Vorwort von Prof. Dr. Felix Welti

zum Gesetz zur Sozialen Teilhabe des

Forums behinderter Juristinnen und Juristen

Der Entwurf eines Gesetzes zur Sozialen Teilhabe des Forums behinderter Juristinnen und Juristen hat die Diskussion über die Reform der Sozialleistungen für behinderte Menschen in Deutschland vorangebracht. Er kam 2012 zu einem Zeitpunkt in den Diskurs, an dem vielen Akteurinnen und Akteuren in Politik, Verwaltung, Leistungserbringung, Rechtsprechung und Wissenschaft klar geworden ist, dass die Behindertenrechtskonvention der Vereinten Nationen ein neues Verständnis von Behinderung und der auf sie bezogenen Leistungen, Rechte und Pflichten nahe legt. Zugleich war über zehn Jahre nach Inkrafttreten des SGB IX deutlich geworden, dass dessen auf Selbstbestimmung und Teilhabe behinderter Menschen und auf Koordination, Kooperation und Konvergenz der Leistungen zur Teilhabe und Rehabilitation Ziele noch nicht umfassend verwirklicht werden konnten.

Angesichts der komplexen Aufgabe einer Reform des gegliederten Leistungssystems mit diesen Zielen bei schwierigen finanziellen, kompetenziellen und organisatorischen Rahmenbedingungen wirkt es zunächst gewagt, dass eine kleine Gruppe von Juristinnen und Juristen ohne Anbindung an ein Ministerium, einen Rehabilitationsträger oder einen Wohlfahrtsverband einen solchen Entwurf vorgelegt hat. Doch scheint es, dass gerade die Unabhängigkeit von den Interessen einzelner Leistungsträger oder Leistungserbringer es möglich gemacht hat, einen Entwurf konsequent aus der Sicht der Leistungsberechtigten und ihrer Bedarfe zu gestalten. Anders als etwa in den Papieren zur „Reform der Eingliederungshilfe“ ist nicht ein Teilsystem mit seinen Institutionen und deren Eigeninteressen der Ausgangspunkt, sondern das ganze Sozialleistungssystem wird einer Revision unterzogen. Dabei sind die Verfasserinnen und Verfasser realistisch genug vorgegangen, kein neues System am Reißbrett zu entwerfen, sondern ihr Anliegen ist, die bestehenden Institutionen weiterzuentwickeln und besser als bisher für ihre eigentlichen Zwecke in Dienst zu nehmen.

Der nun in zweiter und verbesserter Auflage vorgelegte Entwurf bringt nicht – wie manche andere Papiere, die für sich in Anspruch nehmen, die UN-BRK umsetzen zu

helfen – Überschriften und Schlagworte, sondern konkrete Vorschläge zur Reform bestehender Gesetze einschließlich einer zur weiteren Diskussion einladenden allgemeinen und besonderen Begründung, die den Bezug zur UN-BRK auch argumentativ und systematisch verdeutlicht.

Für die Weiterentwicklung der Begrifflichkeiten erscheinen besonders wertvoll die hier vorgeschlagene Differenzierung zwischen Beeinträchtigung und Behinderung, die Einbeziehung „nichtüblicher Bedingungen des allgemeinen Arbeitsmarkts“ in das Leistungssystem und die Einordnung von Inklusion und Barrierefreiheit in einen präventiven Ansatz. Wenn Behinderung aus Beeinträchtigungen und Barrieren entsteht, ist jede Regelung präventiv, die Barrieren verhindert.

Schon in der Überschrift des Entwurfs wird deutlich, dass der größte Reformbedarf bei Leistungen gesehen wird, die soziale Teilhabe ermöglichen. Entsprechend werden mit dem Persönlichen Budget, einem neuen Leistungskatalog für Sach- und Dienstleistungen, dem Teilhabegeld und einer veränderten Trägerzuständigkeit die umfangreichsten Änderungen in diesem Bereich vorgeschlagen. Es wird verdeutlicht, dass dieses Teilhabegeld nicht an die Stelle individuell ausgerichteter Sach- und Dienstleistungen oder Persönlicher Budgets treten soll, sondern als deren Ergänzung gedacht ist. Es soll nicht mit diskriminierenden Altersgrenzen versehen werden. Das vorgesehene erhöhte Teilhabegeld für pflegebedürftige Menschen verdeutlicht, dass der Teilhabebedarf bei Pflegebedürftigkeit nicht sinkt, sondern steigt und bedeutet insofern eine deutliche Abkehr von bisher dem Leistungssystem zu Grunde liegenden Annahmen. Der Vorschlag, das Teilhabegeld durch Streichung von Steuerfreibeträgen wegen Behinderung gegenzufinanzieren ist wohl durchdacht und zeigt, dass eine bedürftigkeitsunabhängige Berücksichtigung besonderer Aufwendungen für soziale Teilhabe im Steuerrecht längst stattfindet, tendenziell aber vor allem diejenigen begünstigt, deren gesundheitliche Beeinträchtigungen ihre soziale Teilhabe nicht so stark behindern.

Der Entwurf macht ernst mit der Herauslösung dieser Leistungen aus der bedürftigkeitsorientierten Sozialhilfe und ordnet sie der sozialen Förderung zu. Die Zuordnung zum Integrationsamt sowie der Kinder- und Jugendhilfe macht deutlich, dass es solche Leistungen der „gehobenen Fürsorge“, bzw. in einer neueren Terminologie der „sozialen Förderung“ schon lange gibt, sie aber bislang nur selektiv in bestimmten Situationen und für bestimmte Personenkreise zur Verfügung stehen.

Die Kompetenz des Bundes für die Gesetzgebung zur öffentlichen Fürsorge würde ein solches System leistungsrechtlich jedenfalls ebenso tragen wie sie bisher die Regelungen zu den Integrationsämtern im SGB IX – Teil 2 und das SGB VIII getragen hat.

Diskussionsbedürftig ist gleichwohl, ob der Entwurf bereits in allen Punkten die geeignete und bestmögliche Verwaltungsstruktur beschreibt, die es zu seiner effektiven Realisierung bedürfte. Schon einige der enttäuschten Hoffnungen nach der Einführung des SGB IX sind weniger auf dessen leistungsrechtlichen Rahmen zurückzuführen als auf die institutionellen Rahmenbedingungen. Hier bleibt offen, ob der Entwurf für ein Gesetz zur Sozialen Teilhabe bewusst darauf setzt, dass das bundesfinanzierte Leistungssystem die Integrationsämter zu Landesbehörden machen würde, die nach Art. 104a GG in Auftragsverwaltung des Bundes handeln. Noch auszuarbeiten wären insbesondere die Schnittstellen zwischen dem neu definierten Leistungssektor der sozialen Teilhabe und der medizinischen und der beruflichen Rehabilitation sowie der Pflege und ihren Trägern. Auch könnten leistungsrechtliche Vereinfachungen, etwa beim Recht der Hilfsmittel, noch in das Konzept integriert werden.

Zwar benennt der Entwurf noch klarer als das bisher geltende SGB IX die Notwendigkeit einer trägerübergreifenden Bedarfsfeststellung. Doch scheint es so, dass gerade diese eines neuen institutionellen Rahmens bedürfte, weil die Zuordnung der trägerübergreifenden Bedarfsfeststellung zum jeweils leistenden Träger ohne zusätzliche Sicherungen nicht ausgefüllt wird – jedenfalls bisher nicht. In der Logik es Entwurfes läge es, zu erwägen, ob die nun ohnehin mit einer leistungsrechtlich relevanten Feststellungsaufgabe für alle behinderten Menschen betrauten Versorgungsämter insoweit zu umfassenden Institutionen einer für alle bindenden Bedarfsfeststellung weiterentwickelt werden könnten. Geschärft werden könnte im Entwurf auch die Rolle der bundesweiten Koordination im Rahmen der BAR. Die bisherigen Restriktionen bei der Einbeziehung der von den Ländern bestimmten Trägern in die BAR – also Kinder- und Jugendhilfe, Sozialhilfe, Versorgungsämter, Integrationsämter – können nicht durch eine schlichte Streichung überwunden werden. Es ist noch eine verfassungsrechtlich klare und politisch für die Länder und Kommunen akzeptable Form ihrer Einbeziehung zu finden. Vor allem müssten auf Landesebene Institutionen der Koordination und Kooperation aller Rehabilitationsträger errichtet werden. Die bisherigen Erfahrungen mit der Nicht-

Errichtung der in § 12 Abs. 2 SGB IX vorgesehenen regionalen Arbeitsgemeinschaften zeigen, dass hier ein relevantes Problem liegt.

Im Lichte bundes- und landesverfassungsrechtlicher Restriktionen bei der Einbeziehung von Kreisen und kreisfreien Städten in die Kooperation und Koordination mit anderen Trägern ist auch die Ausweitung des Auftrags der Kinder- und Jugendhilfe im vorgelegten Entwurf weiter zu diskutieren. So systematisch nachvollziehbar die Argumente für die sogenannte „große Lösung“ sind, bei der alle Leistungen zur Sozialen Teilhabe für Kinder und Jugendliche den Trägern nach dem SGB VIII zugeordnet werden, so wenig ermutigend sind die bisherigen Erfahrungen mit Schnittstellen zwischen kommunalen Trägern und Sozialversicherungsträgern, insbesondere den Krankenkassen.

Ähnliches gilt für die Zusammenarbeit zwischen Trägern der sozialen Teilhabe und Pflegekassen. Die Entscheidung, es im Entwurf bei getrennter Bedarfsfeststellung und Leistungserbringung zwischen Teilhabe und Pflege zu belassen und bestehende Instrumente der Kooperation zu stärken, wirkt pragmatisch, könnte aber zu kurz greifen, wenn es bei unterschiedlichen Handlungslogiken in beiden Sektoren bleibt. Pflegeleistungen sollten in die Koordination der Leistungen für behinderte Menschen voll einbezogen werden.

Es hieße zu viel von einem ohnehin umfangreichen und elaborierten Entwurf verlangen, wenn darin alle Probleme des Rechts behinderter Menschen gelöst werden sollten. Der Entwurf konzentriert sich auf die Leistungen zur Teilhabe, klammert jedoch Fragen der Leistungen zum Lebensunterhalt weit gehend aus. Da das Teilhabegeld als Nachteilsausgleich, nicht jedoch als allgemeine Sicherung des Lebensunterhalts konzipiert ist, bleibt das System der Grundsicherung und der Renten bei Erwerbsminderung zunächst unberührt. Der Entwurf sollte insofern ein Anstoß sein, auch hierfür anschlussfähige Reformkonzeptionen zu entwickeln. Dabei wird insbesondere zu überlegen sein, wie für Personen mit Unterstützungsbedarf im Arbeitsleben ein angemessenes Sicherungsniveau bei Erwerbsminderung und im Alter erreicht werden kann und die bisher einseitig auf Beschäftigung in Werkstätten ausgerichteten Regelungen des Rentenversicherungsrechts weiterentwickelt werden können.

Dem Entwurf des Forums behinderter Juristinnen und Juristen ist zu wünschen, dass er in der weiteren Diskussion Spuren hinterlässt und zu Kritik und Alternativen

herausfordert, die auf der Höhe seines Niveaus und Problembewusstseins sind. Seinen Verfasserinnen und Verfassern kann für ihre Initiative am Besten durch diese intensive Diskussion gedankt werden.

Prof. Dr. Felix Welti

Kassel, 10. Mai 2013