

# Eingliederungshilfe und Pflege

## Das Verhältnis zwischen SGB XII und SGB XI

*Veränderte gesetzliche Rahmenbedingungen beeinflussen auch die Tätigkeit und die Tätigkeitsmerkmale von Menschen in helfenden Berufen. Dr. Alexander Vater, Jurist und Vorstandsmitglied des BeB, erläutert die Rechtsgrundlagen der Eingliederungshilfe und der Pflegeversicherung und zeigt Konsequenzen für Menschen mit Behinderungen und Einrichtungen auf.*

Wenn man sich mit dem Verhältnis zwischen Eingliederungshilfe und Pflege beschäftigt, muss man sich zunächst mit den hierzu geltenden gesetzlichen Bestimmungen vertraut machen.

### Eingliederungshilfe

Die Eingliederungshilfe für behinderte Menschen ist in § 53 SGB XII geregelt. Dort werden folgende Leistungsberechtigte und Aufgaben beschrieben.

*Abs.1: Personen ... erhalten Leistungen der Eingliederungshilfe, wenn und solange nach der Besonderheit des Einzelfalles, insbesondere nach Art und Schwere der Behinderung Aussicht besteht, dass die Aufgabe der Eingliederungshilfe erfüllt werden kann.*

*Abs. 3: Besondere Aufgabe der Eingliederungshilfe ist es, eine drohende Behinderung zu verhüten oder eine Behinderung oder deren Folgen zu beseitigen oder zu mindern und die behinderten Menschen in die Gesellschaft einzugliedern. Hierzu gehört insbesondere, behinderten Menschen die Teilhabe am Leben in der Gemeinschaft zu ermöglichen oder zu erleichtern ... oder sie so weit wie möglich unabhängig von Pflege zu machen.*

### Pflegeversicherung

Die Pflegeversicherung enthält in den §§ 2 und 28 SGB XI unter anderem folgende Regelungen:

*§ 2 Abs1: Die Leistungen der Pflegeversicherung sollen den Pflegebedürftigen helfen, trotz ihres Hilfebedarfs ein möglichst selbstständiges und*

*selbstbestimmtes Leben zu führen, das der Würde des Menschen entspricht. Die Hilfen sind darauf auszurichten, die körperlichen, geistigen und seelischen Kräfte des Pflegebedürftigen wiederzugewinnen und zu erhalten.*

*§ 28 Abs. 4: Die Pflege soll auch die Aktivierung der Pflegebedürftigen zum Ziel haben, um ihre vorhandenen Fähigkeiten zu erhalten und, soweit dies möglich ist, verlorene Fähigkeiten zurückzugewinnen. Um der Gefahr der Vereinsamung Pflegebedürftiger entgegenzuwirken, sollen bei der Leistungserbringung auch Bedürfnisse der Pflegebedürftigen nach Kommunikation berücksichtigt werden.*

Aus dem Vergleich der gesetzlichen Bestimmungen ergibt sich, dass die Eingliederungshilfe

- sich an der Besonderheit des Einzelfalles orientiert (Bedarf)
- keine Altersbegrenzung vorsieht
- pflegerische Leistungen umfasst.

Unabhängig von Alter und Pflegebedarf besteht bei Menschen mit einer wesentlichen geistigen, seelischen oder körperlichen Behinderung ein Rechtsanspruch auf Gewährung der Leistungen der Eingliederungshilfe. Man könnte also annehmen, dass die Leistungen der Pflegeversicherung für diesen Personenkreis keine Bedeutung haben.

Tatsächlich waren bis zum Inkrafttreten des Pflegeversicherungsgesetzes 1994 die Rechtsansprüche von Menschen mit Behinderungen auf Finanzierung der not-

wendigen Leistungen ausschließlich im Bundessozialhilfegesetz geregelt. Ziel der Eingliederungshilfe (§§ 39 ff. BSHG, jetzt 53 SGB XII) war es (u.a.), die behinderten Menschen soweit wie möglich unabhängig von Pflege zu machen. Die notwendigen Pflegeleistungen wurden im Rahmen der Eingliederungshilfe erbracht.

### Behindert – pflegebedürftig

Mit der Einführung der sozialen Pflegeversicherung stellte sich die Frage des Verhältnisses zu den Leistungen der Eingliederungshilfe für behinderte Menschen. Zwar sind nicht alle Menschen mit Behinderung pflegebedürftig, umgekehrt jedoch erfüllen alle pflegebedürftigen Menschen die Begriffsmerkmale einer Behinderung. Für den Streit, ob die Leistungen der sozialen Pflegeversicherung gegenüber denen der Eingliederungshilfe vorrangig sind (so die Auffassung der Träger der Sozialhilfe) oder gleichrangig (so das damalige Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung) wurde mit der Einfügung des § 43a SGB XI zumindest für die Wohnangebote im vollstationären Bereich eine Lösung gefunden. Danach wird die Pflegekasse unter bestimmten Voraussetzungen verpflichtet, pauschal 10 Prozent des Heimentgelts (max. 256 Euro) zu übernehmen.

### Umwandlung in Pflegeheim?

Trotz der durch § 43a SGB XI eingeführten Kostenbeteiligung der sozialen Pflegeversicherung haben die Träger der Sozialhilfe eine stärkere Beteiligung gefordert. Sie weisen darauf, dass in einer durch Versorgungsvertrag zugelassenen Pflegeeinrichtung deutlich höhere Beträge zu leisten sind. Um diese höhere Kostenbeteiligung der Pflegekassen durchsetzen zu können, haben einige Träger der Sozialhilfe Einrichtungsträger der Behindertenhilfe aufgefordert, ihre Einrichtungen in zugelassene Pflegeheime umzuwandeln. Der Deutsche Bundestag hat sich am 22. 02. 2000 in einer von allen Fraktionen unter-



**Dr. jur.**  
**Alexander Vater,**  
**Mitglied des**  
**Vorstands des**  
**BeB,**  
**Schwarzach**

stützten Entschließung gegen die Umwandlung von Einrichtungen oder Einrichtungsteilen der Behindertenhilfe in Pflegeheime ausgesprochen. Mit der Einfügung von § 55 SGB XII trägt der Gesetzgeber zur Umsetzung dieser Entschließung bei. In dieser Bestimmung wird klargestellt, dass die Eingliederungshilfe für behinderte Menschen, die in einer vollstationären Einrichtung der Behindertenhilfe erbracht wird, auch die in der Einrichtung gewährten Pflegeleistungen erfasst. Eine Verlegung in eine Pflegeeinrichtung soll nur dann erfolgen, wenn der Träger der Einrichtung feststellt, dass der behinderte Mensch so pflegebedürftig ist, dass die Pflege in der Einrichtung nicht sichergestellt werden kann.

Weder die Entschließung des Deutschen Bundestages noch die Gesetzesänderung haben die Sozialhilfeträger jedoch davon abgehalten, weiterhin einen größeren Anteil von Leistungen der Pflegeversicherung einzufordern. In der Praxis ist zunehmend eine Aushöhlung des Stellenwerts der Eingliederungshilfe für behinderte Menschen zu beobachten:

#### **Eingliederungshilfe ist gefährdet**

1. Der BeB hat kürzlich ein *Positionspapier zum Verhältnis von Teilhabeleistungen nach SGB IX/ XII zu Leistungen zur Pflege nach SGB XI für Menschen mit Behinderungen im Alter und mit Pflegebedarf* vorgelegt. Darin wird festgestellt, dass gut ein Drittel aller in stationären Bezügen der Behindertenhilfe lebenden Menschen einen Pflegebedarf aufweist. Im Kern gibt es 4 grundsätzliche Ausprägungen von Begleit- und Hilfefunktionen für Menschen mit erhöhtem Pflegebedarf:

a) **Einrichtungen der Eingliederungshilfe nach SGB XII als alleinige Leistungen:**

Alle Leistungen bleiben vollumfänglich an das SGB XII gekoppelt und werden so auch finanziert

b) **Einrichtungen der Eingliederungshilfe nach SGB XII mit ergänzenden SGB XI Leistungen:**

Binnendifferenzierte Leistungsbereiche werden geschaffen, die zwar formal weiterhin SGB XII – Einrichtungsteile bleiben, dennoch als solche einen Versorgungsvertrag mit den zuständigen Pflegekassen eingegangen sind und damit in ihren Leistungs- und Vergütungsvereinbarungen vollumfänglich den Bedingungen des SGB XI unterliegen.

c) **In SGB XI ausgegliederte Einrichtungsteile mit ergänzender Eingliederungshilfe zur Tagesstruktur:**

Einrichtungsteile als so genannte SGB XI – Fachpflegeheime werden leistungsrechtlich klar ausgegliedert, die sich nur für den Personenkreis der Menschen mit geistiger Behinderung oder psychischer Erkrankung zuständig wissen und anerkannte Pflegeeinrichtungen nach § 71 SGB XI mit entsprechenden Versorgungsvertrag und allen dazu gehörigen Rechten und Pflichten sind. Zusätzlich werden Budgets für eine ergänzende Tagesstruktur im 2. Lebensbereich als Teilhabe am Leben in der Gesellschaft durch Beschäftigungs- und Förderangebote verhandelt.

d) **Pflegeeinrichtungen nach SGB XI:**

SGB XI – Einrichtungen ohne zusätzliche Entgeltanteile nach SGB XII werden aufgebaut, die jedoch für den beschriebenen Personenkreis zusätzliche Möglichkeiten verhandeln, wie eine besondere Personal Schlüsselzahl, zusätzliche Stellen im Sozialdienst, teilweise Anerkennung auch von pädagogischen Kräften.

Als Fazit wird festgestellt, dass es bei einer Verzahnung von Leistungen der Eingliederungshilfe mit

Leistungen der Pflegeversicherung (mit Ausnahme der Leistungen nach § 43a SGB XI) an einer hinreichenden rechtlichen Grundlage fehlt. Die vorliegenden Vereinbarungen und Absprachen bieten keine ausreichende Rechtssicherheit und können zu schleichenden Veränderungen der Angebote führen (MDK-Auflagen, Wechsel des Fachpersonals, Schwerpunkte der Dokumentationspflichten)

2. Die Anzahl der in Einrichtungen lebenden pflegebedürftigen Menschen mit Behinderung und die dort praktizierten Konzepte lassen sich relativ verlässlich feststellen. Nicht festzustellen ist jedoch, wie viele Menschen mit Behinderung in Pflegeheimen leben und dort fehlplatziert sind. Aus den Berichten des Statistischen Bundesamts ist zu entnehmen, dass sich am 15. 12. 2005 4096 Menschen in SGB XI Pflegeheimen befanden, die 40 Jahre und jünger waren. Andere Betroffene werden unter Missachtung des Wunsch- und Wahlrechts und der Verweigerung des Anspruchs auf Eingliederungshilfe in Pflegeheime aufgenommen.

Die aktuell diskutierten **Vorschläge des Beirats für einen neuen Pflegebedürftigkeitsbegriffs** haben Auswirkungen auf die Eingliederungshilfe. In der Vorlage für die 86. Arbeits- und Sozialministerkonferenz (ASMK) 2009 wird zu Recht darauf hingewiesen, dass die Bundesregierung gemeinsam mit den Ländern sich der Frage der Abgrenzung der Eingliederungshilfe zu Leistungen der Pflegeversicherung annehmen sollte. Infolge des zunehmenden Überschneidungsbereichs zwischen den Leistungen der Eingliederungshilfe und Pflege wird eine Gesamtkonzeption gefordert. Die Themen und der Stand der Beratungen in einer hierzu geschaffenen Arbeitsgruppe des Bundes und der Länder sind jedoch nicht bekannt.

### Dominanz der Finanzen?

Mit dem *Sozialgesetzbuch IX* ist die Teilhabe zum Leitmotiv aller Hilfen für behinderte Menschen erklärt worden. Die *UN-Konvention* über die Rechte behinderter Menschen orientiert sich an der **Inklusion**. Weder das SGB IX noch die Behindertenrechtskonvention erwähnen die **Pflege behinderter Menschen**.

Die Bundesregierung hat in der kürzlich vorgelegten Koalitionsvereinbarung bei Vorhaben für Menschen mit Behinderung darauf hingewiesen, dass politische Entscheidungen, die Menschen mit Behinderungen direkt oder indirekt betreffen, sich an den Inhalten der UN-Konvention messen lassen müssen. In der Umsetzung dieser Konvention darf es also keine Regelungen für behinderte Menschen geben, die den Zielen der Inklusion widersprechen. Es ist daher konsequent, wenn die Bundesregierung gemeinsam mit den Ländern sich der Frage der Abgrenzung der Eingliederungshilfe zu Leistungen der Pflegeversicherung annimmt.

Bei der Lösung dieser Frage dürfen nicht die finanziellen Interessen der Leistungsträger dominieren, sondern das Ziel muss es sein, dass auch für pflegebedürftige Menschen mit Behinderungen Teilhabechancen zu sichern. Dabei ist die Personenorientierung der Leistungen sowie das **Wunsch- und Wahlrecht** der betroffenen Menschen von elementarer Bedeutung.

Die Verbände für Menschen mit Behinderungen haben in einer **Stellungnahme zu den Reformvorstellungen der Bund-Länder AG zur Weiterentwicklung der Eingliederungshilfe** darauf hingewiesen, dass mit der Personenzentrierung eine Neuausrichtung des Häuslichkeitsbegriffs verbunden ist. Damit würden auch alle pflegeversicherten behinderten Menschen vollen Zugang zu den Leistungen der Pflegeversicherung erhalten und die Regelung des § 43a SGB XI würde ihre Bedeutung verlieren. Es wäre allerdings zu befürchten, dass eine



Silke Lüdecke, Almut

unter Finanzierungsdruck stehende Pflegeversicherung andere und neue Bedingungen an die Leistungsgewährung knüpfen würde. Damit blieben die Abgrenzungsprobleme erhalten. Betroffen sein würden in erster Linie Menschen mit einem komplexen Unterstützungsbedarf.

Die Reformvorhaben von SGB XI und SGB XII müssen aufeinander abgestimmt werden. Behinderte Menschen und ihre Angehörigen erwarten:

- eindeutige rechtliche Rahmenbedingungen, die den Rechtsanspruch auf Eingliederungshilfe auch für pflegebedürftige behinderte Menschen vollumfänglich erhalten und eine Leistungserbringung zulassen, bei der Pflege- und Teilhabe Leistungen in einem integrierten Prozess erbracht werden können,
- einen Zugang zu den Leistungen der Pflegeversicherung, wie allen Bürgern und Bürgerinnen offen steht,
- dass die für die Eingliederung zuständigen Träger der Sozial-

hilfe so gestellt werden, dass sie ihrer wachsenden Verantwortung gegenüber behinderten Menschen gerecht werden können. Einen »Finanzierungsausgleich« zwischen der Pflegekasse und dem Sozialhilfeträger lehnen sie ab,

- dass keine neuen Hürden zu den Leistungen der Pflegeversicherung für Menschen insbesondere mit einem hohen und komplexen Unterstützungsbedarf errichtet werden, wenn im Zuge des ASMK-Prozesses eine Zuordnung von ambulanter und stationärer Leistungserbringung – dass die Pflegeversicherung im Interesse der Menschen einen Beitrag zur Weiterentwicklung leistet, anstatt den Prozess zu behindern,
- dass behinderte Menschen und ihre Familien eine möglichst flexible Einsatzmöglichkeit der begrenzten Mittel der Pflegeversicherung erhalten und
- dass Leistungen der Pflegeversicherung als persönliches Budget möglich werden.