

In der Hand des Bundestages

Norbert Müller-Fehling

Die Anhörung und die Demonstrationen zeigen, das Bundesteilhabegesetz muss an entscheidenden Stellen nachgebessert werden.

Montag, 7. Nov. 2016, war ein weiterer Meilenstein auf dem Weg der Reform der Eingliederungshilfe in einem Bundesteilhabegesetz. Nie war die Aufmerksamkeit der Betroffenen und der Öffentlichkeit für ein behindertenpolitisches Thema so groß wie bei diesem Reformprojekt. Zu Recht. Es geht um Bildung, Arbeit, Kommunikation oder Mobilität, vor allem aber geht es um einen Systemwechsel für die Menschen, die für die Gestaltung ihres Lebens, für Wohnen, Freizeit, gesellschaftliche Teilhabe und ihre alltägliche Versorgung auf Assistenz und die Leistungen von Einrichtungen und Diensten angewiesen sind. Da kann es nur richtig sein, dass sich die betroffenen Menschen und ihre Organisationen zu Wort melden, ihre Situation schildern, Schwachstellen aufdecken, auf Risiken hinweisen, Ängste und Befürchtungen äußern. Der vom Bundesministerium breit angelegte Beteiligungsprozess zu Beginn des Gesetzgebungsprozesses hat sicher zu der Aufmerksamkeit und zur Mobilisierung behinderter Menschen und ihrer Verbände beigetragen. Sie haben dazu geführt, dass das Bundesteilhabegesetz, verfolgt man die Entwicklung vom Arbeitsentwurf über den Referentenentwurf zum Gesetzentwurf, besser geworden ist. Besser, aber nicht gut genug. Die Linie der Verbesserungen muss nun in der letzten entscheidenden parlamentarischen Phase des Gesetzgebungsverfahrens konsequent weitergeführt werden. Insofern kam der Anhörung der Sachverständigen im Bundestagsausschuss Arbeit und Soziales am 7. November eine besondere Bedeutung zu.

Sowohl in der Anhörung im Bundestag als auch bei den Demonstrationen rund um den Reichstag mit über 10.000 Menschen dominierten die gleichen Themen:

- der eingeschränkte Zugang zu den Leistungen der Eingliederungshilfe
- Risiken und Verluste beim Wunsch- und Wahlrecht, insbesondere durch den Zwang zur gemeinschaftlichen Leistungsanspruchnahme
- die Schnittstelle zwischen der Eingliederungshilfe und der Pflege
- und die Einkommens- und Vermögensregelungen

Nun sind Ausschussanhörungen keine Diskussionsveranstaltungen oder Verhandlungsrunden, aber an den Fragestellungen, insbesondere der Regierungsparteien ist zu erkennen, welche Themen bewegen und wo sich eventuell im Gesetzentwurf noch etwas bewegen wird, bis der Bundestag am 1. Dezember in zweiter und dritter Lesung das Bundesteilhabegesetz verabschieden wird.

Vor allem der Zugang zu den Leistungen der Eingliederungshilfe, der mit der Formel „fünf von neun“ beschrieben wird, wurde von allen befragten Sachverständigen kritisch in Frage

gestellt. Die einhellige Ablehnung der vorgesehenen Gesetzregelung reichte von der fehlenden fachlichen und sachlichen Begründung der Kriterien bis hin zu der Aussage „völliger Murks“. Die Aussagen aller Sachverständigen liefen auf einen Verzicht auf die Festschreibung von „fünf von neun“ hinaus. Es wurde die Notwendigkeit hervorgehoben, die Zugangskriterien auf ihre Eignung hin zu überprüfen und den Bundestag erneut darüber entscheiden zu lassen, bevor die Regelung 2020 in Kraft tritt. Einigkeit besteht darin, dass der Personenkreis, der heute von der Eingliederungshilfe erfasst ist, auch in Zukunft einen gesicherten Rechtsanspruch auf diese Leistungen haben soll.

Große Übereinstimmung bestand bei den Sachverständigen auch in der Kritik an einer erzwungenen gemeinsamen Inanspruchnahme von Leistungen der Eingliederungshilfe, dem sogenannten Zwangspoolen. Insbesondere ein dadurch erzwungenes Zusammenleben von Menschen mit dem gleichen Hilfebedarf wurde mit anschaulichen Beispielen kritisiert. Der Vertreter der Monitoringstelle UN-BRK sah darin einen Verstoß gegen die UN-Behindertenrechtskonvention. Die im Gesetzentwurf vorgesehene Prüfung der Zumutbarkeit wurde als unzureichend beschrieben und eine deutliche Schärfung der Rechte der behinderten Menschen bei der Entscheidung über ihren Lebensmittelpunkt gefordert.

Breiten Raum nahm auch die Regelung der Schnittstellen zwischen der Eingliederungshilfe und der Pflege ein. Keiner der befragten Sachverständigen sprach sich für den Vorrang der Pflege vor der Eingliederungshilfe aus. Im Gegenteil. Die vorgesehene Regelung löst keine Schnittstellenprobleme, schafft neue Risiken durch eine von fiskalischen Interessen geleitete Zuordnung von Leistungen und Leistungsdominanz. Gefährdet sind hier vor allem Menschen mit komplexer Behinderung und einem hohen Unterstützungsbedarf. Positiv wurden von allen befragten Sachverständigen die Grundzüge des sogenannten Lebenslagenmodells gesehen, das die Länder in der Stellungnahme des Bundesrats zum Gesetzentwurf der Bundesregierung eingebracht haben. Das Lebenslagenmodell sieht vor, dass die Pflege von der Eingliederungshilfe umfasst wird, wenn der Anspruch auf Leistungen vor dem 65. Lebensjahr eintritt. Der Einschluss der Pflege in die Eingliederungshilfe soll dann auch über die Altersgrenze hinweg bestehen bleiben. Der heute Eingliederungshilfe beziehende Personenkreis behinderter Menschen wäre damit für die behinderungsspezifischen Leistungen vollständig aus der Sozialhilfe. Tritt der Bedarf erst nach der Regelaltersgrenze auf, soll ein Anspruch auf Eingliederungshilfe bestehen, jedoch die Hilfe zur Pflege nach dem SGB XII vorrangig sein. Davon wären in der Regel Menschen betroffen, deren Behinderung und Pflegebedürftigkeit im und durch das Alter eintritt. Keine Zustimmung der sachverständigen Vertreterinnen und Vertreter aus dem Bereich der behinderten Menschen erhielt der Vorschlag des Bundesrates, die Leistungen der Pflegeversicherung bei einer die Pflege umfassenden Eingliederungshilfe auf den Eingliederungshilfeträger überzuleiten.

Die im BTHG vorgesehenen Einkommens- und Vermögensregelungen wurden als ein erster Schritt gewürdigt. Ziel bleibt jedoch, die Eingliederungshilfe als einen echten Nachteilsausgleich auszugestalten. Dies sei mit der vorgesehenen Regelung nicht erreicht. Bezieher von Grundsicherungsleistungen und Leistungen zum Lebensunterhalt profitieren

überhaupt nicht von den verbesserten Kostenbeitragsregelungen. Die Verbesserungen für Werkstattbeschäftigte werden durch die Heranziehung zu den Kosten des Mittagessens aufgezehrt. Hier wurden eine Verdopplung des Arbeitsförderungsentgelts gefordert und höhere anrechnungsfreie Beträge auf die Grundsicherungsleistungen vorgeschlagen.

Weitgehende Zustimmung der Sachverständigen fand die Regelung zur Teilhabe am Arbeitsleben, die mit dem Budget für Arbeit und den anderen Leistungsanbietern neue Möglichkeiten für Menschen mit Behinderung eröffnet, ohne das System WfbM und den Rechtsanspruch auf einen Werkstattplatz in Frage zu stellen. Das Ausschlusskriterium „Mindestmaß an wirtschaftlich verwertbarer Arbeit“ für Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben wurde kritisiert. Angesprochen wurden darüber hinaus die Regelungen zur Mitwirkung in der WfbM und Schwerbehindertenvertretung in den Betrieben. Die Verfahrensvorschriften für die Teilhabepanung soll besser mit dem Gesamtplanverfahren der Eingliederungshilfe verzahnt werden. Die unabhängige Beratung soll materiell dauerhaft gesichert und besser als individueller Rechtsanspruch ausgestaltet werden. Angesprochen wurde im Zusammenhang mit dem Leistungserbringungsrecht die Schiedsstellenfähigkeit der Leistungsvereinbarung, die begrüßt wurde. Kritisiert wurde der weitgehende Ausschluss von Leistungen der Eingliederungshilfe für Menschen auf der Flucht.

Eingeleitet wurde die Anhörung mit der Frage, was passiert, wenn das Gesetz nicht verabschiedet wird. Alle befragten Sachverständigen unterstrichen die Notwendigkeit der Reform der Eingliederungshilfe und sagen bei einem Scheitern einen über viele Jahre währenden Stillstand bei der Weiterentwicklung der Leistungen für Menschen mit Behinderung voraus. Es war den meisten Beteiligten bereits zu Beginn des Reformprozesses klar, dass die Reform der Eingliederungshilfe für die Politik kein Gewinnerthema sein wird. Dafür sind Interessenlagen der Beteiligten zu unterschiedlich und die Regelungen im Einzelnen zu kompliziert. Mindestlohn und Mütterrente sind eben besser in die Öffentlichkeit zu transportieren als die komplexen Themen einer Eingliederungshilfe, die viele Lebenslagen berücksichtigen muss, finanziell unter Druck steht und die Defizite sogenannter vorrangiger Leistungsträger und einer Gesellschaft zu kompensieren hat, die noch weit von Inklusion und umfassender Teilhabe behinderter Menschen entfernt ist.

Die Aufzeichnung der Anhörung ist als Podcast im Parlamentsfernsehen auf der Internetseite des Deutschen Bundestages abrufbar. Das Protokoll ist abrufbar unter

<https://www.bundestag.de/ausschuesse18/a11/anhoerungen/anhoerungen/214614>

N. Müller-Fehling

bvkm