

# Das Bundesteilhabegesetz

## I. Einleitung

Ich habe in der Ankündigung zu diesem Vortrag geschrieben, dass ich in meinem Referat einen kritischen Blick auf das Bundesteilhabegesetz werfen möchte. Bei der Vorbereitung zu diesem Vortrag ist mir klargeworden, dass es mindestens genauso wichtig ist, darüber zu referieren, in welchem Kontext das Bundesteilhabegesetz steht.

Deshalb möchte ich damit beginnen und erst danach auf das Bundesteilhabegesetz selber eingehen. Das Gesetz ist sehr sehr komplex, so dass ich mich vor allem darauf konzentrieren werde, wie sich das Gesetz auf Menschen mit Assistenzbedarf auswirken wird.

## II. Vor dem Bundesteilhabegesetz: Viele enttäuschte Hoffnungen

Auf das Bundesteilhabegesetz haben Menschen mit Behinderung sehr viel Hoffnung gesetzt. Aber das Bundesteilhabegesetz ist das vorläufige Ende einer Kette von Gesetzesänderungen und Gesetzen, auf die jedes Mal sehr große Hoffnung gesetzt wurde. Als die jeweilige Gesetzesänderung bzw. das Gesetz in Kraft getreten war, mussten die Menschen mit Behinderung jedes Mal feststellen, dass dies nicht die erhoffte Veränderung brachte.

Obwohl Menschen mit Behinderung oftmals am Gesetzgebungsprozess beteiligt waren, wurden die Gesetze und Gesetzesänderungen jedes Mal letztendlich so formuliert, dass sich in der Praxis nichts veränderte. Ein Grund hierfür ist auch, dass sich die Gesetze immer nur auf staatliche Institutionen beziehen – und nie auf die Privatwirtschaft bzw. auf private Dienstleister.

Die Enttäuschung war groß nach der Ergänzung von Artikel 3 des Grundgesetzes im Jahre 1994 durch den Satz „Niemand darf wegen seiner Behinderung benachteiligt werden“. Die Enttäuschung war groß nach dem Inkrafttreten des Sozialgesetzbuchs IX im Jahre 2001. Das SGB IX (das war § 14) machte es z. B. möglich, einen Antrag bei einem beliebigen Sozialleistungsträger zu stellen und verpflichtete die Sozialleistungsträger dazu, untereinander zu klären, wer für welche Leistung zuständig ist. Der bzw. die Antragsteller\*in sollte es nur mit einem Ansprechpartner zu tun haben. Nur: Das klappte in den seltensten Fällen.

Mit dem Persönlichen Budget bekamen im Jahre 2008 Empfänger\*innen von Sozialleistungen das Recht, den Betrag, den ein Leistungserbringer, also z. B. ein Assistenzdienst, für seine Leistung bekommt, in bar zu bekommen und sich mit dem Geld die benötigte Leistung selber zu beschaffen. Bis heute funktioniert dies nur sehr holprig und sehr oft mit großen Problemen – bis hin zu der Aussage von Leistungsträgern, es gäbe so etwas wie das Persönliche Budget gar nicht.

Weitere Gesetze, die hoffnungsvoll erwartet wurden, aber die konkrete Situation von Menschen mit Behinderung nicht oder nicht wesentlich verändert haben, sind das Behindertengleichstellungsgesetz aus dem Jahre 2002 und das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz aus dem Jahre 2006.

Die Crux an all diesen Gesetzen ist, dass die Nichtbeachtung dieser Gesetze (weitestgehend) folgenlos bleibt. Ich kenne keine andere Personengruppe, für die es zwar Gesetze gibt, aber es egal ist, ob man sich daran hält oder nicht.

### III. Das Bundesteilhabegesetz

#### 1. Sinn und Zweck des Bundesteilhabegesetzes

Nun möchte ich ein paar Sätze dazu sagen, wie das Bundesteilhabegesetz einzuordnen ist:

Der Anspruch des Bundesteilhabegesetzes war bzw. ist es, die UN-Behindertenrechtskonvention umzusetzen, die im Jahre 2009 in Deutschland in Kraft trat. Die UN-Behindertenrechtskonvention betrachtet die Diskriminierungen, die Menschen mit Behinderung erfahren, aus menschenrechtlicher Perspektive und verpflichtet die Länder, die dieses Übereinkommen unterzeichnet haben, Schritte zu unternehmen, um Ungleichbehandlungen von Menschen mit Behinderung abzubauen. Menschen mit Behinderung in Deutschland haben deshalb große Hoffnungen mit dem Bundesteilhabegesetz als einen Schritt in diese Richtung verbunden. Diese Hoffnung wurde dadurch erhärtet, dass im Vorfeld des Gesetzgebungsverfahrens Vertreter\*innen von Behinderten- und Selbsthilfeverbänden in die Diskussionen einbezogen wurden.

Aber auf der anderen Seite wurde im Koalitionsvertrag zwischen CDU/CSU und SPD aus dem Jahre 2013 ganz klar formuliert, dass das Bundesteilhabegesetz die Ausgabendynamik der Eingliederungshilfe bremsen soll. Dazu muss man wissen, dass die Erhöhung der Ausgaben für Eingliederungshilfemaßnahmen überwiegend dadurch entstanden ist und weiterhin entstehen wird, weil es zunehmend mehr behinderte Menschen gibt, die das Rentenalter erreichen. Wegen der Euthanasiepolitik im 3. Reich gab es bisher keine alten behinderten Menschen in Deutschland.

Mit dem Bundesteilhabegesetz wird die Eingliederungshilfe zwar formal aus der Sozialhilfe herausgenommen. Aber die Eingliederungshilfe bleibt weiterhin ein Teil der öffentlichen Fürsorge. Nicht jede Person, die einen Bedarf an Eingliederungshilfe hat, hat nach dem Bundesteilhabegesetz auch Anspruch auf Eingliederungshilfe. Auch dies widerspricht dem menschenrechtlichen Ansatz der UN-Behindertenrechtskonvention.

Während des Gesetzgebungsverfahrens war von der 5 aus 9-Regelung die Rede. Das heißt, dass nur diejenigen Anspruch auf Leistungen haben, die in mindestens 5 der 9 Lebensbereiche der ICF-Klassifikation einen Unterstützungsbedarf haben. Diese Beschränkung ist zwar vorerst ausgesetzt, aber noch nicht vom Tisch.

#### 2. Wieder einmal enttäuschte Hoffnungen

Eine Kernforderung der Verbände war es, dass die von Menschen mit Behinderung benötigten Leistungen einkommens- und vermögensunabhängig gewährt werden. Eine Behinderung darf nicht zu Armut führen, das heißt, zu einem Leben auf Sozialhilfeniveau.

Das Entsetzen war groß, als im Dezember 2015 ein Arbeitsentwurf des Bundesteilhabegesetzes bekannt wurde, das kaum etwas davon enthielt, was die Verbände gefordert hatten.

Zwar wurden im Laufe des Gesetzgebungsverfahrens die schlimmsten Punkte entschärft, die gegenüber der heutigen Gesetzeslage Verschlechterungen dargestellt hätten, von einer Verbesserung der Situation von Menschen mit Behinderung kann aber nur ganz punktuell die Rede sein.

Allgemein kann festgestellt werden, dass das Gesetz viele auslegungsbedürftige Begriffe enthält und viele gute Gedanken, die aber schlecht ausgeführt werden.

Auch ist nicht hinzunehmen, dass von außen, d.h. vom Leistungsträger, also z.B. dem Sozialamt, beurteilt werden darf, was für einen Menschen mit Behinderung zumutbar sein soll. Dies ist paternalistisch und widerspricht einem menschenrechtlichen Ansatz.

### *3. Das Bundesteilhabegesetz aus der Perspektive von Menschen mit Assistenzbedarf*

Jetzt möchte ich also ein paar Regelungen des Bundesteilhabegesetzes beleuchten – zuerst aus der Perspektive von Menschen mit Assistenzbedarf, danach stichwortartig auch noch einige andere.

#### a) Das Verhältnis der unterschiedlichen Leistungen zueinander (Schnittstellenproblematik)

Eines der Kernprobleme in unserem zersplitterten deutschen Sozialleistungssystem mit den verschiedenen Leistungsträgern ist die Frage, wer für welche Leistung wie viel bezahlt. Dabei ist natürlich das Interesse eines jeden Leistungsträgers, die Kosten auf andere abzuwälzen und selber so wenig wie möglich bezahlen zu müssen.

Im Bereich der persönlichen Assistenz haben es Menschen mit Behinderung zurzeit noch mit nur zwei Leistungsträgern zu tun: der Pflegeversicherung und dem Sozialamt wegen Hilfe zur Pflege und der Eingliederungshilfe. Ab dem Jahre 2020 kommt der Träger der Eingliederungshilfe als ein dritter eigenständiger Leistungsträger dazu.

Nach der Erweiterung des Pflegebedürftigkeitsbegriffs im Jahr 2017 fallen auch viele Unterstützungsleistungen in die Zuständigkeit der Pflege, die vorher eindeutig Leistungen der Eingliederungshilfe waren. Dies macht die Trennung, die so genannte Schnittstellenproblematik, noch schwieriger.

Im Gesetzgebungsverfahren war sehr lange im Gespräch, dass Eingliederungshilfeleistungen nachrangig gegenüber Pflegeleistungen sind. Das hätte bedeutet, dass der Eingliederungshilfeträger nur das finanziert hätte, was ganz eindeutig nicht vom Pflegebedürftigkeitsbegriff umfasst ist. Das hätte bedeutet, dass viele Einrichtungen der Eingliederungshilfe Pflegeeinrichtungen geworden wären – mit entsprechend anderem Personal (Pflegekräfte statt Sozialarbeiter\*innen) und mit entsprechend anderer Zielrichtung.

Erst kurz vor der Verabschiedung des Gesetzes konnte durchgesetzt werden, dass Eingliederungshilfeleistungen und Pflegeleistungen weiterhin gleichrangig sind. Es wurde sich auf das so genannte Lebenslagenmodell geeinigt. Das bedeutet, dass bei Menschen, die vor Eintritt in das Rentenalter Anspruch auf Eingliederungshilfeleistungen haben, die erforderlichen Pflegeleistungen zur Eingliederungshilfe gezählt werden. Das hat den Vorteil, dass bei ihnen die Einkommens- und Vermögensgrenzen des Bundesteilhabegesetzes gelten und nicht die weitaus geringeren Einkommens- und Vermögensgrenzen der Sozialhilfe. Dazu weiter unten noch mehr. Das hat allerdings den Nachteil, dass bei Menschen, die erst nach Eintritt in das Rentenalter einen Eingliederungshilfebedarf haben, die Leistungen der Eingliederungshilfe zur Hilfe zur Pflege gerechnet werden. Abgesehen von der Altersdiskriminierung, die damit verbunden ist, müssen diese Menschen dann erst das ganze für das Rentenalter ersparte Geld aufbrauchen, bevor sie Leistungen bekommen. Aus behindertenpolitischer Sicht wäre es anzustreben, dass der pflegerische Bedarf immer als Eingliederungshilfeleistung zählt, der vorrangig zu gewähren ist. Pflegerische Leistungen sind nie Selbstzweck, sondern haben immer das Ziel, dass Menschen mit einem Pflegebedarf am gesellschaftlichen Leben teilhaben können.

## b) Zum Begriff „Assistenz“ im Bundesteilhabegesetz

Es ist zunächst einmal positiv, dass der Begriff „Assistenz“ zum ersten Mal in einem deutschen Gesetz auftaucht. Es wird unterschieden zwischen einfacher Assistenz und qualifizierter Assistenz. Während einfache Assistenz aus der Übernahme von Tätigkeiten besteht und von Personen ohne spezielle Ausbildung erbracht werden kann, muss die qualifizierte Assistenz von Fachkräften geleistet werden und hat einen pädagogischen Ansatz.

Die Idee dieser Unterscheidung ist nicht schlecht, aber nicht zu Ende gedacht. Auch die sogenannte „einfache Assistenz“ erfordert eine Qualifikation – nur eben keine formale, sondern eine sehr individuelle. Menschen mit einem Rund-um-die-Uhr-Assistenzbedarf berichten, dass sie bis zu neun Monate brauchen, bis sie ihre Assistenzkräfte so angelernt haben, dass der Tagesablauf reibungslos funktioniert.

Wer weiß, wie schlecht Einzelfallbetreuung als eine Form der „qualifizierten Assistenz“ vergütet wird, wird die Befürchtung assistenzbedürftiger Menschen teilen. Sie befürchten, dass persönliche Assistenz als eine Form der „einfachen Assistenz“ dann noch schlechter bezahlt wird und die Errungenschaft einer halbwegs leistungsgerechten Vergütung von Assistenzkräften nach Tarif als sogenannte Pflegehelfer in Gefahr ist.

## c) Poolen von Leistungen

Wir sprechen meistens von Persönlicher Assistenz, wenn es um Assistenz geht. Das Bundesteilhabegesetz aber nicht. Das Bundesteilhabegesetz macht das Poolen von Assistenzleistungen möglich, das heißt den Einsatz einer Person für mehrere Menschen mit Behinderung. Das ist dann keine persönliche Assistenz mehr.

Es wird immer beschwichtigt, dass es beim Poolen von Leistungen nur z. B. um gemeinsame Fahrten in die WfbM ginge, also um Bereiche, wo eine gemeinsame Leistungserbringung für mehrere Menschen sinnvoll ist. In Wirklichkeit öffnet aber das Bundesteilhabegesetz die Möglichkeit zum Poolen für alle Lebensbereiche, außer wenn es um die persönliche Lebensplanung bzw. die Gestaltung sozialer Beziehungen geht. Wie ich vorher kritisiert habe, sind beides wieder sehr schwammige Begriffe. Im Umkehrschluss heißt das, dass das Poolen von Leistungen auch bei der Haushaltsführung, der Freizeitgestaltung oder der Teilhabe am gesellschaftlichen Leben (was immer das heißt) zulässig ist bzw. gefordert werden kann. Das könnte bedeuten, dass mehrere Menschen mit Behinderung gezwungen werden, zusammen in eine Wohnung zu ziehen.

## d) Einsatz von Einkommen und Vermögen

Anders als von den Betroffenen und deren Verbänden gefordert, sind Leistungen der Eingliederungshilfe nach dem Bundesteilhabegesetz weiterhin einkommens- und vermögensabhängig. Zwar wurde die Vermögensgrenze auf einen Betrag angehoben, der auf den ersten Blick relativ hoch erscheint: in einem ersten Schritt auf 25.000 Euro, in einem zweiten Schritt auf 150% der sogenannten Bezugsgröße [= Durchschnittsentgelt aller Versicherten der gesetzlichen Rentenversicherung im vorvergangenen Kalenderjahr], also etwas mehr als 50.000 Euro. Aber wenn man bedenkt, was ein behindertengerechtes Auto oder eine behindertengerechte Eigentumswohnung kostet, dann ist das wenig.

Bei der Einkommensgrenze hat sich der Gesetzgeber etwas Raffiniertes ausgedacht: Die Zuzahlung zu Leistungen der Eingliederungshilfe wird von dem Steuerbescheid des Vorvorjahres abhängig sein. Dies erscheint auf den ersten Blick einfach, jedoch bedeutet dies für berufstätige Menschen mit

Behinderung, die hohe Mietkosten und/oder ein hohes Einkommen haben, eine Verschlechterung. Bisher wurde nämlich zum einen hohe Mietkosten berücksichtigt, zum anderen blieb bei Menschen mit einem Rund-um-die-Uhr-Assistenzbedarf 60 % des Einkommens, das die Einkommensgrenze überstieg, anrechnungsfrei.

Sehr positiv ist allerdings, dass das Einkommen und Vermögen des Partners nicht mehr berücksichtigt wird.

#### e) Gesamtpflichtkonferenz und Aufstellung eines Gesamtplans

Voraussetzung des Bezugs von Leistungen der Eingliederungshilfe wird eine Gesamtpflichtkonferenz und die Aufstellung eines Gesamtplans sein. Hierbei ist zu befürchten, dass das Ganze sehr medizinisch geprägt und paternalistisch ablaufen wird.

Beteiligt an der Gesamtpflichtkonferenz werden sein: Träger der Eingliederungshilfe, Pflegekasse und die betroffene Person, die eine Vertrauensperson mitnehmen darf.

Der Gesamtplan, zu dessen Erstellung Ärzt\*innen hinzugezogen werden können, soll dann so skurile Dinge beinhalten wie Angaben zu Aktivitäten der Leistungsberechtigten, Feststellungen über die verfügbaren und aktivierbaren Selbsthilferessourcen des Leistungsberechtigten, Erkenntnisse aus vorliegenden sozialmedizinischen Gutachten, Ergebnisse über die Beratung zur Verwendung des Regelsatzes, und die Benennung erreichbarer und überprüfbarer Teilhabeziele und deren Fortschreibung.

Das heißt, Leistungen zur Assistenz müssen dadurch erkaufte werden, dass die betroffene Person eine Pädagogisierung über sich ergehen lässt.

Was das noch mit einem menschenrechtlichen Ansatz zu tun hat, bei dem Menschen mit einer Behinderung als gleichberechtigte Bürger angesehen werden, möchte ich gerne erklärt bekommen.

#### 4. andere ausgewählte Änderungen

Des Weiteren möchte ich stichwortartig benennen:

##### Als Verschlechterung: Änderung beim Persönlichen Budget

Ein Punkt, der in der Öffentlichkeit überhaupt nicht benannt wurde, aber eine bedeutende Verschlechterung darstellt, ist eine neue Regelung im Zusammenhang mit dem persönlichen Budget: Anders als bis zum Inkrafttreten des entsprechenden Paragraphen im durch Bundesteilhabegesetz geänderten SGB IX am 1.1.2018 muss jetzt die Höhe des Budgets in der Zielvereinbarung festgeschrieben sein. Deshalb ist es nicht mehr möglich, eine Zielvereinbarung abzuschließen und sich danach erst über die Höhe des persönlichen Budgets zu streiten.

##### Als Skurrilität: Abschaffung des Begriffs „Heim“ bzw. „Einrichtung“

Sehr skurril ist die Umetikettierung von Heimen in „gemeinsame Wohnformen“.

Auch dahinter steckt ein durchaus nachvollziehbarer Gedanke, nämlich die Trennung von Fachleistungen und Leistungen der Hilfe zum Lebensunterhalt, die bei jeder Person anfallen und eindeutig nichts mit Eingliederungshilfe zu tun haben.

Die Folge ist jedoch, dass sich Heimbetreiber mit den Leistungsträgern unter anderem darüber streiten, wie viel Quadratmeter der Einrichtung über die Hilfe zum Lebensunterhalt und wie viel Quadratmeter über die Eingliederungshilfe abgerechnet werden.

Als eindeutige Verbesserung: Einführung einer ergänzenden unabhängigen Teilhabeberatung.

Eindeutig positiv am Bundesteilhabegesetz ist die Einführung der Stellen zur ergänzenden unabhängigen Teilhabeberatung. In diesen Stellen sollen überwiegend Menschen arbeiten, die selber eine Behinderung haben und nach der Methode des Peer-Counseling andere Menschen mit Behinderung über ihre Rechte aufklären, Leistungen zur Teilhabe in Anspruch nehmen zu können. Es wurde kritisiert, dass sie nur für 5 Jahre finanziert werden, aber mittlerweile ist ziemlich sicher, dass sie auch darüber hinaus finanziert werden.

Zwiespältig zu sehen: Das Budget für Arbeit

Ein positiver Ansatz ist auch das Budget für Arbeit. Es gibt Menschen mit einer Werkstattberechtigung, also Menschen, die normalerweise in einer WfbM arbeiten würden, die Möglichkeit, auf den ersten Arbeitsmarkt tätig zu sein. Aber auch das hat Haken: So hilft das Persönliche Budget einem Arbeitgeber bei der Finanzierung eines sozialversicherungspflichtigen Arbeitsverhältnisses für eine behinderte Person. Aber es hilft der behinderten Person nicht dabei, einen entsprechenden Arbeitgeber überhaupt zu finden.

#### **IV. Mein Fazit**

Trotz der einigen wenigen positiven Aspekte lautet mein Fazit des Bundesteilhabegesetzes und der anderen gesetzlichen Regelungen für Menschen mit Behinderung:

1.

Es ist naiv anzunehmen, dass in einer kapitalistischen Gesellschaft einer Personengruppe, die nicht zum ökonomischen Wachstum beiträgt, freiwillig, d. h. ohne dass ökonomisch relevante Sanktionen drohen, mehr Rechte zugesprochen werden, die über die Rechte hinausgehen, die vor dem Ende der deutschen Teilung bestanden.

2.

Menschen mit Behinderung werden – trotz aller Lippenbekenntnisse – nach wie vor nicht als vollwertige Rechtssubjekte wahrgenommen.  
Stichwort: Sanktionslosigkeit von Regelungen zugunsten von Menschen mit Behinderung