

Bericht der Länder-Arbeitsgruppe für die ASMK zu einem Bundesleistungsgesetz

(Stand 23. Oktober 2013)

Kommentierung durch das Deutsche Rote Kreuz

Aufgrund der **Rotkreuzgrundsätze** ist dem Deutschen Roten Kreuz (DRK) als Verband das Engagement für die Würde aller Menschen, insbesondere der most vulnerable, ein besonderes Anliegen und Auftrag. Der Einsatz für die Inklusion aller Menschen, für ihre gleichberechtigte Teilhabe an allen Aspekten des gesellschaftlichen Lebens, ist für das DRK daher außerordentlich wichtig. Das DRK ist aufgrund seiner Prinzipien, seiner Struktur und seiner Arbeitsweise in unterschiedlichsten Sektoren bei, mit und für die Menschen vor Ort ein wichtiger Akteur bei der Gestaltung eines inklusiven Sozialraums für alle Menschen mit und ohne Behinderungen.

Im Folgenden kommentiert das DRK den Bericht der Länder-AG für die Arbeits- und Sozialministerkonferenz (ASMK) zu einem Bundesleistungsgesetz mit Stand vom 16. September 2013.

zu Teil A: Anlass des Berichts

Das Deutsche Rote Kreuz begrüßt die Aktivitäten der Bund-Länder-AG seit 2008 zur Reform der Eingliederungshilfe, die in dem hier kommentierten Bericht der Länder-AG der ASMK zu einem Bundesleistungsgesetz kulminieren. Sowohl der Fiskalpakt von 2012, wie auch die Entschließung des Bundesrates aus dem März 2013 zur Schaffung eines Bundesleistungsgesetzes und die Verpflichtung im Koalitionsvertrag, ein solches Gesetz zu erarbeiten, werden grundsätzlich positiv bewertet und das DRK wird sich gerne in einen entsprechenden Prozess einbringen.

Insbesondere wird der Ansatz, Unterstützungsleistungen allein ausgehend von den Bedarfen der Menschen mit Behinderungen **personenzentriert** umzusetzen, als wichtiger Schritt hin zu einer inklusiven Gesellschaft für alle Menschen betrachtet. Hierbei ist eine Überarbeitung des aktuellen **Behinderungsbegriffes** in einem Bundesleistungsgesetz analog der UN-BRK und der ICF erforderlich und zur Basis aller weiteren Diskussionen um eine Reform des Leistungsrechts zu machen.

Während das ASMK-Papier aus dem Jahr 2012 grundlegende fachliche Überlegungen für eine Reform der Eingliederungshilfe darstellt, bezieht sich das vorliegende Papier fast durchgehend auf finanzielle Überlegungen. Anders, als im aktuellen Papier dargestellt, gab es 2012 zwar einen Konsens zwischen Bund, Ländern und Verbänden dazu, dass grundsätzlich eine Reform der Eingliederungshilfe zur Umsetzung der Vorgaben der UN-BRK notwendig ist, über die inhaltliche Ausgestaltung gab es 2012 aber eindeutige Differenzen. Die 2012 von den Verbänden der BAGFW herausgearbeiteten Kritikpunkte bleiben aus Perspektive des DRK weiterhin relevant, es ist bedauerlich, dass diese Kritikpunkte keine Berücksichtigung im vorliegenden Papier fanden.

Im aktuellen Bericht für die ASMK zu einem Bundesleistungsgesetz wird deutlich, dass dies zunächst eine reine Positionierung der Länder ist, der Bund hat sich 2013 an der AG und am Bericht nicht beteiligt. Das Reformvorhaben wurde zwischenzeitlich in der **Koalitionsvereinbarung** von CDU/CSU und SPD für eine gemeinsame Politik festgeschrieben. Dabei soll der Nationale Aktionsplan zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention weiterentwickelt, der inklusive Arbeitsmarkt gestärkt und die Eingliederungshilfe reformiert bzw. aus dem Fürsorgegesetz herausgelöst und die Einführung eines Bundesteilhabegeldes geprüft werden. Der Koalitionsvertrag bietet neben diesen allgemeinen Absichtserklärungen und Prüfaufträgen allerdings wenig Konkretes hinsichtlich der Entwicklung einer inklusiven Gesellschaft.

Die **Überlegungen der Länder** zu den verschiedenen Finanzierungsvarianten im hier kommentierten Bericht für die ASMK sind weniger von fachlichen Überlegungen sondern mehr von pragmatischen Gedanken an eine möglichst schnelle Umsetzbarkeit geprägt. Hier ist nach der Diskussion der Länder mit den Verbänden am 30.09.2013 in Berlin durchaus auch die Frage zu stellen, ob Menschen mit Behinderungen nicht im Sinne einer schnellen Entlastung der kommunalen Haushalte instrumentalisiert werden und dadurch eine fachlich sinnvolle, längerdauernde Reformdiskussion unter Einbezug aller Akteure verhindert wird. Ob eine solche schnelle, allein von fiskalischen Überlegungen getragene Einführung eines Bundesleistungsgesetzes eine langfristige und fachlich stabile Lösung erlauben wird, ist aus Perspektive des DRK zu hinterfragen. Die historische Chance liegt doch weniger in einer schnellen Entlastung sondern in der fachlich fundierten Entwicklung eines Leistungsgesetzes für Menschen mit Behinderungen.

zu Teil B:

Inhaltliche Weiterentwicklung der Eingliederungshilfe

Deutlich hervorzuheben ist noch einmal, dass im Jahr 2012 zwar Konsens über die grundsätzliche Reformbedürftigkeit der Strukturen der Eingliederungshilfe bestand, dass aber die **Konfliktpositionen** der vergangenen Jahre zwischen Bund, Ländern, Kommunen und Verbänden bestehen blieben. Dies betrifft insbesondere die Gesamtsteuerungsverantwortung, die Finanzierung einer unabhängigen Beratungsstruktur und die Anforderungen an alternative Anbieter zur WfbM.

zu 2.

Teilhabe am Arbeitsleben

Das grundlegende Problem ist nach Ansicht des DRK weniger das mangelnde Engagement der **Werkstätten für behinderte Menschen (WfbM)** sondern ein strukturelles: In den WfbM werden fast durchgehend Menschen unterstützt, denen aufgrund ihrer Behinderung der Zugang auf den allgemeinen Arbeitsmarkt verwehrt ist oder die, wie etwa viele psychisch kranke Menschen, nicht mehr auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt tätig sein können. Um diesem Personenkreis eine Teilhabe am Arbeitsleben zu ermöglichen, wurden die WfbM in ihrer heutigen Form entwickelt. Daher müssen sich nach Ansicht des DRK zunächst **die bestehenden Strukturen des allgemeinen Arbeitsmarktes öffnen**. Nur so ist für viele Menschen mit Behinderungen eine dauerhafte und gleichberechtigte Teilhabe am Arbeitsleben umzusetzen. Die gesellschaftliche bzw. wirtschaftspolitische Einstellung zur „Verwertbarkeit“ von Arbeitskraft bzw. Wertschätzung unterschiedlicher Potentiale muss verändert werden.

Mit der geplanten Beibehaltung des Zugangskriteriums „Mindestmaß an wirtschaftlich verwertbarer Arbeit“ bleibt das Recht auf Arbeit **Menschen mit schwerstmehrfachen Behinderungen** weiterhin vorenthalten. Sie werden auch zukünftig aus den Werkstätten exkludiert bleiben – ganz zu schweigen von der Exklusion aus dem allgemeinen Arbeitsmarkt.

Die Einführung eines Rechtsanspruches auf Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben **unabhängig vom Ort der Leistungserbringung** wird vom DRK grundsätzlich positiv beurteilt, da sie Menschen mit Behinderungen größere Flexibilität bei der Wahl einer Beschäftigung ermöglicht.

Ein **Lohnkostenzuschuss** wie von der ASMK vorgeschlagen, wird durch das DRK ausdrücklich begrüßt. Allerdings sollte er nicht auf wesentlich behinderte **erwerbsfähige** Menschen beschränkt sein (vgl. Beschlüsse der ASMK vom 27./28.11.2013), sondern als Wahloption allen Menschen mit Behinderungen offen stehen. Ein solcher Lohnkostenzuschuss wird aber nur erfolgreich sein, wenn er in angemessener Höhe dauerhaft geleistet wird. Er muss zudem um etwa notwendige **Assistenzleistungen** ergänzt werden, die als Nachteilsausgleich einkommens- und vermögensunabhängig gewährt werden sollten. Gerade betroffene Menschen mit Behinderung fordern immer wieder ein, die dringend notwendige Arbeitsassistenten als Unterstützungsangebot zu schaffen und ausreichend zu finanzieren. Kostenneutralität kann, nimmt man den Anspruch des Rechts auf Teilhabe am Arbeitsleben ernst, keine Voraussetzung für dessen Umsetzung sein. Unklar ist, ob, in welchem Umfang und vor allem unter welchen Voraussetzungen Arbeitgeber des allgemeinen Arbeitsmarktes Interesse an der Beschäftigung von bisherigen WfbM-Beschäftigten haben. Das DRK regt an, vor einer Änderung der entsprechenden Systeme, dies zunächst mittels einer entsprechenden Studie untersuchen zu lassen. Ein Anreizsystem zur Vermittlung auf den ersten Arbeitsmarkt kann ggf. sinnvoll sein. Hier sind Sicherungsmechanismen vorzusehen, die eine Nachhaltigkeit bei einer solchen Vermittlung sicherstellen.

Die Fortführung der Regelleistungen für „**Werkstattwechsler**“ ist Grundlage der Wahlfreiheit von Menschen mit Behinderungen. Gleiches gilt für den Erhalt der Regelleistungen wie etwa des Rentenanspruchs wegen voller Erwerbsminderung bei einem Wechsel auf den allgemeinen Arbeitsmarkt. Das uneingeschränkte **Rückkehrrecht** in eine WfbM muss auch nach längerer Tätigkeit auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt möglich sein. Nur so kann die von der ASMK postulierte größere Durchlässigkeit vom und zum allgemeinen Arbeitsmarkt umgesetzt werden.

Zu kritisieren ist der Anspruch, dass die künftigen „**alternativen**“ **Anbieter** sich ihre Klienten „aussuchen“ dürfen sollen, während die Träger der Werkstätten grundsätzlich zur Aufnahme aller Menschen mit einem entsprechenden Rechtsanspruch verpflichtet sein sollen. Das führt zu einem Zwei-Klassen-System, bei dem die einen mittels entsprechender Unterstützung in den allgemeinen Arbeitsmarkt integriert werden, während die stärker beeinträchtigten Menschen mit Behinderungen in der WfbM verbleiben. Das DRK fordert, dass auch alternative Anbieter alle Menschen mit Behinderungen mit einem entsprechenden Rechtsanspruch aufnehmen müssen; nur so ist dem Wunsch- und Wahlrecht und dem gleichen Recht auf Teilhabe am Arbeitsleben für alle Menschen mit Behinderungen Rechnung zu tragen. Ergänzend sollten auch für alternative Anbieter einheitliche und **verbindliche Qualitätsanforderungen** geprüft und vorgesehen werden. Weiterhin müssen die Personalschlüssel und Vergütungsentgelte der WfbM den veränderten Bedarfssituationen der Werkstattbeschäftigten entsprechen.

zu 3. **Bedarfsermittlung**

Das DRK begrüßt ausdrücklich die Vorschläge der ASMK für ein **einheitliches Verfahren zur Bedarfsermittlung**. Die Gewährung von Leistungen aus einer Hand trägt im Sinne der Anspruchsberechtigten zur Vereinfachung der Leistungsbeantragung bei. Dabei darf und kann die **Gesamtsteuerungsverantwortung** nicht beim Leistungsträger liegen, da dies zu einer Interessenkollision führen kann. Vielmehr ist hierfür eine neutrale Stelle vorzusehen, die das Verfahren im Sinne der Menschen mit Behinderungen durchführt und eine fachlich fundierte und unabhängige Beratungsleistung anbietet. Eine weit reichende **Beteiligung der Betroffenen** wie auch der auf ihren Wunsch ggf. hinzuzuziehenden Berater/innen ist unerlässlich, wenn man die Vorgaben der UN-BRK ernst nimmt.

Offen bleibt, was die Länder-AG unter **Wirkungskontrolle** versteht und wessen Wirksamkeit mittels Zielvereinbarungen überprüft werden soll – die der von den Leistungserbringern durchgeführten Maßnahmen oder die der Fortschritte des Leistungsberechtigten? Da die Wirksamkeit der Dienstleistungen und Maßnahmen immer auch individuell vom jeweiligen Leistungsberechtigten sowie den individuellen Umständen des jeweiligen Falls abhängt, kann der Leistungserbringer oft die Wirksamkeit nur sehr begrenzt beeinflussen. Die Überprüfung der Wirksamkeit durch den Kostenträger wäre interessengeleitet, sinnvoll wäre eine entsprechende Überprüfung nur, wenn diese durch eine **neutrale Einrichtung unter Beteiligung des behinderten Menschen** erfolgt. Eine Wirkungskontrolle beim

Leistungsberechtigten, die ggf. mit entsprechenden Sanktionen verbunden ist, wird vom DRK abgelehnt, da belastbare Messkriterien diesbezüglich wissenschaftlich noch nicht entwickelt wurden.

zu 4.

Leistungszuordnung

Die vorgeschlagene **Trennung der Leistungen zum Lebensunterhalt von den Fachleistungen der Eingliederungshilfe** ist vor dem Hintergrund einer person- und nicht mehr institutionszentrierten Leistungserbringung sinnvoll. Unklar ist, wie die Überführung aus bisherigen Komplexsituationen wie z.B. stationären Wohneinrichtungen gelingen kann, da diese „als Ganzes“ konzipiert sind. Eine Auflösung in einzelne Teilleistungen kann u.U. schwierig bis unmöglich sein.

Die Möglichkeit **pauschaler Geldleistungen** zur Umsetzung der Teilhabe am Leben in der Gemeinschaft wird begrüßt, da dies Menschen mit Behinderungen größere Selbstbestimmung und Eigenverantwortung ermöglicht. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass zur Gestaltung bei der Verwaltung dieser pauschalen Leistungen für die Teilhabe am Leben in der Gemeinschaft insbesondere für Menschen mit geistiger Behinderung und/oder psychischer Erkrankung **weitere Beratungs- und Unterstützungsleistungen** notwendig sein können. Diese sind zusätzlich zum Pauschalbetrag zu gewähren. Für Menschen mit schwersten geistigen und/oder Mehrfachbehinderungen muss sichergestellt werden, dass die Geldmittel im Sinne des Betroffenen verwendet werden, was eventuell die Installation einer Verfahrensbetreuung notwendig macht.

zu 5.

Vertragsrecht

Das DRK lehnt die von der Länder-AG vorgeschlagene **Findung wirtschaftlicher Vergütungen mit Hilfe des externen Vergleichs** (Referenz: unteres Drittel) ab! Dies führt zu einem Preisdumping ohne Sicherstellung der notwendigen Qualität. Zudem ist bei einer personenzentrierten Leistungserbringung keine Vergleichbarkeit gegeben, denn wichtig ist dann alleine, ob und welche Leistung dem Leistungsberechtigten und seinen Bedürfnissen am besten entspricht.

Die bisherige Regelung des § 77 Abs. 2 Satz 4 SGB XII, nach der vereinbarte oder festgesetzte **Vergütungen** bis zum Inkrafttreten neuer Vergütungen weiter gelten, muss sowohl aus Gründen der Rechtssicherheit als auch zur Verhinderung eines Verhandlungsungleichgewichts zulasten der Leistungserbringer erhalten bleiben.

Ein uneingeschränktes **Prüfrecht**, insbesondere ein unangekündigtes, wird durch das DRK abgelehnt.

Bisher gibt es keine klaren Aussagen dazu, wie der Leistungsträger die **Qualität der Leistungen** überprüfen möchte. Hierzu müssen konsensual entsprechende Kriterien

entwickelt werden. Das DRK lehnt **Vertragsstrafen** ab, da dem Leistungsträger ausreichend andere Möglichkeiten zur Sicherstellung der Qualität offen stehen.

zu Teil C:

Beteiligung des Bundes an den Kosten der Eingliederungshilfe

zu 1.

Veränderte Verteilung der Umsatzsteuerpunkte zugunsten der Länder

Hier ist fraglich, ob die finanziellen Entlastungen dann auch wirklich die Träger der Eingliederungshilfe erreichen bzw. zu deren Entlastung verwendet werden, ggf. sollten diese Mittel dann, wenn sich Bund und Länder auf diese Umsetzungsvariante verständigen, mit einer entsprechenden **Zweckbindung** versehen werden, damit sie auch tatsächlich den Menschen mit Behinderungen zu Gute kommen.

zu 3.

Bundesteilhabegeld

Ein Bundesteilhabegeld wird vom DRK dem Grunde nach begrüßt. Die Einführung hätte weit reichende Folgen für das System der Unterstützungsleistungen für Menschen mit Behinderungen. Das DRK weist auf die folgenden Aspekte, die bei einer Einführung beachtet werden müssen, hin.

Die Einführung eines Pauschalbetrages für Unterstützungsleistungen kann dem **personenzentrierten Ansatz**, der von einer individuellen Bedarfserhebung ausgeht, widersprechen. Im Sinne von Selbstbestimmung und Eigenverantwortung ist die unbürokratische Bereitstellung eines Betrages X aufgrund einer Behinderung aus der Perspektive der behinderten Menschen selbst aber positiv, da es dafür nach dem hier kommentierten Bericht außer der Feststellung einer Behinderung und des entsprechenden Alters keiner weiteren Voraussetzungen bedarf. Nach Ansicht des DRK kann die Gewährung eines Bundesteilhabegeldes, wenn diese unter Beachtung der UN-BRK erfolgt, nicht an das **Kriterium der „Wesentlichkeit“** einer Behinderung geknüpft sein. Vielmehr ist eine Überarbeitung des aktuellen **Behinderungsbegriffes** in einem Bundesleistungsgesetz analog der UN-Behindertenrechtskonvention und der **International Classification of Functioning (ICF)** erforderlich und zur Basis aller weiteren Diskussionen um eine Reform des Leistungsrechts zu machen.

Es bleibt aber abzuwägen, ob ein Bundesteilhabegeld in welcher Form auch immer mit einer **Zweckbindung** zu belegen ist, um Missbrauch der Teilhabeleistung, der z.B. dazu führt, dass notwendige Unterstützungsleistungen nicht eingekauft werden und es so zu einer Verschlechterung der Teilhabechancen kommt, vorzubeugen.

Bisher führt die Länder-AG nichts dazu aus, wie die **Feststellung des Bedarfs** erfolgen soll, wenn über das Bundesteilhabegeld hinausgehender Bedarf besteht. Es ist allerdings zu befürchten, dass ein Zwei-Klassen-System von Menschen mit Behinderungen entsteht: Diejenigen mit einem geringen Bedarf, die diesen unkompliziert über das Bundesteilhabegeld decken können und diejenigen mit einem höheren Unterstützungsbedarf, für die die Hürden dann u. U. deutlich höher als bisher gesetzt werden. Zumindest würde ein Bundesteilhabegeld nach dem im Papier ausgeführten Prinzip Anreize für die Leistungsträger setzen, den Unterstützungsbedarf möglichst vieler behinderter Menschen durch das Bundesteilhabegeld zu decken und den Zugang zu Leistungen für darüber hinausgehende Bedarfe mit entsprechend hohen Hürden zu versehen.

Weiterhin müssen durch die Einführung eines Bundesteilhabegeldes **neu entstehende Unterstützungsbedarfe** z.B. bei der Verwaltung und Verwendung des Geldes berücksichtigt werden. Um einer Ungleichbehandlung verschiedener Behinderungsarten vorzubeugen, dürfen diese nicht im bisher diskutierten Betrag von 600 €/Monat enthalten sein, sondern sind zusätzlich zu gewähren.

Der Anspruch auf **Kindergeld** darf keinesfalls mit dem Bundesteilhabegeld verrechnet werden, da es sich hierbei um zwei völlig unterschiedliche Leistungen handelt.

Das DRK setzt sich für einen deutlich höheren **Selbstbehalt** als 127 €/Monat bei Mehrbedarfen ein, dieser sollte mindestens 200 €/Monat betragen.

Kosten, die durch das Vorliegen einer Behinderung entstehen, sind als gesamtgesellschaftlicher Auftrag zu betrachten und nicht als quasi schicksalhafte Belastung des Einzelnen. **Einkommen und Vermögen** müssen im Sinne der UN-BRK grundsätzlich **anrechnungsfrei** sein, um dem Charakter eines Nachteilsausgleichs zu entsprechen.

Der Bericht der Länder-AG postuliert die Annahme, dass künftig vermehrt offene und flexible Hilfen nachgefragt werden, so dass ein schrittweiser Umbau der Hilfestrukturen erfolgen kann. Es ist unklar, worauf sich diese Grundannahme stützt.

In diesem Teil des Papiers sind die **Berechnungen** grundsätzlich zu hinterfragen: Es wird von Annahmen und Zahlen ausgegangen, ohne vorher genaue Fallzahlen zu erheben. Zum Beispiel wird angenommen, dass der zusätzliche Verwaltungsaufwand bei der Umsetzung eines Bundesteilhabegeldes dadurch kompensiert werden kann, dass bei einer nennenswerten Fallzahl der Leistungsberechtigten der Bedarf bereits durch das Bundesteilhabegeld gedeckt werden kann. Man nimmt sogar an, dass 5 % der Leistungsempfänger aus der bisherigen stationären Betreuungsform ausscheiden und weniger kostenintensive Angebote in Anspruch nehmen (S. 26 des Papiers). Ob dies tatsächlich der Fall sein wird, ist völlig offen. Zudem ist gerade bei der Umsetzung des Persönlichen Budgets deutlich geworden, dass **ambulante Unterstützungssettings** eben nicht immer kostengünstiger sind sondern im Gegenteil häufig, insbesondere bei einem hohen Unterstützungsbedarf, sogar teurer. Nichtsdestotrotz können und dürfen Teilhableistungen allein auf Basis der individuellen Unterstützungsbedarfe in angemessenem Umfang realisiert werden.

Das DRK spricht sich dafür aus, zunächst entsprechend wissenschaftlich fundierte Zahlen zu erheben und die verschiedenen Varianten dann zu berechnen.

zu 4.

Übertragung der Aufgaben- und Finanzverantwortung für den Bereich „Teilhabe am Arbeitsleben“ von der Eingliederungshilfe zur BA

Welche Auswirkungen eine solche Übertragung in das Regime der BA haben würde, ist fachlich bisher nicht diskutiert worden, die Folgen sind nicht abschätzbar. Auch hier fehlen wiederum entsprechende Zahlen. Zudem würden Schnittstellen nicht reduziert, sondern nur verlagert, es entstehen neue Schnittstellen.

Fazit

Das DRK begrüßt noch einmal ausdrücklich den von der ASMK vorgeschlagenen Weg zu einer Veränderung des Leistungsrechts durch Erarbeitung eines neuen Bundesleistungsgesetzes für Menschen mit Behinderungen. Das DRK und die Verbände der Freien Wohlfahrtspflege sollten aufgrund ihrer besonderen Kompetenzen – anwaltschaftliche Vertretung der Betroffenen, starke Position als Brücke in die Zivilgesellschaft und Träger von Einrichtungen und Diensten – an diesem Prozess maßgeblich mitbeteiligt werden. Das DRK ist sich seiner gesellschaftlichen Verantwortung und Verpflichtung für das Engagement für Menschen mit Behinderungen bewusst, und wird sich in diesen Prozess gerne einbringen.

Berlin, 29. Januar 2014