

Bundesverband

Sozialverband Deutschland e.V. Stralauer Straße 63 10179 Berlin



Abteilung Sozialpolitik

Tel.: 030 / 72 62 22 – 128

Fax: 030 / 72 62 22 – 328

Sekretariat: 030 / 72 62 22 121

E-Mail: claudia.tietz@sovd.de

Bewertung des ASMK-Beschlusses vom 27./28. November 2013 zur Weiterentwicklung der Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderungen

In der 90. Arbeits- und Sozialministerkonferenz haben die Länder ihre Vorschläge zur Weiterentwicklung der Eingliederungshilfe bzw. zur Schaffung eines Bundesleistungsgesetzes weiter konkretisiert. Grundlage hierfür ist der Beschluss der 90. ASMK vom 27./28.11.2013 (TOP 5.2) sowie der ergänzende Länderbericht.

1. Beteiligung der Verbände behinderter Menschen

Der SoVD bedauert, dass im Vorfeld des Beschlusses, insbesondere während des einjährigen Arbeitsprozesses der Länderarbeitsgruppe 2012/13, keine ausreichende Beteiligung der Verbände behinderter Menschen gewährleistet wurde. Die Verbändeanhörung am 20.9.2013 in Berlin konnte dieses Defizit nicht ausgleichen. Daher fordert der SoVD mit Nachdruck, den weiteren Arbeitsprozess nunmehr unter enger Einbindung der Behindertenverbände zu gestalten.

2. Positionen und Bewertungen des SoVD vor dem Hintergrund des Grundlagenpapiers 2012

Der SoVD erneuert seine Position und seine Kritik zum Grundlagenpapier 2012, entsprechend der Stellungnahme vom 20.12.2012 (vgl. <http://www.sovd.de/2136.0.html>), an das der Länderbericht 2013 in großen Teilen anknüpft und auf das er aufbaut, ohne der verbandlichen Kritik bislang ausreichend Rechnung getragen zu haben.



Insbesondere erneuert der SoVD seine grundlegenden Bedenken zu folgenden Punkten:

- Die Reform bleibt weiter von fiskalischen Erwägungen geprägt und trägt den menschenrechtlichen Zielen der UN-Behindertenrechtskonvention (BRK) nur eingeschränkt Rechnung. Dies gilt für das Grundlagenpapier 2012 ebenso wie für den Länderbericht 2013. Letzterer führt zum Reformanlass detailliert zu Ausgabenentwicklung und Entlastungserfordernissen der Aufgabenträger, jedoch nur sehr knapp zur **UN-Behindertenrechtskonvention** aus. Das „Teilhabegehd“ als Finanzierungsinstrument bildet einen Schwerpunkt des Länderberichts.
- Der SoVD wiederholt seine Sorge, das **Wunsch- und Wahlrecht** nach §§ 9 SGB IX, 9 Abs. 2, 13 SGB XII für eingliederungshilfeberechtigte Menschen einzuschränken. Statt den Vorrang „ambulant vor stationär“ und diesbezügliche Schutzregelungen (z.B. § 13 Abs. 1 Satz 3 SGB XII, der den Verweis auf eine stationäre Leistung nur bei deren „Zumutbarkeit“ zulässt) zu streichen, wie dies das Grundlagenpapier andeutet, müssen diese ausgeweitet werden. Insbesondere der **Mehrkostenvorbehalt** (§ 13 Abs. 1 Satz 3 SGB XII) ist zu streichen. Er widerspricht dem Recht behinderter Menschen aus Art. 19 BRK, selbst zu entscheiden, wo und mit wem sie leben möchten und sie nicht gezwungen werden können, in einer bestimmten Einrichtung zu leben. Auch darf sich das Wunsch- und Wahlrecht nicht auf den günstigsten Anbieter verengen (vgl. § 9 II SGB XII – neu), sondern muss den „berechtigten“ Wünschen des Betroffenen (§ 9 SGB IX) Rechnung tragen.
- Der SoVD fordert, die Eingliederungshilfe aus dem Fürsorgerecht herauszulösen und **einkommens- und vermögensunabhängig** auszugestalten. Weder das Diskussionspapier 2012 noch der Länderbericht 2013 senden hierfür klare politische Signale. Lediglich für das Bundesteilhabegehd unterstützen die Länder die einkommens- und vermögensunabhängige Gewährung. Das Gros der Berechtigten wird jedoch auch künftig weit über das Teilhabegehd hinausgehender Fachleistungen der Eingliederungshilfe (Teilhabeleistungen) bedürfen. Für diese Menschen äußert die ASMK lediglich die „Erwartung“ an den Bund, zu „prüfen“, „ob und wie“ diese Menschen „soweit wie möglich“ vom Einsatz von Einkommen und Vermögen freigestellt werden können (vgl. ASMK-Beschluss 2013 TOP. 5.2, Nr. 7). Eine solche gestufte politische Umsetzung benachteiligt Menschen mit hohem Unterstützungsbedarf, denn sie würden von den Verbesserungen beim Bundesteilhabegehd (zunächst) nicht profitieren.

Der SoVD fordert, die Einkommens- und Vermögensunabhängigkeit der Teilhabeleistungen auch für diese Menschen zu ermöglichen. Dies gilt gerade vor dem Hintergrund, dass 2011 den Eingliederungshilfe-Gesamtausgaben von 14,4 Mrd. € brutto durch Anrechnung von Einkommen und Vermögen lediglich 196 Mio. € an Einnahmen gegenüberstanden (vgl. Z. 147-151 Länderbericht). Hilfsweise hielte der SoVD auch einen schrittweisen Einstieg in die Einkommens- und Vermögensunabhängigkeit der Eingliederungshilfe für gangbar, indem zunächst bestimmte Leistungen, z.B. persönliche Assistenz, von der Einkommens- und Vermögensanrechnung freigestellt würden und andere Leistungen nachfolgten.

- Ausdrücklich unterstützt der SoVD die beabsichtigte Beibehaltung des **offenen Leistungskataloges** der Eingliederungshilfe (§ 54 SGB XII) – in Abgrenzung zu pauschalieren, und insoweit auch gedeckelten Leistungen, die der SoVD weiterhin mit Nachdruck ablehnt. Das Prinzip **individuell bedarfsdeckender Leistungen** darf nicht, auch nicht mittelbar durch ein mögliches Bundesteilhabegeld, in Frage gestellt werden.
- Die Reform der Eingliederungshilfe bzw. das neue Bundesteilhabegesetz darf nicht zur Schwächung des **SGB IX**, sondern muss im Gegenteil zur Schärfung der dortigen Instrumente führen. Daher sieht der SoVD eine **Gesamtsteuerungs-** bzw. **Gesamtkoordinationsverantwortung** der Sozialhilfe kritisch. Sie begründet die Gefahr des Sonderrechts neben den im SGB IX normierten Zielsetzungen und wirft nicht nur Fragen der Fachlichkeit, sondern auch der zügigen und transparenten Verfahrensgestaltung auf.
- Der SoVD bedauert, dass das Recht auf **unabhängige Beratung** im Ländervorschlag weiter nicht enthalten ist. Unabhängige Beratung ermöglicht für behinderte Menschen eine qualifizierte Beteiligung auf Augenhöhe und damit wirkliche Personenzentrierung bei Bedarfsermittlung und Leistungsgestaltung. Besonders notwendig wird die unabhängige Beratung auch deshalb, weil die Aufteilung der bisher einheitlichen Eingliederungshilfeleistungen in Hilfen zum Lebensunterhalt, Mehrbedarfe und Fachleistungen beabsichtigt wird; diese bedarf daher der leistungsrechtlichen Absicherung.
- Im Bereich der **Teilhabe am Arbeitsleben** sieht der SoVD weiterhin mit großer Besorgnis die geplanten Änderungen im Bereich Werkstätten und „andere Anbieter“. Die Werkstatt darf in ihrer Ausrichtung als **Reha-Einrichtung** nicht in Frage gestellt, der **Anspruch auf Werkstattaufnahme** nicht eingeschränkt werden. Überdies setzt sich der SoVD weiterhin für ein

garantiertes **Rückkehrrecht** für Werkstattbeschäftigte ein, die außerhalb der Werkstatt beschäftigt waren. „**Andere Anbieter**“ müssen bundesweit gleiche Qualitätsstandards und Rechte für ihre Beschäftigten gewährleisten wie Werkstätten. Anderenfalls entstünde durch die „anderen Anbieter“ ein unübersichtlicher, zunehmend kurzfristiger und in Teilleistungen agierender Angebotsmarkt, der wenig Verlässlichkeit für behinderte Menschen bietet und zu einem Preisdruck zulasten von Qualität und Nachhaltigkeit der Angebote führt. Die Abschaffung des etablierten **Fachausschusses** lehnt der SoVD weiterhin ab; das an dessen Stelle tretende „Teilhabeplanverfahren“ ist bislang nicht etabliert und erscheint überdies vorrangig dem Ziel verpflichtet, durch „wirksame Steuerung der Leistungen“ das Ziel „der Kostenneutralität [...] in diesem Bereich zu unterstützen“ (vgl. Zeile 292 Länderbericht).

Weitergehende Ausführungen zu den benannten Themenbereichen können der ausführlichen Stellungnahme des SoVD vom 20.12.2012 entnommen werden (vgl. <http://www.sovd.de/2136.0.html>).

3. Weitergehende Bewertungen des SoVD zu spezifischen Fragestellungen des ASMK-Beschlusses 2013 einschließlich Länderpapier 2013

Der Beschluss der ASMK vom 27./28.11.2013 (TOP 5.2) zur Weiterentwicklung der Eingliederungshilfe einschließlich des dort in Bezug genommenen Länderberichts zu einem Bundesleistungsgesetz (S. 75–110) enthält jedoch weitergehende bzw. modifizierende Vorschläge zum Grundlagenpapier 2012, die vorliegend ebenfalls bewertet werden.

a) Lohnkostenzuschuss/Minderleistungsausgleich und Budget für Arbeit

In ihrem Beschluss vom 27./28.11.2013 befürwortet die ASMK die Einführung eines dauerhaften Lohnkostenzuschusses/Minderleistungsausgleichs für wesentlich behinderte erwerbsfähige Menschen sowie ein Budget für Arbeit für voll erwerbsgeminderte Menschen, um den Übergang von der Werkstatt auf den allgemeinen Arbeitsmarkt zu tariflichen oder ortsüblichen Entgelten zu ermöglichen.

Diese Differenzierung nach Personengruppen ist rechtssystematisch richtig, wurde jedoch im Länderpapier 2013 noch nicht konsequent praktiziert (Ausführungen zum Lohnkostenzuschuss/Minderleistungsausgleich erfolgen unter der Überschrift „2.1 Voll erwerbsgeminderte Personen“).

Der SoVD fordert seit langem, für (voll erwerbsgeminderte) Werkstattbeschäftigte mehr Beschäftigungsmöglichkeiten außerhalb der Werkstatt zu schaffen. Hierfür braucht es finanziell unterstützende Instrumente, wie die Länder dies mit dem

Budget für Arbeit vorschlagen. Jedoch bedarf es beim Budget für Arbeit noch Konkretisierungen zu dessen Leistungsinhalten und Kostenträgerschaft. Überdies dürfen die Budgetnehmer sozialversicherungsrechtlich nicht schlechter stehen als Werkstattbeschäftigte, denn nur dann werden sie den Schritt auf den Arbeitsmarkt wagen. Angesichts erwartbarer kleiner Einkommen der Betroffenen wäre die beabsichtigte Gleichstellung mit Arbeitnehmern nachteilig gegenüber den sozialversicherungsrechtlichen Sonderregelungen für Werkstattbeschäftigte (Bemessung der Beiträge zur gesetzlichen Rentenversicherung auf Grundlage 80 v.H. der monatlichen Bezugsgröße der Sozialversicherung). Diese müssen daher auf Budgetnehmer erstreckt werden.

Befürwortet wird vom SoVD überdies die Möglichkeit eines (befristeten) Lohnkostenzuschusses bzw. (dauerhaften) Minderleistungsausgleichs für wesentlich behinderte, erwerbsfähige Menschen. Schon heute ermöglicht § 27 SchwbAV dauerhafte Förderleistungen zugunsten besonders betroffener schwerbehinderter Menschen aus Mitteln der Ausgleichabgabe; sie sollten zugunsten des benannten Personenkreises im Leistungsrecht der SGB II und III verankert und aus Haushaltsmitteln (in Einzelfällen auch dauerhaft) erbracht werden können.

b) Aussteuerungsbetrag

Den im Länderbericht vorgeschlagenen Aussteuerungsbetrag zulasten vorrangiger Leistungsträger sieht der SoVD kritisch. Nach dem Willen der Länder soll das Instrument betriebswirtschaftliche Anreize setzen, um dem Aussteuern einer Person vom Arbeitsmarkt in die Werkstatt für behinderte Menschen entgegenzuwirken. Der Vorschlag verkennt, dass ein Großteil der Werkstattbeschäftigten von der Schule in die Werkstatt wechselt, so dass der Steuerungsanreiz verfehlt würde. Er nimmt überdies die Beitragszahlerinnen und -zahler in Haftung, obgleich gerade (betroffene) Arbeitnehmerinnen und -nehmer gar keine reale Option haben, Aussteuerungen entgegenzuwirken.

c) Bundesteilhabegeld

Zentral behandelt das Länderpapier Möglichkeiten zur Umsetzung der Bundesbeteiligung an den Kosten der Eingliederungshilfe. Die Länder befürworten als Finanzierungsinstrument das sog. Bundesteilhabegeld.

Dieses soll dem Grunde nach eingliederungshilfeberechtigten Menschen monatlich i.H.v. 660 € (Orientierung an BVG-Grundrente) für nicht näher spezifizierte Bedarfe zur Verfügung stehen und einkommens- und vermögensunabhängig geleistet werden. Damit möchten die Länder einen Ausgleich für eingeschränkte Teilhabe am

Leben in der Gemeinschaft aufgrund der Behinderung ermöglichen und die Menschen so weit wie möglich von Eingliederungshilfe unabhängig machen.

Diese Zielsetzungen unterstützt der SoVD in ihrer grundsätzlichen Ausrichtung. Jedoch bedarf die konkrete Ausgestaltung des Vorschlages der Berücksichtigung zentraler Prämissen, ohne die der SoVD dem vorgeschlagenen Teilhabegeld nicht zustimmen kann:

- Das Bundesteilhabegeld darf das Prinzip **individuell bedarfsdeckender Leistungsgewährung** der Eingliederungshilfe nicht in Frage stellen. Zu gewährleisten ist, dass Träger der Eingliederungshilfe Leistungen nicht verweigern können mit Verweis darauf, diese Bedarfe seien bereits durch die pauschalierte Leistung des Bundesteilhabegeldes abgegolten.

Dass diese Gefahr besteht, bestätigen die Länder selbst. Denn sie weisen darauf hin, dass Doppelleistungen durch Teilhabegeld und Eingliederungshilfe auszuschließen seien durch eine „abgrenzbare Definition des mit dem Teilhabegeld gedeckten Bedarfs.“ (Z. 919-920 Länderbericht).

Der SoVD wird sehr genau verfolgen, welche konkreten Bedarfe als durch das Teilhabegeld (pauschal) gedeckt gelten sollen und wie darüber hinaus die inhaltliche Bestimmung dieser Bedarfe erfolgen soll. In diesem Zusammenhang verweist der SoVD auf seine grundlegend kritische Position hinsichtlich der Pauschalierung von Leistungen und Bedarfen.

- Eine **Differenzierung der Anspruchsvoraussetzungen** zwischen Teilhabegeld und weitergehenden Leistungen der Eingliederungshilfe sieht der SoVD kritisch. Dies gilt insbesondere für die Einkommens- und Vermögens(un)abhängigkeit der Leistungen. Ansonsten bestünde die Gefahr, dass Berechtigte (nur) das einkommensunabhängige Bundesteilhabegeld nutzen, auf weitergehende Eingliederungshilfeleistungen jedoch – trotz Anspruch – verzichten, um die Einkommens- und Vermögensprüfung zu vermeiden.

Die ASMK jedoch scheint diese Differenzierung zu befürworten. Denn sie fordert die Einkommens- und Vermögensunabhängigkeit nur für das Bundesteilhabegeld (vgl. Z. 592 des Länderberichts und ASMK-Beschluss zu TOP 5.2 vom 27./28.11.2013). Für die Fachleistungen der Eingliederungshilfe hingegen erwartet die ASMK lediglich vom Bund zu prüfen, „ob und wie“ diese „so weit wie möglich“ vom Einsatz eigenen Einkommens und Vermögens freigestellt werden können. Diese Differenzierung kritisiert der SoVD und fordert, die Einkommens- und Vermögensunabhängigkeit auch für die Fachleistung Eingliederungshilfe/Teilhabeleistung umzusetzen.

- Überdies müssen **Wechselwirkungen** des Bundesteilhabegeldes zu anderen Leistungen genau geprüft werden. Die Inanspruchnahme des Teilhabegeldes darf nicht den Zugang zu anderen Leistungen, z.B. der Pflegeversicherung, begrenzen oder ausschließen, was entsprechende Ausführungen der Länder (Zeilen 861 ff. Länderbericht) offenzulassen scheinen.
- Bei einem über das Bundesteilhabegeld hinausgehenden Eingliederungshilfe- bzw. Teilhabebedarf soll nach dem Willen der Länder das Teilhabegeld bis auf einen Selbstbehalt von 127 € (orientiert an § 31 I 1 BVG) vollumfänglich angerechnet werden. Der SoVD fordert, dass keine **Verschlechterung** zur jetzigen Rechts- und Anspruchssituation für die Betroffenen „unter dem Strich“ eintritt. Der SoVD verweist darauf, dass Eltern von behinderten Kindern, welche ihren Unterhalt aus Einkommen nicht selbst bestreiten können, derzeit grundsätzlich über das 25. Lebensjahr hinaus kindergeldberechtigt bleiben. Entfielen diese monatliche Leistung von mindestens 184 €, stünde den Familien mit dem Selbstbehalt des Bundesteilhabegeldes zukünftig ein erheblich geringerer Betrag für das familiäre Leben des behinderten Kindes zur Verfügung. Eine solche Verschlechterung lehnt der SoVD mit Nachdruck ab.
- Die Einführung eines Bundesteilhabegeldes darf überdies nicht dazu führen, eine **Altersgrenze** für Teilhabeleistungen einzuführen und insbesondere ältere Menschen von Leistungsansprüchen auszuschließen. Ein solcher Leistungsausschluss aufgrund des Alters wäre diskriminierend und wird vom SoVD abgelehnt.

d) Aufgaben- und Finanzverantwortung der Bundesagentur für Arbeit für den Arbeitsbereich der Werkstätten

Hinsichtlich der zusätzlich von den Ländern diskutierten Übertragung der Aufgaben- und Finanzverantwortung für den Arbeitsbereich der Werkstätten von der Sozialhilfe auf die Bundesagentur für Arbeit, teilt der SoVD die im Länderpapier 2013 aufgezeigten, von der Bundesagentur für Arbeit geteilten, Bedenken. Besonders problematisch erscheint dem SoVD, dass nicht mit Sicherheit gewährleistet werden kann, dass eine Finanzierung dieser Leistungen dauerhaft aus Steuermitteln erfolgen wird. Damit entstünde die Gefahr eines Rückgriffs zulasten der Beitragszahler.

Abschließend weist der SoVD darauf hin, dass die Frage des **berechtigten Personenkreises** der Eingliederungshilfe-/Teilhabeleistungen bislang nicht ausreichend diskutiert erscheint. Nicht nur die bisherige Beschränkung auf „wesentlich behinderte Menschen“ sollte mit Blick auf den weiten

Behinderungsbegriff der UN-Behindertenrechtskonvention überprüft werden. Angesichts veränderter Leistungsspektren, -inhalte und Anspruchsvoraussetzungen von Eingliederungshilfe- bzw. Teilhabeleistungen sollte die Ausgestaltung des bundeseinheitlichen **Bedarfsfeststellungsverfahrens** noch stärker als bisher auch unter diesem Aspekt diskutiert werden.

Berlin, den 10.3.2014

DER BUNDESVORSTAND