



---

Hannover, Mitte Februar 2015

## **Anmerkungen zu aktuellen Fragen zu Zielen eines Bundesteilhabegesetzes**

Im Deutschen Bundestag und in den Bundesländern finden derzeit Gespräche über Neuordnungsbestrebungen in der Förderung der Menschen mit Behinderung statt. An diesen Gesprächen sind auch Menschen mit Behinderung über ihre Bundesverbände (wir sind über unseren Bundesverband bvkm hieran beteiligt) und auf niedersächsischer Ebene in einem vom Niedersächsischen Sozialministerium ausgesuchten Kreis von Verbänden, wozu wir nicht gehören, beteiligt. Die Diskussionen auf Bundesebene können über die Internetadresse [http://www.gemeinsam-einfach-machen.de/BRK/DE/StdS/Bundesteilhabegesetz/bundesteilhabegesetz\\_node.html](http://www.gemeinsam-einfach-machen.de/BRK/DE/StdS/Bundesteilhabegesetz/bundesteilhabegesetz_node.html) verfolgt werden, in Niedersachsen über [http://www.ms.niedersachsen.de/startseite/themen/soziales/menschen\\_mit\\_behinderung/fachkommission\\_inklusion/fachkommission-inklusion-123250.html](http://www.ms.niedersachsen.de/startseite/themen/soziales/menschen_mit_behinderung/fachkommission_inklusion/fachkommission-inklusion-123250.html). Im Bund wird an 8 Ziele gearbeitet, in Niedersachsen in 7 Unterarbeitsgruppen.

### **1. Keine neue Ausgabendynamik - Kostenneutralität**

Das 8. Ziel (Die Neuorganisation der Ausgestaltung der Teilhabe zugunsten der Menschen mit Behinderung wird so geregelt, dass daraus *keine neue Ausgabendynamik* entsteht) ist das Entscheidende, weshalb die Konsequenzen hieraus zunächst herausgearbeitet werden:

Bisher war es üblich, dass Umstellungen von aus Steuermitteln und Sozialbeiträgen bereitgestellten Mittel auch unter dem Gesichtspunkt der Kostenneutralität verhandelt wurden. Hierbei gibt es dann Gewinner und Verlierer, ähnliches werden wir auch bei der Verabschiedung eines Bundesleistungsgesetzes erleben, wenn an diesem Ziel festgehalten wird. Weiterhin muss uns klar sein, dass über die Höhen der in einem Bundesleistungsgesetz bereitgestellten Mittel ausschließlich der Deutsche Bundestag und der Deutsche Bundesrat (ihm gehören nur die Landesregierungen an, nicht die Landtage!) entscheiden, in der Praxis vielfach in einem engen Kreis der Koalitionsspitzen.

Es muss somit an sich das Ziel aller Behindertenverbände sein, überall und zu jeder Zeit deutlich zu machen, dass bei einem Festhalten am 8. Ziel die Neuordnungsbestrebungen ins Leere verlaufen und sich in der Praxis nichts Grundsätzliches ändern wird, und zwar aus folgenden Gründen:

- Es werden in Zukunft viel mehr Menschen mit einer schweren Behinderung am Leben bleiben, was wir bereits heute erleben. Gleichzeitig werden die am Leben gebliebenen Menschen mit einer Behinderung nicht nur älter, sondern ihr Bedarf an Förderleistungen (und dies sind nicht nur Leistungen aus dem Komplex Hilfen zur Pflege, so wie dies heute aber eingeschätzt wird) wird mit dem Alter deutlich steigen, wie nicht nur die Menschen mit der Contergan-Schädigung zeigen.

... /

- Theorie und Praxis hat sich bereits jetzt von der Feststellung des individuellen Bedarfs, ein Grundelement im ehemaligen Bundessozialhilfegesetz (BSHG), jetzt Sozialgesetz XII (Sozialhilfe), weit entfernt, bereits jetzt mit erheblichen Konsequenzen für die Bewilligung von Förderleistungen. Die Folgen: Die zentralen Grundelemente im BSHG/SGB XII, die Einzelfallhilfe, wurden durch pauschalisierte Leistungen abgelöst und die gesetzlichen Ausnahmen zum Regelfall erklärt. Ähnliches wird, auf höherem Niveau, passieren, wenn wir uns nur um allgemeingültige Positionen, beispielsweise zur Teilhabe, kümmern und nicht um Detailregelungen der Umsetzungspraxis.
- Die Einführung und Umsetzung von Bewertungsverfahren, wie die nach Metzler und Schlichthorst, haben bereits heute gezeigt: Diese Instrumente werden von der Ministerialbürokratie (als Umsetzungsinstanz der politischen und finanziellen Vorgaben) und den Sozialverwaltungen (als Bewilligungsstellen) missbraucht, um in und mit diesen Verfahren Deckelungsregelungen, damit Begrenzung der Mittel, umsetzen zu können. Dies wird auch unter einem Bundesleistungsgesetz weitergehen, wenn wir uns nicht auch um diese Fragen kümmern.
- Es gibt zwei Pfade, wie die Neuordnungsüberlegungen stattfinden können, wenn es bei diesen Vorgaben bleibt:
  - + Die Begrenzung der Mittel orientiert sich an der Gruppe der Menschen mit Behinderung, wo der höchste Bedarf, ggf. ermittelt in detaillierten Untersuchungen, festgestellt wird. Ausgehend hiervon werden dann in einem komplizierten, aber bundesweit anzuwendenden Verfahren die hierfür bereitgestellten Mittel auf die einzelnen Personen verteilt. Erfolgt dies in dieser Weise, so sitzen alle Menschen mit Behinderung im gleichen Boot und haben sich - gemeinsam - dafür einzusetzen, dass es keine Mittelbegrenzung im Einzelfall gibt. Dies ist die bisher eingenommene Position aller Behindertenverbände. Auch hierfür treten wir ein.
  - + Bereits heute gibt es viele Beispiele, wo für jede/n Politiker/in ersichtlich ist, dass in diese Mittel umgelenkt werden müssen. Es gibt somit die große Gefahr, dass die global bereitgestellten und gedeckelten Mittel auf die Gruppen von Menschen mit Behinderung anders verteilt werden. In diesem Fall ist die Spanne der Gruppe der Verlierer und Gewinner deutlich breiter und größer. Die Verlierer werden dann in jedem Fall die Gruppen von Menschen mit Behinderung sein, bei denen der finanzielle Bedarf höher als im Durchschnitt ist. Diese Menschen können dann nur auf die gesellschaftliche Solidarität hoffen, damit sich an ihrer Situation etwas ändert. Gleichzeitig wird aber damit auch deutlich, dass das Ziel der Neuordnungsbestrebungen im Behindertenbereich deutlich verfehlt wurde.
- Abschließend: Wir Verbände für Menschen mit Behinderung müssen selbst aufpassen, dass wir in den derzeit laufenden Verfahren nicht für Zwecke vereinnahmt werden, die nicht zu einer deutlich qualitativen, sondern höchstens punktuellen Verbesserung führen und nicht die Gruppen von Menschen mit Behinderung noch weiter auseinander bringen als schon derzeit.

## 2. Teilhabegesetz JETZT

ist der Inhalt einer bis 02.05.2015 laufenden Online-Petition, <https://www.openpetition.de/petition/online/teilhabegesetz-jetzt>, die den Deutschen Bundestag, die Bundesregierung und die Landesregierungen zu einer zügigen Verabschiedung eines „guten Bundesteilhabegesetzes“ auffordert, „das die Selbstbestimmung, Teilhabe und Inklusion behinderter Menschen in den Mittelpunkt stellt.“ Dieser Forderung wird von uns uneingeschränkt zugestimmt.

Doch im Niedersächsischen Sozialministerium wird hierüber anders gedacht, vgl. Info unter <http://www.vkmb-hannover.de/teilhabe-jetzt.html>. Ministerialrat Armbrorst vertritt öffentlich die Auffassung, es bei der Fürsorge zu belassen und „auf dem bestehenden Fürsorgesystem aufzubauen und es gemeinsam mit allen Akteuren weiterzuentwickeln.“ Diese Position ist offensichtlich geprägt von den bildungspolitischen Diskussionen in Niedersachsen, den Schulen in Niedersachsen mehr Zeit für die Umsetzung der Inklusiven Schule zu geben, indem für eine längere Zeit die Förderschulen für verschiedene Gruppen von Menschen mit Behinderung bestehen bleiben (Details hierzu: [http://www.mk.niedersachsen.de/portal/live.php?navigation\\_id=30357&article\\_id=104666&psmand=8](http://www.mk.niedersachsen.de/portal/live.php?navigation_id=30357&article_id=104666&psmand=8)).

Im Gegensatz zu den Lehrkräften und den Eltern in den Schulen haben die Träger und Mitarbeiter/innen der Einrichtungen der Behindertenhilfe selbst ein Interesse daran, dass sie ihre Arbeit auf die neuen Anforderungen, die sich aus der UN-Behindertenrechtskonvention ergeben, umstellen können, allerdings zu kostendeckenden Preisen. Es ist eine Illusion zu glauben, dass diese Einrichtungen heute mit den Mitteln des Fürsorgestaates angeleitet werden können, diese neuen Vorgaben zu Vergütungssätzen zu erbringen, die schon seit Jahrzehnten gedeckelt und damit nicht auskömmlich sind. Bereits heute gehen diese Einrichtungen so vor, dass sie ihre Arbeit auf das abgegebene Profil abstellen und an sich benötigte Aufgabenstellungen gegenüber der geförderten Person auf das Mindestmaß, das ihre Kosten abdeckt, reduziert. Wird weiterhin beim Status quo geblieben, wird sich diese Entwicklung noch verschärfen und vielleicht auch irgendwann einmal bei der Ministerialbürokratie und den Bewilligungsstellen ankommen.

## 3. Aufhebung des Sonderstatus der Förderung von Menschen mit Behinderung

Die Menschen mit Behinderung, die nach dem SGB XII (Sozialhilfe) gefördert werden, haben einen Sonderstatus gegenüber Personen mit gleicher Behinderung, die nach anderen Rechtskreisen (z.B. nach einem Arbeitsunfall) gefördert werden. Die UN-Behindertenrechtskonvention kennt diese Unterschiede nicht, insoweit hat Deutschland einen deutlichen Nachholbedarf in der Förderung der Menschen, die eine Behinderung haben, egal, worauf letztlich diese Behinderung zurückzuführen ist. Dieses deutsche Sonderrecht wurde in der Vergangenheit intensiv gepflegt und weiter ausdifferenziert, statt es aufzuheben. Es ist somit zu fordern, dass jede Person die Förderung bekommt, die nach den allgemein gültigen Regelwerken zu bewilligen ist, unabhängig davon, aus welchem konkreten Rechtskreis die Maßnahme zu bewilligen und damit zu bezahlen ist. Jede Leistungsart ist umgehend auf die Förderstruktur der UN-Behindertenrechtskonvention abzustellen.

## 4. Unterstützung wichtiger Detail-Ziele in einem Bundesteilhabegesetz

Unter Ziel 6 werden verschiedene Detailziele formuliert, die wir aus unserer Sicht als besonders unterstützungswert herausstellen möchten, nämlich

- + Realisierung (statt nur Prüfung, wie dies in den Bundeszielen verabredet wurde!) der Förderung unabhängig von Einkommen und Vermögen und
- + personenzentrierte Gestaltung der Leistungen, unabhängig von Wohnort und -form.

Es braucht sicherlich nicht besonders erwähnt werden, dass wir weiteren Zielen zur Ausformulierung in einem Bundesteilhabegesetz uneingeschränkt zustimmen, die da sind:

- + vollumfängliche Unterstützung von Selbstbestimmung und individuelle Lebensplanung (Ziel 2),
- + eine Eingliederungshilfe, wo im Mittelpunkt der Mensch mit seinen behinderungsspezifischen Bedarfen steht (Ziel 3),
- + eine Eingliederungshilfe, die auf Teilhabe ausgerichtet ist (Ziel 3),
- + Eingliederungshilfe als (vollumfängliches, vgl. Ziel 2!) bedarfsdeckendes Leistungssystem (Ziel 6).

Wenn im Ziel 6 ein „partizipatives, bundeseinheitliches Verfahren“ vorgesehen ist, so muss in einer Antwort hierauf deutlich differenziert werden: Partizipatives Verfahren „ja“, auch ein „ja“ zu einem bundeseinheitlichen Verfahren, ein „nein“ aber, wenn dieses Verfahren auf Deckelungsüberlegungen aufbaut oder enthält (vgl. die Ausführungen hierzu oben unter 1.).

Wenn im Ziel 6 eine „Prüfung der Möglichkeiten unabhängiger Beratung“ erfolgen soll, so ist dies nicht nur zu realisieren, sondern auch zu erweitern, und zwar wie folgt: Das SGB IX (Rehabilitation und Teilhabe behinderter Menschen) kennt bereits heute die nicht genutzten Möglichkeiten der Errichtung von Koordinierungsstellen auf Landes- und Kommunalebene. Deshalb wird gefordert, dass diese Möglichkeiten nun umgehend in die Praxis umgesetzt und zu wirksamen Instrumenten eingesetzt werden. Es sind nicht nur die „Möglichkeiten unabhängiger Beratung“ zu prüfen, sondern Behindertenverbände sind wirkungsvolle Möglichkeiten zur Einflussnahme zu geben, die dem Verbandsklagerecht und der individuellen Prozessvertretung entsprechen, so wie dies in anderen Rechtsgebieten schon seit langem praktiziert wird. Die örtlichen Behindertenverbände sind entsprechend finanziell für diese Tätigkeiten auszustatten, so wie dies auf Bundesebene der Fall ist, so dass auch die Verbände/Vereine vor Ort über eigenes hauptamtliches Personal, ggf. zusammengefasst in einem Poolverbund, verfügen. Die Mittel sind durch die zuständigen kommunalen Stellen zur Verfügung zu stellen.

## **5. Finanzielle Entlastung der Kommunen**

als Ziel 7 formuliert, kann auch aus unserer Sicht erfolgen, ist aber auf einem anderen Weg als durch die Verabschiedung eines Bundesteilhabegeldes zu realisieren. Den Menschen mit Behinderung ist ein Bundesteilhabegeld, für das wir uns einsetzen, direkt und unmittelbar zugutezukommen.

## **6. Ergebnisse der Fachkommission Inklusion Niedersachsen**

liegen uns derzeit noch nicht vor und können demnach nicht bewertet werden. Die veröffentlichte Liste der in Unterausschüssen zu bearbeitenden Themen (Inklusion und Partizipation - Transformation in die Gesellschaft und Verwaltung; Bildung und Kommunikation; Arbeit; Wohnen; Familie - Gesundheit - Pflege; Freizeit - Kultur - Sport - Medien; Mobilität) die sich an den Zielen der UN-Behindertenrechtskonvention auszurichten

haben, lassen zunächst hoffen, dass sich die Ergebnisse sehen lassen können, wenn dies dann auch so erfolgt.

Niedersachsen hat in der Sitzung der Minister/innen und Senatoren/innen für Arbeit und Soziales der Länder (ASMK) im November 2014 der Protollnotiz des Freistaates Bayern zugestimmt, dass „den Ländern ausreichende Gestaltungsspielräume in der Eingliederungshilfe belassen (bleiben, d.V.), damit diese landesspezifischen Gegebenheiten Rechnung tragen, eigene Handlungsansätze verwirklichen und neue Modelle entwickeln können“. Die bayerische Position ist vor dem Hintergrund der dort schon seit Jahrzehnten praktizierten Förderpolitik im Bereich der Behindertenarbeit verständlich, wenn man sich alleine die dort bestehenden Freizeit- und Ferieneinrichtungen oder gut auf den Förderbedarf ausgerichtete Einrichtungen für Menschen mit Behinderung anschaut. Solche Strukturen kann Niedersachsen nicht vorweisen. Von daher wird nicht verständlich, warum Niedersachsen diese Öffnungsklausel in einem Bundesgesetz benötigt, wenn sie keine Einrichtungen vorweisen kann, die eine qualitativ bessere Ausrichtung haben, als sie aus einem Bundesgesetz zukünftig aufzubauen sind. Wenn man sich die Position von Herrn Armbrorst (vgl. oben Nr. 2) ansieht, so ist zu vermuten, dass in Niedersachsen ein geringeres Niveau als in einem Bundesgesetz vorgegeben umgesetzt werden soll. Dann wäre aber auch gleichzeitig zu fragen, welche praktische Bedeutung die in den Unterarbeitsgruppen der Fachkommission Inklusion erarbeiteten Vorschläge haben.

## **Anlage**

Die **Ziele des Bundesteilhabegesetzes** lauten:

Mit dem Bundesteilhabegesetz soll entsprechend der Vorgaben des Koalitionsvertrages die Lebenssituation von Menschen mit Behinderungen verbessert und damit das deutsche Recht im Licht der UN-Behindertenrechtskonvention weiterentwickelt werden. Konkretisierend sollen mit dem Bundesteilhabegesetz folgende Ziele erreicht werden:

1. Dem neuen gesellschaftlichen Verständnis nach einer inklusiven Gesellschaft im Lichte der UN-Behindertenrechtskonvention wird Rechnung getragen.
2. Selbstbestimmung und individuelle Lebensplanung werden dem gewandelten Rollenverständnis von Menschen mit Behinderung entsprechend vollumfänglich unterstützt.
3. Die Eingliederungshilfe wird zu einem modernen Teilhaberecht entwickelt, in dessen Mittelpunkt der Mensch mit seinen behinderungsspezifischen Bedarfen steht.
4. Die vorgelagerten Systeme und die mit der Eingliederungshilfe verbundenen Systeme sowie ihre Zusammenarbeit werden verbessert.
5. Die Koordinierung der Rehabilitationsträger wird verbessert. Dazu wird eine Weiterentwicklung des SGB IX angestrebt. Die Leistungen sollen für den Bürger wie aus einer Hand erbracht werden.
6. Hierzu soll die Eingliederungshilfe als bedarfsdeckendes Leistungssystem strukturell in eine „Eingliederungshilfe neu“ (Arbeitstitel) weiterentwickelt werden.

Wesentliche Punkte dabei sind:

- Weiterentwicklung des Behinderungsbegriffs,
- „Herauslösen“ der Eingliederungshilfe aus dem „Fürsorgesystem“,
- Überprüfung der gegenwärtigen Einkommens und Vermögensanrechnung,
- Personenzentrierte Gestaltung der Leistungen, unabhängig von Wohnort und -form,
- Konzentration der Eingliederungshilfe auf die Fachleistung, Ermöglichung einer zielgenauen Leistungserbringung durch ein partizipatives, bundeseinheitliches Ver-

fahren,

- Prüfung der Möglichkeiten unabhängiger Beratung,
- Wirksamkeitskontrolle auf Einzelfall und Vertragsebene,
- Verbesserung der Steuerung der Leistungen der Eingliederungshilfe, um die Leistungen im Rahmen der begrenzten Ressourcen effektiv und effizient zu erbringen und zur Verbesserung der Situation behinderter Menschen beizutragen.

7. Mit dem Bundesteilhabegesetz wird die Entlastung der Kommunen dem Koalitionsvertrag entsprechend umgesetzt.
8. Die Neuorganisation der Ausgestaltung der Teilhabe zugunsten der Menschen mit Behinderung wird so geregelt, dass daraus keine neue Ausgabendynamik entsteht.

Textverantwortlicher:

Klaus Müller-Wrasmann, stv. Vorsitzender vkmb-h

E-Mail: [stv\\_vorsitz@vkmb-h](mailto:stv_vorsitz@vkmb-h)