

31.10.2016

Antrag

**der Fraktion der SPD und
der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN**

Bundesteilhabegesetz für Menschen mit Behinderung verbessern!

I. Ausgangslage

Mit der Ratifizierung der UN-Behindertenrechtskonvention im Jahr 2008 ist Deutschland verpflichtet, die Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass Menschen mit Behinderung ihr Recht auf gleichberechtigte Teilhabe in allen Lebensbereichen wahrnehmen können. Das Thema Inklusion hat seither eine neue Dynamik erhalten. NRW hat sich dieser Aufgabe gestellt. Mit dem Schulrechtsänderungsgesetz und dem Inklusionsstärkungsgesetz nimmt NRW unter den Bundesländern eine führende Rolle ein.

Nach einem breiten Beteiligungsprozess hat das Bundeskabinett am 28. Juni 2016 den Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Teilhabe und Selbstbestimmung von Menschen mit Behinderungen (Bundesteilhabegesetz - BTHG) beschlossen und dem Bundestag und dem Bundesrat zugeleitet. Der Bundestag hat den Gesetzentwurf am 22. September 2016 in erster Lesung beraten. Der Bundesrat hat sich in seiner Sitzung am 23. September 2016 in einer umfangreichen Stellungnahme mit insgesamt 127 Einwendungen befasst und 96 Vorschläge bzw. Empfehlungen abgegeben. Mit dem BTHG werden eines der größten sozialpolitischen Vorhaben dieser Legislaturperiode und das größte im Bereich der Behindertenpolitik der letzten Jahrzehnte umgesetzt. Ziel der Bundesregierung ist es, mit dem BTHG die Lebenssituation von Menschen mit Behinderung zu verbessern und so einen weiteren Schritt auf dem Weg in die inklusive Gesellschaft voranzukommen.

II. Der Landtag stellt fest:

1. Der Entwurf des BTHG sieht in einzelnen Punkten Verbesserungen für Menschen mit Behinderung vor. So wurden einige wichtige Forderungen des Beschlusses des Landtages vom 30. April 2015 (Drucksache 16/8443) umgesetzt. Allerdings sind weitergehende Punkte, die der nordrhein-westfälische Landtag mit seinem Beschluss 2015 eingefordert hat, nicht in den Gesetzentwurf eingeflossen. So sind beispielsweise auch wesentliche Punkte wie die Abschaffung des Mehrkostenvorbehaltes, der vollständige Verzicht auf

Datum des Originals: 31.10.2016/Ausgegeben: 31.10.2016

Die Veröffentlichungen des Landtags Nordrhein-Westfalen sind einzeln gegen eine Schutzgebühr beim Archiv des Landtags Nordrhein-Westfalen, 40002 Düsseldorf, Postfach 10 11 43, Telefon (0211) 884 - 2439, zu beziehen. Der kostenfreie Abruf ist auch möglich über das Internet-Angebot des Landtags Nordrhein-Westfalen unter www.landtag.nrw.de

die Anrechnung von Einkommen und Vermögen bei der Gewährung von Eingliederungshilfeleistungen, die Gleichstellung von pflegebedürftigen Menschen in Einrichtungen der Eingliederungshilfe mit anderen pflegebedürftigen Menschen oder die verbindliche dauerhafte Beteiligung des Bundes an den Kosten der Eingliederungshilfe in Höhe von 5 Milliarden Euro nicht in das Gesetz eingeflossen.

- Mit dem BTHG wird die Eingliederungshilfe nach dem Sechsten Kapitel des SGB XII aus dem Sozialhilferecht herausgelöst und im Teil 2 des neuen SGB IX als „Besondere Leistungen zur selbstbestimmten Lebensführung von Menschen mit Behinderungen“ verortet. Dadurch soll erreicht werden, dass die Betroffenen nicht mehr länger als „Sozialhilfeempfänger“ stigmatisiert werden. Allerdings wird erst die Praxis zeigen, ob die Selbstbestimmung der Menschen mit Behinderung gestärkt wird und das Gesetz zu einer Abkehr vom „Fürsorgecharakter der Sozialhilfe“ führt.
- Die notwendige Unterstützung von Menschen mit Behinderung orientiert sich nicht mehr an einer bestimmten Wohnform, sondern am notwendigen individuellen Bedarf. Die Gliederung nach ambulanten, teilstationären und vollstationären Leistungen wird aufgegeben. Die Eingliederungshilfe soll sich künftig personenzentriert auf die reinen Fachleistungen konzentrieren. Dabei sind den individuellen Wünschen der Leistungsberechtigten, selbstbestimmt wohnen zu können, Rechnung zu tragen. Dies gilt auch für Menschen mit umfassendem Assistenzbedarf.
- Für Leistungsberechtigte, die Leistungen der Eingliederungshilfe erhalten oder die über eigenes Erwerbseinkommen verfügen, gibt es Verbesserungen bei der Anrechnung von Einkommen und Vermögen. Für diesen Personenkreis gilt ab 2017 ein monatlich höherer Freibetrag bei Erwerbseinkommen (um 260 Euro) und bei Vermögen in Höhe von 27.600 Euro (derzeit 2.600 Euro). Ab dem Jahr 2020 gilt ein vereinfachtes, gestuftes Einkommensanrechnungsverfahren orientiert am Einkommenssteuergesetz mit einem Vermögensschutz bis 50.000 Euro. Die Menschen mit Behinderung, die über Leistungen der Eingliederungshilfe hinaus auch weitere Leistungen nach anderen Sozialgesetzbüchern erhalten, profitieren hingegen nicht von den Verbesserungen bei der Anrechnung von Einkommen und Vermögen. Zu begrüßen ist, dass generell die Anrechnung des Partnereinkommens und Partnervermögens wegfällt.
- Behinderte Menschen, die bisher auf eine Werkstatt für behinderte Menschen angewiesen waren sollen zukünftig bessere Chancen auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt haben. Es soll Alternativen zu den Werkstätten für Menschen mit Behinderung (WfbM) von anderen Anbietern geben und es soll für sie ein Budget für Arbeit geschaffen werden. Dieses Budget für Arbeit soll Arbeitgebern Lohnkostenzuschüsse von bis zu 75 % des gezahlten Lohns ermöglichen, wenn sie eine budgetberechtigte Person einstellen. Darüber hinaus soll es ein für den Personenkreis der Werkstattberechtigten ein Rückkehrrecht in die Werkstätten geben, sofern der Wechsel in den ersten Arbeitsmarkt nicht gelingt.
- Durch das BTHG werden die Rechte der Schwerbehindertenvertretungen ausgeweitet; dazu gehören u.a. bessere Freistellungsmöglichkeiten, Werkstatträte erhalten mehr Mitwirkungsrechte. Insbesondere die Rechte von Frauen mit Behinderung in Werkstätten werden durch die neue Mitwirkungsverordnung gestärkt.

- Das BTHG sieht den Aufbau einer unabhängigen Beratungsstruktur durch den Bund, befristet bis 2020, in Höhe von 60 Millionen Euro jährlich vor. Damit soll ein Beitrag dazu geleistet werden, dass Menschen mit Behinderung ihre Rechte besser wahrnehmen können.

2. Änderungsbedarfe und -notwendigkeiten am Gesetzentwurf des BTHG:

Unabhängig von den vorgenannten Verbesserungen im Entwurf des BTHG haben die kritischen Reaktionen der Verbände für Menschen mit Behinderung, der Sozialverbände und Wohlfahrtspflege einen erheblichen Änderungs- und Verbesserungsbedarf am Gesetzentwurf aufgezeigt. Es ist notwendig, das BTHG im laufenden Gesetzgebungsverfahren weiter zu verbessern und bei den zentralen Kritikpunkten entsprechende Änderungen herbeizuführen. Die berechtigten Interessen der Menschen mit Behinderung sind so weit wie möglich zu berücksichtigen, um ein gutes BTHG zu schaffen und den Anforderungen der UN-BRK gerecht zu werden. Insbesondere

- darf der leistungsberechtigte Personenkreis durch das BTHG nicht eingeschränkt werden gegenüber der jetzigen Rechtslage;
- dürfen Selbstbestimmung und Teilhabe nicht eingeschränkt werden;
- ist im Sinne einer inklusiven Leistungsgestaltung zu berücksichtigen, dass Menschen mit Behinderung die Möglichkeit haben müssen, gleichberechtigt mit Anderen ihren Aufenthalt zu wählen und zu entscheiden, wo und mit wem sie leben wollen und nicht verpflichtet sind, in besonderen Wohnformen zu leben;
- muss sichergestellt werden, dass Leistungsbezieherinnen und -bezieher ebenso von Freibeträgen bei Einkommen und Vermögen profitieren können, wenn sie neben Eingliederungshilfe auch Hilfe zur Pflege nach dem SGB XII oder andere Unterstützungen nach diesem Sozialgesetzbuch benötigen;
- muss die Schnittstelle zwischen Eingliederungshilfe und Pflege so ausgestaltet werden, dass Menschen mit Behinderung je nach individuellem Bedarf die notwendigen Leistungen der Eingliederungshilfe und der Pflege erhalten;
- haben die Verbände der Menschen mit Behinderung deutlich gemacht, dass Leistungen zum Wohnen und zur Freizeitgestaltung nicht gegen den Willen der Menschen mit Behinderung gebündelt werden dürfen und der Mehrkostenvorbehalt abzuschaffen ist.

Änderungen und Konkretisierungen sind vor allem in folgenden Bereichen notwendig:

Schnittstelle Eingliederungshilfe / Pflege:

- Ein bisher noch nicht ausreichend gelöstes Problem ist die Schnittstelle zwischen Eingliederungshilfe, Pflege und Hilfe zur Pflege nach dem SGB XII. An der Schnittstelle von Pflege und Eingliederungshilfe entstehen aufgrund der geplanten Regelungen im BTHG und im PSG III in den Leistungen Schnittmengen, die nicht klar abgegrenzt sind. Die geplanten Änderungen würden vor allem den erfolgreichen Ambulantisierungsprozess in NRW gefährden.

- Auch die geplante Erweiterung des § 43 a SGB XI wird abgelehnt. Danach ist eine pauschale Abgeltung der Leistungen der Pflegeversicherung in Höhe von 266,- Euro monatlich in bestimmten ambulanten Wohnformen der Eingliederungshilfe vorgesehen. Die Schnittstelle zwischen Eingliederungshilfe und Pflege muss daher so ausgestaltet werden, dass Menschen mit Behinderung je nach individuellem Bedarf ihre notwendigen Leistungen der Eingliederungshilfe und der Pflege erhalten. Dies gilt insbesondere auch für das gemeinschaftliche Leben in betreuten Wohn- und Hausgemeinschaften.
- Es bestehen zudem erhebliche Zweifel an der Verfassungskonformität der bisherigen wie der von der Bundesregierung vorgeschlagenen neuen Regelung des § 43 a SGB XI.

Einkommen und Vermögen / Freibetrag für Werkstattbeschäftigte / Teilhabe am Arbeitsleben:

- Die für die Fachleistungen der Eingliederungshilfe vorgesehenen Freibeträge bei Einkommen und Vermögen nützen Menschen mit Behinderungen dann wenig, wenn sie gleichzeitig Hilfe zur Pflege nach dem SGB XII benötigen, weil die dortigen Freibeträge deutlich geringer sind. Hier sind Verbesserungen im SGB XII vorzunehmen. Der Vermögensfreibetrag bei Leistungen der Hilfe zur Pflege muss an die Veränderungen im SB IX angepasst werden. Der Vermögensfreibetrag muss daher von 2.600,- Euro auf mindestens 5.200,- Euro verdoppelt werden.
- Ab dem Jahr 2017 wird nach dem Gesetzentwurf der Freibetrag für Werkstattbeschäftigte bei der Anrechnung der Grundsicherung im Alter und Erwerbsminderung um rund 26 Euro monatlich erhöht. Durch die Zuzahlungsregelungen nach dem SGB XII müssen die Werkbeschäftigten jedoch 1,- Euro pro Arbeitstag an Essensgeld entrichten. Um im Sinne der Betroffenen eine spürbare Erhöhung des Freibetrages zu erreichen, ist eine Erhöhung auf mindestens 56,- Euro notwendig oder eine Klarstellung, dass der Freibetrag von der Anrechnung als Einkommen freizustellen ist.

Behinderungsbegriff / Zugang zu Leistungen:

- Der Gesetzesentwurf enthält in § 99 einen neuen Behinderungsbegriff, der sich an den Maßgaben der UN-Behindertenrechtskonvention orientiert. Es wird kommuniziert, dass eine Einschränkung des Kreises der Leistungsberechtigten dadurch nicht beabsichtigt ist. Durch die neu eingeführte Regelung, dass Betroffene Einschränkungen in fünf von neun Lebensbereichen (5 aus 9) nachweisen müssen, droht aber eine Einschränkung des Kreises der Leistungsberechtigten (z.B. bei psychisch Kranken). Unklar bleibt auch, ob Menschen, die von einer Behinderung bedroht sind, auch weiterhin bei Vorliegen der Leistungsvoraussetzungen Unterstützungen der Eingliederungshilfe erhalten werden. Das BTHG muss daher rechtssicher klarstellen, dass niemand, der Unterstützungsleistungen benötigt, durch das Raster des neuen Anwendungsbereiches fällt. Es ist daher notwendig, die im BTHG vorgesehenen Übergangsfristen auch dahingehend zu nutzen, die „5 aus 9“ Regelung zu evaluieren. Die Festlegung der Zugangskriterien sollte erst nach einer gründlichen wissenschaftlichen Prüfung und Evaluation anhand des jetzt leistungsberechtigten Personenkreises erfolgen. Dabei muss auch sichergestellt werden, dass Personen, die zur Teilhabe an der Gesellschaft in mindestens einem der in Abs. 2 (§ 99 BTHG) aufgeführten Lebensbereiche in erheblichem Umfang personeller und technischer Unterstützung bedürfen, der direkte Anspruch und Zugang auf Leistungen der Eingliederungshilfe erhalten bleibt. Schließlich müssen auch alle die Personen, die lediglich einen „schwankenden Bedarf“ haben, wie Menschen mit einer psychischen Behinderung, auch weiterhin zum leistungsberechtigten Personenkreis gehören.

Trennung von Fachleistungen und existenzsichernden Leistungen

- Die Trennung der Fachleistungen von den existenzsichernden Leistungen greift sehr tief in das bestehende Unterstützungssystem ein. Um die gravierenden Praxisprobleme ohne Gefährdung der notwendigen Leistungen in praktikabler Weise zu lösen, ist eine ausreichend lange Übergangsphase und eine geregelte Verfahrensweise im BTHG notwendig. Zudem muss der Bund in dieser Übergangsphase schon aus systematischen Gründen die Kosten der Unterkunft in den bisherigen stationären Einrichtungen tragen. Mit seiner bisherigen Regelung im BTHG, nur die Kosten der Unterkunft orientiert an den angemessenen Unterkunftskosten eines Einpersonenhaushaltes zzgl. eines Aufschlags von 25 % zu tragen, verlagert das Risiko für darüber liegende Kosten einseitig auf die Träger der Eingliederungshilfe und damit in NRW auf die kommunale Familie und auf die Betroffenen.
- Menschen mit Behinderungen in stationären Einrichtungen erhalten bisher neben dem Regelsatz einen Barbetrag. Dieser fällt ab 2020 mit dem BTHG weg. Die Leistungsberechtigten erhalten stattdessen lediglich einen Regelsatz nach Regelbedarfsstufe 2. Der Betrag der Regelbedarfsstufe 2 wird dabei unter dem Betrag liegen, den die Leistungsberechtigten bisher erhalten. Damit wird diese Personengruppe objektiv schlechter gestellt als nach bisherigem Recht (2016: 324,- € Regelsatz +109,- € Barbetrag + Bekleidungspauschale, 2020: 364,- €). Diese Personengruppe wäre damit die einzige, die nicht von den Vorteilen des BTHG profitiert. Dies ist umso bedenklicher, als dass Pflegebedürftige in Einrichtungen weiterhin neben dem Regelsatz auch den Barbetrag erhalten. Eine Schlechterstellung dieser Personengruppe ist nicht vertretbar.

Umsetzung des Wunsch- und Wahlrechts / Mehrkostenvorbehalt

- Kritik erfährt die vorgesehene Regelung in § 116 BTHG-Entwurf. Danach ist eine „gemeinsame Inanspruchnahme von Leistungen“ („Poolen“) vorgesehen. Dies ist eine Einschränkung des Wunsch- und Wahlrechtes im Hinblick auf die Frage, ob Einzelleistungen oder – auch gegen den Willen des Menschen mit Behinderung – lediglich eine Gruppenleistung in Anspruch genommen werden dürfen. Es gibt Bereiche, in denen das „Poolen“ grundsätzlich möglich und sinnvoll erscheint. Es sind Bereiche, in denen eine gemeinschaftliche Leistungserbringung erfolgen kann, wie beim Einsatz von Integrationshelferinnen und -helfern im schulischen Bereich. Aber in den "intimen" Lebensbereichen und der Lebensgestaltung darf eine gemeinsame Leistungserbringung nicht gegen die Zustimmung des Betroffenen laufen. Hier muss eine Klarstellung im BTHG erfolgen.
- Eine selbstbestimmte Entscheidung über den eigenen Wohnort und die möglichen sozialen Kontakte muss gesichert bleiben. Eine Vorrangsregelung, nach der inklusive Leistungen außerhalb von besonderen Wohnformen nach Artikel 19 UN-BRK Vorrang haben, trägt dazu bei, dieses Ziel zu erreichen. Die im Gesetzentwurf vorgesehene Fokussierung der Leistungserbringung auf die 30 Prozent der billigsten Leistungsanbieter (§ 124) würde zu einer Preisspirale nach unten und dabei zu einer Aushöhlung der Arbeitnehmerrechte und tariflicher Vereinbarungen führen, wie auch eine Absenkung der Qualität der Arbeit befürchten lassen. Hierzu kann auf die bestehende Regelung, wonach bereits jetzt die Leistungen auch angemessen sein und wirtschaftlich erbracht werden müssen, zurückgegriffen werden. Am Gesetzentwurf muss deshalb eine entsprechende Überarbeitung erfolgen.

Finanzierung

- Laut Koalitionsvertrag sollen die Kommunen im Zuge eines BTHG um fünf Milliarden Euro entlastet werden. Diese Entlastung soll ab 2017 auch erfolgen, allerdings außerhalb der Eingliederungshilfe des BTHG. Nach Berechnungen des Bundes führt das BTHG zu

Mehrkosten von 46,- Millionen Euro, insgesamt werden bis 2020 die Länder mit ca. 350,- Millionen Euro belastet. Die Berechnungen des Bundes sind zu bezweifeln, da beim BTHG eine Systemumstellung erfolgt und die Kostenfolgen nach dem alten System berechnet worden sind. Deswegen ist eine umfassende Evaluationsklausel zu verankern, verbunden mit der Verpflichtung des Bundes, die Mehrkosten zu zahlen.

III. Der Landtag fordert die Landesregierung auf, sich

1. auf Bundesebene dafür einzusetzen, dass die unter **II. 2** erwähnten Änderungsnotwendigkeiten im BTHG verankert werden, um das Gesetz weiter im Sinne der Menschen mit Behinderung zu verbessern;
2. insbesondere auf Bundesebene dafür einzusetzen, dass die Schnittstelle zwischen der Eingliederungshilfe nach dem BTHG und der Pflege nach dem PSG III aufgelöst wird. Grundsätzlich muss die Schnittstelle so gestaltet werden, dass die berechtigten Leistungen der Betroffenen auf Eingliederungshilfe und Pflege gleichermaßen gesichert werden;
3. an einer Normprüfung über die Verfassungskonformität der derzeitigen wie künftigen Regelung des § 43 a SGB XI zu beteiligen;
4. auf Bundesebene dafür einzusetzen, dass jegliche Mehrkosten, die sich aus dem BTHG ergeben, vom Bund übernommen werden. Dazu muss eine umfassende Evaluationsklausel, verbunden mit der Verpflichtung des Bundes, die Mehrkosten zu zahlen, im BTHG verankert werden. Darüber hinaus muss erreicht werden, dass sich der Bund dauerhaft anteilig an der Finanzierung der Eingliederungshilfe beteiligt.

Norbert Römer
Marc Herter
Inge Howe
Michael Scheffler
Josef Neumann
Günter Garbrecht

und Fraktion

Mehrdad Mostofizadeh
Sigrid Beer
Manuela Grochowiak-Schmieding
Martina Maaßen
Arif Ünal
Josefine Paul

und Fraktion