

Senatsverwaltung für Integration,
Arbeit und Soziales
I E 36

Berlin, den 26. März 2010

Telefon 9028 (928) 2974
Fax 9028 (928) 2063
Email Ruediger.Bethke@senia
s.berlin.de

An den
Vorsitzenden des Hauptausschusses
über
den Präsidenten des Abgeordnetenhauses
über
Senatskanzlei – G Sen –

1631 C

Bericht über die Gemeinsame Lösung der beteiligten Verwaltungen und der Liga zur Einzelfallhilfe

rote Nummern: 1631, 1631 A, 1631 B

Vorgang: 69. Sitzung des Hauptausschusses vom 06.11.2009
56. Sitzung des Abgeordnetenhauses vom 10.12.2009
Drucksache Nr. 16/2850 (II.B.38)

Der Hauptausschuss hat in seiner oben bezeichneten Sitzung Folgendes beschlossen:

„SenIntArbSoz wird gebeten, dem Hauptausschuss zum 31. März 2010 über die gemeinsame Lösung der beteiligten Verwaltungen und der Liga zu berichten. In diesem Zusammenhang soll auch über die Auswertung des Trägermodells in Tempelhof-Schöneberg sowie den Schlussfolgerungen daraus berichtet werden.“

Das Abgeordnetenhaus hat in seiner oben bezeichneten Sitzung Folgendes beschlossen:

„Der Senat wird aufgefordert, bis Ende Februar 2010 einen Bericht über die Auswertung des Trägermodells in Tempelhof-Schöneberg durch die Katholische Hochschule für Sozialwesen sowie Schlussfolgerungen daraus vorzulegen.
Ebenso wie in der Jugend- und Familienhilfe soll den Bezirken im Sozial- und Gesundheitsbereich eine Wahlfreiheit bei der Beauftragung eines Einzelfallhelfers im Träger- oder Honorarmodell eingeräumt werden.
Bei den fiskalischen Auswirkungen ist die Einzelfallhilfe – unabhängig von ihrer Erbringungsform – nicht isoliert, sondern im Kontext der gesamten Eingliederungshilfe und Krankenhilfe zu betrachten.“

Ich bitte, die Berichtsaufträge mit nachfolgender Darstellung als erledigt anzusehen.

Hierzu wird berichtet:

Einzelfallhilfe für Menschen mit Behinderung

Gemeinsame Lösung der beteiligten Verwaltungen und der Liga

I. Vorbemerkung

Die Senatsverwaltung für Integration, Arbeit und Soziales hat mit Datum vom 24. Februar 2010 dem Hauptausschuss mit ihrem „Bericht über die Auswertung des Trägermodells in Tempelhof-Schöneberg durch die Katholische Hochschule für Sozialwesen“ ausführlich über die Auswertung des Trägermodells in Tempelhof-Schöneberg sowie den Schlussfolgerungen daraus berichtet (rote Nummer 1631 B). Zu diesem Punkt des jetzigen Berichtsauftrages wird hierauf Bezug genommen.

II. Öffentliches Fachgespräch über die Rahmenbedingungen der Durchführung von Einzelfallhilfe nach dem SGB XII am 26. Februar 2010

Als Nachfolgeveranstaltung für den am 15.01.2010 von der Senatsverwaltung für Integration, Arbeit und Soziales initiierten ersten Meinungsaustausch zum Thema Einzelfallhilfe im Land Berlin fand am 26.02.2010 ein weiteres Fachgespräch mit dem Schwerpunkt des Austausches über die Rahmenbedingungen der Durchführung von Einzelfallhilfe nach dem SGB XII sowie über Grenzen und Möglichkeiten des bisherigen Systems statt.

Organisiert war die Veranstaltung durch den Paritätischen Wohlfahrtsverband, der dazu ins „Pinellodrom“ in Berlin Schöneberg eingeladen hatte.

Unter den ca. 120 Teilnehmerinnen und Teilnehmern waren im Träger- und Honorarmodell beschäftigte Einzelfallhelferinnen und Einzelfallhelfer, Betreuerinnen und Betreuer sowie Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Sozialhilfeträgers aus den Bereichen Soziales und Gesundheit der Bezirke und der Senatsfachverwaltungen vertreten.

Bevor diese in eine intensive Diskussion eintraten, um vor dem Hintergrund eigener, praktischer Erfahrungen zur Findung einer tragfähigen Perspektive für die künftige Gestaltung der Einzelfallhilfe beizutragen, beleuchteten Eingangsreferate verschiedener Fachleute das derzeitige Betreuungssystem und dessen Rahmenbedingungen unter verschiedenen Aspekten. Vergleichszahlen und –werte aus der bekannten Expertise zum Trägermodell, Informationen zur Unterstützung einer Existenzgründung, Hinweise zu rechtlichen Grenzen des Honorarmodells sowie praktische Erfahrungen aus der Jugendhilfe und der Arbeit im Trägermodell in Tempelhof-Schöneberg boten Anregungen und Hintergrundwissen für die nachfolgende Diskussion.

Zwei Vertreterinnen des Deutschen Berufsverbandes für Soziale Arbeit e.V. stellten die Berechnung einer angemessenen Vergütung sowie einen Forderungskatalog ihrer Fachgruppe Einzelfallhilfe vor.

Der Landesbeauftragte für Psychiatrie erläuterte die Einbindung von Einzelfallhilfe in das bestehende System der psychiatrischen Versorgung und die faktischen Unterschiede zwischen Einzelfallhilfe im Trägermodell und dem Betreuten Einzelwohnen als nach wie vor vorrangiger Leistungsart in der psychiatrischen Grundversorgung.

Als Fazit der anschließenden angeregten Diskussion mit vielen Beispielen aus der unmittelbaren Praxis lässt sich folgendes festhalten:

Institutionalisierte Maßnahmen mit Vereinbarungen nach § 75 SGB XII, wie z.B. das Betreute Wohnen, bieten eine zuverlässige regionalisierte psychiatrische Grundversorgung. Bei individuellen Problemlagen von Leistungsberechtigten können singuläre Hilfen, wie sie in der Einzelfallhilfe im „Honorarmodell“ angeboten werden, den Wünschen und Bedürfnissen mitunter passgenauer entsprechen und damit eine bereichernde und notwendige Ergänzung für das bestehende Grundsystem sein.

III. Gemeinsame Lösung

1. Ausgangspunkt des Konfliktes

Der Erlass des Rundschreibens I Nr. 9/2009 vom 12. August 2009 führte nicht nur zu einer Wiederbelebung der Debatte über die Scheinselbstständigkeit sondern auch zu einer Mindestlohndebatte. Mit einem Offenen Brief vom 26.10.2009 wandten sich Einzelfallhelfer und –helferinnen an Sozialsenatorin Carola Bluhm mit dem Vorwurf, die im Rundschreiben enthaltenen Honorarregelungen seien unter Berücksichtigung der geltenden Rahmenbedingungen ein „skandalöses Angebot“. Gleichzeitig erging der Appell, angemessene Arbeitsbedingungen für Einzelfallhelfer und – helferinnen sicherzustellen.

Der Senat war und ist sich seiner Verantwortung für eine bedarfsorientierte Angebotsstruktur, deren Vergütung ein Mindestlohniveau wahrt, bewusst und nimmt aus diesem Grunde die Debatte sehr ernst. Zentrales Anliegen des Senat ist es, die Belange von behinderten Menschen in einer angemessenen Form zu berücksichtigen, den erforderlichen Hilfebedarf zu decken und dabei die Signalwirkung der UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderung aufzunehmen.

2. Maßgebliche strukturelle Veränderungen im Bereich der Eingliederungshilfe in Berlin

Die erfolgte Prüfung veranlasst den Senat, auf drei wesentliche Änderungen hinzuweisen, die für eine nachhaltige Lösung im weiteren Umgang mit dem in den späten 70er Jahren gewachsenen Angebot der Einzelfallhilfe von Bedeutung sind.

a) Einführung eines qualifizierten Fallmanagements

Erstmals in 2006 und seitdem kontinuierlich haben die bezirklichen Sozialämter von Berlin damit begonnen, Fallmanagement in der Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderung einzuführen. Eine gemeinsam zwischen den Bezirksämtern von Berlin, der Senatsverwaltung für Finanzen und der für den Bereich Soziales zuständigen Senatsfachverwaltung abgeschlossene erste Zielvereinbarung gab den hierfür notwendigen Impuls.

Der Mensch mit Behinderung wird nunmehr aktiv in die Hilfeplanung einbezogen. Auf der Grundlage seiner Wünsche, Fähigkeiten und seines aktuellen Hilfebedarfs werden möglichst passgenaue Hilfen geplant und damit der fachpolitischen Forderung nach Stärkung der Selbstbestimmungsrechte von Menschen mit Behinderung Rechnung getragen.

Damit rücken Beziehung zu und Kommunikation mit dem Menschen mit Behinderung in den Mittelpunkt der Aufgaben des Trägers der Sozialhilfe. Es ist den Beteiligten wichtig, diesen Dialog positiv zu gestalten und die Chancen, die in einem Austausch liegen können, zu nutzen. Die herkömmliche Sachbearbeitung in Form von reinen Kostenübernahmen nach Aktenlage genügt dem gesellschaftlichen und gesetzgeberischen Auftrag nicht mehr. Ein Rollenwandel von der Sozialhilfesachbearbeitung zum Fallmanagement war erforderlich und stellte den Träger der Sozialhilfe vor neue Herausforderungen.

Handlungsleitende Grundsätze innerhalb dieses Prozesses waren und sind insbesondere

- die Stärkung von Selbstbestimmung und Eigenverantwortung
- die personenzentrierte Hilfe
- die Berücksichtigung der persönlichen Wünsche sowie des Wahlrechtes des Leistungsberechtigten
- die Annäherung der Lebensbedingungen von Menschen mit Behinderung an die allgemeinen Lebensbedingungen
- eine zielorientierte Gestaltung der Hilfe durch eine individuelle Teilhabeplanung.

Der Fallmanager bzw. die Fallmanagerin

- gestaltet im persönlichen Kontakt mit dem Leistungsberechtigten die gemeinsame Zusammenarbeit mit dem Ziel, eine weitestgehend selbständige Lebensführung für diesen zu erreichen
- koordiniert die Einbeziehung notwendiger Fachkompetenzen und Beteiligter
- stimmt die zu erreichenden Ziele ab, plant gemeinsam mit den Beteiligten die dafür erforderlichen Leistungen einschließlich ihrer Zeitdauer und dokumentiert diese in einem Gesamtplan
- sichert und kontrolliert sachliche und finanzielle Ressourcen
- begleitet und unterstützt die Umsetzung des Gesamtplans und passt kontinuierlich die Ziele und Leistungen an

Für den Personenkreis der seelisch behinderten Menschen wird die Leistungsentscheidung des Fallmanagements wesentlich durch die fachlich getragene Abstimmung in den Steuerungsgremien Psychiatrie sowie die fachgutachterliche Stellungnahmen der Sozialpsychiatrischen Dienste der Bezirke untersetzt. Der Beratungsprozess basiert dabei regelhaft auf der Berlineinheitlichen Anwendung des „Berliner Rehabilitations- und Behandlungsplans“. In den Prozess der fachlichen Leistungsabstimmung ist die potentiell leistungsberechtigte Person unter Beachtung des gesetzlich vorgesehenen Wunsch- und Wahlrechts einzubinden - so sie dies nicht ablehnt.

Somit gelang es, in den letzten Jahren ein qualifiziertes System der Leistungsabstimmung, Leistungssteuerung und Leistungsgewährung in Zuständigkeit der Bezirke aufzubauen.

b) Begrenzung des finanziellen Risikos der Bezirke bei wachsenden Fallzahlen im Betreuten Wohnen

Das Land Berlin hält für Menschen mit psychischen Krankheiten bei entsprechendem Hilfebedarf ein umfassendes, differenziertes und sich in seinen Einzelleistungen aufeinander beziehendes Versorgungssystem vor.

Grundlage der Leistungsgewährung ist bezüglich des Leistungssegments der Eingliederungshilfe im Rahmen des vorgenannten Fallmanagementsystems eine personenbezogene Behandlungs- und Betreuungsplanung.

Die Regelversorgung im System der Eingliederungshilfe für psychisch kranke Menschen besteht aus dem betreuten Wohnen (BW) und tagesstrukturierenden Leistungen im Zusammenwirken mit den niedrighwelligen Leistungen der Bezirke sowie erforderlicher Leistungen der Behandlung oder Pflege.

Die Einzelfallhilfe im Honorarmodell war und ist kein Ersatz für betreutes Wohnen und tagesstrukturierende Leistungen, sondern ergänzt die Regelversorgung als Angebot für Menschen mit einem Betreuungsbedarf, der unterhalb o.g. sozialpsychiatrischer Komplexleistungen liegt und bspw. von einer einzelnen Person ohne Einbindung in ein multiprofessionelles Team erbracht werden kann oder eher von vorübergehender Dauer ist (siehe auch unter c).

Entsprechend dem personenzentrierten System des Fallmanagements ist Menschen mit Hilfebedarf die für sie erforderliche und geeignete Hilfe zu gewähren. Dabei ist vom Fallmanager individuell zu beurteilen, ob Einzelfallhilfe oder eine betreuungsintensivere ambulante Wohnform erforderlich ist.

Aus einem bedarfsbedingten Fallzahlzuwachs ergibt sich aufgrund der vollständigen mengenmäßigen Nachbudgetierung bei den Produkten der Eingliederungshilfe kein finanzielles Risiko für die Bezirke, sofern sich die Fallkosten unterhalb des berlinweiten Medians bewegen. Fallzugänge von der Einzelfallhilfe zum BW sind in den Bezirken, die bereits erfolgreich das Honorarmodell praktizieren, in lediglich geringem Umfang zu erwarten (bspw. zur Vermeidung von Scheinselbständigkeit).

c) Einzelfallhilfe im Honorarmodell als additives Angebot zur psychiatrischen Regelversorgung

Die Einzelfallhilfe ist definiert als eine ambulante, vorübergehende und in der Regel zeitlich befristete Leistungsform zur Erreichung der Ziele der Eingliederungshilfe.

Wesentliches Merkmal der Einzelfallhilfe ist somit, dass sie lediglich für einen Übergangszeitraum die richtige Hilfe darstellen wird, meist jedoch nicht als dauerhafte, insbesondere mehrjährige Hilfe geeignet ist.

Um dieses additive Leistungssegment sicherzustellen, ist das flexible Instrument des Honorarvertrages eine geeignete Form der Umsetzung. Eine Gewährung von Einzelfallhilfe parallel zum BW ist ausgeschlossen.

Der Fallmanagerin bzw. dem Fallmanager kommt eine maßgebliche Bedeutung zu, da er die Verantwortung dafür trägt, die abschließende Entscheidung für die passgenaue Hilfe zu treffen.

3. Fazit

Unter Gewichtung der dargestellten Struktur der Leistungsgewährung der Eingliederungshilfe ist es nach Ansicht des Senats nicht erforderlich, gesamtstädtisch ein neues System zu etablieren. Vielmehr ist es für eine nachhaltige gesamtstädtische Lösung richtungsweisender, das bislang solitäre Trägermodell in Tempelhof- Schöneberg sukzessive und mit der gebotenen Sorgfalt in die vorhandenen Strukturen umzuleiten bei bleibender Wertschätzung der dort geleisteten Arbeit.

Der Senat geht davon aus, dass in Tempelhof- Schöneberg in 2010 das Platzangebot im Betreuten Einzelwohnen (BEW) aufzustocken sein wird, da davon auszugehen sein wird, dass bei den aktuell 394 Leistungsempfängern im Trägermodell bei Umleitung der Hilfen in das vorhandene System ein Zusatzbedarf von Plätzen im BEW in nicht unerheblichem Umfang entstehen wird.

Dabei wird vorausgesetzt, dass sich das Verhältnis zwischen Fallzahlen im BEW und in der Einzelfallhilfe in Tempelhof-Schöneberg an das Niveau der anderen Berliner Bezirke anpasst, die bereits Einzelfallhilfe über das Honorarmodell praktizieren. Insofern dürfte eine – im Vergleich zu den anderen Bezirken – höhere Ausstattung des Bezirkes Tempelhof-Schöneberg mit Plätzen im BEW ausgeschlossen sein. In den bisherigen Untersuchungen wurden keine strukturbedingten Merkmale für überdurchschnittliche Fallzahlen im Bereich der Eingliederungshilfe für seelisch behinderte Menschen in Tempelhof-Schöneberg festgestellt.

Beim erforderlichen Ausbau des Angebotes im betreuten Wohnen strebt der Senat perspektivisch an, dass das Land Berlin sich darauf konzentriert, vertragliche Bindungen mit selbständigen juristischen Personen (z.B. gGmbH, GbR, e.V.) im Leistungsspektrum des rahmenvertraglich mit der Liga vereinbarten Regellangebotes einzugehen.

Die Fallmanager/innen werden, wie auch bisher, durch verantwortungsvolle Entscheidungen im Rahmen der Einzelfallprüfung klären, ob es Gründe gibt, die für gegen eine Einzelfallhilfe über das Honorarmodell sprechen oder ob ggf. eine betreuungsintensivere Hilfeform erforderlich ist. Somit wird für den Umleitungsprozess sichergestellt sein, dass dieser Prozess unter Berücksichtigung der Belange der Leistungsempfänger und nicht belastend ihnen gegenüber gestaltet wird.

Auf Grund der Anzahl der Fälle steht das psychiatrische Versorgungssystem im zentralen Fokus. Das Verfahren zur Umleitung der Hilfen als auch die zukünftigen Strukturen finden ebenso Anwendung im Versorgungssystem für Menschen mit geistiger und/oder körperlicher Behinderung.

Der Senat geht davon aus, dass der Umleitungsprozess bis Ende 2010 abgeschlossen sein wird.

Der Senat bekennt sich damit zu einem qualitativ etablierten Versorgungsangebot, das mit der Liga in vollem Umfange abgestimmt ist. Eine erneute Abstimmung ist daher nicht erforderlich.

Mit dieser klaren Ausrichtung hält der Senat für alle Leistungsempfänger ein professionelles Angebot vor, in welchem die Leistungserbringer ausgewogen vergütet werden.

Die in die Debatte eingebrachten Probleme bzgl. Scheinselbständigkeit und Mindestlohn sind bei dieser klaren Ausrichtung auf die Regelversorgung, additiv ergänzt durch Einzelfallhilfe über das Honorarmodell, strukturell gelöst.

Der Senat wird dafür Sorge tragen, dass Leistungen, die im Honorarmodell für psychisch kranke Menschen geleistet werden, kostenmäßig im Kontext der übrigen Psychiatrieleistungen ausgewiesen werden.

In Vertretung

Rainer-Maria F r i t s c h

.....
Senatsverwaltung für Integration,
Arbeit und Soziales