

Berlin, 24. April 2013

Grundzüge eines Bundesleistungsgesetzes für Menschen mit Behinderung

I. Vorbemerkung

Seit Jahren ist die Weiterentwicklung der Eingliederungshilfe für behinderte Menschen überfällig und wird in verschiedenen Gremien diskutiert. Im Sommer 2012 haben sich Bund, Länder und Kommunen im Rahmen der Fiskalpakt-Vereinbarung darauf verständigt, in der nächsten Legislaturperiode ein neues Bundesleistungsgesetz für Menschen mit Behinderung zu schaffen, das die rechtlichen Vorschriften der Eingliederungshilfe in der bisherigen Form ablösen soll.

Die Teilhabe von Menschen mit Behinderung und der gleichzeitig zu verfolgende Ausbau einer inklusiven Infrastruktur sind dabei gesamtgesellschaftliche Aufgaben, an deren Umsetzung sich alle politischen Akteure beteiligen müssen. Dies muss einhergehen mit einer gemeinsamen Finanzierungsverantwortung von Bund, Ländern und Kommunen. Die Fachverbände für Menschen mit Behinderung erwarten, dass der Bund sich künftig maßgeblich an den Kosten der Eingliederungshilfe beteiligt.

Ziel einer Reform der Eingliederungshilfe muss es sein, die Teilhabemöglichkeiten von Menschen mit Behinderung zu verbessern.



Caritas Behindertenhilfe
und Psychiatrie e.V.

Karlstraße 40
79104 Freiburg
Telefon 0761 200-301
Telefax 0761 200-666
cbp@caritas.de



Bundesvereinigung Lebenshilfe e.V.

Leipziger Platz 15
10117 Berlin
Telefon 030 206411-0
Telefax 030 206411-204
bundesvereinigung@lebenshilfe.de



Verband
für anthroposophische
Heilpädagogik, Sozialtherapie
und soziale Arbeit e.V.

Schloßstraße 9
61209 Echzell-Bingenheim
Telefon 06035 81-190
Telefax 06035 81-217
info@verband-anthro.de



Bundesverband evangelische
Behindertenhilfe e.V.

Invalidenstr. 29
10115 Berlin
Telefon 030 83001-270
Telefax 030 83001-275
info@beb-ev.de



Bundesverband für körper- und
mehrfachbehinderte Menschen e.V.

Brehmstraße 5-7
40239 Düsseldorf
Telefon 0211 64004-0
Telefax 0211 64004-20
info@bvkm.de

II. Grundsätze eines Bundesleistungsgesetzes

Die Fachverbände für Menschen mit Behinderung erwarten, dass das neue Bundesleistungsgesetz unter Berücksichtigung der nachfolgenden Grundsätze eingeführt wird.

1. Nachteilsausgleich durch einkommens- und vermögensunabhängige Leistungsgewährung

Behinderung entsteht aus der Wechselwirkung zwischen Menschen mit Beeinträchtigungen und einstellungs- und umweltbedingten Barrieren, die sie an der vollen, wirksamen und gleichberechtigten Teilhabe an der Gesellschaft hindern (Präambel e) UN-BRK). Dieses Verständnis von Behinderung ist einem neuen Bundesleistungsgesetz zu Grunde zu legen. Aufgabe aller politischen Akteure muss es daher sein, die in der Gesellschaft bestehenden Barrieren abzubauen. Gelingt dies nicht oder nur schrittweise, muss der Staat Unterstützungsleistungen zum Ausgleich der Teilhabebeeinträchtigung anbieten. Diesem Nachteilsausgleich dienen die Leistungen der Eingliederungshilfe. Da der Staat damit seinen menschenrechtlichen Verpflichtungen aus der UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK) nachkommt, müssen die Leistungen der Eingliederungshilfe unabhängig von den Einkommens- und Vermögensverhältnissen der Menschen mit Behinderung und ihrer Familien erbracht werden. Deshalb muss die nach geltendem Recht immer noch als Fürsorgeleistung von Bedürftigkeitsprüfungen abhängige Eingliederungshilfe aus dem nachrangigen System des SGB XII (Sozialhilfe) herausgelöst werden.

Das nach diesen Grundprinzipien zu schaffende Bundesleistungsgesetz könnte in das weiterzuentwickelnde SGB IX integriert werden.

2. Ergänzender Ausgleichsbetrag

Damit Menschen mit Behinderung die Möglichkeit haben, grundlegende Teilhabebeeinträchtigungen eigenständig auszugleichen, ist ihnen eine ergänzende, anrechnungsfreie pauschale Geldleistung zu gewähren. Dieser Ausgleichsbetrag dient dazu, behinderungsbedingte, in der Leistungsbemessung der Eingliederungshilfe nicht weiter spezifizierbare Bedarfe zu decken. Die Einführung eines ergänzenden Ausgleichsbetrages anerkennt dabei die Unschärfen, die bei der Feststellung eines individuellen Bedarfs und der Übertragung in einen bestimmten Leistungsumfang entstehen. Der Höhe nach könnte sich ein solcher Ausgleichsbetrag beispielsweise an den Leistungen nach § 45 b SGB XI (bis 100 bzw. 200 € pro Monat) oder an § 31 BVG (Grundrente in Höhe von 127 € oder 174 € pro Monat) orientieren.

3. Leistungsträger

Durch die Herauslösung der Eingliederungshilfeleistungen aus dem System des SGB XII ist nicht mehr der Sozialhilfeträger zuständiger Leistungsträger. Nach Art. 84 Abs. 1 S. 1 und 7 GG obliegt den Ländern die Entscheidung, von welcher Behörde das Bundesleistungsgesetz ausgeführt wird. Die Fachverbände für Menschen mit Behinderung halten es für erforderlich, dass die Leistungsträger eine wohnortnahe und sozialraumorientierte Leistungserbringung gewährleisten.

III. Mindestinhalte eines neuen Bundesleistungsgesetzes

Das Bundesleistungsgesetz sollte nach Auffassung der Fachverbände für Menschen mit Behinderung folgende Mindestinhalte aufweisen.

1. Personenzentrierung

Die Eingliederungshilfe muss zu einem personenzentrierten Unterstützungssystem weiterentwickelt werden. Die Leistungen müssen dafür unabhängig vom Ort der Leistungserbringung ausgestaltet und bemessen werden und allein vom individuellen Hilfebedarf des Einzelnen ausgehen. Zur Bedarfsdeckung muss es Menschen mit Behinderung möglich sein, zwischen verschiedenen Angeboten und unterschiedlichen Leistungsformen (Geldleistung, Sachleistung, Persönliches Budget) zu wählen. Dies setzt eine vielfältige Angebotsstruktur voraus.

Das Recht auf Selbstbestimmung nach Art. 19 UN-BRK verlangt, dass Menschen mit Behinderung „nicht verpflichtet sind, in besonderen Wohnformen zu leben“. Menschen, auch mit hohem Unterstützungsbedarf, haben das Recht, ihr Lebens- und Wohnumfeld nach ihren Wünschen zu wählen und zu gestalten. Das bedeutet, dass es auch gemeinschaftliche Wohn- und Unterstützungsformen geben kann. Folgerichtig muss der Mehrkostenvorbehalt, wie er gegenwärtig in § 13 SGB XII geregelt ist, aufgehoben werden. Das auch im Bereich der Eingliederungshilfe geltende Wirtschaftlichkeitsgebot ist auf die erforderliche Ergebnisqualität von Leistungen zu beziehen. Bei der Beurteilung der Qualität müssen dabei die Sichtweisen der Leistungsberechtigten und hier insbesondere der „subjektive Nutzen“ der Leistungen ein stärkeres Gewicht erhalten.

2. Offener Leistungskatalog

Um dem einzelnen Menschen gerecht werden zu können, bedarf es im Bereich der Eingliederungshilfe auch weiterhin eines offenen Leistungskatalogs. Nur so kann der Vielfalt von Menschen mit Behinderung Rechnung getragen und sichergestellt werden, dass auch im System der Personenzentrierung die individuell bestehenden Teilhabebeeinträchtigungen ausgeglichen werden können.

3. Individuelle Bedarfsdeckung unabhängig von Altersgrenzen

Lediglich ein weiterhin bestehender Rechtsanspruch auf individuell bedarfsdeckende Eingliederungshilfeleistungen garantiert den wirksamen Ausgleich der im Einzelfall bestehenden Teilhabebeeinträchtigung. Dabei muss der Grundsatz der individuellen Bedarfsdeckung auch im fortgeschrittenen Alter gelten. Insbesondere ältere Menschen mit einer geistigen Behinderung oder psychischen Erkrankung verfügen nur über eingeschränkte Möglichkeiten, den Tag eigenaktiv zu strukturieren und sich selbst zu beschäftigen. Diese Personen benötigen daher gerade auch nach ihrem Ausscheiden aus dem Arbeitsleben Leistungen zur Teilhabe am Leben in der Gesellschaft neben den Hilfen zum Wohnen und zur Alltagsbewältigung. Dabei ist ihr Wunsch- und Wahlrecht zu beachten. Diese Leistungen dienen darüber hinaus dem Erhalt erworbener Fertigkeiten in Bezug auf die persönliche Lebensführung.

4. Partizipative Bedarfsfeststellung und Teilhabeplanung nach einheitlichen Kriterien

Notwendige Voraussetzung einer individuellen Bedarfsdeckung ist eine umfassende, interdisziplinäre und professionelle Bedarfsermittlung unter Mitwirkung der Menschen mit Behinderung. Deren Bedarfe, Zielvorstellungen und Sichtweisen müssen bei der Bedarfsermittlung und Teilhabeplanung handlungsleitend sein. Um Standards eines partizipativen Verfahrens zu etablieren, sind bundeseinheitliche Kriterien zur Bedarfsermittlung und individuellen Teilhabeplanung im Bundesleistungsgesetz zu verankern.

5. Leistungen aus einer Hand – gesetzliche Beauftragung im Rahmen einer Gesamtplanung

Viele Menschen mit Behinderung beziehen neben den Leistungen der Eingliederungshilfe auch Leistungen zur Teilhabe anderer Sozialleistungsträger (z.B. Krankenversicherung, Pflegeversicherung etc.). Damit sie im gegliederten Sozialleistungssystem Orientierung finden, benötigen sie einen Ansprechpartner und Leistungen „aus einer Hand“. Hierfür ist – z.B. im Wege der Weiterentwicklung des Sozialgesetzbuchs Neuntes Buch (SGB IX) – ein Gesamtplanverfahren einzuführen, in dem der Eingliederungshilfeträger als gesetzlich Beauftragter für die anderen Leistungsträger tätig wird. Der Eingliederungshilfeträger muss dabei die Kompetenz und die Pflicht haben, die Leistungen anderer Leistungsträger einzufordern. Widerspruch und Klage richten sich in diesem Fall allein gegen den gesetzlich beauftragten Eingliederungshilfeträger.

6. Transparente Beratung durch ein pluralistisches Beratungsangebot

Eine personenzentriert ausgerichtete Eingliederungshilfe erfordert in erhöhtem Maße eine umfassende, qualifizierte und verständliche Beratung und Begleitung von Menschen mit Behinderung vor und bei Antragstellung sowie während der Bedarfsfeststellung und der Leistungsgewährung. Nur so können die in Art. 3 UN-BRK formulierten Prinzipien der Selbstbestimmung und Partizipation verwirklicht werden. Der Mensch mit Behinderung muss dabei selbst entscheiden können, von wem er sich beraten lassen möchte. Um dies zu gewährleisten, bedarf es einer vielfältigen Beratungsstruktur, die nur sichergestellt werden kann, wenn es neben der behördlichen Beratung unabhängige, öffentlich finanzierte Beratungsangebote gibt, die von jedem Leistungsberechtigten in Anspruch genommen werden können. Um eine qualitativ hochwertige und transparente Beratung durch diese Stellen zu gewährleisten, ist es erforderlich, dass sie alleine dem Ratsuchenden gegenüber verpflichtet sind.

7. Teilhabe am Arbeitsleben

Bei der personenzentrierten Weiterentwicklung der Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben sind insbesondere die folgenden drei Aspekte zu berücksichtigen:

a. Berufliche Orientierung und Bildung

Die schulischen Angebote der beruflichen Orientierung und die sich anschließende berufliche Bildungsphase müssen unabhängig von Art und Schwere der Behinderung an den Wünschen und Neigungen des einzelnen Menschen ausgerichtet werden. Im Rahmen der beruflichen Orientierung sind Praktika in unterschiedlichen Bereichen, insbesondere auch auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt, von großer Bedeutung. Jugendliche müssen unterstützt werden, selbstbestimmt zwischen beruflichen Alternativen wählen zu können. Neben der beruflichen Bildung und beruflichen Rehabilitation in entsprechenden Angeboten (§ 35 SGB IX) muss Jugendlichen mit Behinderung auch die Möglichkeit offen stehen, eine duale Ausbildung auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt zu absolvieren. Um auch später einen Wechsel auf den allgemeinen Arbeitsmarkt zu ermöglichen, ist die berufliche Bildung in einer Werkstatt für behinderte Menschen (WfbM) durch modularisierte (Teil-) Abschlüsse im Hinblick auf eine Beschäftigung auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt weiterzuentwickeln.

b. Flexibler Einsatz der Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben

Der allgemeine Arbeitsmarkt muss sich zu einem inklusiven Arbeitsmarkt entwickeln. Hierfür müssen die strukturellen Rahmenbedingungen verbessert werden. Leistungen der Eingliederungshilfe können zurzeit in der Regel nicht außerhalb der WfbM erbracht werden. Das stellt ein Hindernis beim Zugang zum allgemeinen Arbeitsmarkt dar und schränkt das Wahlrecht behinderter Menschen

ein. Die Fachverbände für Menschen mit Behinderung fordern daher, im neuen Bundesleistungsgesetz den flexiblen Einsatz von Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben – auch im Bereich der beruflichen Orientierung und Bildung – unabhängig vom Ort der Leistungserbringung zu verankern. Ein Rückkehrrecht in die WfbM muss dabei gewährleistet werden. Die WfbM bleibt auch bei einem verbesserten inklusiven Arbeitsmarkt ein wichtiger Ort für die Teilhabe am Arbeitsleben.

c. Gleichberechtigter Zugang zur Arbeitswelt für Menschen mit hohem Unterstützungsbedarf

Trotz des in der UN-Behindertenrechtskonvention garantierten Anspruchs auf gleichberechtigten Zugang zur Arbeitswelt bleibt Menschen mit hohem Unterstützungsbedarf in der Regel nicht nur der Zugang zum allgemeinen Arbeitsmarkt, sondern wegen der Unterscheidung zwischen „werkstattfähig“ und „nicht werkstattfähig“ (§ 136 Abs. 2 S. 1 SGB IX) auch der Zugang zur WfbM verwehrt. Dadurch erhalten sie in der Regel keinen Lohn und erwerben keine sozialversicherungsrechtlichen Ansprüche (z. B. Rentenansprüche). Zur Gewährleistung eines gleichberechtigten Zugangs zur Teilhabe am Arbeitsleben muss daher die Unterscheidung zwischen „werkstattfähig“ und „nicht werkstattfähig“ in § 136 Abs. 2 S. 1 SGB IX aufgehoben werden.

8. Zuordnung von Leistungen

Infolge der Personenzentrierung und der damit verbundenen Auflösung der Leistungssektoren „ambulant, teilstationär, stationär“ wird es erforderlich sein, die Fachleistungen der Eingliederungshilfe und die Hilfen zum Lebensunterhalt nach dem SGB XII zu trennen, wobei die Regelungen zur Hilfe zum Lebensunterhalt im Gegensatz zu den Fachleistungen im SGB XII verbleiben.

Bei einer solchen Trennung der Leistungen muss sichergestellt werden, dass die Teilhabe von Menschen mit Behinderung durch die Reform tatsächlich verbessert wird:

a. Leistungsrecht

Es bedarf klarer gesetzlicher Kriterien für die Zuordnung der Leistungen zum Bereich Eingliederungshilfe bzw. Hilfe zum Lebensunterhalt, um Streitige Auseinandersetzungen und Willkür zu verhindern.

Fachleistungen der Eingliederungshilfe (Bundesleistungsgesetz)

- Die Fachleistungen der Eingliederungshilfe müssen bedarfsdeckend finanziert werden, unabhängig davon, an welchem Ort die Unterstützungsleistungen erbracht werden. Hierbei ist den einheitlichen Standards der Bedarfsermittlung

Rechnung zu tragen, um so bundesweit einheitliche Lebensbedingungen zu gewährleisten. Die Fachleistungen der Eingliederungshilfe müssen nach Art und Umfang auch dem Umstand Rechnung tragen, dass häufig auch ein Bedarf an Unterstützung bei der persönlichen Lebensführung und insbesondere bei der Gestaltung von Alltagsbeziehungen einschließlich der Kontakte in die örtliche Gemeinde (z.B. durch persönliche Assistenz) besteht. Dieser Bedarf muss im System der Personenzentrierung elementarer Bestandteil der Fachleistung der Eingliederungshilfe sein.

- Neben den Mehrbedarfen bei den Hilfen zum Lebensunterhalt ist ein behinderungsbedingt bestehender Unterstützungsbedarf bei der Bewältigung des Alltags durch Fachleistungen der Eingliederungshilfe abzudecken.

Hilfen zum Lebensunterhalt (SGB XII)

Die Trennung der Fachleistungen von den Leistungen zum Lebensunterhalt darf nicht zu einer Ausweitung der Kosten- und Unterhaltsheranziehung führen.

- Im Bereich der Hilfen zum Lebensunterhalt ist es erforderlich, dass **behinderungsbedingte Mehrbedarfe** sowohl beim notwendigen Lebensunterhalt (Ernährung, Kleidung, Körperpflege, Hausrat, persönliche Bedürfnisse des täglichen Lebens) als auch bei der Leistung für Unterkunft und Heizung bedarfsdeckend geleistet werden. Eine Pauschalierung der behinderungsbedingten Mehrbedarfe darf nicht dazu führen, dass ein konkreter individueller Mehrbedarf nicht ausreichend gedeckt wird. Die gesetzliche Verankerung einer Öffnungsklausel für im Einzelfall vorhandene höhere Mehrbedarfe ist deshalb zwingend notwendig.
- In Bezug auf die **Kosten der Unterkunft** sind besondere Vorkehrungen gesetzlich zu verankern, die sicherstellen, dass die realen Kosten der Unterkunft auch in gemeinschaftlichen Wohnverhältnissen, die mit der gegenwärtigen Struktur der stationären Wohn- und Betreuungsverhältnisse vergleichbar sind, als angemessene Unterkunfts-kosten i. S. d. § 35 Abs. 2 SGB XII anerkannt werden. Zu den Kosten der Unterkunft gehören dabei auch die Investitionskosten, die beim Anbieter von Wohnraum durch Erwerb und Instandhaltung der Wohn-Immobilie entstehen und die von diesem auf den Mieter umgelegt werden.

b. Leistungserbringungsrecht

Das Leistungserbringungsrecht (§§ 75 ff. SGB XII) muss sich ebenfalls den neuen Grundsätzen der Personenzentrierung anpassen und sollte für den Bereich der Eingliederungshilfeleistungen in das neue Bundesleistungsgesetz übertragen werden. Das bedeutet insbesondere:

- Die Fachleistungen der Eingliederungshilfe werden weiterhin im Vereinbarungswege zwischen Leistungsträger und Leistungserbringer bestimmt (**Leistungsdreieck**), es sei denn, der Leistungsberechtigte wünscht die Ausführung der Leistungen in der Form des Persönlichen Budgets. Durch den Wegfall der Unterscheidung zwischen ambulanten, teilstationären und stationären Leistungen werden Vereinbarungen über die Grundpauschale aber nicht mehr getroffen.
- **Overheadkosten** sind dabei ebenso Teile einer Fachleistung wie die Sach- und Investitionskosten, die im Rahmen der Erbringung der Fachleistungen anfallen.
- **Investitionskosten**, die durch Erwerb und Instandhaltung der Wohn-Immobilie entstehen, sind wie in jedem anderen Mietverhältnis umlagefähig.
- Durch die Begrenzung des Leistungsdreiecks auf die Erbringung der Fachleistung entfällt für gekoppelte Wohn- und Betreuungsverträge in Anlehnung an die zurzeit bestehenden Leistungsvereinbarungen nach §§ 75, 76 SGB XII die Grundlage. Menschen mit Behinderung werden selbstbestimmt und flexibel entscheiden, von wem und in welcher Form sie Unterstützungsleistungen erhalten.

IV. Abgrenzungsfragen

1. Schnittstelle zur Pflege

Neben der Eingliederungshilfe stellt die soziale Pflegeversicherung eine wichtige Säule in der Absicherung von Menschen mit Behinderung dar. Beide Leistungssysteme müssen daher auch weiterhin wegen ihrer unterschiedlichen Zielrichtung nebeneinander Anwendung finden. Als erster Schritt einer Verzahnung der beiden Leistungssysteme müssen die **Pflegekassen als Rehabilitationsträger** nach § 6 Abs. 1 SGB IX anerkannt werden, damit sie in die Regelungen zur Kooperation und Koordination des SGB IX einbezogen werden können.

Darüber hinaus muss die Regelung des **§ 43a SGB XI** so modifiziert werden, dass der Ort, an dem Menschen mit Behinderung leben, unabhängig von ihrem Unterstützungssystem als Häuslichkeit anerkannt wird und entsprechend die Leistungen der häuslichen Pflege in Anspruch genommen werden können.

2. Schnittstelle zur Kinder- und Jugendhilfe

Eingliederungshilfeleistungen an Kinder und Jugendliche müssen selbstverständlich auch als Nachteilsausgleiche anerkannt und einkommens- und vermögensunabhängig erbracht werden. Weder die Behinderungsart noch die rechtliche Verortung des Anspruches würde eine Unterscheidung rechtfertigen. Die bestehenden Schnittstellenprobleme zwischen der Eingliederungshilfe und der Kinder- und Jugendhilfe müssen überwunden und dürfen nicht durch ein Bundesleistungsgesetz verfestigt werden. Ganz grundsätzlich braucht es im Kinder- und Jugendbereich eine Lösung, die sicherstellt, dass Kinder mit Behinderung zuallererst als Kinder wahrgenommen werden. Hierbei sind die leistungsrechtlichen Übergänge ins Erwachsenenalter im Interesse und gemäß den Bedarfen der jungen Menschen zu gestalten.

V. Schlussbemerkung

Neben der Reform der Eingliederungshilfe sind Politik und Gesellschaft gefordert, am dringend gebotenen Ausbau einer inklusiven Infrastruktur vor Ort mitzuwirken, z. B. durch Bereitstellung barrierefreien sozialen Wohnraums. Insbesondere im Bereich der öffentlichen Daseinsvorsorge müssen Kommunen in Zukunft die Belange von Menschen mit Behinderung und psychischer Erkrankung deutlich stärker als bisher in den Blick nehmen. Gemeindenahе und behinderungsgerechte Dienstleistungen müssen in angemessenem Umfang zur Verfügung gestellt werden. Hierfür ist ein entsprechender Sicherstellungsauftrag gesetzlich zu verankern. Fallübergreifende und fallunspezifische Arbeit zur Sozialraumentwicklung müssen vom Leistungsträger anerkannt und refinanziert werden.

Die geforderten Reformschritte, insbesondere die Umgestaltung der Eingliederungshilfe von einem institutionsbezogenen zu einem personenzentrierten Unterstützungssystem, bedeuten einen tiefgreifenden Wandel des Systems. Der Umwandlungsprozess muss daher gut organisiert und gesteuert werden, um insbesondere den Menschen mit Behinderung bzw. psychischer Erkrankung und ihren Angehörigen eine verlässliche Struktur und Sicherheit in Bezug auf die zukünftige Situation zu geben, sowie den Leistungserbringern ausreichend Gelegenheit, eine sinnvolle Weiterentwicklung der Strukturen im Sinne der Menschen mit Behinderung umzusetzen. Der Umwandlungsprozess ist gemeinsame Aufgabe aller Beteiligten.

Ein derart gestaltetes Bundesleistungsgesetz verspricht verbesserte Rahmenbedingungen, um die Teilhabemöglichkeiten von Menschen mit Behinderung zu erweitern und im Sinne der Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention inklusive Prozesse zu unterstützen.