

Ausschuss für Bildung und Soziales
des Schwarzwald-Baar-Kreises
Sitzung am 19.11.2018

Drucksache Nr. 146/2018 öffentlich

Sachstand Bundesteilhabegesetz, Auswirkungen auf die Verwaltung

Anlagen: 2

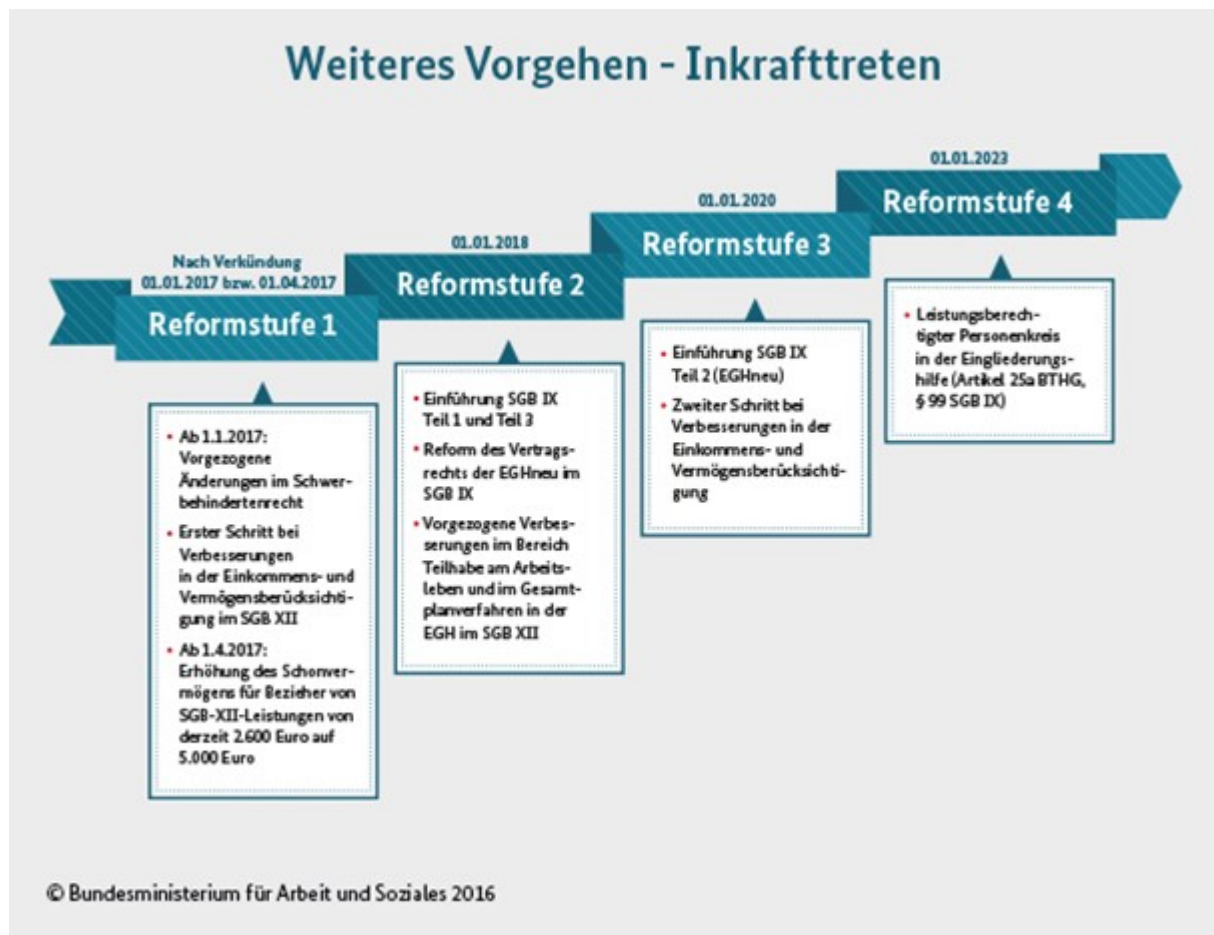
Gäste: keine

Sachverhalt:

Im Koalitionsvertrag für die 18. Legislaturperiode hat die Bundesregierung festgelegt, dass ein moderneres Teilhaberecht für behinderte Menschen, das Bundesteilhabegesetz (BTHG), geschaffen werden soll. Bundesweit betrifft dies ca. 700.000 wesentlich behinderte Menschen. Im Schwarzwald-Baar-Kreis haben wir derzeit ca. 1.600 Leistungsempfänger, die unter die Anwendung des neuen Gesetzes fallen.

Hierüber wurde der Kreistag in seiner Sitzung vom 22.06.2015 (Drucksache Nr. 071/2015) erstmalig informiert. In der Sitzung des Ausschusses für Bildung und Soziales vom 10.10.2016 (Drucksache Nr. 105/2016) wurde der Gesetzentwurf des BTHG umfassend dargestellt. Der Ausschuss wurde in den Sitzungen vom 26.06.2017 (Drucksache 062/2017) und vom 23.04.2018 (Drucksache 038/2018) über die weitere Umsetzung informiert.

Das BTHG wurde vom Deutschen Bundestag am 1. Dezember 2016 beschlossen und wurde am 29. Dezember 2016 im Bundesgesetzblatt veröffentlicht. Das BTHG soll in vier Reformstufen von 2017 bis 2023 in Kraft treten. Die erste Reformstufe ist schon Anfang 2017 in Kraft getreten. Zum 01.01.2018 trat die zweite Reformstufe in Kraft. 2020 soll die dritte Reformstufe und 2023 die vierte und letzte Reformstufe in Kraft treten.



Das Landesausführungsgesetz (AG SGB IX) wurde am 21.03.2018 vom Landtag verabschiedet. Mit diesem ersten Ausführungsgesetz zum BTHG wurden die Stadt- und Landkreise zu Trägern der Eingliederungshilfe bestimmt. Dies gilt zunächst für das am 01.01.2018 in Kraft getretene neue Vertragsrecht und ab 2020 in vollem Umfang.

Auf Landesebene wurde für die kommunale Seite durch die drei kommunalen Verbände Landkreistag, Städtetag und KVJS eine Kommunale Steuerungsgruppe geschaffen, in der in verschiedenen Arbeitsgruppen die Auswirkungen besprochen werden. In dieser Steuerungsgruppe wird auch die kommunale Haltung vereinheitlicht und wenn nötig gegenüber dem Land oder anderen Beteiligten geäußert. Die Steuerungsgruppe ist durch Sozialdezernenten und Vertreter der kommunalen Verbände besetzt.

Bezüglich der Konnexität gibt es einen Dissens zwischen Stadt- und Landkreisen und dem Land Baden-Württemberg zum Zeitpunkt, ab wann Konnexitätsansprüche bestehen.

Die Eingliederungshilfe wird mit Wirkung vom 01. Januar 2020 aus dem Sozialgesetzbuch XII - Sozialhilfe - herausgelöst und in das neue Rehabilitations- und Teilhaberecht im SGB IX überführt. Ab diesem Zeitpunkt erfolgt auch eine Trennung der Teilhabeleistungen von den existenzsichernden Leistungen, die Sicherung des Lebensunterhaltes verbleibt weiterhin in der Sozialhilfe. Mit dem Jahreswechsel 2018 sind jedoch schon eine ganze Reihe von Änderungen durch das BTHG in Kraft getreten.

Im Vorgriff auf die Überführung des Eingliederungshilferechts in das Sozialgesetzbuch IX ab 01.01.2020, dort dann definiert als „Besondere Leistungen zur selbstbestimmten Lebensführung für Menschen mit Behinderungen“, wurden im SGB XII bereits zum 01.01.2018 die bisherigen Regelungen zum Gesamtplanverfahren erweitert und präzisiert.

1. Gesamtplan- und Teilhabeplanverfahren und die personellen Auswirkungen auf das Sachgebiet Eingliederungshilfe

Sind mehrere Rehabilitationsträger bzw. verschiedene Leistungsgruppen beteiligt, ist künftig eine Teilhabeplanung vorzunehmen, um eine nahtlose Erbringung der Leistungen sicherzustellen. Das Gesetz bestimmt die Erstellung eines Teilhabeplans und schreibt fest, unter welchen Voraussetzungen Teilhabeplankonferenzen abzuhalten sind. Dabei sind auch Aspekte der Rehabilitation und der Pflege zu betrachten und die entsprechenden Hilfesysteme ggf. mit einzubeziehen.

Die Leistungen der Eingliederungshilfe sind vom Träger der Eingliederungshilfe unter Berücksichtigung der Wünsche des Leistungsberechtigten festzustellen. Zentrales Element ist dabei das Gesamtplanverfahren (siehe Anlage 1).

Die Ermittlung des individuellen Bedarfs des Leistungsberechtigten muss hierbei künftig durch ein Instrument erfolgen, das sich an der internationalen Klassifizierung der Funktionsfähigkeit, Behinderung und Gesundheit (ICF) orientiert. Das Instrument hat die Beschreibung einer nicht nur vorübergehenden Beeinträchtigung der Aktivität und Teilhabe in neun verschiedenen Lebensbereichen der ICF vorzusehen (§ 118 SGB IX).

Es geht hier um die Bereiche

1. Lernen und Wissensanwendung
2. Allgemeine Aufgaben und Anforderungen
3. Kommunikation
4. Mobilität
5. Selbstversorgung
6. Häusliches Leben
7. Interpersonelle Interaktionen und Beziehungen
8. Bedeutende Lebensbereiche
9. Gemeinschafts-, soziales und staatsbürgerliches Leben.

Durch das BTHG ergeben sich große Änderungen in den Arbeitsabläufen und im Arbeitsumfang des Fallmanagements. Der Auftrag des Gesetzgebers zur verstärkten Orientierung am Willen und am Wohn- und Lebensumfeld der Betroffenen erfordert zunehmend die Arbeit bei den Bürgerinnen und Bürgern vor Ort, in allen Städten und Gemeinden des weitläufigen Landkreises. Dies hat lange und zeitintensive Fahrtwege zur Folge, die im Arbeitsalltag (mehrfach) täglich anfallen.

Für die Anwendung des Bedarfsermittlungsinstrumentes ist der Träger der Eingliederungshilfe zuständig. Das Land hat in diesem Zusammenhang eine Arbeitsgruppe

eingesetzt, in der neben den Trägern der Eingliederungshilfe auch Vertreter der Verbände der Leistungserbringer und der Interessenvertretungen der Menschen mit Behinderungen eingebunden sind. Inzwischen hat die Firma „Transfer“, ein Unternehmen für soziale Innovation, im Auftrag des Landes ein landeseinheitliches Instrument zur Bedarfsermittlung „BEI BW“ entwickelt. Das BEI BW, das ein ausführliches Handbuch mit entsprechenden Erhebungsbögen enthält, soll ab November 2018 in eine Erprobungsphase gehen, die bis Ende März gehen soll.

Für die Bedarfserhebung im Einzelfall wird das 31-seitige Bedarfsermittlungsinstrument erprobt, welches dann spätestens zum April 2019 verbindlich anzuwenden ist. Alleine für die Neufälle (über 350 Fälle / Jahr) sind das über 10.000 Seiten jährlich, deren Daten im gemeinsamen Gespräch der Fallmanager mit den Klienten zu ermitteln und anschließend zu verschriftlichen sind.

Die Feststellung des Hilfebedarfs sowie die Leistungsfeststellung erfolgt dann im Rahmen des Gesamtplanverfahrens. Der Träger der Eingliederungshilfe stellt gemäß dem ermittelten Bedarf die notwendige Leistung fest, wobei das Wunsch- und Wahlrecht des Leistungsberechtigten zu beachten ist.

Der künftige Gesamtplan dient der Steuerung, Wirkungskontrolle und Dokumentation des Teilhabeprozesses. Er bedarf der Schriftform und soll regelmäßig, spätestens nach zwei Jahren, überprüft und fortgeschrieben werden (§ 144 SGB XII / 121 SGB IX).

In diesem zweiten Schritt findet die eigentliche Hilfeplanung im Rahmen der sogenannten Gesamt- und/oder Teilhabeplanung statt. Sind hierbei weitere Rehabilitationsträger, wie die Agentur für Arbeit, die Renten- oder Krankenversicherung, zu beteiligen, obliegt die Organisation einer gemeinsamen Teilhabekonferenz dem Träger der Eingliederungshilfe. Aufgabe des Fallmanagements ist dann die Terminfindung, Organisation und Federführung der Konferenz. Im Anschluss erfolgt die Erstellung des Gesamtplans, der anhand konkreter Zielsetzungen für eine effektive und effiziente Leistungsgestaltung und eine bedarfsgerechte Unterstützung Sorge tragen soll, und Grundlage des Leistungsbescheids ist. Nach dem BTHG ist dieser Prozess innerhalb vorgegebenen Fristen zu bewerkstelligen. Verstöße sind im Rahmen des ab 2019 zu erstellenden Teilhabeverfahrensberichts von allen Stadt- und Landkreisen zu melden.

Laut Gesetzgeber ist der Gesamtplan alle zwei Jahre fortzuschreiben. Die aktuelle Fallzahl in der Eingliederungshilfe beläuft sich auf rund 1.600 Fälle, die diesem Verfahren zu unterziehen sind.

Aktuell arbeitet das Fallmanagement Eingliederungshilfe mit fünf Mitarbeiterinnen, die drei Planstellen und eine befristete Stelle innehaben. Mit diesen personellen Ressourcen ist bislang eine Steuerung in knapp 60 % der Neufälle möglich. Die Begleitung laufender Fälle wird nur auf Nachfrage oder in besonderen Konstellationen wahrgenommen.

Die Umsetzung des Bundesteilhabegesetzes, insbesondere das nunmehr gesetzlich vorgeschriebene Teilhabe- und Gesamtplanverfahren wird erhebliche zusätzliche Personalressourcen auf Seiten der Verwaltung erfordern. Inzwischen wurde auf komm-

ner Ebene die Arbeitsgruppe Personalbemessung installiert, die unter Berücksichtigung der notwendigen Prozessschritte den neuen mittleren Zeitbedarf pro Leistungsfall identifiziert hat. Mitglieder der Arbeitsgruppe sind Vertreter/-innen von den Sozialämtern, dem KVJS, Vertreter/-innen aus Haupt- und Personalämtern und dem Leiter der Organisationsberatung der Gemeindeprüfungsanstalt Baden-Württemberg (GPA), Martin Reichert.

Die Arbeitsgruppe hatte den Auftrag unter Beachtung der neuen Anforderungen des BTHG für das Fallmanagement (ohne Sachbearbeitung) in der Eingliederungshilfe

- Kernprozesse zu identifizieren und zu beschreiben,
- Muster-Work-Flows zu bilden,
- die neuen Arbeitsschritte zu integrieren und
- Kriterien für die Personalbemessung zu erarbeiten.

Dabei wurde ein standardisierter Ablauf zugrunde gelegt. Der Zeitbedarf für Qualifizierung des Personals bezüglich der Bedarfsermittlung und des erweiterten Fallmanagements ist nicht beinhaltet.

Zur individuellen Berechnung des Personalbedarfs im Fallmanagement (ohne Sachbearbeitung) in den einzelnen Verwaltungen wurden zwei Standardablaufpläne als Excel-Tools erstellt, die mit KVJS-Rundschreiben vom 03.08.2018 (Rundschreiben-Nr Dez.2-11/2018 (siehe Anlage 2)) den Stadt- und Landkreisen zur Verfügung gestellt wurden.

Die Anpassungen an Arbeitsabläufe konnten damit vor Ort vorgenommen werden, da es vor Ort unterschiedliche Organisationsformen und Arbeitsabläufe gibt. Somit konnte kreisindividuell der erforderliche Personalbedarf ermittelt werden.

Im Schwarzwald-Baar-Kreis kämen wir auf einen gesamten Personalbedarf von 15 Stellen, es müssten also 12 weitere Stellen (!) im Stellenplan geschaffen werden. Unter Berücksichtigung organisatorischer Besonderheiten vor Ort haben wir bei unseren Berechnungen aber Folgendes zugrunde gelegt:

- Es wurde ein höherer Fallschlüssel pro MA angesetzt.
- Es wurde nur auf die Fallkonstellationen abgehoben, die wir in jedem Fall erbringen müssen (Neufälle, Frühe Hilfen, Integrationshilfen, Familienunterstützender Dienst).
- Ausgeklammert wurden Fälle, bei denen z.B. aufgrund einer Beheimatung in stationären Komplexeinrichtungen, oder ähnlich gelagerten Sachverhalten, vermutlich keine Gesamtplanung gewünscht und erforderlich ist.

Im Schwarzwald-Baar-Kreis kommt man mit dieser Berechnung auf einen notwendigen Personalbestand von 7,42 Fallmanagementstellen. Es fehlen also noch 4,42 Stellen im Stellenplan, um den gesetzlichen Anforderungen gerecht werden zu können. Diese Stellen werden spätestens nach Ablauf der Erprobungsphase des Bedarfsermittlungsinstrumentes ab 01.04.2019 benötigt.

Mit den für den Schwarzwald-Baar-Kreis errechneten Stellen wird es dem Fallmanagement möglich sein, sich den vom Gesetzgeber übertragenen Aufgaben in einer strukturierten und gut organisierten Weise anzunehmen, die sich allerdings auf dem Niveau der rechtlichen Mindestanforderung bewegt und ggfs. zu einem späteren

Zeitpunkt weitere personelle Anpassungen erfordert.

Davon unabhängig ist die Sachbearbeitung in der Eingliederungshilfe und das Verwaltungssekretariat zu betrachten. Hier sind Verwaltungstätigkeiten wie Ablehnungen, Einkommensprüfungen, Nachrangsisicherung, Widersprüche ebenso zu nennen, wie unspezifische Beratungsleistungen. Die Steuerungsgruppe hat die Arbeitsgruppe Personalbemessung auf Landesebene mit der Beschreibung der entsprechenden Arbeitsschritte beauftragt. Sobald es hier Ergebnisse gibt, werden wir den Ausschuss informieren.

Die Themen Sozialraumorientierung und Wirkungsorientierung, einschließlich Wirtschaftlichkeits- und Qualitätsprüfungen, fanden mit dem BTHG verstärkten Einfluss in die Gesetzgebung und werden in der weiteren Umsetzung zu höherem Personalaufwand führen. Auch werden nach Inkrafttreten eines neuen Rahmenvertrages auf Landesebene ab dem Jahr 2020 voraussichtlich die vertraglichen Konstellationen mit den Leistungserbringern und den Leistungsempfängern aufgrund des Individualprinzips der Hilfeleistung wesentlich komplizierter. Es ist deshalb zu befürchten, dass auch hierfür weitere Personalressourcen geschaffen werden müssen.

Folgende Elemente werden Auswirkungen auf den Personalbedarf ab dem Jahr 2020 haben:

- Umstellungsprozesse, insbesondere bei der Leistungsgewährung und im Vertragsrecht durch die Trennung von Fachleistungen und existenzsichernden Leistungen (in SGB XII und SGB IX)
- Quantitative Fallzahlensteigerungen durch veränderte Einkommens- und Vermögensanrechnung
- Komplexere Verwaltungsabläufe beim Zusammentreffen Eingliederungshilfe und Pflege
- Neu definierter Leistungskatalog und neue Leistungstatbestände im SGB IX z.B. bei der Sozialen Teilhabe, Teilhabe an Bildung, Teilhabe am Arbeitsleben usw.
- Erstellung Teilhabeverfahrensbericht
- Differenzierte Leistungsbewilligung und –vergütung
- Anstieg Widerspruchs- und Klageverfahren im Einzelfall
- Aufwendigere Leistungs- und Vergütungsverhandlungen sowie Schiedsstellenverfahren (wegen Schiedsstellenfähigkeit der Leistungsvereinbarungen)

Die konkreten Auswirkungen auf den Schwarzwald-Baar-Kreis sind zu einem späteren Zeitpunkt zu bewerten.

2. Finanzielle Auswirkungen

Bei den Finanzen ist festzustellen, dass durch Gesetzesänderungen verstärkt Leistungsausweitungen und damit zusätzliche Aufwendungen auf die kommunale Seite zukommen. So verzeichnen wir schon jetzt Mehrkosten durch die Verbesserungen bei der Einkommens- und Vermögensanrechnung. So hat sich z.B. der Vermögensfreibetrag um 25.000,- € im ersten Schritt erhöht, was zur Folge hat, dass mehr Leistungsempfänger Leistungen in Anspruch nehmen können.

Auf Ebene des Landkreistages gibt es einen Kommunalen Arbeitskreis Sozialhaushalt. Dieser Arbeitskreis wurde damit beauftragt, Überlegungen zur haushaltsmäßigen Erfassung der finanziellen Auswirkungen des BTHG anzustellen. In ihn sind v.a. Mitarbeiter der Finanzdezernate eingebunden.

Mit der Überführung der Eingliederungshilfe aus dem SGB XII in das SGB IX zum 01. Januar 2020 und der dann geltenden neuen Zuständigkeitsbestimmung entsteht grundsätzlich eine Ausgleichspflicht des Landes für Mehraufwendungen infolge der in Teil 2 SGB IX neu geregelten Leistungsverbesserungen im Eingliederungshilferecht.

Bereits zum 01.01.2017 bzw. zum 01.01.2018 sind im Zuge der Umsetzung des Bundesteilhabegesetzes durch Änderungen im SGB XII erhebliche Mehrkosten auf die Stadt- und Landkreise zugekommen. Im Schwarzwald-Baar-Kreis ist z.B. allein für 2018 mit BTHG-bedingten Mehrausgaben von mindestens 1,0 Mio. Euro zu rechnen. Im Jahr 2019 und den Folgejahren wird sich dies voraussichtlich weiter steigern.

Das Land sieht allerdings bis 31.12.2019 lediglich einen geringfügigen Mehraufwand, der nach seiner Auffassung aufgrund der Geringfügigkeit keine Konnexität auslöst. Das Land hat jedoch inzwischen in der Gemeinsamen Finanzkommission freiwillige Leistungen zur Abgeltung der Mehrkosten von Landkreisen und Stadtkreisen im Zusammenhang mit der Umsetzung des Bundesteilhabegesetzes für die Jahre 2017 - 2019 in Höhe von insgesamt 50 Mio. Euro zugestanden. Der Schwarzwald-Baar-Kreis bekommt hiervon rund 730.000,- €, die allerdings mit einer sog. Sprechklausel der Überprüfung unterliegen.

Nach den aktuellen Berechnungen des KVJS und der kommunalen Landesverbände sind landesweit Mehrkosten von 25,4 Mio. Euro für 2017, 40,4 Mio. Euro für 2018 und 49,4 Mio. Euro in 2019 zu erwarten. Die Kostenschätzung der kommunalen Seite wird als Berechnungsgrundlage für die Erstattungsleistungen vom Land in Frage gestellt.

3. Arbeitsgruppe Rahmenvertrag SGB IX auf Landesebene

Das Land hat eine Arbeitsgruppe zum Thema „Rahmenvertrag SGB IX“ gebildet, die jeweils mit sechs Vertretern der Leistungserbringer, der Leistungsträger und der Interessenvertretungen der Menschen mit Behinderungen besetzt wurde. Die Vertretung der Leistungsträger erfolgt durch zwei Vertreter der Städte, zwei Vertreter des KVJS und zwei Vertreter der Landkreise. Für die Landkreise wurde vom Landkreistag unter anderem Sozialamtsleiter Jan Hauser benannt. Moderiert und geführt werden die Arbeitsgruppen durch das Sozialministerium.

Ziel der Arbeitsgruppe ist es, rechtzeitig einen landesweiten Rahmenvertrag beschließen zu können. Die Arbeit in den Arbeitsgruppen gestaltet sich nach wie vor schwierig. V.a. in der Arbeitsgruppe, die einen Rahmenvertrag erarbeiten soll, sind teilweise sehr unterschiedliche Vorstellungen darüber, wie ein einigungsfähiges Ergebnis aussehen könnte. Sollte es zwischen den beiden Vertragspartnern (Leistungserbringer und Leistungsträger) keine Einigung geben, wird das Land im Wege einer Rechtsver-

ordnung einen Rahmenvertrag erlassen.

Mit Schreiben vom 25.07.2018 wurden die Vertragsparteien durch Sozialminister Manfred Lucha schriftlich aufgefordert, innerhalb von sechs Monaten einen Rahmenvertrag abzuschließen. Sollte dies dann nicht fristgerecht erfolgen, wird das Land die Aufgabe an sich ziehen.

Im November findet dazu eine Klausur der Vertragsparteien statt, um auszuloten, ob unter den bislang erarbeiteten Grundsätzen der Abschluss eines Rahmenvertrags möglich ist.

4. Ergänzende unabhängige Teilhabeberatung, § 32 SGB IX

Die bestehenden Beratungsangebote der Eingliederungshilfe, der anderen Rehabilitationsträger und der Leistungserbringer werden um eine Ergänzende Unabhängige Teilhabeberatung (EUTB) erweitert. Die Fachstelle EUTB soll diese Beratungsstelle miteinander vernetzen und Peer-Counselor qualifizieren. Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) hat die Gesellschaft für soziale Unternehmensberatung mbH (gsub) mit Sitz in Berlin damit beauftragt, entsprechende Beratungsstellen auszuwählen und zu fördern.

Im Schwarzwald-Baar-Kreis wird diese Beratungsstelle durch das Diakonische Werk Schwarzwald-Baar-Kreis betrieben. Es wird je eine Beratungsstelle in Villingen-Schwenningen, vermutlich im Abt-Gaisser-Haus, und in Donaueschingen geben. Der Verein Mittendrin, der aus einer Elterninitiative nach einem Inklusionsprojekt des Landratsamtes entstanden ist, wird vom Diakonischen Werk eingebunden. Zusätzlich hat auch die Lebenshilfe Tuttlingen für den Schwarzwald-Baar-Kreis einen Stellenanteil bekommen. Wie diese Kapazitäten für die Bewohner des Landkreises eingesetzt werden, ist noch nicht bekannt.

Stellungnahme der Verwaltung:

Für den Landkreis bedeutet die Gesetzesreform einen sehr hohen Aufwand in der Umsetzung der Anforderungen. Dies erfordert deutliche Mehrausgaben durch Verbesserungen bei der Einkommens- und Vermögensanrechnung, durch Leistungsverbesserungen sowie vor allem durch einen Personalmehraufwand, um die Aufgaben erfüllen zu können.

Die Verwaltung hat versucht, die anstehenden Bedarfe möglichst seriös einzuschätzen, um keiner Einwohnerin und keinem Einwohner einen zustehenden Bedarf zu vereiteln. Dennoch basiert der Vorschlag der Verwaltung auf dem Grundsatz, mit den Ressourcen auch im kommenden Haushaltsjahr sorgsam umzugehen. Wir werden die Entwicklung sehr genau beobachten und ggf. nachsteuern. Aus diesem Grund ist der Aufbau von 4,42 Fallmanagerstellen im Stellenplan, eine Stelle davon ist derzeit befristet schon besetzt, das Mindestmaß, das benötigt wird, um den Anforderungen gerecht werden zu können. Deshalb werden 4,42 VK-Stellen für den Stellen- und

Haushaltsplan 2019 beantragt. Das Gremium wird gebeten, diesem Antrag zuzustimmen.

Während der gesamten Umsetzung des Bundesteilhabegesetzes im Schwarzwald-Baar-Kreis wird immer wieder in den Blick genommen, ob sich die Instrumente und die eingeschlagenen Wege bewähren oder ob umgesteuert werden muss. Das Ganze ist ein Prozess. Die Umsetzung des Bundesteilhabegesetzes ist ein sehr langsamer, mühsamer und langfristiger Prozess, der noch andauert. Die Diskussion dazu wird weitergehen. Die Verwaltung wird auch weiterhin den Ausschuss regelmäßig informieren.

Beschlussvorschlag:

1. Der Ausschuss für Bildung und Soziales nimmt den Bericht über den Sachstand zum Bundesteilhabegesetz zur Kenntnis.
2. Der Ausschuss für Bildung und Soziales empfiehlt dem Kreistag, 4,42 VK-Stellen im Bereich Fallmanagement für das Sachgebiet Eingliederungshilfe des Sozialamtes ab 01.04.2019 in den Stellen- und Finanzplan 2019 aufzunehmen.