

19. Wahlperiode

Schriftliche Anfrage

der Abgeordneten Björn Wohlert (CDU) und Lars Düsterhöft (SPD)

vom 30. Juli 2024 (Eingang beim Abgeordnetenhaus am 7. August 2024)

zum Thema:

**Viele Fragezeichen zu den Verhandlungen rund um den neuen Berliner
Rahmenvertrag**

und **Antwort** vom 13. August 2024 (Eingang beim Abgeordnetenhaus am 14. August 2024)

Senatsverwaltung für Arbeit, Soziales, Gleichstellung,
Integration, Vielfalt und Antidiskriminierung

Herrn Abgeordneten Björn Wohlert (CDU) und Herrn Abgeordneten Lars Düsterhöft (SPD)

über
die Präsidentin des Abgeordnetenhauses von Berlin

über Senatskanzlei – G Sen –

Antwort

auf die Schriftliche Anfrage Nr. 19/19 943

vom 30. Juli 2024

über Viele Fragezeichen zu den Verhandlungen rund um den neuen Berliner Rahmenvertrag

Im Namen des Senats von Berlin beantworte ich Ihre Schriftliche Anfrage wie folgt:

1. Im Bereich der Menschen mit Behinderungen hat Berlin ein beispielhaftes Hilfesystem aufgebaut. Warum verhandelt der Senat trotzdem ein neues Leistungs- und Vergütungssystem?

Zu 1.: Mit dem Inkrafttreten der UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK) und der Einführung des Bundesteilhabegesetzes (BTHG) haben sich die Prämissen der Leistungserbringung wesentlich geändert. Menschen mit Behinderungen sollen nicht Objekt der Fürsorge, sondern selbstbestimmt voll, wirksam und gleichberechtigt am Leben in der Gesellschaft teilhaben können. Leistungen sollen sich nicht mehr einrichtungszentriert, sondern personenzentriert nach der Besonderheit des Einzelfalles erbracht werden, um so die Selbstbestimmung der Menschen mit Behinderung zu stärken. Mit der Abschaffung der Unterscheidung „ambulant“ und „stationär“ und der gesetzlichen Normierung der Einbeziehung des Sozialraums sind Bedarfe der Menschen unabhängig von der Wohnform zu decken (Art. 19 UN-BRK, § 104 SGB IX). Leistungsberechtigte Personen sollen entscheiden dürfen, wo und wie sie welche Unterstützung erhalten, z. B. in Form von Assistenz (§§ 113 Abs. 2 Nr. 2, Abs. 3, 78 Abs. 1 SGB IX). Aus diesem Zweck hat der Gesetzgeber die Leistungen der Eingliederungshilfe und insbesondere der sozialen Teilhabe neu strukturiert und neubemessen.

Diese neuen rechtlichen Anforderungen an die Leistungserbringung bedingen erhebliche Veränderungen und Anpassungen bei den am Leistungsprozess Beteiligten – den Leistungsträgern und den Leistungserbringern, um die Selbstbestimmung der leistungsberechtigten Personen zu stärken. Auch wenn sich das Unterstützungssystem in Berlin mit seinem hohen Ambulantisierungsgrad als vorbildlich darstellt, erfüllt es in seiner jetzigen Ausgestaltung die oben dargestellten Anforderungen noch nicht. Insbesondere fehlt der Anschluss der im alten Leistungssystem verbliebenen Leistungs- und Vergütungsstruktur an die im Land Berlin bereits SGB IX-konforme, tatsächlich beispielhafte Bedarfsfeststellung über das Teilhabeinstrument Berlin (TIB) und die Ziel- und Leistungsplanung (ZLP). So wird der aktuelle Bedarf erhoben und muss mit Mehraufwand zulasten der Teilhabefachdienste umgerechnet werden, um den festgestellten Bedarf in das alte Leistungs- und Vergütungssystem zu „übersetzen“. Eine personenzentrierte Leistung kann dadurch nur unzureichend gewährleistet werden.

Aus diesen Gründen verhandelt das Land Berlin mit Nachdruck eine neue Leistungs- und Vergütungsstruktur. Dabei müssen die der Leistungserbringung zugrundeliegenden Vereinbarungen den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit, Sparsamkeit und Leistungsfähigkeit entsprechen und dürfen das Maß des Notwendigen nicht überschreiten.

2. Weshalb werden die Empfehlungen des vom Senat im Frühjahr 2018 in Auftrag gegebenen Gutachtens der Firma Synergon, das Hilfebedarfsgruppensystem beizubehalten, nicht in die Überlegungen mit einbezogen?

Zu 2.: Das Gutachten der Firma Synergon beschreibt unter 5. verschiedene Ansätze für eine neue Leistungs- und Vergütungsstruktur. Diese Ansätze werden inklusive der entwickelten Ideen zur zukünftigen Vergütung wertfrei dargestellt. Die Empfehlungen der Firma Syergon folgen im Abschnitt 7. Dort wird jedoch lediglich auf Strukturebenen abgestellt, nicht auf eine Vergütungsstruktur, sodass das Gutachten keine diesbezüglichen eigenen Empfehlungen enthält.

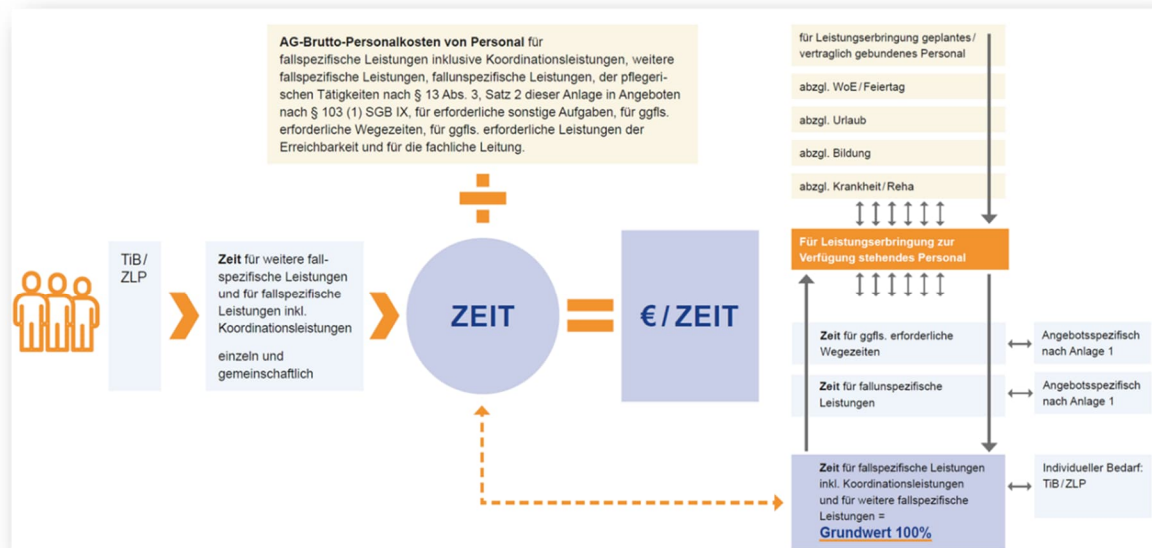
3. Wie soll das von Land Berlin beabsichtigte Leistungs- und Vergütungssystem in seinen Grundzügen gestaltet sein? Weshalb sollen flexible Hilfebedarfsgruppen / Fachleistungsgruppen, die eine personenzentrierte Leistungserbringung ermöglichen, abgeschafft werden?

5. Worin sieht der Senat die Vorteile seines Vorschlags und worin besteht der Unterschied zwischen den bisherigen Hilfebedarfsgruppen-Systemen und den vom Senat vorgeschlagenen Fachleistungsstunden?

11. Wie verhält sich der Vorschlag des Senats für ein Leistungs- und Vergütungssystem zur Bedarfsermittlung nach TIB?

Zu 3., 5. und 11.: Das Land Berlin knüpft mit seiner beabsichtigten Leistungs- und Vergütungsstruktur konsequent an die Ergebnisse der Bedarfsfeststellung an. Der über TIB und ZLP festgestellte Bedarf bildet als Grundwert 100% des Zeitwertes ab, der für die Erbringung der Assistenzleistungen benötigt wird.

Dem gegenüber steht ein Volumen an Arbeitszeit der Beschäftigten des Leistungserbringers, die Assistenzleistungen erbringen. Dieses Volumen/diese Kapazität wird um Zeiten bereinigt, die nicht für die konkrete Leistungserbringung zur Verfügung stehen (z. B. Urlaub, Krankheitstage, Wegezeiten, Zeiten für fallunspezifische Leistungen wie Dienstbesprechungen), sodass die für die Leistungserbringung tatsächlich zur Verfügung stehende Zeit ermittelt wird. Anschließend wird die so ermittelte Zeit den korrespondierenden Arbeitgeber-Brutto-Personalkosten gegenübergestellt, sodass ein Preis/Zeit (Stunde) ermittelt werden kann.



Quelle: SenASGIVA

Neben den Personalkosten werden auch die Kosten für Leistungen der Erreichbarkeit, Sachkosten, Raumkosten und Kosten für interne Leistungen unabhängig vom Leistungsvolumen ermittelt. Sie werden im anerkannten Umfang (geeignet und erforderlich) voll berücksichtigt. Damit werden in die Fachleistungsstunde alle notwendigen Kosten kalkuliert. Der über TIB und ZLP festgestellte Bedarf in Stunden wird als Jahresbudget ausgereicht und ermöglicht so eine flexible Leistungserbringung.

Mit der neuen Systematik wird die Zahl der Plätze in einem Angebot als Maß für die Kapazität aufgegeben. An die Stelle der Plätze tritt die Anzahl der Stunden, die in einem Angebot für fallbezogene und weitere fallbezogene Leistungen zur Verfügung stehen. Vereinbarte Schwellenwerte sichern die Flexibilität der Leistungserbringung. Im Kontext der psychiatrischen Versorgung bleibt die Pflichtversorgung bestehen.

Die Finanzierungslogik schafft einen Anreiz, Leistungsberechtigte mit hohem Hilfebedarf aufzunehmen.

Hinzu kommt, dass von der Finanzierung von Ressourcen auf die Finanzierung tatsächlich erbrachter Leistungen umgestellt wird und somit den Anforderungen an eine wirtschaftliche und sparsame Leistungserbringung entsprochen wird.

In diesem Zusammenhang wird auch der große Nachteil der Hilfebedarfsgruppen erkennbar. Aus ihnen kann der konkrete Anspruch der Leistungsberechtigten auf Assistenzleistungen anders als bei einem Fachleistungsstundensystem nicht abgeleitet werden. Damit wird den Anforderungen des BTHG nicht Rechnung getragen. Daneben werden im bisherigen Tagessatzsystem die zur Verfügung gestellten Ressourcen bezahlt, nicht die erbrachte Leistung. Die Freiheit der Leistungserbringer im bisherigen System besteht somit auch darin, Leistungen nicht oder nicht für Assistenzleistungen zu erbringen. Auch dieser Umstand wird den gesetzlichen Anforderungen nicht gerecht. Die Leistungserbringung auf Grundlage von Hilfebedarfsgruppen ist somit nur scheinbar personenzentriert. Sie ermöglicht grundsätzlich einrichtungsbezogene Flexibilität, diese hat aber nicht zwingend eine personenzentrierte Leistung zur Folge.

4. Welchen Vorteil hat ein System an Fachleistungsstundenkontingenten, die am Ende des Bewilligungszeitraum vom Leistungserbringer spitz nachgewiesen und abgerechnet werden müssen, dem System der Hilfebedarfsgruppen gegenüber? Wie will der Senat verhindern, dass der damit einhergehende bürokratische Aufwand nicht zu Lasten der Leistungsberechtigten geht?

9. Wie wird dem Zuwachs bürokratischer Vorgaben vorgebeugt?

Zu 4. und 9.: Das zukünftige Abrechnungssystem des Landes sieht vor, dass über monatsgleiche Abschläge bezahlte Leistungen am Ende des Abrechnungszeitraumes auch abgerechnet werden müssen. Abgerechnet werden können Leistungen, die tatsächlich erbracht wurden oder bei denen die Nichterbringung nicht durch die Leistungsbringer zu vertreten ist. Damit ist gesichert, dass in der Sphäre der Leistungserbringer liegend nicht angebotene Leistungen auch nicht durch das Land Berlin bezahlt werden. Das ist bisher anders, da, wie bereits ausgeführt, Ressourcen voll ausfinanziert werden.

Die Dokumentation von Leistungen erfolgt bereits jetzt. Das Abrechnungssystem soll möglichst schlank und digital über die eAbrechnung in OPEN/PROSOZ gestaltet werden, um den Mehraufwand so gering wie möglich zu halten. Durch die Ablösung des Übergangszeitraums können übergangsbedingte Mehraufwände der Teilhabefachdienste (s.o.) abgebaut werden.

6. Welche Auswirkungen ergeben sich nach Auffassung des Senats mit den vom Senat vorgeschlagenen Änderungen voraussichtlich für die Leistungsberechtigten, die Leistungserbringer und die Bezirke?

Zu 6.: Das vorgeschlagene Leistungs- und Vergütungssystem ermöglicht den Leistungsberechtigten, im Rahmen des Möglichen, so selbstbestimmt wie möglich darüber zu entscheiden, wann sie welche Leistungen in Anspruch nehmen. Das Jahresstundenbudget pro Person ermöglicht eine flexible Leistungserbringung in Abstimmung zwischen den Leistungsberechtigten und Leistungserbringern. Leistungsberechtigte können Leistungen unterschiedlicher Leistungserbringer in Anspruch nehmen.

Der Leistungsanspruch ist nicht ortsgebunden, die Leistungsberechtigten haben Anspruch auf personenzentrierte Leistungen unabhängig davon, wo sie wohnen.
Die Leistungsberechtigten kennen den Umfang der Leistung, die bei ihnen ankommt.

7. Welche Argumente hat der Senat gegenüber der Sorge, dass noch mehr leistungsberechtigte Personen als heute unversorgt bleiben oder in Kliniken behandelt werden müssen bzw. dort gezwungen sind zu leben?

Zu 7.: Dem Senat wird nicht deutlich, woraus sich die beschriebene Sorge speist. Die erbrachten Leistungen werden in der vorgestellten Systematik voll ausfinanziert, dies trifft gerade auch auf hohe Hilfebedarfe zu.

8. Welche Auswirkungen ergeben sich nach Auffassung des Senats mit den vom Senat vorgeschlagenen Änderungen voraussichtlich auf die praktische Leistungserbringung?

10. Wie gelingt es dem Senat, eine personenzentrierte Leistungsstruktur zu entwickeln, die es den Leistungserbringern erlaubt wirtschaftlich, sparsam und leistungsgerecht zu agieren?

Zu 8. und 10.: Das Verständnis des gesellschaftlichen Nutzens der Eingliederungshilfe hat sich mit der UN-BRK und in deren Folge mit dem BTHG verändert. Die Sicherung der Menschenrechte, die allen Menschen gegeben sind, und nicht mehr die Fürsorge für behinderte Menschen steht im Vordergrund. Die Leistungserbringer orientieren sich konzeptionell stärker als bisher an der Sicherung von Selbstbestimmung und Teilhabe. Der erforderliche Personal-, Sach- und Raumaufwand wird mit diesem Ziel begründet. Bisher unzureichend berücksichtigte geeignete und erforderliche Kostenbestandteile werden sichtbar und fließen in die Preisbildung ein.

Die Zielsetzung des internen Controllings der Leistungserbringer ändert sich. Es geht nicht mehr darum, zu beobachten, ob eine vorhandene Anzahl von Plätzen mit Anspruchsberechtigten des "richtigen" Leistungstyps/der "richtigen" Hilfebedarfsgruppe belegt ist, sondern darum, wie viele fallbezogene Leistungsstunden noch erbracht werden können. Die Leistungserbringer können innerhalb von Schwellenwerten auf eine erhöhte Nachfrage reagieren, ohne den Vertrag ändern zu müssen.

Die Verhandlungsverfahren und die fallbezogene Abrechnung werden weitgehend digitalisiert, was den Verwaltungsaufwand begrenzt.

Für die Mitarbeitenden der Leistungserbringer wird der Arbeitsauftrag klarer. Sie können den Umfang der zu erbringenden fallspezifischen und weiteren fallspezifischen Leistungen direkt aus dem Bewilligungsbescheid ablesen. Das Zeitbudget bzw. die Entkopplung von Leistungsort und Leistungserbringung erhöhen die Individualität und Flexibilität bei der Leistungsplanung und -erbringung. Damit verbessern sich die Handlungs- und Gestaltungsspielräume der Mitarbeitenden innerhalb der betrieblichen Rahmenbedingungen. Im Kontext der psychiatrischen Versorgung bleibt die Pflichtversorgung bestehen.

12. Was plant der Senat, wenn keine Einigung mit den Verbänden erreicht werden kann?

Zu 12.: Erklärtes Ziel des Senats ist der Abschluss einer Rahmenvereinbarung zu den Assistenzleistungen. Die Vereinigungen der Leistungserbringer wurden deshalb auch gemäß Senatsbeschluss Nr. S-1281/2024 vom 06.08.2024 fristauslösend zu Anpassungsverhandlungen nach § 59 Abs. 1 SGB X mit Kündigungsandrohung und Fristenbestimmung sowie fristauslösend zu Verhandlungen nach § 131 Abs. 4 SGB IX aufgefordert. Diese Aufforderung zu Verhandlungen beinhaltet auch gleichzeitig den Hinweis auf die Folgen weiterhin erfolgloser Bemühungen: Der Rahmenvertrag kann gänzlich oder teilweise gekündigt werden und die dann entstandene Regelungslücke durch eine Rechtsverordnung geschlossen werden.

13. Welche Strategien hat der Senat, die hohe Anzahl an unversorgten Berlinerinnen und Berlinern mit einem Bedarf an Leistungen, in das System der Eingliederungshilfe zu integrieren und damit letztendlich seiner Versorgungsverpflichtung gem. § 95 SGB IX nachzukommen?

Zu 13.: Der Sachverhalt, dass es unversorgte Leistungsberechtigte im Land Berlin gibt, besteht aktuell in Anwendung des alten Leistungs- und Vergütungssystems. Durch die Finanzierung aller Kostenbestandteile und den Anreiz im neuen System, auch Personen mit hohem Leistungsbedarf aufzunehmen, wird sich die Situation für Menschen mit Behinderungen nach Auffassung des Senats verbessern.

Daneben sieht die Arbeitsplanung der Kommission 131 vor, dass sich deren AG Querschnittsthemen mit diesem Thema schwerpunktmäßig auseinandersetzt, um im Schulterschluss zwischen dem Land Berlin und den Vereinigungen der Leistungserbringer zukünftig eine flächendeckende Versorgung zu sichern. Der Senat ist zuversichtlich, dass die beschlossene Arbeitsstruktur auch hinsichtlich dieser Arbeitsgruppe nach Benennung der Mitglieder durch die Seite der Verbände zeitnah aufgenommen werden kann.

Berlin, den 13. August 2024

In Vertretung

Aziz B o z k u r t

Senatsverwaltung für Arbeit, Soziales, Gleichstellung,
Integration, Vielfalt und Antidiskriminierung