

# Stellungnahme

**Diakonie**   
**Bundesverband**

Diakonisches Werk  
der Evangelischen Kirche  
in Deutschland e.V.

Bundesverband  
evangelische  
Behindertenhilfe 

Berlin, den 27. April 2009

## **Positionierung des Diakonischen Werkes der EKD (DW der EKD) und des Bundesverbandes evangelische Behindertenhilfe (BeB) zum Beschluss der 85. Arbeits- und Sozialministerkonferenz vom 14.11.2008 zur Weiterentwicklung der Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderung auf der Grundlage des ASMK Papiers der Bund-Länderarbeitsgruppe vom 03.09.2008<sup>1</sup>**

Im Rahmen ihrer Positionierung nehmen das Diakonische Werk der EKD/der Bundesverband evangelische Behindertenhilfe Bezug auf die von der ASMK gefassten Beschlüsse zur zukünftigen Weiterentwicklung der Eingliederungshilfe.

Das DW der EKD/der BeB befürworten die schon lange geforderte grundsätzliche Ausrichtung der Eingliederungshilfe am personenzentrierten Ansatz für Menschen mit Behinderung, wenn gewährleistet ist, dass der personenzentrierte Ansatz i.S. von Teilhabe die nachfolgenden fachlichen Grundsätze beinhaltet:

- Es besteht ein individueller Rechtsanspruch auf Leistungen der Eingliederungshilfen nach SGB XII/SGB IX, der sich am individuellen, ggf. lebenslangen Bedarf der Person ausrichtet und unabhängig von Art, Umfang und Schwere der vorliegenden individuellen Behinderung bzw. Teilhabebeeinträchtigung ist. Der Rechtsanspruch muss durchsetzbar sein. Zugangsbegrenzungen zu den Leistungen der Teilhabe (bspw. an das Lebensalter gekoppelt) sind abzulehnen.
- Das Bedarfsdeckungs- und Individualisierungsprinzip der Eingliederungshilfen für Menschen mit Behinderung nach SGB XII ist aufrecht zu erhalten. Das Wunsch- und Wahlrecht ist zu berücksichtigen.
- Die Feststellung des Bedarfs muss individuell – unter verbindlicher Beteiligung sowie in Abstimmung mit dem betroffenen Menschen – im Rahmen eines diskursiven Aushandlungsprozesses erfolgen. Auf der Grundlage eines ICF-basierten Verfahrens zur Bedarfsfeststellung sind grundsätzlich alle Einschränkungen der Teilhabe am Leben in der Gesellschaft der einzelnen Person zu erfassen, die in einer Wechselwirkung mit den jeweiligen

Diakonisches Werk  
der Evangelischen Kirche  
in Deutschland e.V.  
Reichensteiner Weg 24  
14195 Berlin

Telefon: +49 30 830 01-0  
Telefax: +49 30 830 01-222  
diakonie@diakonie.de  
www.diakonie.de

Registergericht:  
Amtsgericht Stuttgart  
Vereinsregister 3209

Ev. Kreditgenossenschaft  
Stuttgart  
Konto-Nr. 405 000  
BLZ 520 604 10  
BIC: GENODEF1EK1  
IBAN:  
DE42520604100000405000

USt-IdNr.: DE 147801862

Behindertengerechter Parkplatz  
im Hof beim Eingang (Glastür)

<sup>1</sup> Status: 02.04.2009.

gesundheitlichen Funktionsstörungen stehen.

- Die Person muss in die Lage versetzt werden, ihre Anliegen zu vertreten und sich umfassend zu informieren. Hierfür ist die frühzeitige Bereitstellung von Information und Beratung im Rahmen einer unabhängigen und anwaltschaftlichen Beratungsstruktur erforderlich. Dafür muss eine plurale Beratungsstruktur auf kommunaler Ebene bestehen, finanziert werden und für alle Menschen mit Behinderung erreichbar sein. Anbieter von Beratung können z.B. Leistungserbringer, Leistungsträger, die Selbsthilfeorganisationen oder Verbraucherzentralen sein. Wichtig ist, dass der Leistungsberechtigte sich den Anbieter der Beratungsleistung aussuchen und bei Bedarf auch jeweils noch eine andere Perspektive einholen kann. Hierbei sind die Rollen der Selbsthilfe und der Peerberatung zu stärken.
- Der Zugang zu der Vielzahl möglicher Leistungsträger ist für den Menschen überschaubar zu gestalten. Sofern mehrere Rehabilitationsträger an der Gewährung von Teilhabe- und Rehabilitationsleistungen beteiligt sind, müssen die Vorgaben des SGB IX im Hinblick auf die Koordination und Kooperation der Rehabilitationsträger konsequent umgesetzt werden. Das beinhaltet insbesondere die Festlegung eines verantwortlichen Ansprechpartners für den Menschen mit Behinderung im Sinne eines Hauptgewährleistungsträgers.
- Der Leistungsberechtigte muss bei der Inanspruchnahme von Teilhabeleistungen zwischen unterschiedlichen Leistungsinhalten, Leistungsformen, Leistungsstrukturen (Infrastruktur) und in Folge deren Finanzierung auswählen können.<sup>2</sup> Die Leistungen müssen sich am individuellen Bedarf der jeweiligen Person ausrichten. Insofern ist § 13 SGB XII nach wie vor erforderlich. Verzichtbar ist dagegen die Regelung in § 13 Abs. 1 S. 3 SGB XII, die das Wunsch- und Wahlrecht unnötig einschränkt. Das Wahlrecht darf nicht durch finanzielle Erwägungen konterkariert werden. Darüber hinaus sind die Systeme anschluss- und durchlassungsfähig auszugestalten und Schnittstellen zu bereinigen.

Nimmt man die Umsetzung des Wunsch- und Wahlrechtes des betroffenen Menschen mit Behinderung i.S. von Wahloptionen und Entscheidungsmöglichkeiten ernst, so setzt dies eine Vielfalt in den Leistungsinhalten, Leistungsstrukturen, Leistungsformen und deren Finanzierung voraus. Die Bandbreite kann demzufolge von umfassenden Leistungsangeboten wie z.B. einer herkömmlichen Sachleistung in einem klassischen stationären Wohnsetting bis hin zur Wahl von Einzelleistungen in Form einer Sach-, Geld- und/oder Kombinationsleistung „in den eigenen vier Wänden“ reichen. Die Entscheidungshoheit hierüber obliegt – ggf. unter Zuhilfenahme entsprechender qualifizierter Beratungsleistungen – dem betroffenen Menschen mit Behinderung selbst. Die sich verändernde Komplexität des Lebensalltages von Menschen mit Behinderung wird nach Einschätzung des DW der EKD/des BeB zu einer deutlichen Steigerung der erforderlichen Beratungs- und Assistenzangebotsstrukturen führen müssen.

Vor dem Hintergrund der UN-Konvention für die Rechte von Menschen mit Behinderung (Aussagen zum Rechtsstatus und zur Rechtsassistenz) sind die ASMK Änderungsvorschläge zur Vertrags- und Finanzierungssystematik vor allem auch auf ihre Auswirkungen bezüglich der erforderlichen Ausgestaltung der zukünftigen Rechte und Pflichten der Leistungsberechtigten zu prüfen.

Bei den vorgelegten Vorschlägen des ASMK Papiers zur Weiterentwicklung der Eingliederungshilfe fällt der Widerspruch auf, dass zwar einerseits der Anspruch erhoben wird, den personenzentrierten Ansatz in der Eingliederungshilfe und das Wunsch- und Wahlrecht von Menschen mit Behinderung zu stärken, dem stehen jedoch andererseits die Aussagen zur Kosten- und Systemsteuerung durch den Sozialhilfeträger sowie zur mutmaßlichen Einschränkung des Bedarfsdeckungsprinzips entgegen.

Gleichzeitig vermissen das DW der EKD/der BeB Aussagen dazu, wie die Länder und Kommunen zukünftig ihre Aufgaben im Rahmen ihrer Verantwortung für personenkreisübergreifende Infrastrukturen wie z.B. Barrierefreiheit konkret umsetzen und im Kontext der kommunalen Daseinsvorsorge z.B. Gemeinwesenassistentenleistungen für Menschen mit Behinderungen ausbauen wollen.

<sup>2</sup> So ist es ihm zu überlassen, ob er z. B. im Rahmen einer stationären Leistungsstruktur den Barbetrag akzeptiert oder das persönliche Budget als Leistungsform wählt.

Darüber hinaus werden in den Vorschlägen eine Reihe von Begrifflichkeiten bzw. Terminologien erstmalig im Kontext der Eingliederungshilfe nach SGB XII eingeführt bzw. verwendet, die weder fachlich-inhaltlich noch rechtssystematisch definiert sind.

Das DW der EKD/der BeB fordern deshalb,

- die Widersprüche insbesondere zum Bedarfsdeckungsprinzip und zum Wunsch- und Wahlrecht auszuräumen,
- verbindliche Aussagen zum Ausbau der Infrastrukturen zu treffen und
- die verwendeten Begriffe fachlich-inhaltlich und rechtlich zu definieren, um Fehlinterpretationen zu vermeiden.

Weiterer Diskussions- und Abstimmungsbedarf ergibt sich nach Ansicht des DW der EKD/des BeB insbesondere zu den Aussagen des ASMK Papiers

1. zur Einzelfallsteuerung
2. zum Teilhabemanagement
3. zur Finanzierungssystematik und
4. zum Vertragsrecht für die beruflichen und sozialen Teilhabeleistungen.

## 1. Einzelfallsteuerung

### 1.1. Implementierung eines Fallmanagements

Fallmanagement im Sinne von sozialarbeiterischen Case-Management setzt nach Auffassung des DW der EKD/des BeB die Trennung von Leistungsgewährung und anwaltschaftlicher Beratung sowie Begleitung des Leistungsberechtigten voraus. Die ASMK weist beide Aufgaben ausschließlich dem Leistungsträger zu. Zu den Kernaufgaben des Fallmanagements im Sinne des sozialarbeiterischen Case-Managements gehört deshalb die Beratung und anwaltschaftliche Begleitung des (potentiellen) Leistungsberechtigten und die Koordination gewährter Leistungen im Alltag einer Person, **ohne** gleichzeitig eine leistungsrechtliche Zuordnung bei der Auswahl, Entscheidung bzw. Inanspruchnahme von Leistungen, Leistungsstrukturen, Leistungsformen und deren Finanzierung durch das Fallmanagement vorzunehmen. Das Fallmanagement hat die Funktion einer koordinierenden Stelle und soll der Einleitung der Bedarfsfeststellung und Vorbereitung einer Leistungsauslösung dienen. Es ist deshalb klarzustellen, dass das sozialarbeiterische Case-Management im oben beschriebenen Sinn bei Feststellung eines entsprechenden Bedarfs ein gesondert zu finanzierender Bestandteil der Eingliederungshilfeleistungen ist und von dem bestehenden Rechtsanspruch erfasst wird.

Nach Ansicht des DW der EKD/des BeB leitet sich daraus eine konsequente Aufgabentrennung der Beratung und Bedarfsfeststellung einerseits von den Aufgaben der Leistungsbewilligung, Kosten- und Systemsteuerung andererseits ab. Deshalb darf das Fallmanagement nicht gleichzeitig die Funktion der Kosten- und Systemsteuerung übernehmen. Darüber hinaus erscheint der gewählte Begriff der „Einzelfallsteuerung“ als problematisch, weil damit der Eindruck erweckt wird, der Leistungsberechtigte werde zum Objekt staatlichen Handelns.

### 1.2. Durchführung von Bedarfsfeststellungsverfahren auf der Grundlage bundeseinheitlicher Kriterien

Das DW der EKD/der BeB bejahen die Notwendigkeit der Durchführung von ICF-basierten Bedarfsfeststellungsverfahren auf der Grundlage bundeseinheitlich zu entwickelnder Kriterien.

Das DW der EKD hat 2008 im Rahmen eines Diskussionspapiers entsprechende Anforderungen i.S. von Gütekriterien an Verfahren zur Bedarfsfeststellung für Menschen mit Behinderung im Bereich der Eingliederungshilfen nach SGB XII/SGB IX formuliert, die für den weiteren Diskurs zur Verfügung gestellt werden können. Dazu zählen insbesondere Aussagen zum Behinderungsbegriff, zur Beschreibung des Bedarfs, zu den fachlichen und formalen Anforderungen an Verfahren, zu leistungsrechtlichen Aspekten

sowie zu den Anforderungen an Teilhabekonferenzen.<sup>3</sup> Des Weiteren ist anhand einer Präzisierung des Behinderungsbegriffs auf der Grundlage des ICF und der Leistungsbeschreibung sicherzustellen, dass den Menschen mit Behinderung bundesweit ein einheitlicher und gerichtlich überprüfbarer Zugang zu den notwendigen Leistungen gewährleistet wird.

### **1.3. Aufstellung eines Gesamtplans und eines individuellen Teilhabeplans**

Die Aussagen des ASMK Papiers zum individuellen Teilhabeplan erschließen sich nicht. Nach Ansicht des DW der EKD/des BeB fehlt eine Klarstellung bzw. Beschreibung der Ziele, der Aufgaben, der Funktion, der Durchführungsverantwortung und der gesetzlichen Grundlage.

Es gibt bereits drei unterschiedliche, gesetzlich vorgesehene Planverfahren, die in der Praxis nur unzureichend zur Anwendung kommen und deren Verhältnis zueinander nicht abschließend geklärt ist. Verwiesen sei insoweit auf die bestehenden gesetzlichen Regelungen zum Gesamtplan nach § 58 SGB XII, zum Förderplan nach § 12 SGB XII sowie ggf. zur Zielvereinbarung nach § 4 BudgetVO.

### **1.4. Rechtliche Verankerung im SGB XII hinsichtlich der Übermittlung von Diagnosedaten an die Leistungsträger**

Die rechtliche Verankerung im SGB XII zur Übermittlung von Diagnosedaten an die Leistungsträger ist nach Auffassung des DW der EKD/des BeB nicht vereinbar mit dem informationellen Selbstbestimmungsrecht und wird daher abgelehnt. Die Informations- und Mitwirkungspflichten können nur so weit gehen, wie der Leistungsträger diese zur Entscheidungsfindung benötigt. Im Rahmen der Amtsermittlung nach § 20 SGB X obliegt es dem Leistungsträger, diese notwendigen Informationen zusammenzutragen.

Die Auskunftspflichten der Betroffenen richten sich nach §§ 60 ff SGB I und die anderer Informationsträger nach den §§ 97 ff SGB X. Beide Auskunftspflichten sind darauf ausgerichtet, dass nur die für die Leistung erheblichen Tatsachen anzugeben oder eine entsprechende Zustimmung zur Auskunftserteilung Dritter zu erteilen sind. Sie können nicht zu Lasten des Betroffenen darüber hinaus ausgedehnt werden.

## **2. Einführung eines Teilhabemanagements**

### **2.1. Begriffsdefinition des „Teilhabemanagements“**

Hinsichtlich der Begriffseinführung eines sogenannten Teilhabemanagements im Bereich der Eingliederungshilfen nach SGB XII halten das DW der EKD/der BeB zunächst eine klarstellende Definition des Begriffs für erforderlich. Das DW der EKD/der BeB sind der Ansicht, dass ein Teilhabemanagement durch die Leistungsträger nur bis zur Leistungsgewährung stattfinden kann. In Abgrenzung dazu folgen nach der Leistungsentscheidung die individualbezogenen Hilfen. Darüber hinaus ist zu klären, worauf sich die Zugangssteuerung des Teilhabemanagements bezieht und wie etwa eine entsprechende Berücksichtigung von Kontextfaktoren bzw. Infrastrukturen gewährleistet werden soll.

### **2.2. Begriffsdefinition der Wirksamkeitskontrolle**

Der Vorschlag zur Einführung einer Wirksamkeitskontrolle impliziert, dass die bestehenden Prüfinstrumente auf individualvertraglicher und institutioneller Ebene unzureichend sind. Es ergibt sich aus dem Papier nicht, welcher zusätzliche Prüfungsbedarf gesehen wird. Darüber hinaus besteht Klärungsbedarf, was eigentlich unter der Wirksamkeitskontrolle auf Individual- und Vertragsrechtsebene verstanden wird (Begriffsdefinition, Bestandteile der Wirksamkeitskontrolle, Prüfparameter).

Nach Ansicht des DW der EKD/des BeB ist bei der Wirksamkeitskontrolle die Beantwortung der Frage, inwieweit die individuellen Teilhabeziele im Kontext der individuellen Hilfeplanung erreicht werden, von zentraler Bedeutung. Die Wirksamkeitsprüfung kann daher nur so individuell sein wie der individuelle Hilfeplan. Das DW der EKD/der BeB gehen davon aus, dass sich die Überprüfung der Wirksamkeit

<sup>3</sup> Diskussionspapier des DW der EKD zu den „Anforderungen an ein Verfahren zur Feststellung der Behinderung und zur Ermittlung eines komplexen personenzentrierten Hilfebedarfes von Menschen mit Behinderungen im Rahmen der Eingliederungshilfe“, 2008.

insbesondere an der individuellen Teilhabe bzw. an den Teilhabemöglichkeiten der Person ausgerichtet, die Selbstauskunft des Menschen mit Behinderung umfassend berücksichtigt sowie entsprechende Umweltfaktoren bzw. sozialen Infrastrukturen des Menschen mit Behinderung beachtet werden. Hingegen wenden sich das DW der EKD/der BeB gegen Sanktionsmechanismen im Kontext gesellschaftlicher Teilhabe auf Individual- und Vertragsebene.<sup>4</sup>

### **3. Finanzierungssystematik**

#### **3.1. Implementierung einer Generalklausel (allg. Vorschriften des SGB XII)**

Das DW der EKD/der BeB lehnen die beabsichtigte Implementierung einer Generalklausel zur offensichtlichen Einschränkung des Bedarfsdeckungsprinzips und des Wunsch- und Wahlrechts in den allgemeinen Vorschriften des SGB XII ab. Nach Ansicht des DW der EKD/des BeB könnte eine solche Generalklausel nicht nur bei der Bereitstellung, Gewährung und Finanzierung von Eingliederungshilfeleistungen sondern auch bei allen anderen Sozialleistungen wie z.B. Hilfe zur Pflege, Hilfe zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten usw. zu einem „Finanzkraftvorbehalt“ führen.

#### **3.2. Wahloption des Sozialhilfeträgers zur Gewährung pauschalierter Geldleistungen in der Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderung**

Nach Einschätzung des DW der EKD/des BeB steht der ASMK Vorschlag im Widerspruch zum postulierten personenzentrierten Ansatz und dem diskursiven Verhandlungsgrundsatz mit dem Leistungsberechtigten. Eine pauschale Abgeltung von Eingliederungshilfeleistungen wird abgelehnt, da der beabsichtigte Pauschalierungsansatz für alle Teilhabeleistungen die Gefahr mit sich führt, dass die auf der Grundlage des individuellen Bedarfs der Person ermittelten und erforderlichen Teilhabeleistungen nicht mehr bedarfsdeckend sind. Die Stärkung des Wunsch- und Wahlrechts des Menschen mit Behinderung bei der Entscheidung und Auswahl von Leistungen, Leistungsstrukturen und Leistungsformen zur Teilhabe wird aufgrund der beabsichtigten dem Sozialhilfeträger zuerkannten Festlegungsoption bezüglich pauschalierter Geldleistungen für Teilhabeleistungen nach § 55 SGB XII konterkariert. Ein Anspruch auf bedarfsdeckende Leistungen für Menschen mit Behinderungen zur Sicherstellung ihrer Bedarfe muss über eine Pauschalierung hinaus gesetzlich abgesichert sein.

Insofern bestehen seitens des DW der EKD/des BeB erhebliche Vorbehalte gegenüber dem ASMK Vorschlag, wonach dem Sozialhilfeträger eine einseitige Festlegung pauschalierter Geldleistungen für Teilhabeleistungen nach § 55 SGB XII ermöglicht werden soll. Zudem haben bisherige Erfahrungen mit pauschalierter Geldleistungen im Bereich der Eingliederungshilfen gezeigt, dass damit das Persönliche Budget konterkariert wird.

#### **3.3. Aufhebung des Bruttoprinzips bei institutionsgebundenen Strukturen**

Die vorgesehene Aufhebung des Bruttoprinzips bei institutionsgebundenen Strukturen erschwert den Leistungsberechtigten den Zugang zu erforderlichen Teilhabeleistungen und führt zu einer Zersplitterung der Leistungen bzw. deren Finanzierung und verhindert letztlich das mit dem SGB IX verfolgte Prinzip der Hilfen aus einer Hand. Darüber hinaus wird das Selbstbestimmungsrecht des Menschen mit Behinderung durch die Komplexität der rechtlichen und tatsächlichen Rahmenbedingungen und der Antrags- und Abwicklungsverfahren konterkariert. Es ist zu befürchten, dass die auf Teilhabeleistungen angewiesenen Menschen dadurch auf die Inanspruchnahme der notwendigen Leistungen mit der Folge der Bedarfsunterdeckung verzichten.<sup>5</sup> Des Weiteren müssen die Leistungsberechtigten auf den Zugang zu den erforderlichen Leistungen warten, bis die Sozialhilfeträger die unterschiedlichen Kostenbeiträge (wie z.B. Versicherungsleistungen, Unterhaltsleistungen) errechnet und durchgesetzt haben. Leistet ein anderer Leistungsträger oder Leistungsverpflichteter – z.B. auch ein Unterhaltspflichtiger – nicht, ist die Leistungserbringung insgesamt in Frage gestellt, wie z.B. bei der Hilfe zur Pflege nach SGB XII. Damit ist der Leistungszugang nicht nur von der Entscheidung der Leistungsträger sondern z.B. auch der Beteiligung der Angehörigen

<sup>4</sup> Siehe hierzu auch „Wirkungsorientierung in der Sozialen Arbeit“ Positionspapier des Diakonischen Werkes Hamburg vom 04.12.2007.

<sup>5</sup> Siehe hierzu Stellungnahme des DW der EKD zum 1. Änderungsgesetz zum SGB XII vom 10.10.2006, Seite 9 ff.

abhängig. Aus diesem Grunde ist die rechtzeitige und umfassende Durchführung erforderlicher Teilhabeleistungen für Menschen mit Behinderung, wie sie mit der bisherigen § 92 SGB XII Regelung intendiert ist, gefährdet.

**3.4. Veränderung der bisherigen Vergütungssystematik (Grundpauschale, Maßnahmepauschale, Investitionsbetrag): Konzentration auf die Fachleistungen der Eingliederungshilfe; bisherige in den Maßnahmepauschalen enthaltene Lebensunterhaltsanteile werden rechtssystematisch den existenzsichernden Leistungen zum Lebensunterhalt zugeordnet**

Die generelle Umstellung der Vergütungssystematik in der Eingliederungshilfe auf der Grundlage von Fachleistungen bzw. Fachleistungspauschalen birgt die Gefahr der Leistungseinschränkungen zu Lasten der Leistungsberechtigten. Die Entkoppelung von Leistungen zum Lebensunterhalt i.S. einer ausschließlichen Existenzsicherung des dritten und vierten Kapitels des SGB XII und den Fachleistungen im Rahmen der Eingliederungshilfen nach SGB XII bilden die individuellen behinderungsspezifischen notwendigen Bedarfe des Leistungsberechtigten nur unzureichend ab.<sup>6</sup>

Die Differenzierung in fachliche Leistungsinhalte und weitere bedarfsdeckende Leistungen bereitet darüber hinaus insbesondere im Kontext institutioneller Leistungserbringung Schwierigkeiten. Ein stationäres Angebot, bei dem typischerweise bestimmte Leistungen rund um die Uhr vorgehalten werden, ohne dass ständig eine direkte Unterstützung stattfindet, unterscheidet sich deutlich von ambulanten Leistungen, bei denen typischerweise für einen beschränkten Zeitraum direkte Leistungen erbracht werden.<sup>7</sup> Die bisherigen Finanzierungssystematiken der Maßnahmepauschale, Grundpauschale und des Investitionsbetrags sind daher nicht generell ohne tragfähige Alternativen zur Disposition zu stellen. Bevor eine generelle Umstellung der Vergütungssystematik auf Fachleistungen erfolgen kann, sind die rechtlichen und finanziellen Effekte für die betroffenen Menschen mit Behinderungen zu prüfen, um die Leistungserbringung für die betroffenen Personen zu gewährleisten.

Sofern sich die Eingliederungshilfe als personenzentrierte Hilfe auf die „reine“ Fachmaßnahme konzentrieren sollte, muss im Vorfeld eine entsprechende transparente und nachvollziehbare Quantifizierung und Monetarisierung des ermittelten individuellen Bedarfes erfolgen. Klärungsbedarf ergibt sich dann zu der Feststellung, welche Leistungsinhalte (Direkte Leistungen, Indirekte Leistungen, Leistungen der Arbeitsorganisation, Infrastrukturelle Leistungen) qualitativ und quantitativ in der Fachmaßnahme Berücksichtigung finden und nach welchen Kriterien kalkulatorisch unterlegt werden. Darüber hinaus ist zwingend zu klären, in welcher Art und Weise die investiven Kostenbestandteile zukünftig erfasst und abgebildet werden.

Das DW der EKD/der BeB formulieren ihre Bedenken gegenüber einer veränderten Vergütungssystematik auf „reine Fachmaßnahmen der Eingliederungshilfe“ im Hinblick auf:

- Abgrenzungs- und Zuordnungsprobleme zwischen den Leistungen der Eingliederungshilfe und
- den sogenannten existenzsichernden Leistungen nach SGB XII;
- Leistungsumwidmungen von Eingliederungshilfeleistungen in existenzabsichernde Leistungen sowie
- Pauschalierungen von Eingliederungshilfeleistungen/Teilhabeleistungen und
- Entwicklungstendenzen zu einem geschlossenen Eingliederungshilfeleistungskatalog.

<sup>6</sup> Häufig ist eine Trennung zwischen Fachleistung und Hilfe zum Lebensunterhalt zur Sicherstellung der Bedarfsdeckung im stationären Kontext nicht möglich.

<sup>7</sup> Empfehlung des DV zur Weiterentwicklung zentraler Strukturen in der Eingliederungshilfe vom 13.06.2007: Verwirklichung selbstbestimmter Teilhabe behinderter Menschen!

#### 4. Rechtssystematik/Vertragsrecht

##### 4.1. **Bedarfsdeckungsverantwortung und Gesamtsteuerungsverantwortung der Sozialhilfeträger über Vereinbarungen nach §§ 75 ff. SGB XII unter Beachtung des Wunsch- und Wahlrechts und des Anspruchs auf Geldleistungen/Persönliche Budgets**

Begrüßt wird, dass die ASMK die Bedarfsdeckungsverantwortung nach wie vor bei den Leistungsträgern sehen. Dabei wird davon ausgegangen, dass der Aussage das heutige Verständnis des Bedarfsdeckungsprinzips zugrunde liegt.

Darüber hinaus ist aber die Verankerung einer Gesamtsteuerungsfunktion beim Leistungsträger in der Beziehung zum Leistungserbringer und im Verhältnis zum Leistungsberechtigten abzulehnen. Das gilt insbesondere im Fall des Persönlichen Budgets, das die Eigenverantwortung und Rechtsstellung des Leistungsberechtigten stärken soll. Damit wird nicht nur der personenzentrierte Ansatz ad absurdum geführt, sondern auch massiv in das Selbst-bestimmungsrecht der Leistungsberechtigten eingegriffen.

##### 4.2. **Aufhebung der bisherigen Kategorisierung nach „Einrichtungen“ und „Diensten“, nach „ambulant“, „teilstationär“ und „stationär“ im Vertragsrecht nach SGB XII**

Die mit der bisherigen Kategorisierung verbundenen Leistungsinhalte, Leistungsstrukturen, Leistungsformen und Finanzierungssystematiken sollten nach Auffassung des DW EKD/des BeB nicht vorschnell und ohne tragfähige Alternativen zur Disposition gestellt werden. Dies gilt auch für die möglichen Konsequenzen von teilstationären Einrichtungen und Diensten im Bereich der beruflichen Rehabilitation und dem Wunsch- und Wahlrecht der Leistungsberechtigten.

Hierbei ist insbesondere auch zu klären, wer die von den Einrichtungen und Diensten der Eingliederungshilfe bisherigen wahrgenommenen Hilfemanagementaufgaben in Zukunft wahrnehmen wird und in welcher Art und Weise diese bspw. alternativ im Rahmen kommunaler Verantwortlichkeiten auszugestaltet sind. Dies berührt auch die Frage, von wem beispielsweise zukünftige Innovationsimpulse bzw. Potentiale ausgehen, die bisher in hohem Maße von Einrichtungen und Diensten geleistet wurden.

Da die bisherige Kategorisierung der Leistungs- und Angebotsstrukturen in „ambulant, teilstationär und stationär“ an entsprechende Finanzierungssysteme gekoppelt ist, sind nach Ansicht des DW der EKD/des BeB bei der vorgeschlagenen Aufhebung der bisherigen Kategorisierung, die rechtlichen und finanziellen Auswirkungen einer veränderten Finanzierungssystematik vorab einer sorgfältigen Risikoanalyse und Prüfung zu unterziehen.

##### 4.3. **Sicherstellung der benötigten Angebote durch Vergabe bzw. Zulassung:**

###### a) **Nutzung des Vergaberechts**

###### b) **Ausweitung von Persönlichen Budgets und (pauschalieren) Geldleistungen**

Nach Auffassung des DW der EKD/des BeB stehen die wiederholten Vorschläge zur Einführung des Vergaberechts für Teilhabeleistungen von Menschen mit Behinderung sowie die Ausweitung pauschalierter Geldleistungen im Widerspruch zu den formulierten Grundsätzen der Stärkung des Wunsch- und Wahlrechts, des personenzentrierten Ansatzes und des Individualisierungs- und Bedarfsdeckungsprinzips im Bereich der Eingliederungshilfen nach SGB XII.

Die Ausschreibung von vordefinierten Dienstleistungen im Rahmen eines Vergabeverfahrens steht dem personenzentrierten Ansatz der individuellen Hilfen entgegen. Zu dem behindert das Vergaberecht erfahrungsgemäß eine innovative Leistungs- und Qualitätsentwicklung.

## 5. „Verbesserung der Teilhabe am Arbeitsleben“ (entspricht Kap. 4 des Vorschlagspapiers)

Vorab ist anzumerken, dass die in den vorangegangenen Kapiteln 1 bis 4 getroffenen Aussagen, insbesondere auch die im Zusammenhang mit der beabsichtigten Veränderung der rechtlichen Kategorisierungen (ambulant, stationär, teilstationär) sowie der Finanzierungssystematik dargelegten Bedenken weitgehend auch für den Bereich der Teilhabe am Arbeitsleben gelten. Auch in Bezug auf die Werkstätten und Förderstätten für behinderte Menschen ist die bisherige Finanzierungssystematik nicht generell und ohne tragfähige Alternativen zur Disposition zu stellen.

### 5.1. Übergang Schule Beruf (entspricht Kap. 4.1. des Vorschlagspapiers)

Die mit einem „Clearingverfahren“ intendierte Absicht, mehr Menschen mit Behinderung als bisher die Möglichkeit einer Beschäftigung auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt zu eröffnen, ist zunächst grundsätzlich zu begrüßen. Um das angestrebte „Clearingverfahren“ beurteilen zu können, ist es jedoch inhaltlich genauer zu spezifizieren. Im Sinne eines ganzheitlichen Ansatzes sollte es Bestandteil eines ICF-basierten Gesamt-Assessmentverfahrens sein, das bundesweit einheitlichen Kriterien unterliegt und – im Sinne einer ganzheitlichen Betrachtung – alle Lebensbereiche des jeweiligen Menschen mit Behinderung berücksichtigt.

Die Bezeichnung „Clearingverfahren“ erscheint jedoch nach Auffassung des DW der EKD/des BeB ungeeignet und sollte z.B. durch „Orientierungsverfahren“ oder „Berufswegeplanungsverfahren“ o.ä. ersetzt werden.

Das Verfahren sollte im Rahmen seiner Zugangssteuerungsfunktion vor allem dem Grundsatz der personenzentrierten Ausrichtung sowie dem individuellen Bedarf des Menschen mit Behinderung verpflichtet sein. Dabei ist das Wunsch- und Wahlrecht des Leistungsberechtigten grundsätzlich zu berücksichtigen. Das bedeutet, dass die am Ende des Berufswegeplanungsverfahrens zu treffenden Entscheidungen einvernehmlich erfolgen müssen.

Einer Regelung, wonach das Verfahren spätestens zwei Jahre vor Ende der Schulzeit einsetzt, kann zugestimmt werden.

Zu den Beteiligten an einem Orientierungs- oder Berufswegeplanungsverfahren sollten in erster Linie die Menschen mit Behinderung selbst sowie in Absprache mit ihnen die im Vorschlagspapier benannten Institutionen sowie ihre gesetzlichen Betreuer/innen gehören.

Unter Pkt. 4 ist einerseits ausgeführt, dass das „Clearingverfahren“ für alle behinderten Schülerinnen und Schüler mit sonderpädagogischem Förderbedarf in Förder- und Regelschulen eingeführt werden soll. Andererseits sei das Ziel „eine Integrationsbegleitung aus der Schule heraus für behinderte Schülerinnen und Schüler, die ohne entsprechende Unterstützung wahrscheinlich in die Werkstatt für behinderte Menschen einmünden würden, aber Potenzial für den allgemeinen Arbeitsmarkt haben“. Das DW der EKD/der BeB sind der Auffassung, dass eine „Integrationsbegleitung“ jedoch nicht nur denjenigen Menschen zur Verfügung gestellt werden sollte, die vermeintlich über das Potenzial für eine eigenständige sozialversicherungspflichtige Beschäftigung auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt verfügen, sondern unabhängig von Art und Schwere der Behinderung selbstverständlich auch denjenigen, die ggf. auf dauerhafte Unterstützung bzw. Assistenz angewiesen sind.

Da nach Ansicht des DW der EKD/des BeB ein geeignetes Assessmentverfahren die Trennung von Beratung, Assistenzplanung und Leistungsgewährung voraussetzt, ist eine bei der Bundesagentur für Arbeit vorgesehene Zuständigkeit für die Durchführung des Berufswegeplanungsverfahrens abzulehnen und stattdessen in den Schulen anzusiedeln. Vor dem Hintergrund, dass ein solches Verfahren regelhaft und verbindlich in den Schulen etabliert werden soll, stehen zukünftig auch die Kultusministerien der Länder in der Mitverantwortung, zum Gelingen eines inklusiven Arbeitsmarktes beizutragen.

Das DW der EKD/der BeB teilen die Auffassung der ASMK, dass eine Teilnahme am Eingangsverfahren in der Werkstatt für behinderte Menschen (WfbM) grundsätzlich möglich sein sollte, sofern vorrangige Maßnahmen zur Teilhabe am Arbeitsleben nicht realisierbar sind. Dies betrifft u.a. Menschen mit schweren

bzw. mehrfachen Behinderungen. Es ist darauf hinzuweisen, dass dies bereits nach aktuellem Recht vorgesehen ist. In vielen Fällen wird jedoch bereits im Vorfeld eine Entscheidung über eine angeblich nicht vorhandene „Werkstattfähigkeit“ getroffen mit der Folge, dass diese Menschen auf Leistungen im Rahmen der „Teilhabe am Gemeinschaftsleben“ beschränkt bleiben. Insbesondere ist in diesem Zusammenhang zu problematisieren, dass in einigen Bundesländern Menschen, die in stationären Einrichtungen wohnen, unter Hinweis auf eine angebliche „Doppelfinanzierung“ sogar eine Beschäftigung und Betreuung im Rahmen eines zweiten Milieus verweigert wird.

Um die Möglichkeiten zur Teilhabe am Arbeitsleben und an Beschäftigung auch für Menschen mit schweren Behinderungen zukünftig zu verbessern, ist über eine regelhafte Durchführung des Eingangsverfahrens hinaus auch das „Clearingverfahren“ bzw. Berufswegeplanungsverfahren verbindlich für alle Menschen unabhängig von Art und Schwere der Behinderung durchzuführen mit dem Ziel, individuell bedarfsgerechte Arbeits- und Beschäftigungsmöglichkeiten zu eröffnen.

Vor dem Hintergrund der UN-Konvention ist darüber hinaus die Regelung des § 136 Abs. 3 SGB IX zu überprüfen (Weitere Ausführungen hierzu unter „Ergänzende Anmerkungen“).

#### **5. 2. Berufsvorbereitende Maßnahmen (4.2.)**

Das DW der EKD/der BeB teilen die Auffassung der ASMK, dass der Bereich der berufsvorbereitenden und berufsbegleitenden Maßnahmen qualitativ zu verbessern und grundsätzlich zu erweitern ist. Die Möglichkeit der Verlängerung berufsvorbereitender Maßnahmen wird ebenfalls begrüßt.

Die Forderung, dass eine Aufnahme in den Berufsbildungsbereich (BBB) einer WfbM nur dann möglich sein soll, wenn eine Maßnahme der Unterstützten Beschäftigung nicht in Frage kommt oder gescheitert ist, wurde durch das Gesetz zur Einführung Unterstützter Beschäftigung bereits umgesetzt.

Der BBB sollte nach Auffassung des DW der EKD/des BeB rechtlich nicht aus der WfbM herausgelöst, sondern durch die WfbM ggf. organisatorisch, räumlich und personell vom Arbeitsbereich getrennt werden. Zudem sollte er so gestaltet werden, dass er stärker als bisher den Charakter einer Ausbildung aufweist und sich mehr an den Anforderungsprofilen des allgemeinen Arbeitsmarktes orientiert.<sup>8</sup>

#### **5.3. Teilhabe am Arbeitsleben außerhalb der Werkstatt für behinderte Menschen (4.3.)**

Die Erweiterung des Leistungsspektrums der Eingliederungshilfe wie bspw. im hier beschriebenen Sinne (Leistungen an Arbeitgeber gem. § 34 SGB IX und § 27 SGB IX) stellt nach Auffassung des DW der EKD/des BeB eine wesentliche Voraussetzung dafür dar, dass mehr Menschen mit Behinderung eine Teilhabe am Arbeitsleben außerhalb der WfbM verwirklichen können. Die jetzige Regelung, nach der Mitarbeiter der Eingliederungshilfe ausschließlich in Modellprojekten ausschließlich institutionsgebunden Verwendung finden können, widerspricht dem angestrebten personenorientierten Ansatz und ist deshalb aufzuheben bzw. zu erweitern.

Grundsätzlich ist anzumerken, dass auch die neuen, ambulanten Unterstützungsformen „nicht zum Nulltarif zu haben sein werden“. So wird nach Einschätzung des DW der EKD/BeB durch eine verstärkte Vermittlung behinderter Menschen auf den allgemeinen Arbeitsmarkt zwar einerseits die Zahl der Beschäftigten in den WfbM möglicherweise zu reduzieren sein, andererseits erfordern jedoch auch die neuen personenorientierten Assessmentverfahren und ambulanten Unterstützungsmaßnahmen einen erhöhten Personalaufwand, der entsprechend refinanziert werden muss.

#### **5.4. Ausgelagerte Werkstattplätze und „Virtuelle Werkstatt“ (4.4.)**

Die Möglichkeit der Etablierung dauerhaft ausgelagerter Werkstattplätze wurde durch das Gesetz zur Einführung Unterstützter Beschäftigung bereits umgesetzt und ist aus Sicht des DW der EKD/BeB zu begrüßen. Die Anerkennung sog. „virtueller Werkstätten“ ist ebenfalls grundsätzlich zu unterstützen. Aus fachlich-inhaltlicher Perspektive bzw. vor dem Hintergrund des personenorientierten Ansatzes ist jedoch

<sup>8</sup> Siehe Positionspapier des BeB / DW der EKD zur „Personenorientierten Teilhabeförderung durch Werkstätten für behinderte Menschen“, 2008.

zu prüfen, ob, wie von der ASMK vorgeschlagen, die Bindung an einen Werkstattverbund erforderlich ist, oder ob nicht auch eine Virtuelle Werkstatt als eigenständige Organisationsform realisierbar ist.

#### **5.5. Sozialversicherungsrechtliche Regelungen für werkstattbedürftige Menschen mit Behinderung (4.5.)**

Nach Auffassung des DW der EKD/des BeB erfordert der Ansatz der personenorientierten Weiterentwicklung der Eingliederungshilfe / Leistungen der Teilhabe am Arbeitsleben nicht nur eine Prüfung der sozialversicherungsrechtlichen Regelungen sondern deren Änderung insofern, als dass diese eben nicht mehr ausschließlich an die Institution gebunden, sondern den Leistungsberechtigten analog zur Regelung für Werkstattbeschäftigte individuell und unabhängig vom Ort der Beschäftigung zur Verfügung gestellt werden.

#### **5.6. Aufnahmevoraussetzungen für werkstattbedürftige Menschen mit Behinderung (4.6.)**

Es ist festzustellen, dass der Sozialhilfeträger schon jetzt im Rahmen des Fachausschusses wesentlich an den Entscheidungen über die Aufnahme in die WfbM beteiligt ist. Ansonsten ist dem Problem, dass in den letzten Jahren verstärkt Menschen in die WfbM / den Arbeitsbereich der WfbM aufgenommen werden, die als „nicht voll erwerbsgemindert“ gelten nicht allein durch Zugangsverweigerung zu begegnen, sondern es sind selbstverständlich auch für diesen Personenkreis geeignete Alternativen – auch im Bereich der Förderinstrumente des SGB II / III – (weiter-) zu entwickeln.

#### **5.7. Dauer der Beschäftigung in einer Werkstatt für behinderte Menschen (4.7.)**

Eingliederungshilfeleistungen sind grundsätzlich unabhängig vom Lebensalter zu gewährleisten. Die von allen Seiten gewünschte allgemeine Annäherung an normale Lebensbedingungen beinhaltet aber auch für Menschen mit Behinderung die Möglichkeit zur Beendigung des Arbeitsverhältnisses ab dem 65. bzw. 67. Lebensjahr.

Einer zeitlichen Begrenzung des Anspruchs auf Beschäftigung in einer WfbM (Bezug der Altersrente) kann unter diesen Voraussetzungen für den Regelfall zugestimmt werden, wobei jeweils dem individuellen Bedarf entsprechende Übergangsregelungen zu schaffen sind.

Für Menschen mit Behinderung, die aus dem Arbeitsleben ausscheiden, sind Leistungen der Tagesstrukturierung im Rahmen der Teilhabe am Gemeinschaftsleben verbindlich und zusätzlich zu den Hilfen im Bereich des Wohnens zu gewähren und die hierfür erforderlichen Ressourcen bereitzustellen.

#### **5.8. Ergänzende Anmerkungen**

Das vorliegende Vorschlagspapier der ASMK greift einige wichtige Aspekte und Teilbereiche hinsichtlich der Verbesserung der Teilhabe am Arbeitsleben für Menschen mit Behinderungen auf. Darüber hinaus sind jedoch auch noch andere Themen und Aspekte zu berücksichtigen. Es gilt, im Rahmen der Weiterentwicklung der Eingliederungshilfe gemeinsam mit den Menschen mit Behinderungen sowie allen weiteren beteiligten Akteuren ein umfassendes Konzept zur Teilhabe am Arbeitsleben zu erarbeiten, das sich konsequent an den Grundsätzen der Selbstbestimmung, der Personenorientierung, der individuellen Bedarfsdeckung sowie dem Wunsch- und Wahlrecht orientiert.

Im Fokus der derzeitigen Diskussion stehen Menschen mit Behinderungen an der Schwelle zum allgemeinen Arbeitsmarkt. Es sind jedoch unbedingt auch diejenigen Menschen mit schwerer Behinderung in den Blick zu nehmen, denen eine Teilhabe am Arbeitsleben bislang in der Regel auch nicht im Rahmen der WfbM möglich ist, da Sie gemäß §§ 41 Abs. 1 bzw. 136 Abs. 2 und 3 SGB IX der Gruppe von Menschen zugeordnet werden, die das Erfordernis „Mindestmaß wirtschaftlich verwertbarer Arbeitsleistung“ nicht erbringen. Entsprechend unterschiedlicher länderspezifischer Regelungen werden diese Menschen in verschiedenen Angebotsformen im Rahmen der „Teilhabe am Gemeinschaftsleben“ betreut, wie z.B. im Förder- und Beschäftigungsbereich unter dem so genannten „verlängerten Dach der WfbM“, in selbstständigen Förder- oder Tagesförderstätten sowie in externen und internen Förderstätten oder -bereichen stationärer Wohneinrichtungen. Einzig in Nordrhein-Westfalen ist auch dieser Personenkreis in der Regel in das allgemeine Leistungsangebot der WfbM integriert.

Vor dem Hintergrund des Artikels 27 der UN-Konvention über die Rechte behinderter Menschen scheint nunmehr eine Überprüfung der §§ 41 Abs. 1 bzw. 136 Abs. 2 und 3 SGB IX angezeigt: Die UN-Konvention

nimmt hinsichtlich der Teilhabe am Arbeitsleben von Menschen mit Behinderungen keine Differenzierung nach Fähigkeiten oder nach Art und Schwere der Behinderung vor. Demgegenüber erscheint es nunmehr problematisch, eine gesetzliche Regelung aufrecht zu erhalten, die den Zugang zu einer speziellen Einrichtung für Menschen mit Behinderungen aufgrund einer scheinbar nicht ausreichenden Leistungsfähigkeit ausschließt.

Das DW der EKD/der BeB treten für die Möglichkeit zur Teilhabe am Arbeitsleben für alle Menschen mit Behinderungen unabhängig von Art und Schwere der Behinderung bzw. Teilhabebeeinträchtigung ein. Die Regelung des § 136 Abs. 3 SGB IX (Betreuung in Förder- und Beschäftigungsbereichen unter dem Dach der WfbM) ist so lange zu befolgen, bis ein umfassendes Gesamtkonzept entwickelt wurde, das diesem Anliegen Rechnung trägt. Regelungen einzelner Bundesländer, Menschen mit schweren Behinderungen / Teilhabebeeinträchtigungen, die stationäre Hilfen zum Wohnen erhalten, den Zugang zu den von den Wohnbereichen getrennten Förder- und Beschäftigungsstätten unter Hinweis auf eine angebliche „Doppelfinanzierung“ zu verweigern, ist mit Entschiedenheit entgegenzutreten.

Die Aufrechterhaltung eines zweiten Erfahrungsraums und die Förderung durch Beschäftigung und Arbeit sind wesentliche Bestandteile der Teilhabe am Leben in der Gesellschaft. Dieses Recht ist selbstverständlich auch Menschen mit hohem Unterstützungsbedarf zu gewähren und gilt unabhängig vom Lebensort des Menschen mit Behinderung.

gez.  
Dr. Bernd Schlüter  
Vorstand Zentren  
Diakonisches Werk der EKD e.V.

gez.  
Michael Conty  
Vorsitzender  
Bundesverband ev. Behindertenhilfe e.V.