



**Caritas  
Behindertenhilfe  
und Psychiatrie e.V.**  
Karlstraße 40  
79104 Freiburg  
Telefon 07 61.200-301  
Telefax 07 61.200-666  
cbp@caritas.de

## Föderalismusreform

\*

## Stellungnahme

zum

## Entwurf eines Gesetzes

zur

## Änderung des Grundgesetzes

(BT-Drs. 16/813 vom 07.03.2006)

\*

## Die Modernisierung

## der bundesstaatlichen Ordnung



**Bundesvereinigung  
Lebenshilfe für Menschen  
mit geistiger Behinderung e. V.**  
Raiffeisenstraße 18  
35043 Marburg  
Telefon 064 21.491-0  
Telefax 064 21.491-167  
bundesvereinigung@lebenshilfe.de



**Verband  
für anthroposophische  
Heilpädagogik, Sozialtherapie  
und soziale Arbeit e.V.**  
Schloßstraße 9  
61209 Echzell-Bingenheim  
Telefon 060 35.81-190  
Telefax 060 35.81-217  
info@verband-anthro.de



**Bundesverband  
evangelische  
Behindertenhilfe e.V.**  
Altensteinstraße 51  
14195 Berlin  
Telefon 0 30.8 30 01-270  
Telefax 0 30.8 30 01-275  
info@beb-ev.de

**Bundesverband für Körper-  
und Mehrfachbehinderte e.V.**

Brehmstraße 5-7  
40239 Düsseldorf  
Telefon 02 11. 640 04-0  
Telefax 02 11.6 40 04-20  
info@bvkm.de

Die fünf Fachverbände für Menschen mit Behinderungen repräsentieren in Deutschland mehr als 90 % aller ambulanten und stationären Angebote für behinderte Personen.

Sie arbeiten seit Jahren regelmäßig in Kontaktgesprächen zusammen und sprechen Aktivitäten zur Vertretung der Interessen behinderter Menschen untereinander ab, wenn wichtige Gesetzesvorhaben anstehen, die sich unmittelbar auf die Lebensverhältnisse behinderter Menschen auswirken.

Die geplante Föderalismusreform und die damit verbundenen Änderungen des Grundgesetzes und zahlreicher Bundesgesetze werden die Sozialgesetzgebung für behinderte Menschen in Deutschland nachhaltig verändern. Deshalb haben die fünf Fachverbände die nachfolgende Stellungnahme gemeinsam erarbeitet:

**1. Die Föderalismusreform wird grundsätzlich begrüßt. Doch in der öffentlichen Diskussion hat die soziale Dimension dieser Reform bisher zu wenig Beachtung gefunden.**

Im Bereich der Bundesgesetzgebung konnte in den vergangenen Jahrzehnten immer wieder beobachtet werden, dass zahlreiche von der Bundesregierung oder der Regierungskoalition eingebrachte Gesetzentwürfe an der Zustimmung des Bundesrates gescheitert sind. Stillstand war die Folge oder der Vermittlungsausschuss des Deutschen Bundestages und des Bundesrates geriet in die Situation, hinter verschlossenen Türen Kompromisse aushandeln zu müssen, die keine einheitliche Handschrift trugen und deshalb nur unter großen Schwierigkeiten umgesetzt werden konnten.

Deshalb unterstützen die fünf Fachverbände das Vorhaben, die Einflussmöglichkeiten des Bundesrates auf die Gesetzgebung des Deutschen Bundestages zu reduzieren und die Zahl der zustimmungspflichtigen Gesetze abzubauen.

Dass im Gegenzug zu diesem Vorhaben der Föderalismuskommission die Kompetenzen der Bundesländer im föderalen System ausgebaut werden müssen, liegt auf der Hand. Nachvollziehbar ist auch, dass diese Stärkung vor allem in den Bereichen greifen soll, in denen die Bundesländer heute schon vorrangig tätig sind. Beispiel: Der Bereich der Bildung.

Dennoch muss bei der Umverteilung von Kompetenzen zwischen Bund und Ländern auf die Folgewirkungen insbesondere für die Bürger geachtet werden. In den Medien wird seit Wochen berichtet, dass Fragen der Bildung, des Umweltschutzes und der inneren Sicherheit die Debatte um das „Pro und Contra“ der Föderalismusreform bestimmen. Dass auch das gegliederte System der sozialen Sicherung vor wichtigen Veränderungen steht, ist bislang kaum wahrgenommen worden.

**2. Die Föderalismusreform tangiert den sozialen Sektor und kann bewirken, dass einer der wichtigsten Grundsätze der Sozialgesetzgebung in Deutschland erschüttert wird: Die Sicherung gleichwertiger Lebensverhältnisse für alle Bürger in Deutschland.**

Die Sozialgesetzgebung der Bundesrepublik Deutschland ist seit jeher vom Grundsatz der Sicherung gleichwertiger Lebensverhältnisse in Deutschland geprägt. Selbst die Wiedervereinigung Deutschlands im Jahr 1989 und die damit verbundene Zusammenführung völlig unterschiedlicher Sozialsysteme haben dieses Grundprinzip nicht erschüttern können.

Beispiel: Die Öffnung der beitragsfinanzierten Rentenversicherung für die Bürger der ehemaligen Deutschen Demokratischen Republik.

Die fünf Fachverbände haben es deshalb begrüßt, dass die Bundesregierung noch vor kurzem in ihrer Antwort vom 06.03.2006 (BT-Drs. 16/808) auf eine Anfrage der FDP-BT-Fraktion zu den *Kosten der Eingliederungshilfe für behinderte Menschen* betont hat:

„Die Bundesregierung strebt im Rahmen der *Föderalismusreform* keine eingliederungsspezifischen Neuregelungen in Zuständigkeits- und Finanzierungsfragen an. Aus ihrer Sicht hat sich die Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes im Bereich der Eingliederungshilfe bewährt. Eine Regionalisierung ohne *bundeseinheitliche Sozialstandards* ließe erhebliche Nachteile für hiervon betroffene behinderte Menschen befürchten. Mittel- und langfristig wäre in Anbetracht zu erwartender unterschiedlicher Prioritätensetzung in den Ländern die *Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse für behinderte Menschen* in Deutschland nicht mehr gewährleistet.“

Nach Durchsicht des Gesetzentwurfs der Fraktionen der CDU/CSU und SPD zur Änderung des Grundgesetzes (BT-Drs. 16/813 vom 07.03.2006) befürchten die fünf Fachverbände, dass die bundeseinheitliche Gestaltung und Steuerung des gegliederten Systems der sozialen Sicherung an mehreren Stellen gefährdet ist, wenn das vorgelegte Konzept zur Föderalismusreform ohne Änderungen in Kraft gesetzt wird:

- a) Das Heimgesetz steht als Bundesgesetz vor dem „Aus“. Es ist deshalb höchst ungewiss, wie sich die Lebensbedingungen für die Menschen, die auf vollstationäre Betreuung und Versorgung angewiesen sind, in den einzelnen Bundesländern entwickeln werden.**

Der Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD (BT-Drs. 16/813) sieht vor, dass die Kompetenz für das Heimrecht aus dem Katalog der konkurrierenden Gesetzgebung gestrichen wird und künftig in die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz der Länder fallen soll. Dem entsprechend hat die Bundesregierung in ihrer Antwort auf die Anfrage der Fraktion Bündnis 90/DIE GRÜNEN vom 26.04.2006 (BT-Drs. 16/1298) zur *Novellierung und Föderalisierung des Heimrechts* geantwortet: „Im Zuge der Föderalismusreform ist .... geplant, die Gesetzgebungszuständigkeit auf die Länder zu übertragen. Wenn das so von Bundestag und Bundesrat beschlossen wird, hat der Bund keine Möglichkeit mehr, in diesem Bereich eigene Gesetzentwürfe vorzulegen.“

Zwar ist in Artikel 125a GG i. d. F. des Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (BT-Drs. 16/813) vorgesehen, dass das Heimgesetz als Bundesrecht weiter gilt, solange es nicht durch Landesrecht ersetzt wird; mittel- und langfristig muss jedoch damit gerechnet werden, dass unterschiedliche Landesheimgesetze in Kraft treten werden.

Noch besteht kein Anlass, die Föderalisierung des Heimrechts zu dramatisieren, aber die Folgen sind unabsehbar: Es ist nicht auszuschließen, dass sich Standards und Qualitätskriterien im Bereich des Heimrechts auseinander entwickeln. Kommt es zu der geplanten Herausnahme des Heimrechts aus Art. 72 Abs. 1 GG (Konkurrierende Gesetzgebung), so kann künftig jedes Bundesland selbst entscheiden, welche Versorgungsstandards in Wohn- und Pflegeheimen für behinderte, pflegebedürftige und alte Menschen gelten sollen. Ob z. B. das Einbettzimmer oder das Vierbettzimmer die Norm oder die Ausnahme ist und ob überwiegend Fachkräfte oder Laienhelfer zur Betreuung herangezogen werden sollen.

Dies ist nicht akzeptabel und birgt die Gefahr in sich, dass es zu einem „Heimtourismus“ kommt, weil die Lebensverhältnisse in Heimen aufgrund uneinheitlicher Rahmenbedingungen in den einzelnen Bundesländern nicht mehr gleichwertig sind.

Äußerst bedenklich ist es, die Regelung des *Heimvertragsrechts* der Landesebene zu überlassen. Die entsprechenden Vorschriften im Heimgesetz ergeben nur Sinn, wenn sie bundesweit an das Bürgerliche Gesetzbuch anknüpfen. Dies gilt z. B. für die Bestimmung des § 5 Abs. 12 Heimgesetz, in der die insbesondere für Menschen mit geistiger Behinderung wichtige Regelung enthalten ist, dass ein Heimvertrag auch dann als wirksam anzusehen ist, wenn die Bewohnerin oder der Bewohner eines Heims zum Zeitpunkt der Aufnahme in das Heim geschäftsunfähig war, Leistung und Gegenleistung bereits bewirkt worden sind und in einem angemessenen Verhältnis zueinander stehen. Es ist schlechterdings nicht vorstellbar, dass diese direkt an die §§ 105, 105a BGB angelehnte Regelung dem Landesrecht überlassen wird!

Das Gleiche gilt für § 14 HeimG, der dem Träger eines Heimes untersagt, von Bewohnerinnen und Bewohnern Geld oder geldwerte Leistungen über das Heimentgelt hinaus anzunehmen.

Wenn das Heimgesetz mittelfristig durch Landesheimgesetze abgelöst wird, entfällt die Ermächtigungsgrundlage für die *Heimmindestbauverordnung*, für die *Heimmitwirkungsverordnung*, für die *Heimpersonalverordnung* und für die *Heimsicherungsverordnung*. Gerade in diesen Verordnungstexten sind jedoch wichtige Vorschriften enthalten, die gleichwertige Heimstandards in der Bundesrepublik Deutschland sichern sollen.

Auch diese Veränderungen nehmen wir zum Anlass, den Bundesgesetzgeber aufzufordern, das Heimrecht – wie bisher – in der konkurrierenden Gesetzgebung zu belassen.

## **b) Die Weiterentwicklung der Eingliederungshilfe steht vor einer Blockade.**

In der Koalitionsvereinbarung vom 11.11.2005 haben CDU/CSU und SPD angekündigt, die im SGB XII (Sozialhilfe) geregelte *Eingliederungshilfe für behinderte Menschen* (§§ 54 ff SGB XII) weiterentwickeln zu wollen.

In ihrer Antwort auf eine Anfrage der FDP-Bundestagsfraktion vom 28.03.2006 (BT-Drs. 16/1059) zur „*Politik für Menschen mit Behinderungen – Vorhaben der Bundesregierung*“ wird dieses Ziel bekräftigt und angekündigt, dass im Zuge der Weiterentwicklung der Leistungsstrukturen in der Eingliederungshilfe insbesondere der Grundsatz „ambulant vor stationär“, die bessere Verzahnung ambulanter und stationärer Bereiche, die Leistungserbringung „aus einer Hand“ sowie die Umsetzung der Einführung trägerübergreifender Persönlicher Budgets als Leitlinien dienen sollen.

Nach Durchsicht des Gesetzentwurfs der Fraktionen der CDU/CSU und SPD zur Änderung des Grundgesetzes (BT-Drs. 16/813) haben die fünf Fachverbände allergrößte Zweifel daran, dass die insbesondere für Menschen mit Behinderungen so überaus bedeutsame Eingliederungshilfe künftig neuen gesellschaftlichen Entwicklungen noch angepasst werden kann. Maßgeblich für diese Bedenken ist der Vorschlag, Art. 84 Abs. 1 GG um einen Satz 6 zu ergänzen, der den Wortlaut hat: „*Durch Bundesgesetz dürfen Gemeinden und Gemeindeverbänden Aufgaben nicht übertragen werden.*“

Im Ergebnis bedeutet dies, dass die Landkreise und kreisfreien Städte Novellierungsvorhaben, die die Eingliederungshilfe für behinderte Menschen betreffen (§§ 54 ff. SGB XII) in Zukunft blockieren können. In nahezu allen Bundesländern ist die Ausführung der Eingliederungshilfe

den überörtlichen bzw. den örtlichen Trägern der Sozialhilfe überantwortet worden. Diese Träger werden ganz überwiegend von den Kommunen finanziert. Jede Gesetzesinitiative des Bundes, die darauf zielt, die Eingliederungshilfe weiterzuentwickeln und den Städten und Gemeinden neue inhaltliche und finanzielle Verpflichtungen auferlegt, verstieße gegen den in Art. 84 Abs. 1 Satz 6 GG-Entwurf niedergelegten Grundsatz, dass es dem Bund untersagt ist, den Gemeinden und Gemeindeverbänden Aufgaben zu übertragen.

Eine derartige Übertragung könnte künftig nur noch durch Landesrecht erfolgen, für das – vgl. die Begründung zu Art. 84 Abs. 1 Satz 6 – „das jeweilige Landesverfassungsrecht maßgeblich ist.“

Welche Gestaltungsmöglichkeiten das jeweilige Landesverfassungsrecht in Zukunft bieten wird, lässt sich nicht prognostizieren. Zu befürchten ist, dass einige Bundesländer versuchen werden, das vom Bundesrat am 05.11.2004 mehrheitlich verabschiedete und anschließend im Deutschen Bundestag gescheiterte *Gesetz zur Entlastung der Kommunen im sozialen Bereich* wiederzubeleben und die Weiterentwicklung der Eingliederungshilfe von der jeweiligen *Haushaltsslage der Kommunen* abhängig zu machen.

**c) Die Neufassung des Art. 84 Abs. 1 GG gefährdet die mit dem Sozialgesetzbuch Neuntes Buch (Rehabilitation und Teilhabe behinderter Menschen) bezweckte Vereinheitlichung des Behinderten- und Rehabilitationsrechts.**

Nach geltendem Recht zählt das Sozialgesetzbuch Neuntes Buch (SGB IX) zu den Bundesgesetzen, die von den Ländern als „eigene Angelegenheiten“ ausgeführt werden (vgl. Art. 83 f. GG). Art. 84 Abs. 1 GG enthält die Regelung, dass die Länder die Einrichtung der Behörden und das Verwaltungsverfahren eigenständig regeln können, „soweit nicht Bundesgesetze mit Zustimmung des Bundesrates etwas anders bestimmen.“

Die Föderalismusreform sieht vor, dass die Länder von Bundesgesetzen, die bundesweit verbindliche Regelungen zur Einrichtung der Behörden und zum Verwaltungsverfahren enthalten, abweichen können. Zwar gelten für das Verwaltungsverfahren Übergangsregelungen bis zum 31.12.2009 (vgl. Art. 125 b Abs. 2 i. d. F. des Gesetzentwurfs zur Änderung des Grundgesetzes – BT-Drs. 16/813). Spätestens ab dem 01.01.2010 können die Bundesländer jedoch von bundeseinheitlichen Regelungen zur Gestaltung des Verwaltungsverfahrens in Bundesgesetzen abweichen.

Das Sozialgesetzbuch Neuntes Buch (SGB IX) ist von diesem Änderungsvorhaben besonders betroffen, denn der allgemeine Teil des SGB IX besteht im Wesentlichen entweder aus Verfahrensvorschriften oder aus Regelungen, die nur unmittelbar in Verbindung mit Regelungen des Verwaltungsverfahrens praktisch umgesetzt werden können.

Dies gilt z. B. für die Zusammenarbeit der Rehabilitationsträger, für die Koordinierung ihrer Leistungen, für die Zuständigkeitsklärung nach § 14 SGB IX und für die Ausgestaltung des Bedarfsfeststellungsverfahrens bei Beantragung eines Persönlichen Budgets (§ 17 SGB IX i. V. m. der Budgetverordnung). Insbesondere die „Verfahrensvorschriften“ des §14 SGB IX haben große Bedeutung für behinderte Menschen, denn mit diesen Vorschriften soll erreicht werden, dass Antragsteller wegen Zuständigkeitsstreitigkeiten nicht von einem Rehabilitationsträger zum anderen geschickt werden, sondern innerhalb von 14 Tagen wissen, welcher Träger für die Entscheidung über die Leistung zuständig ist.

Es droht die Gefahr, dass das erst im Jahr 2001 mühsam vereinheitlichte Rehabilitations- und Behindertenrecht spätestens ab 01.01.2010 durch die unterschiedliche Gestaltung der im SGB IX genannten Behörden (Beispiel: Integrationsämter) und abweichende Verwaltungsverfahrensvorschriften wieder „zerfleddert“.

*Art. 84 Abs. 1 Satz 2 GG – neu – konterkariert somit das Sozialgesetzbuch Neuntes Buch, dem im Jahr 2001 nicht nur die damalige Regierungskoalition (SPD/Bündnis 90/DIE GRÜNEN), sondern auch die Fraktionen der CDU/CSU und FDP zugestimmt haben!*

### 3. Ergebnis:

Die fünf Fachverbände schlagen deshalb vor, den geplanten Art. 84 Abs.1 Satz 1 GG - Entwurf um einen Satz 2 zu ergänzen. In ihm soll dem Bund - abweichend von Satz 1 in der Fassung des Entwurfs (BT-Drs. 16/ 813) - das Recht eingeräumt werden, für die Rehabilitation und Teilhabe behinderten Menschen einschließlich SGB XII (Eingliederungshilfe), SGB VIII und BVG die Einrichtung von Behörden und das Verwaltungsverfahren in einem Bundesgesetz mit Zustimmung des Bundesrates zu regeln, ohne den Bundesländern ein Abweichungsrecht zu gewähren.

***Auf die Ergänzung des Art. 84 Abs. 1 Satz 6 GG: „Durch Bundesgesetz dürfen Gemeinden und Gemeindeverbänden Aufgaben nicht übertragen werden“ sollte verzichtet werden.***

Die fünf Fachverbände können nachvollziehen, dass insbesondere die kommunalen Spitzenverbände darauf drängen, diesen Satz in das Grundgesetz einzufügen. Sie wissen, dass sich die Kommunen seit Jahren dagegen wehren, vom Bund Aufgaben übertragen zu bekommen, deren Finanzierung sie selbst- nicht der Bund – zu verantworten haben.

Auch die fünf Fachverbände haben mehrfach gefordert, dass sich der Bund an den Kosten der Eingliederungshilfe für behinderte Menschen beteiligen muss. Sie halten es jedoch für den falschen Weg, dass sich der Bundesgesetzgeber durch eine wahrscheinlich über Jahrzehnte nicht mehr revidierbare Änderung des Art. 84 Abs. 1 GG die Möglichkeiten zur Weiterentwicklung der Eingliederungshilfe verstellt, indem er sich selbst verbietet, den Gemeinden und Gemeindeverbänden Aufgaben zu übertragen.

Stattdessen sollte ernsthaft über einen angemessenen Finanzausgleich zwischen Bund, Ländern und Gemeinden verhandelt werden.

23. Mai 2006

Robert Antretter  
Vorsitzender der Bundesvereinigung Lebenshilfe  
für Menschen mit geistiger Behinderung e.V.

Pastor Klaus-Dieter Kottnik  
Vorsitzender des Bundesverbandes evangelische  
Behindertenhilfe e.V.



Dr. Elisabeth Kludas  
Vorsitzende des Verbandes Caritas Behindertenhilfe  
und Psychiatrie e.V.



Hans-Werner Lossen  
Mitglied des Vorstandes des Verbandes für  
anthroposophische Heilpädagogik, Sozialtherapie  
und soziale Arbeit e.V.



Aribert Reimann  
Vorsitzender des Bundesverbandes für Körper- und  
Mehrfachbehinderte e.V.