

## Mitmachen um jeden Preis? Partizipation, Herrschaft und das Bundesteilhabegesetz

Rapetti, Nicoletta

Veröffentlichungsversion / Published Version

Zeitschriftenartikel / journal article

### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Rapetti, N. (2021). Mitmachen um jeden Preis? Partizipation, Herrschaft und das Bundesteilhabegesetz. *Widersprüche : Zeitschrift für sozialistische Politik im Bildungs-, Gesundheits- und Sozialbereich*, 41(159), 47-60. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-91874-7>

### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

### Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Nicoletta Rapetti

## Mitmachen um jeden Preis? Partizipation, Herrschaft und das Bundesteilhabegesetz

### Dem Vorurteil erlegen

Reden dürfen und gehört werden ist nicht dasselbe. Diese simple Erkenntnis wird ganz plastisch, wenn man sich fragt, weshalb während einer Gesetzesänderung trotz partizipativer Prozesse am Ende doch das siegt, das keiner derjenigen, die ein Gesetz betrifft, wollte.

Es geht in diesem Beitrag um den Entstehungsprozess des sogenannten Bundesteilhabegesetzes, das seit 2017 stufenweise bis zur vollen Inkraftsetzung im Jahr 2023 umgesetzt wird. Jenes Gesetz regelt die Teilhabe und Selbstbestimmung von Menschen mit Behinderung. Die Teilhabe und Selbstbestimmung behinderter Menschen regelnde bzw. regulierende Gesetze gab es auch davor, jedoch verkleidet in andere Paragraphen an anderen und vor allem verschiedenen Stellen des Sozialgesetzbuches. Das sollte sich ändern.

Viel Kritik von Behindertenverbänden und Selbstvertretungsorganisationen begleitete den Prozess. Sie wurden im Sinne von Partizipation zwar involviert, doch bewirkt hat es eher wenig. Das ungeliebte Gesetzesbündel wurde mit wenigen Zugeständnissen an die kritischen Stimmen aus der Behindertenszene 2016 vom Bundeskabinett verabschiedet.

Was ist hier passiert? Liegt es am Prozess der Partizipation oder an den harten Strukturen herrschender Machtverhältnisse, dass trotz Kritik und Teilhabe solch ein Gesetz verabschiedet wurde? Als nicht objektiver, sondern selbst von Behinderung betroffener Mensch liegt der Gedanke nah, den „Fehler“ gerade nicht bei herrschenden Mehrheiten zu suchen, denn das diese an sich jenseits der guten Interessen stehen liegt in der Sache selbst. Man sucht ihn also in der eigenen Gruppe, in der eigenen Minderheit, die selbst Teil des Prozesses war, die Vorschläge und Stellungnahmen dazu verfasste. Und man erinnert sich dabei an Hannah Arendt, die zur Zeit des Eichmannprozesses die Frage stellte, ob Juden und Judenverbände sich genug zur Wehr gesetzt hatten und inwiefern sie selbst

beteiligt waren an der sie vernichtenden Aussonderungsmaschinerie (vgl. Arendt 1992). Und ebenso wie sie bleibt man empört zurück über die Beteiligung am Schlechten und darüber, wie wenig andere Möglichkeiten des richtigen Handelns im Falschen (Adorno 1969: 42) es gab.

Man ertappt sich dabei, selbst den herrschenden Vorurteilen erlegen zu sein – jenen Vorurteilen, die besagen, wer unterliege trage selbst die Schuld daran, wer unterdrückt werde habe sich nicht genug gewehrt oder seine Ideen für ein Stück der Macht verkauft. Denn tatsächlich haben sich einige Behindertenvertretungen laut gegen die Änderungen gestellt, die man als Kürzungen im Gewand des Neuen verstand. Und doch hat die Gegenrede nur wenig auszurichten vermocht und das Inkrafttreten des unerwünschten Gesetzes nicht verhindert.

Dieser Partizipationsprozess wird nachgezeichnet, um darüber nachzudenken, wie es sein kann, dass Teilhabe scheinbar nicht genügt, um Herrschaftsverhältnisse wirksam zu ändern und um sich zu fragen, weshalb.

## Der Beschluss

Nach vielen Diskussionen beschloss das Bundeskabinett 2016 den Entwurf des Gesetzes zur Stärkung der Teilhabe und Selbstbestimmung von Menschen mit Behinderungen. Das Bundesteilhabegesetz (BTHG) solle Erleichterungen bringen. Es solle mehr Möglichkeiten der Teilhabe und mehr Selbstbestimmung für Menschen mit Behinderungen schaffen, betont das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS):

„Das BTHG ist eines der großen sozialpolitischen Vorhaben der Bundesregierung in der vergangenen Legislaturperiode. Ziel ist es, die Lebenssituation von Menschen mit Behinderungen zu verbessern und so einen weiteren wichtigen Meilenstein auf dem Weg hin zu einer inklusiven Gesellschaft zu setzen. Gleichzeitig werden mit dem BTHG Vorgaben des Koalitionsvertrages für die 18. Legislaturperiode umgesetzt, die u.a. vorsehen, die Lebenssituation von Menschen mit Behinderungen im Sinne von mehr Teilhabe und mehr Selbstbestimmung zu verbessern sowie die Eingliederungshilfe zu einem modernen Teilhaberecht weiterzuentwickeln.“ (BMAS 2018: 2)

So könnten Menschen mit Behinderungen, die Eingliederungshilfe beziehen, künftig mehr von ihrem Einkommen und Vermögen behalten. Bisher müssten Menschen, die auf Unterstützung wie z.B. persönliche Assistenz oder Hilfsmittel angewiesen seien, die für sie notwendigen Reha-Leistungen faktisch bei verschiedenen Leistungsträgern separat beantragen. Diese Leistungen seien teilweise von der Wohnform abhängig und es müsste bei der Eingliederungshilfe ein sehr großer Teil des Einkommens und Vermögens von der Person selbst sowie von

dessen (Ehe-)Partner eingesetzt werden. Sparen sei daher kaum möglich gewesen. Mit dem BTHG würde die Eingliederungshilfe aus dem „Fürsorgesystem“ der Sozialhilfe herausgeführt und dadurch mehr individuelle Selbstbestimmung ermöglicht. (ebd.)

Nach Inkrafttreten der vollständigen Reform 2020 werde von allen Einkünften der Beschäftigten, die über 30.000 Euro Bruttoeinkommen im Jahr liegen, monatlich zwei Prozent des Jahresbruttoeinkommens angerechnet. Ab 2020 greife zudem die Erhöhung des Schonvermögens auf rund 50.000 Euro. (ebd.: 61)

Und weiter heißt es: „Was Menschen wegen ihrer Behinderung an Unterstützungsleistungen bekommen, ist dann nur noch davon abhängig, was sie brauchen und was sie möchten und nicht länger vom Ort der Unterbringung.“ (ebd.: 3) Darüber hinaus sei die Gesamtplanung zentral unter Mitwirkungsaspekten: Hier werde der Mensch mit Behinderungen aktiv in das Verfahren einbezogen. Er sei bei allen Verfahrensschritten zu beteiligen und könne seine Wünsche zu Ziel und Art der Leistungen äußern. (ebd.: 66)

Dieser Ansatz galt bereits in der Entwicklung des BTHG selbst. Was in das BTHG einfließen sollte, wurde in einem breit angelegten Beteiligungsprozess vorab mit Verbänden und Institutionen erörtert. Das BMAS setzte dafür die „Arbeitsgruppe Bundesteilhabegesetz“ ein. Nach dem Grundsatz der Selbstvertretung der Menschen mit Behinderungen „Nichts über uns – ohne uns“ stellten Menschen mit Behinderung und ihre Verbände die größte Anzahl an Mitgliedern in der Arbeitsgruppe. Beteiligt waren u.a. das Forum behinderter Juristinnen und Juristen, die Interessenvertretung Selbstbestimmt Leben in Deutschland e.V., der VdK, die Bundesarbeitsgemeinschaft Selbsthilfe e.V., der Deutsche Blinden- und Sehbehindertenverband e.V., die Deutsche Gesellschaft der Hörgeschädigten, der Bundesverband Psychiatrie-Erfahrener e.V. sowie der Deutsche Behindertenrat (BMAS 2015: 43ff.).

Es wurde im Verlauf der gesamten Gesetzesänderung nicht weniger als ein Perspektivwechsel propagiert, der vollzogen werden sollte, ganz im Sinne der UN-Behindertenrechtskonvention (vgl. Vereinigte Nationen 2009) weg von der Ausgrenzung hin zur Inklusion, weg von der Einrichtungs- hin zur Personenzentrierung, weg von der Fremd- hin zur Selbstbestimmung, weg von der Betreuung hin zur Assistenz, weg vom Kostenträger hin zum Dienstleister und nicht zuletzt weg von der Defizitorientierung hin zur Ressourcenorientierung. Für all das sollte ein einziger Antrag genügen. (vgl. BMAS 2016).

Gleichzeitig würden die Kommunen und Länder entlastet, da Grundsicherungs- und Eingliederungshilfeleistungen in Zukunft getrennt sowie teilweise vom Bund übernommen würden. Dazu heißt es weiter in den Erläuterungen zum

BTHG des BMAS (2018: 72), dass es auch Ziel des BTHG sei, die Ausgabendynamik in der Eingliederungshilfe zu bremsen. Dies geschehe vor allem durch Maßnahmen zur Erhöhung der Steuerungsfähigkeit. Die Eingliederungshilfe sei mit rund 16 Mrd. Euro jährlich der größte Posten in der Sozialhilfe und mache fast 50 Prozent der Gesamtausgaben aus. Gerade deshalb sei eine wirtschaftliche Verwendung der Mittel nötig. Daher werde mit dem BTHG die Steuerungsfunktion der Leistungsträger in der Eingliederungshilfe durch verschiedene Maßnahmen gestärkt. Durch Präzisierungen im Vertragsrecht würden bessere Möglichkeiten für effektivere Wirtschaftlichkeits- und Qualitätsprüfungen geschaffen. Das in der Eingliederungshilfe bereits etablierte Gesamtplanverfahren als Grundlage für die bessere Koordination der Reha-Träger werde weiterentwickelt und mit dem Teilhabepflanverfahren eng verzahnt. In zumutbaren Fällen könnten zudem über die gemeinsame Inanspruchnahme von Leistungen ähnliche Leistungen für mehrere Anspruchsberechtigte gemeinsam erbracht werden. (ebd.: 65) Weiterhin könnten insbesondere durch eine bessere gemeinsame Inanspruchnahme von Schulassistenten Mittel eingespart werden. (ebd.: 72f.)

Eine Entlastung der Länder sei durch die angenommene Effizienzrendite dargestellt: Durch die Erhöhung der Steuerungsfähigkeit und die Verringerung der Zugänge in die Eingliederungshilfe werde pauschalierend von einer aufwachsenden Effizienzrendite im Jahr des Inkrafttretens 2020 und den Folgejahren ausgegangen. Im Jahr des Inkrafttretens werde eine Effizienzrendite im Umfang von 0,5 Prozent der in diesem Jahr prognostizierten Ausgaben in Höhe von 21,6 Mrd. Euro zugrunde gelegt. Diese steige in den Folgejahren bis auf 1,5 Prozent an. Somit ergäben sich geschätzte Minderausgaben und somit Einsparungen für die Länder und Gemeinden in Höhe von zunächst rund 100 Mio. Euro durch die Maßnahmen dieses Gesetzes im Jahr 2020. (ebd.: 71)

Im Koalitionsvertrag der Bundesregierung aus dem Jahr 2013 während der Entwicklung des BTHG ist diese Ausgabenbremse bereits verankert:

„Wir werden ein Bundesleistungsgesetz für Menschen mit Behinderung (Bundes-teilhabe-gesetz) erarbeiten. Mit Inkrafttreten dieses Gesetzes wird der Bund zu einer Entlastung der Kommunen bei der Eingliederungshilfe beitragen. Dabei werden wir die Neuorganisation der Ausgestaltung der Teilhabe zugunsten der Menschen mit Behinderung so regeln, dass keine neue Ausgabendynamik entsteht.“ (Bundes-regierung 2013: 94)

## Die Kritik

Die Kritik von Selbstvertretungsorganisationen und Behindertenverbänden richtete sich vor allem gegen das mehr oder weniger verdeckte Sparedikt der Neuregelungen. Hohe Erwartungen bestanden insbesondere, was die Anhebung der Einkommens- und Vermögensregelung von Menschen betraf, die aufgrund von Behinderung auf Eingliederungsleistungen angewiesen sind. Vielleicht war man es einfach satt, stets bescheiden und dankbar sein zu müssen und doch niemals erreichen zu können, was Menschen ohne Behinderung offen steht, da ihr Einkommen und Vermögen nicht permanenter Kontrolle und Abgabepflicht unterliegt.

In seiner Stellungnahme zum Referentenentwurf des BTHG kritisiert Harry Fuchs, Mitglied des Forums behinderter Juristinnen und Juristen, die nur vorge-schobene Besserstellung der Betroffenen durch die Neuerungen:

„Der Referentenentwurf gliedert die Eingliederungshilfe nur ‘formal’ aus dem Recht der Sozialhilfe aus, indem die bisher im SGB XII verankerten Bestimmungen über die ‘Eingliederungshilfe für Behinderte Menschen’ als Bestimmungen über die ‘Soziale Teilhabe’ in den neuen Teil 2 des SGB IX verlagert werden. In der Begründung zum Referentenentwurf wird unmissverständlich klargestellt, dass inhaltlich die Wesensmerkmale des Fürsorgerechts auch in dem neuen Recht zu erfüllen sind. (...) Die Eingliederungshilfe bleibe bedürftigkeitsabhängig, da Einkommen und Vermögen des Menschen mit Behinderungen und bei minderjährigen Kindern der im Haushalt lebenden Eltern oder des Elternteils im Rahmen des Eigenbeitrags zu berücksichtigen seien. Die Begründung des Referentenentwurfs erweckt damit den Eindruck, als seien die Wesensmerkmale der Sozialhilfe unabänderliches ‘Verfassungsrecht’. Tatsächlich sind diese Wesensmerkmale jedoch durch die Gesetzgebung und die dazu ergangene Rechtsprechung begründet. (...) Damit wird der Auftrag der Koalitionsparteien, Menschen mit einer wesentlichen Behinderung aus dem ‘Fürsorgesystem’ herauszulösen, nur scheinbar umgesetzt.“ (Fuchs 2016: 1f.)

Ebenso laute Kritik bestand an §99 des Referentenentwurfs, der sogenannten 5-aus-9-Regelung. Hiermit sollte eine Zugangsbeschränkung zu Leistungen der Eingliederungshilfe eingeführt werden, in der Betroffene trotz vorliegender Behinderung nachweisen sollten, dass sie in fünf von neun Lebensbereichen eingeschränkt seien, um Leistungen der Eingliederungshilfe zu erhalten. Die Kritik des ISL lautete dazu:

„Betroffene müssen zunächst nachweisen, dass sie in fünf von neun Lebensbereichen ohne Unterstützung nicht teilhaben können oder in drei Lebensbereichen auch mit Unterstützung nicht teilhaben können, ehe sie überhaupt berechtigt sind, Eingliederungshilfe zu beziehen, wenn sie dann den Bedarf verdeutlichen können. Wenn jemand nur in einem Lebensbereich Leistungen benötigt, muss er für weitere vier Bereiche seine Bedürftigkeit nachweisen? Was für ein Irrsinn! Welch ein bürokrati-

ritisches Monster, das nur dazu gedacht ist, Menschen aus dem System zu drängen bzw. fernzuhalten. Ganz offensichtlich geht es mitnichten darum, Lebenschancen zu eröffnen, sondern nur darum, zulasten von behinderten Menschen zu sparen.“ (ISL e.V. 2016: 2)

Auch die Bedarfsermittlung durch die je nach Bundesland unterschiedlichen Bedarfsermittlungsinstrumente wurde angeprangert. Mit den Instrumenten der Bedarfsermittlung würden den Ländern weitreichende Gestaltungsspielräume eingeräumt. Das Gegenteil sei im Interesse der Betroffenen, denn es werde einen Wettbewerb nach unten geben und von einheitlichen Lebensverhältnissen, wie im Grundgesetz festgeschrieben, könne dann keine Rede mehr sein. Ziel des Bundesteilhabegesetzes sei es auch gewesen, bundeseinheitliche Standards zu definieren. Man könne es nicht akzeptieren, dass davon abgewichen werde. (ebd.: 3)

Das Bedarfsermittlungsinstrument glänzt dabei tatsächlich mit seinem allumfassenden Erfassungsanspruch. Jedes Bundesland legt einen eigenen Bedarfsermittlungsfragebogen zugrunde. In Baden Württemberg nennt er sich BEI-BW und umfasst 41 Seiten mit Fragen zur eigenen Lebensführung, welche die Betroffenen zu beantworten haben, gleich welche Leistung sie in Anspruch nehmen möchten (vgl. Ministerium für Soziales und Integration 2020). Zudem stehen jeder Kommune unterschiedlich viele Mittel für den Bereich der Eingliederungshilfe zur Verfügung. So gibt es von mancher Kommune die Aussage, bei ihr gäbe es das sogenannte Persönliche Budget nicht im Leistungsangebot, wodurch vermieden wird, es finanzieren zu müssen.

## Der Prozess

Weshalb wurde die Kritik der beteiligten Betroffenen nicht gehört? War sie zu leise, war man zu zaghaft? Diese Annahme lässt sich kaum halten. Es wurden Vorschläge und Stellungnahmen auf Entwürfe produziert, man hatte sich fortwährend getroffen und besprochen, es wurde jahrelang diskutiert. Es gab Unterschriftensammlungen für die Petition „Recht auf Sparen und für ein gutes Teilhabegesetz“, Ankettingsaktionen und Demonstrationen, die es auch in die Tagesthemen schafften.

Es geht nicht darum, dass nicht laut genug gesprochen und protestiert wurde. Es geht vielmehr darum, dass das Gesprochene kein Gehör fand. Mit der Frage des Gehörtwerdens und insbesondere des Nichgehörtwerdens in politischen Prozessen setzt sich vor allem der französische Philosoph Jacques Rancière auseinander. Rancière entwickelt drei Positionen, die das Schachbrett des Kampfs um Rechte und für Interessen innerhalb einer Gesellschaft markieren: die Polizei, die Politik

und das Politische selbst. Alle drei Positionen finden wir im Entstehungsprozess des BTHG wieder. Sein Denken rund um den Begriff des Unvernemens führt uns vor Augen, welche Mechanismen im Hintergrund eines Partizipationsprozesses wirken können, die Teilhabe tatsächlich unterbinden.

Rancière beleuchtet mit seiner Kritik unserer Demokratie, die er als Postdemokratie bezeichnet, vor allem die Prozesse, die diese Demokratie ins undemokratische verkehren. Er sieht Demokratie gerade durch ihre Verrechtlichung und ihre Institutionalisierung gefährdet, durch ihre Regeln und Gesetze, die eine bestimmte Sprache und bestimmte Positionen vorgeben und dadurch verhindern, Anliegen und Interessen von jenen, die nicht dazugehören, die praktisch diese Sprache nicht sprechen und andere Regeln haben oder brauchen, die Ausgeschlossenen einer Gesellschaft, aufzunehmen oder überhaupt zu erkennen (vgl. Rancière 2002). Adorno würde hier von den Mechanismen einer verwalteten Welt sprechen, die die einzelnen Menschen unter sich subsumiert und sie gerade dadurch beherrscht, dass sie sie den von ihnen selbst aufgestellten Regeln anzupassen sucht und nicht umgekehrt (vgl. Adorno 1969).

Das, welches wir für gewöhnlich als Politik bezeichnen, nennt Rancière Polizei: die Vorgänge „durch welche sich die Vereinigung und die Übereinstimmung der Gemeinschaften, die Organisation der Mächte, die Verteilung der Plätze und Funktionen und das System der Legitimierung dieser Verteilung vollziehen“ (Rancière 2002: 39). Der Polizei stellt er den Begriff der Politik gegenüber. Politik bedeutet hier Kampf um Wahrnehmung und Chancengleichheit, Kampf der Ausgeschlossenen um das Gehörtwerden. Das Politische tritt dann ein, wenn Politik und Polizei miteinander ringen, das Politische ist der Konflikt, der Streit, der das System der Polizei immer wieder unterbricht und höchst anarchisch ist, da er sich an keine Regeln hält. Politik ist für ihn die Ausnahme, sie findet nur situativ statt, im Dissens nicht nur von Interessen, sondern vielmehr von ganzen Leben.

Dabei kommt der Polizei die Funktion zu, die herrschende Ordnung und ihre Regeln zu kontrollieren, welche festlegen, was auf welche Art und Weise gesagt werden darf. Die Polizei lässt nach Rancière bestimmte Sprachakte der Ausgeschlossenen als apolitischen „Lärm“ oder lediglich als Geräusch erscheinen, keineswegs aber als sinnvolle, politisch bedeutsame Rede (vgl. ebd.: 41). Sie legt damit nicht nur die Sprachregeln, sondern auch die Berechtigung derjenigen fest, welche sprechen dürfen und gehört werden und welche nicht. Auf diese Weise schafft sie die gesellschaftliche Wahrnehmung einer adäquaten sozialen Ordnung und entscheidet darüber, welche Subjekte und welche Positionen vernachlässigt oder als undurchführbar dargestellt werden (vgl. ebd.: 50).

Wenn nun Polizei und Politik aufeinandertreffen, wenn es politisch wird, vollzieht sich etwas, das Rancière als das Unvernehmen bezeichnet. Unter dem Unvernehmen wird eine Sprechsituation verstanden, in der das Gesagte einer Partei gleichzeitig vernommen und auch nicht vernommen, gehört und doch nicht gehört wird. „Das Unvernehmen ist nicht der Konflikt zwischen dem, der weiß und jenem, der schwarz sagt. Es ist der Konflikt zwischen dem, der ‘weiß’ sagt und jenem, der auch ‘weiß’ sagt, aber der keineswegs dasselbe darunter versteht“ (...) (ebd.: 9f.). Das Unvernehmen resultiert nicht aus einer „Ungenauigkeit der Wörter“ (ebd.: 10), sondern ist vielmehr ein Nichtverstehen und Nichthören der Zuhörenden. Es umfasst die Situation der Sprechenden und deren Ausschluss selbst (vgl. ebd.: 11). Die Rede der Sprechenden, der „Anteillosen“ (ebd.: 24) bedeutet nichts, da sie nichts bedeuten.

Und so ist es vielleicht auch zu verstehen, dass Sigrig Arnade, ehemalige Geschäftsführerin des ISL, und der Inklusionsaktivist Raul Krauthausen gehört und doch nicht gehört wurden, als sie laut und medienwirksam ihre Kritikpunkte an den Gesetzesänderungen zur Sprache brachten, indem sie die Bühne der SPD beim Fachtag zum geplanten Teilhabegesetz am 30.5.2016 mit folgenden Worten stürmten:

„Wir vermissen hier auf dem Podium die Betroffenen. (...) Für wen ist es denn (das Gesetz)? Die Betroffenen wollen es nicht! Wer soll denn davon profitieren? Die Betroffenen wollen es nicht! Kann das vielleicht mal gehört werden? Kann das ernst genommen werden? Kann das zu irgendwelchen Konsequenzen führen? (...) es wird einfach weiter durchgezogen. Hallo, hier sind die Betroffenen! Wir sagen wir wollen das Gesetz nicht!“ (Arnade/Krauthausen 2016: 0:59 ff.)

Als die Verabschiedung des BTHG bevorstand, schloss der ISL den Prozess um den Kampf für ein anderes und besseres Gesetz mit seiner Stellungnahme vom 18. Mai 2016 so ab:

„Das Bundesteilhabegesetz verdient unseres Erachtens angesichts des vorgelegten Referentenentwurfs diesen Namen nicht, sondern sollte besser Bundesspargesetz genannt werden. Denn nach den derzeitigen Normierungen geht (sic) nicht darum, die Teilhabe behinderter Menschen zu optimieren oder gar ihre Menschenrechte zu realisieren, sondern hinter den wohlklingenden Worten verbergen sich Leistungskürzungen und Zugangsbeschränkungen auf dem Rücken behinderter Menschen und ihrer Angehörigen.“ (ISL e.V. 2016: 1)

„Als ISL e.V. haben wir schon mehr Ressourcen in den BTHG-Beteiligungsprozess investiert als wir uns leisten können, so dass die notwendigen Tätigkeiten meist als Überstunden bzw. nach der regulären Arbeitszeit auf ehrenamtlicher Basis geleistet wurden. Als umso bitterer empfinden wir es, dass das Ergebnis als deutliche Verschlechterung gegenüber der gegenwärtigen (nicht zufriedenstellenden) Rechtslage

zu bewerten ist. Hätten wir das geahnt, hätten wir von Beginn an gegen das Vorhaben opponiert.“ (ebd.: 4)

Nicht nur das BTHG schlägt sich hier nieder. Zugleich gibt es Nebenschauplätze, die eine Rolle spielen können bei der Frage, wie Partizipation gelingen oder ausgehebelt werden kann. Zeitgleich mit dem BTHG wurde vergleichsweise still und leise das Pflegestärkungsgesetz PSG II verabschiedet, von dem naturgemäß ebenfalls viele Menschen mit Behinderung betroffen waren und sind. Diese allerdings waren mit den Auseinandersetzungen rund um das BTHG vollaufbeschäftigt. Dieses Gesetz soll hier nicht Thema sein. Doch allein durch die Wertung der verschiedenen neuen Module, durch die die Pflegegrade ermittelt werden, liegt die Vermutung nahe, dass Menschen mit Behinderungen es schwer haben könnten, weiterhin ausreichende Pflegeleistungen zu erhalten, da u.a. die Bereiche Mobilität und Kommunikation in der Bedarfsermittlung der Pflege kaum berücksichtigt werden. Natürlich liegen zur Überprüfung dieser Annahme aber noch keine Zahlen vor.

Außerdem wurde der Gesetzesentwurf zur Regelung von intensivpflegerischen Bedarfen vorgelegt. Auch er richtet sich wieder und vor allem an Menschen mit Behinderungen. Hier heißt es:

„Ziel ist es, so lange wie möglich ein selbstbestimmtes Leben zu ermöglichen. Aufgrund der demografischen Entwicklung wird der Bedarf in den nächsten Jahren deutlich zunehmen. Der Zugang zu Leistungen der medizinischen Rehabilitation soll deshalb erleichtert werden. (...) Die Leistungen der außerklinischen Intensivpflege werden künftig regelhaft in vollstationären Pflegeeinrichtungen (...) oder in speziellen Intensivpflege-Wohneinheiten, die strengen Qualitätsanforderungen unterliegen, erbracht. (...) In Ausnahmefällen kann die außerklinische Intensivpflege auch im Haushalt des Versicherten oder sonst an einem geeigneten Ort erbracht werden.“ (Bundesregierung 2019: 1f.)

Beeindruckend ist der dann folgende Punkt C dieses weiteren Gesetzesentwurfs, der erstaunlich kurz und klar ausfällt: „Alternativen: Keine.“ (ebd.: 3)

Harry Fuchs resümiert in seiner Stellungnahme zum Gesetzesentwurf:

„Die mit dem Entwurf beabsichtigten Regelungen zur medizinischen Rehabilitation sind hinsichtlich der medizinischen Leistungen zur Rehabilitation weder an der UN-Behindertenrechtskonvention orientiert, noch tragen sie dem in § 1 SGB IX verankerten Recht auf Förderung der selbstbestimmten Teilhabe am Leben in der Gesellschaft Rechnung (...). Der Referentenentwurf beinhaltet aus der Sicht behinderter oder von Behinderung bedrohter Menschen keinesfalls eine Stärkung der Rehabilitation. Er trägt allerdings weitgehend den Forderungen und Interessen der Leistungserbringer Rechnung.“ (Fuchs 2019: 1)

Am 30.11.2016 stimmt schließlich der Ausschuss für Arbeit und Soziales dem Gesetzesentwurf der Bundesregierung für ein Bundesteilhabegesetz in geänderter

Fassung zu. Die Fraktion Die Linke stimmt gegen den Entwurf, Bündnis 90/Die Grünen enthalten sich. Die Koalitionsfraktionen hatten zuvor einen 68 Änderungen umfassenden Änderungsantrag vorgelegt, in dem sie teilweise auf die Kritik von Selbstvertretungsorganisationen und Verbänden reagierten (vgl. Willimsky 2018).

Fachleistungen wurden von den Leistungen zum Lebensunterhalt getrennt. Die Vermögensfreibeträge wurden erhöht, Ehe- und Lebenspartner aus der Finanzierungspflicht weitestgehend befreit. Der Vorrang von Pflegedienstleistungen gegenüber Leistungen der Eingliederungshilfe wurde aus dem Gesetz herausgenommen. Festgelegt wurde auch, dass es im Bereich der persönlichen Assistenz kein „Poolen“ von Leistungen geben soll, wenn davon die ganz persönliche Lebensführung innerhalb der Wohnung betroffen ist. Die Regelungen zur Frage, wer leistungsberechtigt ist, wurde allerdings nicht gestrichen, sondern lediglich auf das Jahr 2023 vertagt (vgl. ebd.). Damit wurden die gravierendsten Passagen des BTHG abgemildert. Es handelt sich um Passagen, die eine klare Verschlechterung zu der vorherigen Gesetzeslage bedeutet hätten. Die wirklichen Veränderungen stellen das Budget für Arbeit sowie die Erhöhung der Einkommens- und Vermögensgrenzen dar.

Das Gesetz ist da und der Kampf beendet. Der ISL ist damit jedoch entgegen seiner Stellungnahme nicht raus aus der Umsetzung des BTHG. Er mischt weiter mit. Er besetzt die Fachstelle zur Koordination der sogenannten EUTB-Stellen (vgl. ISL e.V. 2020), der ergänzenden unabhängigen Teilhabeberatungsstellen, die Menschen mit Behinderungen rund um deren Teilhabe mit Anwendung des Peerkonzepts unterstützen sollen und deren Ausbau im Zuge des BTHG mit Bundesgeldern im Jahr 2018 stark forciert wurde.

Der ISL sammelte seit dem Übergang der „Krüppelbewegung“ von einer Protestbewegung in legitimierte unterstützende Strukturen für Menschen mit Behinderung die sogenannten Zentren für selbstbestimmtes Leben unter sich, die seit jeher nach dem Peerkonzept beraten. Das bedeutet, dass dort Menschen mit Behinderung selbst Menschen mit Behinderung beraten und unterstützen, sich gegenseitig ermächtigen und dabei auch politisch agieren. Das Peerkonzept, das den EUTB-Stellen zugrunde liegt, versteht Menschen als Peers, die eine Weiterbildung zum Peer-Counselor absolviert haben oder absolvieren: Behindert sein durch Wissenserwerb, nicht durch Lebenspraxis und Reflexion. Diese Weiterbildung führt unter anderem auch der ISL selbst durch (vgl. ebd.) und ernennt damit Menschen zu Peerberatern, die dem eigenen Gedanken von Peer widersprechen. Viele davon arbeiten in EUTB-Stellen, die von großen Wohlfahrtsträgern geführt werden, welche gemeinhin weniger von Praxen der Selbstermächtigung halten. Damit wird das Prinzip, ganz praktisch auf Augenhöhe zu beraten und beraten zu werden, ad absurdum geführt.

Natürlich verirren sich auch weiterhin Menschen mit Behinderungen in die Weiterbildung zum Peer-Counselor und als Beratende in die EUTB-Stellen, aber mindestens ebenso viele sind nicht behindert oder erkrankt, auch wenn es eine Schwierigkeit ist, auf diese Weise zu unterscheiden. Es liegen aus diesem Grund keine Zahlen vor, wie viele Behinderte und Nichtbehinderte aktuell als Peer-Counselor arbeiten. Ist es deshalb unwichtig? Ist es relativ, wer behindert ist und wer nicht, da wir alle irgendwie behindert und zugleich normal sind? Es ist so lange nicht relativ, so lange es Menschen gibt, die massive Barrieren vorfinden, und andere, die solche Barrieren nicht kennen, und besonders erstere verstehen, dass diese Barrieren nicht natürlich, sondern gesellschaftlich bedingt und deshalb auch nur auf gesellschaftlicher und nicht auf persönlicher Ebene zu bekämpfen sind.

## Vom Teilen und Haben

Wer Partizipation sagt spricht vom Teilhaben. Doch wer hat und wer teilt? Und möchte derjenige, der teil hat, der einen Teil hat oder der vielleicht auch gar nichts hat, der erst danach fragt, einen Teil zu erhalten, nicht vielleicht alles haben oder alles werden, nicht nur Teil sein, sondern ein Teil von allem sein und damit das Ganze sein, werden und gestalten? Und der, der hat, möchte er denn teilen, weniger Teil sein, nur noch ein Teil sein?

Die Geschichte von Teilhabe ist auch die Geschichte vom Teilen und Haben, von Ungleichheiten und Interessen, von Ein- und Ausgeschlossenen. Es genügt nicht, mitmachen zu können oder zu dürfen. Denn was je gesagt wurde bleibt ungehört, wenn sich auf der konkreten Entscheidungsebene niemand dafür einsetzt, weil es ihn oder sie nicht tatsächlich betrifft, weil die eigentlichen Interessen hinter Veränderungen andere sind als die offen propagierten und weil der Raum und die Positionen der Konfliktparteien schon vorab festgelegt sind. Es geht nicht um Teilhabe, es ist kein Glück, netterweise auch etwas sagen zu dürfen. Es geht nicht um das Mitmachen, es geht ums Machen selbst. Es geht um die Gestaltung als solche und nicht darum, dass Ausgeschlossenen erlaubt wird, zu etwas bereits herrschaftlich Gestaltetem auch etwas sagen zu dürfen. Denn die jeweils Ausgeschlossenen hätten vielleicht etwas ganz anderes gefragt oder getan. Der Fragende bestimmt immer schon über die Richtung der Antwort und damit über das, was passiert.

Und nicht nur das. Der oder die Fragenden eröffnen auch den Raum, die Bühne, auf der die Aushandlungen stattfinden und bestimmen vorab über die Regeln, die herrschen, die Sprache, die gesprochen wird und die Mittel, die angewandt werden. Legen wir Rancières Denken als Analyse dieses Partizipationsprozesses zugrunde,

so genügt die geleistete Form eines Konflikts, der sich innerhalb der Richtlinien der sogenannten Polizei abspielt, nicht. Die Schlussfolgerung des ISL bestätigt diese Annahme: man hätte gleich opponieren sollen. Man hätte sich erst gar nicht in einen Austausch begeben sollen, der von Beginn an herrschaftlich-konsensual angelegt war, man hätte kein Gespräch fortführen sollen, das einer Zuhörerschaft entbehrt.

Eine solche Partizipation kann im Guten nur ein Hilfsbegriff auf dem Weg gelebter Demokratie sein, im Schlechten nur eine ausgehöhlte Floskel für eine Herrschaft, die Ungehörte konsequent übergeht, indem sie sie sprechen lässt und ihnen nicht einmal das Privileg der offenen Ablehnung zugesteht. So wäre sie nicht mehr denn eine bloße Nettigkeit, Worte ohne Fundament, ein Zugeständnis nur zum Schein, das Belastungserprobungen nicht besteht und jederzeit wieder verloren werden kann und für das kontinuierlich Bescheidenheit und Dankbarkeit der nie ganz Teilhabenden jenseits eines Verständnisses von grundsätzlicher Gleichheit eingefordert wird.

In einer Demokratie, wie sie sich Rancière vorstellt, geht es zunächst um den Konflikt um die Bühne selbst und damit um das Gesehenwerden (2002: 38). Es bleibt damit für die Ausgeschlossenen, die Minderheiten, die Ungehörten, sich jenseits eines heuchlerischen Konsenses auf diesen Konflikt zu berufen. Es bleibt, streitfähig zu sein, den Streit zu wagen und klar die Fronten eines Konflikts zu bezeichnen und einzuhalten. Möglicherweise bleibt auch, wenn man schon die Bühne der Polizei betritt, ganz in ihre Entscheidungsinstanzen vorzudringen und das herrschaftliche Gebilde der Macht zu durchsetzen. Der Weg des unscharfen Konflikts, der schnell zu einem Konsens verkommt, welcher auf dem Verschweigen des eigentlichen Konflikts beruht, führt jedenfalls zur bloßen Verfestigung von Ungleichheit. Und Mitmachen muss man dabei nicht.

### *Literatur*

- Abbas, T.-N. 2011: Demokratie zwischen Konflikt und Konsens: zum Konzept des Politischen bei Jacques Rancière und Claude Lefort. IPW Selected Student Paper, 29. Aachen. URL: <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-456154> [abgerufen am 11.01.2021]
- Adorno, T. W. 1969: *Minima Moralia*. Reflexionen aus dem beschädigten Leben. Frankfurt a.M.
- Arendt, H. 1992: *Eichmann in Jerusalem*. Ein Bericht von der Banalität des Bösen. München/Zürich
- Arnade, S. und Krauthausen, R. 2016: Sigrid Arnade und Raul Krauthausen stürmen SPD-Bühne der „Tagung zum geplanten Teilhabegesetz“. Berlin. URL: <https://www.youtube.com/watch?v=Pa4gblldisUM> [abgerufen am 30.12.2020]

- Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) 2015: Arbeitsgruppe Bundesteilhabegesetz – Abschlussbericht. Berlin. URL: <https://www.bmas.de/DE/Service/Presse/Meldungen/2015/abschlussbericht-zum-bundesteilhabegesetz.html> [abgerufen am 30.12.2020]
- 2016: Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Teilhabe und Selbstbestimmung von Menschen mit Behinderungen. Berlin. URL: [https://www.gemeinsam-einfachmachen.de/SharedDocs/Downloads/DE/AS/BTHG/Referentenentwurf\\_BTHG.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=4](https://www.gemeinsam-einfachmachen.de/SharedDocs/Downloads/DE/AS/BTHG/Referentenentwurf_BTHG.pdf?__blob=publicationFile&v=4) [abgerufen am 30.12.2020]
- 2018: Häufige Fragen zum Bundesteilhabegesetz (BTHG). Berlin. URL: [http://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Schwerpunkte/faq-bthg.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=12](http://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Schwerpunkte/faq-bthg.pdf?__blob=publicationFile&v=12) [abgerufen am 30.12.2020]
- Bundesregierung 2013: Die Zukunft gestalten. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD. Berlin. URL: <https://www.cdu.de/sites/default/files/media/dokumente/koalitionsvertrag.pdf> [abgerufen am 30.12.2020]
- 2019: Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung von Rehabilitation und intensiv-pflegerischer Versorgung in der gesetzlichen Krankenversicherung. Berlin. URL: [https://www.teilhabegesetz.org/media//Ottmars\\_Dateien/190814\\_Referentenentwurf\\_RISG.pdf](https://www.teilhabegesetz.org/media//Ottmars_Dateien/190814_Referentenentwurf_RISG.pdf) [abgerufen am 30.12.2020]
- Fuchs, H. 2016: Stellungnahme zum Referentenentwurf des Bundesteilhabegesetzes. Meilenstein zur minimalen Teilhabe. Düsseldorf. URL: <http://harry-fuchs.de/wp-content/uploads/2016/05/Stellungnahme-von-Dr-Harry-Fuchs-vEf.pdf> [abgerufen am 30.12.2020]
- 2019: Stellungnahme zum Referentenentwurf eines Gesetzes zur Stärkung von Rehabilitation und intensivpflegerischer Versorgung in der gesetzlichen Krankenversicherung. Düsseldorf. URL: [https://www.teilhabegesetz.org/media//Ottmars\\_Dateien/190819\\_Harry\\_Fuchs\\_Stellungnahme\\_RISG.pdf](https://www.teilhabegesetz.org/media//Ottmars_Dateien/190819_Harry_Fuchs_Stellungnahme_RISG.pdf) [abgerufen am 30.12.2020]
- Interessenverband Selbstbestimmt Leben in Deutschland e.V. (ISL e.V.) 2016: Stellungnahme zum Referentenentwurf des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales „Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Teilhabe und Selbstbestimmung von Menschen mit Behinderungen“. Berlin. URL: [https://www.gemeinsam-einfachmachen.de/SharedDocs/Downloads/DE/AS/BTHG/Stellungnahme\\_ISL.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=4](https://www.gemeinsam-einfachmachen.de/SharedDocs/Downloads/DE/AS/BTHG/Stellungnahme_ISL.pdf?__blob=publicationFile&v=4) [abgerufen am 30.12.2020]
- 2020: Homepage. Berlin. URL: [https://www.isl-ev.de/index.php?option=com\\_content&view=category&layout=blog&id=90&Itemid=410](https://www.isl-ev.de/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=90&Itemid=410) [abgerufen am 30.12.2020]
- Ministerium für Soziales und Integration Baden-Württemberg 2020: Bedarfsermittlungsinstrument Baden-Württemberg (BEI\_BW) gemäß § 13 in Verbindung mit § 118 Sozialgesetzbuch IX – Bundesteilhabegesetz. Stuttgart. URL: [https://sozialministerium.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/m-sm/intern/downloads/Downloads\\_BTHG/BEI\\_BW-Erwachsene\\_2019.pdf](https://sozialministerium.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/m-sm/intern/downloads/Downloads_BTHG/BEI_BW-Erwachsene_2019.pdf) [abgerufen am 30.12.2020]
- Rancière, J. 2002: Das Unvernehmen. Frankfurt a.M.
- Vereinte Nationen 2009: Die UN-Behindertenrechtskonvention. Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen. URL:

[https://www.behindertenbeauftragte.de/SharedDocs/Publikationen/UN\\_Konvention\\_deutsch.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=2](https://www.behindertenbeauftragte.de/SharedDocs/Publikationen/UN_Konvention_deutsch.pdf?__blob=publicationFile&v=2) [abgerufen am 30.12.2020]

Willimsky, Ursula 2018: Der lange Weg zum Bundesteilhabegesetz. URL: <https://www.der-querschnitt.de/archive/31540> [abgerufen am 30.12.2020]

*Nicoletta Rapetti*

*E-Mail: n.rapetti@gmx.de*

GrafikBiro 2/2021

**SOZIALE ARBEIT**

1951-2021 - Für Wissenschaft & Praxis  
**70** JAHRE  
 Fachzeitschrift  
 SOZIALE ARBEIT

**!** Alle Einzelbeiträge  
 auch online recherchier-  
 und bestellbar

**3.2021**

Ruth Bang (1897-1972) | 82  
 Die Falle des Falls  
 in der Sozialen Arbeit | 89  
 Materialistische Dialektik  
 und Theorien  
 der Sozialen Arbeit | 97

**Die Fachzeitschrift  
 für Soziale Arbeit**

- ▶ peer reviewed
- ▶ Print-, E-Abo,  
Campuslizenz
- ▶ 11x jährlich

Deutsches  
 Zentralinstitut  
 für soziale  
 Fragen  
 Bernadottestr. 94  
 14195 Berlin

verlag@dzi.de  
 www.dzi.de



**DZI**