besonderen Betreuung- und Förderungsbedürfnissen in geeigneten Einrichtungen ausserhalb ihres Wohnkantons ohne Erschwernisse zu ermöglichen» (IVSE, S. 2).

SODK

Während die Sonderschulung in der nunmehrigen Verantwortlichkeit der Kantone in den Händen der EDK liegt, ist bei den Einrichtungen für Erwachsene mit Behinderungen die *Sozialdirektorenkonferenz (SODK)*

zuständig. Verschiedene Arbeitsgruppen innerhalb der SODK übernahmen Mandate zu den anfallenden Aufgaben im Zusammenhang mit der Umsetzung der NFA. Dazu gehören die Organisation des Übergangs der bisherigen und der neuen Finanzierung, die Gestaltung künftiger interkantonaler Zusammenarbeit (siehe IVSE), die Erarbeitung eines Musterkonzeptes (siehe IFEG), Aspekte der Bildung im Sozialbereich.

Letzteres Thema bezieht sich jedoch nicht auf die Bildung Erwachsener mit (geistiger) Behinderung, sondern auf die Arbeitswelt im Sozialbereich. Damit sind die in Institutionen tätigen Fachpersonen bzw. ihre Ausbildung gemeint.

Zu den Rahmenbedingungen: ein kritischer Kommentar

Interessant scheinen mir als Sonderpädagogin zunächst die verschiedenen Bezeichnungen, denn sie geben Hinweise auf das Verständnis dessen, worum es geht. Die für meine Argumentation verwendeten Unterlagen sind verschiedenen politischen Bereichen zugehörig und beziehen sich entsprechend auf unterschiedliche juristische Ebenen.

Die Bundesverfassung bildet die allgemein verbindliche Basis, in der die Rechtsgleichheit, das Bildungsrecht (auch) für Erwachsene sowie die Auflagen für die nächste Ebene, die Gesetzesebene, festgehalten sind. Die Gesetzesebene hat so z.B. den Auftrag, Massnahmen zur Benachteiligung Behinderter zu beseitigen. In der Gesetzgebung der IV wird die Eingliederung in das berufliche und soziale Leben genannt. Nach dem Rückzug der IV aus der Finanzierung scheinen die Aufgaben verteilt zu werden: Kantonale Aufgabe (in der Verantwortlichkeit der SODK) werden die Beiträge an Bau und Betrieb der Institutionen sein. Die IFEG

setzt Kriterien für die Anerkennung von Behinderteninstitutionen, u.a. sind Rechte für behinderte Menschen und ihre Angehörigen umschrieben, während in den Unterlagen der IVSE von geeigneten Institutionen für Personen mit besonderen Betreuungs- und Förderungsbedürfnissen die Rede ist.

Eine Betrachtung dieser verdichteten Darstellung zeigt deutlich, dass der Rahmen der Bundesverfassung viel weiter gesteckt ist und sehr viel mehr zuliesse, als was daraus für die konkrete Situation abgeleitet wurde. Das Bildungsrecht Erwachsener mit geistiger Behinderung – was der Ausgangspunkt meiner Überlegungen war – findet keine Fortsetzung in diesen Konkretisierungen. Betreuung oder Förderung sind zwar Tätigkeiten, die man immer wieder zur Umschreibung fachlicher Interventionen im Sozialbereich findet. Sie beziehen sich aber sehr viel enger auf die Arbeit in Institutionen mit Behinderten als auf deren selbstbestimmte Teilhabe und Teilnahme an unserer Gesellschaft und Kultur. Eingliederung ist als Begriff zu vage und enthält ebenfalls eine Komponente, die den behinderten Menschen zu einem Objekt macht (Fachpersonen sind zuständig für die Eingliederung Behinderter). Deshalb ist es auch nicht verwunderlich, dass nur von Institutionen für Behinderte die Rede ist und nicht von anderen Modellen – Assistenz etwa – der Unterstützung und Begleitung von Menschen mit Behinderungen in einer selbstbestimmten Alltagsbewältigung.

Fazit: Bildungsrecht und sonderpädagogisches Aufgabenverständnis

Bildung dagegen wird sehr viel weiter gefasst, ermöglicht dem Subjekt persönliche Entwicklung, soziale Beziehungen sowie Partizipation an den kulturellen und öko-

nomischen Bereichen unserer Gesellschaft. Die Einlösung des Bildungsrechts, welches grundsätzlich allen Menschen offensteht, lässt in seiner Umsetzung für wirklich *alle Menschen* in der schweizerischen Situation einiges an Wünschen offen!

Wer fühlt sich zuständig dafür? war meine Ausgangsfrage.

Wie meine Analyse zeigt, offenbar niemand wirklich. Hier ist – dies aus meiner Sicht als Sonderpädagogin – eine dringliche *Revision des Aufgabenverständnisses* von Fachpersonen im Sozialbereich notwendig. Ich formuliere dies kurz und plakativ und hoffe, damit Diskussionen auszulösen: Es reicht nicht hin, mit behinderten Kindern oder Erwachsenen in helfender und fördernder Absicht zu arbeiten, sondern es geht darum *in der gleichwertigen Kooperation mit Menschen in schwierigen Lebenssituationen angemessene Formen zu finden* und es geht darum, *auf sozialpolitische Rahmenbedingungen zu achten und sich nötigenfalls einzumischen*.

Prof. Dr.
Barbara Jeltsch-Schudel
Heilpädagogisches Institut
der Universität Freiburg
Petrus-Kanisius Gasse 21
1700 Freiburg
barbara.jeltsch@unifr.ch



Literatur

- Bickel, Th. (2004). NFA: Was steckt dahinter und wozum geht es eigentlich? *Agile*, 3, 4-10. Internet: www.agile.ch/t3/agile/index.php?id=265 [Stand: 2.3.2007].
- Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft. (2003). *Bundesbeschluss zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) vom 3.*

Oktober 2003. Bern: Bundesversammlung. Internet: www.admin.ch/ch/d/ff/2003/6591.pdf [Stand: 6.3.2007].

EDK. (2006). *Interkantonale Vereinbarung über die Zusammenarbeit im sonderpädagogischen Bereich. Bericht zur Vernehmlassung 15.6.2006-31.12.2006*. Bern: EDK. Internet: www.edk.ch/PDF_Downloads/Vernehmlassungen/Sonderschulung/Ber_So_d.pdf.

EFD & KdK. (o.J.). *NFA Faktenblatt 15. Bau- und Betriebsbeiträge an Wohnheime, Werkstätten und Tagesstätten für Behinderte*. Bern: Eidg. Finanzdepartement EFD & Konferenz der Kantonsregierungen KdK. Internet: www.nfa.ch/de/dokumente/faktenblaetter/fb15.pdf [Stand: 2.3.2007].

Junod, N. (2007). Die Deutschschweiz oder war's das schon? *aktuell* 21 (in Vorbereitung).

SAEB (Schweizerische Arbeitsgemeinschaft zur Eingliederung Behinderter). (1996). *Behindert – was tun? Das Handbuch zu Rechtsfragen* (vollst. überarbeitete Neuauflage). Zürich: Unionsverlag.

SZH/CSPS. (2006). *Qualitätsrichtlinien für das sonderpädagogische Angebot (0-20 Jahre)*. Luzern: Schweizerische Zentralstelle für Heilpädagogik (SZH/CSPS). Internet: www.szh.ch/d/pdf/qualitaetsrichtlinien.pdf [Stand: 2.3.2007].

Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (Stand 8. August 2006). Bern: Schweizerische Eidgenossenschaft.

IFEG – Bundesgesetz über die Institutionen zur Förderung der Eingliederung von invaliden Personen vom 6. Oktober 2006. Internet: www.admin.ch/ch/d/ff/2006/8385.pdf [Stand: 2.3.2007].

IVSE – Interkantonale Vereinbarung für Soziale Einrichtungen vom 13.12.2002. Internet: www.sodk-cdas.ch/neu/Dokumente/pdf/IVSE_deutsch.pdf [Stand: 2.3.2007].