

Das Bundesteilhabegesetz im Spektrum der Erwartungen von Menschen mit Hörbehinderungen

VON ULRICH HASE

1. Entwicklung der Eingliederungshilfe zu einem modernen Teilhaberecht

Schon 2009 hatte die Arbeits- und Sozialministerkonferenz der Länder (AMSK) Eckpunkte für ein Reformgesetz der Eingliederungshilfe vorgelegt und die Bundesregierung aufgefordert, auf deren Grundlage noch in der damaligen 17. Legislaturperiode einen entsprechenden Gesetzentwurf vorzulegen. In ihrem Koalitionsvertrag vom 27. November 2013 für die folgende 18. Legislaturperiode verständigten sich dann die Koalitionsparteien CDU, CSU und SPD auf eine Reform der Eingliederungshilfe und die Entwicklung eines modernen Teilhaberechts: „Wir werden [...] ein Bundesleistungsgesetz für Menschen mit Behinderungen erarbeiten. Dabei werden wir die Einführung eines Bundesteilhabegeldes prüfen. Wir wollen die Menschen, die aufgrund einer wesentlichen Behinderung nur eingeschränkte Möglichkeiten der Teilhabe am Leben in der Gemeinschaft haben, aus dem bisherigen ‚Fürsorgesystem‘ herausführen und die Eingliederungshilfe zu einem modernen Teilhaberecht weiterentwickeln. Die Leistungen sollen sich am persönlichen Bedarf orientieren und entsprechend eines bundeseinheitlichen Verfahrens personenbezogen ermittelt werden. [...] Wir werden das Wunsch- und Wahlrecht von Menschen mit Behinderungen im Sinne der UN-Behinderten-

rechtskonvention berücksichtigen. Menschen mit Behinderungen und ihre Verbände werden von Anfang an und kontinuierlich am Gesetzgebungsprozess beteiligt“ (CDU, CSU, SPD 2014, 78).

Die Notwendigkeit einer solchen Reform findet vor allem ihre Begründung in der UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (BRK), die in Deutschland am 26. März 2009 als Bundesgesetz in Kraft getreten ist (vgl. Beauftragte der Bundesregierung für die Belange behinderter Menschen o. J.). Die BRK enthält unterschiedliche Artikel, die Einfluss auf die Gestaltung des BTHG hatten. Beispielsweise fordert Art. 4 Abs. 3 BRK die Einbeziehung der Verbände der Menschen mit Behinderungen bei der Ausarbeitung und Umsetzung von Rechtsvorschriften in Fragen, die Menschen mit Behinderungen betreffen. Wesentlich ist zum BTHG auch Art. 28 BRK, in dem von den Vertragsstaaten der Einsatz für „angemessenen Lebensstandard und sozialen Schutz“ gefordert wird. Da die Bedürftigkeitsprüfung von behinderungsbedingten Leistungen im Rahmen der Eingliederungshilfe (Sozialgesetzbuch XII) insbesondere dann, wenn regelmäßig Assistenz benötigt wird, dazu führt, dass Menschen mit Behinderungen in ihren wirtschaftlichen Möglichkeiten dauerhaft eingeschränkt sind (vgl. Gehren 2012, 212 f.), zeigte sich der UN-Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen in seinen

204 DZ 106 17

Dieser Beitrag vermittelt zunächst Informationen über die Entstehung und Ziele des Gesetzes zur Stärkung der Teilhabe und Selbstbestimmung von Menschen mit Behinderungen (Bundesteilhabegesetz/BTHG; vgl. Bundesministerium für Arbeit und Soziales o. J. a). Er geht auf kritische Positionen der Verbände der Menschen mit Behinderungen ein und konzentriert sich dann auf aus der Sicht von Menschen mit Hörbehinderungen¹ wesentliche Inhalte. Hierzu werden Forderungen von Verbänden der Menschen mit Hörbehinderungen mit Hinweisen zu deren Erfolgen oder Misserfolgen vorgestellt. Im letzten Teil befasst sich der Verfasser mit Gestaltungsoptionen nach Inkrafttreten des BTHG und weist in diesem Zusammenhang auf Gesetze hin, die die Mitwirkung der Selbsthilfe-Organisationen von Menschen mit Behinderungen regeln.

Aufgrund des erheblichen Umfangs des BTHG kann dieser Beitrag nicht auf alle Aspekte eingehen und befasst sich daher mit einer Auswahl von Bestimmungen dieses Gesetzes.

¹ „Menschen mit Hörbehinderungen“ umfasst alle hörbeeinträchtigte Menschen, die lautsprachlich und/oder gebärdensprachlich kommunizieren. Mit der Bezeichnung „Verbände der Menschen mit Hörbehinderungen“ sind diejenigen Verbände gemeint, die in der Deutschen Gesellschaft der Hörgeschädigten – Selbsthilfe und Fachverbände e. V. (www.deutsche-gesellschaft.de) zusammenarbeiten und sich zum BTHG eingebracht haben. Dies gilt in diesem Beitrag vor allem für den Deutschen Gehörlosen-Bund e. V. und den Deutschen Schwerhörigenbund e. V.

abschließenden Bemerkungen anlässlich der Prüfung des ersten Staatenberichts Deutschlands zur Umsetzung der BRK (25. März bis 17. April 2015) besorgt darüber, „dass Menschen mit Behinderungen zusätzliche behinderungsbedingte Aufwendungen selbst tragen“ und drückte die Empfehlung aus, „umgehend eine Prüfung des Umfangs vorzunehmen, in dem Menschen mit Behinderungen ihr persönliches Einkommen verwenden, um ihre Bedarfe zu decken und unabhängig zu leben. Der Ausschuss empfahl dem Vertragsstaat ferner, Menschen mit Behinderungen soziale Dienstleistungen zu bieten, die ihnen den gleichen Lebensstandard ermöglichen wie Menschen ohne Behinderungen mit vergleichbarem Einkommen“ (Bundesministerium für Arbeit und Soziales o.J.b, 10, Randnummern 51 und 52).

Der erste Referentenentwurf des BTHG wurde am 26. April 2016 veröffentlicht. Die erste Lesung im Bundestag fand am 22. September 2016 statt und der Bundesrat befasste sich am 23. September 2016 mit dem Gesetz. Nach der zweiten und dritten Lesung am 16. Dezember 2016 passierte der Gesetzentwurf den Bundesrat ohne Änderungen.

Das BTHG ist als Artikelgesetz angelegt und wird in vier „Reformstufen“ ab Januar 2017 bis Januar 2023 in Kraft treten. Es verfolgt das Ziel, die Eingliederungshilfe aus dem Sozialrecht herauszunehmen und ein neues Leistungsrecht im Sozialgesetzbuch IX entstehen zu lassen. Das BTHG soll die BRK umsetzen, es sollen Fach- und existenzsichernde Leistungen getrennt werden und die Träger der Eingliederungshilfe sollen mehr Möglichkeiten zur Steuerung erhalten. Bemerkenswert ist, dass durch

das BTHG keine „neue Ausgabendynamik“ entstehen soll (vgl. Deutscher Bundestag, 18. Legislaturperiode, 12. 10. 2016, 1).

2. Kritik am BTHG

Der erste Referentenentwurf zum BTHG wurde von vielen Seiten heftig kritisiert. Es gab zahlreiche Protestaktionen, Demonstrationen und Kundgebungen, nicht zuletzt auch seitens des Deutschen Gehörlosen-Bundes. Ablehnung äußerte sich vor allem darin, dass das BTHG nicht ausreichend finanziert sei. Eine Reform der Eingliederungshilfe sei nicht vereinbar mit der Vorgabe von Kostenneutralität. Daher wurde die Befürchtung laut, dass das BTHG zu einem Spargesetz werden könnte. In „sechs gemeinsamen Kernforderungen zum Bundesteilhabegesetz“ nahmen mit dem Deutschen Behindertenrat zahlreiche Verbände – unter ihnen die Deutsche Gesellschaft der Hörgeschädigten – Selbsthilfe und Fachverbände – am 11. Mai 2016 zum Referentenentwurf vom 16. April 2016 Stellung (Deutscher Behindertenrat 2016). In dieser Stellungnahme wird zunächst eine Regionalisierung der Eingliederungshilfe durch entsprechende Öffnungsklauseln zugunsten der Bundesländer abgelehnt. Hintergrund dieser Ablehnung ist die Befürchtung, dass Leistungen der Träger der Eingliederungshilfe in den Bundesländern in unterschiedlicher Weise erfolgen.

Es folgen die zentralen Forderungen:

- Stärkung der Wunsch- und Wahlrechte;
- Einkommen und Vermögen sollen nicht mehr herangezogen werden;
- Ablehnung von Leistungskürzungen und -einschränkungen;

- ein stringenteres Verfahrensrecht;
- mehr Teilhabe- und Wahlmöglichkeiten im Arbeitsleben
- und keine indirekte Beschneidung von Betroffenenrechten durch schlechte finanzielle und vertragliche Rahmenbedingungen für Anbieter.

Die Kernforderungen lehnen auch den im BTHG vorgesehenen Vorrang von Pflegeleistungen ab, mit dem Eingliederungshilfeleistungen ausgeschlossen werden. Denn Menschen mit Behinderungen dürften nicht wegen ihres Unterstützungsbedarfs auf Pflegeeinrichtungen verwiesen werden. Deshalb seien notwendige Leistungen der Pflege gleichberechtigt neben der Eingliederungshilfe zu gewähren.

Dieser Protest hatte insoweit Erfolg, als der ursprünglich vorgesehene Vorrang der Pflegeleistungen vor Leistungen der Eingliederungshilfe im BTHG aufgegeben wurde. Weitere Erfolge erzielten die Kernforderungen auch durch eine Erhöhung der Freibeträge von 2.600,- Euro auf 5.000,- Euro für Menschen mit Behinderungen, die Grundsicherung erhalten, oder durch eine Erhöhung des Arbeitsförderungsgeldes von 26,- Euro auf 52,- Euro für Menschen, die in Werkstätten für Menschen mit Behinderungen beschäftigt sind.

3. Das BTHG aus der Sicht der Menschen mit Hörbehinderungen

Die Entstehung des BTHG wurde durch die Verbände der Menschen mit Hörbehinderungen intensiv begleitet. Stellungnahmen des Deutschen Gehörlosen-Bundes, des Deutschen Schwerhörigenbundes und der

Deutschen Gesellschaft der Hörgeschädigten – Selbsthilfe und Fachverbände bezogen sich sowohl auf allgemeine Regelungen des BTHG als auch auf Regelungen, die für Menschen mit Hörbehinderungen herausragende Bedeutung haben. Die Zusammenarbeit dieser Verbände war ausgesprochen gut und es bestand große Übereinstimmung in Bezug auf Forderungen und Kritikpunkte.

3.1. Fünf von neun – wer ist anspruchsberechtigt?

Gemeinsam mit anderen Organisationen protestierten die Verbände der Menschen mit Hörbehinderungen vor allem gegen die ursprüngliche Fassung des § 99 BTHG-Entwurfs, der den leistungsberechtigten Personenkreis zu Leistungen des BTHG bzw. der Eingliederungshilfe neu definierte. Mit § 99 BTHG verfolgte der Gesetzgeber die Intention, sich sowohl an dem Behindertenbegriff des Art. 1 BRK (Beeinträchtigungen hindern „in Wechselwirkung mit verschiedenen Barrieren“ an der Teilhabe an der Gesellschaft) als auch an der Internationalen Klassifikation der Funktionsfähigkeit, Behinderung und Gesundheit (ICF) zu orientieren. Vorausgesetzt wurde nach Abs. 1 eine Einschränkung der Fähigkeit zur Teilhabe an der Gesellschaft in erheblichem Maß. Kriterium hierfür sollte sein, dass die Ausführung von Aktivitäten in mindestens fünf von neun Lebensbereichen nicht möglich ist. Abs. 2 benannte als Lebensbereiche: (1) Lernen und Wissensanwendung, (2) Allgemeine Aufgaben und Anforderungen, (3) Kommunikation, (4) Mobilität, (5) Selbstversorgung, (6) häusliches Leben, (7) interpersonelle Interaktionen und Beziehungen, (8) bedeu-

tende Lebensbereiche, (9) Gemeinschafts-, soziales und staatsbürgerliches Leben.

Menschen mit Hörbehinderungen sind im Lebensbereich Kommunikation betroffen und sicherlich gleichzeitig auch in anderen der genannten Bereiche. Fraglich wäre hier gewesen, ob zuständige Sachbearbeiter bei der jeweiligen Prüfung der Anspruchsberechtigung von Menschen mit Hörbehinderungen über deren Situation hinreichend informiert wären und tatsächlich fünf Lebensbereiche erkannt hätten. Ihre Entscheidungen wären wenig transparent, wenig verlässlich oder auch nicht einheitlich gewesen und hätten den Trägern der Eingliederungshilfe ein überhohes Maß an Entscheidungsmacht ermöglicht – dies sicherlich auch in Abhängigkeit zu den jeweiligen finanziellen Ressourcen. Zu befürchten war, dass durch § 99 BTHG viele bisher Anspruchsberechtigte aus dem System herausgefallen wären und hierdurch unter dem Gesichtspunkt von Kostenneutralität des BTHG („keine neue Kostendynamik“!) Mittel für neue und darüber hinaus für kostenintensivere Leistungen zugunsten einer geringeren Anzahl Anspruchsberechtigter hätten generiert werden können. Der Deutsche Bundesrat schloss sich in seiner Stellungnahme zum BTHG der Auffassung der Verbände der Menschen mit Hörbehinderungen zu § 99 BTHG an. Die Anspruchsberechtigung sinnesbehinderter Menschen sei fraglich und deren direkter Anspruch auf Leistungen der Eingliederungshilfe müsse erhalten bleiben (vgl. Deutscher Bundesrat 2016, 38).

Die Proteste waren erfolgreich, denn § 99 BTHG wurde aufgegeben –

stattdessen gelten vorherige Rechtsvorschriften fort. Allerdings werden die in § 99 BTHG ursprünglich vorgesehenen Voraussetzungen in verschiedenen Regionen Deutschlands bis zum Jahre 2023 erprobt und evaluiert. Es ist zu erwarten, dass § 99 BTHG im Anschluss an die Erprobungsphase wieder zur Disposition stehen wird.

3.2. Einkommensunabhängiges Gehörlosengeld/Teilhabegehd

Von Hörbehinderung betroffene Menschen sind aufgrund ihrer Behinderungen besonders dann wirtschaftlich benachteiligt, wenn der Gesetzgeber keine eindeutigen Rechtsgrundlagen für Nachteilsausgleiche vorsieht oder wenn in privaten Bezügen bei Anträgen an Träger der Eingliederungshilfe aufgrund des Überschreitens von Einkommens- und Vermögensgrenzen keine Unterstützung gewährt wird. Dies gilt vor allem für hochgradig hörgeschädigte und gehörlose Menschen, die Leistungen für Assistenz (Gebärdensprachdolmetschen oder Schriftdolmetschen) benötigen und die sich mit aufwendigen wie komplizierten behördlichen Prüfungen, z. B. im Hinblick auf die Feststellung von Einkommensgrenzen (sogenannte Bedürftigkeitsprüfung), konfrontiert sehen. Dass Menschen mit Hörbehinderungen häufig schon aufgrund kommunikativer Barrieren in Antragsverfahren darauf verzichten, Ansprüche geltend zu machen, ist bekannt (vgl. Hase 2012, 521). Deshalb engagiert sich vor allem der Deutsche Gehörlosen-Bund e. V. schon seit vielen Jahren für ein bundesweites einkommensunabhängiges pauschales Gehörlosengeld. Die Ansage im

Koalitionsvertrag der Bundesregierung, dass das BTHG als Bundesleistungsgesetz ausgestaltet und die Einführung eines Bundesteilhabegeldes geprüft werde (s. o.), nährte die Hoffnung, dass nun endlich die Zeit für ein solches Gehörlosengeld bzw. Teilhabegeld gekommen sei. Daher entstanden unter Gehörlosen unterschiedliche Initiativen mit dem Ziel, ein solches Gehörlosengeld zu erreichen.

Um Vorgaben der BRK zur Mitwirkung von Menschen mit Behinderungen umzusetzen, hatte das Bundesministerium für Arbeit und Soziales eine „Arbeitsgruppe Bundesteilhabegesetz“ ins Leben gerufen. An dieser beteiligten sich auch Verbände der Menschen mit Hörbehinderungen. Die Sitzungen dieser Arbeitsgruppe fanden von Juli 2014 bis April 2015 statt. Während dieser Sitzungen befassten sich die Akteure auch mit dem Bundesteilhabegeld bzw. Gehörlosengeld. Hierzu brachten sich die Verbände der Menschen mit Hörbehinderungen mit fachkundigen wie detaillierten Positionierungen ein (vgl. Deutsche Gesellschaft der Hörgeschädigten – Selbsthilfe und Fachverbände e. V. 2015).

Seitens des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales wurde kalkuliert, dass ein Gehörlosengeld für alle gehörlosen Menschen in Höhe von monatlich 640,- Euro jährliche Gesamtkosten in Höhe von rund 350 Mio. Euro verursachen würde. Ein Teilhabegeld für alle gehörlosen und hochgradig hörbehinderten Menschen wurde auf Kosten in Höhe von rund 1,11 Mrd. Euro jährlich geschätzt (Bundesministerium für Arbeit und Soziales 2015).

Zur Zeit der Sitzungen der Arbeitsgruppe Bundesteilhabegesetz war be-

kannt geworden, dass die Bundesregierung den Kommunen eine Entlastung von 5 Mrd. Euro in Aussicht stellen wollte, wenn diese an einer grundlegenden Reform der Eingliederungshilfe mitwirkten. Diese Entlastung hat der Bundesfinanzminister jedoch später von Leistungen an Menschen mit Behinderung entkoppelt (vgl. Deutscher Bundestag 2016, 1). Derweil gab die Staatssekretärin des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales bekannt, dass der Bund ab dem Jahr 2020 über 750 Mio. Euro jährlich zur Umsetzung des BTHG ausgeben werde (Lösekrug-Möller 2017, 76).

Vergleicht man die für das BTHG zur Verfügung gestellten Mittel mit den Folgekosten eines Gehörlosen- oder Teilhabegeldes, kann niemand wirklich verwundert sein, dass solche Pauschalleistungen in der späteren Fassung des BTHG keine Berücksichtigung fanden. Die ergebnislose Debatte um ein Bundesteilhabegeld bzw. ein Gehörlosengeld führte bedauerlicherweise unter Menschen mit Behinderungen, hier insbesondere unter gehörlosen Menschen, zu aus Sicht des Verfassers unrealistischen Erwartungen und großen Enttäuschungen.

Inwieweit zukünftig § 116 BTHG anstelle des bisher angestrebten Teilhabegeldes einen Lösungsansatz zugunsten von Menschen mit Hörbehinderungen eröffnet, die Assistenz bzw. Dolmetsch-Leistungen benötigen, bleibt abzuwarten. Paragraph 116 BTHG regelt pauschale Geldleistungen und bezieht sich in Abs. 1 Nr. 1 auf Leistungen zur Assistenz „zur Übernahme von Handlungen zur Alltagsbewältigung“. In Nr. 2 wird zur Assistenz die Förderung von Verständigung genannt. Die Höhe des individuellen Pauschbetrages zur Assistenz zur Verständigung wäre im

neu vorgesehenen sogenannten Gesamtplanverfahren zu bestimmen. Zu Empfehlungen, die hierzu noch zu entwickeln sind (s. Kap. 4) werden sich die Verbände der Menschen mit Hörbehinderungen einbringen.

3.3. Anhebung der Einkommens- und Vermögensfreibeträge

Bei Anträgen auf Eingliederungshilfe (bspw. bei Anträgen hörbehinderter Menschen in privaten Bezügen auf Dolmetschen zu Fortbildungen in Volkshochschulen, zu Terminen mit Banken, Rechtsanwälten, Vermietern oder bei anderen vergleichbaren Anlässen) werden in Zukunft Einkünfte und Vermögen in deutlich geringerem Umfang als bisher herangezogen. Der Schonbetrag für Barvermögen wird in der Regel von 2.600,- Euro auf 25.000,- Euro (§ 66 a SGB XII) und ab Januar 2020 auf 50.000,- Euro erhöht. Gleichzeitig wird ab 2020 auch das Partnervermögen beim Bezug von Leistungen auf Eingliederungshilfe freigestellt (§§ 139, 140 SGB IX). Diese Änderungen wurden durch die Verbände der Menschen mit Hörbehinderungen als besondere Errungenschaft des BTHG begrüßt.

3.4. Leistungen für Menschen mit Hörbehinderungen – aber nur „aus besonderem Anlass“!

In § 82 Satz 1 BTHG heißt es, dass „Leistungen zur Förderung der Verständigung erbracht werden, um Leistungsberechtigten mit Hör- und Sprachbehinderungen die Verständigung mit der Umwelt aus besonderem Anlass zu ermöglichen oder zu erleichtern“. Die Formulierung „aus besonderem Anlass“ wurde aus dem

früheren § 57 SGB IX übernommen und hat Konsequenz für die Wahrnehmung von Ermessen durch Sachbearbeiter der Träger der Eingliederungshilfe. Verständigung soll nicht grundsätzlich ermöglicht oder gefördert werden – vielmehr muss der Sachbearbeiter darauf achten, ob ein besonderer Anlass vorliegt. Was aber ist „ein besonderer Anlass“? Die Entscheidung trifft der Sachbearbeiter im Rahmen seines Ermessensspielraums, ohne dass es hierfür eindeutige bzw. verbindliche Regelungen gäbe. Verbände der Menschen mit Hörbehinderungen kritisierten diese Einschränkung, denn Menschen mit Hörbehinderungen seien auf diese Weise nach wie vor den Einschätzungen von Sachbearbeitern ausgeliefert.

Leider konnte sich der Gesetzgeber hier nicht zu einer Änderung bewegen lassen. Inwieweit sich die Einschränkung „aus besonderem Anlass“ durch das neue Wunsch- und Wahlrecht der Leistungsberechtigten in § 8 BTHG relativiert, in dem berechtigten Wünschen der Leistungsberechtigten entsprochen werden soll, bleibt abzuwarten. Auch an § 8 BTHG wurde Unbestimmtheit kritisiert. Bemängelt wurde darüber hinaus, dass § 82 BTHG die besonderen Bedürfnisse von taubblinden Menschen nicht berücksichtigt. Positiv ist jedoch zu werten, dass jetzt neu in § 82 Satz 2 BTHG der Satz aufgenommen wurde: „Die Leistungen umfassen insbesondere Hilfe durch Gebärdensprachdolmetscher und andere geeignete Kommunikationshilfen.“

3.5. Früherkennung und Frühförderung

Das Bemühen, zur Früherkennung und Frühförderung (§ 46 BTHG) spe-

zielle Ziele für Menschen mit Hörbehinderungen gesetzlich zu verankern, brachte ebenfalls keinen Erfolg. Anliegen waren Peer-Beratung (Elternberatung auch durch entsprechend qualifizierte Menschen mit Hörbehinderungen) und die Einbeziehung von Gebärdensprache in die Frühförderung.

3.6. Leistungen zur Teilhabe an Bildung

Es ist nicht neu, dass Menschen mit Hörbehinderungen Eingliederungshilfe zur Bildung durch die Finanzierung von Gebärdensprachdolmetschern oder Schriftsprachdolmetschern bekommen können. Leistungen zur Teilhabe an Bildung werden nun jedoch in § 75 BTHG konkretisiert. Menschen mit Behinderungen sollen Bildungsangebote gleichberechtigt wahrnehmen können, wobei auf Schulbildung, Hochschulbildung und Weiterbildung verwiesen wird. Dass Menschen mit Hörbehinderungen keine Hilfen zum Studium bekommen, wenn sie vorher eine Berufsausbildung absolviert haben, gehört nun endlich auf gesetzlicher Grundlage der Vergangenheit an. Positiv zu werten ist, dass Hilfen jetzt auch dann geleistet werden müssen, wenn sich Menschen mit Behinderungen nach bestandener Bachelor-Prüfung zu einem Master- und später zu einem Promotionsstudium entschließen.

Leider werden in § 75 BTHG außerschulische Maßnahmen nicht berücksichtigt. Zu Recht kritisierten die Verbände der Menschen mit Hörbehinderungen darüber hinaus, dass § 112 BTHG die Leistungen zur Teilhabe an Bildung einschränkt. Denn es können diese Leistungen nur unter

den besonderen Voraussetzungen eines gradlinigen Bildungsverlaufs erbracht werden. Das heißt: Menschen mit Hörbehinderungen, die sich entschließen, ein Studium aufzugeben und mit einem anderen Studienschwerpunkt neu zu beginnen oder die ein Zweitstudium anstreben, sind nicht erfasst und müssen daher davon ausgehen, dass eine weitere Förderung ausbleibt. Hierin sehen die Verbände der Menschen mit Hörbehinderungen einen Widerspruch zur Gleichberechtigung. Denn es ist bei nicht behinderten Menschen nicht ungewöhnlich, ein Studienfach zu wechseln oder nach Abschluss eines Studiums ein zweites Studium zu beginnen, wodurch die spätere Karriere sogar gefördert werden kann.

3.7. Poolen oder Zwangs-Poolen?

In der Auseinandersetzung zum BTHG fand auch § 112 Abs. 4 BTHG seitens der Verbände der Menschen mit Hörbehinderungen besondere Beachtung. Zukünftig kann bspw. Begleitung in der Schule oder Hochschule an mehrere Leistungsberechtigte gemeinsam erbracht werden (sogenanntes Poolen).

Hierzu ein Beispiel, das zur Begründung dieses Gesetzes Bedeutung hatte: Nicht selten werden in integrativen Szenarien an allgemeinen Schulen mehrere Schüler mit Behinderungen durch Schulbegleiter betreut – wobei jeder seinen persönlichen Schulbegleiter mitbringt. Diese Situation kann schon aus pädagogischen Gründen problematisch sein. Dass der Gesetzgeber Mittel der Eingliederungshilfe einsparen will, indem er eine Rechtsgrundlage zur Reduzierung der Anzahl von Begleitern schafft, ist durchaus nachvollziehbar.

Vergleichbares gilt auch für Situationen von Menschen mit Hörbehinderungen in Schulen oder Hochschulen. Besuchen bspw. in der Sekundarstufe einer allgemeinen Schule mehrere gehörlose Personen eine Klasse, ist zumutbar, dass diese sich Gebärdensprachdolmetscher teilen, ohne dass jeder seinen persönlichen Dolmetscher einsetzt. Was passiert jedoch, wenn mehrere gehörlose Personen an einer Hochschule im gleichen Fachbereich und Semester studieren, jedoch verschiedene Vorlesungen und Seminare belegen? Kann der Träger der Eingliederungshilfe diese gehörlosen Personen nun dazu verpflichten, Veranstaltungen gemeinsam zu besuchen? Ein andere Situation: In einer Schule oder in einem Studiengang sind Menschen mit Hörbehinderungen betroffen, von denen einige Schriftdolmetschen und andere Gebärdensprachdolmetschen bevorzugen. Kann der Träger der Eingliederungshilfe diese nun zwingen, sich auf gemeinsame Dolmetscher entweder in Schrift- oder in Gebärdensprache festzulegen?

Diese Beispiele verdeutlichen, dass das zunächst durchaus begründete Instrument des Poolens dann in nachteiliger Weise zum Zwangspoolen werden kann, wenn individuelle Bedarfe nicht ausreichend berücksichtigt werden. Diesbezügliche Befürchtungen und Proteste der Verbände führten in § 112 Abs. 4 BTHG zu der Ergänzung, dass Leistungen „auf Wunsch der Leistungsberechtigten“ gemeinsam zu erbringen sind. Wünsche der Leistungsberechtigten können jedoch nach § 104 Abs. 2 BTHG dadurch ausgehebelt werden, dass sie „angemessen“ sein sollen. Der Begriff „angemessen“ gibt Sachbearbeitern wiederum einen Er-

messensspielraum, der es ungewiss macht, ob die Beachtung von Wünschen Leistungsberechtigter tatsächlich durchdringen wird. Die konkreten Auswirkungen wird die Praxis in den nächsten Jahren zeigen.

3.8. Assistenz zur sozialen Teilhabe oder: Dolmetschen als Nachbarschaftshilfe?

Neu sind Regelungen zu Leistungen zur sozialen Teilhabe in § 113 BTHG. Diese umfassen in § 113 Abs. 2 BTHG auch Assistenzleistungen und Leistungen zur Förderung der Verständigung. Näheres zu Assistenzleistungen ist in § 78 BTHG geregelt. Hier sieht Abs. 1 die Erbringung von Leistungen für Assistenz „zur selbstständigen und eigenständigen Bewältigung des Alltages“ vor. Dolmetschen in Gebärdensprache oder Schrift ist zwar nicht in § 113 BTHG ausdrücklich erwähnt, es ist jedoch davon auszugehen, dass Assistenz das Dolmetschen umfasst. Geregelt ist auch nicht, inwieweit für Assistenz die üblichen Dolmetsch-Kosten getragen werden. Abs. 5 bezieht sich auf die Situation, dass Leistungsberechtigte ein Ehrenamt ausüben: „Leistungsberechtigten Personen, die ein Ehrenamt ausüben, sind angemessene Aufwendungen für eine notwendige Unterstützung zu erstatten, soweit die Unterstützung nicht zumutbar unentgeltlich erbracht werden kann. Die notwendige Unterstützung soll hierbei vorrangig im Rahmen familiärer, nachbarschaftlicher oder ähnlich persönlicher Beziehungen erbracht werden.“ Benötigen Menschen mit Hörbehinderungen in ehrenamtlichen Zusammenhängen professionelle Dolmetschleistungen, fehlen hierfür in aller

Regel Budgets, die deren Finanzierung sichern. Dies gilt sowohl in der Selbsthilfe, z. B. im Hinblick auf Kontakte zu politisch Verantwortlichen oder anderen (hörenden) Ansprechpartnern, als auch, wenn sich Menschen mit Hörbehinderungen in allgemeinen Organisationen oder Parteien engagieren möchten. Solche kommunikativen Barrieren sind gerade auch vor dem Hintergrund gesellschaftlicher Bestrebungen um Inklusion und wachsender Anforderungen an Selbstbestimmung und Mitwirkung unerträglich, da sie immer wieder dazu führen, dass Menschen mit Hörbehinderungen ihre Interessen nicht wirksam vertreten können. Dass eine gehörlose Person zu einer politischen Veranstaltung einen Nachbarn als Verständigungshilfe zwecks Übersetzung in Gebärdensprache mitbringt, dessen angemessener Aufwand aus der Eingliederungshilfe erstattet wird, ist jenseits jeder Vorstellungskraft und führt die Ziele des BTHG „zur Stärkung der Teilhabe und Selbstbestimmung“ ad absurdum. Die Organisationen der Menschen mit Hörbehinderungen haben immer wieder Gelegenheit ergriffen, die Übernahme von Kosten für professionelles Dolmetschen im Rahmen ehrenamtlichen Engagements zu fordern und darauf hingewiesen, dass solche Leistungen nicht durch Gefälligkeiten der Familie, von Freunden oder anderen nahestehenden Personen erbracht werden können. Es ist sehr bedauerlich, dass diese Bemühungen erfolglos waren.

Vergleichbar problematisch ist im Zusammenhang mit Arbeit, dass Menschen mit Hörbehinderungen, die ein Amt als Schwerbehindertenvertretung übernehmen wollen, nach

wie vor für diesen Tätigkeitsbereich nicht mit verlässlicher Finanzierung von Assistenz aus der Ausgleichsabgabe rechnen können. Paragraf 178 Abs. 8 BTHG (Teil 3 des BTHG: Besondere Regelungen zur Teilhabe schwerbehinderter Menschen) regelt die durch die Tätigkeit der Schwerbehindertenvertretung entstehenden Kosten und bezieht leider nicht die Finanzierung von Assistenz bzw. Gebärdensprach- oder Schriftdolmetschern ein. Beantragten bisher Menschen mit Hörbehinderungen zur Ausübung ihrer Funktion als Schwerbehindertenvertretung Kostenübernahme für Dolmetsch-Leistungen, so wurden ihre Anträge von manchen Integrationsämtern abgelehnt und von anderen bewilligt. Eine Ergänzung des Abs. 8 hätte zu einer bundesweit einheitlichen Bescheidung geführt und somit für Klarheit gesorgt.

3.9. Merkzeichen „TBl“

Durch Art. 18 BTHG wurde in § 3 Abs. 1 Nr. 8 der Schwerbehindertenausweisverordnung das Merkzeichen „TBl“ eingeführt. Dieses erhalten schwerbehinderte Menschen, wenn sie „wegen einer Störung der Hörfunktion mindestens einen Grad der Behinderung von 70 und wegen einer Störung des Sehvermögens einen Grad der Behinderung von 100“ haben.

Ursprünglich war im Referententwurf das Merkzeichen „aHS“ für außergewöhnliche Hörsehbehinderung vorgesehen gewesen. Der Gemeinsame Fachausschuss hörsehbehindert/taubblind (2016) forderte erfolgreich, Taubblindheit als Behinderung eigener Art auch so zu benennen und deshalb von der ursprüng-

lich geplanten Bezeichnung, die er als Bagatellisierung bezeichnete, abzusehen. Darüber hinaus fürchtete der Gemeinsame Fachausschuss, dass die Bezeichnung „außergewöhnlich hörsehbehindert“ zu Leistungseinschränkungen für taubblinde Menschen führen könnte. Die Verbände der Menschen mit Hörbehinderungen schlossen sich dem Gemeinsamen Fachausschuss hörsehbehindert/taubblind an. Auch wenn nun das Merkzeichen „TBl“ akzeptiert wurde, bleibt problematisch, dass das BTHG weder in § 82 BTHG (Leistungen zur Förderung der Verständigung) noch in Regelungen zur Assistenz spezielle Nachteilsausgleiche vorsieht, die den speziellen Bedarfen taubblinder Menschen gerecht würden.

3.10. Unabhängige Beratung

Durch das BTHG kommt in § 32 BTHG mit der Einführung einer unabhängigen Beratung auf die Verbände der Menschen mit Behinderungen ein völlig neues Aufgabenspektrum zu. Der Schwerpunkt liegt hier auf der Beratung von Betroffenen durch Betroffene, dem sogenannten Peer-Counseling. Allerdings ist die unabhängige Beratung zunächst bis 2022 befristet. Sie soll evaluiert und ab 2023 fortgesetzt werden. Dass sich der Deutsche Gehörlosen-Bund und der Deutsche Schwerhörigenbund sowie voraussichtlich auch andere Verbände der Menschen mit Hörbehinderungen engagieren, um unabhängige Beratung anbieten zu können, liegt auf der Hand. Entsprechende Konzepte müssen noch in diesem Jahr erstellt und beantragt werden, da die unabhängige Beratung schon im Januar nächsten Jahres starten soll. Herausforderungen stellen für

die Verbände aber auch über diesen Zeitdruck und die Befristung bis 2022 hinaus die Bereitstellung personeller Ressourcen sowie die Vorgabe, dass ein Eigenanteil zu leisten ist, dar.

4. Nach dem Gesetz ist vor dem Gesetz

In diesem Beitrag ist an verschiedenen Stellen darauf hingewiesen worden, dass zu Folgen neuer Tatbestände des BTHG die Umsetzung in der Praxis abzuwarten ist. Hinzu kommt, dass das BTHG bis 2023 schrittweise in Kraft treten wird. Deshalb sind die Verbände der Menschen mit Hörbehinderungen in den nächsten Jahren gehalten, die Umsetzung des BTHG kritisch zu begleiten und zu kommentieren. Besonders wichtig wird es sein, dass die Verbände sich in den Modellregionen kritisch einbringen, in denen der ursprünglich vorgesehene § 99 BTHG zur Feststellung der Anspruchsberechtigung (s.o.) evaluiert werden wird.

Die durch die BRK geforderte Einbeziehung der Verbände von Menschen mit Behinderungen zum BTHG hatte aus Sicht des Verfassers speziell zur Situation von Menschen mit Hörbehinderungen allenfalls mäßigen Erfolg. Es bestehen jedoch auch nach Inkrafttreten des BTHG Chancen, auf die Entwicklung dieses Gesetzes Einfluss zu nehmen. Denn der Gesetzgeber setzt auch zukünftig auf die Mitwirkung der Menschen mit Behinderungen zum BTHG und hat dies in verschiedenen Gesetzen konkretisiert.

Beispielsweise regelt § 26 Abs. 6 BTHG die Beteiligung zur Ausgestaltung der Gemeinsamen Empfehlungen. Dies betrifft auch Bereiche, die für Menschen mit Hörbehinderun-

gen besonders wichtig sind, insbesondere in § 26 Abs. 2 Nr. 3 BTHG die einheitliche Ausgestaltung des zukünftigen Teilhabeplanverfahrens, in Nr. 6 die Förderung von Selbsthilfegruppen oder in § 26 Abs. 1 in Verbindung mit § 6 Abs. 1 Nr. 7 und § 5 BTHG Leistungen zur medizinischen Rehabilitation, Leistungen der Teilhabe am Arbeitsleben, der Teilhabe an Bildung und Leistungen zur sozialen Teilhabe. Mitwirkung der Verbände ist auch nach § 36 Abs. 1 BTHG dazu vorgesehen, dass die fachlich und regional erforderlichen Rehabilitationsdienste und -einrichtungen in ausreichender Anzahl und Qualität zur Verfügung stehen und hier keine Zugangs- und Kommunikationsbarrieren bestehen, sowie zu deren Qualitätssicherung und Zertifizierung nach § 37 Abs. 3 BTHG.

Besonders beachtenswert ist, dass das Bundesministerium für Arbeit und Soziales gemäß § 86 Abs. 1 BTHG einen Beirat für die Teilhabe von Menschen mit Behinderungen bildet, der das Bundesministerium bei Fragen der Teilhabe von Menschen mit Behinderungen berät. Diesem Beirat gehören nach § 86 Abs. 2 BTHG 49 Mitglieder an. Zukünftig werden nach § 88 Abs. 2 BTHG die Verbände der Menschen mit Behinderungen auch zur Weiterentwicklung des Berichtskonzepts zu Berichten über die Lage von Menschen mit Behinderungen und die Entwicklung ihrer Teilhabe beteiligt.

Auf Länderebene werden nach § 94 Abs. 4 BTHG Arbeitsgemeinschaften zur Förderung und Weiterentwicklung der Strukturen der Eingliederungshilfe gebildet, denen auch Vertretungen der Verbände der Menschen mit Behinderungen angehören werden. Diese Vertretungen

können nach § 94 Abs. 5 BTHG auch bei Treffen der Länder und des Bundes zur Evidenzbeobachtung und zum Erfahrungsaustausch hinzugezogen werden.

Gemäß § 96 Abs. 1 BTHG ist die Zusammenarbeit der Träger der Eingliederungshilfe mit Leistungsanbietern und anderen Stellen, deren Aufgabe die Lebenssituation von Menschen mit Behinderungen betrifft, vorgesehen. Zu Letzteren dürften auch die Verbände der Menschen mit Behinderungen zählen, wenngleich sie hier nicht eindeutig erwähnt werden. Darüber hinaus können gemäß § 125 Abs. 3 BTHG Verfahren zur Vergütung und Abrechnung der Fachleistung zu Vereinbarungen zwischen Trägern der Eingliederungshilfe und Leistungserbringern unter Beteiligung der Interessenvertretungen der Menschen mit Behinderungen vereinbart werden.

Angeht diese Vielzahl von Mitwirkungsmöglichkeiten ist allerdings fraglich, inwieweit Mitwirkung tatsächlich Einfluss zu gewünschten Veränderungen bewirkt. Dass hier Skepsis angezeigt ist, wird aus dem Prozess zum Entstehen des BTHG deutlich, in dem schon aufgrund finanzieller Vorgaben viele berechtigte Wünsche der Verbände nicht durchdringen konnten. Die Verbände der Menschen mit Hörbehinderungen haben sich in hohem Maße zum BTHG engagiert und dies trotz ganz überwiegend nebenberuflichen Einsatzes, geringer hauptamtlicher Ressourcen sowie erheblicher Kommunikationsbarrieren. Die Wahrnehmung der BTHG-Mitwirkungsrechte stellt auch zukünftig eine große Herausforderung dar. Diese Herausforderung kann jedoch schnell zu einer Überforderung werden, wenn es den

Verbänden nicht gelingt, ihre Arbeit wesentlich mehr als bisher auf die Grundlage hauptamtlicher erfahrener Fachkräfte zu stellen und hierzu die entsprechende staatliche Förderung zu erhalten.

[Dieser Beitrag wird auch auf der Homepage der Deutschen Gesellschaft der Hörgeschädigten – Selbsthilfe und Fachverbände e. V. (<http://www.deutsche-gesellschaft.de/>) veröffentlicht und dort auch in Gebärdensprache übersetzt werden.]

Literatur

- Beauftragte der Bundesregierung für die Belange behinderter Menschen (o.J.): *Die UN-Behindertenrechtskonvention. Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen*; https://www.behindertenbeauftragter.de/SharedDocs/Publikationen/DE/Broschüre_UNKonvention_KK.pdf?__blob=publicationFile (12.05.2017).
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales (o.J.a): http://www.gemeinsam-einfach-machen.de/GEM/DE/AS/UN_BRK/Staatenpruefung/CO_Staatenpruefung_deutsch.docx?__blob=publicationFile&v=5 (20.04.2017).
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales (o.J.b): *Bundesteilhabegesetz*; http://www.gemeinsam-einfach-machen.de/GEM/DE/AS/Gesetzesvorhaben/BTHG/Bundesteilhabegesetz_node.html (12.05.2017).
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2015): *Arbeitsgruppe Bundesteilhabegesetz – Abschlussbericht – Teil B, Juni 2015*. Bonn; Anlage zu TOP 1 + 4, 3.

- CDU, CSU, SPD (2014): „Deutschlands Zukunft gestalten. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD“; <http://www.cdu.de/sites/default/files/media/dokumente/koalitionsvertrag.pdf> (20. 04. 2017).
- Deutsche Gesellschaft der Hörgeschädigten – Selbsthilfe und Fachverbände e. V. (2015): „Stellungnahme der Deutschen Gesellschaft der Hörgeschädigten – Selbsthilfe und Fachverbände e. V. (DG): Bundesteilhabegesetz für gehörlose und hochgradig hörbehinderte Menschen“; <http://www.deutsche-gesellschaft.de/ueber-uns/aktuelles/anhaenge/positionspapier150620.pdf> (20. 04. 2017).
- Deutsche Gesellschaft der Hörgeschädigten – Selbsthilfe und Fachverbände e. V. (2016): „Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Teilhabe und Selbstbestimmung von Menschen mit Behinderungen (Bundesteilhabegesetz). Stellungnahme der DG“; <http://www.deutsche-gesellschaft.de/fokus/entwurf-eines-gesetzes-zur-sta%CC%88rkung-der-teilhabe-und-selbstbestimmung-von-menschen-mit-behinderungen-bundesteilhabegesetz> (20. 04. 2017).
- Deutscher Behindertenrat (2016): „Sechs gemeinsame Kernforderungen zum Bundesteilhabegesetz“; <http://deutscher-behindertenrat.de/mime/00094845D1485348776.pdf> (20. 04. 2017).
- Deutscher Bundesrat (2016): „Stellungnahme des Bundesrates. Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Teilhabe und Selbstbestimmung von Menschen mit Behinderungen (Bundesteilhabegesetz – BTHG)“; Drucksache 428/16 (Beschluss).
- Deutscher Bundestag, 18. Legislaturperiode (2016): „Unterrichtung durch die Bundesregierung. Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Teilhabe und Selbstbestimmung von Menschen mit Behinderungen (Bundesteilhabegesetz – BTHG). Stellungnahme des Bundesrates und Gegenäußerung der Bundesregierung“; Drucksache 18/9954 (zu Drucksache 18/9522); <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/099/1809954.pdf> (20. 04. 2017).
- Deutscher Gehörlosen-Bund e.V. (2016): „Stellungnahme des Deutschen Gehörlosen-Bundes e.V. zum Referentenentwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Teilhabe und Selbstbestimmung (Bundesteilhabegesetz)“; http://www.gehoerlosen-bund.de/index.php?view=article&catid=150%3Abthg-berichte&id=3391%3%20Astellungnahmebundesteilhabegesetz&tmpl=component&print=1&layout=default&page=&option=com%20_content&Itemid=213&lang=de (20. 04. 2017).
- Deutscher Schwerhörigenbund e.V. (o. J.): „Stellungnahme zum Referentenentwurf des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales. Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Teilhabe und Selbstbestimmung von Menschen mit Behinderungen (Bundesteilhabegesetz – BTHG)“; <http://www.schwerhoerigen-netz.de/DSB/AKTUELL/STELLUNG/ANDERE/2016/2016-01B.pdf> (20. 04. 2017).
- Gehren, Jan (2012): „Artikel 28 BRK. Angemessener Lebensstandard und sozialer Schutz“. In: Antje Welke (Hg.): *UN-Behindertenrechtskonvention mit rechtlichen Erläuterungen*. Berlin: Eigenverlag des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge e. V., 203–213.
- Gemeinsamer Fachausschuss hörsehbehindert/taubblind (2016): „Stellungnahme zum Referentenentwurf des Bundesteilhabegesetzes im Hinblick auf die Teilhabe taubblinder Menschen“; <http://bundesarbeitsgemeinschaft-taubblinden.de/wp-content/uploads/GFTB-Stellungnahme-BTHG-Referentenentwurf.pdf> (24. 04. 2017).
- Hase, Ulrich (2012): „Umsetzung von Inklusion und daraus erwachsende Herausforderungen an die Gebärdensprachgemeinschaft“. In: *Das Zeichen* 92, 508–523.
- Lösekrug-Möller, Gabriele (2017): „Pro & Contra“. In: *Die Schnecke* 75, 76.



Prof. Dr. Ulrich Hase ist Landesbeauftragter für Menschen mit Behinderung beim Schleswig-Holsteinischen Landtag. Er engagiert sich auf Bundesebene für Menschen mit Hörbehinderungen, von 1989 bis 1999 als Präsident des Deutschen Gehörlosen-Bundes und danach bis heute als Vorsitzender der Deutschen Gesellschaft der Hörbehinderten – Selbsthilfe und Fachverbände. Er ist Jurist sowie promovierter Hörgeschädigten-Pädagoge und lehrt als Honorarprofessor an der Fachhochschule Kiel im Fachbereich Soziale Arbeit und Gesundheit.

E-Mail: ulrich.hase@versanet.de