

# LIGA der Freien Wohlfahrtspflege im Land Sachsen-Anhalt e.V.

Az.: 50.06/gü/no  
15.09.2010

## **Positionspapier der LIGA der Freien Wohlfahrtspflege des Landes Sachsen-Anhalt zur Umsetzung des Persönlichen Budgets in Sachsen-Anhalt im Bereich Eingliederungshilfe**

Die Mitglieder der LIGA der Freien Wohlfahrtspflege betreiben im Land Sachsen-Anhalt Einrichtungen und Dienste im Sinne der „Eingliederungshilfe“ nach SGB XII im Bereich der Behindertenhilfe, der Suchtkrankenhilfe und der Psychiatrie. Das starke Interesse der LIGA am Thema Persönliches Budget für mehr Selbstbestimmung der Menschen mit Behinderung führte zur Teilnahme am Bundesmodellprojekt von 2004 – 2007. Seit dieser Zeit sind die LIGA-Vertreter kritische Begleiter dieser neuen Leistungsform im Land, welche seit 2008 ein gesetzlicher Anspruch der Betroffenen ist. Die LIGA versteht sich weiterhin durch die vielfältigen Erfahrungen der zugehörigen Einrichtungen als Experte in der Umsetzungsgestaltung des Persönlichen Budgets.

Mit diesem Positionspapier wird die Diskussion um dringenden Handlungsbedarf in der Umsetzung des Persönlichen Budgets mit Vertretern der Landespolitik und –verwaltung angemahnt.

### **Grundsätzliches**

Das Persönliche Budget ist von der Idee und den gesetzlichen Rahmenbedingungen ein wichtiger und richtiger Schritt in Richtung Inklusion. Es fördert die Selbstbestimmung behinderter Menschen in Deutschland. Die Ratifizierung der UN-Konvention zu Gleichstellung von Menschen mit Behinderung im März 2009 bestätigt diese Richtung nachdrücklich und untermauert den Paradigmenwechsel im Bereich Behindertenhilfe.

Folgt man der Gesetzgebung, handelt es sich beim Persönlichen Budget um eine alternative Leistungsform zur Bedarfsdeckung von Menschen mit Behinderung. *„Auf Antrag können Leistungen zur Teilhabe auch durch ein Persönliches Budget ausgeführt werden...“* (§17 Satz 2 SGB IX). Demzufolge soll es dem Antragsteller ermöglicht werden, die ihm zustehenden Leistungen mit dem Persönlichen Budget gleichwertig zur Sachleistung selbstbestimmt einzukaufen. Die Leistung soll gem. §17 Satz 3 SGB IX dabei nicht teurer sein als die entsprechende Sachleistung. Das Persönliche Budget soll die Selbstbestimmung, die Selbstverantwortung und auch die Unabhängigkeit von Menschen mit Behinderung fördern.

### **Problemlage:**

#### **1. Hilfebedarfserfassung und Kopplung an den Rahmenvertrag**

Gemäß Arbeitshinweis der Sozialagentur 1/2008 Rz 65 erfolgt die Prüfung der Hilfebedarfe mit den Erhebungsbögen der Anlagen A, L und M des Rahmenvertrages gem. §79 SGB XII.

Der geforderte individuelle Hilfebedarf kann bei einer, durch das Budget bedingten, hauptsächlich ambulanten Einzelleistung nicht mit einer Pauschalbefassung von Hilfebedarfen für gruppensolidarische Sachleistungen erhoben werden. Dies ist nur für die Reichweite des derzeit gültigen Rahmenvertrages gem. §79 SGB XII möglich.

Der Rahmenvertrag benennt zudem im §4 viele Gruppen von behinderten Menschen, deren Hilfebedarfe nicht mit den Erhebungsbögen der Anlagen A, L und M erfasst werden können. Darunter zählen unter anderem körper- und sinnesbehinderte Menschen, Beschäftigte in WfbM sowie Menschen unter 18 Jahren. In der Bedarfsprüfung zum Persönlichen Budget wird auch bei diesen Gruppen der Hilfebedarf mit diesen Bögen erfasst. Das führt zu Verzerrungen, zur Ungleichbehandlung und zur Interpretation, dass die Antragsteller keine Bedarfe hätten, weil diese mit dem jeweiligen Bogen nicht erfasst werden können.

## 2. Erhebliche Unterschiede zwischen Geldleistung und Sachleistung

Wir erleben weiterhin eine sehr große Divergenz zwischen einer gewährten Sachleistung und dem, entsprechend des erhobenen Punktwertes, ausgekehrten Persönlichen Budget. Grund ist die Festsetzung von Pauschalen, welche keinen nachvollziehbar bedarfsdeckenden Charakter besitzen. So werden durch die Pauschalisierung Persönliche Budgets gewährt, die zum Teil weniger als 30% der durchschnittlichen Sachleistung betragen (siehe Anlage Beispiel 1). Diese Divergenz macht es den Betroffenen unmöglich, eine dem Hilfebedarf gemäße, notwendige Fach- oder Betreuungsleistung bei entsprechenden Anbietern einzukaufen (siehe Anlage Beispiel 2). Im Bereich Eingliederungshilfe beträgt der Maximalbetrag des Persönlichen Budgets in der höchsten Hilfebedarfsgruppe für geistig behinderte Menschen insgesamt 907 Euro. Sachleistungen, auch für nur ein Milieu (siehe dazu Pkt. 4), sind in der Regel bedeutend teurer. Jene Kosten sind real kalkuliert und mit dem Sozialhilfeträger ausgehandelt! Unter anderem folgt daraus auch, dass sich der ambulante Dienstleistungsmarkt zur Bedarfsdeckung über das Persönliche Budget aus betriebswirtschaftlichen Gründen nicht entwickeln kann. Das Gesetz sieht jedoch vor, dass Teilhabeleistungen auch als Persönliches Budget gewährt werden können. Eine Reduzierung der Leistungshöhe ist damit jedoch nicht verbunden, da es als gleichwertige alternative Leistungsform die Selbstbestimmung der Menschen mit Behinderung stärken soll.

## 3. Persönliche Assistenz

Das Persönliche Budget ist bundesweit häufig auch mit der Leistung Persönliche Assistenz verbunden. Dieses Thema spielt in Sachsen-Anhalt bisher keine wahrnehmbare Rolle. Vor allem bei körperbehinderten Menschen ist diese Art von Unterstützung jedoch ein großer Schritt in Richtung Selbstbestimmung und Teilhabe am Leben. Wichtig ist hier vor allem ein gutes Verhältnis zwischen dem Budgetnehmer und dem Assistenten, so dass hier das Wunsch- und Wahlrecht gem. § 9 SGB IX an Bedeutung gewinnt. Die vorgegebenen Stundensätze von 9,33 Euro als sog. Arbeitgeber-Brutto, die im Pflegebereich (gem. Arbeitshinweis der Sozialagentur 1/2008 Rz 102ff) und auch für Integrationshelfer derzeit als angemessene Kosten angesetzt werden, sind als nicht kostendeckend anzusehen. Die Einordnung erfolgt in den „TV-L Ost; Tabelle B 3, ab Mai 2008, EG 1, Stufe 2 ohne Sonderleistungen und Leistungsentgelte“ (gem. Arbeitshinweis der Sozialagentur 1/2008 Rz 105). Das Bundesarbeitsgericht (BAG) hat in seiner Entscheidung im Jahr 2009 die Eingruppierung in die Entgeltgruppe 1 als einfachste Tätigkeit klar eingegrenzt auf die in Anlage 3 zum Tarifvertrag zur Überleitung der Beschäftigten der kommunalen Arbeitgeber in den TVöD und zur Regelung des Übergangsrechts (TVÜ-VKA) genannten Tätigkeiten (BAG. 28.1.09 4 ABR 92/07). Für den Bereich des TV-L gilt entsprechend Anlage 4 TVÜ-Länder mit gleichem Wortlaut. Weiterhin sind einfachste Tätigkeiten in diesem Urteil u.a. definiert durch *„im wesentlichen gleichförmige und gleichartige („mechanische“) Arbeiten, die nur geringster Überlegungen bedürfen“* und *„die Tätigkeit ist nicht mit einem im Rahmen der Aufgaben eigenständigen Verantwortungsbereich verbunden“* (BAG. 28.1.09 4 ABR 92/07). Eine Eingruppierung in die EG 1 ist somit nicht nur eine Missachtung der umfangreichen und verantwortungsvollen Aufgaben von Assistenten sondern verstößt offensichtlich auch gegen die tarifliche Eingruppierung. Die Nichtanerkennung von Leistungsentgelten ermöglicht es dem Budgetnehmer nicht, fachlich qualifizierte Arbeit zu honorieren und dadurch die vertrauten Kräfte perspektivisch zu binden. Weiterhin ist den Menschen mit Behinderung entsprechend des Wunsch- und Wahlrechts (gem. §9 SGB IX) einzuräumen, dass sie nicht als Arbeitgeber auftreten müssen. Die Alternative wären ambulante Dienste, wo Assistenzleistung eingekauft werden kann. Kostendeckende Angebote für Betreuungsleistungen sind jedoch für oben genannte 9,33 € faktisch unmöglich. Als Vergleich soll hier die Bundeshauptstadt Berlin herangezogen werden, wo der Sozialhilfeträger bis zu 19,96 €/Stunde zzgl. Tagespauschale (Leistungskomplex 32, Stand 2007) für diese Tätigkeit zahlt.

#### 4. Kategorisierung in verschiedenen Bereichen:

- Die Orientierung an der sog. **Leitbehinderung** verhindert die Feststellung des tatsächlichen individuellen Hilfebedarfs, da unter anderem multiple Behinderungen und deren spezielle Unterstützungsbedarfe keine Beachtung finden (z.B. kombinierte geistige und körperliche Behinderung).
- **Die Aufteilung des Tages in zwei Milieus** (Tagesstruktur und Wohnen) mit prozentualer Hinterlegung von 51 % für Tagesstruktur und 49 % Wohnen ist nicht nachvollziehbar. Die pauschale Kürzung um 51 bzw. 49 Prozent bei der Inanspruchnahme einer Sachleistung in einem Milieu, und der Entscheidung, das andere Milieu als Geldleistung Persönliches Budget in Anspruch zu nehmen, ist dem Menschen mit Behinderung von vornherein faktisch unmöglich. Er würde z. B. an Wochenenden nur 49% des Budgets erhalten, obwohl gerade in diesen Zeiten sein Hilfebedarf besonders hoch ist, weil er keine Sachleistung (51 %) erhält.
- Die prozentuale Einteilung von **Lebensbereichen** ist eine lebensferne, dem individuellen Tagesablauf des Einzelnen widersprechende Einteilung. Sie ist nur zur Abstrahierung bei gruppensolidarischen Leistungen im Sachleistungssystem sinnvoll. Weder ist es damit bei dem Einzelnen möglich, dem individuellen Bedarf gerecht zu werden noch ziel- bzw. veränderungsorientiert zu arbeiten.

#### 5. Niedrige und nicht nachvollziehbare Budgethöhen

Das Gesamtbudget setzt sich aus den Einzelpauschalen Leitbehinderung, Punktwert im Lebensbereich und die Anwendung des Zwei-Milieu-Prinzips zusammen (siehe Anlagen 1 und 2 des Arbeitshinweises 1/2008 der Sozialagentur). Diese Budgetpauschalen sind sowohl fachlich als auch betriebswirtschaftlich in Frage zu stellen. Wie unter Punkt 2. bereits festgestellt, erweisen sich die Budgethöhen als viel zu niedrig, um eine entsprechende Leistung einkaufen zu können.

Zudem erweisen sich die Pauschalsätze als nicht praxisorientiert, z.B. durch die Tatsache, dass einem seelisch behinderten Menschen bei gleicher Hilfebedarfsgruppe bedeutend weniger Geld im Bereich psychosoziale Hilfen zur Verfügung steht, als einem geistig behinderten Menschen. Für seelisch behinderte Menschen besteht dabei gerade ein hoher Bedarf an fachlicher psychosozialer Unterstützung.

Nahezu unbegreiflich erscheint, dass gemäß Anlage 2 des Arbeitshinweises der Sozialagentur 1/2008 Kinder nur ca. 30 % des Unterstützungsbedarfes von Erwachsenen zusteht. Im so wichtigen Bereich „Bildung“ wird z. B. einem körperbehinderten leistungsberechtigten Kind in der Hilfebedarfsgruppe 4 ein Betrag von 8,96 Euro pro Monat (!) zugestanden.

#### 6. Fehlendes Qualitätsmessinstrument in 4 Lebensbereichen

Die Bereiche *Lebenspraktische Anleitung*, *Pflegerische Hilfen*, *Bildung* und *Freizeit* werden als freie, nicht nachweispflichtige Mittel ausgegeben. Die damit verbundene Freiheit für den Budgetnehmer ist zu begrüßen. Jedoch sollte im Rahmen von Qualitätssicherung ein Nutzungsnachweis entsprechend der beiden nachweispflichtigen Bereiche eingeführt werden, um eine zweckentsprechende Nutzung der Mittel nachzuvollziehen. Auch hier sollte nur ein inhaltlicher und kein entgeltlicher Nachweis (gem. Handlungsempfehlung der BAR zum Persönlichen Budget, April 2009, Pkt. 9.2) erbracht werden.

#### 7. Lange Bearbeitungsdauer

Die durchschnittliche Bearbeitungsdauer für einen Antrag beträgt in einigen Landkreisen immer noch mehr als 6 Monate. Gesetzlich sind 3 bis 7 Wochen gem. § 14 SGB IX vorgeschrieben. Soforthilfe mit entsprechender Bedarfsdeckung gibt es häufig jedoch nur mit gerichtlicher Anordnung.

## **8. Statistische Auswertung**

Die seit 2008 halbjährliche Veröffentlichung der Zahlen zum Persönlichen Budget ist grundsätzlich zu begrüßen. Es handelt sich dabei jedoch um eine rein quantitative Auswertung, welche zudem die Zahlen der Bereiche Eingliederungshilfe und Hilfe zur Pflege kumuliert. Daher ist ein tatsächlicher Rückschluss auf Budgethöhen jeweils beider Bereiche nicht möglich. Weiterhin sind Gründe für auslaufende oder zurückgezogene Budgets nicht erfasst. Eine erfolgreiche Umsetzung kann für Sachsen-Anhalt nicht angenommen werden. Im Vergleich zu anderen Bundesländern liegt das Land im Mittelfeld. Bedenkt man aber, dass sich unser Land durch seine Teilnahme am Modellprojekt seit dem Jahre 2004 mit dem Persönlichen Budget in der Praxis auseinandersetzt, relativiert sich diese positive Einschätzung. Rheinland Pfalz sticht aktuell mit 4400 Budgets hervor, das Thema wird dort auch politisch häufig bedient. Ebenso in Berlin, wo mittlerweile über 1000 Budgets ausgegeben werden und das trotz einer guten Sachleistungsstruktur, inklusive Persönlicher Assistenz. Die Chance, als Modellregion eine gute Umsetzung zum 1.1.2008 im Sinne der Menschen mit Behinderung in Sachsen-Anhalt zu gestalten, wurde in hier verpasst.

### **Resümee**

Das Persönliche Budget stellt in Sachsen-Anhalt im Bereich Eingliederungshilfe zurzeit mehrheitlich keine realistische Alternative zum klassischen Sachleistungssystem dar und benachteiligt Menschen mit Behinderung unverhältnismäßig, die bewusst selbstbestimmt leben möchten.

### **Die LIGA der Freien Wohlfahrtspflege fordert darum:**

- **Die Orientierung des Persönlichen Budgets an der seit 26. März 2009 in Deutschland ratifizierten UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen.**
- **Ein Personenzentriertes Hilfebedarfsmessinstrument zur Erfassung tatsächlicher individueller Bedarfe beim Persönlichen Budget, gleichberechtigt für alle Arten von Behinderung. Daraus folgend die Abkopplung der Hilfebedarfsmessung vom aktuell gültigen Rahmenvertrag.**
- **Die gesetzlich gegebene finanzielle Gleichsetzung von Sachleistung und Persönlichem Budget auch in Sachsen Anhalt. Dem Leistungsberechtigten muss es möglich sein, ohne Einschränkung die wirkliche Wahl zwischen Sach- und Geldleistung zu haben. Falls nötig muss es darüber hinaus dem Leistungsberechtigten möglich sein, die ihm zustehende Sachleistung auch als ambulante 1:1 Geldleistung zu erhalten.**
- **Die leistungsgerechte und tarifentsprechende Entlohnung von persönlichen Assistenten (Begleitern) sowie die Möglichkeit der freien Wahl des Budgetnehmers zwischen einer eingekauften Dienstleistung und dem sogenannten Arbeitgebermodell.**

## **Anlage Beispiele:**

### **Beispiel 1:**

*Ein Mensch mit geistiger und mehrfacher Behinderung beantragt Assistenz und Unterstützung um selbstbestimmt in einer eigenen Wohnung zu leben. Tagsüber geht der Betroffene in eine Werkstatt für Menschen mit Behinderung (WfbM). Die Punktzahl im „Erhebungsbogen“ stellt einen Hilfebedarf fest, der im Bereich Wohnen im Sachleistungsbereich durch intensiv betreutes Wohnen (IBW) gedeckt werden muss und einem täglichen Hilfebedarf von ca. 60 min entspricht. Dafür werden monatlich Entgelte in Höhe von durchschnittlich 1.340 € gezahlt. In der Sachleistung IBW ist in der Regel ein Personalschlüssel von einer Betreuungskraft (0,5 pädagogischen Fachkraft und 0,5 Hilfskraft) für vier behinderte Menschen kalkuliert, d. h. hier geht man von einer Erbringung der Leistung in Gruppen aus. Im Persönlichen Budget ist es aber als sogenannte 1:1 Leistung zu kalkulieren, weil der Hilfeberechtigte in seinem privaten Umfeld die Hilfe in Anspruch nimmt. Als Persönliches Budget werden jedoch derzeit nur ca. 260 € gewährt. Wenn der behinderte Mensch sich für die Geldleistung entscheiden würde, könnte er sich mit dem Budget von 260 € bei der Berechnungsgrundlage einer Fachleistungsstunde für eine pädagogische Fachkraft von 39,80 €/h (durchschnittliche Personal- und Sachkosten) ca. 6,5 Std./Monat bzw. bei der Inanspruchnahme einer pflegerischen Hilfskraft mit einer Fachleistungsstunde in Höhe von 25,60 €/h (durchschnittliche Personal- und Sachkosten) ca. 10,15 h/Monat einkaufen. Sein Bedarf liegt aber bei 60 min/Tag, das heißt er hat mindestens einen Bedarf von 28 h/Monat. Selbst wenn man den viel zu niedrig angesetzten Stundensatz der Sozialagentur von 9,33 € zugrunde legt, könnte der Hilfebedarf von 28 h mit der Pauschale von 260 €/Monat nicht gedeckt werden.*

### **Beispiel 2:**

*Eltern beantragen für ihre 35 jährige geistig behinderte Tochter ein Persönliches Budget. Die Tochter geht von Montag bis Freitag tagsüber in die Fördergruppe an einer WfbM. Nach ihrer Rückkehr gegen 15:30 Uhr verspürt sie nach einer Ruhephase von einer Stunde häufig einen starken Bewegungsdrang. Dem sind die Eltern, mittlerweile Altersrentner, nicht mehr im vollen Umfang gewachsen. Die Tochter kann ohne Betreuung nicht das Haus verlassen, da sie hilf- und orientierungslos ist und die Gefahr von Selbst- und Fremdverletzung permanent besteht. Für ein bis zwei Stunden pro Tag in der Woche und für insgesamt durchschnittlich 5 Stunden an den Wochenenden benötigt die Tochter Begleitung in Form von Persönlicher Assistenz, möglichst mit Kenntnissen im Umgang mit geistig behinderten Menschen mit autistischen Zügen. Der Rest der Betreuungszeit wird von den Eltern übernommen. Durch die Nutzung der Sachleistung Fördergruppe WfbM steht der Tochter nur ein Anteil von pauschal 49% des Persönlichen Budgets zu. Als Persönliches Budget erhält sie insgesamt knapp 100 Euro zur Bedarfsdeckung.*

*Die 35 jährige Tochter könnte bei der Vergütung einer pädagogischen Fachkraft in Höhe von 39,80 €/Std. bei einem Budget von 100 €/Monat lediglich 2,5 Std. Leistungen im Monat einkaufen. Bei der Vergütung einer Assistenzkraft (pflegerische Hilfskraft) in Höhe von 25,60€/Std. (durchschnittliche Personal- und Sachkosten) können bei einem Budget von 100€/Monat lediglich 3,9 Std. Leistungen im Monat abgefragt werden.*

*Das Persönliche Budget in der bewilligten Höhe ist keine angemessene Alternative zu Sachleistungen und das Wunsch- und Wahlrecht wird ausgehebelt.*