

Jörg Michael Kastl:

Mut zu Veränderungen

Vortrag bei der Tagung des IMEW/DRK
„Das Bundesteilhabegesetz – Ist es die richtige
Weichenstellung für eine inklusive Zukunft?“
Berlin, 19. Oktober 2016

Meine Damen und Herren, der Titel dieses Vortrags „Mut zu Veränderungen“ war ein Vorschlag der Organisatoren dieser Tagung im Frühling dieses Jahres. Jetzt ist Herbst. Bei dieser Tagung geht es um einen Gesetzesentwurf, der vor ein paar Monaten noch in hoffnungsvolles Grün gekleidet schien. Jetzt scheint durchweg die Wahrnehmung gedeckterer Farben vorzuherrschen. Die Sozialministerin hat das genau am Tag des kalendarischen Herbstbeginns nicht davon abgehalten, das Bundesteilhabegesetz als „Quantensprung“ zu bezeichnen. Dieser Begriff stammt bekanntlich aus der Physik. Wikipedia erteilt dazu folgende Auskunft: „Verglichen mit Vorgängen des alltäglichen Lebens ist ein physikalischer Quantensprung wegen seiner geringfügigen Auswirkungen äußerst schwer zu beobachten.“¹ Was Andrea Nahles im ersten Satz ihrer Bundestagsrede wahrscheinlich gemeint hatte, war so etwas wie „Paradigmenwechsel“, ein Wort, das wir schon bei der Einführung des SGB IX im Jahr 2001 gelernt haben. Schon im zweiten Satz ihrer Rede verwandelte sich der Quantensprung alias Paradigmenwechsel in einen „*Schritt*“, nämlich einen „Schritt von der Fürsorge in die Teilhabe“. Im weiteren Verlauf zog sich der vom Bundesteilhabegesetz ausgehende Bewegungsimpuls dann endgültig auf einen „Punkt“ zusammen. Das Gesetz sei: „ein wichtiger *Basispunkt*, von dem sich aus das Ganze in den nächsten Jahrzehnten weiterentwickelt und es weiter vorangehen kann.“² Vom Sprung zum Schritt zum Punkt. Soviel zur Hermeneutik politischer Rhetorik.

Es scheint im Moment, dass außerhalb der Politik derzeit niemand mehr dieses Gesetz so richtig haben will. Wahrscheinlich ist das Missglückte von Andrea Nahles Metaphorik nur ein Symptom für diesen Umstand. Es ist nicht ganz leicht in so einer Situation einen Vortrag mit

¹ <https://de.wikipedia.org/wiki/Quantensprung> abgerufen am 14.10.2016

² Deutscher Bundestag: Sitzungsprotokoll 18. Wahlperiode – 190. Sitzung, Berlin, Donnerstag, den 22. Sept. 2016: 18798 f.

dem Titel „Mut zu Veränderungen“ zu halten. Nun hatten wir uns im Frühling auf diesen Titel auch wegen seiner Mehrdeutigkeit schnell einigen können. Man fragt sich ja sofort, wer da zu welchen Veränderungen welche Art von Mut benötigt. Warum nicht die Politiker zu Veränderungen dieses Entwurfs? Ich komme darauf zurück. Es gibt aber noch ein anderes Problem im Zusammenhang mit diesem Titel. Die Disziplin, der ich angehöre, die Soziologie, verträgt sich schlecht mit dem Genre der visionären Ruck- und Ermutigungsrede. Als Soziologe hat man da eher schlechte Karten, weil sich unsere Disziplin hauptsächlich mit der Realität befasst, die halt nun einmal in Gegenwart und Vergangenheit und nicht in der Zukunft ihren Platz hat. Ich werde mich aber bemühen, diesen Nachteil wenigstens in einen kleinen Vorteil umzumünzen.

Vielleicht liegt ein Vorteil in der Tat schon mal in einer gewissen zeitlichen Gelassenheit, zu der meine Disziplin einen zwingt. Manches von dem, was im Gesetzentwurf als wegweisend präsentiert wird, hat in der Soziologie seit Jahrzehnten auf Resonanz in Politik, Pädagogik, Recht und Gesellschaft warten müssen. Das gilt zum Beispiel für den Begriff der Inklusion. Er wurde in der Soziologie bereits in den 1950er und 60er Jahren ausgearbeitet und schon damals in engen Zusammenhang mit Grund-, Menschen- und Bürgerrechten gestellt. Das gleiche gilt für ein soziales Verständnis von Behinderung und den damit verbundenen Begriff der „Teilhabe“ – der Soziologe Christian von Faerber hatte 1967 ausgerechnet dem 65. Deutschen *Fürsorgetag* einen *teilhabeorientierten* Behinderungsbegriff vorgestellt und damals schon auf seine Weise den Nahles-Schritt von Fürsorge zu Teilhabe vollzogen. Ich möchte mit diesen Bemerkungen aber nicht auf das unfruchtbare Thema „Wer hat's erfunden?“ hinaus. Ich will damit nur sagen: angesichts der langen Zeiträume kann man eigentlich froh sein, dass diese Themen nunmehr eine breite gesellschaftliche Resonanz erfahren, so sehr, dass sich auch ein Gesetzesentwurf nicht mehr darum herum drücken kann. So gesehen kann ich Andrea Nahles Aussage, das BTHG sei ein Ausgangspunkt für eine Entwicklung über Jahrzehnte hinweg durchaus Verständnis abgewinnen. Nur eben, dass wir einen Teil dieser Jahrzehnte in gewisser Weise auch schon hinter uns haben. Geduld bleibt aber offensichtlich weiterhin die Devise.

Ich kann Ihnen aber auch nicht verschweigen, dass meine Disziplin einem neben zeitlichen auch noch gewisse inhaltliche Relativierungen zumutet. Wer sich mit Inklusion oder der so-

zialen Dimension von Behinderung als gesellschaftlicher *Realität* und nicht als Wunschvorstellung auseinanderzusetzen hat, hat zwangsläufig die Neigung zu etwas nüchterneren Begriffsfassungen als der politische Diskurs. Der politische Diskurs übertreibt immer gerne etwas und hat eine – wie sich im Moment wieder zeigt – unübersehbare Neigung zu manisch-depressiven Verläufen.

Inklusion bleibt zwar auch in einer nüchterneren soziologischen Betrachtung ein wichtiges Prinzip der modernen Gesellschaft. Durch Inklusion werden Zugänge für Menschen in gesellschaftliche Kontexte geschaffen, diese werden strukturell einbezogen. Eine uneingeschränkte Teilhabe kann Inklusion aber nicht garantieren.³ Nicht zuletzt deshalb unterscheidet ja auch die UN-BRK konsequent zwischen Inklusion und Teilhabe. Inklusion ersetzt auch nicht soziale Integration.⁴ Eine teilhabeorientierte und soziale Definition von Behinderung macht eine medizinische und schädigungsbezogene Perspektive nicht obsolet. Ganz im Gegenteil, diese Perspektiven verweisen wechselseitig aufeinander – so steht es im Übrigen auch in der ICF. Ich würde gerade als Soziologe davor warnen, den Gesichtspunkt der medizinischen Schädigung in Zukunft gering zu achten. Das ist von der Sache her nicht angemessen, es deckt sich nicht mit der Erfahrung behinderter Menschen. Und nicht zuletzt: Wenn man Behinderung in eine reine Teilhabedimension *aufföst*, untergräbt man letztlich die Legitimationsgrundlage des Nachteilsausgleichs und damit der Behindertenhilfe im Gefolge von Art. 3 Abs. 3 Grundgesetz.

Und schließlich der unangenehmste Punkt – leider legen einfachste rechtssoziologische Überlegungen nahe, dass auch die UNBRK in den derzeitigen Veränderungsprozessen nicht das leisten kann, was sich manche von ihr erwarten. Ich glaube, dass dieser Punkt einen Gutteil der im Moment spürbaren Frustration über den Gesetzentwurf ausmacht. Wer die UN-BRK als Leitfaden zur präzisen Kursbestimmung unserer gegenwärtigen Reformbemühungen verstanden hatte, wird meiner Überzeugung nach jetzt zwangsläufig enttäuscht sein müssen. Sowohl der Regierungsentwurf und seine Freunde wie auch seine erbitterten Gegner nehmen gleichermaßen die UNBRK für sich in Anspruch. Da kann etwas nicht stimmen. Ich denke, es ist an

³ Dazu z. B. Gudrun Wansing: Der Inklusionsbegriff zwischen normativer Programmatik und kritischer Perspektive. Archiv für Wissenschaft und Praxis der sozialen Arbeit Vol. 44/3 (2013): 16-27

⁴ Vgl. insgesamt Jörg Michael Kastl: Einführung in die Soziologie der Behinderung. 2. Auflage. Kapitel 8. Wiesbaden (VS) 2017 (bereits Juli 2016 erschienen)

der Zeit klar auszusprechen, dass dieser Text seine vor allem politischen Verdienste, aber eben auch seine Grenzen hat. Eine ganze Reihe von Urteilen deutscher Gerichte hat diese Grenzen einmütig und unübertroffen lakonisch auf den Punkt gebracht: Formulierungen der UN-BRK würden wegen ihres „unbestimmten Regelungsgehalts“ grundlegende Anforderungen an gesetzliche Normen nicht erfüllen. Mit anderen Worten: die Rede von der „*Umsetzung*“ der UNBRK“ ist ein Stück weit illusionär, auf gewisse Weise unredlich.

Die UN-BRK enthält keine greifbare oder gar fachlich tragfähige Bestimmung von „Inklusion“ oder „Partizipation“. Sie enthält keine oder allenfalls rudimentäre Aussagen zu sozialen Rechten, geschweige denn zu sozialstaatlichen Gewährleistungsansprüchen. Ein Beispiel: Die UN-BRK sagt völlig zu Recht, behinderte Menschen sollen selbst entscheiden, wie und wo sie wohnen wollen und dürfen nicht verpflichtet werden in besonderen Wohnformen zu leben. Hier könnte man Anatole France's sarkastische Formulierung von der „majestätischen Gleichheit des Gesetzes“ aufgreifen: das Menschenrecht auf freie Wahl der Wohnung gilt für den körperbehinderten Millionär, der sich wie Philippe in dem Film „Ziemlich beste Freunde“ seine Assistenz aus der Portokasse bezahlen kann, und dem WfbM-Mitarbeiter mit geistiger Behinderung ohne nennenswertes Einkommen und Vermögen in völlig gleicher Weise. Dass für die freie Entscheidung des Armen andere Kriterien und Gründe ins Spiel kommen wie beim Millionär steht auf einem anderen Blatt. Die UNBRK verpflichtet Staat und Gesellschaft mit keinem Wort, jeweilige Wünsche der Betroffenen auch zu finanzieren. Selbst, wer für den von der UNBRK geforderten Zugang zu gemeindenahen Unterstützungsdiensten und Assistenz finanziell aufkommen soll, bleibt völlig offen.

Das ist vom Entstehungskontext der UNBRK her zwar verständlich. Aber unterm Strich hinkt sie so gesehen dem deutschen Verfassungs- und Sozialrecht eher hinterher als umgekehrt. Der Streit darüber, ob und warum eine spezifische Rechtsnorm „der UN-BRK entspricht oder nicht“, ist für die meisten konkreten Fragen, denen wir uns im Bereich des Schulrechts, des bürgerlichen Rechts und des Sozialrechts stellen müssen, nicht entscheidbar. Wir sollten deshalb aufhören, diese vergeblichen Bemühungen fortzusetzen. Die UN-BRK ist kein Leuchtturm mit weithin sichtbaren Positionslaternen, deren Koordinaten wir sozusagen nur noch in unser Navigationssystem eingeben müssten, um in den sicheren Hafen der „inkluisiven Gesellschaft“ zu gelangen. G.H. Mead, amerikanischer Soziologe, hat mal formuliert, gerade beim

Geschäft von Gesetzes- und Sozialreformen sei man auf Arbeitshypothesen angewiesen. Es sei nicht möglich „irgendeinen zukünftigen Zustand, der von der Entwicklung der Gesellschaft abhängt“ präzise vorher zu sagen. Um gesellschaftliche Veränderungen in Gang zu setzen, hat man deshalb keine andere Chance, als an den konkreten Problemen und Widersprüchen anzusetzen, die sich uns in der Gegenwart stellen, so die Botschaft des Pragmatisten Mead. Dass das so ist, kann man ernüchternd finden oder sogar *ermutigend*.

Ich persönlich empfinde die Einsicht, die UN-BRK habe möglicherweise ihre politische Funktion bereits erfüllt, im Gegenteil eher als Befreiung und Ermutigung. Statt Diskussionen darüber zu führen, ob konkrete sozialrechtliche Normen der UN-BRK entsprechen oder nicht, könnten wir stattdessen wieder mehr über unser Grundgesetz sprechen. Z.B. die Frage stellen, ob das Benachteiligungsverbot in Artikel 3 in seiner jetzigen Fassung ausreicht, um Inklusion behinderter Menschen und die Verantwortung der Gesellschaft für damit verbundene Nachteilsausgleiche und soziale Rechte mit hinreichender Eindeutigkeit zu verankern. Eines ist aber klar: dass Menschen-, Grund- und Bürgerrechte uneingeschränkt auch für behinderte Menschen gelten, ist ein historischer *Ausgangspunkt* und systematischer Bestand unseres Grundgesetzes sowie der Rechtssprechung unseres Verfassungsgerichtes. Das sollten wir meines Erachtens sehr viel ernster nehmen und einer gründlichen und nachhaltigen Pflege und Weiterentwicklung unterziehen.

Um damit wieder auf den „Mut zu Veränderungen“ zurück zu kommen. *Eine* mögliche Antwort auf die Frage, wieso man dazu Mut braucht, habe ich schon indirekt gegeben – man braucht dazu Mut, eben *weil* Leuchtfeuer und Positionslichter zur uneindeutigen Kursbestimmung nicht vorliegen. Die entscheidende Frage ist und bleibt dann, was denn die gegenwärtigen Probleme sind, die sich bei der Inklusion behinderter Menschen in der Praxis stellen, ob wir sie lösen wollen und ob und wie der Gesetzesentwurf das leistet oder nicht.

Ich würde mich als Bürger wie als Soziologe ohne weiteres den vielen Stimmen von Betroffenen, Fachleuten und Nicht-Fachleuten anschließen, die sagen: das tut er überwiegend nicht oder nicht genügend. Insofern muss es aktuell ganz sicher auch darum gehen, den Mut zu Veränderungen dieses Gesetzesentwurfs einzufordern. Nur werden wir vermutlich am Ende dieses Jahres sehen, dass der Mut der Parlamentarier und Parteien begrenzt gewesen sein

wird. Dann wird es darum gehen, wohl oder übel das Gesetz als Ausgangspunkt für weiteres zu nehmen. Bei manchen vom Gesetz nahe gelegten Veränderungen werden die dabei Beteiligten schon deswegen viel Mut brauchen, weil nicht auszuschließen ist, dass sie in einen ziemlichen Schlamassel führen können, wie etwa das Zugangsverfahren der Eingliederungshilfe. Aber darüber hinaus braucht es klarerweise weiterhin Mut aller zu Veränderungen, die wirkliche, praktische Probleme lösen. Innovative Konzepte beim Wohnen und Arbeiten mit Behinderung werden, wie ja auch wieder diese Tagung zeigt, *derzeit* entwickelt und umgesetzt und das wird auch mit dem Teilhabegesetz so sein.

„Mut zu Veränderungen“ muss also heißen: Mut zur Veränderung dieses Entwurfs und wo der nicht vorhanden ist, dann eben ab 2017: *mit dem Gesetz, trotz des Gesetzes*, unabhängig und unterhalb dieses Gesetzes. *Und* auch – freundliche Grüße an Andrea Nahles, die das ja genauso sieht! – Mut zu einer dann eben *zukünftig* anzustrebenden *Veränderung* dieses Gesetzes. Um welche praktischen Probleme, sprich um welche Veränderungen des Entwurfs muss es aktuell und möglicherweise in Zukunft gehen? Ich kann hier unmöglich alle in die derzeitige Diskussion eingebrachten Aspekte aufgreifen und wiederholen. Es wäre für sie auch belanglos, welche Veränderungsvorschläge ich persönlich unterschreiben kann – z.B. alle von Horst Frehe – und welche nicht. Lassen Sie mich stattdessen einige Überlegungen zu drei Aspekten skizzieren, die mir in der bisherigen Debatte noch etwas zu kurz zu kommen scheinen.

1. Inklusion und „Abschied vom Fürsorgerecht“ (Schütte)

Ein von niemand bestrittenes Verdienst des Entwurfs liegt in der Anerkennung der grundsätzlichen Nicht-Vereinbarkeit von Inklusion und Fürsorgerecht. Wenn Behinderung eine Benachteiligung darstellt, für deren Beseitigung oder Kompensation die Gesellschaft die Verantwortung übernimmt, dann ist es eine Ungleichbehandlung, wenn behinderte Menschen für ihre Unterstützung aus eigenem Vermögen und Einkommen aufkommen müssen. Diese Logik legt bereits jetzt Artikel 3 Abs. 3 Grundgesetz nahe. Es ist daher konsequent, endlich die Herauslösung der Teilhabeleistungen für behinderte Menschen aus dem Sozialhilferecht anzugehen. Das ist ein Verdienst des Entwurfs. Bekanntlich macht er das nicht konsequent, Stichwort: Eigenbeiträge, Begrenzung des anrechnungsfreien Vermögens. Das ist nicht logisch, aber finanzpolitisch erklärbar. Das trifft auch auf einen weiteren Punkt zu, nämlich den Ausschluss der Hilfen zur Pflege aus dem Teilhabe- bzw. Eingliederungshilferecht bzw. dessen

Verbleib im Sozialhilferecht. Faktisch führt das – darauf haben viele Stellungnahmen ebenfalls schon hingewiesen – dazu, dass gerade Menschen mit hohem Hilfebedarf am wenigsten von der Anhebung der Vermögensfreigrenzen profitieren. Das wurde zu Recht kritisiert. Ich glaube darüber hinausgehend, dass der ganze Entwurf in eine heillose Widersprüchlichkeit im Verhältnis von Eingliederungshilfe und Pflege hineinmanövriert:

- Wenn in § 91 der Vorrang von Pflegeleistungen (egal ob SGB XI oder XII) festgestellt wird, dann unterstellt der Entwurf einen inneren Zusammenhang von Pflegeleistungen und Teilhabeleistungen.
- Die Aufnahme der ICF-Bereiche „Mobilität“, „Selbstversorgung“ und „häusliches Leben“ in die Liste der leistungsauslösenden Kriterien (§ 99) spricht sogar dafür, dass Pflegeleistungen eine UNtermenge von Eingliederungshilfeleistungen sind (!!). Denn wer sich diese ICF-Kategorien genau ansieht, wird feststellen, dass damit ausnahmslos alle Verrichtungen einbegriffen sind, die im SGB XI als „Pflege“ definiert werden.
- Vergleicht man die Definitionen von Behinderung in SGB IX und Pflegebedürftigkeit in SGB XI, so ist die Schlussfolgerung unabweisbar: zwar ist nicht jeder Mensch mit Behinderung pflegebedürftig, aber jeder pflegebedürftige Mensch ist behindert im Sinne von SGB IX (neu oder alt) und sogar eingliederungshilfeberechtigt (neu oder alt).
- Auch altersbedingt pflegebedürftige Menschen haben in diesem Sinne eine Behinderung und sind in ihrer Teilhabe auch nach den neuen Kriterien wesentlich eingeschränkt. Dies entspricht fachlichen Entwicklungen eines teilhabeorientierten Pflegeverständnisses in den Pflegewissenschaften. Die ab 2017 laut § 17a SGB XI zu berücksichtigenden Module zum Begutachtungsverfahren bei der Feststellung von Pflegebedürftigkeit (§17a SGB XI) sind allesamt Untermengen der Bedarfsdimensionen der Eingliederungshilfe im Entwurf.

Die Konsequenz kann, wenn man logisch bleiben will, eigentlich langfristig nur heißen: Integration der „Hilfen zur Pflege“ nach SGB XII in das neue Teilhabe- bzw. Eingliederungshilferecht. Der Entwurf selbst legt durch seinen Rückgriff auf die ICF-Kategorien ein neues Verständnis einer modularen Eingliederungshilfe nahe, mit Pflege als festen Bestandteil. Das sprengt überkommene leistungsrechtliche Grenzen und könnte zu einer Aufwertung des Pfl-

gebegriffes Anlass geben – bisher wird diese Implikation des Entwurfs aber m.E. nicht genügend bemerkt (vielleicht nicht mal von seinen AutorInnen?). Allerdings wäre dann bereits die Frage nach dem zukünftigen Status der Pflegeversicherung als einer Art Teil-Teilhaberversicherung aufzuwerfen. Lassen wir das mal gnädig auf sich beruhen.

2. Zugang zur Eingliederungshilfe, Hilfebedarfe und Kontraktmanagement

Viel kritisiert wird derzeit die Regelung in § 99 SGB IX-neu über die leistungsauslösenden Kriterien für die Eingliederungshilfe: fünf von neun Lebensbereichen. Die Unterstellung der Kritiker, möglicherweise auch der Autoren der Regelung ist, dass damit Hürden erhöht werden. Ich glaube, dass diese Annahme nicht zwingend ist. Es könnte genauso gut zu einer Ausweitung von Leistungsberechtigten kommen. Alles hängt davon ab, wie das zukünftige Assessment-Verfahren aussehen wird. Warum? Die Vorstellung, dass sich aus der Addition von Bedarfen in den jeweiligen Lebensbereichen ein leistungsauslösender Schwellenwert ergibt, also die Annahme: „je mehr Lebensbereiche, desto erheblicher die Einschränkung“ setzt voraus, dass die Bedarfe in den sogenannten „Lebensbereichen“ unabhängig voneinander sind. Hält man sich an die ICF, so wird ganz schnell klar, dass das nicht der Fall ist. Zunächst muss man sehen: es handelt sich gar nicht um „Lebensbereiche“, sondern um eine rein analytische Klassifikation von Aktivitäten/Teilhabe und zwar auf verschiedenen logischen Ebenen. Das könnte auch schon eine genaue Betrachtung der genannten Überschriften ergeben: „Allgemeine Aufgaben und Anforderungen“, Mobilität, Kommunikation, interpersonelle Interaktionen usw. sind keine „Lebensbereiche“, sondern Aktivitäten, die in *jedem* Lebensbereich stattfinden: Bildung, Arbeit, Wirtschaft, Freizeit, Politik, Familie usw. . Stutzig hätte schon machen müssen, dass die in § 99 fälschlich so genannten Lebensbereiche „bedeutenden Lebensbereiche“ als Unterpunkt enthalten. Jeder, der nicht nur das Inhaltsverzeichnis der ICF gelesen hat, kann wissen, dass es wenig Sinn macht, solche Unterstützungsbedarfe zu summieren. Sie überschneiden und überlappen sich, bedingen sich wechselseitig, zum Teil sind sie sogar logisch einander übergeordnet. Eine „einzige“ Einschränkung der Mobilität, der Kommunikation oder der „Allgemeinen Aufgaben“ kann gewissermaßen auf einen Schlag viele andere oder sogar alle sogenannten „Bereiche“ mit betreffen.

Ein kleines improvisiertes Beispiel. Es wird teilweise behauptet, psychisch erkrankte Menschen wären durch die neue Regelung vom Zugang zu Eingliederungshilfe ausgeschlossen. Nehmen wir einmal an, ich würde von meiner sozialen Umgebung als jemand wahrgenommen, den man landläufig als „Messie“ bezeichnet. Nehmen wir weiter an, ich hätte eine Diagnose „ADHS“. Meinen Rechtsanspruch auf Eingliederungshilfe begründe ich mit dem Bedarf an einer sozialarbeiterischen Betreuung (ich lebe in einer eigenen Wohnung) im Umfang von ca. 5 Stunden pro Woche. Diese Unterstützung ist unabdingbar dafür, halbwegs meine Alltagsorganisation aufrechtzuerhalten und die verschiedenen Probleme geregelt und strukturiert zu bekommen.

Im einzelnen habe ich erhebliche Beeinträchtigungen und damit Unterstützungsbedarf bezüglich folgender ICF-Kategorien:

- d160 Aufmerksamkeit fokussieren --> **Bereich „Lernen und Wissen“**
- d210 Einzelaufgaben übernehmen, d220 Mehrfachaufgaben übernehmen, d230 die tägliche Routine durchführen, d240 mit Stress und anderen psychischen Anforderungen umgehen --> **Bereich „Allgemeine Aufgaben und Anforderungen“**
- d350 Konversation durchführen (wegen meiner Probleme bei einem Thema zu bleiben) --> **Bereich „Kommunikation“**
- d540 Sich kleiden (ich habe große Probleme mich kontextangemessen zu kleiden) und d570 auf seine Gesundheit achten (insbes. Ernährung!) --> **Bereich „Selbstversorgung“**
- d640 Hausarbeiten erledigen sowie d649 Haushaltsarbeiten, anders und nicht bezeichnet (resultiert aus d210 und d220!) --> **Bereich „Häusliches Leben“**
- d720 komplexe interpersonelle Interaktionen, insbes. sozialen Regeln gemäß interagieren --> **Bereich „Interpersonelle Interaktionen und Beziehungen“**
- d845 eine Arbeit erhalten, behalten und beenden --> **Bereich „bedeutende Lebensbereiche“**

Das sind bereits sieben betroffene Lebensbereiche von neun!

M.a. W. es könnte ebenso gut sein, dass die Regelung von § 99 den Kreis potentieller Leistungsempfänger ausweitet oder (wahrscheinlicher), dass sich überhaupt nichts ändert, je nachdem, wie das Verfahren im Einzelnen ausgestaltet wird. Soviel zur Ermutigung aller, die jetzt schon die schlimmsten Befürchtungen haben. Mut werden in jedem Fall die Kollegen brauchen, die auf der Grundlage so ungereimter Vorgaben ein Assessmentverfahren erstellen sollen. Leistungsrechtlich besteht hier die Gefahr der Willkürlichkeit. Die ICF-Kategorien wurden nicht konstruiert, um eine dichotome Entscheidung auf der Basis von Schwellenwerten zu ermöglichen, sondern um möglichst differenziert Kompetenzen/Einschränkungen/Teilhabemöglichkeiten auf sehr verschiedenen Generalisierungsebenen abzubilden. Das ist für sinnvolle inhaltliche Hilfeplanung höchst relevant. Aber alles andere stellt eine Überdehnung dieses Instrumentes dar.

Insgesamt möchte ich *gerade* als Wissenschaftler vor einer Pseudo-Verwissenschaftlichung der Bedarfsfeststellung nachdrücklich warnen. Aussagen über Hilfebedarfe sind letztlich keine wissenschaftlich objektivierbaren Sachverhalte, sondern immer Wertentscheidungen, die an

konkrete Lebenssituationen und soziobiographische Gegebenheiten zurück gebunden sind. Sie halbwegs rational zu fällen, erfordert zwar sich auf diese Gegebenheiten einzulassen, aber auch den Mut, konkrete politische und rechtliche Aussagen darüber zu treffen, was die Gesellschaft bereits ist als Bedarf anzuerkennen. Hier liegen auch deutliche Grenzen des von dem Entwurfs so hochgepriesenen „Kontraktmanagements“, des Glaubens an die Steuerungspotentiale von Zielvereinbarungen. Mal abgesehen davon, dass das immer mit den Kosten eines hohen bürokratischen Aufwands gegengerechnet werden muss - zu eifrig betrieben, kann dieses Kontraktmanagement auch mit Grund- und Bürgerrechten behinderter Menschen in Konflikt kommen. Eine umfassende Profilierung der persönlichen Situation eines behinderten Menschen durch eine Behörde verletzt dessen Persönlichkeitsrechte. Daran sollte man denken, wenn man sogenannte „smarte“ Zielvereinbarungen für sinnvoll hält wie etwa: „Herr K. hält beim Ansprechen von Frauen eine Armlänge Abstand. Dieses Ziel soll in einem Jahr (Monat/Jahr) erreicht sein.“ Das ist eine Formulierung aus dem IHP 3.1-Handbuch (2015) des Landschaftsverbands Rheinland.⁵ Ich hätte Verständnis dafür, wenn Betroffene hier sagen würden: „Das geht den Landschaftsverband Rheinland doch eigentlich gar nix an.“ Was die Seite der Leistungserbringer betrifft, so wäre zu diskutieren, ob eine Veröffentlichungspflicht über ihre Angebote und dafür gültige Vergütungs- und Kostensätze nicht ein mindestens ebenso wichtiges Mittel zur Steigerung von Transparenz, Wirtschaftlichkeit und Qualität wäre wie die oft wenig greifbare Leistungsvereinbarungsliturgie hinter den Kulissen.

3. Folgeprobleme des gegliederten Systems

Zuletzt möchte ich noch kurz das Thema „Folgeprobleme des gegliederten Systems in der Behindertenhilfe“ ansprechen, also den Umstand, dass die Zuständigkeiten für behinderte Menschen in mannigfacher Weise auf sehr verschiedene Träger sozialer Leistungen verteilt sind und dass es vielfach zu Parallelzuständigkeiten kommt und eine Vielzahl von Schnittstellen bestehen. Eine strukturell und nachhaltige Antwort wäre schlicht die Bündelung von Zuständigkeiten. Der Entwurf macht derzeit das Gegenteil, er zersplittert sie eher weiter. Der

⁵ Landschaftsverband Rheinland: IHP 3.1. Handbuch Individuelle Hilfeplanung 2015. Köln Sept. 2015: 20. Ich möchte betonen, dass ich diesem Verfahren als solchem ansonsten sehr viel abgewinnen kann. Fairerweise muss man auch sagen, dass die Autoren nicht die Absicht hatten, dass sich eine Behörde mit Zielvereinbarungen auf diesem Konkretisierungsniveau auseinandersetzt. Aber das Beispiel könnte unbedarfte Leser dazu verleiten, so etwas als Modell zu nehmen.

Vorteil der Herauslösung der Eingliederungshilfe aus der Sozialhilfe wird durch einen zusätzlichen Leistungsträger erkauft, der wiederum nach einer eigenen Leistungslogik arbeitet. Denn die Sozialhilfe bleibt ja über „Hilfe zur Pflege“ und Grundsicherung im Boot.

Dass einst mit hohen Erwartungen versehene Instrumente wie das Persönliche Budget und die Integrationsfachdienste bis heute ihre eigentlichen Aufgaben nicht erfüllen, hängt ebenfalls mit Problem des gegliederten Systems zusammen. Diese Probleme wären leicht durch klare Zuständigkeitsregelungen und klare Verankerungen im Leistungsrecht zu lösen. Stattdessen kompliziert der Entwurf insbesondere das Thema Persönliches Budget noch durch die zusätzliche Einführung einer weiteren (besonders im Verhältnis zum Persönlichen Budget) ungereimten Form der Geldleistung („pauschale Geldleistung“, auch das PB ist dem Wesen nach eine Pauschale!!), das Pooling von Unterstützungsleistungen und durch terminologischen Wirrwarr („Budget für Arbeit“, das Budget für Arbeit ist so wie es jetzt ausgefüllt wird, kein Budget).

Ansonsten setzt der Entwurf auf Rezepte, die sich bereits im SGB IX von 2001 und zuvor schon im Rehabilitationsangleichungsgesetz aus den 1970er Jahren finden: nämlich Grundsätze, Anreize und Verpflichtungen zur Verstärkung der wechselseitigen Kooperation, der Vereinbarungen und Vereinbarungvereinbarungen ins Gesetz zuschreiben. Das nützt der BAR, aber es ist nicht recht zu sehen, warum jetzt funktionieren soll, was seit Jahrzehnten nicht funktioniert. Ich glaube aber, dass auch hier die inneren Widersprüche des Entwurfs selbst auf eine andere Lösung hindeuten. Ich habe schon darauf hingewiesen, dass sich (Hilfe zur) Pflege und Eingliederungshilfe immer mehr annähert. Ansonsten läuft es durch die Einordnung der Eingliederungshilfe als Teil 2 des SGB IX im Grunde auf ein duales System hinaus, wie wir es – in etwas anderer Form – auch in anderen Ländern haben. Einem durch Beiträge finanzierten übergreifenden Versicherungssystem steht komplementär ein durch Steuern und Abgaben finanziertes, kommunal/bei den Ländern angesiedeltes Leistungssystem gegenüber, das relativ lebenswelt nah ist. Gemeinsam ist diesen Systemen eine bürger- und nicht fürsorgerechtliche Fundierung. Es könnte mittelfristig eine interessante Überlegung sein, die Zuständigkeiten in und innerhalb diese(r) zwei Großbereiche zu bündeln. Das könnte heißen,

das Schwerbehindertenrecht und damit dessen Finanzierungsquelle, sowie das Entschädigungsrecht und die Hilfe zur Pflege langfristig in das Eingliederungshilferecht und in die Zuständigkeit der Eingliederungsträgers zu integrieren.

Fachlich gesehen bräuchte es zudem wie in anderen europäischen Ländern eine *unabhängige* Instanz der (Hilfe-)Bedarfsfeststellung, die zugleich auch Schlichtungs- und Mediationsfunktionen haben müsste, wenn es zu Konflikten über den Leistungsumfang zwischen Leistungsberechtigten und Leistungsträgern kommt. Und zwar unter Einbeziehung von Menschen mit Behinderung als ExpertInnen. Aber das alles zählt endgültig zum Veränderungsprogramm der nächsten Jahrzehnte, von denen Andrea Nahles gesprochen hatte. Sie sehen – zum Schluss kommen wir wieder zusammen.

Fazit also: Mut zu Veränderungen jetzt oder später, mit, gegen den, trotz des und unabhängig von dem Entwurf! Veränderungen sind immer möglich! Viele der jetzigen Regelungen tragen bei genauerem Hinsehen schon den Keim ihrer eigenen Auflösung oder Transformation in sich. Und so oder so wird im Frühjahr 2017 gelten: Ein paar Küken werden geschlüpft sein und die sollten wir dann auch kräftig füttern und großziehen. Lassen Sie mich abschließend als Schwaben, der für diesen Vortrag aus den ehemals österreichischen Gebieten Südwestdeutschlands nach Berlin gereist ist, noch eine letzte Bitte aussprechen: Lasst uns endlich einen anderen Namen für ‚Eingliederungshilfe‘ finden! Eingliederung klingt so furchtbar preussisch. Vielen Dank für Ihre Geduld.