

## **Antwort**

**der Bundesregierung**

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Petra Bläss, Dr. Ruth Fuchs,  
Heidemarie Lüth und der Gruppe der PDS**

**– Drucksache 13/11282 –**

### **Stand der Umsetzung der §§ 93 ff. Bundessozialhilfegesetz**

Mit der Novellierung des Bundessozialhilfegesetzes (BSHG) 1996 wurden neue Regelungen im Bereich der §§ 93 ff. des BSHG beschlossen, die zum 1. Januar 1999 in Kraft treten sollen. Inhaltlich geht es um die Einführung eines neuen pauschalisierten Pflegesatzsystems. Diese Änderungen erfolgten, obwohl erst am 21. Dezember 1993 die Vereinbarung von prospektiven Pflegesätzen zwingend vorgeschrieben wurde, für deren Einführung und Umsetzung ebenfalls kaum Erfahrungen vorlagen. Somit wurde innerhalb kurzer Zeit zum vierten Male die für die Gestaltung der Pflegesätze maßgebliche Vorschrift des § 93 BSHG geändert.

Es ist bekannt, daß die Änderung der §§ 93 ff. BSHG eine Fülle von ungelösten Fragen aufwirft. Zu ihrer Klärung hat das Bundesministerium für Gesundheit ein Forschungsvorhaben in Auftrag gegeben, um zur Umsetzung der §§ 93 ff. BSHG auf wissenschaftlich gesicherte Eckpunkte und Leitlinien zur Erarbeitung von Bundesempfehlungen und Landesrahmenvereinbarungen zurückgreifen zu können. Dieses Forschungsvorhaben wurde im Herbst 1997 ergebnislos abgebrochen. Die vier Fachverbände für Menschen mit geistiger Behinderung haben 1997 Gutachten in Auftrag gegeben, welche dazu beitragen sollen, daß beim Übergang zur neuen Rechtslage die Fachlichkeit nicht verlorengeht und eine gültige Bedarfserfassung vorliegt. Diese wurden am 12. Mai 1998 der Öffentlichkeit vorgestellt und können erste Ansätze für eine am Hilfebedarf der Menschen orientierte Umsetzung bieten. Zwischen den überörtlichen Trägern der Sozialhilfe, den Kommunalen Spitzenverbänden und Vereinigungen der Träger von Einrichtungen wurde eine Bundesempfehlung zur Umsetzung der §§ 93 ff. BSHG erarbeitet, die jedoch von den überörtlichen Sozialhilfeträgern nicht mehr mitgetragen wird. Damit bestehen ein halbes Jahr vor der Einführung eines neuen pauschalisierten Pflegesatzsystems in stationären Einrichtungen keine verbindlichen Grundlagen und Regelungen.

#### **Vorbemerkung**

Die Ausgabensteigerung für die Sozialhilfe in Einrichtungen für Behinderte und Pflegebedürftige betrug in jedem der Jahre 1989 bis 1993 über 11 %. Demgegenüber lagen die Empfängerzahlen im gleichen Zeitraum seit 1982 mit einer jahresdurchschnittlichen

---

*Die Antwort wurde namens der Bundesregierung mit Schreiben des Bundesministeriums für Gesundheit vom 31. Juli 1998 übermittelt.*

*Die Drucksache enthält zusätzlich – in kleinerer Schrifttype – den Fragetext.*

Zuwachsrate von 2,5 % eher niedrig. Diese hohen Ausgabensteigerungen können auf Dauer nicht hingenommen werden, sie würden die Finanzierbarkeit der Leistungen für Behinderte und Pflegebedürftige gefährden. Damit auch künftig die hohen Leistungsstandards finanziert werden, hat der Gesetzgeber das Finanzierungssystem bei der Sozialhilfe in Einrichtungen grundlegend überarbeitet. Das sich im Laufe der Jahre herausgebildete Selbstkostendeckungssystem hat sich als strukturell ungeeignet erwiesen, die Kostenentwicklung in der Sozialhilfe zu steuern und einzuschränken.

Mit dem Inkrafttreten des Zweiten Gesetzes zur Umsetzung des Spar-, Konsolidierungs- und Wachstumsprogramms (2. SKWPG, BGBl. I 1993 S. 1374) vom 21. Dezember 1993 wurde zum 1. Juli 1994 die Umstellung vom bisher weitgehend praktizierten Selbstkostendeckungsprinzip auf die Vereinbarung prospektiver Pflegesätze vorgenommen. Bei der Umsetzung in der Praxis hat sich aber gezeigt, daß das neue Finanzierungssystem weiter konkretisiert und näher ausgestaltet werden muß. Der Kostenanstieg im Einrichtungssektor kann nur durch einen wirtschaftlicheren und sparsameren Betrieb in den Einrichtungen gedämpft werden. Mehr Wirtschaftlichkeit in den Einrichtungen und ein sparsamerer Umgang mit den nur begrenzt zur Verfügung stehenden öffentlichen Mitteln wird aber nur erreicht, wenn Leistung und Vergütung vergleichbar werden und ein Wettbewerb in dieser Richtung unter den Einrichtungen entsteht. Mit dem Gesetz zur Reform des Sozialhilferechts vom 23. Juli 1996 (BGBl. I S. 1088) wurde das neue Finanzierungssystem nach diesen Anforderungen für die Zeit nach dem 1. Januar 1999 verbindlich ausgestaltet. Gleichzeitig wurde die Deckelung der Pflegesätze eingeführt, um der Praxis einerseits Zeit zu geben, sich in den Jahren 1996 bis 1998 auf das neue Finanzierungssystem der Sozialhilfe bei der Hilfe in Einrichtungen einzustellen, andererseits einen neuerlichen starken Kostenschub zu vermeiden.

Das Bundesministerium für Gesundheit ist in § 93 d Abs. 1 BSHG ermächtigt, eine Rechtsverordnung über die nähere Abgrenzung der Bestandteile der Vergütung, den Inhalt und die Kriterien für die Ermittlung und Zusammensetzung der Maßnahmepauschalen, die Merkmale für die Bildung von Gruppen mit vergleichbarem Hilfebedarf nach § 93 a Abs. 2 BSHG sowie die Zahl dieser zu bildenden Gruppen zu erlassen. Nach § 93 d Abs. 2 BSHG schließen die überörtlichen Träger der Sozialhilfe und die kommunalen Spitzenverbände auf Landesebene mit den Vereinigungen der Träger der Einrichtungen auf Landesebene gemeinsam und einheitlich Rahmenverträge zu den o. g. Leistungs-, Vergütungs- und Prüfungsvereinbarungen ab. Zum Inhalt dieser Verträge vereinbaren gemäß § 93 d Abs. 3 BSHG die Bundesarbeitsgemeinschaft der überörtlichen Träger der Sozialhilfe, die Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände und die Vereinigungen der Träger der Einrichtungen auf Bundesebene gemeinsam und einheitlich Empfehlungen.

Mit der Umstellung der Sozialhilfe auf das neue Finanzierungssystem wird – vergleichbar mit der Änderung der Krankenhaus-

finanzierung – Neuland betreten. Diese Tatsache bringt es zwangsläufig mit sich, daß in dem schwierigen Prozeß der Umstellung immer wieder neue Fragen auftauchen, die es zu beantworten gilt. Die Bundesregierung unterstützt die Praxis dabei in verschiedenen Fachgremien. Auch leistet die Fachliteratur wertvolle Hilfe. Des weiteren hat das Bundesministerium für Gesundheit an Prof. Dr. Igl, Kiel, eine rechtsvergleichende Studie zur Einführung des neuen Finanzierungssystems bei der Sozialhilfe in Einrichtungen in Auftrag gegeben, die zur Veröffentlichung ansteht.

Das vom Bundesministerium für Gesundheit in Auftrag gegebene Forschungsvorhaben zur Einführung eines neuen Finanzierungssystems bei der Hilfe in Einrichtungen nach dem BSHG diente vorrangig der Vorbereitung von verordnungsrechtlichen Regelungen. Als Ergebnis des Forschungsprojekts liegt ein von dem Landesarzt für Behinderte in Baden-Württemberg, Prof. Dr. Haas, ausgearbeiteter und in der Praxis vorab geprüfter Vorschlag zur Bildung von Hilfeempfängergruppen mit vergleichbarem Hilfebedarf vor. Dieser Vorschlag wird von den Verbänden strikt abgelehnt. Als Konsequenz daraus haben diese die am 12. Mai 1998 in Kassel vorgestellten Gutachten in Auftrag gegeben.

Die gesetzlichen Vorschriften des neuen Finanzierungssystems sind am 1. August 1996 erlassen worden und treten am 1. Januar 1999 in Kraft. Es ist daher nicht richtig, daß keine verbindlichen Grundlagen und Regelungen bestehen. Allerdings hat sich die Praxis ganz unterschiedlich mit den Neuregelungen befaßt und nach anfänglichem Zögern erst Anfang dieses Jahres konkrete Schritte zur Umsetzung ergriffen. Der erste Entwurf der Bundesempfehlungen nach § 93 d Abs. 3 BSHG wurde von den kommunalen Spitzenverbänden nicht mitgetragen. Derzeit wird auf der Grundlage eines gemeinsamen Entwurfs der Bundesarbeitsgemeinschaft der überörtlichen Träger der Sozialhilfe und den kommunalen Spitzenverbänden vom 26. März 1998 mit der Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege verhandelt. Da die Verhandlungspositionen nicht so weit auseinander liegen und die Vereinbarungspartner gewillt sind, bald zu einem Vertragsabschluß zu kommen, geht die Bundesregierung von einer rechtzeitigen Verabschiedung der Bundesempfehlungen aus. Zum weiteren Stand der Umsetzung wird auf die Beantwortung der Frage 4 verwiesen.

1. An welche Einrichtung oder Institution wurde der Forschungsauftrag zur Vorbereitung der Umsetzung der neuen Regelungen der §§ 93ff. BSHG vergeben; wie viele Mittel wurden bereitgestellt und verbraucht; mit welcher Begründung wurden die Arbeiten abgebrochen?

Es wurde die Kirchliche Dienstleistungs- und Beratungsgesellschaft für soziale Einrichtungen mbH (KDsE), 90 419 Nürnberg, eine Tochtergesellschaft der Diakonie, vom Bundesministerium für Gesundheit mit der Durchführung eines Forschungsprojekts zur Einführung des neuen Finanzierungssystems nach den §§ 93 ff.

BSHG in der ab 1. Januar 1999 geltenden Fassung beauftragt. Die Kündigung des Forschungsauftrages erfolgte wechselseitig. Über die von der KDS E erbrachten und zu erbringenden Leistungen und über die Höhe der vom Bundesministerium für Gesundheit zu zahlenden Vergütung ist ein Rechtsstreit anhängig. Die Bundesregierung kann deshalb derzeit keine weiteren Auskünfte erteilen.

2. Welche Konsequenzen ergeben sich aus Sicht der Bundesregierung aus dem Abbruch des Forschungsvorhabens für die Umsetzung der neuen Regelungen zum 1. Januar 1999, und wie begründet sie diese?

Keine. Die Bundesregierung hatte den Ländern im Gesetzgebungsverfahren zur Reform des Sozialhilferechts im Vermittlungsausschuß zugesagt, von der Ermächtigung zum Erlaß der Rechtsverordnung nur Gebrauch zu machen, wenn in der Praxis keine tragfähigen Ergebnisse durch die abzuschließenden Vereinbarungen auf Bundes- und Landesebene erzielt werden. Die Praxis ist gegenwärtig dabei, diese Vereinbarungen abzuschließen (siehe Antwort zu Frage 4).

3. Welche anderen Arbeiten zur Umsetzung der §§ 93 ff. BSHG hat die Bundesregierung in Auftrag gegeben oder initiiert, und welche Ergebnisse, die eine gesetzeskonforme Umsetzung ermöglichen oder erleichtern, liegen vor?

Es war nicht erforderlich, daß die Bundesregierung weitere Aufträge zur Umsetzung der §§ 93 ff. BSHG vergibt oder initiiert. Wie oben in den Vorbemerkungen bereits erwähnt, unterstützt sie die Praxis in verschiedenen Fachgremien bei der Beantwortung sich neu stellender Fragen und durch die in Auftrag gegebene Studie.

4. Wie bewertet die Bundesregierung den Stand der inhaltlichen und organisatorischen Vorbereitungen der Umsetzung der §§ 93 ff. BSHG?

Nach Kenntnis der Bundesregierung hatten im April diesen Jahres 18 der 24 überörtlichen Träger der Sozialhilfe auf Landesebene die Verhandlungen zum Abschluß von Rahmenverträgen gemäß § 93 d Abs. 2 BSHG aufgenommen. Inzwischen liegen in den Bundesländern weitgehend Entwürfe vor, die zum Teil kurz vor dem Abschluß stehen oder in Teilstücken abgeschlossen sind. Parallel zu den Vorbereitungen und Verhandlungen der Landesrahmenverträge treffen die Träger der Sozialhilfe die notwendigen Vorüberlegungen und Vorarbeiten zu den Einzelverhandlungen mit den Einrichtungen, so daß unmittelbar nach Abschluß der Landesrahmenverträge die Verhandlungen zu den Einzelvereinbarungen begonnen werden können. Aufgrund dieses Sachstandes rechnet die Bundesregierung damit, daß der Einstieg in das neue Finanzierungssystem zum 1. Januar 1999 überall planmäßig gelingen wird.

5. Welche Einsparungen im Bereich der Sozialhilfe erwartet die Bundesregierung mit der Einführung des pauschalierten Pflegesatzsystems, und welche Konsequenzen für die ganzheitliche Betreuung und Versorgung der in den Einrichtungen lebenden Menschen sind nach Auffassung der Bundesregierung zu erwarten?

Nach dem Willen des Gesetzgebers ist das neue Finanzierungssystem insgesamt kostenneutral einzuführen. Durch die Umstellung auf das neue Finanzierungssystem sollen weder Kosten eingespart noch eine Kostenausweitung ausgelöst noch die mit der Deckelung der Pflegesätze erzielten Einsparungen aufgeholt werden. Die ganzheitliche Betreuung und Versorgung der in den Einrichtungen lebenden Menschen ist unabhängig von der Umstellung der Finanzierung zu leisten. Durch die Einführung des neuen Finanzierungssystems, das erstmals Vereinbarungen über die Qualitätssicherung vorschreibt, wird gerade sichergestellt, daß der erreichte hohe Qualitätsstandard auch künftig finanziert bleibt.

6. Wie bewertet die Bundesregierung Auffassungen – sie wurden am 12. Mai 1998 auf einer Veranstaltung in Kassel dargelegt –, daß im Gesetzestext zu den §§ 93 ff. BSHG wesentliche widersprüchliche Regelungen enthalten sind, die eine Umsetzung sehr erschweren, sowie die Aussage, daß beim Formulieren des Gesetzestextes die Sorgfaltspflicht verletzt worden ist?

Der Bundesregierung ist eine derartige Pauschalkritik weder von Seiten der Kosten- oder Einrichtungsträger noch aus der Fachliteratur bekannt. Daß einzelne Kritik an den neuen Regelungen üben, ist angesichts der bereits in den Vorbemerkungen dargelegten Schwierigkeiten bei der Betretung dieses Neulandes nicht ungewöhnlich.

7. Welche Forschungsvorhaben oder Verordnungen befinden sich nach Kenntnis der Bundesregierung in der Vorbereitungs- bzw. Realisierungsphase, um zum 1. Januar 1999 die neuen Regelungen der §§ 93 ff. BSHG sachgerecht und fachlich kompetent umsetzen zu können?

Nach Kenntnis der Bundesregierung führen die Landeswohlfahrtsverbände in Baden-Württemberg einen Modellversuch zur Bildung von Hilfeempfängergruppen mit vergleichbarem Hilfebedarf durch. Modellversuche gibt es auch in Rheinland-Pfalz und Hessen.





