

# **19. Jahrestagung der Betreuungsbehörden**

**Erkner, 11. Mai 2015**

## **Die Leistungen für behinderte Menschen in der Eingliederungshilfe. Sachstand und Ausblick**

**Prof. Dr. Felix Welti**

**Universität Kassel**

**Fo** rschungsverbund für  
**S** ozialrecht und  
**S** ozialpolitik

der Hochschule Fulda  
und der Universität Kassel

Prof. Dr. Felix Welti  
Universität Kassel



# **Die politische Verabredung:**

## **Der Koalitionsvertrag von CDU, CSU und SPD für die 18. Wahlperiode des Deutschen Bundestages**

Prof. Dr. Felix Welti  
Universität Kassel

Fo rschungsverbund für  
S ozialrecht und  
S ozialpolitik

der Hochschule Fulda  
und der Universität Kassel

# Koalitionsvertrag 2013 von CDU, CSU, SPD

Kapitel 4 „Eingliederungshilfe reformieren – Modernes Teilhaberecht entwickeln“:

„Die Leistungen sollen sich am persönlichen Bedarf orientieren und entsprechend eines bundeseinheitlichen Verfahrens personenbezogen entwickelt werden. Leistungen sollen nicht länger institutionenzentriert, sondern personenzentriert bereit gestellt werden. Wir werden das Wunsch- und Wahlrecht von Menschen mit Behinderungen im Sinne der UN-Behindertenrechtskonvention berücksichtigen.“

# Koalitionsvertrag 2013 von CDU, CSU, SPD

Kapitel 3 „Solide Finanzen – Prioritäre Maßnahmen“:  
„Die Koalition (...) setzt folgende finanzielle Prioritäten für die laufende Legislaturperiode, die nicht unter einem Finanzierungsvorbehalt stehen:

- Die Gemeinden, Städte und Landkreise in Deutschland sollen weiter finanziell entlastet werden. (...) Darüber hinaus sollen die Kommunen im Rahmen der Verabschiedung des Bundesteilhabegesetzes im Umfang von fünf Milliarden jährlich von der Eingliederungshilfe entlastet werden. Bereits vor der Verabschiedung des Bundesteilhabegesetzes beginnen wir mit einer jährlichen Entlastung der Kommunen in Höhe von einer Milliarde Euro pro Jahr.“

# Koalitionsvertrag 2013 von CDU, CSU, SPD

Kapitel 3 „Solide Finanzen“:

„Wir werden ein Bundesleistungsgesetz für Menschen mit Behinderungen (Bundesteilhabegesetz) erarbeiten. Mit Inkrafttreten dieses Gesetzes wird der Bund zu einer Entlastung der Kommunen bei der Eingliederungshilfe beitragen. Dabei werden wir die Neuorganisation der Ausgestaltung der Teilhabe zugunsten der Menschen mit Behinderungen so regeln, dass keine neue Ausgabendynamik entsteht.“

# Koalitionsvertrag 2013 von CDU, CSU, SPD

Kapitel 4 „Eingliederungshilfe reformieren – Modernes Teilhaberecht entwickeln“:

„Die gemeinsamen Anstrengungen von Bund, Ländern und Kommunen für mehr Inklusion brauchen einen sicheren Rahmen. Wir werden deswegen unter Einbeziehung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen ein Bundesleistungsgesetz für Menschen mit Behinderungen erarbeiten. Dabei werden wir die Einführung eines Bundesteilhabegeldes prüfen.“

# Koalitionsvertrag 2013 von CDU, CSU, SPD

Kapitel 4 „Eingliederungshilfe reformieren – Modernes Teilhaberecht entwickeln“:

„Wir wollen die Menschen, die aufgrund einer wesentlichen Behinderung nur eingeschränkte Möglichkeiten der Teilhabe am Leben in der Gemeinschaft haben, aus dem bisherigen ‚Fürsorgesystem‘ herausführen und die Eingliederungshilfe zu einem modernen Teilhaberecht weiterentwickeln.“

# Koalitionsvertrag 2013 von CDU, CSU, SPD

Kapitel 4 „Eingliederungshilfe reformieren – Modernes Teilhaberecht entwickeln“:

„Die Leistungen sollen sich am persönlichen Bedarf orientieren und entsprechend eines bundeseinheitlichen Verfahrens personenbezogen entwickelt werden. Leistungen sollen nicht länger institutionenzentriert, sondern personenzentriert bereit gestellt werden. Wir werden das Wunsch- und Wahlrecht von Menschen mit Behinderungen im Sinne der UN-Behindertenrechtskonvention berücksichtigen.“



# Ausgewählte Reformfragen aus der Diskussion um das Teilhabegesetz

Prof. Dr. Felix Welti  
Universität Kassel

**Fo**rschungsverbund für  
**S**ozialrecht und  
**S**ozialpolitik

der Hochschule Fulda  
und der Universität Kassel

# Wie kommen die fünf Milliarden € zu den Ländern und Kommunen?

- Umwandlung der Eingliederungshilfe in Bundesauftragsverwaltung (Art. 104 II GG)?
- Umwandlung eines Teils der Eingliederungshilfe in eine Geldleistung (Art. 104 III GG)?
- Entlastung der Sozialhilfe durch Übertragung von Leistungen an andere Träger, z.B. WfbM an die Bundesagentur?
- Zuweisung von mehr Geld aus der Umsatzsteuer (Art. 105 III GG)?
- Übernahme einer anderen Geldleistung durch den Bund (Kosten der Unterkunft SGB II)?
- Das Gesetz zur Förderung von Investitionen finanzschwacher Kommunen und zur Entlastung von Ländern und Kommunen bei der Aufnahme und Unterbringung von Asylbewerbern, BT-Drs. 18/4653 v. 20.4.2015 (KdU + Umsatzsteuer + Sonderfonds)

## Kommt ein Teilhabegeld?

- Verschiedene Vorschläge (u.a. Deutscher Verein, Forum behinderter Juristen, ASMK der Länder)
- Verschiedene Funktionen:
  - Teilhabegeld als mögliche Weiterentwicklung des Persönlichen Budgets für mehr Selbstbestimmung;
  - Teilhabegeld als möglicher Einstieg in eine bedürftigkeitsunabhängige Leistung zur Teilhabe am Leben in der Gemeinschaft (Nachteilsausgleich), ggf. als Ersatz für Steuerfreibetrag
  - Teilhabegeld als möglicher Weg der Entlastung der Länder (Art. 104 II GG).

# Kommt ein Teilhabegeld, wenn ja, wie?

- Persönliche Voraussetzungen („wesentliche Behinderung“, GdB von xx)?
- Einkommens- und vermögensunabhängig?
- Bei gleichzeitigem Verzicht auf entsprechende Sach- und Dienstleistungen?
- In welcher Höhe und Staffelung?
- Von welcher Behörde?

# **Bleiben die Leistungen einkommens- und vermögensabhängig?**

- Weitestgehender Vorschlag: Lösung der Leistungen aus der Sozialhilfe, Übertragung an Versorgungs- oder Integrationsamt ohne Anrechnung (FbJJ).
- Geschätzte Mehrkosten: ca. 500 Millionen €
- Dagegen: Verbleib in der Sozialhilfe in SGB XII oder „SGB IX – Teil 3“ als Fürsorgeleistung.
- Zwischenlösungen:
  - Anhebung von Freigrenzen
  - Verzicht auf Einrechnung bei bestimmten Leistungen
  - Verzicht auf Anrechnung bei bestimmten Einkommens- und Vermögensarten
  - Übertragung einzelner Leistungen an vorrangige Träger

# Kommt die Trennung von Lebensunterhalt und Fachleistungen in Einrichtungen?

- Bisher in Einrichtungen der Eingliederungshilfe: Vergütung des Trägers der Sozialhilfe für Unterkunft, Verpflegung und „Maßnahmen“ (Sach- und Dienstleistungen) - § § 75 ff. SGB XII
- Künftig möglicherweise Trennung der Leistungen zum Lebensunterhalt und der Sach- und Dienstleistungen;
- Dadurch Verringerung des Unterschieds zwischen stationärer und ambulanter Leistung

# Wie arbeiten die Träger in Zukunft zusammen?

- Bisher erhebliche Schnittstellenprobleme insbesondere zwischen Sozialamt und Krankenkassen sowie Bundesagentur.
- Die im SGB IX vorgesehene Zusammenarbeit bei der Bedarfsfeststellung ( § 10 SGB IX), in regionalen Arbeitsgemeinschaften ( § 12 SGB IX) und in gemeinsamen Servicestellen ( § 22 SGB IX) funktioniert nicht.
- Mögliche Lösungen:
  - Federführung der Sozialhilfe für alles (ASMK)?
  - Oder mehr Verbindlichkeit für das SGB IX (FbJJ)?
  - Inhaltliche Vereinheitlichung der Bedarfsfeststellung auf Basis der ICF
  - Anspruch auf Teilhabeplan und Fallmanagement
  - Verbindlichkeit von Arbeitsgemeinschaften in den Ländern

## Wie wird die Beratung in Zukunft organisiert?

- Es gibt umfassende Beratungsansprüche gegen jeden Träger einzeln ( § § 14, 15 SGB I) und auf gemeinsame Beratung und Fallmanagement durch Servicestellen ( § 22 SGB IX).
- Das funktioniert nicht immer.
- Lösungsvorschläge:
  - (Anspruch auf) Unabhängige Beratung mit Peer Counseling (FbJJ)
  - Stärkung der gemeinsamen Servicestellen
  - Ausdrücklicher Beratungsanspruch gegen Träger der Sozialhilfe



# Wie wird Teilhabe am Arbeitsleben in Zukunft gewährleistet?

- Es gibt Ansprüche auf Leistungen in WfbM ( § § 39-43, 136 SGB IX) und zur Unterstützung auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt (u.a. § 38a SGB IX, Unterstützte Beschäftigung).
- Faktisch für viele Personen Dominanz der WfbM.
- Lösungsvorschläge:
  - Veränderte Trägerschaft/ Leistungsdefinition (Schnittstelle „volle Erwerbsminderung“ aufheben)
  - Modularisierung der Leistungen
  - Budget für Arbeit
  - Verstärkte Unterstützung beim Übergang aus der Schule

# Wie wird medizinische Rehabilitation in Zukunft gewährleistet?

- Ansprüche gegen Krankenkasse und Sozialhilfe inhaltsgleich ( § § 11 II, 33, 40 ff. SGB V)
- Probleme durch Schnittstelle und Leistungsausschlüsse
- Lösungsvorschläge:
  - Öffnung der Leistungspflicht Sozialhilfe
  - Stärkung der Leistungspflicht Krankenkasse, auch in Einrichtungen
  - Komplexleistungen an der Schnittstelle zwischen Teilhabe am Leben in der Gemeinschaft/ medizinische Rehabilitation/ ggf. auch Pflege
  - Barrierefreiheit der Dienste und Einrichtungen

# **BRK Art. 19 Unabhängige Lebensführung und Einbeziehung in die Gemeinschaft**

**Die Vertragsstaaten (..) anerkennen das gleiche  
Recht aller Menschen mit Behinderungen, mit  
gleichen Wahlmöglichkeiten wie andere  
Menschen in der Gesellschaft zu leben, (...),  
indem sie unter anderem gewährleisten, dass**

**a) Menschen mit Behinderungen gleichberechtigt  
die Möglichkeit haben, ihren Aufenthaltsort zu  
wählen und zu entscheiden, wo und mit wem  
sie leben, und nicht verpflichtet sind, in  
besonderen Wohnformen zu leben; (...)**

# Bisherige Rechtslage

**Grundsatz: ambulant vor stationär**

**Leistungen zur Teilhabe: § 19 II SGB IX**

**Pflegeversicherung: § 3 SGB XI**

**Sozialhilfe: § 13 SGB XII**

**Rechtsgrundlagen ambulanter Hilfen:**

**Teilhabe am Leben in der Gemeinschaft: § § 53, 54  
SGB XII (Sozialhilfe); § 55 SGB IX**

**Pflege: § § 36-40 SGB XI (Pflegeversicherung); § 61  
SGB XII (Sozialhilfe)**

**Krankenbehandlung: u.a. § 37 SGB V (Häusliche  
Krankenpflege), § 37a SGB V (Soziotherapie), § 40  
SGB V; § 26 SGB IX (ambulante Rehabilitation)**

# Probleme bei Leistungen zur Teilhabe

- **Mehrkostenvorbehalte ( § 13 SGB XII; § 17 III 4 SGB IX)**
- **Vergütungssystem ( § 76 SGB XII)**
- **Unterschiedliche Leistungsträgerschaft ambulant – stationär (Landesrecht)**
- **Unterschiedliche Regelungen an der Schnittstelle Teilhabe/ Pflege bei ambulanten und bei stationären Leistungen ( § 43a SGB XI/ § 55 SGB XII)**
- **Keine gemeinsame Bedarfsfeststellung mit Pflegeleistungen**

## **Probleme bei Leistungen zur Teilhabe: Mehrkostenvorbehalt ( § 13 SGB XII)**

- Vorrang ambulanter Leistung gilt nicht, wenn stationäre Leistung zumutbar und ambulante Leistung mit unverhältnismäßigen Mehrkosten verbunden ( § 13 I 3 SGB XII)
- Lösung: UN-konventionskonforme Auslegung von „zumutbar“: Wer nicht im Heim leben will, dem ist es nicht zumutbar.
- Rechtssicherere Lösung: Gesetzesänderung

## **Probleme bei Leistungen zur Teilhabe: Mehrkostenvorbehalt ( § 17 III 4 SGB IX)**

- Kosten bei Persönlichem Budget sollen die Kosten aller bisher festgestellten Leistungen nicht überschreiten
- Lösung: UN-konventionskonforme Auslegung: bei Wechsel von stationärer zu ambulanter Leistung Soll-Regelung nicht anwendbar.
- Rechtssicherere Lösung: Gesetzesänderung

## **Probleme bei Leistungen zur Teilhabe: Vergütungssystem ( § 76 SGB XII)**

- Pauschalvergütung im Sozialhilferecht erschwert personenzentrierte Leistung in Einrichtungen;
- In Einrichtungen Einbeziehung von Unterkunft und Verpflegung (Grundpauschale) in Vergütung;
- Daher schwierige Vergleichbarkeit;  
Vergütungsunterschiede ambulant/ stationär
- (Teil-)Lösung: Individualisierung der Vergütung statt Maßnahmenpauschale ( § 76 II 3 SGB XII: „kann“)
- Weiter gehende Lösung: einheitliches Leistungserbringungsrecht, orientiert an § 21 SGB IX



## **Probleme bei Leistungen zur Teilhabe: Unterschiedliche Leistungsträgerschaft ambulant – stationär (Landesrecht)**

- Historisch gewachsen: örtlicher Träger = ambulante Hilfen; überörtlicher Träger = stationäre Hilfen
- Auch in Hessen noch Grundmuster
- Anreize für Aufgabenverschiebung
- Landesrechtliche Lösung: einheitliche Leistungsträgerschaft der Sozialhilfe
- Weiter gehende bundesrechtliche Lösung: keine Trägerschaft der Sozialhilfe

## **Probleme bei Leistungen zur Teilhabe:**

Unterschiedliche Regelungen an der Schnittstelle Teilhabe/ Pflege ambulant/ stationär ( § 43a SGB XI/ § 55 SGB XII)

- Geringere Leistungen der Pflegeversicherung in stationären Einrichtungen der Behindertenhilfe ( § 43a SGB XI: 266 € maximal)
- Verlegungsmöglichkeit der Träger in Pflegeeinrichtung ( § 55 Satz 2 SGB XI)
- Verfassungsrechtlich bedenklich
- Kein Anreiz, ambulante Pflege und Teilhabe zu ermöglichen

# **Probleme bei Leistungen zur Teilhabe:** Faktisch außerhalb von Einrichtungen keine gemeinsame Bedarfsfeststellung mit Pflegeleistungen

- § 10 SGB IX (Teilhabeplan) und § 58 SGB XII (Gesamtplan) ermöglichen zwar umfassende Bedarfsfeststellung, nennen Pflege jedoch nicht
- § 18 I 3 SGB XI (Pflegebegutachtung) benennt zwar Bedarf an medizinischer Rehabilitation; Bedarf an Leistungen zur Teilhabe am Leben in der Gemeinschaft wird aber nicht genannt

# Probleme bei Pflegeleistungen

- **Unterschiedliche Leistungshöhe  
ambulant/ stationär; Sachleistung/  
Pflegeleistung**
- **Persönliches Budget nur als Gutschein  
( § 35a SGB XI)**
- **Noch unzureichende Berücksichtigung  
psychischer und sozialer Aspekte  
(Pflegebedürftigkeitsbegriff)**
- **Ausbildung der Pflegeberufe**

## **Probleme bei Pflegeleistungen:** Unterschiedliche Leistungshöhe ambulant/ stationär; Sachleistung/ Pflegeleistung

- Bei gleicher Pflegebedürftigkeit unterschiedliche Leistungen, z.B. Pflegestufe I
  - Stationär 1.064 €
  - Ambulante Sachleistung 468 €
  - Pflegegeld 244 €
- Ggf. Anreiz zu stationärer Leistung
- Ungleichbehandlung fragwürdig

## **Probleme bei Pflegeleistungen: Persönliches Budget nur als Gutschein ( § 35a SGB XI)**

- Leistungen der Pflegeversicherung dürfen nur als Gutscheine bei zugelassenen Pflegeeinrichtungen in ein Persönliches Budget eingehen
- Einschränkung des Leistungsspektrums und der Selbstbestimmung für Leistungsberechtigte
- Rechtfertigung: (nur) Schutz des gegliederten Systems

# Probleme bei Pflegeleistungen: Pflegebedürftigkeits-Begriff

- Ausgrenzung der kommunikativen, sozialen und psychisch bedingten Bedarfe in § 14 SGB XI
- Wirkungen besonders problematisch in der ambulanten Versorgung
- Allmähliche Kompensation durch neue Leistungen ( § § 38a, 45a-45d SGB XI)
- Möglicher Ausgleich durch „neuen Pflegebedürftigkeitsbegriff“
- Mögliches neues Problem wäre Anrechnung neuer Leistungsanteile durch Träger der Sozialhilfe (vgl. aber § 13 Abs. 3, 3a, 4 SGB XI)

## **BRK Art. 19 Unabhängige Lebensführung und Einbeziehung in die Gemeinschaft**

**Die Vertragsstaaten (..) anerkennen das gleiche Recht aller Menschen mit Behinderungen, mit gleichen Wahlmöglichkeiten wie andere Menschen in der Gesellschaft zu leben, (...), indem sie unter anderem gewährleisten, dass**

**b) Menschen mit Behinderungen Zugang zu (...) gemeindenahen Unterstützungsdiensten (...) haben, einschließlich der persönlichen Assistenz, die zur Unterstützung des Lebens in der Gemeinschaft und der Einbeziehung in die Gemeinschaft (...) notwendig ist; (...)**



# **Unabhängige Lebensführung - Infrastrukturverantwortlichkeit**

**Leistungen zur Teilhabe:** Rehabilitationsträger gemeinsam ( § 19 SGB IX); (keine) Umsetzung durch regionale Arbeitsgemeinschaften ( § 12 II SGB IX) und Landesgesetze

**Pflegeleistungen:** Länder ( § 9 SGB XI); Umsetzung in Pflegegesetzen; dort Regelung der kommunalen Verantwortlichkeit für ambulante Pflege

**Krankenbehandlung:** Kassenärztliche Vereinigungen/ Länder (Krankenhaus); Versorgungsverträge für Häusliche Krankenpflege/ Soziotherapie durch Krankenkassen

# Ausblick



Prof. Dr. Felix Welti  
Universität Kassel