

Bundesarbeitsgemeinschaft

der überörtlichen Träger der Sozialhilfe (BAGüS)

Münster, 22.01.2009

Stellungnahme¹

**zum Vorschlagspapier der Bund-Länder-Arbeitsgruppe
„Weiterentwicklung der Eingliederungshilfe für Menschen mit
Behinderungen“ der 85. ASMK 2008**

¹ Soweit Begriffe in der männlichen Form verwendet werden, sind sie gleichberechtigt in der weiblichen Form zu verstehen.

1. Vorbemerkung

Die BAGÜS begrüßt, dass die ASMK mit dem o.a. Vorschlagspapier konkrete Überlegungen zur Diskussion stellt, wie die Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderungen weiter entwickelt werden kann.

Das Diskussionspapier enthält in großen Teilen Übereinstimmung mit den Positionen der BAGÜS, die hierzu bereits seit Jahren Vorschläge unterbreitet hat².

Sie hat sich deshalb auch seit langem in die zu diesem Thema geführten Fachdiskussionen, u.a. in den von der KOLS eingesetzten Arbeitsgruppen sowie in die Beratungen beim Deutschen Verein, intensiv eingebracht.

Die Vorschläge führen auch den mit dem SGB IX begonnenen Paradigmenwechsel konsequent fort, dessen Ziele die überörtlichen Träger der Sozialhilfe in den letzten Jahren Zug um Zug umgesetzt haben und weiterhin umsetzen.

Die BAGÜS unterstützt nachhaltig den grundsätzlichen Ansatz, nach dem entsprechend dem Übereinkommen der UN über die Rechte von Menschen mit Behinderungen das Hilfe- und Unterstützungssystem stärker am Einzelnen und seinen jeweiligen Bedürfnissen ausgerichtet wird, um damit die gleichberechtigte und selbstbestimmte Teilhabe aller behinderten Menschen am Leben in der Gesellschaft zu ermöglichen.

Aus Sicht der BAGÜS ist wichtig, dass eine fachlich weiter entwickelte Eingliederungshilfe so gestaltet wird, dass die Sozialhilfeträger auch künftig die notwendigen Leistungen für alle behinderten Menschen, die auf Leistungen der Sozialhilfe angewiesen sind, umfassend und nachhaltig erbringen können. Das Vorschlagspapier bietet die Chance, die fachliche Weiterentwicklung und Kostensteuerung sinnvoll miteinander zu verbinden.

Aus den vorliegenden Diskussionsvorschlägen ist noch nicht erkennbar, ob dies hiermit erreicht werden kann. Die BAGÜS will sich gerne in die notwendige Klärung dieser für sie wichtigen Fragen einbringen.

2. Zu den einzelnen Fragen

2.1. Teilen Sie den Ansatz des Vorschlagspapiers einer personenzentrierten Ausrichtung der Eingliederungshilfe mit der Folge, dass die Begrifflichkeiten „ambulante, teilstationäre, stationäre“ zur Charakterisierung von Maßnahmen der Eingliederungshilfe ausscheiden?

Die BAGÜS hat sich bereits mehrfach dafür ausgesprochen, rechtlich nicht mehr danach zu unterscheiden, ob ein behinderter Mensch Leistungen durch ambulante Dienste, durch teilstationäre oder aber stationäre Einrichtungen erhält. Konsequenz

² S. u.a.: Reformvorschläge 2005 zur Weiterentwicklung des Sozialhilferechts, des Gesetzes zur Teilhabe behinderter Menschen sowie der Pflegeversicherung vom 12.9.2005,

Eckpunkte zur Weiterentwicklung der Eingliederungshilfe unter fachlichen und finanziellen Aspekten vom 14.02.2007,

Hinweise zur praktischen Umsetzung der Empfehlungen des Deutschen Vereins zur Weiterentwicklung zentraler Strukturen in der Eingliederungshilfe vom 27.5.2008

Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Arbeit und Soziales des Deutschen Bundestages vom 2.6.2008

Stellungnahme für den Behindertenbericht der Bundesregierung für die 16. Legislaturperiode vom 16.10.2008

daraus ist, dass für gleiche Leistungen in vergleichbaren Lebenslagen gleiche Rahmenbedingungen und Regelungen gelten, und zwar u.a. für die Bestimmungen

- über den Leistungsumfang der Lebensunterhalt sichernden Leistungen und der Maßnahmen,
- über die Anrechnung von Einkommen und Vermögen, und zwar ohne die erweiterte Hilfeleistung (nur noch sog. Nettoprinzip),
- über die Systematik der Bemessung des Lebensunterhaltes nach Regelsätzen auch in Einrichtungen.

Die im Vorschlagspapier skizzierten Übergangsregelungen sind für einen solchen Systemübergang sinnvoll und notwendig.

Dieser Systemwechsel geht damit weit über eine „neue Charakterisierung von Maßnahmen“ hinaus, wie er in der Fragestellung bezeichnet ist.

Die Frage der Auswirkungen – und wie weit der damit verbundene Paradigmenwechsel, nämlich von der objektbezogenen Leistungsgestaltung zu einer personenzentrierten Hilfe wirkt – ist in den weiteren Diskussionen zu klären.

Insbesondere bei den Leistungen der Eingliederungshilfe zur Teilhabe am Arbeitsleben, die für behinderte Menschen heute überwiegend in und durch Werkstätten erbracht werden, stellt sich die Frage, inwieweit es bei einem solchen Systemwechsel der weitgehenden Vorschriften zu den fachlichen Anforderungen, die eine Werkstatt nach §§ 136 ff SGB IX in Verbindung mit der Werkstättenverordnung zu erfüllen hat, noch bedarf.

Die BAGÜS tritt dafür ein, diese Fragen vertiefend und abschließend mit allen Beteiligten zu beraten, um zunächst ein einheitliches Verständnis über den Umfang und die praktischen Auswirkungen der Reform zu erreichen und am Ende zu möglichst gemeinsamen Vorschlägen zu kommen.

2.2. Was spricht für bzw. gegen die Konzentration der Eingliederungshilfe auf Fachmaßnahmen?

Bereits mit dem Inkrafttreten des SGB XII hat der Gesetzgeber die im BSHG als Hilfen in besonderen Lebenslagen bezeichneten Fachmaßnahmen von den Lebensunterhalt sichernden Maßnahmen (Hilfe zum Lebensunterhalt, Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung) getrennt.

Damit sind die Voraussetzungen geschaffen, dass jeder Mensch im Bedarfsfall notwendige Leistungen nach gleichen Kriterien erhält, egal in welcher Lebens- bzw. Wohnsituation er sich befindet. Allerdings hat der Gesetzgeber dieses Grundverständnis bisher nicht konsequent umgesetzt, sondern je nach Lebenslage (also ob ambulant oder stationär) die Leistungen unterschiedlich gestaltet. So erhält z.B. ein behinderter Mensch im Bedarfsfall die Hilfen zur Beschaffung von Bekleidung pauschaliert über die Regelsätze, wenn er außerhalb einer stationären Einrichtung lebt; als Bewohner einer solchen jedoch im Einzelfall neben dem Barbetrag.

Die Leistungen der Eingliederungshilfe unterliegen besonderen Schutzbestimmungen hinsichtlich der Inanspruchnahme bzw. Anrechnung von Einkommen, Vermögen und Unterhalt, wodurch inzwischen weitgehend der besonderen Situation behinderter Menschen Rechnung getragen wird. So sind bereits die Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben und die medizinischen Rehabilitationsmaßnahmen im Rahmen der Eingliederungshilfe nicht mehr vom Einsatz eigenen Einkommens und Vermögens abhängig, sie haben deshalb bereits – wenn auch nach wie vor im Fürsorgerecht verankert – den Charakter von Versorgungsleistungen.

Die Unterteilung in unterhaltssichernde Leistungen und Fachmaßnahmen ist zwingend, vor allem wenn man die Eingliederungshilfe weiter entwickeln und in Zukunft in ein eigenes Leistungsrecht außerhalb des Fürsorgerechts überführen will, wie von vielen Fachorganisationen und Verbänden – aber auch von politischen Parteien - immer wieder gefordert wird.

2.3. Befürwortet die BAGüS, dass die Sozialhilfeträger umfassende Steuerungsfunktionen bis hin zum Fallmanagement wahrnehmen?

Für die überörtlichen Träger der Sozialhilfeträger ist die umfassende Verantwortung für die Feststellung des im Einzelfall notwendigen Hilfebedarfs, für die Bemessung der Leistungen sowie für die Steuerung des Leistungsgeschehens - gemeinsam mit dem behinderten Menschen bzw. zusammen mit ihrem gesetzlichen Vertreter und einer Person ihres Vertrauens unter Berücksichtigung der Wunsch- und Wahlrechtes des Betroffenen – im Sinne eines Fallmanagements unverzichtbar.

Dies betrifft auch die notwendige Zugangs- und Verlaufssteuerung zu den einzelnen in Frage kommenden Leistungsangeboten. In den letzten Jahren bestand zunehmend Einvernehmen zwischen den Sozialhilfeträgern und Bund und Ländern, dass diese wichtige Aufgabe von den Sozialhilfeträgern in der Vergangenheit – oftmals wegen der nach dem BSHG geteilten Zuständigkeit für ambulante und (teil-)stationäre Leistungen – nicht ausreichend wahrgenommen wurde. Die Sozialhilfeträger sehen seit der Bündelung der Zuständigkeit mit Einführung des SGB XII deutlich verbesserte Steuerungsmöglichkeiten und erste Erfolge einer bedarfsgerechten Leistungsbewilligung, die nicht aus der eigenen Hand gegeben werden dürfen.

Der Sozialhilfeträger hat sich hierbei an den Stellungnahmen bzw. Feststellungen verschiedener interner Fachdienste – oder auf Wunsch des Betroffenen nach § 14 Abs. 5 SGB IX auch externer Gutachter zu bedienen.

Der Sozialhilfeträger hat letztlich die in einem solchen Prozess gefundenen und für zielgerichtet, zweckmäßig und angemessen erachteten Leistungen in einem Verwaltungsakt zu bescheiden, der einer sozialgerichtlichen Überprüfung unterliegt.

Diese Klarstellung der Verantwortlichkeit wird in der Sozialhilfe – im Gegensatz zu anderen Sozialleistungsbereichen, wie in der Renten- und Unfallversicherung - immer wieder in Frage gestellt. Die Verlagerung der Verantwortlichkeit auf Dritte, wie dies z.B. in der gesetzlichen Krankenversicherung auf die Institution des gemeinsamen Bundesausschusses erfolgt ist, hat sich aus unserer Sicht nicht bewährt und ist auf die Eingliederungshilfe mit ihrem individuellen Bedarfsdeckungsansatz erfolgsversprechend nicht übertragbar.

Allerdings unterstützt die BAGüS die Überlegungen im Deutschen Verein, einheitliche Empfehlungen zu Qualitätsanforderungen, die in Bedarfsfeststellungsverfahren zu beachten sind, zu erarbeiten. Er hält eine solche Empfehlung aber auch für ausreichend und sieht keinen Bedarf für die Einführung bundesweit einheitlicher Bedarfsfeststellungsverfahren.

Auch hinsichtlich der Steuerung des Leistungsverlaufs tragen die Sozialhilfeträger die Hauptverantwortung. Vor allem sie haben ein Interesse daran, dass die notwendigen Leistungen einen Entwicklungsprozess ermöglichen, die den behinderten Menschen soweit wie möglich unabhängig von Hilfen machen und damit die Voraussetzungen für die Teilhabe am Leben in der Gesellschaft soweit eben möglich eröffnen.

2.4. Wie bewertet die BAGüS die vorgeschlagenen Maßnahmen zur Teilhabe am Arbeitsleben, die das Ziel verfolgen, vermehrt Menschen mit Behinderungen die Chance auf eine Beschäftigung im allgemeinen Arbeitsmarkt zu ermöglichen?

Ohne Zweifel ist es klares politisches und von allen Sozialhilfeträgern mitgetragenes Ziel, mehr behinderten Menschen als in der Vergangenheit die Chance auf eine **Beschäftigung im allgemeinen Arbeitsmarkt** zu ermöglichen. Gerade die BAGüS hat mehrfach auf die Probleme der nach wie vor großen Nachfrage nach Arbeitsplätzen in Werkstätten für behinderte Menschen hingewiesen, die an die Sozialhilfeträger hohe finanzielle Anforderungen stellen.

Die zur Diskussion gestellten Vorschläge gehen in die richtige Richtung und greifen die gemeinsamen Vorschläge der BAGüS und der BIH³ auf.

Besonderen Bedarf sieht die BAGüS bei Verbesserungen des Übergangs von der **Schule in den Beruf**. Die hierzu gemachten Vorschläge werden nachhaltig unterstützt und sollten intensiv diskutiert werden, vor allem mit dem Ziel, dass die Schulen frühzeitiger behinderte Menschen auf das Arbeitsleben und seine Anforderungen vorbereiten.

Auch die Verbesserung des Angebots an **berufsvorbereitenden Maßnahmen** ist zwingend erforderlich, weil sich die von der Bundesagentur für Arbeit vorgenommene inhaltliche und zeitliche Straffung nachteilig ausgewirkt hat.

Inwieweit es sinnvoll ist, den **Berufsbildungsbereich** einer Werkstatt **rechtlich auszugliedern** – was zur Folge haben könnte, dass hierfür neue Plätze geschaffen werden müssen – ist insbesondere im Hinblick auf die investiven Kosten sorgfältig zu prüfen. Im Übrigen müsste damit eine Veränderung der Lerninhalte und Förderziele einhergehen, wobei noch nicht diskutiert wurde, worin diese bestehen sollte.

Der **Erweiterung des Leistungsspektrums der Eingliederungshilfe** im Rahmen der Teilhabe am Arbeitsleben stehen die überörtlichen Träger der Sozialhilfe kritisch gegenüber. Sie sind für eine Prüfung der Frage, ob es für werkstattbedürftige behinderte Menschen, die auch mit den vorhandenen Unterstützungsleistungen nach §§ 33 ff SGB IX nicht auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt als reguläre Arbeitnehmer beschäftigt werden können, alternative Beschäftigungsformen außerhalb der Werkstätten gibt und wie diese rechtlich und inhaltlich gestaltet werden können, offen und sehen hier Veränderungsmöglichkeiten.

Für die im Erwerbsleben stehenden behinderten Menschen müssen nach Auffassung der BAGüS anstelle von Leistungen der Sozialhilfe die vorrangig zuständigen Leistungsträger bei Finanzmangel so ausgestattet werden, dass sie ihre gesetzlichen Aufgaben in vollem Umfang erfüllen können.

Die BAGüS meint damit nicht nur die Integrationsämter, sondern sieht auch den Bund im Rahmen seiner mit den Hartz-Gesetzen übernommenen Gesamtverantwortung für arbeitslose aber auf den allgemeinen Arbeitsmarkt eingliederbare Menschen in der Pflicht. Dies muss auch für diejenigen behinderten Menschen gelten, die dazu langfristig oder gar dauerhaft hohe persönliche und finanzielle Unterstützung benötigen.

Nicht nur die Prüfung der **sozialversicherungsrechtlichen Regelungen** für werkstattbedürftige behinderte Menschen ist erforderlich, wenn für diese personenbezogene alternative Beschäftigungsformen zur Werkstatt geschaffen werden, sondern ebenso von Bedeutung sind folgende Fragen:

³ Schnittstelle allgemeiner Arbeitsmarkt- Werkstatt für behinderte Menschen – Schwachstellen und Lösungsperspektiven aus der Sicht der BIH und der BAGüS vom 23.2.2007

- Welchen Rechtsstatus haben behinderte Menschen in alternativen Beschäftigungsformen, wenn sie nicht als Arbeitnehmer beschäftigt werden?
- Welche arbeitnehmerähnlichen Rechtsverhältnisse, die zwischen Werkstatt und Werkstattbeschäftigten gelten, können auf neue Beschäftigungsformen übertragen werden?
- Welche Konsequenzen hat die Aufhebung der Einzugsgebiete im derzeitigen Werkstättenrecht als auch in einem neu gestalteten personenzentrierten Recht auf Eingliederungshilfeleistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben für werkstattbedürftige behinderte Menschen?
- Sollen die Vorteile für Arbeitgeber (z.B. Anrechnung auf die Ausgleichsabgabe) an Betriebe, die alternative Beschäftigungsmöglichkeiten anbieten, übertragen werden?
- Sind Steuerbegünstigungen (z.B. besonderer Umsatzsteuersatz) für Werkstätten noch zu rechtfertigen, wenn Werkstatteleistungen auch von anderen geeigneten Anbietern erbracht werden oder sollen diese auf alle Anbieter vergleichbarer Leistungen ausgedehnt werden?

Die **Aufnahmevoraussetzungen** für werkstattbedürftige behinderte Menschen sind genauer zu beschreiben.

Die BAGüS betont aber, dass behinderte Menschen nur dann einen Rechtsanspruch auf Aufnahme in die Werkstatt, also nicht erst zum Zeitpunkt der Beendigung des Berufsbildungsbereichs, haben, wenn

- sie wesentlich behindert sind,
- sie für eine Beschäftigung auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt auch bei Einsatz der Eingliederungsleistungen des SGB IX oder
- sie für Berufsvorbereitung, berufliche Anpassung und Weiterbildung oder berufliche Ausbildung
- oder für Maßnahmen der Unterstützten Beschäftigung nach § 38a SGB IX

wegen Art und Schwere der Behinderung – also nicht aus Arbeitsmarktgründen - nicht, noch nicht oder noch nicht wieder in Betracht kommen.

In diesem Falle ist davon auszugehen, dass diese Personen dann auch voll erwerbsgemindert im Sinne von § 43 Abs. 2 Satz 2 SGB VI sind. Daran ist auch künftig festzuhalten, es sei denn, man legt die heute in der Werkstatt stattfindenden Eingangsverfahren und Berufsbildungsmaßnahmen breiter an und verlagert sie rechtlich aus dem Werkstättenrecht.

Allerdings stellt die BAGüS in Frage und zur Diskussion, ob der Rentenversicherungsträger zur Feststellung einer vollen Erwerbsminderung in Zweifelsfällen die geeignete Stelle ist, da diese Entscheidung in der Regel bei ihr selbst keine Leistungen auslöst (fehlende Interessensquote).

Schließlich sieht auch die BAGüS Regelungsbedarf bei **Verfahrenfragen der Arbeit in den Fachausschüssen**. Dabei sollten in die weiteren Überlegungen auch die Ergebnisse der Untersuchung zur Wirksamkeit der Arbeit der Fachausschüsse in Werkstätten⁴ ausgewertet und ggf. berücksichtigt werden.

⁴ Forschungsbericht des ISB – Gesellschaft für Integration, Sozialforschung und Betriebspädagogik gGmbH Berlin vom Oktober 2008 – Entwicklung der Zugangszahlen zu Werkstätten für behinderte Menschen

3. Grundsätzliche Anmerkungen

Es wird im Vorschlagspapier gefordert, dass Menschen mit Behinderungen **im Hinblick auf die Wahl ihres Wohnortes die gleichen Optionen zu eröffnen** sind, wie anderen Bürgerinnen und Bürgern. Dabei müsse das notwendige Unterstützungsangebot so gestaltet werden, dass diese Optionen wahrgenommen werden können.

Die BAGÜS weist darauf hin, dass dies Auswirkungen auf die Sozialraumplanung hat. Diese sind in den weiteren Diskussionen zu klären.

Die BAGÜS stimmt der Feststellung zu, dass **behinderte Menschen selbstbestimmen** sollen, **wie, wo und von wem die Hilfen bereitgestellt** werden, dabei aber ein **angemessenes Gleichgewicht** zwischen den persönlichen Wünschen und den Möglichkeiten der Gesellschaft – also dem finanziell Verantwortbaren – zu erzielen ist.

Auch die BAGÜS betont ausdrücklich, dass die **Neuausrichtung der Eingliederungshilfe** aus fachlicher Sicht **nicht ohne Anpassung in anderen Leistungsgesetzen nach der gleichen Grundlogik** bleiben kann. Dies gilt für einige Leistungen der gesetzlichen Krankenversicherung, z.B. der häuslichen Krankenpflege nach § 37 SGB V, insbesondere aber für die im SGB XI verankerten Leistungen und Strukturen. Gerade bei den Leistungen der Pflegeversicherung sind die engen Sachzusammenhänge zu berücksichtigen, weil ein großer Teil der behinderten Menschen wegen dieser Behinderung auch pflegebedürftig sind.

Die Beachtung und **Wiederherstellung des Nachrangs** der weiterhin im Fürsorgerecht verankerten Sozialhilfe gegenüber den Versicherungs- und Versorgungsleistungen ist eine elementare Forderung der überörtlichen Träger der Sozialhilfe, solange die Leistungen der Eingliederungshilfe als Fachmaßnahmen für behinderte Menschen im SGB XII, also einem Fürsorgegesetz verankert sind. Vorschriften, wie §§ 13 Abs. 3, 43a, 45b, 87b SGB XI, die dieses Rangverhältnis durchbrechen, sind nicht zielführend und deshalb auf den Prüfstand zu stellen.

Die BAGÜS bedauert, dass in den Beratungen zwischen Bund und Ländern offenbar weder Überlegungen zu einem **eigenständigen Leistungsgesetz** außerhalb des Fürsorgerechts (SGB XII) angestellt wurden, noch ein Kompromiss in der Frage der Einführung eines **Bundesteilhabegeldes** gefunden wurde, das bereits im Jahre 2004 vom Deutschen Verein in die Diskussion eingebracht worden ist⁵.

Sie spricht sich daher für die Einbeziehung dieser Vorschläge in die weiteren Beratungen aus. Dadurch könnten den Forderungen behinderter Menschen nach mehr Selbstbestimmung in höherem Maße entsprochen und die Ziele des Übereinkommens der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen weitgehend umgesetzt werden.

4. Schlussbemerkungen

Insgesamt sieht die BAGÜS in dem Vorschlagspapier der Bund-Länder-Arbeitsgruppe der ASMK eine gute Grundlage für die eingeläutete Diskussion mit allen Leistungsträgern, Behinderten- und Fachverbänden und sonstigen Organisationen.

Die BAGÜS will sich gerne intensiv und konstruktiv in die bevorstehenden Diskussionen um die Ausgestaltung der einzelnen Vorschläge zur Weiterentwicklung der Eingliederungshilfe einbringen und daran mitarbeiten.

⁵ Empfehlung zur Einführung eines bundesfinanzierten Teilhabegeldes – Bundesteilhabegeld – vom 8.12.2004 (DV 27/04 AF IV)