

Das neue Teilhaberecht – oder wo stehen wir und wie geht es weiter mit den Rechtsgrundlagen für Menschen mit Behinderungen?

(Veranstaltung am 17. Februar 2014 in Berlin)

Entwurf eines Gesetzes zur sozialen Teilhabe

Carl-Wilhelm Rößler, Forum behinderter Juristinnen und Juristen

Es gilt das gesprochene Wort.

Sehr geehrte Damen und Herren,

als Mitglied des Forums behinderter Juristinnen und Juristen möchte ich mich zunächst für die Gelegenheit bedanken, Ihnen den von uns erstellten Entwurf eines Gesetzes zur Sozialen Teilhabe heute vorstellen zu können.

I. Hintergründe

1. Anlass der Gesetzesinitiative

Anlass unserer Gesetzesinitiative sind die derzeitigen Überlegungen zur Neugestaltung der Eingliederungshilfe, die Initiative des Bundesrates zur Schaffung eines Bundesleistungsgesetzes, insbesondere aber die UN-Behindertenrechtskonvention, mit der die Behindertenpolitik aus einem rein sozialpolitischen Kontext herausgeführt und als gesamtgesellschaftliche Querschnittsaufgabe und hierbei insbesondere als Menschenrechtsthematik eine völlig neue Gewichtung erfährt.

2. Handlungsbedarf

Die aktuellen Diskussionen zur Weiterentwicklung der Eingliederungshilfe sind sehr stark von fiskalischen Erwägungen geprägt, vorrangig thematisiert wird die Kostenverteilung zwischen Bund und Ländern bzw. Gemeinden. Konkrete Ideen und Konzepte für eine Verbesserung des derzeitigen Teilhaberechts sind demgegenüber nur am Rande wahrzunehmen.

3. Ziele der Gesetzesinitiative

Primäre Ziele der Gesetzesinitiative sind die Neuregelung des Rechts auf Soziale Teilhabe und die Umsetzung der Vorgaben der UN-BRK für diesen Bereich. Vorgeesehen ist die Ergänzung des SGB IX um ein gleichrangiges Kapitel zur Sozialen Teilhabe.

Die bisherigen Leistungen zur Teilhabe am Leben in der Gemeinschaft im SGB IX werden häufig über das Leistungssystem der Sozialhilfe erbracht. Nach unserer Auffassung ist eine gleichberechtigte Teilhabe über die Sozialhilfe nicht erreichbar. Insbesondere die Bedürftigkeitsabhängigkeit von Sozialhilfeleistungen steht dem gegenüber. Hier werden Behinderung und Bedürftigkeit in unzulässiger Weise miteinander verknüpft. Darüber hinaus bedeutet die Verweisung auf die Sozialhilfe für die Betroffenen eine massive gesellschaftliche Herabwürdigung und Stigmatisierung.

Aus diesem Grunde wird mit unserem Entwurf das Ziel verfolgt, sämtliche behinderungsbedingten Leistungen außerhalb der Sozialhilfe zu regeln, dies schließt auch die notwendige Pflege mit ein.

Schließlich ist es uns auch wichtig, dass der Gesetzentwurf von Menschen mit Behinderung erstellt wurde, um dem Anspruch auf Partizipation an politischen Prozessen insbesondere in der Behindertenpolitik Nachdruck zu verleihen. Unbestritten sind diesbezüglich vielfältige und erfreuliche Verbesserungen festzustellen, soweit es um die Einbeziehung behinderter Menschen in diese politischen und gesetzgeberischen Prozesse geht. Dennoch zeigen die vorliegenden Entwürfe zur Weiterentwicklung der Eingliederungshilfe zahlreiche Tendenzen, künftig wieder verstärkt über die Köpfe behinderter Menschen hinweg zu regeln und zu entscheiden.

II. Elementare Vorgaben der UN-BRK

Darüber hinaus sieht das Forum behinderter Juristinnen und Juristen erheblichen Handlungsbedarf bezüglich der Umsetzung der allgemeinen Grundsätze und Leitlinien der UN-BRK. Dies gilt insbesondere für

- das Recht auf Selbstbestimmung

Dieses Recht wird bereits jetzt vielfach proklamiert, etwa in § 1 SGB IX, wird aber in der Praxis häufig nicht umgesetzt, etwa weil die bisherigen Unterstützungsstrukturen

sehr anbieterorientiert sind und sich behinderte Menschen diesen Strukturen einseitig unterwerfen müssen.

- das Recht auf gleichberechtigte Teilhabe

Auch dieses Recht findet sich beispielsweise in § 1 SGB IX wieder, wird aber beispielsweise durch die überlagernden Prinzipien und Bestimmungen des Sozialhilferechts untergraben, über die lediglich ein Mindestmaß an Teilhabe bereitgestellt wird, an deren Aufwendungen man zusätzlich mit einem wesentlichen Teil des eigenen Einkommens sowie nahezu dem gesamten Vermögen beteiligt wird.

- das Prinzip der Inklusion

Das gegenwärtige Teilhaberecht beruht im hohen Maße auf Ausgrenzung und Verweisung auf Sondereinrichtungen. Diesbezüglich sei auf die kontroverse Diskussion zur inklusiven Schulbildung ebenso verwiesen wie auf die steigenden Fallzahlen von Person, die in einer Werkstatt für behinderte Menschen untergebracht sind.

- das Verbot der Diskriminierung

Die UN-BRK sieht sich in besonderem Maße dem Schutz behinderter Menschen vor Benachteiligung und Diskriminierung verpflichtet. Auch hier besteht nach Auffassung des Forums behinderter Juristinnen und Juristen erheblicher Handlungsbedarf. Dies gilt umso mehr, als nach dem Verständnis der UN-BRK auch die Vorenthaltung angemessener Teilhabeleistungen den Tatbestand der Diskriminierung erfüllt.

III. Grundlegende Neuregelungen des Forumsentwurfs

1. Behinderungsbegriff

Unser Gesetzentwurf definiert den Begriff der Behinderung neu. Der bisherige § 2 SGB IX stellt vorrangig auf bestehende Defizite ab, ohne das Wechselverhältnis von individueller Beeinträchtigung und gesellschaftlichen Barrieren zu berücksichtigen. Nach Auffassung des Forums ist Behinderung als die Teilhabebeeinträchtigung anzusehen, die aus dem Wechselverhältnis von funktionellen Beeinträchtigungen und gesellschaftlichen Barrieren resultiert. Dies entspricht auch dem Verständnis der UN-BRK.

Der Gesetzentwurf definiert die Behinderung im Sinne des § 2 i.V.m. § 69 SGB IX nunmehr als Beeinträchtigung und unterteilt diese in fünf Stufen, sodass das bisherige Feststellungsverfahren weitestgehend erhalten bleibt.

Anders als im aktuellen Eingliederungshilferecht wird auch nicht zwischen wesentlichen und nichtwesentlichen Behinderungen unterschieden, da es nach unserer Auffassung keine nichtwesentlichen Behinderungen gibt. Die über diese Unterscheidung gewollte Eingrenzung des Kreises der Anspruchsberechtigten ist nicht mit der UN-BRK vereinbar.

2. Barrierefreiheit

Der Gesetzentwurf zur Sozialen Teilhabe beinhaltet auch eine allgemeine Verpflichtung zur Schaffung von Barrierefreiheit mit ein. Dies schließt auch die Verwendung von Leichter Sprache ein. Zudem erstreckt sich der Barrierebegriff auch auf Fehleinstellungen oder Vorurteile der Gesellschaft gegenüber behinderten Menschen.

3. Inklusion

Der Forumsentwurf stärkt innerhalb des Teilhaberechts das Prinzip der Inklusion, welches einen wesentlichen Grundgedanken der UN-BRK darstellt, bislang aber in vielen Diskussionspapieren zur Modifizierung der Behindertenpolitik nur unzureichend enthalten ist.

4. Wunsch- und Wahlrecht

Eine inklusive Gesellschaft setzt individuelle Autonomie aller Menschen voraus. Daher kommt dem Wunsch- und Wahlrecht behinderter Menschen eine besondere Bedeutung zu. Der Forumsentwurf stärkt diese Rechte, indem er bestimmt, dass berechtigten Wünschen entsprochen werden soll. Das bisherige einschränkende Kriterium der Angemessenheit wird gestrichen.

5. Verwendung von Leichter Sprache und geeigneten Kommunikationsformen

Deutlich gestärkt wird der Anspruch auf die Verwendung von Leichter Sprache, dies sowohl im Sozialverwaltungsverfahren als auch bei der Ausführung von Sozialleistungen insgesamt. Dies gilt auch für wichtige Dokumente und Bescheide, die in einer im Einzelfall verständlichen Form zugänglich gemacht werden müssen.

Insgesamt wird der Anspruch auf Unterstützung der Kommunikation als eigenständiger Anspruch kodifiziert mit dem Ziel, die Rechte von Menschen mit Kommunikationsschwierigkeiten zu stärken. Nach unserer Auffassung eine gleichberechtigte Kommunikationsmöglichkeit unverzichtbare Voraussetzung zur Umsetzung des Anspruchs auf Zugang zu öffentlichen Einrichtungen, eine selbstbestimmte Lebensführung, Information, Bildung, Gesundheit usw.

6. Neuregelung der Zuständigkeit

Bei der Zuständigkeit wird im Gesetzentwurf insoweit Neuland beschritten, als für behinderte Kinder und Jugendliche auch für den Bereich der Sozialen Teilhabe ausschließlich die Jugendämter zuständig sind, während im Erwachsenenalter die Integrationsämter diese Aufgabe übernehmen.

Die Jugendämter sind bisher nur für seelisch behinderte Kinder und Jugendliche zuständig. Ziel dieser Erweiterung des Personenkreises ist die Vermeidung einer Schnittstellenproblematik, etwa bei mehrfachbehinderten Kindern oder Jugendlichen. Im Sinne einer inklusiven Erziehung sollen somit alle Leistungen für behinderte Kinder und Jugendlicher in das System der Kinder- und Jugendhilfe integriert und aus einer Hand erbracht werden. Vermieden werden kann auch eine Zuständigkeit verschiedener Träger, da lediglich beim Übergang in das Erwachsenenalter eine einmalige Zuständigkeitsverlagerung auf die Integrationsämter erfolgt. Hierfür werden die Integrationsämter in den Kreis der Rehabilitationsträger des SGB IX aufgenommen.

Der Wechsel von der bisherigen Zuständigkeit der Sozialhilfe auf die Integrationsämter soll eine neue Verwaltungskultur ermöglichen, um die notwendige Abkehr vom bisherigen Fürsorgegedanken und die Hinwendung zur Philosophie eines Nachteilsausgleichs voranzutreiben und zu bekräftigen. Die Integrationsämter erbringen bereits jetzt zahlreiche Unterstützungsleistungen für Menschen mit Behinderung auf der Basis eines Nachteilsausgleichs, beispielsweise die Arbeitsassistenz oder Minderleistungsausgleiche an Arbeitgeber, dies zudem ohne Anrechnung von Einkommen und Vermögen. Daher unterscheiden sich die Verwaltungskultur und die Bewilligungspraxis der Integrationsämter ganz wesentlich von denen der Sozialhilfe, die zudem nur auf das Maß des unerlässlich Notwendigen beschränkt ist, ohne sich am Leitprinzip einer vollen und wirksamen, gleichberechtigten Teilhabe zu orientieren.

Die Kostentragung für die Soziale Teilhabe liegt nach unserem Gesetzentwurf beim Bund, dieser wird demzufolge die Integrationsämter mit den notwendigen finanziellen Mitteln ausstatten müssen.

7. Förderung einer unabhängigen Beratung

Ebenfalls vorgesehen ist die Förderung einer Beratung unabhängig von Leistungsträgern oder Leistungsanbietern, die möglichst von Betroffenen geleistet werden soll. Im Gegenzug sollen die bisherigen Gemeinsamen Servicestellen aufgelöst werden, da diese die in sie gesetzten Erwartungen bislang nicht erfüllt haben.

8. Gemeinsame trägerübergreifende Begutachtung

Um eine ganzheitliche Betrachtung der Bedarfslage eines behinderten Menschen zu erreichen, sieht der Gesetzentwurf eine trägerübergreifende gemeinsame Begutachtung mit einem gemeinsamen Votum der begutachtenden Stellen vor. Da sämtliche Leistungen zur Sozialen Teilhabe grundsätzlich als Komplexleistung erbracht werden sollen, ist eine solche ganzheitliche Sichtweise für eine abgestimmte und damit effiziente Leistungsgestaltung unerlässlich.

9. Stärkung des Persönlichen Budgets

Das Persönliche Budget eröffnet grundsätzlich weit reichende Möglichkeiten zur individuellen und passgenauen Leistungsgestaltung, wird aber in der Praxis nur sehr zögerlich angenommen. Aus Sicht des Forums erscheint es notwendig, im Bereich der Sozialen Pflegeversicherung die Budgeterbringung in Form von Gutscheinen abzuschaffen. Gleiches gilt für die grundsätzliche Deckelung der Budgethöhe auf dem Niveau der bisherigen Sachleistungen, da beide Unterstützungsformen nicht zwangsläufig miteinander vergleichbar sind. Im Einzelfall ist daher eine Überschreitung des bisherigen Kostenrahmens der Sachleistung bei einem Wechsel in ein Persönliches Budget möglich und. Ziel dieser Maßnahme ist die Stärkung des Instruments des Persönlichen Budgets und die deutliche Steigerung der Zahl der Budgetnutzerinnen und -nutzer.

10. Stärkung der Persönlichen Assistenz

Ein besonderes Anliegen ist uns die Stärkung personeller Unterstützungsstrukturen, insbesondere der Persönlichen Assistenz. Diese führt bisher sowohl in der Sozialge-

setzung als auch in der Bewilligungspraxis eine eher untergeordnete Rolle, da sie zumeist nur nachrangig und nach Ausschöpfung sämtlicher Alternativen bewilligt wird. Die jahrzehntelange Praxis zeigt aber, dass über eine personelle Unterstützung ein Höchstmaß an persönlicher Autonomie, Flexibilität, Entfaltung und letztendlich auch Selbstbestimmung erreicht werden kann, sodass für uns eine Aufwertung und stärkere Verbreitung dieser Unterstützungsform dringend notwendig erscheint.

IV. Einzelne Teilhabeleistungen (Überblick)

1. Budget für Arbeit

Ebenfalls ausdrücklich geregelt ist in unserem Gesetzentwurf das Budget für Arbeit, ein Instrument zur beruflichen Eingliederung behinderter Menschen in den allgemeinen Arbeitsmarkt. Die derzeitige Gesetzeslage sieht ein solches Budget noch nicht vor, dieses wird bislang lediglich in verschiedenen Modellprojekten praktiziert. Mit dem Budget für Arbeit kann in vielen Fällen eine wirksame Alternative zur klassischen Unterbringung in einer Werkstatt für Menschen mit Behinderung geschaffen werden, was nicht nur für den Betroffenen eine persönliche Aufwertung seiner beruflichen Tätigkeit bedeutet, sondern – dies zeigen die Erfahrungen in Nordrhein-Westfalen – auch mit erheblichen Einspareffekten für die öffentliche Hand verbunden sein kann.

2. Hilfen zur schulischen Ausbildung/Besuch der Hochschule als Leistung

Aus unserer Sicht erscheint es sachgerecht, die Hilfen zur schulischen Ausbildung für einen angemessenen Beruf einschließlich des Besuchs der Hochschule in das System der Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben zu überführen, da diese Leistungen dem Erwerb einer beruflichen Qualifikation zur späteren Berufsausübung und Sicherung des Lebensunterhalts dienen. Etwas anderes gilt lediglich dann, wenn diese Ausbildung bzw. dieser Studiengang aus einem anderen Grund als eine berufliche Qualifikation angestrebt wird, ähnlich wie bei einem Seniorenstudium. In diesem Fall kommt eine Förderung über die Leistungen der Sozialen Teilhabe in Betracht.

3. Förderung ehrenamtlicher Tätigkeiten

Eine ausdrückliche Aufwertung erscheint uns auch für den Bereich ehrenamtlicher Tätigkeiten, Wahlämter, Vereinsaktivitäten oder bürgerschaftliches Engagement

dringend erforderlich, sodass die hierfür benötigten Teilhabeleistungen ausdrücklich in den Leistungskatalog der Sozialen Teilhabe aufgenommen worden.

4. Elternunterstützung und begleitete Elternschaft

Der Forumsentwurf enthält einen Anspruch auf Elternunterstützung und begleitete Elternschaft und unterstreicht das Recht von Eltern mit Behinderung auf Ausübung ihrer Elternschaft, welches über diesen Anspruch erst umgesetzt werden kann. Dies stärkt auch die Position von Eltern mit Behinderung gegenüber den Jugendämtern, die auf derartige Anliegen häufig mit einer Herausnahme des Kindes aus der Familie reagieren. Elternunterstützung und begleitete Elternschaft werden als Ansprüche der Eltern ausgestaltet und demzufolge i. d. R. durch das Integrationsamt erbracht.

5. Grundpflege, Behandlungspflege und hauswirtschaftliche Versorgung

Im Rahmen der Leistungen zur Sozialen Teilhabe im Sinne des Forumsentwurfs wird auch die notwendige pflegerische Unterstützung erbracht. Vorrangige Versicherungsleistungen werden hierauf angerechnet, die Pflegeleistungen werden als Komplexleistung erbracht. Nur dadurch kann eine vollständige Herauslösung des Teilhabebedarfs von Menschen mit Behinderung aus dem Sozialhilferecht erreicht werden.

6. Stärkung des Anspruchs auf Freizeitaktivitäten und Reisen

Die Anerkennung des Wunsches nach inklusiven Freizeitaktivitäten oder Urlaubsreisen ist im bisherigen Teilhaberecht, insbesondere der Sozialhilfe, bisher nur unzureichend ausgestaltet. Daher werden im Forumsentwurf derartige Aktivitäten ausdrücklich als förderungswürdig aufgeführt und hierdurch gestärkt.

7. Sicherstellung der Mobilität, insbesondere Kraftfahrzeughilfe

Der Forumsentwurf erweitert den Anwendungsbereich der Kraftfahrzeughilfe über die bisherigen Bereiche des Arbeitslebens oder einer Bedarfslage vergleichbar dem Arbeitsleben hinaus und eröffnet die Möglichkeit einer Kraftfahrzeughilfe beispielsweise zur Ausübung der Elternschaft mit Behinderung oder für Ehrenämter usw.

8. Teilhabegeld

Der Forumsentwurf sieht eine pauschale Abdeckung des behinderungsbedingten Mehraufwands über ein Teilhabegeld vor. Das Teilhabegeld setzt sich zusammen

aus einem Grundbetrag in Abhängigkeit vom Grad der Beeinträchtigung und wird ergänzt durch einen Zusatzbetrag, dessen Höhe von der unterschiedlichen Behinderungsart bestimmt wird. Das Teilhabegeld soll faktisch die landesrechtlichen Leistungen für blinde oder sehbehinderte, hörbehinderte, gehörlose und pflegebedürftige Menschen ersetzen, gleiches gilt für das Restpflegegeld nach den Bestimmungen des Sozialhilferechts.

V. Finanzierungsfragen

Das Forum behinderter Juristinnen und Juristen verfügt naturgemäß nicht über die Möglichkeiten, komplexe Modellrechnungen zur exakten Berechnung der finanziellen Auswirkungen des Gesetzentwurfs anzustellen. Dennoch glauben wir, dass die finanziellen Mehrbelastungen, die sich aus einer Umsetzung dieses Entwurfs ergeben, äußerst moderat sind. Hierfür sprechen mehrere Gründe:

1. Wegfall des Behindertenpauschbetrages

Der Forumsentwurf sieht den Wegfall des Behindertenpauschbetrags aus dem Einkommensteuerrecht vor. Dieser Behindertenpauschbetrag kommt in der Praxis nur denjenigen zugute, die selbst einkommensteuerpflichtig sind, kann unter bestimmten Voraussetzungen zudem auch auf andere Personen übertragen werden, was den Zweck dieser Vergünstigung durchaus in Zweifel zieht. 2005 wurde der hierüber erzielte Steuervorteil mit 672 Mio. € beziffert.

2. Steigerung der Passgenauigkeit und Effizienz von Teilhabeleistungen

Der Forumsentwurf sieht eine deutliche Individualisierung von Teilhabeleistungen und eine Abkehr von der bisher vorherrschenden Anbieterorientierung vor. Es ist davon auszugehen, dass die gesteigerte Wirksamkeit von Teilhabeleistungen zu einer finanziellen Entlastung führen wird. Gerade im Bereich des Persönlichen Budgets sowie des Budgets für Arbeit sind derartige Effekte bereits erkennbar.

3. Moderate Leistungsveränderungen und -ausweitungen

Viele der im Forumsentwurf vorgesehenen Teilhabeleistungen sind in einzelnen Bestimmungen des Sozialrechts bereits vorgesehen oder werden im Einzelfall durch die Rechtsprechung zuerkannt. Insofern kommt dem Gesetzesentwurf primär eine

klarstellende Funktion zu. Für die bereits jetzt vorhandenen Geldpauschalen sind weitreichende Verrechnungsmodalitäten mit dem Teilhabegeld vorgesehen.

4. Soziale Teilhabe als Menschenrecht

Abgesehen davon muss mit aller Deutlichkeit darauf hingewiesen werden, dass es sich bei einer vollen und wirksamen Teilhabe von Menschen mit Behinderung um ein Menschenrecht handelt, bei welchem sich rein fiskalische Erwägungen grundsätzlich verbieten.

VI. Fazit

Auch wenn der Forumsentwurf nicht für sich beanspruchen kann und möchte, die gesamte UN-BRK in Deutschland umzusetzen, so besteht die Besonderheit dieses Entwurfs darin, dass der notwendige Weiterentwicklungsprozess vom behinderten Menschen aus gedacht wird. Damit unterscheidet sich der Forumsentwurf deutlich von vielen anderen Diskussionspapieren, die primär von fiskalischen Erwägungen geleitet werden und die tatsächlichen Auswirkungen auf die Lebenssituation und Teilhabe von Menschen mit Behinderung entweder überhaupt nicht oder nur vollkommen unzureichend behandeln und berücksichtigen.

Die bisherigen Rückmeldungen zum Gesetzentwurf nicht nur aus dem Kreis behinderter Menschen, die im Einzelfall durchaus kontrovers waren, machen aber auch deutlich, dass der eingeschlagene Weg unseres Gesetzentwurfs sehr positiv aufgenommen wurde und richtig ist.

Die Behindertenpolitik in Deutschland steht derzeit am Scheideweg. Es geht hierbei auch um die politische Glaubwürdigkeit. Bei genauer Analyse der Leitgedanken und Vorgaben der UN-BRK einerseits und der tatsächlichen Situation behinderter Menschen in Deutschland andererseits wird deutlich, dass man dem menschenrechtlichen Ansatzes der UN-BRK nur gerecht werden kann, wenn die benötigten Teilhabeleistungen auf der Grundlage eines Nachteilsausgleichs und ohne Anrechnung von Einkommen und Vermögen mit dem Zweck der vollen und wirksamen Teilhabe gleichberechtigt mit anderen erbracht werden.

Ich danke Ihnen für Ihre Aufmerksamkeit.