

Sitzungsvorlage			VA/75/2019
Umsetzung der dritten Stufe des Bundesteilhabegesetzes und Auswirkungen auf die Stadt- und Landkreise - Aktueller Sachstand			
TOP	Gremium	Sitzung am	Öffentlichkeitsstatus
2	Verwaltungsausschuss	28.11.2019	öffentlich

keine Anlagen	
---------------	--

Beschlussvorschlag

Der Verwaltungsausschuss nimmt Kenntnis von der Umsetzung der dritten Stufe des Bundesteilhabegesetzes zum 01.01.2020 und von den Auswirkungen auf die Stadt- und Landkreise.

I. Sachverhalt

1. Allgemeines

Mit dem Bundesteilhabegesetz (BTHG) vom 23.12.2016 hat der Gesetzgeber die Erwartung verbunden, ein leistungsfähiges Rehabilitations- und Teilhaberecht zu schaffen, mit dem Ziel, die Lebenssituation von Menschen mit Behinderungen durch mehr Selbstbestimmung und mehr Teilhabe zu verbessern und die Eingliederungshilfe zu einem modernen Teilhaberecht weiter zu entwickeln. In diesem Zusammenhang wird die Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderungen 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 (Fachleistungen) von den existenzsichernden Leistungen, die Sicherung des Lebensunterhaltes verbleibt weiterhin in der Sozialhilfe (SGB XII).

Dies hat insbesondere Auswirkungen auf Personen, die in „besonderen Wohnformen“ leben (heutige Bewohner von stationären Einrichtungen), sie erhalten künftig die Leistungen für Unterkunft und Verpflegung persönlich und bezahlen dann die anfallenden Kosten an den Träger der Wohneinrichtung selbst.

2. Rahmenvertrag nach § 131 SGB IX

Die Träger der Eingliederungshilfe schließen auf Landesebene mit den Vereinigungen der Leistungserbringer gemeinsam und einheitlich Rahmenverträge zu den schriftlichen Vereinbarungen nach § 125 ab (§ 131 Abs. 1 SGB IX). Diese schriftlichen Vereinbarungen zwischen dem Träger der Eingliederungshilfe und dem Leistungserbringer regeln Inhalt, Umfang und Qualität der Eingliederungshilfe (Leistungsvereinbarung) und die Vergütung der Leistungen (Vergütungsvereinbarung).

Der Rahmenvertrag bildet damit das Grundgerüst für die Leistungsangebote für Menschen mit Behinderungen in den Stadt- und Landkreisen, er bestimmt insbesondere die Höhe der Leistungspauschalen, die Zuordnung der Kostenarten und - Bestandteile und die Festlegung von Personalrichtwerten oder anderen Methoden zur Festlegung der personellen Ausstattung. Die Regelungen im Landesrahmenvertrag beeinflussen daher ganz entscheidend die Höhe der Leistungsausgaben.

Vertragsparteien des Landesrahmenvertrages SGB IX sind die 44 Stadt- und Landkreise, vertreten durch die kommunalen Landesverbände und den Kommunalverband für Jugend und Soziales (KVJS), und die Leistungserbringer in Baden-Württemberg, vertreten durch ihre Spitzenverbände.

Seit Mitte 2018 arbeitet eine vom Ministerium für Soziales und Integration moderierte „AG Rahmenvertrag“ an der Ausgestaltung des neuen Rahmenvertrages SGB IX, der zum 01.01.2020 in Kraft treten soll. Wie bereits erwähnt, hat der Landesrahmenvertrag unmittelbare Folgen auf die Leistungsausgaben in der Eingliederungshilfe und damit auf die Finanzen der Stadt- und Landkreise als zuständige Träger der Eingliederungshilfe. Da die Finanzverhandlungen zwischen dem Land und den kommunalen Landesverbänden zu den konnexitätsrelevanten Mehrkosten des BTHG bisher ohne Ergebnis geblieben sind, hat sich die kommunale Seite, was die Verhandlungen zum Landesrahmenvertrag angehen, eine Denkpause verordnet.

Landkreistag und Städtetag Baden-Württemberg haben mit Schreiben vom 25.10.2019 Herrn Minister Manfred Lucha hierüber informiert. Der Minister betont hingegen „dass der Landesrahmenvertrag bis zum Jahreswechsel stehen müsse“ und die Haltung der kommunalen Seite daher „einem Affront“ gleichkomme. Er deutet an, sollte diese Denkpause andauern, unverzüglich das Verfahren zum Erlass einer Rechtsverordnung in die Wege leiten zu wollen. Kommt es nämlich nicht innerhalb von sechs Monaten nach schriftlicher Aufforderung durch die Landesregierung (diese ist erfolgt) zu einem Rahmenvertrag, so kann die Landesregierung die Inhalte durch Rechtsverordnung regeln (§ 131 Abs. 4 SGB IX).

3. Konnexität

Ab 2020 wird die Eingliederungshilfe nach SGB IX erbracht. Das Land hat mit dem Gesetz zur Umsetzung des Bundesteilhabegesetzes in Baden-Württemberg die Stadt- und Landkreise als zuständige Träger der Eingliederungshilfe bestimmt. Ab diesem Zeitpunkt entsteht unter den Voraussetzungen des Artikel 71 Abs. 3 Landesverfassung grundsätzlich eine Ausgleichspflicht. Dies ergibt sich aus der Gesetzesbegründung. Dort hat das Land auch ausdrücklich darauf hingewiesen, dass Umfang und Höhe der Ausgleichspflicht rechtzeitig vor dem 01. Januar 2020 geregelt werde. Bis heute liegt eine solche Regelung jedoch nicht vor.

Bezüglich der geschätzten Mehrkosten liegen das Land und die kommunale Seite derzeit noch weit auseinander, sowohl bei der Frage, welche BTHG-bedingten Mehrausgaben überhaupt der Konnexität unterfallen, als auch was die Höhe der vom Land als konnexitätsrelevant anerkannten Mehrausgaben angeht. Die Verhandlungen im Rahmen der Gemeinsamen Finanzkommission sind ergebnislos geblieben. Die kommunalen Landesverbände gehen davon aus, dass sich der BTHG-bedingte Mehraufwand - ohne Berücksichtigung von Fallzahlensteigerungen und tarifbedingten Vergütungserhöhungen - ab 2020 auf 150 Mio. Euro pro Jahr beläuft, wobei dieser Betrag erst für die Zeit ab 2022 in vollem Umfang unterstellt wird. Bis dahin wachsen die betreffenden Kosten sukzessive auf. Die Mehraufwendungen betreffen insbesondere

- die Verbesserungen bei der Anrechnung von Einkommen und Vermögen,
- den neuen Leistungskatalog Soziale Teilhabe, hier vor allem die Leistungen in besonderen Wohnformen,
- Leistungsverbesserungen bei der Teilhabe am Arbeitsleben,
- die Verdoppelung des Arbeitsförderungsgeldes (AföG), sowie
- Mehrausgaben beim Personal.

Das Land hat im geplanten Staatshaushaltsplan für die Jahre 2020 und 2021 hierfür 15 bzw. 11 Mio. Euro und eine Rücklagenbildung in Höhe von 30 bzw. 50 Mio. Euro für den Fall nachgewiesener höherer Aufwendungen durch die Stadt- und Landkreise vorgesehen.

Für die kommunale Seite sind die zugesagten Ausgleichszahlungen für 2020 und 2021 in Höhe von 26 Mio. Euro inakzeptabel, bei der Rücklagenbildung handelt es sich um einen „ungedeckten Scheck“.

Sollte das Land nicht bereit sein, hier wesentlich nachzubessern, drohen den Stadt- und Landkreisen Einnahmeausfälle, die ein erhebliches Risiko für die kommunalen Haushalte darstellen. Zentrale Forderung der kommunalen Seite bleibt der vollständige Ausgleich der durch das Bundesteilhabegesetz bedingten kommunalen Mehraufwendungen und dies gegebenenfalls nachlaufend auf Basis eines noch zu vereinbarenden Nachweises.

Zwischen der Refinanzierung der BTHG - bedingten Mehraufwendungen und der Ausgestaltung des Landesrahmenvertrags nach § 131 SGB IX gibt es einen unauflösbaren Zusammenhang. Daher war es nur folgerichtig, die Rahmenvertragsverhandlungen zunächst auf Eis zu legen. Die Stadt- und Landkreise wären schlecht beraten, im Rahmenvertrag Art, Umfang und Qualität der Leistungen der Eingliederungshilfe zu vereinbaren, wenn die daraus resultierenden Mehrkosten über die kommunalen Haushalte ausgeglichen werden müssten, zumal sich das Land dann auf die Position zurückziehen könnte, die Leistungsträger hätte dies ja mit den Leistungserbringern so „vereinbart“.

4. Übergangsvereinbarung zur Umsetzung des Bundesteilhabegesetzes in Baden-Württemberg

Nachdem sich im Frühjahr 2019 abzeichnete, dass ein Landesrahmenvertrag nicht so zeitig zustande kommen würde, um die zum 01.01.2020 erforderlichen Umsetzungsarbeiten rechtzeitig durchführen zu können, haben sich Betroffenenvertreter, die Leistungserbringer und die Leistungsträger auf eine 2-jährige Übergangsvereinbarung verständigt. Diese sieht eine budgetneutrale Überführung der am 31.12.2019 bestehenden und vereinbarten Leistungsangebote vor und soll sicherstellen, dass die Leistungen auch während der Übergangszeit fristgerecht fließen. Spätestens mit Ablauf der Übergangsvereinbarung müssen alle Leistungen auf den neuen Rahmenvertrag umgestellt sein, d.h. sukzessive bis spätestens 31.12.2021 sind von allen Einrichtungen und Diensten (Leistungserbringer) ihre Leistungsangebote und Vergütungen mit dem jeweils zuständigen Leistungsträger vor Ort auf der Basis des Rahmenvertrages neu zu vereinbaren.

Der Übergangsvereinbarung liegt die weitere Annahme zugrunde, dass am 31.12.2019 für die leistungsberechtigten Personen noch keine nach dem einheitlichen Bedarfsermittlungsinstrument für Baden-Württemberg (BEI-BW) ermittelten Bedarfe vorliegen. Allerdings muss zum 01.01.2020 die Trennung der Leistungen zur Existenzsicherung von den Leistungen der Eingliederungshilfe erfolgen. Damit es am 01.01.2020 nicht zu Leistungsabbrüchen kommt, gehen die Vertragsparteien der Übergangsvereinbarung davon aus, dass bisher ermittelte Bedarfe und bewilligte Leistungen der Eingliederungshilfe zusammen mit den Bedarfen der Existenzsicherung zunächst in bestehender Höhe weiter laufen sollen (Grundsatz der budgetneutralen Umstellung).

Ändert sich allerdings der Bedarf eines Menschen mit Behinderung, der bereits im Leistungsbezug steht, während der Übergangsphase, erfolgt eine Bedarfsfeststellung über das neue, einheitliche Bedarfsermittlungsinstrument BEI-BW. Im Rahmen der Gesamtplanung ist die Leistung dann individuell bedarfsdeckend zwischen dem Leistungsberechtigten, dem Leistungserbringer und dem Leistungsträger festzulegen. Dasselbe gilt für Neufälle.

Im Zuge der Umsetzung der Übergangsvereinbarung sind bis 31.12.2019 alle Leistungs- und Vergütungsvereinbarungen vom SGB XII ins SGB IX überzuleiten, unter Berücksichtigung der Trennung von Fachleistungen und existenzsichernden Leistungen. Dies erfordert bei den Leistungsträgern, aber auch bei den Leistungserbringern einen enormen Verwaltungsaufwand. Im Landkreis Karlsruhe sind inzwischen alle Vereinbarungen übergeleitet und von den Vertragspartnern unterschrieben.

5. Umstellung vom Brutto- auf das Nettoprinzip

Bisher übernimmt der Eingliederungshilfeträger den Gesamtbedarf in der stationären Einrichtung und vereinnahmt im Gegenzug den festgesetzten Kostenbeitrag und die vorrangigen Leistungen (z. B. Renteneinkünfte, Pflegeversicherungsleistungen). Der Gesamtbedarf umfasst das mit der stationären Einrichtung vereinbarte Entgelt (Fachleistung), den Barbetrag zur persönlichen Verfügung des Bewohners, den Aufwand für Bekleidung, gegebenenfalls Beiträge zur Kranken- und Pflegeversicherung sowie weitere, notwendige Bedarfe zum Lebensunterhalt.

Ab 01.01.2020 gilt in der Eingliederungshilfe das Nettoprinzip (§ 137 SGB IX). Der Lebensunterhalt und die Fachleistung Eingliederungshilfe werden getrennt, die mit den Einrichtungen vereinbarten Vergütungen enthalten im Bereich der besonderen Wohnformen keine existenzsichernden Leistungen mehr.

Der Sozialhilfeträger erbringt die existenzsichernden Leistungen nach Kapitel 3 und 4 SGB XII **netto**, d.h. nach Anrechnung des Einkommens des Leistungsberechtigten, bzw. es besteht kein Anspruch auf existenzsichernde Leistungen.

Der Träger der Eingliederungshilfe erbringt die Eingliederungshilfefachleistung ebenfalls netto, d. h. unter Anrechnung des vom Leistungsberechtigten aufzubringenden Beitrags aus seinem Einkommen. Im Zuge der Umstellung vom Brutto- zum Nettoprinzip waren und sind umfangreiche Vorarbeiten von den Leistungsträgern und den Leistungserbringern, aber auch von den betroffenen Menschen durchzuführen. Die Betroffenen benötigen künftig ein eigenes Konto und schließen mit der Einrichtung einen ergänzenden Wohn- und Betreuungsvertrag ab. Sie müssen dafür Sorge tragen, dass die existenzsichernden Leistungen an den Träger der besonderen Wohnform regelmäßig überwiesen wird und sie müssen ihr Konto verwalten. Dies vor dem Hintergrund der Zielsetzung des BTHG, die Selbstbestimmung und die Eigenverantwortung der Menschen mit Behinderung zu stärken.

Ein Großteil der Betroffenen wird dies jedoch nicht alleine bewerkstelligen können. Soweit eine rechtliche Betreuung eingerichtet ist, können diese Aufgaben im Rahmen der Betreuung erledigt werden. In den vom Amt für Versorgung und Rehabilitation durchgeführten Informationsveranstaltungen für berufliche und ehrenamtliche Betreuer wurde allerdings deutlich, dass insbesondere ältere ehrenamtliche Betreuer (Angehörige) sich hier überfordert fühlen. Inzwischen sind erste Fälle bekannt geworden, in denen Betreuungen abgegeben wurden und Berufsbetreuer eingesetzt werden mussten.

6. Umsetzungsaufwand

Die Umsetzung der dritten Stufe des Bundesteilhabegesetzes zum 01.01.2020 ist mit einem sehr hohen Verwaltungsaufwand verbunden. In allen Leistungsfällen müssen die Leistungsvoraussetzungen aktuell überprüft und es müssen sowohl für die existenzsichernden Leistungen wie auch für die Eingliederungshilfe neue Leistungsbescheide erlassen werden. Die Umstellung vom Brutto- zum Nettoprinzip macht es erforderlich, die Überleitung von Zahlungen vorrangiger Sozialleistungsträger bzw. Rententräger zu beenden und dies den betreffenden Stellen mitzuteilen.

Die Zahlungsströme an die leistungsberechtigte Person bzw. an den Leistungserbringer müssen so sichergestellt werden, dass keine größeren Lücken entstehen.

Ab 01.01.2020 muss die Ermittlung des individuellen Bedarfes der Leistungsberechtigten durch ein Instrument erfolgen, dass sich an der internationalen Klassifikation der Funktionsfähigkeit, Behinderung und Gesundheit (ICF) orientiert. Dieses Instrument stellt hohe Anforderungen an die Bedarfsermittlung. Inzwischen wurde in Baden-Württemberg ein einheitliches Bedarfsermittlungsinstrument (sog. BEI_BW) entwickelt und erprobt, es soll ab 01.01.2020 in der Praxis angewandt werden. Innerhalb der nächsten 2 Jahre müssen alle Bestandsfälle in der Eingliederungshilfe diesem neuen Bedarfsermittlungsinstrument unterzogen werden, ebenso alle Neufälle. Dieses Instrument fordert die Leistungsträger und in der Folge auch die Leistungserbringer in hohem Maße. Die erwartete aktive Beteiligung der Betroffenen an den zeitlich umfangreichen Gesprächen wird von den meisten nicht leistbar sein.

Es bleibt festzuhalten, dass in der Eingliederungshilfe zusätzliche Bürokratie aufgebaut wird, ohne dass sich die Lebensumstände der Betroffenen wesentlich verbessern.

II. Finanzielle / Personelle Auswirkungen

1. Finanzielle Auswirkungen

Unter Zugrundelegung der vom Kommunalverband für Jugend- und Soziales Baden-Württemberg und den kommunalen Landesverbänden erhobenen Daten und Prognosen sind für den Landkreis Karlsruhe für 2020 BTHG-bedingte Mehraufwendungen in Höhe von ca. 2 Mio. Euro zu erwarten. Die Gegenfinanzierung durch das Land ist bis dato nicht sichergestellt (siehe Ziffer I.3).

Allerdings bestehen weitere erhebliche finanzielle Risiken für den Landkreis, wenn im Rahmenvertrag nach § 131 SGB IX Leistungen vereinbart werden sollten, die eine höhere personelle Ausstattung bei den Leistungserbringern erforderlich machen. Zur Verdeutlichung nachfolgend ein Beispiel:

Aufwendungen für stationäres Wohnen in 2019 voraussichtlich	32,5 Mio. Euro
Leistungen in Werkstätten für behinderte Menschen (Leistungsvergütung) in 2019 voraussichtlich	<u>13,5 Mio Euro</u>
Insgesamt	46,0 Mio Euro.

Eine Erhöhung der Betreuungsschlüssel um 10 % würde in diesem Umfang auf die Vergütungen durchschlagen und damit zu Mehrausgaben von über 4 Mio. Euro p.a. führen.

Außerdem steht zu erwarten, dass das künftige Entgeltsystem nicht mehr wie bisher nur aus Grund- und Maßnahmenpauschalen besteht, sondern aus einer Vielzahl von individuellen Basis-/ Leistungsmodulen und Fachleistungsstunden, die jeweils umfangreiche Kalkulationen voraussetzen. Externe Vergleiche zur Prüfung der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit dürften damit obsolet werden. Es steht zu befürchten, dass sich künftig ein reines Selbstkostendeckungssystem entwickeln wird.

2. Personelle Auswirkungen

Unter Moderation des KVJS hat eine Arbeitsgruppe aus Vertretern der Stadt- und Landkreise den zusätzlichen Personalbedarf im Fallmanagement ermittelt und Fallzahlenbemessungen vorgenommen. Auch bei der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung sowie in der Jugendhilfe entsteht ein Personalmehrbedarf. Im Haushalt 2020 sind insgesamt 12 Stellen eingeplant, wovon 3 Stellen auf Fallzahlensteigerungen zurückzuführen und 9 Stellen BTHG-bedingt sind. Ob darüber hinaus noch weitere Stellen erforderlich werden, bleibt abzuwarten.

III. Zuständigkeit

Die Angelegenheit wird im für Personalangelegenheiten und Finanzen zuständigen Verwaltungsausschuss behandelt (§ 4 Abs. 1 der Hauptsatzung des Landkreise Karlsruhe).