

**Selbstbestimmung und Teilhabe
von Menschen mit Behinderung.
Das Bundesteilhabegesetz als
Chance und Herausforderung.**

Fachtagung: Bundesteilhabegesetz –
Antworten für die Zukunft

Bundesakademie für Kirche und Diakonie
16. Oktober 2015

Das Bundesteilhabegesetz als Chance

Was sind die Chancen der aktuellen Debatte?

„Was willst du, das ich dir tun soll?“ (Mk 10, 51)

- Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention von 2009
- Das Recht auf Selbstbestimmung und Teilhabe von Menschen mit Behinderung gesetzlich zu verankern
- Notwendiger Systemwechsel: Weg von der Fürsorge hin zur Teilhabe

Das Bundesteilhabegesetz als Herausforderung

Welche Herausforderungen bietet das Gesetzesvorhaben aus fachlicher Perspektive?

Aus Sicht der Diakonie entscheiden über den Erfolg des Gesetzes auf inhaltlicher Ebene:

- Die Verankerung des menschenrechtsbasierten Ansatzes der UN-BRK im Leistungsrecht
- Die Gewährleistung gleichwertiger Lebensverhältnisse für Menschen mit Behinderungen
- Die Ausrichtung des politischen Anspruchs an der Lebenswirklichkeit der Betroffenen
- Die zielorientierte Kooperation von Bund und Ländern

Das Bundesteilhabegesetz als Herausforderung

Welche Herausforderungen bietet das Gesetzesvorhaben aus finanzpolitischer Perspektive?

Aus Sicht der Diakonie entscheiden über den Erfolg des Gesetzes in finanzieller Hinsicht:

- Die grundsätzliche finanzielle Absicherung des BTHG
- Die Vermeidung einer BTHG-Light-Version, ohne substanzielle Veränderungen
- Die Bereitstellung von Ressourcen für die notwendigen Transformationsprozesse
- Eine finanzielle Unterstützung der Kommunen zur Umsetzung des BTHG



Herzlichen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!

Bei Fragen und Anregungen wenden Sie sich bitte an:

Frau Maria Loheide

Vorstand Sozialpolitik

Telefon: +49 30 652 11-1632

Email: maria.loheide@diakonie.de

**„Selbstbestimmung und Teilhabe von Menschen mit Behinderung.
Das Bundesteilhabegesetz als Chance und Herausforderung?!“**

diakonische Perspektive

Fachtagung in Verbindung mit dem 19. Anwendertreffen GBM/POB&A
Bundesteilhabegesetz – Antworten für die Zukunft

16.10.2015, nach 09:15 Uhr

Vortrag

Maria Loheide
Vorstand Sozialpolitik, Diakonie Deutschland

Es gilt das gesprochene Wort!

Anrede,

Ich bedanke mich ganz herzlich für die Einladung zur Fachtagung, die das Thema „Weiterentwicklung der Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderung zu einem Bundesteilhabegesetz“ aus den verschiedenen Perspektiven beleuchtet.

Nachdem Sie sich in den letzten eineinhalb Tagen mit verschiedenen Ebenen der aktuellen Diskussion zum Bundesteilhabegesetz beschäftigt haben, möchte ich an dieser Stelle einen Schritt zurück treten und fragen: Was kann man mit einem solchen Gesetz erreichen? Was sind die Chancen der aktuellen Debatte? Und wo liegen aber auch die Risiken des BTHG für Menschen mit Behinderungen und die Gesellschaft im Ganzen?

Die Schaffung eines Bundesteilhabegesetzes für Menschen mit Behinderungen zählt unbestritten zu den wichtigen sozialpolitischen Gesetzesvorhaben in dieser Legislaturperiode! Sechs Jahre, nachdem die UN-Behindertenrechtskonvention in Kraft getreten ist, ist es nun allerhöchste Zeit, die Konventionsinhalte im Zuge eines

Bundesteilhabegesetzes leistungrechtlich endlich umzusetzen. Der Genfer Ausschuss hat im April 2015 in seiner Staatenberichtsprüfung Deutschland nachdrücklich darauf hingewiesen, dass Handlungsbedarf für Gesetze im Sinne der UN BRK besteht. Trotz gesetzlicher Regelungen (AGG; BGG) sind Menschen mit Behinderungen in Deutschland nach wie vor einem deutlich höheren Risiko von Menschenrechtsverletzungen bzw. (mehrfach) Diskriminierungen und Armutrisiken ausgesetzt als Menschen ohne Behinderung. Zu diesem Ergebnis kommt auch die Verbände Allianz in ihrem ersten Parallelbericht zur Staatenberichtsprüfung 2013.

Das BMAS hat für den Spätherbst 2015 einen ersten Referentenentwurf zum Bundesteilhabegesetz angekündigt, Herr Dr. Schmachtenberg hat Ihnen gestern den Sachstand berichtet. Dies ist in gewisser Weise erfreulich, bedenkt man, dass die Reformbestrebungen in der Eingliederungshilfe seit knapp zehn Jahren andauern. Nun scheint es, als ob Fiskalpakt und Koalitionsvertrag den Weg für ein Bundesteilhabegesetz geebnet hätten und die Reform sich damit politisch auf der Zielgeraden befindet. Das vom BMAS initiierte Beteiligungsverfahren zur Erörterung der Reforminhalte, an dem wir uns beteiligt hatten, fand im April 2015 seinen Abschluss. Jetzt müssen politische Entscheidungen zu den Gesetzesinhalten getroffen werden. Allerdings ist derzeit nicht klar, welche konkreten Regelungen im Bundesteilhabegesetz verankert werden, um die Teilhabeleistungen zukünftig tatsächlich als Nachteilsausgleiche und nicht mehr als Fürsorgeleistung zu gestalten. Es ist noch offen, durch welche Regelungen dieser Systemwechsel im Leistungsrecht herbeigeführt werden soll.

Das Recht auf Selbstbestimmung und Wahlmöglichkeiten steht allen Menschen zu. Aus evangelischer Sicht ist das zweifelslos menschenrechtlich zu begründen, aber eben auch theologisch: der Evangelist Markus überliefert uns die Frage Jesu an den blinden Bartimäus, „Was willst du, das ich dir tun soll?“ (MK 10,51). Auf den ausdrücklichen Wunsch des Blinden machte er ihn erst sehend. Es ist dieses „sich auf Augenhöhe mit dem anderen begeben“, sich zum Unterstützenden nicht zum Fürsorgenden zu machen, dass uns Jesus in dieser Geschichte vorlebt. Darum haben wir in der Diakonie Deutschland das Jahresthema 2013/2014 „Inklusion“ unter diesen Leitspruch „Was willst du, das ich dir tun soll?“ gestellt.

Dieses Recht auf Selbstbestimmung und Wahlmöglichkeiten, auf das Jesus so schlicht verweist, auch für Menschen mit Behinderungen gesetzlich zu verankern, verändert die Lebensperspektiven von Betroffenen entscheidend. Und interessanter Weise ja auch all diejenigen, die im allgemeinen als Nicht-Betroffene gelten. Ich bin davon überzeugt, dass die angestrebte Verankerung die Chance dieses Gesetzes darstellt. Es muss ein Systemwechsel weg von den Fürsorgeleistungen hin zur Teilhabe stattfinden. Nur so können persönliche Lebensentwürfe und gesellschaftliche Teilhabe aller Menschen verwirklicht werden. Wir sind der Meinung, dass der menschenrechtsbasierte Ansatz der UN BRK bestimmte Anforderungen an Beratung, Bedarfsfeststellung, Teilhabeplanung, an Dienstleistungserbringung und deren Finanzierung stellt. Die Herausforderungen des Gesetzes bestehen nun darin, diese Anforderungen zielorientiert und dauerhaft im Leistungsrecht auszudrücken. Entsprechende gesetzliche Strukturen müssen geschaffen werden. Eine ausreichende finanzielle Basis muss gewährleisten, dass die angestrebten Massnahmen und Ziele auch umgesetzt werden können.

Wie kann die Herausforderung, die inhaltlichen Weichen im BTHG richtig zu stellen, bewältigt werden? Welche konkreten Punkte sind dabei zu beachten? Aus unserer Sicht gibt es in der BTHG Debatte durchaus einige Sollbruchstellen zwischen dem Anspruch, das Leistungsrecht menschenrechtskonform weiter zu entwickeln, und den finanztechnischen Entscheidungen des Bundes.

Insbesondere die aktuellen Reformüberlegungen zu nachfolgenden Punkten drohen den Systemwechsel (Stichwort Nachteilsausgleich statt Fürsorgeleistungen) im Leistungsrecht auszuhebeln. Dazu gehören die Überlegungen

- zur Zugangssteuerung (leistungsrechtliche Definition des Behinderungsbegriffes)
- zur Bedürftigkeitsunabhängigkeit der Fachleistungen zur Teilhabe
- zum Poolen, zur Pauschalierung und Budgetierung von Fachleistungen zur Teilhabe
- zu den Referenzsystemen und Kalkulationsgrundlagen für Fachleistungen der Eingliederungshilfe und
- zu den Vertrags- und Vergütungsregelungen im Leistungserbringungsrecht
- zur Steuerungsverantwortung und Angebotssteuerung der Leistungsträger der Eingliederungshilfe

Kurz, der Kerngedanke, die Personenzentrierung, könnte zum Spielball bei der Kostenkalkulation und Finanzierung der Leistungen zur Teilhabe werden. Ich sehe die Gefahr darin, dass Leistungspauschalierungen und Budgetierungen als vermeintliche Stellschrauben zur Umsetzung des personenzentrierten Ansatzes zu sehr in den Vordergrund treten.

Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage nach den tatsächlichen und realistischen Chancen der Weiterentwicklung des Teilhaberechts, die ich eben ansprach. Inwieweit ist das geplante Bundesteilhabegesetz tatsächlich zukunftsweisend für die Teilhabe behinderter Menschen? Oder entpuppt es sich letztlich als Mogelpackung bzw. Sparmodell, das von aktuellen sozialpolitischen Entwicklungen zerrieben wird?

Erfolg oder Misserfolg des Reformvorhabens sind nach Ansicht der Diakonie Deutschland von verschiedenen fachpolitischen und finanziellen Aspekten abhängig. Ich möchte Ihnen im Folgenden vier fachpolitische - und weitere vier finanzpolitische Punkte erläutern.

1. Erstens muss der menschenrechtsbasierte Ansatz im Leistungsrecht verankert werden.

Ein zukünftiges Bundesteilhabegesetz muss sich an den Menschenrechten im Sinn der UN-BRK orientieren. Das haben auch die Empfehlungen des Genfer Ausschusses ausdrücklich unterstrichen. Konkret bedeutet das, die Fachleistungen zur Teilhabe im Sinne eines Nachteilsausgleichs, einkommens- und vermögensunabhängig neu auszurichten und sie aus der Sozialhilfe herauszulösen. Menschen mit Behinderungen dürfen aufgrund ihrer Behinderung nicht länger lebenslang von Leistungen der Sozialhilfe abhängig sein.

2. In diesem Zusammenhang müssen des Weiteren gleichwertige Lebensverhältnisse für Menschen mit Behinderungen gewährleistet werden.

Im Rahmen eines Bundesteilhabegesetzes sind bundeseinheitliche, gesetzliche Regelungen zu verankern, die immer und überall echte und volle Teilhabe für Menschen mit Behinderungen ermöglichen.

3. Drittens muss dafür Sorge getragen werden, eigentlich eine Selbstverständlichkeit, dass der sozialpolitische Anspruch an der Lebenswirklichkeit von Menschen mit Behinderungen ausgerichtet ist.

Zu diesem Punkt möchte nochmal ich auf zwei Aspekte aufmerksam machen:

1. Vielerorts werden Teilhabeleistungen mit dem Etikett der Inklusion und Teilhabe versehen. Gleichzeitig steigen die Zuwachsraten in der Eingliederungshilfe beständig. Das führt dazu, dass im Alltags häufig Einsparzwecke im Vordergrund stehen und Leistungsträger vielfach auf die Senkung der Fallkosten setzen. Gedeckelte Teilhabeleistungen machen jedoch die Teilhabe und Partizipation von Menschen mit Behinderung in vielen Fällen unmöglich. Dies führt immer häufiger dazu, dass politischer Anspruch und Lebenswirklichkeit von Menschen mit Behinderungen auseinanderdriften. Gelingt es nicht, da gegenzusteuern, wird das gesetzte Vertrauen in den politischen Reformprozess kippen.

2. Das Risiko von veränderten Strukturen in der Eingliederungshilfe tragen insbesondere jene Menschen mit Behinderungen, die umfassend und lebenslang auf Assistenz- und Unterstützungsleistungen zur gesellschaftlichen Teilhabe angewiesen sind. Deshalb muss ein Bundesteilhabegesetz sicherstellen, dass insbesondere Menschen mit einem hohen Unterstützungsbedarf unter Hinweis auf Art. 19 und 28 der UN BRK genauso Zugang zu den Teilhabeleistungen haben wie andere Menschen auch und nicht auf bestimmte Hilfesysteme verwiesen werden dürfen.

4. Viertens dürfen die Aktivitäten auf Bund- Länder- und Kommunalebene in der Eingliederungshilfe sich nicht gegenseitig aushebeln

Neben den Reformbestrebungen zum Bundesteilhabegesetz auf Bundesebene ist zu beobachten, dass Länder und Kommunen zahlreiche Aktivitäten zur Gestaltung und Kostensteuerung der Eingliederungshilfen vor Ort initiieren. Sie erwecken zum Teil den Eindruck, als wolle man bereits im Vorfeld der Gesetzgebung entsprechende Pflöcke im Leistungsrecht einschlagen. Länderregelungen im Vorgriff der Reformbestrebungen des Bundes durchkreuzen an vielen Stellen den Grundsatz diskriminierungsfreier gleichwertiger Lebensverhältnisse von Menschen mit Behinderungen.

Lassen Sie mich die vier genannten Argumente noch einmal zusammenfassen. In unseren Augen entscheiden über Erfolg und Misserfolg des Gesetzes auf inhaltlicher Ebene vor allem: 1. die Verankerung des Anspruchs auf Teilhabe im Leistungsrecht, 2. die Sicherstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse aller Menschen mit Behinderung, 3. die Ausrichtung der Regelungen am Alltag der Betroffenen und 4. das Zusammenspiel von Bund und Ländern. Neben diesen eher inhaltlichen Aspekten, sind darüber hinaus einige finanzielle Gesichtspunkte zu beachten, auf die ich nun eingehen möchte.

1. Zunächst möchte ich betonen, dass an aller erster Stelle, die Finanzierung des Bundesteilhabegesetzes abzusichern ist.

Bisher gibt es keine Zusage der Bundesregierung, Finanzmittel bereitzustellen, um die leistungsrechtliche Neuausrichtung eines Bundesteilhabegesetzes seriös umzusetzen. Die ursprünglich vorgesehene Entlastung der Kommunen in Höhe von jährlich 5 Mrd. Euro durch eine Bundesbeteiligung wurde mit dem Bundeskabinettsbeschluss vom März 2014 aufgehoben. Dadurch ist die finanzielle Entlastung der Kommunen nicht mehr an die Reform der Eingliederungshilfe gekoppelt. Angesichts der prognostizierten Zuwachsquoten in der Eingliederungshilfe halten wir diesen Lösungsweg für nicht zielführend. Ich finde, dass der Kostendruck bei den Trägern der Eingliederungshilfe damit überhaupt nicht aufgehoben wird. Ganz im Gegenteil: Ich befürchte vielmehr, dass erneut finanzielle Entlastungsmodelle und Standardabsenkungen in der Eingliederungshilfen handlungsleitend sind. Die UN-BRK-konforme Weiterentwicklung des Teilhaberechts wird damit massiv gehemmt. Die jüngsten Verlautbarungen aus dem Finanzministerium sind auch kein Grund zur Hoffnung. Nach neusten Informationen ist überhaupt keine Bereitstellung finanzieller Mittel für das Bundesteilhabegesetz in den Kabinettsvorlagen vorgesehen.

2. Die drohende fehlende Finanzierung birgt jedoch die Gefahr einer BTHG - Light Version
Denn notwendige Reformelemente bzw. fachpolitische Weichenstellungen im Bundesteilhabegesetz sind nicht ohne eine finanzielle verlässliche Basis zu gestalten. Ein verändertes System stellt neue Anforderungen an Beratung, Bedarfsfeststellung, Teilhabeplanung, Dienstleistungserbringung und Finanzierung. Das kostet Geld. Um Teilhabe von Menschen mit Behinderung nachhaltig zu ermöglichen, braucht es deshalb eine solide finanzielle Grundlage. Ich möchte darum noch einmal die nicht unwahrscheinliche Gefahr

betonen, dass die Reforminhalte durch Konsolidierungsmaßnahmen von Bund und Ländern ausgehebelt werden und am Ende nur noch eine inhaltsleere UN-BRK-Hülle für die Menschen in Deutschland übrigbleibt.

3. Wir von der Diakonie Deutschland fordern darum – und das ist der dritte Punkt - dass nicht nur das BTHG grundsätzlich zu finanzieren ist, sondern, dass außerdem **Ressourcen für Transformationsprozesse bereitgestellt werden.**

Vielerorts ist zu beobachten, dass zahlreiche flankierende Inklusionsinitiativen auf Bund-, Länder- und Kommunalebene bspw. in Form von zeitlich befristeten Modellprojekten stattfinden. Nach unserer Einschätzung fehlen jedoch Verbindlichkeiten und tragfähige Finanzierungskonzepte, die es möglich machen, die nötigen Strukturen zu entwickeln und abzusichern. Einrichtungen und Dienste der Eingliederungshilfe sowie Regelsysteme brauchen investive, sächliche und personelle Ressourcen, um die erforderlichen Transformationsprozesse bewältigen zu können.

4. Viertens und abschließend möchte ich auf die Kommunen verweisen. Eine solide Finanzierung käme besonders ihnen zu Gute. Die **Kommunen sind auf eine Finanzentlastung im Bereich der Eingliederungshilfe angewiesen.**

Es sind die Kommunen, die im Zuge eines Bundesteilhabegesetzes gefordert sind, Teilhabe und Inklusion als Querschnittsaufgabe in einer vernetzten Sozialplanung zu verankern. Gemeinsam mit der Zivilgesellschaft müssen Infrastrukturen vor Ort zu geschaffen werden, damit selbstbestimmte Teilhabe unter inklusiven Bedingungen möglich wird. Für diese umfassende Aufgabe sind die Kommunen finanziell auszustatten.

Mit diesen Punkten, 1. die Finanzierung des BTHG abzusichern, dabei 2. Ressourcen für Transformationsprozesse bereitzustellen und 3. eine finanzielle Entlastung für die Kommunen sicherzustellen, hoffe ich deutlich gemacht zu haben, dass wir 4. eine BTHG-Light-Version vermeiden müssen. Eine leere BTHG-Hülle können wir uns einfach nicht leisten. Ich denke, meine sehr verehrten Zuhörerinnen und Zuhörer, Ihnen ist aus Ihrer Erfahrung heraus genauso klar wie mir, dass ein Bundesteilhabegesetz ohne eine ausreichende Finanzausstattung wirkungslos bleibt. Nur mit entsprechenden Mitteln und Strukturen lassen sich verlässliche Rahmenbedingungen und gesellschaftliche

Teilhabechancen von Menschen mit Behinderung entsprechend der UN-BRK verwirklichen. Wir haben deshalb gegenüber der Bundesregierung vehement und nachdrücklich eine Beteiligung des Bundes bei der Finanzierung der Teilhabeleistungen gefordert. Es kann ja auch nur im Interesse von Bundesregierung und Parlament liegen, Mittel bereitzustellen, um die im Koalitionsvertrag benannten Ziele umzusetzen.

Schlussbemerkung

Und damit komme ich zum Schluss meines Vortrages. Die große Chance, die in meinen Augen in dem Bundesteilhabegesetz steckt, ist – wie der Name schon sagt – Teilhabe für alle zu ermöglichen. Dieses eherne Ziel ist in der Ferne am Horizont schon sichtbar. Wir laufen jedoch Gefahr, gnadenlos Schiffbruch zu erleiden und unter zu gehen, bevor wir dieses Ziel erreichen, wenn die aufgezählten Risiken nicht strategisch und systematisch umschifft werden.

Jeder Mensch hat das Recht auf Wahlmöglichkeit und Selbstbestimmung. „Was willst du, das ich dir tun soll?“, wie Jesus es formulierte. Auf Grundlage des menschenrechtsbasierten Ansatzes der UN-BRK, hat die Bundesregierung nun die Chance zu einem Systemwechsel. Weg von der Fürsorge hin zur Teilhabe.

Für die Bundesregierung bietet sich jetzt und hier die Möglichkeit, dafür die gesetzlichen Rahmenbedingungen zu schaffen. Es liegt nun an ihr, die entsprechenden politischen Entscheidungen zu treffen. Ich persönlich bin sehr gespannt, wie der erste Referentenentwurf aussehen wird. Wir werden ihn uns genau angucken.

Doch auch, wenn das Gesetz dann – wir hoffen bald – in Kraft tritt, stehen große Transformationsprozesse an. Diese kosten nicht nur Geld, das dann hoffentlich zur Verfügung steht. Dieses Gesetz umzusetzen kostet auch viel Kraft. Die anstehende Transformation müssen Bund, Länder und Kommunen gemeinsam bewältigen.

Und auch wir, die wir hier sitzen, werden besonders gefragt sein. Wir Mitarbeitenden von Verbänden, Bildungseinrichtungen, Trägern und Einrichtungen, wir werden in unserer Arbeit Tag täglich herausgefordert sein, das Ziel „Teilhabe für Menschen mit Behinderungen in unserer Gesellschaft“ zu ermöglichen.

Herzlichen Dank!