

Aktuelle Entwicklungen im BTHG-Prozess - Eine Stellungnahme auf wackligem Boden

Seit einigen Monaten diskutieren wir im AKS Berlin das Bundesteilhabegesetz. Ausgangspunkt war die Irritation im Berufsalltag. Häufig wurden hier von verschiedenen Seiten die Veränderungen thematisiert. Dabei taten sich Widersprüche auf: Verfallen einige in einen Fatalismus, geraten andere in unkritische Zukunftseuphorie, als sei das BTHG der Schlüssel zur Inklusion. Wie die Reform sich auf die Lebensrealität der Nutzer*innen und die soziale Arbeit auswirken wird, ist an vielen Stellen (noch) unklar.

Der BTHG-Prozess ist ein umkämpftes Terrain. Verschiedene Interessen treffen aufeinander und unterschiedliche Systemlogiken geraten miteinander in Konflikt. So wird beispielsweise im „Beirat für die Teilhabe behinderter Menschen“ über den aktuellen Umsetzungsstand der Reform diskutiert und informiert. Der Beirat besteht aus 49 Mitgliedern, die von der Bundesagentur für Arbeit, den Ländern, verschiedenen Bundesarbeitsgemeinschaften, der Behindertenverbände und weiteren Akteuren vorgeschlagen und von der Bundesagentur für Arbeit und Soziales berufen werden (§86 SGB IX). Die Interessen von Menschen mit Behinderung scheinen, aus Sicht des BMAS, dabei mit jenen der Behindertenverbände deckungsgleich.¹ Das die Umsetzung des BTHG Zuständigkeit der Länder ist, macht die Lage nicht übersichtlicher und die Beurteilung der Reform noch schwieriger.

An dieser Stelle wollen wir als Berliner AKS eine vorläufige „Stellungnahme im Handgemenge“ formulieren. Unser Ziel ist es, eine Debatte um die aktuellen Entwicklungen voranzutreiben und für ein Teilhabegesetz zu plädieren, das der UN-Behindertenrechtskonvention gerecht wird, Barrieren beseitigt und so die volle, wirksame und gleichberechtigte Teilhabe an der Gesellschaft ermöglicht (siehe Artikel 1 der UN-BRK). Dabei sei nicht zu unterschlagen, dass das Bundesteilhabegesetz auch positive Aspekte hat: Z.B. die großzügigere Anrechnung von Einkommen und Vermögen in der Eingliederungshilfe, die größere Verbreitung der EUTB (Ergänzende unabhängige Teilhabeberatung), der erweiterte Blick auf Teilhabe in den verschiedenen Lebensbereichen oder die Klassifizierung von Umweltfaktoren im Rahmen der ICF.

Im Januar veröffentlichte die Bundesregierung ein 300-seitiges Dokument zum Stand des BTHG-Prozesses, mit Informationen über erste Ergebnisse der Maßnahmen zur Umsetzungsunterstützung. Dieses Dokument durchzieht an vielen Stellen Formulierungen, die wir bedenklich finden. Warum das so ist, wollen wir im Folgenden an einzelnen Passagen aus der Drucksache der Bundesregierung verdeutlichen.

- 1.) „Ein [...] übergeordnetes Ziel des BTHG ist es, die bestehende Ausgabendynamik in der Eingliederungshilfe zu bremsen und keine neue Kostendynamik entstehen zu lassen.“ (Deutscher Bundestag 2020: 20)²

Diese Formulierung löst bei vielen Verbänden von Menschen mit Behinderung Angst vor Leistungsverschlechterung aus. Dies umso mehr, wenn im nächsten Satz die Sorge des Bundesrats dargestellt wird, dass „Leistungsausweitungen zu Mehrkosten führen könnten, die über den im Gesetzgebungsverfahren veröffentlichten Schätzungen liegen“ (2). Inklusion nur zum Spartarif? Dieser Widerspruch spitzt sich in dem Ziel zu, das als das Wesentliche für die Reform der Eingliederungshilfe gekennzeichnet wird: „die Verbesserung der Ausgabendynamik der Lebenssituation von Menschen mit Behinderungen und eine Dämpfung in der Ausgabendynamik“ (30). Wie dies zu erreichen ist? Durch eine „Stärkung der Steuerungsfunktion der Leistungsträger

1 So stelle das BMAS mit einem „breiten Beteiligungsprozess sicher, dass die betroffenen Menschen und ihre Verbände in den Umsetzungsprozess des BTHG umfassend einbezogen werden“ (dies antwortete das BMAS einem Mitglied des AKS Berlin auf eine Anfrage zur Einbeziehung von Menschen mit Behinderung in den BTHG-Prozess). Ob die gegebene Einbeziehung und Beteiligung dem partizipativen Anspruch der UN-BRK gerecht wird, kann getrost angezweifelt werden (siehe Artikel 4 Absatz 3 der UN-BRK).

2 Alle weiteren Zitate stammen – sofern nicht anders angegeben – aus der Drucksache der Bundesregierung, weswegen im Folgenden auf eine ausführliche Zitierweise verzichtet wird. Es werden lediglich die Seitenzahlen angeben, wenn aus eben jenem Dokument zitiert wird.

gegenüber den Leistungserbringern“ (32). „Passgenau“ erbrachte Leistungen, die sich an den Bedarfen der Person orientieren, sollen mit „dem Gebot der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit“ einhergehen, „dessen Einhaltung durch Qualitäts- und Wirtschaftlichkeitsprüfung optimiert werden soll“ (33). Mit viel Anstrengung sollen hier zwei Dinge zusammengebracht werden, die partout nicht zusammenpassen: Die Ideologie der schwarzen Null mit einer progressiven Weiterentwicklung der Eingliederungshilfe im Sinne der UN-BRK. Im Zuge der Corona-Krise³ – die die schwarze Null endgültig zum Fall gebracht hat – bleibt abzuwarten, ob sich im Zuge der ökonomischen Spannungen und der weiteren Krisendynamik das Spardiktat durchsetzen wird.

Das Gesamtplanverfahren soll auch, trotz der vielbeschworenen Personenzentrierung, für „Einsparungen bei den Leistungsausgaben“ erhalten, um deren „langfristig zu beobachtenden Anstieg zu dämpfen“ (287). Für die Träger bedeutet der Kostendruck und die Qualitäts- und Wirtschaftlichkeitsprüfung „neue Aufgaben und Dokumentationspflichten“ (287). Es besteht „die Möglichkeit, die Vergütung zu kürzen, wenn der Vertrag durch den Leistungserbringer ganz oder teilweise nicht erfüllt wird“ (287). Bis zum Jahr 2021 untersucht das BMAS nun die Entwicklung der jährlichen Einnahmen und Ausgaben bei den Leistungen der Eingliederungshilfe – zur Einschätzung einer „Effizienzrendite“. Mehr Kostendruck zu Ungunsten von Nutzer*innen, mehr Bürokratie und mehr Evaluation – wo versteckt sich hier die UN-BRK?

- 2.) „Die Wunsch- und Wahlfreiheit der Leistungsberechtigten ist [...] nicht unbegrenzt. Die Wünsche der Leistungsberechtigten werden nach dem Gebot der Angemessenheit geprüft (§104 Abs. 2 SGB IX).“ (32)

Hierzu folgt der Nachsatz: „Damit das Wahlrecht bei der Angemessenheitsprüfung nicht rein ökonomischen oder pragmatischen Kriterien zum Opfer fällt, muss die Zumutbarkeit einer vom Wunsch der Betroffenen abweichenden Leistung geprüft werden (§ 104 Abs. 3 SGB IX).“ Wie eine solche „Zumutbarkeit“ geprüft – bzw. von der*dem Betroffenen nachgewiesen werden kann/muss – bleibt offen. Diese Frage stellt sich insbesondere bei Menschen mit Lernschwierigkeiten⁴, die evtl. alleine aufgrund fehlender kognitiver Fähigkeiten argumentativ scheitern. Somit ist auch nicht vollständig klar, ob nicht am Ende doch ökonomische/ pragmatische Gründe eine Rolle spielen werden.

- 3.) „Für die Zukunft rechnen die bisher befragten [...] Leistungserbringer nicht mit einer grundlegenden Änderung ihres Leistungsangebotes. Sie gingen eher davon aus, dass die individuellere Leistungserbringung eine stärkere Flexibilisierung des Angebots erfordere.“ (220)

„Flexibilisierung des Angebots“ bedeutet hier wohl auch „Flexibilisierung von Arbeitsverhältnissen“. Denn wer gestaltet denn die Angebote, wenn nicht Sozialarbeiter*innen, Heilerziehungspfleger*innen, Erzieher*innen, etc.? Wenn der Träger seine Angebote flexibilisiert, müssen auch sie flexibler sein. Heißt: Prekäre Arbeitsverhältnisse und befristete Arbeitsverträge, sowie Arbeitsplatzunsicherheit und verschlechterte Arbeitsbedingungen. Überraschenderweise spielen Arbeitnehmer*innenrechte, aus diesem Blickwinkel betrachtet, in der derzeitigen Diskussion kaum eine Rolle. So verwundert es nicht, wenn Betriebsräte gegenüber dem BTHG eine Abwehrhaltung einnehmen.

3 Im Kontext dieser Krise ist es erschreckend, wie wenig die Situation von bestimmten Risikogruppen wahrgenommen wird. So schlossen die Werkstätten für Menschen mit Behinderung in Berlin erst mehrere Tage nach den Kitas und Schulen – der Beschluss des Senats fiel erst am 19.03.2020, also als Schulen und Kitas bereits drei Tage geschlossen hatten. Obwohl in den Werkstätten viele vulnerable Personen beschäftigt sind, spielte das Thema in der medialen Berichterstattung oder im öffentlichen Bewusstsein keine Rolle.

4 Im Sinne der Verwendung dieser (Selbst-)Bezeichnung bei Selbstvertreter*innen wie People First: „Wir sind Menschen, die nicht 'geistig behindert' genannt werden wollen. Wir benutzen den Begriff 'Menschen mit Lernschwierigkeiten“ (<http://www.menschzuerst.de/pages/startseite/wer-sind-wir/verein.php>)

Fazit: Das Dokument der Bundesregierung kann sinnbildlich für grundsätzliche Probleme der Reform betrachtet werden:

- Die Debatte um die inhaltliche Ausgestaltung ist für Nicht-Experten unverständlich. Es bleibt bei Fachgesprächen, die einen großen Teil der Nutzer*innen ausschließen – alleine durch sprachliche Barrieren. Dem partizipativen Anliegen der UN-BRK (Artikel 4, Abs. 3) wird ein solches Vorgehen nicht gerecht.
- Im Rahmen der Modellprojekte kommen die Nutzer*innen nur als beforschte Objekte vor (S.48-54). Ein partizipativer Forschungsansatz, der die Nutzer*innen mit einbezieht und gemeinsame Lernprozesse anstößt, erscheint sinnvoller – wenn eine progressive Entwicklung des BTHG im Interesse der Nutzer*innen angestrebt sein soll.
- Häufig zeigt sich ein biologistischer Behinderungsbegriff (z.B.: 52). Barrieren werden zu wenig in den Blick genommen. Dabei bietet die ICF das nötige Vokabular, um den Fokus zu verschieben.⁵
- Das Gesamtplanverfahren muss sich an den Idealen einer „menschenwürdigen Lebensgestaltung und echter Teilhabe“ (Delgado 2018: 51) orientieren und den Einzelnen helfen, diese zu erreichen. Dies muss Druck und Bevormundung ausschließen.

Wegen der vielen Bedenken halten wir, der AKS Berlin, eine kritische Beobachtung weiterhin für notwendig. Wir laden diesbezüglich alle Kolleg*innen, Interessierte und Mitstreiter*innen ein, sich an weiteren Diskussionen, z.B. im Rahmen des AKS, zu beteiligen.

Literaturverzeichnis

- Deutscher Bundestag (2020): „Unterrichtung durch die Bundesregierung. Bericht zum Stand und zu den Ergebnissen der Maßnahmen nach Artikel 2 bis 4 des Bundesteilhabegesetzes“, unter: <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/19/164/1916470.pdf> (05.03.2020)
- Delgado, Reiner (2018): „Wirkungsorientierung und Menschenwürde: wirkungsvolle Teilhabe ist individuelle Lebensgestaltung“, in: Archiv 3/2018, S. 46-51

5 Die gemeinsamen Ausführungsvorschriften Eingliederungshilfe des Landes Berlin (AV EH) kennzeichnen eine „wesentliche Behinderung“ als Voraussetzung für den Zugang zu Leistungen. In diesem Zusammenhang wird unter Nr. 91 auch die „wesentliche geistige Behinderung“ definiert – gekennzeichnet durch einen IQ unter 70 und eine Störung der Anpassung an die Anforderungen des alltäglichen Lebens. Das alleine die Bezeichnung „geistige Behinderung“ für viele Betroffene eine Abwertung bedeutet und diese deswegen von Selbstvertretungsorganisation wie Peoples First abgelehnt wird, spielt in dem Dokument vom 05.02.2020 keine Rolle (ganz abgesehen von der Stigmatisierung durch IQ-Messungen und Defizitorientierung).