

Bayerisches Staatsministerium
für Arbeit und Soziales,
Familie und Integration
Winzererstraße 9
80797 München

Bereich
Geschäftsführung

06.05.2016

Stellungnahme zum Referentenentwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Teilhabe und Selbstbestimmung von Menschen mit Behinderungen (Bundesteilhabegesetz – BTHG)
Ihr Zeichen: IV 2/0113.01-1/624

Sehr geehrte Damen und Herren,

der Lebenshilfe-Landesverband Bayern dankt für die Möglichkeit, zum Referentenentwurf des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales vom 26.04.2016 für ein „Gesetz zur Stärkung der Teilhabe und Selbstbestimmung von Menschen mit Behinderung“ Stellung nehmen zu können. Aufgrund der Kürze der zur Verfügung stehenden Zeit tun wir dies im Folgenden stichpunktartig.

I. Menschen mit Behinderung

- Die Leistungen der Eingliederungshilfe sind weiterhin bedarfsdeckend in einem offenen Leistungskatalog ausgestaltet. Dies begrüßen wir. Es bestehen jedoch große Bedenken hinsichtlich des **leistungsberechtigten Personenkreises** (§ 99 SGB IX-Ref-E und EingliederungshilfeVO-E). Nach unserer Auffassung bestehen deutlich zu hohe Anforderungen an die „erhebliche Teilhabe einschränkung“. Zu befürchten ist deshalb, dass ein Teil des nach derzeitigem Recht leistungsberechtigten Personenkreises aus dem System herausfällt. Zudem dürfen Leistungen an Menschen mit Behinderung, die diese hohen Anforderungen nicht erfüllen, nun auch nicht mehr im Wege einer Ermessensleistung erbracht werden (vgl. § 53 Abs. 1 Satz 2 SGB XII). Dies kann zu erheblichen Ungerechtigkeiten im Einzelfall führen.
- Das **Gesamtplanverfahren** wird zwar stark aufgewertet. Wir weisen jedoch darauf hin, dass Gesamtkonferenzen von Menschen mit Behinderung nicht eingefordert werden können, wenn nach Auffassung der Leistungsträger die maßgeblichen Sachverhalte auch schriftlich ermittelt werden können. Dies schränkt die Partizipationsrechte der Menschen mit Behinderung wiederum unangemessen ein. Zudem fordern wir eine Beteiligung des jeweiligen Leistungserbringers als „Anwalt“ der Leistungsberechtigten im Gesamtplanverfahren.

- Vorgesehen ist ein ICF-orientiertes und partizipatives **Bedarfsfeststellungsverfahren**, was wir begrüßen. Die Landesregierung sollte schnellstmöglich von der Verordnungsermächtigung in § 118 Abs. 2 SGB IX Ref-E Gebrauch machen, um eine landesweit einheitliche und wissenschaftlich fundierte Bedarfsermittlung zu gewährleisten.
- Vom Leistungsträger **unabhängige Beratungsstellen** (§ 32 SGB IX-Ref-E) sind vorgesehen. Einzelheiten der Förderung durch den Bund sind noch unklar. Eine Finanzierung durch den Bund über das Jahr 2022 hinaus ist allerdings unbedingt erforderlich, um eine nachhaltige Beratungsstruktur etablieren zu können. Bei der Auswahl der zu fördernden Beratungsangebote bieten sich in Bayern die bereits **bewährten Strukturen** (z.B. Offene Behindertenarbeit und Sozialpsychiatrische Dienste) vorrangig an.
- Die neuen Einkommensfreigrenzen sehen einige **Verbesserungen in der Kostenheranziehung von Menschen mit Behinderung** vor. Insbesondere Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen mit Behinderung und hohem Hilfebedarf werden davon profitieren, auch wenn die Erwartungen der Menschen mit Behinderungen und der Verbände damit nicht voll erfüllt werden. Positiv sehen wir die deutlich angehobene Freigrenze beim **Vermögen**. Die *vollständige* Herauslösung aus dem Fürsorgerecht ist mit dem vorliegenden Referentenentwurf jedoch nicht erreicht. Sie muss im Sinne eines echten Nachteilsausgleichs aber weiter Ziel bleiben.
- Der große Personenkreis von Werkstattbeschäftigten wird nur in geringem Umfang besser gestellt: Durch die Anhebung der Freigrenze in § 82 Abs. 3 Satz 2 SGB XII ergibt sich bei einem Werkstatteinkommen von 150 € monatlich gerade einmal ein zusätzlicher Freibetrag von ca. 25 € monatlich. Wir fordern deshalb darüber hinaus eine deutliche **Anhebung des Arbeitsförderungsgeldes**. Dieses liegt seit 2001 unverändert bei nur 26 € monatlich. Wir fordern eine Anhebung auf mindestens 50 € pro Monat. So würden auch leistungsschwächere Mitarbeitende in Werkstätten eine spürbare Verbesserung ihrer Einkommenssituation erreichen.

II. Schnittstelle Eingliederungshilfe / Pflege

- Der Lebenshilfe-Landesverband Bayern hat die Einführung des Neuen Pflegebedürftigkeitsbegriffes sehr begrüßt. Festzuhalten ist aber, dass die **Leistungen der Pflegeversicherung** und der Sozialhilfeleistung „Hilfe zur Pflege“ nach dem SGB XII **auch künftig keine Teilhabeleistung** im Sinne des SGB IX sind. Die Qualität von *Leistungen* der Pflege unterscheidet sich trotz eines neuen Pflegebedürftigkeitsbegriffes weiterhin sowohl in ihren Grundlagen als auch in ihrer Zielrichtung fundamental von Teilhabeleistungen der Eingliederungshilfe. Darüber hinaus haben ambulante Pflegedienste auf Grund ihres Leistungsprofils und -katalogs insbesondere mit der Betreuung von psychisch kranken Menschen keine Erfahrung. Die Häufung von unbekanntem Arbeitsfeldern für die Pflegedienste lässt erhebliche Leistungs- und Qualitätseinbußen bei der Erbringung von Teilhabeleistungen im häuslichen Umfeld befürchten.
- Die Vorgabe, Teilhabeleistungen im häuslichen Umfeld nur dann zu gewähren, wenn die Erfüllung der Aufgaben der Eingliederungshilfe im Vordergrund steht, wird in der Umsetzung **größten praktischen Schwierigkeiten** begegnen. Wir befürchten, dass die

Eingliederungshilfeträger zunächst prinzipiell alle Teilhabeleistungen in die Pflege verschieben werden. Dies gilt in Bayern umso mehr als die Kostenträgerschaft für die ambulante Hilfe zur Pflege in kommunaler Hand ist und für die Eingliederungshilfe vermutlich bei den Bezirken bleiben wird. Für die jeweiligen Leistungsberechtigten wird es zu erheblichen Rechtsunsicherheiten bezüglich ihrer Leistungsansprüche kommen. Mit einer Flut von Einzelfallstreitigkeiten ist zu rechnen.

- Wir sprechen uns daher klar **gegen eine fiskalisch motivierte Verschiebung der Leistungen für Menschen mit Behinderung in die Pflegeversicherung bzw. Hilfe zur Pflege** aus. Dies würde die originäre Zielrichtung des Bundesteilhabegesetzes „Herauslösung aus dem Fürsorgesystem“ konterkarieren. Den geplanten Vorrang der Leistungen der Pflegeversicherung und der Hilfe zur Pflege im häuslichen Bereich lehnen wir entschieden ab.
- Seit Jahren fordert der Lebenshilfe-Landesverband Bayern eine Anpassung des § 43a SGB XI, da er vollstationär betreute Menschen mit Behinderung erheblich benachteiligt und gegen die Ziele der UN-BRK verstößt. Wir fordern deshalb, auch für gemeinschaftliches Wohnen nach § 42b Abs. 2 SGB XII-Ref-E den vollen Zugang zu den Versicherungsleistungen des SGB XI.

III. Auflösung der bewährten Strukturen

- Ob die **Abschaffung der Kategorien ambulant – teilstationär – stationär** und die neue Zuordnung von existenzsichernden bzw. Teilhabeleistungen zu höherer **Personenzentrierung** führen, ist sehr zweifelhaft. Insbesondere im zukünftigen gemeinschaftlichen Wohnen (bisheriges stationäres Setting) erscheint die **Berücksichtigung behinderungsbedingter Mehrbedarfe** bei den existenzsichernden Leistungen unklar. Die zukünftige Verhandlung dieser ausdifferenzierten Leistungen wird die Vertragspartner vor erhebliche Herausforderungen stellen.
- Wir sprechen uns gegen die Abschaffung des „**Barbetrags zur persönlichen Verfügung**“ (§ 27b Abs. 2 SGB XII) aus, da dies zu einer Reduzierung der verfügbaren Mittel für die Teilhabe für Menschen mit Behinderungen führen wird.
- Das gegen den Willen des Leistungsberechtigten mögliche **Poolen von Leistungen** nach § 116 Abs. 2 SGB IX-Ref-E widerspricht unseres Erachtens dem Ziel der Personenzentrierung und ist deshalb abzulehnen.
- Durch die strukturelle Neuordnung ändert sich auch die **Finanzierungsstruktur** für die Leistungserbringer. Wir befürchten, dass notwendige Leistungen nicht mehr ausreichend finanziert werden und dadurch **Versorgungslücken** entstehen. Die bestehenden Qualitätsstandards müssen jedoch aufrechterhalten und weiterentwickelt werden. Sowohl die existenzsichernden als auch die Teilhabeleistungen müssen so bemessen sein, dass die länderspezifischen ordnungsrechtlichen Vorgaben erfüllt werden können. Insbesondere die baulichen und die personellen Anforderungen des AVPfleWoQG müssen auch beim gemeinschaftlichen Wohnen nach § 42b Abs. 2 SGB XII-Ref-E vollumfänglich und langfristig berücksichtigt und finanziert werden.

- Das Zusammenspiel mit dem **Wohn- und Betreuungsvertragsgesetz** wirft in diesem Zusammenhang eine Vielzahl ungeklärter Fragen auf.

IV. Vertragsrecht

- Wir begrüßen, dass die **Leistungsvereinbarung** schiedsstellenfähig ist. Wir fordern, dass eine Klage gegen eine Schiedsstellenentscheidung wie in § 85 Abs. 5 Satz 4 letzter Halbsatz SGB XI keine aufschiebende Wirkung hat, da ansonsten die konkrete Umsetzung der Schiedsstellenentscheidung über Jahre hinweg verzögert werden kann. Dies ist insbesondere bei in Frage stehenden Leistungsverbesserungen für Menschen mit Behinderung nicht akzeptabel.
- Die Verlängerung der **Frist für die Anrufung der Schiedsstelle** von 6 Wochen auf drei Monate (§ 126 Abs. 2 Satz 1 SGB IX-Ref-E) lehnen wir als deutliche Verschlechterung ab.
- Wir fordern, dass die Schiedsstelle auch für den Fall, dass **Landesrahmenverträge** nicht zustande kommen, wie in § 75 SGB XI zuständig wird.
- Die Klarstellung, dass **tariflich bedingte Personalkosten** wirtschaftlich angemessen sind, begrüßen wir (§ 124 Abs. 1 Satz 5 SGB IX-Ref-E). Allerdings muss klargestellt werden, dass auch ortsübliche Gehälter (die nicht auf Tarifbindung beruhen) immer als wirtschaftlich angemessen anzusehen sind. Entsprechend der Rechtsprechung des Bundessozialgerichts (Urteil vom 16.05.2013 B 3 P 2/12 R) fordern wir, dass auch Vergütungen oberhalb des unteren Drittels als wirtschaftlich angemessen angesehen werden können, wenn sie auf einem nachvollziehbaren höherem Aufwand beruhen und wirtschaftlicher Betriebsführung entsprechen. Nur so sind langfristig leistungsgerechte Vergütungen zu gewährleisten. Ziel muss es sein, eine Vergütungsspirale nach unten zu Lasten der Betreuungsqualität einhergehend mit einer unter das ortsübliche Maß absinkenden Arbeitsvergütung für die Mitarbeiter zu vermeiden.
- Im Referentenentwurf wird einerseits im Gesamtplanverfahren eine **Wirkungskontrolle** auf individueller Ebene (§ 121 Abs. 2 und Abs. 4 Nr. 1 SGB IX-Ref-E) eingeführt. Andererseits ist im Rahmen der Qualitätsprüfung eine pauschale **Wirksamkeitsprüfung** (§ 125 Abs. 1 Nr. 1 SGB IX-Ref-E) der Leistungen des Leistungserbringers vorgesehen. Was die Wirksamkeit der Leistung durch den Leistungserbringer genau ist und welcher Bezug zur individuellen Wirkung besteht, bleibt unklar. Deshalb bleibt auch unklar, was geprüft werden soll und in welchen Fällen Sanktionen möglich sind. Da es nach den bisherigen wissenschaftlichen Erkenntnissen keinen Maßstab für die Wirksamkeit sozialer Leistungen gibt, lehnen wir eine Wirksamkeitskontrolle der erbrachten Leistungen ab.
- Durch die Einführung des **Nettoprinzips** auch in stationären und teilstationären Angeboten verschiebt sich das Ausfallrisiko bei Selbstzahlern zu Lasten der Leistungserbringer. Dasselbe gilt für Kosten des Lebensunterhalts und Kosten der Unterkunft und Heizung, die unmittelbar vom Leistungsberechtigten an den Leistungserbringer zu zahlen sind. Eine effektive Absicherung dieser Ausfallrisiken für die Leistungserbringer ist dringend erforderlich.

- Wir begrüßen die sachgerechte **Sonderregelung für minderjährige Leistungsberechtigte** in § 134 SGB IX-Ref-E. Immer wieder gibt es aber behinderte Menschen, die diese Einrichtungen auch über ihren 18. Geburtstag hinaus besuchen. Wir bitten deshalb um eine Änderung dahingehend, dass die Sonderregelung auch für diese volljährigen Bewohner derartiger Einrichtungen Anwendung findet. Nur dadurch kann vermieden werden, dass Leistungserbringer und Leistungsträger für einzelne Bewohner gesonderte und völlig anders strukturierte Verträge schließen müssen.
- Die Übergangsvorschrift (Art. 12 Nr. 7 - § 140 SGB XII) sieht für die **Jahre 2018 und 2019** ein **Einfrieren der Vergütungen** vor. Dies ist **nicht akzeptabel** und benachteiligt die Leistungserbringer unangemessen. Eine mindestens zweijährige Nullrunde ist für die regelmäßig tarifgebundenen Träger des Lebenshilfe-Landesverbandes Bayern nicht hinnehmbar und widerspricht dem Grundsatz von leistungsgerechten Vergütungen.

V. Teilhabe am Arbeitsleben

- Wir begrüßen, dass das Recht von Menschen mit Behinderung auf eine **Beschäftigung in Werkstätten** gesichert ist.
- Wir fordern aber weiterhin, dass auch **Menschen mit schwersten und mehrfachen Behinderungen** Zugang zur Teilhabe am Arbeitsleben ermöglicht wird. Deshalb muss das Erfordernis eines Mindestmaßes an wirtschaftlich verwertbarer Arbeitsleistung für den Zugang zu den Werkstätten gestrichen werden, gleichzeitig müssen die **Rahmenbedingungen** für diesen Personenkreis in den Werkstätten angepasst werden.
- Die Öffnung für „**Andere Leistungsanbieter**“ (§ 60 SGB IX-Ref-E) als Alternativen zu Werkstätten für behinderte Menschen verbessert weder die Rechtsstellung noch die Einkommenssituation noch die Teilhabe am ersten Arbeitsmarkt. Allerdings eröffnen andere Leistungsanbieter behinderten Menschen dennoch weitere Wahlmöglichkeiten. Problematisch ist, dass diese nicht die gleichen Anforderungen zu erfüllen haben wie die Werkstätten. Dies betrifft insbesondere die räumliche und sächliche Ausstattung sowie die Angebotspalette. Eine Überprüfung der sonstigen Verpflichtungen insbesondere im Hinblick auf Personal ist wegen des fehlenden Anerkennungsverfahrens erschwert. Zudem besteht keine Aufnahmeverpflichtung. Dadurch können sich die anderen Anbieter auf die leistungsstärksten Mitarbeitenden konzentrieren. Für die Werkstätten hat dies möglicherweise zur Folge, dass vor allem Mitarbeitende mit höherem Unterstützungsbedarf dort verbleiben. Dies hat entsprechende Auswirkungen sowohl auf das erforderliche Personal als auch auf erforderliche räumliche und sachliche Ausstattung in den Werkstätten. In der praktischen Umsetzung müssen die in § 62 SGB IX-Ref-E vorgesehenen Kombinationsmöglichkeiten behinderter Menschen zwischen Werkstätten und anderen Anbietern noch geklärt werden. Dies gilt besonders für die Frage, wer unter welchen Voraussetzungen „unmittelbar verantwortlicher Leistungsanbieter“ im Sinne des § 62 Abs. 2 SGB IX-Ref-E ist und damit z.B. die Verantwortung für die Abführung der Sozialversicherungsbeiträge trägt.

- Die Einführung eines unbefristeten „**Budgets für Arbeit**“ wird begrüßt. Das Budget für Arbeit bietet Menschen mit Behinderungen interessante neue Möglichkeiten. Anzumerken ist, dass mit dem vorgesehenem Lohnkostenzuschuss in Höhe von derzeit 1.162 € Tariflöhne nicht refinanziert werden können. In diesem Zusammenhang möchten wir zudem darauf hinweisen, dass Menschen mit einer seelischen Behinderung wegen ihrer rechtlich vorhandenen Erwerbsfähigkeit dieses Angebot nicht wahrnehmen können.
- Aus unserer Sicht muss der **Fachausschuss** *immer* vor der Aufnahme von Menschen mit Behinderung in eine Werkstatt einbezogen werden. Das gilt auch dann, wenn ein Teilhabeplanverfahren stattfindet, da hier der Leistungserbringer gar nicht beteiligt ist. Art. 18 Abs. 18 Nr. 2a des Ref-E lehnen wir deshalb ab.

VI. Frühförderung

- Zu § 46 Abs. 2 SGB IX-Ref-E fordern wir, dass im Falle einer landesrechtlichen Öffnung für **andere Leistungsanbieter** sichergestellt wird, dass diese den gleichen Qualitätsanforderungen genügen wie die bewährten interdisziplinären Frühförderstellen.
- § 46 Abs. 3 SGB IX-Ref-E nimmt Bezug nur auf § 46 Abs. 1 SGB IX-Ref-E. Dieser benennt ausschließlich Sozialpädiatrische Zentren. In § 46 Abs. 3 SGB IX-Ref-E muss jedoch auch auf § 46 Abs. 2 SGB IX-Ref-E Bezug genommen werden. Nur so ist im Gesetz festgehalten, dass auch interdisziplinären Frühförderstellen **Komplexleistungen** erbringen. Dasselbe gilt für § 79 Abs. 2 SGB IX-Ref-E.
- Für **Landesrahmenvereinbarungen** nach § 46 Abs. 4 Nr. 4 SGB IX-Ref-E fordern wir dringend eine Schiedsstellenfähigkeit, da bisher kein Konfliktlösungsmechanismus vorgesehen ist.
- Zu Art. 22 Nr. 2b Ref-E (Änderung des § 2 Abs. 2 Frühförderverordnung) ist für uns nicht nachvollziehbar, warum „**fachlich geeignet**“ nur bei interdisziplinären Frühförderstellen und nicht bei anderen Anbietern vorgesehen ist.
- In Art. 22 Nr. 7 Ref-E (Änderung des § 6a Frühförderverordnung) sollte die **Eingangsdagnostik** als eigenständiger weiterer Teil der Komplexleistung aufgenommen werden.
- In Art. 22 Nr. 8 Ref-E (Änderung des § 7 Abs. 2 Frühförderverordnung) ist die besondere **Begründungspflicht** der Erforderlichkeit der Komplexleistung fachlich nicht nachvollziehbar und schafft erhebliche neue Bürokratie.

VII. Sonstiges

- Die Stellung der **Freien Wohlfahrtspflege** ist im Vergleich zu § 5 SGB XII deutlich zu kurz gefasst. Die Übernahme der bisherigen Regelung in das neue SGB IX ist erforderlich.

- Mit Blick auf den grundlegenden Systemwechsel und die damit einhergehenden strukturellen Änderungen erscheint der **Übergangszeitraum** bis 2020 als sehr knapp bemessen. Angesichts der notwendigen Verhandlungen ist ein Übergangszeitraum bis 2022 unbedingt erforderlich.

VIII. Fazit

Der Lebenshilfe-Landesverband Bayern sieht große Teile des Referentenentwurfs zum Bundesteilhabegesetz, v.a. auch in Zusammenhang mit dem Referentenentwurf zum PSG III sehr kritisch. Zwar gibt es Verbesserungen für Menschen mit Behinderung, insbesondere bei der Anrechnung von Vermögen. Der vorgesehene Vorrang der Pflege in der eigenen Häuslichkeit hingegen wird Menschen mit Behinderung vielfältig vor erhebliche Probleme stellen. Aber auch im stationären Bereich wird es aufgrund des vorgesehenen Strukturwandels viele Unsicherheiten und Unwägbarkeiten für die betroffenen Menschen geben. Die Stellung der Leistungsträger wird durch den Referentenentwurf wesentlich gestärkt, v. a. im Vertragsrecht. Auf Seiten des Lebenshilfe-Landesverbands Bayern als Leistungserbringer hingegen überwiegen die Unsicherheiten über die zukünftige Erbringung von Teilhabeleistungen sowohl in fachlicher als auch in leistungsrechtlicher Hinsicht.

Mit freundlichen Grüßen



Dr. Jürgen Auer
Landesgeschäftsführer