

Antrag

der Abgeordneten Corinna Rüffer, Kerstin Andreae, Markus Kurth, Beate Müller-Gemmeke, Brigitte Pothmer, Dr. Wolfgang Strengmann-Kuhn, Maria Klein-Schmeink, Elisabeth Scharfenberg, Ulle Schauws, Luise Amtsberg, Annalena Baerbock, Ekin Deligöz, Katja Dörner, Kai Gehring, Britta Haßelmann, Dr. Tobias Lindner, Irene Mihalic, Özcan Mutlu, Dr. Konstantin von Notz, Tabea Rößner, Claudia Roth (Augsburg), Kordula Schulz-Asche, Dr. Gerhard Schick, Dr. Harald Terpe, Dr. Julia Verlinden, Doris Wagner, Beate Walter-Rosenheimer und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Mit dem Bundesteilhabegesetz volle Teilhabe ermöglichen

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Vor sieben Jahren, am 26. März 2009, trat die Konvention der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (UN-Behindertenrechtskonvention, UN-BRK) in Deutschland in Kraft. Damit ist Deutschland verpflichtet, die Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass Menschen mit Behinderungen ihr Recht auf gleichberechtigte Teilhabe in allen Lebensbereichen wahrnehmen können.

Das bisher geltende Recht der Eingliederungshilfe wurde größtenteils in den 1960er- und 1970er-Jahren erlassen und enthält Passagen, die nicht mit der UN-Behindertenrechtskonvention vereinbar sind. Beispielsweise wird das Recht auf Privatsphäre und freie Wahl des Wohnorts verletzt, wenn Unterstützung durch einen Assistenten in der eigenen Wohnung nur dann bewilligt wird, wenn sie nicht mehr kostet als die Unterbringung in einem Heim. Laut UN-BRK sind die Staaten jedoch verpflichtet, Menschen mit Behinderungen eine unabhängige Lebensführung sowie die volle und wirksame Teilhabe an der Gesellschaft zu ermöglichen. Dafür sollte jeder behinderte Mensch die Unterstützung bekommen, die er benötigt. Deshalb muss mit dem Bundesteilhabegesetz (BTHG) auch eine weitreichende Umsetzung der UN-BRK in deutsches Recht stattfinden.

Mit der Ankündigung eines Bundesteilhabegesetzes hat die Bundesregierung bei behinderten Menschen und ihren Verbänden hohe Erwartungen geweckt, insbesondere auch, weil das Bundesministerium für Arbeit und Soziales einen breit angelegten Beteiligungsprozess gestartet hat, an dem auch Verbände von Menschen mit Behinderungen teilgenommen haben, die die Interessen von Menschen mit Behinderungen vertreten.

Trotz des Beteiligungsprozesses ist der am 28. Juni 2016 vom Bundeskabinett verabschiedete Gesetzentwurf zum Bundesteilhabegesetz eine Enttäuschung. Laut Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD sollte das Bundesteilhabegesetz Menschen mit Behinderungen aus dem System der Sozialhilfe herausführen und die Eingliederungshilfe zu einem modernen Teilhaberecht umgestalten. In seiner jetzigen Form wird das Bundesteilhabegesetz diesem Anspruch nicht gerecht.

Der vorgelegte Gesetzentwurf wird die Situation nur für wenige Menschen mit Behinderungen spürbar verbessern. Insbesondere Menschen mit einem hohen Unterstützungsbedarf, geistig oder psychisch behinderte Menschen und Personen, die zugleich pflegebedürftig sind, drohen Nachteile. Daher ist eine Überarbeitung des Gesetzes nötig.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

1. das eingebrachte Bundesteilhabegesetz grundlegend zu überarbeiten, damit das Ziel des Gesetzes, die Förderung der Selbstbestimmung sowie der vollen, wirksamen und gleichberechtigten Teilhabe behinderter Menschen, auch erreicht wird. Damit jede und jeder die Leistungen erhält, die sie/er zur Teilhabe benötigt, sind insbesondere folgende Änderungen notwendig:
 - a) Jeder Mensch, der aufgrund einer Behinderung auf Teilhabeleistungen angewiesen ist, muss diese auch im Rahmen der Eingliederungshilfe erhalten, unabhängig davon, in wie vielen Bereichen des Lebens der Bedarf besteht. Dabei müssen alle Leistungsberechtigten den gleichen Rechtsanspruch haben.
 - b) Auch Ausländerinnen und Ausländern ohne gesicherten Aufenthaltsstatus sowie Asylsuchenden mit Behinderungen soll Teilhabe ermöglicht werden. Ein Ausschluss dieser Personen von Leistungen der Eingliederungshilfe behindert ihre Teilhabe an der Gesellschaft und ist nicht hinnehmbar;
2. sicherzustellen, dass die Leistungsberechtigten ein echtes Wunsch- und Wahlrecht erhalten müssen. Das bezieht sich sowohl auf die Art der Leistung als auch den Ort der Leistungserbringung.
 - a) Hierzu müssen insbesondere die im Gesetzentwurf weiterhin vorhandenen Unterschiede zwischen bisher als ambulant und stationär geltenden Leistungen abgeschafft werden. Das Vergütungsrecht hat alle Leistungserbringer gleich zu behandeln. Außerdem darf es keine Mehrkostenvorbehalte geben, die Menschen mit besonders hohem oder komplexem Unterstützungsbedarf faktisch dazu zwingen, Leistungen in bestimmten Einrichtungen in Anspruch zu nehmen,
 - b) Leistungserbringer müssen Vergütungen verlangen können, die der Qualität ihrer Leistung entspricht. Das BTHG darf keine Vorgaben enthalten, die Leistungserbringer in eine Preisspirale nach unten zwingen,
 - c) Träger der Eingliederungshilfe dürfen Leistungen zur sozialen Teilhabe nur dann an mehrere Personen gemeinsam erbringen, wenn dies beantragt wurde oder es sich von vornherein um Leistungen handelt, die sich an Gruppen richten. § 116 Abs. 2 des Entwurfs zum Neunten Buch Sozialgesetzbuch (SGB-IX-Entwurf) muss ersatzlos wegfallen;
3. die Leistungsansprüche am tatsächlichen Bedarf des jeweiligen Menschen mit Behinderung zu orientieren, damit Teilhabe in allen Lebensbereichen möglich ist. Das bedeutet insbesondere, dass

- a) die Leistungsansprüche nicht an einen Leistungsort bzw. eine bestimmte Einrichtung gebunden sind (personenzentrierte Leistungen). Leistungserbringer müssen Menschen mit Behinderungen auch außerhalb ihrer Einrichtungen unterstützen können,
 - b) die Teilhabe am Arbeitsleben von Menschen mit Behinderungen deutlich gestärkt werden muss. Insbesondere muss der Wechsel von Beschäftigten einer Werkstatt für behinderte Menschen (WfbM) in den allgemeinen Arbeitsmarkt deutlich stärker als bisher gefördert werden. Dazu müssen die Einschränkungen des „Budgets für Arbeit“ wegfallen. Auch Menschen, die aufgrund einer Behinderung nicht in der Lage sind, ein „Mindestmaß wirtschaftlich verwertbarer Arbeitsleistung“ zu erbringen (§ 219 Abs. 2 SGB-IX-Entwurf), müssen die Möglichkeit erhalten, in einer WfbM oder bei einem alternativen Leistungsanbieter zu arbeiten,
 - c) klarzustellen ist, dass Leistungen zur Teilhabe am Leben in der Gemeinschaft gleichrangig mit Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben sind. Unterstützung in der Freizeit und zur Tagesstrukturierung muss sowohl ergänzend zur als auch statt der Unterstützung im Arbeitsleben möglich sein. Die Vorschrift zur Nachrangigkeit von Leistungen zur sozialen Teilhabe in § 102 Abs. 2 SGB-IX-Entwurf muss gestrichen werden,
 - d) behinderte Menschen, die sich bürgerschaftlich engagieren, ein Ehrenamt oder ein politisches Wahlamt ausüben, das gleiche Recht auf Unterstützung haben müssen wie Menschen, die auf andere Art am gesellschaftlichen oder kulturellen Leben teilhaben. § 78 Abs. 5 SGB-IX-Entwurf muss wegfallen,
 - e) zudem Hilfen zur Förderung der Verständigung, wie Gebärdendolmetschung, auch zur Teilhabe am alltäglichen Leben gewährt werden müssen,
 - f) Leistungen zur Teilhabe in jeder Phase allgemeiner, beruflicher und hochschulischer Bildung gewährt werden müssen. Es muss sichergestellt sein, dass Menschen mit Unterstützungsbedarf die vielfältigen Bildungsgänge und -wege gleichberechtigt wahrnehmen können. Dies gilt auch für eine freiwillige berufliche Neuorientierung;
4. dass Menschen, die Bedarfe sowohl im Bereich der Eingliederungshilfe als auch im Bereich der Pflege haben, durch das BTHG nicht schlechtergestellt werden dürfen. Das bedeutet, dass insbesondere
- a) Leistungen der sozialen Teilhabe für alle behinderten Menschen auch im häuslichen Umfeld Vorrang vor den Leistungen bei Pflegebedürftigkeit haben müssen und dass
 - b) behinderte Menschen mit Pflegebedarf, die in Einrichtungen der Behindertenhilfe leben, dieselben Leistungen der Pflegeversicherung erhalten wie pflegebedürftige Menschen, die nicht in derartigen Einrichtungen leben. Die Diskriminierung durch § 43a des Elften Buches Sozialgesetzbuch (SGB XI) muss beseitigt werden,
 - c) Pflegekassen und Träger der Eingliederungshilfe die Koordination ihrer Leistungen zwingend absprechen, damit keine Leistungslücken entstehen;
5. Leistungen zur Teilhabe unabhängig von Einkommen und Vermögen der Leistungsberechtigten zu gewähren;
6. die Arbeit der Schwerbehindertenvertretungen zu stärken, indem Maßnahmen von Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern, die schwerbehinderte Beschäftigte betreffen, solange unwirksam sind, wie die Schwerbehindertenvertretung nicht beteiligt wurde;
7. im Zuge der ebenfalls anstehenden Reform der Kinder- und Jugendhilfe im Achten Buch Sozialgesetzbuch (sog. Inklusive Lösung, SGB VIII) sicherzustellen, dass die hohen fachlichen Standards der Eingliederungshilfe und der Jugendhilfe

eingehalten und weiterentwickelt werden. Dabei müssen behinderte Kinder und Jugendliche gleichberechtigten Zugang zu den Leistungen des SGB VIII erhalten wie Kinder und Jugendliche ohne Behinderungen.

Berlin, den 20. September 2016

Katrin Göring-Eckardt, Dr. Anton Hofreiter und Fraktion

Begründung

Zu 1.: Das vorliegende Bundesteilhabegesetz soll laut Koalitionsvertrag von CDU, CSU und SPD die Vorgaben der UN-Behindertenrechtskonvention umsetzen, ohne eine „neue Ausgabendynamik“ zu erzeugen. Die konkreten Regelungen lassen aber darauf schließen, dass bei dessen Erarbeitung der Kostenaspekt eine deutlich größere Rolle spielte als der Abbau von Benachteiligungen behinderter Menschen. So wird z. B. das Ziel, behinderte Menschen, die Leistungen zur Teilhabe benötigen, aus der Sozialhilfe herauszuholen, nur formell erfüllt. Die Eingliederungshilfe soll Teil des Neunten Buches Sozialgesetzbuch werden. Inhaltlich sind aber weiterhin die Grundsätze des Sozialhilferechts prägend. In vielen Punkten bringt das Bundesteilhabegesetz keine Verbesserungen im Vergleich zur jetzigen Eingliederungshilfe. Einige Neuregelungen führen sogar zu Verschlechterungen. Daher ist eine grundlegende Überarbeitung des Gesetzentwurfs notwendig.

Zu 1a: Für die Leistungsberechtigung muss gelten: Wer Unterstützung braucht, muss diese auch bekommen! Dies ist bereits heute die Praxis einer der Leitgedanken der Eingliederungshilfe. Im Gesetzentwurf heißt es dagegen, dass nur diejenigen im Regelfall Unterstützung erhalten sollen, die in fünf von neun festgelegten Lebensbereichen Unterstützung brauchen oder die in drei Lebensbereichen auch mit Unterstützung nicht teilhaben können (§ 99 SGB-IX-Entwurf). Das wird in der Praxis zu einer Einengung des Kreises der Leistungsberechtigten führen. Zudem ist eine Welle von Gerichtsverfahren über die korrekte Auslegung des zusätzlich geschaffenen Ermessensspielraums zu erwarten.

Die meisten sinnesbehinderten Menschen werden von Leistungen ausgeschlossen und müssen künftig darauf hoffen, dass die zuständigen Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter sie als unterstützenswert einstufen. Das gilt zum Beispiel für die gehörlose Studentin, die nur in den Bereichen Kommunikation und Bildung Unterstützung benötigt. Ebenso ungeeignet ist die Regelung für Menschen mit psychischen Behinderungen.

Zu 1b: Das Recht auf Teilhabe ist ein universelles Menschenrecht, das nicht vom Aufenthaltsrechtlichen Status abhängig gemacht werden darf. Daher müssen auch behinderte Menschen, die bisher lediglich Anspruch auf Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz haben, den vollen Anspruch auf Leistungen nach dem BTHG erhalten.

Zu 2a: Die Entscheidungen, wo und mit wem jemand leben und wo und von wem jemand dabei unterstützt werden möchte, ist ein Menschenrecht. So legt auch die UN-Behindertenrechtskonvention fest, dass jeder Mensch mit Behinderung das Recht und die Möglichkeit haben soll, Wohnort und Wohnform selbst zu wählen und nicht gegen seinen Willen in einem Heim leben zu müssen (Art. 19 UN-BRK). Doch der sogenannte Kostenvorbehalt führt dazu, dass vielerorts die Behörden über Wohn- und Lebensform der Menschen entscheiden. Der Gesetzentwurf zum Bundesteilhabegesetz hält am Kostenvorbehalt fest. Gleichzeitig entfällt der Grundsatz „ambulant vor stationär“. So können Sozialämter Menschen mit hohem Assistenzbedarf aus Kostengründen in ein Heim drängen, weil das in diesen Fällen immer günstiger wäre als ambulant betreutes Wohnen. Das ist ein eklatanter Verstoß gegen die UN-Behindertenrechtskonvention.

Daher darf es keine Vorschriften geben, mit denen das Wunsch- und Wahlrecht aus Kostengründen beschnitten werden kann (§ 104 SGB-IX-Entwurf). Kosten dürfen nur dann verglichen werden, wenn die fraglichen Alternativen den gleichen Gestaltungsgrundsätzen folgen. Das heißt, im Gesetzestext selbst muss klargestellt werden, dass z. B. Leistungen zur individuellen Unterstützung in der eigenen Wohnung nicht mit „gepoolten“ Leistungen

oder Leistungen in speziellen Wohnformen, wie Heimen, verglichen werden dürfen. Ambulante Wohn- und Versorgungsformen müssen weiterhin Vorrang haben. Die Wirtschaftlichkeit der Leistungserbringung kann auch ohne Einschränkungen des Wunsch- und Wahlrechts sichergestellt werden.

Das Wunsch- und Wahlrecht wird auch dadurch eingeschränkt, dass die Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben für voll erwerbsgeminderte Menschen mit Behinderungen auf WfbM bzw. Tagesförderstätten beschränkt sind. Darüber hinaus engt die Beschränkung des Spektrums möglicher Leistungserbringer auf Vertragspartner der Leistungsträger (z. B. bestimmte ambulante Dienste oder Lieferanten von Hilfsmitteln) in Verbindung mit einer restriktiven Vertragspraxis der Träger das Wahlrecht ein. Diese Aufzählung ist nicht abschließend. Das Bundesteilhabegesetz muss daher vorschreiben, dass berechtigten Wünschen uneingeschränkt Folge zu leisten ist. Dabei sind in einigen Fällen Mehrkosten zu erwarten, die jedoch durch Einsparungen in anderen Fällen ausgeglichen, möglicherweise auch überkompensiert werden.

Zu 2b: Eine wirtschaftliche Verwendung staatlicher Mittel ist fraglos Bedingung guter Politik. Wirtschaftlichkeit ist aber nicht mit dem Erreichen immer niedrigerer Vergütungssätze und Preise gleichzusetzen. Die im Entwurf zum BTHG enthaltenen Regelungen zum Vertragsrecht geben jedoch den künftigen Trägern der Eingliederungshilfe und den Trägern der Sozialhilfe die Möglichkeit, genau solche Preisspiralen nach unten in Gang zu setzen. Wenn Leistungserbringer, deren Vergütungssätze nicht im unteren Drittel der Vergleichsgruppe liegen, ihre Vergütungen rechtfertigen müssen und die Träger der Eingliederungshilfe die Wahl haben, die Gründe anzuerkennen oder nicht, erzeugt das bei jeder Verhandlung über Anpassungen einen Preisdruck nach unten. Das wird mittel- bis langfristig dazu führen, dass vor allem Leistungserbringer, die Wert auf Qualität und gute Arbeitsbedingungen legen, aufgeben werden. Eine Pflicht zur Rechtfertigung der Vergütungssätze ist nur für außerordentlich hohe Forderungen akzeptabel.

Zu 2c: Leistungen, die als individuelle Leistungen konzipiert sind, dürfen nur dann gemeinsam erbracht werden, wenn die Leistungsberechtigten das ausdrücklich wünschen. Niemand darf aus Kostengründen gezwungen werden, sich beispielsweise eine Assistentin oder einen Assistenten mit dem ebenfalls behinderten Nachbarn zu teilen (§ 116 Abs. 2 SGB-IX-Entwurf). Dabei geht es nicht nur darum, sich in der Freizeitgestaltung den Wünschen anderer anzupassen. Ein bzw. eine AssistentIn unterstützt in den intimsten Lebensbereichen, beispielsweise beim Waschen oder Gang zur Toilette. Betroffene müssen selbst entscheiden können, von wem sie dabei Unterstützung haben möchten und von wem nicht.

Zu 3.: Leistungen der Eingliederungshilfe für behinderte Menschen sind gegenwärtig dem Grundsatz der individuellen Bedarfsdeckung verpflichtet. Dieser muss im Bundesteilhabegesetz uneingeschränkt erhalten bleiben und darf nicht durch Pauschalierungen – etwa durch einen vorab festgesetzten Betrag für Fahrdienstleistungen oder ein festes Zeitkontingent für Assistenz bei der Freizeitgestaltung – verwässert werden.

Zu 3a: Anders als bisher müssen die Leistungen allerdings durchgängig personenzentriert erbracht werden. Insbesondere darf es keine Beschränkung auf bestimmte Leistungsorte geben. Denn gegenwärtig stoßen stationäre Einrichtungen, wenn sie behinderte Menschen (auch) in inklusiven Settings unterstützen, an leistungsrechtliche Grenzen. So bieten immer mehr Berufsbildungswerke (BBW) sog. verzahnte Ausbildungen mit Betrieben des allgemeinen Arbeitsmarkts an: Die Fachkräfte der BBW betreuen hier die Auszubildenden auch im Betrieb. Dies ist jedoch bisher nur möglich, wenn der überwiegende Teil der Ausbildung in den Räumen des BBW stattfindet, da der Leistungskatalog des SGB III und die Vergütungsvereinbarungen der Bundesagentur für Arbeit keine Betreuung durch Fachkräfte eines BBW während einer Ausbildung im allgemeinen Arbeitsmarkt vorsehen. Ähnliches gilt für WfbM.

Eine Personenzentrierung würde bewirken, dass nicht mehr zwischen ambulanten und (teil-)stationären Leistungen unterschieden würde. Dies ist mit dem BTHG nur zum Teil umgesetzt, wie die unterschiedliche Behandlung von Unterkunftskosten und die Möglichkeit, als stationäre Einrichtungen Investitionen geltend zu machen, zeigen.

Zu 3b: Die Zahl der Menschen, die aus der WfbM auf den allgemeinen Arbeitsmarkt wechseln, ist verschwindend gering. Mit dem Bundesteilhabegesetz sollen Alternativen zu Werkstätten gestärkt und soll der Wechsel aus der WfbM in ein sozialversicherungspflichtiges Beschäftigungsverhältnis vereinfacht werden: Das gelingt nur teilweise.

Es ist zu begrüßen, dass voll erwerbsgeminderte behinderte Menschen mehr Wahlmöglichkeiten erhalten und das Budget für Arbeit in den Leistungskatalog aufgenommen wird. Die Begrenzung des Lohnkostenzuschusses auf 40 % der sozialversicherungsrechtlichen Bezugsgröße wird aber den Wiedereinstieg qualifizierter psychisch behinderter Menschen erschweren.

Neben der Stärkung der Wahlmöglichkeiten soll der gesetzliche Anspruch auf Weiterbildung, der bisher nur für den Berufsbildungsbereich garantiert ist, gestärkt werden. Er muss auch nach Eintritt in den Arbeitsbereich einer WfbM weiter bestehen. Die Reha-Träger sollen darüber hinaus Leistungen in einer Werkstatt immer nur für einige Jahre befristet bewilligen und deren Notwendigkeit mithilfe von nicht in einer WfbM arbeitenden Expertinnen und Experten regelmäßig überprüfen. Beide Maßnahmen betonen den Charakter der Werkstätten als Einrichtungen zur Unterstützung und Qualifizierung von derzeit nicht erwerbsfähigen Menschen mit Behinderungen.

Derzeit haben voll erwerbsgeminderte behinderte Menschen nur dann einen Anspruch auf Aufnahme in den Arbeitsbereich einer WfbM, wenn sie spätestens nach Abschluss der zwei, in Ausnahmefällen drei Jahre im Berufsbildungsbereich ein „Mindestmaß an wirtschaftlich verwertbarer Arbeitsleistung“ erbringen können (§ 136 Abs. 2 SGB IX). Andernfalls besteht lediglich ein Anspruch auf Betreuung in Tagesförderstätten bzw. -gruppen, die in Nordrhein-Westfalen in die WfbM integriert, in den übrigen Ländern jedoch in der Regel von diesen getrennte Einrichtungen sind. Das BTHG soll daran laut dem vorgelegten Entwurf nichts ändern. Dies ist in mehrfacher Hinsicht diskriminierend: Zum einen hängt der Zugang entscheidend von der Ausrichtung der jeweiligen Werkstatt und – da für jeden Wohnort meist nur eine WfbM zuständig ist (§ 137 SGB IX) – vom Wohnort ab. Auch wenn jede WfbM ein möglichst breites Spektrum von Bildungs- und Arbeitsmöglichkeiten bieten soll, zeigt der Blick in die Praxis deutliche Unterschiede. Dies hat zur Folge, dass besonders außerhalb von Ballungsräumen Menschen nur deshalb in Tagesförderstätten bzw. -gruppen untergebracht werden, weil die örtliche Werkstatt nicht den passenden Bildungsgang oder Arbeitsplatz bietet. Nach Angaben der Bundesarbeitsgemeinschaft der überörtlichen Sozialhilfeträger erhalten 20 % der Menschen zwischen 18 und 65 Jahren, die im Rahmen der Eingliederungshilfe Leistungen zur Teilhabe erhalten, diese in Tagesförderstätten bzw. -gruppen. Weiterhin ist die Frist von (einschließlich Eingangsverfahren) maximal drei Jahren und drei Monaten, innerhalb derer entschieden wird, ob eine Person im Arbeitsbereich einer WfbM arbeiten wird, zu starr. Es ist mittlerweile belegt, dass Menschen mit bestimmten intellektuellen Beeinträchtigungen nicht generell unfähig sind, bestimmte Tätigkeiten zu erlernen und auszuführen, sondern entweder (deutlich) mehr Zeit dafür benötigen oder es erst in einem späteren Lebensabschnitt können. In der Praxis ist ein späterer Wechsel von der Tagesförderstätte zurück in die Werkstatt insbesondere bei getrennten Einrichtungen kaum möglich. Kritikerinnen und Kritiker sehen derartige Einrichtungen daher als Abstellgleis und bloße Verwahranstalten.

Zu 3c: Seit Jahrzehnten machen viele Menschen mit Behinderungen die Erfahrung, dass es sehr schwierig ist, im Rahmen der Eingliederungshilfe Leistungen zur sozialen Teilhabe zu erhalten. Teils wird argumentiert, die Betroffenen seien durch den Besuch einer Werkstatt bereits in die Gesellschaft integriert, teils wird ein Vorrang von Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben gegenüber Leistungen zur Teilhabe an der Gesellschaft behauptet, der zum Besuch einer Werkstatt verpflichte. Das führt insbesondere für Personen, die gegenwärtig Leistungen in Tagesförderstätten erhalten, zu Problemen: Auch Menschen, die tatsächlich nur in sehr geringem Umfang oder gar nicht arbeiten können, müssen von einer Öffnung der WfbM für alle voll erwerbsgeminderten Menschen profitieren. Für diese Personengruppe kann eine Tagesstrukturierung, die nicht dem Bereich „Arbeit“ zuzurechnen ist, wesentlich sinnvoller sein, wenn es darum geht, sie in ihrer Teilhabe zu stärken und zu unterstützen. Daher muss leistungrechtlich klargestellt werden, dass Leistungen zur sozialen Teilhabe gleichrangig mit Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben sind.

Dass Leistungen zur sozialen Teilhabe vielfach verweigert werden, betrifft darüber hinaus einen weitaus größeren Personenkreis. Assistenz, Unterstützung oder Gebärdensprachdolmetscher bei der Freizeitgestaltung oder für ehrenamtliches oder politisches Engagement werden häufig mit der Begründung abgelehnt, dass die in Frage stehenden Aktivitäten nicht notwendig seien. Bei erwerbstätigen behinderten Menschen wird wiederum darauf verwiesen, dass die Kontakte am Arbeitsplatz ausreichend soziale Teilhabe böten.

Mit dem BTHG werden die Leistungen zur sozialen Teilhabe zwar wesentlich umfangreicher beschrieben, diese Grundprobleme aber nicht gelöst.

Zu 3d: § 78 Abs. 5 SGB-IX-Entwurf ermöglicht zwar auch, dass behinderte Menschen den Verwandten und Freunden, die sie bei der Ausübung von Ehrenämtern unterstützen, dadurch entstehende Kosten erstatten. Der Absatz enthält aber auch die Vorschrift, dass Unterstützung bei ehrenamtlichen Aktivitäten vorrangig unbezahlt geleistet werden soll. Eine vergleichbare Vorgabe gibt es für keinen anderen Bereich der Teilhabe. Sie kann dazu führen, dass behinderte Menschen, die ehrenamtlich eine Veranstaltung organisieren, nachweisen müssen, dass sie keine unentgeltliche Unterstützung dafür finden, diejenigen behinderten Menschen, die die Veranstaltung nur besuchen, diesen Nachweis hingegen nicht erbringen müssen. Das be- und verhindert ehrenamtliches Engagement, statt es zu fördern. Besonders hart trifft die Vorschrift Organisationen und Initiativen, in denen sich behinderte Menschen selbst organisieren.

Zu 3e: Kommunikation ist die grundlegende Voraussetzung für Teilhabe. Trotzdem spricht § 82 SGB-IX-Entwurf Menschen, die auf Gebärdensprachdolmetscherinnen und Gebärdensprachdolmetscher oder andere Kommunikationshilfen, darunter fallen auch technische Geräte, angewiesen sind, nur dann ein Recht auf diese Leistungen zu, wenn sie aus besonderem Anlass benötigt werden. Daneben wird Kommunikation in § 78 SGB-IX-Entwurf als Anlass für Assistenzleistungen erwähnt. Diese Unterscheidung ist zunächst verwirrend. Darüber hinaus kann selbst bei großzügiger Auslegung des Begriffs „Assistenz“ nicht jede „Hilfe zur Verständigung“ unter „Assistenz“ gefasst werden. Daher müssen die Leistungen zur Kommunikation vereinfacht werden.

Zu 3f: Auch für den Bildungsbereich muss sichergestellt werden, dass das Gesetz im Vergleich zur jetzigen Rechtslage weder die Leistungstatbestände noch den berechtigten Personenkreis einschränkt. Darüber hinaus ergeben sich im Bildungsbereich weitere Überarbeitungsbedarfe. Die Ausbildungswege werden immer vielfältiger. Die Lebenswirklichkeit reicht von der dualen Ausbildung, die de facto das Abitur voraussetzt, über das duale Studium bis hin zum nicht-konsekutiven MA-Studium oder der kompletten beruflichen Neuorientierung nach längerer Berufstätigkeit. Die Leitbilder des lebenslangen Lernens und der beruflichen Flexibilität sind inzwischen breit in der Gesellschaft verankert. Der Anteil der Menschen, die während ihres gesamten Erwerbslebens denselben Beruf ausüben, nimmt stetig ab. Die berufliche Weiterentwicklung wird auf vielfältige Weise, wenn auch noch lange nicht ausreichend, gefördert.

Für Menschen mit behinderungsbedingtem Unterstützungsbedarf gilt dies nicht. Sie erhalten die entsprechende Unterstützung nur bis zum ersten berufsqualifizierenden Abschluss und lediglich in eng definierten Ausnahmefällen für eine inhaltlich und zeitlich innerhalb von zwei Jahren daran anschließende weitere Ausbildung. Eine berufliche Weiterqualifikation und Neuorientierung sind diesen Menschen nur dann möglich, wenn sie den bisherigen Beruf aus gesundheitlichen Gründen nicht mehr ausüben können. Selbst dann darf der neue Beruf nur auf derselben Qualifikationsstufe sein wie der bisher ausgeübte. Diese Beschränkungen basieren fast ausschließlich auf verwaltungsinternen Richtlinien der Leistungsträger und müssen durch eine gesetzliche Klarstellung beseitigt werden, da sie die davon betroffenen Menschen mit Behinderungen unzumutbar benachteiligen. Die Leistungen zur Teilhabe umfassen nur den Bedarf, der aufgrund der Behinderung entsteht. Allgemeine Kursgebühren u.ä. sind in diesem Zusammenhang keine Leistungen zur Teilhabe.

Zu 4a: § 91 Abs. 3 SGB-IX-Entwurf weist die Zuständigkeit für Assistenzleistungen zu Hause den Leistungsträgern der Pflege zu. Ausnahmen gibt es nur für Menschen, die berufstätig sind, und für jene, bei denen auch in der Wohnung „die Aufgaben der Eingliederungshilfe im Vordergrund stehen“. Damit werden einer großen Gruppe behinderter Menschen auch die wenigen Verbesserungen des BTHG vorenthalten. Die Zuordnung bedeutet, dass die Beantragung und Planung der Leistungen komplizierter werden. Die Freibeträge für Vermögen sind geringer und auch Partnerinnen und Partner werden herangezogen. Schließlich ist auch die Bedeutung des Teilhabeaspekts in der Pflegeversicherung und der Hilfe zur Pflege nach Einführung des neuen Pflegebegriffs geringer als in der Eingliederungshilfe. So werden zwei Klassen behinderter Menschen geschaffen. Darüber hinaus widerspricht die Zuordnung dem Ziel, die Unterscheidung zwischen ambulanten und stationären Leistungen aufzuheben, verletzt, weil sie nur Menschen trifft, die nicht in Heimen leben.

Zu 4b: § 43a SGB XI begrenzt den Anspruch pflegebedürftiger Menschen, die in Einrichtungen der Behindertenhilfe leben, bisher auf 10 % der Heimkosten, maximal jedoch 266 Euro. Im Entwurf zum Dritten Pflegestärkungsgesetz ist vorgesehen, den Anteil von 10 % auf 15 % zu erhöhen, die Obergrenze von 266 Euro soll bestehen bleiben. Obwohl mit dem BTHG das Ziel verfolgt wird, die Unterscheidung in ambulante und stationäre Leistungen aufzuheben, schreibt der Entwurf zum Dritten Pflegestärkungsgesetz diese Benachteiligung explizit fort. Der neu gefasste § 43a SGB XI wird sogar noch mehr Menschen von den vollen Leistungen der Pflegeversicherung ausschließen, da er an das Wohn- und Betreuungsvertragsgesetz anknüpft, das auch für ambulant betreute Wohngemeinschaften gilt. Die Aufhebung der Trennung in ambulante und stationäre Leistungen in der Eingliederungshilfe muss aber auch eine Gleichbehandlung in der Pflegeversicherung zur Folge haben.

Zu 4c: Das Gesamtplanverfahren (§ 117 SGB-IX-Entwurf) sieht vor, dass sich im Fall einer möglichen Pflegebedürftigkeit der Träger der Eingliederungshilfe mit Zustimmung der Leistungsberechtigten die zuständige Pflegekasse informieren soll, damit diese am Teilhabeplanverfahren beteiligt werden kann. Eine Verständigung beider Leistungsträger ist jedoch zwingend notwendig, da ansonsten die Gefahr einer Leistungslücke besteht.

Zu 5.: Leistungen zum Ausgleich behinderungsbedingter Mehrbedarfe sollen im Sinne eines Nachteilsausgleichs ohne Anrechnung von Vermögen und Einkommen der Leistungsbeziehenden und ihrer Ehe- bzw. Lebenspartner gestaltet werden. Der Verzicht auf Heranziehung der Betroffenen zum Ausgleich behinderungsbedingter Mehrbedarfe ergibt sich aus den Benachteiligungsverboten des Grundgesetzes und der BRK. Der finanzielle Ausgleich

von Nachteilen, die aufgrund einer Behinderung entstehen, soll nicht individuell (mit-)finanziert werden. Es ist vielmehr Teil der Infrastruktur einer inklusiven Gesellschaft. Sofern nur behinderungsbedingte Bedarfe finanziert werden, ist auch nicht mit hohen Mehrkosten zu rechnen. Durch einen geringeren Verwaltungsaufwand ergeben sich zudem Einsparungen, die nach Einschätzung einiger Expertinnen und Experten die Mehrausgaben überkompensieren. Im Rahmen der Debatte um die Anrechnung von Einkommen und Vermögen wird auch eine Erhöhung der Freibeträge diskutiert. Das stellt keine zufriedenstellende Lösung dar: Erstens wären die Leistungsberechtigten immer noch verpflichtet, dem Leistungsträger ihr ganzes Leben offenzulegen. Zweitens bliebe der Verwaltungsaufwand der Träger bei sinkenden Einnahmen unverändert.

Die neuen Vorschriften zur Anrechnung von Einkommen und Vermögen bringen zwar leichte Verbesserungen für einen Teil der Leistungsberechtigten. Sie sind aber immer noch weit davon entfernt, zur gleichberechtigten Teilhabe beizutragen. Der Freibetrag für das Einkommen liegt nach wie vor merklich unterhalb des Durchschnittsverdienstes und die Erhöhung der Freigrenze für Vermögen sorgt nur dann für Erleichterungen, wenn sämtliche Formen der Altersvorsorge gesondert freigestellt wären.

Zu 6.: Schwerbehindertenvertretungen leisten einen unschätzbaren Beitrag zur inklusiven Gestaltung des Arbeitslebens. Leider berichten sie vielfach davon, dass ihre Arbeit dadurch erschwert wird, dass eine relevante Zahl von Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern die Schwerbehindertenvertretungen an betrieblichen Maßnahmen, die einzelne oder alle schwerbehinderten Beschäftigten betreffen, nicht beteiligen, obwohl sie dazu verpflichtet sind. Bisher können Schwerbehindertenvertreterinnen und Schwerbehindertenvertreter Maßnahmen, an denen sie nicht beteiligt waren, nur um eine Woche aufschieben, was keine ausreichende Sanktion darstellt. Daher ist es notwendig, dass Schwerbehindertenvertretungen Maßnahmen, die ohne ihre Beteiligung beschlossen werden, solange aussetzen, bis die Beteiligung tatsächlich erfolgt ist.

Zu 7.: Die Leistungen zur Teilhabe für behinderte Kinder und Jugendliche sollen im Achten Buch Sozialgesetzbuch zusammengeführt werden („Inklusive Lösung“). Bisher ist über die Umsetzung dieses Vorhabens nichts öffentlich bekannt geworden. Diese Umsetzung ist essentiell für die Teilhabechancen behinderter Kinder und Jugendlicher. Das Leistungsspektrum muss mindestens dem heutigen entsprechen. Auch bei Teilhabeleistungen für Kinder und Jugendliche dürfen Einkommen und Vermögen der Eltern nicht angerechnet werden.