



Deutsches Institut
für Menschenrechte

Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention

Stellungnahme

Bundesteilhabegesetz (BTHG) überarbeiten

Anmerkungen zum BTHG aus menschenrechtlicher
Perspektive anlässlich der Ersten Beratung des
Gesetzesentwurfs im Deutschen Bundestag am
22.09.2016

September 2016

Inhalt

1	Vorbemerkungen	3
2	Zuschnitt dieser Stellungnahme	3
3	Menschenrechtliche Kritikpunkte	5
3.1	Zu einzelnen Regelungen des künftigen SGB IX	5
3.1.1	Behinderungsbegriff (Art. 1 § 3)	5
3.1.2	Leistungsberechtigte Personen (Art. 1 § 99)	6
3.1.3	Einkommensanrechnung (Art. 1 §§ 92, 135 ff.)	6
3.1.4	Vermögensanrechnung (Art. 1 §§ 93, 139f.)	7
3.1.5	„Wohnen in der Gemeinschaft“ (Art. 1 § 116)	7
3.2	Begründung des Gesetzesentwurfs	8
3.2.1	Allgemeine Vereinbarkeit mit der UN-BRK (Begründung A. V.)	8
3.2.2	Behinderungsbegriff (Begründung B. zu Art. 1 § 2)	8
3.2.3	Werkstattbeschäftigung als Teilhabe am Arbeitsleben (Begründung B. zu Art. 1 Kapitel 10)	9
3.3	Regelungen mit hohem Verschlechterungspotenzial für Menschen mit Behinderungen	9
3.3.1	Leistungsberechtigte Personen (Art. 1 § 99 Abs. 1, insb. Satz 3)	9
3.3.2	Öffnung der Leistungen („Leistungen der Eingliederungshilfe“; Art. 1 § 102)	9
3.3.3	Wunsch- und Wahlrecht („Leistungen nach der Besonderheit des Einzelfalls“; Art. 1 § 104 Abs. 2)	10
3.3.4	Fehlende allgemeine Bestandsschutzklausel	10
3.4	Regelungen zur Steuerung der Reform	10
3.4.1	Grundlagen für eine gute Politik („Bundesstatistik“; Art. 1 § 143ff.)	10
3.4.2	Evaluationsklausel (Art. 25 Abs. 2)	11
3.4.3	Mitwirkung der Menschen mit Behinderungen an der Steuerung, Förderung und Weiterentwicklung (Art. 1 § 94)	11

1 Vorbemerkungen

Gegenstand dieser Stellungnahme ist der „Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Teilhabe und Selbstbestimmung von Menschen mit Behinderungen (Bundesteilhabegesetz – BTHG)“ (im Nachfolgenden: BTHG-Entwurf) in der vom Bundeskabinett am 28.06.2016 beschlossenen und dem Deutschen Bundestag am 05.09.2016 übersandten Fassung.¹

Dem vorliegenden Gesetzesentwurf geht ein mehrjähriger Diskussions- und Entstehungsprozess – von der Diskussion über die Reform der Eingliederungshilfe über die Diskussion zum Bundesteilhabegeld bis hin zum jetzigen BTHG-Entwurf – voraus.

Der BTHG-Entwurf enthält 26 Änderungsartikel, die ebenso weitreichende wie tiefgreifende Änderungen vorsehen in einem Politikfeld, das von außergewöhnlich heterogenen Interessensstrukturen geprägt ist. Schon der Referentenentwurf vom 26.04.2016 wurde von zahlreichen Menschen mit Behinderungen und ihren Verbänden stark und grundsätzlich kritisiert; auch der derzeit vorliegende BTHG-Entwurf, den das Kabinett am 28.06.2016 angenommen hat und der sich nun im parlamentarischen Verfahren befindet, wird kritisch bewertet. Insbesondere Menschen mit Behinderungen befürchten substantielle Verschlechterungen, die von der Bundesregierung bislang nicht ausgeräumt werden konnten.

In die Partizipationsprozesse, die die Entwicklung des Gesetzentwurfs begleitet haben – umfangreichere Konsultationen in der aktuellen Wahlperiode, organisiert durch das Bundesministerium für Arbeit und Soziales – war die Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention des Deutschen Instituts für Menschenrechte nur punktuell eingebunden. Sie nahm an den Sitzungen der „Fachexperten-AG zum BTHG“ am 10.07.2015 und 23.09.2015 teil; ihre Beteiligung an der Arbeitsgruppe „Bundesteilhabegesetz“, die umfangreiche Vorarbeiten und viele fachliche Fragen multiperspektivisch reflektiert hat, war allerdings von Regierungsseite nicht vorgesehen worden.²

2 Zuschnitt dieser Stellungnahme

Im Fokus dieser Stellungnahme steht die Bewertung des BTHG-Entwurfs am Maßstab der UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK, die Konvention).³ Die UN-BRK ist Prüfmaßstab für alle in Deutschland zu erlassenden Gesetze, die die Rechte von Menschen mit Behinderungen berühren.

Beim BTHG handelt es sich um ein Gesetzesvorhaben von großer Tragweite für die in Deutschland lebenden Menschen mit Behinderungen. Es muss daher sichergestellt werden, dass dabei alle einschlägigen menschenrechtlichen Rechtsgewährleistungen der Konvention eingelöst werden und Verschlechterungen gegenüber der jetzigen Rechtslage ausgeschlossen sind. An die von der Bundesregierung formulierte Zielstellung (siehe BTHG-Entwurf, S. 1-3), Strukturen einer inklusiven Gesellschaft

¹ Siehe BT-Drucksache 18/9522 vom 05.09.2016.

² Vgl. den Abschlussbericht des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales über die Tätigkeit der Arbeitsgruppe Bundesteilhabegesetz vom 14. April 2015, Teil A, S. 43 ff.

³ Siehe BGBl. II 2008, S. 1419 ff.

aufzubauen und Personen mit einer längerfristigen Beeinträchtigung eine jeweils individuell zugeschnittene Unterstützung und Assistenz für die Teilhabe am gesellschaftlichen Leben zu bieten, stellt die UN-BRK vielfältige verbindliche Anforderungen, die bei diesem Vorhaben zu berücksichtigen sind.

Der vorliegende Gesetzesentwurf muss auch deshalb einer strengen Prüfung am Maßstab der UN-BRK standhalten, weil die Bundesregierung nunmehr – was im Laufe des Prozesses anfangs nicht deutlich geworden war und erst mit dem Referentenentwurf prominent wurde – den eigenen Anspruch, der Gesetzesentwurf leiste einen wesentlichen Beitrag zur Umsetzung der UN-BRK, zum obersten Ziel erklärt hat. So erhebt die Bundesregierung den Anspruch, die UN-BRK in großem Maßstab zu berücksichtigen und umzusetzen. Zum Ausdruck kommt das bereits in der zitierten Problem- und Zielbeschreibung sowie im „Allgemeinen Teil“ der Begründung mit der Nennung der Ziele des Gesetzes (S. 1-3). Der betreffende Einleitungssatz „Folgende Ziele sollen im Lichte der UN-BRK mit dem Gesetz verwirklicht werden“ und der anschließende erstgenannte Punkt machen das sehr deutlich: „Dem neuen gesellschaftlichen Verständnis nach einer inklusiven Gesellschaft im Lichte der UN-BRK soll durch einen neu gefassten Behinderungsbegriff Rechnung getragen werden.“

Zum Fokus dieser Stellungnahme: Der BTHG-Entwurf enthält zahlreiche positive Regelungen und auch Fortschritte im Sinne der UN-BRK, die hier nicht im Einzelnen benannt, kommentiert oder gesondert positiv gewürdigt werden. Teilweise sind sie lange erwartet und überfällig. Infolge der Konzentration der Stellungnahme auf besonders kritische Punkte, unter Außerachtlassung der positiven Aspekte, geht mit dieser Stellungnahme keine Gesamtbewertung des Entwurfs einher. Auch eine grundsätzliche Kritik an der inhaltlichen Ausrichtung, Begrenztheit beziehungsweise Reichweite der Reform bleibt an dieser Stelle außen vor. Die Stellungnahme konzentriert sich stattdessen auf ausgewählte Punkte, die menschenrechtlich besonders relevant sind – die hier formulierte Kritik ist damit nicht umfassend und abschließend zu verstehen. Sie ist vielmehr auf zwingend notwendige Veränderungen im Gesetzgebungsverfahren ausgerichtet.

Auch wenn einem Vertragsstaat aus der Sicht der UN-BRK bei ihrer Umsetzung ein Gestaltungsermessen zukommt und deshalb von Seiten der Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention rein sozialpolitische Fragestellungen nicht kommentiert werden, ist es vor dem Hintergrund des aktuellen Gesetzesentwurfs möglich und geboten, gemessen am Maßstab der UN-BRK eine punktuelle substantielle Kritik zu entwickeln.

Die Kritik, viele der neugefassten Regelungen schrieben die bisherige kritikwürdige Praxis mit zusätzlichen Unsicherheiten fort, kann zwar gut nachvollzogen werden. Wer jedoch die Frage stellt, ob das Gesetz gänzlich abzulehnen sei, und stattdessen auf die Fortgeltung des bestehenden Rechts setzt, muss eine Gesamtabwägung vornehmen. Diese Stellungnahme nimmt eine solche politische Gesamtabwägung nicht vor.

Diese Stellungnahme konzentriert sich im Folgenden auf folgende Punkte:

- Einzelregelungen beziehungsweise fehlende Einzelregelungen des künftigen SGB IX (3.1.),
- die Gesetzesbegründung (3.2.),
- Regelungen mit hohem Verschlechterungspotential (3.3.) und
- Regelungen zur Steuerung der Reform (3.4.).

3 Menschenrechtliche Kritikpunkte

3.1 Zu einzelnen Regelungen des künftigen SGB IX

3.1.1 Behinderungsbegriff (Art. 1 § 3)

Die zentrale Begriffsbestimmung in Art. 1 § 2 des Entwurfs weicht in mehreren Aspekten von der UN-BRK ab. Hier werden im BTHG-Entwurf einerseits die Schwierigkeiten des zuletzt am 19. Juli 2016 (BGBl. I 2016, S. 1757 ff.) geänderten Gesetzes zur Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen (Behindertengleichstellungsgesetz, BGG) beibehalten, andererseits wird durch Veränderungen im Wortlaut eine noch größere Diskrepanz zum Behinderungsbegriff der UN-BRK verursacht. Damit bleibt nicht nur das neue BGG, sondern auch der BTHG-Entwurf hinter den Anforderungen der UN-BRK zurück und sieht nur eine unvollständige Anpassung vor.

Das ist aus zwei Gründen problematisch: Nach der Konvention ist zum einen nicht nur eine „gleichberechtigte“ Teilhabe Beurteilungsmaßstab, sondern die „volle, wirksame und gleichberechtigte“ Teilhabe; außerdem wird das Merkmal „langfristig“ („long-term“) in einer problematischen Verengung auf eine Sechs-Monats-Frist beschränkt. Zum anderen wird es – im Sinne einer übergreifenden Systematik – im Zusammenhang des SGB IX versäumt, an geeigneter und zentraler Stelle den weiten und dynamischen Behinderungsbegriff – zunächst unabhängig vom Leistungsrecht – aus der UN-BRK im Sinne einer Leit- und Orientierungsfunktion auf der gesetzlichen Ebene zentral zu verankern. Dieses Verständnis muss für ein SGB IX mit und ohne BTHG leitend sein, aber auch für alle anderen Systeme und politischen Handlungsfelder, die Eingliederungshilfefunktion für Menschen mit Behinderungen haben, etwa Arbeit, Gesundheit oder Bildung, und die bislang von einem Perspektivenwechsel durch die UN-BRK noch wenig erfasst sind.

Die Konvention geht davon aus, dass aus jeder langfristigen Beeinträchtigung Behinderungen entstehen können, da auch aus vermeintlich kleinen Beeinträchtigungen gravierende Behinderungen in der gesellschaftlichen Teilhabe erwachsen können – unabhängig davon, wie langandauernd diese Teilhabebeeinträchtigungen jeweils im Einzelfall sind oder in welcher Frequenz sie auftreten. Diese Problematik wird verstärkt, weil die zusätzliche Relativierung des Behinderungsbegriffs durch den Vergleich mit einem wie auch immer zu definierenden „alterstypischen Zustand“ dem Behinderungsbegriff der Konvention wesensfremd ist. Indirekt wird dadurch immer noch auf Abweichungen gegenüber einem vermeintlichen Normalzustand fokussiert und der von der Konvention geforderte Paradigmenwechsel weiter suspendiert.

Die Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention empfiehlt daher, an dieser zentralen Stelle zunächst den Behinderungsbegriff der UN-BRK ohne Abstriche und

im Wortlaut zu übernehmen. Sollte der Anwendungsbereich des BTHG auf bestimmte Menschen mit Behinderungen im Blick auf Leistungen im Rahmen des politischen Gestaltungsmessens beschränkt werden, sollte dies anschließend explizit erfolgen, nicht aber über eine einschränkende Formulierung des Behinderungsbegriffs.

Gesetzsystematisch sind besonders die Abweichungen zum BGG unglücklich; dies kann in anderen Zusammenhängen Unklarheiten stiften und die Frage aufwerfen, welcher Behinderungsbegriff zugrunde zu legen ist – der des BGG oder der des BTHG.

3.1.2 Leistungsberechtigte Personen (Art. 1 § 99)

Ohne an dieser Stelle Einsparbestrebungen zu unterstellen, bergen die Regelungen des Art. 1 § 99 die große Gefahr, dass Menschen mit Behinderungen aus dem Leistungsbereich ganz herausfallen. Die Schwelle für eine Leistungsberechtigung so hoch zu legen wie im Entwurf beabsichtigt, ist aus menschenrechtlicher Sicht nicht vertretbar. Aus menschenrechtlicher Sicht sollte allein entscheidend sein, ob eine längerfristige Beeinträchtigung vorliegt, die zu einer Teilhabeeinschränkung führt. Dafür reicht die Behinderung in einem Lebensbereich. Eine Behinderung im Sinne der UN-BRK kann ihre Ursache in nur einem Lebensbereich haben und sollte nach der UN-BRK ausreichen, Unterstützungsleistungen zur Überwindung dieser Behinderung auszulösen. Nur so kann den unterschiedlichen Behinderungsformen und gruppenspezifischen Lebenslagen angemessen Rechnung getragen werden.

Dies gilt trotz der nunmehr als § 99 Abs. 1 S. 4 neu eingefügten Möglichkeit einer Einzelfall-Ermessensleistung. Eine Ausgestaltung als Kann-Regelung ist allerdings noch nicht ausreichend: Wenn in einem gegebenen Fall in ähnlichem Ausmaß personelle oder technische Unterstützung zur Ausführung von Aktivitäten tatsächlich notwendig ist, wie es ja im Tatbestand der Einzelfallregelung ausdrücklich vorausgesetzt wird, dann muss diese im Rahmen des für den Leistungsträger Zumutbaren auch geleistet werden – alles andere wäre eine Versagung angemessener Vorkehrungen und damit eine verbotene Diskriminierung (vgl. Art. 5 i. V. m. Art. 2 Unterabs. 4 und 5 UN-BRK). Trotz des bestehenden Gestaltungsspielraumes darf ein Bundesgesetzgeber politischen Einspardynamiken, die letztlich auf Kosten der Voraussetzungen für gesellschaftliche Teilhabe von Menschen mit Behinderungen gehen, nicht Tür und Tor öffnen.

Die Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention empfiehlt daher, bereits eine Einschränkung in nur einem Lebensbereich für ausreichend zu erachten und außerdem die Einzelfallregelung in § 99 Abs. 1 S. 4 nicht als Kann-, sondern als Muss-Leistung auszugestalten.

3.1.3 Einkommensanrechnung (Art. 1 §§ 92, 135 ff.)

Es ist zwar begrüßenswert, dass die Einkommensanrechnung zugunsten von Menschen mit Behinderungen verbessert werden soll. Den Maßstäben der UN-BRK ist damit jedoch noch keineswegs Genüge getan. Wenn die Konvention im Bereich der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte den Staaten eine schrittweise Verwirklichung zubilligt (Art. 4 Abs. 2 UN-BRK in Verbindung mit Art. 28 UN-BRK), muss dies doch stets mit dem Ziel einer vollen Verwirklichung aller Konventionsrechte erfolgen. Wenn ein Vertragsstaat zur Konvention der Auffassung ist, dass eine vollständige Entkopplung von Teilhabeleistungen, die nicht der Unterhaltssicherung

dienen, vom Einkommen der Berechtigten staatlich gegenwärtig nicht finanzierbar sei, dann sollte er aufzeigen, wie und bis wann er den geforderten Endzustand zu erreichen beabsichtigt. Dieser verbindliche Stufenplan für eine aufsteigende Verwirklichung fehlt.

Darüber hinaus sind die Bezugsgrößen für die Bestimmung der Anhebung der Einkommensgrenzen menschenrechtlich problematisch. Denn eine wie im BTHG-Entwurf vorgeschlagene Verknüpfung mit der Bezugsgröße nach § 18 SGB IV – also dem Durchschnittsentgelt der gesetzlichen Rentenversicherung im jeweils vorletzten Kalenderjahr – führt zu einer Verknüpfung nicht vergleichbarer Sachverhalte, da die Bezugnahme auf § 18 SGB IV letztlich auf den Gedanken einer Grundsicherung verweist. Mit der UN-BRK ist es aber geboten, die Regelungen an den Möglichkeiten nichtbehinderter Menschen zu messen. Diesen Ansatz führt auch die Gesetzesbegründung unter A.II.1.6 selbst aus, wo gesagt wird, dass sich der „Anspruch auf Teilhabeleistungen [...] entsprechend der UN-BRK an den Möglichkeiten nichtbehinderter Menschen orientieren“ muss (S. 195). Daraus folgt, dass auch eine nur vorübergehende Einkommensanrechnung an andere Kriterien beziehungsweise an einen anderen Bemessungsrahmen anknüpfen muss, die eher den Möglichkeiten nichtbehinderter Menschen entsprechen. Überzeugender wäre es, sich auf dieser Stufe an den Werten des durchschnittlichen Einkommens in Deutschland zu orientieren.

3.1.4 Vermögensanrechnung (Art. 1 §§ 93, 139f.)

Es verdient Anerkennung, dass die Vermögensgrenze substanziell erhöht werden soll. Gleichwohl gelten auch hier die bereits geäußerten grundsätzlichen Bedenken zur Einkommensanrechnung: Im Hinblick auf das Vermögen ist es menschenrechtlich problematisch, für Teilhabeleistungen, die wohlgerne nicht der Unterhaltssicherung dienen, eine bestimmte Vermögensgrenze von außen als angemessen zu bestimmen. Unter den oben genannten Voraussetzungen wäre deshalb auch hier allenfalls eine Orientierung an den durchschnittlichen Vermögensverhältnissen in Deutschland zu diskutieren (siehe Ausführungen unter 3.1.3).

3.1.5 „Wohnen in der Gemeinschaft“ (Art. 1 § 116)

Eine wie in § 116 Abs. 2 vorgesehene Bestimmung, wonach Leistungen aus Effizienzgründen für mehrere Leistungsberechtigte gegebenenfalls auch ohne deren Zustimmung zusammengefasst werden können (sogenanntes „Poolen“) und die Leistungsberechtigten praktisch und rechtlich darauf verwiesen werden, eine Unzumutbarkeit nachzuweisen, kann gemessen an den Verpflichtungen aus der UN-BRK nicht hingenommen werden. Denn dies führt zu weniger Selbstbestimmung als von der Konvention im Wortlaut klar vorgegeben (vgl. Art. 19 UN-BRK, Art. 3 UN-BRK), der das Selbstbestimmungsrecht in Bezug auf Wohnen für Menschen mit Behinderungen garantiert. Eine solche Regelung kann auch nicht als hinreichende Umsetzung der Abschließenden Bemerkungen des UN-BRK-Ausschusses (siehe dort Ziffer 42) gelten.

Die Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention empfiehlt daher, die gemeinsame Leistungserbringung an mehrere Leistungsberechtigte ebenso wie Abs. 1 von der Zustimmung der Leistungsberechtigten abhängig zu machen. Dies würde Selbstbestimmung sicherstellen.

3.2 Begründung des Gesetzesentwurfs

Da für den Vollzug der neu zu schaffenden gesetzlichen Regelungen ihre Begründung sehr wichtig sein wird, – insbesondere im Hinblick auf die Frage, ob die Regelungen aus menschenrechtlicher Sicht die völkerrechtlichen Vorgaben richtig wiedergeben und diese auch vertretbar interpretieren –, bezieht die vorliegende Stellungnahme auch die Gesetzesbegründung mit ein.

Im Vergleich zur Gesetzesbegründung des Referentenentwurfs sind zwar diverse Änderungen zu verzeichnen, es gibt jedoch nur wenige neue Aussagen zur UN-BRK (Änderungen sind zu verzeichnen in Bezug auf die Nennungen auf S. 200, S. 252, S. 267 und S. 278). Abgesehen von Verweisen im Allgemeinen Teil der Begründung, wird im Besonderen Teil bei der Begründung zu zehn Paragrafen des neuen SGB IX auf die UN-BRK Bezug genommen und diese zur Begründung des Änderungsbedarfs mit herangezogen.

Im Folgenden konzentriert sich die Stellungnahme wiederum auf ausgewählte Punkte, die aus Sicht der UN-BRK kritisch bleiben. Die Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention empfiehlt deshalb die Begründung dementsprechend zu korrigieren.

3.2.1 Allgemeine Vereinbarkeit mit der UN-BRK (Begründung A. V.)

Nicht unwidersprochen bleiben kann zunächst folgende Aussage in Ziffer A.V. der Begründung (S. 206):

„Mit dem Gesetz werden zudem die völkerrechtlichen Verpflichtungen aus der UN-BRK umgesetzt, indem

- die gesetzliche Definition von Behinderung mit den allgemeinen Grundsätzen und Bestimmungen der UN-BRK in Einklang gebracht wird,
- die Voraussetzungen für einen inklusiven Arbeitsmarkt geschaffen werden,
- Menschen mit Behinderungen ihr persönliches Einkommen nur in angemessenem Umfang einsetzen, um ihre Bedarfe zu decken und
- personenzentrierte soziale Dienstleistungen zur Verfügung gestellt werden, die Inklusion, Selbstbestimmung und die Entscheidung, in der Gemeinschaft zu leben, ermöglichen.“

Wenn man die Aussagen der Konvention ernst nimmt, muss jede einzelne dieser Aussagen relativiert werden: Der Gesetzesentwurf geht zwar in Bezug auf diese Punkte einen Schritt in die richtige Richtung, aber die Aussagen sind jeweils nur zum Teil beziehungsweise punktuell zutreffend. Es wird jedoch der Anschein erweckt, dass der Gesetzesentwurf die einschlägigen Vorgaben der UN-BRK hinreichend oder gar vollständig umsetzt. Dies ist jedoch nicht der Fall. Aus der Sicht der UN-BRK bleiben auch nach der etwaigen Verabschiedung eines BTHG große Herausforderungen für die Regelung gesellschaftlicher Teilhabe behinderter Menschen bestehen, was an dieser Stelle nur angedeutet werden kann.

3.2.2 Behinderungsbegriff (Begründung B. zu Art. 1 § 2)

Die Aussage „Die Neufassung des Behinderungsbegriffs entspricht dem Verständnis der UN-BRK“ (S. 226) kann so nicht aufrechterhalten werden, da es sich hier nur um eine Teil-Übereinstimmung handelt und Einschränkungen vorgenommen werden, die

nicht mit der UN-BRK begründet werden können. Außerdem passen die Aussagen der Gesetzesbegründung, etwa zur Sechs-Monats-Frist, nicht mit dem geplanten Wortlaut der Norm überein (siehe dazu auch 3.1.1).

3.2.3 Werkstattbeschäftigung als Teilhabe am Arbeitsleben (Begründung B. zu Art. 1 Kapitel 10)

In der Begründung wird ausgeführt, der „aus der UN-BRK hergeleitete Anspruch nicht erwerbsfähiger Menschen mit Behinderungen auf Teilhabe am Arbeitsleben [werde] auch künftig in der Mehrzahl der Fälle nur dadurch eingelöst werden können, dass ihnen ein Platz im Arbeitsbereich einer anerkannten Werkstatt für behinderte Menschen im Wohnumfeld garantiert wird“ (S. 252). Aus dieser Aussage könnte der falsche Schluss gezogen werden, mit den Werkstätten für behinderte Menschen in ihrem heutigen Zuschnitt sei bereits Art. 27 UN-BRK eingelöst. Es bedarf der Klarstellung, dass die Werkstätten – jedenfalls solange sie nicht grundlegend reformiert werden – allenfalls eine Möglichkeit der Umsetzung der UN-BRK sind. Aus Sicht des UN-BRK-Ausschusses sollten sie lediglich temporär genutzt werden und lösen den in Art. 27 UN-BRK formulierten Anspruch höchstens teilweise, keinesfalls vollständig ein.

3.3 Regelungen mit hohem Verschlechterungspotenzial für Menschen mit Behinderungen

In der Gesamtschau des Entwurfs bestehen grundsätzlich Sorgen, dass die geplanten Änderungen statt zu Verbesserungen zu Verschlechterungen für Menschen mit Behinderungen führen. Eine regressive Entwicklung ist aus der Sicht der UN-BRK hoch problematisch und an den jeweiligen Punkten schwer zu rechtfertigen.

Zwar sind im Gesetzentwurf einige generelle Vorkehrungen zu erkennen, die Verschlechterungen verhindern sollen (wie etwa in Art. 1 § 94 Abs. 5 oder in § 150). Dennoch sind insbesondere folgende Aspekte zu benennen, die zwar sicherlich keine Verschlechterung bezwecken, aber dennoch ein entsprechendes Risiko in sich bergen:

3.3.1 Leistungsberechtigte Personen (Art. 1 § 99 Abs. 1, insb. Satz 3)

Die im Bestreben, den Kreis der Leistungsberechtigten keinesfalls zu erweitern (so ausdrücklich die Gesetzesbegründung) erfolgte restriktive Definition des Kreises der Leistungsberechtigten eröffnet in der Praxis die Möglichkeit, dass Menschen, die im Sinne der UN-BRK Unterstützung brauchen und anderweitig keine Unterstützung erhalten, künftig aus dem Leistungsbereich der Eingliederungshilfe herausfallen, weil die Latte für den Zugang zu hoch gelegt wird. Wie bereits oben ausgeführt, ist aus menschenrechtlicher Sicht allein entscheidend, ob eine längerfristige Beeinträchtigung vorliegt, die auch in nur einem Lebensbereich zu einer Teilhabe einschränkung führen kann. Die Möglichkeit, dass durch dieses Gesetz die Länder an der gesellschaftlichen Teilhabe der Menschen mit Behinderungen sparen, muss ausgeschlossen sein.

3.3.2 Öffnung der Leistungen („Leistungen der Eingliederungshilfe“; Art. 1 § 102)

Ein vorgesehener geschlossener Leistungskatalog (Art. 1 § 102) ist nicht sachgerecht und überdies eine Verschlechterung gegenüber der derzeit geltenden Rechtslage nach § 54 SGB XII, der wegen des Zusatzes „insbesondere“ auch abweichende,

besondere Fälle abdecken kann. Damit widerspricht die Bundesregierung auch dem eigenen Ziel, den Gesetzesentwurf an der Personenzentrierung auszurichten.

Bevor Verschlechterungen für Einzelpersonen eintreten, wie angesichts der praktischen Erfahrungen im bisherigen System der Eingliederungshilfe zu befürchten steht, wäre der Gesetzgeber gut beraten, eine gesetzliche Regelung hinzuzufügen, die diese besonderen Fälle im Sinne einer Öffnungsklausel auffängt und ihnen angemessen Rechnung trägt. Das ist nicht nur im Sinne der Subsidiarität, sondern es ist auch menschenrechtlich geboten, Individualität zu gewährleisten und insbesondere für Sondersituationen (auch für sogenannte „Härtefälle“) angemessene Lösungen zu finden und dazu der Verwaltung handhabbare Maßgaben zu liefern.

Die Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention empfiehlt daher, den Leistungskatalog zu öffnen und eine allgemeine Regelung für die Gewährleistung angemessener Vorkehrungen auch im Bereich des Leistungsrechts zur gesellschaftlichen Teilhabe zu treffen (vgl. Art. 2, Art. 4 Abs. 1 und 2, Art. 5 Abs. 3 UN-BRK).

3.3.3 Wunsch- und Wahlrecht („Leistungen nach der Besonderheit des Einzelfalls“; Art. 1 § 104 Abs. 2)

Das Wunsch- und Wahlrecht wird weiterhin unzulässig eingeschränkt. Die Regelung zu Wunsch- und Wahlrecht (siehe Art. 1 § 104 Abs. 2) bedeutet letztlich die Aufrechterhaltung des Mehrkostenvorbehalts in geänderter Form, weil den Wünschen nur zu entsprechen ist, „soweit sie angemessen sind“. Dies ist menschenrechtlich im Hinblick auf das Selbstbestimmungsrecht, insbesondere Art. 19 UN-BRK problematisch. Diese nur geringfügige Änderung bleibt deutlich hinter dem zurück, was der UN-BRK-Ausschuss in seinen Abschließenden Bemerkung zur Novellierung des § 13 SGB XII zum Ausdruck gebracht hat (siehe dort Ziffer 42 a).

3.3.4 Fehlende allgemeine Bestandsschutzklausel

Durch den BTHG-Entwurf ist nicht hinreichend sichergestellt, dass es entgegen der erklärten Absicht der Bundesregierung nicht doch dazu kommt, dass einzelne Menschen – auch nachfolgende Leistungsgenerationen – durch die Neuregelung schlechter gestellt werden als nach bisherigem Recht. Es wird daher empfohlen, zu prüfen, ob allgemeine Bestandsschutzregelungen enthalten sind beziehungsweise ob diese hinreichend sind. Überlegt werden sollte, eine Art Günstigerprüfung einzufügen, die sicherstellt, dass Menschen mit Behinderungen, die durch die Anwendung des neuen Rechts schlechter gestellt würden als vorher, nach Maßgabe des bis zum 31.12.2016 geltenden Rechts Leistungen der Eingliederungshilfe erhalten sollen.

3.4 Regelungen zur Steuerung der Reform

3.4.1 Grundlagen für eine gute Politik („Bundesstatistik“; Art. 1 § 143ff.)

Die geplanten Änderungen im Bereich Statistik reichen nicht aus, um zu bewerten, ob der Vollzug des Gesetzes gewährleistet, dass die deutsche Gesellschaft für Menschen mit Behinderungen inklusiver wird. Sie bleiben deshalb hinter den Anforderungen aus Art. 31 UN-BRK zurück.

Um künftiges politisches Handeln sachgerecht ausrichten zu können, muss auch die Art der Beeinträchtigung der Leistungsberechtigten mit erhoben werden. Die Art der

Beeinträchtigung sollte daher als zusätzliches Erhebungsmerkmal in § 144 Abs. 1 aufgenommen werden.

Ähnliches gilt in Anbetracht der menschenrechtlichen Anforderungen an die Förderung des Lebens in der Gemeinschaft und der freien Wahl des Wohnortes gemäß Art. 19 UN-BRK, einschließlich des Auftrags zur weiteren Deinstitutionalisierung. Dass bei der Erhebung der statistischen Daten nicht mehr zwischen Leistungen „in und außerhalb von Einrichtungen“ unterschieden werden soll (vgl. Gesetzesbegründung zu § 144), entspricht zwar der beabsichtigten und grundsätzlich richtigen personenzentrierten Neuausrichtung des Leistungssystems. Gleichwohl wird sich ohne eine genauere Differenzierung danach, in welcher Art Wohnform die Leistungen erbracht werden, langfristig keine klare Aussage dazu treffen lassen, ob deutschlandweit eine Entwicklung hin zum selbstbestimmten Wohnen in der örtlichen Gemeinschaft stattfindet oder nicht.

Die Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention empfiehlt daher, differenzierende Vorgaben für die Erhebung von „mit anderen Leistungsberechtigten zusammenlebend“ nach § 144 Abs. 1 Nr. 1 zu machen, wie das etwa in § 144 Abs. 2 Nr. 2 bis 4 hinsichtlich der Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben der Fall ist.

3.4.2 Evaluationsklausel (Art. 25 Abs. 2)

Die in Art. 25 enthaltene Evaluationsklausel geht in die richtige Richtung, ist aber in dieser Form noch kein geeignetes Steuerungsinstrument. Geeignete Umsetzungsmaßnahmen im Sinne der UN-BRK zu ergreifen (Art. 4 Abs. 1 UN-BRK) umfasst auch, verlässliche Steuerungsmechanismen zu schaffen. Es wird daher empfohlen, Abs. 2 in Art. 25 wie folgt neu zu formulieren:

„Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales untersucht im Einvernehmen mit den Ländern die Ausführung der Leistungen nach Artikel 1 Teil 2 und begleitet die Träger der Eingliederungshilfe bei der Umsetzung der neu eingeführten Regelungen. Die Erkenntnisse aus der Untersuchung und der Umsetzungsbegleitung werden mit den Erkenntnissen der Evidenzbeobachtung in der Eingliederungshilfe so rechtzeitig zusammengeführt, dass erforderliche Änderungen noch zum 01.01.2020 vorgenommen werden und in Kraft treten können. Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales kann im Benehmen mit den Ländern Dritte mit der Untersuchung und der Umsetzungsunterstützung beauftragen.“

3.4.3 Mitwirkung der Menschen mit Behinderungen an der Steuerung, Förderung und Weiterentwicklung (Art. 1 § 94)

Die Regelung zur Evidenzbeobachtung (siehe Art. 1, § 94 Abs. 5) ist insofern begrüßenswert, als nicht nur Verbände der Leistungserbringer, sondern auch „Verbände für Menschen mit Behinderungen“ hinzugezogen werden sollen. In Anbetracht des aus der UN-BRK erwachsenden Partizipationsgebots (Art. 4 Abs. 3; Art. 33 Abs. 3 UN-BRK) ist es jedoch nicht hinreichend, an dieser Stelle eine Kann-Regelung zu treffen. Will man die Anforderungen der UN-BRK erfüllen, so muss man sicherstellen, dass nicht nur Verbände „für“ Menschen mit Behinderungen einbezogen werden, sondern vor allem Verbände „von“ Menschen mit Behinderungen. In einem so wesentlichen steuerungsrelevanten Bereich dürfen Menschen mit Behinderungen nicht außen vor gelassen werden.

Die Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention empfiehlt deshalb,
§ 94 Abs. 5 S. 2 wie folgt zu fassen:

„Die Verbände der Leistungserbringer sowie die Verbände von Menschen mit
Behinderungen werden hinzugezogen.“

Kontakt

Deutsches Institut für Menschenrechte
Zimmerstraße 26/27, 10969 Berlin
Tel.: 030 259 359-0
Fax: 030 259 359-59
info@institut-fuer-menschenrechte.de
www.institut-fuer-menschenrechte.de

© Deutsches Institut für Menschenrechte, 2016
Alle Rechte vorbehalten

Das Institut

Das Deutsche Institut für Menschenrechte ist die unabhängige Nationale Menschenrechtsinstitution Deutschlands. Es ist gemäß den Pariser Prinzipien der Vereinten Nationen akkreditiert (A-Status).

Zu den Aufgaben des Instituts gehören Politikberatung, Menschenrechtsbildung, Information und Dokumentation, anwendungsorientierte Forschung zu menschenrechtlichen Themen sowie die Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen. Es wird vom Deutschen Bundestag finanziert. Das Institut ist zudem mit dem Monitoring der Umsetzung der UN-Behindertenkonvention und der UN-Kinderrechtskonvention betraut worden und hat hierfür entsprechende Monitoring-Stellen eingerichtet.

