

Stellungnahme

zum

Gesetzentwurf des

Bundesrates

**Entwurf eines Gesetzes zur Entlastung
der Kommunen im sozialen Bereich (KEG)**

(BT-Drs. 15/4532 vom 15.12.2004)

I. Vorbemerkung

Der Gesetzentwurf des Bundesrates führt aus, dass angesichts der dramatischen Finanzsituation der Kommunen aktuell besonderer Handlungsbedarf bestehe, um den Kommunen auch für die Zukunft ausreichende Gestaltungsspielräume zur Erfüllung ihrer sozialen Aufgaben zu erhalten. Durch die Vorschläge, die sowohl Leistungseinschränkungen wie auch Zuständigkeitsverlagerungen beinhalten, sollen Einsparungen im Bereich der Jugendhilfe in Höhe von rd. 250 Mio. Euro jährlich und im Bereich der Sozialhilfe von rd. 300 Mio. Euro jährlich erreicht werden.

Die Bundesvereinigung Lebenshilfe für Menschen mit geistiger Behinderung lehnt diesen Gesetzentwurf ab. Sie ist dankbar dafür, dass die Bundesregierung zu zahlreichen Änderungsvorschlägen eine ablehnende Stellungnahme abgegeben hat.

Die Bundesvereinigung Lebenshilfe sieht die Vorschläge nicht als geeignet an, die tatsächlich bestehenden finanziellen Probleme mittel- und langfristig zu meistern. Sie hält den Gesetzentwurf insbesondere für sozial unausgewogen. Ein weiteres Mal sollen Menschen mit Behinderungen und ihre Angehörigen überdurchschnittlich belastet werden. Angesichts der erheblichen finanziellen Belastungen, die Menschen mit Behinderungen bereits in Folge des Gesetzes zur Modernisierung der gesetzlichen Krankenversicherung (GKV-Modernisierungsgesetz) hinnehmen müssen, sind weitere massive Einschnitte für diesen Personenkreis nicht mehr zumutbar.

Es ist unbestritten, dass die **Eingliederungshilfe für behinderte Menschen** vor großen finanziellen Herausforderungen steht. Hintergrund dieser Entwicklung ist jedoch nicht Überversorgung oder unwirtschaftliches Verhalten der Einrichtungen und Dienste, sondern ein erheblicher Zuwachs an Personen, die in den nächsten Jahren auf Eingliederungshilfe angewiesen sind. In Folge der Euthanasie-Verbrechen im Dritten Reich gibt es bislang nur eine sehr kleine Zahl von Menschen mit geistiger und mehrfacher Behinderung, die 60 Jahre und älter sind. Gleichzeitig ist die Lebenserwartung von geistig und mehrfach behinderten Menschen aufgrund der medizinischen Fortschritte erheblich gestiegen. Beides wird zu einem erheblichen Anstieg der Fallzahlen in der Eingliederungshilfe führen.

Die Bundesrepublik Deutschland hat eine historische Verantwortung gegenüber Menschen mit geistiger und mehrfacher Behinderung. Die Förderung und Betreuung von Menschen mit geistiger Behinderung ist eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe und muss gemeinsam geschultert werden. Deshalb befürwortet die Bundesvereinigung Lebenshilfe gemeinsam mit anderen Behindertenverbänden ein Finanzierungskonzept, das die Kosten der Eingliederungshilfe nicht nur den Städten und Gemeinden aufbürdet, sondern neben einer Beteiligung der Bundesländer auch eine Kostenbeteiligung des Bundes vorsieht.

II. Zu den einzelnen Vorschriften

Zu Art. 1 (Änderung des SGB VIII – Kinder- und Jugendhilfe)

Zu Nummern 3 und 11 (§ 5 Abs. 2 Satz 1, § 36 Abs. 1 Satz 4 SGB VIII)

Nach Ansicht des Bundesrates werden die Jugendhilfeeats durch die bisherige Regelung des **Wunsch- und Wahlrechtes** erheblich belastet. Durch den Wegfall des Wortes „unverhältnismäßig“ soll der Wahl und den Wünschen der Leistungsberechtigten nur noch dann entsprochen werden, wenn diese keinerlei Mehrkosten zur Folge haben.

Wie von der Bundesregierung in ihrer ablehnenden Stellungnahme zu Recht ausgeführt, würde die vorgesehene Änderung dazu führen, dass das Wunsch- und Wahlrecht weitestgehend leer laufen würde. Dies würde das auf dem Grundgedanken der **Selbstbestimmung** und **Teilhabe** fußende Sozialgesetzbuch Neuntes Buch (SGB IX) konterkarieren, das auch für die Träger der öffentlichen Jugendhilfe gilt. Nach Ansicht der Bundesvereinigung Lebenshilfe genügt die derzeitige Regelung vollauf, um von Seiten der Leistungsträger unangemessenen Wünschen wirksam entgegenzutreten zu können.

Indirekt gefährdet der Vorschlag auch das in § 3 Abs. 1 SGB VIII normierte **Strukturprinzip der Trägervielfalt** und der Vielfalt der Inhalte, Methoden und Arbeitsformen in der Jugendhilfe, wenn ausschließlich auf das kostengünstigste Angebot verwiesen wird. Zudem besteht für diesen Fall die Gefahr, dass Träger der öffentlichen Jugendhilfe mit eigenen preiswerten Leistungsangeboten andere Anbieter vom Markt verdrängen. Gegen die vorgeschlagene Regelung spricht auch, dass sie nur mit hohem verwaltungsmäßigem Aufwand ausgeführt werden könnte: Ein Kostenvergleich würde hierdurch nicht entbehrlich. Ist ein Leistungsangebot zwar geringfügig teurer, aber gleichzeitig die besser geeignete Leistung, so besteht ein Rechtsanspruch auf die teurere Leistung.

Zu Nummer 9 (§ 35a SGB VIII)

Der Bundesrat schlägt vor, die **Eingliederungshilfe für seelisch behinderte Kinder und Jugendliche** aus dem Leistungskatalog der Jugendhilfe herauszunehmen mit der Folge, dass auch für diesen Personenkreis wie für geistig und körperlich behinderte junge Menschen im Bedarfsfall Leistungen der Eingliederungshilfe gem. §§ 53 ff. SGB XII – Sozialhilfe in Betracht kämen.

Die Bundesvereinigung Lebenshilfe stimmt insoweit mit dem Bundesrat überein, als sie eine intensive Diskussion über die derzeit gesetzlich geregelte Aufgabenverteilung zwischen Jugend- und Sozialhilfe bei der Förderung behinderter Kinder und Jugendlicher für notwendig hält. Die Kernfrage, ob behinderungsspezifische Leistungen für Kinder und Jugendliche grundsätzlich besser in der Jugend- oder der Sozialhilfe zu verorten sind, bedarf einer sorgfältigen Prüfung. Das Für und Wider der z.T. gegensätzlichen Positionen ist für die Entscheidungsfindung sorgfältig gegeneinander abzuwägen. Dabei sind auch die tatsächlich vorhande-

nen und zukünftig zu erwartenden finanziellen Ressourcen der Jugendhilfe und der Eingliederungshilfe zu berücksichtigen.

Die Bundesvereinigung Lebenshilfe lehnt den Vorschlag des Bundesrates ab, weil er keine Lösung der bekannten Probleme bietet. Im Gegenteil: Es muss befürchtet werden, dass die Abgrenzungsstreitigkeiten zwischen Sozial- und Jugendhilfe zu Lasten der betroffenen Kinder und Jugendlichen sogar zunehmen werden. Die wissenschaftlich nachgewiesene Wechselwirkung von Erziehung und seelischer Entwicklung führt dazu, dass in vielen Fällen nicht eindeutig festgestellt werden kann, ob der Grund für die notwendige Hilfe primär in einer seelischen Störung des Kindes oder durch Erziehungsdefizite in der Familie begründet ist.

Zu Nummern 33 – 41 (§§ 91, 92, 93, 93a, 94, 96, 97a, 97b SGB VIII)

Die in diesen Vorschlägen vorgesehenen Verschärfungen bei der Heranziehung der Eltern zu den Kosten der Hilfen werden nicht befürwortet. Im Rahmen der Gewährung von Sozialhilfeleistungen ist seit langem bekannt, dass die Heranziehung der Eltern zu den Kosten der Eingliederungshilfe insbesondere bei behinderten Kindern und Jugendlichen zu erheblichen Härten und einer nicht vertretbaren Benachteiligung gegenüber Eltern nicht behinderter Kinder führt. Bereits auf der Grundlage des am 01. Oktober 1969 in Kraft getretenen 2. Änderungsgesetzes zum BSHG ist für einen Großteil der Eingliederungshilfeleistungen für geistig und körperlich behinderte Kinder und Jugendliche eine besondere Kostenregelung eingeführt worden, die eine erhebliche Vergünstigung für den behinderten Menschen und seine Angehörigen bedeutet. Die Heranziehung zu den Kosten des gewährten Lebensunterhalts ist begrenzt worden, bei Betreuung in einer Einrichtung auf die häuslichen Ersparnisse. Diese Kostenregelung ist im Rahmen der Schaffung des SGB IX – Rehabilitation und Teilhabe behinderter Menschen - mit Wirkung zum 01. Juli 2001 wesentlich erweitert worden.

Seelisch behinderte Kinder und Jugendliche sowie ihre Eltern dürfen in Bezug auf eine Kostenbeteiligung nicht schlechter gestellt sein als Familien mit geistig und körperlich behinderten Kindern und Jugendlichen.

Zu Art. 2 (Änderung des Gesetzes zur Einordnung des Sozialhilfrechts in das Sozialgesetzbuch Zwölftes Buch)

Zu Nummern 3 und 5 (§§ 28 und 40 SGB XII)

Mit den vorgeschlagenen Regelungen soll die Bestimmung der Regelsätze einschl. der zu berücksichtigenden Bemessungskriterien allein Ländersache werden. Die Bundesvereinigung Lebenshilfe lehnt dies ab, weil es in Folge der Regionalisierung ein allgemein gültiges sozio-kulturelles Existenzminimum für das gesamte Bundesgebiet nicht mehr geben würde. Zum verfassungsrechtlich geschützten Sozialstaatsprinzip gehört es jedoch, **bundeseinheitliche** Regelungen für die Wahrung der Gleichwertigkeit und der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse innerhalb der Bundesrepublik Deutschland vorzusehen.

Die Sozialgesetzbücher sollen gem. § 1 Abs. 1 SGB I (Allgemeiner Teil) zur Verwirklichung sozialer Gerechtigkeit beitragen und gleiche Voraussetzungen für die freie Entfaltung der Persönlichkeit schaffen. Gem. § 1 Satz 1 SGB XII ist es Aufgabe der Sozialhilfe, den Leistungsberechtigten die Führung eines Lebens zu ermöglichen, das der Würde des Menschen entspricht. Die Festlegung dieses sog. sozio-kulturellen Existenzminimums darf unter dem Dach des Grundgesetzes nicht von Länderinteressen bestimmt sein.

Die Bundesvereinigung Lebenshilfe weist ergänzend darauf hin, dass bei erheblichen Unterschieden in den Regelsätzen zumindest in den Grenzregionen der Bundesländer mit erheblichem Umzugs- bzw. Wanderungsbewegungen betroffener Personen gerechnet werden müsste. Dieses würde nicht nur zusätzliche Kosten, sondern auch einen weiteren hohen bürokratischen Aufwand nach sich ziehen.

Mit der in § 28 Abs. 2 SGB XII normierten Ermächtigung der Landesregierungen wird den länderspezifischen Interessen in ausreichendem Maße Rechnung getragen.

Zu Nummern 6 und 7 (§ 75 Abs. 2 und § 77 Abs. 2 Satz 4 SGB XII)

In den 90er Jahren des vergangenen Jahrhunderts sind die Vorschriften zum **Leistungserbringungsrecht** vollständig neu gestaltet worden. Ziel war es unter anderem, das Leistungserbringungsrecht in der Sozialhilfe stärker als in der Vergangenheit wettbewerbsrechtlich auszugestalten und nach wirtschaftlichen Grundsätzen auszurichten. Mit der Abschaffung des sog. Selbstkostendeckungsprinzips, von dem man annahm, dass es unwirtschaftliches Verhalten begünstigt, war jedoch keine Bedarfsprüfung intendiert. Mit der vorgeschlagenen Neuregelung würde jedoch zwangsläufig eine mit marktwirtschaftlichen Grundsätzen nicht vereinbare Steuerung der Bedarfsplanung einhergehen. Eine allgemeine Bedarfsprüfung wäre nicht nur im Hinblick auf § 17 SGB I – Allgemeiner Teil und § 5 SGB XII bedenklich, sondern sie ist auch entbehrlich. Die in den §§ 75 ff. SGB XII enthaltenen Regelungen führen dazu, dass unwirtschaftlich geführte oder leistungsunfähige Einrichtungen nicht bestehen können.

Durch die Änderung des § 77 Abs. 2 SGB XII sollen abgelaufene Vereinbarungen nur noch für die Dauer von 6 Monaten fortgelten. Eine derartige Regelung würde das schon jetzt bestehende Ungleichgewicht zwischen Sozialhilfeträgern auf der einen Seite und Einrichtungsträgern auf der anderen Seite in unzumutbarer Weise verschärfen. Das Risiko eines Nichtabschlusses einer Vereinbarung würde allein auf eine Vertragspartei, hier den Einrichtungsträger, verlagert. Eine derartig einseitige Regelung ist dem Deutschen Vertragsrecht, das von Vertragsverhandlungen auf gleicher Augenhöhe ausgeht, insgesamt fremd. Aus § 75 Abs. 4 Satz 1 SGB XII folgt, dass der Gesetzgeber einen vertragslosen Zustand für den Regelfall ausschließen wollte.

Die jetzige Regelung stellt die Berücksichtigung der Interessen der Sozialhilfeträger bereits sicher, da nach Ablauf des Vereinbarungszeit-

raums die vereinbarten Vergütungen bis zum Inkrafttreten neuer Vergütungen weiter gelten (§ 77 Abs. 2 Satz 4 SGB XII). Eine Kostensteigerung ist damit ausgeschlossen.

Zu Nummer 8 (§ 82)

Der Gesetzentwurf des Bundesrates sieht vor, dass das **Kindergeld** dem volljährigen Kind als Einkommen zugerechnet wird, soweit das behinderte Kind Leistungen der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung oder im Rahmen einer stationären Unterbringung Eingliederungshilfe für behinderte Menschen oder Hilfe zur Pflege erhält. Dieser Vorschlag ist entschieden abzulehnen. In Anbetracht der erheblichen Unterhaltsaufwendungen, die viele Eltern oft bis ins hohe Rentenalter hinein für ihre behinderten Kinder erbringen, stellt sich die steuerliche Entlastung dieses Personenkreises in Form der Gewährung von Kindergeld nach wie vor als sozialpolitisch gerechtfertigt dar.

Die Zurechnung des Kindergeldes als Einkommen des Kindes verbietet sich zudem im Hinblick auf den in § 31 EStG geregelten Familienleistungsausgleich. Der Familienleistungsausgleich trägt dem Gedanken Rechnung, dass Personen, die durch den Unterhalt von Kindern wirtschaftlich belastet sind, steuerlich entlastet werden sollen. Erreicht wird dieses Ziel dadurch, dass ein Einkommensbetrag in Höhe des Existenzminimums eines Kindes von der Einkommensteuer freigestellt ist. Eine Zurechnung des Kindergeldes zum Einkommen des Kindes würde dem Sinn und Zweck des § 31 EStG zuwiderlaufen, weil der Lebensbedarf eines behinderten Kindes nicht vollständig über Sozialleistungen abgedeckt wird und die Eltern deshalb mit Aufwendungen für den existenziellen Lebensunterhalt des Kindes belastet sind. Leben die Kinder in einer vollstationären Einrichtung, entstehen den Eltern ferner Aufwendungen dafür, dass sie ihre Kinder an den Wochenenden oder in den Ferien nach Hause holen und aus diesem Grund in ihrem Haushalt häufig ein Zimmer für das Kind vorhalten.

Nach Ansicht der Bundesvereinigung Lebenshilfe wäre der Wegfall des Kindergeldes für volljährige behinderte Kinder – auf den die Vorschrift des § 82 Abs. 1 Satz 3 SGB XII – Entwurf faktisch hinauslief – allenfalls vorstellbar, wenn mit dem Wegfall eine leistungsrechtliche Kompensation verbunden wäre. Dies könnte die Einführung des vom Deutschen Verein für öffentliche und private Fürsorge vorgeschlagenen *bundesfinanzierten Teilhabegeldes* sein, das die Zahlung eines monatlichen Geldbetrages an mindestens 27 Jahre alte Personen mit Behinderungen vorsieht. Je nach Ausgestaltung dieser Leistung im Detail könnte das bundesfinanzierte Teilhabegeld einen adäquaten Ausgleich für einen möglichen Wegfall des Kindergeldes darstellen.

Zu Art. 3 (Änderung des 1. Buches Sozialgesetzbuch – SGB I)

Die Bundesvereinigung Lebenshilfe lehnt die vorgesehene Änderung des § 33 SGB I – Allgemeiner Teil – auf das Entschiedenste ab.

Inhaltlich handelt es sich um eine sog. generelle **Finanzkraftklausel**, die für alle Bücher des Sozialgesetzbuchs gültig sein soll. Die Finanzkraftklausel sieht vor, dass die Leistungsfähigkeit des öffentlichen Trägers bei den Wünschen des Berechtigten oder Verpflichteten hinsichtlich der Ausgestaltung der Leistungen nach den Vorschriften der in den Sozialgesetzbüchern zusammengefassten Sozialleistungsgesetze stets zu berücksichtigen ist.

Die Bundesvereinigung Lebenshilfe ist dankbar dafür, dass die Bundesregierung eine ablehnende Stellungnahme zu dieser vorgeschlagenen Gesetzesänderung abgegeben hat. Sie unterstützt das Argument der Bundesregierung, dass eine allgemeine Finanzkraftklausel abzulehnen sei, weil sie zu einer Beschränkung des Individualisierungsprinzips einschließlich des Wunsch- und Wahlrechts leistungsberechtigter Menschen bei der Inanspruchnahme sämtlicher Sozialleistungen führe.

Es darf nicht dazu kommen, wie die Bundesregierung zu Recht ausführt, dass die Frage der Leistung durch einen Träger regional davon bestimmt wird, ob dem Leistungsträger noch Finanzmittel zur Verfügung gestellt werden oder nicht. Für ein im Vergleich zu den meisten anderen Ländern der Welt reiches Land ist es geradezu blamabel, wenn ein solcher Entwurf in das parlamentarische Gesetzgebungsverfahren eingebracht wird. Es dürfen in Deutschland weder soziale Hilfen nach Kassenlage zur Verfügung gestellt werden, noch darf es einen „Patchwork-Teppich“ in Bezug auf soziale Hilfen geben.

Zu erinnern ist in diesem Zusammenhang an eine Grundsatzentscheidung des Bundesverwaltungsgerichts aus dem Jahre 1954: „Der **Pflicht** der öffentlichen Hand zur **Fürsorge** für Bedürftige steht ein entsprechender **einklagbarer Rechtsanspruch** gegenüber“. (BVerwGE 1, 159 ff.).

Zu Artikel 5 (Änderung des SGB XI)

Im Gesetzentwurf des Bundesrates ist vorgesehen, § 85 Abs. 6 SGB XI dergestalt zu ergänzen, dass die Weitergeltung von Pflegesätzen nach Ablauf des vereinbarten Zeitraums auf 6 Monate begrenzt wird. Dieser Vorschlag ist aus den bereits unter Artikel 2 Nummern 6 und 7 dargestellten Gründen abzulehnen. § 85 Abs. 6 SGB XI ist an die Vorschrift des § 77 Abs. 2 SGB XII angelehnt.

Auch in den gesetzlichen Vorschriften zur Pflegevergütung (§§ 82 ff. SGB XI) ist das Verfahren auf das Vereinbarungsprinzip ausgerichtet. Ein vertragsloser Zustand ist vom Gesetz her nicht vorgesehen. Die Bundesregierung hat in ihrer ablehnenden Stellungnahme zu Recht darauf hingewiesen, dass für den Fall der Gesetzesänderung eine Nichteinigung unter den Vereinbarungspartnern zu Lasten der Pflegebedürftigen oder zu Lasten der Einrichtungsträger ginge. Unter derartigen Voraussetzungen kann nicht davon ausgegangen werden, dass die für den Abschluss von Vereinbarungen notwendigen Verhandlungen auf gleicher Augenhöhe erfolgen und die Interessen der Pflegebedürftigen bzw. der Leistungserbringer angemessene Berücksichtigung finden.

III. Schlussbemerkung

Der Bundesrat will mit seinen Vorschlägen erreichen, dass im Bereich der Eingliederungshilfeleistungen für behinderte Menschen Einsparungen in Höhe von 300 Mio. Euro pro Jahr erzielt werden. Unklar bleibt, ob der Bundesrat bei seinen Berechnungen vom Ist-Zustand bei den Kosten ausgegangen ist oder ob die zu erwartenden Mehrbelastungen bereits berücksichtigt worden sind.

Im Gesetzentwurf findet sich kein Hinweis, dass die **Eingliederungshilfe** für behinderte Menschen vor allem deshalb in den Blickpunkt der Sozialhilfeausgaben gerückt ist, weil die Kommunen durch zwei gesetzgeberische Maßnahmen in den vergangenen Jahren eine Kostenentlastung in Milliardenhöhe erfahren haben:

- Zum einen durch die Einführung der sozialen Pflegeversicherung im Jahr 1995. Sie hat bewirkt, dass die bis dahin fast ausschließlich von den Sozialhilfeträgern finanzierte Hilfe zur Pflege zu einem erheblichen Teil von Sozialversicherungsleistungen abgelöst worden ist.
- Zum anderen durch die am 01. Januar 2005 wirksam gewordene Zusammenlegung von Sozialhilfe und Arbeitslosenhilfe in der Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II). Dies hat dazu geführt, dass mindestens 1 Mio. erwerbsfähiger Sozialhilfeempfänger keine Hilfe zum Lebensunterhalt mehr erhalten, sondern auf Kosten des Bundes Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchenden in Anspruch nehmen können.

Richtig ist, dass die Eingliederungshilfe für behinderte Menschen vor großen sozialen Herausforderungen steht und die Kommunen den zu erwartenden weiteren Kostenanstieg in der Eingliederungshilfe nicht allein werden bewältigen können. Die Bundesvereinigung Lebenshilfe für Menschen mit geistiger Behinderung befürwortet deshalb gemeinsam mit anderen Behindertenverbänden ein Finanzierungskonzept für die Eingliederungshilfe, das die Kostenlast nicht nur den Städten und Gemeinden aufbürdet, sondern neben den Bundesländern vor allem auch den Bund „ins Boot holt“.

Vor diesem Hintergrund stellt die Sicherung der finanziellen Rahmenbedingungen der Eingliederungshilfe eine wichtige gesamtgesellschaftliche Aufgabe dar, die gemeinsame Anstrengungen des Bundes, der Länder und der Kommunen notwendig macht.

Der **Deutsche Verein für öffentliche und private Fürsorge** hat im Dezember 2004 eine Empfehlung zur Einführung eines **bundesfinanzierten Teilhabegeldes** verabschiedet und gefordert, dass von Geburt an behinderte Menschen oder Personen, deren Behinderung vor dem 27. Lebensjahr eingetreten ist, nach Vollendung ihres 27. Lebensjahres eine aus dem Bundeshaushalt steuerfinanzierte monatliche Geldleistung erhalten sollen. Dieses Bundesteilhabegeld soll 553 Euro pro Monat betragen und zur eigenständigen Verwendung für Teilhabebedarfe der Eingliederungshilfe zur Verfügung stehen. Die Kommunen würden – so die Berechnungen – jährlich in Höhe von etwa 1,38 Mrd. Euro entlastet.

Auch wenn das vorgeschlagene Modell eines monatlichen Teilhabegeldes sicherlich noch nicht im Detail ausgereift ist, befürwortet die Bundesvereinigung Lebenshilfe dessen Einführung mit Blick auf die gesamtgesellschaftliche Verantwortung für die Belange von Menschen mit Behinderungen. Durch die Beteiligung des Bundes an den Kosten der Eingliederungshilfe könnte ein wichtiger Beitrag zur Konsolidierung der kommunalen Haushalte geleistet werden, der mit dazu beiträgt, dass Leistungseinschränkungen für Menschen mit geistiger und mehrfacher Behinderung verhindert werden.

Marburg, 01. April 2005
gez. Klaus Lachwitz