

Mitteilung

der Landesregierung

**Bericht der Landesregierung zu einem Beschluss des Landtags;
hier: Gesetz zur Umsetzung des Bundesteilhabegesetzes in Baden-Württemberg**
– **Beschlussempfehlung des Ausschusses für Soziales und Integration**
– **Drucksache 16/3554 und Drucksache 16/3701**

Landtagsbeschluss

Der Landtag hat am 21. März 2018 folgenden Beschluss gefasst (Drucksache 16/3701, Abschnitt II):

Die Landesregierung zu ersuchen,

dem Landtag bis zum 31. Mai 2018, unter Einbeziehung der bis dahin von der AG Bedarfsermittlung erzielten Ergebnisse, aufzuzeigen, in welcher Form und Arbeitsweise die Bedarfsermittlung ausgestaltet werden kann, um zu gewährleisten, dass sie unabhängig von den individuellen Interessen der Kostenträger und der Leistungserbringer zu landesweit einheitlichen Resultaten führt.

Bericht

Mit Schreiben vom 29. Mai 2018, Az. III, berichtet das Staatsministerium wie folgt:

Ziel des Bundesteilhabegesetzes ist die Weiterentwicklung der Eingliederungshilfe weg vom institutionszentrierten Fürsorgeprinzip hin zu einem personenzentrierten Teilhaberecht. Menschen mit Behinderungen oder von Behinderung bedrohte Menschen sollen die Leistungen erhalten, die ihnen eine volle, wirksame und gleichberechtigte Teilhabe am Leben in der Gesellschaft ermöglichen. Die Feststellung der Leistungen beruht auf dem individuell ermittelten Hilfebedarf. Von der Ausgestaltung der Hilfebedarfsermittlung hängt entscheidend ab, ob der Paradigmenwechsel in der Eingliederungshilfe weg von der Fürsorge hin zur Teilhabe gelingt. Wichtig ist zudem eine gute Verknüpfung von Hilfebedarfsermittlung und Leistungsgewährung.

1. Gesamtplanverfahren

Nach § 117 Absatz 1 Nr. 4 SGB IX ist daher die Ermittlung des individuellen Bedarfs Teil des Gesamtplanverfahrens. Der Bundesgesetzgeber geht dabei von einer einheitlichen Zuständigkeit der nach § 94 Absatz 1 SGB IX durch die Länder bestimmten Träger der Eingliederungshilfe – in Baden-Württemberg sind dies nach § 1 Absatz 1 Gesetz zur Ausführung des SGB IX (AGSGB IX) die Stadt- und Landkreise – für das gesamte Verfahren aus. Eine Trennung der Zuständigkeit für einzelne Bereiche des Gesamtplanverfahrens sieht das Neunte Buch Sozialgesetzbuch nicht vor.

2. Bedarfsermittlung

Die Ermittlung des individuellen Bedarfs des Leistungsberechtigten muss gemäß § 118 Absatz 1 Satz 2 Neuntes Buch Sozialgesetzbuch (SGB IX) durch ein Instrument erfolgen, das sich an der Internationalen Klassifikation der Funktionsfähigkeit, Behinderung und Gesundheit (ICF) orientiert.

Mit diesem Bedarfsermittlungsinstrument werden alle Bedarfe der Leistungen der Eingliederungshilfe (medizinische Rehabilitation, Teilhabe am Arbeitsleben und Bildung, soziale Teilhabe) ermittelt sowie Anhaltspunkte für Pflegebedürftigkeit und weitere Teilhabebedarfe festgestellt. Es dient der Abstimmung der Leistungen nach Art, Inhalt, Umfang und Dauer mit den anderen beteiligten Leistungsträgern. Dementsprechend ist in § 118 SGB IX geregelt, dass der Träger der Eingliederungshilfe die Leistungen entsprechend der Regelung in Teil 2 Kapitel 3 bis 6 SGB IX (Medizinische Rehabilitation, Teilhabe an Arbeitsleben und Bildung und Soziale Teilhabe) festzustellen hat.

a) AG Bedarfsermittlung

Das Ministerium für Soziales und Integration hat im Rahmen eines dialogorientierten Verfahrens im Juli 2017 eine Arbeitsgruppe eingerichtet, die ein einheitliches Instrument der Bedarfsermittlung für Baden-Württemberg entwickeln soll. Mitglieder der Arbeitsgruppe sind Vertretungen der Leistungsträger (Kommunale Landesverbände und KVJS), der Leistungserbringer (Liga der freien Wohlfahrtsverbände in Baden-Württemberg e. V. und Baden-Württembergische Krankenhausesellschaft e. V.) und der Menschen mit Behinderungen (u. a. die Landesbehindertenbeauftragte). Mit der Entwicklung wurde transfer – Unternehmen für soziale Innovation unter Leitung von Thomas Schmitt-Schäfer beauftragt. Transfer hatte für den Landschaftsverband Rheinland vor ungefähr zehn Jahren den Individuellen Hilfeplan (IHP) für die Ermittlung des Hilfebedarfs für die Leistungen des Ambulant Betreuten Wohnens entwickelt und ist an verschiedenen Projekten zur Umsetzungsbegleitung des Bundesteilhabegesetzes beteiligt.

b) Instrument der Bedarfsermittlung

Das Instrument der Bedarfsermittlung wurde von transfer in einem Beteiligungsprozess gemeinsam mit der Arbeitsgruppe entwickelt. In zwei ganztägigen Workshops mit allen Mitgliedern der Arbeitsgruppe sowie in Gesprächen von Herrn Schmitt-Schäfer mit Vertretern der drei beteiligten Gruppen wurde der Inhalt des Instruments erarbeitet. Eine Herausforderung war, dass das Instrument den Systemwechsel von den fürsorgeorientierten institutionellen zu den personenzentrierten Leistungen abbilden muss. Das bisher in Baden-Württemberg verwendete Verfahren diente der Feststellung von Hilfebedarfsgruppen in den Formen des stationär betreuten Wohnens. Bei der Bedarfsermittlung in einem personenzentrierten Hilfesystem sind hingegen zunächst die Teilhabeziele (einschließlich der Wohnform) zu ermitteln, um den gesamten Bedarf der Leistungen zur Teilhabe in den neun Lebensbereichen der ICF sowie Hinweise auf andere Rehabilitationsbedarfe und Pflegebedürftigkeit nach SGB XI zu erfassen.

Zwischenzeitlich liegt das Bedarfsermittlungsinstrument für Baden-Württemberg in Form von drei Bögen und einem umfassenden Leitfaden zur adäquaten Nutzung des Instrumentes vor. Dieses Bedarfsermittlungsinstrument ermöglicht einen passgenauen Anschluss an die Bedarfsfeststellung in den weiteren Schritten des Gesamtplanverfahrens. Es entspricht den Kriterien der gerade erschienenen „Vor-

untersuchung als Entscheidungsgrundlage zur Entwicklung eines Instruments zur Ermittlung des Bedarfs im Rahmen der Umsetzung des Bundesteilhabegesetzes im Land Berlin“.

Die drei Bögen enthalten u. a. die medizinische Stellungnahme zur Feststellung der wesentlichen Behinderung, die Wünsche und Ziele der Menschen mit Behinderungen zur Teilhabe am gesellschaftlichen Leben im Vergleich mit der realen Situation sowie darauf aufbauend die konkrete Beschreibung der Ressourcen und Teilhabebeeinträchtigungen in den neun Lebensbereichen der ICF. Darüber hinaus sollen die personellen Bedarfe zum Erreichen der Teilhabeziele umfassend und handlungsorientiert beschrieben werden, sodass der Träger der Eingliederungshilfe im weiteren Gesamtplanverfahren die erforderlichen Leistungen der Eingliederungshilfe feststellen und bewilligen kann. Diese Hilfen müssen geeignet, erforderlich und ausreichend sein, um die Ziele erreichen zu können. Sie werden in Qualität und Quantität konkret beschrieben und damit objektiv und nachvollziehbar erfasst.

c) Stand der AG Bedarfsermittlung

Die Diskussionen in der Arbeitsgruppe drehten sich zuletzt um die Frage, ob die Quantität der Hilfen zeitbasiert mit einem konkreten Text beschrieben oder mit einem Zeitwert in einer Spalte neben dem Text festgelegt werden soll. Die Nachvollziehbarkeit der beschriebenen Hilfen hinsichtlich der Gestaltung und der zeitlichen Dimension ist ein entscheidender Faktor des Gesamtplanverfahrens. Daraus leitet sich die Feststellung der konkreten Leistungen ab. Man hat sich daher darauf verständigt, die qualitative und quantitative Beschreibung im Leitfaden unmissverständlich zu definieren.

Eine abschließende Einigung zwischen allen drei Gruppen konnte auch in einem vom Ministerium moderierten Gespräch am 15. Mai 2018 nicht erzielt werden. Die Landes-Behindertenbeauftragte als Interessensvertretung der Menschen mit Behinderungen bestand auch nach längerer Diskussion auf der Einfügung einer Spalte mit Zeitwerten, da nur auf diese Weise die Nachvollziehbarkeit des umfangreichen Ergebnisses der Bedarfsermittlung für die Menschen mit Behinderung möglich sei.

Die Vertretung der Leistungserbringer präferieren ebenfalls eine Spalte mit Zeitwerten, sind aber damit einverstanden, dass die zeitliche Lage der Hilfe (z. B. während der Woche, am Wochenende, tagsüber oder nachts) hinsichtlich ihres Umfangs/ihrer Quantität beschrieben wird. Dabei wird neben der benötigten Dauer der Unterstützung auch die von der leistungsberechtigten Person gewünschte (Teilhabe-)Häufigkeit erfasst. Eine Prüfung der Angemessenheit erfolgt im Rahmen des Gesamtplanverfahrens.

d) Weiteres Vorgehen

Angesichts des zur Verfügung stehenden zeitlichen Rahmens erscheint es sachgerecht, mit dem Instrument in der vorliegenden Fassung sowie dem geänderten Leitfaden in die sechsmonatige Erprobungsphase des Instrumentes zu gehen. Bei der Erprobung wird insbesondere darauf zu achten sein, ob der beschriebene personelle Bedarf an Hilfen so in die Feststellung der Leistungen transferiert werden kann, dass die Ausgestaltung und die zeitliche Dimension im weiteren Verlauf des Gesamtplanverfahrens für alle Beteiligten nachvollziehbar bleibt.

Anschließend sollte in einem weiteren Beteiligungsprozess die Erprobung hinsichtlich der Praktikabilität, Wirksamkeit und konkretem Ablauf ausgewertet werden, um gegebenenfalls nachsteuern zu können. Ziel ist es, Anfang 2019 in die landesweite Anwendung des Bedarfsermittlungsinstrumentes einzutreten.

3. Unabhängigkeit der Bedarfsermittlung

Die Ermittlung des individuellen Bedarfs der Menschen mit Behinderungen steht im Mittelpunkt des Gesamtplanverfahrens und ist für den mit dem Bundesteilhabegesetz verbundenen Paradigmenwechsel in der Eingliederungshilfe elementar.

Im Rahmen der Anhörung sowie der parlamentarischen Beratungen zum Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung des Bundesteilhabegesetzes in Baden-Württem-

berg wurde deutlich, dass im Interesse der individuellen Teilhabebedürfnisse der Menschen mit Behinderungen und zur Sicherstellung einheitlicher Lebensbedingungen eine von den Interessen von Kostenträgern und Leistungserbringern unabhängige Ermittlung des individuellen Bedarfs sicherzustellen ist. Die Übertragung der Hilfebedarfsermittlung auf eine „unabhängige Stelle“ wurde gefordert.

Die Landesregierung kann nach § 142 des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch (SGB XII; Inkrafttreten am 1. Januar 2018) bzw. § 118 SGB IX (Inkrafttreten am 1. Januar 2020) das Nähere über das Instrument der Bedarfsermittlung durch Rechtsverordnung regeln. Diese Ermächtigungsgrundlage umfasst jedoch nicht die Bestimmung der für die Bedarfsermittlung zuständigen Stelle. Diese Zuständigkeitsbestimmung richtet sich nach § 94 Absatz 1 SGB IX.

a) Regelungsmöglichkeit bis 31. Dezember 2019

Die gesetzliche Bestimmung einer von den Stadt- und Landkreisen als Trägern der Einrichtungshilfe unabhängigen Stelle ist erst ab dem Jahr 2020 möglich, da bis dahin noch die alte bundesgesetzliche Zuständigkeitsbestimmung nach § 3 Absatz 2 Satz 1 SGB XII gilt.

Eine Übertragung der Aufgabe der Bedarfsermittlung auf eine andere Stelle kann daher in diesem Zeitraum nur im Wege der Beauftragung durch die Träger der Sozialhilfe erfolgen, z. B. entsprechend der bisherigen Hilfebedarfsermittlung insbesondere für stationäre Fälle durch den nach § 3 Absatz 4 Satz 2 Jugend- und Sozialverbands-gesetz (JSVG) beim Kommunalverband für Jugend und Soziales Baden-Württemberg (KVJS) eingerichteten Medizinisch-Pädagogischen Fachdienst (MPD).

b) Regelungsmöglichkeiten ab 1. Januar 2020

Die Bestimmung der Stadt- und Landkreise als Träger der Eingliederungshilfe tritt für Teil 2 SGB IX nach Art. 6 Absatz 2 des Gesetzes zur Umsetzung des Bundesteilhabegesetzes in Baden-Württemberg dementsprechend erst zum 1. Januar 2020 in Kraft.

aa) Übertragung auf eine in nicht kommunaler Trägerschaft stehende Stelle

Die Übertragung auf eine nicht in kommunaler Trägerschaft stehende Stelle würde die geforderte Unabhängigkeit sicherstellen. Die Einheitlichkeit der Hilfebedarfsermittlung im Land wäre sichergestellt.

Für die Übertragung auf eine von den Stadt- und Landkreisen unabhängige Stelle wäre eine entsprechende Änderung von § 1 Absatz 1 AGSGB IX erforderlich, da das Gesamtplanverfahren und damit auch Teile davon (Bedarfsermittlung) durch einen Träger der Eingliederungshilfe erfolgen muss.

Die bedarfsermittelnde Stelle müsste neben den Stadt- und Landkreisen zum Träger der Eingliederungshilfe erklärt, den Stadt- und Landkreisen die Zuständigkeit für die Bedarfsermittlung entzogen und auf die neue Stelle übertragen werden. Die Bedarfsermittlung wäre damit nicht mehr Teil der weisungsfreien Pflichtaufgabe der Stadt- und Landkreise nach § 1 Absatz 2 AGSGB IX.

Angesichts der Stellung der Bedarfsermittlung als Teil des Gesamtplanverfahrens entspräche diese sachliche Trennung der Zuständigkeiten jedoch nicht der ursprünglichen Intention des Bundesgesetzgebers.

Es kann daher nicht ausgeschlossen werden, dass einzelne bereits durch § 1 AGSGB IX bestimmte Träger der Eingliederungshilfe gegen eine Übertragung der Zuständigkeit der Bedarfsermittlung auf eine unabhängige Stelle vorgehen würden.

Die Kosten dieser unabhängigen (neugeschaffenen) Stelle und damit die Kosten der Bedarfsermittlung wären dann im Übrigen unmittelbar durch das Land zu tragen. Dem stünden Einsparungen bei den Stadt- und Landkreisen für die bislang von ihnen selbst bzw. dem MPD durchgeführten Hilfebedarfsverfahren entgegen.

bb) Gesetzliche Bestimmung des MPD als bedarfsermittelnde Stelle

Zur Sicherstellung landesweit gleichwertiger Lebensverhältnisse für Menschen mit Behinderungen könnte geprüft werden, den MPD als Teil der kommunalen Familie unmittelbar als bedarfsermittelnde Stelle gesetzlich zu bestimmen. Der MPD ist in § 3 Absatz 4 Satz 2 JSVG bereits gesetzlich verankert und führt in bestimmten Fällen die Hilfebedarfsermittlung durch.

Auf diese Weise könnten Synergieeffekte genutzt und das beim MPD vorhandene Fachwissen gebündelt genutzt werden.

Dieses Modell müsste derart ausgestaltet werden, dass die von § 117 Absatz 1 SGB IX vorgesehene Gesamtverantwortlichkeit des Trägers der Eingliederungshilfe gewährleistet bliebe, da am Ende des Gesamtplanverfahrens der zuständige Träger der Eingliederungshilfe einen Verwaltungsakt erlässt, der hinsichtlich aller Teile des Verfahrens einer gerichtlichen Überprüfung standhalten muss. Die Einheitlichkeit des Gesamtplanverfahrens ist zu gewährleisten.

cc) Beauftragung des MPD durch die Kommunen

Möglich wäre eine direkte Übertragung der Aufgabe der Bedarfsermittlung durch alle Träger der Eingliederungshilfe an den MPD. Die Stadt- und Landkreise müssten sich verpflichten, den vom MPD ermittelten Bedarf im Einzelfall zu akzeptieren.

Durch entsprechende Vereinbarungen wäre sicherzustellen, dass der MPD die ihm übertragene Aufgabe unabhängig erfüllen kann, d. h. insbesondere, dass die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter nach fachlichen Standards arbeiten und sich nicht an fiskalischen Interessen orientieren müssen.

Formal blieben weiterhin die Stadt- und Landkreise für die Bedarfsermittlung zuständig. Dieses Modell würde dem vom Gesetzgeber vorgesehenen einheitlichen Gesamtplanverfahren entsprechen.

dd) „Kompetenzzentrum Bedarfsermittlung“

Eine weitere Möglichkeit wäre, die Ermittlung des individuellen Bedarfs entsprechend dem Wortlaut von § 117 Absatz 1 SGB IX unmittelbar bei den Stadt- und Landkreisen als Trägern der Eingliederungshilfe zu belassen und zusätzlich beim MPD ein „Kompetenzzentrum Bedarfsermittlung“ zu etablieren.

Dieses Kompetenzzentrum könnte die Beratung, Schulung, Qualifizierung und Fortbildung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter bei den Trägern der Eingliederungshilfe, die Qualitätssicherung, Zertifizierungen sowie die Fortschreibung des Bedarfsermittlungsinstruments übernehmen.

Im Rahmen des Gesprächs am 15. Mai 2018 präferierten die kommunalen Vertretungen ein entsprechendes Modell. Die Vertretungen der Leistungserbringer könnten dem zustimmen, sofern das Bedarfsermittlungsinstrument verbindlich und auf Dauer bei allen Stadt- und Landkreisen zur Anwendung kommt und ein paritätisch besetzter Beirat aus Mitgliedern aller drei Gruppen eingerichtet wird, um die Qualitätssicherung und Fortentwicklung des Bedarfsermittlungsinstruments aus allen Perspektiven zu begleiten.

Durch entsprechende bindende Vereinbarungen müssten sich alle Träger der Eingliederungshilfe verpflichten, das Instrument der Bedarfsermittlung landesweit einheitlich anzuwenden und die Vorgaben des Kompetenzzentrums zu beachten.

c) Fazit:

Die Hilfebedarfsermittlung sollte dem MPD beim KVJS übertragen werden. Der MPD beim KVJS ist in der Lage, sicherzustellen, dass die Hilfebedarfsermittlung mit der gebotenen hohen fachlichen Kompetenz und unabhängig von individuellen Interessen von Leistungsträgern oder Leistungserbringern erfolgt. Zudem kann sichergestellt werden, dass die Hilfebedarfsermittlung – wie vom Bundesgesetzgeber intendiert – als integraler Bestandteil des Gesamtplanverfahrens unter federführender Verantwortung des örtlichen Trägers der Eingliederungshilfe erfolgt.

Das Ministerium für Soziales und Integration beabsichtigt, die kommunalen Landesverbände zu bitten, eine Konzeption zur Übertragung der Hilfebedarfsermittlung auf den MPD beim KVJS unter Sicherstellung der Unabhängigkeit der Bedarfsermittlung zu entwickeln. Dabei sind die Aspekte Unabhängigkeit, Schulung, Qualitätssicherung sowie Einrichtung eines Beirats einzubeziehen.

Nach Vorliegen der Konzeption kann geprüft werden, ob im Rahmen des zweiten Ausführungsgesetzes zum BTHG im Land ggf. gesetzliche Regelungen erforderlich sind.