

Der Minister

Ministerium für Arbeit,
Integration und Soziales
des Landes Nordrhein-Westfalen



Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales Nordrhein-Westfalen, 40190 Düsseldorf

An die
Präsidentin des Landtags
Nordrhein-Westfalen
Frau Carina Gödecke MdL

Düsseldorf



Datum: ~~30.~~ August 2016
Seite 1 von 1

Aktenzeichen
bei Antwort bitte angeben

RB'er Christian Fritsch
Telefon 0211 855-3336
Telefax 0211 855-
christian.fritsch@mais.nrw.de

— für den Ausschuss für Arbeit, Gesundheit und Soziales

Bundesteilhabegesetz und Pflegestärkungsgesetz III - Sachstandsbericht

— Sehr geehrte Frau Landtagspräsidentin,

der Vorsitzende des Ausschusses für Arbeit, Gesundheit und Soziales,
Herr Günter Garbrecht MdL, hatte mich auf Antrag der Fraktionen von
SPD und Bündnis 90/Die Grünen um einen aktuellen Sachstandsbericht
zum o.a. Thema gebeten.

Dieser Bitte entsprechend übersende ich Ihnen den beigegefügtten Bericht
mit der Bitte, die Weiterleitung an die Mitglieder des Ausschusses für Ar-
beit, Gesundheit und Soziales zu veranlassen.

Mit freundlichen Grüßen


(Rainer Schmeltzer MdL)

Dienstgebäude und
Lieferanschrift:
Fürstenwall 25,
40219 Düsseldorf
Telefon 0211 855-5
Telefax 0211 855-3683
poststelle@mais.nrw.de
www.mais.nrw

Öffentliche Verkehrsmittel:
Rheinbahn Linie 709
Haltestelle: Stadttor
Rheinbahn Linien 708, 732
Haltestelle: Polizeipräsidium

1 Anlage

Bundesteilhabegesetz und Pflegestärkungsgesetz III - Sachstandsbericht

des Ministeriums für Arbeit, Integration und Soziales und des Ministeriums für Gesundheit, Emanzipation, Pflege und Alter

Antrag der Fraktionen von SPD und BÜNDNIS 90/Die Grünen „Anforderungen an ein Bundesteilhabegesetz“ (Drucksache 16/8443)

Das Bundeskabinett hat am 28. Juni 2016 sowohl den Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Stärkung der pflegerischen Versorgung und zur Änderung weiterer Vorschriften (Drittes Pflegestärkungsgesetz – PSG III) als auch den Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Teilhabe und Selbstbestimmung von Menschen mit Behinderungen (Bundesteilhabegesetz – BTHG) beschlossen und dem Bundestag und Bundesrat zugeleitet.

Nicht nur aufgrund der zeitlichen Parallelität der Beratungsverfahren stimmen sich die auf Landesebene jeweils federführenden Ressorts der Landesregierung, das Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales (MAIS) und das Ministerium für Gesundheit, Emanzipation, Pflege und Alter (MGEPA), hinsichtlich der Bewertungen und Stellungnahmen eng ab.

Vor diesem Hintergrund bewertet der nachfolgende Bericht zunächst zu den Fragen 1 und 2 der Berichts-anforderung (Bewertung der Gesetzentwürfe BTHG und PSG III im Vergleich zu den Forderungen des Antrags „Anforderungen an ein Bundesteilhabegesetz“) die Gesetzentwürfe.

I.) Bewertung des Entwurfs zum BTHG

Ziel der Bundesregierung ist es, mit dem BTHG die Lebenssituation von Menschen mit Behinderungen zu verbessern und so einen weiteren Schritt auf dem Weg in die inklusive Gesellschaft voranzukommen.

Das BTHG ist eines der wichtigsten sozialpolitischen Reformvorhaben der Bundesregierung. Es wirkt in viele Gesetze hinein und ist daher in Form eines Artikelgesetzes konzipiert. Die umfangreichsten Änderungen werden im Sozialgesetzbuch IX (SGB IX) vorgenommen. Dabei wird die Eingliederungshilfe aus dem SGB XII (Sozialhilfe) herausgeführt und in das SGB IX als Teil 2 integriert. Im Rahmen der Novellierung des SGB IX werden sowohl das Rehabilitations- und Teilhaberecht in Teil 1, als auch die Eingliederungshilfe in Teil 2 und das Schwerbehindertenrecht in Teil 3 reformiert bzw. weiterentwickelt.

Mit Plenarbeschluss vom 30. April 2015 hat der Landtag (Drucksache 16/8443) Anforderungen an ein Bundesteilhabegesetz definiert. Der Großteil der in diesem Beschluss enthaltenen Punkte hat Einzug in den nun vorliegenden Entwurf des BTHG gehalten:

- Modernisierung des Teilhaberechts und Herauslösung der Eingliederungshilfe aus dem Fürsorgesystem der Sozialhilfe

Mit der Herauslösung der Eingliederungshilfe aus dem Fürsorgesystem der Sozialhilfe erfolgt eine neue Abgrenzung zwischen den Fachleistungen der Eingliederungshilfe und den Leistungen zum Lebensunterhalt. Damit einher geht die Personenzentrierung der Leistungen, die den individuellen Bedarf an der Person in den Fokus rückt und somit den Leistungsbedarf nicht anhand der Wohnform / Institution bemisst.

- Einheitlicher Behinderungsbegriff

Der Regierungsentwurf definiert auf Basis der ICF-Kriterien (Internationale Klassifikation der Funktionsfähigkeit, Behinderung und Gesundheit) einen einheitlichen Behinderungsbegriff. Somit wurde im Rahmen des Bundesteilhabegesetzes der Behinderungsbegriff im Sinne der UN-Behindertenrechtskonvention gefasst.

Eine Einschränkung des Kreises der Leistungsberechtigten ist von der Bundesregierung hierdurch nicht beabsichtigt. Die Landesregierung NRW wird die Auswirkungen des neuen Behinderungsbegriffs auf den Personenkreis kritisch begleiten und fordert deshalb vom Bund hierfür eine Evaluierung.

Entlastung der Kommunen

Nach den Berechnungen des Bundes wird es zu einer Entlastung der Kommunen um die im Koalitionsvertrag vereinbarten 5 Mrd. Euro kommen. Diese Entlastung soll über KdU-Mittel des SGB II und über die Umsatzsteuer erfolgen. Zudem soll künftig der Anteil an lebensunterhaltsichernden Leistungen bei Personen in stationärer Unterbringung, der bislang Bestandteil der Fachleistung der Eingliederungshilfe ist, vom Bund im Rahmen der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung übernommen werden.

Nordrhein-Westfalen begleitet die Diskussion sehr intensiv und bewertet das vom Bund verfasste Kostentableau kritisch. Eine valide Berechnung der aus dem BTHG resultierenden Kosten lässt sich auf dieser Grundlage im Vorfeld nicht seriös vornehmen. Insofern ist eine umfassende Evaluation des Gesetzes von zentraler Bedeutung. Nordrhein-Westfalen wird deshalb hierzu im Bundesrat einen entsprechenden Antrag stellen, der neben der Erhebung der Daten auch einen Mechanismus zum Ausgleich entstehender Mehrkosten vorsieht.

- Verabschiedung des BTHG in der 18. Wahlperiode des Bundestages

Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales liegt mit der Erstellung des Entwurfes und dem sich nun anschließenden Verfahren im Zeitplan, so dass davon auszugehen ist, dass eine Verabschiedung in der aktuellen Legislaturperiode erfolgt.

- Einkommens- und Vermögensvorbehalt

Eine komplette Abschaffung des Einkommens- und Vermögensvorbehalts erfolgt nicht, jedoch eine deutliche Anhebung der Einkommens- und Vermögensgrenzen. Somit wird das Nachrangprinzip der Eingliederungshilfe zwar nicht abgeschafft, jedoch deutlich abgeschwächt. Bis zum Jahr 2020 wird der Vermögensschonbetrag von derzeitig 2.600 € auf dann 50.000 € angehoben. Auch bei der Anrechnung des Einkommens erfolgt eine spürbare Anhebung des Freibetrages. Dieser wird ab 2020 bei 30.000 € liegen. Bei einem Bruttoeinkommen von mehr als 30.000 € pro Jahr, werden zwei Prozent der darüber liegenden Einkünfte als Eigenanteil angerechnet.

Ab 2020 werden weder das Partnereinkommen noch das Partnervermögen herangezogen.

- Wunsch und Wahlrecht

Durch den personenzentrierten Ansatz des Gesetzes wird das Wunsch- und Wahlrecht der Menschen mit Behinderung gestärkt. Mit den vorgesehenen Regelungen zur Angemessenheit der Leistungen werden ihre Belange außerdem besser berücksichtigt, als das nach jetzigem Recht der Fall ist.

- Inklusiver Arbeitsmarkt

Der Regierungsentwurf sieht vor, dass künftig auch voll erwerbsgeminderte Personen außerhalb von Werkstätten Leistungen zum Arbeitsleben erhalten können. Dies ist ein wichtiger Beitrag zur Öffnung des regulären Arbeitsmarkts für Menschen mit Behinderungen.

Neben den bisherigen Werkstätten, sollen künftig auch weitere Anbieter ihre Leistungen anbieten können und somit zu einer größeren Angebotsvielfalt beitragen. Das Budget für Arbeit wird im BTHG gesetzlich verankert.

- Beratung

Das Beratungsangebot soll deutlich ausgebaut, niedrighschwellig angeboten und an den Lebenslagen der Menschen orientiert werden. Um insbesondere die unabhängigen Beratungsangebote zu fördern, wird das BMAS ein Projekt auflegen, mit dem Elemente des „Peer Counseling“ gestärkt werden sollen.

- Bundesteilhabegeld

Ein Bundesteilhabegeld sieht der Entwurf nicht vor. Die Länder halten an dem hierzu einvernehmlich gefassten Beschluss der 90. ASMK fest.

II.) Bewertung des Entwurfs zum PSG III

Mit dem Gesetzesentwurf des PSG III setzt die Bundesregierung die Novellierung der Pflegeversicherung der letzten Jahre fort. Es schließt sich an die Pflegestärkungsgesetze I-II an und beinhaltet im Schwerpunkt die Umsetzung der Empfehlungen der Bund-Länder-Arbeitsgruppe zur Stärkung der Rolle der Kommunen in der Pflege und die Anpassung des Rechts der Sozialhilfe (Hilfe zur Pflege) an den mit dem PSG II eingeführten neuen Pflegebedürftigkeitsbegriff und dessen leistungsrechtliche Umsetzung. Den Schwerpunkt des Gesetzes bilden damit Regelungen zur Versorgungsstruktur bzw. zu Sozialhilfebereichen jenseits der eingliederungshilfebezogenen Fragestellungen dieses Berichtes.

Für die gewünschte eingliederungshilfebezogene Bewertung des PSG III ist zunächst die grundsätzliche Feststellung von Bedeutung, dass die Abgrenzungsfragen zwischen Pflege- und Eingliederungshilfeleistungen durch die Neugestaltung des SGB XI und das neue BTHG nicht weniger, sondern mehr und bedeutsamer geworden sind. Insoweit heißt es auch in der Begründung des Gesetzesentwurfs zum PSG III:

„Durch die Einführung des neuen Pflegebedürftigkeitsbegriffs ist vermehrt mit Abgrenzungsschwierigkeiten zwischen den Leistungen der Pflegeversicherung und den Leistungen der Eingliederungshilfe zu rechnen.“ (vgl. GE PSG III Begründung zu Nr. 6). Dies stellt eine bisher noch nicht gelöste Herausforderung dar.

Diese Entwicklung, die in gleicher Weise für die im PSG III weitreichend reformierte pflegeergänzende Sozialleistung „Hilfe zur Pflege“ im Verhältnis zur Eingliederungshilfe gilt, dürfte auf folgende Entwicklungen zurückzuführen sein:

- durch die Einführung des neuen Pflegebedürftigkeitsbegriffs und dessen jetzt im Gesetzentwurf des PSG III vorgesehene deckungsgleiche Übertragung auf die Hilfe zur Pflege, ist der Maßstab der Leistungsgewährung in der Pflege nicht mehr nur der somatische Hilfebedarf, sondern auch der kognitive. Der seit langem geforderte ganzheitliche Blick bei der Pflegebegutachtung wird auch Unterstützungsbedarfe einbeziehen, die immer schon im Rahmen der Eingliederungshilfe, bisher aber nicht für die Pflege relevant waren. Dieser erweiterten Bedarfsfeststellung folgt konsequent auch eine stärker auf Teilhabe ausgerichtete Leistungsgestaltung.
- Ein Großteil der pflegebedürftigen Menschen ist in der Regel im Sinne der Eingliederungshilfe (nach dem SGB XII oder zukünftig nach dem SGB IX) behindert.

Damit ergeben sich sowohl beim Kreis der Anspruchsberechtigten wie auch der Leistungen vermehrt mögliche Überschneidungen zwischen Pflege und Eingliederungshilfe.

Die hieraus resultierenden Abgrenzungsfragen wären aus Sicht der betroffenen Menschen solange zweitrangig, wie ihre Unterstützungsbedarfe unabhängig von der leistungsrechtlichen Zuordnung tatsächlich gleichwertig gedeckt werden und für sie persönlich die Zuordnung der Leistungen zu dem einen oder anderen Leistungs

bereich keine finanziellen Auswirkungen hat. Hier werden sich aber die, durch die Gesetzesreformen gewachsenen Unterschiede in der Form der Leistungsgewährung und der Einkommens-/Vermögens- und Angehörigeninanspruchnahme und die unklaren Leistungsabgrenzungen ggf. negativ zu Lasten der Betroffenen auswirken:

Hierzu seien folgende Punkte angemerkt:

- Die Aufgaben der Eingliederungshilfe richten sich an den rehabilitativen Zielen des SGB IX aus, die Aufgabe der Pflege am SGB XI.
- Die personenzentrierte Leistung ist der Pflege weitgehend fremd und stößt dort sowohl hinsichtlich der Akzeptanz als auch der leistungsrechtlichen Umsetzbarkeit auf Schwierigkeiten.
- Es ist davon auszugehen, dass die mit der Novelle des SGB IX verbundene Personenzentrierung in der konkreten Umsetzung mit Anlaufschwierigkeiten verbunden ist.
- Das SGB XI und ihm folgend die Hilfe zur Pflege trennen nach wie vor klar zwischen den Leistungsformen „ambulant“ und „stationär“. Maßgeblich ist die Unterscheidung, ob die Leistungen im „häuslichen Umfeld“ im Sinne des § 36 SGB XI oder in stationären Einrichtungen (§ 71 Abs. 2 und 4 SGB XI) erbracht werden. Die Unterscheidung – die auch Auswirkungen im SGB V (häusliche Krankenpflege) hat – wirkt sich sowohl in der Art der Leistungsgewährung als auch auf die finanziellen Höchstgrenzen der Leistungen aus. Im BTHG wird diese Unterscheidung zwischen den Leistungsbereichen dagegen entfallen.
- Aufgrund der Teilhabeorientierung des neuen Pflegebedürftigkeitsbegriffes kann es zu Überschneidungen bei der gleichzeitigen Gewährung von Leistungen der Eingliederungshilfe und der Pflege kommen. Dass die von der Bundesregierung vorgeschlagene Regelung zur Abgrenzung von Leistungen in § 13 SGB XI bzw. § 91 SGB IX das Ziel einer klaren Abgrenzung erreicht, wird von vielen bezweifelt.

Abgrenzungsprobleme und Leistungsverschiebungen zwischen Pflegekassen nach dem SGB XI, Trägern der Eingliederungshilfe nach dem SGB IX und Trägern der Sozialhilfe nach dem SGB XII müssen aber bestmöglich vermieden werden.

- Die Regelungen zur Einkommens-/Vermögensanrechnung und Angehörigenheranziehung sollen durch das BTHG zugunsten der leistungsberechtigten Menschen verbessert werden. Dies wird sehr begrüßt.
- Durch diese Verbesserung tritt jedoch der Unterschied zur Finanzierung der Unterstützungsleistungen bei einer Pflegebedürftigkeit stärker hervor: Hier beteiligt sich die Pflegeversicherung nur mit einem gedeckelten Leistungsbetrag an in der Regel höheren Gesamtkosten (Teilkaskoprinzip).

Der nicht gedeckte Kostenanteil ist in vielen Fällen von den Pflegebedürftigen oder ihren Angehörigen selbst aufzubringen. Sind diese dazu nicht in der Lage, wird der notwendige Bedarf über die Hilfe zur Pflege nach dem SGB XII gedeckt. Hier gelten die bisher bekannten Einkommens- und Vermögensgrenzen und die Angehörigenheranziehung.

Ob eine tatsächliche Unterstützungsleistung im Hinblick auf die Kostentragung der Eingliederungshilfe oder der (Hilfe zur) Pflege zugeordnet wird, hat daher gerade für die Betroffenen und deren Angehörige daher finanziell zum Teil erhebliche Auswirkungen.

Diese Regelungen haben neben den Auswirkungen für die leistungsberechtigten Menschen auch z.T. erhebliche Auswirkungen für die jeweiligen Kostenträger.

Nach der Gesetzessystematik im Entwurf zum PSG III wird die Abgrenzung im Hinblick auf die Leistungserbringung und deren Finanzierung vor allem nach dem Ort der Leistungswährung vorgenommen. Im häuslichen Umfeld im Sinne des § 36 SGB XI gehen die Leistungen der Pflegeversicherung den Leistungen der Eingliederungshilfe vor, soweit nicht bei der konkreten Leistungserbringung die Erfüllung von

Aufgaben der Eingliederungshilfe im Vordergrund steht (vgl. § 13 Abs. 3 Satz 3 SGB XI n.F.). Das Gleiche gilt für die Hilfe zur Pflege (§ 63b SGB XII n.F.). Die allgemeine Pflege und Betreuung im Sinne des neuen Leistungsverständnisses der Pflegeversicherung würde im häuslichen Umfeld also nach den aktuellen Gesetzentwürfen vorrangig über die Leistungen der Pflege bzw. der Hilfe zur Pflege erbracht und finanziert, es sei denn bei der Leistungserbringung steht die Erfüllung der Aufgabe der Eingliederungshilfe im Vordergrund. Die Finanzierung richtet sich nach der leistungsrechtlichen Einordnung.

Außerhalb des häuslichen Bereiches soll das Leistungsverhältnis nach den genannten Normen umgekehrt erfolgen (Eingliederungshilfe vor Pflege). Dies gilt sowohl für Menschen, die grundsätzlich im häuslichen Bereich leben und bei einzelnen externen Aktivitäten Unterstützungsbedarf haben, wie auch für Menschen, die in einer stationären Einrichtung (§ 71 Abs. 2 SGB XI) oder einer gleichgestellten Einrichtung nach § 71 Abs. 4 SGB XI leben. Hierzu gehörten bereits bisher „klassische“ stationäre Einrichtungen der Eingliederungshilfe.

Durch eine Erweiterung des § 71 Abs. 4 würden zusätzlich künftig auch Räumlichkeiten einbezogen, in denen der Zweck des Wohnens von Menschen mit Behinderung und der Erbringung von Leistungen der Eingliederungshilfe für diese im Vordergrund steht und auf deren Überlassung das Wohn- und Betreuungsvertragsgesetz Anwendung findet. Es kann sich dabei sowohl um kleine stationäre Angebote wie auch um eher als Wohngemeinschaft organisierte Angebote handeln, bei denen aber Wohnen und Eingliederungshilfe „aus einer Hand“ erbracht werden.

Auch in den für den Bereich der Eingliederungshilfe relevanten Einrichtungen im Sinne des § 71 Abs. 4 SGB XI ist die Erbringung der notwendigen Pflegeleistungen durch die Regelung des § 13 Abs. 3 SGB XI sowohl nach neuer wie nach alter Fassung geregelt. Insoweit heißt es in beiden Fassungen wortgleich: „Die notwendige Hilfe in den Einrichtungen nach § 71 Abs. 4 ist einschließlich der Pflegeleistung zu gewähren.“

In diesen Einrichtungen ist die notwendige Pflege also Teil der Leistungserbringung der Eingliederungshilfe. In § 63 b SGB XII n. F (nach PSG III) heißt es insoweit auch zum Verhältnis Hilfe zur Pflege/Eingliederungshilfe: „Außerhalb des häuslichen Umfelds gehen die Leistungen der Eingliederungshilfe den Leistungen der Hilfe zur Pflege vor.“

An den Kosten dieser Gesamtleistung beteiligt sich die Pflegeversicherung nach in dem in § 43a SGB XI festgelegten Umfang. Inwieweit auch eine Kostenbeteiligung der Hilfe zur Pflege stattfindet, erscheint derzeit offen. Der Entwurf zu § 63 b SGB XII n.F. enthält derzeit keine Regelung für eine solche Beteiligung.

Unterstellt man, dass die im Gesetz vorgesehene Abgrenzung in der Praxis funktioniert und alle Leistungsträger ihren Leistungsverpflichtungen auch vollumfänglich entsprechen, wären die erforderlichen pflegerischen Leistungen nach der Gesetzes-systematik in beiden Bereichen (in und außerhalb der häuslichen Umgebung im Sinne des § 36 SGB XI) gesichert. Die Zuordnung der Leistungen könnte aber aus zwei Gründen in der Praxis problematisch sein. Zum einen existiert im SGB IX und XI keine Gesetzesdefinition des „häuslichen Umfelds“, so dass es hier zu unterschiedlichen Auslegungen kommen könnte. Zudem könnte es im Bereich des häuslichen Umfelds zu Unklarheiten kommen, wann bei einer Leistung „die Erfüllung der Aufgaben der Eingliederungshilfe“ im Vordergrund steht.

Die damit möglicherweise streitige Abgrenzung bzw. unterschiedliche Zuordnung hätte aber ggf. erhebliche finanzielle Auswirkungen. Soweit die Hilfe zur Pflege gegenüber der Eingliederungshilfe den Vorrang hat (häusliches Umfeld) greifen die strengeren Regelungen des SGB XII zur Einkommens-/Vermögensheranziehung und zur Angehörigenhaftung. Soweit die Eingliederungshilfe den Leistungsvorrang hat, sind die Betroffenen durch die neuen Heranziehungsregelungen des BTHG besser gestellt. Schwierig wird es dann, wenn die Leistungen zusammenkommen und die Eingliederungshilfe im Vordergrund steht.

Die Betroffenen werden die für sie vorteilhafteren Leistungen der Eingliederungshilfe beantragen, die Kostenträger dagegen werden aus wirtschaftlichen Gesichtspunkten ein Interesse haben, Hilfe zur Pflege zu gewähren.

3. Bewertung der im PSG III vorgesehene Regelung zu § 43a SGB XI

Im Hinblick auf den vom Landtag beschlossenen Antrag „Anforderungen an ein Bundesteilhabegesetz“ (Drucksache 16/8443) hat sich NRW aus Sicht der Eingliederungshilfe für die Forderung nach „Abschaffung der Ungleichbehandlung pflegebedürftiger Menschen mit Behinderung in stationären Einrichtungen der Behindertenhilfe eingesetzt.

Diese Forderung des Landtags ist von der Bundesregierung weder im Entwurf des BTHG noch im PSG III aufgegriffen worden.

Aus Sicht beider Ressorts kann die Bewertung zum jetzigen Zeitpunkt aufgrund zahlreicher offener Fragen bei der Auslegung und ggf. Veränderung der vorliegenden Gesetzentwürfe noch nicht abschließend erfolgen. Damit kann auch noch nicht abschließend bewertet werden, welche Änderungen an den Gesetzentwürfen unter Berücksichtigung der Zielstellung des Landtagsbeschlusses Anforderungen an ein Bundesteilhabegesetz vorgenommen werden sollten.

Vor allem im Hinblick auf die leistungsrechtlichen Schnittstellen und die finanziellen Auswirkungen sowohl auf die Leistungsträger als auch auf die betroffenen Menschen erscheint nach den geplanten Veränderungen im BTHG (v.a. Vermögens-/ Einkommensschutz) die Erarbeitung einer sach- und interessengerechten, diskriminierungsfreien und zugleich praktikablen Abgrenzungsregelung nach wie vor als große Herausforderung.