

Münster, 23.04.2010

## **Stellungnahme der BAGüS zum Bericht der Bundesregierung über die Lage von Menschen mit Behinderungen für die 16. Legislaturperiode**

### **- Behindertenbericht 2009 –**

#### **I. Vorbemerkung**

Seit dem 01.07.2001 ist das SGB IX in Kraft. Damit wurde ein Paradigmenwechsel vollzogen, wonach behinderte Menschen nicht mehr „Objekte der Fürsorge“, sondern „Subjekte der Teilhabe“ sind. Sie stehen im Mittelpunkt der für sie geltenden Leistungsgesetze.

Seit dem gilt es, die Selbstbestimmung und gleichberechtigte Teilhabe behinderter Menschen am Leben in der Gesellschaft zu fördern und Benachteiligungen zu vermeiden bzw. ihnen entgegen zu wirken.

Der Koalitionsvertrag der Regierungsparteien der 16. Legislaturperiode vom 11.11.2009 enthielt an verschiedenen Stellen Hinweise darauf, wie das Recht behinderter Menschen auf Leistungen der Teilhabe weiterentwickelt und verbessert werden sollte.

Der vorliegende Behindertenbericht 2009 am Ende der 16. Legislaturperiode muss sich demzufolge daran messen lassen, welche der im Koalitionsvertrag formulierten Ziele erreicht bzw. welche Veränderungsprozesse und Entwicklungen begonnen bzw. angestoßen worden sind.

Vor diesem Hintergrund bewertet die BAGüS den vorliegenden Behindertenbericht der Bundesregierung für die 16. Legislaturperiode wie folgt:

#### **II. Allgemein**

Die BAGüS hält nicht nur Reformen der Eingliederungshilfe für erforderlich, wie sie zur Zeit diskutiert werden, sondern eine Weiterentwicklung aller Rehabilitationsleistungen, die die im SGB IX genannten Rehabilitationsträger zu erbringen haben, und zwar unter Einbeziehung der Leistungen der Pflegeversicherung. Denn das gegliederte Sozialleistungssystem mit seiner Vielzahl verschiedener Rehabilitations- und Sozialleistungsträger und ihren spezialisierten Fachrechten muss vereinfacht werden,

damit es auch künftig noch bürgerfreundlich und verwaltungsökonomisch leistungsfähig ist. Zur Reduzierung der Komplexität ist ein deutlicher Abbau von Schnittstellen und Doppelstrukturen erforderlich, um eine leistungsfähige und bürgerfreundliche Verwaltung zu erhalten.

Zu begrüßen war daher die Verabredung in der Koalitionsvereinbarung vom 11.11.2005, ein Gesamtkonzept der Betreuung und Versorgung Pflegebedürftiger, behinderter und alter Menschen zu erarbeiten. Dies ist jedoch in der abgelaufenen Legislaturperiode nicht in Angriff genommen worden, obwohl eine Vielzahl von Verbänden, so auch die BAGüS, immer wieder auf die Umsetzung dieser Verabredung gedrängt haben.

Durch die enge Verzahnung und durch die vielen Berührungspunkte der Leistungen ist ein solches Gesamtkonzept, das auch die medizinischen Rehabilitationsleistungen der Krankenversicherung einbeziehen muss, dringend erforderlich und unverzichtbar.

In einem solchen Gesamtkonzept könnten auch übergreifende Fragen geklärt werden, die Grundlage für entsprechende Reformen sind. So ist zum Beispiel das Verständnis des Begriffes der Personenzentrierung zwischen den einzelnen Rehabilitationsträgern, offenbar aber auch zwischen den zuständigen Ministerien des Bundes, höchst unterschiedlich.

Auch die im SGB XII diskutierte Abschaffung der Unterscheidung der anbieterbezogenen Leistungsformen (ambulant, teilstationär, stationär) mit seinen praktischen und rechtlichen Konsequenzen ist nur dann zielführend und innovativ, wenn sie trägerübergreifend auch in den Sozialgesetzbüchern III, V und XI erfolgt. Die BAGüS vermisst hierzu ein klares Konzept und grundsätzliche Vorgaben.

Dazu kommt, dass die Diskussion über die Schnittstellenbeseitigung zwischen der Jugendhilfe und der Eingliederungshilfe isoliert und losgelöst von der Diskussion um die Reform der Eingliederungshilfe diskutiert wird. Dies erscheint nicht zielführend.

Die BAGüS vermisst im Behindertenbericht 2009 zur Notwendigkeit eines Gesamtkonzeptes und zum Stand der Überlegungen hierzu klare Aussagen.

### **III. Stellungnahme zu den wichtigsten Ergebnissen des Berichts**

Der Bericht dokumentiert die vielfältigen Aktivitäten der Bundesregierung in der 16. Legislaturperiode und nimmt zu den einzelnen Punkten, soweit die Arbeitsfelder der überörtlichen Träger der Sozialhilfe betroffen sind, im Einzelnen wie folgt Stellung:

#### **1. Gleichbehandlung behinderter Menschen in Deutschland und in der Welt gestärkt**

Die BAGüS begrüßt, dass die Bundesregierung das Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (VN-Übereinkommen) übernommen und in Deutsches Recht umgesetzt hat. Sie hat bereits erklärt, dass sie sich an dem Umsetzungsprozess konstruktiv einbringen wird.

Ein wichtiger Gesichtspunkt ist dabei, bestimmte Leistungen, die heute im SGB XII verankert sind, im Sinne der Verwirklichung des Inklusionsgedankens aus dem Rechtskreis der einkommens- und vermögensabhängigen Fürsorge herauszulösen und entsprechende Regelungen in den jeweiligen staatlichen Systemen (z. B. Schulen) zu sichern.

## **2. Gemeinsame Bildung von behinderten und nicht behinderten Kindern weiter ausbauen**

Die Umsetzung der VN-Konvention bedeutet aus Sicht der BAGüS, dass z. B. Tageseinrichtungen für Kinder im vorschulischen Alter und das Schulsystem so ausgestaltet sein müssen, dass behinderte Menschen barrierefrei diese Bildungsangebote nutzen können, ohne dabei auf staatliche Fürsorge angewiesen zu sein.

Mit Sorge verfolgt die BAGüS Diskussionen, die zum Ziel haben, behinderungsbedingte Sonder- oder Mehrbedarfe weiterhin als individuell ausgestaltete Teilhabeleistungen zu verankern. Sie hat sich wiederholt dafür ausgesprochen, Tageseinrichtungen für Kinder und Schulen baulich und personell so auszugestalten, dass Kinder und Jugendliche mit und ohne Behinderungen ohne staatliche im Einzelfall zu begründende Sonderleistungen diese Einrichtungen – also barrierefrei - besuchen können.

## **3. Beschäftigung behinderter Menschen ständig verbessert**

Die BAGüS begrüßt grundsätzlich, dass es gelungen ist, die Beschäftigungsquote schwerbehinderter Menschen zu verbessern.

Sorgen bereitet ihr allerdings die zunehmende Zahl von beeinträchtigten Menschen, die den Anforderungen des allgemeinen Arbeitsmarktes nicht gerecht werden und deshalb um Aufnahme in Werkstätten für behinderte Menschen nachsuchen.

Der Forschungsbericht über die Entwicklung der Zugangszahlen zu Werkstätten für behinderte Menschen vom Oktober 2008 enthält konkrete Hinweise hierauf, ebenso der Benchmarking-Bericht 2007/2008 der BAGüS.

### **Ausbildung Jugendlicher erfolgreich**

Die Initiativen in diesem Bereich und die erreichten Veränderungen (z. B. Neuausrichtung in den BBW) sind sicherlich zu begrüßen. Allerdings führen zu viele Beratungen behinderter Menschen zum Abschluss der Schulzeit quasi „automatisch“ in die Werkstatt für behinderte Menschen.

Der von der ASMK unterbreitete Vorschlag, ein berufliches Orientierungsverfahren für den Übergang zwischen Schule und Beruf verbindlich vorzuschreiben, welches in den letzten beiden Jahren der Schulzeit beginnt, wird von der BAGüS ausdrücklich unterstützt.

Sie erwartet, dass diese Überlegungen zwischen dem Bund, der Bundesagentur für Arbeit, den Kultusministern der Länder und den sonstigen Akteuren zügig abgeschlossen und umgesetzt werden, damit noch in der laufenden Legislaturperiode die notwendigen Umsteuerungsprozesse eingeleitet werden können.

## **4. Unterstützte Beschäftigung erhöht Beschäftigungschancen für behinderte Menschen**

Die BAGüS teilt die Auffassung, dass mit der Unterstützten Beschäftigung ein weiteres Element der individuellen Förderung behinderter Menschen an der Schnittstelle zur Werkstatt geschaffen wurde.

Ob dieses neue Instrument auch die erhoffte Wirkung entfaltet, kann angesichts der Kürze der Zeit, in der das Instrument eingesetzt wird, noch nicht beurteilt werden. Allerdings besteht die Sorge, dass sich das Instrument nicht als wirksam und

nachhaltig erweist, wenn im Anschluss an diese Leistungen nicht eine dauerhafte Unterstützung der so in Beschäftigung vermittelten Menschen und an die entsprechenden Beschäftigungsbetriebe erfolgt.

#### **5. Betriebliche Integration auch für Werkstattbeschäftigte steigern**

Die Absicht der Bundesregierung, mehr Menschen als bisher auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt zu platzieren, wird von der BAGüS uneingeschränkt unterstützt. Sie fordert hier schon seit langem bessere Instrumente und rechtliche Absicherungen.

Die vielfältigen Bemühungen der Leistungsträger stoßen derzeit an Grenzen, so lange eine ausreichende finanzielle Unterstützung der Beschäftigungsverhältnisse für aus Werkstätten übergegangene Personen rechtlich nicht abgesichert ist.

Außerdem sieht es die BAGüS als zwingend notwendig an, mehr Anreize hierfür zu schaffen, um bestehende Vorbehalte bei behinderten Menschen abzubauen und die Werkstätten für eine positivere Einstellung zur Begleitung des Überganges zu gewinnen.

#### **6. Bessere Leistungen für pflegebedürftige Menschen und ihre Angehörigen**

Die mit der Reform der Pflegeversicherung zum 01.07.2008 verbesserten Leistungen für Pflegebedürftige und ihre Angehörigen werden begrüßt, vor allem soweit sie auch behinderten Menschen zu Gute kommen.

Allerdings liegen die Probleme auch hier im Detail, wenn die grundsätzlich vorgesehenen Leistungen für behinderte Menschen dann nicht bereit gestellt werden sollen, wenn ein vergleichbarer oder ähnlicher Anspruch im Rahmen der Eingliederungshilfe besteht.

#### **7. Leistungen zur medizinischen Rehabilitation verbessert**

Die Verbesserung der Leistungen zur medizinischen Rehabilitation – auch im Sinne von Vorsorge und Prävention – zeigt zumindest aus Sicht der Sozialhilfeträger kaum praktische Wirkungen. Im Gegenteil: Es entstehen zunehmende Abgrenzungsprobleme zur Sozialhilfe, wie bei der häuslichen Krankenpflege für behinderte Menschen, wenn diese z.B. in Behinderteneinrichtungen leben.

Die Regelungen der gesetzlichen Krankenversicherung sind weiterhin nicht geeignet, personenzentriert die notwendigen Leistungen, und zwar unabhängig vom Aufenthaltsort, wirksam zu erbringen.

#### **8. Eigenverantwortung behinderter Menschen durch persönliches Budget erhöht**

Die BAGüS unterstützt alle Bemühungen, mehr behinderte Menschen als bisher für die Leistungsform des persönlichen Budgets zu gewinnen und dazu die Verfahren zu vereinfachen und Hemmnisse abzubauen.

Allerdings muss man nach der bisherigen Praxis feststellen, dass die nach wie vor einrichtungsorientierten Leistungen offensichtlich bei einem Teil der behinderten Menschen auf große Akzeptanz treffen und deshalb ein großer Teil der behinderten Menschen und ihre Angehörigen nur ein geringes Interesse an dieser neuen Form der Leistungserbringung haben.

### **9. Frühförderung als Komplexleistung flächendeckend stabilisieren.**

Die BAGüS erkennt an, dass die Bundesregierung sich intensiv eingebracht hat, um die Probleme der Ausführung der Frühförderung als Komplexleistung zu lösen. Allerdings besteht aus Sicht der BAGüS nach wie vor ein Mangel darin, dass die Bestimmung des § 30 SGB IX in ihrer schwer verständlichen Formulierung nach wie vor Diskussionen auslöst.

Die BAGüS wiederholt daher ihre Forderung, § 30 neu und klarer zu fassen, damit auf den ausführenden Ebenen die Umsetzung erleichtert wird.

### **10. Arbeit und Kooperation der gemeinsamen Servicestellen verbessern.**

Die gemeinsamen Servicestellen haben sich aus Sicht der BAGüS bisher nicht bewährt. Sie treffen insbesondere bei jungen behinderten Menschen sowie ihren Angehörigen auf wenig Akzeptanz, weil die örtlichen Sozialhilfeträger entsprechend den Vorgaben des § 59 SGB XII bereits seit Jahren in Städten, Kreisen und Gemeinden ein gutes und kompetentes Beratungsnetz aufgebaut haben, an dem sich auch die überörtlichen Träger der Sozialhilfe mit den hierzu in letzter Zeit verstärkt eingerichteten medizinisch-pädagogischen Diensten sowie den Landesärzten beteiligen.

Die BAGüS hat Zweifel, dass es in Zukunft gelingen kann, die gemeinsamen Servicestellen fachlich und personell soweit aufzustocken, dass die nach § 59 SGB XII den Sozialhilfeträgern auferlegte Pflicht zur Beratung in die gemeinsamen Servicestellen verlagert werden kann.

Die BAGüS sieht vielmehr die Notwendigkeit, die verschiedenen in den einzelnen Sozialgesetzbüchern geregelten Beratungsstellen bzw. Beratungspflichten (Pflegerberatung im SGB XI, Beratungspflichten nach dem SGB XII, Beratungspflichten nach dem SGB IX und in der gemeinsamen Servicestelle, zusätzlich Beratungsangebote bei den Freien Trägern und Behindertenverbänden) besser zu verzahnen bzw. einheitlich zu regeln.

## **IV. Schlussbewertung**

Der vorgelegte Bericht der Bundesregierung über die Lage von Menschen mit Behinderungen zieht – entsprechend den Ausführungen im Vorwort – eine Bilanz über vier Jahre erfolgreiche Behindertenpolitik. Er geht zu Recht auf eine Reihe von Verbesserungen für die Lebenssituation behinderter Menschen ein, die in den vier Jahren der Legislaturperiode erreicht worden sind.

Das Erreichte soll sicherlich nicht in Frage gestellt werden, allerdings teilt die BAGüS die Auffassung vieler Verbände und anderer Organisationen, dass das Erreichte deutlich hinter den Erwartungen, die an die Koalitionsvereinbarung vom 11.11.2005 geknüpft waren, zurückgeblieben ist.

Die BAGüS hat jedoch die Hoffnung, dass die derzeitige Bundesregierung die Reformprozesse weiter führt und zum Abschluss bringt.

Sie weist noch einmal darauf hin, dass ohne ein Gesamtkonzept, welches alle die für behinderte Menschen in Frage kommenden Teilhabe- und Rehabilitationsleistungen umfasst, unverzichtbar ist.

Zu den weiteren Beratungen bietet die BAGüS gerne ihre Mitarbeit an.