

Pflege in besonderen Wohnformen

Positionspapier des bvkm zur Personenzentrierung und zum Abbau von exkludierenden rechtlichen Rahmenbedingungen

Im Bundesverband für körper- und mehrfachbehinderte Menschen e.V. (bvkm) sind 280 regionale Selbsthilfeorganisationen zusammengeschlossen, in denen etwa 27.000 Mitgliedsfamilien organisiert sind. Der überwiegende Teil der vertretenen Menschen ist von einer frühkindlichen cerebralen Bewegungsstörung betroffen. Dabei handelt es sich sowohl um körperbehinderte Menschen, deren Leben sich kaum von dem nichtbehinderter Menschen unterscheidet, als auch um Menschen mit komplexer Behinderung und hohem Unterstützungsbedarf, die ein Leben lang auf Hilfe, Pflege und Zuwendung angewiesen sind.

Nach Art. 19 der UN-Behindertenrechtskonvention haben Menschen mit Behinderung das Recht zu entscheiden, wo und wie sie leben möchten – ebenso wie Menschen ohne Behinderung. Sie haben ein Recht auf ein selbstbestimmtes Leben in der Gemeinschaft. Das gilt selbstverständlich auch für Menschen mit komplexer Behinderung und hohem Pflege- und Unterstützungsbedarf. Mit dem vorliegenden Positionspapier fordert der bvkm deshalb, die Personenzentrierung auch in der Pflege umzusetzen und exkludierende rechtliche Rahmenbedingungen abzubauen. Konkret geht es um die Aufhebung des Mehrkostenvorbehalts in § 104 Absatz 2 und 3 SGB IX sowie um die Reform von § 43a SGB XI und § 103 Absatz 1 Satz 2 SGB IX, die die Pflege von Bewohner:innen in den sogenannten besonderen Wohnformen der Eingliederungshilfe regeln.

Im Einzelnen:

I. Menschen mit komplexer Behinderung

Die Gruppe der Menschen mit komplexer Behinderung ist sehr vielfältig. Häufig liegt eine Kombination motorischer und kognitiver Funktions-, Sinnes- und Kommunikationsbeeinträchtigungen vor. Allen gemeinsam ist ein hoher Unterstützungsbedarf in vielen Lebensbereichen. Damit einher geht in der Regel ein hoher Pflegebedarf. Die Teilhabemöglichkeiten von Menschen mit komplexer Behinderung sind häufig sehr erschwert.

Geeignete Wohnangebote für Menschen mit komplexer Behinderung, in denen neben ihrem Pflegebedarf auch ihr Bedarf an Teilhabe am Leben in der Gemeinschaft sowie am Arbeitsleben sichergestellt wird, stehen häufig nicht in ausreichender Zahl zur Verfügung, weshalb der Auszug aus dem Elternhaus erschwert ist und die Betroffenen oft noch bis ins hohe Lebensalter bei ihren dann ebenfalls hochbetagten Eltern leben. Ein Teil der Betroffenen wohnt mangels adäquater Alternativen aufgrund seines hohen Pflegebedarfs bereits in jungen Lebensjahren in Altenpflegeheimen. Andere Betroffene wiederum leben zunächst in einer besonderen Wohnform der Eingliederungshilfe, müssen dann aber aufgrund zunehmenden Alters und steigendem Pflegebedarf die Wohnform verlassen und in ein Pflegeheim umziehen. Alle drei Varianten sind für die betroffenen Menschen mit Behinderung unzumutbar.

Auch für die betroffenen Eltern ist diese Situation eine Zumutung. Sie möchten ihre erwachsenen Kinder gut versorgt wissen, möchten, dass diese am Leben in der Gesellschaft teilhaben und dass sie in einem Umfeld leben, das eine ihrem Lebensalter entsprechende Lebensgestaltung ermöglicht. Ihr erwachsenes Kind mit Behinderung in einem Pflegeheim unterzubringen, ist daher für die Eltern keine Alternative.

II. Besondere Wohnformen der Eingliederungshilfe

Besondere Wohnform ist seit dem 1. Januar 2020 der neue Begriff für Wohnformen, die bis zu diesem Tag vollstationäre Einrichtungen der Eingliederungshilfe waren und umgangssprachlich weiterhin Wohnheime genannt werden. Neben dem Lebensunterhalt wird in diesen Wohnformen der Teilhabe- und Pflegebedarf der Bewohner:innen sichergestellt. Grundlegende Änderungen in rechtlicher Hinsicht haben sich seit 2020 durch das Bundesteilhabegesetz (BTHG) für die Bewohner:innen ergeben. Statt einer einzigen Komplexleistung, die bislang alle ihre Bedarfe abdeckte, erhalten sie nun existenzsichernde Leistungen und Leistungen der Eingliederungshilfe getrennt voneinander.

Nur in Bezug auf die Leistungen der Pflegeversicherung ist es bei den besonderen Wohnformen bei der alten Rechtslage geblieben: Die Beteiligung der Pflegekasse an den Kosten der Pflege beschränkt sich bei pflegebedürftigen Bewohner:innen der Pflegegrade 2 bis 5 nach wie vor auf einen monatlichen Betrag von lediglich 266 Euro.

Rechtlich korrekt handelt es sich im Kontext der Pflegeversicherung bei den besonderen Wohnformen um „vollstationäre Einrichtungen im Sinne des § 71 Absatz 4 Nr. 1 SGB XI“ bzw. um „Räumlichkeiten im Sinne des § 71 Absatz 4 Nr. 3 SGB XI“ (vgl. § 43a SGB XI). Zur besseren Lesbarkeit wird im vorliegenden Positionspapier der Begriff der besonderen Wohnformen verwendet, der sich in der Behindertenhilfe für diese Wohnsettings seit dem Inkrafttreten des BTHG zum 1. Januar 2020 etabliert hat.

In den besonderen Wohnformen leben häufig Menschen mit Behinderung mit hohem Unterstützungsbedarf, für die das Leben in einer eigenen Wohnung oder in einer selbst organisierten Wohngemeinschaft oftmals aufgrund der damit verbundenen höheren Kosten nicht in Betracht kommt. Personen, die weniger Unterstützung oder Pflege benötigen, ziehen dagegen gerade in den letzten Jahren vermehrt in alternative Wohnsettings. Hierdurch verändert sich die Bewohnerstruktur in den besonderen Wohnformen und der Kostendruck auf den Pflegeanteil in diesen Wohnformen wird zunehmend verschärft.

Hintergrund für den Verbleib von Menschen mit Behinderung mit hohem Unterstützungsbedarf in den besonderen Wohnformen ist häufig der in § 104 Absatz 2 und 3 SGB IX geregelte Mehrkostenvorbehalt. Danach kann der Wunsch der Betroffenen, außerhalb einer besonderen Wohnform zu leben, für den Träger der Eingliederungshilfe unbeachtlich sein, wenn die Realisierung dieses Wunsches mit unverhältnismäßigen Mehrkosten verbunden wäre.

Bei den besonderen Wohnformen handelt es sich um Sondereinrichtungen für Menschen mit Behinderung. Die UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK) verpflichtet Deutschland dazu, eine inklusive Gesellschaft aufzubauen und Sondereinrichtungen für Menschen mit Behinderungen abzubauen, weil niemand aufgrund einer Behinderung auf das Leben in Einrichtungen reduziert werden darf.¹ Personen in Einrichtungen sind in ihren Selbstbestimmungs- und Teilhabemöglichkeiten eingeschränkt. Während des Aufenthalts in einer Einrichtung kommt es außerdem häufig zu Gewalterfahrungen.²

¹ Siehe: Committee on the Rights of Persons with Disabilities (2022): Guidelines on deinstitutionalization, including in emergencies, UN Doc. CRPD/C/5 – UN-Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen: Leitlinien zur Deinstitutionalisierung.

² Beauftragter der Bundesregierung für die Belange von Menschen mit Behinderungen und Deutsches Institut für Menschenrechte (2022): Schutz vor Gewalt in Einrichtungen für Menschen mit Behinderungen – Handlungsempfehlungen für Politik und Praxis.

2021 lebten insgesamt 194.565 Menschen mit Behinderung in besonderen Wohnformen. Ihr Anteil an den Leistungsberechtigten, die insgesamt Leistungen zur Sozialen Teilhabe von den Trägern der Eingliederungshilfe bezogen, belief sich auf 42,8 Prozent. Fast zwei Drittel der Menschen, die in einer besonderen Wohnform leben, sind Personen mit einer geistigen Behinderung (64,4 Prozent), 29,8 Prozent haben eine seelische Behinderung und 5,7 Prozent eine körperliche Behinderung. Bundesweit fließen derzeit deutlich mehr Ausgaben für Leistungen der Eingliederungshilfe in besondere Wohnformen (2021: 8,3 Milliarden Euro) als in die Assistenz in der eigenen Häuslichkeit oder in Pflegefamilien (2021: 3,5 Milliarden Euro).³

- » **Menschen mit Behinderung müssen selbst entscheiden können, wo und wie sie leben möchten – ebenso wie Menschen ohne Behinderung. Sie haben ein Recht auf ein selbstbestimmtes Leben in der Gemeinschaft (Art. 19 UN-BRK).**

Der bvkm fordert deshalb,

- » die Inklusion für *alle* Menschen mit Behinderung mit Nachdruck voranzutreiben,
- » die hierfür notwendigen gesetzlichen Rahmenbedingungen zu schaffen, also insbesondere den Mehrkostenvorbehalt in § 104 Absatz 2 und 3 SGB IX aufzuheben, und
- » zu gewährleisten, dass der Teilhabe- und Pflegebedarf von Menschen mit komplexer Behinderung am gewünschten Wohnort sichergestellt wird.

III. Regelungen zur Pflege in besonderen Wohnformen

Von Bedeutung für die Pflege in den besonderen Wohnformen sind in rechtlicher Hinsicht vor allem § 43a SGB XI und § 103 Absatz 1 Satz 2 SGB IX.

1. § 43a SGB XI

§ 43a SGB XI regelt, in welchem Umfang pflegebedürftige Menschen, die in besonderen Wohnformen leben, Leistungen der Pflegeversicherung beanspruchen können. Eine Sonderregelung hierfür wurde im Jahr 1996 deshalb geschaffen, weil die besagten Wohnformen gemäß § 71 Absatz 4 Nr. 1 und Nr. 3 SGB XI keine Pflegeeinrichtungen sind und deshalb auch keine Versorgungsverträge mit den Pflegekassen schließen können. Die

³ BAGüS – Bundesarbeitsgemeinschaft der überörtlichen Träger der Sozialhilfe und der Eingliederungshilfe (2023): BAGüS-Kennzahlenvergleich Eingliederungshilfe 2023. Berichtsjahr 2021, con_sens, Köln, S. 6 f. https://www.lwl.org/spur-download/bag/Be-richt_2023_final.pdf (abgerufen am 30.01.2024)

Pflege ist in diesen Wohnformen integraler Bestandteil der Eingliederungshilfe⁴ und fällt damit in den Zuständigkeitsbereich des Kostenträgers, der für die zielführende Leistung, nämlich die Eingliederungshilfe, zuständig ist (§ 13 Absatz 3 Satz 3 Halbsatz 2 SGB XI, § 103 Absatz 1 Satz 1 SGB IX). Seit 2020 sind dies die Träger der Eingliederungshilfe (§ 94 Absatz 1 SGB IX).

Zum Ausgleich und zur Abgeltung der pflegebedingten Aufwendungen übernimmt die Pflegekasse für pflegebedürftige Bewohner:innen, die in die Pflegegrade 2 bis 5 eingestuft sind, einen Betrag von monatlich 266 Euro. Im Gegensatz zu den ambulanten Pflegesachleistungen hat sich dieser Betrag in den vergangenen 28 Jahren kaum verändert. Er ist in dieser Zeit nur einmal, 2015, von 256 Euro auf 266 Euro erhöht worden. Im Hinblick auf die auch in den besonderen Wohnformen der Eingliederungshilfe gestiegenen Kosten der Pflege, hat sich damit im Laufe der Jahre der von den Pflegekassen zu tragende relative Anteil an diesen Kosten zunehmend verringert.⁵ Gravierender ist jedoch, dass pflegebedürftige Versicherte, die in besonderen Wohnformen leben, deutlich weniger Versicherungsleistungen erhalten als solche, die in vollstationären Pflegeeinrichtungen leben (dort bei Pflegegrad 5 nach § 43 Absatz 2 Satz 2 SGB XI bis zu 2.005 Euro monatlich) oder die häuslich gepflegt werden (in diesem Fall bei Pflegegrad 5 nach § 36 Absatz 3 SGB XI bis zu 2.200 Euro monatlich).

Hinzu kommt, dass die einrichtungsbezogene Betrachtungsweise, die der Definition des Anwendungsbereichs von § 43a SGB XI zugrunde liegt, der personenbezogenen Betrachtung des BTHG, wonach Leistungen unabhängig von der jeweiligen Organisationsform erbracht werden, diametral entgegensteht. Die Vorschrift läuft damit den Zielen der UN-BRK zuwider, Menschen mit Behinderungen so weit wie möglich gleichzustellen und in die allgemeinen Institutionen einzubeziehen.

- » **Die sehr geringe Leistung der Pflegekassen für pflegebedürftige Bewohner:innen in besonderen Wohnformen stellt eine Ungleichbehandlung der betroffenen Versicherten dar (siehe unten unter IV.) und erhöht aufgrund der sich verändernden Bewohnerstruktur (siehe oben unter II.) zunehmend den Kostendruck auf den Pflegeanteil in den besonderen Wohnformen. Auch ist § 43a SGB XI mit der UN-BRK und der neuen Personenzentrierung in der Eingliederungshilfe nicht vereinbar.**

Der bvkm fordert deshalb,

- » **den Bewohner:innen der besonderen Wohnformen die Leistungen bei häuslicher Pflege zugänglich zu machen.**

⁴ Vgl. BSG, Urteil vom 20.04.2016 – B 3 P 1/15 R.

⁵ Giesbert in: BeckOK Sozialrecht, Rofls/Giesen/Meßling/Udsching, 67. Ed., Stand 1.12.2022, SGB IX, § 43a, Rn. 4.

Dabei muss dem Aspekt, dass Eingliederungshilfe und Pflege grundsätzlich unterschiedliche Aufgaben haben,⁶ Rechnung getragen werden. Während es Aufgabe der Pflege ist, gesundheitlich bedingte Beeinträchtigungen der Selbstständigkeit oder der Fähigkeiten zu kompensieren, ist es Aufgabe der Eingliederungshilfe, Leistungsberechtigten eine individuelle Lebensführung zu ermöglichen, die der Würde des Menschen entspricht, und die volle, wirksame und gleichberechtigte Teilhabe am Leben in der Gesellschaft zu fördern (§ 90 Absatz 1 SGB IX). Die Ziele der Eingliederungshilfe sind daher gegenüber der Pflege umfassender.

- » **Ein Anstieg der Leistungen der Pflegeversicherung für die Bewohner:innen von besonderen Wohnformen darf deshalb nicht zur Folge haben, dass sich die Träger der Eingliederungshilfe in entsprechendem Maße aus der Finanzierung der Pflege- und Teilhabebedarfe in den besonderen Wohnformen zurückziehen. Insbesondere dürfen Leistungen zur Teilhabe hierdurch auf keinen Fall geschmälert werden.**

Der bvkm fordert deshalb,

- » **dass Pflegebedarfe, die von den Leistungen der Pflegeversicherung nicht gedeckt werden, von der Eingliederungshilfe umfasst bleiben und § 103 Absatz 1 Satz 1 SGB IX deshalb unverändert bestehen bleibt und**
- » **dass im Rahmen des Gesamtplanverfahrens nach §§ 117 und 118 SGB IX auch pflegerische Bedarfe ermittelt werden, damit diese Bedarfe stärker berücksichtigt werden als bisher und sichtbar gemacht wird, dass ein Teil dieser Bedarfe – nämlich insoweit als die Pflegeleistungen zur Deckung dieser Bedarfe nicht ausreichend sind – weiterhin über die Leistungen der Eingliederungshilfe zu decken sind.**

2. § 103 Absatz 1 Satz 2 SGB IX

§ 43a SGB XI steht in engem Zusammenhang mit § 103 Absatz 1 Satz 2 SGB IX. Nach dieser Vorschrift vereinbaren in den Fällen, in denen die Pflege in der besonderen Wohnform nicht mehr sichergestellt werden kann, die Pflegekasse und der Träger der Eingliederungshilfe mit dem Betreiber der besonderen Wohnform, dass die Leistung in einer anderen Einrichtung erbracht wird. „Angemessenen“ Wünschen des Menschen mit Behinderung ist dabei Rechnung zu tragen. Die Zustimmung der Betroffenen ist aber nicht erforderlich, so dass die Vereinbarung im Ergebnis auch gegen ihren Willen getroffen werden kann. Für einen Menschen mit Behinderung, der den größten Teil seines Lebens in einer besonderen Wohnform der Eingliederungshilfe verbracht hat, kann diese Regelung unter Umständen bedeuten, dass er sein vertrautes Lebensumfeld verlassen und gegen seinen Willen in ein Pflegeheim umziehen muss.

⁶ Vgl. BT-Drs. 18/10510, 127; BT-Drs. 18/10523, 59.

- » **§ 103 Absatz 1 Satz 2 SGB IX verstößt im Zusammenwirken mit § 43a SGB XI gegen das Recht auf Freizügigkeit (siehe unten unter IV.). Darüber hinaus bringt die Vorschrift zum Ausdruck, dass es ein unbestimmtes Ausmaß an Pflegebedürftigkeit gibt, das in besonderen Wohnformen nicht sichergestellt werden kann. Dadurch entfaltet die Regelung eine leistungsbegrenzende Wirkung.**

Der bvkm fordert deshalb,

- » **§ 103 Absatz 1 Satz 2 SGB IX zu streichen.**

IV. Verfassungswidrigkeit von § 43a SGB XI

In seinem für den Landeswohlfahrtsverband Hessen erstellten Rechtsgutachten von September 2015⁷ kommt Prof. Dr. Felix Welti zu dem nach Auffassung des bvkm überzeugenden Ergebnis, dass § 43a SGB XI gegen das Recht auf Freizügigkeit nach Art. 11 Abs. 1 GG, gegen die allgemeine Handlungsfreiheit nach Art. 2 Abs. 1 GG, gegen das Benachteiligungsverbot wegen Behinderung nach Art. 3 Abs. 3 S. 2 GG sowie gegen den allgemeinen Gleichheitssatz nach Art. 3 Abs. 1 GG verstößt.⁸

Den Verstoß gegen das Recht auf Freizügigkeit begründet Welti damit, dass § 43a SGB XI und § 103 Abs. 1 S. 2 SGB IX (zum Zeitpunkt des Gutachtens inhaltsgleich geregelt in § 55 S. 2 SGB XII) im Zusammenwirken zur Folge haben können, dass ein pflegebedürftiger Mensch mit Behinderungen nicht in seiner Wohneinrichtung bleiben kann, sondern in ein Pflegeheim ziehen muss. Damit sei die von Art. 11 Abs. 1 GG geschützte freie Wahl des Wohnorts betroffen.⁹

Einen Verstoß gegen das Recht auf allgemeine Handlungsfreiheit (Art. 2 Abs. 1 GG) sieht Welti darin, dass dieses Grundrecht auch dagegen schützt, unnötig in eine Pflichtversicherung einbezogen zu sein. Das könne der Fall sein, wenn Beitrag und Leistung nicht im Verhältnis zueinander stünden.¹⁰

Gegen das besondere Benachteiligungsverbot von Art. 3 Abs. 3 S. 2 GG („Niemand darf wegen seiner Behinderung benachteiligt werden.“) sowie das allgemeine Gleichbehandlungsgebot von Art. 3 Abs. 1 GG verstößt § 43a SGB XI nach Auffassung von Welti deshalb, weil die Vorschrift Menschen mit Behinderungen, die in

⁷ Welti, Die Sonderregelung der Pflegeversicherung in Wohneinrichtungen für behinderte Menschen nach §§ 36 Abs. 1 Satz 2, 43a Sozialgesetzbuch (SGB) Elftes Buch (XI) – Soziale Pflegeversicherung – und die Einschränkung des Wahlrechts zwischen Behinderteneinrichtungen und Pflegeeinrichtungen nach § 55 Sozialgesetzbuch (SGB) Zwölftes Buch (XII) – Sozialhilfe – Vereinbarkeit mit dem Grundgesetz (GG) und der Konvention der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (UN-BRK), Gutachten für den Landeswohlfahrtsverband Hessen, September 2015, abrufbar unter: www.bagues.de.

⁸ Welti, Rechtsgutachten, S. 64 f.

⁹ Welti, Rechtsgutachten, S. 41.

¹⁰ Welti, Rechtsgutachten, S. 46.

Wohneinrichtungen der Behindertenhilfe leben, gegenüber Menschen mit Behinderungen sowie anderen Pflegebedürftigen, die häuslich gepflegt werden oder in einem Pflegeheim leben, benachteilige.¹¹

Zutreffend bejaht Welti in seinem Gutachten ebenfalls einen Verstoß von § 43a SGB XI gegen Art. 5 UN-BRK (Diskriminierungsverbot), Art. 25 UN-BRK (Recht auf Gesundheit) sowie Art. 19 UN-BRK (Recht auf unabhängiges Leben in der Gemeinde).¹²

Die Frage der Verfassungsmäßigkeit von § 43a SGB XI steht derzeit erneut beim Bundessozialgericht (BSG) auf dem Prüfstand. In seinem ersten Urteil zu dieser Frage aus dem Jahr 2001 hatte das BSG die Regelung als verfassungskonform angesehen.¹³ Nunmehr liegt dem BSG ein neuer Fall zur Entscheidung vor.¹⁴ Kläger ist ein sogenannter Selbstzahler, also ein Mensch mit Behinderung, der die tatsächlich erbrachten Leistungen der Eingliederungshilfe in der besonderen Wohnform aus eigenen finanziellen Mitteln bestreitet, weil ihm aufgrund zu hohen Einkommens und Vermögens kein Anspruch auf Eingliederungshilfe zusteht.¹⁵

V. Fazit

Der bvkm fordert die gleichberechtigte Teilhabe und ein selbstbestimmtes Leben für **alle** Menschen mit Behinderung.¹⁶ Das Leben in der Gemeinschaft muss auch Menschen mit hohem Pflege- und Unterstützungsbedarf ermöglicht werden.

Es ist deshalb zu gewährleisten, dass der Teilhabe- und Pflegebedarf von Menschen mit komplexer Behinderung am gewünschten Wohnort sichergestellt wird. Die Unterbringung dieser Personengruppe in Altenpflegeheimen oder der Zwangsumzug in solche Einrichtungen sind unzumutbar.

¹¹ Welti, Rechtsgutachten, S. 61 und 64.

¹² Welti, Rechtsgutachten, S. 69.

¹³ BSG, Urteil vom 26.04.2001 – B 3 P 11/00 R.

¹⁴ Die Revision ist beim BSG unter dem Aktenzeichen B 3 P 9/22 R anhängig.

¹⁵ Kruse, Zur Benachteiligung von sogenannten Selbstzahlenden in besonderen Wohnformen der Eingliederungshilfe – Anmerkung zu Bay. LSG vom 22. September 2022 – L 4 P 56/21; Beitrag A10-2023 unter www.reha-recht.de.

¹⁶ bvkm, Berliner Erklärung vom 19.09.2020, „Die neue Eingliederungshilfe: Selbstbestimmtes Leben für alle Menschen mit Behinderung!“ unter www.bvkm.de.

Aus dem Koalitionsvertrag 2021 bis 2025 ergibt sich, dass die Bundesregierung die derzeitige Schnittstellenregelung des § 43a SGB XI ebenfalls für verbesserungsbedürftig hält. Dazu heißt es im Koalitionsvertrag:

„Wir werden das Verhältnis von Eingliederungshilfe und Pflege klären, mit dem Ziel, dass für die betroffenen Menschen keine Lücken in der optimalen Versorgung entstehen.“¹⁷

Der bvkm erwartet deshalb, dass die im vorliegenden Positionspapier angesprochenen Reformbedarfe noch in dieser Legislatur in Angriff genommen werden. Hierbei bietet der bvkm seine Expertise und Mithilfe an.

Düsseldorf, 6. Februar 2024

¹⁷ Mehr Fortschritt wagen – Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit, Koalitionsvertrag 2021 – 2025 zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands (SPD), BÜNDNIS 90 / DIE GRÜNEN und den Freien Demokraten (FDP), S. 79, Zeile 2626 f.