

Abschlussbericht des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales über die Tätigkeit der Arbeitsgruppe Bundesteilhabegesetz 10. Juli 2014 - 14. April 2015

Leistungsberechtigter Personenkreis - Behinderungsbegriff

Der bisherige Behinderungsbegriff in der Eingliederungshilfe ist veraltet und weitgehend defizitorientiert. Die Arbeitsgruppe spricht sich mit großer Mehrheit für eine UN-BRK-konforme und ICF-orientierte Neufassung des Behinderungsbegriffs und Definition des leistungsberechtigten Personenkreises der Eingliederungshilfe -neu- aus.

Abgrenzung Fachleistungen zu existenzsichernden Leistungen

Die Arbeitsgruppe plädiert **einvernehmlich für eine Abgrenzung von Fachleistungen zu existenzsichernden Leistungen**. Die Verbände der Menschen mit Behinderungen verbinden ihre Zustimmung zu dieser Abgrenzung mit Verbesserungen bei der Anrechnung von Einkommen und Vermögen auf die Fachleistung. Hinsichtlich der Handlungsoptionen und insbesondere zur Frage der konkreten Zuordnung der Leistungen hat die Arbeitsgruppe keine einheitliche Position. Einigkeit besteht jedoch darüber, dass - unabhängig von der konkreten Zuordnung - auch künftig alle Bedarfe, die aus der Teilhabebeeinträchtigung resultieren, gedeckt werden müssen.

Bedarfsermittlung und -feststellung: Bundeseinheitliche Kriterien und Koordinierungsverantwortung

Die Arbeitsgruppe plädiert einvernehmlich für eine Verbesserung des Prozesses der Bedarfsermittlung und -feststellung im Sinne der Betroffenen. Angestrebt wird ein praktikables, **bundesweit vergleichbares und auf Partizipation beruhendes Verfahren der Gesamtplanung**, bei dem u. a. zu berücksichtigen sind:

- Trennung von Verfahren und Instrumenten,
- Benennung der Anforderungen an die Instrumente/Kriterien der Bedarfsermittlung (z.B. ICF-orientiert, transparent, lebensweltbezogen, sozialraumorientiert),
- Festlegung des Verfahrensablaufes,
- Bestimmung der Verfahrensbeteiligten und ihre Rechte und Pflichten unter Berücksichtigung des Anliegens der Menschen mit Behinderungen und ihrer gesetzlichen Betreuer so-wie Vertrauenspersonen in möglichst allen Verfahrensschritten beteiligt zu werden.

Eine darüber hinausgehende Positionierung zugunsten einer der im Arbeitspapier vorgeschlagenen Handlungsoptionen kann im Rahmen der zweiten Arbeitsgruppen-Sitzung mit dem Verweis auf den Sachzusammenhang mit dem Themenbereich „Mögliche Änderungen im SGB IX“ noch nicht getätigt werden.

Weitergehend fordern einzelne Mitglieder der Arbeitsgruppe ein **bundeseinheitliches Verfahren der Bedarfsermittlung, -feststellung und Teilhabeplanung**.

Bayern weist klarstellend darauf hin, dass die konkrete Verfahrensausgestaltung den Ländern überlassen bleiben muss.

Unabhängige Beratung

Im Kontext der Gewährung und Erbringung individualisierter, personenzentrierter Leistungen sieht die Arbeitsgruppe übereinstimmend einen erhöhten Bedarf an Beratung und die Notwendigkeit von Qualitätsstandards für Beratungsleistungen. Die Verbände der Menschen mit Behinderungen messen der trägerunabhängigen und neutralen Beratung von Menschen mit Behinderungen für Menschen mit Behinderungen (z. B. durch „Peer Counseling“) einen großen Stellenwert bei. Im Rahmen der Diskussion wird auf die **Gefahr von Doppelstrukturen** bzw. neuen Schnittstellen in der Beratungslandschaft, auf die Notwendigkeit der Beachtung unterschiedlicher Aspekte von Beratung sowie die Berücksichtigung von Haftungs- und Finanzierungsfragen hingewiesen. Insgesamt besteht hinsichtlich der im Arbeitspapier aufgeführten Handlungsoptionen in der Arbeitsgruppe **keine einheitliche Position**. Die Kostenfolgen hat die Unterarbeitsgruppe Statistik und Quantifizierung für verschiedene Modelle errechnet. **Die Vertreter der Leistungsträger weisen darauf hin, dass ein unabhängiges Beratungsangebot nicht durch sie finanziert werden könne.**

Teilhabe am Arbeitsleben

Intensiv diskutiert werden die Handlungsoptionen „Öffnung der Werkstätten für behinderte Menschen nach ‚oben/außen‘ (Zulassung anderer Leistungsanbieter, Einführung eines „Budgets für Arbeit“) und nach ‚unten/innen‘ (Einbeziehung der Tagesstrukturierung in die Werkstattförderung)“. Innerhalb der Arbeitsgruppe besteht Einvernehmen, dass es Ziel sein soll, möglichst viele in Werkstätten beschäftigte Menschen mit Behinderungen an den allgemeinen Arbeitsmarkt heranzuführen, wobei immer auch das individuelle Leistungsvermögen der behinderten Menschen und der Charakter der Werkstatt als „Schutzraum“ für Betroffene zu berücksichtigen sind. Einvernehmlich begrüßt die Arbeitsgruppe eine **personenzentrierte Ausrichtung der Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben**, die eine Erbringung dieser Leistungen auch außerhalb der Werkstatt für behinderte Menschen ermöglicht (beispielsweise durch andere Anbieter, ein Budget für Arbeit oder Integrationsbetriebe). Seitens der Behindertenverbände wird vorgetragen, dass Beschäftigungsmöglichkeiten außerhalb der Werkstatt immer auch eine Rückkehroption in die Werkstatt beinhalten müssen. Weiterhin wird die Einbeziehung von Teilnehmerinnen und Teilnehmern an tagesstrukturierenden Maßnahmen in die Werkstattförderung mehrheitlich als sinnvoll angesehen. Einige Mitglieder der Arbeitsgruppe befürchten zu dieser Handlungsoption Mehrkosten, die aus der Einbeziehung dieses Personenkreises in die Nachteilsausgleiche der gesetzlichen Rentenversicherung resultieren.

Von allen Mitgliedern der Arbeitsgruppe **abgelehnt wird die Übertragung der Zuständigkeit für die Förderung von Menschen mit Behinderungen im Arbeitsbereich anerkannter Werkstätten für behinderte Menschen auf die Bundesagentur für Arbeit**. Hinsichtlich der weiteren im Arbeitspapier aufgeführten Handlungsoptionen kann sich die Arbeitsgruppe keine einheitliche Position bilden.

Einige Mitglieder der Arbeitsgruppe fordern, bei Unternehmen, die trotz Beschäftigungspflicht keinen schwerbehinderten Menschen beschäftigen, zusätzliche Beschäftigungsanreize zu setzen.

Erörtert werden auch Maßnahmen zur Verbesserung der beruflichen Rehabilitation im SGB II.

Soziale Teilhabe - einschließlich Assistenzleistungen

Hinsichtlich der im Arbeitspapier aufgeführten Handlungsoptionen besteht in der Arbeitsgruppe **keine einheitliche Position**. Dies gilt sowohl für die Ausgestaltung des Leistungskataloges als auch für die Frage der Möglichkeit des sog. „Poolens“ sowie der Möglichkeit pauschaler Geldleistungen.

Bedürftigkeits-un-/abhängigkeit der Fachleistung

Verbesserungen bei der Anrechnung von Einkommen und Vermögen auf die Fachleistungen ist eine der zentralen Forderungen der Behindertenverbände an ein neues Teilhaberecht. Da-bei kommt aus

ihrer Sicht nur eine vollständige Bedürftigkeitsunabhängigkeit der Fachleistungen in Betracht. Leistungsträger und einige Länder äußern **Bedenken hinsichtlich der Kostenwirkungen** solcher Leistungsverbesserungen. Es wird auch darauf hingewiesen, in diesem Zusammenhang die Einkommens- und Vermögensanrechnungsregelungen bei der Hilfe zur Pflege und der Blindenhilfe im Blick zu behalten. Einzelne Mitglieder der Behindertenverbände äußern die Sorge, dass Verbesserungen bei den Fachleistungen keine realen Effekte hätten, wenn die Bedürftigkeitsprüfung bei der Hilfe zur Pflege und der Blindenhilfe unverändert bleibt.

Hinsichtlich der im Arbeitspapier aufgeführten Handlungsoptionen kann sich die Arbeitsgruppe auf keine einheitliche Position verständigen. Die finanziellen Auswirkungen variieren je nach gewählter Handlungsoption stark. Die Vertreter der Betroffenen machen deutlich, dass die Neugestaltung der Bedürftigkeitskriterien für sie ein Kernanliegen der Reform ist.

Pauschale Geldleistung als mögliche Leistungsform der Fachleistung / Prüfung Einführung Bundesteilhabegeld, Blinden- und Gehörlosengeld

Je nach Ausgestaltung könnte ein Bundesteilhabegeld unterschiedliche Funktionen haben:

- ☐ als Alternative zur Fachleistung,
- ☐ als zusätzliche, neue Leistung neben den Fachleistungen und/oder
- ☐ als Möglichkeit zur Entlastung der Träger der Eingliederungshilfe.

Die Mitglieder der Arbeitsgruppe haben bezüglich der Funktion eines Bundesteilhabegeldes unterschiedliche Auffassungen. Während einerseits die Bedeutung des Bundesteilhabegeldes für die Stärkung der Selbstbestimmung und des Wunsch- und Wahlrechtes von Menschen mit Behinderungen hervorgehoben wird, hat die Arbeitsgruppe auf der anderen Seite die **Kostenfolgen und mögliche Mitnahmeeffekte einer pauschalen Geldleistung** diskutiert. Die Befürworter eines Bundesteilhabegeldes weisen darauf hin, dass die Höhe der Mitnahmeeffekte entscheidend von der Ausgestaltung einer solchen Leistung abhängt. Ein Teil der Arbeitsgruppe äußert sich kritisch zur Funktion eines Bundesteilhabegeldes vorrangig zur Entlastung der Träger der Eingliederungshilfe.

Diskutiert werden auch abgestufte Modelle, so zum Beispiel eine pauschale Geldleistung begrenzt auf die Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben und Geldleistungsmodelle für bestimmte Behinderungsarten und Personengruppen wie das Blinden- und Gehörlosengeld.

Hinsichtlich der im Arbeitspapier aufgeführten Handlungsoptionen kann sich die Arbeitsgruppe auf keine einheitliche Position verständigen. Die finanziellen Auswirkungen variieren ja nach gewählter Handlungsoption sehr stark.

Mögliche Änderungen im SGB IX

Um die Ziele des Gesetzgebers zu gewährleisten, sind verbindlichere und transparentere Regelungen erforderlich, die die Koordination und Kooperation des Leistungsgeschehens und auch die Position des Einzelnen und seine Selbstbestimmung verbessern. Die Vorschriften des SGB IX sind bisher meist allgemein gehalten und lückenhaft. Die Reha-Träger haben kaum Rechtsfolgen zu befürchten, wenn sie die Vorschriften u. a. zur Zuständigkeitserklärung, Teilhabeplanung oder Zusammenarbeit nicht oder nur unzulänglich beachten. Gleichzeitig sind viele Rechtsfragen auf der Ebene der Leistungsgesetze zu klären. In der Praxis zeigen sich die Sozialgesetzbücher als ungenügend aufeinander abgestimmt und sehen zum Teil unterschiedliche Rechtsfolgen für gleiche Sachverhalte vor. Durch den Vorbehalt des § 7 SGB IX kann das SGB IX hier nicht koordinierend wirken.

Die Arbeitsgruppe spricht sich mehrheitlich dafür aus, das Verfahrensrecht im SGB IX im Interesse der Betroffenen zu verbessern. **Das gegliederte System mit vor- und nachrangigen Leistungsträgern wird grundsätzlich bestätigt**, die Zusammenarbeit aller Träger müsse aber zwingend verbessert werden. Einvernehmen besteht in der Arbeitsgruppe darüber, dass die Komplexleistung Frühförderung im SGB IX erhalten werden muss.

Aufgaben und Verantwortung der Länder und Träger

Die Arbeitsgruppe stimmt überein, dass die personenzentrierte Ausgestaltung der Leistungen mit **höheren Anforderungen an die Planung und Steuerung der Leistungserbringung** einhergeht. In besonderem Maße betrifft dies die Wechselbeziehungen zwischen den verschiedenen Planungs- und Steuerungsebenen. Betont wird die Notwendigkeit, insbesondere im Kontext von Bedarfsplanung das Wunsch- und Wahlrecht der Leistungsberechtigten zu stärken.

Leistungserbringungsrecht/Vertragsrecht in SGB XII und SGB IX

Die Mitglieder der Arbeitsgruppe zeigen sich einig in dem Bestreben, die Position der Menschen mit Behinderungen als Leistungsberechtigte im sozialhilferechtlichen Dreiecksverhältnis der Eingliederungshilfe -neu- zu stärken. Dies kann durch eine verbesserte Partizipation der Menschen mit Behinderungen im Rahmen der vorgeschlagenen Weiterentwicklung des Leistungserbringungsrechts/Vertragsrechts erfolgen. Die Mitglieder der Arbeitsgruppe sprechen sich mehrheitlich für eine **Weiterentwicklung des Vertragsrechts** aus, das sich auf die Erbringung von Fachleistungen der Eingliederungshilfe, unter Beibehaltung des sozialrechtlichen Dreiecksverhältnisses konzentriert. Leistungsträger und Länder halten darüber hinaus eine Verbesserung der Steuerungsmöglichkeiten der Leistungsträger für geboten; soweit dies auch die Möglichkeit einer Bedarfsplanung von Leistungsangeboten umfasse, wird dies insbesondere von den Verbänden für Menschen mit Behinderungen im Hinblick auf eine befürchtete Einschränkung des Wunsch- und Wahlrechts kritisch gesehen. Die Vertreter der Leistungserbringer äußern die Sorge, dass ein Übergang zur Vergabe der Leistungen der Eingliederungshilfe eine unzulässige Folge einer Bedarfsplanung wäre und negative Folgen für das Wunsch- und Wahlrecht der Leistungsberechtigten und für die Arbeit der freien Träger hätte. Sie sprechen sich für die **Schiedsstellenfähigkeit der Leistungsvereinbarungen** und einen **unmittelbaren Zahlungsanspruch des Leistungserbringers gegenüber dem Leistungsträger** aus. Die Leistungsträger treten beidem entgegen. Bayern spricht sich für die Schiedsstellenfähigkeit von Leistungsvereinbarungen aus.

Kinder- und Jugendhilfe (SGB VIII) – Große Lösung SGB VIII

Diskutiert wurden die Bereinigung von Schnittstellen unter Beibehaltung der bisherigen geteilten Zuständigkeit, die Zusammenführung der Leistungen für Kinder und Jugendliche mit Behinderungen in der Sozialhilfe („Große Lösung SGB XII“) sowie die Zusammenführung von Leistungen für Kinder und Jugendliche mit Behinderungen im SGB VIII („Große Lösung SGB VIII“). Die **große Mehrheit** der Arbeitsgruppe spricht sich **für die Große Lösung SGB VIII** aus. Es wird deutlich, dass hinsichtlich der Umsetzung der Großen Lösung SGB VIII offene Punkte noch geklärt werden müssen, wie beispielsweise die Wirkung einer einheitlichen Kostenheranziehung oder Auswirkungen auf die Hilfen zur Erziehung.

Im Interesse von Kindern mit Behinderung und ihren Eltern sollen die Schnittstellen in den Leistungssystemen so überwunden werden, dass Leistungen möglichst aus einer Hand erfolgen können. Voraussetzung hierfür ist die sorgfältige Aufarbeitung und Klärung der noch offenen Fragen.

(...)

Kommunale Entlastung (z. B. Bundesteilhabegeld, Aufgabenverlagerung)

Ogleich eine gemeinsame Haltung der Arbeitsgruppe zur Finanzierungsfrage nicht erreicht wird, haben alle Mitglieder deutlich gemacht, dass der Auftrag des Koalitionsvertrages für eine UN-BRK-konforme Weiterentwicklung des Teilhaberechts in dieser Legislaturperiode umgesetzt werden muss.