

An das
Bayerische Staatsministerium
für Arbeit und Soziales, Familie und Integration
z.Hd. Herrn MD Burkhard Rappl (Fax Nr. 089 – 1261 1730)

Kopie an den Landtag

13.März 2015

Betrifft:

Stellungnahme zum Bundesteilhabegesetz im Hinblick auf die Teilhabe am Arbeitsleben und am Leben in der Gemeinschaft

Sehr geehrter Herr Rappl, sehr geehrte Damen und Herren,

wir haben dem bayerischen Sozialministerium bereits unsere Stellungnahme zur Teilhabe von Kindern und Jugendlichen mit Beeinträchtigung am allgemeinen Bildungssystem zukommen lassen. Die heutige Stellungnahme zur Teilhabe am Arbeitsleben und am Leben in der Gemeinschaft ergänzt unsere bisherige Stellungnahme zum Bundesteilhabegesetz. Mit dem Inkrafttreten des **Bundesteilhabegesetzes** soll auch die bisherige fürsorgeorientierte Begrifflichkeit der „Eingliederungshilfe“ überwunden werden.

Die „Werkstätten für behinderte Menschen (WfbM)“ weiterentwickeln

Die Tätigkeit in einer Werkstätte für behinderte Menschen wird gleichgesetzt mit schwerer Beeinträchtigung, niedriger Leistungsfähigkeit, einem dauerhaften Fürsorgebedarf und geringem Verdienst (meist ca. 100,- bis 150,- € Taschengeld im Monat) und steht im Ansehen weit unten. Solche Stigmatisierungen wurden wissenschaftlich untersucht und es wurde festgestellt, dass diese Rollenerwartungen auch das Verhalten der Betroffenen prägen.

Oftmals wird aus einer diffusen Lernbehinderung im Grenzbereich durch die Zuweisung in eine Behindertenwerkstätte erst eine „geistige Behinderung“ oder aus einer psychischen Erkrankung eine „psychische Behinderung“. Wenn sich Menschen mit Beeinträchtigungen durch solche diagnostische Etikettierungen diskriminiert fühlen, wird das meist heruntergespielt und geschlussfolgert, dass die Person sich mit ihrer Behinderung noch nicht abgefunden hat.

Als besonders diskriminierend empfinden Menschen mit Beeinträchtigung die geringe Entlohnung oder wenn der Name der Werkstatt oder die Fahrzeuge des Beförderungsdienstes schon Hinweise auf eine Sondereinrichtung enthalten. Sie beschreiben die Werkstatt als Zweiklassengesellschaft: Hier die Betreuer, da die Betreuten. Menschen mit Beeinträchtigungen stoßen sich an Privilegien von Angestellten, monieren Sitzungen, in denen über sie gesprochen wird, und erheben die bekannte Forderung „Nicht über uns ohne uns.“

Die Werkstätten müssen daher sprachliche Diskriminierungen abbauen, gleiche Regeln und Gremien für alle in der Werkstatt Tätigen einführen, den gemeinsamen Produktionsprozess in den Mittelpunkt stellen. Bei einer i.d.R. jahre- bis jahrzehntelangen Tätigkeit in Werkstätten darf man Menschen mit Beeinträchtigung nicht mehr den Rechtsanspruch auf einen Mindestlohn unter dem Vorwand einer „Rehabilitationsmaßnahme“ verwehren. Leitbild können Werkstätten wie die INTEG GmbH in Bad Driburg sein. Diese Werkstatt hält ihre Produktion mit Zusatzpersonal auf einem hohen Leistungsniveau. Die Zusatzkräfte machen die Werkstatt zu einem „normaleren“ Betrieb und ermöglichen auch den Beschäftigten mit Beeinträchtigung einen Durchschnittslohn von ca. 600,- € monatlich.

Bei Anstellung von mehr Mitarbeitern ohne Beeinträchtigung in der Werkstätte entstehen auch mehr Teilhabemöglichkeiten für Menschen mit Beeinträchtigung durch vielseitigere Arbeitsprozesse und kann der Therapie- und Pädagogikanteil der WfbM entsprechend reduziert werden. Allerdings sollen zukünftig auch bisher aus der Werkstätte ausgeschlossene und auf Tagesförderstätten verwiesene Menschen mit Beeinträchtigung grundsätzlich Teilhabemöglichkeiten am Arbeitsleben z.B. in einer Werkstätte erhalten und benötigen dafür mehr Assistenzleistungen.

Der Gesetzgeber muss daher vor allem die Rahmenbedingungen für die Teilhabe am Arbeitsleben und am Leben in der Gemeinschaft verändern.

Forderungen an das Bundesteilhabegesetz zur Teilhabe am Arbeitsleben und an der Gemeinschaft

Das Eingliederungshilferecht formuliert zwar die Förderung der Selbstbestimmung und gleichberechtigte Teilhabe am Leben in der Gemeinschaft als Ziel. Die Verankerung der Finanzierung in der Sozialhilfe steht dem aber entgegen, weil dadurch das Wunsch- und Wahlrecht der Betroffenen eingeschränkt wird und ein Mehrkostenvorbehalt für ambulante Leistungen gilt.

Das Forum behinderter Juristinnen und Juristen hat einen Vorschlag für ein Gesetz zur sozialen Teilhabe vorgelegt, in dem auf die bisherige Differenzierung in körperliche, geistige und seelische Behinderung verzichtet wird, was dem Geist der UN-BRK entspricht. Die neue Rechtsregelung darf hier nicht hinter dem bereits ratifizierten Gesetz der UN-Behindertenrechtskonvention zurückbleiben.

Die Einführung des Diagnostikinstrumentarium des ICF, das dem Behinderungsbegriff der UN-BRK (Wechselwirkungsmodell mit Unterscheidung zwischen individueller Beeinträchtigung und gesellschaftlichen Barrieren) entspricht, verbinden wir mit der Hoffnung, dass die derzeit immer noch übliche defizitäre und stigmatisierende Diagnostik dadurch beendet wird.

Wir schließen uns aufgrund des informationellen Selbstbestimmungsrechts aller Menschen der Forderung der Fachverbände Caritas, Lebenshilfe, Anthropoi, Bundesverband evangelische Behindertenhilfe und dem Bundesverband für körper- und mehrfachbehinderte Menschen an, dass bei der Diagnostik von Menschen mit Beeinträchtigungen zukünftig von den Behörden „zu respektieren ist, wenn die leistungsberechtigte Person über bestimmte private und höchstpersönliche Belange und Gegebenheiten keine Auskunft geben möchte“.

Gesamtplanverfahren/Teilhabe-Konferenz

Die derzeitige Regelung in § 14 SGB IX, dass der zuerst angegangene Kostenträger zuständig ist und eine grundsätzliche Verweisungsmöglichkeit hat, wird nach Feststellung des VdK in der Praxis wenig beachtet, weil u.a. der nach § 14 SGB IX zuständige Träger kein für andere Träger verbindlichen Entscheidungen treffen kann.

Da aber viele Menschen mit Beeinträchtigung Leistungen mehrerer Leistungsträger beziehen (Eingliederungshilfe, Pflegeversicherung, Krankenversicherung), ist die Einführung eines Gesamtplanverfahrens notwendig. Auch die oben genannten Verbände halten die Einführung einer „Teilhabe-Konferenz“ für notwendig, bei der ein Kostenträger als Auftraggeber handelt und alle anderen in Frage kommenden Kostenträger zur Mitwirkung verpflichtet sind. Die Teilhabe-Konferenz ist verantwortlich für die Bedarfsermittlung und die Erstellung eines Teilhabeplans für die betroffene Person. Wenn mehrere Leistungsträger den Teilhabeplan erfüllen müssen, werden alle Leistungen vom beauftragten Leistungsträger beschieden. Widerspruch und Klage (auch gegen Teile des Bescheids) richten sich gegen ihn.

Da oft unklar ist, welcher Leistungsträger schwerpunktmäßig zuständig ist, soll grundsätzlich der Träger der Eingliederungshilfe mit der Durchführung des/r Gesamtplanverfahren/ Teilhabe-Konferenzen beauftragt werden. Die Personen mit Beeinträchtigung müssen bei allen Verfahrensschritten selbst, ggf. ihre gesetzlichen Vertreter sowie von der betroffenen Person bestimmte Vertrauenspersonen beteiligt werden. Sinnvoll erscheint auch die Einführung eines trägerübergreifenden Fallmanagements durch einen verantwortlichen Lotsen, der den Menschen mit Beeinträchtigung von der Bedarfsermittlung, Teilhabeplanung bis zur Leistungsdurchführung nach dem Beispiel der Integrationsfachdienste begleitet.

Leistungen müssen einkommens- und vermögensunabhängig werden Finanzierung und Abwicklung über Behörden neu regeln

Auch für Menschen mit Beeinträchtigungen muss sich Arbeit lohnen. Bei Wegfall der Einkommens- und Vermögensanrechnung wären Leistungsanreize da, die sogar zu höheren Einkommen- und Umsatzsteuern führen würden. Inklusion ist eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe und darf deswegen nicht alleine auf Kommunen und Landkreise abgewälzt werden. Der Bund muss sich daher in einem ersten Schritt an einem Drittel der Kosten beteiligen. Die Fachleistungen zum Ausgleich behinderungsbedingter Einschränkungen müssen einkommens- und vermögensunabhängig erbracht werden und werden dadurch zukünftig höhere Kosten verursachen. Sie sollen deshalb nicht mehr über die Sozialbehörden, sondern z.B. über die Versorgungsämter des Bundes abgewickelt werden. Darüber hinaus sollen auch die Pflegekassen in den § 6 Abs 1 des SGB IX – E aufgenommen werden.

Wenn die Eingliederungshilfe nicht mehr im Sozialhilferecht geregelt ist, sondern aus der Sozialhilfe herausgelöst wird und zukünftig als Leistung der Sozialen Teilhabe im SGB IX geregelt wird, sind keine großen Änderungen des SGB XII mehr notwendig, sondern die neuen Teilhabeformen können einheitlich in SGB IX geregelt werden.

Persönliches Budget und persönliche Assistenz als neue Leistungsform für ein selbstbestimmtes Leben (Arbeit, Freizeit, Wohnen)

Im Vorwort zum Gesetzentwurf wird zur Teilhabe am Arbeitsleben ausgeführt, dass der dauerhafte Ausschluss von Menschen mit Beeinträchtigungen aus dem allgemeinen Arbeitsmarkt durch Werkstätten für behinderte Menschen (WfbM) nicht zu rechtfertigen ist. Mehr als 80% der Ausgaben der Eingliederungshilfe fließen in stationäre und teilstationäre Einrichtungen wie Wohnheime und WfbM. In Zukunft müssen die Leistungen allein durch den Unterstützungsbedarf der einzelnen betroffenen Person bemessen werden und die bisherige Unterscheidung der Leistungsformen in „ambulante“, „teilstationär“ und „stationär“ aufgelöst werden. Denn das Recht auf Selbstbestimmung der Menschen mit Beeinträchtigung erfordert, dass jeder Einzelne selbst entscheiden kann, wo und in welcher Form er wohnen möchte.

Im Bundesteilhabegesetz müssen daher der Anspruch auf ein persönliches Budget und persönliche Assistenz in § 17 b SGB IX – E und auf persönliche Unterstützung in § 56 SGB IX – E als neue Formen zur sozialen Teilhabe aufgenommen werden. Die Budgetleistungen müssen mit Sach-, Geld- und Beratungsleistungen kombinierbar sein. Hier muss auch sichergestellt werden, dass alle Menschen mit Beeinträchtigung ein Recht auf persönliche Assistenz haben und dabei nicht z.B. geistig behinderte Menschen ausgeschlossen werden dürfen. Für die Bestimmung des Leistungsumfangs von Assistenz muss das Bedarfsdeckungsprinzip gelten. Die Leistungen reichen von der Hilfe zur Pflege über hauswirtschaftliche Unterstützung bis hin zur Unterstützung am Arbeitsplatz. Die notwendigen Bedarfe dürfen nicht voneinander isoliert, sondern müssen in ihrer Gesamtheit betrachtet werden. Sie müssen auch nötige Leistungen umfassen, die zeitlich nicht planbar sind und spontan eintreten. Es muss auch berücksichtigt werden, was aufgrund von Verpflichtungen gegenüber Dritten (Kinder, Eltern usw.) zu leisten ist. Bei der Bestimmung des Bedarfs muss es unerheblich sein, ob der Betroffene in einer Partnerschaft lebt oder nicht.

Das Wunsch- und Wahlrecht in § 9 SGB IX ist nach Feststellung des VDK aufgrund des Regelungsvorbehalts in § 7 SGB IX, durch spezielle Verfahrensvorschriften und das Wirtschaftlichkeitsgebot im Leistungsrecht der Rehabilitationsträger ausgehöhlt. So können aufgrund des Mehrkostenvorbehalts in § 13 SGB XII Menschen mit Beeinträchtigungen gegen ihren Willen in Altenheime oder Sondereinrichtungen verwiesen werden. Diese Praxis ist mit den Menschenrechten nicht vereinbar. Gemäß der UN-BRK muss es Menschen mit Behinderung möglich sein, selbst zu bestimmen, wo und wie sie leben wollen, in der eigenen Wohnung mit Hilfe persönlicher Assistenz oder in gemeinschaftlich organisierten Wohnformen. Maßgebend muss der Wille des Betroffenen sein und nicht wirtschaftliche Überlegungen des Kostenträgers.

Viele Menschen mit Beeinträchtigung können aber auch in Zukunft ihre Wunsch- und Wahlrechte nur ausüben, wenn sie über die bestehenden Handlungsalternativen informiert werden. Nach Feststellung des VdK werden die gemeinsamen Servicestellen der Rehabilitationsträger in ihrer bestehenden Form diesen Ansprüchen nicht gerecht. Es ist daher der Aufbau von unabhängigen Beratungsstellen und die Einführung eines Rechtsanspruchs auf eine solche unabhängige Beratung notwendig. Insbesondere sollte damit das Ziel verfolgt werden, dass Menschen mit Beeinträchtigungen auch von Menschen mit Beeinträchtigungen beraten werden.

Für pflegebedürftige Menschen mit Beeinträchtigung müssen derzeitige Abgrenzungs- und Schnittstellenprobleme zwischen der Eingliederungshilfe und den Leistungen der Pflege beseitigt werden, so dass beide Leistungen in Anspruch genommen werden können.

Budget für Arbeit auch als Ausgleich für Leistungsminderung

Art. 27 der UN-BRK sieht das gleiche Recht auf Arbeit und den Zugang zum allgemeinen Arbeitsmarkt vor und nicht den Verweis auf Werkstätten als besonderen Arbeitsmarkt mit nur arbeitnehmerähnlichen Rechten. Hier sind daher fundamentale Änderungen notwendig. Das Prinzip der Rehabilitation, durch die Ausgliederung der Förderung über zusätzliche Fertigkeiten einzugliedern, muss ersetzt werden durch das Prinzip der Teilhabe, mit inklusiver Unterstützung eine Ausgliederung zu vermeiden. Derzeit wechseln weniger als 1% der WfbM-Beschäftigten auf den ersten Arbeitsmarkt. In einigen Bundesländern wie Rheinland-Pfalz, Niedersachsen und Hamburg wird jedoch bereits über das Modell „Budget für Arbeit“ ein flexibler Einsatz der Leistungen erprobt, die bisher an die Werkstätten gebunden waren.

In anderen europäischen Ländern haben persönliche Budgets zu einer massiven Entwicklung von Arbeitsplätzen auf dem ersten Arbeitsmarkt für Menschen mit Betreuungsbedarf geführt. Z.B. gibt es in Italien bereits ca. 300, in Norwegen ca. 600 und in den Niederlanden ca. 1000 landwirtschaftliche Betriebe, die Menschen mit besonderem Unterstützungsbedarf in die Tätigkeiten in der Landwirtschaft integrieren („soziale Landwirtschaft“).

Die derzeitigen Programme der Agentur für Arbeit bzw. der Integrationsämter wie Eingliederungszuschüsse (bis zu 70% des Gehalts eines sozialversicherungspflichtigen Arbeitsverhältnisses bis zu 2 Jahre lang) bzw. Minderleistungsausgleich (bis zu 50% des Gehalts eines sozialversicherungspflichtigen Arbeitsverhältnisses, das mehrfach verlängerbar ist) müssen daher massiv ausgebaut werden und grundsätzlich für Menschen mit allen Arten von Beeinträchtigungen zugänglich sein. Nach § 17c Abs. 3 SGB IX-E kann das Budget für Arbeit in eine Leistung an den Arbeitgeber zum Ausgleich der Leistungsminderung umgewandelt werden, wenn eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung mit einer tariflichen oder ortsüblichen Entlohnung für eine täglich mehr als drei Stunden dauernde Tätigkeit erfolgt. Dies entspricht den Regelungen in den Länderprogrammen in Rheinland-Pfalz und Niedersachsen für ein Budget für Arbeit.

Dagegen sollen die Leistungen nicht wie bei sog. Außenarbeitsplätzen weiterhin an die Zugehörigkeit zu einer Werkstätte gebunden sein und damit die arbeitnehmerähnlichen Rechtsverhältnisse der WfbM auf den allgemeinen Arbeitsmarkt übertragen werden, da

dies die Menschen mit Beeinträchtigung von der Anwendung aller Arbeitnehmerschutzgesetze ausschließen würde, was weder mit Art. 27 UN-BRK noch mit dem Diskriminierungsschutz des Art. 3 GG des AGG vereinbar wäre. Wir stellen auch die Frage, ob solche Außenarbeitsplätze nicht sogar als sog. „illegale Leiharbeit“ anzusehen sind.

Wir schließen uns folgender Feststellung der Lebenshilfe an: „Die Unterscheidung in „werkstattfähig“ und „nicht werkstattfähig“ stellt eine Diskriminierung von Menschen mit hohem Unterstützungsbedarf dar, die der UN-BRK...widerspricht und muss daher im neuen Bundesteilhabegesetz aufgehoben werden.“

Auch bei voller Erwerbsminderung sollen Menschen mit Beeinträchtigung nach § 17c Abs. 2 Satz 1 im SGB IX – E ein Budget für Arbeit erhalten. Dieses gilt für Leistungen der Teilhabe am Arbeitsleben und für begleitende Hilfen im Arbeitsleben für Menschen mit Beeinträchtigung, die nicht in der Lage sind, mindestens drei Stunden täglich unter den üblichen Bedingungen des allgemeinen Arbeitsmarktes erwerbstätig zu sein. Das Budget für Arbeit soll es ihnen ermöglichen, eine ihren Fähigkeiten entsprechende Beschäftigung gegen Entgelt auszuüben (§ 17 c Abs.1SGB IX-E).

Teilhabegehd statt Steuererleichterungen

Die Einführung eines Teilhabegebeldes in § 56 a SGB IX – E, mit dem pauschal behinderungsbedingter Mehraufwand abgedeckt wird, soweit er nicht über spezielle Ansprüche geltend gemacht werden kann, ist ein Ausgleich für behinderungsbedingte Nachteile. Er soll die landesrechtlichen Regelungen für Blinde, Sehbehinderte und Hörbehinderte und das sog. „Restpflegegeld“ (§ 66 Abs. 2 SGB XII) ersetzen. Das Teilhabegehd darf nicht von Bedürftigkeitsprüfungen abhängig gemacht werden. Die Regelungen zum Teilhabegehd müssen einfach und nachvollziehbar gestaltet werden.

Zur Gegenfinanzierung des Bundesteilhabegeldes wird vorgeschlagen, die Möglichkeit der Steuerermäßigung für Menschen mit Beeinträchtigungen (Behindertenpauschbetrag gemäß § 33EStG) zu streichen. Steuerfreibeträge begünstigen wenige Menschen mit höheren Einkünften. Viele Menschen mit Beeinträchtigung haben behinderungsbedingt aber niedrige Einkommen und haben deshalb ohnehin keine Einkommensteuer abzuführen. Sie können daher diese Steuerbegünstigungen nicht in Anspruch nehmen und bleiben somit ohne Nachteilsausgleich.

Christine Primbs
Vorstand
Inklusion Bayern e.V.

Dr. Wolfgang Patzwahl
Vorstand
Inklusion Bayern e.V.

Anja Rosengart
Vorstand
Inklusion Bayern e.V.

Magdalena Federlin
Vorstand
Inklusion Bayern e.V.