LAZARUS BildungsNetzwerk

Quelle:
www.lazarus.at/2016/11/01/bundesteilhabegesetz-erhitzt-selbst-ruhige-gemueter

DE: Bundesteilhabegesetz erhitzt selbst ruhige Gemüter

Das geplante Bundesteilhabegesetz (BTHG) will die UN-Behindertenkonvention „kostenneutral“ in deutsches Sozialrecht umsetzen. Die Abkehr von pauschalen „All-inclusive“-Leistungssystemen hin zur individuellen, an den biopsychosozialen Bedarfen von behinderten Mitmenschen orientierten Leistungsplanung soll teilweise durch die Pflegekassen finanziert werden und so die Kommunen entlasten. Die langjährige Umstellung durch die Bundesländer wird jedoch spürbare Mehrkosten verursachen und es wird Gewinner und Verlierer geben, erläutert Prof. Klaus Schellberg (FH Nürnberg) in einem aktuellen Gastbeitrag auf der Plattform socialnet.de.

socialnet.

Zwischen Teilhabe und Ausgabendynamik. Ein Kommentar zum Entwurf des Bundesteilhabegesetzes

Die vor zehn Jahren verabschiedete UN-Behindertenrechtskonvention stellte die gleichberechtigte Teilhabe von Menschen mit Behinderung an allen gesellschaftlichen Bereichen in den Mittelpunkt. Dies war ein deutlicher und mächtiger Schritt und beflügelte die politischen Diskussionen und Visionen. Mit dem Bundesteilhabegesetz wurde diese Diskussion nun konkretisiert und in konkretes Sozialrecht umgesetzt. Das Bundesteilhabegesetz ist wohl das große

sozialrechtliche Reformvorhaben dieses Jahrzehnts und sollte ein wichtiger Umsetzungsbaustein der UN-BRK in Deutschland sein.

Seit den ersten Veröffentlichungen des BTHG bis heute wächst nun der Widerstand gegen dieses Gesetz und die Teilnehmerzahlen bei Demonstrationen wachsen. Selbst sonst „unverdächtige“, pragmatische und ausgleichende Vertreter/innen von Behinderten- und Wohlfahrtsverbänden gehen auf die Straße.

Und dies geschieht, obwohl das Bundesteilhabegesetz zunächst einmal große Verbesserungsschritte macht: Die Eingliederungshilfe wird aus dem „Fürsorgesystem“ (Sozialhilfe SGB XII) herausgeführt und in das Teilhaberecht (SGB IX) überführt, wodurch die rechtliche Grundlage gestärkt wird. Die Definition von Behinderung wurde deutlich modernisiert und orientiert sich an dem biopsychosozialen der ICF (§ 2 BTHG[1]). Hierdurch wird der Behinderungsbegriff in Richtung Teilhabe geweitet.

Doch hier zeigt sich der Problem der Umsetzung einer weltweit akzeptierten politischen Forderung in ein etabliertes soziales Sicherungs- und Leistungssystem wie in Deutschland: Solche Begriffsverschiebungen führen zu veränderten sozialrechtlichen Ansprüchen, die justiziabel und finanzierbar gemacht werden müssen.

An das neue Gesetz wird grundsätzlich der Anspruch angelegt, dass es zu keiner neuen Ausgabendynamik führen dürfe[2]. Mit dem Gesetz sollte eben auch eine finanzielle Entlastung der Kommunen verbunden werden. Und so ist aus Sicht der öffentlichen Leistungsträger verständlich, dass an anderer Stelle eine klare Leistungseinschränkung erfolgte: Menschen mit Behinderung sollen künftig in fünf von neun Lebensbereichen Unterstützungsbedarf nachweisen, um leistungsberechtigt zu sein. Es wird hierdurch wohl Personengruppen geben, die aus dem Kreis der Leistungsberechtigten ausgeschlossen werden.

Verschiedene Regelungen des BTHG lassen auch eine Verschiebung auf die Pflegekassen befürchten (§ 91, 103 BTHG). Bei gleicher Effizienz des Leistungssystems und unter den Bedingungen der Kostenneutralität lassen sich

Verbesserungen eben nur erreichen durch Verschiebungen von Ansprüchen.

Eine weitere deutliche Verbesserung im Gesetzentwurf stellt das neue Gesamtplanverfahren (§§ 117 ff.) dar. Es stellt die Teilhabewünsche und die individuellen Bedarfe des Leistungsberechtigten in den Mittelpunkt. Individuelle Leistungen und Leistungsarrangements sollen daher der Regelfall werden und nicht pauschale Versorgungssettings. Der Gesamtplan soll regelmäßig überprüft werden und sich an seiner Wirkung messen lassen (§ 121). Werden die Wirkungskriterien geschickt gewählt – etwa Lebensqualität oder individuelle Verbesserung von Fähigkeiten – kann so das Leistungssystem zielgerichteter am Menschen ausgerichtet werden.

Auch hier zeigt sich jedoch wieder der Grundkonflikt mit der Finanzierbarkeit: Eine individuelle Leistungsplanung ist grundsätzlich ein aufwändigerer Prozess als bei pauschalen Systemen. Der Mehraufwand auf Seiten der Leistungsträger und Leistungserbringer sowie – im Falle von Rechtsstreitigkeiten – auch in der Justiz, muss durch die Einsparungen bei (vermuteter) Überversorgung in „All-inclusive-Systemen“ kompensiert werden. Die Kompensation wird vermutlich gelingen – jedoch vermutlich nur in einem langen Zeithorizont. Lebensverläufe können nicht zweijährlich umgesteuert werden, sondern es können nur in bestimmten Lebensphasen und -situationen Angebote gemacht werden, die dann zu einer Umorientierung und Verselbstständigung führen.

Die Wirkungen der Personenzentrierung werden sich nicht im selben Haushaltsjahr zeigen, sondern eher in der nächsten Generation an Leistungsberechtigten. Das neue Gesamtplanverfahren stellt insofern eine

Investition – durchaus im Sinne einer Mehrausgabe – in die Zukunft dar. Der Bundesrat fordert eine Evaluation der Ausgabenentwicklung für den Zeitraum 2017 – 2021 (S. 94 Stellungnahme des Bundesrats). Dieser Zeitraum dürfte die Wirkungen des Gesamtplanverfahrens noch nicht erfassen.

An verschiedenen Stellen setzt das Bundesteilhabegesetz auch auf die Effizienzverbesserung des Leistungssystems, etwa die Erleichterung von Übergängen zwischen zweiten und erstem Arbeitsmarkt oder die Entkoppelung von Wohnen und Assistenzleistungen.

Mit der Entkoppelung von Wohnen und Assistenzleistungen werden die bisher festen stationären Wohnformen aufgelöst und mit den bisherigen stationären Anbietern werden Mietverträge geschlossen. Dies ist sowohl aus finanzieller Sicht als auch aus Sicht der individuellen Bedarfe eine sinnvolle Möglichkeit. Allerdings ist der organisatorische und rechtliche Mehraufwand zu berücksichtigen und die Mehrkosten der vorhandenen Strukturen, die unter den bisherigen gesetzlichen Regelungen entstandenen sind, müssen irgendwie finanziell abgebildet werden. Die Umwandlung in einen Mietvertrag führt nicht dazu, dass diese Mehrkosten „verschwinden“. Wenn verschiedene Wohnformen gleich behandelt werden, wäre es auch nur schlüssig, die bisherigen stationären Einrichtungen aus der Obhut der Heimaufsichten und anderer Ordnungsbehörden zu entlassen.

Der Entwurf des Bundesteilhabegesetzes steht wohl symptomatisch für die Klärungs- und Ordnungsprobleme im deutschen Sozialstaat: Die Verbesserung der Leistungen bei gleichzeitiger Ausgabenbremse kann nur erreicht werden, wenn Ansprüche verschoben und begrenzt werden oder wenn die Effizienz des

Steuerungs- oder Leistungssystems steigt. Die möglicherweise vorschnelle Beurteilung von einzelnen Bausteinen des Leistungssystems anhand ihrer Ausgaben kann hier kontraproduktiv sein. Ebenso ist Misstrauen gegenüber den Leistungsanbietern im Allgemeinen oder einzelnen Gruppen ein schlechter, weil vorurteilsbehafteter Ratgeber.

Das entscheidende Beurteilungskriterium sollte stets die Wirkung auf die Fähigkeiten und die Lebensqualität der Menschen sein. Leider ist das systematische Wissen um Wirkungen noch lückenhaft und Gesetzgebungsprozesse sind nicht als wissenschaftliche Entdeckungsverfahren gestaltet. Die Definition von Wirkungskriterien und die Entwicklung von Systemen der Wirkungsmessung müsste eine notwendige Begleitmaßnahme zu dem Gesetz werden und kann nicht als Nebenprodukt der Umsetzung auf Verwaltungsebene angesehen werden. Die Umsetzung des BTHG in die länderspezifischen Regelungen sollte als Lernprozess gestaltet werden, für den es einen „Think Tank“ braucht, der Entwicklungen vorantreibt, Erkenntnisse sammelt und in einen Verbesserungsprozess einspeist.

1) Bezieht sich jeweils auf den Regierungsentwurf des BTHG vom 22.06.2016

2) Stellungnahme des Bundesrats, S. 2 (Bundesrats-Drucksache 18/9954 vom 12.10.2016)

Prof. Dr. Klaus Schellberg
Evangelische Fachhochschule Nürnberg
www.prof.schellberg.net

Weiterführende Quellen auf socialnet.de:

- Stellungnahme des Deutschen Behindertenrates

- Stellungnahme des Deutschen Instituts für Menschenrechte
- Fünf Fachverbände der Behindertenhilfe positionieren sich für Nachbesserung des BTHG

Hier finden Sie alle aktuellen Meldungen zur Behindertenhilfe.