

Abschlussstatement des DGB nach dem BMAS-Beteiligungsverfahren für ein Bundesteilhabegesetz

Das geplante Bundesteilhabegesetz ist ein wichtiges sozialpolitisches Reformvorhaben der Bundesregierung. Der DGB begrüßt daher den Konsultationsprozess des BMAS. Die Diskussion in der Arbeitsgruppe Bundesteilhabegeld hat gezeigt, dass ein dringender Handlungsbedarf besteht und in vielen fachlichen Fragen größtenteils übereinstimmende Einschätzungen der Expertinnen und Experten vorliegen. Der DGB ist der Überzeugung, dass das Reformvorhaben Bundesteilhabegesetz in dieser Legislatur tatsächlich umgesetzt werden muss. Die zu erfüllenden Grundsätze der Reform sind aus Sicht des DGB:

- für Menschen mit Behinderung müssen sich Teilhabechancen verbessern,
- Teilhabeleistungen sind zukünftig als individuelle und personenzentrierte Leistungsansprüche auszugestalten,
- Teilhabeleistungen sollten (mittelfristig) unabhängig von Einkommen und Vermögen sein,
- Teilhabeleistungen sind sozial gerecht aus Steuermitteln zu finanzieren.

Zur Erfüllung dieser Grundsätze sieht der DGB vorrangig die Notwendigkeit:

- dass die Einkommens- und Vermögensgrenzen bei der Anrechnung der Eingliederungshilfe angehoben werden,
- dass Fachleistungen von existenzsichernden Leistungen getrennt werden,
- dass durch ein Budget für Arbeit mehr Übergänge aus der WfbM in den allgemeinen Arbeitsmarkt gelingen,
- dass es zu Verbesserungen hinsichtlich der Zusammenarbeit aller Reha-Leistungsträger kommt.

1. Bedürftigkeitsunabhängigkeit der Fachleistungen sicherstellen

Leistungen der Eingliederungshilfe sollten aus Sicht des DGB stärker als bislang – und perspektivisch vollständig – unabhängig von einer Bedürftigkeitsprüfung erbracht werden. Behinderung darf nicht arm machen: weder die betroffenen Menschen noch die unterhaltspflichtigen Angehörigen. Vor allem Erwerbseinkommen sollte von der Anrechnung auf die Leistungen des Sozialhilfeträgers in größerem Umfang als bislang verschont werden. Zudem sollten Menschen mit Behinderung über angemessene Ersparnisse - insbesondere zur Altersvorsorge - verfügen dürfen. Auf die Unterhaltspflicht der Eltern für erwachsene Kinder sollte verzichtet werden. Darüber hinaus kann die Freistellung von der Bedürftigkeitsprüfung von besonders wichtigen Fachleistungen – insbesondere aller Assistenzleistungen – ein Weg sein, um die soziale Situation der Menschen mit Behinderung zu verbessern. Deshalb spricht sich der DGB für die Handlungsoption 3d) in Verknüpfung mit 3g) und 3h)¹ entsprechend dem Arbeitspapier des BMAS aus.

2. Ausbau individueller Fachleistungen

Der DGB ist dafür, die Fachleistungen von der Hilfe zum Lebensunterhalt zu trennen, um die Wahlmöglichkeiten der Menschen mit Behinderung zu erhöhen. Der DGB hat sich für Handlungsoption 3c) entsprechend dem Arbeitspapier des BMAS ausgesprochen.² Allerdings müssen bestimmte Rahmenbedingungen geschaffen werden:

¹ AG BTHG 8. Sitzung, Arbeitspapier zu TOP 1+4, Anlage 5 (für 4. Sitzung TOP 2)

² AG BTHG 8. Sitzung, Arbeitspapier zu TOP 1+4, Anlage 1 (für 2. Sitzung TOP 2)

- Die Fachleistungen müssen weitgehend unabhängig von der Bedürftigkeit gewährt werden. Außerdem müssen alle behinderungsbezogenen Mehrbedarfe - auch in Bezug auf die Existenzsicherung - den Fachleistungen zugeordnet werden.
- Die Fachleistungen und ihre Mindeststandards müssen bundeseinheitlich und verbindlich beschrieben werden. Gleichzeitig muss der Leistungskatalog „offen“ sein, um individuellen Bedarfen gerecht werden zu können.
- Die Trennung der beiden Leistungsbereiche (Existenzsicherung und Fachleistung) führt zu einem höheren Abstimmungs- und Beratungsbedarf - zwischen den Trägern, Leistungserbringern und im Verhältnis zu den Betroffenen. Dafür müssen die entsprechenden Ressourcen bei den Trägern und Leistungserbringern zur Verfügung gestellt werden.
- Die einzelnen Fachleistungen müssen zu Komplexleistungen bzw. zu Budgets zusammengefasst werden können, um im individuellen Leistungsgeschehen Handlungsspielräume (interner Ausgleich) aufrecht zu erhalten/zu schaffen.

3. Teilhabe am Arbeitsleben verbessern

Der DGB unterstützt, dass mehr Übergänge aus der WfbM in den allgemeinen Arbeitsmarkt möglich werden. Dies soll nach Ansicht des DGB in Form eines „Budgets für Arbeit“ entsprechend der Handlungsoption 3a2³ im Arbeitspapier des BMAS geschehen. Der DGB fordert jedoch einen vollumfassenden, gesetzlich geregelten Anspruch auf Rückkehr in die WfbM. Darüber hinaus ist es wichtig, Menschen mit hohem Unterstützungsbedarf, die bisher keinen Zugang zur WfbM hatten, die Möglichkeit des Übergangs in den Arbeitsbereich der WfbM zu eröffnen, entsprechend der Handlungsoption 3b2⁴ sowie das Arbeitsförderungsgeld der Werkstattbeschäftigten zu erhöhen (Handlungsoption 3d2)⁵. Folgende Hinweise sind nach Auffassung des DGB dabei zu beachten:

- Die Leistung „Budget für Arbeit“ muss aus Sicht des DGB eine Anspruchsleistung sein, die sowohl als dauerhafte Leistung am Arbeitsmarkt ausgestaltet ist, als auch eine flankierende Unterstützung bei der Akquise des Arbeitsplatzes und während der Beschäftigung beinhaltet. Die soziale Absicherung muss sowohl bei anderen Anbietern als auch beim „Budget für Arbeit“ vergleichbar der WfbM sein.
- Die rentenrechtliche Absicherung hierbei muss aus Steuermitteln finanziert werden. Die Kosten dürfen nicht durch die Absenkung des Rentenniveaus aller Werkstattbeschäftigten gegenfinanziert werden.
- Wenn als Alternative zur WfbM zukünftig auch andere Anbieter – bspw. Bildungsträger und Beschäftigungsgesellschaften – möglich sein sollen, dann müssen die Qualitätsanforderungen an diese Anbieter bundeseinheitlich und entsprechend den Qualitätsanforderungen an die WfbM formuliert werden. Dies gilt insbesondere hinsichtlich der Qualifizierung und Vergütung der Fachkräfte, des Betreuungsschlüssels, der Mitwirkungsrechte der behinderten Menschen und ihrer sozialen Absicherung.
- Die Verbesserung der Entlohnung der Werkstattbeschäftigten wird vom DGB ausdrücklich unterstützt. Als ein erster Schritt sollte das Arbeitsförderungsgeld angehoben werden. Dabei muss gewährleistet werden, dass die Anhebung nicht durch die Anrechnungsregelungen der Sozialhilfe unwirksam wird.

³ AG BTHG 8. Sitzung, Arbeitspapier zu TOP 1+4, Anlage 3 (für 3. Sitzung TOP 1)

⁴ siehe FN 3

⁵ siehe FN 3

4. Klarstellungen im SGB IX

Das SGB IX muss aus Sicht des DGB das verbindliche „Leitgesetz“ für die Rehabilitation und Teilhabe in Deutschland werden. Abweichungen in den Leistungsgesetzen dürfen nicht die Regel, sondern müssen die Ausnahme sein. Dies gilt insbesondere für die geplante Reform der Eingliederungshilfe. Ein „Reha-Sonderrecht“ – im Sinne eines gesonderten Verfahrensrechts – für die Zielgruppe der SGB XII-Leistungen ist weder notwendig noch sinnvoll. Stattdessen müssen die Vorgaben im Verfahrensrecht – SGB IX, 1. Teil geschärft werden.

Der DGB hat sich für Handlungsoption a)⁶ entsprechend dem BMAS Arbeitspapier ausgesprochen, wonach die Fristen zur Klärung der Zuständigkeit und die Regeln zur Erstellung des Teilhabeplans im SGB IX neu gefasst und mit Rechtsfolgen versehen werden sollen. Dies sollte unter Berücksichtigung folgender Vorschläge geschehen:

- Der federführende Träger steuert unter Beteiligung der Rehabilitand/innen die Prozesse, organisiert die Erstellung eines Teilhabeplans, führt – soweit nötig – Fallkonferenzen durch und holt die Entscheidungen anderer zu beteiligender Akteure ein und hält diese nach.
- Sinnvoll sind Regelungen, nach denen der federführende Träger den anderen zu beteiligenden Trägern Fristen für ihre Entscheidungen setzen und im Ausnahmefall eine Ersatzvornahme (mit Kostenerstattung) machen kann.
- Bei der Novellierung muss klarer als bislang geregelt werden, dass die Leistungen zur Krankenbehandlung (bisher im § 27 SGB IX erwähnt) und die Leistungen der Pflegeversicherung in die Teilhabeplanung einzubeziehen sind.
- Die Sozialversicherungsträger können im SGB IX verpflichtet werden, dafür geeignete Strukturen und Prozesse zu schaffen und dem BMAS zu berichten. Die §§ 10, 11, 12, 14 SGB IX sind in diesem Sinne zu schärfen.
- Zur Neuorganisation des Rehaprozesses gehört auch, dass die Begutachtung durch die Rehabilitationsträger nach einheitlichen Grundsätzen erfolgt. Ziel muss es sein, dass die Rehabilitand/innen bei Einleitung des Rehaprozesses grundsätzlich nur einmal begutachtet werden und dabei der Teilhabebedarf umfassend erhoben wird. Dies entspricht der Handlungsoption b3)⁷.
- Das Leistungsrecht muss so weit wie möglich vereinfacht werden. Die Regelung der Zuständigkeit sollte eindeutig sein. Geprüft werden muss, ob der Gesetzgeber zu einzelnen Fragen eine Klärung herbeiführen kann (Beispiele: Stufenweise Wiedereingliederung; Kinderrehabilitation; Heil- und Hilfsmittelversorgung).
- Darüber hinaus hält der DGB die Einführung einer Reha-Statistik zur trägerübergreifenden Beobachtung für notwendig (Handlungsoption c2)⁸.

5. Weitere Maßnahmen

Ergänzend zu diesen vorrangigen Maßnahmen sollte die Kinder- und Jugendhilfe vollständig im SGB VIII geregelt werden, damit alle Kinder mit Behinderung von den Jugendämtern betreut werden (Handlungsoption 3.3a)⁹. Der DGB spricht sich weiterhin für die sofortige Einführung des neuen Pflegebedürftigkeitsbegriffs entsprechend dem Koalitionsvertrag auf der Grundlage der Vorschläge des Beirats zur Überprüfung des Pflegebedürftigkeitsbegriffs bzw. des Expertenbeirats zur konkreten Ausgestaltung des Pflegebedürftigkeitsbegriffs aus.

⁶ AG BTHG 8. Sitzung, Arbeitspapier zu TOP 1+4, Anlage 7 (für 5. Sitzung TOP 1)

⁷ siehe FN 6

⁸ siehe FN 6

⁹ AG BTHG 8. Sitzung, Arbeitspapier zu TOP 1+4, Anlage 9 (für 6. Sitzung TOP 1)

6. Aufgaben der Reha-Träger und sozial gerechte Finanzierung

Der DGB sieht die Sozialversicherungsträger gefordert, im Rahmen ihrer gesetzlichen Aufgaben Menschen mit Behinderung umfassend zu unterstützen. Alle Träger der Teilhabe am Arbeitsleben müssen ihrer gesetzlichen Verpflichtung, Erwerbsfähigkeit zu erhalten, zu fördern und wiederherzustellen, nachkommen. Nur so kann Erwerbsunfähigkeit bzw. der Zugang und Verbleib in Werkstätten vermieden werden.

Großen Handlungsbedarf sieht der DGB insbesondere in Bezug auf eine bessere Betreuung gesundheitlich eingeschränkter Langzeitarbeitsloser im Hartz IV-System. Die Betreuung und Unterstützung von Menschen mit Behinderung hat sich mit dem Hartz IV-System eher noch verschlechtert. So ist die behindertenspezifische Förderung völlig unzureichend und bei den Jobcentern fehlt es an flächendeckend geschulten Vermittlern, die Rehabilitationsbedarf erkennen und Langzeitarbeitslose an die Reha/SB-Teams der BA übergeben können. Notwendig wäre auch ein eigenes Budget für Reha-Maßnahmen bei den Jobcentern, damit solche auch tatsächlich bedarfsgerecht gewährt werden. Hier sieht der DGB dringenden Handlungsbedarf.

Die Arbeitslosenversicherung ist sich hingegen ihrer Verpflichtung als Reha-Träger bewusst. Auf Initiative der Sozialpartner DGB und BDA hat sie ein Projekt zur Weiterentwicklung der Beruflichen Rehabilitation von Menschen mit Behinderung angestoßen. Ziel ist es, diese noch besser beruflich dauerhaft einzugliedern. Hierfür sollen innerhalb der nächsten Jahre u.a. interne Prozesse vereinfacht, die Angebote für Menschen mit Behinderung und Arbeitgeber weiterentwickelt sowie die Beratungsfachkräfte zu Fachkräften für Inklusion ausgebildet und zertifiziert sowie Vorschläge für eine bessere Zusammenarbeit der Träger beruflicher Reha entwickelt werden.

Der DGB setzt sich zugleich dafür ein, dass gesamtgesellschaftliche Aufgaben sozial gerecht und über das Steueraufkommen finanziert werden und die Sozialbeiträge der vorwiegend kleinen und mittleren Beitragszahler vom Bund nicht zweckentfremdet und zur Umverteilung von unten nach oben missbraucht werden.

So bemängelt der DGB u.a.,

- dass die berufliche Erstengliederung von jungen Menschen mit Behinderung, die auf Hartz IV angewiesen sind, nicht über Steuern sondern aus Beiträgen zur Arbeitslosenversicherung finanziert werden muss,
- dass ohne gesetzliche Änderungen die Rentenversicherungsbeiträge im Eingangsbereich der WfbM der Arbeitslosenversicherung überantwortet wurden. Zuvor gab es eine langjährige Praxis, dass diese Leistungen über Steuermittel des Bundes finanziert wurden,
- der Bund allein mit dem sog. Aussteuerungs- und Eingliederungsbeitrag in der Zeit von 2005 bis 2012 gut 33 Mrd. € Arbeitslosenbeiträge direkt in den Bundeshaushalt umgeleitet hat.

Der Bund treibt seine eigene Haushaltskonsolidierung auf Kosten der Sozialsysteme massiv voran und schränkt so die finanziellen und sozialen Handlungsmöglichkeiten der Versicherungssysteme stark ein, wie einige Beispiele der Arbeitslosenversicherung exemplarisch zeigen. Der DGB dringt darauf, dass notwendige Leistungsverbesserungen für behinderte Menschen vorrangig über Steuermittel finanziert werden müssen.