

Stellungnahme

der Bundesvereinigung Lebenshilfe e. V.

11. Oktober 2016

zum

a) Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Stärkung der pflegerischen Versorgung und zur Änderung weiterer Vorschriften (Drittes Pflegestärkungsgesetz – PSG III), BT-Drs. 18/9518

sowie

Stellungnahme des Bundesrates vom 23.09.2016 zum PSG III, BR-Drs. 410/16

b) Antrag der Fraktion DIE LINKE., BT-Drs. 18/8725

und zum

c) Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, BT-Drs. 18/9668

Die Bundesvereinigung Lebenshilfe setzt sich als Selbsthilfevereinigung mit ca. 130.000 Mitgliedern seit über 50 Jahren für die Belange von Menschen mit geistiger Behinderung und ihren Familien ein und verfolgt dabei die Leitlinien von Teilhabe und Inklusion, wie sie auch durch das Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (UN-BRK) seit 2009 in Deutschland gesetzlich festgeschrieben sind.

I. Vorbemerkung

Im Anschluss an das Zweite Pflegestärkungsgesetz (PSG II), mit dem der neue Pflegebedürftigkeitsbegriff mit Wirkung vom 1. Januar 2017 in die soziale Pflegeversicherung eingeführt wurde, soll dies mit dem PSG III auch für die Hilfe zur Pflege nach dem SGB XII umgesetzt werden. Dies unterstützt die Bundesvereinigung Lebenshilfe als richtig und konsequent.

Nicht akzeptabel sind jedoch die Regelungen zum Zusammenspiel von Leistungen der Teilhabe und Leistungen der Pflege. Hier muss es dringend noch zu Verbesserungen kommen. Ansonsten sind Rückschritte gegenüber dem derzeitigen Stand des Rechts für Menschen mit Behinderung und Pflegebedarf zu befürchten.

Die nachfolgenden Vorschläge sind geeignet, die Schnittstelle klar und eindeutig zu regeln und Verschlechterungen für die betroffenen Menschen mit Behinderung zu vermeiden, ohne dass es dadurch ausgehend von dem bisherigen Stand der Rechtspraxis zu Kostenverschiebungen zwischen den Leistungssystemen käme.

II. Zu Art. 1 Nr. 6 a) bb) RegE (§ 13 Abs. 3 Satz 3 SGB XI)

1. Bestehende Regelung

Die Ziele der Eingliederungshilfe sind nicht deckungsgleich mit denen der Pflegeversicherung. Vielmehr unterscheiden sie sich von diesen grundlegend. Leistungen der Eingliederungshilfe sollen eine Behinderung abwenden oder deren Folgen mildern (§ 4 SGB IX-E). Die Eingliederungshilfe soll die Selbstbestimmung und die volle, wirksame und gleichberechtigte Teilhabe am Leben in der Gesellschaft fördern (§ 1 SGB IX-E). Sie ist im Verhältnis zur Pflege umfassender und zugleich grundsätzlich vorgelagert (§ 9 Abs. 3 SGB IX-E). Daraus folgt, dass die Eingliederungshilfe im Verhältnis zu Leistungen der Pflegeversicherung nicht nachrangig sein kann (§ 13 Abs. 3 S. 3 SGB XI).

Deshalb gilt seit Einführung der Pflegeversicherung, § 13 Abs. 3 Satz 3 SGB XI: **„Die Leistungen der Eingliederungshilfe für behinderte Menschen ... sind im Verhältnis zur Pflegeversicherung nicht nachrangig.“**

Daran ändert sich auch durch den neuen Pflegebedürftigkeitsbegriff nichts Grundlegendes. Die Behauptung, der neue Pflegebedürftigkeitsbegriff enthalte Teilhabe-Elemente (BT-Drs. 18/9518, Seite 41) ist insofern irreführend. Leistungsrechtlich verfolgen die Eingliederungshilfe und die Pflege auch nach Einführung des neuen Pflegebedürftigkeitsbegriffs weiterhin verschiedene Ziele: Nur die Eingliederungshilfe stellt eine Teilhabeleistung dar, die Pflege (nach SGB XI und SGB XII) aber nicht. Der neue Pflegebedürftigkeitsbegriff ist am Grad der Selbstständigkeit ausgerichtet, was mit Selbstbestimmung und Teilhabe nicht gleichzusetzen ist. Die positiven Auswirkungen, die gute Pflege im konkreten Fall auf die Teilhabe haben kann, sind im Rahmen der umfassenden Bedarfsermittlung und Teilhabeplanung der individuell zu bemessenden Eingliederungshilfe zu berücksichtigen. Doppelleistungen kann es dadurch nicht geben.

Im Rahmen der Teilhabeplanung kann im Übrigen – wie bisher – sichergestellt werden, dass eventuell bestehende Ansprüche gegenüber der Pflegeversicherung auch realisiert werden. § 22 Abs. 2 SGB IX-RegE (BTHG) befördert dies zusätzlich. Für die leistungsberechtigten Menschen haben die Pflegeversicherungsleistungen den großen Vorteil, dass sie unabhängig von Einkommen und Vermögen gewährt werden. In der Praxis werden sie daher ohnehin bevorzugt in Anspruch genommen. Um dies sicherzustellen, braucht es keine Neuregelung des § 13 Abs. 3 SGB XI.

Die Lebenshilfe ist überzeugt, Menschen mit Behinderung und Pflegebedarf brauchen beides: Eingliederungshilfe und Pflegeversicherungsleistungen. **Deshalb muss die bestehende Regelung des § 13 Abs. 3 Satz 3 SGB XI unverändert weiter gelten.**

2. Regelungsentwurf im PSG III - RegE

Die im PSG III RegE enthaltene Regelung, wonach die Leistungen der Pflegeversicherung im häuslichen Umfeld nun denen der Eingliederungshilfe vorgehen sollen, es sei denn bei der Leistungserbringung steht die Erfüllung der Aufgaben der Eingliederungshilfe im Vordergrund, wird keine bestehenden oder neu erwachsenden Abgrenzungstreitigkeiten klären. Man wird sich vielmehr weiter darum streiten, welche Aufgaben im Vordergrund erbracht werden.

3. Regelungsentwurf im PSG III - Bundesrat

Der Bundesrat sieht vor (BR-Drs. 410/16, S. 14 Nr. 10 zu § 13 Abs. 3 S. 3 SGB XI), dass die Leistungen der Pflegeversicherung den Leistungen der Eingliederungshilfe sogar insgesamt vorgehen sollen. Auch diese noch weitergehenden, verschärfenden Vorschläge des Bundesrates lehnt die Lebenshilfe ab.

4. Bewertung

Beide vorgeschlagenen Änderungen des bestehenden § 13 Abs. 3 S. 3 SGB XI von der Bundesregierung und vom Bundesrat zum Vorrang der Pflegeversicherungsleistungen werden in der Praxis nicht zu der angestrebten Klärung, sondern vielmehr zu Fehlanreizen zu Lasten der Teilhabe führen. Sie könnten für Menschen mit Behinderung und Pflegebedarf erhebliche Verschlechterungen im Verhältnis zum aktuellen Stand nach sich ziehen. Leistungen mit unterschiedlicher Zielrichtung in ein Vorrang-/Nachrang-Verhältnis zu setzen, birgt ein hohes Konfliktpotential, weil die inhaltlichen Fragen dadurch nicht gelöst werden.

Zweierlei stünde zu befürchten: Zum einen, dass Leistungen der Eingliederungshilfe nicht mehr im erforderlichen Umfang bewilligt werden, wenn der Eingliederungshilfeträger die in Anspruch genommenen Leistungen der Pflegeversicherung „eins zu eins“ auf den festgestellten Eingliederungshilfebedarf anrechnet, obwohl beide Leistungen in ihrer Zielrichtung gerade **nicht** identisch sind. Zum anderen werden neue Abgrenzungsfragen und eine Flut von Einzelfallstreitigkeiten die Folge sein, da die inhaltlichen Abgrenzungsfragen durch ein Vorrang-/Nachrang-Verhältnis eben gerade nicht geklärt sind.

Der Erhalt der Leistungen der Eingliederungshilfe als eigenständige Leistungsart ist für Menschen mit Behinderung – insbesondere im jüngeren Lebensalter – von zentraler Bedeutung, wie oben dargelegt. Jede Einschränkung verringert ihre Möglichkeiten, sich ihren Wohnort möglichst frei wählen zu können, wie andere Menschen auch.

Vor diesem Hintergrund ist der Vorschlag des Bundesrates nach einem Vorrang der Pflegeversicherungsleistungen sowie die damit im Zusammenhang zu lesende neue vorgeschlagene Regelung des § 63c Abs. 3 SGB XII-E abzulehnen. Demnach soll zusätzlich zum Vorrang der Pflegeversicherungsleistungen „der Bedarf von Personen für anerkannte vollstationäre Pflegeeinrichtungen“ ungeachtet des Lebensalters vorrangig durch Leistungen der Hilfe zur Pflege gedeckt werden. Bei einer Versorgung in vollstationären Pflegeeinrichtungen wäre der Eingliederungshilfeträger somit vollständig aus der Finanzierungsverantwortung entlassen.

Die Versorgung behinderter Menschen in vollstationären Pflegeeinrichtungen wäre für die Eingliederungshilfeträger damit die finanziell attraktivste Variante. Auf der Basis des vorgeschlagenen Vorrangs der Pflegeversicherungsleistungen, zu denen gleichermaßen die vollstationären Leistungen nach § 43 SGB XI gehören, ist zu erwarten, dass dann ein wesentlich höherer Anteil von Menschen mit Behinderung und Pflegebedarf in stationäre Pflegeeinrichtungen gedrängt werden würde. In der Folge würden dann die Eingliederungshilfeträger ihre Anstrengungen zum Erhalt und Aufbau von Wohnangeboten der Eingliederungshilfe reduzieren. Insbesondere Menschen mit hohen Unterstützungsbedarfen hätten auf absehbare Zeit keine anderen Alternativen mehr, was vor allem für jüngere Menschen inakzeptabel wäre. Dies würde insgesamt eine Entwicklung in die falsche Richtung bedeuten. Vielmehr muss es darum gehen, die Vielfalt der Unterstützungsangebote zu erhalten und weiterzuentwickeln, damit Menschen mit Behinderung und Pflegebedarf ihren Wohnort möglichst frei wählen können, wie alle anderen Menschen auch.

5. Forderung der Lebenshilfe

Die Lebenshilfe fordert daher die bisherige Formulierung des § 13 Abs. 3 Satz 3 SGB XI beizubehalten, um deutlich zu machen, dass sich keiner der beiden Leistungsträger zu Lasten des anderen seiner Leistungspflicht entziehen kann und darf.

In § 13 Abs. 3 Satz 3 SGB XI muss es daher weiterhin heißen: „Die Leistungen der Eingliederungshilfe für behinderte Menschen ... bleiben unberührt, sie sind im Verhältnis zur Pflegeversicherung nicht nachrangig;“.

Diese Beibehaltung der bestehenden Regelung hat keine neuen Kostenfolgen, weder für die Pflegeversicherung noch für die Träger der Eingliederungshilfe. Sie verhindert jedoch, dass sich die Eingliederungshilfeträger zu Lasten der Pflegeversicherung aus ihrer Leistungsverantwortung entziehen.

III. Zu Art. 1 Nr. 12, 15 RegE (§ 43a i. V. m. § 71 Abs. 4 Nr. 3 SGB XI): Keine Ausweitung der pauschalen Abgeltung der Pflegeversicherungsleistungen!

Die Lebenshilfe weist seit vielen Jahren darauf hin, dass der § 43a SGB XI reformiert werden muss, da er in seiner gegenwärtigen Fassung Menschen mit Behinderungen und hohen Pflegebedarfen benachteiligt.

1. Regelungsentwurf im PSG III - RegE

Es war daher bereits eine große Enttäuschung, dass nach den Referentenentwürfen zum Bundesteilhabegesetz (BTHG) und zum PSG III Menschen mit Behinderung, die in Einrichtungen der Behindertenhilfe leben, weiterhin von Pflegeversicherungsleistungen ausgeschlossen bleiben sollen. Dass die Bundesregierung diese Diskriminierung durch Anknüpfung an das Wohn- und Betreuungsvertragsgesetz (W BVG) nun noch auf eine Vielzahl von ambulant betreuten Wohngemeinschaften ausweiten will, ist absolut inakzeptabel.

Das W BVG ist ein zivilrechtliches Verbraucherschutzgesetz. Es gilt für Vertragsgestaltungen, bei denen Miet- und Betreuungsverträge miteinander gekoppelt sind. Dies trifft aktuell auf viele ambulant betreute Wohngemeinschaften zu, da in vielen Regionen Deutschlands für ambulant betreute Wohngruppen geeigneter Wohnraum nicht ohne weiteres zur Verfügung steht. Daher ist häufig eine Nutzung von durch Leistungserbringer bereitgestelltem Wohnraum unumgänglich, was häufig die Anwendung des W BVG auslöst.

Dass die Inanspruchnahme der ambulanten Pflegeversicherungsleistungen von der zivilrechtlichen Vertragsgestaltung zwischen Unternehmer/Anbieter und Verbraucher/Bewohner abhängig gemacht werden soll, steht offensichtlich in keinerlei inhaltlichem Zusammenhang. Dies offenbart auch die zu diesem Punkt absolut dürftige Gesetzesbegründung.

Die Gestaltung der Verträge obliegt der Privatautonomie der Vertragsparteien. Daran die Gewährung von Sozialversicherungsleistungen zu koppeln, lädt zu abweichenden Vertragsgestaltungen ein. Dies ist auch aus Verbraucherschutzsicht äußerst fragwürdig, weil damit ein Anreiz zu zivilrechtlichen Vertragsgestaltungen geschaffen wird, die die Anwendbarkeit der Verbraucherschützenden Regelungen des W BVG vermeiden.

Für Menschen mit Behinderung und Pflegebedarf, die ab 2020 in Wohnformen ziehen wollen, die dem W BVG unterliegen, wäre eine solche Regelung eine Katastrophe. Sie hätten dann zur Finanzierung ihres ambulanten Wohnsettings je nach Pflegegrad mindestens 423 Euro bis 1729 Euro monatlich weniger zur Verfügung (Beträge nach § 36 SGB XI minus 266 Euro ohne Berücksichtigung weiterer ambulanter Pflegeversicherungsleistungen). Dadurch würden diese Menschen von notwendigen Versicherungsleistungen abgeschnitten, obwohl sie Beitragszahler in der Pflegeversicherung sind, wie alle anderen auch. Die Pflegeversicherung käme damit ihrem Versorgungsauftrag gegenüber diesen Menschen nicht mehr nach.

Die wegbrechende SGB XI-Finanzierung müsste dann durch die Eingliederungshilfe aufgefangen werden, was die Eingliederungshilfe entgegen der Zielsetzung des BTHG mit zusätzlichen Kosten belasten würde. Die Begründung des Gesetzentwurfs zu den finanziellen Folgen führt dies erstaunlicherweise nicht auf. Es drängt sich daher die Frage auf, wie durchdacht dieser Vorschlag tatsächlich ist und welche konzeptionelle Überlegung dahinter steht.

Es muss verhindert werden, dass Menschen mit Behinderung und Pflegebedarf, die derzeit und zukünftig in ambulant betreuten Wohnformen leben, aus Kostengründen vom zukünftigen Eingliederungshilfeträger auf das Wohnen in größeren gruppenbezogenen Wohnsettings, einschließlich Pflegeeinrichtungen, verwiesen werden (§ 104 bzw. § 116 Abs. 2 SGB IX RegE). Damit würden bereits erreichte Inklusionserfolge gefährdet. Dies träfe insbesondere Menschen mit einem besonders hohen Unterstützungsbedarf und würde dem bisher geltenden zentralen pflege- und behindertenpolitischen Grundsatz „ambulant vor stationär“ widersprechen.

2. Forderung der Lebenshilfe

Die Regelung des § 43a SGB XI (in Verbindung mit § 103 Abs. 1 SGB IX RegE) muss zugunsten der vollen Inanspruchnahme der ambulanten Pflegeversicherungsleistungen zumindest perspektivisch aufgehoben werden, da sie einer vollständig personenzentrierten Leistungsgestaltung im Weg steht. Auf jeden Fall darf der Anwendungsbereich der Regelung nicht erweitert werden.

Die diesbezügliche Forderung des Bundesrates (BR-Drs. 410/16, Nr. 12 S. 19) wird daher unterstützt.

Um eine praktikable Gestaltung des Übergangs zu gewährleisten wird vorgeschlagen, dass § 43a SGB XI ab 2020 nur noch für die Einrichtungen gilt, die diesen Status am 31.12.2019 innehaben. Im Sinne eines befristeten Bestandsschutzes sollte diese Übergangsregelung nur bis zum 31.12.2024 gelten. Ab 01.01.2025 würde § 43a SGB XI vollständig entfallen. Dadurch würde ein Ausschleichen der Regelung in absehbarer Frist erreicht.

IV. Zu Art. 2 Nr. 5 RegE (§ 63b Abs. 1 SGB XII und § 63c Abs. 1 und 2 SGB XII der Bundesratsstellungnahme)

1. Regelungsentwurf im PSG III - RegE

Den im **Gesetzentwurf der Bundesregierung** vorgesehenen **Vorrang der Leistungen der Hilfe zur Pflege vor Leistungen der Eingliederungshilfe im häuslichen Umfeld** lehnt die Bundesvereinigung Lebenshilfe entschieden ab. Dies würde der grundlegenden Zielrichtung im Rahmen des BTHG zuwiderlaufen, die Leistungen für Menschen mit Behinderungen aus dem Fürsorgesystem herauszuführen.

Nach der im Regierungsentwurf vorgelegten Fassung des § 63b Abs. 1 Satz 1 SGB XII wären im Bereich des häuslichen Umfelds erhebliche, rein fiskalisch motivierte Verschiebungen von Teilhabeleistungen in die Hilfe zur Pflege und eine damit zusammenhängende Flut von Einzelfallstreitigkeiten zu befürchten. Dies muss dringend vermieden werden.

Die Schnittstelle zwischen Eingliederungshilfe und Hilfe zur Pflege spielt für Menschen mit Behinderung eine zentrale Rolle. Für sie geht es an dieser Stelle darum, „Leistungen aus einer Hand“ zu erhalten, um vor zwangsläufig immensen Abgrenzungstreitigkeiten zwischen dem Träger der Eingliederungshilfe und der Sozialhilfe (Hilfe zur Pflege) geschützt zu werden und weiterhin Zugang zu Teilhabe-Leistungen zu erhalten, die ihren Bedarfen entsprechen.

Der neue Pflegebedürftigkeitsbegriff des PSG II und III könnte dazu führen, dass im Alltag gerade bei Menschen mit komplexer Behinderung und hohem Unterstützungsbedarf wegen einer falsch verstandenen bzw. vermeintlichen Identität der Leistungen das Pflegeregime dominant wird und die soziale, beziehungsorientierte Teilhabeleistung zurückdrängt. Eingliederungshilfe ist auch im häuslichen Kontext, etwa einer Wohngruppe von Menschen mit kognitiven Beeinträchtigungen und Pflegebedarf, immer mit pflegerischen Aktivitäten verbunden, zielt aber auf eine selbstbestimmte Lebensführung und ein gelingendes soziales Miteinander, um gleichberechtigte Teilhabe zu ermöglichen. Es stünde eine deutliche Milieuveränderung ins Haus, die von Menschen mit Behinderung, die sehr langfristig, nicht selten lebenslang begleitet werden, und ihren Angehörigen und Vertrauenspersonen nicht hingenommen werden kann.

Menschen mit Behinderung sind auf die fachlich anderen, umfassenderen und pädagogisch geprägten Leistungen der Eingliederungshilfe angewiesen.

Darüber hinaus würde die im Regierungsentwurf vorgesehene Regelung dazu führen, dass die von Pflegebedarf und Behinderung ohnehin stark betroffenen Menschen gezwungen würden, einen Nachweis über den Schwerpunkt der Leistung anzubringen und in einer für sie prekären Situation in Einzelfallstreitigkeiten mit den beiden potentiellen Leistungsträgern einzutreten. Dies muss auf alle Fälle vermieden werden.

Für die eingliederungshilfeberechtigten Personen dürfen daher die Leistungen der Hilfe zur Pflege auch im häuslichen Umfeld keinen Vorrang vor Leistungen der Eingliederungshilfe haben.

2. Regelungsentwurf im PSG III - Bundesrat

Die vom **Bundesrat** in seiner Stellungnahme zum Verhältnis von Leistungen der Eingliederungshilfe zu Leistungen der Hilfe zur Pflege vorgeschlagene Unterscheidung auf der Basis der Regelaltersgrenze (§ 63c Abs. 1 und 2 SGB XII-E) – **Lebenslagenmodell** – **ist ein guter Vorschlag. Allerdings muss die damit verbundene Vorrang-/Nachrang-Regelung zugunsten einer eindeutigen Zuordnung modifiziert werden**, denn Vorrang-/Nachrang-Regelungen lösen die inhaltlichen Fragen gerade nicht – wie bereits oben ausgeführt.

3. Förderung der Lebenshilfe

Insofern regt die Lebenshilfe an, den vom Bundesrat vorgeschlagenen § 63c SGB XII-E praxisorientiert weiterzuentwickeln. Das Lebenslagenmodell ist dann sinnvoll, wenn es konsequent angewandt wird. Das bedeutet, wenn basierend auf der Regelaltersgrenze allen Personen, die erstmals vor Erreichen der Regelaltersgrenze einen Anspruch auf Leistungen der Eingliederungshilfe haben, dieser die Hilfe zur Pflege umfasst und auf der anderen Seite für Personen, die erstmals nach Erreichen der Regelaltersgrenze einen Anspruch auf Leistungen der Eingliederungshilfe haben, dieser von der Hilfe zur Pflege umfasst wird. So kann die Schnittstelle tatsächlich streitfrei und einfach gelöst werden.

§ 63b Abs. 1 Satz 1 und 2 SGB XII RegE müsste daher durch folgende Fassung ersetzt werden:

“Bei Personen, die erstmals vor Erreichen der Regelaltersgrenze nach § 35 Satz 2 in Verbindung mit § 235 Absatz 2 Sechstes Buch Anspruch auf Leistungen der Eingliederungshilfe nach Teil 2 des Neunten Buches haben, umfassen diese auch die erforderlichen Leistungen nach dem Siebten Kapitel des Zwölften Buches. Für diese Personen gilt dies zeitlich unbegrenzt über das Erreichen der Regelaltersgrenze hinaus. Bei Personen, die erstmals nach Erreichen der Regelaltersgrenze nach § 35 Satz 2 in Verbindung mit § 235 Absatz 2 Sechstes Buch Anspruch auf Leistungen der Eingliederungshilfe haben, werden diese von den Leistungen der Hilfe zur Pflege nach dem Siebten Kapitel des Zwölften Buches umfasst.“

So ergibt sich dann tatsächlich eine eindeutige leistungsrechtliche Trennung. Dies reduziert die Anzahl der leistungsrechtlichen Schnittstellen und vereinfacht somit die Teilhabe- bzw. Gesamtplanung. Schließlich wird auf diese Weise erreicht, dass nur noch ein Beitrag aus Einkommen und Vermögen erbracht werden muss – je nachdem ob der Anspruch auf Leistungen der Eingliederungshilfe erstmals vor oder nach Erreichen der Regelaltersgrenze entstanden ist – entweder nach den für Eingliederungshilfe oder nach den für die Hilfe zur Pflege geltenden Vorschriften. Dadurch wird auf Basis der aktuellen Rechtspraxis sichergestellt, dass es keine Kostenverschiebungen oder Leistungsaufwüchse gibt.

Zugleich erfolgen die bedarfsentsprechenden Leistungen dann ungeachtet des Alters aus einer Hand, wobei für Personen, die erstmals nach Erreichen der Regelaltersgrenze einen Anspruch auf Leistungen der Eingliederungshilfe haben, die strengeren Vorschriften zur Anrechnung von Einkommen und Vermögen entsprechend den Regelungen der Hilfe zur Pflege gelten.

Auch im Übrigen wird diese Modifikation des Bundesratsvorschlags „umfassende Leistung“ statt eines „Vorrang-/Nachrang-Verhältnis“ keine gravierenden Kostenfolgen oder Verschiebungen mit sich bringen, da es durch die Kombination mit dem Lebenslagenmodell abgedeckt wird. Dieses führt dazu, dass nicht zu befürchten steht, dass nun neue Personengruppen aus der Pflege in die Eingliederungshilfe drängen.