

Der Landesbehindertenbeauftragte		Freie Hansestadt Bremen
---	---	--

Dr. Joachim Steinbrück

Bundesteilhabegesetz – Jahrhundertreform oder Reförmchen der Eingliederungshilfe?

Kurzfassung des Vortrages während der Ver.di-Fachveranstaltung für Interessenvertretungen aus der Behindertenhilfe am 28.10.2014 in Hannover

I. Einleitung

Seit mehreren Jahren wird die Reform der Eingliederungshilfe und die Schaffung eines Bundesteilhabegesetzes diskutiert.

Im Koalitionsvertrag von CDU/CSU und SPD vom 27.11.2013 heißt es hierzu: „Wir werden ein Bundesleistungsgesetz für Menschen mit Behinderung (Bundesteilhabegesetz) erarbeiten. Mit Inkrafttreten dieses Gesetzes wird der Bund zu einer Entlastung der Kommunen bei der Eingliederungshilfe beitragen. Dabei werden wir die Neuorganisation der Ausgestaltung der Teilhabe zugunsten der Menschen mit Behinderung so regeln, dass keine neue Ausgabendynamik entsteht.“¹

In seinem Beschluss zur Bundesratsdrucksache 282/12 fordert der Bundesrat die "Schaffung eines Bundesleistungsgesetzes". Demnach soll der Bund künftig die Kosten der gesamtgesellschaftlichen Aufgabe der Eingliederungshilfe übernehmen.

Der Bundesrat ist der Auffassung, dass es vor dem Hintergrund der UN-BRK und dem Leitbild der Teilhabe nicht mehr zeitgemäß ist, Menschen mit Behinderung auf das System der Sozialhilfe zu verweisen. Behinderung sei ein Lebensrisiko, das jeden Menschen jederzeit treffen könne. Es erscheine deshalb nicht folgerichtig, die Teilhabe von behinderten Menschen dem nachrangigsten System der sozialen Sicherung zuzuordnen².

¹ Zitiert nach <http://www.teilhabeGesetz.org/pages/teilhabegesetz/gesetzesvorschlaege-und-stellungnahmen.php> [aufgerufen am 27.10.2014].

² Zitiert nach <http://www.reha-recht.de/infothek/aus-der-politik/bundesebene/neue-gesetze-und-gesetzesinitiativen/entwurf-eines-bundesleistungsgesetzes/#c1665> [Aufgerufen am 27.10.2014].

Eine Bund-Länder-Arbeitsgruppe hat 2012 ein Grundlagenpapier zur Weiterentwicklung der Eingliederungshilfe vorgelegt. Die Behindertenbeauftragten von Bund und Ländern fordern ebenfalls die Schaffung eines Bundesleistungsgesetzes für behinderte Menschen außerhalb des SGB XII und damit außerhalb des Systems der sozialen Fürsorge. Das Forum behinderter Juristinnen und Juristen hat den Entwurf eines Gesetzes zur sozialen Teilhabe erarbeitet, der über die bisherigen Vorschläge für ein Bundesleistungsgesetz noch hinausgeht³. Darüber hinaus gibt es zahlreiche Stellungnahmen und Forderungen zur geplanten Schaffung eines Bundesteilhabegesetzes, deren Vielzahl und Umfang zunehmend unübersichtlicher werden⁴. Besonders zu erwähnen ist die gemeinsame Positionierung des Deutschen Behindertenrates, der Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege und der Fachverbände für Menschen mit Behinderung zur Schaffung eines Bundesteilhabegesetzes aus Mai dieses Jahres⁵.

II. Das Verfahren zur Erarbeitung des BTHG

Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) hat am 10. Juli d.J. offiziell das Beteiligungsverfahren zur Erarbeitung des Bundesteilhabegesetzes eingeleitet. In der Pressemitteilung hierzu heißt es:

„Dem Gesetzgebungsprozess werden breite und intensive Konsultationen vorgeschaltet. Er erfolgt bewusst nach dem Grundsatz "Nichts über uns – ohne uns“⁶.“ Für diese Konsultationen hat das BMAS der Pressemitteilung zufolge eine hochrangige Arbeitsgruppe Bundesteilhabegesetz eingesetzt. Darin sind vertreten:

1. Verbände von Menschen mit Behinderungen,
2. die Beauftragte der Bundesregierung für die Belange behinderter Menschen,
3. die Bundesvereinigung der Landesarbeitsgemeinschaften der Werkstatträte,
4. die Konferenz der Fachverbände für Menschen mit Behinderungen,
5. die Bundesarbeitsgemeinschaft freie Wohlfahrtspflege,
6. die Bundesarbeitsgemeinschaft Werkstätten für behinderte Menschen,
7. Länder,

³ Weitere Informationen zu den genannten Dokumenten sind zu finden unter <http://www.reha-recht.de/infothek/aus-der-politik/bundesebene/neue-gesetze-und-gesetzesinitiativen/entwurf-eines-bundesleistungsgesetzes/#c1665>

[Aufgerufen am 27.10.2014].

⁴ Eine Reihe der Stellungnahmen und Forderungen ist zu finden unter <http://www.reha-recht.de/infothek/aus-verbaenden-organisationen-institutionen/stellungnahmen/stellungnahmen-zum-bundesleistungsgesetz/#c1682> [Aufgerufen am 27.10.2014].

⁵ Das Positionspapier ist zu finden unter <http://www.reha-recht.de/infothek/aus-verbaenden-organisationen-institutionen/stellungnahmen/stellungnahmen-zum-bundesleistungsgesetz/#c1682> [Aufgerufen am 27.10.2014].

⁶ Veröffentlicht unter <http://www.bmas.de/DE/Service/Presse/Pressemitteilungen/beteiligungsprozess-reform-eingliederungshilfe-startet.html> [Aufgerufen am 27.10.2014].

8. kommunale Spitzenverbände,
9. die Bundesarbeitsgemeinschaft überörtlicher Sozialhilfeträger,
10. Sozialversicherungsträger und
11. Sozialpartner.

In insgesamt neun Sitzungen soll die Arbeitsgruppe bis April 2015 mögliche Reformthemen und -ziele eines Bundesteilhabegesetzes erörtern und mögliche Kompromisslinien zu den verschiedenen Themen der anstehenden Reform abwägen⁷.

Nach Verlautbarungen aus dem BMAS soll anschließend ein (erster) Referentenentwurf des Bundesteilhabegesetzes erarbeitet werden. Das Gesetz könnte im Anschluss hieran 2016 verabschiedet werden und Anfang 2017 in Kraft treten.

III. Anforderungen an ein BTHG

Ohne Anspruch auf Vollständigkeit werden nachfolgend die wesentlichen inhaltlichen Anforderungen an ein BTHG dargestellt, die Eingang in das Beteiligungsverfahren beim BMAS gefunden haben:

- Normierung eines zweistufigen Behinderungsbegriffs, der sich an der BRK orientiert
- Individuelle Bedarfsermittlung für alle Lebenslagen nach bundeseinheitlichen Maßstäben
- Partizipation des jeweils betroffenen behinderten Menschen an der Bedarfsermittlung und Teilhabeplanung
- Absicherung einer verlässlichen und dauerhaften trägerübergreifenden Zusammenarbeit oder – alternativ hierzu – Übertragung der Koordinierungsverantwortung auf den Träger der Eingliederungshilfe (als gesetzlicher Beauftragter), sofern sich die beteiligten Leistungsträger nicht anderweitig verständigen
- Unabhängige Beratung im Sinne einer Stärkung der Leistungsberechtigten
- Personenzentrierte Weiterentwicklung der Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben (Stichwort: Budget für Arbeit) und Einbeziehung der Maßnahmen zur Tagesstrukturierung in die Werkstattförderung
- Abgrenzung von Fachleistungen zu existenzsichernden Leistungen
- Leistungen zur sozialen Teilhabe einschl. persönlicher Assistenz

⁷ Vgl. hierzu die Internetseite des BMAS http://www.gemeinsam-einfach-machen.de/BRK/DE/StdS/Bundesteilhabegesetz/bundesteilhabegesetz_node.html [Aufgerufen am 27.10.2014].

- Schaffung eines Bundesteilhabegeldes
- Vermögens- und Einkommensunabhängigkeit der Leistungen der Eingliederungshilfe
- Kinder- und Jugendhilfe (Große Lösung, d.h. Schaffung einer einheitlichen Zuständigkeit bei der Eingliederungshilfe für behinderte Kinder und Jugendliche.

IV. Bewertung

Der Reformprozess zur Schaffung eines Bundesteilhabegesetzes bewegt sich im Spannungsfeld zwischen dem Anspruch, einen Beitrag zur Verbesserung der Situation behinderter Menschen zu leisten, und dem Ziel, die Entstehung einer neuen Kostendynamik zu vermeiden. Das BTHG soll einen Beitrag zur Entlastung der Kommunen um 5 Milliarden Euro leisten und gleichzeitig die Teilhabe behinderter Menschen verbessern. Trotz dieses Spannungsbogens zwischen fiskalischen und sozialpolitischen Motiven scheint die Vorgabe der Entlastung der Kommunen um fünf Milliarden Euro einen gewissen Handlungsdruck für den Bundesgesetzgeber aufgebaut zu haben.

Jedenfalls hat das sog. Scholz-Schäuble-Papier, in dem eine Entlastung der Kommunen durch die Übernahme der Kosten der Unterkunft für Langzeitarbeitslose und Grundsicherungsempfänger durch den Bund vorgeschlagen wird Befürchtungen geweckt, der geplanten Reform könnten hierdurch „die Zähne gezogen“ werden⁸.

Ob tatsächlich eine (gute) Reform oder lediglich ein Reförmchen zu Stande kommt, kann m.E. abschließend noch nicht beantwortet werden: Einerseits liegen umfangreiche Vorarbeiten verschiedenster Akteure und ein realistischer Zeitplan verbunden mit einer arbeitsfähigen Beteiligungsstruktur vor, andererseits besteht aber auch die Gefahr, dass die geplante Reform kurz vor dem Erreichen des Ziels scheitern könnte.

⁸ S. hierzu die Pressemitteilung „Dem Bundesteilhabegesetz dürfen nicht die Zähne gezogen werden“, veröffentlicht unter <http://www.teilhabe-gesetz.org/pages/posts/dem-bundesteilhabegesetz-duerfen-nicht-die-zaehne-gezogen-werden64.php#aktuelles> [Aufgerufen am 27.10.2014].