

Thema kompakt

Bundesteilhabegesetz

Diakonie 
Deutschland

Evangelischer Bundesverband
Evangelisches Werk für Diakonie
und Entwicklung e.V.

In Kooperation mit

Bundesverband
evangelische
Behindertenhilfe 

Zentrum Kommunikation

Pressestelle
Caroline-Michaelis-Straße 1
10115 Berlin
Telefon: +49 30 65211-1780
Telefax: +49 30 65211-3780
pressestelle@diakonie.de

Berlin, im August 2016

Hinweis: Die nachfolgenden Angaben beziehen sich auf den Regierungsentwurf des geplanten Bundesteilhabegesetzes.

Was ist das Bundesteilhabegesetz?

Das Bundesteilhabegesetz (BTHG) ist ein geplantes Gesetz, das die Leistungen für Menschen mit Behinderung im SGB IX regelt. Durch das BTHG sollen die derzeitigen rechtlichen Regelungen für Menschen mit Behinderung im Sinne der UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK) reformiert, aus der Sozialhilfe herausgelöst und zu einem modernen Teilhaberecht weiterentwickelt werden. „Teilhabe“ bedeutet, dass ein Mensch mit Behinderung am gesellschaftlichen Leben genauso teilnimmt wie andere Menschen. Teilhabe bezieht sich auf alle Bereiche des Lebens wie beispielsweise Wohnen, Ausbildung, Arbeiten, Mobilität oder Freizeitgestaltung. Das bereits jetzt geltende Wunsch- und Wahlrecht des Menschen mit Behinderung soll durch das BTHG gestärkt werden.

Organisation und Finanzierung

Wie sind die Leistungen für Menschen mit Behinderung derzeit rechtlich geregelt?

Die Leistungen für Menschen mit Behinderung sind derzeit in zwei verschiedenen Sozialgesetzbüchern geregelt:

Neuntes Sozialgesetzbuch (SGB IX): Rehabilitation und Teilhabe behinderter Menschen

Das neunte Sozialgesetzbuch „Rehabilitation und Teilhabe behinderter Menschen“ ist das allgemeine Recht der Rehabilitation. Es schließt alle Rehabilitationsträger, beispielsweise die Krankenkassen, die gesetzliche Renten- und die Unfallversicherung ein. Rehabilitationsleistungen sind zum Beispiel die medizinische Rehabilitation im Anschluss an einen Krankenhausaufenthalt oder Umschulungen zur beruflichen Wiedereingliederung. Die einheitliche Ausrichtung der Rehabilitationsleistungen soll dafür sorgen, dass behinderte oder von Behinderung bedrohte Menschen unabhängig von Zuständigkeitsfragen wirksame und bedarfsgerechte Rehabilitationsleistungen erhalten. Ziel ist es, die Selbstbestimmung und gleichberechtigte Teilhabe zu fördern und Benachteiligungen zu vermeiden beziehungsweise diesen entgegenzuwirken. Mit dem SGB IX wird das Benachteiligungsverbot (Art. 3 Abs. 3 Satz 2 des Grundgesetzes) „Niemand darf wegen seiner Behinderung benachteiligt werden“ ins Sozialrecht umgesetzt.

Sozialgesetzbuch XII (SGB XII): Eingliederungshilfe

Die sogenannte „Eingliederungshilfe“ für Menschen mit Behinderung ist bislang im SGB XII geregelt. Sie ist eine besondere Form der Sozialhilfe für Menschen mit Behinderung, die dadurch zu einem weitgehend selbstständigen Leben befähigt werden sollen. Entscheidend für die Leistungen der Eingliederungshilfe ist die so genannte wesentliche Behinderung. Nur wer wesentlich behindert oder von einer solchen Behinderung bedroht ist, erhält die Leistungen zur sozialen Teilhabe und zur Teilhabe am Arbeitsleben. Als wesentliche Behinderung gelten etwa Blindheit, Taubheit, sogenannte geistige Behinderungen oder schwere seelische Störungen wie Psychosen. Zu den Leistungen der Eingliederungshilfe zählen beispielsweise ambulante und stationäre Wohnangebote oder Werkstätten für behinderte Menschen.

Was sind die Ziele des geplanten Bundesteilhabegesetzes?

Künftig sollen die Leistungen der Eingliederungshilfe für behinderte Menschen aus der Sozialhilfe (SGB XII) herausgelöst und im SGB IX geregelt werden. Dieses soll einen besonderen Abschnitt über die Leistungen für Menschen mit erheblicher Behinderung erhalten. Wer als Mensch mit Behinderung Assistenzleistungen zur Bewältigung des Alltags oder im Arbeitsleben benötigt, muss künftig also nicht mehr Sozialhilfe beantragen. Außerdem soll die Grenze, bis zu der das eigene Einkommen und Vermögen sowie das des Ehepartners eingesetzt werden muss, schrittweise angehoben werden. Hintergrund ist die UN-BRK, die die Menschenrechte für das Leben mit Behinderung konkretisiert: Menschen mit Behinderung haben danach das Recht auf vollumfängliche Teilhabe am gesellschaftlichen Leben. In Deutschland ist die UN-BRK seit 2009 geltendes Recht und verpflichtet den Staat, entsprechende Veränderungen vorzunehmen. Mit dem Bundesteilhabegesetz soll dieser Anspruch im deutschen Sozialrecht umgesetzt werden. Dazu soll der Zugang zu Leistungen der Sozialversicherungen (beispielsweise medizinische Rehabilitation oder Pflege) verbessert werden. Da es um Sozialleistungen geht, die überwiegend aus Steuermitteln finanziert werden, ist mit dem Gesetzesvorhaben auch die Erwartung verbunden, die Kosten für die Leistungen der Eingliederungshilfe zu kontrollieren und zu begrenzen. Dazu erhalten die Kostenträger stärkere Prüfungsrechte, ebenso soll eine Wirkungskontrolle eingeführt werden.

Auf der einen Seite soll das BTHG also einen „Paradigmenwechsel“ im Umgang mit Behinderung umsetzen, auf der anderen Seite die öffentlichen Haushalte, vor allem der Kommunen, nicht stärker belasten.

Was sind die Eckpunkte des geplanten Bundesteilhabegesetzes?

- Mit dem Gesetz wird ein veränderter Behinderungsbegriff in das Sozialgesetzbuch eingeführt, der sich an der UN-BRK und dem aktuellen Klassifikationssystem, der „International Classification of Functioning“ (ICF) der Weltgesundheitsorganisation (WHO), orientiert.
- Die Leistungen der Eingliederungshilfe sollen personenzentriert ausgestaltet werden. Das heißt, der Mensch soll künftig im Mittelpunkt stehen, nicht die Institution. Viele Menschen mit einer erheblichen Behinderung leben heute in Heimen und erhalten dort praktisch alle Leistungen aus einer Hand. Nach dem neuen Gesetz sollen die Leistungen zur Teilhabe unabhängig vom Wohnort werden.
- Die Teilhabeleistungen (der bisherigen Eingliederungshilfe) und die existenzsichernden Leistungen (Kosten der Unterkunft und Verpflegung) werden getrennt. Das bedeutet eine große Änderung der Systematik, die erhebliche Auswirkungen sowohl für die leistungsberechtigten Personen als auch die Leistungserbringer haben wird. Die meisten Menschen mit einer erheblichen Behinderung werden weiterhin Leistungen zur Teilhabe und existenzsichernde Leistungen in Anspruch nehmen müssen.
- Der Bedarf an Leistungen der Eingliederungshilfe, aber auch der anderen Sozialleistungsträger soll nach einem bundeseinheitlichen Verfahren mit einheitlichen Kriterien erhoben werden. Dabei sind die Menschen mit Behinderung beziehungsweise ihre Vertreter einzubeziehen. Derzeit

unterscheiden sich die Leistungen für Menschen mit Behinderung in den Bundesländern teilweise erheblich.

- Wer nicht erwerbstätig sein kann, hat Anspruch darauf, in einer Werkstatt für behinderte Menschen beschäftigt zu werden. Künftig soll es Alternativen neben der Werkstatt geben. So soll unter anderem ein „Budget für Arbeit“ eingeführt werden, das neben Unterstützungsleistungen einen unbefristeten Lohnkostenzuschuss für den Arbeitgeber enthält, der einen erheblich behinderten Menschen beschäftigt.
- Die anderen Zweige der sozialen Sicherung, insbesondere die Bundesagentur für Arbeit, die Rentenversicherung und die Kranken- und Pflegekassen, sollen stärker finanziell in die Pflicht genommen werden, wenn Menschen mit erheblicher Behinderung einen Leistungsanspruch, beispielsweise auf medizinische Rehabilitation oder Eingliederung in das Arbeitsleben, haben. Bislang werden Menschen mit Behinderung oft nur an die Sozialämter verwiesen.
- Viele Menschen mit Behinderung sind auch pflegebedürftig und haben daher Anspruch auf Leistungen der Pflegeversicherung. Das Verhältnis zwischen den Leistungen der Eingliederungshilfe und der Pflegeversicherung soll neu geregelt werden. Geplant ist, dass Menschen mit Behinderung, die zuhause leben, vorrangig Leistungen der Pflegeversicherung in Anspruch nehmen. Ob und in welchem Maße sie zukünftig noch Eingliederungshilfeleistungen bekommen, ist fraglich.
- Um die Menschen mit Behinderung zu unterstützen, werden künftig unabhängige Beratungsstellen vom Bund finanziert. Diese „ergänzende Teilhabeberatung“ soll den Menschen mit Behinderung kostenlose, unabhängige und qualifizierte Beratung zu ihren Ansprüchen auf Teilhabeleistung garantieren.

Das Bundesteilhabegesetz ist ein Bundesgesetz, das nur mit Zustimmung des Bundesrates verabschiedet werden kann. Die finanziellen Lasten tragen weiterhin überwiegend die Länder beziehungsweise Kommunen. Noch ist unklar, in welchem Umfang sich der Bund an den Kosten für die neue Eingliederungshilfe beteiligt.

Historie und Ausblick

1962	Mit dem Bundessozialhilfegesetz wird eine moderne gesetzliche Grundlage für die staatlichen Leistungen für hilfebedürftige Bürger geschaffen, zu denen auch die Menschen mit Behinderung zählen. Neu ist der Rechtsanspruch auf Leistungen der Sozialhilfe.
1994	Das Benachteiligungsverbot „Niemand darf wegen seiner Behinderung benachteiligt werden“ wird ins Grundgesetz aufgenommen (Art. 3 Abs. 3, Satz 2).
2001	Das Neunte Sozialgesetzbuch zur „Rehabilitation und Teilhabe behinderter Menschen“ tritt in Kraft.
2002	Das Behindertengleichstellungsgesetz tritt in Kraft.
1. Januar 2005	Das Bundessozialhilfegesetz – inklusive der Vorschriften über die Eingliederungshilfe – wird zum Sozialgesetzbuch XII.

- 2007 In einer Bund-Länder-Arbeitsgruppe werden Eckpunkte zur Reform der Eingliederungshilfe beraten.
- 2008 Das Persönliche Budget wird als neue Leistungsform eingeführt. Damit können Menschen mit Behinderung von den Leistungsträgern auch eine Geldleistung statt Dienst- oder Sachleistungen erhalten. Mit diesem Budget können sie selbstständig die Aufwendungen für ihren persönlichen Hilfebedarf bezahlen.
3. Mai 2008 Die UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK), ein Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen, wird von den Vereinten Nationen verabschiedet.
26. März 2009 Die UN-BRK wird in Deutschland ratifiziert und tritt in Kraft.
- 2011 Die Bundesregierung verabschiedet einen auf 10 Jahre angelegten Nationalen Aktionsplan zur Umsetzung der UN-BRK.
- Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) kündigt für Herbst 2011 einen Rohentwurf für ein Gesetz zur Reform der Eingliederungshilfe an. Die Reform wird jedoch auf die nächste Legislaturperiode verschoben.
- November 2013 CDU, CSU und SPD schreiben in ihrem Koalitionsvertrag die Einführung eines BTHG fest. Dieses soll das deutsche Recht im Sinne der UN-BRK reformieren.
- Juli 2014 - April 2015 Nach dem Grundsatz „Nichts über uns ohne uns“ werden Menschen mit Behinderung und verschiedene Verbände, darunter der Bundesverband evangelische Behindertenhilfe und die Diakonie Deutschland, am Gesetzgebungsprozess beteiligt. Dazu setzt die Bundesministerin für Arbeit und Soziales, Andrea Nahles, eine „Arbeitsgruppe Bundesteilhabegesetz“ ein.
26. April 2016 Das BMAS veröffentlicht den Referentenentwurf für das BTHG.
- 23./24. Mai 2016 Das BMAS führt Anhörungen der Bundesländer und der Verbände zum BTHG durch.
- September -
Dezember 2016 Beratung im Bundestag und Bundesrat

Hintergrund und Zahlen

In Deutschland leben über 10 Millionen Menschen mit einer Behinderung – im Durchschnitt jeder achte Deutsche. Rund 7,5 Millionen Menschen sind schwerbehindert. Dies geht aus Angaben des Statistischen Bundesamtes für das Jahr 2013 hervor. Gegenüber 2009 ist die Zahl der Menschen mit Behinderung demnach um 7 Prozent beziehungsweise 673.000 Menschen gestiegen.

Gemäß Angaben des Statistischen Bundesamtes erhielten im Jahr 2014 rund 860.500 Menschen mit wesentlicher Behinderung Eingliederungshilfe nach dem SGB XII. Insgesamt wurden dafür 15 Milliarden

Euro aufgewendet. Die Leistungen der Eingliederungshilfe umfassten damit mehr als die Hälfte (57 Prozent) der gesamten Sozialhilfeausgaben im Jahr 2014.

Die Diakonie bietet 3.719 Angebote in der Behindertenhilfe mit insgesamt 151.646 Plätzen (Quelle: Einrichtungsstatistik der Diakonie Deutschland 2014). Dazu zählen 1.492 Wohnheime und andere stationäre Angebote, 1.160 teilstationäre Angebote für Menschen mit Behinderung oder psychischer Erkrankung sowie 968 Beratungsstellen und ambulante Dienste. Darüber hinaus gibt es 52 Fachschulen der Behindertenhilfe und 47 Selbsthilfegruppen und Organisationen freiwilligen Engagements in der Diakonie.

Bewertung der Diakonie Deutschland und des Bundesverband evangelische Behindertenhilfe (BeB)

Das Bundesteilhabegesetz muss die Leitidee der UN-BRK umsetzen und Menschen mit Behinderung ein selbstbestimmtes Leben sowie die Teilhabe an allen Bereichen des gesellschaftlichen Lebens wie beispielsweise Wohnen, Arbeiten, Kultur, Sport und Politik gewährleisten. Dabei haben die Diakonie Deutschland und der BeB besonders die Lebenssituation der Menschen im Blick, die mit hohen Beeinträchtigungen, das heißt mit einer erheblichen Behinderung leben. Diese Menschen können arbeiten und am Leben in der Gesellschaft teilhaben, wenn sie in ausreichendem Umfang unterstützt werden. Der menschenrechtsbasierte Ansatz der UN BRK muss sich bei der Beratung, Bedarfsfeststellung, Teilhabeplanung, Leistungsgewährung, Dienstleistungserbringung und Finanzierung von Teilhabeleistungen im Leistungsrecht widerspiegeln. Teilhabeleistungen müssen zukünftig als echte Nachteilsausgleiche einkommens- und vermögensunabhängig ausgestaltet werden. Das heißt, die Leistungen müssen den Menschen mit Behinderung unabhängig von ihrem Einkommen und Vermögen gewährt werden. Soziale Teilhabe darf nicht, wie bisher, auf das sozialrechtlich ermittelte Minimum begrenzt sein.

Das Bundesteilhabegesetz bietet nach bisherigem Kenntnisstand die Chance, dass

- die Leistungsansprüche von Menschen mit Behinderung den heute gültigen rechtlichen Grundlagen (unter anderem UN-BRK) entsprechend ausgestaltet sind.
- Menschen mit erheblicher Behinderung nicht zwangsläufig auf ein Heim verwiesen werden, sondern an dem selbst gewählten Wohnort genau die Assistenzleistungen bekommen, die sie zur Bewältigung ihres Alltags benötigen.
- Menschen mit erheblicher Behinderung besseren Zugang zum Arbeitsmarkt erhalten und mit einem „Budget für Arbeit“ in normalen Betrieben tätig sind.
- die Verwaltungsverfahren, die ein Mensch mit Behinderung durchlaufen muss, um Leistungen zu erhalten, besser aufeinander abgestimmt und transparenter sind.

Das Bundesteilhabegesetz enthält nach bisherigem Kenntnisstand die Risiken, dass

- der Zugang zu den Leistungen der Eingliederungshilfe durch veränderte Kriterien und Verfahren eingeengt wird. Beispielsweise könnten chronisch psychisch kranke Menschen künftig ausgeschlossen werden.
- die neue „Kann-Regelung“, wonach auch Menschen, die in weniger als fünf Lebensbereichen Unterstützung benötigen, Leistungen erhalten können, nur den Ermessensspielraum des Trägers der Eingliederungshilfe erweitert. Erforderlich ist aber ein sicherer Rechtsanspruch für den Leistungsberechtigten.

- im Vergleich zur heutigen Rechtslage Leistungslücken entstehen. So fehlen zum Beispiel Leistungen, die die Wirksamkeit der ärztlichen Behandlung absichern, oder der bisher gewährte Barbetrag für persönliche Bedarfe.
- bei den existenzsichernden Leistungen (Lebensunterhalt, Wohnraum) behinderungsbedingte Mehraufwendungen nicht abgedeckt werden. Dies ist insbesondere für die Menschen zu befürchten, die Tag und Nacht Unterstützung beziehungsweise Betreuung benötigen.
- Menschen mit Behinderung vorrangig auf die Leistungen der Pflegeversicherung verwiesen werden. Die Pflege ist ein Teilleistungssystem, das vorrangig an der Lebenssituation des hohen Alters orientiert und zudem finanziell nicht ausreichend ausgestattet ist, um die entsprechenden Bedarfe abzudecken. Menschen mit Behinderung müssen zum Leben in der eigenen Wohnung oder Wohngemeinschaft die Pflege- und Eingliederungshilfeleistungen erhalten, die sie benötigen.
- für Menschen mit Behinderung, die in ambulanten Wohnformen leben, die Leistungen der Pflegeversicherung durch den Pauschalbetrag von maximal 266 Euro monatlich gedeckelt werden, wie dies bisher schon bei stationären Wohnangeboten der Fall ist.
- Menschen mit Behinderung, die Eingliederungshilfe und gleichzeitig Hilfe zur Pflege nach SGB XII erhalten, nur dann von der besseren Einkommens- und Vermögensanrechnung in der Eingliederungshilfe profitieren, wenn sie erwerbstätig sind. Das ist diskriminierend.
- die Leistungen der Eingliederungshilfe von der Kostendämpfung bestimmt werden und der personenzentrierte Ansatz durch Kostenvorbehalte und Leistungspauschalen ausgehöhlt und nicht konsequent umgesetzt wird. Dann könnten Menschen mit Behinderung doch nicht bestimmen, wo und wie sie leben wollen.
- die Qualität der Leistungen für Menschen mit Behinderung abgesenkt wird durch vorgeschriebene externe Kostenvergleiche, bei denen nur ein Preis im untersten Drittel des Vergleichs anerkannt wird. Damit würde eine Vergütungsspirale nach unten in Gang gesetzt, die sich zwangsläufig auf das Niveau der Leistungserbringung auswirken muss.
- die eingefügte Öffnungsklausel zum Vergütungsmaßstab des externen Vergleiches im unteren Drittel, die grundsätzlich zu begrüßen ist, über die Festlegung von landeseinheitlichen Leistungspauschalen wieder neutralisiert wird.
- eine nachvollziehbar begründete Erhöhung der Vergütung bei der Ermittlung des geeigneten Leistungserbringers nicht ebenso wie die Tarifbindung zwingend berücksichtigt wird. Hier muss nachgebessert werden.
- die Kostenträger durch eine so genannte Wirkungskontrolle willkürlich in die Leistungsangebote für Menschen mit Behinderung eingreifen. Bis heute existieren keine einheitlichen Maßstäbe zu Wirksamkeit, auch das BTHG konkretisiert diese nicht.

Ein Bundesteilhabegesetz braucht eine verlässliche finanzielle Grundlage. Notwendig sind eine finanzielle Entlastung der Kommunen im Bereich der Eingliederungshilfe und eine Bundesbeteiligung bei der zukünftigen Finanzierung der Fachleistungen zur Teilhabe und Inklusion. Andernfalls besteht die Gefahr, dass sich in der Praxis nicht viel zum Besseren verändert oder sogar mit Verschlechterungen der Lebenssituation von Menschen mit Behinderung zu rechnen ist.

Informationen im Netz

Der Referentenentwurf des Bundesteilhabegesetzes und zahlreiche Stellungnahmen sind vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales veröffentlicht worden unter:

http://www.gemeinsam-einfach-machen.de/GEM/DE/AS/Home/as_node.html

Die Stellungnahme der Diakonie Deutschland und des BeB zum Referentenentwurf des Bundesteilhabegesetzes ist zu finden unter:

<http://www.diakonie.de/gesetz-zur-staerkung-der-teilhabe-und-selbstbestimmung-von-17082.html>

Umfangreiche Informationen zum Bundesteilhabegesetz bietet der Bundesverband evangelische Behindertenhilfe: <http://beb-ev.de/projekte/bundesteilhabegesetz/>

Die gemeinsamen Positionierungen der Fachverbände für Menschen mit Behinderung (darunter der BeB) finden Sie hier: <http://www.diefachverbaende.de/stellungnahmen/>

Hintergründe zur UN-Behindertenrechtskonvention bietet ein Thema kompakt der Diakonie Deutschland: <http://www.diakonie.de/thema-kompakt-un-konvention-ueber-die-rechte-von-menschen-mit-13457.html>

Text: Diakonie/Sarah Spitzer