

Münster, 20.05.2008

Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Arbeit und Soziales des Deutschen Bundestages am 02.06.2008

- zu a) Antrag von Abgeordneten der Fraktion Die Linke für ein Gesetz zum Ausgleich behinderungsbedingter Nachteile – NAG (Drucksache 16/3698)**
- zu b) Antrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen zur Weiterentwicklung der Eingliederung für Menschen mit Behinderungen (Drucksache 16/7748)**

I. Vorbemerkung

Seit einigen Jahren, besonders nach der intensiven Diskussion um die Einführung eines Sozialgesetzbuches IX, besteht in Fachkreisen Einigkeit, dass eine Weiterentwicklung der Eingliederungshilfe für behinderte Menschen notwendig ist.

Während die Behinderten-, Wohlfahrts- und Einrichtungsverbände überwiegend die fachliche Fortentwicklung in den Vordergrund gestellt haben, weisen die Sozialhilfeträger seit langem darauf hin, dass die Finanzierung der Eingliederungsleistungen angesichts der nach wie vor dynamischen Fallzahlzugänge langfristig gesichert werden muss. Hierzu hat die BAGüS gemeinsam mit anderen Verbänden die Beteiligung des Bundes an den Kosten der Eingliederungshilfe gefordert.

Bund und Länder haben sich deshalb gemeinsam zum Ziel gesetzt, durch langfristige Lösungen im Bereich der Eingliederungshilfe die prognostizierte Kostenentwicklung einzudämmen. Dies wurde vor allem deutlich im Vermittlungsausschuss zum SGB XII im Rahmen der Beratungen über das Gesetz zur Einordnung des Sozialhilferechtes in das Sozialgesetzbuch Ende des Jahres 2003.

Aus dem Vermittlungsverfahren besteht seitdem der Auftrag an die Länder, Vorschläge zur Weiterentwicklung der Eingliederungshilfe zu unterbreiten und dabei die Probleme der Kostenentwicklung insbesondere in Einrichtungen aufzuarbeiten und Lösungen zu entwickeln. Die Beratungen hierzu sind noch nicht abgeschlossen; erste Ergebnisse sollen jedoch noch in diesem Jahr mit allen Beteiligten diskutiert werden.

II. Position der BAGüS

Die BAGüS hat sich seit vielen Jahren intensiv in die Diskussion über die Weiterentwicklung der Eingliederungshilfe eingebracht und hierzu detaillierte Stellungnahmen vorgelegt.

Seit der Verabredung im Vermittlungsausschuss waren dies vor allem:

1. Reformvorschläge 2005 zur Weiterentwicklung des Sozialhilferechts, des Gesetzes zur Teilhabe behinderter Menschen sowie der Pflegeversicherung vom 12.09.2005
2. Stellungnahme zur Entwicklung der Fallzahlen in der Eingliederungshilfe vom 02.12.2006
3. Eckpunkte zur Weiterentwicklung der Eingliederungshilfe unter fachlichen und finanziellen Aspekten vom 14.02.2007

Mitglieder der BAGüS haben sich ferner an den Beratungen im Plenum, Arbeitsgruppen und Unterarbeitsgruppen der Konferenz der Obersten Landessozialbehörden (KOLS) zur Weiterentwicklung der Eingliederungshilfe beteiligt.

Sie haben sich darüber hinaus an der Erarbeitung des Positionspapiers des Deutschen Vereins „Verwirklichung der Teilhabe behinderter Menschen“ vom 13.6.2007¹ mitgewirkt.

III. Zu den Anträgen im Einzelnen:

1. Gesetz zum Ausgleich behinderungsbedingter Nachteile

Der Antrag zielt im Grundsatz darauf ab, die bisher im System der Fürsorge verankerten Leistungen der Eingliederungshilfe in ein eigenständiges Leistungsgesetz zu überführen, welches den Charakter eines Versorgungsgesetzes hat. Damit ist es nicht mehr vom Fürsorgegedanken geprägt, sondern es sieht Leistungen des Staates zum Ausgleich behinderungsbedingter Nachteile vor.

In der seit langem geführten Fachdiskussion besteht unter vielen Beteiligten Einverständnis, dass die Leistungen der Eingliederungshilfe aus dem Fürsorgesystem des SGB XII herausgelöst und in ein Bundesleistungsgesetz überführt werden sollte. Hierbei sind verschiedene Alternativen denkbar, z. B. auch die Loslösung der Eingliederungshilfe aus dem Sozialhilferecht und Aufnahme leistungsrechtlicher Rege-

¹ DV 13/07 AF IV

lungen in das Neunte Buch Sozialgesetzbuch bei einer Mitfinanzierung durch den Bund, auch im Sinne einer Interessenquote.

Als kleine Lösung wäre auch denkbar, die Teilhabeleistungen im Kapitel der Eingliederungshilfe im SGB XII bedürftigkeitsunabhängig zu gestalten, soweit dieses nicht bereits bei Einführung des SGB IX erfolgt ist. Dies beträfe vor allem die Leistungen zur Teilhabe am Leben in der Gemeinschaft. Eine solche Regelung wäre aber nur akzeptabel, wenn gleichzeitig den Sozialhilfeträgern ein Ausgleich für die dann entstehenden Mehrkosten gegeben würde.

Der Vorteil dieser Lösung bestünde darin, dass die oftmals gleichzeitig erforderlichen Leistungen zur Bestreitung des Lebensunterhaltes vom gleichen Sozialhilfeträger erbracht werden können, sodass keine weitere Zersplitterung des ohnehin sehr gegliederten Sozialsystems in Deutschland eintreten würde.

Parallel dazu könnte durch Einführung des Bundesteilhabegeldes ein bestimmter Teil der differenzierten Teilhabeleistungen, vor allem diejenigen der Teilhabe am Leben in der Gemeinschaft, pauschal finanziert werden, was auch zu einer erheblichen Arbeitsentlastung und Entbürokratisierung bei den Sozialhilfeträgern beitragen würde.

Schwerpunkt des Entwurfes eines Nachteilsausgleichsgesetzes soll die personale Assistenz in vielfältigen Erscheinungsformen des Lebens sein. Der Umfang personeller Assistenz soll sich am individuellen Bedarf des behinderten Menschen ausrichten. Dieser Ansatz ist grundsätzlich zu begrüßen, jedoch bleibt unklar, welche der heute bestehenden unterschiedlichen Leistungen erfasst werden sollen. Gerade die Frage der Einbeziehung der beruflichen Assistenz, für die in der Regel die Bundesagentur für Arbeit und die Integrationsämter zuständig sind, ist unklar.

Die Festlegung der Zuständigkeit auf die Versorgungsämter wird nicht als sinnvoll erachtet, zumal diese in einigen Bundesländern derzeit im Rahmen von Funktionalreformen aufgelöst werden. Die Regelungen zur Festlegung der Zuständigkeit zur Ausführung eines solchen Gesetzes müsste den Ländern obliegen; sinnvoll wären sie bei dem Sozialhilfeträger angesiedelt.

2. Weiterentwicklung der Eingliederungshilfeleistungen für Menschen mit Behinderungen

Die BAGüS steht für eine konsequente fachliche Weiterentwicklung der Eingliederungshilfe und lässt sich dabei von folgenden Grundsätzen leiten:

- Selbstbestimmung und Teilhabe der behinderten Menschen,
- ambulant vor stationär,
- Ortsnähe, Vernetzung, Kooperation,
- Entprofessionalisierung, wo dies möglich ist (Bürgerschaftliches Engagement).

Zur Umsetzung dieser Grundsätze knüpft die BAGüS an die Gesetzgebung folgende Erwartungen:

1) Ausbau und Weiterentwicklung des Individualisierungsprinzips

Der eingeleitete Weg der Umorientierung von der Objektförderung zur Subjektförderung muss konsequent weiterentwickelt und gesetzlich gestützt werden. Bestimmungen, die eine Objektförderung vorsehen, müssen dem Rechnung tragen. Insbesondere bei den Werkstatteleistungen ist es notwendig, die bisher an die Institution Werkstatt gebundenen zahlreichen Vergünstigungen der berechtigten Person zuzuordnen, damit diese eine Wahlmöglichkeit unter verschiedenen Leistungsanbietern ohne Nachteile wahrnehmen kann.

2) Leistungen in verschiedenen Lebenslagen vereinheitlichen

Das Individualisierungsprinzip wird nur dann für behinderte Menschen transparent und nachvollziehbar, wenn die jeweiligen Leistungen nach dem SGB XII und den anderen Sozialleistungsgesetzen unabhängig davon, an welchem Ort sich der behinderte Mensch aufhält bzw. welche Dienste oder Einrichtungen er sich bedient, in gleicher Höhe und nach den gleichen Voraussetzungen erbracht werden. Sonderregelungen, wie § 35 Abs. 1 und 2 SGB XII, sind dann entbehrlich. Dies muss aber auch für andere Sozialleistungsbereiche gelten (z.B. häusliche Krankenpflege nach dem SGB V).

Die Bindung bestimmter Leistungen an die Leistungsform (ambulant, teilstationär, stationär) ist zumindest für die Bemessung des Leistungsumfangs aufzugeben.

3) Keine Benachteiligung behinderter Menschen mit Pflegebedarf

Behinderte Menschen sind oftmals wegen der Folgen ihrer Behinderung pflegebedürftig. Ihre Zahl wird in den nächsten Jahren infolge Alterung und damit einhergehend mit dem Abbau ihrer körperlichen und geistigen Kräfte spürbar wachsen.

Eine angemessene und bedarfsgerechte Versorgung dieser Menschen setzt voraus, dass ihnen nicht weiter die notwendigen Leistungen der Pflegeversicherung vorenthalten werden, nur weil sie in einer Wohnform leben, die weder als ambulante noch als stationärer Erbringer von Leistungen nach dem SGB XI zugelassen ist. Auch hier ist anzustreben, dass jeder behinderte Mensch die ihm wegen seiner Pflegebedürftigkeit zustehenden Pflegeleistungen erhält, egal, in welcher Wohn- und Lebenssituation er sich befindet.

4) Marktorientierung und Preiswettbewerb

Die Landschaft der Anbieter sozialer Leistungen muss sich anpassen. Nur wenn Anbietermonopole aufgelöst werden (z.B. Einzugsbereiche von Werkstätten) kann ein Markt von Anbietern entstehen, eine Grundvoraussetzung für einen dringend notwendigen Preis- und Leistungswettbewerb.

Am Beispiel des im Vereinbarungsrecht (§§ 75 ff SGB XII) geltenden wegweisenden Instruments des externen Vergleichs, das den Leistungserbringern nur schwer vermittelbar ist, zeigt sich der weitere gesetzgeberische Handlungsbedarf.

5) Verbesserte Steuerung und Wirkungskontrolle

Die Steuerungsmöglichkeiten der Sozialhilfeträger haben sich zwar durch die einheitliche Zuständigkeitsregelung wesentlich verbessert, gleichwohl gilt es,

dieses Instrument auszubauen. Insbesondere bei der Zugangssteuerung zu Werkstätten besteht dringender Handlungsbedarf. Damit verbunden ist die Frage der Zielgerichtetheit der Eingliederungshilfeleistungen, die sich mehr und mehr zu lebenslangen Dauerleistungen (insbes. in Wohnstätten und Werkstätten) entwickelt haben.

Als ein wirksames Instrument der Struktursteuerung aber auch der Wirkungskontrolle haben sich Zielvereinbarungen mit den einzelnen Leistungsanbietern bzw. deren Landes- oder Spitzenverbände bewährt.

6) Erprobung neuer Formen der Leistungsfinanzierung

Das Prinzip der Leistungserbringung durch Vergütungen, die mit den Leistungserbringern vereinbart werden, ist zu flexibilisieren. Dazu sollten neue Verfahren erprobt und gesetzlich zugelassen werden. Erforderlich erscheint eine Experimentierklausel, die es den Partnern ermöglicht, neue Finanzierungsformen zu erproben.

7) Verbesserte Koordination und Leistungsabgrenzung im SGB IX

Die Abgrenzung der Leistungen der Eingliederungshilfe zu den Rehabilitationsleistungen der anderen Rehabilitationsträger ist nicht immer klar geregelt und streitbefangen. Dies gilt besonders für die Abgrenzung zu den Leistungen der med. Rehabilitation.

Notwendig sind klare Regelungen, wie sie z.B. mit den trägerübergreifenden Leistungsvorschriften im Werkstättenrecht im SGB IX aufgenommen wurden. Die klare und streitfreie Abgrenzung der Zuständigkeiten zwischen den einzelnen Sozialleistungsträgern ist im Übrigen eine zentrale und unverzichtbare Voraussetzung, will man das Instrument der Komplexeleistungen weiter ausbauen.

8) Stärkere Beachtung des individuellen Nachranggrundsatzes

Der Ausschluss bzw. die enge Beschränkung der Inanspruchnahme der Leistungsberechtigten und ihrer Eltern ohne Berücksichtigung des im Einzelfall vorhandenen Einkommens und Vermögens ist nicht sachgerecht.

Eltern behinderter Kinder sind insoweit an den Leistungen zu beteiligen, wie dies von Eltern nicht behinderter Kinder (z.B. im Kindergarten, in der Schul- und Berufsausbildung) verlangt wird.

Auch sind die Vorschriften zur Schonung Leistungsberechtigter und Unterhaltspflichtiger bei hohem Einkommen und Vermögen zurückzunehmen.

Bei allen Überlegungen zur Weiterentwicklung der Eingliederungshilfe sollte bedacht werden, dass dies zwar der mit Abstand größte Rehabilitationsleistungsbereich ist, aber dennoch zahlreiche Berührungspunkte und Schnittstellen zu anderen Rehabilitations- und Sozialleistungen bestehen.

Die vom Deutschen Verein vorgeschlagenen und in breitem Konsens verabschiedeten Vorschläge zur Weiterentwicklung der Grundlagen und Strukturen der Eingliederungshilfe können nur dann erfolgreich auf den Weg gebracht werden, wenn auch die vielfältigen Schnittstellenprobleme zu den anderen Systemen (Krankenversorgung nach SGB V, medizinische Rehabilitation (SGB IX, SGB V, SGB VI), Teilhabe am Arbeitsleben (SGB IX, SGB II, SGB III, SGB VI), Pflege (SGB XI)) in der gleichen Grundlogik gelöst werden.

IV. Schlussbemerkung

Die Vorschläge zur Weiterentwicklung der Eingliederungshilfe stehen in einem untrennbaren inneren Zusammenhang; nur wenn alle Reformansätze gemeinsam vorangetrieben werden, wird die gewünschte Weiterentwicklung auch erfolgreich verlaufen; punktuelle Einzelmaßnahmen hingegen stünden in höchster Gefahr, zu misslingen bzw. die mit der Weiterentwicklung verbundenen Ziele letztlich zu verfehlen.

Dies gilt insbesondere für den Vorschlag, Leistungen in verschiedenen Lebenslagen zu vereinheitlichen (s. II.2.2)). Dieser kann nur umgesetzt werden, wenn dies Prinzip auf alle anderen Sozialleistungsbereiche übertragen wird, die mit den Leistungen nach dem SGB XII eng verzahnt sind bzw. große Berührungspunkte haben (z.B. Pflegeversicherung).

Im übrigen ist die BAGüS überzeugt davon, dass durch die aufgezeigten Weiterentwicklungsmöglichkeiten der Eingliederungshilfe ein wesentlicher Beitrag dazu geleistet werden kann, auch die finanziellen Herausforderungen angesichts der prognostizierten Fallzahlentwicklung bewältigen zu können.

Dabei ist auch die Frage, ob die Leistungen der Eingliederungshilfe in einem eigenen Leistungsgesetz – welches möglicherweise bestimmte Nachteilsausgleiche beinhaltet – oder durch Weiterentwicklung der maßgeblichen Bestimmungen im SGB XII erfolgen soll, zu entscheiden.

Letztlich darf nicht unbedacht bleiben, dass die derzeitigen Diskussionen und Beratungen um einen neuen erweiterten Pflegebegriff Einfluss auf die Eingliederungshilfe haben wird. Auch die Fragen des Verhältnisses von Eingliederungshilfe und Pflege sind zwingend in einer umfassenden Reform zu klären.