



DV 27/01/04
9. November 2004

Empfehlung des Deutschen Vereins zur Einführung eines bundesfinanzierten Teilhabegeldes - Bundesteilhabegeld -

Der Deutsche Verein unterstützt den von zahlreichen gesellschaftlichen Gruppen und der Politik begonnen Paradigmenwechsel in der Eingliederungshilfe zu mehr Selbstbestimmung, Eigendisposition und Selbstverantwortung zu gelangen. Neben diesen fachpolitischen Zielen mahnt der Deutsche Verein die Konsolidierung der öffentlichen, insbesondere der kommunalen Haushalte an. Die finanzielle Lage der überörtlichen Träger der Sozialhilfe ist außerordentlich angespannt. Dies hängt insbesondere mit der Entwicklung der Fallzahlen in der Eingliederungshilfe zusammen, deren Hintergründe und Folgen der Deutsche Verein in seiner Stellungnahme vom 12.3.2003¹ beschrieben hat. In dieser Stellungnahme hat der Deutsche Verein bereits darauf hingewiesen, dass für die Hilfen für Menschen mit Behinderungen neue Finanzierungsgrundlagen erforderlich sind. Mit der nachstehenden Begründung empfiehlt der Deutsche Verein, mit der Einführung eines bundesfinanzierten Teilhabegeldes einen Beitrag zur Neuordnung der Finanzierungsgrundlagen der Eingliederungshilfe zu leisten.

Bei diesem Teilhabegeld handelt es sich um eine aus dem Bundeshaushalt steuerfinanzierte monatliche Geldleistung die an von Geburt an behinderte Menschen oder an Menschen, deren Behinderung vor dem 27. Lebensjahr eingetreten ist, gewährt wird. Das Bundesteilhabegeld steht zur Verfügung zur eigenständigen Verwendung für Teilhabebedarf der Eingliederungshilfe nach SGB XII i.V.m. SGB IX. Eine Kollision zu dem Konzept eines umfassenden Leistungsgesetzes außerhalb der Sozialhilfe besteht nicht. Das Teilhabegeld würde als Alternative seinen selbständigkeits- und eigenverantwortungsfördernden sowie bürokratiefreien attraktiven Platz behalten können. Der Leistungsumfang erfolgt in Anlehnung an die Grundrente nach dem Bundesversorgungsgesetz. Die Finanzierung der Leistung kann nach Auffassung des Deutschen Vereins aus dem Wegfall des Kindergeldes nach Vollendung des 27. Lebensjahres und aus frei werdenden Mitteln des Gesetzes über die Versorgung der Opfer des Krieges erfolgen.

¹ NDV 2003, S. 121 ff.

I. Personenkreis

Der leistungsberechtigte Personenkreis soll Personen mit Behinderungen umfassen, die

- das 27. Lebensjahr vollendet haben,
- einen Grad der Behinderung von 100 als Folge angeborener Behinderung oder vor Vollendung des 27. Lebensjahres eingetretener Behinderung haben,
- erwerbsunfähig im Sinne des § 31 Abs. 1 Bundesversorgungsgesetz sind und
- die keinen Anspruch auf korrespondierende Leistungen der Sozialversicherungsträger, Schadensersatz oder Sonderopferausgleich haben.

Das Bundesteilhabegeld ist beschränkt auf den Personenkreis, der trotz aller Bildungs-, Ausbildungs- und Rehabilitationsmaßnahmen so schwer behindert ist, dass es ihm unmöglich ist, durch Erwerbsarbeit die Mittel zu gewinnen, die für ein menschenwürdiges, am Leben in der Gesellschaft teilhabendes Leben erforderlich sind. Für alle Menschen mit Behinderungen gilt, dass sie durch Bildung, Ausbildung und Rehabilitationsmaßnahmen sowie ggf. begleitende Hilfe im Arbeitsleben in die Lage versetzt werden sollen, so viel Geld zu verdienen, dass sie nicht nur ihre Lebensunterhaltskosten, sondern auch die Mittel zur Verfügung haben, die ihnen eine selbstbestimmte Teilhabe am Leben in der Gemeinschaft auch dann sichern helfen, wenn auf Grund der Behinderung hierzu besondere Aufwendungen erforderlich sind. Mit besonderem Aufwand verbundenen Lebenssituationen schwer behinderter Menschen trägt die Gesetzgebung des Bundes Rechnung durch nachteilsausgleichende Leistungen, die am Grad der Behinderung und bestimmten Merkzeichen anknüpfen. Neben direkten Leistungen stehen als indirekte Leistungen die Steuererleichterungen zum Nachteilsausgleich. Der Nachteilsausgleich Erwerbstätiger wird grundsätzlich über das Steuerrecht geregelt. Diese Möglichkeit ist dem Personenkreis, der so schwer behindert ist, dass er auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt nicht erwerbstätig sein kann, versperrt. Den Nachteilsausgleich für diesen Personenkreis so zu gestalten, dass der behinderte Mensch wie bei der Steuererleichterung selbst über einen Geldbetrag zum Nachteilsausgleich verfügen kann, ist ein Grundgedanke des vorgeschlagenen Bundesteilhabegeldes für den Personenkreis, bei dem die Steuererleichterungen nicht den vom Bundesgesetzgeber gewünschten Zweck erreichen können.

Die Beschränkung des Personenkreises für das Teilhabegeld knüpft an der wegen der Schwere der Behinderung nicht erreichbaren Erwerbstätigkeit auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt an. Für alle anderen behinderten Menschen muss die volle Teilhabe am Arbeitsleben durch Erwerbstätigkeit auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt Ziel sein, auch wenn hierfür begleitende Leistungen im Arbeitsleben und vorausgehende berufliche Rehabilitationsmaßnahmen erforderlich sind. Das Bundesteilhabegeld ist als Teilhabegrundrente konzipiert und ausdrücklich vom Schadensausgleich des sozialen Entschädigungsrechts abgesetzt. Das Teilhabegeld ist als ein Nachteilsausgleich zu verstehen. Eine begriffliche Verbindung mit einem „Schaden“ oder einer „Entschädigung“ besteht nicht.

Der Kreis der leistungsberechtigten Personen ist nach dem Grad der Behinderung und dem maßgeblichen Zeitpunkt des Eintritts der Behinderung vor Vollendung des 27. Lebensjahres zu bestimmen. Durch diese beiden Anknüpfungspunkte werden in Verbindung mit dem Kriterium der aufgrund der Schwere der Behinderung nicht erreichbaren Erwerbstätigkeit „Gerechtigkeitslücken“ vermieden.

Das Bundessozialgericht hat in ständiger Rechtsprechung zum Kindergeldrecht entschieden, dass die Fürsorge für Hilfsbedürftige zu den selbstverständlichen Pflichten des Sozialstaates gehört. Die Kindergeldleistung ist entsprechend dieser Rechtsprechung für Menschen mit Behinderungen, deren Behinderung vor Vollendung des 27. Lebensjahres eingetreten ist, zeitlich nicht begrenzt. Gleichzeitig ist die Gewährung von Kindergeld nach dem 27. Lebensjahr als „kinderbezogene Familientransferleistung“ kaum plausibel. Die Pflicht des Sozialstaats zur Fürsorge für Hilfsbedürftige gebietet es nach Auffassung des Deutschen Vereins einerseits, als tatbestandlichen Anknüpfungspunkt für die Leistung des Teilhabegeldes auf den Zeitpunkt des Eintritts der Behinderung abzustellen. Andererseits ergibt sich aus dieser staatlichen Verpflichtung kein Hinderungsgrund, die Leistung des Teilhabegeldes erst nach Eintritt des 27. Lebensjahres beginnen zu lassen. Der Deutsche Verein sieht in den der Rechtsprechung des BSG entnommenen Grundsätzen eine Berechtigung des Staates, eine (neue) staatliche Leistung auf einen Personenkreis zu begrenzen, bei dem eine Behinderung vor Vollendung des 27. Lebensjahres eingetreten ist.

Auch der Ausschluss des Personenkreises, bei dem die Behinderung erst nach Vollendung des 27. Lebensjahres eingetreten ist, ist nach Auffassung des Deutschen Vereins sachlich begründet. Es gehört zu den selbstverständlichen Pflichten des Sozialstaates, die Eltern behinderter und nicht behinderter Kinder in der Phase des Kleinkindalters sowie der Schul- und Berufsausbildung zu unterstützen, damit sie in die Lage versetzt werden, solche Maßnahmen zu finanzieren. Damit soll erreicht werden, dass Kinder „armer“ Eltern die gleichen Startchancen in das Berufsleben wie die Kinder „reicher“ Eltern haben. Diese staatliche Verpflichtung kann jedoch nicht zeitlich grenzenlos bestehen. Aus der Rechtsprechung der obersten Gerichte ist vielmehr zu entnehmen, dass regelmäßig davon ausgegangen werden kann, dass ein Kind im Regelfall bis zur Vollendung des 27. Lebensjahres eine angemessene Schul- und Berufsausbildung durchlaufen hat und damit in die Lage versetzt ist, seinen eigenen Lebensunterhalt ohne Inanspruchnahme seiner Eltern selbst zu finanzieren. Diese Grundsätze haben auch Eingang in die Rechtsprechung zum Eltern-Kind-Verhältnis im Unterhaltsrecht gefunden.

Abgesehen von Einzelfällen ist bei einer zulässigen typisierenden Betrachtungsweise davon auszugehen, dass Kinder, deren Behinderung vor Vollendung des 27. Lebensjahres eingetreten ist, in

der Regel nicht in der Lage waren, sich eine eigene Existenz aufzubauen. Oft muss eine begonnene Schul- oder Berufsausbildung abgebrochen werden. Je nach Art der Behinderung ist das Spektrum der Berufszweige von vornherein stark eingegrenzt bzw. es ist gar keine Berufsausbildung möglich. Bei diesem Personenkreis ist deshalb davon auszugehen, dass er auch weiterhin auf staatliche Sozialleistungen (insbesondere Sozialhilfeleistungen) angewiesen sein wird.

Bei Menschen ohne angeborene Behinderungen ist die Ausgangslage grundlegend anders: Ihnen steht im Rahmen ihrer intellektuellen Möglichkeiten, aber auch Neigungen, zunächst das gesamte berufliche Spektrum offen. Soweit bei ihnen eine Behinderung nach Vollendung des 27. Lebensjahres eintritt, haben sie in aller Regel infolge ihres bisherigen schulischen und beruflichen Werdeganges eigene Rechtsansprüche auf staatliche Leistungen (Rentenansprüche, berufliche Rehabilitationsleistungen nach dem SGB III und VI usw.) erworben, bei deren Realisierung sie in die Lage versetzt werden, am Leben in der Gesellschaft in angemessenem Umfange teilzuhaben, ohne dass sie auf staatliche Fürsorgeleistungen angewiesen sind.

II. Feststellung der Anspruchsberechtigung durch die Versorgungsämter

Auf Antrag des behinderten Menschen stellen die Versorgungsämter das Vorliegen der Behinderung und den Grad der Behinderung, sowie die weiteren Anspruchsvoraussetzungen fest². Die Minderung der Erwerbsfähigkeit ist nach der körperlichen und geistigen Beeinträchtigung im allgemeinen Erwerbsleben zu beurteilen. Für die Beurteilung ist maßgebend, um wie viel die Befähigung zur üblichen, auf Erwerb gerichteten Arbeit und deren Ausnutzung im wirtschaftlichen Leben durch die als Folgen einer Schädigung anerkannten Gesundheitsstörungen beeinträchtigt sind³. Die Durchführung eines Gesetzes, auf dessen Grundlage das Teilhabegeld gewährt wird, sollte nach Auffassung des Deutschen Vereins den Versorgungsämtern obliegen. Diese Behörden verfügen über eine hoch entwickelte Kompetenz und Fähigkeit in der bundeseinheitlichen Feststellung der Erwerbsunfähigkeit.

Die erstmalige Erfassung des begünstigten Personenkreises mit Anspruch auf das Teilhabegeld erfordert zwar eine besondere Kraftanstrengung durch die Behörden. Der Deutsche Verein schätzt die Gesamtzahl der Menschen, bei denen die Behinderung angeboren oder vor Vollendung des 27. Lebensjahres eingetreten ist und die für einen Anspruch auf das Teilhabegeld in Betracht kommen, auf etwa 250.000 Personen. Er ist jedoch der Überzeugung, dass die erforderlichen Feststellungen zum einen weitgehend schon dokumentiert sind und zum anderen auch mit Hilfe von Außengutachtern erfolgen können. Ferner können im Verfahren Beweiserleichterungen ermöglicht werden. So

² Entspricht § 69 SGB IX.

kann etwa in Entsprechung zum Verfahren zur Feststellung eines Grundsicherungsanspruchs für Personen, die im Arbeitsbereich einer Werkstatt für behinderte Menschen beschäftigt sind oder in einer Tagesförderstätte gefördert werden, ohne weitere Prüfung das Vorliegen von Erwerbsunfähigkeit unterstellt werden⁴. Der Deutsche Verein schätzt die Anzahl der jährlich hinzukommenden Anspruchsberechtigten des Teilhabegeldes als so gering ein, dass hieraus keine hohe Mehrbelastung für die Behörden folgt.

Auch die Auszahlung des Geldes sollte verwaltungstechnisch durch die Versorgungsverwaltung erfolgen.

III. Höhe der Leistung und Finanzbedarf

Wie die Grundrente nach § 31 Abs. 1 Bundesversorgungsgesetz dient das Teilhabegeld nicht der Sicherung des Lebensunterhalts, sondern stellt einen Grundausgleich für die besonderen Belastungen bei der vollen Teilhabe am Leben in der Gesellschaft dar. Die durch die Schwere der Behinderung bestehenden Schwierigkeiten, gleichberechtigte Teilhabe zu erreichen, sollen in Eigenregie mit dieser Geldleistung ausgeglichen werden können. Der darüber hinausgehende Bedarf wird nach anderen gesetzlichen Regelungen befriedigt.

Das Teilhabegeld sollte sich in der Höhe an der Grundrente nach dem Bundesversorgungsgesetz orientieren. Diese beträgt nach geltender Rechtslage bei einer Erwerbsunfähigkeit (= GdB von 100) 621 €. Der Deutsche Verein hält es jedoch für angemessen, hiervon einen 10-%igen Abschlag vorzunehmen und das Teilhabegeld auf 553 € festzusetzen. Die Gründe für den Abschlag liegen in dem strukturellen Unterschied des Teilhabegeldes zur Grundrente. Denn die Grundrente nach dem BVG wird auch als Sonderopferschaden gewährt, den die Gesamtgesellschaft auszugleichen hat, während das Teilhabegeld keine solche Genugtuungsfunktion aufweist. Der Umfang der Genugtuungsfunktion wird bei Erwerbsunfähigkeit auf etwa 10 % taxiert. Entsprechend ist der Leistungsbetrag des Teilhabegeldes abzusenken.

Der Deutsche Verein schätzt auf der Grundlage des vorliegenden statistischen Materials, dass insgesamt etwa 350.000 Menschen eine angeborene Behinderung mit einem GdB von 100 haben oder vor Vollendung des 27. Lebensjahres eine solche eingetreten ist. Von diesem Personenkreis sind ca. 250.000 Personen über 27 Jahre alt und kommen damit als Anspruchsberechtigte in Betracht. Die Gesamtaufwendungen für das Teilhabegeld belaufen sich basierend auf vorstehenden Annahmen auf 1,3825 Milliarden Euro.

³ Entspricht § 30 BVG.

Das Teilhabegeld ist als spezieller Nachteilsausgleich für schwer betroffene Menschen eine originäre Leistung des Bundes und von diesem voll zu finanzieren. Im Gegenzug können zur weitgehenden Refinanzierung nicht systemgerechte Sozialleistungen abgebaut bzw. angerechnet werden. Erhebliche Einsparungsmöglichkeiten im Umfang eines dreistelligen Millionenbetrages sieht der Deutsche Verein im Wegfall der Gewährung von Kindergeld für Menschen, die das 27. Lebensjahr vollendet haben. Es besteht keine sozialpolitisch tragfähige Begründung dafür, dass Eltern allein aufgrund des Umstandes, dass sie ihren Kindern Unterhalt gewähren, über das 27. Lebensjahr hinaus Kindergeld beanspruchen, wenn ein bundesfinanziertes Teilhabegeld eingeführt wird.

Zur weiteren Finanzierung können die jährlich rückläufigen Aufwendungen des Bundes in der Kriegsopferversorgung und –fürsorge eingesetzt werden. Die Umwidmung der den Bundeshaushalt konsolidierenden Rückgänge zur wesentlichen Mitfinanzierung des vorgeschlagenen Teilhabegeldes rechtfertigt sich aus der gesamtgesellschaftlichen Herausforderung. Eine solche Finanzierung ist ein namhaftes Bekenntnis des Bundes zum Nachteilsausgleich für den genannten Personenkreis. Mit der Umwidmung der Mittel würde ein ernsthafter Schritt unternommen im Hinblick auf den vom Bundesgesetzgeber betonten Paradigmenwechsel, auch für diesen Personenkreis Selbstverantwortung, Eigendisposition und Auswahlsoveränität im Markt der Anbieter zu ermöglichen. Nach den vom Bund in der mittelfristigen Finanzplanung zugrunde gelegten Ausgaben ist in der Finanzierung der Kriegsopferversorgung von einem durchschnittlichen jährlichen Rückgang von 6,5 % auszugehen. Dies entspricht etwa 250 Mio. Euro jährlich. Der für die Einführung des Teilhabegeldes erforderliche Finanzbedarf ist unter Einbeziehung der Einsparungen beim Kindergeld in spätestens 5 Jahren in der vollen erforderlichen Höhe gedeckt.

IV. Verhältnis des Teilhabegeldes zu Leistungen des Sozialrechts

Das vorgeschlagene Teilhabegeld steht nicht in Konkurrenz mit lebensunterhaltssichernden Leistungen oder den Leistungen der Pflegeversicherung nach SGB XI für den berechtigten Personenkreis. Das Bundesteilhabegeld steht vielmehr in Beziehung zu gesetzlichen Ansprüchen der Teilhabe am Arbeitsleben im Arbeitsbereich der Werkstatt für behinderte Menschen (einschließlich Tagesförderstätten) und der Teilhabe am Leben in der Gemeinschaft insbesondere den Hilfen zu selbstbestimmtem Leben in betreuten Wohnmöglichkeiten und zur Teilhabe am gemeinschaftlichen und kulturellen Leben nach SGB XII i.V.m. SGB IX. Diese gesetzlichen Leistungen bleiben unberührt.

⁴ Entspricht § 45 Abs. 1 S. 3 SGB XII.

Das Bundesteilhabegeld steht für die genannten Bedarfe als persönliches Budget ggf. Teilbudget eines trägerübergreifenden persönlichen Budgets zur Verfügung.

Das Bundesteilhabegeld ist bei Inanspruchnahme der genannten gesetzlichen Leistungen nach SGB XII i.V.m. SGB IX vorrangig einzusetzen. Werden ausschließlich Teilhabeleistungen zur Werkstattbeschäftigung (einschließlich Tagesförderungsstätten) in Anspruch genommen, empfiehlt der Deutsche Verein eine hälftige Anrechnung des Bundesteilhabegeldes.

Bedenkenswert wäre als Alternative, das Bundesteilhabegeld ganz auf die Teilhabebedarfe zum Leben in der Gemeinschaft zu konzentrieren und bei diesbezüglichen Leistungen der Sozialhilfeträger das Bundesteilhabegeld vorrangig anzurechnen.

Der Verzicht auf die Anrechnung auf Leistungen der Sozialhilfeträger im Arbeitsbereich der Werkstätten für behinderte Menschen ist vor dem Hintergrund zu sehen, dass auf dem Wege zu einem Leistungsgesetz für behinderte Menschen außerhalb der Sozialhilfe sich besonders die Systemfremdheit der Leistungszuständigkeit der Sozialhilfeträger für die Teilhabeleistungen am Arbeitsleben heraushebt.