

DAS BUNDESTEILHABEGESETZ

– Chancen und Risiken –

Fachtagung der Fachverbände für Menschen mit Behinderung

am 11. Mai 2017 in Berlin

Was bedeutet das für die Menschen mit Behinderung und ihre Familien?

Helga Kiel, Vorsitzende des Bundesverbandes für körper- und mehrfachbehinderte Menschen e.V.

Das Bundesteilhabegesetz und die Folgen

„Nichts ist stärker als eine Idee, deren Zeit gekommen ist.“ Diese Worte von Victor Hugo markieren die Hoffnung und Chancen, die mit dem Bundesteilhabegesetz verbunden sind.

Ob die Ideen, die hinter der Reform der Eingliederungshilfe stehen, stark genug sind, um sich durchzusetzen, wird erst die Zukunft zeigen. Das weiß ich nicht jetzt!

Sicher aber ist auf jeden Fall, dass die Reform längst überfällig war. Der bvkm ist erstmals 2003 im Roten Rathaus in Berlin mit diesem Thema in die Fachöffentlichkeit getreten. Am Ende dieser großen Fachtagung mit fast 300 Teilnehmerinnen und Teilnehmern stand die Erkenntnis, dass in einem „Mehr vom Selben“ keine Zukunft der Eingliederungshilfe liegt.

- Konsequente Personen- und Gemeindeorientierung,
- das atemberaubende Infragestellen stationärer Strukturen,
- Abkehr von der Sachleistung zur Geldleistung,
- die Forderung nach Selbstbestimmung und Teilhabe, die auch mit der Übernahme von Verantwortung verbunden ist,
- ein Stück Sicherheit riskieren, wenn dafür mehr Chancen für eine eigenständige Lebensführung, für Wahlmöglichkeiten bestehen, und
- ein zukunftsfähiges Unterstützungssystem für Menschen mit Behinderung.

Das waren die Themen der Zeit.

Bereits damals haben wir betont, dass Menschen mit schweren und mehrfachen Behinderungen in diese Entwicklungen ohne Einschränkung einbezogen werden müssen.

Seit mehr als einem Jahrzehnt wird darum gerungen, dass auch Menschen, die für ihre Teilhabe auf Einrichtungen und Dienste angewiesen sind, an allgemeinen gesellschaftlichen Entwicklungen teilhaben können.

Nun liegt das Gesetz vor und wir müssen beurteilen, ob sich in ihm wiederfindet, was wir für Menschen mit schweren und mehrfachen Behinderungen erwarten.

- Ob die fachlichen Erwartungen erfüllt werden.
- Ob die Teilhabe behinderter Menschen an allgemeinen gesellschaftlichen Entwicklungen erreicht werden kann.

- Ob auch für Menschen, die mehr brauchen als eine barrierefreie Umwelt und einen pauschalen Nachteilsausgleich, die für ihre Teilhabe auf Einrichtungen und Dienste angewiesen sind, Lebensbedingungen geschaffen werden können, die sich an den Ansprüchen der modernen Behindertengesetzgebung und der UN-BRK messen lassen können.

Die Konsequenz sind ein Systemwechsel, vor allem für die 200.000 Menschen in stationären Wohneinrichtungen, und Auswirkungen auf 170.000 Menschen in ambulant betreuten Wohnangeboten und 350.000 Menschen in WfbM und Tagesförderstätten.

Es geht um die Auflösung des stationären Systems und die Entwicklung und Installation eines personenzentrierten Unterstützungssystems.

Die Herausforderung der Reform der Eingliederungshilfe bestand und besteht darin,

- die Gestaltungsmöglichkeiten für den Einzelnen spürbar auszuweiten,
- die Zielgenauigkeit der ambulanten Leistungen zu verbessern,
- ein Leben im Sozialraum, dem Lebensraum aller Bürgerinnen und Bürger zu ermöglichen,
- vollständige und gesicherte Bedarfsdeckung auch bei komplexen Bedarfen zu gewährleisten,
- bestehende Ansprüche auf Leistungen nicht in Frage zu stellen,
- für die Versorgung und Betreuung von Menschen mit Behinderung notwendige Strukturen zu erhalten und gleichzeitig ihre Weiterentwicklung und Überwindung voranzutreiben.

Das alles in einer Gemengelage nahezu unversöhnlicher Interessenlagen und ungleicher Machtverhältnisse.

Die größten sozialpolitischen Veränderungen seit der Einführung der Pflegeversicherung, zumindest für die Menschen mit einem komplexen Unterstützungsbedarf, haben mit der Reform der Eingliederungshilfe im Bundesteilhabegesetz ihre gesetzliche Form gefunden. Damit sind wir mit dem BTHG nicht am Ziel, sondern stehen am Anfang.

Beurteilungsmaßstab für die Reform heute und morgen sind die Zielmarken, die mit einem Umbau der Eingliederungshilfe erreicht werden müssen:

- Eine lebenslange Sicherung der Förderung und Unterstützung behinderter Menschen auf der Grundlage von Rechtsansprüchen muss gewährleistet sein.
- Das Prinzip der individuellen Bedarfsdeckung und ein offener Leistungskatalog müssen erhalten bleiben.
- Die Bedarfsfeststellung und Leistungsplanung muss umfassend, transparent und auf Augenhöhe erfolgen.
- Die Entwicklung muss einen Zuwachs an Wahl- und Entscheidungsmöglichkeiten für den Einzelnen eröffnen.
- Sie muss in einem einheitlichen System stattfinden, das niemanden wegen Art und Umfang der Behinderung ausschließt.
- Behinderung darf weder den Einzelnen noch seine Familie arm machen.

Bei der Beurteilung der Reform muss auch bedacht werden, was passiert, wenn nichts passiert.

Die Situation zu Beginn des Reformprozesses vor mehr als zehn Jahren war von Standardabsenkungen, Leistungskürzungen, von systematischer Abschiebung in die Pflege und einer drohenden Eingliederungshilfe nach Kassenlage gekennzeichnet. Und das in einer Eingliederungshilfe, die in der Sozialhilfe verankert war, die kein Entwicklungspotential besaß und deren Grundstruktur von ambulanten und stationären Leistungen ein zusätzliches Selektionsrisiko für Menschen mit hohem Unterstützungsbedarf bedeutete.

Trotz wachsender Gemeindenähe stellen die gängigen Wohn- und Arbeitsangebote Sonder-systeme außerhalb oder am Rande der üblichen Lebensbezüge dar und tragen nicht dazu bei, dass behinderte Menschen als Nachbarn und Mitbürger des Gemeinwesens wahrgenommen werden und sich als Nachbarn und Mitbürger fühlen können. In dem traditionellen Leistungsdreieck werden Inhalt, Umfang und Qualität zwischen den Leistungsanbietern und den Leistungsträgern ohne Einbeziehung der Leistungsberechtigten vereinbart.

Da Wohnangebote insbesondere für Menschen mit einem hohen Hilfebedarf knapp sind, können diese ihr Wunsch- und Wahlrecht nicht ausüben. Die heimatferne Einrichtung oder der Verbleib in der Herkunftsfamilie stellt dann die einzige Alternative dar.

- Fehlende Alternativen verhindern auch Vergleichsmöglichkeiten zwischen verschiedenen Angeboten und unterschiedlichen Angebotsformen.
- Qualität und Qualitätsunterschiede können nicht erkannt und erlebt werden. Nicht selten stellt ein einziger Träger alle verfügbaren Wohnangebote und bestimmt damit widerspruchsfrei die Standards.
- Die Angebots- und Bedarfsplanung der Leistungsträger und die Objektfinanzierung haben die Entwicklung einseitiger Trägerstrukturen begünstigt.
- Die stationären Wohnangebote sind nahezu vollständig als berufliche Expertensysteme organisiert. Familiäres, ehrenamtliches, nichtberufliches und bürgerschaftliches Engagement findet kaum Raum in diesem System.
- Einrichtungen mit möglichst vielen Plätzen gelten nach wie vor als kostengünstig, obwohl gerade sie die Einbindung familiärer, nachbarschaftlicher und bürgerschaftlicher Unterstützung behindern.

Der Ausgabenvergleich zwischen dem ambulanten und dem stationären Bereich belegt, dass Menschen mit hohem Unterstützungsbedarf im ambulanten Bereich unter den gegenwärtigen Bedingungen keine Chance auf eine angemessene Betreuung haben. Entscheidungsmöglichkeiten haben am ehesten Menschen mit einem überschaubaren Unterstützungsbedarf. Haben sie die Möglichkeit, entscheiden sie sich für ambulante Wohnformen. Wie könnte es auch anders sein? Unter den ambulanten Bedingungen sehen sie am ehesten die Möglichkeit, ihre Lebensvorstellungen zu verwirklichen.

Auch die Eltern wünschen für ihre erwachsenen Kinder ein Leben in Nachbarschaft und so normal wie möglich. Die Leistungsträger unterstützen diese Entwicklung, nicht zuletzt auch deshalb, weil gerade bei diesem Personenkreis im ambulanten System die größten Einsparungen gegenüber einer stationären Leistungserbringung zu erzielen sind.

Am Ende dieser Entwicklung stehen ein gemeindeintegriertes ambulantes Hilfesystem auf der einen Seite und die stationäre Wohnform für Menschen mit einem hohen und komplexen Unterstützungsbedarf auf der anderen Seite.

Ohne grundlegende Veränderungen droht ein Sondersystem für Menschen mit schweren und mehrfachen Behinderungen. Die UN-Konvention gilt für alle. Daher war der Reformprozess der Eingliederungshilfe, der in ein Bundesteilhabegesetz mündete, unbedingt notwendig.

Die Interessenvertretungen von Menschen mit Behinderung und ihrer Angehörigen haben in der Vorbereitung und im Gesetzgebungsverfahren auf die Auswirkungen insbesondere für Menschen mit hohem Unterstützungsbedarf hingewiesen, drohende Fehlentwicklungen und Risiken aufgezeigt, nach alternativen Lösungen gesucht und sie überzeugend eingebracht. Das haben sie bis zur Verabschiedung des Gesetzes getan. Zusammen mit den Fachverbänden, anderen Bündnispartnern, aber auch unabhängig davon.

Das BTHG ist nicht unser Gesetz. Eine Eingliederungshilfe, die von der Behindertenhilfe und -selbsthilfe gestaltet und durchgesetzt werden könnte, sähe anders aus.

Das Gesetz ist und bleibt ein Kompromiss zwischen widerstreitenden Interessen. Den Menschen mit Behinderung, ihren Angehörigen, den Leistungserbringern, den Leistungsträgern und den für die Finanzierung Verantwortlichen im Bund, in den Ländern und Kommunen.

Am Ende ist (fast) alles rausgeholt worden, was rauszuholen war. Dazu haben die Proteste ebenso beigetragen wie die Solidarität der Verbände untereinander, die sachliche Auseinandersetzung auch mit anderen Positionen, die Suche nach alternativen Lösungen, die Bereitschaft zum Kompromiss und nicht zuletzt das Engagement von Politikerinnen und Politikern, die sich durch die vielen Gespräche mit behinderten Menschen und ihren Familien haben überzeugen lassen.

Natürlich ist nicht alles gut. Das Gesetz dient auch dem Steuern und Sparen. Der Ausschluss von Menschen mit sehr schweren Behinderungen von der Teilhabe am Arbeitsleben und der eingeschränkte Zugang zu den Leistungen der Pflegeversicherung in bestimmten Wohnformen bleiben eine offene Baustelle.

Weitgehend unberücksichtigt geblieben ist die Situation von Kindern und Jugendlichen mit Behinderung und ihren Familien. Sie wurden der „Inklusiven Lösung“ zugewiesen, die es, wie wir inzwischen wissen, frühestens in drei bis vier Jahren geben wird.

Aber es gibt nun neben den materiellen Verbesserungen für einen Teil der Menschen mit Behinderung in der Eingliederungshilfe eine Grundlage für ihre Weiterentwicklung,

- für eine geregelte und fundierte Bedarfsfeststellung und Leistungsplanung,
- für unabhängige Beratung,
- die Flexibilisierung der Teilhabe am Arbeitsleben,
- für mehr Mitwirkung in Werkstätten,
- eine neue Chance für die Komplexleistung Frühförderung,
- einen Systemwechsel beim Wohnen und der Alltagsgestaltung
- und eine Eingliederungshilfe, die die Hilfe zur Pflege nach dem SGB XII umfasst.

Das erhöht die Chancen, eigene Vorstellungen zu entwickeln und die eigenen Lebensentwürfe zu verwirklichen. Darin steckt auch die Erwartung, wählen zu können zwischen Anbietern und Angeboten auf der Grundlage einer individuellen und umfassenden Bedarfsermittlung. Gerade für den von unserem Verband vertretenen Personenkreis bewegen wir uns aus den geschilderten Gründen auf einem Anbietermarkt. Das schafft Abhängigkeiten und das Gefühl des Ausgeliefertseins.

Die RTL-Sendung „Team Wallraff“ hat am 20. Februar 2017 beklemmende Bilder vom Umgang mit Menschen mit schweren und mehrfachen Behinderungen in Einrichtungen der Behindertenhilfe gezeigt. Wir ahnen und fürchten, dass es sich bei den gezeigten Vorgängen nicht um bedauerliche Einzelfälle handelt. In den meisten Einrichtungen wird eine gute, fachlich qualifizierte Arbeit geleistet und mit den betreuten Menschen respektvoll umgegangen. In den meisten, aber nicht in allen. Die Vorstellung, dass Menschen mit Behinderung, unsere Kinder den gezeigten Situationen alternativlos ausgeliefert sein könnten, ist unerträglich.

Wir fordern und kämpfen für unsere Kinder um gute Förderung, selbstbestimmtes Leben oder gar Teilhabe und Inklusion, auch wenn es nicht mehr in unserer direkten Betreuung geschieht. Sind das wirklich Luxusforderungen und -ansprüche? Fehlt selbst das Grundsätzliche, die Basis für glückliches, geborgenes und ungefährdetes Leben in der Gemeinschaft? Es gibt offensichtlich herabwürdigendes und menschenverachtendes Verhalten der Betreuerinnen und Betreuer – Verhalten, das wir lange in der Vergangenheit wähten, auf keinen Fall mehr im 21. Jahrhundert vermuteten, in einer Zeit mit gesetzlich verankerten Rechten, gefeierter UN-Konvention und gesellschaftlicher Anerkennung von Verschiedenheit.

Was wäre die Alternative? Sollten wir unsere Kinder mit schweren und mehrfachen Behinderungen wieder im engen, häuslichen Umfeld versorgen, selber die eigene Lebensplanung verlassen, auf sie verzichten und Kontakte nach außen meiden? Lieber einsam, aber vollständig behütet?

Aber wie können wir die beschriebenen Situationen verhindern und uns Eltern ermutigen loszulassen und unseren Kindern trotzdem ein Leben in betreuter Gemeinschaft ermöglichen? Wie können wir den Mut aufbringen, Ansprüche an die Qualität der Betreuung unserer Kinder zu stellen und Inklusion als Form gesellschaftlichen Miteinanders zu fordern?

Wird es reichen, Ombuds- und Beschwerdestellen einzurichten und durch die Auswahl geeigneter Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, durch ihre Weiterbildung, durch angemessene Arbeitsbedingungen und Bezahlung solche Entgleisungen und Verbrechen zu verhindern? Nein, das wird nicht reichen, auch wenn sicherlich mehr qualifiziertes, motiviertes Personal in den Einrichtungen einiges bewirken kann! Vielmehr sind gelebte Leitbilder, wertschätzende und internalisierte Haltungen der Verantwortlichen in den Einrichtungen und Diensten gegenüber Menschen mit Behinderung und gegenüber den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern, die mit ihnen arbeiten, unerlässlich.

Das wird sich am ehesten erreichen lassen, wenn Angebote miteinander verglichen werden können, Qualität nicht alleine mit der ISO gemessen wird, sondern daran, dass sich die Menschen für ein Angebot unter mehreren entscheiden, dass ein erkennbarer Zusammenhang zwischen den Kosten und der angebotenen Leistung und ihrer Qualität besteht.

Die neue Eingliederungshilfe bietet eine Chance dazu, diesen Zielen näherzukommen. Die Anbindung der Leistung an die Person ist das tragende Element der Reform.

Ein Wechsel der Leistungsform oder des Leistungsanbieters führt nicht zwangsläufig zu einem Wechsel des Lebensmittelpunktes. Das Gesamtpaket des stationären oder teilstationären Angebotes wird aufgeschnürt und unter Berücksichtigung individueller Bedürfnisse, eigener Ressourcen des behinderten Menschen und seines Umfeldes und ggf. auch verschiedener Leistungsanbieter neu zusammengestellt. Die Bedingungen von ambulanter und stationärer Leistungserbringung nähern sich dadurch weitgehend an.

Die Trennung der Unterkunft und des Lebensunterhaltes von Betreuungsleistungen fordert von den Einrichtungsträgern ein deutlich höheres Maß an Flexibilität und Anpassung an die Bedürfnisse und die Nachfrage behinderter Menschen. Eine solche Flexibilität und die Inkaufnahme von Unsicherheit werden heute schon von behinderten Menschen und ihren Angehörigen erwartet, wenn sie sich von stationären in ambulante Betreuungszusammenhänge begeben oder nur die Einrichtung oder den Dienst wechseln wollen. Damit verbunden ist auch der Verlust einer Finanzierungssicherheit von stationären Einrichtungen, die ambulante Dienste nie hatten. Die Verzahnung des stationären mit dem ambulanten System muss insgesamt zu einer neuen Finanzierungsstruktur führen, die ein höheres Maß an Verlässlichkeit und Sicherheit für das gesamte System hervorbringt.

Vor allem mit der halbherzigen Schnittstellenregelung zur Pflegeversicherung und mit den auf steuern und sparen ausgerichteten Reformelementen birgt die Reform der Eingliederungshilfe auch Risiken, die wir stets im Blick halten müssen. Veranstaltungen wie diese dienen dazu.

Damit sich die Chancen, die in den gesetzlichen Grundlagen liegen, nicht gegen die Menschen wenden, müssen wir bei der Umsetzung unsere Anstrengungen unvermindert fortsetzen. Auf der Bundesebene, insbesondere aber vor allem auf der Landesebene und vor Ort, wo viele Regelungen im Detail ausgestaltet werden müssen.

Wir brauchen auch Leistungsanbieter, die sich den neuen Herausforderungen stellen, die die UN-BRK auch gegen sich gelten lassen, die die neuen Möglichkeiten aufgreifen und die Veränderungsprozesse in ihren Einrichtungen und Diensten in Gang setzen.

Vor allem aber brauchen wir Unterstützungsstrukturen in der unmittelbaren Nähe der Menschen mit Behinderung, die ihnen helfen, die neuen Gestaltungsmöglichkeiten zu nutzen, und die sie unterstützen, ihre Rechte zu wahren. Wie ausgeführt: Mit dem BTHG stehen wir am Anfang, noch lange nicht am Ziel. Bitte lassen Sie uns gemeinsam für ein gutes Werden der Chancen des neuen Gesetzes arbeiten und kämpfen.