Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege



27.10.2009

Grundlagenpapier der BAGFW zur Weiterentwicklung von Leistungen zur gesellschaftlichen Teilhabe von Menschen

mit Behinderungen im Bereich der Eingliederungshilfe nach SGB XII und SGB IX

Ausgangssituation für Forderungen der Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege (BAGFW) sind die bisherigen sozialpolitischen Entwicklungen zur gesellschaftlichen Teilhabe von Menschen mit Behinderungen im Zusammenhang mit der gesetzlichen Rahmengebung (GG, SGB IX, BGG, AGG, UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen). In diesem Zusammenhang fordert die BAGFW die Umsetzung eines vollumfänglichen Inklusionsansatzes auf der Grundlage der ratifizierten UN-Behindertenrechtskonvention (BRK) und deren Implementierung in nationales Recht in Deutschland. Darüber hinaus wird ein fachliches Gesamtkonzept als Grundsatz im gegliederten Leistungssystem notwendig. Aus diesem Grund sieht die BAGFW die Notwendigkeit der Fortführung der Reformbemühungen im Bereich der Teilhabeleistungen von Menschen mit Behinderungen in der neuen Legislaturperiode ab 2010 auf Bundes- und Länderebene. Notwendige Reformen müssen sowohl die Bereiche der sozialen Teilhabe als auch der Teilhabe am Arbeitsleben und deren bedarfsdeckende Leistungsgewährung einschließen.

In den folgenden Ausführungen gehen wir zunächst auf Grundsätzliches, sodann auf sich daraus ergebende Forderungen für Reformen im Einzelnen ein:

1. Leitlinien zur gesellschaftlichen Teilhabe von Menschen mit Behinderungen

Leitlinien für den angestrebten Reformprozess aus Sicht der BAGFW sind

· die Selbstbestimmung und Autonomie von Menschen mit Behinderungen,

· die selbstbestimmte und gleichberechtigte Teilhabe von Menschen mit Behinderungen in allen Lebensbereichen und der Ausgleich von Teilhabebeeinträchtigungen,

· die Gleichberechtigung von Menschen mit Behinderungen als Bürger/innen und Vertragspartner/innen am Gesellschaftsvertrag und ihr Mitspracherecht bei allen gesellschaftlichen und politischen Entscheidungen.

2. Reformbedarfe zur Weiterentwicklung von Teilhabeleistungen für Menschen mit Behinderungen

2.1. Grundsätzliche Forderungen

Der Behinderungsbegriff ist im Sinne eines ICF-basierten Ansatzes

weiterzuentwickeln. Hierbei ist das in der UN-Behindertenrechtskonvention beschriebene Grundverständnis eines dynamischen Behinderungsbegriffes zu berücksichtigen.

Das Wunsch und Wahlrecht von Menschen mit Behinderungen ist im Sinne einer weitergehenden Verwirklichung von Wahlmöglichkeiten zu stärken. Der/die Leistungsberechtigte muss bei den Teilhabeleistungen zwischen unterschiedlichen Leistungsformen und -strukturen auswählen können. Die Leistungen müssen sich am individuellen Bedarf der jeweiligen Person ausrichten.

Das Bedarfsdeckungs- und Individualisierungsprinzip der Eingliederungshilfen für Menschen mit Behinderungen nach SGB XII muss aufrechterhalten werden.

Es besteht ein individueller Rechtsanspruch auf Leistungen der Eingliederungshilfen nach SGB XII / SGB IX, der sich am individuellen und gegebenenfalls lebenslangen Bedarf der Person ausrichtet; Zugangsbegrenzungen zu den Leistungen der Teilhabe (bspw. an das Lebensalter gekoppelt) werden abgelehnt.

Die Eingliederungshilfe nach SGB XII / SGB IX hat als zentrale

Zugangsnorm für alle Menschen mit Behinderungen zu bedarfsdeckenden Reha- und Teilhabeleistungen zu gelten, unabhängig von Art und Umfang des vorliegenden individuellen Unterstützungsbedarfs.. Es ist sicherzustellen, dass die Eingliederungshilfe als eigenständige Leistung gleichberechtigt neben (anderen) Leistungen anderer Sozialleistungsträger erbracht werden kann.

Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes für die Eingliederungshilfe nach SGB XII / SGB IX muss auch zukünftig beibehalten und wahrgenommen werden.

2.2. Aufbau und Verbesserung von Beratungsstrukturen

Menschen mit Behinderungen haben das Recht auf die Inanspruchnahme von qualifizierten ausschließlich den Interessen der zu beratenen Person verpflichteten Beratungsleistungen.

Die kostenlosen Beratungsleistungen sollten umfassende Informationen zu Rechtsansprüchen auf Leistungen und deren Finanzierung sowie Informationen zu Assistenz- und Dienstleistungsangeboten beinhalten, um

den betreffenden Personen entsprechende Wahl- und ggf. Vernetzungsoptionen hinsichtlich der Leistungsinhalte, Leistungsstrukturen sowie Leistungsformen zu ermöglichen. Ein wesentliches Kriterium bei der Inanspruchnahme von Beratung durch den Betroffenen ist die Wahloption der Beratungsleistung.

Die frühzeitige Bereitstellung von Information und Beratung im Rahmen einer unabhängigen und anwaltschaftlichen Beratungsstruktur stellt eine wesentliche Voraussetzung für eine bedarfsgerechte Planung und Ausgestaltung der Unterstützungsangebote dar. Unterschiedliche Beratungsformen - wie z.B. auch die Aufsuchende Beratung - sollten im Beratungsspektrum Berücksichtigung finden.

Im Rahmen einer pluralen Beratungsstruktur auf kommunaler Ebene können im derzeitigen System beispielsweise Leistungserbringer, Leistungsträger, Verbraucherzentralen, Freie Wohlfahrtspflege und/oder die Selbsthilfe Anbieter entsprechender Beratungsstrukturen sein. Hierbei ist die Rolle der Selbsthilfe zu stärken. Die Beratungsleistungen sind mit entsprechenden Qualitätsstandards zu versehen. Regelhafte Zertifizierungen anhand dieser Qualitätsstandards sind Voraussetzung für die Aufgabenübernahme. Perspektivisch ist eine bundesweit flächendeckende Implementierung und abgesicherte Finanzierung unabhängiger Beratungsstrukturen nach den o. a. Standards anzustreben.

2.3. Assessmentverfahren zur Festsstellung von Behinderung und Teilhabebedarf

Die Assessmentverfahren zur Feststellung von Behinderung und Teilhabebedarf müssen bundesweit einheitlichen Kriterien unterliegen. Hierzu sind bundeseinheitliche Standards und Kriterien zu entwickeln, nach denen die Verfahren zur Bedarfsermittlung, Bedarfsfeststellung und Hilfeplanung geprüft werden. Sie zielen darauf ab, bundesweit gleiche Zugangschancen für alle Menschen mit Behinderungen zu Leistungen der Teilhabe zu gewährleisten.

Es ist zu unterscheiden zwischen den Verfahren zur Feststellung der Behinderung, der Erhebung der Bedarfe und der Bewilligung von Leistungen. Bedarfsfeststellung und Teilhabeplanung sind voneinander zu trennen. Die Begriffsdefinition von Behinderung ist ICF-basiert auszurichten. Aus der personenbezogenen Ermittlung des Teilhabebedarfes resultiert schließlich die Festlegung der notwendigen individuellen Assistenzleistungen.

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 Wechselwirkung mit

den jeweiligen gesundheitlichen Funktionsstörungen stehen. Bei der Bedarfserhebung und Beschreibung ist eine Systematisierung nach Lebensbereichen zu Grunde zu legen.

Für den Bereich der Teilhabe am Arbeitsleben sollte das Berufswegeplanungsverfahren in den Schulen sinnvoll mit sonstigen Beratungssettings und Assessmentverfahren verknüpft werden. Die „Integrationsbegleitung aus der Schule heraus“ ist verbindlich für alle Menschen unabhängig von Art und Schwere der Behinderung bzw. vom Umfang des Unterstützungsbedarfs und unabhängig von der künftigen Arbeits- und Beschäftigungsmaßnahme durchzuführen. Es sind verbindliche Regelungen zu treffen, in denen Koordinierungsfunktion und fachliche Zuständigkeiten zwischen den Sozialhilfeträgern und der Bundesagentur für Arbeit beschrieben werden.

Die Feststellung des Bedarfs muss individuell und in Abstimmung mit der antragstellenden Person im Rahmen eines diskursiven Aushandlungsprozesses erfolgen. Das Wunsch- und Wahlrecht der Person ist hierbei zu berücksichtigen. Das Verfahren ist für die Beteiligten transparent und nachvollziehbar auszugestalten.

Grundsätzlich erfolgt die Feststellung des Bedarfs zunächst unabhängig davon, ob das Sozialleistungssystem eine entsprechende Anspruchsnorm enthält. Innerhalb des derzeitigen leistungsrechtlichen Gesamtsystems ist

die Anschlussfähigkeit des Verfahrens bezüglich weiterer Rehabilitationsträger sicherzustellen.

Auf der Basis entsprechender verbindlicher Gremienstrukturen (wie z.B. der sog. Teilhabekonferenzen) muss eine Umsetzung des Ergebnisses der Bedarfsfeststellung in konkrete personzentrierte Hilfen erfolgen. Die Konferenzen dürfen kein Kostensteuerungsinstrument sein, sondern sollten allein der Verbesserung der individuellen personzentrierten Teilhabeleistungen dienen.

Die Bedarfsermittlung darf nicht bestimmt sein von Interessen im Sinne einer Kosten- und Angebotssteuerung. Dies bedeutet eine konsequente Aufgabentrennung der Beratungs- und Bedarfsfeststellungsaufgaben von den Aufgaben der Kosten- und Systemsteuerung.

2.4. Implementierung eines qualifizierten Casemanagements

Auf der Grundlage einer konsequenten Aufgabentrennung der Beratungs- und Bedarfsfeststellungsaufgaben von den Aufgaben der Kosten- und Systemsteuerung sind die bisher praktizierten Fallmanagementmodelle

abzulehnen. Stattdessen ist ein qualifiziertes unabhängiges und neutrales Casemanagement einzurichten, das allein den Interessen des jeweiligen Menschen mit Behinderungen verpflichtet ist. Dieses sollte analog der Beratungsstrukturen nach bundesweit einheitlichen Qualitätsstandards erfolgen und durch eine regelhafte Zertifizierung überprüft werden.

2.5. Ausgestaltung der Teilhabeleistungen

Fachliche Merkmale zur Ausgestaltung der Teilhabeleistungen

Die Leistungen zur Teilhabe von Menschen mit Behinderungen sind konsequent am personzentrierten Ansatz auf der Grundlage des ermittelten individuellen Bedarfs auszurichten. Dies gilt auch für Leistungen der Teilhabe am Arbeitsleben.

Das Spektrum der Leistungsformen (z.B. Geld-/Sachleistungen), Leistungsstrukturen, Leistungsorte und Leistungsanbieter zur Ausgestaltung der Teilhabeleistungen ist dementsprechend weiterzuentwickeln, um so ausreichende Wahl- und Entscheidungsoptionen für Menschen mit Behinderungen zu eröffnen.

Die bisherige institutionsbezogene Systematik der Leistungsstrukturen (stationär, teilstationär und/oder ambulant) ist im Rahmen eines lebensweltorientierten gesamtkonzeptionellen Ansatzes weiterzuentwickeln. Hierzu ist eine gemeinwesen- und ressourcenorientierte Ausrichtung der Leistungsstrukturen und von deren Finanzierung erforderlich.

Es sind begünstigende Rahmenbedingungen für bedarfsgerechte Assistenz- und Unterstützungsleistungen in der jeweiligen Kommune zu schaffen, wie z.B. eine verlässliche und ausreichende Finanzierung, wohnortintegrierte Angebote, niedrigschwellige, quartiersbezogene Unterstützungsleistungen, Barrierefreiheit, Versorgungsverpflichtungserklärungen, Strukturhilfen und Anreizprogramme. Eine Verbesserung des Angebots an preiswertem, barrierefreiem Wohnraum ist notwendige Voraussetzung für optional wählbare Wohnformen. Darüber hinaus sind Anreizstrukturen für Arbeitgeber zur Sicherstellung von inklusiven Arbeits- und Beschäftigungsangeboten für Menschen mit Behinderungen bereitzustellen.

Die sachliche Zuständigkeit und die Finanzierungszuständigkeit sollten in einer Hand bei dem entsprechenden Sozialleistungsträger liegen.

Das Trägerübergreifende Persönliches Budget muss unabhängig von Art,

Umfang und Schwere der Behinderung bzw. des Teilhabebedarfs der Person nutzbar sein. Dies erfordert insbesondere Nachbesserungen hinsichtlich der Inanspruchnahme einer regelhaft finanzierten Budgetassistenz sowie der Nutzungsmöglichkeiten im Bereich der Teilhabe am Arbeitsleben.

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. Hierbei sind insbesondere die Leistungen im Zusammenspiel von Eingliederungshilfen, Kranken- und Pflegeversicherung personzentriert zu erbringen.

3. Umsetzungsschritte für eine Weiterentwicklung der Teilhabe von Menschen mit Behinderungen im Bereich der

Eingliederungshilfen

3.1. Kurz- bis mittelfristige Umsetzungsschritte

Im Rahmen von Gutachtenaufträgen des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales sollten die konkreten Änderungsbedarfe und deren praxisbezogene Umsetzung im Bereich der Teilhabeleistungen für Menschen mit Behinderungen sowie entsprechende Umsetzungsschritte analysiert und einer Klärung unterzogen werden. Aus Sicht der BAGFW liegt hierbei der Fokus insbesondere auf den sich aus der Umsetzung des personzentrierten Ansatzes ergebenden Änderungsbedarfen hinsichtlich der Leistungsinhalte, Leistungsstrukturen, Leistungsformen, deren leistungsrechtlicher Ausgestaltung und einer entsprechenden personorientierten Finanzierungssystematik.

Darüber hinaus sind mit Hilfe eines Modellprojektes die in den Bundesländern existierenden und geplanten unterschiedlichen Assessmentinstrumente auf Kriterien wie Personzentrierung, Beteiligung,

Beachtung des Wunsch- und Wahlrechtes, Rollenklarheit im Verfahren usw. zu überprüfen. Die definierten Kriterien/Standards sind zu beschreiben und in das SGB XII aufzunehmen oder verbindlich in Richtlinien und Verfahrensanweisungen festzulegen.

Weiterhin sind aus Sicht der BAGFW für eine Weiterentwicklung der Teilhabe von Menschen mit Behinderungen im Bereich Eingliederungshilfen folgende Umsetzungsschritte erforderlich:

· Aufbau von flächendeckenden qualifizierten und zertifizierten Beratungsstrukturen und Koordinierungshilfen.

· Koordinierung der Beratungs- und Assessmentverfahren hinsichtlich sozialer Teilhabeleistungen und Leistungen im Bereich von Bildung und Teilhabe am Arbeitsleben.

· Stärkung des leistungsträgerübergreifenden Ansatzes bei der Inanspruchnahme von Geld- und oder Kombinationssachleistungen.

· Neukonzeptionierung bisheriger Strukturen (stationär, teilstationär, ambulant) von sozialen und beruflichen Teilhabeleistungen. In diesem Zusammenhang sind perspektivisch leistungskoordinierende Aufgaben stärker zu berücksichtigen und in entsprechenden Eingliederungshilfeleistungen abzubilden.

· Aufhebung des Mehrkostenvorbehalts nach SGB XII.

· Einkommens- und vermögensunabhängige ambulante Leistungen der Eingliederungshilfe zur Unterstützung des selbständigen Wohnens.

· Vernetzung und Koordination der Leistungen der Eingliederungshilfen nach SGB XII/SGB IX mit den Leistungen der Pflegeversicherung nach SGB XI und den Leistungen des SGB V unter Einbeziehung der vorhandenen Dienste des Sozialleistungssystems (Kinder- und Jugendhilfe, Pflege, Gesundheit). Bevor hierzu grundsätzliche Neuregelungen angestrebt werden, ist zunächst auf eine konsequente Anwendung bzw. Umsetzung der bestehenden SGB IX-Regelungen hinzuwirken. Hierbei ist insbesondere § 13 Abs. 1 und 2 SGB IX zu beachten, der darauf abzielt, im Interesse des Menschen mit Behinderungen, die Kooperation der Rehabilitationsträger und somit die Koordination der Leistungen im gegliederten Leistungssystem sicherzustellen. Die gemeinsamen Empfehlungen sind von den Sozial- und

Jugendhilfeträgern verbindlich anzuerkennen.

· Umsetzung des SGB XII § 58 Gesamtplan unter Berücksichtigung der Empfehlungen der Bundesarbeitsgemeinschaft für Rehabilitation (BAR) zum „Teilhabeplan“.

· Konsequent personorientierte Weiterentwicklung der Leistungen im Bereich der Teilhabe am Arbeitsleben, insbesondere Umsetzung personorientierter Leistungsgewährung, Verbesserung der Teilhabe am Arbeitsleben auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt im Sinne sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung, aber auch hinsichtlich von alternativen (ambulanten) Unterstützungsangeboten zur Werkstatt für behinderte Menschen (WfbM), Schaffung eines wirksamen und dauerhaften Nachteilsausgleiches bzw. „Minderleistungsausgleiches“, Umsetzung des Rechtsanspruchs auf Bildung und Teilhabe am Arbeitsleben unabhängig vom individuellen Unterstützungsbedarf, Verzicht auf vergaberechtliche Regelungen.

· Implementierung von Infrastrukturen, die Barrierefreiheit in allen Lebensbereichen sowohl für Menschen mit Behinderungen als auch alle anderen Menschen gewährleisten. So sollte beispielsweise die soziale Wohnraumförderung nur unter der Voraussetzung einer umfassenden Barrierefreiheit erfolgen. Hierbei ist Verbindlichkeit herzustellen, welche (investiven) Leistungen im Rahmen der kommunalen Daseinsvorsorge bereit zu stellen sind und welche Leistungen zu den originären Aufgaben der Eingliederungshilfe gemäß SGB XII/SGB IX gehören, um Menschen mit Behinderungen eine vollumfängliche gesellschaftliche Teilhabe zu ermöglichen.

3.2. Langfristige Umsetzungsschritte

Als langfristige Perspektive für die Weiterentwicklung der gesellschaftlichen Teilhabeleistungen für Menschen mit Behinderungen fordert die BAGFW insbesondere

· die Weiterentwicklung des Bundesteilhabegeldansatzes nach dem Prinzip des Nachteilsausgleiches,

· perspektivisch die vollständige Transformation der UN-Behindertenrechtskonvention in nationales Recht und die Entwicklung eines Monitoringprozesses mit den entsprechenden Instrumenten, um die Umsetzung und Wirkung auf die Zielgruppen und Leistungsstrukturen zu dokumentieren,

· die Erstellung und Umsetzung eines nationalen Aktionsplans zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention in Deutschland.

Dateien

_BAGFW_Grundlagenpapier.pdf
92 KB

Zum Seitenanfang