

Pflege – ambulant vor stationär

Hilfe aus einer Hand

Antrag Nr. 14-20 / A 04832
der BAYERNPARTEI Stadtratsfraktion
vom 21.12.2018

Sitzungsvorlage Nr. 14-20 / V 14558

2 Anlagen

Beschluss des Sozialausschusses vom 29.05.2019 (SB)

Öffentliche Sitzung

I. Vortrag der Referentin

Zusammenfassung

Das Sozialreferat kommt mit dieser Sitzungsvorlage dem Auftrag aus dem Stadtratsantrag Nr. 14-20 / A 04832 „Pflege – ambulant vor stationär; Hilfe aus einer Hand“ vom 21.12.2018 (Anlage 1) nach und berichtet über die aktuelle Entwicklung der Standards in der ambulanten Hilfe zur Pflege nach dem Siebten Kapitel des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch – Sozialhilfe (SGB XII).

Auslöser hierfür ist der durch das Bayerische Teilhabegesetz (BayTHG) vom 09.01.2018 manifestierte Zuständigkeitswechsel der Hilfe zur Pflege hin zu den Bezirken als den überörtlichen Trägern der Sozialhilfe in Bayern.

Die Ausführungen ergänzen und präzisieren die Sitzungsvorlage Nr. 14-20 / V 12703 für den Sozialausschuss vom 22.11.2018¹ im Hinblick auf den konkreten Verwaltungsvollzug bei der Hilfe zur Pflege und gehen insbesondere auf die gesetzlichen Grundlagen, deren bisherige Umsetzung bei der Landeshauptstadt München sowie die kontinuierliche Beibehaltung und Fortsetzung dieser Standards durch den Bezirk Oberbayern ein.

Für Fälle, die bereits von der Landeshauptstadt München Leistungen bezogen haben, wurde ein umfassender Bestandsschutz eingerichtet. Für Neufälle ab dem 01.01.2019 kann dieser Bestandsschutz nicht greifen.

1. Ausgangslage

Mit dieser Sitzungsvorlage wird dem Stadtratsantrag Nr. 14-20 / A 04832 nachgekommen. Dieser greift die durch das BayTHG zum 01.01.2019 veränderte Situation im Bereich der Hilfe zur Pflege auf und hinterfragt, ob und in welcher Weise

1 http://ris03.muenchen.de/RII/RII/ris_vorlagen_detail.jsp?risid=5099641

die bisherigen Standards der Landeshauptstadt München bei der pflegerischen Versorgung ihrer Bürgerinnen und Bürger auch durch den nunmehr zuständigen Bezirk Oberbayern aufrecht erhalten werden.

In Folge des Bundesteilhabegesetzes, das das Neunte Buch Sozialgesetzbuch (SGB IX) - Rehabilitation und Teilhabe von Menschen mit Behinderungen – reformiert, wurden auch landesgesetzliche Änderungen und Anpassungen erforderlich. In der amtlichen Begründung zum Gesetzentwurf wurden insbesondere der neue Pflegebedürftigkeitsbegriff sowie die dadurch verschärften Abgrenzungsschwierigkeiten zwischen der Pflege und den Teilhabeleistungen der Eingliederungshilfe als Gründe für weiterführende Überlegungen getreu dem Grundsatz „möglichst alle Hilfen aus einer Hand“ genannt. Die Zuständigkeit für die ambulante Hilfe zur Pflege nach dem Siebten Kapitel SGB XII wurde in der Folge von den Landkreisen und kreisfreien Städte (örtliche Sozialhilfeträger) auf die Bezirke als den überörtlichen Träger der Sozialhilfe übertragen.

Das Bayerische Teilhabegesetz trat zum 01.03.2018 in Kraft. Nach einer Phase der Aufgabenerledigung durch die Landeshauptstadt München im Rahmen der Delegation erfolgte die tatsächliche Übernahme des Fallbestandes durch den Bezirk Oberbayern zum 01.01.2019.

Zum Prozess und zu den Details des Zuständigkeitswechsels darf auf die bereits zitierte Beschlussvorlage Nr. 14-20 / V 12703 vom 22.11.2018 verwiesen werden.

2. Ambulante Hilfe zur Pflege im Rahmen der Sozialhilfe

2.1 Gesetzliche Grundlagen und Anspruchsvoraussetzungen

Die Sozialhilfe als engmaschiges Netz unseres Sozialstaates dient dazu, Personen die Führung eines Lebens zu ermöglichen, das der Würde des Menschen entspricht (§ 1 Satz 1 SGB XII). Neben existenzsichernden Leistungen (Hilfe zum Lebensunterhalt, Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung) zählt z. B. auch die Hilfe zur Pflege nach den Vorgaben des Siebten Kapitels SGB XII zur Leistungspalette.

Voraussetzungen für einen Anspruch auf Leistungen des SGB XII sind fehlendes bzw. unzureichendes Einkommen oder Vermögen, mangelnde Unterstützung durch Dritte (z. B. Angehörige) sowie keine oder nicht bedarfsdeckende Leistungen aus anderen Sozialleistungssystemen (z. B. Rentenversicherung, Soziale Pflegeversicherung).

Menschen mit Pflegebedarf erhalten primär, soweit sie pflegeversichert sind und die Vorversicherungszeiten erfüllt haben, die Leistungen der Sozialen Pflegeversicherung nach dem SGB XI. Diese werden einkommens- und vermögensunabhängig gewährt und gehen der Sozialhilfe vor. Die Soziale Pflegeversicherung war von Anfang an als „Teilkaskoversicherung“ mit

bedarfsabhängigen Festbeträgen konzipiert und hatte nicht per se den Anspruch der Kostendeckung.

Durch die genannten Festbeträge ist es für die Pflegekassen unerheblich, ob die Leistungen zur pflegerischen Versorgung in ambulanten, teilstationären oder vollstationären Angeboten erbracht werden. So wäre der Verweis auf niedrighschwelligere oder kostengünstigere Versorgungsarrangements durch die Pflegekasse unzulässig.

Reichen die Leistungen nach dem SGB XI nicht zur Bedarfsdeckung aus oder liegt kein Versicherungsverhältnis vor und werden jeweils die sozialhilferechtlichen Voraussetzungen erfüllt, kommen dem Grunde nach ergänzende oder alleinige Leistungen der Hilfe zur Pflege in Betracht. Die Höhe und der Umfang der möglichen Hilfe haben sich dabei immer am individuellen Bedarf zu orientieren und haben eine Kostendeckung zum Ziel.

Im Bayerischen Landesrecht gab es auch in der Hilfe zur Pflege schon in der Vergangenheit eine Trennung der Zuständigkeiten. Während die Bezirke als überörtliche Sozialhilfeträger für die teil- und vollstationäre pflegerische Versorgung zuständig waren, wurde den Landkreisen und kreisfreien Städten die Aufgabe der ambulanten Pflege zuteil. Dieser Umstand ist für die weiteren Ausführungen von Bedeutung und begründet, warum die Landeshauptstadt München über viele Jahre hinweg im Sinne ihrer pflegebedürftigen Bürgerinnen und Bürger der ambulanten Pflege immer einen hohen Stellenwert beigemessen hat.

2.2 Vorrang der ambulanten Hilfe zur Pflege

Das Sozialhilferecht ist durch ein Wunsch- und Wahlrecht der Leistungsberechtigten Personen gekennzeichnet. Dieser Grundsatz kann jedoch eingeschränkt werden, soweit die Intensität der Maßnahmen zur Bedarfsdeckung und deren Kosten nicht verhältnismäßig und nicht mehr angemessen sind. Insbesondere der Vorrang ambulanter vor teil- oder vollstationären Leistungen erfährt dort seine Einschränkung, wo der Verweis auf eine geeignete stationäre Einrichtung zumutbar und die ambulante Versorgung mit unverhältnismäßigen Mehrkosten verbunden ist (§§ 9 Abs. 2 Satz 3, 13 Abs. 1 Satz 3 SGB XII).

Es ist richtig und pflegefachlich gerechtfertigt, dass eine Reihe von Bürgerinnen und Bürgern tatsächlich Leistungen für eine 24-stündige ambulante Versorgung von der Landeshauptstadt München erhalten haben. Es handelte sich dabei um Personen, die in ihrer Selbständigkeit oder ihren Fähigkeiten derart eingeschränkt und beeinträchtigt sind, dass sie einer ständigen Unterstützung in allen Lebensbereichen, einer nahtlosen Überwachung oder Betreuung bedürfen. Exemplarisch können

Bewohnerinnen und Bewohner in Demenz-Wohngemeinschaften, beatmungspflichtige Patientinnen und Patienten oder schwerst körperbehinderte, meist jüngere Menschen, die ihren Wunsch nach einem möglichst selbstbestimmten Leben im sogenannten Arbeitgebermodell realisieren wollen, genannt werden. Häufig teilen sich dabei bis heute verschiedene Sozialleistungsträger die anfallenden Kosten (u. a. Sozialhilfeträger im Rahmen der Eingliederungshilfe, Krankenkasse, Pflegekasse) auf, so dass regelmäßig nicht von einer Rund-um-die-Uhr-Versorgung ausschließlich in der Hilfe zur Pflege gesprochen werden kann.

Alle diese Fälle haben ein ordnungsgemäßes und formales Bedarfsfeststellungsverfahren durchlaufen. Als Basis für die jeweilige individuelle Entscheidung dienten medizinische Stellungnahmen, pflegefachliche Gutachten und nicht zuletzt die Einschätzung und Stellungnahme des beim Sozialreferat, Amt für Soziale Sicherung, angesiedelten Fachdienstes Pflege. Dessen Implementierung wurde nach modellhafter Erprobung und Evaluation durch die Vollversammlung des Stadtrats am 16.03.2016 beschlossen².

Mit dem Fachdienst Pflege und dessen individuellen Bedarfsfeststellungsverfahren stand den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern im SGB XII zuletzt ein fundiertes und qualitätssicherndes Instrument zur Seite. Dieses war umso erforderlicher, da sich durch die Einführung des neuen Pflegebedürftigkeitsbegriffes das Begutachtungswesen grundlegend geändert hat.

Das qualitätssichernde und transparente Bedarfsfeststellungsverfahren ermöglicht es, den Auftrag der Sozialhilfe, Bedarfe konkret zu erkennen und durch geeignete Leistungen zu decken, zu erfüllen. Durch die konsequente Berücksichtigung und Beschreibung der individuellen Lebenssituation der jeweiligen pflegebedürftigen Person wird man sowohl deren Bedarfen und Bedürfnissen als auch den Grundsätzen einer wirtschaftlichen Verwendung der Haushaltsmittel gerecht.

2.3 Einschränkung des Vorrangs der ambulanten Hilfe zur Pflege

Wie unter Ziffer 2.2 dargestellt, räumt § 13 Abs. 1 Satz 3 SGB XII die Möglichkeit ein, dass vom Grundsatz des Vorrangs ambulanter Leistungen unter gewissen Voraussetzungen auch abgewichen werden kann.

Seit vielen Jahren wird bundesweit eine intensive Diskussion darüber geführt, welche Kriterien für die Zumutbarkeit einer Verweisung auf ein vollstationäres Angebot herangezogen werden können und wann im Sinne des Gesetzes von unverhältnismäßigen Mehrkosten der ambulanten Versorgung auszugehen sei.

Auch die Landeshauptstadt München hat sich an diesen Diskussionen regelmäßig beteiligt und selbst Anstrengungen unternommen, hierzu objektive und belastbare

² https://www.ris-muenchen.de/RII/RII/ris_vorlagen_dokumente.jsp?risid=3931583, Sitzungsvorlage Nr. 14-20 / V 05070

Parameter sowie klare und nachvollziehbare Standards zu entwickeln. Im Rahmen des Projektes „Versorgungssicherheit und Qualitätssicherung in der ambulanten Pflege“³ wurde das Thema ebenfalls aufgegriffen und unter Beteiligung von Leistungsanbieterinnen, Leistungsanbietern, Interessenvertretungen von Menschen mit Pflegebedarf und Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Sozialreferates bearbeitet. Die heterogene Zusammensetzung der Projektgruppe ermöglichte es, sich dem Thema aus unterschiedlichen Blickwinkeln zu nähern und führte letztendlich zu einem tragfähigen Ergebnis und zu einem abgestimmten Vorgehen.

Dieses Verfahren wurde von der 61. Münchner Pflegekonferenz am 25.11.2010 unter Beteiligung eines Vertreters der Bezirkes Oberbayern gebilligt und verabschiedet. Das Gremium sprach sich auch dafür aus, den für die Bedarfsfeststellung und das Assessment erforderlichen Fachdienst Pflege bei der Landeshauptstadt München zu erproben und bestenfalls einzurichten.

Das Assessmentinstrument wurde in der Folgezeit fortgeschrieben und optimiert. Hinsichtlich der Zumutbarkeitskriterien wurde die Prüfung um Aspekte ergänzt, die sich insbesondere aus Art. 19 der UN-Behindertenrechtskonvention (Unabhängige Lebensführung und Einbeziehung in die Gemeinschaft) ergeben.

In den letzten Jahren hat der Fachdienst Pflege bei Bedarf wiederholt rechtssichere Begutachtungen unter Berücksichtigung der Zumutbarkeitskriterien vorgenommen. In Einzelfällen führte diese Prüfung zu dem Ergebnis, dass die pflegerische Versorgung in der eigenen Häuslichkeit nicht sichergestellt oder die Betreuung in einer vollstationären Einrichtung aus anderen Gründen angemessen und zumutbar sei. Alternativ wurde auf adäquate und zugleich kostengünstigere Angebote, z. B. in ambulant betreuten Wohngemeinschaften, verwiesen.

Die Entscheidung, ob und aufgrund welcher Umstände eine 24-stündige pflegerische Versorgung und Betreuung aus Sozialhilfemitteln finanziert werden kann, hängt also immer von der individuellen Lebens- und Bedarfssituation, der Existenz einer adäquaten und konkreten Alternative und/oder von der Höhe der jeweils entstehenden Kosten ab.

2.4 Verfahren ab 01.01.2019 beim zuständigen Bezirk Oberbayern

Dem Bezirk Oberbayern wurden von den oberbayerischen Landkreisen und kreisfreien Städten – und damit auch von der Landeshauptstadt München – alle Fälle pünktlich übergeben, die dort bereits im Leistungsbezug standen. Der gesamte Übergabeprozess war durch eine gute, konstruktive und vertrauensvolle

3 http://www.muenchen.info/soz/pub/pdf/518_versorgungssicherheit_abschlussbericht.pdf

Zusammenarbeit geprägt.

Andererseits werden aber künftig beim Bezirk Oberbayern direkt Anträge auf Hilfe zur Pflege gestellt, so dass für beide Fallgruppen das jeweilige Verfahren getrennt zu betrachten ist.

Das Sozialreferat plant zudem eine eigene Beschlussvorlage zur noch abzuschließenden Kooperationsvereinbarung mit dem Bezirk Oberbayern nach Art. 84 AGSG für voraussichtlich Ende 2019. Wie aus dem beigefügten Schreiben der Bezirksverwaltung hervorgeht, hat sich der Austausch hierzu verzögert. Der Bezirk Oberbayern ist aber zuversichtlich, „dass ein zeitnahe Abschluss der Kooperationsvereinbarung gelingt“ (Anlage 2).

Der Bezirk Oberbayern wurde gebeten, sich zu den im Stadtratsantrag geäußerten Punkten zu positionieren und hat dies mit seiner Stellungnahme vom 05.02.2019 auch getan. Sinngemäß wird dort ausgeführt:

Fälle, die bereits im Leistungsbezug der Landeshauptstadt München standen

Sofern bestehende Fälle von den örtlichen Trägern zum 01.09.2018 bzw. 01.01.2019 übernommen wurden, wurde im Beschluss des Sozial- und Gesundheitsausschusses des Bezirkstages Oberbayern in der Sitzung vom 08.03.2018 bei der Fallbearbeitung ein umfangreicher Bestandsschutz beschlossen. Dies bedeutet, dass Umfang und Inhalt der bisher vom örtlichen Träger gewährten Leistungen in den Bewilligungsbescheiden unverändert und zunächst unbefristet übernommen werden.

Die Fälle werden erst dann einer erneuten Prüfung und aktualisierten Bedarfsfeststellung durch den dortigen Fachdienst unterzogen, wenn sich der Hilfebedarf bzw. die Einkommens- und Vermögensverhältnisse ändern.

In der Konsequenz bedeutet das, dass sich der Bezirk Oberbayern die jeweilige Entscheidung der Landeshauptstadt München zurechnen lässt. Dies betrifft auch die Fälle, in denen ein Bedarf an einer 24-stündigen Versorgung und Betreuung bestätigt und durch Bescheid anerkannt wurde und gilt auch für Fälle, in denen ein Auszug aus der eigenen Häuslichkeit als unzumutbar eingeschätzt wurde.

Neuanträge, die ab dem 01.01.2019 in die Zuständigkeit des Bezirkes fallen

Der Bezirk beschreibt sein Verfahren zur Bedarfsfeststellung und führt dazu unter anderem aus:

„Wird ein Neuantrag auf ambulante Hilfe zur Pflege im Jahr 2019 beim Bezirk Oberbayern gestellt, überprüft dieser zunächst den Bedarf. Hierzu erfolgt i. d. R. eine Einschätzung durch den bezirksinternen Fachdienst an Hand der Akten oder im

Rahmen eines Vor-Ort-Termins. Ist nach der Einschätzung des Fachdienstes eine Pflege rund um die Uhr erforderlich, kann diese – bei Vorliegen der sonstigen sozialhilferechtlichen Voraussetzungen – im Rahmen der §§ 61 ff. SGB XII gewährt werden.“

Insofern ist das Verfahren mit dem bei der Landeshauptstadt München praktizierten vergleichbar. Der Bezirk Oberbayern als alleinig zuständiger Träger bei Neuanträgen hat dabei ebenfalls ein standardisiertes Verfahren für Oberbayern.

Des Weiteren verweist der Bezirk Oberbayern in seiner Stellungnahme auf die auch ihm gegenüber geltenden Vorschriften der §§ 9 Abs. 2 Satz 3 und 13 Abs. 1 Satz 3 SGB XII (vgl. die Ausführungen unter 2.2 und 2.3).

3. Fazit

Bei der Landeshauptstadt München wurde in der Vergangenheit der sozialhilferechtlich anzuerkennende Pflegebedarf individuell und unter Berücksichtigung der persönlichen Lebens- und Versorgungssituation festgestellt. Dies führte in Einzelfällen auch zur Gewährung einer Rund-um-die-Uhr-Versorgung, wobei sich im Regelfall mehrere Sozialleistungsträger die anfallenden Kosten teilten.

Ein Anspruch auf ambulante Hilfe zur Pflege wurde auch in der Vergangenheit verneint, wenn deren Vorrang im Sinne des § 13 Abs. 1 Satz 3 SGB XII gesetzeskonform einzuschränken war, insbesondere wenn die Versorgung in der eigenen Häuslichkeit nicht sichergestellt oder die Betreuung in einer vollstationären Einrichtung aus anderen Gründen angemessen und zumutbar war.

In Fällen, in denen die Landeshauptstadt München die ursprüngliche Entscheidung getroffen hat, räumt der Bezirk Oberbayern bis zur Änderung der Verhältnisse einen umfassenden Bestandsschutz ein und übernimmt diese Entscheidung.

Bei Neuanträgen, die der Bezirk selbst zu beurteilen hat, erfolgt ebenfalls ein Bedarfsfeststellungsverfahren durch den dortigen Fachdienst.

Die Regelung, wonach ambulante Leistungen grundsätzlich Vorrang haben, gilt auch für den Bezirk Oberbayern. Dabei ist die Prüfung der gesetzlichen Kriterien, wann dieser Vorrang eingeschränkt werden kann, auch für den Bezirk Oberbayern bindend.

Anhörung des Bezirksausschusses

In dieser Beratungsangelegenheit ist die Anhörung eines Bezirksausschusses nicht vorgesehen (vgl. Anlage 1 der BA-Satzung).

Abstimmung mit anderen Referaten und Stellen

Die Beschlussvorlage ist mit dem Behindertenbeirat der Landeshauptstadt München abgestimmt.

Dem Korreferenten, Herrn Stadtrat Müller, dem Verwaltungsbeirat, Herrn Stadtrat Utz, der Stadtkämmerei, der Gleichstellungsstelle für Frauen, dem Behindertenbeirat, dem Seniorenbeirat und der Stelle für interkulturelle Arbeit ist ein Abdruck der Sitzungsvorlage zugeleitet worden.

II. Antrag der Referentin

1. Der Stadtrat nimmt von den im Vortrag der Referentin gemachten Ausführungen zu den aktuellen Entwicklungen der Standards in der ambulanten Hilfe zur Pflege (SGB XII) aufgrund des Zuständigkeitswechsels hin zu den Bezirken als den überörtlichen Trägern der Sozialhilfe in Bayern Kenntnis.
2. Der Antrag Nr. 14-20 / A 04832 der BAYERNPARTei Stadtratsfraktion vom 21.12.2018 ist geschäftsordnungsgemäß behandelt.
3. Dieser Beschluss unterliegt nicht der Beschlussvollzugskontrolle.

III. Beschluss

nach Antrag.

Der Stadtrat der Landeshauptstadt München

Die Vorsitzende

Christine Strobl
Bürgermeisterin

Die Referentin

Dorothee Schiwy
Berufsm. Stadträtin

IV. Abdruck von I. mit III.

über D-II-V/SP

an das Direktorium – Dokumentationsstelle

an die Stadtkämmerei

an das Revisionsamt

z.K.

V. Wv. Sozialreferat

1. Die Übereinstimmung vorstehenden Abdrucks mit der beglaubigten Zweitschrift wird bestätigt.

2. **An die Gleichstellungsstelle für Frauen**

An den Behindertenbeirat

An den Seniorenbeirat

An das Sozialreferat, Stelle für interkulturelle Arbeit

An den Bezirk Oberbayern

z.K.

Am

I.A.