



Lebenshilfe
Landesverband Bayern

Stellungnahme der

Lebenshilfe für Menschen mit geistiger
Behinderung – Landesverband Bayern

zur Anhörung des Landtagsausschusses
für Soziales, Familie und Arbeit zu den
Erfahrungen mit der Verlagerung der
Zuständigkeit für die ambulante Eingliederungshilfe

Erlangen, 11.04.2013

Vorbemerkung

Die Lebenshilfe hält die Verlagerung der Zuständigkeit für die ambulante Eingliederungshilfe auf die Bezirke auch weiterhin grundsätzlich für den geeigneten Weg, Schnittstellenprobleme bei getrennter Zuständigkeit zu vermeiden und dadurch die Versorgung von Menschen mit geistiger Behinderung zu verbessern. Zudem vereinfacht eine einheitliche Zuständigkeit für die gesamte Eingliederungshilfe die zielgerichtete Weiterentwicklung zum Wohle der Betroffenen. Allerdings gibt es auch eine Reihe von Problemstellungen, für die wir Lösungen vorschlagen.

1. Rahmenbedingungen auf Landesebene

Bei der Übernahme der Zuständigkeit der bayerischen Bezirke für die ambulante Eingliederungshilfe erhoffte man sich 2008 ein einheitliches Vorgehen und somit landesweit vergleichbare geregelte Hilfen für die Menschen mit Behinderungen. Bis dahin wurde die ambulante Eingliederungshilfe von 96 Kommunen eigenständig verwaltet, nun gibt es mit den Bezirken nur noch sieben Ansprechpartner. Damit gehört auch der oft monierte „Verschiebebahnhof“ zwischen den Kostenträgern der Vergangenheit an. Durch die UN-Behindertenrechtskonvention treten die Leitlinien Ambulantisierung, Sozialraumplanung und Inklusion noch mehr in den Vordergrund.

Gesamtarchitektur

Allerdings fehlt bis heute eine bayernweite Gesamtarchitektur für die Entwicklung des ambulanten Sektors. Eine bezirksübergreifende Vorgehensweise oder gar Angebotsstruktur ist nicht ersichtlich. Zur Erarbeitung einer Gesamtkonzeption schlagen wir deshalb die Einrichtung einer Arbeitsgruppe aus dem Verband der bayerischen Bezirke, der Landesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege, der Lebenshilfe Bayern sowie anderen relevanten Mitgestaltern wie z.B. Selbsthilfegruppen vor. Dadurch erhalten alle Akteure ein gemeinsames Problemverständnis und können konkrete Lösungen zum Wohle der Menschen mit Behinderung erarbeiten und abstimmen. Hilfreich dürfte in diesem Zusammenhang die Etablierung von Behindertenhilfe-Koordinatoren als zentrale Ansprechpartner für alle Beteiligten auf der Ebene der Bezirke sein (in Anlehnung an die Psychiatriekoordinatoren).

2. Gestaltung der Ambulantisierung durch die Bezirke

Auf dem Weg zur Ambulantisierung sind die Bezirke in den letzten Jahren ein gutes Stück vorangekommen. Einzelne Bezirke sind dabei besonders innovativ:

- Der Bezirk Mittelfranken hat ein Rahmenkonzept Ambulantisierung erarbeitet
- Der Bezirk Oberbayern unterstützt sowohl das Forschungsgebiet HAWO als auch Forschungen zum Thema örtliche Angebots- und Teilhabeplanung in Weilheim

Lokale Kooperationen

Insgesamt sehen wir aber eine zu geringe Zusammenarbeit zwischen Bezirken, Kommunen, und anderen Leistungsträgern sowie Verbänden, Leistungserbringern und anderen Mitgestaltern im Sinne der Sozialraumorientierung auf örtlicher Ebene. So scheitert der Übergang aus einer stationären Wohnform oder auch aus dem Elternhaus in ambulant betreutes Wohnen häufig schon an nicht vorhandenem bezahlbarem Wohnraum für geistig behinderte Menschen (die meist auf Leistungen der Grundsicherung angewiesen sind) oder an Vorbehalten der Wohnungseigentümer. Diese Thematik muss in einer Kooperation aus Bezirken, Kommunen und Wohnungsbaugenossenschaften sowie Leistungserbringern bearbeitet werden.

Eine gemeinsam gestaltete Sozialplanung, die alle wesentlichen Aspekte einer ambulanten Lebensform behinderter Menschen in den Blick nimmt, ist dabei dringend erforderlich.

Rahmenleistungsvereinbarung

Auf der Landesebene fehlt eine verbindliche Rahmenleistungsvereinbarung für den Bereich ambulant betreutes Wohnen, in der einheitliche Leistungs- und Qualitätsstandards enthalten sind. Der Abschluss dieser Vereinbarungen ist entgegen der Aussagen der Bezirke nicht an den Einrichtungsträgerverbänden gescheitert, sondern daran, dass für entscheidende Inhalte wie indirekte Leistungen und Wegezeiten kein akzeptables Angebot von Seiten der Bezirke gemacht wurde. Zudem fehlen Rahmenleistungsvereinbarungen zu sonstigen ambulanten Leistungen.

Bei der Gestaltung personenzentrierter ambulanter Leistungen darf nicht aus dem Blick verloren werden, dass auch fallübergreifende Arbeit notwendig ist. Diese muss auch vom Leistungserbringer erbracht werden und kann nur vom „Sozialraum“ und von den Diensten der Offenen Behindertenarbeit geleistet werden. Die Finanzierung dieser Leistungsanteile ist unabdingbar, wenn man Ambulantisierung ernsthaft vorantreiben will.

Methode der Bedarfsmessung

Problematisch ist weiterhin die Frage, wie die Bezirke den individuellen Bedarf der Hilfesuchenden messen. Hier werden in der Praxis von Bezirk zu Bezirk unterschiedliche Methoden angewandt. Anzustreben ist aus Sicht des Lebenshilfe-Landesverbandes aber ein möglichst einheitliches Bedarfsmessungsinstrument auch für den ambulanten Bereich, das möglichst auf den ICF-Standards beruhen sollte. Nur so kann gewährleistet werden, dass Bedarfe möglichst landesweit vergleichbar eingeschätzt und nachvollziehbar gedeckt werden.

3. Blick auf ausgewählte Bereiche

Ambulant betreutes Wohnen

Der Ausbau des ambulant betreuten Wohnens wird für die Leistungserbringer nur dann dauerhaft in größerem Stil möglich sein, wenn sie vernünftige Rahmenbedingungen vorfinden. Dazu gehört insbesondere Planungssicherheit in Bezug auf ihre finanziellen Investitionen und das vorzuhaltende Personal. Die sicherlich erforderliche Flexibilisierung des Angebots darf dabei nicht zu Lasten der Beschäftigten bei den Trägern ambulanter Angebote durch den Zwang zu überproportional vielen Teilzeit- und geringfügigen Beschäftigungsverhältnissen gehen.

Leider gibt es auch Beispiele für eine sehr zögerliche Umsetzung der Ambulantisierung. So lehnt der Bezirk Unterfranken Wünsche von behinderten Menschen mit hohem Hilfebedarf nach Ambulant betreutem Wohnen prinzipiell ab und verweist auf stationäre Großeinrichtungen. Diese Praxis ist unter dem Aspekt des Wunsch- und Wahlrechts und dem Recht auf freie Wahl der Wohnform nach Art. 19 UN-Behindertenrechtskonvention nicht haltbar.

In diesem Zusammenhang fordern wir auch von der Landespolitik, sich auf Bundesebene für die Abschaffung des Kostenvorbehalts im § 13 SGB XII einzusetzen.

Wir beobachten, dass Kostenübernahmebescheide für ambulant betreutes Wohnen häufig nur mit sehr kurzen Laufzeiten erteilt werden (6 Monate bis 1 Jahr). Diese Praxis erzeugt bei den Menschen mit Behinderung große Verunsicherung und Druck. Zumindest in Fällen, bei denen eine kurzfristige Veränderung nicht zu erwarten ist, sollte deshalb zu einer längerfris-

tigen Kostenzusage übergegangen werden. Selbstverständlich können und müssen bei einer Veränderung der Verhältnisse entsprechende Änderungsbescheide ergehen.

Nach den Erfahrungen des Lebenshilfe-Landesverbandes ist es für viele Menschen mit geistiger Behinderung sehr hilfreich, wenn sie im Übergang von einer stationären zu einer rein ambulanten Wohnform zunächst in einer Übergangsform wie betreuten Wohngruppen an die neue Wohn- und Lebensform herangeführt werden können. Dies wird leider nicht von allen Bezirken unterstützt, insbesondere der Bezirk Mittelfranken versucht, diese Übergangsform zu reduzieren. Wir halten dies für den fachlich falschen Weg und wünschen uns auch beim Ausbau dieser Übergangsformen mehr Unterstützung von den Bezirken.

Offene Behindertenarbeit

Durch die Zuständigkeitsverlagerung hat sich die fachliche und finanzielle Situation der Dienste der regionalen Offenen Behindertenarbeit deutlich verbessert. Es konnten zu vielen Bereichen bayernweit gültige Regelungen und gemeinsame Standards erreicht werden. Allerdings ist noch nicht abschließend geklärt, welche Leistungen über die geförderten Angebote hinaus als Individualanspruch bestehen. Daneben gilt es, die auskömmliche Finanzierung der Dienste auch in der Zukunft sicherzustellen. Wir hoffen auf Lösungen dieser Problemstellungen als Ergebnis der laufenden Verhandlungen zur neuen Förderrichtlinie.

Die Offene Behindertenarbeit ist ein wichtiger Faktor im Rahmen einer ambulanten Versorgung von Menschen mit Behinderung. Die geförderten Dienste sind aber aufgrund ihrer derzeitigen Personal- und Finanzierungsstruktur nicht in der Lage, alle erforderlichen Angebote im ambulanten Bereich anzubieten und abzudecken.

Bei all der positiven Entwicklung im Bereich der Offenen Behindertenarbeit muss allerdings darauf geachtet werden, diesen geförderten Dienst nicht mit Blick auf Inklusion und Sozialraumorientierung zu „überfrachten“ und zu überfordern. Die derzeit, aufgrund der geltenden Versorgungsquote, vorhandene Personalausstattung deckt die bisherigen Aufgabenbereiche der Offenen Behindertenarbeit (hier vor allem personenbezogene Dienstleistungen) ab. Eine stärkere Einbindung der (regionalen) Offenen Behindertenarbeit im Sozialraum sowie die damit verbundene Entwicklung von inklusiven Angeboten gemeinsam mit anderen Partnern im Sozialraum bedeutet für die praktische Umsetzung einen erheblichen Mehraufwand im nicht-personenspezifischen Bereich, was sich aus unserer Sicht auch in der Versorgungsquote ausdrücken muss. Bei der Ausgestaltung dieser Rahmenbedingungen sind sowohl die bayerischen Bezirke wie auch das bayerische Sozialministerium gefordert.

Kindertagesstätten/Frühförderung

Frühförderung

Im Bereich der interdisziplinären Frühförderung gibt es zwar mit dem landesweiten Rahmenvertrag eine gemeinsame Grundlage, die von den Bezirken übernommen wurde, jedoch fehlen weiterhin einheitliche Leistungs- und Qualitätsstandards, wie etwa Aussagen zu Leistungsfähigkeit und – umfang der Einrichtungen und ihrer Räumlichkeiten sowie Empfehlungen zum Umfang und zur Zusammensetzung der Personalausstattung. Eine derartige „Musterfrühförderstelle“ muss noch gemeinsam erarbeitet werden. Nur über diese gemeinsamen Leistungs- und Qualitätsstandards ist es aus Sicht des Lebenshilfe-Landesverbandes möglich, landeseinheitliche transparente und nachvollziehbare Vergütungssätze zu erreichen. Die bisher landesweit vereinbarten Vergütungssätze werden diesem Anspruch nicht gerecht und sind zudem in den letzten Jahren aufgrund der viel zu geringen Erhöhungen bei weitem nicht mehr auskömmlich.

Zwar haben Verbände der Leistungserbringer und Krankenkassen zusammen mit den Bezirken gemeinsame Vollzugshinweise erarbeitet, um eine einheitliche Umsetzung des Rahmenvertrags sicherzustellen, in der Praxis kann jedoch davon, gerade im Zuständigkeitsbereich der Bezirke, leider nicht die Rede sein. Die einzelnen Bezirke legen Vorgaben des Rahmenvertrags weiterhin nach eigenen Einschätzungen unterschiedlich aus und konfrontieren, trotz gemeinsamer Vollzugshinweise, sowohl die Frühförderstellen als auch die Eltern behinderter Kinder immer wieder mit neuen Varianten des Verwaltungsvollzugs.

Für die Eltern behinderter Kinder besonders ärgerlich und kaum nachvollziehbar ist die insbesondere im Bezirk Oberfranken immer wieder anzutreffende Bewilligungspraxis von Frühförderleistungen: die im Förder- und Behandlungsplan vom Kinderarzt und der Frühförderstelle nach eingehender Eingangsdiagnostik fachlich fundiert beantragten Förderbedarfe werden vom Bezirk Oberfranken weder in der beantragten Art (z.B. mobil im Kindergarten) noch im beantragten Umfang bewilligt. Vielmehr erfolgen häufig Kürzungen der Anzahl der beantragten Behandlungseinheiten als auch einseitige Vorgaben zur Frage, wo und wie diese zu erbringen sind. So wurden zum Beispiel gemäß Förder- und Behandlungsplan 72 Behandlungseinheiten in mobiler Form beantragt, aber auf 52 Behandlungseinheiten gekürzt, davon 26 in ambulanter und 26 in mobiler Form. Die Eltern haben oft weder Kraft noch Nerven für rechtliche Auseinandersetzungen in Form von Widerspruchsverfahren oder gar sozialgerichtlichen Verfahren, so dass Kinder immer wieder nicht bedarfsgerecht gefördert werden.

Schnittstelle Frühförderung / Kindertageseinrichtungen - BayKiBiG

Schnittstellenprobleme, durch die von in den Kindertageseinrichtungen nach BayKiBiG von den Bezirken bereitzustellenden Fachdienststunden, zu den unabhängig davon zu gewährenden individuellen Frühförderleistungen, sind leider immer noch nicht geklärt. Sie treten vielmehr verstärkt auf, seitdem die Bezirke sowohl für die Fachleistungsstunden als auch für die Frühförderung zuständig sind. Insbesondere der Bezirk Oberfranken, aber auch andere Bezirke stellen die individuelle erforderliche Förderung nicht sicher, weil sie die beiden Fördersysteme gegeneinander aufrechnen, so dass der individuell gegebene Gesamtleistungsanspruch der Kinder nicht befriedigt wird. Dabei wird der unterschiedlichen Aufgabe und Zielrichtung der Leistungen (Fachdienst: Teilhabe und Integration in der *Gruppe* der Kindertagesstätte; Frühförderung: *individuelle* Förderung und Unterstützung mit dem Ziel der Milderung oder Beseitigung der Behinderung) nicht ausreichend Rechnung getragen.

Anzustreben ist hier eine gemeinsam abgestimmte Gesamthilfeplanung, die dazu führt, dass der jeweils individuelle Förderbedarf der Kinder gedeckt wird. Über Form, Ablauf und Finanzierung dieser Hilfeplanung sollten zeitnah Vereinbarungen getroffen werden.

Schulen

Förderschulen haben mit unzulänglicher personeller Ausstattung im Lehr- und Pflegekräftebereich zu kämpfen. Diese Lücken füllen oftmals Schulbegleitungen auf, um insbesondere schwerer behinderten und verhaltensauffälligen Kindern den Schulbesuch zu ermöglichen. Dies führt zu erheblichen Mehrkosten bei den Bezirken. An dieser Stelle findet demnach eine Verlagerung von eigentlich staatlichen Kosten im Rahmen der Schulbildung zu Lasten der Bezirke und der ambulanten Eingliederungshilfe statt. Die für die Schulbegleitungen erforderlichen Mittel fehlen an anderer Stelle für die eigentlichen Aufgaben der ambulanten Eingliederungshilfe.

Wir fordern deshalb eine angemessene personelle Ausstattung der Förderschulen durch die Landespolitik.

Persönliches Budget

Im Bereich der Menschen mit geistiger Behinderung stagniert nach unserer Kenntnis die Einführung des Persönlichen Budgets als Finanzierungsmethode. Leider gibt es zur Umsetzungssituation, insbesondere was die ambulanten Leistungen angeht, aber keine genauen Daten. Hier regen wir eine ausführliche Evaluation des Ist-Standes an.

Die Zusammenführung der Zuständigkeiten für die Eingliederungshilfe bei den Bezirken war der sozialpolitisch richtige Weg, allerdings gibt es noch einige methodische wie auch inhaltliche Verbesserungspotenziale. Gerne will der Lebenshilfe-Landesverband Bayern e.V. weiterhin in bewährtem Brauch mit allen Beteiligten die Arbeit daran zum Wohl der Menschen mit Behinderung fortsetzen.

Erlangen, den 11.04.2013