

Bundesarbeitsgemeinschaft

der überörtlichen Träger der Sozialhilfe

Münster, 28. Juni 2000

Überlegungen zum Inhalt und zu den finanziellen Auswirkungen eines Leistungsgesetzes für Behinderte zu den Reformenvorschlägen zum BSHG/SGB XI vom Febr. 1999

**Bericht der Arbeitsgruppe „Leistungsgesetz“ der Bundesarbeitsgemeinschaft
der überörtlichen Träger der Sozialhilfe**

I. Vorbemerkungen

Die BAG hat im Frühjahr 1999 die von der Mitgliederversammlung beschlossenen Reformvorschläge zum BSHG/SGB XI vorgelegt und ist darin dafür eingetreten, ein neues Leistungsgesetz für Behinderte zu schaffen. Sie hat ferner angekündigt, hierzu konkrete Vorschläge zu entwickeln.

Die eingerichtete Arbeitsgruppe, bestehend aus Mitgliedern aus Bayern, Baden, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Sachsen-Anhalt und Westfalen sowie einem Vertreter der kommunalen Spitzenverbände, hat im Mai 1999 ihre Arbeit aufgenommen und legt hiermit einen ersten Entwurf eines Berichtes vor. Die Arbeitsgruppe hat sich in diesem Zusammenhang auch mit den vorliegenden Eckpunkten und Vorschlägen zu einem SGB IX und dem Referentenentwurf zum Gesetz zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit Schwerbehinderter befasst (s. hierzu Ziffer IX).

II. Ausgangsüberlegungen

Ziel eines Leistungsgesetzes sollte sein, bestimmte Eingliederungsleistungen für Behinderte, die heute im Bundessozialhilfegesetz im Abschnitt 3 Hilfe in besonderen Lebenslagen, Unterabschnitt 7 Eingliederungshilfe für Behinderte, also in einem Fürsorgegesetz geregelt sind, in ein Bundesgesetz als Versorgungsgesetz zu überführen und damit dem anspruchsberechtigten Personenkreis den Zugang zu notwendigen Reha-Leistungen unabhängig von Einkommen und Vermögen zu eröffnen.

Ein weiterer wesentlicher Eckpunkt aller Überlegungen ist die politische Vorgabe, dass angesichts der Kassenlage der öffentlichen Haushalte alle Reformen weitgehend kostenneutral sein müssen.

Vor diesem Hintergrund waren 3 Grundfragen zu klären:

1. Welche Reha-Leistungen aus dem Katalog der Leistungen der Eingliederungshilfe (§ 40 BSHG) sollten sinnvoller Weise in ein Leistungsgesetz übernommen werden?

2. Welche Leistungen oder Teile von Leistungen können unter dem Diktat der Kostenneutralität von der Anrechnung von Einkommen und Vermögen freigestellt werden?
3. Wann enden Reha-Leistungen bzw. wie sind sie unstreitig gegen andere Leistungen (z. B. in Pflegeeinrichtungen) abzugrenzen?

III. Anwendungsbereich eines Leistungsgesetzes

Die Arbeitsgruppe geht davon aus, dass vorrangig vor der Schaffung von Sozialleistungsansprüchen in einem Bundesgesetz das von der Bundesregierung angekündigte Gleichstellungsgesetz und die Gleichstellungsgesetze der Länder die in verschiedenen gesellschaftspolitischen Bereichen zuständigen Stellen verpflichten, die notwendigen Rahmenbedingungen für eine Gleichstellung Behinderter als Pflichtleistung, also losgelöst von haushaltspolitischen Vorgaben, zu gewährleisten. Sie folgt insoweit insbesondere den Zielen des Eckpunktes 17 der von der Bundesregierung zur Kenntnis genommenen Überlegungen der Koalitionsarbeitsgruppe.

Zu nennen sind hier vor allem:

- benachteiligungsfreie Einbeziehung aller erheblich pflegebedürftigen Menschen in das SGB XI, und zwar auch bei den Hilfen in stationären Behinderteneinrichtungen,
- benachteiligungsfreier Zugang und volle Einbeziehung aller behinderter Kinder und Jugendlicher einschließlich aller notwendigen Integrations- und Förderangebote für den Besuch der Kindertagesstätte sowie für den Schulbesuch nach den Kindertagesstättengesetzen und den Schulgesetzen der Länder,
- benachteiligungsfreies Studium behinderter Studenten an allen Universitäten und Hochschulen durch bedarfsgerechte Angebote zur Ermöglichung eines geordneten und gleichberechtigten Studiums nach den Hochschulgesetzen und dem Bundesausbildungsförderungsgesetz.

Diese Ziele könnten durch eine Verlagerung der bisher eingesetzten Schulmittel, z. B. von den Sozialhilfehaushalten in die Jugendhilfe- und Kultusetats erreicht werden. Die Gewährleistung von Bildungsangeboten, ohne behinderte Menschen auf die Finanzierung durch die Sozialhilfe zu verweisen, wäre ein bedeutender Beitrag zur Gleichstellung und ermöglichte zugleich eine wesentliche Verwaltungsvereinfachung.

Solange diese Gleichstellung nicht realisiert ist, muss es bei den Fürsorgeleistungen im BSHG verbleiben, denn im Falle einer Regelung in einem Leistungsgesetz würden die vorrangigen Lösungsansätze und Ziele nicht mehr mit der nötigen Beharrlichkeit verfolgt. Die Anstößigkeit der Benachteiligung in allgemeinen Gesetzen würde durch die Aufnahme in ein ausgleichendes Leistungsgesetz nicht behoben.

Ebenso sollten die Maßnahmen nach § 40 Abs. 1 Nr. 1 und 2 BSHG (ambulante und stationäre Behandlung..., Versorgung mit Körperersatzstücken sowie mit orthopädischen und anderen Hilfsmitteln) nicht Gegenstand eines Leistungsgesetzes werden,

weil für diese Leistungen befriedigende Lösungen durch die Umsetzung der Versicherungspflicht in der gesetzlichen Krankenversicherung entsprechend Artikel 28 GSG sowie durch Reformen des Unterabschnittes 4 BSHG (s. Vorschläge des Deutschen Vereins vom 24.9.1999) erreichbar sind.

Damit beschränkt sich der Vorschlag für eine Übernahme von Eingliederungsleistungen im Wesentlichen auf 2 große Leistungsbereiche der Eingliederungshilfe, nämlich

- Hilfe zur Beschäftigung in anerkannten Werkstätten für Behinderte sowie in sonstigen Beschäftigungsstätten.
- Angebote der sozialen Eingliederung in allen Wohnformen für Behinderte, und zwar vom Betreuten Wohnen bis zum Wohnen in stationären Einrichtungen mit komplexem Angebot (s. Broschüre der BAG: Wohnformen für Behinderte und sachliche Zuständigkeit).

Es muss jedoch darauf hingewiesen werden, dass es auch eine Vielzahl nach Zielgruppen und Leistungsinhalten unterschiedlicher ambulanter bzw. offener Eingliederungshilfen gibt, die mit Blick auf den allgemeinen fachpolitischen Grundsatz „ambulant vor stationär“ in die Betrachtung einzubeziehen sind. Nach einer Erhebung der 3 Stadtstaaten, die als einzige Mitglieder der BAG auch für alle ambulanten Eingliederungshilfen zuständig sind, können derzeit ca. 10 verschiedene offene Hilfenkategorien ((sozial-)pädagogische Betreuung im eigenen Wohnraum, pädagogische Gruppenbetreuung, individuelle Schwerstbehindertenbetreuung, Beförderungsdienste, Kraftfahrzeughilfen, Gebärdensprachdolmetscher, Studienhilfen, Frühförderung, sozialpädagogische Gruppenreisen etc.) angegeben werden. Selbst wenn auch hier durch Gleichstellungsregelungen in allgemeinen Gesetzen ein Teil umgeschichtet werden könnte, bleibt ein umfangreiches Spektrum offener Eingliederungshilfen erhalten, welches ebenfalls in einem Leistungsgesetz geregelt werden sollte.

IV. Definition der Eingliederungsleistungen

Die Sozialhilfeträger erbrachten in der Vergangenheit ihre Leistungen für Werkstätten, sonstige Beschäftigungsstätten und Wohneinrichtungen umfassend durch Sachleistungen, die sie bei Leistungserbringern „einkauften“. Diese Leistungen enthalten daher neben den Eingliederungsleistungen auch Unterkunft und den übrigen Lebensunterhalt in diesen Einrichtungen.

§§ 93 ff BSHG verpflichtet die Vereinbarungspartner seit dem 1.1.1999, diese Leistungen differenziert durch einen Investitionsbetrag, eine Pauschale für Unterkunft und Verpflegung (Grundpauschale) sowie Maßnahmepauschalen zu vergüten. Dabei ist davon auszugehen, dass die Maßnahmepauschalen die eigentlichen Eingliederungsleistungen abbilden, während die Grundpauschale zweifelsfrei den Grundbedürfnissen, also den Bestandteilen des notwendigen Lebensunterhaltes zuzuordnen ist. Dies gilt im Bereich der Wohnangebote zumindest zum wesentlichen Teil auch für die Investitionskosten, da diese die sonst üblichen Kosten der Wohnung (Eigentum oder Miete) widerspiegelt.

Hingegen wird man bei den Hilfen zur Beschäftigung in Werkstätten und sonstigen Beschäftigungsstätten davon ausgehen können, dass die Gebäude- und Ausstattungsinvestition nicht dem Wohnen dient, sondern Bedingung für die Erbringung von Eingliederungsleistungen ist. Damit wäre auch eine Analogie zu sonstigen berufsfördernden Leistungen der zuständigen Reha-Träger in Berufsbildungs- und -förderwerken hergestellt.

Eingliederungsleistungen im Sinne der Eckpunkte zu einem SGB IX sowie für das vorgeschlagene Leistungsgesetz sind demnach

- in Werkstätten für Behinderte einschließlich Fördergruppen und sonstigen Beschäftigungsstätten die mit der Maßnahmepauschale vergüteten Leistungen und die Investitionskosten,
- in Wohneinrichtungen (nur) die mit den Maßnahmepauschalen vergüteten Leistungen.

Bezieht man die offenen/ambulanten Eingliederungshilfen ein, wären ebenfalls nur die Maßnahmenpauschalen sowie vereinzelt (z. B. ambulante Dienste) Investitionsbeträge zu beachten.

V. Dauer der Eingliederungsleistungen

Die Leistungen nach einem Leistungsgesetz sollten grundsätzlich zielorientiert und zeitlich eingegrenzt sein.

In Werkstätten sollte eine Orientierung an den Altersgrenzen der Sozialversicherung erfolgen, da das Ziel der beruflichen Eingliederung in einem Alter, in dem auch für nicht behinderte Bürger das Erwerbsleben endet, nicht mehr im Vordergrund steht.

Im Bereich des Wohnens sollte zwar eine entsprechende Orientierung an Altersgrenzen nicht erfolgen, allerdings gebietet eine das Benachteiligungsverbot beachtende Ausgestaltung die Vermeidung von Überschneidungen zu anderen Sozialleistungen.

Würde man die für Behinderte in Wohneinrichtungen zu zahlenden Maßnahmepauschalen von Einkommen und Vermögen zeitlich unbegrenzt anrechnungsfrei stellen, wären Behinderte in Wohneinrichtungen besser gestellt, als Behinderte in Pflegeeinrichtungen, es sei denn, die Pflegesätze in den einzelnen Pflegestufen würden bereits durch die Leistungen der Pflegekassen vollständig gedeckt

Die Arbeitsgruppe ist sich der Problematik einer schematischen Bindung der Leistungen nach dem vorgeschlagenen Leistungsgesetz bewusst, hat aber keinen anderen durchführbaren, trennscharfen und damit streitvermeidenden Anhaltspunkt für eine zielorientierte zeitliche Eingrenzung gefunden. Sie betrachtet ihren Vorschlag als einen Einstieg in ein Leistungsgesetz.

Die Arbeitsgruppe hat sich deshalb zunächst dafür entschieden, auch die Leistungen nach einem Leistungsgesetz im Bereich des Wohnens auf den Zeitpunkt des Eintritts in das Rentenalter so lange zu begrenzen, bis eine benachteiligungsfreie Regelung im SGB XI gefunden ist.

Nur mit dem Vorschlag der zeitlichen Begrenzung sieht die Arbeitsgruppe eine realistische Möglichkeit, die verbindliche Vorgabe weitgehender Kostenneutralität zu erfüllen und insoweit auch dem Vorbehalt der Finanzierbarkeit der Eckpunkte der Koalitionsarbeitsgruppe zum SGB IX Rechnung zu tragen. Die Einhaltung dieser politischen Vorgabe ist aber angesichts der angespannten Haushaltslage von Bund, Ländern und Kommunen zwingende Voraussetzung, wenn Vorschläge für ein benachteiligungsfreies System der Behindertenhilfe überhaupt realisiert werden sollen.

Bei diesen Überlegungen geht die Arbeitsgruppe davon aus, dass der Betreuungsort behinderter pflegebedürftiger Menschen weder zu Benachteiligungen noch zu Bevorzugungen führen darf.

VI. Kostenauswirkungen

VI.1 Ausgangszahlen

Ende des Jahres 1998 gab es in Deutschland etwa 180.000 Werkstattarbeitsplätze, von denen etwa 10 % auf den Arbeitstrainingsbereich entfielen, mithin 162.000 auf den Arbeitsbereich. Geht man von einer 90 %igen Belegung durch die Träger der Sozialhilfe aus (Rest freie Plätze sowie Belegung durch andere Sozialleistungsträger), so erbrachten diese am Ende des Jahres 1998 für etwa 146.000 behinderte Menschen im Arbeitsbereich der Werkstätten Eingliederungshilfeleistungen.

Außerdem bestanden 1997 rd. 6.000 Förderplätze für schwerstbehinderte Menschen in anderen Beschäftigungsstätten (Tagesförderstätten neben oder unter dem verlängerten Dach der WfB; s. Erhebung BAG vom 14.10.1997 - Mitgl. Info 64/1998). Es kann unterstellt werden, dass die Platzzahl in etwa der Anzahl der Belegung im Jahre 1998 entspricht.

Im Bereich des stationären Wohnens für Behinderte (alle Wohnformen) gab es nach einer im Rahmen eines Benchmarking für stationäre Einrichtungen der Behindertenhilfe in diesem Jahr durchgeführten Erhebung der überörtlichen Träger der Sozialhilfe bundesweit zum 31.12.1998 182.000 Plätze. Hierin waren 19.400 Plätze für Kinder und Jugendliche enthalten, sodass nach deren Abzug rd. 162.600 Plätze für volljährige Behinderte verbleiben

Dieser Platzzahl steht eine Belegungszahl von rd. 167.000 Behinderten gegenüber. Diese Zahl ist zu bereinigen um Bewohner von Behinderteneinrichtungen für Kinder und von Schülerinternaten, sowie um Bewohner im Alter von über 65 Jahren.

Dies ergibt eine Gesamtzahl von Heimbewohnern im Erwerbsalter von bundesweit etwa 138.500.

Im Folgenden wird unterstellt, dass

- Beihilfeleistungen auch im Falle eines eigenständigen Leistungsgesetzes zu den Eingliederungsleistungen in bisheriger Höhe erbracht werden,
- die Wohngeldzahlungen aufgrund der geringen Höhe die nachfolgenden Ergebnisse in nicht nennenswertem Umfang verändern und

- Kindergeldleistungen oder Kinderfreibeträge in der Regel den Bereich der Unterkunft und Verpflegung abdecken und somit auch im Rahmen des Unterhalts weiter gefordert werden können und in ihrer Höhe die Schätzung nach Ziffer VI.3.2 nicht verändern.

VI.2 Auswirkungen auf den teilstationären Bereich

1. Selbstzahler und sonstige behinderte Personen

Statistisch auswertbares Material über die Anzahl der Selbstzahler ist nicht verfügbar, sodass die Arbeitsgruppe Werkstätten in Baden, Bayern, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Sachsen-Anhalt und Westfalen-Lippe befragt hat. Bei dieser Befragung ist beachtet worden, dass nur echte Selbstzahler, nicht also andere Kostenträger Berücksichtigung fanden.

In der Erhebung wurden Werkstätten mit insgesamt 39.730 belegten Plätzen befragt. Hierin befanden sich 294 Selbstzahler, welches einen Prozentanteil von 0,74 % ausmacht. Dabei differierte der Anteil zwischen weniger als 0,2 % in Sachsen-Anhalt und über 1,5 % in Bayern (Aufstellung s. Anlage 1).

Zu berücksichtigen ist ferner eine nicht bekannte und auch kaum ermittelbare Anzahl von Behinderten, die bislang nicht in der WfB beschäftigt wird, jedoch eine Werkstattaufnahme anstreben würde, wenn von diesen die Zahlung des Werkstattplatzes aus eigenem Einkommen und Vermögen nicht mehr verlangt würde.

Alles in allem kann man davon ausgehen, dass für höchstens 1 bis 1,5 %, somit für etwa 2.000 Behinderte, zusätzlich Sozialleistungen erbracht werden müssten.

Bei einer Maßnahmepauschale von bundesweit durchschnittlich 42,00 DM im Erhebungszeitraum pro Kalendertag (durchschnittlicher Tagessatz ohne Verpflegung von kalendertägig etwa 5,00 DM) würde dies eine Mehrbelastung von etwa 30 Mio. DM betragen.

Der Sozialhilfeaufwand für etwa 1,5 % Selbstzahler in sonstigen Beschäftigungsstätten entspräche etwa einem Aufwand von 3 Mio. DM (90 Plätze x etwa 90,00 DM pro Kalendertag).

2. Veränderungen des Einkommenseinsatzes der Behinderten

Die Arbeitsgruppe hat unterstellt, dass nur eine nicht nennenswerte Anzahl von Behinderten neben dem Werkstatteinkommen über so hohes sonstiges Einkommen verfügt, dass diese aus dem über den in der Einrichtung gewährten Lebensunterhalt hinaus einen Kostenbeitrag zu den Werkstattaufwendungen zahlen können. Solche Fälle treten derzeit ein, wenn ein Werkstattbeschäftigter verheiratet ist und die Bedarfsgemeinschaft zusammen durch erhebliches Einkommen des Partners die entsprechenden Einkommengrenzen übersteigt oder als Alleinstehender über ein weit überdurchschnittliches Werkstatteinkommen neben sonstigen Einkünften, insbesondere Renten aus Erwerbsunfähigkeit verfügt.

3. Unterhaltsleistungen

Behinderte in Werkstätten haben nach Durchlaufen des Trainingsbereiches in der Regel das 21. Lebensjahr vollendet. Für die Inanspruchnahme Unterhaltspflichtiger findet § 91 Abs. 2 BSHG Anwendung, wonach unterhaltspflichtige Eltern nur in Fällen außergewöhnlich hohen Einkommens in Anspruch genommen werden können. Diese wenigen Einzelfälle können unberücksichtigt bleiben, zumal es sich bei dieser vermögenden Personengruppe dann in der Regel um Selbstzahler handelt.

VI.3 Auswirkungen auf den stationären Bereich

1. Selbstzahler

Auch zur Ermittlung der Selbstzahler in Wohnstätten haben die Arbeitsgruppenmitglieder im Verlauf des Jahres 1999 verschiedene Wohnstättenträger ihrer Einzugsbereiche befragt, wobei darauf geachtet wurde, dass sowohl Einrichtungen in verschiedener Trägerschaft, in unterschiedlichen Regionen als auch in unterschiedlicher Größe einbezogen wurden. Die Umfrage ergab eine Anzahl von 477 Selbstzahlern bei insgesamt abgefragten 32.800 belegten Plätzen, welches einem Anteil von 1,5 % entspricht. Jedoch zeigt die Umfrage auch hier erhebliche Unterschiede, wobei der hohe Anteil von Selbstzahlern in Bayern (3,1 %) auffällig ist (s. Anlage 2). Berücksichtigt man bei einer Prognose eine Fallzahlgewichtung mit höheren Fallzahlen in Bayern, NRW und Baden-Württemberg gegenüber den übrigen Bundesländern entsprechend der Erhebung, kann man von einem Selbstzahleranteil von 1,5 bis 2 % ausgehen.

Wegen der Vielfältigkeit der Einrichtungen, dem unterschiedlichen Hilfebedarf und dem differenzierenden Leistungsangebot liegen zwischen den Maßnahmepauschalen ganz erhebliche Unterschiede (zwischen 40,00 und 300,00 DM). Derzeit ist noch kein statistisch auch nur annähernd aussagekräftiges Zahlenmaterial vorhanden, anhand dessen der Durchschnittsbetrag der Maßnahmepauschalen in der Bundesrepublik für alle Einrichtungsarten der Behindertenhilfe ermittelt werden kann.

Man wird aber davon ausgehen können, dass der Durchschnitt aller Maßnahmepauschalen im Bundesgebiet und für alle Hilfeempfängergruppen zwischen 100,00 und 160,00 DM liegen wird. Diese Zahl müsste gegebenenfalls durch eine gesonderte Abfrage bei den Mitgliedern der BAG konkretisiert werden. Nach einer ad-hoc-Berechnung in Württemberg-Hohenzollern liegt beispielsweise die durchschnittliche Maßnahmepauschale bei etwa 140,00 bis 150,00 DM.

Bei einer Zahl von bundesweit 2.700 Selbstzahlern (etwa 2 %) und einer Maßnahmepauschale von kalendertäglich durchschnittlich 100,00 DM würde der Mehrbetrag mithin rd. 101 Mio. DM, bei einer durchschnittlichen Maßnahmepauschale von 160,00 DM rd. 158 Mio. DM betragen.

Mindernd ist noch zu berücksichtigen, dass bei Abwesenheit fast durchgängig verringerte Pauschalen gezahlt werden (z. B. in NRW Bettengeld von 75 % für 42 Tage jährlich). Berücksichtigt man diese mit 3 %, so würden die Mehrkosten

- bei 100,00 DM rd. **96 Mio. DM** und
 - bei 160,00 DM rd. **153 Mio. DM**
- jährlich betragen.

2. Veränderungen des Einkommenseinsatzes der Behinderten

Nach §§ 84, 85 BSHG haben behinderte Bewohner von stationären Behinderteneinrichtungen sowohl ihr Einkommen über der Einkommensgrenze als auch in angemessenem Umfang jenes unter der Einkommensgrenze in vollem Umfang zu den Kosten einer stationären Hilfe in einer Anstalt, einem Heim oder einer gleichartigen Einrichtung aufzuwenden, solange sie nicht einen anderen überwiegend unterhalten. Da dies der Regelfall ist, haben Behinderte bis auf das als Arbeitsanreiz freizulassende eigene Einkommen nach § 85 Abs. 2 ihr gesamtes Einkommen für eine Wohnheimunterbringung einzusetzen. Stellt man die Behinderten vom Einsatz des Einkommens für die Eingliederungsleistungen (= Maßnahmepauschale) frei, ist zu untersuchen, ob ihnen aufgrund ihres Einkommens ein höherer Betrag in Wohnheim verbleiben würde, als nach der Gesetzeslage. Zu berechnen ist demnach das Verhältnis zwischen dem Gesamtbedarf (außer Maßnahmepauschale) zum Gesamteinkommen. Der Gesamtbedarf setzt sich zusammen aus dem Investitionsbetrag, der Grundpauschale für Unterkunft und Verpflegung, dem Barbetrag sowie dem Zusatzbarbetrag nach § 21 BSHG, einmaligen Leistungen sowie dem Freibetrag nach § 85 Abs. 2 BSHG. Dabei geht die Arbeitsgruppe davon aus, dass der durchschnittliche Bedarf für einmalige Leistungen außerhalb der Vergütung (dies sind in der Regel Bekleidungskosten) jährlich 600,00 DM, mithin monatlich 50,00 DM beträgt.

Bei den Vergleichsberechnungen sind nur solche Heimbewohner zu vergleichen, die neben ihrem Werkstatteinkommen über weiteres Einkommen verfügen. Dabei sind die Erwerbsunfähigkeitsrenten aus der Tätigkeit in der Werkstatt für Behinderte von Bedeutung, da diese Renten in der Regel zwischen 1.000,00 und 1.400,00 DM betragen.

Verfügen Behinderte außer Werkstatteinkommen über keine weiteren wesentlichen Einkünfte, sind sie in die Vergleichsberechnungen nicht einzubeziehen, weil unterstellt werden kann, dass in keinem Fall das Werkstatteinkommen ausreicht, um den Bedarf in vollem Umfang zu decken.

Die Vergleichsberechnung zeigt, dass ein nicht unbedeutender Teil der Wohnheimbewohner über einen höheren frei verfügbaren Betrag verfügen würde, als nach der heutigen Regelung. Dieses Ergebnis ist allerdings wesentlich geprägt von der Höhe der Investitionskosten und der Kosten für Unterkunft und Verpflegung. So zeigt die Vergleichsberechnung, dass in Bundesländern mit sehr hohen Investitionskosten und Pauschalen für Unterkunft und Verpflegung Behinderte von der Freistellung des Einkommenseinsatzes für die Maßnahmepauschale auch dann nicht profitieren, wenn sie neben der Werkstattrente über relativ hohes Werkstatteinkommen verfügen (s. Baden). Eine auch nur annähernd solide Hochrechnung auf die Kostenauswirkungen im Bundesgebiet ist deshalb kaum möglich, allenfalls auf Bundesländer bezogen. Die Berechnung anhand von 10 Fällen in Niedersachsen und 17 Fällen in Westfalen-Lippe erbrachte, dass in Niedersachsen in 6 und in Westfalen-Lippe in 10 dieser Fälle ein Jahresmehraufwand auf die Sozialhilfeträger zukommt (s. Anlage 3). Der Anteil be-

trug in beiden Regionen 60 % der untersuchten Fälle. In Niedersachsen würde der Sozialhilfemehraufwand pro Jahr durchschnittlich 2.860,00 DM in Westfalen-Lippe rd. 2.520,00 DM betragen. In Sachsen-Anhalt hingegen ergäben sich keine nennenswerten Verbesserungen für behinderte Heimbewohner, solange die Entgelte aus Werkstattbeschäftigung nicht wesentlich steigen. Dieses Ergebnis wird man im Wesentlichen auch auf die übrigen neuen Bundesländer übertragen können.

Für eine Hochrechnung der Mehrkosten müssten konkrete Anhaltspunkte für die Anzahl der Wohnheimbewohner bekannt sein, die bereits eine Werkstattrente erhalten. Exakte Zahlen hierüber liegen nicht vor. Nach Auskunft des Verbandes der Rentenversicherungsträger könnte man aus dem jährlichen Zugang der Rentenbezieher wegen Erwerbsunfähigkeit auf die Gesamtfallzahl schließen, weil aufgrund der Änderung des § 44 SGB VI in dieser Rentenart fast ausschließlich Renten nur an Berechtigte aus der Beschäftigung in einer WfB geleistet werden. Die Fallzahl betrug am Jahresende 1995 9.749, 1996 19.099 und bis Ende 1998 31.775. Lässt man die Rentenbezieher vor 1994 außer Betracht, so beträgt der Zuwachs an Beziehern 21.000 Personen, mithin jährlich 7.000, die eine Rente aus Werkstatttätigkeit erhalten. Der Anteil der 21.000 Rentenbezieher an der Gesamtzahl der Wohnheimbewohner (einschließlich Selbstzahler = 141.270) liegt bei etwa 15 %. Unterstellt, dass bei einer gleichmäßigen Verteilung der Tagessätze auf Investitionskosten, Grundpauschale und Maßnahmepauschalen 50 % der Wohnheimbewohner mit Werkstatt- und Renteneinkommen von der Freistellung der Maßnahmepauschale vom Einsatz des Einkommens und Vermögens profitieren, mit einem Betrag von jährlich 2.000,00 DM, so würde der Mehraufwand für diese 7.500 Behinderten 15 Mio. DM betragen.

Dabei würden behinderte Wohnheimbewohner in denjenigen Ländern von einer Neuregelung profitieren, in denen aufgrund hoher Investitionsförderung die Investitionskosten gering sind oder niedrige Pauschalen für Unterkunft und Verpflegung verhandelt wurden. Hierbei spielen die unterschiedlichen Abgrenzungen und Kostenzuordnungen zwischen Grundpauschalen und Maßnahmepauschalen eine nicht unerhebliche Rolle. Je nachdem, ob bestimmte Kostenarten und Kostenbestandteile mehr oder weniger den Grundpauschalen zugeordnet sind, würde sich die Inanspruchnahme der Bewohner verändern.

Im Falle einer Freistellung der Behinderten von Eigenleistungen zu Maßnahmepauschalen wäre deshalb Bedingung, bundesweit einheitliche Berechnungs- und Zuordnungskriterien vorzugeben, also die Rechtsverordnungen nach § 93 d Abs. 1 BSHG zu erlassen. Ansonsten würde über den Einkommenseinsatz Behinderter in den Rahmenvertragsverhandlungen nach § 93 d Abs. 2 BSHG und somit in den einzelnen Vergütungsverhandlungen indirekt entschieden.

3. Unterhaltsleistungen

Für die Inanspruchnahme des Einkommens unterhaltspflichtiger Eltern gilt wiederum die Sonderregelung des § 91 Abs. 2 BSHG (besondere Härte). Nach den Empfehlungen zur Heranziehung Unterhaltspflichtiger der BAG vom

29.10.1996 sollen bei der Ermittlung des Eigenbedarfes des Unterhaltspflichtigen, wenn der Hilfebedürftige zwischen 22 und 27 Jahre alt ist, der dreifache Grundbetrag und die dreifachen Familienzuschläge neben den Kosten der Unterkunft zur Anrechnung kommen, bei Hilfebedürftigen vom Beginn des 28. Lebensjahres die sechsfachen Beträge. Angesichts dieser Beträge kommt in der Praxis eine monatliche Unterhaltsleistung aus laufendem Einkommen, die so hoch ist, dass sie nicht nur die Grundpauschale und die Investitionskosten abdeckt, sondern auch die Kosten der Maßnahmepauschale teilweise mitfinanziert, selten in Betracht. In der Regel ist der Personenkreis der Unterhaltspflichtigen, die über so hohe laufende monatliche Einkünfte verfügen, aufgrund gleichzeitig vorhandener Vermögenswerte bisher als Selbstzahler geführt.

Genauere Berechnungen können daher erst angestellt werden, wenn die Sozialhilfeträger exakte Aussagen über die Herkunft ihrer Einnahmen treffen können. Bekannt ist beispielsweise, dass im Bereich des LWV Hessen die Anzahl der Unterhaltsbeiträge für „Kinder“ über 27 Jahren unter 1 % aller Zahlfälle (keine Hilfefälle) liegt.

VII. Zusammenfassung:

Im Falle einer Überführung der Eingliederungsleistungen in ein Leistungsgesetz, in dem auf die Anrechnung von Einkommen und Vermögen sowie auf die Inanspruchnahme von Unterhaltsleistungen Angehöriger verzichtet würde, entstünden zum Zeitpunkt der Umsetzung bei vorsichtiger Schätzung folgende Mehrkosten:

1. im Bereich der teilstationären Hilfen rd. 33 Mio. DM

Eine Kompensation würde erzielt, wenn behinderte Werkstattbeschäftigte bei Einkommen über den Bedarfsgrenzen der Hilfe zum Lebensunterhalt die in der Werkstatt angebotene Verpflegung selbst zahlen und nicht nur im Rahmen der häuslichen Ersparnis, die nach höchstrichterlicher Rechtsprechung bei erwachsenen Behinderten nicht entsteht, wenn diese keinen eigenen Haushalt führen.

2. im Bereich der stationären Wohnangebote von etwa 96 bis 153 Mio. DM

VIII. Ausblick

Die Arbeitsgruppe hat Entwicklungsprognosen nicht in ihre Berechnungen und Prognosen einbezogen.

Diese Beschränkung zum jetzigen Zeitpunkt folgt zum Einen der derzeitigen strikten Ablehnung der Bundesregierung, ein Leistungsgesetz zu schaffen und damit Leistungen nach dem BSHG abzulösen, zum Anderen mit Blick auf die vielfältigen Faktoren, die einer Prognose zugrunde zu legen wären.

Vertiefende und aufwändigere Arbeiten sollten erst dann geleistet werden, wenn die Politik unseren Vorschlägen eine Realisierungschance eröffnen will.

Im Zeitpunkt des Abschlusses der Überlegungen der Arbeitsgruppe lagen weder zu Gleichstellungsgesetzen des Bundes und der Länder (mit Ausnahme des Landes Berlin) noch zum SGB XI in das parlamentarische Verfahren eingebrachte Gesetzesentwürfe vor. Zu einer als Artikel 2 SGB IX konzipierten Neufassung des Schwerbehindertengesetzes lag ein Referentenentwurf des Bundesarbeitsministeriums vor, dessen Inkrafttreten für den 1.7.2000 vorgesehen ist.

Zu einem SGB IX sind Rohentwürfe des BMA für den Beirat für die Rehabilitation der Behinderten aus Beratungen in der Arbeitsgruppe des Beirats bekannt geworden.

Die Arbeitsgruppe hatte zu respektieren, dass diese Rohentwürfe allein dem genannten Gremium zur weiteren Beratung der Bundesregierung zur gesetzlichen Umsetzung der Eckpunkte diene.

Es ist schon jetzt festzustellen, dass die Entwürfe sowohl gegenüber den Vorschlägen der BAG vom Februar 1999 als auch gegenüber den Intentionen der Eckpunkte zurückbleiben.

1. Vorschläge zum Abbau bestehender Benachteiligungen in allgemeinen Gesetzen und bestehenden Sozialgesetzen durch Gleichstellungsgesetze des Bundes und der Länder sind auch nicht in Grundzügen vorgelegt. Statt dessen werden alle derzeit bestehenden Ausgleichsansprüche in bestehenden Sozialleistungsgesetzen zu Leistungstatbeständen des SGB IX erhoben und durch neue Teilleistungsansprüche und Zuständigkeiten erweitert.
2. Die Entscheidung, die Sozialhilfeträger zu Leistungsträgern des SGB IX zu machen, widerspricht nicht nur dem Fürsorgecharakter der Sozialhilfe, sondern erzwingt die Aufgabe tragender Sozialhilfeprinzipien. Dies kommt in Überlegungen zum Ausdruck, Sozialhilfeleistungen im Bereich der medizinischen und beruflichen Rehabilitation grundsätzlich unabhängig von Einkommen und Vermögen sowie Unterhaltsansprüchen zu gewähren, gegebenenfalls bis auf einen Teil des gewährten Lebensunterhalts.
3. Nicht zu überzeugen vermag eine Konzeption im allgemeinen Teil eines SGB IX, Leistungsvoraussetzungen und Leistungsansprüche dem Grunde nach zu formulieren, ihre Realisierung aber an spezielle Leistungsvoraussetzungen und Leistungsbegrenzungen in den bestehenden Sozialleistungsgesetzen zu binden. Damit werden die angestrebten Ziele, behinderten Menschen den Zugang zu den Sozialleistungen zu erleichtern und das Verwaltungsverfahren bürgerfreundlich und transparent zu gestalten, verfehlt.
4. Zur Beurteilung des Finanzierungsvorbehalts aus den Eckpunkten liegen keine Anhaltspunkte vor; es muss aber damit gerechnet werden, dass die der Öffentlichkeit bekannt gewordenen Überlegungen entweder die Erwartungen behinderter Menschen und ihrer Organisationen enttäuschen oder Mehraufwendungen erzeugen, die den Finanzierungsvorbehalt aushebeln.