

Eine Querschnittsaufgabe kommunaler Daseinsvorsorge



VON GERHARD TIMM

Dr. Gerhard Timm ist Geschäftsführer der Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege e. V. www.bagfw.de

Die Reform der Eingliederungshilfe ist ein politischer Dauerbrenner, der jedoch in dieser Legislaturperiode in Angriff genommen werden soll. Die Freie Wohlfahrtspflege hat dazu ihre Vorstellungen formuliert und in die Diskussion eingebracht. Erforderlich ist nach Ansicht der Wohlfahrtsverbände vor allem ein stimmiges Gesamtkonzept zur Ausgestaltung eines Bundesleistungsgesetzes, bevor einzelne Aspekte herausgegriffen und bearbeitet werden können.

Deutschland ist durch die Ratifizierung der UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (UN-BRK) die internationale Verpflichtung eingegangen, bestehende Praktiken und Gesetze zu überprüfen und diese bei Verstößen menschenrechtskonform zu verändern. Inklusion ist daher mit der politischen Aufforderung verbunden, in unserer Gesellschaft Rahmenbedingungen zu schaffen und angemessene Vorkehrungen zu treffen, unter denen alle Bürgerinnen und Bürger ihre selbstbestimmte, volle und wirksame Teilhabe frei von Diskriminierung verwirklichen können.

Bereits die vorherige Bundesregierung hatte anlässlich des Fiskalpaktes zwischen Bund und Ländern im Juni 2012 angekündigt, in der nächsten Legislaturperiode ein Bundesleistungsgesetz zu erarbeiten, mit dem die rechtlichen Vorschriften der Eingliederungshilfe in der bisherigen Form abgelöst werden sollen. Zudem will sich der Bund an den Kosten der Eingliederungshilfe beteiligen. Im März 2013 hat der Bundesrat in seiner Entschließung zur Schaffung eines Bundesleistungsgesetzes den Bund aufgefordert, zukünftig die Kosten der Eingliederungshilfe vollständig zu übernehmen. Währenddessen hat die Länder-Arbeitsgruppe der Arbeits- und

Sozialminister-Konferenz weitere Vorarbeiten zur strukturellen Weiterentwicklung der Eingliederungshilfe erarbeitet.

Die neue Bundesregierung hat – gestützt auf den Koalitionsvertrag – die Absicht bekräftigt, noch in dieser Legislaturperiode durch ein Bundesteilhabegesetz die Reform voranzubringen. Die Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege hat zu dieser Debatte und diesem Reformprozess »Eckpunkte« vorgelegt, die im Folgenden in geordneter Form dargestellt werden*.

Unter der Leitidee der Inklusion in Anlehnung an die UN-Konvention kann es zukünftig nicht mehr ausschließlich um die Eingliederung von Menschen mit Behinderungen in die Gesellschaft mittels Eingliederungsmaßnahmen und »Anpassungsleistungen« gehen. Die zukünftigen Teilhabeleistungen müssen darauf abzielen, Funktionsstörungen und Benachteiligungen auszugleichen, die sich u. a. auch aufgrund mangelnder barrierefreier Zugänge zur gesellschaftlichen Teilhabe ergeben. Die Leistungen müssen deshalb stärker den Ausgleich von einstellungs- und umweltbedingten Barrieren in den Blick nehmen. Das Individualisierungs- und Bedarfsdeckungsprinzip gelten weiterhin. Diese Leitlinien müssen den Bezugsrahmen eines zukünftigen Bundesleistungsgesetzes bilden.

Eine zukünftige leistungsrechtliche Begriffsdefinition muss den erweiterten sozialen Behinderungsbegriff im Sinne der UN-Konvention aufgreifen und die Wechselwirkungen mit einstellungs- und umweltbedingten Barrieren berücksichtigen. Deshalb muss die leistungsrechtliche Definition von Behinderung und auch die Feststellung der Teilhabebeeinträchtigung mindestens auf dem von der Weltgesundheitsorganisation entwickelten Klassifizierungsinstrument, der »Internationalen Klassifikation der Funktionsfähigkeit, Behinderung und Gesundheit« (ICF), basieren.

Voraussetzung für Menschen mit Behinderungen, sich autonom und selbstbestimmt für eine unabhängige Lebensführung entscheiden zu können, sind zugängliche und verständliche Informationen über ihre Rechte und Rechtsansprüche im gegliederten System der Sozialgesetzgebung.

Hinsichtlich des Zugangs zu Teilhabeleistungen ist es vor allem wichtig, das Wunsch- und Wahlrecht von Menschen mit Behinderungen im Sinne einer unabhängigen Lebensführung in Anlehnung an den Art. 19 UN-BRK zu stärken; beispielsweise muss es dem Leistungsberechtigten möglich sein, zwischen unterschiedlichen Inhalten, Leistungsformen und Leistungsstrukturen von Teilhabeleistungen auswählen zu können. Eine Einschränkung des Wunsch- und Wahlrechts beispielsweise in Form von gedeckelten Leistungen, Pauschalierungen oder Kostenvorbehaltsregelungen ist nicht hinnehmbar. Auch das Individualisierungs- und Bedarfsdeckungsprinzip muss gemäß UN-Konvention weiter entwickelt werden. Insgesamt müssen die Leistungen einkommens- und vermögensunabhängig im Sinne eines Nachteilsausgleichs gewährt werden.

Feststellungsverfahren und Teilhabeplanung bestimmen maßgeblich über gleichwertige Zugangschancen und Lebensverhältnisse von Menschen mit Behinderungen im Rahmen der gesellschaftlichen Teilhabe. Dafür müssen bundeseinheitliche Kriterien und Standards zur Teilhabebedarfsfeststellung und Teilhabeplanung gesetzlich festgelegt werden.

Die UN-Konvention beschreibt in Artikel 27 das Recht von Menschen mit Behinderungen, ihren Lebensunterhalt durch Arbeit in einem offenen, integ-

rativen und für Menschen mit Behinderung zugänglichen Arbeitsmarkt zu verdienen. Vor diesem Hintergrund ist der allgemeine Arbeitsmarkt zu einem inklusiven Arbeitsmarkt weiter zu entwickeln, in dem Menschen mit Behinderungen die für ihre Teilhabe erforderliche Unterstützung erfahren.

Die Leistungsberechtigten sind in ihrer Subjektposition und bei der Wahrnehmung ihres Wunsch- und Wahlrechtes sowie bei der Sicherstellung ihrer Rechte zu stärken. Daher ist im Rahmen eines zukünftigen Bundesleistungsgesetzes eine konsequente Trennung der Beratungsleistungen und Bedarfsfeststellungsaufgaben von den leistungsregulierenden Aufgaben der Leistungsbeurteilung, Kosten- und Systemsteuerung unabdingbar.

Die Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege unterstützt die im Rahmen des Fiskalpaktes angekündigte Herauslösung der Eingliederungshilfe aus der Sozialhilfe und somit aus dem SGB XII. Bei einer zukünftigen einkommens- und vermögensunabhängigen Leistungsgewährung im Sinne eines Nachteilsausgleiches plädieren wir für die Verortung der Teilhabeleistungen in einem reformierten SGB IX.

Außerdem muss die Ausführung der Leistungen infolge der geforderten Herauslösung der Eingliederungshilfeleistungen aus dem Fürsorgerecht des SGB XII nicht mehr zwingend beim Sozialhilfeträger angesiedelt sein. Infrage kämen beispielsweise Versorgungs- und/oder Integrationsämter, die bereits in fachlicher Nähe zur Eingliederungshilfe tätig sind; ihre Zuständigkeitsbereiche könnten insoweit erweitert werden. Entscheidend ist nach Einschätzung der Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege, dass die Leistungsträger flächendeckend eine wohnortnahe und sozialraumorientierte Leistungserbringung gewährleisten können.

Die Neukonzeptionierung der Teilhabeleistungen für Menschen mit Behinderungen im Rahmen eines Bundesleistungsgesetzes ist in ihren Aus- und Wechselwirkungen auf und mit den anderen existierenden leistungsrechtlichen Regelungsbereichen des Gesamtsystems zu überprüfen. Dies betrifft vor allem die Leistungsgesetze SGB XI, SGB VIII, SGB V und SGB III.

Länder und Kommunen stehen mit dem Bund in gemeinsamer Verantwor-

tung für eine Umsetzung der UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen. Daher sind auch die Kommunen in Folge eines Bundesleistungsgesetzes aufgefordert, den Inklusionsansatz der UN-Konvention als Querschnittsaufgabe in der kommunalen Daseinsvorsorge zu verankern und hierfür im Rahmen einer vernetzten kommunalen Sozialplanung geeignete Instrumente und Verfahren zu entwickeln.

Mitten in der Gesellschaft angekommen sind Menschen mit Behinderungen erst, wenn sie als Bürger(innen), Nachbar(innen) und Mitwirkende beim Aufbau und Erhalt einer inklusiven Gesellschaft anerkannt sind und Teilhabe und Chancengleichheit selbstverständlich für alle Menschen gelten. Die dafür erforderlichen Investitionen in eine offene und inklusive Gesellschaft durch weitgehende Barrierefreiheit und bestmögliche Zugänglichkeit für alle Bürgerinnen und Bürger sind unabhängig von Beeinträchtigungen und Funktionsstörungen sowie durch individuell bedarfsdeckende Teilhabeleistungen für Menschen mit Behinderungen solidarisch von allen Mitgliedern der Gesellschaft zu tragen.

Die Einführung eines Bundesteilhabegeldes als möglicher Bestandteil eines Bundesleistungsgesetzes setzt voraus, dass zunächst ein Gesamtkonzept zur Ausgestaltung eines Bundesleistungsgesetzes vorliegt, bevor einzelne Aspekte herausgegriffen und bearbeitet werden können. Wir sehen hier noch erheblichen Klärungsbedarf.

Insgesamt steht uns eine spannende Zeit bevor und wir werden als Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege die Reformanstrengungen der Bundesregierung kritisch-solidarisch begleiten. ■

* Die »BAGFW-Eckpunkte zu einem Bundesleistungsgesetz zur Teilhabe von Menschen mit Behinderungen« vom April 2014 finden sich unter www.bagfw.de/uploads/tx_twppublication/Testversion_9.pdf.