



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

**Entwurf
Stand: 3. September 2008**

Gliederung

- I. Zielsetzung und handlungsleitende Grundsätze
- II. Konzept zur Weiterentwicklung der Eingliederungshilfe
- III. Umsetzung des Konzeptes
- IV. Bund-Länder-Perspektive

I. Zielsetzung und handlungsleitende Grundsätze

Ausgehend vom Selbstbestimmungsrecht und der Eigenverantwortung der Menschen mit Behinderungen muss bürgerrechtlich künftig stärker als bisher ein Hilfe- und Unterstützungssystem am Einzelnen und seinen jeweiligen Bedürfnissen ausgerichtet sein. Bund, Länder und Kommunen sehen sich in der besonderen Verantwortung, die gleichberechtigte und selbstbestimmte Teilhabe aller Menschen mit Behinderungen am Leben in der Gesellschaft, zu ermöglichen.

In der UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (Art. 19) heißt es zur unabhängigen Lebensführung und Einbeziehung in die Gemeinschaft:

„Die Vertragsstaaten dieses Übereinkommens anerkennen das gleiche Recht aller Menschen mit Behinderungen, mit gleichen Wahlmöglichkeiten wie andere Menschen in der Gemeinschaft zu leben, und treffen wirksame und geeignete Maßnahmen, um Menschen mit Behinderungen den vollen Genuss dieses Rechts und ihre volle Einbeziehung in die Gemeinschaft und Teilhabe an der Gemeinschaft zu erleichtern, indem sie unter anderem gewährleisten, dass

- a) Menschen mit Behinderungen gleichberechtigt die Möglichkeit haben, ihren Aufenthaltsort zu wählen und zu entscheiden, wo und mit wem sie leben, und nicht verpflichtet sind, in besonderen Wohnformen zu leben;
- b) Menschen mit Behinderungen Zugang zu einer Reihe von gemeindenahen Unterstützungsdiensten zu Hause und in Einrichtungen sowie zu sonstigen gemeindenahen Unterstützungsdiensten haben, einschließlich der persönlichen Assistenz, die zur Unterstützung des Lebens in der Gemeinschaft und der Einbeziehung in die Gemeinschaft sowie zur Verhinderung von Isolation und Absonderung von der Gemeinschaft notwendig ist;
- c) gemeindenahe Dienstleistungen und Einrichtungen für die Allgemeinheit Menschen mit Behinderungen auf der Grundlage der Gleichberechtigung zur Verfügung stehen und ihren Bedürfnissen Rechnung tragen.“¹

In Artikel 27 heißt es zur Arbeit und Beschäftigung u.a.:

„Die Vertragsstaaten erkennen das gleiche Recht behinderter Menschen auf Arbeit an; dies beinhaltet das Recht auf die Möglichkeit, den Lebensunterhalt durch Arbeit zu verdienen, die in einem offenen, integrativen und für behinderte Menschen zugänglichen Arbeitsmarkt und Arbeitsumfeld frei gewählt oder angenommen wurde. Die Vertragsstaaten sichern und fördern die Verwirklichung des Rechts auf Arbeit, einschließlich für Menschen, die während der Beschäftigung eine Behinderung erwerben, durch geeignete Schritte, einschließlich des Erlasses von Rechtsvorschriften,“

¹ Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen, Art. 19 (Zwischen Deutschland, Liechtenstein, Österreich und der Schweiz abgestimmte Übersetzung)

Gemäß Beschluss der 84. ASMK am 15./16. November 2007 in Berlin (TOP 4.4) sind insbesondere folgende Grundsätze handlungsleitend:

- **Stärkung von Selbstbestimmung, Eigenverantwortung und Selbsthilfepotentialen,**
- **Annäherung der Lebensbedingungen** von Menschen mit Behinderungen an die allgemeinen Lebensbedingungen (Wohnen in eigener Wohnung, Arbeiten auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt, Vorrang ambulanter Leistungen vor stationären Leistungen),
- **Zuständigkeit** aus einer Hand für ambulante, teilstationäre und stationäre Leistungen,
- Zielorientierte **Gestaltung der Zugänge** zum Teilhabesystem durch individuelle **Teilhabep lanungen, lokale Koordination** und **Planung** von Teilhabestrukturen,
- **Verbesserte Steuerung und Wirkungskontrolle** durch die Kostenträger, um eine am individuellen Bedarf orientierte Hilfe zu sichern,
- Förderung und Unterstützung **bürgerschaftlichen Engagements** für Teilhabebedarfe von Menschen mit Behinderungen,
- **Schaffung gesetzlicher Rahmenbedingungen und Alternativen** für eine dauerhafte Unterstützung von nicht werkstattbedürftigen Menschen mit Behinderungen, die eine stärkere Eingliederung in den allgemeinen Arbeitsmarkt fördern,
- **Einhaltung des Nachranggrundsatzes** gegenüber anderen Leistungssystemen,
- **Leistungsgewährung**, die sich am individuellen Teilhabebedarf des Menschen mit Behinderung orientiert und nicht mehr auf Leistungsform, Leistungsort und Leistungsanbieter abstellt,
- **Angemessene Beteiligung des Bundes** an den Kosten der Eingliederungshilfe,
- **Erprobung** neuer Formen der Leistungsfinanzierung.

II. Konzept zur Weiterentwicklung der Eingliederungshilfe

II.1 Stärkung von Selbstbestimmung, Eigenverantwortung und Selbsthilfepotentialen, Annäherung der Lebensbedingungen von Menschen mit Behinderungen an die allgemeinen Lebensbedingungen, gleiche Rechte auf Sozialleistungen unabhängig von der gewählten Angebotsform

Es wird vorgeschlagen, die Eingliederungshilfe von einer überwiegend einrichtungszentrierten Hilfe zu einer personenzentrierten Hilfe neu auszurichten. Damit wird ein emanzipatorischer und bürgerrechtlicher Ansatz verfolgt, der die Forderungen der UN-Konvention einerseits und die Grundsätze des SGB IX sowie die des SGB XII andererseits aufgreift, der vor allem aber dem Grundrecht auf Gleichberechtigung von Menschen mit und ohne Behinderungen geschuldet ist.

Die den Menschen mit Behinderungen gebotene Versorgung und Teilhabeleistung darf nicht länger an die Wohnform gebunden sein, in der sie leben. Die notwendige Unterstützung hat sich vielmehr an den persönlichen Bedürfnissen und, soweit möglich, Entscheidungen der betroffenen Menschen zu orientieren.

Menschen mit Behinderungen sind im Hinblick auf die Wahl ihres Wohnortes die gleichen Optionen zu eröffnen wie anderen Bürgerinnen und Bürgern. Dabei ist das notwendige Unterstützungsangebot so zu gestalten, dass diese Optionen wahrgenommen werden können.

Die Teilhabeleistungen sind so zu organisieren, dass Menschen mit Behinderungen so weit wie möglich selbst bestimmen können, welche Dienste sie in Anspruch nehmen möchten. Auch sollen Menschen mit Behinderungen mitbestimmen können, wie, wo und von wem die Hilfen bereitgestellt werden, um ihre persönlichen Wünsche und Vorlieben zu berücksichtigen. Dabei ist es allerdings erforderlich, ein angemessenes Gleichgewicht zwischen den persönlichen Wünschen behinderter Bürgerinnen und Bürger und den Möglichkeiten der Gesellschaft zu erzielen.

Die Eingliederungshilfe als personenzentrierte Hilfe konzentriert sich auf die „reine“ Fachmaßnahme. Daneben erhalten die betroffenen Menschen innerhalb des Systems des SGB XII die existenzsichernden Leistungen zum Lebensunterhalt einschließlich der Kosten der Unterkunft.

Die Neuausrichtung der Eingliederungshilfe kann aus fachlicher Sicht auf Dauer nicht ohne Anpassungen in anderen Leistungsgesetzen nach der gleichen Grundlogik bleiben, um dem emanzipatori-

schen und bürgerrechtlichen Ansatz in einem gegliederten Sozialversicherungssystem (mittel- bis langfristig) zum Durchbruch zu verhelfen. Besondere Bedeutung hierbei gilt dem Vorrang von Versicherungsleistungen gegenüber dem Nachrang der Sozialhilfe. Nach Auffassung der Länder werden vielfach Leistungen, die der Teilhabe der Menschen mit Behinderungen am Leben in der Gesellschaft dienen sollen, aus dem Leistungskatalog der Sozialversicherungen ausgegliedert und damit zwangsläufig in den Zuständigkeitsbereich der Träger der Sozialhilfe verlagert. Diese Entwicklung muss gestoppt bzw. rückgängig gemacht werden. Die Einbindung der Menschen mit Behinderungen in den anderen Sozialsystemen ist umfassend sicherzustellen.

Die Länder weisen darauf hin, dass aufgrund des Personenbezuges vor allem die derzeitigen Einschränkungen der Leistungen der häuslichen Krankenpflege nach § 37 SGB V und der Pflegeversicherung nach § 43a SGB XI für behinderte Menschen keine systematische Grundlage mehr haben werden und deshalb zu überprüfen sind. Zudem benachteiligen sie schon heute behinderte Menschen. Dies ist auch bei der Diskussion zur Weiterentwicklung des Pflegebedürftigkeitsbegriffs zu beachten.

Der Zugang zum Teilhabesystem für Menschen mit Behinderungen ist durch ein einheitliches (d.h. nach gleichen Qualitätskriterien) Teilhabemanagement zu gestalten, das personenzentriert, teilhabeziel- und wirkungsorientiert ausgerichtet ist und Beteiligungspflichten benennt. Hierfür sind die rechtlichen Rahmenbedingungen zu schaffen.

Angesichts der Bedeutung der Arbeit für die Stärkung von Selbstbestimmung und Eigenverantwortung vor allem auch für Menschen mit Behinderungen sind zur Verbesserung der Teilhabe am Arbeitsleben zum Einen die gesetzlichen Rahmenbedingungen und zum Anderen alternative Beschäftigungsmöglichkeiten, möglichst auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt, zu schaffen für Menschen, für die bisher die Werkstatt für behinderte Menschen die einzige Beschäftigungsmöglichkeit darstellt.

II.2 Verbesserung der Steuerung und Wirkungskontrolle der Leistungsgewährung durch die Leistungsträger, Angebotsvielfalt, Stärkung des bürgerschaftlichen Engagements

Von der Neuausrichtung der Eingliederungshilfe zu einer am individuellen Bedarf des Menschen mit Behinderungen orientierten, durchlässigen und flexiblen Hilfe ist auch die Steuerung von Leistungsansprüchen Einzelner und die Wirkungskontrolle durch den Leistungsträger betroffen.

Vor allem die demografische Entwicklung, der medizinische Fortschritt in der Akutmedizin und der Frührehabilitation, der allgemeine Anstieg der Lebenserwartung von Menschen mit Behinderungen, die Zunahme der Zahl seelisch behinderter Menschen, aber auch Fehlanreize im Leistungssystem, die „Privilegierung“ einzelner Leistungsformen und die Verlagerung von Aufgaben aus originär zuständigen Leistungssystemen in die Sozialhilfe haben die Frage nach der dauerhaften Sicherung der Finanzierbarkeit der Leistungen für Menschen mit Behinderungen aufgeworfen.

Um angesichts dieser Entwicklungen den Herausforderungen der Zukunft gerecht zu werden, ohne einen Qualitätsabbau zu riskieren, ist es erforderlich, ein umfassendes Steuerungskonzept zu entwickeln, das auch die Entwicklung eines Ziel-, Zielgruppen- und Leistungssystems umfasst, mit dem die Effektivität und Effizienz der Leistungserbringung überprüft und systematisch erhöht werden kann.

Zentrales Instrument ist dabei ein Fallmanagement, das sicherstellt, dass die individuell notwendigen Unterstützungen und Leistungsansprüche – auch über das SGB XII hinaus – gewährt werden. Für Ansprüche, von denen unterschiedliche Sozialleistungsträger betroffen sind, ist die Koordinierung zu verbessern und für die Leistungsberechtigten Zuständigkeitsklarheit zu schaffen.

Die Aufgaben im Rahmen eines „Fallmanagements“ setzen voraus, dass die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter bei den Leistungsträgern die entsprechenden fachlichen Voraussetzungen erfüllen und die Belastung eine Einzelbearbeitung im Sinne einer personenzentrierten Hilfe zulässt.

Im Rahmen des Teilhabemanagements ist es von großer Wichtigkeit, dass eine Leistungs-, Qualitäts- und Wirksamkeitskontrolle erfolgt. Die Wirksamkeitskontrolle beinhaltet die Überprüfung der im Gesamtplan vereinbarten Ziele und der Wirksamkeit der Leistungserbringung. Sie muss zum Bestandteil von Leistungs- und Qualitätsprüfungsvereinbarungen werden. Bei Pflichtverletzungen ist eine Rechtsfolgenregelung gesetzlich zu verankern.

Neben dieser Steuerung auf der Ebene einzelner Leistungsansprüche ist es ebenso notwendig, dass im Rahmen einer Sozialplanung vielfältige gemeindezentrierte Angebote zur Verfügung stehen.

Dazu gehört auch der Vergleich von Strukturdaten der Eingliederungshilfe. Durch einen solchen systematischen Vergleich kann der fachliche Dialog zur Weiterentwicklung der Eingliederungshilfe im Sinne einer ziel- und wirkungsorientierten Steuerung gefördert werden.

Die personenzentrierte Eingliederungshilfe beinhaltet vor allem auch einen Wechsel von der einrichtungszentrierten Finanzierung der Eingliederungshilfeleistungen zu einer personenzentrierten Finanzierung. Für die Leistungsträger bilden die gesetzlichen Regelungen der §§ 75 ff. SGB XII die maßgebliche Grundlage für die Vergütung der Leistungen der Eingliederungshilfe. Die Konzentration der §§ 75 ff. SGB XII auf fachliche Maßnahmen, soweit sie die Leistungen der Eingliederungshilfe betreffen, führt zu ganz wesentlichen Veränderungen im Vertragsrecht. Sie wird aber zu einer Verbesserung der Wahlmöglichkeiten durch die Menschen mit Behinderungen führen, da ihnen vielfältige Angebote zur Verfügung stehen werden, ohne dass der Leistungsträger auf die Auswahl der Angebotsform Einfluss nehmen wird. Es wird unter Beachtung der sozialhilferechtlichen Aufgaben lediglich geprüft, ob das Wunsch- und Wahlrecht beachtet wurde (siehe II.1 Absatz 2). Die Weiterentwicklung der Infrastruktur soll es Menschen mit Behinderungen außerdem ermöglichen, wohnortnah unter mehreren Angeboten zu wählen.

Das Gemeinwesen muss bereit und fähig sein, alle Menschen anzunehmen und aufzunehmen. Dies ist vor allem durch eine Stärkung der Zivilgesellschaft und die Unterstützung des bürgerschaftlichen Engagements zu erreichen, damit sich eine neue Kultur des Zusammenlebens entwickeln kann.

Während Eltern und nahe Angehörige für ihre wesentlich behinderten Kinder, Jugendlichen und jungen Erwachsenen ein hohes Maß an Betreuung, Förderung und Pflege erbringen, spielte bislang das bürgerschaftliche Engagement in der Hilfe für Menschen mit Behinderungen keine ausgeprägte Rolle. Neben ehrenamtlichen Betreuungen gibt es beispielsweise Ansätze bei den Freiwilligenagenturen oder in generationenübergreifenden Wohnformen. Anzustreben ist eine Ausgewogenheit von Teilhabe und Teilgabe, d.h., dass auch Menschen mit Behinderungen in ehrenamtliche Tätigkeiten eintreten können, weil dies ihre gesellschaftliche Rolle und ihr eigenes Selbstwertgefühl stärken kann.

Eine weitere wichtige Voraussetzung für ein Leben in der Gemeinde ist eine umfassende Barrierefreiheit, die im Übrigen nicht nur Menschen mit Behinderungen zu Gute kommt, sondern auch älteren Menschen und Familien mit Kindern.

II.3 Verbesserung der Teilhabe am Arbeitsleben

Arbeit ist mehr als Broterwerb. Menschen definieren sich über ihre Arbeit selbst; sie ist die wichtigste Form gesellschaftlicher Teilhabe; über sie finden sie ihren Platz in der Gemeinschaft.

Deswegen kommt dem Bereich der Teilhabe am Arbeitsleben für Menschen mit Behinderungen eine besondere Bedeutung zu, in ihm finden sich alle oben beschriebenen Grundsätze wieder. Deshalb ist es

notwendig, deutliche Prioritäten zu setzen. Diese liegen zunächst in der Eingliederung in den ersten Arbeitsmarkt und der Nutzung aller Chancen hierzu bereits vor und zu Beginn des beruflichen Lebens. Je stärker in dieser Phase bereits ausgegliedert wird, desto schwieriger wird die Eingliederung. Eine Ausgliederung in Form der Feststellung der Erwerbsunfähigkeit darf nicht dazu führen, dass Lebenschancen verbaut werden. Eine rein am Arbeitsmarkt orientierte Feststellung der Erwerbsunfähigkeit darf es im System der Teilhabe von Menschen mit Behinderungen nicht geben, weil sie diesen Prozess für viele Menschen beschleunigt, ohne seine vorhandenen Ressourcen zu respektieren. Nicht nur das Angebot von Werkstätten für behinderte Menschen muss stärker auf Wiedereingliederung hin differenziert werden, es müssen auch neben den Werkstätten im Rahmen der Eingliederungshilfe Möglichkeiten der Teilhabe am Arbeitsleben geschaffen werden.

III. Umsetzung des Konzeptes

III.1 Bundesgesetzlicher Regelungsbedarf

1. Verbesserung der Steuerung und Wirkungskontrolle der Leistungsgewährung durch die Leistungsträger

Eine konsequente fachliche Weiterentwicklung der Eingliederungshilfe ist nur zu erreichen, indem Strategien zur verbesserten Steuerung implementiert werden. Dabei sind vor allem folgende Aspekte zu berücksichtigen:

- konsequente und durchgängige Beachtung des personenzentrierten Ansatzes auf allen Ebenen („Subjekt- statt Objektförderung“),
- Einführung einer Wirksamkeitskontrolle (sowohl auf der Einzelfall-, als auch auf der Vertragsrechtsebene),
- ganzheitliche Betrachtung der Leistungsansprüche Einzelner unter Beachtung des Selbstbestimmungsrechtes des Menschen mit Behinderungen,
- Entwicklung von bundeseinheitlichen Kriterien für ein Bedarfsfeststellungsverfahren,
- Implementierung eines Fallmanagements,
- Gemeindenähe, Vernetzung und Kooperation,
- Verstärkung des bürgerschaftlichen Engagements bei Teilhabeangeboten.

Zur Verbesserung der Einzelfallsteuerung sind die derzeit unterschiedlichen Begriffsdefinitionen im Bereich der Steuerung von Leistungsansprüchen Einzelner (Leistungsabsprache und

Förderplan in § 12 SGB XII, Gesamtplan in § 58 SGB XII, Eingliederungsplan in § 3 WVO, Versorgungsplan in § 7a SGB XI) nach Auffassung der Länder zu vereinheitlichen und zu konkretisieren. Die Verwendung unterschiedlicher Begriffe je nach Komplexität der Bedarfssituation hat sich als nicht praxistauglich erwiesen und führt zu einem uneinheitlichen Verständnis der verschiedenen Begriffe. In der Begrifflichkeit ist außerdem der partizipative Ansatz der Teilhabe deutlich zu machen.

Bei Leistungsansprüchen, von denen unterschiedliche Sozialleistungsträger betroffen sind, ist für den Menschen mit Behinderungen Klarheit über Zuständigkeit und Verantwortlichkeit zu schaffen (siehe u.a. §§ 14, 22 und 23 SGB IX).

Zur wirksamen Steuerung im Einzelfall sind ein Gesamtplan und ein individueller Teilhabeplan aufzustellen. Dabei wird in der Verwaltungspraxis der Übermittlung von Diagnosedaten an den Leistungsträger immer wieder mit datenschutzrechtlichen Einwänden entgegengetreten. Es ist deshalb aus Sicht der Länder notwendig, die Übermittlung von Diagnosedaten an die Leistungsträger im SGB XII rechtlich zu verankern.

Zu einer wirksamen Einzelfallsteuerung gehören außerdem die Implementierung eines Fallmanagements und die Durchführung eines Bedarfsfeststellungsverfahrens auf der Grundlage von bundeseinheitlichen Kriterien. Nach Auffassung der Länder ist es daher erforderlich, dass die rechtlichen Rahmenbedingungen zur Entwicklung von entsprechenden bundeseinheitlichen Kriterien geschaffen werden.

Im Rahmen des Teilhabemanagements sind die im Gesamtplan vereinbarten Ziele und die Wirksamkeit der Leistungserbringung zu überprüfen. Damit die Wirksamkeitskontrolle Bestandteil von Leistungs- und Qualitätsprüfungsvereinbarungen wird, bedarf es einer ausdrücklichen gesetzlichen Verankerung im Vertragsrecht (§§ 75 ff. SGB XII). Außerdem ist für Pflichtverletzungen eine Rechtsfolgenregelung gesetzlich zu verankern.

2. Stärkung von Selbstbestimmung, Eigenverantwortung und Selbsthilfepotentialen, Annäherung der Lebensbedingungen von Menschen mit Behinderungen an die allgemeinen Lebensbedingungen

2.1 Leistungen für Einrichtungen (§ 13 SGB XII)

Bei einer Aufhebung der Unterscheidung nach der Organisationsform der Leistungserbringung kann die Vorschrift entfallen. Der Hinweis auf die vorzunehmende individuelle Bedarfsde-

ckung durch wirtschaftlich erbrachte Leistungen bzw. die Zumutbarkeits- und Kostenprüfung sollte im Rahmen sog. allgemeiner Vorschriften des SGB XII als eine Art Generalklausel zu den Grundprinzipien von Wirtschaftlichkeit, Notwendigkeit und Sparsamkeit aufgenommen und mit dem Wunsch- und Wahlrecht (§ 9 SGB XII) sinnvoll verzahnt werden.

2.2 Notwendiger Lebensunterhalt in Einrichtungen (§ 35 SGB XII)

Eine besondere Regelung für den notwendigen Lebensunterhalt in Einrichtungen kann entfallen. Unabhängig von den Hilfen nach Kapitel Fünf bis Neun SGB XII müssten bei Bedarf der notwendige Lebensunterhalt und die Kosten der Unterkunft ausgehend von den dafür zur Verfügung stehenden Leistungen, ggf. erweitert um zusätzliche behinderungsbedingte Leistungen zur Bedarfsdeckung (z.B. besondere Ernährungs- und Kleidungsbedarfe, spezifische Wohnungsausstattung und Flächenbedarf) erbracht werden. Für den Übergang müssten insbesondere in den §§ 75 ff. SGB XII Regelungen geschaffen werden, die es zum Einen erlauben, in den Vergütungen für die bestehenden stationären und teilstationären Einrichtungen diese Leistung analog ambulanter Leistungen auszuweisen, aber zum Anderen auch den Übergang zu ambulanten Leistungen ermöglichen.

2.3 Pauschalierte Geldleistungen in der Eingliederungshilfe

Im Hinblick auf das Ziel, Selbstbestimmung und Teilhabe von Menschen mit Behinderungen zu stärken, ist zu prüfen, ob die derzeitige Leistungsgestaltung mit Hilfe der Leistungserbringung durch Dritte im sog. sozialhilferechtlichen Dreiecksverhältnis „Leistungsberechtigter – Sozialhilfeträger – Leistungserbringer“ für alle Bedarfskonstellationen noch das Optimum darstellt. Für Leistungen der Teilhabe am Leben in der Gemeinschaft (§ 55 SGB IX) soll für den Sozialhilfeträger die Wahlmöglichkeit einer Geldpauschalleistung (die ggf. individuell angepasst werden kann) als Alternative zu der Leistungserbringung durch Vereinbarungspartner des Sozialhilfeträgers nach §§ 75 ff. SGB XII eingeführt werden.

2.4 Vertragsrecht (§§ 75 ff. SGB XII, Rechts- und Finanzbeziehungen zwischen den Sozialhilfeträgern und den Leistungserbringern, Übergangsregelungen)

2.4.1 Über Vereinbarungen nach §§ 75 ff. SGB XII nimmt der Sozialhilfeträger eine inhaltlich gestaltete Bedarfsdeckungsverantwortung und Gesamt(steuers)verantwortung unter Beachtung des Wunsch- und Wahlrechts und des Anspruchs auf Geldleistungen/Persönliche Budgets wahr. Diese Aufgabenwahrnehmung im Rahmen des sog. sozialhilferechtlichen Dreiecksverhältnisses soll grundsätzlich erhalten und zielkonform weiterentwickelt werden. Hierzu bedarf

es grundlegender neuer Weichenstellungen, Übergangsregelungen sowie sachgerechter Implementierung.

2.4.2 Im SGB XII, besonders im Vertragsrecht und den nachfolgenden untergesetzlichen Regelungen (Landesrahmenverträge), darf künftig nicht mehr nach „Einrichtungen“ und „Diensten“, nach „ambulant“, „teilstationär“ und „stationär“ unterschieden werden. Vielmehr wird konsequent auf eine fachlich beschriebene, zur Deckung des Bedarfs an Eingliederungshilfe benötigte Leistung abgestellt. Die vertragsrechtlichen Regelungen werden auf diese fachliche Leistung konzentriert.

2.4.3 Die bisherige Systematik der Vergütungsvereinbarung (§ 76 Abs. 2 SGB XII) „Grundpauschale – Maßnahmepauschale(n) – Investitionsbetrag“ wird, wie in den nachstehenden Ziffern 2.4.3.1 bis 2.4.3.6 erläutert, verändert. Wesentliche Elemente der Umsetzung werden nach entsprechender Gesetzesänderung nur im Rahmen veränderter Landesrahmenverträge nach § 79 SGB XII möglich sein.

2.4.3.1 Gegenstand der Leistungsvereinbarung werden wegen der Loslösung vom Einrichtungsbegriff nur noch die (Fach-)Leistungen der Eingliederungshilfe und die dafür angemessenen Leistungsvergütungen sein. 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 eigentliche (Fach-)Leistungsvergütung differiert nur noch nach in der Leistungsvereinbarung offen zu legenden unterschiedlicher Leistungsqualität und zeitlicher Intensität. Eine Kalkulation der (Fach-)Leistungspauschalen nach Gruppen von Leistungsberechtigten mit vergleichbarem Hilfebedarf kann zur quantitativen Abstufung im Sinne unterschiedlicher Betreuungsintensität zielführend sein.

2.4.3.2 Für alle Bedarfe, die Gegenstand der Hilfe zum Lebensunterhalt sind – das sind nach der bisherigen Systematik des § 76 Abs. 2 SGB XII vor allem die Leistungen für Unterkunft und Verpflegung (Grundpauschale) sowie Anteile des Investitionsbetrages – gelten die Regelungen des Dritten und Vierten Kapitels SGB XII.

Die bisher in den Maßnahmepauschalen enthaltenen Lebensunterhalts-Anteile werden rechtssystematisch den existenzsichernden Leistungen zum Lebensunterhalt zugeordnet.

Das bedeutet auch, dass wie bisher behinderungsbedingte und maßnahmebedingte Mehrbedarfe in angemessenem Umfang berücksichtigt werden, ggf. aber rechtssystematisch anders zugeordnet werden.

- 2.4.3.3 Für alle Bedarfe, die Gegenstand anderer vorrangiger Sozialleistungsgesetze sind, gelten die hierfür bestehenden Regelungen.
- 2.4.3.4 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 nicht den Ziffern 2.4.3.1 bis 2.4.3.3 zugeordnet werden können. Hierzu wird es Übergangslösungen bedürfen. Außerdem ist den Trägern von bisher stationären oder teilstationären Einrichtungen ein angemessener Zeitraum einzuräumen, um ihre Leistungsangebote der neuen Rechtssystematik anzupassen.
- 2.4.3.5 Der Katalog der Mindestinhalte der Rahmenverträge (§ 79 Abs. 1 Satz 1 Nrn. 1 bis 4 SGB XII) bzw. die ersatzweise Verordnungsermächtigung (§ 81 SGB XII) sind diesen Zielen entsprechend anzupassen. Bestehende Landesrahmenverträge und alle existierenden Einzelvereinbarungen nach § 76 SGB XII sind entsprechend umzugestalten.
- 2.4.3.6 Die vorstehende Systematik hat zur Konsequenz, dass Vergütungsunterschiede in allen Bedarfsbereichen transparent und vergleichbar werden.
- 2.4.4 Die Angebote des Wohnens und des Lebensunterhalts müssen die Leistungserbringer zwar darlegen und verpreisen, aber vertraglich nur mit ihren „Kunden“ (Heimvertrag) vereinbaren, nicht jedoch mit dem Leistungsträger. Soweit ein Schutzbedarf der leistungsberechtigten Person gegeben ist, wird er durch das Heimgesetz bzw. die entstehenden Ländernachfolgegesetze sowie ggf. über das BGB-Vertragsrecht sichergestellt werden müssen.
- 2.4.5 Bei Wegfall der institutionsgebundenen Strukturen ist das Bruttoprinzip, das nur auf stationäre Einrichtungen angewandt wird, obsolet. Leistungen im bisherigen Sinne für eine „stationäre Einrichtung“ existieren nicht mehr, sondern werden durch individuell bedarfsgerechte (Fach-)Leistungen sowie bei Bedürftigkeit durch erforderliche Leistungen zum Lebensunterhalt sowie zu den Kosten der Unterkunft ersetzt.

2.5 Örtliche Zuständigkeit

Die Regelungen zur örtlichen Zuständigkeit in § 98 SGB XII müssen den vorstehenden Überlegungen entsprechend angepasst werden. Die Bezugnahme auf stationäre Leistungen in § 98 Abs. 2 SGB XII ist zu ersetzen durch die Bezugnahme auf die Maßnahmezuständigkeit und den Wechsel zwischen den die Unterstützungsleistungen durchzuführenden Leistungserbringern. Das ursprüngliche Regelungsmotiv des § 98 Abs. 5 SGB XII, der „Schutz des Anstaltsortes“, ist zu ersetzen durch den entsprechenden Schutz des Ortes, an dem aufeinander folgende Maßnahmen in Verantwortung eines anderen zuständigen Trägers durchgeführt werden.

2.6 Mögliche Perspektive: Sicherstellung der benötigten Angebote durch Vergabe/Zulassung

Als langfristige mögliche Perspektive ist zu prüfen, inwieweit über die nachfolgenden Zwischenschritte eine andere Angebotsrealität entsteht, in der die Leistungsberechtigten überwiegend als mit Kaufkraft ausgestattete Nachfrager von individuellen Dienst- und Sachleistungen auftreten:

- a) Nutzung der verschiedenen Möglichkeiten des Vergaberechts zur Gewinnung von Vereinbarungspartnern nach § 75 SGB XII, die vor Ort benötigte, bisher fehlende Leistungen anbieten;
- b) Ausweitung von persönliche Budgets und (pauschalierten) Geldleistungen entsprechend dem ausgeübten Wunsch-, Wahl- und Antragsrecht der Leistungsberechtigten bezogen auf alle individuellen Bedarfe, für die nicht zwingend Leistungen im Dreiecksverhältnis gewährleistet werden müssen.

3. Ermöglichung der Erprobung neuer Formen der Leistungserbringung und Leistungsfinanzierung

Das SGB XII enthält keine Norm, nach der neue Formen der Leistungserbringung und Leistungsfinanzierung modellhaft erprobt werden können. Die Neuausrichtung der Eingliederungshilfe zu einer personenzentrierten Hilfe macht deutlich, wie wichtig die Schaffung einer entsprechenden gesetzlichen Grundlage ist, um Aufschlüsse über gewünschte rechtliche Änderungen zu erhalten und sie dann wieder im Sinne einer Vereinheitlichung umsetzen zu können.

4. Verbesserung der Teilhabe am Arbeitsleben

4.1 Übergang Schule in Beruf

- Einführung eines gesetzlich verankerten „Clearingverfahrens“ für alle behinderten Schülerinnen und Schüler mit sonderpädagogischem Förderbedarf in Förderschulen oder Regelschulen.

- Das „Clearingverfahren“ muss spätestens 2 Jahre vor Ende der Schulzeit einsetzen.
- Beteiligte an dem „Clearingverfahren“ sind die Schule, die zuständigen Rehaträger (insbesondere die Bundesagentur für Arbeit, der Träger der Sozialhilfe, der Träger der öffentlichen Jugendhilfe) und die Integrationsfachdienste. Diese bilden ein regionales Netzwerk.
- Ziel ist eine Integrationsbegleitung aus der Schule heraus auf den allgemeinen Arbeitsmarkt für behinderte Schülerinnen und Schüler mit besonderem Förderbedarf, die ohne entsprechende Unterstützung wahrscheinlich in die Werkstatt für behinderte Menschen einmünden würden, aber Potential für den allgemeinen Arbeitsmarkt haben.
- Entscheidungen der Beteiligten am „Clearingverfahren“ sollen einvernehmlich erfolgen. Nach Auffassung der Länder muss die Zuständigkeit für die Durchführung des neuen „Clearingverfahrens“ bei der Bundesagentur für Arbeit liegen. Die Mitwirkung der Schulverwaltungen ist landesgesetzlich zu regeln.
- Sind nach Abschluss der Schule vorrangige Maßnahmen zur Teilhabe am Arbeitsleben nicht möglich, ist grundsätzlich zumindest das Eingangsverfahren in der Werkstatt für behinderte Menschen durchzuführen.

4.2 Berufsvorbereitende Maßnahmen

Das Angebot an berufsvorbereitenden und berufsbegleitenden Maßnahmen muss wieder besser auf die Personengruppe der erheblich leistungsgeminderten Menschen zugeschnitten, qualitativ verbessert und insgesamt erweitert werden. Es ist sicherzustellen, dass die übliche Dauer berufsvorbereitender Bildungsmaßnahmen zu verlängern ist, wenn dies aufgrund der Behinderung zur Erreichung des Maßnahmeziels erforderlich ist.

Ein Anspruch auf Aufnahme in den Berufsbildungsbereich einer Werkstatt soll künftig nur bestehen, wenn festgestellt ist, dass eine Maßnahme der Unterstützten Beschäftigung nicht in Betracht kommt oder gescheitert ist. Die Länder sind überdies der Auffassung, dass die rechtliche Ausgliederung des Berufsbildungsbereichs aus der Werkstatt zu prüfen ist. Dies schließt nicht aus, dass Werkstattträger auch zukünftig solche Maßnahmen tatsächlich anbieten.

4.3 Teilhabe am Arbeitsleben außerhalb der Werkstatt für behinderte Menschen

- Das Leistungsspektrum der Eingliederungshilfe im Rahmen der Teilhabe am Arbeitsleben ist so zu erweitern, dass wesentlich behinderte, voll erwerbsgeminderte Menschen eine Teilhabe am Arbeitsleben auch außerhalb der Werkstattförderung verwirklichen können.

- Hierbei sind die Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass auch im Rahmen der Eingliederungshilfe Leistungen, insbesondere an Arbeitgeber (vor allem entsprechend § 34 SGB IX und § 27 SchwbAV) möglich sind.
- Das Vorliegen der vollen Erwerbsminderung wird durch den Träger der Rentenversicherung festgestellt.

4.4 Ausgelagerte Werkstattplätze und „Virtuelle Werkstatt“

- Die Beschäftigung werkstattbedürftiger behinderter Menschen auf „ausgelagerten Arbeitsplätzen“ ist im Werkstättenrecht nur als zeitlich befristete Maßnahme zur Übergangsförderung explizit geregelt. Aus fachlichen und fiskalischen Gründen ist jedoch in geeigneten Fällen eine dauerhafte Beschäftigung auf ausgelagerten Werkstattplätzen (sog. Außenarbeitsplätzen) sinnvoll und teilweise auch bereits Praxis in einzelnen Ländern. Die Zulässigkeit einer Förderung im Berufsbildungsbereich und dauerhaften Beschäftigung im Arbeitsbereich auf ausgelagerten Werkstattplätzen wird rechtlich unterschiedlich interpretiert und erschwert die Schaffung entsprechender Angebote.

Die Zahl der ausgelagerten Werkstattplätze ist vor dem Hintergrund der Zuwächse an Werkstattbeschäftigten vorrangig auszubauen. Die betriebsnahe Beschäftigung auf ausgelagerten Werkstattplätzen ist für einen Teil der Werkstattbeschäftigten die bestmögliche, erreichbare berufliche Eingliederung und die höchste erreichbare Normalität.

Es ist deshalb im SGB IX und der Werkstättenverordnung eine Klarstellung vorzunehmen, dass es Aufgabe einer anerkannten Werkstatt ist, Leistungen für geeignete Personen im Berufsbildungsbereich und unbefristet im Arbeitsbereich auch auf ausgelagerten Werkstattplätzen zu erbringen.

- Die Werkstatt für behinderte Menschen ist eine teilstationäre Einrichtung oder ein selbstständiger Teil einer stationären Einrichtung, die über ein „möglichst breites Angebot“ an (eigenen) Berufsbildungs- und Arbeitsplätzen verfügt. Sog. Virtuelle Werkstätten für werkstattbedürftige behinderte Menschen, die ausschließlich ausgelagerte Werkstattplätze vorhalten, werden als „sonstige Beschäftigungsstätte“ geführt und erhalten keine Anerkennung als Werkstatt. Die hieraus resultierenden rechtlichen Nachteile und Risiken erschweren eine dauerhafte Etablierung solcher ergänzender Beschäftigungsangebote.

Durch Änderung der Werkstättenverordnung sind die Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass die Virtuelle Werkstatt dann anerkannt werden kann, wenn sie Teil eines Werkstattverbundes

ist und damit die Anforderungen zur Anerkennung als Werkstatt erfüllt werden (§ 17 Abs. 2 WVO).

4.5 Sozialversicherungsrechtliche Regelungen für werkstattbedürftige Menschen mit Behinderung

Die neuen Maßnahmeformen zur Teilhabe am Arbeitsleben erfordern eine Prüfung der sozialversicherungsrechtlichen Regelungen für diesen Bereich, die die Weiterentwicklung des Hilfesystems zu einem personenbezogenen Ansatz berücksichtigt.

4.6 Aufnahmevoraussetzungen für werkstattbedürftige Menschen mit Behinderung

In den Eingangs- und Berufsbildungsbereich der Werkstatt für behinderte Menschen werden aufgrund der Entscheidungen des zuständigen Rehabilitationsträgers auch Menschen aufgenommen, die nicht voll erwerbsgemindert sind; dadurch steht der Sozialhilfeträger unter einem hohen sozialen Druck, die Weiterbeschäftigung im Arbeitsbereich zu finanzieren, da der behinderte Mensch ansonsten vielfach in die Arbeitslosigkeit entlassen würde.

- Es ist im SGB IX, im SGB XII und im SGB VI eine rechtliche Klarstellung vorzunehmen, dass einen Rechtsanspruch auf Aufnahme in den Arbeitsbereich einer Werkstatt nur diejenigen behinderten Menschen haben, die wesentlich behindert sind, die aus medizinischen Gründen auf nicht absehbare Zeit voll erwerbsgemindert im Sinne des § 43 Abs. 2 Satz 2 SGB VI sind und bei denen die Kriterien des § 136 Abs. 2 Satz 1 SGB IX erfüllt sind.
- Im Zweifel stellt der Träger der Rentenversicherung vor Aufnahme in den Arbeitsbereich der Werkstatt für behinderte Menschen fest, ob auf nicht absehbare Zeit eine volle Erwerbsminderung im Sinne des § 43 Abs. 2 Satz 2 SGB VI vorliegt.

4.7 Dauer der Beschäftigung in einer Werkstatt für behinderte Menschen

In den gesetzlichen Regelungen zum Werkstättenrecht gibt es keine Regelung zum Ausscheiden aus der Werkstatt für behinderte Menschen. Dies führt dazu, dass Menschen mit Behinderung mit Bezug von Regelaltersrente (§ 35 SGB VI) noch in Werkstätten beschäftigt werden.

Es ist im SGB IX eine Klarstellung vorzunehmen, dass der Anspruch auf eine Beschäftigung im Arbeitsbereich der Werkstatt für behinderte Menschen spätestens mit Bezug der Regelaltersrente endet. Die Menschen mit Behinderung können dann die für die Teilhabe am Leben in der Gemeinschaft vorgesehenen Leistungen erhalten.

4.8 Aufgabenstellung des Fachausschusses

Aufgrund der Aufgabenstellung des Fachausschusses der Werkstatt für behinderte Menschen obliegt allen Mitgliedern ein hohes Maß an Verantwortung, und zwar nicht nur als Vertreter eines Rehabilitationsträgers bei der Auslegung und Anwendung des geltenden Leistungsrechts, sondern auch gegenüber dem Menschen mit Behinderung. Allen Mitgliedern sind daher für die Beratungsaufgaben die notwendigen Unterlagen (z.B. Reha-Antrag, ärztliche und psychologische Gutachten) rechtzeitig zuzuleiten.

Damit die Mitglieder des Fachausschusses ihre Beratungsaufgaben zur Feststellung des notwendigen und richtigen Hilfebedarfs umfassend und kompetent wahrnehmen können sowie um unnötige Mehrfachbegutachtungen zu vermeiden, ist das Erfordernis der rechtzeitigen Vorlage aller für die Prüfung und Entscheidung relevanten, erforderlichen Unterlagen und Informationen (insbesondere Diagnosen, Gutachten, Berichte, Teilhabeplan) an den Fachausschuss rechtzeitig zu verorten.

4.9 Anteil der Länder an dem Aufkommen an Ausgleichsabgabe

Die längerfristige Förderung vorrangiger Beschäftigungsformen auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt ist eingeschränkt, weil hierfür im Wesentlichen nur geringe Mittel der Ausgleichsabgabe zur Verfügung stehen.

Der Anteil der Länder an dem Aufkommen an Ausgleichsabgabe ist nach Auffassung der Länder zu ihren Gunsten zu ändern.

III.2 Landesrechtlicher Regelungsbedarf

Der Bundesgesetzgeber hat mit § 97 Abs. 2 und 4 SGB XII (Sachliche Zuständigkeit) die Weichen für eine einheitliche sachliche Zuständigkeit der Eingliederungshilfe gestellt. Die überwiegende Zahl der Länder haben dem bereits Rechnung getragen.

Soweit bei der personenzentrierten Finanzierung der Eingliederungshilfe im Rahmen der §§ 75 ff. SGB XII Regelungen in Landesrahmenverträgen zu treffen sind, sind die Länder gefordert, entsprechend tätig zu werden.

Nach einer Konkretisierung der bundesgesetzlichen Regelungen sind die Ausführungsgesetze der Länder erforderlichenfalls anzupassen.

Soweit es um den Übergang von der Schule in den Beruf geht, sind notwendige Regelungen auf der Ebene der KMK zu prüfen.

IV. Bund-Länder-Perspektive

In der seit langem geführten Fachdiskussion besteht unter vielen Beteiligten Einvernehmen, dass die bisher im System der Fürsorge verankerten Leistungen der Eingliederungshilfe in ein eigenständiges Leistungsgesetz mit stärkerer finanzieller Beteiligung des Bundes (z.B. Bundesteilhabegeld) überführt werden sollen. Die Länder halten unabhängig davon an ihrer Forderung fest, dass sich der Bund entsprechend seiner Mitverantwortung für die Menschen mit Behinderungen an der Finanzierung der Kosten der Eingliederungshilfe angemessen beteiligen muss. Bei den vorliegenden Vorschlägen wurde diese Perspektive jedoch nicht weiter verfolgt, weil es dazu zwischen Bund und allen Ländern nach wie vor unterschiedliche Auffassungen gab. Bund und Ländern war vielmehr wichtig, Vorschläge zu unterbreiten, die weitgehend konsensual sind und von daher möglichst schnell in ein konkretes Gesetzgebungsverfahren einmünden können.