

22.03.13

Beschluss des Bundesrates

EntschlieÙung des Bundesrates "Schaffung eines Bundesleistungsgesetzes"

Der Bundesrat hat in seiner 908. Sitzung am 22. März 2013 die aus der Anlage ersichtliche EntschlieÙung gefasst.

Anlage

Entschließung des Bundesrates "Schaffung eines Bundesleistungsgesetzes"

1. Der Bundesrat ist der Auffassung, dass die Aufgaben, die eine Gesellschaft mit einem stetig wachsenden Anteil an Menschen mit Behinderung an die sozialen Sicherungssysteme stellt, nicht mehr allein mit kommunal finanzierten Daseinsvorsorgeleistungen bewältigt werden können. Die bevorstehenden Herausforderungen haben sich vielmehr zu einer gesamtgesellschaftlichen Aufgabe entwickelt. Die rechtlichen Grundlagen für eine angemessene Teilhabe von Menschen mit körperlichen, geistigen oder psychischen Behinderungen müssen geänderten Lebensverhältnissen und Bedarfslagen angepasst und zu modernen Hilfesystemen weiterentwickelt werden.

Der Bundesrat begrüßt deshalb die Anstrengungen von Bund und Ländern, die Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderung zu einer zeitgemäßen und zukunftsorientierten Hilfe weiterzuentwickeln, die den behinderten Menschen und seine Bedürfnisse in den Mittelpunkt stellt (personenzentrierte Hilfe). Mit dieser Reform sollen nicht nur die Rechte und Selbstbestimmungsmöglichkeiten der Menschen mit Behinderung gestärkt, sondern auch ein wesentlicher Schritt zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK) und des Inklusionsgedankens gegangen werden. Inklusion bedeutet für alle Bürgerinnen und Bürger einen Gewinn, da das Zusammenleben von behinderten und nicht-behinderten Menschen das Leben bereichert, seine Vielfalt erlebbar macht und den gesellschaftlichen Zusammenhalt fördert.

2. Der Bundesrat fordert deshalb, dass der Bund künftig die Kosten der gesamtgesellschaftlichen Aufgabe der Eingliederungshilfe übernimmt. Er ist der Auffassung, dass es vor dem Hintergrund der UN-BRK und dem Leitbild der Teilhabe nicht mehr zeitgemäß ist, Menschen mit Behinderung auf das System der Sozialhilfe zu verweisen. Behinderung ist ein Lebensrisiko, das jeden Menschen jederzeit treffen kann. Es erscheint deshalb nicht folgerichtig, die Teilhabe von behinderten Menschen dem nachrangigsten System der sozialen Sicherung zuzuordnen. Die Umsetzung der Eingliederungshilfereform und die Kostenübernahme des Bundes müssen nach Auffassung des Bundesrates deshalb in einem Bundesleistungsgesetz erfolgen, um die Menschen mit Behinderung aus dem "Fürsorgesystem" herauszuführen. Der Bund hat nicht zuletzt mit der Unterzeichnung der UN-BRK für Menschen mit Behinderung anerkannt, dass Teilhabe eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe ist.
3. Der Bundesrat weist darauf hin, dass die Anzahl und die Unterstützungsbedarfe von Menschen mit Behinderung in den letzten Jahren signifikant angestiegen sind. Zudem haben sich die Lebensverhältnisse und die Bedarfslagen erheblich verändert.

Medizinischer Fortschritt lässt die Lebenserwartung der Menschen stetig ansteigen. Geänderte Anschauungen in der Gesellschaft haben auch die Bedarfslagen geändert. Dazu hat insbesondere die UN-BRK maßgeblich beigetragen. Während früher im Vordergrund stand, die Menschen mit Behinderung in die Gesellschaft zu integrieren und dafür entsprechende Einrichtungen und Dienste zur Verfügung gestellt wurden, geht es heute nach dem Inklusionsgedanken darum, die behinderten Menschen "in die Mitte der Gesellschaft" zu nehmen und die Lebensumstände so zu gestalten, dass Menschen mit Behinderung ohne bauliche oder gedankliche Barrieren als selbstverständliche Mitglieder der Gesellschaft an ihr teilhaben können. Das in der UN-BRK verankerte Recht aller Menschen mit Behinderung, Wohnort und Wohnform frei zu wählen, wird eine Beschleunigung des Ausbaus der ambulanten Hilfen erforderlich machen. Die Gestaltung eines Sozialraums, in dem sich Menschen mit Beeinträchtigungen im Alltag frei bewegen können, wird eine der großen Herausforderungen der kommenden Jahre sein.

Eine Vielzahl solcher und ähnlicher Faktoren trägt dazu bei, dass die Fallzahlen und Ausgaben für Menschen mit Behinderung seit geraumer Zeit überproportional ansteigen.

Erhielten im Jahr 2000 bundesweit noch 414 000 behinderte Menschen Leistungen der Eingliederungshilfe mit einem Ausgabevolumen von 8 321,6 Millionen Euro, waren es im Jahr 2010 bereits 630 000 Menschen mit einem Ausgabevolumen von 12 481,3 Millionen Euro.

Diese Steigerungen drohen die Leistungsfähigkeit der Länder und Kommunen bei der Eingliederungshilfe - trotz der Entlastung bei der Grundsicherung durch den Bund - auf Dauer zu übersteigen. Mit der Ratifizierung der UN-BRK durch den Deutschen Bundestag ist diese am 26. März 2009 in Deutschland in Kraft getreten. Der Bund hat sich und alle öffentlichen Stellen zur Beachtung der Grundsätze der UN-BRK in Deutschland verpflichtet. Entlastungen der Kommunen sind zwingend erforderlich.

Vor diesem Hintergrund haben Bund und Länder am 24. Juni 2012 im Rahmen der Verhandlungen über die innerstaatliche Umsetzung der neuen Vorgaben des Fiskalvertrages unter anderem vereinbart:

"Deshalb werden Bund und Länder unter Einbeziehung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen ein neues Bundesleistungsgesetz in der nächsten Legislaturperiode erarbeiten und in Kraft setzen, das die rechtlichen Vorschriften zur Eingliederungshilfe in der bisherigen Form ablöst."

4. Die Einhaltung der Vorschriften des Fiskalpakts stellt große Anforderungen an die Konsolidierung auch und in besonderem Maße der Haushalte von Ländern und Kommunen. Die Länder tragen im Rahmen des Fiskalpakts die Verantwortung für ihre Kommunen. Infolge der expliziten Einbeziehung der kommunalen Verschuldung in die Defizitobergrenze des Fiskalpakts werden die Länder in ihrer Konsolidierungspolitik vor deutlich größere Herausforderungen gestellt. Vor diesem Hintergrund haben Bund und Länder im Rahmen der Verständigung zur innerstaatlichen Umsetzung des Fiskalpakts vereinbart, gemeinsam ein neues Bundesleistungsgesetz zu erarbeiten, das die rechtlichen Vorschriften zur Eingliederungshilfe in der bisherigen Form ablöst. Das vorrangige Ziel dieser Verständigung bestand darin, Länder und Kommunen bei einer Sozialleistung, die eine äußerst dynamische Entwicklung aufweist, zu entlasten.

Vor diesem Hintergrund betont der Bundesrat mit Nachdruck, dass eine Einigung über eine notwendige Strukturreform ohne Mehrkosten bei den Hilfen für behinderte Menschen nur gemeinsam mit der Einigung über die künftigen Finanzierungsverantwortlichkeiten erfolgen kann. Zu vermeiden ist die Konzipierung eines Bundesleistungsgesetzes, welches zwar infolge des Systemwechsels eine Ausgabenübernahme des Bundes ermöglicht, die dynamische Ausgabenentwicklung aber keineswegs bremst oder diese sogar noch beschleunigt.

Einspareffekte bei Aufwendungen für die Eingliederungshilfe durch die Kostenübernahme durch Dritte können nicht zur Finanzierung neuer Leistungen genutzt werden.

5. Ziel eines Bundesleistungsgesetzes ist es, die Haushalte der Länder und Kommunen dadurch substanziell und nachhaltig zu entlasten, dass der Bund die Kosten der Hilfen für Menschen mit Behinderungen vollständig übernimmt. Darüber hinaus soll auch die Möglichkeit für eine Weiterentwicklung der Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderungen insbesondere in den folgenden Bereichen eröffnet werden:
 - Die UN-BRK verfolgt vor allem das Ziel, die Rechte von Menschen mit Behinderung zu sichern. Diese Rechte sind im Leistungs- und Verfahrensrecht der Eingliederungshilfe noch nicht ausreichend abgebildet.
 - Heute hängen die zu gewährenden Eingliederungshilfen vielfach davon ab, wie und wo der Leistungsberechtigte wohnt und betreut wird (ambulant, teilstationär, stationär). Die Leistungsgewährung ist überwiegend einrichtungszentriert und berücksichtigt nicht ausreichend die individuelle Situation des Leistungsberechtigten (Personenzentrierung).
 - Bei der Bedarfsermittlung ist der Leistungsberechtigte derzeit zu wenig in das Bedarfsermittlungsverfahren einbezogen.
 - Die in vielen Fällen notwendige Zusammenarbeit verschiedener Sozialleistungsträger ist ebenfalls unzureichend geregelt. Eine ganzheitliche Betrachtung des hilfebedürftigen Menschen unter einer verantwortlichen Federführung ist nicht installiert.

- Fachliche Leistungen der Eingliederungshilfe und Hilfen zur Bestreitung des Lebensunterhalts werden nach aktuellem Rechtsstand unsystematisch miteinander vermengt, statt die Leistungen der Eingliederungshilfe auf ihren Kernbereich zu konzentrieren.
- Die Hilfen für behinderte Menschen zur Teilhabe am Arbeitsleben müssen noch mehr auf individuelle Maßnahmen für den Einzelnen zugeschnitten und weiter ausgebaut werden. Die Werkstätten für Menschen mit Behinderung leisten eine wertvolle Arbeit und werden auch künftig benötigt. Aber auch alternative Formen der Teilhabe am Arbeitsleben müssen entwickelt und angeboten werden, um die Pluralität des Arbeitslebens auch für Menschen mit Behinderung nutzbar zu machen.

Der Bundesrat fordert, dass Unzulänglichkeiten des bisherigen Systems möglichst rasch behoben werden. Er bekennt sich zum Gedanken der Inklusion und tritt dafür ein, dass Menschen mit Behinderung durch entsprechende Nachteilsausgleiche in die Lage versetzt werden, ohne Einschränkungen am allgemeinen Leben teilzuhaben.

6. Der Bundesrat fordert deshalb die Bundesregierung auf, unverzüglich die Arbeiten für ein Bundesleistungsgesetz aufzunehmen mit dem Ziel, dass dieses zu Beginn der nächsten Legislaturperiode verabschiedet werden kann. Die Länder bieten dazu ihre Unterstützung an.

Das Bundesleistungsgesetz soll insbesondere folgenden Anforderungen genügen:

- Kostenübernahme des Bundes für die Eingliederungshilfe und damit eine substanzielle und nachhaltige finanzielle Entlastung der Länder und Kommunen.
- Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention. Stärkung der Rechte von Menschen mit Behinderung bei der Festlegung und Umsetzung ihrer Leistungsansprüche. Verstärkte Einbeziehung der Betroffenen und ihrer Wünsche bei der Ermittlung und Feststellung des notwendigen Unterstützungsbedarfes.
- Loslösung der Leistungen der Eingliederungshilfe vom System der Sozialhilfe.

- Das Sechste Kapitel wird aus dem SGB XII herausgelöst und unter Anpassung an zeitgemäße Anforderungen sowie Bewahrung der hergebrachten Grundsätze der Sozialhilfe (zum Beispiel Bedarfsdeckungsprinzip, Nachranggrundsatz) in ein eigenes Bundesleistungsgesetz überführt. Übergang von der einrichtungsorientierten zur stärker personenzentrierten Hilfe. Maßstab für die Leistungserbringung sollte der individuelle Bedarf des einzelnen Menschen mit Behinderung "unabhängig von seiner Wohnform" sein. Die Charakterisierung von Leistungen der Eingliederungshilfe in ambulante, teilstationäre und stationäre Maßnahmen entfällt.
- Die Bedarfsermittlung und -feststellung muss sich auf alle Lebenslagen des Menschen mit Behinderung erstrecken. Der behinderte Mensch ist entsprechend zu beteiligen. Dazu ist die Gesamtplanung in der Verantwortung des zuständigen Sozialhilfeträgers weiterzuentwickeln.
- Etablierung bundeseinheitlicher Maßstäbe für ein Gesamtplanverfahren unter Einbeziehung aller beteiligten Sozialleistungsträger. Konzentration der Eingliederungshilfe auf ihre (fachlichen) Kernaufgaben, ohne dass dadurch zusätzliche finanzielle Belastungen für die Länder und Kommunen entstehen.
- Verbesserung der Lebenssituation von Menschen mit Behinderung. Als längerfristiges Ziel muss angestrebt werden, Menschen mit Behinderung im Zusammenhang mit den erforderlichen Fachleistungen der Eingliederungshilfe so weit wie möglich vom Einsatz eigenen Einkommens und Vermögens freizustellen. Dazu gehört, den behinderungsbedingten Mehraufwand zu erstatten und gleichzeitig das individuelle Leistungsvermögen angemessen zu berücksichtigen.
- Die Hilfen zur Teilhabe am Arbeitsleben müssen flexibilisiert und personenzentriert ausgestaltet und stärker auf eine Vermittlung auf den ersten Arbeitsmarkt ausgerichtet werden.
- Die Wechselwirkungen zwischen der (reformierten) Eingliederungshilfe einerseits und der Sozialen Pflegeversicherung sowie anderen sozialen Sicherungssystemen andererseits sind zu berücksichtigen, ohne dass dadurch zusätzliche finanzielle Belastungen für die Länder und Kommunen entstehen.