Forum D

Entwicklungen und Reformvorschläge
– Diskussionsbeitrag Nr. 12/2014 –

23.05.2014

Tagungsbericht „12. Kölner Sozialrechtstag – Neuordnung der Leistungen für Menschen mit Behinderung“

von Dipl. jur. Maren Giese, Universität Bremen

Am 20. März 2014 fand in Köln der 12. Kölner Sozialrechtstag statt. Dieser wurde vom Institut für Deutsches und Europäisches Arbeits- und Sozialrecht der Universität zu Köln (IDEAS) unter Leitung von **Prof. Dr. Dr. h.c. Ulrich Preis**, der Gesellschaft zur Förderung der sozialrechtlichen Forschung e. V. und dem Diskussionsforum Rehabilitations- und Teilhaberecht der Deutschen Vereinigung für Rehabilitation veranstaltet. Der Themenschwerpunkt lag in diesem Jahr auf der Neuordnung der Leistungen für Menschen mit Behinderung.

Prof. Dr. Felix Welti (Universität Kassel) machte den inhaltlichen Auftakt und referierte unter dem Titel **„Begrenzte Harmonie: Leistungen zur Teilhabe und Rehabilitation im gegliederten System“** über die Entwicklung des bisherigen und die Ansprüche an ein künftiges Teilhaberecht (vgl. Welti, Forum D, Beitrag D6-2014). Entstanden unter anderem aus dem Bereich der Fürsorge, Sozialversicherung, Entschädigung und Sicherung vor Armut bei Behinderung habe sich das Verständnis von Teilhabe und Behinderung seither, insbesondere unter dem Einfluss von SGB IX und UN-BRK, wesentlich geändert. Demnach werde unter Behinderung nicht mehr nur eine individuelle Gesundheitsstörung, sondern vielmehr die Beeinträchtigung gleichberechtigter Teilhabe an der Gesellschaft verstanden. Dieser in § 2 SGB IX gesetzlich verankerte Behinderungsbegriff sei ausschlaggebend für die künftige Entwicklung des Teilhaberechts, das mit verschiedenen Problemen konfrontiert sei. Hierzu gehöre beispielsweise das Spannungsverhältnis innerhalb des Sozialgesetzbuches (SGB) XII, welches sowohl eine Grundsicherungs- als auch eine Teilhabefunktion habe. Besonders deutlich werde dies im Bereich der Eingliederungshilfe und im Rahmen der grundsätzlichen Problematik zur Anrechnung eigenen Einkommens und Vermögens.

Im Anschluss daran konkretisierte **Prof. Dr. Katja Nebe** (Universität Bremen) in ihrem Vortrag über die **„Koordination und Abgrenzung von Gesundheitsversorgung, Pflegeleistungen und Rehabilitationsleistungen für behinderte Menschen“** den vorherigen Überblick über das Teilhaberecht. Sie ging hierbei insbesondere auf die Notwendigkeit ein, konkrete Pflichten zu angemessenen Vorkehrungen auch bei Gesundheits- und Rehabilitationsleistungen gesetz-

lich zu regeln, um der Unterschiedlichkeit von Behinderungen gerecht werden zu können. Darüber hinaus erläuterte sie die aktuellen Entwicklungen zum Behinderungsbegriff anhand der jüngsten Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs[1] und des Bundesarbeitsgerichts[2]. Anhand sozialgerichtlicher Entscheidungen machte die Referentin die bestehenden Probleme und den Handlungsbedarf deutlich, die geltenden Koordinierungspflichten zu effektivieren und das Wunsch- und Wahlrecht zu stärken.

Über die **„Neuordnung der Leistungen für Kinder und Jugendliche mit Behinderungen“** sprach **Franz Dillmann** (Landschaftsverband Rheinland, Köln). Er erläuterte zunächst das duale System der Eingliederungshilfe, das sich aus den Regelungen in SGB VIII und SGB XII ergebe. Sodann präsentierte er verschiedene Alternativen für eine notwendige Reform der Eingliederungshilfe. So sei beispielweise die sogenannte „große Lösung“ denkbar, innerhalb derer die Zuständigkeit bei der Kinder- und Jugendhilfe (SGB VIII) gebündelt werde. Ebenso könnten aber auch zunächst Defizite anderer Fördersysteme (z. B. Krankenversicherung oder Schule) abgebaut und Schnittstellenprobleme durch kleine normative Korrekturen gemildert werden.

Im Anschluss daran berichtete **Antje Welke** (Bundesvereinigung Lebenshilfe, Berlin) über **„Das „Persönliche Budget“ – Die Überwindung des gegliederten Systems?“**. Sie thematisierte sowohl die Problematik, dass es das Persönliche Budget zwar bereits seit einiger Zeit gebe, es bisher jedoch noch wenig bekannt sei und selten in Anspruch genommen werde. Noch weniger sei das trägerübergreifende Persönliche Budget verbreitet. In Schleswig-Holstein seien es beispielsweise lediglich 100 und in Bremen sogar nur 7 Personen, die ein Persönliches Budget in Anspruch nehmen. Ebenso problematisch sei, dass Pflegeleistungen nur als Gutschein erbracht werden könnten und sowohl die trägerübergreifende Bedarfsermittlung wie auch das trägerübergreifende Budget weiterhin selten bis gar nicht vorkämen. Für die Zukunft solle sich das derzeitige System nicht nur bedarfsdeckend ausrichten, sondern wesentlich personenzentrierter sein.

Auch **Peter Masuch** (Präsident des Bundessozialgerichts, Kassel) äußerte sich zur Neuordnung der Leistungen für behinderte Menschen und sprach über **„Anforderungen an die Reform des Teilhaberechts behinderter Menschen aus Sicht der Rechtsprechung“**. In den Fokus seines Beitrages rückte er insbesondere die 2009 in Kraft getretene UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK), bei deren Umsetzung weiterhin Probleme bestünden. Für ihn sei die UN-BRK ein Motor der Inklusion, wobei „Sand im Getriebe“ den reibungslosen Antrieb noch störe. Der Referent stellte klar, dass die UN-BRK zwar keine Grundrechtsqualität habe, bei Auslegungsspielräumen jedoch notwendig einzubeziehen sei. Den Einfluss einzelner Regelungen der UN-BRK stellte er beispielhaft für verschiedene Lebensfelder (z. B. Gesundheit, Bildung) dar. Er machte deutlich, dass sich eine Reform der Eingliederungshilfe insbesondere an der UN-BRK auszurichten habe.

An die vielfältigen und interessanten Vorträge schlossen sich Statements in einer vertiefenden (Podiums-) Diskussion an.

Zunächst nahm **Dr. Rolf Schmachtenberg** (Abteilungsleiter im Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Berlin) aus Sicht der Bundesregierung zu einem möglichen Bundesteilhabegesetz Stellung. Das Vorhaben sehe sich sowohl mit einem großen Erwar-

[1] EuGH, Urt. v. 11.04.2013 – C-335/11 und C-337/11; hierzu Groskreutz/Welti, Beitrag B8-2013 unter www.reha-recht.de.
[2] BAG, Urt. v. 19.12.2013, Az: 6 AZR 190/12.

tungs- als auch finanziellem Druck konfrontiert. Den Reformzielen entsprechend solle die Lebenssituation behinderter Menschen verbessert und die Eingliederungshilfe zu einem modernen Teilhaberecht weiterentwickelt, jedoch bei der Frage der Finanzierung keine „neuen Ausgabendynamiken“ geschaffen werden. Zeitnah solle nun gemeinsam mit verschiedenen Beteiligten die vorhandene Situation beleuchtet werden, damit möglichst bald ein Gesetzesentwurf vorliege.

Horst Frehe (Sprecher des Forums behinderter Juristinnen und Juristen, Staatsrat, Bremen) betonte die Notwendigkeit einer Eingliederungshilfereform und erläuterte zu diesem Zweck den vom Forum behinderter Juristinnen und Juristen im letzten Jahr veröffentlichten Gesetzesentwurf[3]. Wesentliches Ziel sei unter anderem die Abkehr vom Fürsorgegrundsatz der Sozialhilfe und eine Änderung bzw. Weiterentwicklung des Behinderungsbegriffs. Dieser müsse insbesondere die Vielfalt der Behinderungen und die darauf erfolgenden Reaktionen der Gesellschaft aufgreifen. Zu den Kernvorschlägen des Entwurfs gehören die Einführung eines Teilhabegeldes, die verbesserte Ausgestaltung des Persönlichen Budgets, alternative Zugänge zum Arbeitsmarkt und eine systematische(re) Gestaltung der Leistungen zugunsten behinderter Kinder und Jugendlicher.

Über gute Erfahrungen mit den Landschaftsverbänden sprach **Prof. Dr. Uwe Becker** (Diakonie Rheinland-Westfalen, Düsseldorf). Dennoch sei problematisch, dass Inklusion in der Öffentlichkeit nicht einheitlich verstanden werde und zunächst grundsätzlich über die Gestaltung des öffentlichen bzw. sozialen Raums diskutiert werden müsse, damit Inklusion hier überhaupt stattfinden kann.

Aus der Sicht der Sozialhilfeträger erörterte **Lothar Flemming** (Landschaftsverband Rheinland, Köln) deren aktuelle Lage. Er warf hierbei insbesondere die Frage auf, wie es mit einem neuen Teilhabegeld gelingen könne, dass behinderte Menschen barrierefrei teilhaben könnten, aber auch die Sozialhilfeträger in der Lage seien, diese Regelungen anzuwenden. Er stellte in seinem Statement eine Verschiebung des sozialrechtlichen Leistungsdreiecks fest, das sich künftig wieder zu einem „gleichschenkligen“ Verhältnis der Beteiligten entwickeln müsse. Zu den Herausforderungen der Reform gehörten neben der individuellen Bedarfsermittlung die Leistungs- und Wirkungsorientierung der neuen Regelungen. Dazu sei neben einer Veränderung des Behinderungsbegriffes ein Konzept der Personenzentrierung notwendig.

Schließlich erläuterte **Martin Lieneke** (Bundesagentur für Arbeit, Regionaldirektion Nordrhein-Westfalen) die Reformansätze aus Sicht der Bundesagentur für Arbeit unter dem Titel **„Normalisierung vs. Normalität“**. Insbesondere seien hier die Themenfelder „Teilhabe am Arbeitsleben“, „Alternativen zur Werkstatt für behinderte Menschen“ und „Übergang Schule – Beruf“ von Bedeutung, da Arbeit und berufliche Bildung als gesamtgesellschaftliche Aufgabe zu verstehen seien. Als Ansätze für die Neuordnung nannte er zum Beispiel, dass Anreize für den Übergang in den allgemeinen Arbeitsmarkt geschaffen werden sollten. Hier könnten etwa ein Punktesystem oder verstärkt betriebsintegrierte Außenarbeitsplätze von Werkstätten für behinderte Menschen durch Kooperationsvereinbarungen (z. B. mit Unternehmen) geschaffen werden. Als Beispiel aus der Praxis präsentierte er das Fußball-Leistungszentrum Frechen, in dem Fußball als Werkstattbesuch für Menschen mit geistiger Behinderung angeboten wird.

[3] Nachzulesen z. B. unter http://www.reha-recht.de/de/infothek/aus-verbaenden-organisationen-institutionen/forum-behinderter-juristinnen-und-juristen-fbjj/#c1509.

Die darauf folgende **Diskussion** auf dem Podium und im Plenum griff nochmals die über den Tag entwickelten Positionen und Ideen auf und diente der Vertiefung der verschiedenen Themen.

Bedeutsam sei insbesondere die Entwicklung rechtlicher Grundlagen, die die Schaffung inklusiver sozialer und öffentlicher Räume begünstige. Die derzeitige Lage sei nicht zeitgemäß und die Schutzinteressen der behinderten Menschen würden oft nicht hinreichend beachtet.

Um dies künftig nachhaltig zu ändern, müssten in jedem Fall der Behinderungsbegriff – orientiert an der internationalen Klassifikation der Funktionsfähigkeit, Behinderung und Gesundheit der Weltgesundheitsorganisation – weiterentwickelt und die Leistungen grundsätzlich umgesteuert werden. Dies beinhalte eine personenzentriertere Ausgestaltung und eine verbesserte Zugänglichkeit zum gegliederten Leistungssystem.

Grundsätzlich waren sich sowohl die Referentinnen und Referenten als auch die Teilnehmerinnen und Teilnehmer einig, dass eine Reform des Teilhaberechts zeitnah geschehen müsse und die im Koalitionsvertrag verschriftlichten Reformziele unbedingt umzusetzen seien, um die bestehenden Barrieren bei der Teilhabe behinderter Menschen abzubauen und eine gleichberechtigte Teilhabe zu verwirklichen.

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