

# **Rede der Beauftragten der Bundesregierung für die Belange von Menschen mit Behinderungen, Verena Bentele**

**anlässlich der Auftaktveranstaltung  
„Umsetzungsbegleitung Bundesteilhabegesetz“  
am 27. November 2017 in Berlin**

**“Das BTHG aus der Perspektive der Menschen mit Behinderungen - Was haben wir erreicht? Was haben wir eingebracht? Wie können wir eine gelingende Umsetzung des BTHG konstruktiv und kritisch begleiten?“**

Sehr geehrte Frau Parlamentarische Staatssekretärin, liebe Gabriele Lösekrug-Möller,  
sehr geehrter Herr Fuchs,  
sehr geehrte Frau Schmidt,  
sehr geehrte Damen und Herren,

vielen Dank für die Einladung zur heutigen Veranstaltung. Ich freue mich sehr, dass wir heute beim Deutschen Verein in der Anfangsphase der Umsetzungsbegleitung BTHG noch einmal Gelegenheit zum Austausch haben.

Vorab meinen Dank an das BMAS, dafür, dass Sie die Partizipation der Menschen mit Behinderungen und ihrer Verbände an dem nun stattfindenden Umsetzungsprozess des BTHG sowohl in begleitenden Gremien als auch in den konkreten Umsetzungsvorhaben nach Artikel 25 BTHG sichergestellt haben. Ich weiß, dass Sie viel Zeit und Energie in die Entwicklung eines umfassenden Partizipationskonzeptes investiert haben, um eine größtmögliche Beteiligung auch bei der Umsetzung des Bundesteilhabegesetzes zu gewährleisten und um den Prozess zu organisieren.

Vor allem aber gilt mein Dank den Menschen mit Behinderungen, ihren Verbänden und Interessenvertretungen und auch den Sozial- und Fachverbänden. Die hohe Kompetenz der Selbstvertretungsorganisationen, der Verbände der Menschen mit Behinderungen und der Aktivisten hat das Bundesteilhabegesetz und seine Entstehungsgeschichte maßgeblich geprägt. Und wir haben dabei alle miteinander gelernt, unter anderem auch, dass ein lernendes System das bessere System ist, mit dem wir nur miteinander und nicht gegeneinander erfolgreich sind.

Die aktive Begleitung des Bundesteilhabegesetzes hat deutlich gemacht, was unter dem von der UN-Behindertenrechtskonvention abgeleiteten Motto „Nichts über uns - ohne uns“ zu verstehen ist. Expertinnen und Experten in eigener Sache haben die Entstehung des BTHG auf Bundesebene engagiert begleitet und ich bin überzeugt, dies werden sie auch bei der Umsetzung, Evaluation und Nachsteuerung tun. Ich bin sicher, dass die Organisationen der Menschen mit Behinderungen die Gesetzgebung auch auf

Länderebene kritisch begleiten werden, in Kooperation mit meinen Landesbeauftragten Kolleginnen und Kollegen.

Ja, im Moment liegt der Ball für die konkreten Umsetzungsschritte in der Spielhälfte der Länder. Nun richten sich alle Blicke auf sie, in der Erwartung, dass sie durch gute Umsetzungsgesetze die Grundlage dafür legen, dass das Bundesteilhabegesetz im Sinne der Menschen mit Behinderungen wirken kann. Das erfordert auch einen umfänglichen und transparenten Teilhabeprozess. Und deshalb freue ich mich, dass meine Kolleginnen und Kollegen Beauftragten aus den Ländern nun auch diesen Prozess mit viel Interesse konstruktiv kritisch begleiten. In allen Umsetzungsschritten in den Ländern ist mir wichtig, dass die Verbände der Menschen mit Behinderungen, die Fachverbände und die Landesbeauftragten einbezogen werden.

Heute wollen wir einerseits Bilanz ziehen, andererseits gilt es jetzt aber auch, nach vorn zu blicken. Mein Fokus ist mehr der Blick nach vorn, denn wir wollen und müssen in den nächsten Jahren aktiv gestalten.

Sie alle kennen den langen, anstrengenden und komplizierten Weg, den das Gesetz genommen hat, bis es im Bundesgesetzblatt Eingang fand. Das war schweißtreibend, auch weil es von allen mit Leidenschaft für die Sache betrieben wurde. Und es war eines der komplexesten Gesetzeswerke, die das Sozialrecht aufzubieten hat, mit vielen Spielern und Gegenspielern. Und mit Bund, Ländern und Kommunen auch allen Verantwortlichkeits- und Mitspracheebenen, die unser föderales System zu bieten hat.

Als (nunmehr geschäftsführende) Beauftragte der Bundesregierung für die Belange von Menschen mit Behinderungen erkenne ich - im Einklang mit meinen Kolleginnen und Kollegen Beauftragten aus den Ländern - an, dass wesentliche Kritikpunkte der Betroffenen an dem Gesetzesentwurf angegangen wurden und dabei auch im Bundestag und Bundesrat aktiv und konstruktiv bis zuletzt gearbeitet und gerungen wurde. Im parlamentarischen Verfahren wurde der Gesetzesentwurf so verändert, dass Chancen zu einer Weiterentwicklung der Eingliederungshilfe eröffnet und wesentliche Risiken vermieden oder zumindest abgeschwächt wurden, auch durch eine umfassende Umsetzungsbegleitung. Eines der Foren, bei denen die Diskussion geführt wird, besuchen wir hier und heute gemeinsam.

Vergegenwärtigen wir uns noch einmal vor allem folgende Entwicklungen:

- die befristete Beibehaltung der bisherigen Regelung zum leistungsberechtigten Personenkreis sowie die Durchführung einer wissenschaftlichen Untersuchung und einer Modellphase vor In-Kraft-Treten einer Neuregelung zum 1. Januar 2023,
- die Änderung der Regelung des Verhältnisses der Leistungen der Eingliederungshilfe zu denjenigen der Pflege im Vergleich zum Referentenentwurf,
- Verbesserungen der Leistung zur Teilhabe an Bildung,
- Verbesserungen der Leistung zur Teilhabe am Arbeitsleben,
- die Stärkung der Schwerbehindertenvertretungen,
- die Stärkung der Bedeutung des Wunsches nach einem Wohnen außerhalb von besonderen Wohnformen,
- die Erhöhung des Vermögensschonbetrages für Bezieherinnen und Bezieher von Grundsicherung sowie die Verdoppelung des Arbeitsförderungsgeldes für Beschäftigte in den Werkstätten für behinderte Menschen.

Was haben wir nun mit dem Gesetz schon erreicht?

Das BTHG hat das Ziel, die Selbstbestimmung und Teilhabe von Menschen mit Behinderungen zu fördern. Das ist die Messlatte bei meinen folgenden Ausführungen. Einiges wurde auch bereits von Frau Staatssekretärin Lösekrug-Möllner genannt.

Zunächst die erhöhte Verantwortung des leistenden Reha-Trägers und Verbesserungen bei der Zusammenarbeit aller Reha-Träger. Immer wieder schreiben mir Menschen von ihren Problemen, erforderliche Reha- und Teilhabeleistungen zu erhalten. Sie erleben unser sogenanntes gegliedertes Reha-System als ein zersplittertes Reha-System, in dem keiner zuständig sein möchte. Das alte SGB IX sah das anders vor, aber sind wir ehrlich, flächendeckend funktioniert hat es nicht. Vor diesem Hintergrund begrüße ich besonders den Kernbereich des neuen SGB IX: das Antrags- und Teilhabeverfahren. Ab 2018 wird ein einziger Antrag ausreichen, um alle benötigten Leistungen von den verschiedenen Reha-Trägern zu erhalten. Es gibt einen leistenden Reha-Träger, der die Verantwortung über die koordinierte Leistungserbringung den Antragstellenden gegenüber trägt. Selbst bei Zuständigkeit anderer Reha-Träger hat der leistende Reha-Träger das verbindliche Teilhabeverfahren unter Beteiligung der antragstellenden Person durchzuführen und die anderen Träger selbst einzubeziehen.

Soweit die Theorie. Für die Glaubhaftigkeit des Gesetzes und die Lebenssituation der Menschen mit Behinderungen zentral wird aber die Umsetzung sein. Dass die Theorie ihren Weg in die Praxis erfolgreich meistern wird, ist aus meiner Sicht eine der Kernherausforderungen bei der Umsetzung des Bundesteilhabegesetzes.

Für die Umsetzung von mehr Selbstbestimmung wird die neu einzuführende unabhängige Teilhabeberatung ein wichtiger Baustein sein. Wir fordern Bund und Länder auf, bei deren Ausgestaltung die Beauftragten und die Interessenvertretungen der Menschen mit Behinderungen von Anfang an zu beteiligen.

Die Position der Leistungsberechtigten wird durch die ergänzende unabhängige Teilhabeberatung wesentlich gestärkt. Eine Beratung auf Augenhöhe, von Menschen mit Behinderungen für Menschen mit Behinderungen, das war eine der zentralen Forderungen im Gesetzgebungsverfahren. Diese Forderung wurde weitgehend erfüllt. Die unabhängige Teilhabeberatung ist zunächst auf fünf Jahre befristet durch den Bund finanziert. Hier wünsche ich mir, dass der nächste Koalitionsvertrag eine Aufhebung dieser Befristung vorsehen wird. Denn wir brauchen finanziell verlässliche Strukturen, die nachhaltig wirken können.

Das Peer Counseling hat als Förderkriterium Eingang in die Förderrichtlinie für die Einrichtung der ergänzenden unabhängigen Teilhabeberatung gefunden. Ich bin überzeugt, dass die Beratung auf Augenhöhe, insbesondere in Form des Peer Counselings, ein wesentliches Instrument ist, Teilhabe und Empowerment der Menschen mit Behinderungen zu schaffen. Vor diesem Hintergrund hoffen meine Kolleginnen und Kollegen Beauftragten der Länder und ich, dass die Peer-to-Peer-Beratung flächendeckend Eingang in die Beratungsangebote der unabhängigen Stellen findet, die die Förderung erhalten.

Mit den höheren Einkommens- und Vermögensgrenzen wurde ein wesentlicher Schritt in Richtung Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention getan, natürlich müssen diesem Schritt aber weitere folgen, damit die Konvention in Gänze umgesetzt ist.

Das Paket wurde im parlamentarischen Verfahren ergänzt durch die Erhöhung des Vermögensschonbetrages für Bezieherinnen und Bezieher von Leistungen der Grundsicherung, die jetzt ein Vermögen von bis zu 5.000 Euro ansparen können. Menschen, die Leistungen der Eingliederungshilfe erhalten, können ab 2020 bis zu rund 50.000 Euro ansparen, außerdem wird ebenfalls ab 2020 das Einkommen der Partnerinnen

und Partner nicht mehr angerechnet. Fazit: Von diesen Veränderungen profitieren alle Menschen, egal ob sie inklusiv arbeiten oder in Werkstätten für behinderte Menschen. Denn auch den Beschäftigten in den Werkstätten für behinderte Menschen kommt die Verdoppelung des Arbeitsförderungsgeldes zu Gute.

Die Teilhabe am Arbeitsleben wurde verbessert und Mitsprache erhöht.

Die Erweiterung der Wahlmöglichkeiten im Bereich Teilhabe am Arbeitsleben durch alternative Leistungsanbieter zu Werkstätten für behinderte Menschen, aber vor allem durch die Verankerung des Budgets für Arbeit im BTHG, das den Übergang von Menschen aus der Werkstatt in den Arbeitsmarkt fördern soll, ist gut. Und auch die Einführung von Frauenbeauftragten in den Werkstätten und Mitbestimmungsrechte für Werkstatträter sind ein Erfolg des BTHG.

**Ein Punkt, der mir ebenfalls sehr wichtig ist: Die Leistungen zur Teilhabe an Bildung wurden verbessert.**

Bildungsleistungen werden erstmals in einem eigenständigen Kapitel "Leistungen zur Teilhabe an Bildung" geregelt. Ich freue mich besonders darüber, dass die Hilfen zu einer Schulbildung künftig auch Assistenzleistungen zur Unterstützung schulischer Ganztagsangebote in der offenen Form umfassen. Dadurch werden Eltern, die sich für die schulische Inklusion entscheiden, finanziell nicht mehr schlechter gestellt, als diejenigen Eltern, die für ihre Kinder eine ganztägige Betreuung in den Förderschulen wählen.

Im parlamentarischen Verfahren zum BTHG wurde ein weiterer, wichtiger Punkt geregelt. Teilhabe an Bildung an einer Hochschule ist ein Recht, das Menschen mit hohem Assistenzbedarf auch für einen zweiten Bildungsabschluss nicht verwehrt werden darf. Ich bin froh, dass nach dem ersten qualifizierenden Abschluss nicht Schluss ist mit den nötigen Leistungen.

Außerdem führt das Gesetz zu Verbesserungen und bietet eine Grundlage für die Weiterentwicklung der Eingliederungshilfe u.a. mit:

- der Einführung der Personenzentrierung als Prinzip,
- Fortschritten beim bundeseinheitlichen Verfahren und bei den ICF-basierten Instrumenten zur Hilfebedarfsermittlung,
- der Erweiterung des Leistungsspektrums bei der sozialen Teilhabe und dem Erhalt des offenen Katalogs.

Das Bundesteilhabegesetz bildet eine „gute Basis“ für die weitere Arbeit.

Gleichwohl: „Nach der Reform ist vor der Reform“, denn perspektivisch wartet noch weitere Arbeit auf uns. Leitstern ist und bleibt dabei die UN-Behindertenrechtskonvention. Auf der To-do-Liste bleiben:

- Die gemeinschaftliche Leistungserbringung (Pools von Leistungen) wird bislang nicht von der Zustimmung der Menschen mit Behinderungen abhängig gemacht.
- Konkrete Schritte zur weiteren Erhöhung und schlussendlichen Abschaffung der Einkommens- und Vermögensanrechnung bei Teilhabe-Leistungen wurden nicht festgelegt.
- Trotz Fortschritten im Bildungsbereich: Das Recht auf lebenslanges Lernen ist für Menschen mit Behinderungen noch nicht voll verwirklicht.

## **Wo sehe ich nun in der konkreten Umsetzung des jetzt vorliegenden BTHG weiteren Handlungsbedarf?**

Die Wirkungsuntersuchungen und die modellhafte Erprobung der besonders kontrovers diskutierten neuen Regelungen soll aus Sicht der Menschen mit Behinderungen klären, ob das mit dem BTHG verbundene wesentliche Ziel der Reform der Eingliederungshilfe erreicht wird: die Verbesserung der Lebenssituation von Menschen mit Behinderungen.

Deshalb werden die Behindertenbeauftragten von Bund und Ländern bei der Umsetzung des Bundesteilhabegesetzes sowie bei der Evaluation auf eine Stärkung der Selbstbestimmung und Teilhabe drängen. Maßgeblich ist die Auslegung und Umsetzung des Gesetzes nach den Vorgaben der UN-Behindertenrechtskonvention und unter Berücksichtigung der Abschließenden Bemerkungen des UN-Fachausschusses. Daher erwarten wir, dass die Verwaltungen von Bund, Ländern und Kommunen das mit dem Bundesteilhabegesetz geschaffene neue Recht in der konkreten Rechtsanwendung stets im Lichte der UN-BRK umsetzen werden.

Mit dem Bundesteilhabegesetz ist das Ziel, die Eingliederungshilfe in ein modernes Teilhaberecht umzuwandeln, noch nicht erreicht. Mit dem Bundesteilhabegesetz sind erste Schritte getan, dem weitere folgen müssen. Notwendig ist daher eine kontinuierliche Weiterentwicklung des Gesetzes im Sinne der Menschen mit Behinderungen. Die Eingliederungshilfe soll behinderungsbedingte Nachteile ausgleichen. Daher lautet eine zentrale Forderung der Zukunft, diese Leistungen einkommens- und vermögensunabhängig zu gewähren. Hierfür muss der Gesetzgeber weitere Schritte der Verbesserung zeitnah auf den Weg bringen.

Die Anwendung der neuen Regelungen des BTHG darf nicht zu Leistungseinschränkungen für Menschen mit Behinderungen führen. Ziel der Umsetzungsbegleitung ist es daher, sich gegebenenfalls abzeichnenden Leistungskürzungen und -einschränkungen entschieden entgegenzuwirken.

Dies gilt insbesondere für die Neudefinition des leistungsberechtigten Personenkreises der Eingliederungshilfe, die den Zugang zu behinderungsbedingt erforderlichen Teilhabeleistungen eröffnet. Wichtig ist hier, dass das Instrument der Bedarfsermittlung sich an der ICF orientiert und zwar in ihrem gesamten Geist und Inhalt.

Ein Problem ist, dass wir in der Neudefinition des leistungsberechtigten Personenkreises eine Vielzahl unbestimmter Rechtsbegriffe haben. Man darf gespannt sein auf die Untersuchungsergebnisse und Konkretisierungen, die in zwei Juristen-Workshops zur Rechtsauslegung und Rechtsanwendung des geltenden und des neuen Rechts, besetzt mit 15 mandatierten Experten (Richtern und Praktikern aus der Verwaltung), erarbeitet werden und auf Hinweise auf etwaige Veränderungsbedarfe für ein späteres Bundesgesetz mit Inkrafttreten zum 1. Januar 2023. Die Ergebnisse dieser wissenschaftlichen Untersuchung sollen voraussichtlich bereits im April 2018 vorliegen und vorgestellt werden. Bei dem sehr ambitionierten Zeitplan halte ich das für ein wesentliches Forschungsprojekt und es stellt zugleich für die Umsetzungsbegleitung der forschungsbasierten Erarbeitung der endgültigen Fassung des leistungsberechtigten Personenkreises eine große Herausforderung dar!

Menschen mit Behinderungen brauchen ein umfassendes Wunsch- und Wahlrecht, um ihr Leben selbstbestimmt gestalten zu können.

Eine weitere zentrale Forderung der Zukunft lautet, Menschen mit Behinderungen das selbständige Wohnen mit Assistenz zu ermöglichen. Es geht insbesondere um eine Stärkung des Wunsches nach einem Wohnen außerhalb von besonderen Wohnformen.

Nach Art. 19 UN-BRK soll Menschen mit Behinderungen bei der Wahl ihrer Wohnform die Freiheit eingeräumt werden, zu entscheiden, ob Sie in einer besonderen Wohnform leben möchten oder nicht. Auch die erforderliche Unterstützung für die gewählte Wohnform ist zur Verfügung zu stellen. Durch das BTHG wurden an dieser Stelle zwar einige Verbesserungen erreicht, ein Problem sehe ich jedoch in den unbestimmten Rechtsbegriffen, wie die Angemessenheit und Zumutbarkeit:

Ist es angemessen, dass ein Mensch mit hohem Assistenzbedarf die nötige Assistenz bekommt, um allein leben zu können? Diese Frage darf nicht vor Ort nach Kassenlage entschieden werden. Ich finde es auch unbefriedigend und eben nicht zumutbar, dass am Ende gegebenenfalls die Gerichte entscheiden und die Menschen mit Behinderungen über viele Jahre auf ihr Recht warten müssen - mit ungewissem Ausgang.

Das für die Selbstbestimmung unverzichtbare Recht, in einer eigenen Wohnung, gegebenenfalls mit Unterstützung, zu leben, darf nicht aus Kostengründen in Frage gestellt werden. Dies gilt auch für Menschen mit schweren Behinderungen. Im Übrigen müssen Menschen, die in einer Gemeinschaft leben wollen, die Möglichkeit haben, diese Gemeinschaft selbstbestimmt wählen zu können.

Deshalb ist es zu begrüßen, dass in der Evaluierung auch untersucht wird, ob die Möglichkeit zur gemeinsamen Inanspruchnahme von Leistungen zu Einschränkungen des Wunsch- und Wahlrechts führen wird. Denn hier besteht die Sorge, dass die Menschen mit Behinderungen gezwungen werden könnten, gegen ihren Willen in Formen gemeinschaftlichen Wohnens ziehen zu müssen, um das Erbringen von Assistenzleistungen wirtschaftlicher zu gestalten.

### **Ein weiteres zentrales Thema: die Elternassistenz**

Das Bundesteilhabegesetz ist hier bereits ein richtiger Schritt in die richtige Richtung: Die Assistenz für Eltern mit Behinderungen wird erstmalig ausdrücklich mit Geltung ab 2018 im BTHG explizit benannt.

In Rechtsprechung und Literatur herrscht bereits seit Längerem Einigkeit darüber, dass Eltern mit Behinderungen im Rahmen des Anspruchs auf Eingliederungshilfe Leistungen der sogenannten Elternassistenz oder begleiteten Elternschaft geltend machen können, soweit Unterstützungsbedarf bei der Ausübung der elterlichen Verantwortung besteht. Wir wissen: Bei der Geltendmachung von Leistungen der Elternassistenz kommt es regelmäßig zu Streitigkeiten mit den Sozialhilfeträgern. Vor diesem Hintergrund lautet eine weitere gemeinsame Zukunftsforderung, eine ausdrückliche Normierung eines einkommens- und vermögensunabhängigen Anspruchs auf Elternassistenz vorzusehen. Das Recht von Menschen mit Behinderungen auf Elternschaft darf nicht aus Kostengründen auf der Strecke bleiben. Auch die deutlichen Verbesserungen bei der Einkommens- und Vermögensanrechnung durch das BTHG werden mehr Eltern den Zugang zur Elternassistenz ermöglichen, auch wenn wir an unserer Forderung festhalten, dass perspektivisch die Anrechnung insgesamt entfallen muss.

Meine Damen und Herren, ich bin überzeugt:

Die Behindertenbeauftragten von Bund und Ländern werden die Weiterentwicklung des Teilhaberechts für Menschen mit Behinderungen in den kommenden Jahren weiter intensiv begleiten und die Menschen mit Behinderungen mit Nachdruck unterstützen. Wir wissen: Das Ziel einer inklusiven Gesellschaft ist noch nicht erreicht. Mit Mut und Ausdauer und mit Hartnäckigkeit aller Beteiligten ist es jedoch erreichbar.

Dafür allen, die wo und in welcher Funktion auch immer mitwirken, ein herzliches Glückauf!  
Herzlichen Dank!