Eingliederungshilfe für behinderte Menschen: Was verbirgt sich hinter dem neuen „Bundesleistungsgesetz“?

Bund und Länder haben im Zuge der innerstaatlichen Umsetzung des EU-Fiskalvertrages verabredet, in der nächsten Legislaturperiode ein neues Bundesleistungsgesetz zu erarbeiten, das die rechtlichen Vorschriften zur Eingliederungshilfe für behinderte Menschen in der bisherigen Form ablöst. Zugleich haben sie ein Grundlagenpapier mit konkreten Gesetzesformulierungen zur Weiterentwicklung der Eingliederungshilfe vorgelegt.

Von Dr. Irene Vorholz, Berlin

I. Der Begriff „Bundesleistungsgesetz“

Der Begriff Bundesleistungsgesetz ist nicht definiert[1]). Wörtlich handelt es sich um ein Bundesgesetz, das Leistungen bestimmt. Das ist jedes vom Bundesgesetzgeber erlassene Gesetz, nach dem Leistungen gewährt werden. Demzufolge ist das heutige Sozialgesetzbuch Zwölftes Buch (SGB XII) – Sozialhilfe, das als Bundesgesetz die Leistungen der Eingliederungshilfe für behinderte Menschen bestimmt, ein Bundesleistungsgesetz. Viele fordern aber gerade etwas anderes als das heutige SGB XII.

Maßgeblich sind daher die mit dem Begriff verbundenen Erwartungen. Seitens der Behindertenverbände und der Freien Wohlfahrtspflege wird eine Herausnahme aus dem „Korsett“ des bedürftigkeitsorientierten Fürsorgerechts der Sozialhilfe erwartet mit der Folge, dass Anspruchsvoraussetzungen kaum normiert werden, jedenfalls nicht mit Blick auf die Leistungsberechtigung der behinderten Menschen. Seitens der Leistungsträger wird dagegen eine konkrete Definition von Anspruchsvoraussetzungen im Bundesleistungsgesetz erwartet, jedenfalls keine kostensteigernde Leistungsausweitung. Zugleich besteht die Erwartung, dass das Bundesleistungsgesetz vom Bund nicht nur erlassen, sondern auch finanziert werde.

II. Die Verabredungen zur Umsetzung des Fiskalpakts

Dergestalt amorph ist die Forderung nach einem „Bundesleistungsgesetz“ für die politische Diskussion eher ungeeignet. Gleichwohl – oder vielleicht gerade deswegen – hält sie sich hartnäckig. Erst jüngst hat sie durch den vom Freistaat Bayern im Bundesrat eingebrachten Antrag für eine Entschließung „Schaffung eines Bundesleistungsgesetzes“[2]) sowie die Verabredungen zur innerstaatlichen Umsetzung des EU-Fiskalvertrags neuen Auftrieb bekommen.

Mit der Verabredung von Bund und Ländern, unter Einbeziehung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen ein neues Bundesleistungsgesetz in der nächsten Legislaturperiode zu erarbeiten und in Kraft zu setzen,[3]) soll der Verantwortung der Länder für ihre Kommunen Rechnung getragen werden, die infolge der expliziten Einbeziehung der kommunalen Verschuldung in die Defizitobergrenze des EU-Fiskalpakts – im Gegensatz zur innerstaatlichen Schuldenbremse in Art. 109 Abs. 3 GG, wo dies nicht der Fall ist – in ihrer Konsolidierungspolitik jedenfalls bis Ende des Jahres 2019 vor deutlich größere Herausforderungen gestellt werden.

Konkrete Aussagen zum Inhalt oder zur Finanzierung waren damit aber nicht verbunden, insbesondere nicht dazu, wer wie viel zahlen soll oder wie gezahlt werden soll. Seitens der Länder ist die Summe von 4 Mrd. € genannt worden, die der Bund übernehmen soll. Der bayerische Bundesratsantrag fordert eine volle Kostenübernahme. Eine Zusage des Bundes, überhaupt etwas zu übernehmen, liegt aber nicht vor, geschweige denn, dass er konkrete Beträge in Aussicht gestellt hätte.

Das DLT-Präsidium hat daher zum „Bundesleistungsgesetz“ auf seiner Sitzung vom 1./2.10.2012 im Kreis Ostholstein wie folgt beschlossen:

„Im Zuge der Verabredungen zur innerstaatlichen Umsetzung des Fiskalpaktes haben Bund und Länder vereinbart, unter Berücksichtigung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen in der nächsten Legislaturperiode ein Bundesleistungsgesetz in Kraft zu setzen, das die bisherigen Regelungen der Eingliederungshilfe für behinderte Menschen ablöst. Das Präsidium des Deutschen Landkreistages fordert, dass eine Entlastung der Kommunen auch tatsächlich erfolgt, da nur so die von Bund und Ländern verabredete Berücksichtigung der kommunalen Schuldensituation erfolgen kann. Das Präsidium hebt hervor, dass eine konkrete Zusage nicht nur zur Höhe, sondern auch zum ‚Ob‘ einer Beteiligung des Bundes an den Kosten der Eingliederungshilfe aussteht und bekräftigt, dass eine inhaltliche Weiterentwicklung der Eingliederungshilfe ohne Lösung des Finanzproblems abgelehnt wird. In das neue Bundesleistungsgesetz ist zugleich das Bundesteilhabegeld für behinderte Menschen zu integrieren.“

III. Möglichkeiten der Finanzierung durch den Bund

Für eine Finanzierung durch den Bund zeigen sich folgende Möglichkeiten:

1. Neuverteilung der Umsatzsteuerpunkte

Die im Zuge der Verhandlungen zum Fiskalpakt getroffene Verabredung zur „Einbeziehung“ der Bund-Länder-Finanzbeziehungen ist durch das Grundgesetz vorgegeben. Erfasst ist damit auch die systemgerechte Neuverteilung der Umsatzsteuerpunkte zwischen Bund und Ländern gemäß Art. 106 Abs. 4 S. 1 GG zugunsten der Län-

Zahlen und Fakten

770.000 Menschen haben im Jahr 2010 (jüngste amtliche Statistik) Leistungen der Eingliederungshilfe nach dem SGB XII empfangen. Das sind doppelt so viele Empfänger wie vor 15 Jahren. Das durchschnittliche Alter der Leistungsempfänger beträgt 33 Jahre.

Die steigende Zahl der Leistungsempfänger hängt zunächst nach wie vor mit der Altersstruktur behinderter Menschen zusammen. Nach den systematischen „Euthanasie“-Morden in der Zeit des Nationalsozialismus erreichen behinderte Menschen erstmals wieder das Rentenalter. Zugleich nähert sich die Lebenserwartung behinderter Menschen derjenigen nichtbehinderter Menschen an, die allgemein ansteigt. Daneben sind weitere Fortschritte in der Akutmedizin und der Frührehabilitation zu verzeichnen, bei der Geburt oder auch nach Unfällen. Und durch zunehmende psychische Erkrankungen steigt deutlich die Zahl psychisch kranker Menschen.

Auch die Ausgaben haben sich in den letzten 15 Jahren verdoppelt: Im Jahr 2010 erbrachten die Landkreise und kreisfreien Städte als örtliche und die Höheren Kommunalverbände und Länder als überörtliche Sozialhilfeträger Leistungen in Höhe von rd. 12,5 Mrd. € netto. Die jährlichen Steigerungsraten sind beträchtlich, im Jahr 2010 betrug sie im Vergleich zum Vorjahr 2009 + 6,2 %. Diese Entwicklung wird sich mittelfristig fortsetzen. Ursache ist dabei neben dem wachsenden Personenkreis auch, dass der Gesetzgeber die Leistungen wiederholt ausgedehnt hat.

[1]) Ausführlicher s. auch *Vorholz*, Das neue „Bundesleistungsgesetz“ für behinderte Menschen: Erwartungen – Inhalte – Finanzierung, Zeitschrift für Gesetzgebung 2012, 328 ff.

[2]) Antrag des Freistaates Bayern „Entschließung des Bundesrates ‚Schaffung eines Bundesleistungsgesetzes‘“, BR-Drs. 282/12 vom 16.5.2012.

[3]) Vgl. die Entschließung des Bundesrates „Eckpunkte einer innerstaatlichen Umsetzung der neuen Vorgaben des Fiskalvertrags und des Stabilitäts- und Wachstumspaktes“ in BR-Drs. 400/12 (Beschluss) vom 29.6.2012.

der, wenn sie entlastet werden sollen, allerdings auch zugunsten des Bundes, wenn er die Kosten der Eingliederungshilfe übernimmt und dafür Kompensation fordert.

2. Bundesteilhabegeld

Beim Deutschen Verein für öffentliche und private Fürsorge ist bereits im Jahr 2004 in breitem Konsens das sog. Bundesteilhabegeld für behinderte Menschen als der Eingliederungshilfe vorgelagerter Nachteilsausgleich erarbeitet worden.[4])

Vom Bund finanziert soll das Bundesteilhabegeld zur eigenständigen Verwendung für Teilhabebedarfe der Eingliederungshilfe für behinderte Menschen zur Verfügung stehen. Es soll Menschen gewährt werden, deren Behinderung vor dem 27. Lebensjahr eingetreten ist und die keinen anderweitigen Anspruch auf Leistungen haben. Der Leistungsberechtigte, der aufgrund der besonderen Schwere seiner Behinderung nicht auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt erwerbstätig sein kann, soll über einen Geldbetrag zum Nachteilsausgleich verfügen. Orientiert an der Grundrente nach dem Bundesversorgungsgesetz könnte dieser Betrag monatlich 600 € betragen.[5])

Da das Bundesteilhabegeld der Eingliederungshilfe vorgelagert ist, würde es einen Teil des Bedarfes decken, der bislang über die Eingliederungshilfe gedeckt wird, oder, je nach Konstruktion, wäre es bei der Eingliederungshilfe als Einkommen anzurechnen. Es bedarf daher einer genauen Beschreibung der mit dem Bundesteilhabegeld erfassten Bedarfe, um Doppelleistungen über die Eingliederungshilfe auszuschließen. In Höhe des durch das Bundesteilhabegeld gedeckten Bedarfes käme es zu einer Entlastung der Sozialhilfeträger. Dies wäre auch systematisch sauber umzusetzen: Es läge eine eigenständige vorgelagerte Leistung vor und käme nicht zu einer Mischfinanzierung innerhalb der Eingliederungshilfe. Gemäß Art. 104a Abs. 3 S. 2 GG würde es sich um Bundesauftragsverwaltung handeln, da das Bundesteilhabegeld vollständig vom Bund finanziert würde.

3. Teilweise oder vollständige Tragung der Eingliederungshilfe als Geldleistung

Der Bund kann sich nach Art. 104a Abs. 3 GG an den Kosten der Eingliederungshilfe beteiligen oder sie übernehmen, wenn die Eingliederungshilfe Geldleistungen gewährt. Ob es sich bei der Eingliederungshilfe um Sach- oder um Geldleistungen handelt, wird unterschiedlich beurteilt. Hintergrund ist das „Sozialrechtliche Dreiecksverhältnis“, in dem der Leistungsträger die Sozialleistung nicht selbst erbringt, sondern sich Leistungserbringer bedient, die er vergütet. Der Gesetzgeber könnte jedoch unproblematisch eine gesetzliche Klarstellung herbeiführen.

Laut jüngster amtlicher Statistik haben im Jahr 2010 770.000 Menschen Leistungen der Eingliederungshilfe nach dem SGB XII erhalten.
Foto: muro-fotolia.com

Anders als beim Bundesteilhabegeld sind bei der Eingliederungshilfe detaillierte bundeseinheitliche Vorgaben wenig denkbar. Schon heute ist die Eingliederungshilfe aus gutem Grund nicht derart eng reglementiert wie etwa die Krankenversicherung oder die Pflegeversicherung. Denn nicht nur die Ziele der Eingliederungshilfe müssen individuell festgestellt werden, sondern auch der Bedarf des einzelnen behinderten Menschen und die jeweils in Betracht kommende Leistung. Um das Ziel einer finanziellen Beteiligung des Bundes zu erreichen, aber das als nachteilig empfundene Umschlagen in Bundesauftragsverwaltung nach Art. 104a Abs. 3 S. 2 GG zu vermeiden, dürfte die Bundesbeteiligung 49 % der Geldleistung Eingliederungshilfe nicht übersteigen.

Dies würde allerdings die Schaffung einer neuen Mischfinanzierung bedeuten, die nach den zutreffenden Erkenntnissen der Föderalismusreform I grundsätzlich kritisch, da verantwortungsverwischend, zu bewerten ist.

4. Kostendämpfungsmaßnahmen des Bundesgesetzgebers.

Mit Blick auf die staatliche Haushaltskonsolidierung und die Schuldenbremse darf auch die Ausgabenseite nicht sakrosankt sein. Auch die Eingliederungshilfe für behinderte Menschen muss sich der unpopulären Diskussion um Kostendämpfungsmaßnahmen stellen.[6])

Die Eingliederungshilfe wird in weiten Teilen nahezu ohne Berücksichtigung von Einkommen und Vermögen der behinderten Menschen erbracht. Sie ist damit entgegen dem eigentlichen Prinzip der Sozialhilfe nicht nachrangig. Sofern Menschen mit Behinderungen leistungsstark sind, sind sie, ggf. unter Berücksichtigung von Freibeträgen, zur Finanzierung der ihnen zukommenden Leistungen heranzuziehen, sowohl mit ihrem Einkommen als auch insbesondere mit ihrem Vermögen – angesichts des Umstandes, dass behinderte Menschen zunehmend in die sog. Erben-Generation wachsen, ein fiskalisch nicht unbedeutender Faktor.

Auch ist nicht sachgerecht, dass das Kindergeld bei den Eltern verbleibt, wenn der Lebensunterhalt des behinderten Kindes vom Sozialhilfeträger gesichert wird. Das Kindergeld sollte an den Sozialhilfeträger ausgezahlt werden. Zugleich sollte der Rückgriff auf die Unterhaltspflicht von Eltern behinderter Kinder geöffnet werden. Sofern Eltern leistungsfähig sind, sind sie unter Berücksichtigung von Freibeträgen zu den Kosten der ihnen und ihren Kindern zugutekommenden Leistungen heranzuziehen.

Dies gilt alles auch für das neue Bundesleistungsgesetz. Die mancherorts gehegte Erwartung, dass dort die Anrechnung von Einkommen und Vermögen nicht mehr möglich sei, ist weder rechtlich noch in der Sache geboten. Auch außerhalb der Sozialhilfe muss der Gesetzgeber Anspruchsvoraussetzungen normieren. Schließlich müssen öffentliche Leistungen auf diejenigen konzentriert werden, die sich nicht selbst helfen können oder Hilfe nicht durch Dritte erhalten.

5. Vorrangig: Konnexitätsverantwortung der Länder

Aus kommunaler Sicht vorrangig ist ohnehin die Konnexitätsverantwortung der Länder. Die Länder sind für die aufgabenangemessene Finanzausstattung ihrer Kommunen (hier: Landkreise, kreisfreie Städte, Höhere Kommunalverbände) verantwortlich. Dies hat sich bei Bundesgesetzen immer wieder als streitbefangen gezeigt. Im Zuge der Föderalismusreform I ist ein Schutz der Kommunen dadurch entstanden, dass gemäß Art. 84 Abs. 1 S. 7 GG durch Bundesgesetz Gemeinden und Gemeindeverbänden keine Aufgaben übertragen werden dürfen. Wenn der Bundesgesetzgeber also Änderungen im Bereich der Eingliederungshilfe vornimmt, müssen die Länder diese selbst ausführen oder konnexitäts- bzw. fi-

[4]) Empfehlung des Deutschen Vereins zur Einführung eines bundesfinanzierten Teilhabegeldes – Bundesteilhabegeld vom 8.12.2004, NDV 2005, 2.

[5]) Die monatliche Grundrente bei einem Grad der Schädigungsfolgen von 100 beträgt nach dem BVG derzeit 666 €. Der Vorschlag nimmt aus strukturellen Gründen einen 10 %-igen Abschlag vor.

[6]) Im Zuge der im Juni 2011 vorerst zum Abschluss gebrachten sog. Gemeindefinanzkommission war der Thematik „Standardänderungen“ eine eigene Arbeitsgruppe gewidmet. Die dort insbesondere von den kommunalen Spitzenverbänden und den Ländern eingebrachten etwa 220 Änderungsvorschläge wurden zunächst auf 86 reduziert und sodann von den Fachressorts der Bundesregierung nahezu vollständig abgelehnt, zum Teil weil Lastenverschiebungen zwischen den Ebenen damit verbunden waren oder die Erörterung in anderen Arbeitsgruppen stattfinden sollte, zum Teil weil es sich um Standardabbau handelte und Leistungseinschnitte zu Lasten des Bürgers zurückgewiesen wurden. Vgl. auch *Henneke*, Ein Jahr danach: Was ist aus den Beschlüssen der Kommission zur Neuordnung der Kommunalfinanzen geworden?, Der Landkreis 2012, 286.

nanzausgleichsrelevant an die Landkreise und kreisfreien Städte weiterleiten.

Ohnehin werden die Aufgaben der Eingliederungshilfe von den Ländern gemäß § 97 SGB XII in die sachliche Zuständigkeit der (örtlichen) Sozialhilfeträger übertragen bzw. sind von einer Reihe von Ländern bereits übertragen worden.[7]) Damit stehen die Länder in der Pflicht, die kommunalen Mehrausgaben auszugleichen.[8])

Kommt es also zu einer wie auch immer gearteten Kostenübernahme durch den Bund, mindert dies theoretisch nur den Umfang des Mehrbelastungsausgleichs der Länder für die Kommunen. Da dieser aber praktisch immer umstritten ist, führt die Kostenübernahme durch den Bund nicht nur zu einer kommunalen Entlastung, sondern trägt auch zur „Befriedung" im Land bei. Je nachdem wie die sachliche Zuständigkeit verteilt ist und wie das Land heute schon seiner Konnexitätsverpflichtung nachkommt, streut die kommunale Entlastung bei einer Kostenübernahme durch den Bund entsprechend unterschiedlich.[9])

IV. „Grundlagenpapier" von Bund und Ländern

Nach zwei Beschlüssen der Arbeits- und Sozialministerkonferenz (ASMK) in den Jahren 2009 und 2010 zur Weiterentwicklung der Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderungen mit konkreten Eckpunkten und einem mehrjährigen intensiven Diskussionsprozess, in den in den ersten Jahren auch die kommunalen Spitzenverbände einbezogen waren, legten Bund und Länder im August 2012 ein 68-seitiges Grundlagenpapier mit Gesetzesformulierungen zur Weiterentwicklung der Eingliederungshilfe vor.[10])

Die Vorschläge umfassen grundlegende Umgestaltungen der Eingliederungshilfe in mehreren Themenkomplexen. Maßgebliches Ziel ist die Neuausrichtung von einer überwiegend einrichtungszentrierten zu einer personenzentrierten Leistung: Die notwendige Unterstützung des Menschen mit Behinderung soll sich nicht mehr an einer bestimmten Wohnform orientieren, daher soll die Charakterisierung von Leistungen in ambulante, teilstationäre und stationäre Maßnahmen entfallen.

Die Überlegungen zu einem Bundesleistungsgesetz sind in das Grundlagenpapier noch nicht einbezogen. Das Papier sieht die gesetzlichen Formulierungsvorschläge jedoch als „wertvolle Vorarbeit und unverzichtbare Grundlage" für die Umsetzung des Bundesleistungsgesetzes. Dies hat die Arbeits- und Sozialministerkonferenz auf ihrer Herbsttagung 2012 bekräftigt.

1. Themenkomplex „Arbeitsleben"

Schaffung alternativer Angebote

Im Bereich „Arbeitsleben" sollen neben Werkstätten für behinderte Menschen auch andere geeignete Leistungsanbieter von Bildungs- und Beschäftigungsleistungen zugelassen werden. Dies ist zu begrüßen, da alternative Angebote zur Werkstatt zu befürworten sind. Wenn das Eingangsverfahren für die alternativen Angebote allerdings ausschließlich bei den Werkstätten stattfindet, ist fraglich, ob die behinderten Menschen überhaupt zu anderen Leistungserbringern wechseln (wollen).

Das Grundlagenpapier verhält sich nicht zu dem Personenkreis, der diese neuen Angebote in Anspruch nehmen würde oder könnte. Sofern dies Personen sind, die nicht aus der Werkstatt oder aus Tagesförderstätten kommen, sondern am Arbeitsleben bislang gar nicht teilgenommen haben, ist eine Leistungs- und damit Kostenausweitung zu erwarten.

Ausweitung der „Privilegien"

Das Grundlagenpapier sieht vor, die bislang an die Werkstatt gebundenen Nachteilsausgleiche wie der Anspruch auf eine Rente wegen voller Erwerbsminderung bereits nach einer Beschäftigungszeit von 20 Jahren – statt nach ca. 45 Jahren wie auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt – auch auf die anderen Beschäftigungsleistungen zu übertragen. Die langjährigen Erfahrungen mit diesen sog. Privilegien der Werkstattbeschäftigten zeigen jedoch, dass sie im Ergebnis eine Heranführung an den allgemeinen Arbeitsmarkt erschweren.[11]) Es darf daher die wirksame Realisierung der beruflichen Inklusion auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt auch und gerade für behinderte Menschen nicht aus dem Blick geraten.

Die Sozialhilfeträger fordern insoweit seit Jahren, die „Privilegien" auf den Prüfstand zu stellen. Für diese Problemlage bietet das Grundlagenpapier nicht nur keine Lösung, sondern die Problematik würde nun sogar auf weitere Leistungen ausgedehnt.

2. Themenkomplex „Bedarfsermittlung"

Gesamtplanung

Das Grundlagenpapier will im SGB XII ein bundesweit vergleichbares und auf Partizipation beruhendes Verfahren der Gesamtplanung regeln. Zu begrüßen ist dabei, dass von der Vorgabe eines bundeseinheitlichen Verfahrens abgesehen wurde. Dies wäre in der Praxis nicht umzusetzen und würde auch den unterschiedlichen Belangen der behinderten Menschen nicht gerecht werden.

Im Einzelnen fragt sich allerdings, wie und auch warum nicht nur das Gesamtplanverfahren, sondern auch die Bedarfsermittlung „trägerübergreifend" erfolgen kann bzw. soll, wenn zugleich in einer gesetzlich vorgesehenen Gesamtplankonferenz die anderen Leistungsträger eingebunden werden (müssen). Dies würde die Sozialhilfepraxis vor ganz erhebliche Schwierigkeiten stellen, zumal eine Verpflichtung über die eigene Zuständigkeit hinaus erfolgt.

Die Gesamtverantwortung für die Steuerung der Teilhabeleistungen soll nach dem Grundlagenpapier dem Sozialhilfeträger obliegen. Der Deutsche Landkreistag hat sich in den Beratungen wiederholt für eine stärkere Steuerungsverantwortung des Sozialhilfeträgers eingesetzt. Für die Gewährung von individuell passgenauen Hilfen kommt dem Ausbau und der Stabilisierung einer systematischen Hilfeplanung eine entscheidende Bedeutung zu. Das Ziel einer verstärkten Steuerungsverantwortung sowie einer Gesamtkoordination der einzelnen Leistungen beim Träger des Sozialhilfebedarfs ist daher richtig.

Voraussetzung ist aber, dass praktikable und durchsetzbare Instrumente zur Verfü-

---

7) Zur sachlichen Zuständigkeit der örtlichen und überörtlichen Träger in den einzelnen Bundesländern s. die Übersicht bei *Wohltmann/Vorholz*, Soziale Leistungen der Kommunen und ihre Finanzierung – SGB II und SGB XII, Der Landkreis 2010, 11, 12.

8) Im Einzelnen vgl. *Henneke*, Mehrbelastungsausgleichspflicht der Länder bei Übertragung von Aufgaben der Eingliederungshilfe für behinderte Menschen auf die Landkreise und kreisfreien Städte, Der Landkreis 2007, 185, ergänzend zu *Henneke*, Der Landkreis 2006, 499.

9) Die Übersicht „Zuständigkeit für die Eingliederungshilfe und Finanzierung der kommunalen Aufgabenträger" im DLT-Kreisfinanzbericht 2012 zeigt die Unterschiede in den Bundesländern auf, Der Landkreis 2012, 356.

10) Grundlagenpapier zu den Überlegungen der Bund-Länder-Arbeitsgruppe „Weiterentwicklung der Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderungen" der ASMK vom 23.8.2012.

11) Eine anschauliche Aufbereitung der Problemlage bietet das gemeinsame Papier der Bundesarbeitsgemeinschaft der überörtlichen Träger der Sozialhilfe (BAGüS) und der Bundesarbeitsgemeinschaft der Integrationsämter und Hauptfürsorgestellen (BIH) vom 23.2.2007 „Schnittstelle allgemeiner Arbeitsmarkt – Werkstatt für behinderte Menschen. Schwachstellen und Lösungsperspektiven", abrufbar unter www.bagues.de > Veröffentlichungen > Stellungnahmen.

Für die Teilhabe am Arbeitsleben sind alternative Angebote zur Werkstatt zu begrüßen. Foto: Picture – Factory-Fotolia.com

gung stehen. Es erschließt sich noch nicht, inwieweit das vorgesehene Auftragsverfahren dem Rechnung trägt, ohne Doppel- und Mehraufwand zu verursachen. Insbesondere das Szenario aufwendiger Gesamtplankonferenzen könnte die richtige Steuerungsverantwortung des Sozialhilfeträgers deutlich erschweren.

Insgesamt muss die geplante Vorleistungspflicht des Sozialhilfeträgers, die aus dem Erbringen der Gesamtleistung resultiert, überdacht werden. Sie läuft nicht nur dem grundsätzlichen Nachrang der Sozialhilfe zuwider, sondern würde auch die Einführung eines umfassenden Bruttoprinzips in der Eingliederungshilfe bedeuten. Hier hat sich die Sozialhilfepraxis in der Vergangenheit aber gerade für die Einführung des Nettoprinzips eingesetzt, das der Selbstbestimmung der behinderten Menschen und dem Gedanken des persönlichen Budgets deutlich näher kommt als das Bruttoprinzip.

Deutlich ist schon jetzt, dass die geplanten Vorgaben zum gesamten Komplex „Bedarfsermittlung“ eine deutliche Aufstockung des Personalbedarfs in den Sozialämtern erfordern würden.

3. Themenkomplex „Zuordnung“

Menschen mit Behinderung haben wie Menschen ohne Behinderung ggf. einen Anspruch auf existenzsichernde Leistungen zum Lebensunterhalt einschl. Unterkunftskosten. Die Fachmaßnahmen der Eingliederungshilfe sind daher inhaltlich von der Hilfe zum Lebensunterhalt und der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung zu trennen.

Lebensunterhalt

Das Grundlagenpapier sieht vor, dass Hilfe zum Lebensunterhalt auch für einzelne im unmittelbaren Zusammenhang mit der Haushaltsführung stehende erforderliche Tätigkeiten geleistet werden kann. Hier fragt sich zunächst, ob die Beschreibung „im Zusammenhang mit der Haushaltführung“ hinreichend bestimmt ist. Nur wenn eine saubere Abgrenzung im Gesetz erfolgt, ist eine streitfreie Umsetzung möglich. Dies gilt auch für die parallele Vorschrift beim Mehrbedarf. Auch fehlt es an dem bisher vorgegebenen angemessenen Kostenbeitrag. Dieser muss ergänzt werden.

Sodann soll der „notwendige Lebensunterhalt“ dem Regelsatz entsprechen, während parallel ein „weiterer notwendiger Lebensunterhalt“ vorgesehen ist, der insbesondere Kleidung und einen angemessenen Barbetrag zur persönlichen Verfügung enthalten soll. Dabei müssen Doppelleistungen ausgeschlossen werden. Bislang entsteht durch die Verwendung der heutigen Begriffe „Barbetrag“ und „weiterer notwendiger Lebensunterhalt“ der Eindruck, dass diese zusätzlich gewährt würden. Damit käme es zu einer nicht sachgerechten Ungleichbehandlung von behinderten und nicht behinderten Menschen im Bereich des Lebensunterhalts, die gerade vermieden werden sollte.

Problematisch ist auch der vorgesehene Mehrbedarf für das gemeinsame Mittagessen in Werkstätten für behinderte Menschen. Zwar ist die gesetzgeberische Klarstellung, dass das Mittagessen zum Lebensunterhalt gehört, nicht zur Eingliederungshilfe, mit Blick auf die umstrittene Rechtsprechung des Bundessozialgerichts zu begrüßen. Aber die Aufwendungen für die Ernährung sind bereits sämtlich im Regelsatz enthalten. Dabei ist es unerheblich, an welchem Ort die Mahlzeiten eingenommen werden.

Unterkunft und Heizung

Das Grundlagenpapier sieht vor, dass die angemessenen Aufwendungen für die Unterkunft auch die besonderen behinderungsbedingten Bedarfe von behinderten Menschen insbesondere hinsichtlich Lage, Ausstattung und Größe der Wohnung berücksichtigen. Hier kommt es darauf an, dass andere behinderungsbedingte Bedarfe, die nicht unmittelbar mit den Aufwendungen für die Wohnung zusammenhängen, nicht darunter fallen.

Leistungen der Eingliederungshilfe

Das Grundlagenpapier will den Leistungskatalog der Eingliederungshilfe auf die Unterstützung bei „Verrichtungen von Tätigkeiten des Alltags“ erweitern. Auch wenn diese Verrichtungen „erforderlich“ sein müssen für die Teilhabe am Leben in der Gemeinschaft, ist die Formulierung doch so offen gewählt, dass sie eine erhebliche Leistungsausweitung zur Folge haben kann. Dies muss definitorisch ausgeschlossen werden.

Übergangsregelung hins. § 43a SGB XI

In einer Übergangsregelung sieht das Grundlagenpapier zunächst vor, dass die Eingliederungshilfe in stationären Einrichtungen im Sinne des heutigen § 43a SGB XI auch die Pflegeleistungen umfasst. Zu begrüßen ist, dass diese Regelung drei Jahre nach Inkrafttreten der Änderung entfallen soll. Konsequenterweise muss die Regelung aber sofort entfallen. Sofern versicherte behinderte Menschen pflegebedürftig sind, müssen ihnen unabhängig davon, wo und wie sie leben, die Leistungen der Pflegeversicherung vollumfänglich zur Verfügung stehen.

4. Themenkomplex „Vertragsrecht“

Das Leistungserbringerrecht muss gleichfalls den Zielen der Personenzentrierung angepasst werden. Zu befürworten ist die im Grundlagenpapier vorgegebene Pauschalierung der Vergütungen nach Gruppen von Leistungsberechtigten. Eine stärkere Individualisierung der Maßnahmepauschalen ist dagegen konsequent abzulehnen.

Positiv zu bewerten sind auch die Schaffung einer expliziten Rechtsgrundlage für unmittelbare Regressmöglichkeiten bei Leistungsstörungen sowie die Verankerung eines umfassenden Prüfungsrechts des Sozialhilfeträgers. Beides greift langjährige Forderungen der Sozialhilfepraxis auf und dient der effektiveren Steuerung und Kontrolle der Prozess-, Struktur- und Ergebnisqualität.

Im Interesse von Rechtsklarheit und Rechtssicherheit sollten weitere Klarstellungen durch den Gesetzgeber erfolgen, z.B. zur Frage, wie Einrichtungen ihre Vergütungsanforderungen transparent machen und in welchem Verhältnis tarifbedingte Personalkostensteigerungen zum gesetzlich vorgeschriebenen Leistungs- und Vergütungsvergleich stehen.

Wichtig wäre es schließlich insbesondere, die Möglichkeit einer regionalen Angebotssteuerung aufzunehmen. Bislang steht der Sozialhilfeträger faktisch in einem Kontrahierungszwang mit Hinweis auf die Kündigungsmöglichkeit für den Fall des Nachweises der Ungeeignetheit. Es sollte aber nicht das Angebot die Nachfrage generieren. Ein künstliches Hochschrauben von Erwartungen durch attraktive Angebote, die nicht dem individuellen Bedarf entsprechen, erschwert die Leistungsgewährung durch den Leistungsträger und schafft Enttäuschung auf Seiten des behinderten Menschen. Vielmehr bedarf es umgekehrt einer Steuerungsmöglichkeit, die die Umsetzung der Personenzentrierung auch in der Angebotslandschaft sicherstellt.

V. Schnittstellen zu anderen Leistungssystemen

Die Weiterentwicklung der Eingliederungshilfe für behinderte Menschen muss zugleich die vielfältigen Schnittstellen zu anderen Leistungssystemen in den Blick nehmen. Insofern ist zu kritisieren, dass das von Bund und Ländern vorgelegte Grundlagenpapier die Schnittstellen zu anderen Leistungssystemen fast vollständig ausblendet.

1. Jugendhilfe: „Große Lösung“

Seit Jahren wird die Zusammenführung der Leistungen für Kinder und Jugendliche mit Behinderungen unabhängig von der Behinderungsart in einer Hand gefordert. Die derzeitige getrennte Zuständigkeit der Sozialhilfeträger für geistig und körperlich behinderte Kinder und der Jugendhilfeträger für den kleinen Personenkreis der seelisch behinderten Kinder führt in der praktischen Handhabung zu vielfältigen Schwierigkeiten. Denn sowohl die Abgrenzung zwischen geistiger und seelischer Behinderung als auch die Unterscheidung zwischen behinderungsbedingtem und erzieherischem Bedarf sind fachlich oftmals nicht möglich.

Umstritten ist, in welcher Hand die Leistungen zusammengeführt werden sollen. Die Schnittstelle zur Sozialhilfe ist zahlenmäßig größer, da viele Kinder mit Behinderungen auch im Erwachsenenalter behindert sein werden. Zugleich besteht beim Sozialhilfeträger aufgrund seiner jahrzehntelangen Verantwortung für den großen Personenkreis auch für alle erwachsenen Menschen mit Behinderungen ein erhebliches Erfahrungspotenzial. Der Deutsche Landkreistag spricht sich daher überwiegend für eine Zusammenführung in der Hand des Sozialhilfeträgers aus („Große Lösung“ SGB XII).

Bei der sog. Großen Lösung in der Jugendhilfe ist zu bedenken, dass es zur Behebung der Probleme bei der Abgrenzung des erzieherischen vom behinderungsspezifischen Bedarf einer neuen Leistung bedarf, die Hilfe unabhängig von der Ursache des Hilfebedarfs gewährt, also nicht mehr zwischen Eingliederungshilfe und Hilfe zur Erziehung unterscheidet.

Derzeit befasst sich eine Bund-Länder-Arbeitsgruppe „Inklusion von jungen Menschen mit Behinderungen“ unter Beteiligung des Deutschen Landkreistages mit der Thematik. Dabei wird folgerichtig überlegt, eine neue Leistung einzuführen, die mit „Hilfen zur Entwicklung und Teilhabe“ bezeichnet werden könnte. Diese Leistung würde alle Leistungen umfassen, die bisher in Hilfen zur Erziehung und in Leistungen der Eingliederungshilfe aufgeteilt sind. Angesichts der Vielzahl zu klärender Punkte und des erheblichen Umstellungsaufwands wäre allerdings schon viel erreicht, wenn die maßgeblichen Schnittstellen der beiden Leistungssysteme harmonisiert würden.

2. Pflegeversicherung: Neuer Pflegebedürftigkeitsbegriff

Schnittstellen zur Behinderung sind auch beim Begriff der Pflegebedürftigkeit in den Blick zu nehmen. Der vom Bundesgesundheitsministerium eingerichtete interdisziplinäre Beirat zur Überprüfung des Pflegebedürftigkeitsbegriffs hat unter Mitwirkung des Deutschen Landkreistages bereits im Jahr 2009 einen neuen, weiter gefassten Pflegebedürftigkeitsbegriff empfohlen, der alle körperlichen und geistigen bzw. psychischen Einschränkungen und Störungen umfasst und auf den Grad der Selbstständigkeit der pflegebedürftigen Menschen abstellt. Damit werden insbesondere auch Menschen mit demenziellen Erkrankungen erfasst.[12])

Da schon bislang Pflegebedürftigkeit und Behinderung aus fachlich-wissenschaftlicher Sicht kaum voneinander abzugrenzen sind, wird dies bei einem stärker teilhaboorientierten Pflegebedürftigkeitsbegriff weiter erschwert. Derzeit tagt ein vom Bundesgesundheitsminister neuerlich eingesetzter Expertenbeirat. Dieser befasst sich – quasi in Ersetzung der ministeriellen Kernaufgabe – mit der Ausgestaltung des Leistungsrechts, des Vertragsrechts, des Bestandsschutzes und der Überleitung. Eine große Herausforderung sind dabei die Schnittstellen zur Sozialhilfe, die in einer Arbeitsgruppe unter Federführung des Deutschen Landkreistages geklärt werden sollen.

3. Inklusiver Sozialraum

Nicht erst seit Inkrafttreten der UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen im Jahr 2009, aber spätestens seitdem findet der Gedanke eines „inklusiven Sozialraums“ zunehmenden Zuspruch. Verstanden wird darunter ein Sozialraum, der es allen Menschen, mit und ohne Behinderungen, alt und jung, ermöglicht, gemeinsam diesen Raum zu nutzen und der dabei für die gesamte Bevölkerung so barrierearm wie möglich gestaltet ist. Er ist ein wichtiger Baustein für ein selbstbestimmtes Leben behinderter Menschen, auch bzw. gerade in eigener Häuslichkeit. Allerdings erfordert ein inklusiver Sozialraum ein Engagement vieler Ebenen und Lebensbereiche (Bauen, Straßenverkehr, Einzelhandel etc.) und ist nicht allein über die Weiterentwicklung der Eingliederungshilfe zu erreichen.

VI. Ausblick

Die Neuausrichtung der Eingliederungshilfe für behinderte Menschen und die angestrebte Kostenbeteiligung des Bundes enthalten zahlreiche rechtliche und politische Fragen, die sorgfältig geklärt werden müssen. In der 18. Legislaturperiode nach der Bundestagswahl 2013 müssen sowohl die inhaltliche Weiterentwicklung als auch die kommunale Entlastung bei der Finanzierung gelingen. ■

Dr. Irene Vorholz, Beigeordnete beim Deutschen Landkreistag, Berlin

[12]) Bericht des Beirats zur Überprüfung des Pflegedürftigkeitsbegriffs vom 26.1.2009, hg. vom Bundesministerium für Gesundheit, Publikation BMG-P-09004; Umsetzungsbericht des Beirats zur Überprüfung des Pflegedürftigkeitsbegriffs vom 20.5.2009, hg. vom Bundesministerium für Gesundheit.

Energiesparmeister-Wettbewerb 2013: Das beste Schulprojekt in jedem Bundesland gewinnt

Der Energiesparmeister-Wettbewerb für Schulen startete Anfang dieses Jahres in die fünfte Runde. Zum fünfjährigen Jubiläum zeichnet die vom Bundesumweltministerium geförderte Kampagne „Klima sucht Schutz“ erstmals das beste Schulprojekt in jedem Bundesland aus: Vor allem die regionale Strahlkraft der Gewinnerprojekte ist groß und hilft, neue Projekte zu initiieren. Die aktuelle Bewerbungsrunde läuft bis zum 13.3.2013. Auf der Wettbewerbsseite www.energiesparmeister.de können sich Schüler und Lehrer aller Schultypen bundesweit einzeln oder als Team bewerben.

Ende März 2013 wählt eine Experten-Jury die 16 Finalisten aus, deren Engagement mit Geld- und Sachpreisen im Gesamtwert von insgesamt 50.000 € honoriert wird. Welche Schule den begehrten Titel „Energiesparmeister Gold“ erhält und damit nicht nur Bundessieger wird, sondern auch ein zusätzliches Preisgeld gewinnt, entscheiden Lehrer, Schüler und deren Freunde via Internetabstimmung. Die Preisverleihung, zu der alle Finalisten eingeladen werden, findet Ende Mai 2013 auf der YOU, der Leitmesse für Jugendkultur in Berlin statt.

Zusätzlich zu den 16 Energiesparmeister-Titeln gibt es den Sonderpreis „Messbare Erfolge“ zu gewinnen. Hier steht die Effizienz der Projekte im Mittelpunkt: Mit Hilfe eines eigens für Schulen entwickelten Energiesparkontos können Schüler und Lehrer genau überprüfen, wie stark sie den Energieverbrauch ihrer Schule senken. Das Projekt mit den höchsten Einsparerfolgen gewinnt. Der Sonderpreis „Messbare Erfolge“ ist mit 1.000 Euro dotiert.