

Bund-Länder-Arbeitsgruppe „Weiterentwicklung der Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderungen“ der ASMK

Eckpunkte für die Reformgesetzgebung „Weiterentwicklung der Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderungen“

I. Vorbemerkung

Die B-L-AG hat sich im Auftrag der ASMK seit 2007 mit der Weiterentwicklung der Eingliederungshilfe befasst. Im Folgenden werden die gesetzgebungsrelevanten Ergebnisse dieses Diskussionsprozesses dargestellt. Diese sind, soweit nicht gesondert vermerkt, mit den Verbänden einvernehmlich erzielt worden. Hierin sind auch die Ergebnisse der 2009 beschlossenen Begleitprojekte enthalten.

Die folgenden Eckpunkte berücksichtigen die VN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen und zielen deshalb auf eine individuelle, bedarfsgerechte und lebensweltbezogene Leistungsgewährung für Menschen mit Behinderungen¹.

II. Neuausrichtung der Eingliederungshilfe zu einer personenzentrierten Teilhabeleistung

Prägend für die Neuausrichtung ist der Wandel von einer überwiegend einrichtungsorientierten zu einer personenzentrierten Hilfe mit der Folge, dass die derzeitige Charakterisierung von Leistungen der Eingliederungshilfe in ambulante, teilstationäre und stationäre Maßnahmen entfällt. Der Teilhabebedarf des Menschen mit Behinderungen wird individuell, bedarfsgerecht und umfassend gedeckt. Sein Wunsch- und Wahlrecht wird beachtet. Die Grundsätze von Erforderlichkeit, Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit werden beibehalten.

¹ Mit der Ratifikation des Übereinkommens werden Staatenverpflichtungen begründet, die in innerstaatliches Recht umgesetzt werden müssen. Subjektive Leistungsansprüche begründet das Übereinkommen nicht (siehe auch BT-Drs. 16/10808 v. 8.11.2008, S. 47 – Artikel 4).

Um dem personenzentrierten Ansatz gerecht werden zu können, ist ein differenziertes Leistungsspektrum notwendig (-trägerübergreifendes- Persönliches Budget auf Wunsch der Leistungsberechtigten; Geldleistungspauschalen für einfache, standardisierbare Bedarfe; Leistungen im Dreiecksverhältnis dort, wo die Notwendigkeit hoher Fachlichkeit, intensiver Qualitätssicherung und des Verbraucherschutzes zusammentreffen und ein Persönliches Budget nicht gewünscht/nicht möglich ist).

Die Neuausrichtung der Eingliederungshilfe hat Konsequenzen für:

- die Gesamtsteuerungsverantwortung des Trägers der Sozialhilfe (siehe Ziffer III.)
- die Bedarfsermittlung und Bedarfsfeststellung (siehe Ziffer IV.),
- die Zuordnung von Leistungen (siehe Ziffer V.),
- die Teilhabe am Arbeitsleben (siehe Ziffer VI.),
- die Ausgestaltung des Vertragsrechtes (siehe Ziffer VII.).

III. Gesamtsteuerungsverantwortung des Trägers der Sozialhilfe

- Die Gesamtverantwortung für die Steuerung der Teilhabeleistung – von der Bedarfsfeststellung bis zur Wirkungskontrolle – obliegt den Trägern der Sozialhilfe.
- Der Träger der Sozialhilfe erhält eine leistungsträgerübergreifende Koordinationsverantwortung, die er unter Einbindung des Menschen mit Behinderungen wahrnimmt. Im Interesse des Menschen mit Behinderungen wird gesetzlich geregelt, dass der Träger der Sozialhilfe bei leistungsträgerübergreifenden Bedarfskonstellationen im Auftrag und im Namen der anderen Beteiligten – auch vorrangigen – Leistungsträger handeln kann („Beauftragter“). Das schließt die Regelungen über die Vorleistungspflichten des Sozialhilfeträgers ein. Mit der Koordinationsverantwortung geht keine Verlagerung der Zuständigkeit einher.

IV. Bedarfsermittlung und Bedarfsfeststellung

- Die Bedarfsermittlung und –feststellung durch den Träger der Sozialhilfe erstreckt sich auf alle Lebenslagen des Menschen mit Behinderungen.
- Für das Verfahren der Bedarfsermittlung und des Teilhabemanagements in der Eingliederungshilfe gelten folgende Maßstäbe und Kriterien:
 - Verfahrensschritte, die der Ermittlung und der Feststellung des Bedarfs an Maßnahmen der Eingliederungshilfe und des Managements dieser Maßnahmen dienen, sind in persönlicher Anwesenheit der/des (potenziell) Leistungsberechtigten durchzuführen, es sei denn, sie /er verzichtet darauf durch Erklärung.
 - Die/der (potenziell) Leistungsberechtigte hat einen Anspruch auf Beratung. Die Verfahrensrechte gemäß SGB X (z.B. über Bevollmächtigte und Beistände) bleiben unberührt.
Der Träger der Sozialhilfe stellt unverzüglich nach Beginn des Verwaltungsverfahrens das Vorliegen einer wesentlichen Behinderung fest, nimmt unmittelbar danach die Wünsche des Menschen mit Behinderung zu Ziel und Art der Leistungen/Hilfen auf und dokumentiert sie.
 - Das Hilfeplanverfahren² ist durch den Träger der Sozialhilfe nach folgenden Grundsätzen durchzuführen:
 - a) transparent
 - b) alle Lebensbereiche berücksichtigend, unabhängig von der Frage, welcher Leistungsträger für die Leistungen im Einzelnen zuständig ist/sein könnte
 - c) interdisziplinär
 - d) konsensorientiert (d.h. unter Einbeziehung des Anspruchsberechtigten und von ihm benannter Bezugspersonen mit dem Ziel der Übereinstimmung)

² Arbeitstitel

- e) individuell, d.h. unter Einbeziehung der im konkreten Fall maßgeblichen Kontextfaktoren sowie der persönlichen Ressourcen
 - f) lebensweltbezogen unter Berücksichtigung der Inklusion bei Wohnen, Arbeiten, Tagesgestaltung, Teilnahme am gesellschaftlichen Leben
 - g) zielorientiert, d.h. unter Benennung konkreter Ergebnis- und Zwischenziele.
- Die Abstimmung der angemessenen Leistungen/Hilfen nach Inhalt, Umfang, zeitlicher Dauer und Zeitpunkten findet in einer Hilfeplankonferenz³ statt. Alle in Betracht kommenden Leistungsträger sind zur Teilnahme an der Hilfeplankonferenz verpflichtet.
 - Der Hilfeplan⁴ und das Ergebnis der Hilfeplankonferenz sind notwendiger Bestandteil eines Gesamtplanes und fließen in diesen ein. Dieser muss mindestens folgende Angaben enthalten:
 - a) angestrebte, überprüfbar formulierte Teilhabeziele (mittel- und langfristige) sowie die Maßstäbe und Kriterien der Wirkungskontrolle
 - b) die verfügbaren oder aktivierbaren Selbsthilferessourcen
 - c) den individuellen Hilfebedarf an Hilfen Dritter unter Berücksichtigung der individuellen Ziele
 - d) die funktionsbezogene Zusammenstellung der zur Zielerreichung und Deckung des Hilfebedarfs voraussichtlich erforderlichen Hilfen/Leistungen einschl. ggf. erforderlicher Koordinierungsleistungen
 - e) eigene Aktivitäten des Leistungsberechtigten
 - f) die zuständigen Leistungsträger und sonstigen verpflichteten Dritten
 - g) das Ergebnis der Abstimmung der Leistungen/Hilfen nach Inhalt, Umfang, zeitlicher Dauer und Zeitpunkten
 - h) die Angabe, ob ein Persönliches Budget gewünscht ist
 - i) den Bewilligungs-/Überprüfungszeitraum/-zeitpunkt.
 - Es ist anzustreben, den Gesamtplan⁵ als Zielvereinbarung abzuschließen. Der Gesamtplan ist seinerseits Grundlage des/der die Leistungen bewilligenden Verwaltungsakte/s.

³ Arbeitstitel

⁴ Arbeitstitel

- Widerspruch und Klage gegen die erlassenen Verwaltungsakte.
- Die vorgenannten Maßstäbe und Kriterien gelten bei der Durchführung der Wirkungskontrolle entsprechend.
- Die Durchführung eines so gestalteten Verfahrens zur Bedarfsermittlung und Bedarfsfeststellung bedingt eine Ausstattung der Sozialhilfeträger mit Personal, das fachlich in der Lage ist, partizipatives Teilhabemanagement und die Koordination aufeinander abgestimmter Leistungen kompetent wahrzunehmen.

Noch zu klärende Fragen:

Einvernehmlich mit den Verbänden werden als noch zu klärende Fragen angesehen:

- *Ist die Erbringung von Beratungsleistungen durch Dritte zu Lasten der Träger der Sozialhilfe im Vorfeld der Bedarfsfeststellung notwendig?*
- *Können Ober- und Untergrenzen des Bedarfs und der Leistungen definiert werden?*

V. Zuordnung von Leistungen

Die Leistungsberechtigten haben neben den behinderungsbedingten Teilhabeleistungen bei Bedarf auch Anspruch auf existenzsichernde Leistungen (Lebensunterhalt und Wohnen). Im Zusammenhang der personenzentrierten Hilfen bedürfen die existenzsichernden Leistungen (Lebensunterhalt und Wohnen) und die individuellen Eingliederungshilfeleistungen unabhängig vom Ort der Leistungserbringung einer neuen Zuordnung.

- Menschen ohne Behinderungen erhalten wie Menschen mit Behinderungen existenzsichernde Leistungen zum Lebensunterhalt und Leistungen zum Wohnen.

⁵Arbeitstitel, auch unter dem Aspekt, dass nicht alle Punkte des Gesamtplanes im Hinblick auf zwingendes Recht vereinbarungsfähig sind.

Für die Gewährung der existenzsichernden Leistungen und der Leistungen zum Wohnen sind die Regelungen des Dritten und Vierten Kapitels des SGB XII und von Kapitel 3, Abschnitt 2 des SGB II zugrunde zu legen. Die Bestimmungen des Wohn- und Betreuungsvertragsgesetzes sind zu berücksichtigen.

- Die bisher in Wohneinrichtungen anerkannten Investitionskosten können überwiegend unter die Regelungen der §§ 29 SGB XII, 22 SGB II subsumiert werden.

Auch behinderungsbedingte Bedarfe (z.B. barrierefreier Wohnraum, Größe, Lage, technische Ausstattung) finden mit Verweis auf den „angemessenen Umfang“ in § 29 Abs. 1 SGB XII und § 22 Abs. 1 SGB II Berücksichtigung.

- Die Leistungen der Eingliederungshilfe werden – bei weiterhin offenem Leistungskatalog – als individuelle und vom Ort der Leistungserbringung unabhängige (Fach-) Leistungen ausgestaltet.
- Die Eingliederungshilfe umfasst alle Leistungen, die notwendig sind, um die Teilhabe im Sinne des § 53 SGB XII zu gewährleisten. Sie umfasst auch die zur Teilhabe notwendige praktische Unterstützung zur Alltagsbewältigung.

Bei der Bemessung der Leistungen zum Lebensunterhalt nach den §§ 28 und 30 SGB XII sowie §§ 20 und 21 SGB II wird grundsätzlich davon ausgegangen, dass der Leistungsempfänger in der Lage ist, die Verrichtungen selbst auszuführen (z.B. Einkaufen, Kochen, Putzen). Ergibt die individuelle Teilhabeplanung, dass hierfür gesonderte Unterstützungsleistungen erforderlich sind, so sind diese den Leistungen nach dem Sechsten bis Neunten Kapitel des SGB XII zuzuordnen.

Noch zu klärende Fragen:

- Welche Auswirkungen hat die geänderte Zuordnung auf die finanzielle Lage des Leistungsberechtigten (z.B. Berücksichtigung von Einkommen und Vermögen, Barbetrag)?

- *Wie erfolgt die Abgrenzung der Eingliederungshilfe zur Hilfe zur Pflege?*
- *Sind Abweichungen von der Zuordnung im Interesse von Verwaltungsvereinfachungen (z.B. Pauschale Regelung für das Mittagessen in Werkstätten für behinderte Menschen) sinnvoll?*

VI. Förderung der Teilhabe am Arbeitsleben

Das Leistungsspektrum zur Teilhabe am Arbeitsleben im Rahmen der Eingliederungshilfe wird ebenfalls von einer einrichtungsorientierten zu einer personenzentrierten Leistung ausgerichtet. Der Rechtsanspruch richtet sich künftig auf die Leistung.

- Zielgruppe sind wesentlich behinderte Menschen, die auf nicht absehbare Zeit voll erwerbsgemindert im Sinne des § 43 Abs. 2 SGB VI bzw. nicht erwerbsfähig im Sinne des § 8 SGB II sind und bei denen die Kriterien des § 136 Abs. 2 Satz 1 und 2 SGB IX erfüllt sind. In Zweifelsfällen stellt der Träger der Rentenversicherung fest, ob auf nicht absehbare Zeit eine volle Erwerbsminderung vorliegt. Das ist gesetzlich klarzustellen.
- Es werden in Ergänzung zur WfbM alternative Angebotsformen eröffnet.
- Anstelle der heute im SGB IX beschriebenen Leistungen werden Leistungsmodule definiert, die der Mensch mit Behinderungen unabhängig vom Ort und Träger der Leistungserbringung – auch in Form eines Persönlichen Budgets – in Anspruch nehmen kann.
- Die Leistung kann durch anerkannte Werkstätten für behinderte Menschen (WfbM) sowie andere Leistungserbringer, die keine WfbM sind, erbracht werden. Der Rechtscharakter der WfbM bleibt unverändert.

Die an andere Leistungserbringer zu stellenden fachlichen Anforderungen sollen durch Bundes- oder Landesrahmenvorschriften vorgegeben werden als

Grundlage für Vereinbarungsregelungen auf der örtlichen Ebene entsprechend §§ 75 ff. SGB XII.

- Anerkannte Werkstätten für behinderte Menschen müssen (weiterhin) alle Module vorhalten (fachliche Anforderung wie bisher). Andere Leistungserbringer können einzelne Module anbieten. Für diese Module (z.B. Modul „Beschäftigung“) sollen im Grundsatz auch die hierfür in WfbM maßgeblichen Anforderungen gelten.
- Die nach geltendem Recht auf Leistungen in anerkannten WfbM für behinderte Menschen beschränkten sozialversicherungsrechtlichen Regelungen und der arbeitsrechtliche Status (auch in Bezug auf Zahlung von Arbeitsentgelten mit Grund- und Steigerungsbetrag) sollen künftig umfassend auch bei anderen Leistungserbringern für den Menschen mit Behinderungen zur Anwendung kommen
- Die personenzentrierte Neuausrichtung der Teilhabe am Arbeitsleben und / oder die Einführung eines beruflichen Orientierungsverfahrens erfordern eine Weiterentwicklung der Regelungen zu Funktion, Aufgaben und Zusammensetzung des Fachausschusses.
Unbeschadet der vorstehenden Neuregelung ist sicherzustellen, dass ihm alle für die Beratung relevanten Unterlagen vorliegen.
- Es ist im SGB IX eine Klarstellung vorzunehmen, dass der Anspruch auf Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben für Menschen mit Behinderungen spätestens mit dem Bezug einer Regelaltersrente endet. Die Menschen mit Behinderungen haben dann einen Anspruch auf die für die Teilhabe am Leben in der Gemeinschaft vorgesehenen Leistungen (z.B. eine Tagesstrukturierung).
- Für dauerhaft voll erwerbsgeminderte Menschen sollen verstärkt die Möglichkeiten genutzt werden, auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt auf der Basis eines Arbeitsvertrages (in geeigneten Fällen mit Lohnkostenzuschuss) und Finanzierung der Betreuungsaufwendungen tätig zu werden. Der

behinderte Mensch soll dieselben Rechte und Pflichten haben wie jeder andere Arbeitnehmer, grundsätzlich auch im Hinblick auf Bezahlung und Sozialversicherung (Ausnahme: Arbeitslosenversicherung, da bei einem „Scheitern“ die Rückkehr in die Werkstatt oder künftig zu einem „anderen Leistungserbringer“ möglich bleibt).

Dabei ist sicherzustellen, dass die Anreize und Bemühungen zur vorrangigen Eingliederung bzw. zum Wechsel aus der WfbM auf den ersten Arbeitsmarkt nicht geschwächt oder konterkariert werden und es nicht zu einer Ausweitung des nach derzeitigem Recht anspruchsberechtigten Personenkreises kommt.

Noch zu klärende Frage:

- *Wie ist ein berufliches Orientierungsverfahren für alle Schüler/-innen mit Behinderungen und einem sonderpädagogischen Förderbedarf an Förder- und Regelschulen auszugestalten, das bis zum Ende der Schulzeit durchgeführt wird? (Entsprechende Gespräche mit der KMK wurden inzwischen aufgenommen. Die Einführung eines eigenständigen beruflichen Orientierungsverfahrens wird auf Arbeitsebene einvernehmlich befürwortet. Die von der 86. ASMK beschlossenen Eckpunkte stellen hierfür eine geeignete Grundlage dar.)*

VII. Ausgestaltung des Vertragsrechtes

- Die bisherige Systematik der Vergütungsvereinbarung (§ 76 Abs. 2 SGB XII) „Grundpauschale - Maßnahmepauschale/n - Investitionsbetrag“ ist auf die Erbringung von (Fach-) Leistungen der Eingliederungshilfe zu konzentrieren. Wesentliche Elemente der Umsetzung werden nach entsprechender Gesetzesänderung nur im Rahmen veränderter Landesrahmenverträge nach § 79 SGB XII möglich sein.
- Der Wirkungsorientierung und Qualitätssicherung der Leistungen wird mit entsprechenden Vertragsbestandteilen verstärkt Rechnung getragen.

- Die Leistungsvergütungen werden für die (Fach-) Leistung, differenziert nach ihrer Art, den der (Fach-) Leistung zuzuordnenden notwendigen Personal- und Sachkosten sowie des darauf bezogenen Investitionsbetrages kalkuliert. Die Leistungsvergütung differiert nur noch nach in der Leistungsvereinbarung offen zu legenden unterschiedlicher Leistungsqualität und zeitlicher Intensität. Eine Kalkulation der (Fach-) Leistungspauschale nach Gruppen von Leistungsberechtigten mit vergleichbarem Hilfebedarf kann zur quantitativen Abstufung im Sinne unterschiedlicher Betreuungsintensität zielführend sein.
- Die bisher in den Maßnahmepauschalen enthaltenen Lebensunterhaltsanteile werden rechtssystematisch den existenzsichernden Leistungen zum Lebensunterhalt zugeordnet.
Für alle Bedarfe, die Gegenstand anderer Sozialleistungsgesetze sind, gelten die hierfür bestehenden Regelungen.
- Es ist nicht auszuschließen, dass derzeit Kosten für weitere Leistungen erbracht bzw. durch die Leistungsvergütungen Kosten (z.B. Investitionskosten oder institutionelle Kosten) abgedeckt werden, die den vorstehenden Punkten nicht zugeordnet werden können. Dazu sind Übergangslösungen nötig. Außerdem ist den Trägern von bisher stationären oder teilstationären Einrichtungen ein angemessener Zeitrahmen einzuräumen, um ihre Leistungsangebote der neuen Rechtssystematik anzupassen.

Noch zu klärende Frage:

- Sind statt Übergangslösungen dauerhafte, einrichtungsbezogene Strukturkomponenten erforderlich?

Darüber hinaus besteht Anpassungsbedarf:

- hinsichtlich der Präzisierung der Begrifflichkeiten zur Steuerung von Leistungen Einzelner im SGB XII und
- Vereinheitlichung der genannten Begrifflichkeiten für alle Bücher des SGB;

dies erfordert mit allen Leistungsträgern für Rehabilitationsleistungen einheitliche Verfahrensgrundsätze zu entwickeln.

- hinsichtlich der Regelungen zur Zuständigkeit, Kostenerstattung und Statistik im SGB XII.
- hinsichtlich der Schaffung eines allgemeinen Nachteilsausgleichs (z.B. Bundesteilhabegeld) und dessen Verhältnis zu den anderen Teilhabeleistungen.

Flankierende Maßnahmen

Die Bund-Länder-Arbeitsgruppe hat sich außerdem mit flankierenden Maßnahmen (z.B. Förderung des -trägerübergreifenden- Persönlichen Budgets, Förderung der Konversion stationärer Einrichtungen und individueller Wohnformen, Förderung der inklusiven Sozialraumgestaltung) befasst.

Das Begleitprojekt „Förderung des trägerübergreifenden Persönlichen Budgets“ ist längerfristig angelegt. Nach einer weiteren Bund-Länder-Abstimmung ist eine Anhörung der Verbände vorgesehen.

Zur Förderung der Konversion stationärer Einrichtungen und individueller Wohnformen für Menschen mit Behinderungen und zur Förderung der inklusiven Sozialraumgestaltung sind Workshops mit allen Interessierten durchgeführt worden, deren Ergebnisse im Rahmen der längerfristig angelegten Begleitprojekte auszuwerten sind. Deutlich geworden ist, dass hier vor allem die kommunalen Gebietskörperschaften eine bedeutsame Verantwortung haben.

Für Personen, die nicht mehr dauerhaft erwerbsunfähig, jedoch auf Dauer erheblich eingeschränkt in ihrer Leistungsfähigkeit sind, ist eine ergänzende Regelung außerhalb des SGB XII erforderlich.