

Mitteilung des Senats vom 24. Januar 2006

„Senkung der Eingliederungshilfen“ (Große Anfrage der Fraktion der CDU vom 29.11.2005)

Die Fraktionen der CDU und SPD haben folgende Große Anfrage an den Senat gerichtet:

Senkung der Eingliederungshilfen

Die Eingliederungshilfe für behinderte Menschen soll präventiv, rehabilitativ und integrativ wirken. Es ist ihre Aufgabe, "eine drohende Behinderung zu verhüten oder eine Behinderung oder deren Folgen zu beseitigen oder zu mildern und die behinderten Menschen in die Gesellschaft einzugliedern" (§ 53 Abs. 3 SGB XII). Leistungsberechtigt sind alle Personen, die nicht nur vorübergehend körperlich, geistig oder seelisch wesentlich behindert oder von einer Behinderung bedroht sind.

Im Bereich der Eingliederungshilfen werden zur Zeit substanzielle Leistungsreduzierungen diskutiert.

Deshalb fragen wir den Senat:

1. Was sind die Ursachen der stationären Unterbringung mehrfach behinderter Menschen?
2. Wie hoch ist der Bedarf an Langzeitpflegeplätzen in Bremen und inwieweit ist der Bedarf an Langzeitpflegeeinrichtungen in den letzten Jahren gestiegen?
3. Welche Erkenntnisse hat der Senat über die Personalkosten in den einzelnen Einrichtungen?
4. Wie hoch ist die Fluktuationsquote im Personalbereich in den verschiedenen Einrichtungen?

5. Welche Erkenntnisse hat der Senat darüber, durch wie viel Prozent der Personalaufwendungen die Einrichtungskosten verursacht werden?
6. Mit welchem Personalschlüssel arbeiten die Einrichtungen?
7. Inwieweit verursachen kleine Einrichtungen andere Kosten als große Einheiten sowohl im Personalbereich als auch bei den Investitionen?
8. Welche Erkenntnisse hat der Senat über ein Benchmarking im Vergleich zu den anderen Bundesländern insbesondere zu den Stadtstaaten Hamburg und Berlin?
9. Bis wann ist mit einem Rahmenvertrag zwischen dem Sozialressort und der LAG nach § 93 BSHG (jetzt § 76 SGB XII) zur Ausgestaltung leistungsgerechter Entgelte für Einrichtungen zu rechnen?
10. Welche Gründe haben dazu geführt, dass der Senat plant, die Eingliederungshilfen für Behinderte um ca. 15% zu kürzen und welche Auswirkungen hätte diese Kürzung auf die Arbeit in den Einrichtungen wie z.B. den Tagesstätten?
11. In welchem Zeitraum plant der Senat, die Eingliederungshilfe zu senken bzw. inwieweit ist es möglich, die geplante Senkung der Eingliederungshilfen auf mehrere Jahre zu verteilen (z.B. bis 2010)?
12. Inwieweit können den einzelnen Einrichtungen die Betriebserlaubnisse entzogen werden, wenn ein bestimmter Personalschlüssel und Qualifikationen nicht gewährleistet werden können?
13. Was sind die möglichen Alternativen der Unterbringung der mehrfach behinderten Menschen?

Der Senat beantwortet die vorgenannte Große Anfrage wie folgt:

Zu Frage 1

Was sind die Ursachen der stationären Unterbringung mehrfach behinderter Menschen?

Die Ursachen sind im Hilfebedarf des genannten Personenkreises begründet. Davon betroffen sind aus dem Kreis der Menschen mit einer wesentlichen geistigen und mehrfachen sowie seelischen Behinderung diejenigen, für die ambulante Angebote nicht ausreichend sind. Diese Personen sind nicht in der Lage, ohne umfassende persönliche Betreuung, Unterstützung und Förderung selbständig zu leben und mindestens einen Teil des Tages oder tageweise sowie nachts ohne persönliche Betreuung und Unterstützung verbringen zu können.

In Bezug auf die Zielgruppe mehrfach behinderter Kinder und Jugendlicher ist festzustellen, dass die Ursachen mehrschichtig sind. Es handelt sich um:

- Psycho-physische Überforderung von Eltern mit dem Schweregrad der Behinderung
- Oftmals behinderungsbedingte Bindungs- und Beziehungsunfähigkeit des Kindes, aus der heraus sich in Folge eine große Eltern-Kind-Distanz ergibt
- Erschwernis bis Unfähigkeit von Eltern, die Trauerarbeit im Kontext mit der Behinderung ihres Kindes adäquat aufzulösen und so zu bewältigen, dass ein Miteinander im familiären Alltag möglich ist
- Überforderung von Eltern mit dem zum Teil sehr hohen pflegerischen Erfordernis.

Zu Frage 2

Wie hoch ist der Bedarf an Langzeitpflegeplätzen in Bremen und inwieweit ist der Bedarf an Langzeitpflegeeinrichtungen in den letzten Jahren gestiegen?

Im Bereich der Versorgungsangebote für geistig und mehrfach behinderte, psychisch kranke und suchtkranke Erwachsene wird der Begriff „Langzeitpflegeplätze“ für die Versorgung einer geringen Anzahl von Patientinnen und Patienten in den regionalen psychiatrischen Behandlungszentren der Klinika Ost und Nord verwendet. Dort konnten in den vergangenen Jahren vereinbarungsgemäß die "Langzeitpflegeplätze" für sogenannte Nichtbehandlungsfälle deutlich zu Gunsten komplementärer Angebote reduziert werden. Die Belegung konnte von 13 Plätzen in 2003 auf derzeit 8 Plätze jahresdurchschnittlich abgebaut werden. Diese Platzzahl soll in den kommenden Jahren verstetigt werden.

Zukünftig könnte sich die Platzzahl in der psychiatrischen Langzeitpflege auf Grund demografischer Entwicklungen und fehlender zusätzlicher Versorgungsangebote im komplementären Bereich für multimorbide schwer integrierbare psychisch kranke Menschen zeitweise erhöhen.

Erweitert man die Definition der Langzeitpflegeplätze um die ebenfalls langfristig angelegte Betreuung von behinderten Menschen in Wohnheimen, ergibt sich folgendes Bild:

Für Menschen mit einer geistigen und mehrfachen Behinderung im Erwachsenenalter hat sich die Platzzahl im Land Bremen von 963 Plätze im Jahre 2000 auf 1046 Plätze im Jahre 2005 erhöht. Aktuelle Bedarfe können zur Zeit mit den vorhandenen Einrichtungsplätzen im Rahmen der Fluktuation abgedeckt werden.

In Bezug auf die Zielgruppe mehrfach behinderter Kinder und Jugendlicher ist ein Bedarf an Versorgung, Betreuung und Erziehung gegeben, der durch die in der Stadtgemeinde Bremen vorhandenen zwei speziellen Einrichtungen Friedehorst und Kaisenstift (60 Plätze) abgedeckt wird. Der Bedarf ist seit ca. 8-10 Jahren steigend, weil es inzwischen aus noch nicht bekannter Ursache mehr schwerbehinderte autistische ältere Kinder gibt, mit deren Pflege und Erziehung Eltern und/oder andere Einrichtungen überfordert sind.

Für den Bereich der psychisch kranken Erwachsenen ist das Angebot im Bereich Heimwohnen mit 305 Plätzen in den vergangenen Jahren konstant geblieben. Zusätzliche Bedarfe an stationärem Wohnen wurden überwiegend in Einrichtungen außerhalb Bremens erfüllt. Angesichts dieser Situation beabsichtigen bremische Einrichtungsträger, in den kommenden Jahren ihr Angebot vor allem für den Personenkreis der besonders schwer gestörten psychisch kranken Menschen auszubauen. Die Ausbaugröße wird voraussichtlich bei rd. 60 Plätzen liegen. Demografische Entwicklungen und steigende Verweildauerzeiten führen voraussichtlich dazu, dass der aufgrund bestehender Rechtsansprüche zu deckende Bedarf weiter ansteigen wird.

Zu Frage 3:

Welche Erkenntnisse hat der Senat über die Personalkosten in den einzelnen Einrichtungen?

Infolge der Ablösung des Selbstkostendeckungsprinzips durch das System prospektiver Entgelte für die Leistungen sozialer Einrichtungen und Dienste haben Ist-Kosten grundsätzlich keine Bedeutung mehr. Somit liegen über die Personalkosten in den einzelnen Einrichtungen im Sinne von Ist-Kosten keine Erkenntnisse vor. Die Entscheidung über die Angemessenheit der einrichtungsbezogenen Kostenkalkulation trifft der Sozialhilfeträger vielmehr auf der Grundlage pau-

schalierter Orientierungswerte. Eine Fachkraft (Sozialpädagoge/in) in der Betreuung wird bspw. mit durchschnittlich 43.500,00 € pro Jahr angesetzt.

Zu Frage 4:

Wie hoch ist die Fluktuationsquote im Personalbereich in den verschiedenen Einrichtungen?

Der Sozialhilfeträger hat keinen Zugang zu den Personaldaten der Einrichtungen.

Gemäß § 12 Heimgesetz hat der Träger einer Einrichtung der Heimaufsicht unverzüglich Änderungen anzuzeigen, wenn ein Wechsel der Heimleitung oder bei Pflegeheimen auch ein Wechsel der Pflegedienstleitung erfolgt. Änderungen im Personalbestand, die unterhalb der Leitungsebene erfolgen, sind nicht anzeigepflichtig. Daher können keine verlässlichen Aussagen gemacht werden, die sich auf die Fluktuation des Personalbestandes im Betreuungs- und Versorgungsbereich beziehen. Erfahrungen der Heimaufsicht lassen aber vermuten, dass in Einrichtungen der Eingliederungshilfe die Fluktuation des Personals weitaus geringer ist als in Einrichtungen der Altenpflege.

Zu Frage 5

Welche Erkenntnisse hat der Senat darüber, durch wie viel Prozent der Personalaufwendungen die Einrichtungskosten verursacht werden?

Erkenntnisse lassen sich aus den Kalkulationsgrundlagen, die Bestandteil der Leistungs- und Entgeltvereinbarungen sind, ableiten: Im stationären Bereich betragen die Personalaufwendungen ca. 80 v.H. und im ambulanten Bereich ca. 93 v.H. der Gesamtaufwendungen.

Zu Frage 6

Mit welchem Personalschlüssel arbeiten die Einrichtungen?

Bislang arbeiten die Einrichtungen im stationären Heimwohnen mit individuellen Betreuungsschlüsseln, die je nach Hilfebedarf und Struktur der Heimbewohner von Einrichtung zu Einrichtung variieren. Einrichtungsübergreifende, positiv definierte Personalschlüssel gibt es bislang noch nicht.

Für den Kreis der Wohnheime für psychisch kranke und suchtkranke Menschen wird ein durchschnittlicher Schlüssel von 1: 2,7 (Verhältnis volle Stelle zu Anspruchsberechtigten) und für den Kreis der Wohnheime für geistig und mehrfach behinderte Erwachsene ein Schlüssel von 1 : 1,5 errechnet.

Zu Frage 7

Inwieweit verursachen kleine Einrichtungen andere Kosten als große Einheiten sowohl im Personalbereich als auch bei den Investitionen?

Interne Kostenvergleiche zwischen kleinen und großen Einrichtungen zeigen, dass der Betrieb und Bau kleiner Einrichtungen im Vergleich zu großen mit höheren Kosten pro Platz oder Belegungstag in der Betreuung und bei den Investitionen verbunden ist. Unabhängig von der Betriebsgröße ist aufgrund der Notwendigkeit der Rund-um-die-Uhr-Betreuung eine Mindestausstattung (z.B. des Nachtdienstes) vorzuhalten, die nicht unterschritten werden kann. Die hieraus resultierenden Vorhaltekosten bei kleinen Einheiten sind ungünstiger als bei großen. Dieses Prinzip gilt wegen der Gemeinschaftsflächen ebenfalls für die Investitionskosten (Baukosten pro Platz).

Zu Frage 8

Welche Erkenntnisse hat der Senat über ein Benchmarking im Vergleich zu den anderen Bundesländern insbesondere zu den Stadtstaaten Hamburg und Berlin?

Der Senator für Arbeit, Frauen, Gesundheit, Jugend und Soziales nimmt seit 1999 an einem Benchmarking-Verfahren der 24 Träger der überörtlichen Sozialhilfe teil, das von der Firma con_sens moderiert wird. Über die Ergebnisse des Benchmarking wird der Deputation für Soziales, Jugend, Senioren und Ausländerintegration fortlaufend berichtet. Ein zusammenfassender Bericht ist als Anlage beigefügt. Der Bericht nimmt auch detailliert Stellung zum Vergleich mit den beiden Stadtstaaten Hamburg und Berlin.

Zu Frage 9:

Bis wann ist mit einem Rahmenvertrag zwischen dem Sozialressort und der LAG nach § 93 BSHG (jetzt § 76 SGB XII) zur Ausgestaltung leistungsgerechter Entgelte für Einrichtungen zu rechnen?

Über die grundlegenden Regelungen zur Ausgestaltung der Leistungs-, Vergütungs- und Prüfungsvereinbarungen nach § 76 SGB XII, die durch den Rahmenvertrag festzulegen sind, besteht weitgehend bereits Einvernehmen zwischen den Vertragsparteien. Offen sind allerdings noch die den näher definierten Leistungsangeboten bzw. Leistungstypen zugrunde zu legenden Leistungs- und Vergütungsstandards. Die laufenden Verhandlungen hierzu gestalten sich schwierig, da aus Sicht des Landes auf Grund der gegebenen Ausgangs- bzw. Rahmenbedingungen eine gewisse Standardabsenkung unabdingbar ist. Der Verlauf der gegenwärtig geführ-

ten Spitzengespräche begründet die Erwartung, die rahmenvertraglichen Festlegungen insgesamt noch im 1. Halbjahr 2006 abschließen zu können.

Zu Frage 10

Welche Gründe haben dazu geführt, dass der Senat plant, die Eingliederungshilfen für Behinderte um ca. 15% zu kürzen und welche Auswirkungen hätte diese Kürzung auf die Arbeit in den Einrichtungen wie z. B. den Tagesstätten?

Es ist die erklärte Absicht des Senats, die Budgetvorgaben der Bremischen Bürgerschaft auch im Bereich der Sozialleistungen einzuhalten. Dazu hat der Senat u.a. ein umfangreiches System des Benchmarking entwickelt, um die bremischen Leistungs- und Personalstandards an den Standards vergleichbarer Sozialhilfeträger zu orientieren. Dieses Benchmarking hat gezeigt, dass in Bremen teilweise überdurchschnittliche Leistungs- und Vergütungsstandards existieren (vgl. Antwort zur Frage 8). Die genannten 15% ergaben sich aus einem ersten vorläufigen Auswerten der Vergleichszahlen, allerdings für das ambulante und stationär betreute Wohnen und nicht für die Tagesstätten. In der Folge hat sich dieser Wert als korrekturbedürftig erwiesen und ist demzufolge auch nicht mehr handlungsleitend.

Über das fachlich vertretbare Ausmaß der fiskalisch notwendigen Kürzung wird gegenwärtig noch weiter verhandelt (siehe Antwort zu Frage 9). In der Konsequenz steht zu erwarten, dass die Betreuungsintensität und damit der Personaleinsatz in den Einrichtungen im Durchschnitt abnimmt.

Zu Frage 11:

In welchem Zeitraum plant der Senat, die Eingliederungshilfe zu senken bzw. inwieweit ist es möglich, die geplante Senkung der Eingliederungshilfen auf mehrere Jahre zu verteilen (z.B. bis 2010)?

Der Senat ist sich darüber im Klaren, dass die angestrebte Reduzierung der Leistungs- und Vergütungsstandards in der Eingliederungshilfe nicht kurzfristig umzusetzen ist, sondern einen längeren Anpassungszeitraum (Konvergenzphase) erfordert. In den laufenden Rahmenvertragsverhandlungen wird eine solche Konvergenzphase in Erwägung gezogen.

Zu Frage 12:

Inwieweit können den einzelnen Einrichtungen die Betriebserlaubnisse entzogen werden, wenn ein bestimmter Personalschlüssel und Qualifikationen nicht gewährleistet werden können?

In Bezug auf die Zielgruppe mehrfach behinderter Kinder und Jugendlicher haben die Einrichtungen in Bremen eine Betriebserlaubnis gemäß § 45 SGB VIII in Verbindung mit SGB XII.

Durch die Neufassung des § 45 SGB VIII in Verbindung mit dem Kinder- und Jugendhilfeentwicklungsgesetz (KICK) vom 01.10.2005 ist die Betriebserlaubnis zu versagen, wenn

- „1. die Betreuung der Kinder oder der Jugendlichen durch geeignete Kräfte nicht gesichert ist oder
2. in sonstiger Weise das Wohl der Kinder oder der Jugendlichen in der Einrichtung nicht gewährleistet ist; dies ist insbesondere dann anzunehmen, wenn bei der Förderung von Kindern und Jugendlichen in Einrichtungen ihre gesellschaftliche und sprachliche Integration oder die gesundheitliche Vorsorge und medizinische Betreuung erschwert wird.“

Der Personalbestand in den Einrichtungen der Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderungen im Erwachsenenalter bemisst sich nach dem zwischen dem Kostenträger und dem Betreiber der Einrichtung ausgehandelten Personalschlüssel. Bei den regelmäßigen Prüfungen durch die Heimaufsicht wird auf der Grundlage dieses Schlüssels geprüft. Des Weiteren ist Grundlage der Prüfung auch die Heimpersonalverordnung, die sowohl für Einrichtungen der Altenpflege als auch für Einrichtungen der Eingliederungshilfe eine 50%-ige Fachkraftquote vorschreibt.

Sollte sich bei einer Prüfung herausstellen, dass ein Träger diese Anforderungen nicht erfüllt, werden dem Träger zunächst Beratungsgespräche angeboten mit dem Ziel, den festgestellten Mangel zu beseitigen.

Werden die Mängel vom Träger in einer angemessenen Frist nicht behoben, erfolgt eine kostenpflichtige Anordnung nach § 17 Heimgesetz. Mit dieser Anordnung wird dem Träger nochmals Gelegenheit gegeben, innerhalb einer festgesetzten Frist dafür Sorge zu tragen, dass die in seinem Haus festgestellten Mängel beseitigt werden.

Ist auch dieses erfolglos, handelt es sich um eine Ordnungswidrigkeit im Sinne des § 21 Heimgesetz, die mit einer Geldbuße geahndet wird.

Der Betrieb einer Einrichtung kann dann untersagt werden, wenn die festgestellten Mängel für die Bewohner der Einrichtung eine akute Gefährdung darstellen (§ 19 Heimgesetz).

Zu Frage 13

Was sind die möglichen Alternativen der Unterbringung der mehrfach behinderten Menschen?

Eine Heimunterbringung wird nur nach Ausschöpfung aller ambulanten und teilstationären Behandlungs- und Betreuungsformen realisiert.

In Bezug auf die Zielgruppe mehrfach behinderter Kinder und Jugendlicher ist in der Regel eine vollzogene stationäre Unterbringung der letzte Weg, der erst dann beschritten wird, wenn sich eine (Pflege-)Familienfähigkeit als nicht realisierbar bzw. lebbar erwiesen hat.

Viele dieser Kinder haben, wenn Eltern sich mit der schweren Behinderung überfordert sahen, vor ihrer stationären Unterbringung bereits mehrfache Fremdplatzierungen zum Teil in Pflegefamilien durchlaufen.

Im Rahmen einer zielgerichteten Gesamtplanung durch einen Sozialdienst ist unter Beteiligung des Betroffenen und seiner Angehörigen zu überlegen und zu entscheiden, welche Betreuungsform, Wohn- und Arbeitsmöglichkeit erforderlich und möglich sind.

Ausgehend vom Betreuungsbedarf stehen verschiedene Alternativen zur Wohnheimversorgung zur Verfügung: ambulante sozialpädagogische Hilfen für Erwachsene, Hilfen für behinderte Erwachsene in ihrer Elternrolle, Hilfen zur Anpassung von Wohnraum für körperbehinderte Menschen, Hilfen zur Verständigung mit der Umwelt, ambulant betreutes Wohnen, Hilfen zum Erwerb der Fähigkeit selbständigen Wohnens z.B. im Rahmen einer Wohngemeinschaft bei Akzent oder vor Auszug aus dem Elternhaus, Familienpflege für Menschen mit einer psychischen Erkrankung.

Anlage

Kennzahlenvergleich der überörtlichen Träger der Sozialhilfe 2003
- Eingliederungshilfe -

Anlage:

Bremen, Mai 2005

Kennzahlenvergleich der überörtlichen Träger der Sozialhilfe 2003 - Eingliederungshilfe -

A Vorbemerkungen

Seit 1999 führen die 24 überörtlichen Träger der Sozialhilfe incl. der 3 Stadtstaaten im Rahmen der Bundesarbeitsgemeinschaft der überörtlichen Träger der Sozialhilfe (BA-GüS) einen Kennzahlenvergleich durch, um damit einen Prozess des Benchmarking für die Teilbereiche teilstationäre (Werkstätten für behinderte Menschen und Tagesförderstätten) und stationäre Sozialhilfen (Wohnheime) für behinderte Menschen aller Zielgruppen (geistig, körperlich und seelisch behinderte Menschen) zu erreichen. Dabei sind auch Kennzahlen über das ambulante Betreute Wohnen mit einbezogen worden.

Insgesamt hat die Qualität von Definitionen und Daten einen Standard erreicht, der inzwischen die wesentlichen Anforderungen an ein aussagekräftiges Benchmarking erfüllt. Die bei jedem Benchmarking-Prozess unvermeidliche „Entwicklungsphase“ kann damit als weitgehend abgeschlossen angesehen werden. Allerdings ist der Aufwand bei der Datenerhebung für alle Teilnehmer aufgrund fehlender Instrumente immer noch erheblich. Vor allem eine angemessene DV-Unterstützung, die auch für Bremen noch nicht gegeben ist, könnte die arbeitsintensive Phase der Datenerhebung nachhaltig entlasten.

Ziel der Kennzahlenvergleiche ist, die Erfolgsfaktoren der „besten Lösungen“ zu identifizieren, um die strategische Steuerung der Konzeptionierung und Finanzierung der sozialhilferechtlichen Eingliederungshilfen zu optimieren.

Erfolgsfaktoren werden allerdings nur dann identifizierbar, wenn die überörtlichen Träger sich über die **Ziele** ihrer Arbeit im Klaren sind. Ein geringer finanzieller Aufwand ist unter fiskalischen Gesichtspunkten von Vorteil, kann jedoch mit Blick auf fachlich-inhaltliche Kriterien zu unbefriedigenden Ergebnissen führen. Qualitativ und konzeptionell anspruchsvolle Leistungen sind in der Regel kostenaufwendiger, Qualität um jeden Preis ist unter fiskalischen Gesichtspunkten jedoch zumeist nicht realisierbar.

Kennzahlen bilden ab, ob und in welchem Ausmaß Ziele im Bereich der überörtlichen Sozialhilfe erreicht oder nicht erreicht werden. Insofern tragen sie zu mehr **Transparenz** im Bereich der Hilfe für behinderte Menschen bei und rücken das Thema **zielführende Steuerung** sozialer Dienstleistungen stärker in den Fokus der Aufmerksamkeit.

In diesem Sinne werden die vorgegebenen Kennzahlen nachfolgend entsprechend bewertet.

B Ausgangslage

1. Aufgaben der Eingliederungshilfe

Die Eingliederungshilfe für behinderte Menschen nach dem SGB XII ergänzt die Hilfen zu Rehabilitation, die durch die anderen, vorrangig verpflichteten, Leistungsträger nach dem Neunten Sozialgesetzbuch und durch sonstige vorrangig verpflichtete Leistungsträger zeitlich befristet gewährt werden. Eine spezifische Versicherung für das allgemeine Lebensrisiko der Behinderung, durch die der Hilfebedarf aus einem einzigen Sozialleistungssystem gedeckt werden kann, gibt es nicht.

Die Eingliederungshilfe wird überwiegend an Personen geleistet, die mit einer Behinderung geboren werden oder diese durch Krankheit oder Unfall erworben haben.

Bei dem allergrößten Teil der auf Eingliederung angewiesenen Menschen handelt es sich um geistig, psychisch und mehrfach behinderte Kinder, Jugendliche und Erwachsene, bei denen Teilhabe am gesellschaftlichen Leben nicht allein von der Beseitigung baulicher oder sonstiger Barrieren abhängig ist. Bei diesem Personenkreis besteht das Ziel der Hilfe darin, durch individuelle Angebote das ihnen mögliche Maß an Selbständigkeit und Selbstbestimmung zu erreichen, welches sich möglichst weitgehend an der Lebenswelt nicht behinderter Menschen orientiert.

Bei diesen Hilfen geht es bundesweit insbesondere um:

- rund 28.500 behinderte Kinder, die im **Vorschulalter** eine spezielle Betreuung in einer heilpädagogischen Tageseinrichtung erhalten;
- annähernd 33.000 behinderte Jugendliche und junge Erwachsene, die Hilfen zur **Schul- und Berufsausbildung** erhalten;
- rund 236.000 behinderte Menschen, die Hilfe zur Beschäftigung in einer **Werkstatt** für behinderte Menschen erhalten (Eingangsverfahren, Berufsbildungsbereich, Arbeitsbereich);
- rund 162.000 behinderte Menschen, die eine Betreuung in einem dafür baulich und personell besonders ausgestatteten **Wohnheim** oder einer größeren Behinderteneinrichtung erhalten.

Die künftige Fallzahlentwicklung ergibt sich im Wesentlichen aus folgenden Ursachen:

- Aus demographischen Gründen wird in den nächsten Jahren der Anstieg der Zahl behinderter Menschen anhalten. Die betroffenen Personen sind in der Regel nach 1945 geboren und deshalb im Durchschnitt jünger als die Gesamtbevölkerung. Dagegen ist in jedem Altersjahrgang ein etwa gleich bleibender Anteil der von Geburt

an behinderten Menschen festzustellen. Es werden auf absehbare Zeit also weniger Menschen aus dem Hilfesystem herausgehen, als neue Personen hinzukommen.

- Die Lebenserwartung behinderter Menschen hat sich der Lebenserwartung nicht behinderter Menschen immer stärker angenähert. Die allgemeine Lebenserwartung steigt weiter an.
- Die allgemeine Zunahme behinderter Menschen ist darüber hinaus auf den medizinischen Fortschritt zurückzuführen.
- Es ist festzustellen, dass die Zahl der Hilfeempfänger mit seelischen Behinderungen stetig zunimmt. Hierbei handelt es sich um Personen mit psychischen Erkrankungen wie Neurosen, Persönlichkeitsstörungen und Psychosen sowie Personen mit Suchterkrankungen. Gründe hierfür können veränderte familiäre Strukturen und Arbeitslosigkeit sein.

2. Trägerschaft und Finanzierungszuständigkeit

Die **ambulante** Eingliederungshilfe wird in der Regel von den örtlichen Trägern der Sozialhilfe und somit, wie auch in Bremen und Bremerhaven, kommunal finanziert.

Die **stationäre und teilstationäre** Eingliederungshilfe dagegen wird überwiegend von sogenannten höheren Kommunalverbänden als überörtlichen Trägern der Sozialhilfe geleistet, die allerdings überwiegend kommunal finanziert werden. In den Stadtstaaten Bremen, Hamburg und Berlin ist jeweils das Land für die Finanzierung dieser Leistungen zuständig. Die Durchführung der Einzelfallhilfen im Lande Bremen liegt bei den Sozialhilfediensstellen in Bremen und Bremerhaven (Delegationsprinzip).

C Bewertung einzelner Kennzahlen

1. Vorbemerkungen

Grundlagen der Datenerhebungen

Die **Datenerhebungen für die Entgelte der Werkstätten und Tagesförderstätten** sind auf folgender Grundlage ermittelt worden: Mit der Vergleichsgröße 365 Tage erfolgt eine Angleichung der Entgelte auf eine einheitliche Basis. Das sich daraus ergebende neue Entgelt wird einrichtungsbezogen mit der vereinbarten Platzzahl und der vereinbarten Auslastung multipliziert und durch die Gesamtzahl der Plätze dividiert. Hieraus ergibt sich das nach Platzzahlen gewichtete Durchschnittsentgelt. Gleiches gilt sinngemäß für die Tagesförderstätten.

Die **Datenerhebungen für die Bruttoausgaben** erfolgten durch direkte oder hochgerechnete Ableitungen aus den Budgets oder auch kalkulatorisch auf der Basis ermittelter durchschnittlicher einrichtungsbezogener Entgeltpauschalen (bei standardisierten Öffnungs-/Betreuungstagen) , die mit der Fallzahl der jeweiligen Einrichtung multipliziert wurden.

Zu den Unterschieden bei den überörtlichen Trägern der Sozialhilfe

Zu erwähnen sind historisch entstandene oder institutionell bedingte Unterschiede zwischen den überörtlichen Trägern, die eine direkte Vergleichbarkeit nicht bzw. nur relati-

viert zulassen und daher bei jeder Kennzahl zu beachten sind. Dazu zählen insbesondere folgende Aspekte:

- **die Unterschiede zwischen Flächenstaaten und Stadtstaaten**

Letztere (Berlin und Hamburg) sind zugleich örtliche Träger der Sozialhilfe und nehmen daher auch alle Aufgaben der ambulanten Behindertenhilfe wahr (vgl. unten). In Bremen dagegen ist das Land überörtlicher Träger (nur teilstationäre/stationäre Hilfen) und die Stadtgemeinden Bremen und Bremerhaven sind örtliche Träger der Sozialhilfe (nur ambulante Hilfen).

- **die Unterschiede zwischen überörtlichen Sozialhilfeträgern ohne und mit Delegation der Aufgaben auf örtliche Sozialhilfeträger**

Durch Aufgabendelegation gebündelte Zuständigkeitsregelungen bei einigen Flächenländern, wie auch bei den Stadtstaaten, erleichtern Steuerungsmöglichkeiten, z. B. die Zusammenführung der Zuständigkeiten für ambulantes und stationäres Wohnen; geteilte Zuständigkeiten erschweren sie. Durch die unterschiedliche Kostenträgerschaft für ambulante und stationäre Maßnahmen ist für das Land Bremen in Bezug auf Bremerhaven keine gemeinsame Zuständigkeit für ambulantes und stationäres Wohnen gegeben (s. ersten Punkt).

Durch die gebündelte Zuständigkeit haben insbesondere die Stadtstaaten nach dem Grundsatz des Vorrangs der ambulanten vor stationären Hilfeformen (§§ 9, m 13 SGB XII) die ambulanten Angebote, z. B. Betreutes Wohnen, verstärkt ausgebaut. Da für diese Wohnform eher behinderte Menschen mit einem geringeren Hilfebedarf geeignet sind, verteuern sich die durchschnittlichen Kosten im stationären Wohnen dann, wenn dadurch nur Menschen mit einem höheren Hilfebedarf aufgenommen werden und dort verbleiben.

- Speziell bei den **Stadtstaaten** sind außerdem die folgenden nicht steuerbaren Gegebenheiten hinsichtlich der Bewertung der Bruttoausgaben mit zu berücksichtigen:

- durchschnittlich höhere Grundstückspreise als in den Flächenstaaten, daher erfolgt inzwischen eine Differenzierung der Erhebung nach den Entgeltbestandteilen
- stadtplanerische, baurechtliche aber auch soziale Zwänge, die zum Betrieb von eher kleineren Wohneinheiten führen, die unter betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkten aufwändiger zu führen sind

- **die Unterschiede zwischen den Trägern in den alten und neuen Bundesländern**

Die in der früheren DDR völlig anders gestaltete Versorgung behinderter Menschen (z. B. die räumliche Konzentration großer Einrichtungen, die erheblich stärkere Einbeziehung jüngerer Menschen in die stationäre Versorgung, die unterschiedliche demografische Entwicklung in Ost und West) hat für die neuen Bundesländer andere fiskalische Rahmenbedingungen, z. B. höhere Investitionskostenzuschüsse, geringere Personalkosten (Tarifgefüge Ost) und damit andere Voraussetzungen für die Behindertenhilfe geschaffen, die auch viele Jahre nach der Wiedervereinigung noch erhebliche Auswirkungen haben.

Diese Unterschiede haben sich in Detailbetrachtungen als signifikant herausgestellt. Von daher ist in den folgenden Ergebnisdarstellungen eine vergleichende Betrachtung nur der Benchmarking-Teilnehmer "Altes Bundesgebiet" erfolgt.

2. Ergebnisse im einzelnen

2.1 Vergütung in teilstationären Werkstätten für behinderte Menschen (Arbeitsbereich)

Vergleich der Vergütungsstrukturen

Die Vergütungsstruktur eines Vergütungssatzes besteht aus den Kostenarten

- Grundpauschale,
- Maßnahmepauschale
- Investitionskosten.

Die Datenqualität insbesondere bei der Grund- und Maßnahmepauschale wird als dringend verbesserungsbedürftig eingestuft und geht auf Selbstkostenblätter der Einrichtungen zurück, die teilweise aus den Jahren 1992/1993 stammen. Die von den meisten überörtlichen Trägern der Sozialhilfe seit 1999 vorgenommene Zuordnung der Kostenarten zu den Kostenpauschalen erfolgte nach nicht einheitlichen Kriterien. Dieses gilt sinngemäß für alle Kennzahlen, die diese Aufteilung aufweisen. Bei der Höhe des Investitionsbetrages ist zu berücksichtigen, dass andere Länder in der Regel nicht unerhebliche höhere Investitionskosten gezahlt haben.

Kennzahl 2.4.1 (siehe Grafik auf der folgenden Seite): Vergütungsstruktur 2003 in der Werkstatt für behinderte Menschen (Arbeitsbereich) nach Grund-, Maßnahmepauschale und Investitionskosten in Euro

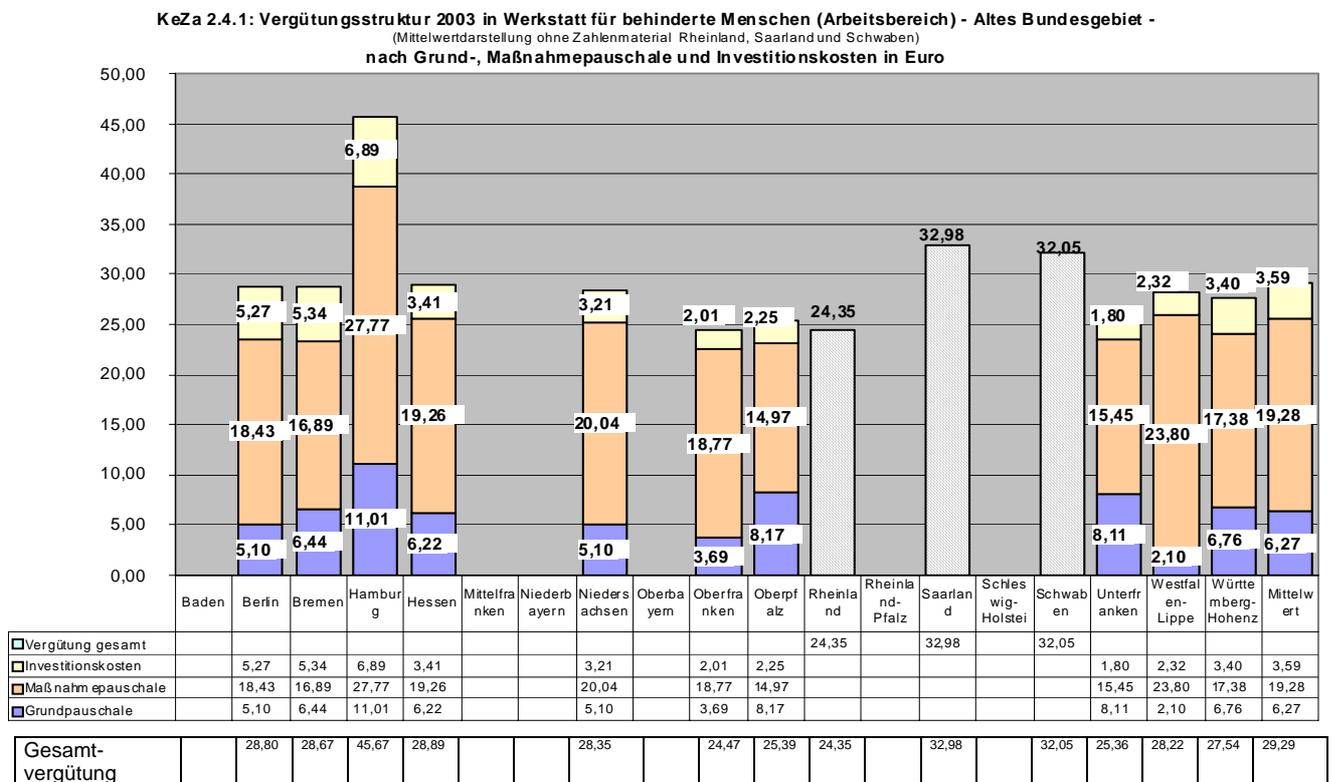
	Vergütungsstruktur	HB	Bewertung: Bremen im Vergleich mit anderen Trägern "Altes Bundesgebiet" (19 mögliche Meldungen)	Bewertung: Bremen im Vergleich der 3 Stadtstaaten
1.	Tgl. Vergütung	28,67	13 Meldungen Höchster Wert 45,67 Hamburg Mittelwert 29,29 Bremen liegt an 6. Stelle und in der Entgelthöhe unterhalb des Mittelwertes (Niedersachsen 28,35) Niedrigster Wert 24,35 Rheinland	Bremen liegt mit seinem Satz von allen drei Stadtstaaten am niedrigsten. Berlin folgt unmittelbar darüber mit 28,80 , während Hamburg den höchsten Vergütungssatz abbildet
2.	davon Grundpauschale	6,44	10 Meldungen Höchster Wert 11,01 Hamburg Mittelwert 6,,27 Bremen liegt an 5. Stelle und in der Entgelthöhe oberhalb des Mittelwertes (Niedersachsen 5,10) Niedrigster Wert 2,10 Westf. Lippe	Bremen liegt unterhalb von Hamburg (11,01) aber oberhalb von Berlin mit 5,10
3.	Maßnahmepauschale Sie weist im Verhältnis zu den anderen Kostenarten bei allen Sozialhilfeträgern das höchste Kostenvolumen aus.	16,89	10 Meldungen Höchster Wert 27,77 Hamburg Mittelwert 19,28 Bremen liegt an 8. Stelle und in der Entgelthöhe unterhalb des Mittelwertes (Niedersachsen 20,04) Niedrigster Wert 14,97 Oberpfalz	Bremen liegt von allen drei Stadtstaaten am niedrigsten, während sie in Berlin 18,43 und in Hamburg 27,77 (Spitzenposition) beträgt.
4.	Investitionskostenanteil	5,34	10 Meldungen Höchster Wert 6,89 Hamburg Mittelwert 3,59 Bremen liegt an 2. Stelle und in der Entgelthöhe oberhalb des Mittelwertes (Niedersachsen 3,21) Niedrigster Wert 1,80 Unterfranken	Bremen liegt nach Hamburg und vor Berlin mit 5,27 an 2. Stelle

Bewertung der Maßnahmepauschale

Angesichts des sehr hohen Anteils von Menschen mit schweren Behinderungen, die - im Gegensatz zu anderen Ländern - im Land Bremen in teilstationären Maßnahmen unterhalb der WfbM versorgt werden, ist die Bewertung der unterdurchschnittlichen WfbM-Maßnahmepauschale allein nicht aussagefähig. Es bedarf wegen der genannten Strukturbesonderheit einer Gesamtschau mit der Maßnahmepauschale der teilstationären Tages(förder)stätten.

Hinweise zum Investitionskostenanteil

In den drei Stadtstaaten zeigen die Investitionskosten, dass sowohl der Erwerb als auch die Anmietung von geeigneten Objekten wesentlich teurer ist als in den Flächenländern.



2.2 Vergütung in teilstationären Tagesförderstätten für geistig und mehrfach behinderte Menschen

Vergleich der Vergütungsstrukturen

Die Vergütungsstruktur entspricht der bei den Werkstätten für behinderte Menschen.

Kennzahl 2.4.2 (siehe Grafik):

Vergütungsstruktur 2003 in den Tagesförderstätten (Förderungs- und Betreuungsbereich) für behinderte Menschen nach Grund-, Maßnahmepauschale und Investitionskosten in Euro .

	Vergütungsstruktur	HB	Bewertung: Bremen im Vergleich mit anderen Trägern "Altes Bundesgebiet" (19 mögliche Meldungen)	Bewertung: Bremen im Vergleich der 3 Stadtstaaten
1.	Tgl. Vergütung	55,36	8 Meldungen Höchster Wert 95,44 Hamburg Mittelwert 58,00 Bremen liegt an 3. Stelle und in der Entgelthöhe unter dem Mittelwert (Niedersachsen 52,78) Niedrigster Wert 39,10 Oberfranken	Bremen liegt hinter Hamburg (Spitzenposition) und Berlin mit 59,22
2.	davon Grundpauschale	9,46	8 Meldungen Höchster Wert 14,64 Hamburg Mittelwert 8,01 Bremen liegt an 2. Stelle und in der Entgelthöhe oberhalb des Mittelwertes (Niedersachsen 5,90) Niedrigster Wert 3,69 Oberfranken	Bremen liegt unterhalb von Hamburg mit 14,64 aber oberhalb von Berlin mit 7,36
3.	Maßnahmepauschale	40,52	8 Meldungen Höchster Wert 72,46 Hamburg Mittelwert 45,31 Bremen liegt an 5. Stelle und in der Entgelthöhe unter dem Mittelwert (Niedersachsen 42,42) Niedrigster Wert 33,40 Oberfranken	Bremen liegt deutlich hinter der Spitzenposition von Hamburg und auch niedriger als Berlin mit 46,64
4.	Investitionskostenanteil	5,37	8 Meldungen Höchster Wert 8,34 Hamburg Mittelwert 4,81 Bremen liegt an 3. Stelle und in der Entgelthöhe über dem Mittelwert (Niedersachsen 4,46) Niedrigster Wert 2,01 Oberfranken	Bremen liegt damit deutlich unter Hamburg aber geringfügig oberhalb von Berlin mit 5,22

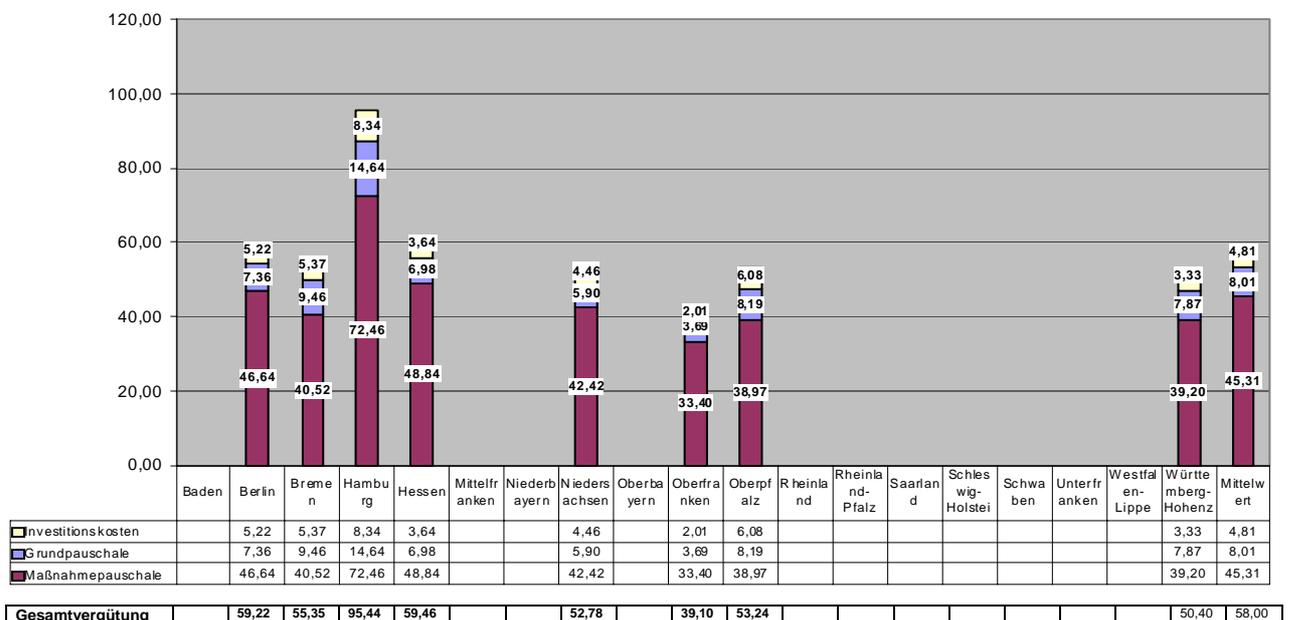
Anmerkungen

Die Anzahl der behinderten Menschen, die eine Betreuung in einer Tagesförderstätte erhalten, nimmt in den letzten Jahren ständig zu. Dies ist wesentlich dadurch bedingt, dass sich bisherige „vollstationäre“ Einrichtungen entweder zu Gunsten kleinerer Wohneinrichtungen aufgelöst haben, die die bisherige heimintegrierte Beschäftigung gar nicht mehr anbieten oder dass sie sich intern (fachlich und entgelttechnisch) differenziert haben und eine vom Wohnen geschiedene Tagesstruktur in Form von WfbM- bzw. Tagesstättenplätzen anbieten.

Die durchschnittlichen Vergütungen liegen deutlich über den durchschnittlichen Vergütungen in den Arbeitsbereichen der Werkstätten.

Im Land Bremen werden vielfach Menschen in Tagesstätten versorgt, die in anderen Ländern in WfbM beschäftigt sind. Angesichts dieser Tatsache ist die Höhe der Maßnahmepauschale besonders kritisch zu bewerten.

KeZa 2.4.2: Vergütungsstruktur 2003 in den Tagesförderstätten (Förderungs- und Betreuungsbereich) für behinderte Menschen - Altes Bundesgebiet - nach Grund-, Maßnahmepauschale und Investitionskosten in Euro



2.3 Bruttoausgaben Werkstatt für behinderte Menschen pro Leistungsempfänger 2003

Ausgaben 2003: rd. 23,6 Mio. € Land Bremen; Fallzahl: 1885 Land Bremen

Kennzahl 2.3.1 (siehe Grafik): Brutto-Ausgaben Werkstatt für behinderte Menschen „Arbeitsbereich“ pro Leistungsempfänger und Jahr in Euro
(Gesamtsumme 2003 der Ausgaben im Arbeitsbereich einschl. aller Nebenkosten (Fahrkosten, Arbeitsförderungsgeld, Sozialversicherung geteilt durch die Werkstattbeschäftigten)

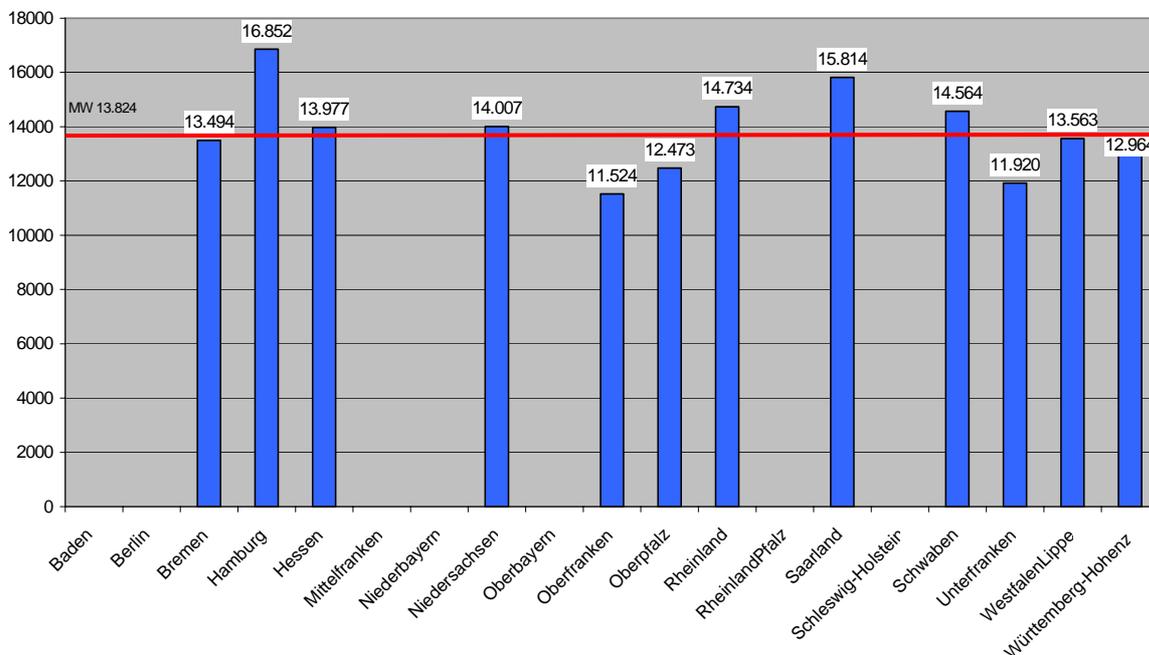
Bruttoausgaben 2003 HB	Bewertung: Bremen im Vergleich mit anderen Trägern "Altes Bundesgebiet" (19 mögliche Meldungen)	Bewertung: Bremen im Vergleich der 3 Stadtstaaten
13.494	12 Meldungen Höchster Wert 16.852 Hamburg Mittelwert 13.824 ¹ Gewichteter Mittelwert 13.138 ² Bremen liegt an 8. Stelle und damit etwas unterhalb des Mittelwertes aber oberhalb des gewichteten Mittelwertes (Niedersachsen 14.007) Niedrigster Wert 11.524 Oberfranken	Bremen liegt weit unterhalb von Hamburg, Berlin ohne Meldung

¹ Der Mittelwert ist der Durchschnittswert aus der Summe der pro überörtlichem Sozialhilfeträger errechneten Bruttoausgaben pro Empfänger. Bremen geht damit mit der gleichen Stärke in die Durchschnittsbildung ein wie bevölkerungsreiche Bundesländer, die sehr viel mehr Plätze bieten/Fälle versorgen.

² Der gewichtete Mittelwert dagegen ergibt sich aus der Summe der Ausgaben für alle Träger geteilt durch die Summe aller bei den Trägern versorgten Menschen. Der gewichtete Durchschnitt bildet daher die bundesrepublikanischen Durchschnittsverhältnisse ab.

**KeZa 2.3.1: Brutto-Ausgaben Werkstatt für behinderte Menschen "Arbeitsbereich" pro Leistungsempfänger 2003
- Altes Bundesgebiet - in Euro**

(Gesamtsumme der Ausgaben im "Arbeitsbereich" einschl. aller Nebenkosten (Fahrkosten, Arbeitsförderungsgeld etc.))



2.4 Bruttoausgaben Tagesförderstätten für geistig und mehrfach behinderte Menschen

pro Leistungsempfänger 2003

Ausgaben 2003: rd. 6,9 Mio Euro -Land Bremen-

Fallzahl: 318 -Land Bremen-

Kennzahl 2.3.7 (siehe Grafik):

Brutto-Ausgaben Tagesförderstätten pro Leistungsempfänger der Tagesförderstätte und Jahr in Euro

(Gesamtsumme 2003 der Ausgaben geteilt durch Besucher der Tagesförderstätten am 31.12.2003)

Bruttoausgaben 2003 HB	Bewertung: Bremen im Vergleich mit anderen Trägern "Altes Bundesgebiet" (19 mögliche Meldungen)	Bewertung: Bremen im Vergleich der 3 Stadtstaaten
21.846	9 Meldungen Höchster Wert 36.986 Oberfranken Mittelwert 22.328 Gewichteter Mittelwert 21.256 Bremen liegt an 4. Stelle und damit unterhalb des Mittelwertes aber oberhalb des gewichteten Mittelwertes. (Niedersachsen 21.524) Niedrigster Wert 13.723 Unterfranken	Bremen liegt deutlich hinter Hamburg mit 25.385, aber oberhalb von Berlin mit 20.216

Anm.: Die Anmerkungen zu 2.3. zum Mittelwert/gewichteten Mittelwert gelten sinngemäß.

Anmerkungen

Die durchschnittliche Pro-Kopf-Ausgaben im Bereich der Tagesförderstätten liegen mit 21.256 € in 2003 deutlich über denen des Arbeitsbereiches der Werkstätten (13.138 €). Dies bedeutet, dass der Besuch einer Tagesförderstätte pro Besucher und Jahr gut 8.100 € teurer ist als der Besuch des Arbeitsbereiches der Werkstatt.

Resultierend aus der Vielzahl der Tagesstättenbetreuten im Land Bremen und den vergleichsweise hohen Entgelten der Tagesstätten liegen die Kosten der Beschäftigung resp. Betreuung im Land Bremen mit durchschnittlich 14.700 Euro (Gesamtkosten 32.383.218 € bei 2.203 Leistungsberechtigten) um jährlich 1.084 € pro Leistungsberechtigtem über den bundesrepublikanischen Durchschnittskosten – incl. Land Bremen - von 13.616 € (Gesamtkosten 1.634.630.494 € bei 120.049 Leistungsberechtigten).

2.5 Bruttoausgaben pro Leistungsempfänger stationäres Wohnen 2003

Ausgaben 2003: rd. 70,6 Mio Euro -Land Bremen-
Fallzahl: 1812 -Land Bremen-

Kennzahl 1.3.1 (siehe Grafik):

Brutto-Ausgaben in der Eingliederungshilfe „stationäres Wohnen“ pro Leistungsempfänger und Jahr in Euro

(Gesamtsumme der Ausgaben 2003 geteilt durch alle Empfänger stationärer Eingliederungshilfe am 31.12.03)

Bruttoausgaben 2003 HB	Bewertung: Bremen im Vergleich mit anderen Trägern "Altes Bundesgebiet" (19 mögliche Meldungen)	Bewertung: Bremen im Vergleich der 3 Stadtstaaten
38.939	14 Meldungen Höchster Wert 48.798 Oberbayern Mittelwert 35.785 Gewichteter Mittelwert 37.552 Bremen liegt an 4. Stelle und damit oberhalb beider Mittelwerte (Niedersachsen 36.116) Niedrigster Wert 30.222 Saarland	Bremen liegt geringfügig unterhalb von Hamburg mit 39.401, während Berlin keine Meldung abgegeben hat

Anm.: Die Anmerkungen zu 3. zum Mittelwert/gewichteten Mittelwert gelten sinngemäß

Anmerkungen

Verzerrungen bei einer ausschließlichen Betrachtung der Bruttoausgaben resp. der Entgeltstruktur des stationären Wohnens können in folgender Hinsicht bestehen:

- 1) Bei ausgebautem ambulanten Wohnsystem verbleiben nur besonders stark behinderte Menschen in stationärer Versorgung, die infolgedessen teurer sein muss.
 - Gegenkontrollmöglichkeit: Umfang der stationären Versorgung bezogen auf die Referenzbevölkerung.
 - Ergebnis der Kontrolle: Im Land Bremen werden (im Vergleich nicht dargestellt) deutlich mehr Menschen in eigener Kostenträgerschaft stationär versorgt, als im Bundesdurchschnitt (2,68 auf 1000 Einwohner gegenüber 2,27 auf 1000 Einwohner). Eine Verschiebung hin zu besonders schwer behinderten Menschen mit besonders kostenträchtigen Versorgungsbedarfen ist auf dieser Basis nicht plausibel.

Entgelte für die Tagesstruktur gehen wg. des durchgängigen 2-Milieu-Prinzips in die Bruttoausgaben Bremens im Unterschied zu teilweise noch bestehenden „vollstationären Einrichtungen“ in anderen Bundesländern nicht ein.

2. Bei wenig ausgeprägter Enthospitalisierung, die in einigen anderen Bundesländern noch gegeben ist, verbleiben besonders schwer behinderte Menschen in den Landeskrankenhäusern, so dass die stationären Einrichtungen der Behindertenhilfe billiger sein können als bei Integration aller Behinderten.
- Gegenkontrollmöglichkeit: Nicht direkt, qualitative Informationen notwendig.

**KeZa 1.3.1: Brutto-Ausgaben in der Eingliederungshilfe "stationäres Wohnen" pro Leistungsempfänger 2003
- Altes Bundesgebiet - in Euro**

(Gesamtsumme der Ausgaben 2003 geteilt durch alle Empfänger stationärer Eingliederungshilfe am 31.12.2003)

