

Münster, 16.02.2015

Positionspapier

Bundesteilhabegeld

Warum ein Bundesteilhabegeld als Herzstück des Bundesteilhabegesetzes alternativlos ist

Ausgangslage / Rahmenbedingungen

Die weitgehend einvernehmlichen Ziele der Eingliederungshilfereform - Bundesteilhabegesetz sind den zugehörigen ASMK-Beschlüssen 2012 f. nebst Anlagen sowie dem Koalitionsvertrag der Bundesregierung zu entnehmen.

Koalitionsvertrag:

- *Mit einem Bundesteilhabegesetz wollen wir die Kommunen bei der Eingliederung von Menschen mit Behinderung stärker als bisher finanziell unterstützen. (S. 10)*
- *... sollen die Kommunen im Rahmen der Verabschiedung des Bundesteilhabegesetzes im Umfang von fünf Milliarden jährlich von der Eingliederungshilfe entlastet werden. (S. 88)*
- *Wir werden ein Bundesleistungsgesetz für Menschen mit Behinderung (Bundesteilhabegesetz) erarbeiten. Mit Inkrafttreten dieses Gesetzes wird der Bund zu einer Entlastung der Kommunen bei der Eingliederungshilfe beitragen. Dabei werden wir die Neuorganisation der Ausgestaltung der Teilhabe zugunsten der Menschen mit Behinderung so regeln, dass keine neue Ausgabendynamik entsteht. (S. 95)*
- *Die gemeinsamen Anstrengungen von Bund, Ländern und Kommunen für mehr Inklusion brauchen einen sicheren gesetzlichen Rahmen. Wir werden deswegen*

unter Einbeziehung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen ein Bundesleistungsgesetz für Menschen mit Behinderungen erarbeiten. Dabei werden wir die Einführung eines Bundesteilhabegeldes prüfen. (S. 111)

ASMK/Bundesrat 2012/2013:

- Kostenübernahme des Bundes für die Eingliederungshilfe und damit eine substanzielle und nachhaltige finanzielle Entlastung der Länder und Kommunen,
- Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention. Stärkung der Rechte von Menschen mit Behinderung bei der Festlegung und Umsetzung ihrer Leistungsansprüche,
- Übergang von der einrichtungsorientierten zur stärker personenzentrierten Hilfe,
- Verbesserung der Lebenssituation von Menschen mit Behinderung.

ASMK 2013 darüber hinaus:

- Weiterentwicklung Teilhabe am Arbeitsleben (u. a. Budget f. Arbeit),
- partizipative Teilhabeplanung durch den Leistungsträger,
- Konzentration auf die Fachleistungen der Teilhabe, Geldpauschalleistungen,
- zieltreue Weiterentwicklung des Vertrags- und Leistungserbringungsrechtes,
- Bundesteilhabegeld.

ASMK 2014 darüber hinaus:

- Koalitionsvertrag und laufender partizipativer Gesetzesvorbereitungsprozess werden begrüßt.
- Das Bundesteilhabegesetz soll
 - Fach- und Finanzreform sein,
 - nach Möglichkeit ein (ggf. gestaffeltes) Bundesteilhabegeld als Reformkern enthalten (sofern mit einem BTG der gewünschte Entlastungseffekt (5 Mrd. €) nicht (vollständig) erreichbar ist, besteht Offenheit für andere Modelle),
 - die übergreifende Steuerungsverantwortung des EGH-Leistungsträgers als weiteren Reformkern stärken,
 - eine Experimentierklausel für Sozialraumbezug und neue Finanzierungswege / Budgets enthalten,
 - den derzeitigen anspruchsberechtigten Personenkreis beibehalten, und keine neue Ausgabendynamik generieren,
 - die Lösung von Schnittstellenproblemen (insbes. Pflege SGB XI) beinhalten.

Das von den Ländern vorgeschlagene, vom Bund zu prüfende Bundesteilhabegeld (aber auch jede „Alternative“) hat somit als wesentlicher Baustein des Bundesteilhabegesetzes folgende Anforderungen zu erfüllen:

- Stärkung von Autonomie und Selbstbestimmung der Leistungsberechtigten im Sinne der VN-Behindertenrechtskonvention
- Beitrag zur finanziellen Entlastung von Ländern und Kommunen bei der Eingliederungshilfe
- Stärkung von Personenzentrierung und Partizipation
- Vermeidung neuer Ausgabendynamik.

Was ist der Grundgedanke eines Bundesteilhabegeldes?

Die Einführung eines „Bundesteilhabegeldes“ für Menschen mit wesentlichen Behinderungen ist Kernelement eines Reformvorschlages aller Bundesländer zur Reform der Eingliederungshilfe¹. Es handelt sich dabei um einen steuerfinanzierten, vom Bund ausgekehrten, zweckgebundenen Nachteilsausgleich, der allen volljährigen Leistungsberechtigten in der Eingliederungshilfe einkommens- und vermögensunabhängig monatlich ausgezahlt werden soll. Die Empfängerinnen und Empfänger sollen damit in die Lage versetzt werden, zumindest einen Teil ihrer infolge ihrer Behinderung gegebenen besonderen Bedarfe selbstbestimmt zu decken.

Der Vorschlag hat Eingang in den Koalitionsvertrag der aktuellen Bundesregierung gefunden, sollte im Jahr 2014 konkretisiert und ab 2015 zur Gesetzesreife gebracht werden.

Wer soll von dem Bundesteilhabegeld begünstigt werden?

Der Vorschlag der Länder geht dahin, dass alle in der Eingliederungshilfe (§ 53 f. SGB XII) leistungsberechtigten, volljährigen Menschen mit Behinderungen (derzeit ca. 560.000 Personen) das Bundesteilhabegeld erhalten sollen. Voraussetzung für die Leistungsberechtigung in der Eingliederungshilfe ist und bleibt weiterhin das Bestehen einer nicht nur vorübergehenden, wesentlichen geistigen, körperlichen, seelischen, Sinnes- oder Mehrfachbehinderung, aus der ein mit den Möglichkeiten der Eingliederungshilfe bearbeitbarer Teilhabebedarf (der medizinischen oder beruflichen Rehabilitation oder der Teilhabe am Leben in der Gemeinschaft als Hauptbereich) resultiert.

An welche Höhe eines Bundesteilhabegeldes ist gedacht?

Vorgeschlagen wurde, in einem ersten Schritt ein Bundesteilhabegeld in Höhe von 660.- € monatlich auszuzahlen. Der Betrag orientiert sich an der aktuellen Grundrente nach dem Bundesversorgungsgesetz (BVG), und soll dynamisiert werden. Nach Einführung sollte geprüft werden, ob eine Staffelung noch zielführender ist, d. h. ob ein bei besonders hohen Teilhabebedarfen den Grundbetrag deutlich übersteigender zweiter Teilhabegeldbetrag die gewünschte Entlastungswirkung noch besser herbeiführen kann.

Wäre eine Staffelung des Bundesteilhabegeldes nicht von Beginn an gerechter?

Ja. Neuere Datenanalysen zeigen, dass es im Kreis der Leistungsberechtigten zwei

¹ einstimmiger Beschluss der Arbeits- und Sozialministerkonferenz am 27./28. November 2013 in Magdeburg „Weiterentwicklung der Eingliederungshilfe und Schaffung eines Bundesleistungsgesetzes mit einem Teilhabegeld für Menschen mit Behinderung“

recht unterschiedliche Hauptgruppen gibt, denen ein einheitliches Bundesteilhabegeld nicht gerecht würde. Einerseits gibt es die von Geburt an oder früh eingetreten (schwer)behinderten (i. d. R. geistig und mehrfach behinderten) Personen, für die ihre Eltern über das 25. Lebensjahr hinaus Kindergeld-berechtigt bleiben; diese Gruppe macht ca. die Hälfte aller in der Eingliederungshilfe Leistungsberechtigten aus, und hat einen kontinuierlichen, hohen Teilhabebedarf (Hilfen zum selbstbestimmten Wohnen, Teilhabe am Arbeitsleben in Werkstätten für behinderte Menschen, Tagesförderstätten u. ä.). Die zweite Hauptgruppe machen die später in die Eingliederungshilfe kommenden psychisch kranken und seelisch behinderten Personen aus, die häufig schon im Erwerbsleben standen, über Sozialversicherungsansprüche verfügen, und in geringerem Umfang sowie eher diskontinuierlich auf Teilhabeleistungen angewiesen sind.

Daher wird nun erwogen, das Bundesteilhabegeld in zwei Stufen (z. B. Stufe 1 i. H. von 800.- € mit Selbstbehalt 127.- €, Stufe 2 i. H. v. 400.- € mit Selbstbehalt 65.- €) zu konstruieren. Damit würde auch vermieden, dass ein den tatsächlichen Teilhabebedarf übersteigendes Bundesteilhabegeld ausgezahlt wird. Daneben kommen auch Staffelungen nach groben „Bedarfsstufen“ in Betracht; entscheidend ist, dass das erforderliche Verwaltungsverfahren möglichst „schlank“ ist, und Mitnahmeeffekte vermieden werden.

Gibt es Einschränkungen im Empfängerkreis?

Alle derzeit in der Eingliederungshilfe leistungsberechtigten Volljährigen sollen das Bundesteilhabegeld als zweckgebundenen Nachteilsausgleich ohne weitere Bedingungen, insbesondere ohne Einkommens- und Vermögensprüfung auf Antrag erhalten können. Daraus folgt allerdings auch, dass das Bundesteilhabegeld **nicht** an weitere, zusätzliche Gruppen ausgekehrt werden soll, die bisher keine Leistungsansprüche auf Eingliederungshilfe gem. § 53 SGB XII haben. Insbesondere sollen Personen, die im hohen Alter pflegebedürftig werden, keinen Anspruch auf das Teilhabegeld haben.

Im Bundesteilhabegesetz sind die Anspruchsvoraussetzungen klar zu definieren. Der Sachgrund für das Teilhabegeld ist in der mangelnden Fähigkeit zu sehen, sich wegen körperlicher, geistiger oder seelischer Behinderung selbst zu unterhalten.² Die anspruchsberechtigte Person muss abweichend vom alterstypischen Zustand³ dauerhaft auf Hilfe angewiesen sein, um ihren Teilhabebedarf zu erfüllen. Dies trifft auf Personen nicht zu, die im hohen Alter einen teilhabeorientierten Pflegebedarf haben. Denn es weicht von dem für das Lebensalter typischen Zustand nicht ab, dass die Person sich nicht selbst unterhalten kann, sondern hierfür auf Transferleistungen, also etwa die Rente, angewiesen ist. Für diesen Personenkreis bleibt es bei den vorrangigen Hilfen der Pflegeversicherung, die bei wirtschaftlicher Bedürftigkeit um Leistungen der Hilfe zur Pflege ergänzt werden.

² vgl. § 2 Abs. 2 Nr. 3 Bundeskindergeldgesetz

³ vgl. § 2 Abs. 1 SGB IX

Welche Vorteile genau bringt das Bundesteilhabegeld?

Diejenigen Menschen, die im System der Eingliederungshilfe Teilhabebedarfe geltend machen, die sich im Rahmen des zustehenden Teilhabegeldes bewegen, können künftig völlig selbstbestimmt und ohne weiteren Kontakt mit dem Sozialamt ihre Bedarfe unter Einsatz des Bundesteilhabegeldes selbst decken. Die für Eingliederungshilfeleistungen vorgeschriebene Einkommens- und Vermögensprüfung (ggf. auch der unterhaltspflichtigen Angehörigen) entfällt hier ersatzlos.

Diejenigen Eingliederungshilfe-Leistungsberechtigten, die deutlich höhere Teilhabebedarfe zu decken haben, bleiben zwar im System der Eingliederungshilfe, tragen aber durch den Einsatz ihres Bundesteilhabegeldes in entsprechend höherem Maße als bisher zur Bedarfsdeckung bei. Über einen Grundbetrag von derzeit (Stufe 1) 127.- €/ Monat (§ 31 Abs. 1 Satz 1 BVG) sollen sie auf jeden Fall frei bestimmen können.

Gibt es auch Nachteile?

Nein. Die Selbstbestimmung wird in jedem Fall gestärkt, Beträge von z. B. mindestens 65.- bis 127.- € bleiben immer frei. Da die Leistungssteuerung in der Eingliederungshilfe künftig in einem partizipativen Teilhabeplanverfahren erfolgen soll, wird mit den Leistungsberechtigten bei das Bundesteilhabegeld übersteigenden Bedarfen eine Zielvereinbarung hinsichtlich der künftigen Teilhabeleistungen und deren gewünschter Wirkungen geschlossen. Die Leistungsberechtigten treten dem Sozialhilfeträger „auf Augenhöhe“ als Vereinbarungspartner gegenüber, und bestimmen über den Einsatz ihres Bundesteilhabegeldes ebenso mit, wie über die darüber hinausgehenden steuerfinanzierten Sachleistungen. Die Leistungsberechtigten verfügen gegenüber den leistungserbringenden Teilhabediensten über Kaufkraft und Marktmacht, und werden so auch diesen gegenüber zu gleichberechtigten Kunden und Vertragspartnern.

Wer soll das Bundesteilhabegeld auszahlen?

Die derzeit Berechtigten befinden sich alle im System der Eingliederungshilfe, so dass ihre Bundesteilhabegeldberechtigung dort bekannt ist. Daher spricht vieles dafür, dass das Bundesteilhabegeld auch von den für die Eingliederungshilfe weiterhin zuständigen Stellen, d. h. den kommunalen und überörtlichen Sozialdienststellen ausgezahlt wird. Zur Verfügung gestellt wird das benötigte Geld jedoch vom Bund; Länder und Kommunen zahlen es lediglich aus⁴.

Für Neuanträge bietet es sich ebenfalls an, dass die Leistungsberechtigung von den für die Eingliederungshilfe zuständigen Stellen geprüft wird, denn die Voraussetzungen entsprechen ja exakt denen, die auch für Fachleistungen der Eingliederungshilfe gefordert werden.

⁴ sog. Bundesauftragsverwaltung; dabei muss der Bund grundsätzlich auch für den mit der Auszahlung verbundenen Verwaltungsaufwand aufkommen.

Was haben die Länder und Kommunen vom Bundesteilhabegeld?

Da es sich beim Bundesteilhabegeld um einen zweckgebundenen Nachteilsausgleich an wesentlich behinderte Menschen handelt, der auch zur Behebung der aus der Behinderung resultierenden Nachteile (= Teilhabebedarfe) einzusetzen ist, profitieren indirekt auch die Länder und Kommunen als Kosten- und Leistungsträger der Eingliederungshilfe vom Bundesteilhabegeld. Bei sehr hohen Eingliederungshilfebedarfen sollen die Mittel aus dem Bundesteilhabegeld eingesetzt werden; in diesem Maße verringert das Bundesteilhabegeld also den bisherigen Aufwand für Eingliederungshilfeleistungen, und entlastet Länder und Kommunen.

Was sind die nächsten Schritte bis zu einem Bundesteilhabegeld?

Gemäß aktuellem Koalitionsvertrag will die amtierende Bundesregierung ein Bundesteilhabegesetz zur Reform der Eingliederungshilfe erarbeiten, und dabei die Einführung eines Bundesteilhabegesetzes prüfen. Die Länder haben über einen einstimmigen Beschluss der Arbeits- und Sozialministerkonferenz vom November 2013 bekräftigt, dass sie das Bundesteilhabegesetz für eine zentrale gesellschafts- und sozialpolitische Aufgabe des Jahres 2014 halten, und haben ihre Mitarbeit am Reformgesetz angeboten.

Im Sommer 2014 begann ein hochrangiger Beteiligungsprozess zum Bundesteilhabegesetz, in dem Bund, Länder, Kommunen, Verbände und Interessenvertretungen die fachlichen Reformvorschläge – darunter auch das Bundesteilhabegeld – bewerten, weiterentwickeln und nach Möglichkeit konsentieren sollen. Auf Basis der Ergebnisse dieses bis April 2015 geplanten Prozesses wird die Bundesregierung dann einen Referentenentwurf des Bundesteilhabegesetzes einschließlich des Regelungsvorschlages zum Bundesteilhabegeld vorlegen, die erforderlichen Abstimmungen durchführen und in das förmliche Gesetzgebungsverfahren mit Bundestagslesung, Bundesrats- und Ausschussbefassungen eintreten, so dass die Neuregelungen 2016, spätestens 2017 in Kraft treten und schrittweise umgesetzt werden können.

Warum muss denn eine „neue Sozialleistung“ (Bundesteilhabegeld) überhaupt eingeführt werden? Reicht es nicht aus, an einigen Stellen im vorhandenen Eingliederungshilfe-System zu reformieren?

Beim Bundesteilhabegeld handelt es sich um den zentralen Reformkern zur Weiterentwicklung der Eingliederungshilfe. Mit diesem Bundesteilhabegeld wird die Autonomie und Selbstbestimmung der Leistungsberechtigten sehr wirksam gesteigert, da sie die konkrete Verwendung frei disponieren können. Schätzungen sagen, dass etwa 180.000 Personen mit Hilfe des Bundesteilhabegeldes völlig unabhängig vom Eingliederungshilfesystem werden, weil sie ihren Teilhabebedarf damit eigenständig decken können. Und auch diejenigen Empfängerinnen und Empfänger, die im Eingliederungshilfesystem verbleiben, weil sie einen übersteigenden Teilhabebedarf zu

decken haben, werden in ihrer Rolle gegenüber dem Leistungsträger und den Leistungserbringern maßgeblich gestärkt. Schließlich bringen sie nun mit dem Bundesteilhabegeld eigene „Kaufkraft“ mit, und sind daher als gleichberechtigte Partner in die Gestaltung des Leistungsgeschehens einzubinden.

Wie kann vermieden werden, dass in anderen Leistungssystemen (z. B. der Pflege) leistungsberechtigte Personen nach Einführung des Bundesteilhabegeldes geltend machen, sie seien ebenfalls behindert und daher leistungsberechtigt ?

Das Bundesteilhabegeld soll das Herzstück der reformierten Eingliederungshilfe sein. Daher ist entscheidend, dass der leistungsberechtigte Personenkreis, der das Bundesteilhabegeld erhalten kann, im Sinne der allgemeinen Reformanforderungen (Reform der Eingliederungshilfe, keine neue Ausgabendynamik) gesetzlich klar definiert und eine Ausweitung des Kreises der Anspruchsberechtigten vermieden wird. Nur Personen, deren Teilhabebedarf nicht bereits in anderen Systemen gedeckt ist, sondern die dafür ergänzende Leistungen der Eingliederungshilfe gemäß Bundesteilhabegesetz benötigen, sollen auch einen Anspruch auf das Bundesteilhabegeld erhalten. Menschen, deren Bedarf (durchaus auch im Sinne von Teilhabe) durch Sozialversicherungsleistungen sowie ggf. ergänzende weitere Leistungen wie Hilfe zur Pflege gedeckt ist, erhalten somit auch keinen Anspruch.

Im Zuge des partizipativen, qualitätsgesicherten Teilhabemanagements des Trägers der Eingliederungshilfe und des Bundesteilhabegeldes wird die Anspruchsberechtigung einfach und valide feststellbar sein. Dabei sind wie auch heute schon im Zuge veränderter Bedarfsschwerpunkte „Systemwechsel“ in beiden Richtungen (von der Eingliederungshilfe in die Pflege und umgekehrt) nicht ausgeschlossen, werden aber weiterhin eher die Ausnahme bleiben. Eine sachfremde Ausweitung des berechtigten Personenkreises zu Lasten des finanzierenden Bundes wird durch klare gesetzliche Zugangsvoraussetzungen und das qualitätsgesicherte einheitliche Verfahren verhindert.