

## Vollversammlung des Bayerischen Bezirkstags 3. Juli 2015

Es gilt das gesprochene Wort

Sehr geehrter Herr Präsident Mederer,  
sehr geehrte Herren Präsidenten der bayerischen Bezirke,  
sehr geehrte Damen und Herren der Bezirkstage und der  
Bezirksverwaltungen,  
sehr geehrte Teilnehmerinnen und Teilnehmer dieser Versammlung,

zunächst danke ich für die Möglichkeit, im Rahmen Ihrer  
Vollversammlung die Sicht der Freien Wohlfahrtspflege Bayern zum  
Bundesteilhabegesetz einbringen zu können. Ich spreche als  
diesjähriger Vorsitzender der Landesarbeitsgemeinschaft, auch wenn ich  
dabei naturgemäß immer auch die Brille der bayerischen Caritas trage.

Im vorliegenden Programm steht mein Beitrag unter der Vorgabe, die  
Sicht der Leistungserbringer einzubringen. Mir ist es aber wichtig zu  
betonen, dass der Begriff „Leistungserbringer“ zwar korrekt einen  
wichtigen Teil unseres Dienstes beschreibt. Unser Selbstverständnis  
geht jedoch weit über die Rolle des Dienstleisters hinaus.

Die Hilfe und auch Anwaltschaft für Menschen mit einer geistigen,  
seelischen oder körperlichen Behinderung gehört zu den zentralen und  
bedeutendsten Aufgaben der Freien Wohlfahrtspflege. Deshalb  
verfolgen wir die Diskussion um das Bundesteilhabegesetz mit größtem  
Interesse. Wir stehen dabei in engem Kontakt mit den Bezirken. Ihnen,  
Herr Präsident Mederer, und Ihnen, sehr geehrte Frau Krüger, danke ich  
deshalb sozusagen stellvertretend für den wertvollen fachlichen  
Austausch dazu, den wir in zahlreichen Gesprächen pflegen. Dasselbe

gilt in gleicher Weise für die betroffenen Menschen, deren Angehörige sowie den entsprechenden Verbänden und Vertretungen. Alle sind wir von einem gemeinsamen Interesse getragen. Es geht um das beste zu erreichende Wohl der Menschen mit einer Behinderung. Es geht um die beste zu erreichende Form der Teilhabe am gesellschaftlichen Leben. Die Blickwinkel können sich unterscheiden.

Hier erwarten wir uns vom neuen Bundesteilhabegesetz einen kräftigen Schub nach vorne. Sie haben gestern und wir werden heute über viele Details zu sprechen haben. Aber wir dürfen darüber die große Linie nicht aus dem Auge verlieren, nämlich den Weg von der Sozialhilfe hin zum Leistungsgesetz. Man kann sich das gar nicht oft und deutlich genug vergegenwärtigen: bislang tritt die Solidargemeinschaft erst dann auf den Plan, wenn ein Mensch die durch seine Behinderung bedingte Belastung nicht mehr selber tragen kann. Überspitzt gesagt: der Mensch mit Behinderung muss erst arm werden, damit die Solidargemeinschaft in Form von Sozialhilfe für ihn eintritt. Das muss und wird sich künftig von Grund auf ändern. Die Solidargemeinschaft wird von Anfang an in die Pflicht genommen, um die Nachteile auszugleichen, die einem Menschen aus einer Behinderung entstehen. Das wird das Selbstverständnis der Solidargemeinschaft, das heißt unserer Gesellschaft, aber auch das Selbstverständnis der Betroffenen verändern.

Das Bundesteilhabegesetz ist Teil der Entwicklung hin zu einer inklusiven Gesellschaft. Vor allem wird es, was nur zu begrüßen ist, eine neue Definition des Begriffes Behinderung zu Grunde legen. Wesentlich ist hier bekanntlich die Wechselwirkung zwischen den Beeinträchtigungen und Funktionsstörungen bei der betroffenen Person und den Kontextfaktoren, also den Bedingungen der Umwelt, die sich als

Hindernisse und Barrieren darstellen können. Diese Faktoren führen dann zu einer Behinderung, wenn sie Menschen an einer vollen, wirksamen und gleichberechtigten Teilhabe hindern.

Wenn die neue Definition von Behinderung ernst genommen wird, erwachsen daraus erhebliche Konsequenzen nicht nur für Leistungsträger, Leistungserbringer und die betroffenen Personen, sondern auch für Staat und Gesellschaft insgesamt und ganz konkret auch für die Kommunen. Diese haben für förderliche Kontextfaktoren und weitest gehende Barrierefreiheit zu sorgen. Gerade die Kommunen haben die Bedingungen für das Leben in ihren Gemeinden so zu gestalten, dass aus Beeinträchtigungen und Funktionsstörungen möglichst wenige Behinderungen erwachsen. Das kommt mir in der Diskussion zu kurz.

Die notwendige Weiterentwicklung darf auch nicht allein unter finanziellen Aspekten diskutiert werden. Selbstverständlich begrüßen wir die Entlastung der Kommunen durch den Bund in Höhe von 5 Milliarden Euro jährlich. Für uns ist diese Neuverteilung nicht einfach ein Umlenken von Geldflüssen, sondern Ausdruck einer gesamtgesellschaftlichen Verantwortung für eine inklusive Gesellschaft. Dass die Entkoppelung dieser Entlastung von der „Weiterentwicklung Eingliederungshilfe“ bei Ihnen als Bezirke Befremden ausgelöst hat, können wir gut nachvollziehen. Und wir sind mit Ihnen der Auffassung, dass die Entlastung verlässlich bei der Hilfe für Menschen mit einer Behinderung ankommen muss. Wir stellen aber auch ganz nüchtern fest: mit den besagten 5 Milliarden Euro fließt kein einziger Cent mehr in die Eingliederungshilfe. Die Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege geht von Mehrkosten in Höhe von 1,13 Milliarden Euro aus. Diese Ziffer ergibt sich, wenn die Teilhabeleistungen einkommens-

und vermögensunabhängig gewährt werden, eine flächendeckende Beratung eingeführt wird und die Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben weiter entwickelt werden.

5 Milliarden Euro lediglich einer „Umschichtung“ zu unterziehen, ist noch keine Weiterentwicklung der Eingliederungshilfe. Teilhabe-Möglichkeiten für Menschen mit Behinderungen werden dadurch noch nicht verbessert.

Auch die Freie Wohlfahrtspflege und mit ihr die Caritas beschäftigt sich mit der Frage, wie die Mehrkosten finanziert werden können. Wir haben dazu bereits konkrete Vorschläge unterbreitet. Sie zielen aus meiner Sicht in die gleiche Richtung wie Ihre Forderungen, die Sie gestern beschlossen haben. Bei gesetzeskonformer Leistungs-Gewährung durch die Pflegeversicherung könnte die Eingliederungshilfe nach Berechnungen des Deutschen Caritasverbandes bereits um ca. 1,4 Milliarden Euro entlastet werden. Menschen in stationären Einrichtungen erhalten bekanntlich bislang außer einer Pauschale von maximal 266 Euro keine Leistungen der Pflegeversicherung (§ 43a SGB XI). Die Entlastung von rund 1,4 Milliarden Euro ließe sich nochmals erhöhen, wenn auch bei der häuslichen Krankenpflege (§ 37 SGB V) eine gesetzeskonforme Leistungsgewährung durch die Krankenkassen erfolgen würde. Derzeit werden Kostenträger geschont, deren Zuständigkeit in pauschalen Verrechnungen aufgeht, während für Leistungsempfänger der Pauschalbetrag reichen muss.

Nach diesen eher grundsätzlichen Erwägungen spreche ich nun einige Punkte an, die die inhaltliche Ausgestaltung des Bundesteilhabegesetzes betreffen. Sie sind geleitet vom Leitmotiv der Personen-Orientierung.

Das bedeutet: Seitens der Caritas und der Wohlfahrtsverbände stehen wir dafür, dass der Mensch in seiner Individualität und Einmaligkeit den

Ausgangspunkt bilden muss bei allen weiteren Überlegungen und Schritten für eine gegebenenfalls nötige Assistenz oder Unterstützung. Personen-Orientierung umfasst weit mehr als Fragen der Ermittlung, Festlegung von Leistungen und Zurechnen von Leistungsentgelten. Das ist „Schubladen-Denken“, das es zu überwinden gilt. Bei wirklich ernst gemeinter Personenorientierung muss jeder einzelne Mensch in seiner Ganzheit und mit all seiner Lebenswirklichkeit im Vordergrund stehen. Ähnliche Symptome, die von außen begutachtet und bewertet werden, bedeuten nicht automatisch den gleichen Bedarf für alle Betroffenen.

Bislang wird der behinderungsbedingte Bedarf nach „Katalog“, aber nicht personenzentriert erhoben. Um ihn zu decken, muss sich die Person einem relativ starren Korsett von Leistungsangeboten mehr oder weniger komplett unterordnen. Die so genannten „funktionalen Beeinträchtigungen“ sind aber lediglich Teilaspekte der Person. Sie dürfen nicht dazu führen, dass jemand seine persönlichen Vorstellungen vom Leben schon früh aufgeben muss. Vielmehr muss unser Grundverständnis so sein, dass ein Mensch mit Beeinträchtigungen schlicht besondere Anforderungen an seine Umgebung hat.

Dazu brauchen wir eine Bedarfs-Ermittlung, die auch die so genannten Umwelt-Faktoren mit in den Blick nimmt und die Interessen und Vorstellungen der betroffenen Person berücksichtigt. Hat jemand Unterstützung in der Nachbarschaft oder durch persönlich aufgebaute Kontakte, die in die Ermittlung mit einzubeziehen ist? Existieren für eine Person Barrieren, die jemand anderer mit ähnlichen Symptomen so vielleicht gar nicht empfindet? Das lässt sich nur durch einen ganzheitlichen Blick ermitteln, der die gängigen Raster, Kataloge und einengende Denkmuster verlässt. Um einen individuell passenden und gleichzeitig effektiven Ausgleich von Nachteilen zu gewährleisten,

müssen Menschen mit einem Handicap eben jene Unterstützung erhalten, die sie in ihrer konkreten eigenen und nicht in einer allgemein definierten Lebenssituation benötigen. Der Unterstützungsbedarf muss dabei im Rahmen einer partizipativen und individuellen Teilhabeplanung umfassend ermittelt werden.

Passende Instrumente hierzu sind längst gefunden: Die Internationale Klassifikation der Funktionsfähigkeit, Behinderung und Gesundheit der Welt-Gesundheits-Organisation (International Classification of Functioning, Disability and Health; kurz: ICF) bietet den fachlichen und wissenschaftlichen Rahmen, um zu einer ganzheitlichen Bewertung des individuellen Teilhabebedarfes zu gelangen. Wir empfehlen, diese als Grundlage für alle Instrumente zur Bedarfsermittlung und Bedarfsfeststellung anzuwenden.

Zuletzt wurde in diesem Zusammenhang immer häufiger auch eine Diskussion zu einer angeblich notwendigen Bedarfsplanung durch die Leistungsträger geführt. – Abgesehen von der Feststellung, dass Bedarfe nur bedingt planbar sind, erscheint mir hier ein Hinweis auf das Wunsch- und Wahlrecht als oberstes Prinzip bei der Bedarfsermittlung und -feststellung angebracht. Dies bedeutet, dass Menschen mit Behinderungen selbst entscheiden können, wo und mit wem sie leben und auf welchem Arbeitsmarkt sie ihr Recht auf Arbeit wahrnehmen wollen. Dies wurde bisher durch Leistungsträger, Leistungsanbieter und die Menschen mit Behinderung im Rahmen von Aushandlungs- und Abstimmungsprozessen innerhalb des sozialrechtlichen Dreiecks sichergestellt. Bedarfe führten zu Angeboten unterschiedlichster Leistungsanbieter und der Mensch mit Behinderung konnte sich für eines der Angebote entscheiden. Eine Bedarfsplanung in dem von uns befürchteten Sinn führt von der Prämisse der Personenorientierung

wieder zurück zu einer Einrichtungsorientierung (die wir ja eigentlich überwinden wollen). Um wählen zu können, müssen entsprechende Angebote verfügbar und zugelassen sein. Eine regionale Bedarfsplanung kann aus diesem Grund auch lediglich Anhaltspunkt sein, muss flexibel bleiben und darf nie abschließend sein. Eine Beschneidung des Wunsch- und Wahlrechtes über den Weg einer starren Bedarfsplanung darf es daher nicht geben. Schlicht: Wer mit Behinderung in den eigenen vier Wänden leben will, muss dies mit aller nötigen Unterstützung auch tun können, selbst wenn in der benachbarten Wohngruppe für Menschen mit Behinderung noch Platz ist.

Ein weiteres und nicht einfaches Thema ist der von Einkommen und Vermögen unabhängige Nachteils-Ausgleich. Ich kenne hier natürlich Ihre Position als bayerische Bezirke. Wenn wir die Personen-Orientierung ernst nehmen, kommen wir letztlich an diesem Verzicht auf Anrechnung von Einkommen und Vermögen bei den Teilhabeleistungen nicht vorbei. Auch hier müssen wir die bisher geltende Sozialhilfe-Systematik verlassen, damit die Prinzipien eines Leistungsgesetzes greifen können. In der Sozialhilfe werden Menschen mit Behinderungen bis zur Sozialhilfe-Grenze für ihre Möglichkeiten der Teilhabe selbst zur Kasse gebeten. Wer als Person mit Behinderung bestimmte finanzielle Mittel hat oder erwirbt, muss bisher oberhalb der Freigrenze von 2.600,- € die durch seine Behinderung bedingten Nachteile selbst ausgleichen. Hier steht jedoch die Solidargemeinschaft in der Pflicht, wie ich schon ausgeführt habe. So steht es auch in der UN-Behindertenrechtskonvention. Etwas anzusparen, finanzielle Sicherheit für eine mögliche Familiengründung zu schaffen, fürs Alter vorzusorgen oder etwas zu vererben, muss auch für Menschen mit Behinderung möglich sein. Wer den Wunsch hat zu heiraten, darf sich nicht mit der

gemeinsamen „Haftung“ der Ehepartner konfrontiert sehen. Bisher werden Einkommen und Vermögen beider Partner herangezogen, um die Nachteile durch Behinderung zu eigenen Lasten auszugleichen. Die Ungerechtigkeit wird sogar noch weitergereicht.

Ein weiteres wesentliches Thema ist die Trennung in existenzsichernde Leistungen und Fachleistungen. Diese Trennung bereitet vielen unserer Einrichtungen und Diensten durchaus Sorgen, aber nicht wegen der Sache als solcher, sondern wegen möglicher Probleme in der Umsetzung. Wir tragen diese Trennung mit. Im Blick auf Menschen mit Behinderung muss aber bedacht werden, dass deren Bedarf in der Grundsicherung nicht einfach gleichzusetzen ist mit dem Bedarf von Menschen ohne Behinderung. Er ist in der Regel höher. Das gilt für die betroffenen Personen selbst. Auch hier ist der Mehrbedarf individuell zu definieren. Das gilt aber auch für unsere Einrichtungen. Das Ordnungsrecht macht den Einrichtungen bekanntlich klare Vorgaben. Wir brauchen breitere Flure, Gemeinschafts- und Therapieräume, wir haben in Bezug auf die Zimmer Vorgaben einzuhalten. Bis hin zur Verpflegung ergeben sich hier höhere Aufwendungen, die in der „normalen“ Grundsicherung nicht abgebildet sind. Hier fordern wir dringend ein, dass rechtzeitig und eindeutig geklärt wird, was denn nun den existenzsichernden und was den Fachleistungen zuzuordnen ist. Hier brauchen vor allem auch unsere Träger Sicherheit. Eine klare Zuordnung verhindert ein Gerangel um Zuständigkeiten, das immer zu Lasten der Behinderten geht.

Ein weiteres Thema will ich hier nur kurz ansprechen, nämlich das Inklusive Bildungssystem. Um es bedarfsgerecht und personenzentriert weiterzuentwickeln bedarf es verbindlicher Regeln zur Zusammenarbeit von Schule und Sozialleistungsträgern. Es ist sicher zu stellen, dass der



Bedarf der Kinder an direkten pflegerischen, fördernden und unterstützenden Leistungen weitgehend im Bildungssystem gedeckt werden kann. Ergänzend greifen hier Leistungen der Eingliederungshilfe. Gerade im Bereich der Bildung bedarf es daher eines verstärkten Dialoges aber auch verbindlicher gesetzlicher Regelungen der Zusammenarbeit.

Fragen der Koordination zwischen den dann zuständigen Bildungsträgern mit den weiteren Sozialleistungsträgern, sofern – wie bei mehrfachbehinderten Menschen oder bei Internatsschülern generell – weitere Hilfen erforderlich sind, sind zu klären, wenn wir uns auf den Weg zum wirklich inklusiven „Lebensraum Schule“ machen.

Ein zentrales Thema des Bundesteilhabegesetzes sind bekanntlich die Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben. Auch hier gilt: sie müssen personenorientiert weiterentwickelt werden, um mehr gleichwertige Wahlmöglichkeiten zu gewährleisten. Die Schaffung von Alternativen zu einer Beschäftigung in der WfbM ist deshalb zu unterstützen. Es müssen hier jedoch dieselben Qualitätsstandards hinterlegt werden, wie sie auch für unsere Werkstätten gelten. Zu einer Flexibilisierung der Angebote zur Teilhabe am Arbeitsleben gehören auch verbesserte Bedingungen für den Wechsel zwischen einer besonders umfassenden und systematischen Unterstützung in der Werkstatt für behinderte Menschen und dem allgemeinen Arbeitsmarkt und umgekehrt. Ich erwähne hier gerne das unter entsprechendem Einsatz der Bezirke zustande gekommene Modellprojekt „Begleiteter Übergang Werkstatt – Allgemeiner Arbeitsmarkt“ – kurz „BÜWA“, in dem Werkstätten und Integrationsfachdienste gemeinsam interessierte Beschäftigte aus den Werkstätten bei ihrem Übergang in ein sozialversicherungspflichtiges Beschäftigungsverhältnis begleiten. Wir werden unseren Teil dazu

beitragen, dass Beschäftigte in unseren Werkstätten sich auch für dieses Angebot entscheiden können. Für einen inklusiven allgemeinen Arbeitsmarkt sind aber vor allem die jetzt schon vorhandenen Möglichkeiten zu verbessern und vor allem dauerhaft auszulegen. Alternative Beschäftigungsangebote müssen ausgebaut und durch eine entsprechende Finanzierung in ihrem Bestand und ihrer Weiterentwicklung gesichert werden.

Trotz des Ausbaus und der Stärkung von Instrumenten zur Arbeitsförderung auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt bleibt die WfbM ein unverzichtbarer Bestandteil der Unterstützung im Bereich Arbeit, da der allgemeine Arbeitsmarkt durch seine hohen und immer noch steigenden Anforderungen an Leistungsfähigkeit, Belastbarkeit und Flexibilität der Beschäftigten seine exkludierenden Tendenzen eher verstärkt. Hier müsste aus meiner Sicht im Übrigen noch deutlicher die Verantwortung der Wirtschaft bei der Gestaltung der Arbeitsplätze eingefordert werden. Für viele Menschen mit Behinderung stellen Werkstätten nach meiner Überzeugung auch künftig den geeigneten und den einzigen Ort dar, um ihr Recht auf Teilhabe am Arbeitsleben tatsächlich zu verwirklichen.

Wir haben in Bayern zusätzlich zu den Werkstätten unsere Förderstätten, in denen für Menschen aufgrund ihres hohen und komplexen Unterstützungsbedarfs die Teilhabe am Arbeitsleben nur durch entsprechend intensive Förderung und Begleitung sichergestellt werden kann.

Ein strittiges Thema ist hier das Zugangskriterium „Mindestmaß an wirtschaftlich verwertbarer Arbeitsleistung“. Sie haben für den Erhalt plädiert. Wir geben zu bedenken, dass damit Menschen mit schwermehrfachen Behinderungen das Recht auf volle Teilhabe am Arbeitsleben in unseren Werkstätten weiterhin vorenthalten wird. Wir

fordern daher, dass der Gesetzgeber durch den Verzicht auf dieses Zugangskriterium auch diesen Menschen ein sozialversicherungspflichtiges Beschäftigungsverhältnis in unseren Werkstätten ermöglicht. Die räumliche und personelle Ausstattung in den Werkstätten hat sich hierbei an den bisherigen Standards für Förderstätten in Bayern zu orientieren. Somit wäre auch für den Besuch unserer Förderstätten ein echtes Wunsch- und Wahlrecht möglich.

Bei der Weiterentwicklung des Leistungsrechtes und der Angebote ist auch den besonderen Bedarfen von Menschen mit psychischer Behinderung zukünftig mehr als bisher Rechnung zu tragen. Die Ermöglichung einer selbstbestimmten Teilhabe am Arbeitsleben erfordert eine stärkere Flexibilisierung der Leistungen, da Menschen mit psychischen Erkrankungen häufig starken Schwankungen ihres Leistungsvermögens unterliegen

Abschließend sage ich noch ein Wort zur (träger-) unabhängigen Beratung. Es geht um die Frage, wer nun Orientierung bieten soll im Zusammenwirken von Menschen mit Behinderungen, Leistungserbringern und den Trägern der Kosten? Durch die Komplexität der Prozesse und die Vielzahl der Akteure kann die Beratung nur unabhängig erfolgen. Ein Verfahren zur Bedarfs-Ermittlung, das partizipativ ausgestattet ist, erfordert eine fachlich fundierte, qualitätsgesicherte Beratung und Unterstützung von Menschen mit Behinderung, die nur ihnen verpflichtet und von Leistungsträgern unabhängig ist. Die leistungsberechtigte Person soll die für sie geeignete Beratung aus einem pluralen Beratungsangebot auswählen können. Eine solche staatlich finanzierte Beratung ist Bestandteil des Verfahrens zur Bedarfsermittlung und ergänzt das in den Leistungsgesetzen vorgesehene Beratungsangebot der Leistungsträger. Bayern geht hier

seit rund 35 Jahren bereits einen guten Weg: Im Freistaat gibt es ein Netz von 251 Diensten der regionalen und überregionalen Offenen Behindertenarbeit (OBA) mit etwa 470 Fachkraft-Vollzeitstellen und über 100 Sozialpsychiatrischen Diensten mit etwa 350 Fachkraft-Vollzeitstellen. Zusammen erreichen beide Angebote etwa 100.000 Menschen mit Erkrankungen und Behinderungen. Beide Angebote sind erfahren und etabliert als kostenfreie und niederschwellige Angebote im ambulanten Versorgungsbereich. Der Beratungsprozess umfasst Menschen in allen Lebenslagen und mit allen Formen von Behinderungen und ist in Bayern flächendeckend verfügbar. Auch bei der unabhängigen Beratung wäre Bayern also durchaus in der Lage, ein Modell zu präsentieren, das im Hinblick auf ein Bundesteilhabegesetz deutschlandweit Schule machen könnte.

Mit meinen Hinweisen habe ich einige, aber bei weitem natürlich nicht alle Herausforderungen eines Bundesteilhabegesetzes benannt. Vor allem geht es mir darum, dass der zentrale Begriff der Personen-Orientierung etwas mehr an Kontur gewinnt. Nur so wird es gelingen, auf dem Weg zum Bundesteilhabegesetz wirklich inklusiv zu denken und die echte Teilhabe von Menschen zu fördern, nicht nur die von „Leistungs-Empfängern“.

Menschen mit geistigen, seelischen und/oder körperlichen Behinderungen erhoffen sich von einem Bundesteilhabegesetz eine tatsächliche Weiterentwicklung der Eingliederungshilfe nach den Vorgaben der UN-BRK – Lassen Sie uns bei der Umsetzung Partner sein – wir werden daran gemessen.

Prälat Bernhard Piendl

