



DStGB

Deutscher Städte-
und Gemeindebund



[Redacted]
Bundesministerium für
Arbeit und Soziales
11017 Berlin

Marienstraße 6
12207 Berlin

Telefon: [Redacted]
Telefax: [Redacted]

Internet: www.dstgb.de
E-Mail: dstgb@dstgb.de

Per E-Mail: pg-bundesteilhabegesetz@bmas.bund.de

Datum
18.05.2016

Aktenzeichen
I/1

E-Mail
[Redacted]

Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Teilhabe und Selbstbestimmung von Menschen mit Behinderungen (Bundesteilhabegesetz)

Sehr geehrter Herr [Redacted],

für die Übersendung des Referentenentwurfs eines Gesetzes zur Stärkung der Teilhabe und Selbstbestimmung im Alter danken wir Ihnen. Aufgrund der Kürze der Frist zur Stellungnahme und des Umfangs des Referentenentwurfs, nimmt der Deutsche Städte- und Gemeindebund nur zu ausgewählten Vorschriften Stellung. Dies bedeutet nicht, dass die nicht angesprochenen Themen unsere Zustimmung finden. Auch haben sich unsere Gremien noch nicht mit dem Gesetzentwurf befassen können. Der Deutsche Städte- und Gemeindebund behält sich deshalb vor, ergänzende bzw. weitere Anmerkungen im Rahmen des weiteren Gesetzgebungsprozesses einzubringen.

Die mit dem Gesetzentwurf verfolgten Ziele können wir unterstützen. Insbesondere die Trennung von Fachleistungen und Leistungen zum Lebensunterhalt sowie die Aufhebung der Unterscheidung zwischen ambulanter und stationärer Leistungserbringung sind aus unserer Sicht sinnvolle und zeitgemäße Änderungen. Wir halten es für einen vertretbaren Ansatz, die Reform der Eingliederungshilfe nicht im Rahmen eines neuen, eigenständigen Leistungsgesetzes zu regeln, sondern in das neunte Buch Sozialgesetzbuch – Rehabilitation und Teilhabe behinderter Menschen – zu überführen.

Der Referentenentwurf widerspricht aber der Festlegung des Koalitionsvertrages, die Eingliederungshilfe ohne eine neue Ausgabendynamik weiterentwickeln zu wollen. Der Deutsche Städte- und Gemeindebund bekräftigt die Notwendigkeit, die bestehende Ausgabendynamik in der Eingliederungshilfe mittels geeigneter Steuerung zu bremsen, keine neue Ausgabendynamik entstehen zu lassen und die Kommunen im Zuge der Verabschiedung des BTHG um fünf Milliarden Euro zu entlasten. All dies wird durch den vorgelegten Referentenentwurf nicht gewährleis-

tet. Es ist davon auszugehen, dass mit dem Gesetzentwurf immense Mehrkosten auf Länder und Kommunen zukommen. Wenn den „individuellen und persönlichen Wünschen der Menschen mit Behinderung“ entsprochen werden soll, ist anders als vom Gesetzgeber ausgeführt, mit Leistungsausweitungen zu rechnen. Insgesamt wird der Kreis der Leistungsberechtigten z.B. durch die Definition des Behindertenbegriffes erheblich größer. Auch die geplanten Änderungen bei der Anrechnung von Einkommen und Vermögen führen zu finanziellen Belastungen. Hinzu kommen erhebliche Verwaltungsmehraufwendungen, z. B. durch den Abschluss neuer Vereinbarungen.

Das mit dem Gesetzentwurf vorgelegte Finanztableau ist wenig aussagefähig. Die Annahme, dass die Mehrausgaben durch die Minderausgaben kompensiert werden können, wird nicht belegt und kann auch so keineswegs nachvollzogen werden. Aus unserer Sicht ist daher die Vorlage von detaillierten Berechnungen erforderlich, welche die künftigen Kostenentwicklungen unter Berücksichtigung der geplanten Neureglungen darstellen. Die zur Begrenzung der Ausgabendynamik notwendigen Steuerungsinstrumente fehlen, ebenso wie eine notwendige Kompensation von Mehrbelastungen, die den Aufgabenträgern entstehen.

Wir erwarten, dass der Bund sämtliche Kosten, die zusätzlich durch das Bundesteilhabegesetz entstehen, übernimmt. Einen allgemeinen Hinweis auf die Evaluation des BTHG ohne eindeutige Leistungszusagen durch den Bund lehnen wir ab. Hervorzuheben ist, dass der Bundesgesetzgeber mit dem BTHG das Ziel verfolgt, die Ausgabendynamik nachhaltig zu bremsen. Seit 2005 sind die Ausgaben um rund 5 Mrd. Euro von 11,3 auf 16,4 Mrd. Euro in 2014 gestiegen. Nach seriösen Schätzungen ist mit weiteren Kostensteigerungen von 5 Mrd. Euro bis 2020 zu rechnen. Wesentliche Ursache für den Ausgabenanstieg ist die weiterhin steigende Zahl von Leistungsberechtigten. Dieses politische Ziel wird jedoch mit dem jetzt eingeschlagenen Weg nicht realisierbar sein. Vielmehr dürfte das Gegenteil zutreffen, da mit den vorstehend skizzierten Änderungen durch das BTHG eher ein weiterer Anstieg der Ausgabendynamik zu erwarten sein dürfte, zumal die Anzahl der Leistungsberechtigten in der Eingliederungshilfe schon aus demografischen Gründen weiter steigen wird.

Wir weisen vorsorglich darauf hin, dass der Gesetzentwurf konnexitätsrelevant nach den jeweiligen Landesverfassungen ist. Im § 94 des BTHG-E SGB IX ist eine Regelung enthalten, wonach die Länder die für die Durchführung dieses Teils zuständigen Träger der Eingliederungshilfe bestimmen. Hierdurch entsteht eine vergleichbare Situation wie bei der Einführung des U3-Rechtsanspruchs. Hierzu hat beispielsweise der Verfassungsgerichtshof des Landes Nordrhein-Westfalen mit Urteil vom 12. Oktober 2010 (VerfGHE 12/09) entschieden, dass landesseitig die zusätzlichen Kosten übernommen werden müssen.

Es bedarf dringend umsetzbarer Instrumente, um die heutige Ausgabendynamik zu bremsen. Das von Seiten des Deutschen Vereins entwickelte Bundesteilhabegeld ist nach wie vor eine Option.

Problematisch ist zudem, dass die zugesagten fünf Milliarden Euro zur Entlastung der Kommunen nicht gleichzeitig mit der Verabschiedung des BTHG zur Verfügung stehen, sondern offenbar durch eine parallele oder spätere Gesetzgebung. Wir bekräftigen unsere Forderung, dass diese Entlastung unmittelbar den Kom-

munen zukommen muss. Dies kann nur durch einen Finanzierungsweg außerhalb der Eingliederungshilfe erfolgen.

Im Einzelnen möchten wir zu den geplanten Regelungen auf folgendes hinweisen:

- Regelungen mit der Zielsetzung, Zuständigkeitsstreitigkeiten zwischen den Rehabilitationsträgern zu vermeiden, sind sinnvoll und werden von uns unterstützt.
- Wir begrüßen, dass der Entwurf für die mit der aufgedrängten Zuständigkeit nach § 14 SGB IX-E verbundene Leistungserbringung eine notwendige Begrenzung im SGB IX finden will. Nunmehr werden mit § 16 SGB IX-E auch Erstattungsregeln zwischen den Rehabilitationsträgern geschaffen. Insbesondere begrüßen wir, dass bei fehlerhafter Weiterleitung im Rahmen der Kostenerstattung auch die Aufwendungen für Verwaltungskosten verlangt werden können. Die angedachte Pauschale von 5% der erstattungsfähigen Leistungsaufwendungen (§ 16 Abs. 3 S. 1 SGB IX-E) ist angesichts des Verwaltungsaufwandes einschließlich möglicher Gerichtskosten nicht ausreichend. Neben der Pauschalierung sollte auch die Möglichkeit der Darlegung der höheren tatsächlichen Kosten zugelassen werden.
- Eine ergänzende unabhängige Teilhabeberatung wird nicht als erforderlich angesehen. Soweit die Kommunen die Beratung übernehmen, sind sie an Recht und Gesetz gebunden (s. Art. 20 Abs. 3 GG; Wirtschaftlichkeitsgebot) und nicht mit unternehmerischen und erwerbswirtschaftlichen Interesse vergleichbar. Wir befürchten die Schaffung von Doppelstrukturen, evtl. werden auch falsche Erwartungen geweckt. Sollte es bei der geplanten Regelung bleiben, erwarten wir die dauerhafte und kostendeckende Übernahme der Kosten durch den Bund.
- Die Neudefinition des Behindertenbegriffs, mit dem offenbar eine Anpassung an Art. 1 S. 2 der UN-Behindertenrechtskonvention erfolgen soll, wird kritisch gesehen, da durch die Neudefinition völlig unklar ist, in welchem Umfang der Personenkreis der Behinderten erweitert wird. Dies hätte einer eingehenden Untersuchung und entsprechenden Darstellung bedurft, die in dem Referentenentwurf nicht enthalten ist.
- Sinnvoll ist der Ansatz, die Teilnahme behinderter Menschen am Arbeitsleben zu verbessern. Wir begrüßen es, dass hierfür zusätzliche Mittel für Ausbildungs- und Arbeitsplätze zur Verfügung gestellt werden sollen. Zu unterstützen ist insbesondere, dass Behinderte außerhalb von Werkstätten für behinderte Menschen Beschäftigungschancen erhalten sollen, da bislang die Quote der Personen, denen eine Beschäftigung außerhalb von Werkstätten gelungen ist, eher gering war. Wir halten auch das Rückkehrrecht in die Werkstätten für Menschen mit Behinderungen für richtig.
- Fachlich nachvollziehbar ist das vorgesehene Budget für Arbeit, mit dem Arbeitgeber unterstützt werden sollen, die bereit sind, dauerhaft erwerbsgeminderte Menschen zu beschäftigen. Hierfür muss allerdings der Bund die Kosten vollständig übernehmen.
- Die Abwendung von der einrichtungsbezogenen Förderung zu einer personenzentrierten Förderung behinderter Menschen im Rahmen der Eingliederungshilfe

wird grundsätzlich befürwortet. Wir halten es für den richtigen Ansatz, dass die Leistungen der Eingliederungshilfe sich nach dem individuellen Bedarf und nicht nach Wohnformen orientieren sollen. Anfangs ist allerdings nicht zu erwarten, dass – auch unter Berücksichtigung der Optimierung der Gesamtplanung – der Verwaltungsaufwand reduziert werden kann. Dies dürfte allenfalls – wenn überhaupt – erst mittelfristig möglich sein.

- Aus der Sicht der behinderten Menschen sind die beabsichtigten Neuregelungen des Einkommens- und Vermögenseinsatzes sicherlich positiv zu bewerten. Hierdurch wird realisiert, dass behinderte Menschen, die einer Arbeit nachgehen, zukünftig mehr Geld zur Verfügung haben. Für solche sozialpolitischen Verbesserungen muss allerdings vollständig der Bund aufkommen. Eine Belastung von Land/Kommunen mit diesen Kosten ist abzulehnen. Wir weisen zusätzlich darauf hin, dass Sozialleistungen auf die Menschen zugeschnitten sein sollen, die auf eine Hilfe des Staates angewiesen sind. Dies muss auch bei der Anrechnung von Einkommen und Vermögen berücksichtigt werden.
- Die Schnittstellen zu anderen Leistungsbereichen werfen mitunter bislang nicht geklärte Fragen auf. Wir begrüßen das Ziel des Entwurfs, eine klare, praxisnahe Abgrenzung zwischen Leistungen der Eingliederungshilfe einerseits und andererseits Leistungen der Pflege (Pflegeversicherung des SGB XI, Hilfe zur Pflege des SGB XII und des Bundesversorgungsgesetzes) schaffen zu wollen. Ein besonderes Interesse des BTHG muss es sein, keine Lücken in der Deckung des Bedarfs des pflegebedürftigen Menschen mit erheblicher Behinderung entstehen zu lassen. Allerdings wird dies im Entwurf zu Lasten der – nachrangigen – Eingliederungshilfe gelöst. Bisher waren Leistungen der Pflegeversicherung und der Eingliederungshilfe gleichrangig (vgl. § 13 Abs. 3 SGB XI a.F.). Das Verhältnis von Leistungen der Pflege und der Eingliederungshilfe wird geprägt vom Grundsatz Rehabilitation vor Pflege (§§ 4 Abs. 1 Nr. 2, 9 Abs. 3 SGB IX-E) und dem Bedarfsdeckungsprinzip (§ 104 SGB IX-E). In § 91 Abs. 3 Satz 1 SGB IX-E wird vom grundsätzlichen Nachrangprinzip des § 91 Abs. 1 SGB IX-E abgewichen. Im häuslichen Umfeld nach § 36 SGB XI sollen Leistungen der Pflege grundsätzlich vorrangig im Verhältnis zur Eingliederungshilfe sein, es sei denn die Erfüllung der Aufgaben der Eingliederungshilfe steht im Vordergrund. Außerhalb des häuslichen Umfelds soll die Eingliederungshilfe den Leistungen der Pflege vorgehen. Insoweit muss festgestellt werden, dass die Definition des Begriffs „häusliches Umfeld“ unklar ist, so dass hier ein hohes Streit- und Konfliktpotential gesehen wird. Wir sprechen uns nachdrücklich dafür aus, das Regelsystem der Pflegeversicherung für pflegeversicherte Menschen mit Behinderungen vorrangig Anwendung finden zu lassen. Dies erfordert nicht zuletzt die UN-BRK. Ansonsten würde die Diskriminierung von pflegebedürftigen Menschen weiterhin bestehen bleiben.
- Menschen mit Behinderung, denen gemäß § 42b Abs. 2 Nr. 2 SGB XII-E (Art. 13 Nr. 15 BTHG-E) allein oder zu zweit ein persönlicher Wohnraum und zusätzliche Räumlichkeiten zur gemeinschaftlichen Nutzung überlassen werden, sind zwar in der Regel verpflichtet, Beiträge in die Pflegeversicherung einzuzahlen. Die Pflegekasse übernimmt aber mit der inhaltsgleichen Regelung des bisherigen § 55 SGB XII in § 103 SGB IX-E lediglich nur einen kleinen Teil der Leistungen, derzeit maximal monatlich 266 € (§ 43a SGB XI). Wir kritisieren diese Ungleichbehandlung nachdrücklich und fordern, zumindest diese Deckelung des § 43a Satz 2 SGB XI-E (Art. 10 Nr. 9 BTHG-E) ersatzlos aufzuheben und pflegebedürftigen

behinderten Menschen die vollen Leistungen der Pflegeversicherung zukommen zu lassen.

- Leistungen, die bisher vornehmlich § 54 SGB XII zugeordnet waren, werden nunmehr in einem eigenen Kapitel Teilhabe an Bildung zugeordnet. Die Umsetzung inklusiver Bildung ist eine wichtige Voraussetzung für eine umfassende Teilhabe der Menschen mit Behinderung. Allerdings sind für die schulische Bildung in erster Linie nicht die Leistungen der Eingliederungshilfe oder der Kinder- und Jugendhilfe zuständig, sondern vor allem die Länder im Rahmen ihrer Schulverantwortung. Eine inklusive Bildung im Sinne der BRK setzt voraus, dass die Länder die Schulen so ausstatten, dass jeder Zugang dazu hat bzw. bekommt. Menschen mit Behinderungen dürfen danach nicht aufgrund von Behinderung vom allgemeinen Bildungssystem ausgeschlossen werden. Angemessene Vorkehrungen sind innerhalb des allgemeinen Bildungssystems zu treffen, um die Chancengleichheit zu gewährleisten. Verantwortlich sind die Schulgesetze der Länder. Mit der geplanten Neuregelung wird ein falsches Signal gesetzt.
- Unter dem Begriff „Assistenzleistungen“ wird bei den Leistungen zur sozialen Teilhabe ein neuer Leistungstatbestand eingeführt. Dieser soll zur Bewältigung des Alltags und der Tagesstrukturierung dienen. In der Begründung wird zwar ausgeführt, dass es sich nicht um neue Leistungen handeln soll, sondern um solche, die bislang über andere Bedarfe abgedeckt worden seien. In der Praxis wird allerdings abzuwarten bleiben, ob durch diesen neuen Tagbestand eine neue Kostendynamik entstehen wird.
- Die örtliche Zuständigkeit des Eingliederungshilfeträgers soll sich nach § 98 Abs. 1 SGB IX-E anhand des tatsächlichen Aufenthalts des Leistungsberechtigten bestimmen. Für Menschen, die in stationären Einrichtungen der Eingliederungshilfe lebten, galt bisher der gewöhnliche Aufenthalt (§ 30 SGB I) als maßgeblich, um vor allem dem Eingliederungshilfeträger in dessen Bereich sich die Einrichtung befindet, vor einer übermäßigen finanziellen Belastung zu bewahren. Wir halten es für dringend geboten, eine dem bisherigen „Schutz des Einrichtungsortes“ entsprechende Regelung aufzunehmen. Andernfalls käme es für Leistungsträger mit Einrichtungen, die auch von anderen Leistungsträgern belegt werden, zu erheblichen Kostenverschiebungen.
- Die im SGB XII vorgesehenen Änderungen sind in ihrer Zielrichtung zu begrüßen. Es ist folgerichtig, dass Leistungen für den Lebensunterhalt nicht mehr nach Unterbringungsformen differenziert werden. Im Sinne eines inklusiven Ansatzes ist es sachlich berechtigt, bei Bedarf zukünftig allen erwachsenen Menschen – unabhängig von einer Behinderung – existenzsichernde Leistungen nach dem SGB XII zu gewähren. Soweit diese Vorschriften zu Mehraufwendungen führen, müssen diese ebenfalls ausgeglichen werden.

Mit freundlichen Grüßen
In Vertretung

