



---

DV/AF Nr. IV

06.07.2016

Bearbeiter: Daniel Heinisch

Durchwahl: - 309

**Fachveranstaltung des ASB zum Bundesteilhabegesetz,  
am 6.7.2016**

**hier: Referat „Politische Standortbestimmung“ (ca. 30 Min.)**

***Es gilt das gesprochene Wort***

Sehr geehrter Herr Bauch,  
sehr geehrte Frau Cornelsen,  
sehr geehrte Damen und Herren,

vielen Dank für die Einladung!

Wir erleben gerade spannende Zeiten: Die Bundesregierung hat sich aufgemacht – das Bundesteilhabegesetz soll kommen. Will man die Ziele dieses Vorhabens auf eine Kurzformel bringen, so scheint das Motto des vergangenen Deutschen Fürsorgetages des Deutschen Vereins in Leipzig gleichsam auch das Gesetzesvorhaben zu bestimmen: Teilhaben und Teil sein.

Denn ein Ziel eines modernen Teilhaberechts ist die Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention. Ziel ist die Herstellung von gleichberechtigter, selbstbestimmter Teilhabe von Menschen mit Behinderungen. Wird das Ziel durch das neue Gesetz erreicht? Kann es erreicht werden? Das lässt sich – kurz gesagt – nicht einfach mit Ja oder Nein beantworten.

Das Vorhaben Bundesteilhabegesetz verfolgt neben dem ohnehin anspruchsvollen Ziel einer Verbesserung der Lebenssituation von Menschen mit Behinderungen auch ein weiteres, für viele wichtiges Ziel.

Für eine gelingende Teilhabe von Menschen mit Behinderungen durch ein Unterstützungssystem ist auch entscheidend, ob Leistungsträger und Leistungserbringer finanziell auskömmlich ausgestattet sind.

Laut Koalitionsvertrag soll das ungebremste Steigen der Ausgaben im Bereich der Eingliederungshilfe gemindert werden – es sind jetzt schon 16,4 Mrd. €. Dabei sollen die Kommunen, inzwischen zwar nicht mehr in diesem Gesetz, aber im Kontext dieses Gesetzes, um 5 Mrd. € entlastet werden.

Womit an dieser Stelle aber auch schon klar gesagt werden muss: Mit der Entkoppelung der Entlastung der Kommunen um 5 Mrd. € von der Reform der Eingliederungshilfe war eigentlich schon allen kundigen Thebanern klar, dass die Reform viele Erwartungen, insbesondere auf Stoppen des Anstiegs der Kosten der Eingliederungshilfe selbst aber auch wahrnehmbare Leistungsverbesserungen nicht würde leisten können!

Der Deutsche Verein hat in der Vergangenheit immer eine Verbindung der Vorhaben von Fachreform und finanzieller Entlastung vorgeschlagen: Ein bundesfinanziertes Bundesteilhabegeld. Dies könnte – gut ausgestaltet – ein Beitrag sein, einen vorgelagerten Nachteilsausgleich für Menschen mit Behinderung zu schaffen und gleichzeitig die vornehmlich kommunal organisierten Eingliederungshilfeträger entlasten. Leider ist dieser Vorschlag bisher vom Bund nicht aufgegriffen worden.

Teilhabe von Menschen mit Behinderungen verlangt zunächst ganz grundlegend eine Beschreibung, von wem wir hier eigentlich reden.

Behinderung wird in der UN-Behindertenrechtskonvention als Funktionseinschränkung in Wechselwirkung mit verschiedenen umwelt- und personenbedingten Barrieren beschrieben. Eine Beseitigung einer derartigen Behinderung und damit die Teilhabe *an* der Gesellschaft und *in* der Gesellschaft ist das Ziel. Der Deutsche Verein sieht es daher seit langem als notwendig an, § 2 SGB IX im Lichte der Behindertenrechtskonvention um die Wechselwirkung zu erweitern. Insofern begrüßt er, dass nun im Bundesteilhabegesetz diesem geänderten Verständnis von einer inklusiven Gesellschaft Rechnung getragen wird.

Teilhabe kann auf unterschiedliche Weise hergestellt werden – durch generelle Maßnahmen und durch individuelle Unterstützungsleistungen. Generelle Maßnahmen

entlasten die individuellen Unterstützungssysteme und können einen inklusiven Sozialraum auf- und ausbauen helfen.

Um ein Reizthema an dieser Stelle bereits aufzugreifen: Z.B. Schülerinnen und Schüler, die zum Unterricht gelangen und dem Unterricht mit ihren unterschiedlichen Voraussetzungen folgen können, benötigen dann möglicherweise eben keine ergänzende individuelle gesonderte Unterstützung. Das Thema wird auch mit dem Stichwort „Pooling“ umschrieben.

Die individuellen Unterstützungsleistungen sind im gegliederten Sozialrechtssystem Deutschlands von einer Vielzahl von Leistungen und Leistungsträgern geprägt. Die Sozialversicherungen leisten ebenso einen Beitrag wie steuerfinanzierte Leistungen.

Der steuerfinanzierten Eingliederungshilfe kommt in diesem Rahmen eine wichtige Funktion zu. Auf sie entfällt etwa die Hälfte aller Ausgaben für Unterstützungsleistungen von Rehabilitation und Teilhabe. Und während beispielsweise die Ausgaben der Bundesagentur für Arbeit im Bereich Reha und Teilhabe zwischen 2009 und 2014 gesunken sind, steigen die Ausgaben für Rehabilitation und Teilhabe bei der Eingliederungshilfe überproportional zu anderen Rehaträgern.

Aus Sicht des Deutschen Vereins bildet daher die inklusive Ausrichtung der Regelsysteme einen elementaren Bestandteil des Teilhabegesetzes, die mit dem jetzigen Entwurf noch zu wenig umgesetzt wird.

Da ich nur eine begrenzte Zeit habe, werde ich nicht auf alle Regelungen dieses umfangreichen Regelwerks eingehen, sondern mich auf drei wesentliche Aspekte fokussieren:

- Auf die Regelungen zur trägerübergreifende Bedarfsermittlung und Hilfeplanung.
- Auf die personenzentrierte Fachleistung
- Auf das Das Verhältnis der Eingliederungshilfe zu anderen Regelungskreisen.

## **1. Umfassende Herstellung der Teilhabe durch eine trägerübergreifende Bedarfsermittlung und Hilfeplanung**

Will man die volle und wirksame Teilhabe von Menschen mit Behinderungen ermöglichen, benötigt es eine umfassende, individuelle Bedarfsermittlung. Für eine umfassende

Bedarfsdeckung ist es wesentlich, dass alle dafür relevanten Leistungsträger und deren Leistungen mit erfasst sind. Hier hat der Gesetzentwurf Schwächen!

Die Pflegeversicherung und die Träger der Hilfe zur Pflege können zwar nach dem neuen Recht zur Teilhabeplanung bzw. Gesamtplanung einbezogen werden. Sie sind aber nicht, wie die anderen Rehabilitationsträger, an die koordinierenden Regelungen gebunden.

Es ist nicht klar geregelt, was passiert, wenn beispielsweise der Landkreis zu einer umfassenden Planung die Träger der Leistungen der Pflege einlädt, die Leistungsträger der Leistungen zur teilhabeorientierten Pflege sich aber nicht oder nicht ausreichend beteiligen.

Mit verpflichtenden Regelungen ließe sich die Situation der Menschen mit Behinderung vergleichsweise leicht ändern. Ansonsten droht im Extremfall, dass Menschen mit Behinderung zur Deckung ihrer Bedarfe und Ansprüche nicht nur eine Teilhabeplanung zu absolvieren, sondern auch parallel laufende Verfahren bei den Pflegekassen und der Hilfe zur Pflege.

Hinzu kommt, dass der Personenkreis, der Leistungen zur Pflege und der Eingliederungshilfe erhält, aufgrund der demografischen Gegebenheiten nicht kleiner werden dürfte.

Insofern ist meine Hoffnung, dass im parlamentarischen Verfahren diese Sollbruchstelle geschlossen wird. Zumindest die für Pflege zuständigen Leistungsträger sollten in die koordinierenden Regelungen des SGB IX aufgenommen werden. Will man die Personenzentrierung ernst nehmen, führt kein Weg vorbei, alle in Frage kommenden Leistungsträger mit ins Boot zu holen.

Eine trägerübergreifende Bedarfsermittlung und Hilfeplanung ist überhaupt nur denkbar, wenn die Bedarfsermittlung anhand bundeseinheitlicher Mindeststandards erfolgt und das Verfahren hin zu einem Teilhabe- bzw. Gesamtplan bundeseinheitlich geregelt ist.

Der Deutsche Verein hat bereits 2009 zwölf Maßstäbe aufgestellt. Dazu gehören u.a. die Orientierung an der ICF (*International Classification of Functioning, Disability and Health*), die Berücksichtigung der Selbsthilfe und des jeweiligen Sozialraums. Diese sind nun für die Eingliederungshilfe im GE des neuen Bundesteilhabegesetzes geregelt, worüber wir uns natürlich freuen.

Allerdings können ebenfalls nach dem Entwurf die Sozialversicherungsträger andere Maßstäbe für ihre jeweiligen Instrumente verwenden. Zudem sollen die Bundesländer für ihr jeweiliges Bundesland andere Maßstäbe der Bedarfsermittlung bestimmen dürfen.

Der Deutsche Verein tritt dafür ein, dass für die Herstellung gleichwertiger Teilhabe bundeseinheitliche Mindestkriterien für alle Rehabilitationsträger zu verankern sind.

Es kann nicht sein, dass die Qualität der Unterstützung vom Wohnort abhängt!

Es kann nicht sein, dass letztlich die unterschiedliche Kassenlage der jeweiligen Bundesländer über die Lebensqualität von Menschen mit Behinderung in Deutschland entscheidet!

Während diese bundeseinheitlichen Maßstäbe noch fehlen, ist eine andere Position des Deutschen Vereins aufgegriffen worden: Das bundeseinheitliche und trägerübergreifende Verfahren zur Teilhabeplanung für die Rehabilitationsträger.

Der federführende Rehabilitationsträger hat nun zur Durchsetzung einer solchen trägerübergreifenden Bedarfsermittlung und Hilfeplanung die Möglichkeit, mangelnde Beteiligung anderer Rehabilitationsträger mittels Ersatzforderungen auch hinsichtlich der Verwaltungskosten zu sanktionieren. Was fehlt: Die Stärkung der Stellung des Leistungsberechtigten als Mittelpunkt des Verfahrens. Unsere Empfehlung: Es bedarf eines Anspruchs des Leistungsberechtigten gegen den federführenden Leistungsträger auf Durchführung einer trägerübergreifenden Teilhabeplanung!

## **2. Der Mensch im Mittelpunkt – personenzentrierte Fachleistung Eingliederungshilfe**

Wer Personenzentrierung ernst nimmt, kommt nicht daran vorbei, die Selbstbestimmung der Menschen mit Behinderung zu stärken. Heruntergebrochen auf das System Eingliederungshilfe kann es für die Deckung des Teilhabebedarfs nicht wesentlich sein, wo, bei wem und in welcher Form der Leistungsberechtigte eine Leistung wahrnimmt. Eine Unterscheidung von ambulant und stationär wird daher nicht mehr benötigt. Daher ist es zu begrüßen, dass das der GE eines Bundesteilhabegesetzes, die Eingliederungshilfe auf behinderungsbedingte Teilhabebedarfe konzentriert.

Ein etwaiger (zusätzlicher) bestehender Bedarf an existenzsichernden Leistungen zum Lebensunterhalt kann nun – wie bei Menschen ohne Behinderungen – über die dafür zuständigen (Regel-)Systeme gedeckt werden.

Allerdings ist diese Umstellung völlig neu. Und bei völlig „Neu“ kann letztlich niemand ganz genau wissen, wie sich die Umgestaltung auswirkt. Daher empfiehlt der Deutsche Verein, dies vorher zu erproben, auch um etwaige ungewollte Teilhabeeinschränkungen zu vermeiden.

Zudem ist die Trennung von fach- und existenzsichernden Leistungen nicht in Gänze im Bundesteilhabegesetz durchgehalten worden. Leistungen für Wohnraum soll zwar grundsätzlich von den existenzsichernden Systemen abgedeckt werden. Wird jedoch eine bestimmte Schwelle überschritten – mit anderen Worten, wird es zu teuer – soll wieder die Eingliederungshilfe eingreifen. Das halten wir fachlich für nicht haltbar.

Auch kann derzeit niemand genau sagen, ob die neu angelegte Schwelle der Leistungsberechtigung, Eingliederungshilfe zu erhalten – um im Bild zu bleiben – an der richtigen Höhe angelegt ist. Teilhabeeinschränkungen müssen danach in drei bzw. fünf Lebensbereichen vorliegen.

Es kann sein, dass diese Schwelle zu hoch angesetzt ist. Menschen mit ggf. kurzfristig auftretenden, stark schwankenden psychischen Beeinträchtigungen könnten z.B. ausgeschlossen sein, weil sie nur in einem oder zwei Lebensbereichen Aktivitätseinschränkungen haben. Es kann genauso gut sein, dass damit mehr Menschen ins System Eingliederungshilfe kommen, was der Entwurf auch nicht beabsichtigt. Daher sollte über konkretisierende Formulierungen nachgedacht und deren (mögliche) Auswirkungen evaluiert werden.

### **3. Eingliederungshilfe im Verhältnis zu anderen Leistungssystemen**

Menschen, die Eingliederungshilfe beziehen, sind – schon aufgrund eines umfassenden individuellen Bedarfs - oftmals auch Leistungsberechtigte von Sozialleistungen anderer Sozialleistungs-träger. Wenn eine Entlastung der Eingliederungshilfe erreicht werden soll, müssen die Leistungssysteme anderer, vorrangiger Leistungsträger ihre Systeme inklusiver ausrichten. Zwar enthält der Gesetzentwurf einige Ansätze zur verbesserten Teilhabe am Arbeitsleben durch die Förderung von Projektvorhaben bei der gesetzlichen Rentenversicherung (SGB VI) oder bei der Grundsicherung für Arbeitssuchende (SGB II). Allerdings bleibt da, vorsichtig formuliert, noch viel Luft nach oben.

Zudem steht zu befürchten, dass eine Ungleichbehandlung fortgeschrieben und erweitert wird: Pflegebedürftige Menschen mit Behinderungen in Einrichtungen der Behindertenhilfe bekommen – trotz gleicher Beitragslast wie Menschen ohne Behinderungen – auch nach dem GE des Bundesteilhabegesetzes nicht die vollen Leistungen der Pflegeversicherung, sondern nur einen geringeren Teil. Da es nun keine stationären Einrichtungen der Behindertenhilfe mehr gibt, könnte die Regelung dazu führen, dass alle Menschen mit Behinderung in Ambulant Betreuten Wohngemeinschaften nun unter diese Regelung fallen. Diese Regelung muss daher dringend überdacht werden.

Gerade das Verhältnis Eingliederungshilfe und Pflege ist ein Knackpunkt. Der Deutsche Verein hat gegen die diesbezüglichen Formulierungen im Bundesteilhabegesetzesentwurf Bedenken angemeldet.

Die im Entwurf verankerte Zuordnungsregel ist für den teilweise deckungsgleichen Personenkreis nicht praktikabel. Danach sollen Leistungen der Pflege im häuslichen Umfeld vorrangig gegenüber der Eingliederungshilfe sein, es sei denn die Erfüllung der Aufgaben der Eingliederungshilfe stehe im Vordergrund.

Die Herausforderung des Nebensatzes ist, dass der Schwerpunkt, welche Hilfe im Vordergrund steht, ein gemeinsames, trägerübergreifendes Bedarfsermittlungs- und Gesamtplanverfahren voraussetzt. Das festzustellen ist nicht am Anfang möglich, sondern erst nach Abschluss des Verfahrens kurz vor der Leistungsbewilligung.

Zudem ersetzt dieses Verfahren nicht eine generelle Zuordnung der Leistungen zu einem System. Ob eine Leistung der Herstellung von Teilhabe dient (= Eingliederungshilfe) oder lediglich teilhabeorientiert ist (= Pflege), wird sich im Einzelfall kaum trennscharf abgrenzen lassen.

Denn pflegebedürftige Menschen sind auch Menschen mit Behinderung – und damit potentiell auch Leistungsberechtigte der Eingliederungshilfe. Dies dürfte in der Praxis zu einer großen Unsicherheit führen und sehr Streitbehaftet sein. Daher sollte eine generelle Bestimmung des Rangverhältnisses erfolgen.

Nach Auffassung des Deutschen Vereins heißt das: **Vorrang für inklusive Regelsysteme, bedarfsgerechte Ergänzung durch die anderen Systeme!**

Ein anderes Feld ist die inklusive Bildung. Wenn das System Schule für alle Schüler/innen mit und ohne Behinderung zuständig ist, können nicht in erster Linie die unterstützenden Leistungen nachgelagerter Systeme wie der Eingliederungshilfe greifen. Vielmehr sind angemessene Vorkehrungen im Bildungsbereich von Ländern und Kommunen zu treffen.

Mit der Schaffung eines diesbezüglichen Leistungsbereichs im SGB IX wird das falsche Signal gesetzt.

Für die Verbesserung der Lebenssituation von Menschen mit Behinderung bietet der GE eines Bundesteilhabegesetzes, etwa bei der Frühförderung, bei der Teilhabe im Arbeitsleben oder bei der sozialen Teilhabe zahlreiche Ansätze, Teilhaben und Teil sein zu ermöglichen.

Andere Regelungen sollten noch einmal überdacht werden. Inwieweit ermöglichen sie wirklich Teilhaben und Teil sein. Wird damit eine auskömmliche Finanzierung von Leistungsträgern und Leistungserbringern ermöglicht. Diese müssen ihren Auftrag erfüllen können, Menschen mit Behinderungen Unterstützung zu bieten, die ihre Teilhabe stärkt.

Es bleibt also spannend, ob dies im weiteren Verfahren gelingt.

Den Zündern der Totalablehnung sei allerdings gesagt: Wer die geöffnete Tür einer weitreichenden Systemänderung im Recht der Unterstützung von Menschen mit Behinderung, im Recht auf Teilhabe, jetzt schließt, wird meiner Auffassung nach eine große Chance im Sinn der Menschen mit Behinderung vergeben. Dann wird die nächsten 10 Jahre die Tür geschlossen sein! Lieber manchen sauren Apfel schlucken, dann in der nächsten Legislatur Nachbessern, statt gar nichts zu haben!

Und noch eine Bemerkung in eigener Sache: Zwar sind wir derzeit noch in der Findungsphase, was ein neues Motto für den nächsten Deutschen Fürsorgetag im Mai 2018 in Stuttgart angeht, nichtsdestotrotz sind Sie bereits jetzt herzlich eingeladen, am Fürsorgetag teilzunehmen. Ich bin gespannt, welche Fragen des Teilhabegesetzes wir dann diskutieren werden.

Als Mitglieder im Deutschen Verein fällt Ihnen eine Teilnahme und damit die Teilhabe natürlich leichter!

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit.