

Landesbehindertenbeauftragter, Teerhof 59, 28199 Bremen

Auskunft erteilt
Herr Frankenstein

Teerhof 59 (Beluga-Gebäude)
28199 Bremen
Tel. (0421) 361-18181
Fax (0421) 496-18181
E-Mail: office@lbb.bremen.de
Internet: www.lbb.bremen.de

Datum und Zeichen
Ihres Schreibens

Mein Zeichen
Bremen, 11. August 2021

Anforderungen an den Landesrahmenvertrag aus Sicht der Interessenvertretung behinderter Menschen in der Rahmenvertragskommission

Sehr geehrter Herr Luz,
sehr geehrter Herr Dr. Michell-Auli,

die Interessenvertretung behinderter Menschen in der Rahmenvertragskommission hat sich in den vergangenen Monaten vertieft mit den Anforderungen befasst, die an die Gestaltung des zukünftigen Landesrahmenvertrags aus ihrer Sicht zu stellen sind. Hierbei haben wir uns regelmäßig in unserem Netzwerk beraten und immer wieder auch fachkundige Unterstützung von außen hinzugeholt. Heute übersenden wir Ihnen als Resultat unserer Befassung bis zum jetzigen Zeitpunkt eine systematische Übersicht über die Anforderungen an den Landesrahmenvertrag und bitten um entsprechende Berücksichtigung im Zuge der weiteren Erarbeitung.

Vorbemerkung

Eines der wesentlichen Ziele unserer Mitwirkung bei der Erarbeitung und Beschlussfassung über den neuen Landesrahmenvertrag ist es, die Intention des Bundesgesetzgebers zur Geltung zu bringen, nämlich, dass „die Verwaltungen von Bund, Ländern und Kommunen das mit dem Bundesteilhabegesetz geschaffene neue Recht in der konkreten Rechtsanwendung stets im Lichte der UN-BRK umsetzen werden.“ (BT-Drs. 18/10528, S. 2). Eine solche konsequente Ausrichtung an den menschenrechtlichen Grundlagen der UN-BRK erfordert eine eingehende Befassung mit den Anforderungen der UN-BRK und den

Gestaltungsmöglichkeiten des Landesrahmenvertrags und seinen unterschiedlichen Regelungsbereichen. Um diese nicht im luftleeren Raum zu diskutieren, haben wir ein Gutachten zur (bisherigen) Umsetzung des Bundesteilhabegesetzes in den Bundesländern bei Michael Beyerlein (Universität Kassel) in Auftrag gegeben. Auftrag war, im Sinne des oben beschriebenen Willens des Gesetzgebers die bestehenden Regelungen in anderen Ländern auf ihre Vorbildhaftigkeit zu überprüfen und zu analysieren, ob und inwieweit weitergehende Regelungen in Ansehung der Konvention getroffen werden müssen. Seine Ausführungen, machen wir uns im Wesentlichen zu eigen. Für eine breite Rezeption werden wir sie auch auf der Homepage des Landesbehindertenbeauftragten zur Verfügung stellen. Gerne steht Herr Beyerlein auch für eine gesonderte Präsentation in der Vertragskommission zur Verfügung, wenn dies von den Vertragsparteien gewünscht ist.

Folgende Aspekte sollten im Rahmen der weiteren Erarbeitung vor dem Hintergrund der vorstehenden Erwägungen deshalb aus unserer Sicht unbedingt berücksichtigt werden:

Bezug zur UN-BRK

Der Vertrag sollte sich nicht damit begnügen, die UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK) im Rahmen der Präambel als Rahmen für die Weiterentwicklung der Eingliederungshilfe zu beschreiben, sondern sich selbst als Konkretisierung der UN-BRK verstehen und sich deren Regelungen zu eigen machen. Im Zweifel ist der Vertrag deshalb auch im Rahmen seiner Anwendung im Lichte der Konvention auszulegen.

Mitwirkung behinderter Menschen im Leistungsgeschehen

Die Mitwirkung behinderter Menschen sollte nicht lediglich im Rahmen der Erarbeitung und Beschlussfassung des Vertrags umgesetzt werden, sondern als Ausdruck des Paradigmenwechsels der Eingliederungshilfe als übergeordnetes Prinzip auch im Leistungsgeschehen entsprechend vorzusehen und idealerweise auch mittels Qualitätsvorgaben sicherzustellen. Im Landesrahmenvertrag in Berlin findet sich folgende Regelung:

„Die Menschen mit Behinderung wirken mit. Die Rollen der Beteiligten im Leistungsgeschehen werden akzeptiert. Die Zusammenarbeit erfolgt auf Augenhöhe. Die Mitarbeit von Experten aus Erfahrung (zum Beispiel Peers) in der Leistungserbringung wird für wertvoll erachtet" (LRV BE, S. 6).

Anknüpfend an unsere gemeinsamen Diskussionen mit Herrn Prof. Hinte im Zusammenhang mit der Sozialraumorientierung sollte dabei sichergestellt werden, dass sich die Leistung stets am Willen des Leistungsberechtigten ausrichtet.

In Nordrhein-Westfalen wird die Mitbestimmung in Punkt 7.2 Abs. 2 als Kriterium im Qualitätsmanagement der Leistungserbringer genannt. Zur Prozessqualität gehört die „Beteiligung der Leistungsberechtigten und ihrer Vertrauenspersonen an der individuellen Leistungsplanung und – soweit möglich – an der Leistungserbringung“. Auch das wird als vorbildhaft bewertet.

Wunsch- und Wahlrecht

Der Landesrahmenvertrag sollte die gesetzliche Verankerung des Wunsch- und Wahlrechts nach § 104 SGB IX betonen und dabei unterstreichen, dass Leistungen im eigenen Wohnraum oder in inklusiven Wohnformen Vorrang haben und eine Wahl zwischen verschiedenen Leistungserbringern möglich ist.

Personenzentrierung

Der Begriff der Personenzentrierung sollte definiert und ganzheitlich in den Regelungen des Rahmenvertrags mit Leben gefüllt werden. Kernelement sollte neben dem klaren Bezug zum Bedarf und Willen der Leistungsberechtigten eine durch konkrete Formulierungen hinterlegte Abkehr von der institutionszentrierten Leistungserbringung sein.

Der Landesrahmenvertrag von Nordrhein-Westfalen formuliert insoweit wie folgt:

„Der Begriff der Personenzentrierung wird im Bundesteilhabegesetz (BTHG) nicht ausdrücklich definiert. Allerdings finden sich in der Begründung des Gesetzes (BtDrs 18/9522) einige Hinweise, was der Gesetzgeber hierunter versteht bzw. in welchen Zusammenhängen die Personenzentrierung wichtig ist. In Würdigung dieser Hinweise hat der Begriff Personenzentrierung demnach vier Kernelemente und wird im Zusammenhang mit dem Rahmenvertrag wie folgt verstanden:

1. Orientierung am Willen des Leistungsberechtigten
2. Die Personenzentrierung der Eingliederungshilfe macht sich insbesondere an der ausdrücklichen Orientierung anderer leistungsberechtigter Person und ihren Lebensvorstellungen und Wünschen, d. h. ihrem Willen fest.

3. Transparenz und Beteiligung
4. Die leistungsberechtigte Person ist ggf. mit ihren Vertrauenspersonen an jedem Verfahrensschritt zur Ermittlung des Bedarfs und der Gewährung von Leistungen beteiligt.
5. Vollständige Wahrnehmung und Berücksichtigung der Lebenslage
6. Alle Schritte der Bedarfsermittlung, Leistungsgewährung und Leistungserbringung nehmen die Lebensbereiche nach dem BTHG und der ICF-Klassifikation als Maßstab für die Beurteilung der Teilhabemöglichkeiten und Teilhabebeeinträchtigungen auf.
7. Bedarfsdeckende Hilfe wie aus einer Hand
8. Alle im Einzelfall notwendigen Leistungen werden bedarfsdeckend zusammengestellt und im Teilhabe- bzw. Gesamtplanverfahren koordiniert und wie aus einer Hand erbracht.“
(LRV Nordrhein-Westfalen, Anlage J, Glossar).

Selbstbestimmung

Der gesetzliche Anspruch auf Selbstbestimmung sollte sich im Vertrag wiederfinden. Da der Begriff der Selbstbestimmung programmatisch tief im SGB IX verankert ist, sollte der Landesrahmenvertrag ein Verweis auf z.B. §§ 1 und 90 SGB IX sowie den Hinweis enthalten, dass es sich dabei um den Gegensatz zur Fremdbestimmung handelt. In die richtige Richtung weist der gegenwärtige Vertrag aus Mecklenburg-Vorpommern, der formuliert:

„Das Leistungsangebot ist darauf auszurichten, den Leistungsberechtigten entsprechend ihrem spezifischen Bedarf eine individuelle Lebensführung zu ermöglichen und die volle, wirksame und gleichberechtigte Teilhabe am Leben in der Gesellschaft zu fördern. Es soll sie befähigen, ihre Lebensplanung und Lebensführung möglichst selbstbestimmt und eigenverantwortlich wahrnehmen zu können (§ 90 SGB IX).“

(§ 13 Abs. 2 LRV MV)

Sozialraumorientierung

Die Sozialraumorientierung sollte entsprechend der gemeinsamen Bearbeitung in der UK 3 stark im Landesrahmenvertrag verankert werden. Sie ist Grundbedingung für die gesetzlich beabsichtigte Abkehr von der Einrichtungszentrierung und vor diesem Hintergrund an unterschiedlichen Stellen des SGB IX stark verankert. Wichtig ist dabei insbesondere, die

Begriffe des Sozialraums und Sozialraumorientierung zu definieren, fallunspezifische Netzwerkarbeit auskömmlich zu finanzieren und Sozialraumorientierung auch in den Qualitätsvorgaben abzubilden. Über den Landesrahmenvertrag lassen sich Regelungen zu organisationalen Rahmenbedingungen treffen, die verstärkte Netzwerkarbeit ermöglichen und auch die Fallarbeit im Einzelfall auf das Individuum und die Erfassung von Teilhabechancen im Sozialraum ausrichten. Es bedarf darüber hinaus aber auch kommunalpolitische Entscheidungen, um Angebote für die Allgemeinheit inklusiv zu öffnen.

Bezug zum Gesamtplan

Von zentraler Bedeutung für das Leistungsgeschehen ist der Gesamtplan. Er ist als Scharnier in unterschiedliche Richtungen zu konzipieren und muss insoweit seinen Eingang in den Landesrahmenvertrag finden. So sollte dieser verbindlich verankern, dass Leistungserbringer verpflichtet sind, Leistungen unter Beachtung des Gesamtplans zu erbringen. Die Erfüllung der Ziele aus dem Gesamtplan sollte zudem als ein Indikator für die Wirtschaftlichkeit und Qualität der Leistung ausgestaltet werden. Zudem ist über den Landesrahmenvertrag zu vereinbaren, dass der Gesamtplan als Ausgangspunkt der Personalbemessung und Maßstab für ausreichende Leistungserbringung angesehen wird. Letztlich sollte, um die Dynamik und Prozesshaftigkeit der Änderungen im Blick zu behalten, durch den Leistungserbringer regelmäßig über die institutionsweite Umsetzung der Ziele des Gesamtplans nach einheitlichen und vergleichbaren Vorgaben berichtet werden. Auch eine solche Regelung sollte durch den Landesrahmenvertrag verbindlich vorgesehen werden.

Inhalt und Kriterien für die Ermittlung und Zusammensetzung von Leistungspauschalen, die Merkmale für die Bildung von Gruppen vergleichbaren Bedarfs und die Zahl der zu bildenden Gruppen

Das Leistungserbringungsrecht dient der Realisierung der Ansprüche der Leistungsberechtigten. Es konkretisiert das Leistungsrecht, indem es durch Vereinbarungen sicherstellt, dass der Rechtsanspruch der Leistungsberechtigten vom Leistungserbringer erfüllt werden kann. Vereinbarungen, die die Art der Bedarfsdeckung pauschalisieren, bergen die Gefahr, dass Leistungsansprüche unerfüllt bleiben. Unter Geltung des SGB XII konnte es zu der Situation kommen, dass eine umfassende Bedarfsdeckung von den vereinbarten Finanzierungsmechanismen nicht abgedeckt wurde. Die in der Eingliederungshilfe traditionell verwendete Gruppe von Leistungsberechtigten mit vergleichbarem Bedarf diente dabei vordergründig als Kalkulationsgrundlage und nicht dazu, eine an den individuellen Bedarf angepasste Leistungserbringung zu ermöglichen. Eine Studie von Theunissen und Kulig

kommt zu dem Schluss, dass Menschen mit hohem Unterstützungsbedarf unter anderem deshalb in dezentralen, überregionalen Sondergruppen versorgt werden müssen, weil in ihrer Herkunftsregion ambulante oder andere adäquate Unterstützungsmöglichkeiten im „Regelsystem“ fehlen oder nicht finanziert werden. Es gelinge nicht, diese Menschen wohnortnah zu versorgen, weil von Seiten des Leistungsträgers kein erhöhter Unterstützungssatz bewilligt werde. Für das Recht der Sozialhilfe hat das BSG noch festgestellt, dass es für die Vergütung des Leistungserbringers unerheblich und systemimmanent sei, dass tatsächliche Bedarfe nach oben und unten abweichen. Dies sei im lernenden System der §§ 75 ff. SGB II a.F. so angelegt. Bedarfsdeckung muss dann über interne Umschichtungen oder Neuverhandlungen zwischen Leistungsträger und -erbringer erreicht werden. Das ist jedoch Ausdruck der Institutionenzentrierung, der mit dem BTHG entgegengetreten werden soll. Die notwendige Unterstützung von Menschen mit Behinderung soll nicht mehr an einer bestimmten Wohnform, sondern nur am notwendigen individuellen Bedarf ausgerichtet werden.

Deshalb schlussfolgert Michael Beyerlein in seinem Gutachten, dass es grundsätzlich empfehlenswert sei ein System zu etablieren, das es schafft, den individuellen Bedarf möglichst direkt in Sätze zu übertragen, die Leistungserbringer vergütet bekommen. Hervorzuheben seien nach seiner Ansicht die Regelungen in Thüringen, Nordrhein-Westfalen und Mecklenburg-Vorpommern. Ein ideales Verfahren für Bremen sollte es ermöglichen, dass sich individuelle Bedarfe in Stunden direkt aus dem Gesamtplan ergeben. Sollten dennoch Gruppen vergleichbaren Bedarfs gebildet werden, sollten die nicht abschließend, sondern nach oben offen ausgestaltet sein, um Aussonderungen von Menschen mit hohem Bedarf zu vermeiden. Es erscheint danach vorteilhaft, wenn aus dem Gesamtplan geschlossene Stundenkontingente im Vereinbarungszeitraum flexibel erbracht werden können. Nicht der Output, sondern der Outcome der Maßnahme ist schließlich entscheidend und wird am Ende bewertet.

Qualität, Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit

Die dargestellten Regelungen in den unterschiedlichen Regelungsbereichen sollten schließlich zu möglichst konkreten Qualitätsmaßstäben operationalisiert werden. Regelungen zur *Strukturqualität* sollten in jedem Fall ein schlüssiges Konzept zum Schutz vor Gewalt beinhalten. Weiterhin sollte die Einbindung in Versorgungs- und Kooperationsstrukturen und Gemeinwesen ausführlich dargestellt werden, um Sozialraumorientierung zu ermöglichen.

Regelungen zu *Prozessqualität* sollten in jedem Fall die Beteiligung der Leistungsberechtigten, die Leistungserbringung nach Gesamtplan und aktive Sozialraumarbeit umfassen.

Ergebnisqualität sollte sich grundsätzlich auf die Erreichung von individuellen und allgemeinen Teilhabezielen beziehen. Zur Beurteilung der Ergebnisqualität sollten auf jeden Fall Ziele aus dem Gesamtplan einzeln und in einer Zusammenschau für den gesamten Dienst oder die Einrichtung vorgenommen werden. Ansätze zur dialogischen Erfassung in Mecklenburg-Vorpommern erscheinen aus unserer Sicht geeignet, um die Frage der Ergebnisqualität noch stärker als gegenwärtig in den Vordergrund zu rücken. Darüber hinaus geben aber auch die Regelungen für Qualitätsberichte in Nordrhein-Westfalen gute Ansatzpunkte für die Feststellung der Wirksamkeit von Diensten und Einrichtungen. Die Zufriedenheit der Leistungsberechtigten ist dabei als zentraler Indikator für die Ergebnisqualität auszugestalten. Hierfür sollte perspektivisch ein landeseinheitliches Instrument erstellt und zum Teil des LRV gemacht werden. Als Vorbild könnte die Anlage 7 des LRV MV dienen. Mittelfristig sollte angestrebt werden, ein erprobtes Instrument bundesweit zu vereinheitlichen, für das erste Erfahrungen auf Landesebene ausgewertet werden.

Ich bitte Sie, eine Aussprache über diese Stellungnahme und das Gutachten von Michael Beyerlein auf die Tagesordnung der nächsten Sitzung zu nehmen und sehe der weiteren gemeinsamen Arbeit am Landesrahmenvertrag entgegen.

Für Rückfragen stehe ich gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

A handwritten signature in blue ink, consisting of a stylized first name and a more complex last name.

Arne Frankenstein

Der Landesbehindertenbeauftragte