

Berichtsentwurf zu den Ergebnissen der Verbändeanhörung zum Begleitprojekt „Zuordnung von Leistungen“ der Bund-Länder-Arbeitsgruppe „Weiterentwicklung der Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderungen“ der ASMK

I. Verlauf der Gespräche

Die Anhörung der Verbände erfolgte am 13. Juli 2010 von 10.30 Uhr – 15.00 Uhr im Sozialministerium Rheinland-Pfalz.

Insgesamt 26 Verbände wurden eingeladen, sich an der Anhörung zu beteiligen und zu dem ihnen vorgelegten Diskussionspapier Stellung zu nehmen. Neun Verbände sind der Einladung nicht gefolgt. Verschiedene Verbände haben eine gemeinsame Stellungnahme abgegeben (Kommunalen Spitzenverbände und Deutscher Behindertenrat/Bundesarbeitsgemeinschaft Selbsthilfe). Die Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege wurde als „Einheit“ eingeladen; sechs Mitglieder waren vertreten. Neben einer Gesamtstellungnahme haben der Paritätische, die anthroposophischen Einrichtungen und die Caritas Behindertenhilfe und Psychiatrie (CBP) eigene Stellungnahmen abgegeben.

Die Ergebnisse der mündlichen Erörterungen sowie der schriftlichen Stellungnahmen sind im Folgenden unter II.in die Arbeitsgrundlage eingeflossen oder als Dissense bzw. klärungsbedürftige Fragen zusammengefasst.

II. Ertrag der Gespräche

Vorbemerkungen

Sowohl in den schriftlichen Stellungnahmen, als auch in der mündlichen Erörterung hat sich herausgestellt, dass sich die Verbände umfassend zur Weiterentwicklung der Ein-

gliederungshilfe positioniert haben. Das macht deutlich, dass das Begleitprojekt „Zuordnung von Leistungen“ nicht isoliert, sondern im Gesamtzusammenhang zu betrachten ist. Es kann davon ausgegangen werden, dass dies auch für die anderen Begleitprojekte (vor allem für das Begleitprojekt „Vereinheitlichung der Bedarfsermittlung sowie Förderung von mehr Selbstbestimmung und Beteiligung im Leistungsverfahren“) gilt.

Auch wurde festgestellt, dass bei einer Vielzahl der Verbände noch eine gewisse „Unsicherheit“ über die unterschiedlichsten Folgen des Kernthemas dieses Begleitprojektes bestand.

Es wurde festgestellt, dass auch zu außerhalb des Begleitprojektes liegenden Fragen in verschiedenen Punkten kein Einvernehmen mit den Verbänden erzielt werden konnte. Im Einzelnen handelt es sich dabei um folgende Punkte:

- Forderung nach einem eigenständigen Leistungsgesetz mit verschiedenen Ausdifferenzierungen bis hin zum Verwaltungsverfahren
- Forderung, dass die regionale Teilhabeplanung gesetzlich geregelt wird und damit verbunden die Finanzierung der Ausgestaltung eines inklusiven Sozialraums und komplementärer Dienste
- Ausgestaltung des Wunsch- und Wahlrechts in Verbindung mit Prinzipien von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit
- Aufrechterhaltung des Brutto-Prinzips

In der Anhörung wurde deutlich, dass der Wunsch nach Konkretisierung und Präzisierung des vorgelegten Diskussionspapiers bestand. Unter Beachtung der schriftlichen und mündlichen Stellungnahmen wurde deswegen das Diskussionspapier überarbeitet. Zu dem nachfolgenden Papier (Arbeitsgrundlage) besteht ein breiter Konsens. Soweit einzelne Verbände gravierende Bedenken bzw. Einwände erhoben haben, die nicht berücksichtigt werden konnten, sind diese ebenso wie die nochklärungsbedürftigen Fragestellungen am Schluss aufgelistet.

Arbeitsgrundlage

1. Aufgabe und Problembenennung

Zu den wesentlichen Bausteinen der durch die 86. Arbeits- und Sozialministerkonferenz beschlossenen Weiterentwicklung der Eingliederungshilfe gehört die Entwicklung der Eingliederungshilfe zu einer personenzentrierten Teilhabeleistung. Damit geht einher, dass die notwendige Unterstützung von Menschen mit Behinderung nicht mehr an eine bestimmte Wohnform gekoppelt ist. Die Leistungen der Eingliederungshilfe sind also konsequenterweise als individuelle und vom Ort der Leistungserbringung unabhängige (Fach-) Leistung auszugestalten. Daneben haben Menschen mit Behinderung – wie Menschen ohne Behinderungen – gegebenenfalls einen Anspruch auf existenzsichernde Leistungen zum Lebensunterhalt (einschließlich von Aufwendungen für die Unterkunft und Heizung).

Die Bund-Länder-AG zur Weiterentwicklung der Eingliederungshilfe hat sich in einem Begleitprojekt in diesem Sinne mit der ‚Zuordnung von Leistungen‘ befasst. Ziel war es dabei, Vorschläge zu erarbeiten, welche Bestandteile den Leistungen zum Lebensunterhalt einschließlich Wohnen und welche den behinderungsbedingten (Fach-) Leistungen allgemeinverbindlich zuzuordnen sind.

2. Gemeinsame Grundsätze

Auf Basis des Beschlusses der 86. ASMK zur Weiterentwicklung der Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderungen sowie den ‚Eckpunkten für die Reformgesetzgebung Eingliederungshilfe im SGB XII‘ wird im Begleitprojekt „Zuordnung von Leistungen“ bei den Überlegungen für die Zuordnung von folgenden Grundsätzen ausgegangen:

- a) Die notwendige Unterstützung für Menschen mit Behinderung orientiert sich nicht mehr an dem Ort der Leistungserbringung, sondern am individuellen Bedarf.

- b) Die jetzige Finanzierungsstruktur der ambulanten Leistungsgewährung dient als Orientierung für die Einführung einer personenzentrierten Leistungserbringung. Die bundesweiten Erfahrungen im Bereich des Wohnens zeigen, dass eine Differenzierung zwischen existenzsichernden Leistungen und Eingliederungshilfeleistungen möglich ist, die auf alle Maßnahmen der Eingliederungshilfe übertragen werden kann. Dies gilt auch für tagesstrukturierende Angebote (z.B. Werkstätten für behinderte Menschen).
- c) Auch der personenzentrierte Ansatz macht es notwendig, angebotsbezogene Vergütungsbestandteile zu berücksichtigen (z.B. Besprechungsräume, Geschäftsführung). Da verschiedene Zuordnungsoptionen denkbar sind, werden diese zukünftig in landeseinheitlichen Leistungsbestandteilen abgebildet.
- d) Mit der Einführung eines konsequent personenzentrierten Ansatzes ist zumindest im stationären Bereich eine Anpassung sowohl im Leistungs- als auch im Leistungserbringungsrecht verbunden. Für den Träger der Sozialhilfe ergeben sich dadurch u. a. eine verstärkte Steuerungsverantwortung sowie die Aufgabe der Gesamtkoordination der einzelnen Leistungen. Dies kann auch Leistungsträger übergreifend geschehen, wie es in den Eckpunkten der Bund-Länder-Arbeitsgruppe beschrieben ist.
- e) Eine individuelle Bedarfsermittlung und Hilfe- bzw. Teilhabeplanung ist Voraussetzung für eine personenzentrierte Leistungsgewährung (vgl. Begleitprojekt 1). Im Verfahren der Hilfe- bzw. Teilhabeplanung ist jeweils individuell zu klären, mit welcher Qualität und Quantität der notwendige behinderungsbedingte Bedarf zu decken ist.

3. Lösungsmöglichkeiten für die Zuordnung von Leistungen

Mit der Orientierung am Eckpunkt ‚Personenzentrierte Hilfe‘ geht einher, dass Menschen mit Behinderung – neben den notwendigen individuellen Eingliederungshilfeleistungen – bei Bedarf existenzsichernde Leistungen zum Lebensunterhalt und Leistungen zum Wohnen *unabhängig* von der Wohnform erhalten. Hier sind die Regelungen

des dritten und vierten Kapitels des SGB XII und von Kapitel 3, Abschnitt 2 des SGB II zugrunde zu legen. Insofern gehören dazu insbesondere Ernährung, Kleidung, Körperpflege, Hausrat, persönliche Bedürfnisse des täglichen Lebens, Unterkunft und Heizung (§ 27 Abs. 1 SGB XII, § 20 Abs. 1 SGB II).

Die Bestimmungen des Wohn- und Betreuungsvertragsgesetzes sind zu berücksichtigen.

3.1 Aufwendungen für die Unterkunft

Die jetzigen Regelungen in § 29 SGB XII und § 22 SGB II umfassen die angemessenen Aufwendungen für die Unterkunft und die umlagefähigen Nebenkosten (einschl. Heizung; dazu zählen z.B. auch Kosten für Hausmeister, Gartenpflege). Die bisher in Wohneinrichtungen anerkannten Investitionskosten können überwiegend unter die Aufwendungen für die Unterkunft subsumiert werden.

Bei den Aufwendungen für die Unterkunft können mit Verweis auf den „angemessenen Umfang“ (§ 29 Abs. 1 SGB XII, § 22 Abs. 1 SGB II) auch sog. behinderungsbedingte Bedarfe (z.B. barrierefreier Wohnraum, Größe, Lage, technische Ausstattung) berücksichtigt werden.

3.2 Ernährung, Kleidung, Körperpflege, Hausrat, persönliche Bedürfnisse des täglichen Lebens

Im ambulanten Bereich werden die Bedarfe des notwendigen Lebensunterhalts (§ 27 SGB XII, § 20 SGB II) bereits heute über die Regelsätze/ Regelleistungen (inklusive Öffnungsklausel), Mehr- oder Sonderbedarfe nach den §§ 27 Abs. 3, 28 Abs. 1 Satz 2 und 30 SGB XII, §§ 20 ff. SGB II abgedeckt. Dies soll künftig für Menschen mit und ohne Behinderungen gelten.

3.3 Leistungen der Eingliederungshilfe

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.

Daneben gibt es einzelfallbezogene Leistungen nach den Kapiteln 5 und 7–9 SGB XII sowie vorrangige Leistungen (z.B SGB V, SGB XI).

Die Leistungen zum Lebensunterhalt nach Pkt. 3.2 gehen davon aus, dass der Leistungsempfänger in der Lage ist, die Verrichtungen selber auszuführen (z.B. einkaufen, kochen, putzen). In der individuellen Teilhabeplanung wird auch ermittelt, ob und inwieweit hierfür Unterstützungsleistungen erforderlich sind. Sich daraus ergebende Unterstützungsbedarfe sind nicht dem notwendigen Lebensunterhalt, sondern den Leistungen nach den Kapiteln 5-9 des SGB XII zuzuordnen.

4. Materiell-rechtlicher Änderungsbedarf

a) Die Frage, welche materiell-rechtlichen Änderungen vorgenommen werden müssen, kann erst am Ende der Beratungen des Begleitprojektes 2 geklärt werden. Fest steht aber bereits jetzt, dass alle Regelungen, welche zwischen einem stationären und ambulanten Bereich unterscheiden, geändert werden müssen. Hierbei müssen auch wegen finanzieller Folgewirkungen und landesspezifischer Gestaltungsmöglichkeiten die Bestimmungen über Zuständigkeiten, Kostenerstattung und Statistik überprüft werden.

b) Entsprechend der vereinbarten Eckpunkte zur Reform der Eingliederungshilfe wird die grundsätzliche Systematik der Vereinbarungen nach §§ 75ff. erhalten bleiben, aber im Sinne einer Konzentrierung auf die Eingliederungshilfeleistungen modifiziert. Die nähere inhaltliche Ausgestaltung wird den Vereinbarungspartnern auf Landesebene überlassen.

c) Kompatibilitätsprobleme mit anderen Sozialleistungssystemen ergeben sich zukünftig vor allem im Verhältnis zum SGB XI, da dort die Leistungserbringung an eine bestimmte Organisationsform geknüpft ist. Schwierigkeiten sind hier vor allem in Bezug auf § 43a SGB XI zu erwarten. Auch der Begriff der häuslichen Krankenpflege im SGB V könnte zu Auslegungsproblemen führen.

5. Finanzielle Konsequenzen

Finanzielle Konsequenzen für Leistungsberechtigte sind von der konkreten Zuordnung der Leistungen zum Lebensunterhalt bzw. der Leistungen nach den Kapiteln 5-9 SGB XII abhängig. Dies gilt vor dem Hintergrund, dass die Leistungen zum Lebensunterhalt vom Einsatz des gesamten einzusetzenden Einkommens und/oder verwertbaren Vermögens abhängig sind. Gemäß dem Beschluss der 86. ASMK ist es nicht Ziel des Reformvorhabens, Teilhabemöglichkeiten und Leistungen der Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderungen und deren Angehörige einzuschränken, zu ihrem Nachteil zu kürzen oder wegfallen zu lassen. Es wird unbeschadet dessen eine Kostenneutralität angestrebt.

Die finanziellen Auswirkungen für Leistungsträger und Leistungserbringer sind zum jetzigen Zeitpunkt ebenfalls noch nicht greifbar. Im weiteren Verlauf des Diskussionsprozesses sind diese jedoch genauer zu beziffern.

Da der Einstieg in ein personenzentriertes Finanzierungssystem einen Systemwechsel bedeutet, werden für die praktische Umsetzung Übergangsregelungen geschaffen (vgl. Eckpunkte).

Fragestellungen, bei denen festzustellen war, dass ein Konsens nicht erzielbar ist

- Nachteilsausgleich, der nicht einkommens- und vermögensabhängig ist
- Konkretisierung des unbestimmten Rechtsbegriffs „Angemessenheit für Wohnraum“
- „Behinderungsbedingter Mehrbedarf“ für Wohnraum gehört zur Eingliederungshilfe (Forderung der Selbsthilfe)
- Die existenzsichernden Leistungen zum Lebensunterhalt werden den Vorgaben der UN- Konvention nicht gerecht

- (Gesamt-) Steuerungsverantwortung: Die koordinierende Funktion auch zur Klärung von Zuständigkeiten mit vorrangigen Kostenträgern durch die Träger der Sozialhilfe wird mehrheitlich befürwortet; Beratung und Teilhabeplanung sollte allerdings nicht durch die Sozialbehörden erfolgen.

Fragestellung, bei denen Klärungsbedarf festgestellt wurde

- Leistungsbestandteile, die bislang im stationären Rahmen erbracht werden, dürfen in einem künftigen Vergütungssystem nicht verloren gehen (einrichtungsbezogene- oder landesweite Lösungen)
- Was wird unter Kostenneutralität (Aus Sicht der Menschen mit Behinderung, aus Sicht der Leistungserbringer, aus Sicht der Kostenträger) verstanden?

