

ASB-Fachveranstaltung zum Bundesteilhabegesetz
Landesvertretung Bremen, Berlin, 06.07.2016

***Der Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der
Teilhabe und Selbstbestimmung von
Menschen mit Behinderungen
(Bundesteilhabegesetz – BTHG -)***

*Eine sozialrechtliche Bewertung des Referentenentwurfs
für den Arbeiter-Samariter -Bund Deutschland e.V. (ASB)*

von
Prof. Dr. Wolfgang Schütte
Hamburg

Stand: Referentenentwurf des BMAS vom 24.04.2016

Gliederung des Gutachtens

Vorbemerkungen:

Reform im Kontext: Reformvorlauf, Rechtsentwicklungen seit dem BSHG von 1961

- I. **Frage 1, Menschenrechte**, Grundrechte und Leistungsansprüche nach dem BTHG
 1. Menschenrechte: Zur Geltung der UN-BRK als innerstaatliches Recht
 2. Leistungsausschlüsse: Flüchtlinge und Asylbewerber
 3. Zugangsbarrieren: finanzielle Hürden
 4. Leistungsgestaltung: ohne Zustimmung der Berechtigten?
- II. **Frage 2, Rechtliche Strukturen**: „Heraus aus dem Fürsorgesystem!“
 1. Verlagerung der Eingliederungshilfe in das SGB IX
 2. Aufteilung Grundleistungen / Fachleistungen
 3. Transparentes Verwaltungsverfahren
 4. Einklagbarer Rechtsanspruch
- III. **Frage 3, Ausführung**: Steuerungsfragen
 1. Bund-Länder-Gemeinden, Föderalismusreform
 2. Vertragsrecht
 3. Evaluation und „lernendes System“
- IV. **Frage 4, Schnittstellen zur Pflege**
 1. Allgemeines Rehabilitations- und Teilhaberecht, SGB IX, Teil 1
 2. Besonderes Reha-Recht, Eingliederungshilferecht, SGB IX, Teil 2
 3. Recht der sozialen Pflegeversicherung, SGB XI: PSG III
- V. **Ergebnisse und Empfehlungen**

Reform im Kontext: Politischer Vorlauf

1. 2001: SGB IX (Recht der Rehabilitation und Teilhabe)
2. 2003: Notruf der Leistungsträger: Fallzahlsteigerungen, Kostendynamik (NDV)
3. 2004: „Hartz IV“, Grundsicherung bei Arbeitslosigkeit: Aufnahme des Bundessozialhilfegesetzes (BSHG) in das SGB XII, Bund-Länder-Verabredung einer Reform der EGH im Vermittlungsausschuss
4. 2005: Vorschlag des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge (DV) zu einem Bundesteilhabegeld
5. 2005 ff: Arbeits- und Sozialminister: „ASMK-Prozess“
6. 2006/2008/2009: UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen
7. 2012: Fiskalpakt Bund-Länder, Rettungsschirm für schwache EURO-Staaten, Versprechen von 5 Mrd. an die Länder zur Entlastung der Kommunen
8. 2014/2015: Arbeitsgruppe Bundesteilhabegeld (Bundesministerium für Arbeit und Soziales, BMA)
9. 2015: Finanzplanung des Bundes: Bindung der Entlastung der Kommunen von 5 Mrd. an EGH-Reform wird gelöst („Entkoppelung“).
10. 2015: Arbeitsentwurf des BMA zum Bundesteilhabegesetz, 18.12.2015
11. 2016: Referentenentwurf des BMAS, 26.04.2016
12. 2016: Referentenentwurf des BMG zum Pflegestärkungsgesetz III (PSG III), 26.04.2016

BTHG: Zeitplan

SGB IX, Teil 1			
SGB IX, Teil 2			
SGB XII, EGH			
SGB XII, HzP			
Zeitachse 2016 ff	01.01.2017	01.01.2018	01.01.2020

+



Wissenschaften Hamburg
Hamburg University of Applied Sciences

Rechtlicher Kontext: Entwicklungen seit dem BSHG 1961

1990 ff	BSHG: Rückbau der Einkommensanrechnung bei Behinderungen, Vertragsrecht § 93 BSHG
1994 ff	Pflegeversicherung
1996	GG: Verfassungsreform, Art. 3 Abs. 3 S. 2 GG
2001	SGB IX, Rehabilitation und Teilhabe behinderter Menschen
2004	Hartz IV: SGB II (Grundsicherung) und XII (Sozialhilfe)
2006	Föderalismusreform, Verhältnis Bund-Länder-Gemeinden
2006/2008	UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK), ZustimmungsgG
2010ff	BVerfG <ul style="list-style-type: none">» Menschenwürdiges Existenzminimum,» Völkerrechtliche Konventionen, EuMRK, UN-BRK

Sozialrechtliche Maßstäbe und Ergebnisse

Sozialrechtliche Ziele und generelle Einschätzung

Das Bundesteilhabegesetz (BTHG) sollte sich bei der Ausgestaltung der Sozialleistungen

- an den universalen **Menschenrechten** der UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK) und an den Grundrechten des Grundgesetzes (GG) ausrichten;
- die Teilhabeleistungen in ein **konsistentes Rehabilitations- und Teilhaberecht** einfügen;
- die Leistungsansprüche in rechtsstaatlich transparente **Verfahren** umsetzen.

All dies dient einer **nachhaltigen** Verbesserung der Lebenslage und einem Schutz der Grundfreiheiten von Menschen mit Behinderungen, die auf besondere Unterstützungsleistungen angewiesen sind.

So kann das Sozialrecht seine doppelte Zielsetzung erfüllen: **Autonomie** und **Orientierung** im Handeln von Individuen und **Stabilität** im Handeln von Organisationen ermöglichen.

Der Referentenentwurf (RE) zum BTHG unternimmt beachtliche Anstrengungen, die Rechtsstellung von Menschen mit erheblichen Teilhabebeeinträchtigungen im Sozialrecht zu verbessern, die Unterstützungsleistungen besser zugänglich zu machen und die Steuerungsmöglichkeiten der verantwortlichen Behörden unter Beteiligung der Berechtigten und ihrer Interessenvertretungen zu erweitern.

Allerdings:

- Es mangelt dem Entwurf an wichtigen Stellen noch an einer konsequenten Ausrichtung auf die **Menschenrechte und Grundrechte**. Gerade verletzte Personengruppen werden nicht adäquat geschützt (Flüchtlinge und Asylbewerber, Menschen mit hohem Unterstützungs- und pflegebedarf).
- Es fehlt sodann eine klare sozialrechtliche Ausrichtung auf ein **eigenständiges Leistungsrecht** jenseits der Sozialhilfe. Der Abschied vom „Fürsorgesystem“ wird nur teilweise vollzogen.
- **Transparenz** und **Konsistenz** der Ausführungsbestimmungen sind stark verbesserungsbedürftig.
- Die Beziehungen zu wichtigen benachbarten Leistungssystemen wie **Pflege, Bildung** und Kinder- und Jugendhilfe sind unklar ausgestaltet oder nicht in die Gesetzesreform einbezogen.

Gliederung

- I. **Frage 1, Menschenrechte, Grundrechte und Leistungsansprüche nach dem BTHG**
 - 1. Menschenrechte: Zur Geltung der UN-BRK als innerstaatliches Recht
 - 2. Leistungsausschlüsse: Flüchtlinge und Asylbewerber
 - 3. Zugangsbarrieren: finanzielle Hürden
 - 4. Leistungsgestaltung: ohne Zustimmung der Berechtigten?
- II. **Frage 2, Rechtliche Strukturen: „Heraus aus dem Fürsorgesystem!“**
- III. **Frage 3, Ausführung: Steuerungsfragen**
- IV. **Frage 4, Schnittstellen zur Pflege**
- V. **Ergebnisse und Empfehlungen**

Frage 1: UN-Behindertenrechtskonvention und Leistungsrechte

1. UN-BRK als Auslegungsregel und Mindeststandards
2. Leistungsausschlüsse: Flüchtlinge und Asylbewerber
3. Zugangsbarrieren: Mittelbare Diskriminierung als Folge der Einkommens- und Vermögensanrechnung
4. Selbstbestimmung mit Lücken
5. Empfehlungen

UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK) und innerstaatliches Recht

UN-VV

UN-
GenSekt

UN-
Menschenrechtsausschuss

UN-
Fachausschuss

Innerstaatliches Recht:

- Transformation, Rechtsanwendungsbefehl durch Zustimmungsgesetz 2008
- Konvention und Fakultativprotokoll
- Anwendung in der Rechtsprechung: self-executing rights?
- BVerfG 2011: zur EMRK: „völkerrechtsfreundliche Auslegung“, „Mindeststandards“, „Kollisionen vermeiden“
- BVerfG 2013 zur UN-BRK: Auslegungsregeln für Grundrechte und rechtsstaatliche Ordnung

Monitoring:

- Staatenbericht 2011
- Beratung im UN-Ausschuss
- Besuch des Ausschusses in Deutschland
- „Abschließende Bemerkungen 2015“: Besorgnisse und Empfehlungen

Ziele der UN-BRK

Art. 1: Ziel:

Voller und gleichberechtigter Genuss aller Menschenrechte und Grundfreiheiten (Bezug auf UN-MRK von 1948)

Art. 3: Rechtliche Grundsätze mit Bezug auf Behinderungen und ihre Folgen
Würde, individuelle Autonomie, Nichtdiskriminierung, soziale Teilhabe,
Achtung vor Unterschieden, Chancengleichheit, Zugänglichkeit

Art. 1: Staatliche Verpflichtungen: „obligations
to respect (Achtungsverpflichtungen)
to protect (Schutzverpflichtungen)
to ensure and fulfill“ (Leistungsverpflichtungen)

Art. 5: Gleichberechtigung und Nichtdiskriminierung
Verbot jeder Diskriminierung, Schutzgarantie
Beseitigung von Diskriminierungen durch „Angemessene Vorkehrungen“

Art. 2: Angemessene Vorkehrungen („reasonable accommodations“):
keine unverhältnismäßigen Belastungen (Finanzierungsvorbehalt)

BTHG: Kollisionen mit der UN-BRK

- 1. Leistungsausschluss: Flüchtlinge und Asylbewerber** erhalten keine Leistungen der Eingliederungshilfe
- 2. Zugangshürden: Mittelbare Diskriminierungen durch Anrechnungsregeln**
 - a. Anrechnung von Einkommen und Vermögen auf Teilhabeleistungen
 - b. auch bei Ehe- und Lebenspartnern: Art. 6 GG
- 3. Selbstbestimmung??**

Lücken: Ohne Zustimmung der Berechtigten sollen möglich sein:

 - a. Übergang in eine Pflegeeinrichtung
 - b. Verweis auf kostengünstigere Hilfen
 - c. Gemeinsame Inanspruchnahme von Teilhabeleistungen: bei Bildung und sozialer Teilhabe

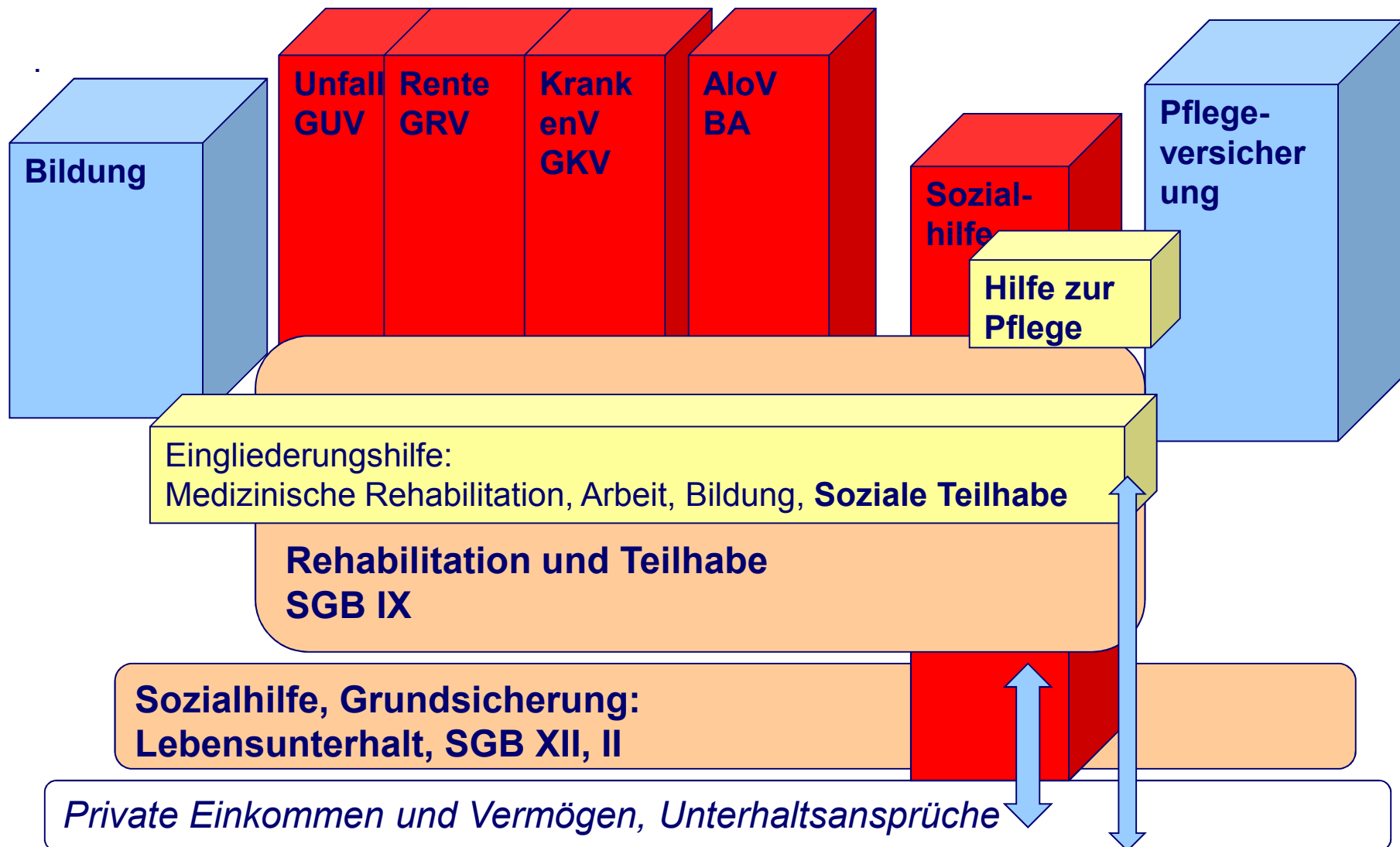
Gliederung

- I. **Frage 1, Menschenrechte**, Grundrechte und Leistungsansprüche nach dem BTHG
- II. **Frage 2, Rechtliche Strukturen: „Heraus aus dem Fürsorgesystem!“**
 - 1. Verlagerung der Eingliederungshilfe in das SGB IX
 - 2. Aufteilung Grundleistungen / Fachleistungen
 - 3. Transparentes Verwaltungsverfahren
 - 4. Einklagbarer Rechtsanspruch
- III. **Frage 3, Ausführung: Steuerungsfragen**
- IV. **Frage 4, Schnittstellen zur Pflege**
- V. **Ergebnisse und Empfehlungen**

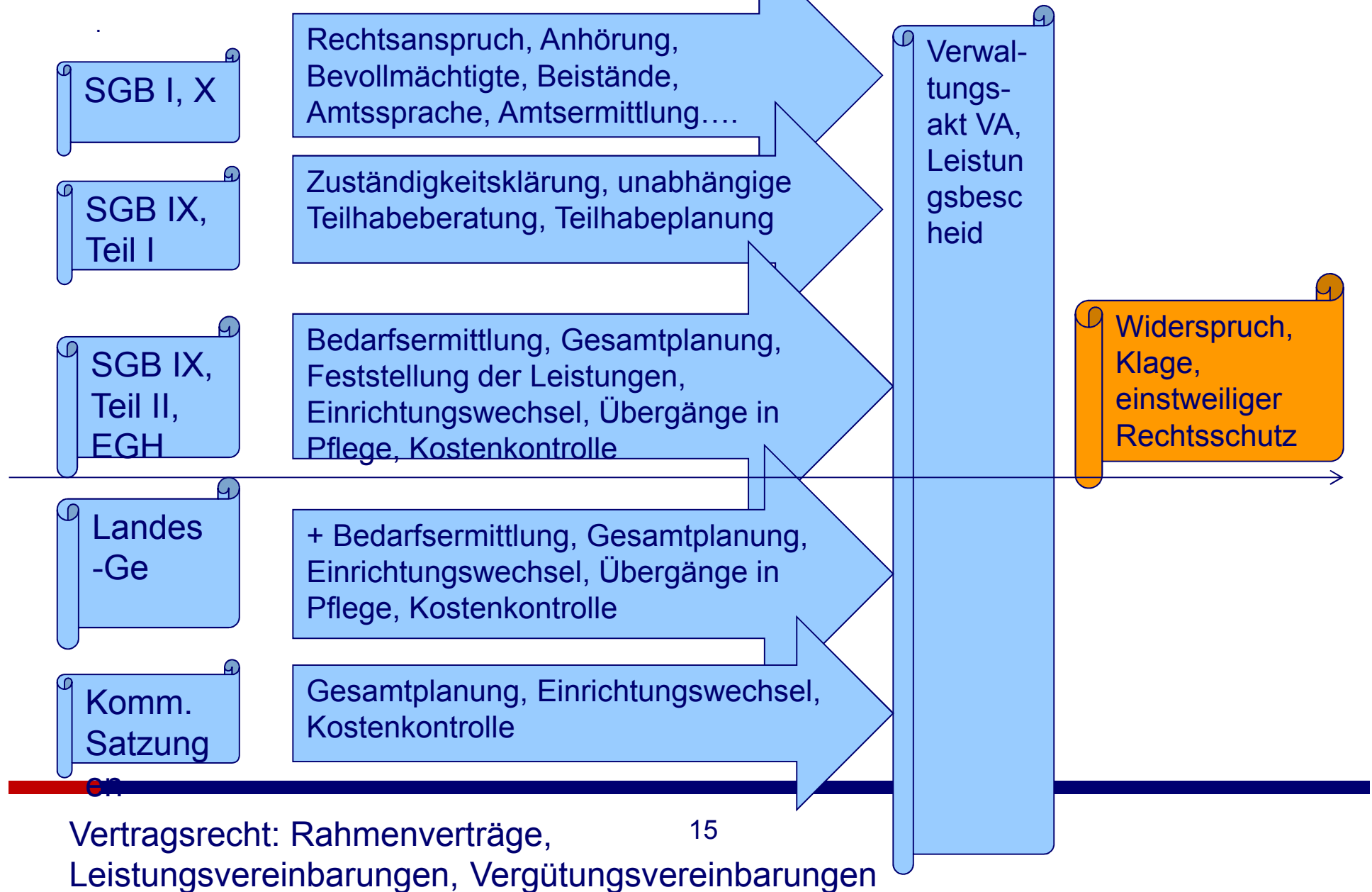
Frage 2: Konsistente rechtliche Struktur des Leistungsgeschehens

1. Koalitionsvertrag: „Heraus aus dem Fürsorgesystem!“
2. Verlagerung der EGH in das SGB IX
3. Aufteilung Grundleistungen / Fachleistungen
4. Einklagbarer Rechtsanspruch
5. Rechtsstaatliches Verwaltungsverfahren
6. Ergebnisse zu Frage 2:

Rehabilitation und Teilhabe: Leistungsträger und Aufgaben



BTHG: Verwaltungsverfahren Eingliederungshilfe



Empfehlungen zu Frage 2: Konsistente rechtliche Strukturen bereithalten!

- 1. Verlagerung der Eingliederungshilfe in das SGB IX, Teil 2**
 - a. Doppelungen vermeiden: Gesamtplanung und Leistungsnormen weitgehend in das SGB IX, Teil 1 verlagern.
 - b. Fürsorgerechtliches Auffangnetz für atypische Gruppen und Bedarfe, ergänzende Ermessensregelung im SGB IX oder im SGB XII

- 2. Aufteilung Grundleistungen / Fachleistungen**
 - a. Wirkungen evaluieren

- 3. Einklagbarer Rechtsanspruch**
 - a. Ermessensvorschrift streichen, § 107 Abs. 2
 - b. Zusammenhang von Bedarfsermittlung und Gesamtplanung mit Leistungsfeststellung/Leistungsbescheid klären

- 4. Rechtsstaatliches Verwaltungsverfahren**
 - a. Fachlichkeit bei der Bedarfsermittlung garantieren
 - b. Verständlichkeit der Bescheide sichern

Gliederung

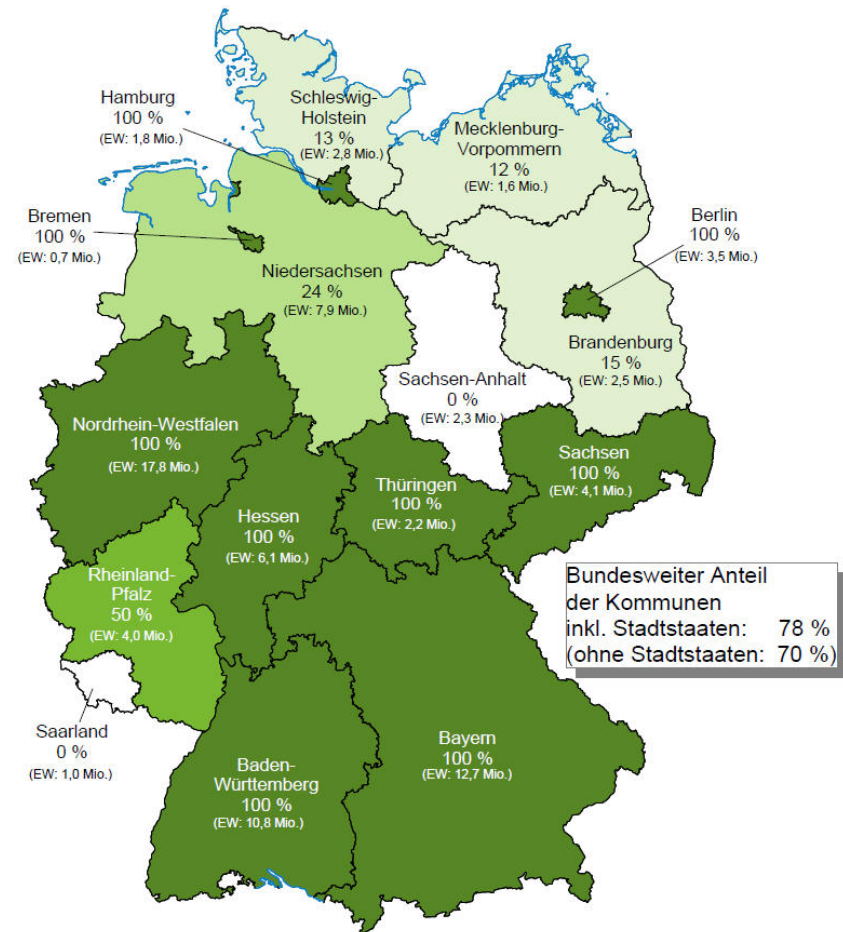
- I. **Frage 1, Menschenrechte**, Grundrechte und Leistungsansprüche nach dem BTHG
- II. **Frage 2, Rechtliche Strukturen**: „Heraus aus dem Fürsorgesystem!“

- III. **Frage 3, Ausführung: Steuerungsfragen**
 - 1. Bund-Länder-Gemeinden, Föderalismusreform
 - 2. Evaluation und „lernendes System“

- IV. **Frage 4, Schnittstellen zur Pflege**
- V. **Ergebnisse und Empfehlungen**

Finanzierung der Eingliederungshilfe

Anteil der Kommunen an den Ausgaben der Eingliederungshilfe



PROF. DR. WOLFGANG SCHÜTTE
FAKULTÄT WIRTSCHAFT & SOZIALES

Kommunaler Anteil an den Ausgaben der Eingliederungshilfe			
0 %	(2 Bundesländer	mit insges.	3,3 Mio. EW)
10 % bis unter 20 %	(3 Bundesländer	mit insges.	7,0 Mio. EW)
20 % bis unter 50 %	(1 Bundesland	mit	7,9 Mio. EW)
50 % bis unter 100 %	(1 Bundesland	mit	4,0 Mio. EW)
100 %	(9 Bundesländer	mit insges.	59,8 Mio. EW)

LWL-Statistik
Quelle: LWL-Behindertenhilfe Westfalen
Kartengrundlage: © Lutum & Tappert
2014/03

Ausführung von Bundesgesetzen, Föderalismusreform

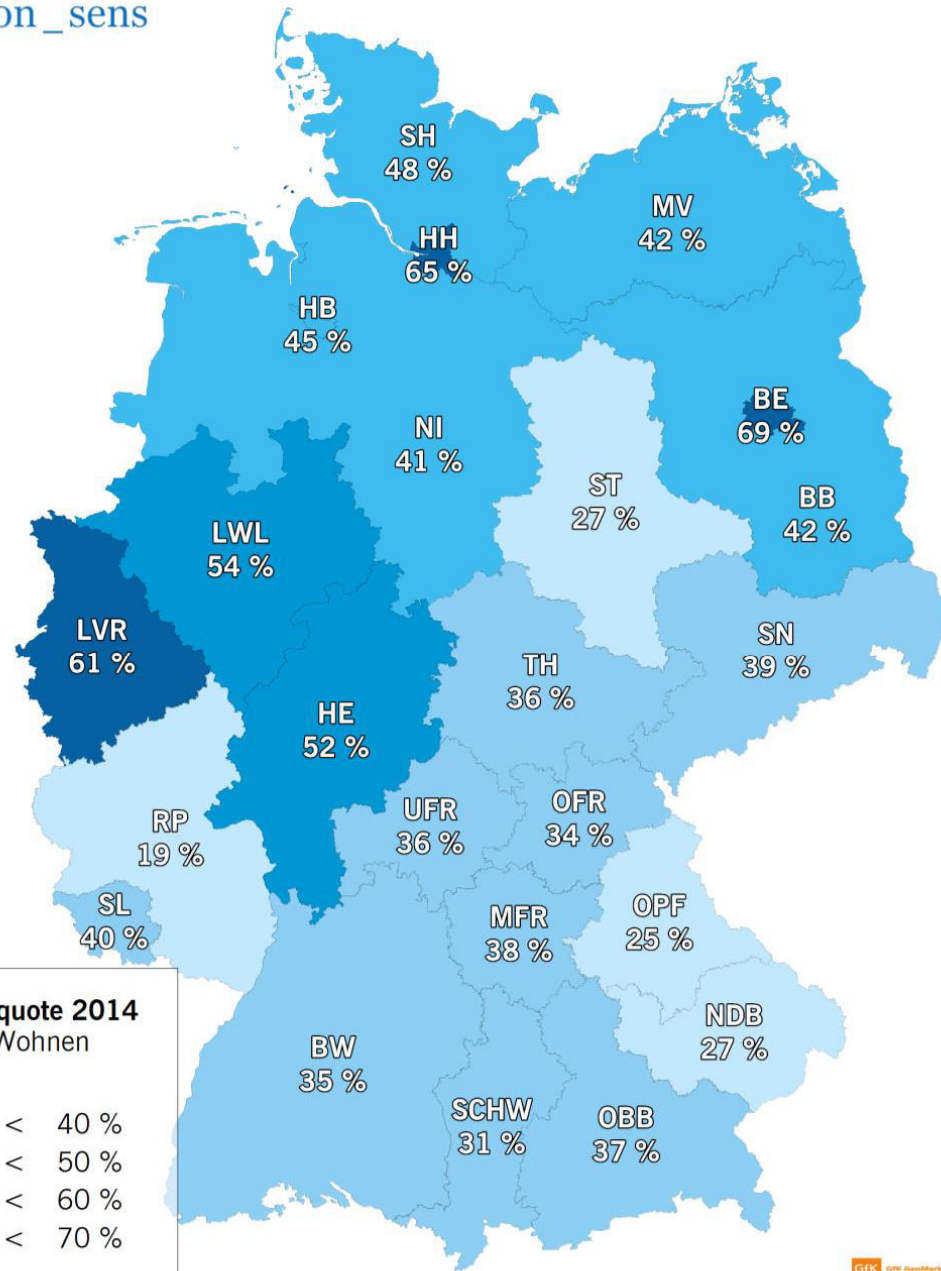
	Gesetzgebung	Ausführung von Bundesgesetzen
Bund	Bundeskompetenz: Art. 74 Abs. 1 Nr. 7. GG: „öffentliche Fürsorge (ohne das Heimrecht)“	Bundesaufsicht, Art. 84 Abs. 3+4 GG Art. 84 GG: • Eigene Verantwortlichkeit der Länder: Sie regeln Behörden und Verwaltungsverfahren
Länder	Landesgesetzgebung: Aufgabenübertragung an Gemeinden: • als Selbstverwaltung • als Auftragsverwaltung	
Gemeinden	Satzungen	Verwaltungsverfahren, Richtlinien

Verbot der Aufgabenübertragung
 Art. 84 Abs. 1 S. 7 GG

Ausführung des BTHG

	Gesetzgebung	Ausführung von Bundesgesetzen
Bund	<p>Bundeskompetenz: Art. 74 Abs. 1 Nr. 7. GG: „öffentliche Fürsorge (ohne das Heimrecht)“</p> <p>Vorgaben im SGB IX: • Behörden • Vorgaben zum Verwaltungsverfahren</p>	<p>Bundesaufsicht, Art. 84 Abs. 3+4 GG</p>
Länder	<p>Landesgesetzgebung Aufgabenübertragung an Gemeinden: • als Selbstverwaltung • als Auftragsverwaltung</p>	<p>Art. 84 GG: • Eigene Verantwortlichkeit der Länder: Sie regeln Behörden und Verwaltungsverfahren</p> <p>• Ausnahme Verwaltungsverfahren qua Bundesgesetz (abweichungsfest): „wegen eines besonderen Bedürfnisses nach bundeseinheitlicher Regelung“</p>
Gemeinden	<p>Konnexitätsprinzip</p>	<p>Neues Verwaltungsverfahren: Bedarfsfeststellung, Teilhabeplanung</p>

Verbot der Aufgabenübertragung
Art. 84 Abs. 4 S. 7 GG



Ambulantisierungsquote 2014

Anteil ambulantes Wohnen

- < 30 %
- ≥ 30 % - < 40 %
- ≥ 40 % - < 50 %
- ≥ 50 % - < 60 %
- ≥ 60 % - < 70 %

DARST. 16: MITTLERE DICHTEN FÜR AMBULANT BETREUTES WOHNEN NACH REGIONEN

Region	Dichte am 31.12.2014	Entspricht eine/r von ... Einwohner/innen
Gesamt für 22 überörtliche Sozialhilfeträger	2,1 LB pro 1.000 Einwohner/innen	Eine/r von 476 Einwohner/innen
Stadtstaaten	3,7 LB pro 1.000 Einwohner/innen	Eine/r von 270 Einwohner/innen
Flächenländer West	2,0 LB pro 1.000 Einwohner/innen	Eine/r von 500 Einwohner/innen
darunter: Bayrische Bezirke	1,1 LB pro 1.000 Einwohner/innen	Eine/r von 909 Einwohner/innen
Flächenländer Ost	1,7 LB pro 1.000 Einwohner/innen	Eine/r von 588 Einwohner/innen

© 2015 BAGüS/con_sens

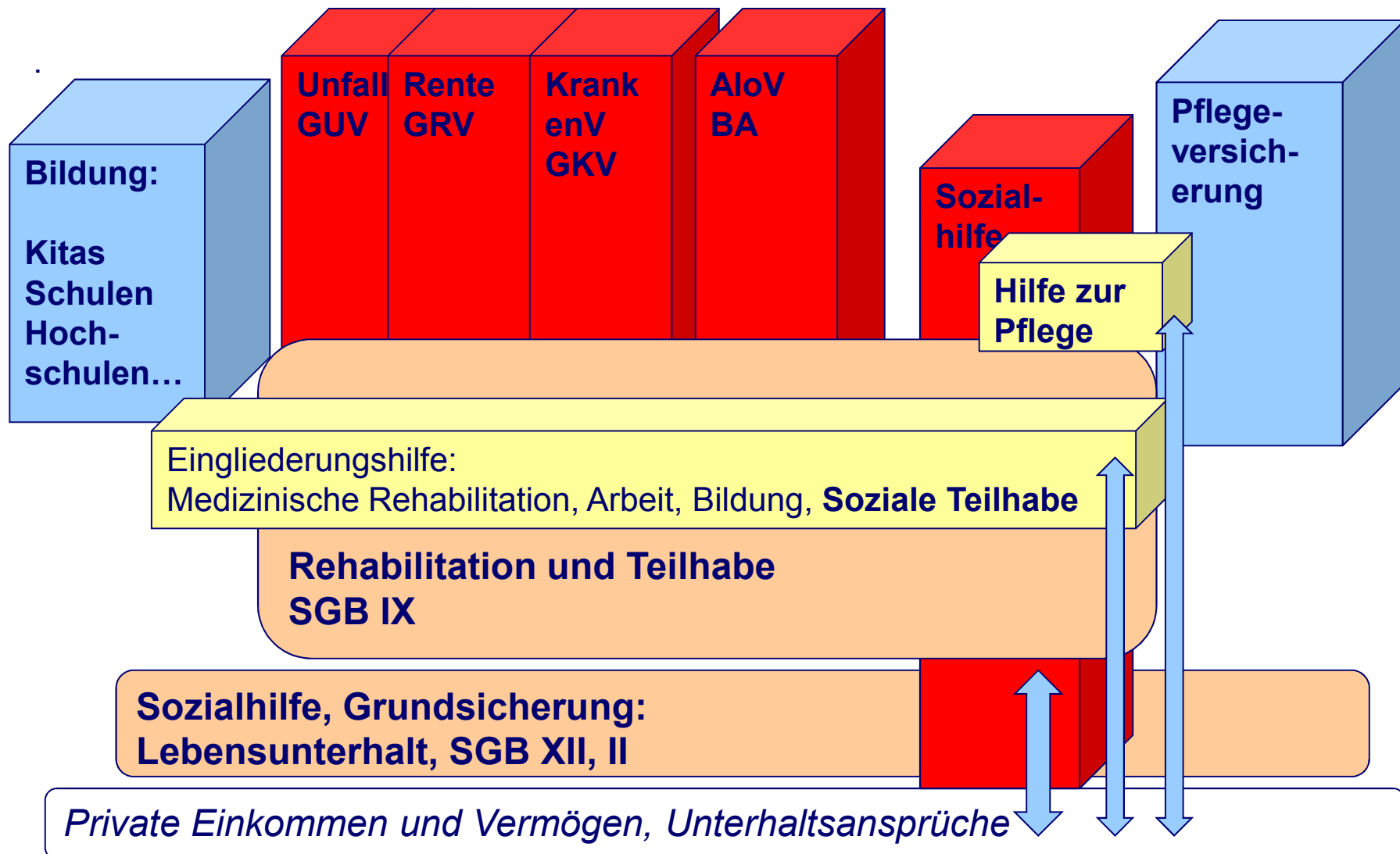
Gliederung

- I. **Frage 1, Menschenrechte**, Grundrechte und Leistungsansprüche nach dem BTHG
- II. **Frage 2, Rechtliche Strukturen**: „Heraus aus dem Fürsorgesystem!“
- III. **Frage 3, Ausführung**: Steuerungsfragen

- IV. Frage 4, Schnittstellen zur Pflege**
 - 1. Allgemeines Rehabilitations- und Teilhaberecht, SGB IX, Teil 1
 - 2. Besonderes Reha-Recht, Eingliederungshilferecht, SGB IX, Teil 2
 - 3. Recht der sozialen Pflegeversicherung, SGB XI: PSG III

- V. **Ergebnisse und Empfehlungen**

Rehabilitation und Teilhabe: Leistungsträger und Aufgaben



Gliederung

- I. **Frage 1, Menschenrechte**, Grundrechte und Leistungsansprüche nach dem BTHG
- II. **Frage 2, Rechtliche Strukturen**: „Heraus aus dem Fürsorgesystem!“
- III. **Frage 3, Ausführung**: Steuerungsfragen
- IV. **Frage 4, Schnittstellen zur Pflege**

- V. **Ergebnisse und Empfehlungen**

Empfehlungen zu Fr. 1: Kollisionen mit der UN-BRK vermeiden!

- 1. Flüchtlinge und Asylbewerber** (§ 1 AsylbLG) rechtlich einbeziehen, RE § 100 Abs. 2 SGB IX, §§ 4,6 AsylbLG

- 2. Zugangshürden, mittelbare Diskriminierungen**
 - a. Anrechnung von Einkommen und Vermögen überdenken, RE §§ 92, 135 ff SGB IX
 - b. „Ehehindernis“ beseitigen, Art. 6 GG. Anrechnung von Einkommen und Vermögen von Ehe- und Lebenspartnern sofort abschaffen, §§ 85, 90 SGB XII.

- 3. Selbstbestimmung?? Lücken:**
 - a. Zustimmungen vorsehen, in Gesamtplanung einbeziehen:
 - (1) Übergang in eine Pflegeeinrichtung, RE § 103 SGB IX
 - (2) Verweis auf kostengünstigere Hilfen, die evt. nicht bedarfsgerecht sind, RE § 104 SGB IX
 - (3) Gemeinsame Inanspruchnahme von Teilhabeleistungen, RE § 112 SGB IX (Bildung), RE §116 SGB IX (Soziale Teilhabe).
 - b. Ermessen der Leistungsträger bei der Leistungsgestaltung („Art und Maß“): RE § 107 Abs. 2 SGB IX streichen

Empfehlungen 2: Steuerung

1. „Geld im System“

- Es dürfte genug „Geld im System“ sein für **bedarfsgerechte Unterstützungsleistungen im Einzelfall** („personenzentriert“)
- Verzicht auf Bundesbeteiligung an Fachleistungen bringt Steuerungsverluste

2. Rechtliche und finanzielle Stärkung der Berechtigten

Geldmittel, Einrichtungen und Dienste sollten den **Berechtigten** bereitgestellt werden. Dazu müssen

- ihre rechtliche Stellung im Leistungsdreieck und
- ihre finanzielle Ausstattung am Markt und ihre Einflussmöglichkeiten (Wunsch- und Wahlrecht) klargestellt und gestärkt werden und
- Interessenvertretungen an Strukturentscheidungen und Vereinbarungen partizipieren

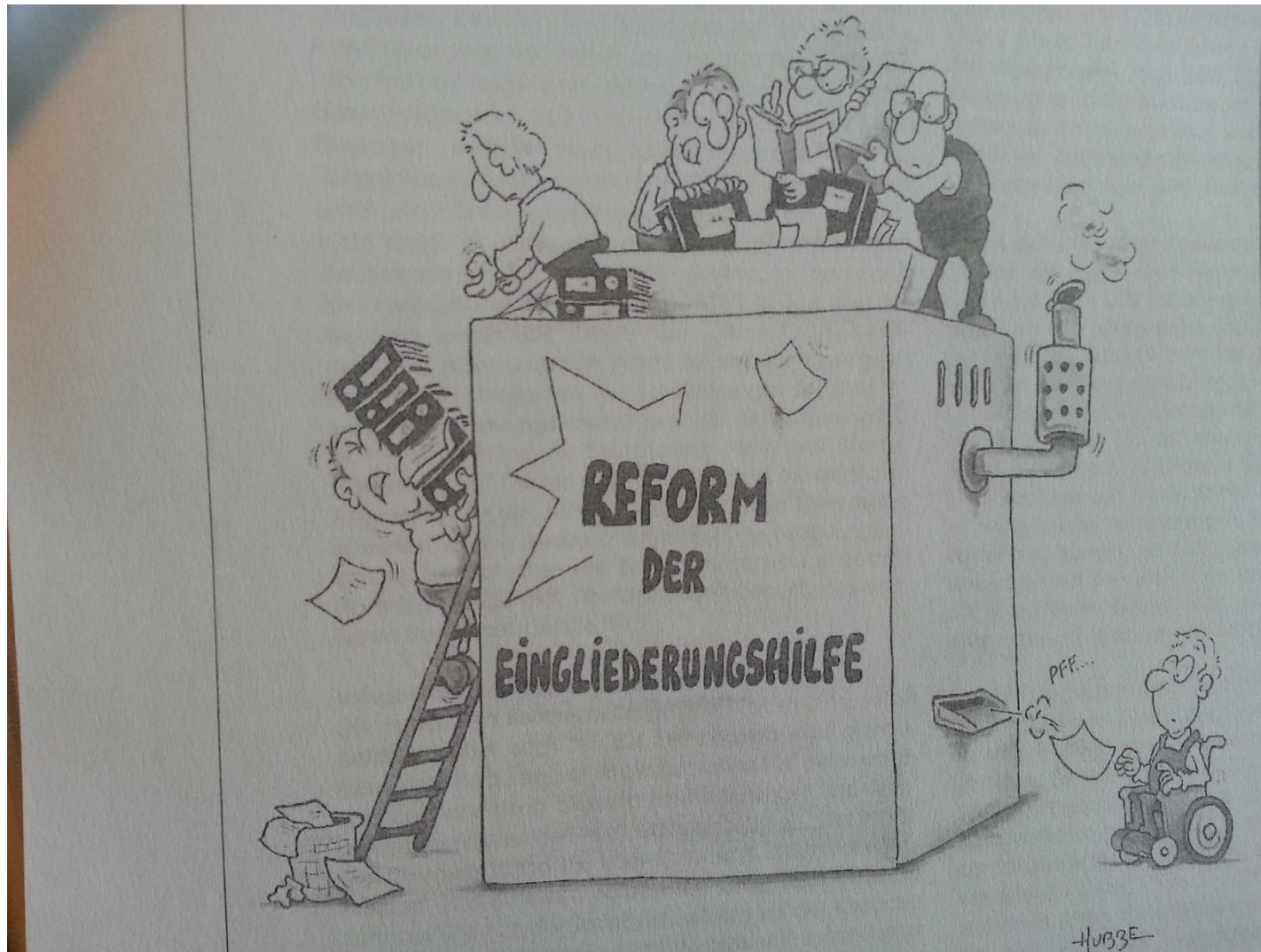
3. Verwaltungs- und nutzerfreundliche Leistungsformen

- Weitgehend umstellen auf Geldpauschalen, Gutscheine für qualitätsgesicherte „Sachleistungen“ und persönliche Budgets umstellen
- In **fachliche Steuerung** investieren (Bedarfsermittlung, Teilhabepflege und Case-Management)
- Strukturplanung und Verträge mit Leistungsanbietern auf Landesebene „hochzonen“

4. Perspektive: „Lernendes System“

- Bundesaufsicht mit „weichen“ Mitteln: „Bundesinstitut für Rehabilitation und Teilhabe“
- Sozialrecht als „lernendes System“ ausgestalten, Sozialgerichtsbarkeit einbinden.

...never ending story



Fachveranstaltung zum Bundesteilhabegesetz
Arbeiter-Samariter-Bund ASB

Landesvertretung Bremen
Berlin, 06.07.2016

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!

wolfgang.schuette@haw-hamburg.de