

Eckpunkte der Bundesvereinigung Lebenshilfe für ein Bundesteilhabegesetz

Ein Positionspapier der Bundesvereinigung Lebenshilfe e.V.

Die Eckpunkte für ein Bundesteilhabegesetz wurden von der Projektgruppe Eingliederungshilfe unter dem Vorsitz von Herrn Peter Masuch erarbeitet, im Rat behinderter Menschen erörtert und schließlich von Bundesvorstand und Bundeskammer verabschiedet.

Gliederung

I. Vorbemerkung

II. Grundsätze eines Bundesteilhabegesetzes

1. Einkommens- und vermögensunabhängige Leistungsgewährung
2. Ergänzendes Teilhabegeld einführen
3. Leistungsträgerschaft

III. Zehn Mindestinhalte eines neuen Bundesteilhabegesetzes

1. Leistungen personenzentriert ausgestalten
2. Offener Leistungskatalog
3. Individuelle Bedarfsdeckung
4. Leistungen der Eingliederungshilfe bis ins hohe Alter
5. Partizipative Bedarfsfeststellung und Teilhabeplanung nach einheitlichen Kriterien
6. Leistungen aus einer Hand – gesetzliche Beauftragung im Rahmen einer Gesamtplanung
7. Transparente Beratung durch leistungsträgerunabhängige, staatlich anerkannte Beratungsstellen
8. Teilhabe am Arbeitsleben
 - a) Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben unabhängig vom Ort der Leistungserbringung
 - b) Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben auch für Menschen mit hohem Unterstützungsbedarf
9. Zuordnung von Leistungen
 - a) Leistungsrecht
 - b) Leistungserbringungsrecht
10. Wirkungsorientierung der Leistungen – Sichtweisen der Leistungsberechtigten in den Vordergrund stellen

IV. Abgrenzungsfragen

1. Schnittstelle zur Pflege
2. Schnittstelle zur Kinder- und Jugendhilfe

V. Schlussbemerkung

I. Vorbemerkung

Die Bundesvereinigung Lebenshilfe e.V. wurde 1958 von Eltern und Fachleuten gegründet und vereinigt heute 135.000 Menschen in ihren verschiedenen Mitgliedsorganisationen sowie 514 Orts- und Kreisvereinigungen und 16 Landesverbände. Die Lebenshilfe ist Selbsthilfevereinigung, Eltern-, Fach- und Trägerverband für Menschen mit geistiger Behinderung und ihre Familien. Sie begleitet Familien von Kindern und Jugendlichen mit geistiger Behinderung sowie erwachsene Menschen mit geistiger Behinderung in ihrem Bestreben, gleichberechtigt am Leben in der Gesellschaft teilzunehmen. Die Lebensqualität von Menschen mit geistiger Behinderung hängt ganz entscheidend von den ihnen zur Verfügung stehenden Unterstützungsangeboten ab. Diese sind zurzeit im Wesentlichen in der Eingliederungshilfe für behinderte Menschen (§§ 53 ff. SGB XII) abgebildet.

Seit Jahren ist die Weiterentwicklung der Eingliederungshilfe überfällig und wird in verschiedenen Gremien, u. a. einer Bund-Länder-Arbeitsgruppe, diskutiert. Im Sommer 2012 haben sich Bund und Länder im Rahmen der Fiskalpakt-Vereinbarung darauf verständigt, in der nächsten Legislaturperiode ein neues Bundesleistungsgesetz für Menschen mit Behinderung zu schaffen, welches die rechtlichen Vorschriften der Eingliederungshilfe in der bisherigen Form ablösen soll. Hieran anknüpfend kann die Weiterentwicklung der Eingliederungshilfe nicht, wie bisher geplant, in den Strukturen des SGB XII erfolgen. Vielmehr müssen die weitergehenden Vorgaben der UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK), die in Deutschland geltendes Recht ist, endlich umgesetzt werden. Dabei gilt es auch, künftig die überholte Terminologie „Eingliederungshilfe“ zu überwinden, die im Gegensatz zum Leitbild der Inklusion impliziert, Menschen mit Behinderung würden passiv in die Gesellschaft eingegliedert.

Die Teilhabe von Menschen mit Behinderung und der gleichzeitig zu verfolgende Ausbau einer inklusiven Gesellschaft 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 Bundesvereinigung Lebenshilfe begrüßt dabei ausdrücklich, dass der Bund zugesagt hat, sich künftig zweckgebunden an den Kosten der Eingliederungshilfe zu beteiligen.

Ziel einer Reform der Eingliederungshilfe muss es sein, die Teilhabemöglichkeiten von Menschen mit Behinderung zu verbessern. Diese Vorgabe darf auch nicht durch Einsparungen konterkariert werden.

II. Grundsätze eines Bundesteilhabegesetzes

Die Bundesvereinigung Lebenshilfe erwartet, dass das neue Bundesteilhabegesetz die folgenden drei Grundsätze berücksichtigt.

1. Einkommens- und vermögensunabhängige Leistungsgewährung

Im Sinne der UN-BRK entsteht Behinderung aus der Wechselwirkung zwischen Beeinträchtigungen und einstellungs- und umweltbedingten Barrieren, die den Menschen an einer wirksamen und gleichberechtigten Teilhabe an der Gesellschaft hindern. Die UN-BRK verlangt von den Vertragsstaaten in Artikel 5 die Bereitstellung angemessener Vorkehrungen, um Gleichberechtigung zu fördern und Diskriminierung zu beseitigen. Aufgabe aller politischen Akteure muss es daher sein, die bestehenden Barrieren abzubauen. Gelingt der Abbau von Barrieren nicht oder nur teilweise und entstehen den Menschen mit Behinderung dadurch Nachteile, muss der Staat diese Nachteile ausgleichen, indem er den Menschen mit Behinderung im Wege angemessener Vorkehrungen die zur Überwindung der Barrieren erforderlichen Unterstützungen zur Verfügung stellt. Diesem Ziel des individuellen Nachteilsausgleichs dienen die Unterstützungsleistungen der Eingliederungshilfe. Allerdings widerspricht ihre bisherige Verankerung im System der Sozialhilfe der beschriebenen menschenrechtlichen Dimension dieser Leistungen. Denn Leistungen zur Vermeidung von Diskriminierungen darf der Staat nicht in den (finanziellen) Verantwortungsbereich des Einzelnen zurückverlagern. Ziel der Reform muss es daher sein, die Leistungen der Eingliederungshilfe aus dem Fürsorgesystem des SGB XII herauszulösen und sie damit unabhängig von den Einkommens- und Vermögensverhältnissen der Menschen mit Behinderung und ihrer Familien zu stellen.

Ein nach diesen Grundsätzen zu schaffendes Bundesteilhabegesetz ist aufgrund des Sachzusammenhangs als neuer Teil zwischen dem bestehenden Teil 1 (Regelungen für behinderte und von Behinderung bedrohte Menschen) und dem Teil 2 (Besondere Regelungen zur Teilhabe schwerbehinderter Menschen) in das SGB IX zu integrieren.

2. Ergänzendes Teilhabegeld einführen

Damit Menschen mit Behinderung die Möglichkeit haben, selbst Teilhabebeeinträchtigungen auszugleichen, ist ihnen ergänzend eine anrechnungsfreie pauschale Geldleistung zu gewähren. Dieses Teilhabegeld dient dazu, behinderungsbedingte, in der Leistungsbemessung der Eingliederungshilfe nicht weiter spezifizierbare Bedarfe auszugleichen.

Bei der Leistungsbemessung werden subjektive Bedürfnisse in individuelle Bedarfe und schließlich in quantifizierte Leistungen übersetzt. Diese Übersetzung ist ein Abstraktionsprozess. Ein festgestellter Leistungsumfang kann dabei nie ein objektives, lineares Abbild eines individuellen Bedarfs sein. Die Einführung eines pauschalen Teilhabegelds

anerkennt diese Unschärfen und trägt dem Umstand Rechnung, dass Bedarfe, die sich auf einen grundlegenden Nachteilsausgleich und auf den Abbau von Barrieren beziehen, nicht in einem bestimmten zeitlichen Umfang bemessen lassen (z. B. Mobilität, Beförderung, soziale und kulturelle Teilhabe).

Der Höhe nach könnte sich ein solches Teilhabegeld beispielsweise an den Leistungen nach § 45b SGB XI (100 bis 200 €/ Monat) oder an § 31 Bundesversorgungsgesetz (Grundrente in Höhe von 127 €/ Monat) orientieren.

3. Leistungsträgerschaft

Durch die Herauslösung der Eingliederungshilfeleistungen aus dem System des SGB XII ist nicht mehr der Sozialhilfeträger zuständiger Leistungsträger. Die Aufgabenübertragung müsste nach Art. 84 Abs. 1 S. 7 GG durch die Länder erfolgen, wofür das Bundesteilhabegesetz nur den gesetzgeberischen Rahmen schaffen sollte. Bei der Verortung der Leistungsträgerschaft sind die bisher gewonnenen Erfahrungen im Umgang mit behinderten Menschen und der Umsetzung der UN-BRK zu nutzen. Der neue Leistungsträger muss sich seiner Verantwortung für Menschen mit Behinderung bewusst sein und ist aufgefordert, inklusive, gemeindenaher Unterstützungsstrukturen zu schaffen, um Menschen mit Behinderung ein Leben in der Gemeinde zu ermöglichen.

Um eine qualifizierte Umsetzung des Bundesteilhabegesetzes durch den Leistungsträger zu ermöglichen und den komplexen Bedarfslagen von Menschen mit Behinderung fachlich gerecht zu werden, muss das dort eingesetzte Personal die notwendigen fachlichen Qualifikationen aufweisen. Dafür bedarf es einer angemessenen finanziellen Ausstattung.

III. Zehn Mindestinhalte eines neuen Bundesteilhabegesetzes

Das Bundesteilhabegesetz sollte nach Auffassung der Bundesvereinigung Lebenshilfe folgende zehn Mindestinhalte aufweisen.

1. Leistungen personenzentriert ausgestalten

Die Eingliederungshilfe muss in allen Unterstützungsbereichen 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. Dies bedeutet insbesondere eine Auflösung der Leistungsformen (ambulant, teilstationär, stationär). Gleichzeitig setzt eine personenzentrierte Eingliederungshilfe voraus, dass das Recht auf Selbstbestimmung nach Artikel 19 UN-BRK bei der Wahl der Unterstützungsleistungen handlungsleitend ist. Menschen mit Behinderung muss es daher möglich sein, zwischen

verschiedenen Unterstützungsangeboten zu wählen. Dies setzt eine vielfältige Angebotsstruktur voraus, bei der es auch gemeinschaftliche Wohn- und Unterstützungsformen geben kann.

Das Recht auf Selbstbestimmung verlangt dabei insbesondere, dass jeder Einzelne selbst entscheiden kann, wo und in welcher Form er wohnen möchte. Niemand soll gegen seinen Willen aus Kostengründen alleine oder in der Gemeinschaft mit anderen leben müssen. Folgerichtig muss der Mehrkostenvorbehalt, wie er gegenwärtig in § 13 SGB XII geregelt ist, gestrichen werden.

Das auch weiterhin geltende Wirtschaftlichkeitsgebot ist auf die intendierte Ergebnisqualität von Leistungen zu beziehen. Bei der Beurteilung der Qualität müssen dabei die Sichtweisen der Leistungsberechtigten und der „subjektive Gebrauchswert“ der Leistungen ein stärkeres Gewicht erhalten.

2. Offener Leistungskatalog

Um jedem Einzelfall gerecht werden zu können, bedarf es auch weiterhin eines offenen Leistungskatalogs im Bereich der Eingliederungshilfe. Dieser muss alle Lebensbereiche (z. B. Wohnen, Bildung, Arbeit, Freizeit, Kultur, Gesundheit) und Lebensphasen umfassen. Nur so kann der Vielfalt der Bedarfslagen von Menschen mit Behinderung Rechnung getragen und sichergestellt werden, dass die individuell bestehenden Teilhabebeeinträchtigungen unabhängig von Art und Ausmaß des Unterstützungsbedarfs ausgeglichen werden können.

3. Individuelle Bedarfsdeckung

Nur ein Rechtsanspruch auf individuell bedarfsdeckende Eingliederungshilfeleistungen garantiert den wirksamen Ausgleich der im Einzelfall bestehenden Teilhabebeeinträchtigung. Der Grundsatz der Bedarfsdeckung darf durch die Reform auf keinen Fall in Frage gestellt werden.

4. Leistungen der Eingliederungshilfe bis ins hohe Alter

Das Prinzip der individuellen Bedarfsdeckung der Eingliederungshilfe muss auch im fortgeschrittenen Alter gelten. Das Recht auf Teilhabe kennt keine Altersgrenze. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass beispielsweise Menschen mit einer geistigen Behinderung häufig über eingeschränkte Möglichkeiten verfügen, den Tag eigenaktiv zu strukturieren. Aus diesem Grund benötigen Senioren mit geistiger Behinderung z. B. nach ihrem Ausscheiden aus dem Berufsleben weiterhin tagesstrukturierende Angebote zur Unterstützung ihrer Teilhabemöglichkeiten.

5. Partizipative Bedarfsfeststellung und Teilhabeplanung nach einheitlichen Kriterien

Notwendige Voraussetzung einer individuellen Bedarfsdeckung ist eine umfassende Bedarfsermittlung durch den Leistungsträger unter Einbezug 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 Bundesteilhabegesetz zu verankern.

6. 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 trotz des gegliederten Sozialleistungssystems Orientierung finden, brauchen sie einen Ansprechpartner und Leistungen aus einer Hand. Hierfür ist ein Gesamtplanverfahren einzuführen, in dem der Träger der Eingliederungshilfe auch 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.

Aus Sicht der Bundesvereinigung Lebenshilfe ist es erforderlich, die Beauftragung an einen Leistungsträger zu koppeln und nicht vom Schwerpunkt der Leistungen oder einer Einigung der Leistungsträger abhängig zu machen. Dafür spricht, dass eine Schwerpunktbestimmung oder Einigkeit zwischen den Leistungsträgern bisweilen schwer festzustellen bzw. zu erreichen ist. Durch eine feste Zuordnung sind diesbezügliche Streitigkeiten ausgeschlossen. Darüber hinaus kann der Leistungsberechtigte mit einem Blick in das Gesetz erkennen, an welchen Leistungsträger er sich wenden muss. So ist des Weiteren gewährleistet, dass sich bei einem Leistungsträger auch in anderen Leistungsbereichen fachliche Kompetenzen ausprägen, was für eine erfolgreiche Umsetzung dieses Konzepts von entscheidender Bedeutung ist. Für den Eingliederungshilfeträger als gesetzlich Beauftragten spricht insbesondere, dass bei Menschen mit einer wesentlichen Behinderung die Mehrzahl der Teilhabeleistungen solche der Eingliederungshilfe sind.

7. Transparente Beratung durch leistungsträgerunabhängige, staatlich anerkannte Beratungsstellen

Eine personenzentriert ausgerichtete Eingliederungshilfe erfordert in erhöhtem Maße eine umfassende, qualifizierte und verständliche Beratung und Begleitung für Menschen mit Behinderung vor und während der Leistungsgewährung. Dabei reicht es nicht aus, dass eine solche Beratung lediglich über die rechtlichen Möglichkeiten einer Leistungsgewährung informiert. Vielmehr muss eine entsprechende Beratung die Menschen dabei

unterstützen, eigene Zukunftsperspektiven zu finden und zu formulieren, anschließend die hierfür notwendigen Teilhabeleistungen zu identifizieren und bei der Stellung der erforderlichen Anträge gegenüber dem Leistungsträger und im Bedarfsermittlungsverfahren behilflich zu sein. Menschen mit Behinderung müssen hierbei eine Person ihres Vertrauens einbinden können. Ziel der Beratung muss es sein, Menschen mit Behinderung die verschiedenen Unterstützungsmöglichkeiten aufzuzeigen, damit sie selbstbestimmt über deren Auswahl mitentscheiden können. Auch nach der Antragstellung bedarf es einer weiteren Begleitung der Menschen im Hinblick auf die Frage, ob die Leistungsgewährung in der gewählten Form die individuell gesetzten Ziele verwirklichen kann oder gegebenenfalls andere Unterstützungsformen besser geeignet sind. Nur durch eine solche professionelle Beratung können Menschen mit Behinderung ihr Wunsch- und Wahlrecht ausüben und damit die von der UN-BRK als Grundsätze formulierten Prinzipien der Selbstbestimmung und Partizipation verwirklicht werden.

Eine derart intensive Beratung und Begleitung setzt eine Nähe zur Lebenswelt und ein Vertrauensverhältnis zwischen dem Mensch mit Behinderung und seiner/m Berater/in voraus. Deshalb muss der Mensch mit Behinderung selbst entscheiden können, von wem er sich beraten lassen möchte. Um dies zu gewährleisten, bedarf es einer vielfältigen Beratungsstruktur. Deshalb ist es erforderlich, neben der bisher in § 11 Abs. 1 SGB XII geregelten behördlichen Beratung hiervon unabhängige Beratungsstellen zu etablieren. Jeder Leistungsberechtigte muss das Recht haben, eine dort angebotene Beratung in Anspruch zu nehmen. Dafür muss die Finanzierung der Beratungsstellen gesichert sein. Um eine qualitativ hochwertige und transparente Beratung durch diese Stellen zu gewährleisten, sind verbände- bzw. anbieterübergreifend arbeitende Beratungsstellen – nach dem Vorbild der Koordinierungs-, Kontakt- und Beratungsangebote (LVR) oder der Beratungs- und Koordinierungsstellen (Rh-Pf.) – erforderlich. Um dies sicherzustellen, dürfen nur Beratungsstellen die erforderliche staatliche Anerkennung und finanzielle Förderung erhalten, die diese Voraussetzungen erfüllen.

8. Teilhabe am Arbeitsleben

Die Leistungen zur beruflichen Orientierung, Bildung und Teilhabe am Arbeitsleben sind im Rahmen des Bundesteilhabegesetzes ebenfalls personenzentriert weiterzuentwickeln.

a) Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben unabhängig vom Ort der Leistungserbringung

Die Mehrzahl der Menschen mit geistiger Behinderung arbeitet in einer Werkstatt für behinderte Menschen (WfbM). Weniger als ein Prozent der WfbM-Beschäftigten wechseln auf den ersten Arbeitsmarkt. Diese Bilanz hat vor allem strukturelle Gründe. Zurzeit können Leistungen der Eingliederungshilfe zur Teilhabe am Arbeitsleben in der Regel nicht außerhalb der WfbM eingesetzt werden. In einigen Bundesländern (Rheinland-Pfalz, Niedersachsen, Hamburg) wird jedoch bereits über die Modelle „Budget für Arbeit“ ein flexibler Einsatz dieser Leistungen erprobt. So ist es dann

möglich, dauerhafte Unterstützungen bei der Beschäftigung auf einem Arbeitsplatz des ersten Arbeitsmarktes oder Kombi-Lohn-Modelle aus der Eingliederungshilfe zu finanzieren. Dies schafft Wahlmöglichkeiten für Menschen mit Behinderung und fördert die Inklusion. Im neuen Bundesteilhabegesetz ist daher ein flexibler Einsatz von Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben zu verankern, wonach auch diese Leistungen unabhängig vom Ort der Leistungserbringung erbracht werden können. Darüber hinaus ist für Werkstattbeschäftigte, die sich für einen Wechsel auf den ersten Arbeitsmarkt entscheiden, ein Rückkehrrecht in die WfbM vorzusehen.

b) Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben auch für Menschen mit hohem Unterstützungsbedarf

Auch Menschen mit hohem Unterstützungsbedarf haben das Recht, selbst zu entscheiden, was und wo sie arbeiten wollen. Die UN-BRK verbietet die Diskriminierung von Menschen mit Behinderung in allen Lebensbereichen. Sowohl das Recht auf Bildung (Artikel 24) als auch das Recht auf Arbeit (Artikel 27) wird für Menschen mit hohem Unterstützungsbedarf derzeit jedoch nur unzureichend umgesetzt. Nicht nur der Zugang zum allgemeinen Arbeitsmarkt, sondern auch der Zugang zur WfbM bleibt Menschen mit hohem Unterstützungsbedarf in der Regel verwehrt. Nach § 136 Abs. 2 S. 1 SGB IX steht eine Werkstatt nur solchen Personen offen, die wenigstens ein Mindestmaß wirtschaftlich verwertbarer Arbeitsleistung erbringen können. Dies führt in der Praxis meist dazu, dass Menschen mit hohem Unterstützungsbedarf nach der Schule direkt in eine Förder- und Betreuungseinrichtung/-gruppe (z. B. Tagesförderstätte, Förder- und Betreuungsbereich in der WfbM etc.) wechseln oder ganz ohne Beschäftigung und Tagesstruktur bleiben.

Die Unterscheidung in „werkstattfähig“ und „nicht-werkstattfähig“ stellt eine Diskriminierung von Menschen mit hohem Unterstützungsbedarf dar, die der UN-BRK, welche das Recht auf gleichberechtigte Zugangsmöglichkeiten für alle Menschen mit Behinderung festschreibt, widerspricht und muss daher im neuen Bundesteilhabegesetz aufgehoben werden. Diese Diskriminierung manifestiert sich auch in wirtschaftlicher Hinsicht, denn Menschen, die in Förder- und Betreuungseinrichtungen/-gruppen betreut werden, erhalten keinen Lohn und erwerben anders als Werkstattbeschäftigte keine sozialversicherungsrechtlichen Ansprüche (z. B. keine Rentenansprüche).

9. Zuordnung von Leistungen

Infolge der Personenzentrierung und der damit verbundenen Auflösung der Leistungsformen wird es erforderlich sein, die Fachleistungen der Eingliederungshilfe und die Hilfen zum Lebensunterhalt nach dem SGB XII zu trennen. Mit der Einführung des angestrebten Bundesteilhabegesetzes würden die Regelungen zu den Fachleistungen der Eingliederungshilfe aus dem SGB XII herausgeführt werden, während die Regelungen zur Hilfe zum Lebensunterhalt naturgemäß im SGB XII verblieben.

Bei einer derartigen Trennung der Leistungen müssen jedoch sowohl im Bereich des Leistungsrechts als auch des Leistungserbringungsrechts Vorkehrungen getroffen werden, damit durch die Reform die Teilhabe der Menschen mit Behinderung tatsächlich verbessert und nicht ihre Unterstützung im Ergebnis verschlechtert wird:

a) Leistungsrecht

Es bedarf klarer gesetzlicher Kriterien für die Zuordnung der Leistungen zum Bereich Eingliederungshilfe bzw. Hilfe zum Lebensunterhalt, um eine willkürliche Zuordnung zu verhindern und Streitigkeiten an dieser neuen Schnittstelle zu vermeiden.

Fachleistungen der Eingliederungshilfe (Bundesteilhabegesetz/ SGB IX)

- Die Fachleistungen der Eingliederungshilfe müssen bedarfsdeckend finanziert werden, unabhängig davon, ob die Unterstützungsleistungen aufsuchend (ambulant) oder in einem Wohnzusammenhang erbracht werden.
- 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)

- 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 Heizkosten bedarfsdeckend geleistet werden. Eine Pauschalierung der Leistungen in Bezug auf behinderungsbedingte Mehrbedarfe darf dabei nicht dazu führen, dass der diesbezüglich notwendige, individuelle Bedarf nicht im erforderlichen Umfang gedeckt wird. Auch diese Mehrbedarfe dienen dem Nachteilsausgleich und sind daher am Einzelfall auszurichten, so dass bei Pauschalierungen zumindest eine Öffnungsklausel für im Einzelfall erforderliche höhere Mehrbedarfe gesetzlich verankert werden muss.
- 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. v. § 35 Abs. 2 SGB XII anerkannt werden. Der Grund für das Bedürfnis nach einer entsprechenden Regelung liegt zum einen darin, dass die Kosten der Unterkunft in solchen Wohnsettings nicht mit denen für Wohnungen auf dem üblichen Wohnungsmarkt vergleichbar sind. Zum anderen kann das heutige System, wonach im Heimvertrag die Kosten für Unterkunft und Verpflegung als vereinbart und angemessen gelten, die nach §§ 75 ff. SGB XII als Grundpauschale vereinbart worden sind, nach dem Wegfall der Grundpauschale (vgl. III. 9. b)) keine Anwendung mehr finden.

Gegenwärtig wird die Angemessenheit für die Kosten der Unterkunft nach § 35 SGB XII aus der als angemessen angesehenen Quadratmeterzahl und dem ortsüblichen Quadratmeterpreis bestimmt. Da es für die nach heutigem Verständnis stationären Wohnverhältnisse bisher jedoch keine ortsüblichen, nach Marktkriterien bestimmten Quadratmeterpreise gibt, erscheint es geboten, einen Mechanismus zwischen Leistungsträgern, Anbietern von derartigem Wohnraum und Vertretern der Mieter zu etablieren, mit dem vergleichbar eines Mietspiegels ortsübliche Quadratmeterpreise ermittelt und bestimmt werden, die beim Abschluss eines Mietvertrags nicht überschritten werden dürfen. Die nach diesen Kriterien bestimmten Mietpreise sind nach § 35 SGB XII als angemessen anzusehen und demnach vom Sozialhilfeträger im Rahmen der Unterkunftskosten zu übernehmen.

Im Rahmen der tatsächlichen Kosten der Unterkunft hat der Sozialhilfeträger selbstverständlich auch Investitionskosten zu übernehmen, die beim Anbieter von Wohnraum durch Erwerb und Instandhaltung einer Immobilie entstehen und 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 Bundesteilhabegesetz übertragen werden.

Das bedeutet insbesondere:

- Die Fachleistungen der Eingliederungshilfe werden auch in Zukunft Gegenstand von scheidsstellenfähigen Vereinbarungen zwischen Leistungsträgern und Leistungserbringern sein. Durch den Wegfall der Unterscheidung zwischen ambulanten, teilstationären und stationären Leistungsformen werden Vereinbarungen über die Grundpauschale aber nicht mehr getroffen.
- Die Kosten, die z. B. durch Controlling, Qualitätsmanagement, Organisation und Koordination der Dienstleistung sowie durch Dokumentationserfordernisse entstehen, sind unabhängig vom Leistungsort durch den Leistungsträger als Teile der Fachleistung der Eingliederungshilfe zu finanzieren. Gleiches gilt für Sach- und Investitionskosten, die allein im Hinblick auf die Erbringung der Fachleistungen erforderlich sind, z. B. durch die Anmietung bzw. den Erwerb und die Ausstattung einer Immobilie, in der Unterstützungsleistungen angeboten oder diese organisiert werden. Ohne Berücksichtigung dieser Leistungsbestandteile ist eine bedarfsdeckende Leistung nicht möglich.
- Anders verhält es sich mit den Investitionskosten, die dem Anbieter von Wohnraum durch Erwerb und Instandhaltung der Immobilie entstehen. Auch bei Wohnverhältnis-

sen, die den heutigen stationären Wohnverhältnissen entsprechen, kann der Wohnraumanbieter, der ggf. auch Leistungserbringer ist, diese Kosten wie bei jedem anderen Mietverhältnis auf den Mieter umlegen.

- Im Sinne der Personenzentrierung sind die Erbringer von Leistungen der Eingliederungshilfe aufgefordert, ihre Leistungsangebote mehr und mehr zu flexibilisieren und entsprechend des individuell ermittelten Bedarfs passgenaue Angebote zu unterbreiten.
- Die Begrenzung des Leistungsdreiecks auf die Erbringung der Fachleistung (s. o.) wird auch Auswirkungen auf die Verträge zwischen Leistungsbezieher und Leistungserbringer mit sich bringen. Für gekoppelte Wohn- und Betreuungsverträge in Anlehnung an die zurzeit bestehenden Leistungsvereinbarungen nach §§ 75, 76 SGB XII entfällt nach der Umgestaltung des Leistungserbringungsrechts i. S. d. Personenzentrierung die Grundlage. Vielmehr werden Menschen mit Behinderung selbstbestimmt und flexibel entscheiden, von wem und in welcher Form sie Unterstützungsleistungen erhalten.

10. Wirkungsorientierung der Leistungen – Sichtweisen der Leistungsberechtigten in den Vordergrund stellen

Bei dem Bemühen, die Leistungen der Eingliederungshilfe wirkungsorientiert zu steuern, darf nicht übersehen werden, dass die erwünschten Wirkungen in Richtung Selbstbestimmung und Teilhabe nicht einfach „technologisch herstellbar“ sind. Die Qualität einer Unterstützungsleistung hängt von den Bedingungen des Einzelfalls ab und den jeweiligen Kontexten der Leistungserbringung. Sie entsteht erst in der Interaktion zwischen Nutzer/in und Leistungserbringer. Damit sind die Wirkungen der Unterstützungsleistungen auch von den Aneignungsstrukturen, Motiven, Vorstellungen und Handlungsweisen der Nutzer/innen abhängig.

Insofern ist bei der Qualitätskontrolle die Ergebnisüberprüfung aus der Nutzerperspektive in den Mittelpunkt zu stellen. Das bedeutet auch, dass Qualität nicht erst dann erreicht ist, wenn Standards erfüllt sind, die sich die Leistungsträger und -anbieter gesetzt haben. „Technokratische“, pseudo-objektive Messverfahren zur Wirkungskontrolle laufen hier ins Leere. Es ist zuvorderst die Frage zu stellen, inwiefern die Leistungen für den/die Nutzer/in einen „subjektiven Gebrauchswert“ haben und tatsächlich dazu beitragen, den Alltag nach eigenen Vorstellungen gestalten und am gesellschaftlichen Leben teilhaben zu können. Hierbei müssen die Sichtweisen des Leistungsberechtigten und seines persönlichen Umfelds leitend sein. Die Bundesvereinigung Lebenshilfe empfiehlt daher, bei der Beurteilung von Ergebnisqualität im Sinne von Wirkungen die Sichtweisen der Leistungsberechtigten und des persönlichen Umfelds in den Vordergrund zu stellen.

IV. Abgrenzungsfragen

1. Schnittstelle zur Pflege

Neben der Eingliederungshilfe stellt die soziale Pflegeversicherung eine wichtige Säule in der Absicherung von Menschen mit Behinderung dar. Eine rechtssichere Verzahnung dieser beiden Leistungssysteme ist daher ein zentrales Anliegen für pflegebedürftige Menschen mit Behinderung. Dabei muss berücksichtigt werden, dass Leistungen der Eingliederungshilfe und Leistungen der Pflegeversicherung nicht gleichartig sind, sondern unterschiedliche Ziele und Zwecke verfolgen und daher nicht so in ein Verhältnis zueinander gesetzt werden können, dass die eine Leistung (Pflege) die andere Leistung (Eingliederungshilfe) verdrängt. Da der Erhalt von Leistungen der Pflegeversicherung für pflegebedürftige Menschen mit Behinderung unverzichtbare Voraussetzung für ihre Teilhabe am Leben in der Gemeinschaft ist, müssen sie auch weiterhin beide Leistungsmodul in Anspruch nehmen können. Als erster Schritt zur Verzahnung der beiden Systeme ist es erforderlich, dass die Pflegekassen als Rehabilitationsträger nach § 6 Abs. 1 SGB IX anerkannt werden. Damit werden sie stärker als bisher in die Regelungen des SGB IX zur Kooperation und Koordination einbezogen.

Darüber hinaus ist im Rahmen der Einführung des Bundesteilhabegesetzes zu berücksichtigen, dass § 43a SGB XI durch die Aufhebung der Leistungsformen (ambulant, teilstationär und stationär) seine Anknüpfung verliert. Nach dieser Regelung erhalten pflegebedürftige Menschen mit Behinderung, die in vollstationären Einrichtungen der Behindertenhilfe leben, zurzeit lediglich Leistungen der sozialen Pflegeversicherung in Höhe von maximal 256 €/ Monat. Dies widerspricht Artikel 19 UN-BRK, da die Wahl des Wohnortes mit einer pauschalen Deckelung der Leistungen und damit einer Schlechterstellung einhergeht. Zudem verwehrt diese Regelung Menschen mit Behinderung die mit eigenen Beitragszahlungen erworbenen Ansprüche aus der Pflegeversicherung. Die Regelung des § 43a SGB XI muss dementsprechend so modifiziert werden, dass der Ort, wo 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

Auch im Bereich der Eingliederungshilfe für Kinder mit seelischer Behinderung, die gegenwärtig im SGB VIII geregelt ist, muss die Leistungsgewährung einkommens- und vermögensunabhängig erfolgen. In Bezug auf die in der Diskussion befindliche sog. „Große Lösung im SGB VIII“ verweist die Bundesvereinigung Lebenshilfe auf ihr Positionspapier vom 21.03.2012.¹

¹ abrufbar unter: <http://www.lebenshilfe.de/de/themen-fachliches/>

V. Schlussbemerkung

Politik und Gesellschaft sind gefordert, bestehende gesellschaftliche Barrieren abzubauen, die einer wirksamen und gleichberechtigten Teilhabe von Menschen mit Behinderung entgegenstehen. In Deutschland muss sich mehr und mehr ein gesellschaftliches Klima entwickeln, in dem Menschen mit Behinderung als selbstverständlicher Ausdruck einer gesellschaftlichen Vielfalt wahrgenommen werden. So kann vor Ort eine inklusive Infrastruktur wachsen, die es jedem Menschen ermöglicht, dort nach seinen Vorstellungen selbstbestimmt zu leben.

Alle staatlichen Akteure auf Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene sind aufgerufen, in den ihnen zur Verfügung stehenden Regelungsbereichen an der inklusiven Ausgestaltung des Sozialraums sowie der Bewusstseinsbildung für die Achtung der Menschen mit Behinderung, ihrer Fähigkeiten und ihres Beitrags an einer vielfältigen Gesellschaft mitzuwirken. Insbesondere im Bereich der öffentlichen Daseinsvorsorge müssen Kommunen in Zukunft die Belange von Menschen mit Behinderung deutlich stärker als bisher in den Blick nehmen und alle geeigneten Maßnahmen treffen, um Menschen mit Behinderung den gleichberechtigten Zugang zu allen der Allgemeinheit offenstehenden Lebensbereichen zu ermöglichen.

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 den Menschen mit Behinderung und ihren Angehörigen eine verlässliche Struktur und Sicherheit über die zukünftige Situation sowie den Leistungserbringern ausreichend Gelegenheit zu geben, eine sinnvolle Weiterentwicklung der Strukturen im Sinne der Menschen mit Behinderung umzusetzen. Alle Beteiligten sind in den Umwandlungsprozess einzubeziehen.

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