

Hannover, 12. Oktober 2016

An die  
Fraktionen im  
Niedersächsischen Landtag

Kopie:  
LAG FW in Niedersachsen

### **Politik für Menschen mit Behinderungen im Land Niedersachsen**

Die Kundgebung am 22. September in Hannover mit über 7.000 Personen für ein gutes Bundesteilhabegesetz war ein überzeugender Beweis für das Engagement der Personen, die sich für eine Politik für Menschen mit Behinderungen einsetzen, die auch ihren Namen verdient. Hieran mangelt es aber nicht nur, wenn es um ein Bundesteilhabegesetz geht. Es muss vielmehr auch die Behindertenpolitik in Niedersachsen der vergangenen Jahre einer kritischen Analyse unterzogen werden, und zwar auch und gerade im Zusammenhang mit dem Bundesteilhabegesetz.

#### **→ Bundesweite Politische Vorgabe: Nachhaltige Dämpfung der Ausgabenentwicklung (92. ASMK-Beschluss - 2015)**

Die Arbeits- und Sozialministerkonferenzen, also einschließlich der jeweiligen Sozialministerin des Landes Niedersachsen, beschließen alljährlich, wenn sie sich mit dem Thema Eingliederungshilfe und Teilhabe beschäftigen, dass eine Neuordnung in diesem Bereich dringend geboten ist, dies aber vor allem vor dem Hintergrund der Ausgabenentwicklung und nicht so sehr wegen einer Umsetzung der Vorgaben der UN-Behindertenrechtskonvention. Die Ursachen der steigenden Ausgaben liegen ausschließlich in der zahlenmäßigen Entwicklung des Personenkreises, der insoweit anspruchsberechtigt ist: Es werden aus Gründen des medizinischen Fortschritts alljährlich mehr Kinder mit zum Teil komplexen Behinderungen geboren, während gleichzeitig die Personen, die behindert sind, wie jede andere Bevölkerungsgruppe auch, länger leben.

#### **→ Nachhaltige Dämpfung der Ausgabenentwicklung in Niedersachsen**

Was in einem Bundesteilhabegesetz zukünftig geschehen soll, ist in Niedersachsen schon ab 2010 umgesetzt worden. Die damalige Landessozialministerin Ross-Luttmann (MdL, CDU) gab in ihrer Rede am 10.02.2010 im Niedersächsischen Landtag die Umstellung der Behindertenförderung auf das individuelle Teilhabeplanverfahren unter aktiver Beteiligung der Betroffenen sowie den Abschluss von Zielvereinbarungen als Grundlage des Teilhabemanagements bekannt, was zu unterstützen ist. Diese Ziele wurden in verschiedenen Fachtagungen in 2010 herausgearbeitet. Es war und ist aber gleichzeitig fatal, diese Arbeit mit der Einführung von Maßnahmenpauschalen, festgelegt in den Metzler- und Schlichthorstverfahren, zu verbinden, so wie geschehen. Schon damals gab es Bundesländer, die diese Verfahren nicht mehr anwandten bzw. auf dem Wege waren sie durch andere Verfahren abzulösen. Gleichzeitig wurden die - nun landesweit geltenden - Vergütungssätze so festgesetzt, dass am Ende der einrichtungsbezogenen Umstellungsphase (diese reichte zwischen 4 bis hin zu 15 Jahren) weniger Landesmittel hierfür zur Verfügung stehen. Das Ziel der nachhaltigen Dämpfung der Ausgabenentwicklung wurde somit durch die Umstellungsmaßnahmen mittelfristig erreicht, das offiziell herausgestellte Ziel der individuellen Teilhabeplanung kann aber durch 5 Maßnahmenpauschalgruppen für alle Gruppen von Menschen mit Behinderungen nicht erreicht werden. Weil

bei dieser Form der Maßnahmenkürzung gleichzeitig auf die Dynamik der neuen Vergütungssätze verwiesen wurde, wurde der eigentliche Umstellungszweck etwas verschleiert. Nach einigen Jahren der Umstellungsfolgen merkt inzwischen jede Einrichtung, dass die Systemumstellung letztlich eine Kürzungsmaßnahme gewesen war.

- Seite 2 von 4 Seiten -

Der eingangs erwähnten Kritik wird entgegengehalten, dass individuelle Hilfeplanung mit Maßnahmenpauschalen nichts zu tun haben. Dies ist - formal betrachtet - richtig. Befürworter dieses niedersächsischen Systems mögen dann aber nachweisen, dass das System funktioniert. Sie mögen einen örtlichen Träger der Eingliederungshilfe nennen, der in der Sachbearbeitung systematisch ein vom Land Niedersachsen 2010 vorgesehenes Gesamtplanverfahren (§ 58 SGB XII) auch tatsächlich durchführt. Gleichzeitig möge dann anhand von faktischen Beispielen, auch bei Menschen mit einer komplexen Behinderung, dargelegt werden, wer die im Gesamtplanverfahren festgestellten Maßnahmen in welchem Umfang durchzuführen hat. Wir sind uns sicher, es wird in Niedersachsen keine 100 Fälle (geschweige denn Menschen mit komplexer Behinderung) geben, wo überhaupt ein Gesamtplanverfahren mit diesen Folgen nachgewiesen werden kann - und dies sechs Jahre nach der Systemumstellung.

### → Auswirkungen der Dämpfungspolitik auf einzelne Gruppen von Menschen mit Behinderungen, hier: Menschen mit komplexer Behinderung

Besonders deutlich wird die Dämpfungspolitik, wenn man sich einige Gruppen von Menschen mit einem hohen Unterstützungsbedarf ansieht, hier der Menschen mit einer komplexen Behinderung.

Die Gemeinsame Kommission der LAG der Freien Wohlfahrtspflege in Niedersachsen, des Verbandes Deutscher Alten- und Behindertenhilfe (VDAB), des Bundesverbandes privater Anbieter sozialer Dienste e.V. (bpa), der Kommunalen Spitzenverbände in Niedersachsen und des Landes Niedersachsen (als überörtlicher Träger der Sozialhilfe) nach § 5 III. Vertrag hat, wie aus dem öffentlich zur Verfügung stehenden Protokoll der 11. Sitzung am 07.09.2012 zu „Zusatzvergütungen bei hohem Betreuungsbedarf“ zu entnehmen ist, folgendes diskutiert: „Die Vorsitzende (der Gemeinsamen Kommission, d. Verf.), kritisierte das Verhalten der Einrichtungen, die die Anträge (auf Zusatzvergütung bei hohem Betreuungsbedarf, d. Verf.) gestellt hätten, sowie das der örtlichen Träger der Sozialhilfe, soweit diese die Anträge bewilligt und dem Land über das Quotale System in Rechnung gestellt hätten. (...) Die Vorsitzende machte deutlich, dass das Land auch weiterhin die FFV LRV sowie den Ergänzungsvertrag mittrage, dass in Zukunft jedoch kein vertragswidriges Verhalten der anderen Partner mehr vorkommen dürfe, da dadurch die getroffenen Vereinbarungen gefährdet würden. (...) Dabei sei allerdings von Bedeutung, dass es nicht auf das für den einzelnen Menschen mit Behinderungen gezahlte Entgelt ankomme, sondern auf das Gesamtbudget der Einrichtung, denn dieses sei zur Betreuung der Gesamtheit der aufgenommenen Menschen mit Behinderungen einzusetzen.“ Alleine anhand des letzten Satzes wird deutlich, dass es bei dieser Art der Vergütungsfestsetzung nicht auf eine individuelle Förderung des Menschen mit Behinderungen ankommt, sondern auf gedeckelte Maßnahmenpauschalen für die jeweilige Einrichtung, damit die politische Vorgabe der Ausgabendynamik im Gesamtsystem eingehalten wird.

Die Gemeinsame Kommission hatte zwar in der gleichen Sitzung beschlossen, dass in Einzelfällen von den Pauschalen abgewichen werden kann, wenn die jeweilige Einrichtung im Detail nachweisen kann, „dass das Budget eines Einrichtungsträgers nicht auskömmlich ist“. Es wurden dann Einzelkriterien zur Prüfung dieses Tatbestandes festgelegt, die letztlich dazu führen, dass kein Einrichtungsträger hiervon Gebrauch machen kann.

Generell ist zum System von Maßnahmenpauschalen weiterhin anzumerken: Sie enthalten alle Fiktionen, die mit einer Realität nichts zu tun haben. Aus diesen Regelwerken können die Menschen mit Behinderungen und ihre Familienangehörigen/gesetzlichen Betreuer keinerlei Rechte ableiten. Wenn zum Beispiel bei einer Einrichtung, die sich um „Wohnen für Menschen mit Körperbehinderungen; Menschen im Erwerbs- und Seniorenalter“ kümmert, eine Besetzung von 1:1 (incl. pädagogische Heimleitung) vorgesehen ist, heißt dies noch lange nicht, dass auch diese Person für sie für eine Teilnahme am Leben in der Gemeinschaft zur Verfügung steht. Diese mangelnde Assistenzfunktion hat auch nichts mit einem bösen Willen der Einrichtung zu tun oder mit dem ohne Zweifel vorhandenen personellen Pflegenotstand, sondern ist systembedingt. Die gesetzlich vorgesehenen Teilhaberechte stehen nur auf dem Papier und werden nicht angemessenen in den hierfür vorgesehenen Bedarfssätzen und den Regelwerken abgebildet. Sie sind auf einen effizienten und preiswerten Personaleinsatz in den Kommunen ausgerichtet, nicht aber auf einen Arbeitseinsatz, der im Interesse der wirkungsvollen Durchsetzung der Interessen der Menschen mit Behinderungen auf Teilhabemaßnahmen liegt.

- Seite 3 von 4 Seiten -

Inzwischen verbreiten die Verfasser der niedersächsischen „Hinweise zur Sozialhilfe (HzSH)“ (dies sind die Kommunalen Spitzenverbände, unter Beteiligung der Vertreter des Landes Niedersachsen) eine aktuelle Entscheidung des Bundesgerichtshofes vom 31. März 2016, Az: III ZR 267/15 (dieser Entscheidung lag auch ein Fall aus Niedersachsen zugrunde), woraus ersichtlich ist, dass es unter juristischen Gesichtspunkten nur auf die Handlungskompetenz des Trägers der Sozialhilfe ankommt und seine Rechte im sozialrechtlichen Dreiecksverhältnis (neben dem Sozialhilfeträger sind dies der Mensch mit Behinderung und der Maßnahmenträger) letztlich den Ausschlag geben. Das schon jetzt im Gesetz enthaltene Wunsch- und Wahlrecht des Menschen mit Behinderung bzw. in diesem Fall der Erziehungsberechtigten wurde in den vor den Sozialgerichten ausgetragenen Vorverfahren nicht anerkannt. Das Land Niedersachsen verschärft somit mit den Maßnahmenpauschalen mit den hierin enthaltenen Fiktionen und einer der für Menschen mit einer komplexen Behinderung nicht förderlichen Behindertenpolitik die reale Situation, in dem sie die Menschen mit Behinderung noch mehr rechtlos stellt als sie sowieso schon sind. In Niedersachsen sind die grundlegenden von der UN-Behindertenrechtskonvention ausgehenden Fördergrundsätze nach Teilhabe am gesellschaftlichen Leben, die erst dann durchgesetzt sind, wenn den Menschen mit Behinderung auch wirksame Rechte zugestanden werden, noch nicht angekommen. Deshalb ist auch jeder Sozialhilfeträger in Niedersachsen in komplexen Fällen, wo die Standardmaßnahmen nicht greifen, froh, wenn Erziehungsberechtigte bzw. rechtliche Betreuer für ihre Familienangehörigen einen außerhalb Niedersachsens liegenden passenderen Platz finden.

### → **Ausgabendrosselung durch Verlagerung der Eingliederungshilfe in andere Rechtsgebiete - Beispiele aus Niedersachsen**

Die Festsetzung der Entgelthöhen im Rahmen der Eingliederungshilfe wurden systematisch schon seit Jahr(zehnten) und werden weiterhin daraufhin überprüft und reduziert, wenn einzelne Leistungsbestandteile durch andere gesetzliche Regelungen tatsächlich oder vermeintlich abgedeckt sind. Die Umsetzung der Kürzung erfolgte dann entweder in der Höhe der im Land Niedersachsen vereinbarten Pauschalsätzen oder durch die einzelnen örtlichen Träger der Sozialhilfe vor Ort in ihren Einzel-Bescheiden. Denn jede gesetzliche Änderung im gesamten Leistungsrecht der Sozialversicherung wurde von den Trägern der Sozialhilfe eigenständig daraufhin überprüft, ob ihre Leistungen zurückgefahren werden können. In Einzelfällen mussten sogar im Rahmen von langwierigen gerichtlichen Verfahren festgestellt werden, dass diese Kürzung unrechtmäßig gewesen war.

Eine besonders kreative Maßnahme der Sozialhilfeträger in Niedersachsen besteht darin, in ambulant betreuten Wohngruppen für Menschen mit Behinderungen Maßnahmen, die in stationären Einrichtungen - unstrittig - als Eingliederungshilfen eingestuft sind, in ambulanten Maßnahmen der Hilfe zur Pflege zuzuordnen. Dies wäre dann nicht von Bedeutung, wenn diese Um-Etikettierung nicht gleichzeitig mit einer Abqualifizierung des hierfür eingesetzten Personals und damit mit einem geringeren Arbeitsentgelt - und hierauf kommt es letztlich an - verbunden ist.

- Seite 4 von 4 Seiten -

Den gleichen Schritt zu Kosteneinsparungen wird in einem Bereich in Niedersachsen der am schwersten von Behinderung betroffenen Menschen getan, nämlich bei den Personen, die taubblind und beispielsweise im Taubblindenwerk Hannover untergebracht sind. Seit einiger Zeit werden dort Assistenzkräfte aus Kostengründen nicht mehr auf der Qualifikationsstufe als Erzieher/in eingestellt.

**→ Änderung der Politik zur Förderung von Menschen mit Behinderungen, vor allem solcher mit einer komplexen Behinderung, in Niedersachsen**

Für eine Förderpolitik in Niedersachsen reicht es somit nicht nur aus, Positionen in die weite Bundeshaupt Berlin zu adressieren, sondern sich zunächst um die reale Situation in Niedersachsen zu kümmern. Wo war der Protest der Einrichtungen für Menschen mit Behinderungen in Niedersachsen, als das Fördersystem 2010 auf eine neue Grundlage gestellt wurde, obwohl im Kreise der Fachleute bekannt war, dass diese Umstellung ein weiterer Schritt zu weniger Ausgaben in der Eingliederungshilfe führen sollte? Warum wurde nicht schon zu diesem Zeitpunkt die politische Anforderung, dass die Menschen mit Behinderungen im Ganzen und als einzelne Person die zahlenmäßig auftretenden Mehrkosten selbst durch Einsparungen bei ihrer eigenen Förderung zu finanzieren haben, als das darzustellen was sie ist: Mischbrauch gegenüber den Menschen, die mit einer Behinderung geboren wurden?

**→ Wir fordern nicht nur eine Politik im Bund für Menschen mit Behinderungen, die ihren Interessen dienen, sondern auch in Niedersachsen. Das Land Niedersachsen wird auch unter einem Bundesteilhabegesetz die maßgebende Instanz bleiben, das die Grundsätze und die Details der Förderung der Menschen mit Behinderungen festsetzt und die Finanzierung sicherzustellen hat. Wir sind somit gut beraten, wenn wir die Schritte der weiteren Fördermaßnahmen kritisch unter die Lupe nehmen, um in einem wichtigen Zeitpunkt öffentlich genauso präsent zu sein wie jetzt bei der Ausgestaltung eines Bundesteilhabegesetzes.**

Wir haben schon zum jetzigen Zeitpunkt wahrgenommen, dass die Verhältnisse in Niedersachsen gegenüber denen in anderen Bundesländern besser dargestellt werden als sie in Wahrheit sind. Dabei ist allgemein bekannt, dass die Fördersätze in der ambulanten Pflege das unterste Vergütungsniveau aller westdeutschen Bundesländer aufweisen. Nichts Anderes gilt auch bei den Sätzen in der Behindertenhilfe. Man braucht sich nur alle und nicht nur selektiv die Tabellen anzusehen, die bei den Diskussionen auf Bundesebene zu einem Bundesteilhabegesetz veröffentlicht wurden.

Hannover, 12. Oktober 2016

Der Vorstand

Ausformulierung des Textes: Klaus Müller-Wrasmann, stv. Vorsitzender,  
E-Mail: stv\_vorsitz@vkmb-hannover.de