

Forum D

Entwicklungen und Reformvorschläge
– Diskussionsbeitrag Nr. 13/2012 –

08.08.2012

Baustelle Eingliederungshilfe – Tagung des Diakonie-Bundesverbandes und des Bundesverbandes evangelische Behindertenhilfe am 29.05.2012 in Berlin

von Dipl. Jur. Manuela Willig, Universität Kassel

Am 29. Mai 2012 fand im Berliner Tagungszentrum der Katholischen Akademie (Hotel Aquino) eine Tagung des Diakonie-Bundesverbandes und des Bundesverbandes evangelische Behindertenhilfe (BeB) zur Reform der Eingliederungshilfe statt.¹

I. Der bisherige Reformprozess

Die Tagung eröffnete **Maria Loheide** (Vorstand Sozialpolitik des Diakonischen Werkes der Evangelischen Kirche in Deutschland e. V.), die die Anwesenden einlud, einen Blick zurück auf den bisherigen Reformprozess der Eingliederungshilfe zu werfen. Man müsse sich verdeutlichen, dass die Diakonie Inklusion wolle und brauche, da man sonst, wie es der Theologe Kabue ausdrücken würde, keine wahre Kirche sein könne. Sie wies in der Rückschau auf zwei wesentliche Punkte der vergangenen Reformdebatten hin. Zum einen sei festzustellen, dass diese

von dem Spannungsfeld zwischen den Möglichkeiten personenzentrierter, teilhabeorientierter Eingliederungshilfen und den knappen finanziellen Mitteln geprägt waren. Zum anderen sei ein Wandel der Leitidee, die hinter der Eingliederungshilfe steht, zu bemerken. Das Fürsorgeprinzip solle nicht mehr leitend sein. Zentrale Begriffe der jetzigen Reform seien vielmehr, gerade auch vor dem Hintergrund der Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention, die Teilhabe und die Personenzentrierung. Die entscheidende Weichenstellung zur Reform der Eingliederungshilfe liege daher in der Stärkung der individuellen Rechte behinderter Menschen.

Es folgte ein Referat von **Michael Conty** (Vorsitzender des Bundesverbandes evangelische Behindertenhilfe) zum Thema „**Diakonische Positionen und Prioritäten in einem unabgeschlossenen Reformprozess**“. Er stellte heraus, dass es nicht nur mehrmals zu massiven Irritationen während des ASMK-Beratungsprozesses² gekommen sei (z. B. durch die Sparvorschläge der Ge-

¹ Eine umfassende Tagungsdokumentation finden Sie in Kürze auf den Seiten der Diakonie unter <http://www.diakonie.de/diakonie-texte-989.htm>

² ASMK steht für Arbeits- und Sozialministerkonferenz.

meindefinanzkommission), sondern man mittlerweile sogar davon sprechen müsse, dass der Reformprozess zumindest vorübergehend „tot“ sei. Wie die bislang unter Ausschluss der Fachwelt diskutierten Überlegungen der Bund-Länder-Arbeitsgruppe zur Eingliederungshilfereform aussehen und ob es inzwischen einen Gesetzesentwurf gebe, sei unbekannt. Im Weiteren führte **Conty** als wesentliche diakonische Standpunkte für zukünftige Diskussionen ein bundeseinheitliches Verfahren zur Ermittlung und Feststellung des Hilfebedarfs unter Einbeziehung des Betroffenen als Experten in eigener Sache sowie den Ausbau der Beratung durch Fachverbände, insbesondere auch durch die Diakonie, an, um Menschen mit Behinderung eine Alternative zu den Beratungsangeboten der Sozialleistungsträger zu bieten. Weiterhin plädierte er für eine Personenzentrierung des Leistungsgeschehens und die Stärkung des Wunsch- und Wahlrechts im Hinblick darauf, ob ambulante oder stationäre Leistungen in Anspruch genommen werden sowie im Zusammenhang mit der Leistungsanspruchnahme als Sachleistung oder in Form eines persönlichen Budgets. Wesentlich sei außerdem ein rechtlich und finanziell abgesichertes Konzept zur Förderung der inklusiven Gestaltung des Sozialraums, das bisher in den ASMK-Beschlüssen nicht thematisiert wurde. Kritisch sah **Conty** insbesondere die Vorschläge zur Gesamtsteuerungsverantwortung des Sozialhilfeträgers; dies werde hauptsächlich zu mehr Bürokratie führen. Abschließend rief der Referent die Fach- und Wohlfahrtsverbände sowie die Selbsthilfe dazu auf, den Tunnelblick auf das vermeintlich politisch Durchsetzbare, den man im Laufe des Reformprozesses angenommen habe, abzulegen und sich neu zu orientieren. Ziel müsse es sein, eine leistungsgesetzliche Fassung der Unterstützung für Menschen mit Behinderung und psychischer Erkrankungen zu erreichen, die personenzentriert, lebensweltlich und sozialraumbezogen ist

und die Ziele der BRK deutlicher und gewissenhafter aufnimmt und umsetzt. Er riet dazu, auch bereits geäußerte Forderungen wie den Wunsch nach einem Bundesteilhabegeld wieder in den Diskussionsprozess aufzunehmen.

Im Anschluss gab **Torsten Einstmann** (Leiter des Arbeitsstabes beim Beauftragten der Bundesregierung für die Belange behinderter Menschen) ein Statement zum bisherigen Reformprozess unter besonderer Berücksichtigung der **UN-Behindertenrechtskonvention als Bezugsrahmen der Reform**. Zu Unrecht sei die Bundesregierung zunächst davon ausgegangen, die Ratifizierung der BRK werde in Deutschland keine Änderungen erfordern³. Erheblicher Reformbedarf bestehe vor allem im Bildungs- und Arbeitsbereich sowie bei der barrierefreien Gestaltung des Sozialraums. Im Werkstattrecht seien Reformen noch in dieser Legislaturperiode zu erwarten. Im Moment sei eine einkommens- und vermögensunabhängige Eingliederungshilfe zwar politisch nicht durchsetzbar, der Referent regte jedoch an, zu überprüfen, in welchem Maße die Einkommens- und Vermögensanrechnung selbst Verwaltungskosten verursache. Nur durch die Einkommens- und Vermögensunabhängigkeit der Eingliederungshilfe könne erreicht werden, dass sich Arbeit und beruflicher Erfolg auch für Menschen mit Behinderung auszahle. Die jetzige Anrechnung des Einkommens und Vermögens des Ehepartners stelle außerdem ein Ehehindernis dar. Abschließend sprach er den Änderungsbedarf im Bildungsbereich, insbesondere auch im Hochschulbereich, an. Entgegen dem Trend, mehr Menschen einen Hochschulabschluss zu ermöglichen, werde Menschen mit Behinderungen z. B. ein Masterstudium, eine Promotion oder ein Auslandssemester

³ Vgl. BT-Drs. 16/10808, S. 45 ff.

durch die Verweigerung bzw. Verzögerung notwendiger finanzieller Hilfen erschwert.

Sodann referierte **Dr. Edna Rasch** (Deutscher Verein) zu den **Zielsetzungen, Hindernissen und Perspektiven der Eingliederungshilfe**reform. Sie erinnerte daran, dass die Reformbedürftigkeit der §§ 53 ff. SGB XII sich nicht allein aus der UN-BRK ergibt, sondern auch Folge der gestiegenen Fallzahlen der Eingliederungshilfe, der geänderten Lebensverhältnisse und der nach wie vor bestehenden Schnittstellenproblematik (insbesondere im Hilfsmittelbereich) ist. Als Grund für das Ende des Diskussionsprozesses im Jahr 2010 nannte sie die Stillschweigevereinbarung des Bundes und der Länder, die sich intern über die Finanzierung der Reform verständigen wollten. Am 16. Mai 2012 habe nunmehr der Freistaat Bayern einen Antrag in den Bundesrat eingebracht⁴, der die Schaffung eines Bundesleistungsgesetzes für Menschen mit Behinderungen unter 100%-Kostenübernahme durch den Bund vorsehe. Gefordert werde u. a. eine personenzentrierte Leistungserbringung, die Schaffung von Alternativen zu Werkstätten sowie langfristig die Freistellung von Einkommen und Vermögen. Mit der Forderung nach einer 100% Finanzierung durch den Bund habe Bayern seine Positionen noch einmal verschärft. Die Referentin kritisierte, dass der Antrag des Freistaates Bayern nur sehr vage, unkonkrete Forderungen enthalte. Auch fehlten Überlegungen zu den akuten Schnittstellenproblemen, insbesondere zwischen den Leistungen zur Pflege und den Leistungen der Eingliederungshilfe. Die geforderte 100% Finanzierung durch den Bund würde wohl dazu führen, dass man den Gedanken an ein Case-Management durch den Sozialhilfeträger aufgeben müsste, wodurch man die Expertise der Sozialhil-

fe verliere. Im Deutschen Verein stelle man sich darauf ein, dass der politische Reformprozess erst 2014 wieder aufgenommen werde.

Anschließend thematisierte **Dr. Sigrid Arnade** (u. a. Mitbegründerin und Vorstandsmitglied des Netzwerks Artikel 3⁵ und Sprecherin der BRK-Allianz⁶ für das Jahr 2012) in ihrem Statement die **verbändeübergreifende Zusammenarbeit**. Als Beispiele für eine gelungene Zusammenarbeit nannte sie die Arbeit des Deutschen Behindertenrats⁷, die des International Disability Caucus (IDC)⁸ während der Verhandlungen zur UN-BRK in New York sowie im Rahmen des ASMK-Prozesses die Zusammenarbeit zwischen dem Deutschen Behindertenrat und der Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege (BAGFW). Im Hinblick auf die Eingliederungshilfe reform müsse man sich fragen, welche Ziele man noch vor der Bundestagswahl sinnvoll verwirklichen könne. Erreichbar sei z. B. durchaus noch die Reform des Behinderungsbegriffs, die Streichung des Mehrkostenvorbehalts im SGB XII, die Definition des Begriffs „leichte Sprache“ oder die gesetzliche Verankerung des Budgets für Arbeit und der Elternassistenz. Für eine Zusammenarbeit gelte es, Schnittmengen zu finden, gemeinsame Ziele zu definieren und zu priorisieren, um so Strategien zu entwickeln.

⁵ Vgl. hierzu auch die Selbstdarstellung des Vereins auf der Seite <http://www.netzwerk-artikel-3.de/wir>.

⁶ Vgl. für weitere Informationen auch <http://www.brk-allianz.de>.

⁷ Vgl. auch <http://www.deutscher-behindertenrat.de>.

⁸ Für weitere Informationen siehe auch <http://www.disabilityrightsfund.org/resource/international-disability-caucus-convention-rights-persons-disabilities.html>.

⁴ BR-Drucks. 282/12; dieses Dokument finden Sie in der Infothek unter „Aus den Parlamenten/Bundesratsdrucksachen“.

II. Der Entwurf eines Gesetzes zur Sozialen Teilhabe des Forums behinderter Juristinnen und Juristen

Im zweiten Teil der Tagung stellten **Prof. Dr. Silvia Pöld-Krämer** (Fachhochschule Bielefeld) und **Dr. Sigrid Arnade**⁹ den Entwurf eines Gesetzes zur Sozialen Teilhabe des Forums behinderter Juristinnen und Juristen (FbJJ)¹⁰ vor.¹¹ Hierzu skizzierte **Arnade** zunächst den bisherigen Entwicklungsprozess des Gesetzesentwurfs und verdeutlichte, dass dieser Prozess derzeit noch nicht abgeschlossen ist und das FbJJ momentan an einer Kommentierung des Entwurfs arbeite. **Arnade** betonte den menschenrechtlichen Ansatz des Gesetzesentwurfs und die Bedeutung der Einkommens- und Vermögensunabhängigkeit der Eingliederungshilfeleistungen – erst hierdurch werde Gleichstellung erreicht.

⁹ Horst Frehe (Staatsrat, Mitglied der Bremischen Bürgerschaft und Sprecher des FbJJ) musste seine Teilnahme an der Veranstaltung leider kurzfristig absagen.

¹⁰ Bei dem Forum behinderter Juristinnen und Juristen handelt es sich um eine partei- und verbandsübergreifende Gruppe von behinderten Juristinnen und Juristen, die als Richterinnen und Richter, als Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte oder als Verwaltungsjuristinnen und -juristen bzw. Verbandsjuristinnen und -juristen tätig sind bzw. tätig waren. Ziel dieser Gruppe ist es, durch konkrete Gesetzesvorschläge die Arbeit der Behindertenverbände, Behinderteninitiativen und Behindertenselbsthilfegruppen zu unterstützen. Bereits bei den Vorarbeiten zu einem Behindertengleichstellungsgesetz des Bundes und des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes brachte das Forum konkrete Gesetzesvorschläge ein, die zum Teil auch umgesetzt wurden (vgl. hierzu auch das Vorwort zum Gesetzesentwurf sowie die Pressemitteilung der ILS auf <http://www.isl-ev.de/de/aktuelles/nachrichten/772-forum-behinderter-juristinnen-und-juristen-stellt-gesetz-zur-sozialen-teilhabe-vor> vom 03.05.2011).

¹¹ Zu finden unter <http://www.reha-recht.de/infothek/aus-der-politik/bundesebene/neue-gesetze-und-gesetzesinitiativen/#c1038>.

Sodann erläuterte **Pöld-Krämer**, dass der Gesetzesentwurf systematisch auf Art. 19 BRK fuße. Als wesentliche Punkte des Gesetzesentwurfs nannte die Referentin u. a. die Reform des Behinderungsbegriffs, die Einführung eines Begriffs der Barrierefreiheit, die Stärkung des Wunsch- und Wahlrechts durch Ersetzung der „angemessenen Wünsche“ durch „berechtigte Wünsche“ und die Einführung eines Bundesteilhabegeldes als Basisnachteilsausgleich. Von besonderer Bedeutung sei aber vor allem, dass in diesem Gesetzesentwurf die Leistungen zur Teilhabe durch die Verwendung von Regelbeispielen konkretisiert werden. So enthalte der Entwurf eine Definition der persönlichen Assistenz als eine Form der persönlichen Unterstützung und eine Rechtsgrundlage für Leistungen in Form der Elternassistenz, aber auch zur begleiteten Elternschaft, zwischen denen unterschieden werde.

Im Anschluss kommentierte **Pöld-Krämer** den Gesetzesentwurf. Sie begrüßte die Einführung einer Verantwortlichkeit der Rehabilitationsträger für die Umsetzung der BRK in § 4 SGB IX, auch wenn sie sich hinsichtlich der Auswirkungen auf die Praxis der Rehabilitationsträger skeptisch zeigte. Im Hinblick auf die Leistung „persönliche Unterstützung“ wies sie darauf hin, dass hier ein Bedeutungswandel eingetreten sei und der Begriff der Unterstützung nicht mehr dem der „sorgenden Hilfe“ entspreche, wie dies noch in § 11 SGB XII der Fall ist. Im Schulbereich müsse beachtet werden, dass in Deutschland kein Recht auf Bildung, sondern eine Pflicht zur Schulbildung bestehe, sodass eine BRK-konforme Ausstattung der Schulen zu fordern sei. Bezüglich des Zusammenhangs zwischen Bedarfsfeststellung und Wunsch- und Wahlrecht führte die Kommentatorin aus, dass das Wunsch- und Wahlrecht erst dann von Bedeutung sein könne, wenn der Bedarf festgestellt und es wenigstens zwei Möglichkeiten gebe, den Bedarf zu

decken. Da man objektiv nicht feststellen könne, welchen Bedarf ein Mensch habe, müsse das Verfahren zur Feststellung des Bedarfs in Anwendung der durch das Bundesverfassungsgericht aufgestellten Grundsätze für Berechnungsverfahren¹² transparent und kontrollierbar sein.

III. Die Eingliederungshilfereform als Wahlkampfthema?

Abschließend fand eine Podiumsdiskussion mit **Markus Kurth** (sozial- und behindertenpolitischer Sprecher der Bundestagsfraktion „Bündnis 90/Die Grünen“) und **Mechthild Rawert** (gesundheitspolitische Sprecherin der SPD¹³) statt. Diskutiert wurden neben der Reform des Pflegebedürftigkeitsbegriffs, der Forderung nach einem inklusiven Arbeitsmarkt und der Bedeutung eines inklusiven Sozialraums in Zeiten des demographischen Wandels insbesondere auch der Antrag des Freistaates Bayern zur Reform der Eingliederungshilfe¹⁴. Sowohl **Rawert** als auch **Kurth** lehnten die alleinige Finanzierung des Teilhabebedarfs durch Bundesmittel ab. **Rawert** sprach sich jedoch nachhaltig für eine Entlastung der Kommunen bei der Finanzierung von inklusiven Sozialräumen durch einen Inklusionsfonds des Bundes aus, während **Kurth** anregte, dass der Bund sich einzelner Schwerpunkte wie des Themas Arbeit annehmen und hier gezielt finanzielle Anreize schaffen sollte. Auf die Frage, wie man dem Thema Eingliederungshilfereform in Zukunft höhere Priorität einräumen könne, wies **Kurth** auf die Bedeutung des Themas Barrierefreiheit und das große Potential des Begriffs der Inklusion hin. Man müsse deutlich machen, dass es sich um ei-

nen universellen Ansatz handele, der nicht auf den Schulbereich zu reduzieren sei. **Rawert** schlug vor, Veranstaltungen wie Inklusionsfeste zu nutzen, um das Thema BRK in die Gesellschaft zu tragen. **Kurth** riet dazu, den Schulterschluss zu den Gewerkschaften zu suchen und positive Praxisbeispiele (best practice) bekannt zu machen.

Sodann leitete **Katja von Damaros** (Diakonisches Werk der Evangelischen Kirche in Deutschland e. V.) mit einem Impulsreferat zum Thema „**Wie können die Hauptanliegen vom Menschen mit Behinderung in den Bundeswahlkampf auf Bundesebene und vor Ort eingebracht werden?**“ die Diskussionsrunde ein. Sie wies darauf hin, dass „Lobbying“ in einer Demokratie eine notwendige Aktivität sei. Es sei Aufgabe der Diakonie als Lobby-Verband, die für eine politische Entscheidung relevanten Informationen an die richtigen Adressaten zu kommunizieren. Während des Wahlkampfes seien dies die politischen Parteien und deren Untergliederungen, Arbeitsgruppen, Führungskräfte sowie Kandidatinnen und Kandidaten. Sie erinnerte daran, dass im Jahr 2013 nicht nur die Bundestagswahl, sondern auch Landtagswahlen in Niedersachsen und Bayern stattfinden. Pluspunkte der Diakonie seien ihre Wertegebundenheit, Glaubwürdigkeit und Fachlichkeit sowie ihre dezentrale Struktur. Dies müsse genutzt werden, um Strategien für die Bundestagswahl zu entwickeln.

In der anschließenden Plenumsdiskussion wurde angeregt, sich noch intensiver darum zu bemühen, die Politiker in den einzelnen Wahlkreisen stärker einzubinden. Des Weiteren wurde vorgeschlagen, geistig behinderte Menschen und deren Angehörige ins Gespräch mit Politikern zu bringen.

¹² BVerfG, Urt. v. 09.02.2010 – 1 BvL 1/09, 1 BvL 3/09, 1 BvL 4/09 - BVerfGE 125, 175 ff.

¹³ Diese vertrat die behindertenpolitische Sprecherin der SPD, Silvia Schmidt.

¹⁴ S. o.

IV. Ausblick

Auf der Tagung kam deutlich zum Ausdruck, dass wohl kaum mehr jemand damit rechnete, dass es noch vor der Bundestagswahl 2013 zu einer Einigung zwischen Bund und Ländern über die Kostenverantwortung für die Eingliederungshilfe kommen werde, zumal mit dem oben genannten Antrag des Freistaates Bayern von Länderseite eine Maximalforderung erhoben wurde. Im Rahmen der politischen Diskussionen um den Fiskalpakt am 24. Juni 2012 sind Bund und Länder bei dieser Frage nun überraschend zu einer Einigung gekommen. Der Bund wird sich an der Finanzierung der Eingliederungshilfe mit vier Milliarden Euro beteiligen.¹⁵ Hierzu soll es in der nächsten Legislaturperiode ein Bundesleistungsgesetz geben.¹⁶

Gerade diese Entwicklung gibt den Tagungsveranstaltern im Nachhinein darin Recht, den Entwurf eines Gesetzes zur Sozialen Teilhabe des FbJJ in das Tagungsprogramm aufzunehmen. Es gilt nun, die auf der Tagung begonnenen Diskussionen durch weitere Tagungen und Veröffentlichungen zu fokussieren. Die Tagung hat gezeigt, dass die Vertreter der Verbände (soweit sie anwesend waren) bereit sind, sich an diesem Diskussionsprozess zu beteiligen und sich auch nicht scheuen, neue Wege einzuschlagen.

Ihre Meinung zu diesem Diskussionsbeitrag ist von großem Interesse für uns. Wir freuen uns auf Ihren Beitrag.

¹⁵ „Bund erkaufte sich Ja der Bundesländer zum Fiskalpakt“, Spiegel online, 24.06.2012.

¹⁶ Vgl. hierzu die Pressemeldung der Bundesregierung auf <http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/2012/06/2012-06-13-fiskalvertrag.html;jsessionid=1D82D1D1FC644D4348009A942662F9D4.s4t1?nn=391850>.