

01.11.2016 - Bundesteilhabegesetz: Mehr Gängelung und weniger Leistungen

Das neue Gesetz will Kosten sparen auf dem Rücken der Behinderten

von Daniel Kreuz

Seit die «Krüppelbewegung» der 1970er Jahre verebte, hat es solche Bilder kaum mehr gegeben: Im Mai 2016 ketten sich Rollstuhlfahrer vor dem Bundestag an, vor dem Düsseldorfer Landtag demonstrieren lautstark behinderte Menschen. Seitdem reißen die Protestaktionen Betroffener, darunter viele schwer Beeinträchtigte in E-Rollis, Blinde und Gehörlose, nicht mehr ab und erfassten vor allem im September zahlreiche Groß- und Landeshauptstädte. Was die Behinderten allen Schwierigkeiten zum Trotz auf die Straße treibt, ist das «Bundesteilhabegesetz» (BTHG) der Großen Koalition ? im Kern eine Neufassung der bislang im Sozialhilferecht verorteten Eingliederungshilfe (EGH), auf die viele behinderte Menschen existenziell angewiesen sind.

Der Gesetzentwurf aus dem Hause von Andrea Nahles (Bundesministerin für Arbeit und Soziales) lässt nämlich nicht nur lang erwartete Verbesserungen vermissen, sondern wartet mit einer Reihe substanzieller Verschlechterungen auf. Hierauf hat auch der Deutsche Behindertenrat, ein Zusammenschluss von 46 Bundesverbänden behinderter Menschen, zusammen mit dem DGB sowie Wohlfahrts- und Fachverbänden in «Kernforderungen» und «Nachbesserungsforderungen» wiederholt hingewiesen.

Die wichtigsten Angriffe

Um einen Anspruch auf Leistungen der Eingliederungshilfe (EGH) zu haben, müssen künftig Beeinträchtigungen in fünf von neun «Lebensbereichen» nachgewiesen werden, alternativ muss in dreien selbst mit Unterstützung gar nichts mehr gehen. Das schränkt den Kreis der Leistungsberechtigten gegenüber dem bisherigen Recht deutlich ein.

Das Selbstbestimmungsrecht wird geschwächt. Nicht nur bleibt es beim langjährig umstrittenen «Mehrkostenvorbehalt» des Sozialhilfeträgers, wonach bspw. die Versorgung in der eigenen Wohnung abgelehnt wird, wenn sie wesentlich teurer kommt als eine Heimunterbringung. Es wird auch der Grundsatz «ambulant vor stationär» gestrichen und dem Sozialhilfeträger (SHT) die Möglichkeit eröffnet, manche Leistungen auch gegen den Willen der Betroffenen nicht mehr individuell, sondern nur an mehrere gemeinsam zu erbringen («Zwangspoolen»). Die Betroffenen befürchten daher, dass sie vermehrt in stationären Einrichtungen untergebracht werden.

Für Leistungen zur sozialen Teilhabe kann der Sozialhilfeträger Pauschalen festsetzen, Bedarfsdeckung: offen. Durch die neue Unterscheidung zwischen «einfacher» und «qualifizierter» Assistenz werden die Träger der Eingliederungshilfe (das sind die Sozialhilfeträger) bemüht sein, Assistenzbedarfe so weit wie möglich durch billige Hilfskräfte zu decken und Fachkraftefordernisse in Frage zu stellen ? und das in einem ohnehin teilweise von prekären Arbeitsverhältnissen geprägten Bereich.

Bei den Leistungen für Bildung gibt es keinen offenen Leistungskatalog mehr, Regelungen zu Hilfsmitteln fehlen, beim Hochschulbesuch gibt es zeitliche und fachliche Einschränkungen, die Bereiche Erwachsenenbildung und außerschulische Bildung fehlen ganz.

Auch für die Teilhabe an Arbeit gilt kein Leistungskatalog mehr; die Eingliederungshilfen werden praktisch auf den «dauerhaft voll erwerbsgeminderten» («werkstattfähigen») Personenkreis beschränkt.

Die bisherige Gleichrangigkeit von Pflege und Eingliederungshilfe soll durch willkürlich konstruierte Vorrang-Nachrang-Verhältnisse abgelöst werden. Künftigen Behinderten mit Pflegebedarf und pflegebedürftigen alten Menschen, die ambulant zu Hause versorgt werden, drohen Einschränkungen ihrer Ansprüche auf Eingliederungshilfe (z.B. in bezug auf die soziale und kulturelle Teilhabe).

Die umstrittene Regelung, wonach die Pflegekassen für Pflegebedürftige in Eingliederungshilfe-Wohnheimen nur eine Pauschale von maximal 266 Euro zahlen, soll auf ambulant betreute EGH-Wohngemeinschaften ausgeweitet werden. Damit droht den Bewohnerinnen und Bewohnern solcher Einrichtungen der weitgehende Verlust ihres Leistungsanspruchs an die Pflegeversicherung ? trotz Beitragszahlung.

Diejenigen, die Leistungen der Eingliederungshilfe erbringen, unterliegen künftig einem verstärkten Wettbewerbsregime ? damit drohen zusätzlich Versorgungsrisiken. Als «geeigneter Leistungserbringer» gilt künftig in der Regel derjenige, dessen Preise im unteren Drittel vergleichbarer Leistungserbringer liegen ? Hauptsache billig. Für die Leistungen der Werkstätten für behinderte Menschen wird ein neuer Wettbewerbsmarkt eröffnet. Dort können sich «andere Anbieter» auf Teilleistungen beschränken, ohne dass gleiche Qualitäts- und Mitwirkungsstandards und umfassende Bedarfsdeckung gesichert wären.

Kein «Recht auf Sparen»

Vor allem erwerbstätige Betroffene empören sich zu Recht darüber, dass ihr Einkommen und ggf. Vermögen weiterhin zur Finanzierung von Eingliederungshilfen (z.B. der notwendigen persönlichen Assistenz) herangezogen wird. Die Beendigung dieser krassen Benachteiligung gegenüber Nichtbehinderten, denen solche ? ausschließlich behinderungsbedingten ? Kosten gar nicht entstehen können, zählte bislang zu den obersten Erwartungen der Behindertenverbände an ein Bundesteilhabegesetz.

Wer neben der Eingliederungshilfe auch Sozialhilfe zur Pflege (oder zum Lebensunterhalt) benötigt ? und das sind viele ?, für den oder die bleibt es bei der bisherigen Einkommens- und Vermögensanrechnung der Sozialhilfe. Für Behinderte, die nur Eingliederungshilfe beziehen, soll es zwar Erleichterungen geben, insbesondere beim Vermögen. Doch die Belastung der Erwerbseinkommen mit «Eigenbeiträgen» wird es den meisten Betroffenen auch weiterhin verwehren, nennenswerte Sparguthaben aufzubauen.

Kostendämpfungs- statt Teilhabegesetz

Zweck der nachteiligen Neuregelungen ist es, den Kostenanstieg bei der Eingliederungshilfe zugunsten der zuständigen Sozialhilfeträger deutlich unter die nach bisherigem Recht erwarteten Zuwächse zu drücken. Schließlich waren es die Sozialhilfeträger, die vor etwa dreizehn Jahren die Debatte über eine Reform der Eingliederungshilfe zu ihrer Kostenentlastung angezettelt haben. Zur «Herauslösung der Eingliederungshilfe aus der Sozialhilfe» wurde lange ein «Bundesteilhabegeld» diskutiert, mit dem der Bund auf Basis eines vorrangigen Leistungsgesetzes Kosten im Umfang von 5 Milliarden Euro jährlich übernehmen sollte. Doch Schäuble verstellte diesen (auch nicht unproblematischen) Weg.

Nun soll die «Herauslösung aus der Sozialhilfe» in einer Weise kommen, die an die «Zusammenlegung» von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe erinnert. Mit dem Bundesteilhabegesetz wird zwar die Eingliederungshilfe aus dem Sozialhilferecht (Sozialgesetzbuch XII) herausgenommen und in das Reha- und Teilhaberecht (SGB IX) verlagert ? allerdings unter Mitnahme und teils noch Verschärfung fürsorgerechtllicher Grausamkeiten und Beschränkungen.

Das Ergebnis ist eine fürsorgerechtliche Verhuzung des SGB IX und eine Rückabwicklung wesentlicher sozialpolitischer Ziele des SGB IX von 2001. So tritt an die Stelle des damals angestrebten einheitlichen Verfahrensrechts für alle Leistungsträger ein gesetzlich normiertes Sonderrecht für die Kostenträger der Sozialhilfe. Und dieses ermöglicht gerade nicht Leistungen zur «vollen, wirksamen und gleichberechtigten Teilhabe», wie es die UN-Behindertenrechtskonvention gebietet, die seit 2009 Teil des deutschen Rechts ist. Vielmehr zielt das Bundesteilhabegesetz der großen Koalition auf Kostensenkung durch minimale Teilhabe. Der Neoliberalismus der Agenda-«Reformen» erfasst jetzt das Behindertenrecht.

Ausblick

Obwohl im Oktober auch die Behindertenbeauftragten von Bund und Ländern Nachbesserungen bei den meisten Problempunkten eingefordert haben, befürchten erfahrene Beobachter, dass das Bundesteilhabegesetz im Dezember mit allenfalls kosmetischen Änderungen verabschiedet und zum 1. Januar in Kraft treten wird. Begünstigt wird das vom Windschatten einer erbärmlichen Berichterstattung in den Massenmedien, die meist ? wenn überhaupt ? allen öffentlichen Eingaben der Betroffenenverbände zum Trotz die absurden Marketingslogans von Ministerin Nahles wiederholen («größte sozialpolitische Reform der Legislatur», «Meilenstein», «Quantensprung für die Teilhabe»).

Der Umbruch im Reha- und Teilhaberecht käme einer historischen Niederlage für behinderte Menschen gleich. Ein Lichtblick ist immerhin, dass viele Betroffene ihren Willen und ihre Fähigkeit wiederentdeckten, Druck auf die Politik auszuüben und sich für die Selbstwahrnehmung ihrer Interessen zu mobilisieren, oft ohne auf die Deckung und Organisationskraft großer Verbände zu warten. Es bleibt zu hoffen, dass sie, wenn sich die Depression der Niederlage gelegt hat, daran anknüpfen können, um eine neue Runde des Kampfes um ihre Menschenrechte zu eröffnen.