

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
16. WAHLPERIODE

STELLUNGNAHME
16/4271

A01

Stellungnahme

des Kompetenzzentrums Selbstbestimmt Leben Regierungsbezirk Köln
zum Bundesteilhabegesetz (BTHG) sowie zum Pflegestärkungsgesetz III (PSG III)
anlässlich der Anhörung
des Ausschusses für Arbeit, Gesundheit und Soziales
am 28. September 2016

I. Hintergrund

Mit dem Plenarbeschluss des nordrhein-westfälischen Landtags vom 21. April 2015 (Drucksache 16/8443) wurden auf Antrag der Fraktion der SPD sowie der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen Anforderungen an ein Bundesteilhabegesetz aus Sicht der Landesregierung NRW formuliert.

Inzwischen liegt ein Beschluss des Kabinetts der Bundesregierung über den Entwurf eines Bundesteilhabegesetzes vor.

Mit Schreiben vom 30. August 2016 (Vorlage 16/4181) hat das Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen dem Landtag einen Sachstandsbericht zur Frage vorgelegt, ob und inwieweit die in der oben genannten Drucksache aufgestellten Anforderungen an ein Bundesteilhabegesetz durch die aktuelle Kabinettsvorlage zum BTHG erfüllt sind oder nicht.

II. Anmerkungen zum Sachstandsbericht des MAIS zum BTHG-Entwurf

Nachfolgend setzt sich das KSL Köln mit der Einschätzung des Ministeriums kritisch auseinander.

Sofern das MAIS zu der Einschätzung gelangt, dass die mit Plenarbeschluss vom 30. April 2015 (Drucksache 16/8443) beschriebenen Anforderungen an ein BTHG aus Sicht des Ministeriums in den nun vorliegenden Entwurf für ein neues BTHG Einzug gehalten haben, erscheint dies aus Sicht des KSL Köln nicht nachvollziehbar.

Aus den Diskrepanzen zwischen den aufgestellten Anforderungen einerseits und dem nur unzureichenden Umfang der Berücksichtigung dieser Anforderungen im Gesetzesentwurf andererseits ergibt sich, dass die mit dem oben genannten Plenarbeschluss aufgestellten Forderungen wenn überhaupt nur rudimentär ihren Niederschlag im vorliegenden Gesetzesentwurf gefunden haben.

Insbesondere fehlt es weiterhin an einer umfassenden Umsetzung der Vorgaben, die sich auch für den Bundesgesetzgeber aus der UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK) ergeben.

Abgesehen davon werden im oben genannten Plenarbeschluss zahlreiche weitere Anforderungen an ein Bundesteilhabegesetz beschrieben, die wiederum im aktuellen Sachstandsbericht des MAIS nicht aufgegriffen und demzufolge offenbar nicht weiterverfolgt werden.

Das KSL Köln vertritt die Auffassung, dass eine abschließende Beurteilung, inwieweit sich die in Nordrhein-Westfalen formulierten Anforderungen an ein Bundesteilhabegesetz im vorliegenden Entwurf für ein BTHG wiederfinden, ohne eine Erörterung dieser fehlenden Gesichtspunkte nicht schlüssig ist und wird sich deswegen auch mit diesen Punkten zumindest teilweise auseinandersetzen.

Modernisierung des Teilhaberechts und Herauslösung der Eingliederungshilfe aus dem Fürsorgesystem der Sozialhilfe

Nach Ansicht des KSL Köln wird das Ziel der Modernisierung des Teilhaberechts mit dem vorliegenden Entwurf für ein BTHG nicht erreicht.

Wesentliche Grundlage für ein modernes Teilhaberecht, welches auch den Anforderungen der UN-BRK gerecht wird, ist die grundsätzliche Akzeptanz der Forderung behinderter Menschen nach einer vollen und wirksamen Teilhabe gleichberechtigt mit anderen (Menschen ohne Behinderung) in Bezug auf alle Lebensbereiche.

Das KSL Köln begrüßt ausdrücklich, dass nunmehr auch die Elternassistenz ausdrücklich kodifiziert wird, wodurch ein elementarer Lebensbereich eines jeden Menschen auch für Menschen mit Behinderung durch den Gesetzgeber akzeptiert wird. Die in diesem Bereich speziell vorgesehene Einbeziehung des sozialen Umfeldes bei der Hilfestellung ist jedoch als Versuch eines Sparmodells zu kritisieren und wird durch das KSL Köln abgelehnt.

Ansonsten verbleibt es jedoch bei der grundsätzlichen Kritik an der stark fiskalisch geprägten Grundstruktur des vorliegenden Gesetzesentwurfs. Berechtigterweise wird vielfach die Kritik geäußert, dass mit dem BTHG-Entwurf vorrangig Einsparungen und Kostendämpfungen verfolgt werden, wohingegen eine tatsächliche Verbesserung der Teilhabesituation behinderter Menschen, die das vorrangige Ziel einer Modernisierung des Teilhaberechts sein muss, nur sehr punktuell und zudem unvollständig erreicht wird.

Die Begrenzung auf die Herauslösung der Eingliederungshilfe aus dem Fürsorgesystem der Sozialhilfe als Ziel des laufenden Gesetzgebungsverfahrens stellt einen Bruch des Koalitionsvertrages dar, denn in diesem war vorgesehen, dass die Leistungsberechtigten aus dem Fürsorgesystem der Sozialhilfe herausgeführt werden sollten. Dieses Ziel hat für die Betroffenen einen sehr hohen Stellenwert, da es vielfach als demütigend und gesellschaftlich abwertend empfunden wird, allein aufgrund des Umstands einer Behinderung dem System der Sozialhilfe als dem untersten Netz der sozialen Sicherung zugewiesen zu werden.

Die bloß formale Übertragung des Rechts der Eingliederungshilfe aus dem SGB XII in das SGB IX vermag dieses Problem nicht zu lösen, unbestritten werden die wesentlichen Grundprinzipien der Fürsorge für den Bereich der Eingliederungshilfe im SGB IX ebenfalls übertragen. Dies gilt beispielsweise für die grundsätzlich fortbestehende Abhängigkeit dieser Leistungen von Einkommen und Vermögen sowie die zahlreichen restriktiven Steuerungselemente zu Gunsten der Träger der Eingliederungshilfe.

Selbst wenn man davon ausgeht, dass das neue System zur Bedarfsermittlung eine stärkere Personenzentrierung der Teilhabeleistungen bewirken soll, so steht dem entgegen, dass spätestens bei der Umsetzung eines Leistungsbescheids und damit bei der Deckung eines festgestellten individuellen Teilhabebedarfs grundsätzlich nur diejenigen Leistungsanbieter in Anspruch genommen werden dürfen, die einen entsprechenden Rahmenvertrag mit dem Träger der Eingliederungshilfe abgeschlossen haben. Aus § 125 SGB IX im derzeitigen Entwurf wird jedoch deutlich, dass in diesen Rahmenverträgen im Wesentlichen Gruppen von Menschen mit einem unterstellten vergleichbaren Bedarf definiert werden. Eine solche antizipierte Definition von Gruppenbedürfnissen steht dem Prinzip der Personenzentrierung und der individuellen Teilhabeleistung unüberbrückbar entgegen.

Notwendig wird es sein, die zahlreichen Sonderregelungen für das System der Eingliederungshilfe vollständig aufzugeben und die Eingliederungshilfe zu einem Teilhabeinstrument weiterzuentwickeln, welches uneingeschränkt und konsequent den gleichen Regelungen folgt wie alle Leistungen im SGB IX Teil 1.

Einheitlicher Behinderungsbegriff

Sofern argumentiert wird, dass durch den Regierungsentwurf aufgrund der Heranziehung der ICF-Kriterien nicht nur ein einheitlicher Behinderungsbegriff definiert, sondern dieser auch im Sinne der UN-BRK gefasst werde, wird diese Behauptung von Seiten des KSL Köln nachdrücklich bestritten.

Es ist zwar zutreffend, dass § 2 SGB IX eine zentrale Definition von Behinderung versucht, jedoch schlägt dieser Versuch fehl und verliert sich in einer Definition von behinderten Menschen.

Abgesehen davon wird verkannt, dass in der UN-BRK bewusst auf eine abschließende Definition von Behinderung verzichtet wird. Vielmehr beschreibt die Konvention ähnlich wie § 2 SGB IX eine Gruppe von Personen, stellt aber unmissverständlich klar, dass diese zum Kreis der behinderten Menschen gehören, diesen jedoch nicht abschließend darstellen.

Für den Bereich der Eingliederungshilfe, sowohl nach SGB XII nach der derzeitigen Rechtslage als auch nach SGB IX, so wie im BTHG vorgesehen, erfährt der Behinderungsbegriff aus § 2 SGB IX eine weitere Einschränkung dahingehend, dass nur diejenigen behinderten Menschen leistungsberechtigt im Sinne der Eingliederungshilfe sind, die eine wesentliche Behinderung (§ 53 SGB XII) bzw. eine erhebliche Teilhabebeeinträchtigung (§ 99 SGB IX in der vorliegenden Entwurfsfassung) nachweisen können. Die Behinderung im Sinne des § 2 SGB IX reicht für sich allein nicht aus. Somit liegt der Eingliederungshilfe in Bezug auf die Zugangsschwelle zu Fachleistungen ein anderer Behinderungsbegriff zu Grunde als bei anderen Teilhabesystemen.

Aus alledem wird deutlich, dass weder ein einheitlicher Behinderungsbegriff gefunden wurde noch dass die grundlegende Definition von Behinderung mit den Vorgaben der UN-BRK kompatibel ist.

Ob mit der geplanten Neuregelung der erheblichen Teilhabebeeinträchtigung eine Reduzierung des Personenkreises der Leistungsberechtigten eintreten wird oder nicht, kann zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht abschließend beurteilt werden. Es sprechen jedoch gewichtige Argumente dafür, dass insbesondere Personen, bei denen nur einzelne oder wenige Lebensbereiche gemäß den ICF-Kriterien betroffen sind, zumindest den zwingenden Anspruch auf Leistungen der Eingliederungshilfe verlieren werden.

Die zwischenzeitlich eingefügte Option, bei einer nicht erheblichen Teilhabebeeinträchtigung im rechtlichen Sinne im Ermessenswege Leistungen der Eingliederungshilfe zu bewilligen, kann insoweit nicht die notwendige Abhilfe schaffen, da eine solche Regelung auch im geltenden Recht vorgesehen ist und in der Praxis fast durchweg zur Ablehnung entsprechender Leistungsanträge führt.

Die UN-BRK unterscheidet nicht zwischen einer „einfachen“ und einer erheblichen Teilhabebeeinträchtigung. Im Zuge einer überzeugenden Umsetzung der Vorgaben der UN-BRK diesbezüglich muss diese Unterscheidung daher aufgegeben werden. Auch das viel zitierte Argument, mit einer Öffnung wäre zwangsläufig ein erheblicher Anstieg der Zahl der Leistungsberechtigten verbunden, woraus sich eine sofortige Überforderung des Systems der Eingliederungshilfe ergeben würde, vermag nicht zu überzeugen. Allein das Abstellen auf die Zahl der Leistungsberechtigten als Indikator für eine mögliche Überlastung des Systems der Eingliederungshilfe ist nicht sachgerecht. Schließlich wären es bei einer Öffnung der Begrifflichkeit lediglich Menschen mit einem geringeren Bedarf an Teilhabeleistungen, die zusätzlich in das System gelangen würden.

Entlastung der Kommunen

Inwieweit die durch den Bund in Aussicht gestellte Entlastung der Kommunen um 5 Milliarden € durch die genannten Kostenübernahme erreicht werden kann, kann erst im Rahmen einer nachträglichen Evaluierung der tatsächlichen Entwicklungen abschließend beurteilt werden.

Verabschiedung des BTHG in der 18. Wahlperiode des Bundestages

Angesichts weiterer aktueller Verzögerungen im gesetzgeberischen Verfahren kann nicht zwangsläufig davon ausgegangen werden, dass es zu einer Verabschiedung eines Bundesteilhabegesetzes in dieser Legislaturperiode kommen wird. Hier muss der weitere Verlauf des parlamentarischen Verfahrens abgewartet werden.

Einkommens- und Vermögensvorbehalt

Der Plenarbeschluss enthielt nicht nur die erfreuliche Forderung nach einer Abschaffung der Anrechnung von Einkommen und Vermögen im Bezug auf Fachleistungen, sehr zu begrüßen ist auch die zur Begründung dargestellte Erkenntnis, dass es bei diesen Leistungen um einen Ausgleich behinderungsbedingter Nachteile und nicht um die Überwindung temporärer Notlagen geht. Das KSL Köln vertritt diese Sichtweise bereits seit langem und begrüßt daher den Umstand, dass sich das MAIS offenbar dieser Sichtweise anschließt.

Ebenso teilt das KSL Köln die Einschätzung des MAIS, dass mit dem BTHG-Entwurf die Bedürftigkeitsabhängigkeit von Teilhabeleistungen nicht abgeschafft wird. Unbestritten wird die Vermögensfreigrenze deutlich erhöht, ebenso ist zu begrüßen, dass Einkommen und Vermögen von Partnerinnen und Partnern ab 2020 nicht herangezogen werden.

Allerdings kritisiert das KSL Köln die Sichtweise des MAIS, dass auch die Freigrenzen bei der Anrechnung von Einkommen erhöht werden. Diese Sichtweise hält einer rechtlichen und tatsächlichen Überprüfung zumindest in dieser Einseitigkeit nicht stand. Zunächst handelt es sich nicht um eine Erhöhung von Freibeträgen, vielmehr wird die gesamte Berechnungsgrundlage verändert. Während nach derzeit geltendem Recht (§§ 82 ff. SGB XII) auf ein bereinigtes Nettoeinkommen abgestellt wird, welches zudem die Kosten einer angemessenen Unterkunft einschließlich behinderungsbedingter Mehrkosten beinhaltet und zudem die Möglichkeit der Berücksichtigung anderer behinderungsbedingter Aufwendungen bietet, soll nach neuem Recht lediglich auf das unbeeinigte Bruttoeinkommen abgestellt werden. Der Hinweis auf eine jetzige Freigrenze von 30.000,00 € bedeutet nicht zwangsläufig, dass diese Freigrenze aufgrund der derzeitigen Bezugnahme auf ein Nettoeinkommen mich bereits jetzt schon gilt, ohne dass eine Anrechnung von Einkommen erfolgt.

Gerade die nach neuem Recht fehlende Möglichkeit, behinderungsbedingte Mehraufwendungen ähnlich wie im Steuerrecht als besondere Belastungen in Abzug zu bringen, wird voraussichtlich dazu führen, dass sich die Einkommenssituation von Leistungsberechtigten nach dem neuen Recht gegenüber der derzeitigen Rechtslage verschlechtern wird. Offenbar sieht der Gesetzgeber dies ähnlich, denn nur so ist die Existenz einer Besitzstandsklausel im vorliegenden Gesetzesentwurf zu erklären. Diese Besitzstandsklausel vermag jedoch das Problem der nach neuem Recht zu restriktiven Einkommensheranziehung nicht zu lösen, da sich Leistungsberechtigte, die erst in Zukunft Teilhabeleistungen der Eingliederungshilfe beantragen werden, nicht auf diese Besitzstandsklausel berufen können.

Das KSL Köln kritisiert scharf den im Gesetzesentwurf enthaltenen faktischen Vorrang der Verwaltungsvereinfachung gegenüber einer Einzelfallgerechtigkeit. Es darf sich nicht der Erkenntnis ver-

geschlossen werden, dass ein bloßes Bruttoeinkommen nicht geeignet ist, die tatsächliche wirtschaftliche Leistungsfähigkeit und den persönlichen Wohlstand der jeweiligen Leistungsberechtigten realistisch abzubilden. Vielmehr müssen zumindest auch besondere Belastungen, die auf die Behinderung zurückzuführen sind, darstellbar sein.

Um zumindest dieses Problem teilweise zu lösen, wird die Landesregierung gebeten, sich dafür einzusetzen, dass künftig auf das zu versteuernde Einkommen des Vorvorjahres abgestellt wird.

Ebenso scharf zu kritisieren ist die immer wieder zu findende Formulierung, dass von einem den Freibetrag übersteigenden Einkommen lediglich 2 % als Eigenanteil angerechnet würden. Diese Formulierung ist irreführend. Vielmehr muss von dem übersteigenden jährlichen Bruttoeinkommen monatlich ein Anteil von 2 % als Eigenanteil abgeführt werden. Je Kalenderjahr errechnet sich hieraus ein Eigenanteil von 24 % des den Freibetrag übersteigenden Bruttoeinkommens. Umgerechnet auf das Nettoeinkommen bedeutet dies eine Heranziehung, die sich etwa im Bereich von 40 % des übersteigenden Nettoeinkommens bewegen wird.

Die Landesregierung wird dringend gebeten, nicht länger die verkürzte Formulierung der lediglich zweiprozentigen Heranziehung des übersteigenden Einkommens zu verwenden.

Demgegenüber begrüßt das KSL Köln den anstehenden Verzicht der Heranziehung von Einkommen und Vermögen in einer Partnerschaft mit einem behinderten Menschen. Allerdings ist nicht nachvollziehbar, dass dieser Erleichterung erst 2020 inkrafttreten soll.

Wunsch- und Wahlrecht

Ebenfalls nicht nachvollziehbar ist die Einschätzung des MAIS, wonach durch den personenzentrierten Ansatz des Gesetzes und den vorgesehenen Regelungen zur Angemessenheit der Leistungen die Belange von Menschen mit Behinderung besser als bisher berücksichtigt werden und somit deren Wunsch- und Wahlrecht gestärkt würde.

Hierzu ist zunächst darauf hinzuweisen, dass das allgemeine Wunsch- und Wahlrecht aus § 8 SGB IX, welches für alle Rehabilitationsträger mit Ausnahme der Eingliederungshilfe gilt, davon ausgeht, dass berechtigten Wünschen über die Entscheidung und die Ausführung der Leistungen entsprochen wird. Im Gegensatz dazu ist das Wunsch- und Wahlrecht für die Eingliederungshilfe aus § 104 SGB IX deutlich schwächer ausgeprägt. Dies beginnt bereits mit der grundsätzlichen Prüfung, ob der Teilhabeerfolg aus Sicht des Leistungsträgers nicht auch ohne Berücksichtigung der Wünsche der Leistungsberechtigten erreicht werden kann. Hinzu kommen weitere Einschränkungen des Wunsch- und Wahlrechts durch eine Übernahme sämtlicher Prinzipien des bisherigen § 13 SGB XII, welcher sich bisher nur auf die Frage der Durchbrechung des Vorrangs der ambulanten

Hilfe zu Gunsten einer angeblich zumutbaren stationären Unterbringung bezieht und nach der neuen Rechtslage offensichtlich für alle Leistungen der Eingliederungshilfe offen ist.

Eine weitere Einschränkung erfährt das Wunsch- und Wahlrecht der Eingliederungshilfe durch die grundsätzliche Möglichkeit der gemeinsamen Leistungserbringung (Zwangspoolen). Im Falle einer gemeinsamen Leistungserbringung kann von einem solchen Wunsch- und Wahlrecht aufgrund der drastischen Einschränkungen der persönlichen Handlungsfreiheit und Autonomie nicht mehr ausgegangen werden.

Des Weiteren fehlt es auch an der zwingenden Möglichkeit, sein Wunsch- und Wahlrecht im Rahmen des Bedarfsermittlungsverfahrens angemessen zu artikulieren. So kann beispielsweise eine Gesamtplankonferenz durch den Träger der Eingliederungshilfe einseitig aus verschiedenen Gründen verweigert werden, auch wenn die Leistungsberechtigten um eine solche Konferenz gebeten haben.

Schließlich scheitert die Umsetzung eines Wunsch- und Wahlrechts auch an den Rahmenbedingungen, an welche die Leistungserbringer gebunden sind. Insbesondere die obligatorischen Rahmenverträge mit dem Leistungsträger, die abstrakt die Leistungsberechtigten in verschiedene Gruppen unterteilen und deren Bedarf im Vorfeld und Personen unabhängig antizipieren, stehen einem wirkungsvollen Wunsch- und Wahlrecht nachhaltig entgegen. Aufgrund dieses standardisierten und teilweise pauschalierten Leistungsangebots wird es selbst bei einem sehr individuellen Teilhabebedarf kaum möglich sein, einen Leistungserbringer zu finden, der – ohne den Rahmenvertrag mit dem Leistungsträger zu verletzen – in der Lage sein wird, die erforderliche und gewünschte Teilhabeleistung in der individuellen Form wirtschaftlich zu erbringen.

Inklusiver Arbeitsmarkt

Das MAIS argumentiert, dass künftig auch voll erwerbsgeminderte Personen außerhalb von Werkstättenleistungen zum Arbeitsleben erhalten können und sieht hierin einen wichtigen Beitrag zur Öffnung des regulären Arbeitsmarktes für Menschen mit Behinderungen. Darüber hinaus wird die Möglichkeit der Alternative zur Werkstatt durch weitere Anbieter als positiv bewertet.

Insbesondere die Eröffnung des Marktes für andere Anbieter als Alternative zur Werkstatt muss kritisch hinterfragt werden. Die in § 60 SGB IX vorgesehene Regelung hierzu sieht vor, dass diese Anbieter an praktisch keine baulichen, personellen oder pädagogischen Vorgaben gebunden sind, die eine Werkstatt erfüllen muss. Bei aller Kritik an der bestehenden Vorherrschaft der bisherigen Werkstattstrukturen steht zu befürchten, dass mit den neuen Anbietern ein Einfallstor für massive qualitative Einschnitte und Billiglösungen zulasten der Leistungsberechtigten geöffnet wird.

Auch das Budget für Arbeit ist nicht überzeugend geregelt. Insoweit ist der Sichtweise des MAIS zu widersprechen. Hierbei ist insbesondere die Obergrenze auf 40 % der Bezugsgröße gemäß § 18 SGB IV zu kritisieren, die das vom Grunde her sehr sinnvolle Budget für Arbeit ad absurdum führt.

Beratung

Das KSL Köln begrüßt die Grundidee zur Schaffung eines ergänzenden Angebotes einer Teilhabe Beratung ausdrücklich. Fairerweise kann eine abschließende Beurteilung erst nach Bekanntwerden der noch zu formulierenden Förderrichtlinien erfolgen.

Dennoch bieten auch die gesetzlichen Vorschriften in vielerlei Hinsicht Anlass zur Kritik.

Von zentraler Bedeutung ist die Unabhängigkeit dieser ergänzenden Beratung. Im Zuge des Diskussionsprozesses wurde wiederholt die Ansicht geäußert, eine unabhängige Beratung sei bereits begrifflich schon deshalb nicht möglich, weil auch diese Beratung auf Geldmittel angewiesen sei. Diese Ansicht geht nach Auffassung des KSL Köln an der Realität vorbei. Vielmehr muss sich das Kriterium der Unabhängigkeit danach bemessen, ob die tätige Beratungsstelle in irgendeiner Weise von den Ergebnissen des jeweiligen Beratungsprozesses betroffen ist oder gar von diesen profitiert. Auch darf keine Weisungsbefugnis von Leistungsträgern oder Leistungsanbietern bestehen. Auch sind beteiligungsrechtliche Konstellationen dahingehend zu überprüfen, ob tatsächlich eine Unabhängigkeit der Beratungsstruktur gegeben ist oder nicht. Keinesfalls darf es zu einer staatlich finanzierten Kundenwerbung durch Beratungsstrukturen kommen, die in irgendeiner Form mit einem Leistungserbringer verbunden sind.

Zu kritisieren ist, dass im Referentenentwurf kein subjektiver Rechtsanspruch zu Gunsten behinderter Menschen auf die Inanspruchnahme dieses Beratungsangebots vorgesehen ist.

Zudem ist auch zu befürchten, dass die hierfür vorgesehenen 60 Mio. EUR jährlich bei weitem nicht ausreichen werden, um den tatsächlichen Bedarf an einer unabhängigen ergänzenden Beratung abzudecken. Nach Einschätzung des KSL Köln müssten die bereitgestellten Mittel erheblich aufgestockt werden, um ein flächendeckendes Beratungsangebot vergleichbar den Beratungsangeboten der zuständigen Leistungsträger aufzubauen und zu unterhalten. Hierzu ist auch anzumerken, dass das Aufgabenspektrum dieser unabhängigen Beratungsstrukturen nicht nur sehr breit gefasst ist und die gesamten Rehabilitations- und Teilhabeleistungen des SGB IX beinhaltet, sondern zudem auch in einer inhaltlichen und fachlichen Tiefe erfolgen muss, die in aller Regel nur durch professionelle und entsprechend qualifizierte Strukturen geleistet werden kann. Hierbei ist auch der Aspekt der Rechtsdienstleistung zu berücksichtigen. Es ist davon auszugehen, dass eine Beratung im Sinne des § 32 SGB IX RefE als Rechtsdienstleistung im Sinne des Rechtsdienstleistungsgesetzes (RDG) zu qualifizieren ist. Somit ist davon auszugehen, dass diese Beratung durch

juristisch qualifizierte Personen mit der Befähigung zum Richteramt durchzuführen, zumindest aber anzuleiten und zu überwachen ist. Dies dürfte die Kapazitäten zahlreicher kleinerer lokaler Strukturen deutlich überfordern.

Ungeachtet dessen ist die Beschränkung der Beratungsinhalte auf Leistungen nach dem SGB IX schon deshalb zu kritisieren, weil damit der Grundsatz der ganzheitlichen Betrachtung der Situation von Menschen mit Behinderung und in letzter Konsequenz auch der Personenzentriertheit nicht beachtet werden.

Besonders positiv hervorzuheben ist die besondere Berücksichtigung von Beratungsangeboten von Betroffenen für Betroffene (Peer Counseling), wenngleich eine ausdrücklichere Hervorhebung und Bevorzugung von in diesem Sinne strukturierten Beratungsangeboten angezeigt gewesen wäre. Es ist gerade der Gesichtspunkt des Peer Counseling, der von vielen Ratsuchenden als besonders wertvoll geschätzt und nachgefragt wird, so dass eine klare Präferenz derartiger Strukturen notwendig ist.

Das KSL Köln forderte auch eine Ergänzung des Gesetzestextes dahingehend, dass die zu fördernden Beratungsstellen barrierefreie Strukturen aufweisen und für Menschen mit unterschiedlichen Behinderungen gleichermaßen uneingeschränkt erreichbar und nutzbar sind.

Wichtig ist auch, dass die Teilhabeberatung im Kontext der Information und Beratung insgesamt wahrgenommen wird. Sie bildet eine notwendige und wichtige Ergänzung zu den staatlichen Verpflichtungen zur Information und Beratung und steht gleichwertig neben diesen Instrumenten. Das bedeutet auch, dass Ratsuchenden ähnlich wie bei der Wahrnehmung behördlicher Termine notwendige Mobilitätshilfen oder Kommunikationshilfen beispielsweise zur Benutzung der Gebärdensprache bereitgestellt werden.

Als besonders kritikwürdig sieht das KSL Köln die zeitliche Befristung der Förderung aus Bundesmitteln bis zum 31. Dezember 2022 an. Wie oben bereits dargelegt, erfordert der Aufbau und Erhalt dieses Beratungsangebots eine professionelle Struktur, die sich nicht nur auf Personalkosten beschränkt, sondern auch Sachkosten wie die Bereitstellung barrierefreier Räumlichkeiten beinhaltet. Eine solche Struktur verlangt zwingend eine langfristige Nachhaltigkeit und dürfte mit der bisherigen Vorgabe, dass die Förderung aus Bundesmitteln bereits Ende 2022 Auslaufen soll, nicht zu realisieren sein.

Die Landesregierung wird dringend gebeten, dafür Sorge zu tragen, dass auch solche Beratungsstrukturen als förderungsfähig angesehen werden, die sich uneingeschränkt dem Gedanken der Unabhängigkeit verpflichtet sehen. Diese Unabhängigkeit muss sich auf eine Vielzahl von Aspekten

beziehen, insbesondere darf keine wirtschaftliche Abhängigkeit von den Ergebnissen der Beratungen

Bundesteilhabegeld

Mit der Weigerung des BMAS, ein Bundesteilhabegesetz zur unbürokratischen Deckung kleinerer Teilhabebedarfe einzuführen, wurde eine wichtige Gelegenheit verpasst, um ein Unterstützungssystem vergleichbar dem Blindengeld auch für Menschen mit anderen Beeinträchtigungen zu etablieren.

Die Landesregierung wird gebeten, sich dafür einzusetzen, dass ein Teilhabegeld in dem Sinne eingeführt wird, welches den Leitlinien des Entwurfs des Forums behinderter Juristinnen und Juristen (FbJJ) für ein Gesetz zur Sozialen Teilhabe entspricht.

III. Weitere Anmerkungen zu ausgewählten Themenbereichen

Kostendynamik der Eingliederungshilfe

Der Landtag hatte in seinem Plenarbeschluss festgestellt, dass die Kosten der Eingliederungshilfe seit Jahren steigen und demgegenüber die Haushalte der Sozialhilfeträger dieser Last kaum mehr gewachsen seien.

Aus Sicht des KSL Köln erscheint diese behauptete Überlastung der Haushalte der Sozialhilfeträger hausgemacht. Unbestritten steigen die Kosten pro Leistungsberechtigten im Bereich der Eingliederungshilfe nicht signifikant, der Kostenanstieg ist zuvorderst auf die steigende Anzahl der Leistungsberechtigten zurückzuführen. Dieser Umstand resultiert unter anderem aus der gesteigerten Lebenserwartung auch für Menschen mit Behinderung, die ebenfalls vom medizinischen Fortschritt profitieren. Auch darf nicht übersehen werden, dass die geringeren Fallzahlen in den vergangenen Jahrzehnten auch auf die hohe Zahl behinderter Menschen zurückgeführt werden müssen, die im Zusammenhang mit der Euthanasie der Nationalsozialisten ermordet wurden.

Hieraus wird deutlich, dass der Anstieg der Zahl der Leistungsberechtigten im Bereich der Eingliederungshilfe vorhersehbar war und im Vorfeld bei der Planung und Dimensionierung der Haushalte der verschiedenen Sozialhilfeträger hätten berücksichtigt werden können.

Weiterhin wird von der Gesellschaft gefordert, Gemeinwesen und Zusammenleben so zu gestalten, dass die gleichberechtigte Teilhabe und ein selbstbestimmtes Leben für alle möglich sind.

Diese Forderung ist aus Sicht des KSL Köln sehr begrüßenswert, dient sie doch der Umsetzung des Grundsatzes der Schaffung inklusiver Lebensverhältnisse in allen Teilhabebereichen, sowie dies

auch in der UN-BRK vorgesehen ist. Maßgebliches Instrument hierzu sind die so genannten angemessenen Vorkehrungen, wie sie in der UN-BRK enthalten sind.

Die systematische Einordnung dieser Forderung im Themenkreis der Kostenentwicklung zeigt in kritikwürdiger Weise das Streben nach einer Verlagerung weg von einem Anspruch auf individuelle Teilhabeleistungen als Maßnahme zum Ausgleich (Kompensation) von behinderungsbedingten Nachteilen hin zu einem Verweis der Betroffenen auf die gesellschaftliche Verpflichtung zur Schaffung von inklusiven Lebensbedingungen, die derartiger Teilhabeleistungen aus Sicht der beteiligten Leistungsträger überflüssig erscheinen lassen. Diese Vorgehensweise ist insbesondere im Bereich der Eingliederungshilfe zum Besuch der Hochschule sehr deutlich zu spüren, hier verweisen die angesprochenen Leistungsträger regelmäßig auf die grundsätzliche Verpflichtung der Hochschule zur Ermöglichung eines barrierefreien Studiums.

Das KSL Köln lehnt einen solchen „Verschiebebahnhof“ ab. Die grundsätzlich zu begrüßende Forderung nach einer Schaffung inklusiver Lebensverhältnisse darf nicht als Instrument und Begründung zur Vorenthaltung oder Kürzung von individuellen Teilhabeleistungen eingesetzt werden.

Eingliederungshilfe als Komplexleistung einschließlich Hilfe zur Pflege

Von großer Bedeutung ist die Frage der Abgrenzung von Leistungen der Eingliederungshilfe zu solchen der Hilfe zur Pflege. Die vorgesehene Regelung, in welcher auf den Ort der Leistungserbringung (häusliche oder außerhäusliche Umgebung) abgestellt wird, kann in keiner Weise überzeugen. Offenbar sieht dies der Gesetzgeber genauso, denn es wird auch noch eine Vorrangsklausel eingebaut, wonach die Eingliederungshilfe zuständig ist, wenn eine Teilhabe im Vordergrund steht.

Bereits die Begrifflichkeit der häuslichen Umgebung ist weder im Gesetz definiert noch sonst so einheitlich geregelt. Es müsste geklärt werden, ob es nur die eigene häusliche Umgebung (Wohnung) oder ob auch eine andere häusliche Situation, etwa bei einer Reise mit Hotelübernachtung, relevant ist. Alle diese Fragen sind nicht geklärt.

Daher ist aus Sicht des KSL Köln der Ort der Leistungserbringung für die Abgrenzung zwischen Eingliederungshilfe und Hilfe zur Pflege gänzlich ungeeignet.

Voller Leistungsbezug von Pflegeleistungen auch in Einrichtungen

Der bereits in der Vergangenheit heftig kritisierte Sondertatbestand der Begrenzung von Leistungen der Pflegeversicherung bei Unterbringung in einer Einrichtung für Menschen mit Behinderung soll offenbar auf ambulante Wohngemeinschaften ausgedehnt werden.

Das KSL Köln kritisiert die Gültigkeit von Vorschriften, die den Bezug vollständiger Leistungen der Pflegeversicherung ausschließen, so wie bei einer Unterbringung in einer Einrichtung für Men-

schen mit Behinderung. Es darf nicht übersehen werden, dass es sich um Versicherungsleistungen handelt, für welche Versicherungsbeiträge erbracht wurden.

Hinzu kommt, dass mit der geplanten Ausweitung auf ambulante Wohngemeinschaften die finanzielle Vergleichbarkeit zwischen einer klassischen Pflegereinrichtung einerseits und der ambulanten Wohnform andererseits erheblich erschwert wird. Die mit der Ambulantisierung verbundenen Mehrkosten können sich negativ auf den Wunsch des behinderten Menschen nach Auszug aus einer stationären Pflegeeinrichtungen auswirken, da hier möglicherweise ein Kostenvorbehalt zur Anwendung käme.

Köln, 26. September 2016