

Fritz Bremer

Bundesteilhabegesetz – wer wird am Ende teilhaben?

Gefährdungen und Widersprüche

Das Bundesteilhabegesetz wird eine Reihe positiver Wirkungen entfalten – insbesondere für die Menschen mit Behinderung, die auf dem ersten Arbeitsmarkt berufstätig sind, eigenes Einkommen oder auch Vermögen haben. Andere Gruppen von Menschen mit Behinderung – vor allem psychisch erkrankte, seelisch behinderte Menschen, sinnesbeeinträchtigte und auch geistig und körperlich schwer behinderte Menschen und ihre Angehörigen werden mit einem Verlust oder der Verunsicherung ihres Rechtsanspruchs auf Eingliederungshilfe/Teilhabeleistung und dem Verweis und der Begrenzung auf medizinische Rehabilitation und auf Pflegeleistungen zu tun bekommen. Diese Leistungssysteme sind aber in ihrer Struktur und ihrer jeweils besonderen Fachlichkeit keinesfalls darauf eingerichtet, quantitativ und qualitativ die Hilfen zu ermöglichen, die heute in den über Jahrzehnte hinweg erarbeiteten Strukturen der Eingliederungshilfe – eben vor allem für psychisch erkrankte, seelisch behinderte Menschen und Menschen, die geistig und körperlich behindert sind – erbracht werden. Insofern ist – so die Einschätzung in der überwiegenden Zahl der Stellungnahmen der Dach- und Fachverbände – zu erwarten, dass das Bundesteilhabegesetz das von allen Beteiligten erwartete Ziel, ein großer Schritt in der Umsetzung der Forderungen der UN-Konventionen für die Rechte von Menschen mit Behinderung (UN-BRK) zu werden, jedenfalls für die meisten Menschen mit Behinderung ganz und gar verfehlt.

Der Autor befürchtet, dass es für viele betroffene Menschen zu einem solchen Abbau von Hilfeleistungen kommen wird, dass erstens die bisher erreichte Integration in Frage stehen wird, zweitens die notwendige Fachlichkeit und Zuverlässigkeit nicht mehr gewährleistet sein wird, drittens es zur Vernachlässigung von hilfebedürftigen und heute noch hilfeberechtigten Menschen kommen wird und viertens das alles zu einer unerträglichen Überforderung der Angehörigen führen wird.

Im folgenden Beitrag geht es um einige Formulierungen im Entwurf zum Bundesteilhabegesetz, die es ermöglichen werden, den Rechtsanspruch auf Eingliederungshilfe/Teilhabeleistung zu verwehren und seine Realisierung zu erschweren. Die Ausgrenzungs- und Verschiebungsmechanismen, die im Gesetzesentwurf zu erkennen sind, führen zu weiteren Fragen: Welche Ziele sollen bzw. können durch dieses Gesetz tatsächlich erreicht werden? Von welchem Menschenbild und von welcher Vorstellung von Behinderung geht das Gesetz aus?

Der Autor ist kein Jurist, er ist Sonderschullehrer und Diplompädagoge. Er äußert sich zum Entwurf des neuen Bundesteilhabegesetzes als jemand, der seit 34 Jahren gemeindenaher Hilfen für psychisch erkrankte Menschen auf der Grundlage der Eingliederungshilfe mit begründet und entwickelt hat und der seit 21 Jahren Vater einer durch eine progressive neurologische Erkrankung geistig und körperlich schwer behinderten Tochter ist.

Erster Widerspruch: Obwohl die Kritik an dem Gesetzesentwurf mit voller Überzeugung und auf der Grundlage guter empirischer und fachlicher Argumente geäußert wird, hofft der Autor, dass seine Gedanken, Aussagen und vor allem Befürchtungen zum Bundesteilhabegesetz sich möglichst in allen Punkten als falsch erweisen.

Effizienzrendite und die Ziele der UN-Konvention

Noch geht es – im November 2016 – um einen Gesetzentwurf. Er soll Ende Dezember sowohl im Bundestag als auch im Bundesrat abschließend beraten und beschlossen werden. Die Große Koalition, die zuständige Ministerin Nahles sind fest entschlossen, das Gesetz noch in dieser Legislaturperiode und noch in diesem Jahr durchzusetzen. Die Gegenäußerung der Bundesregierung vom 10.10.2016 zu den Änderungsempfehlungen des Bundesrates vom 23.09.2016 macht das unmissverständlich deutlich. Die Bundesregierung widerspricht hier der Einschätzung des Bundesrates, mit dem Gesetzentwurf würden die Ziele, „keine zusätzlichen Ausgaben für Länder und Kommunen“ zu verursachen und „die bestehende Ausgabedynamik in der Eingliederungshilfe zu stoppen“, verfehlt. Nach den Berechnungen der Bundesregierung werden Länder und Kommunen durch das Bundesteilhabegesetz ab dem Jahr 2021 entlastet. Der Entlastungsbetrag steigt von rund 71 Mio. Euro im Jahr 2021 bis auf rund 253 Mio. Euro im Jahr 2025. „In diesen Kostenprognosen wurde ein jährlicher Ausgabenanstieg in den zentralen Leistungen in der Eingliederungshilfe um 4,17 Prozent berücksichtigt“, heißt es im Vorspann unter dem Stichwort „Zum Gesetzentwurf allgemein“.

Auf der zweiten Seite des Vorspanns finden wir die Aussagen, die ganz und gar hellhörig machen müssen. Dort heißt es: „Die Effizienzrendite begründet sich durch die Vielzahl von Maßnahmen zur Erhöhung der Steuerungsfähigkeit in der Eingliederungshilfe. Der Effizienzrendite liegt die Annahme zu Grunde, dass alle Maßnahmen, die die Steuerungsfähigkeit der Eingliederungshilfe erhöhen und die Zugänge verringern, zu einer dauerhaften Reduzierung des Ausgabenanstiegs bei den Trägern der Eingliederungshilfe führen. Ob die zugrunde gelegte Effizienzrendite tatsächlich erreicht wird, liegt jedoch in der Zuständigkeit der Träger der Eingliederungshilfe vor Ort, die für die Umsetzung zuständig sind“. Was heißt hier eigentlich Steuerungsfähigkeit: Erstens die Verweigerung von Hilfe und zweitens eine Umsteuerung in andere Hilfesysteme. Umgesteuert werden soll in Richtung medizinische Rehabilitation (SGB V), Rehabilitation in Arbeit (SGB II) und in die Pflege (SGB VI).

Im gesamten Vorspann gibt es nicht einen Hinweis auf das in der Öffentlichkeit vorrangig vorgetragene Ziel der Umsetzung der UN-Konvention für die Rechte von Menschen mit Behinderung (UN-BRK).

Zweiter Widerspruch: Jedes Gesetz muss gewiss hinsichtlich der Finanzierbarkeit seiner Umsetzung genau geprüft werden. In Bezug auf das BTHG ist das Verhältnis zwischen inhaltlichen Zielen und der Frage der Finanzierung aber offensichtlich anders zu betrachten. Denn es werden zwar hochgesteckte inhaltliche Ziele, ein epochaler Schritt hin zur Umsetzung der Forderungen der UN-BRK, die Teilhabe von Menschen mit Behinderung in allen gesellschaftlichen Feldern behauptet. Mit diesen Zielen wird für das Gesetz geworben. Die Umsteuerungs- und Kostenumschichtungsziele aber kommen in den öffentlichen politischen Äußerungen zum Gesetz nicht vor. Der Autor hat deshalb den Eindruck: Die finanzpolitischen Ziele sind dominant und werden nicht diskutiert. Stattdessen wird eine Fachdiskussion zwischen Dach- und Fachverbänden auf der einer Seite und Politik auf der anderen Seite geführt, die aber – sozusagen – zwangsläufig mit dem Kopf gegen die Wand rennt, bzw. aus der Sicht des Gesetzgebers gar nicht maßgeblich werden kann, da seine vorrangigen Ziele nicht wirklich zur Diskussion stehen.

Ein Teilhabegesetz und die Verringerung der Zugänge

Der dritte Widerspruch, bzw. die erste Gefährdung besteht in der Absicht, die Ausgaben zu senken bzw. eine Effizienzrendite durch eine Verbesserung der Steuerungsmöglichkeiten zu ermöglichen (siehe Ende des Zitats oben). Ein Bundesgesetz soll neue Steuerungsfähigkeit in der Eingliederungshilfe und damit auch eine Wegsteuerung aus der Eingliederungshilfe hin zu anderen

Leistungsgesetzen ermöglichen, um eine Effizienzrendite zu erreichen. In dieser Logik liegt Erfolg oder Misserfolg dann in den Händen der Leistungsträger in den Regionen, also in die Hände der Kommunen, der Bezirke, Kann das sein? Ein Bundesgesetz befördert die Möglichkeit der Hilfgewährung nach Effizienzrenditestreben, bzw. nach Kassenlage der Kommunen? Nimmt es tatsächlich eine ungleiche Hilfgewährung für die Bürger*innen des Landes in Kauf? Gibt es da am Ende noch so etwas wie politische Verantwortung für Notlagen und Gefährdungen?

Es wird nun eine Umdrehung konkreter: Was ist eigentlich mit Steuerungsfähigkeit gemeint? Da müssen wir u.a. auf den § 99 BTHG (in der Entwurfsfassung vom 22.06.2016; auf diese Fassung beziehen sich auch alle anderen Verweise) schauen. Hier wird definiert, wie in Zukunft geregelt werden soll, wem ein Rechtsanspruch auf Teilhabeleistung (heute Eingliederungshilfe) zugesprochen wird. Ausgehend von der ICF werden neun Lebensfelder genannt. Wer in fünf von neun Lebensfeldern Teilhabebeeinträchtigungen aufweist, soll einen Rechtsanspruch auf Eingliederungshilfe haben. Das ist eine willkürliche Festlegung ohne erkennbare fachliche Begründung. Es gibt zwar noch eine weitere Differenzierung (drei von fünf Lebensfeldern). Aber die wird hier ausgespart, weil sie die Lage für die, die voraussichtlich ihren Rechtsanspruch verlieren werden, nicht besser macht. Diese Ausgrenzungsregelung wird vor allem sinnesbeeinträchtigte und psychisch erkrankte, seelisch behinderte Menschen treffen. Ein klarer Hinweis darauf, dass das mehr als eine Spekulation ist, findet sich in den Änderungsempfehlungen des Bundesrates vom 23.09. 2016. Dort heißt es zum § 99 BTHG: „Der Anspruch auf Eingliederungshilfe ist insbesondere für sinnesbehinderte sowie für seelisch behinderte Menschen sicherzustellen“. Die Gegenäußerung der Bundesregierung geht – soweit der Autor erkennen kann – auf diese Empfehlung nicht ein, stellt andererseits aber klar, dass es maßgeblich um neue Steuerungsfähigkeit zur Erreichung einer Effizienzrendite geht.

Vierter Widerspruch und zweite Gefährdung: Das BTHG sei, so wird vom Gesetzgeber behauptet, ein großer Schritt in Richtung Umsetzung der UN-BRK, in Richtung von mehr Teilhabe für Menschen mit Behinderung. Tatsächlich aber werden die Voraussetzungen dafür geschaffen, nach geltendem Recht bestehende Ansprüche auf Hilfeleistungen abzuschaffen. Dies trifft u.a. Menschen mit seelischen Behinderungen, die einen schwankenden, diskontinuierlichen Hilfebedarf haben. Sie brauchen z.B. nach einer psychotischen Erkrankung ganz verschiedene Hilfen zur Bewältigung ihres alltäglichen Lebens. Das sind Unterstützungen, die sie heute auf der Grundlage der Eingliederungshilfe erhalten, mit dem BTHG jedoch wird ihnen der Zugang zu diesen Hilfen verwehrt sein.

„Gesetzesehrlichkeit“

Zur Verunsicherung und Gefährdung des Rechtsanspruchs auf Teilhabeleistung für psychisch erkrankte Menschen schreibt Dr. Hans Jochim Meyer in der Stellungnahme des Landesverbandes Hamburg der „Angehörigen psychisch Kranker“: „Ein wesentliches Problem vieler seelisch behinderter Menschen ist die große Schwankungsbreite der Beeinträchtigungen im zeitlichen Verlauf. Eine einmalige Momentaufnahme ... wird dem nicht gerecht. Weiter können auch Einschränkungen in nur wenigen Bereichen (z.B. Kommunikation und interpersonelle Beziehungen) zu einer erheblichen Teilhabebeeinträchtigung führen“. Meyer stellt klar, dass die im § 99 BTHG aufgeschriebenen Kriterien zur Entscheidung über den Zugang zu Teilhabeleistungen für psychisch erkrankte Menschen ungeeignet sind. Hier sei an die beabsichtigte Umsteuerung in Systeme der medizinischen Rehabilitation und der Pflege erinnert und die Einschätzung betont, dass diese nicht darauf vorbereitet sind, für psychisch erkrankte Menschen die Hilfen zu organisieren und zu leisten, die heute auf der Grundlage der Eingliederungshilfe möglich sind. Auch dieser Aspekt kommt in der öffentlichen Debatte zum Entwurf nicht vor. Sieht der Gesetzgeber die voraussichtliche Lücke im Hilfesystem nicht? Oder haben wir gerade bemerkt, was mit

„Steuerungsfähigkeit in der Eingliederungshilfe erhöhen und die Zugänge verringern“ gemeint ist? Geht vor diesem Hintergrund die Frage zu weit, ob mit diesem Gesetz Reduzierung der Hilfen und in der Folge die Vernachlässigung hilfebedürftiger Menschen in Kauf genommen wird?

Dr. Meyer erkennt im § 99 BTHG ein weiteres Problem für psychisch erkrankte Menschen: dieser Personenkreis wird zwar in der Begründung zum § 99 BTHG nicht aber im Gesetzestext selbst genannt. Dazu ein Kommentar von Prof. Dr. jur. Thomas Clemens, Kassel, Richter am Bundessozialgericht i.R. und Honorarprofessor der Juristischen Fakultät der Universität Tübingen: „Es ist höchst problematisch, wenn der Gesetzgeber in wesentlichen Punkten eines Gesetzes seine Regelungsabsicht nur in der vorgelegten Begründung des Gesetzentwurfs verlautbart, nicht aber auch im Wortlaut der Gesetzesvorschriften klar zum Ausdruck bringt. Denn zahlreiche höchstrichterliche Entscheidungen sagen aus, dass einem Passus in der Gesetzesbegründung, wenn er nicht auch Niederschlag im Wortlaut der Gesetzesvorschrift gefunden hat, keine rechtserhebliche Bedeutung zukommt (...). Auch ist es ein „Gebot der Gesetzesehrlichkeit“, die wesentlichen Punkte eines Gesetzeswerks klar im Wortlaut der Gesetzesvorschrift zu regeln“ (Angehörige psychisch Kranker, Landesverband Hamburg 2016; S. 1). Durch das Versäumnis des expliziten Einbezugs von Menschen mit psychischen Erkrankungen wird für diese also der Zugang zu Leistungen der Eingliederungshilfe zukünftig noch unsicherer.

Ungleiches Recht – ungleiche Hilfen?

Ein weiterer Widerspruch: Obwohl der Zugang erschwert bzw. unsicherer wird, soll das Gesetz auch sicherstellen, dass der bisher leistungsberechtigte Personenkreis nicht eingeschränkt wird. In Reden, Anhörungen, Diskussionen beteuern die Ministerin und andere Protagonist*innen aus dem BMAS: Niemand werde schlechter gestellt! Es wird versprochen, dass diejenigen, die jetzt Eingliederungshilfen erhalten, diese auch in Zukunft bekommen werden.

Aus dem zuvor Beschriebenen und in den eben paraphrasierten Aussagen ergeben sich einige Ungereimtheiten, über deren Aufklärung der Autor sich freuen würde: Wenn der leistungsberechtigte Personenkreis nicht eingeschränkt werden soll, warum sollen dann die Zugänge zum Hilfesystem erschwert, verengt werden? Und wenn der Personenkreis nicht eingeschränkt werden soll, warum wird dann zugleich betont, dass diejenigen, die heute Hilfen erhalten, sich dieser Hilfen auch weiter sicher sein können? Wenn aber stimmt, dass es darum geht, die Zugänge zu verringern, dann wird der Personenkreis eingeschränkt und ab ca. 2020 werden Personen die Hilfen nicht mehr bewilligt bekommen, die sie heute noch bewilligt bekämen. Dann wird es also in unserem Land in absehbarer Zeit ähnlich stark hilfebedürftige und behinderte Menschen geben, von denen die einen Eingliederungshilfe erhalten und die anderen nicht. Wie nennt man das? Für den gleichen Personenkreis gilt ungleiches Recht? Es gibt mit einem Inkraftsetzen des BTHG kein gleiches Recht und keine gleiche Versorgung mehr im Land?

Der Autor denkt und formuliert das Befürchtete nicht gern und immer verbunden mit dem Wunsch, es möge ganz anders kommen. Aber nimmt man die Zielformulierung im Vorspann der „Gegenäußerung“ der Bundesregierung vom 10.10.2016 ernst, so muss man damit rechnen, dass es darum gehen wird, „die Steuerungsfähigkeit der Eingliederungshilfe zu erhöhen und die Zugänge zu verringern“. Das ist eine klare Absichtsformulierung des Gesetzgebers, mehr Freiheiten bei der Anerkennung oder besser Nicht-Anerkennung von Hilfebedarfen zu haben, also nach örtlicher Kassenlage entscheiden zu können. Das führt unweigerlich zu Befürchtungen hinsichtlich der Folgen des BTHG für Menschen mit Behinderungen und ihre Angehörigen.

Sofia und das Bundesteilhabegesetz

Der Autor wechselt jetzt Ton und Perspektive. Die folgenden Sätze schreibe ich als Vater meiner durch eine progressive neurologische Erkrankung geistig und körperlich schwer behinderten einundzwanzigjährigen Tochter Sofia.

Die Hilfen, die unsere Tochter Sofia seit nun drei Jahren erhält, werden durch den Entwurf zum Bundesteilhabegesetz in mehrfacher Weise in Frage gestellt. Sie wohnt, wird betreut und gepflegt in einer vollstationären Wohngruppe (Eingliederungshilfe). Tagsüber wird sie angeleitet und begleitet in einer arbeitsorientierten Tagesstätte (Eingliederungshilfe, sonstige Beschäftigungsstätte). Sofia muss in allem unterstützt, betreut und begleitet werden. Sie ist rund um die Uhr auf Betreuung und Pflege angewiesen. Ohne könnte sie nicht leben, nicht dazugehören, nicht teilhaben. Die Pflege ist für sie Voraussetzung für Teilhabe und insoweit integraler Bestandteil der Eingliederungshilfeleistung.

Wer das Funktionieren und die Handlungsfähigkeit eines Menschen mit Behinderung in den Vordergrund rückt, könnte zu der Feststellung kommen, Sofia sei nicht in der Lage ein „Mindestmaß wirtschaftlich verwertbarer Arbeitsleistung zu erbringen“ (vgl. §§ 57, 58 BTHG). Damit ist ihr, wie schon bisher, der Weg in die Werkstatt für Menschen mit Behinderung versperrt. Im Gesetzentwurf zum BTHG kommt aber der Begriff „sonstige Beschäftigungsstätte“ (Rechtsgrundlage für ihre heutige Tagesstätte) gar nicht mehr vor. Wird es also diese Einrichtung weiterhin geben können? Und was wird aus einer solchen Einrichtung, wenn Kostenträger in Zukunft zu der Auffassung kommen sollten, dass für Menschen mit einem so hohen Pflege- und Unterstützungsbedarf der Nachrang der Eingliederungshilfe (§ 91 BTHG) und der Vorrang der Pflege gelten und Menschen wie Sofia dann an eine Pflegeeinrichtung verweisen würden (§ 103 BTHG) und was würde sie dort am Tage tun? Wie wäre es ihr möglich, dort ihre Bedürfnisse nach Teilhabe zu befriedigen und ihr Recht auf Teilhabe zu verwirklichen?

Bis jetzt, also solange das SGB XII noch gültig ist, ist Sofia aktiv beteiligt am Gruppenleben in der Tagesstätte und in der Wohnstätte. Sie nimmt begeistert teil an den Fahrten zum Strand oder zum Einkaufen, am Faschingsfest im Schloss und anderen gemeinschaftlichen Unternehmungen. Indem ihre Hand geführt wird, nimmt sie teil an verschiedenen Arbeitsschritten in der Filz- und der Papierwerkstatt. Sie geht in der Tagesstätte von einem zum anderen und nimmt Kontakt auf – durch intensives Anschauen und durch Antippen mit ihrem ausgestreckten Zeigefinger. Sie lautiert, ruft laut, jubiliert – manchmal so laut, dass es andere stört, oft aber so, dass es für alle eine Belebung und auch Erheiterung ist. Sofia ist durch ihre Art, fröhlich zu sein, auf andere zuzugehen, teilzunehmen am Geschehen, mitzumachen für die ganze Gruppe wichtig. Das spürt sie selbst sehr genau. Und dann wiederum spürt man, dass es ihr gut geht.

Ziel des Gesetzes ist die „Verringerung der Zugänge“ zur Eingliederungshilfe. Für die Umsetzung dieses Ziels sieht das Gesetz verschiedene Methoden zur Erweiterung der Steuerungsmöglichkeiten auf Seiten der Leistungsträger vor. Und diese erweiterten Steuerungsmöglichkeiten sollen – so ist es im Gesetzentwurf vorgesehen – in die Hände der Kommunen gelegt werden. Also die zuständige kommunale Behörde kann in Zukunft diese Methoden anwenden und entscheiden, Sofias Teilhabe im Alltag, in der Tagesstätte in der Wohngruppe in Frage zu stellen und ihre Lebenswelt auf Unterbringung und Pflege zu reduzieren. Das ist im Gesetzentwurf angelegt – einer zangenförmigen Bewegung vergleichbar – zum einen als Verunsicherung und Schwächung des persönlichen Rechtsanspruchs auf Eingliederungshilfe in den Feldern Arbeit und Wohnen, zum anderen als Schwächung der Rechtsgrundlage der Einrichtung, bzw. als Schwächung der zukünftigen Finanzierbarkeit der Einrichtungen.

Und wie geht es den Angehörigen?

Der Angehörigenbeirat der „Caritas Behindertenhilfe und Psychiatrie e.V.“ schreibt in seiner Stellungnahme vom 01.08.2016: „Eine weitere große Sorge von Angehörigen ist die, dass Menschen mit Behinderung zukünftig leichter in Pflegeeinrichtungen verlegt werden können. Einmal die Woche Singkreis ist nicht das, was junge Menschen mit Behinderung unter Teilhabe am Leben verstehen! Überhaupt ist es eine unerträgliche Vorstellung für Eltern, wenn sie an die Lebensperspektive ihrer behinderten Kinder in Pflegeeinrichtungen denken.“ (Angehörigenbeirat 2016, S.1). In der Stellungnahme beschreibt der Angehörigenbeirat u.a. die mangelnde Wertschätzung für die Angehörigen.

Welche Botschaft enthält dieser Gesetzentwurf z.B. für die Angehörigen behinderter Kinder? Ich versuche zu beschreiben, was ich im Laufe der Auseinandersetzung mit dem Entwurf ein ums andere mal empfand.

Bestimmend war das Empfinden, im Stich gelassen zu werden. Wir als Familie haben es gelernt, mit einer behinderten Tochter zu leben. Wir haben viele Anstrengungen bewältigt. Wir haben Stück für Stück begriffen, dass Sofia wirklich behindert ist und es immer sein wird, dass wir es mit dem wirklichen Leben mit Behinderung zu tun haben. Es ist hilfreich zu bemerken, dass keine Beschönigung hilft. Wir waren irgendwann auch in der Lage, zu erfassen, dass das Leben mit Sofia eine Bereicherung wurde, haben es schätzen gelernt, mit ihr so viel Neues zu erleben und zu lernen. Wir konnten ihre Besonderheiten erkennen und lieben lernen. Wir erlebten, dass Sofia in der ganzen Familie und auch in unserem Freundeskreis eine bedeutsame und respektierte Persönlichkeit wurde. Bei all dem glaubten wir auf einige Sicherheiten bauen zu können: es gibt die Frühförderung, es gibt heilpädagogische Förderung in der KITA, es gibt Schulen für Sofia und dann wird es auch Wohn- und Betreuungs- und Arbeitsmöglichkeiten für sie geben. Es gibt Einrichtungen, die uns dann später, wenn wir älter werden, helfen. Diese Gewissheit war eine wichtige Orientierung und Stütze. Und genau diese Gewissheit schwindet – so empfinde ich es – seit Ende April 2016, seit Beginn der Auseinandersetzung mit diesem Gesetzentwurf.

Im Entwurf sind eine Reihe von Ausschließungs-, Ausgrenzungs- und Verschiebungsmechanismen angelegt. Die Absicht, die Zugänge zu verringern, wird im Gesetzestext nicht direkt ausgesprochen. Die Methoden der Ausschließung werden nicht offen beschrieben, aber sie sind im Gesetz angelegt. Die Umsetzung der angelegten Methoden zur Verringerung der Zugänge wird in die Hände der Länder und Kommunen gelegt. Die relative Rechtssicherheit, die es seit Jahren im Feld der Eingliederungshilfe gibt, wird schwer erschüttert. Es wird eine Fülle von Rechtsstreitigkeiten geben. Viele Menschen mit Behinderung und ihre Angehörigen werden schon im Zuge dieser Verunsicherungen und rechtlichen Auseinandersetzungen schweren Belastungen ausgesetzt sein.

Die Grundbotschaft des BTHG, die man als Angehöriger wahrnimmt, ist: Die Solidarität mit Menschen mit Behinderungen und ihren Angehörigen wird erschüttert. Was hier in Gesetzesform zum Ausdruck kommt, ist eine Aberkennung der gesellschaftlichen Anerkennung der besonderen Lebenssituation, ist ein Ausdruck von Respektlosigkeit.

Menschen mit Behinderungen im „postfaktischen“ Zeitalter

Auf einen wesentlichen Aspekt sei noch hingewiesen. Welche Vorstellung von Behinderung, welches Menschenbild, welche Denkweise sprechen aus dem Gesetzentwurf? Mir scheint, hier setzt sich ein Denken fort, das ca. 1995 mit der Schritt für Schritt sich durchsetzenden Ökonomisierung der Sozialen Arbeit begann. Die Kosten-Nutzen-Abwägung, Rationierung von Leistungen durch verstärkte Steuerung, Ergebnisorientierung bei der Bewilligung von Leistungen – diese Denkweisen und Haltungen werden mit dem vorliegenden Entwurf gestärkt.

In der Diskussion des § 99 BTHG wird von vielen Beteiligten die Bezugnahme auf die ICF als Fortschritt begrüßt. Häufig sind Aussagen zu hören wie: „Dass die ICF endlich berücksichtigt wird ist ja gut. Aber so wie dieser Ansatz nun im § 99 BTHG auftaucht, geht das natürlich nicht. Die Anwendung als Auswahlkriterium ist nicht angemessen...“. Diese Anmerkungen greifen zu kurz. Prof. Felix Welti schreibt in seiner Stellungnahme: „Die ICF ist ein Klassifikationssystem, sie dient nicht der Einschränkung von Leistungsansprüchen. Entsprechend folgt die Regelung nicht aus der Implementation der ICF. Die Lebensbereiche sind zudem soweit gefasst, dass es unvermeidlich zu stark divergierenden Auslegungen des Gesetzes bei unterschiedlichen Trägern der Eingliederungshilfe kommen würde. Rechtsklarheit und Rechtseinheitlichkeit wären beeinträchtigt“ (Ausschussdrucksache 18 (11) 792, 3.11. 2016, S. 216).

Mir geht es vor allem darum, dass mit Verweis auf dieses Klassifikationssystem ein funktional orientiertes Denken in die Definition des zukünftigen Zugangs zum Anspruch auf Teilhabeleistung Einzug hält. Bestimmend und entscheidungsleitend soll im BTHG nicht mehr sein, dass ein Mensch maßgeblich behindert oder von Behinderung bedroht ist, sondern dass die Fähigkeit zur Teilhabe in fünf von neun Lebensbereichen eingeschränkt ist oder eingeschränkt zu sein droht. Während die bisherige Definition tatsächlich das Behindertsein, das Defizit betont, soll die Betonung nun ganz auf mehr oder weniger eingeschränkter Funktion liegen. Ich nehme diese Betrachtung beim Wort und sage: Zentral ist nun also das Nichtfunktionieren der Teilhabe des Menschen mit Behinderung in verschiedenen Lebensbereichen. Und die Teilhabeleistung wäre in dieser Logik zu verstehen als eine Leistung zur Wiederherstellung des Funktionierens. Wir gehen schon seit geraumer Zeit um mit Begriffen wie „mobilitätseingeschränkt“ und halten diese Beschreibung für einen Menschen mit einer Gehbehinderung für korrekt. Wir finden auch „essen anreichen“ korrekter als „füttern“ und „Assistenz“ emanzipativer als „Hilfe“. All diesen Beschreibungen haftet – so scheint mir – etwas Verharmlosendes und Technisches an. Etwas Verharmlosendes, indem die sachlich, technisch anmutenden Worte die Tatsächlichkeit, die existentielle Gegebenheit des Behindertseins versuchen zu verkleinern oder gar zu verleugnen. Die eben erwähnten Begriffe („essen anreichen“, „Assistenz“) sind schon Bestandteil einer funktionalen Betrachtung der Behinderung. Denn die Vorstellung ist: die Assistenz ermöglicht die „volle Teilhabe“. Die Assistenz ersetzt den Mangel des Funktionierens der Teilhabe des Menschen mit einer Behinderung. Ist es dann übertrieben zu sagen: Wenn die Mobilität des mobilitätseingeschränkten Menschen durch einen Rollstuhl wieder hergestellt ist, dann ist dieser Mensch auch nicht mehr behindert? Diese Sichtweise soll die defizitorientierte ablösen. Aber sollten wir nun eine so reduzierte Betrachtung des Menschen mit Behinderung wirklich begrüßen, eine, in der ein Teil der Realität dieses Menschen tendenziell ausgeblendet wird? Ist eine solche Betrachtung ein Symptom des „postfaktischen Zeitalters“, in dem wir angeblich angekommen sind? Erleichtern wir uns den Umgang mit der Realität einfach nur, indem wir ihr das Faktische streitig machen?

Diese sachlich, technisch anmutende Sprache der Beschreibung der alltäglichen Hilfen für Menschen mit Behinderung kommt mir befremdlich vor. Sollen die Empfindungen ausgeblendet oder abgespalten werden, die in der Begegnung zwischen denen, die Hilfe benötigen und denen, die helfen, entscheidend sind für das Mitmenschliche der Begegnung, für den Ausdruck von Respekt? Respektvolle, mitmenschlich fürsorgliche Hilfe ist jedoch insbesondere für geistig und körperlich schwer behinderte Menschen und auch für schwer chronisch psychisch erkrankte Menschen lebensnotwendig.

Es ist sicherlich ein Fortschritt, nicht bloß defizitorientiert die Behinderung zu betonen. Es ist der Lebenssituation angemessen, nicht nur die Behinderung des Menschen sondern auch das Behindernde in der Gesellschaft, in der er lebt, zu erfassen. Es ist sicher auch hilfreich, darauf zu achten, welche Umstände den Menschen mit Behinderung darin behindern, teilhaben zu können und an der Veränderung dieser Umstände zu arbeiten. Aber es ist nicht angemessen, den Menschen mit

Behinderung vor allem als jemanden zu betrachten, dessen Teilhabemöglichkeit, dessen Funktionalität im gesellschaftlichen Handeln behindert ist.

Die Sprache, mit der die Hilfen beschrieben und dokumentiert werden, muss sich an der Realität orientieren – und nicht an den Vorstellungen der Konstrukteure eines Hilfesystems mit möglichst reibungslosen, kostengünstigen Abläufen. Das mitmenschliche Gesicht der Hilfen muss auch in der dazugehörigen Sprache zum Ausdruck kommen. Der Gesetzentwurf fördert eine Mentalität, mit der wir es im Ansatz heute schon zu tun haben, nämlich ein Verständnis von Hilfen als vorübergehender Ersatz für ein mangelhaftes Funktionieren des behinderten Menschen in verschiedenen Lebensbereichen und die Beschreibung der Behinderung selbst als Einschränkung der Teilhabefähigkeit. Mir kommt das respektlos vor. Diese Sprache und die Mentalität, die sich darin ausdrückt, nimmt den Menschen mit Behinderung die Würde ihres besonderen Daseins, indem die Tatsächlichkeit ihres Lebens mit Behinderung euphemistisch kaschiert, ja, tendenziell negiert wird. Wenn so über Menschen mit Behinderung und über die für sie notwendigen Hilfen gesprochen wird, dann ist jedenfalls die Mentalität vorbereitet, die – wenn gefordert und aus ökonomischen Gründen für notwendig gehalten – auch den Einstieg in die Vernachlässigung hilfebedürftiger Menschen organisieren könnte.

Im Übrigen bleibt die Beschreibung der Behinderung als Störung der Teilhabefunktion defizitorientiert und reduziert den Menschen mit einer Behinderung auf diesen Aspekt. Eine respektvolle Beschreibung der „wesentlichen Behinderung“, die Betrachtung der finanziellen, sozialen und familiären Situation und die Berücksichtigung der Einschränkung von Teilhabe und Zugehörigkeit aus behinderungsbedingten, gesellschaftlichen, mentalen und materiellen Gründen – das alles ergäbe wohl ein umfassenderes Bild und eine gute Grundlage für die Entscheidung über Art und Umfang der notwendigen Hilfen.

Wenn Ziele sich gegenseitig ausschließen

Der Fachjurist Prof. Bernzen machte im Gespräch auf einen weiteren, in der Diskussion kaum erwähnten, im Gesetz aber angelegten Ausgrenzungsmechanismus aufmerksam: Im § 108 BTHG wird das Kenntnisprinzip (Der Sozialhilfeträger ist gehalten tätig zu werden, sobald ihm eine Notlage bekannt wird.) abgelöst durch das Antragsprinzip. Also: dem Leistungsträger muss ein Antrag auf Teilhabeleistung vorliegen. Diese Anforderung kann zur Hürde werden – insbesondere für psychisch erkrankte/seelisch behinderte Menschen mit wechselhaften Erkrankungsverläufen und schwankendem Hilfebedarf und für geistig behinderte Menschen – und zwar vor allem dann, wenn sie weder durch Angehörige noch durch gesetzliche Betreuer oder andere Personen klug und nachdrücklich unterstützt werden.

Zusammenfassend stellte Bernzen fest, dieses Gesetz gehe aus von der Handlungsfähigkeit des Menschen mit Behinderung, ziele ab auf Selbstbestimmung, wolle weg vom Fürsorgegedanken und verspreche zugleich, die Ausgabendynamik in der Eingliederungshilfe zu bremsen. Aus diesen Voraussetzungen und Zielen ergäbe sich aber zwangsläufig, dass dieser Gesetzentwurf nur eine relativ kleine Gruppe von Menschen mit Behinderung im Blick haben und kein Teilhabegesetz für alle Menschen mit Behinderung werden könne.

Mein Eindruck ist, dieser Gesetzentwurf zielt bewusst und mit Absicht auf eine drastische Reduzierung der Ausgaben aus Steuermitteln, auf die Umsteuerung auf beitragsfinanzierte Leistungen und damit auf einen massiven Einschnitt in das bisherige System der Hilfen und dies vor allem für geistig sowie körperlich schwer behinderte und für seelisch behinderte Menschen. Das Menschenbild und die Mentalität, die im Entwurf zu erkennen sind, erscheinen mir als klammheimliche Abkehr von respektvoller, zugewandter, mitmenschlicher Haltung gegenüber den Menschen, die auf Hilfe angewiesen sind und für die diese Haltung lebensnotwendig ist.

Literatur:

Angehörigenbeirat der „Caritas Behindertenhilfe und Psychiatrie e.V.“, 28.08.2016, Dinklage, www.cbp.caritas.de/91342.asp [letzter Abruf 16.11.2016]

Angehörige psychisch Kranker, Landesverband Hamburg e.V. (Hrsg.) (2016): Stellungnahme zum Kabinettsentwurf des BTHG. Einschränkung des Anspruchs auf Eingliederungshilfe für seelisch behinderte Menschen im Entwurf des BTHG? <http://www.lapk-hamburg.de/index.php/remository/Extern/Verschiedenes/Stellungnahme-BTHG/> [letzter Abruf: 14.11.2016]

Ausschußdrucksache 18 (11) 792, 3.11. 2016, Schriftliche Stellungnahme von Prof. Dr. Felix Welti, S.213

Bundesregierung (2016): Gesetzentwurf der Bundesregierung Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Teilhabe und Selbstbestimmung von Menschen mit Behinderungen (Bundesteilhabegesetz (BTHG)). http://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Meldungen/2016/bundesteilhabegesetz-entwurf.pdf;jsessionid=69F8706EDCF60D2E1E55537C5BFAA2F5?__blob=publicationFile&v=4 [letzter Abruf: 14.11.2016]

Clemens, Thomas (2016), zitiert nach: Stellungnahme des Landesverbandes Hamburg der "Angehörigen psychisch Kranker", Juni 2016

Empfehlungen des Bundesrates zum Kabinettsentwurf des Bundesteilhabegesetzes, Drucksache 428/16 (Beschluss), 23.09. 2016

Gegenäußerung der Bundesregierung zu der Stellungnahme des Bundesrates vom 23.09.2016 zum Gesetz zur Stärkung der Teilhabe und Selbstbestimmung von Menschen mit Behinderung, BR-Drs. 428/16 (Beschluss), 10.10. 2016

Dank an Jürgen Blume für die Unterstützung bei der Arbeit am Text