

Schrittweise in die Umsetzung



VON MICHAEL CONTY

Michael Conty, Geschäftsführer in der Stiftung Bethel, ist seit vielen Jahren auf Bundesebene für die Fachbände für Menschen mit Behinderung und den Bundesverband evangelische Behindertenhilfe sowie für das Diakonische Werk Rheinland-Westfalen-Lippe e. V. landesbezogen in NRW an der Entwicklung und Umsetzung des Bundesteilhabegesetzes beteiligt. Derzeit leitet er u. a. das Projekt »Umsetzung des BTHG« in den v. Bodelschwingschen Stiftungen. www.bethel.de

Zahlreiche Aspekte zur Umsetzung des neuen Bundesteilhabegesetzes sind noch unklar. Für die Leistungserbringer ist es deshalb nicht einfach, die notwendigen Grundlagen zu schaffen, damit Angebote personenzentriert gestaltet werden können.

Als Weihnachten 2016 pünktlich zur Bescherung das Bundesteilhabegesetz unter dem Tannenbaum lag, war allen Beteiligten klar, dass dieses »Geschenk« eine Menge Arbeit machen würde. Nicht umsonst hatte der Gesetzgeber schon vorausgesehen, dass es mindestens drei Jahre dauern würde, die Umsetzung des neuen Rechts ab 2020 vorzubereiten. Weitere Jahre sind der Evaluation und eventuellen Nachbesserung eingeräumt und erst 2023 soll die zukünftige Beschreibung des leistungsberechtigten Personenkreises feststehen.

Einkommen und Vermögen

Zu Beginn des Jahres 2017 hat es nachhaltige Änderung der Einkommens- und Vermögensanrechnung (1. Stufe) gegeben. Dieser Umsetzungsschritt wurde zeitnah und weitgehend geräuschlos umgesetzt. Es besteht kein Anlass zur Sorge, dass die Anwendung der zweiten Stufe zum Jahreswechsel 2020 anders verlaufen sollte.

Mitbestimmung und Frauenbeauftragte

Gleichzeitig sind aber auch wichtige Änderungen im Bereich der Teilhabe am Arbeitsleben in Kraft getreten. Während die Werkstätten in diesem Jahr eine echte Mitbestimmung nach dem Vorbild der Diakonischen Mitwirkungsverordnung, aus welcher sich der Gesetzgeber inhaltlich bedient hat, umzusetzen hatten, wurde gleichzeitig auch das Amt der

Frauenbeauftragten in den Werkstätten eingeführt. Dies trägt dem Umstand Rechnung, dass Frauen im Arbeitsleben faktisch häufig nicht gleichberechtigt sind und sich auch am Arbeitsplatz in der Werkstatt Benachteiligungen und Übergriffen gegenübersehen.

Beide Neuerungen sind mittlerweile umgesetzt und Werkstattdrätinnen und Werkstattdräte haben nach erfolgter Neuwahl ihre Aufgaben im neuen Rahmen angenommen. Von den Werkstätten wurde hierzu vielfältige, notwendige Hilfe geleistet. Fortbildung und Unterstützung ist auch weiterhin notwendig, damit die neu geregelte Mitbestimmung wirksam wahrgenommen werden kann. Zu beobachten ist in der Praxis auch eine voranschreitende Abstimmung zwischen den Frauenbeauftragten und den Werkstattdräten hinsichtlich ihrer je eigenen Aufgaben und eine Verständigung über die Zusammenarbeit in Schnittbereichen.

Neue Leistungen der Teilhabe zum Arbeitsleben

Ebenso sind zum 1. Januar 2018 die Regelungen zu den »Anderen Leistungsanbietern« (§ 60 SGB IX) und zum Budget für Arbeit (§ 61 SGB IX) in Kraft getreten. Bis jetzt wartet man auf die Umsetzung in vielen Ländern vergeblich.

Die Anderen Leistungsanbieter wurden gesetzlich eingeführt, um eine Alternative zur Werkstattbeschäftigung zu schaffen und damit dem Wunsch- und Wahlrecht der Leistungsberechtigten Nachdruck zu verleihen. In Nordrhein-

Westfalen liegen beispielsweise Anträge auf Abschluss von Leistungs- und Vergütungsvereinbarungen im zweistelligen Bereich durch Leistungserbringer vor. Aber die beiden zuständigen Landschaftsverbände zeigen sich (noch?) nicht in der Lage, hier konkret zu werden. Man hört sogar aus einem Landesteil, diese Angebote seien eher unnötig, denn es gäbe doch ein flächendeckend ausgebauten Werkstattnetz – soviel zum Thema Wahlmöglichkeiten und zur Innovationskraft des Bundesteilhabegesetzes im Bereich der Leistungsträger.

Auch beim Budget für Arbeit ist eine Weiterentwicklung unter dem Vorzeichen des Bundesteilhabegesetzes noch nicht erkennbar. Während die einen »die wegen der Behinderung erforderliche Anleitung und Begleitung« (§ 61 Abs. 2 SGB IX) ausschließlich aus den begrenzten Mitteln der Ausgleichsabgabe finanzieren und damit deckeln wollen, stellt sich die Freie Wohlfahrtspflege auf den Standpunkt, diese Leistungen der Eingliederungshilfe seien ungedeckt und sowohl durch Integrationsfachdienstleistungen als auch außerhalb dieser Strukturen durch geeignete Leistungserbringer gestaltbar.

Hier wird vermutlich noch viel Wasser den Rhein herunterfließen, ehe eine Einigung erfolgt. Aber auch der Landesgesetzgeber beispielsweise in Nordrhein-Westfalen hat an dieser Stelle (wahrscheinlich) noch nicht »geliefert«. Vielfach wurde an das Land der Wunsch herangetragen, die möglichen Zuschussleistungen an den Arbeitgeber so zu erhöhen, dass tarifgebundene Beschäftigungen von Menschen mit Behinderungen erleichtert werden. Rheinland-Pfalz und Bayern haben hier mehr Engagement gezeigt.

AG BTHG wird konkret

Das Landesausführungsgesetz in Nordrhein-Westfalen dürfte zum Zeitpunkt des Erscheinens dieses Beitrags vermutlich gerade verabschiedet worden sein. Damit wäre Nordrhein-Westfalen eins der wenigen Bundesländer, die ihrem Auftrag relativ zeitnah Folge geleistet haben, ein Ausführungsgesetz zur Umsetzung des Bundesteilhabegesetzes zu schaffen.

Hier steht dann jedenfalls fest, wer der zuständige Eingliederungshilfe-Rehabilitationsträger ab 2020 im Land ist. Das kann den notwendig zu führenden

Verhandlungen um einen Landesrahmenvertrag in dieser Hinsicht eine gefestigte Grundlage geben. Vielfach sind die Bundesländer aber nicht so weit und damit selbst Quelle einer verzögerten Umsetzungsarbeit in ihren Bundesländern.

Ergänzende unabhängige Teilhabeberatung

Zur Stärkung der Position der Leistungsberechtigten sind im Rahmen des Bundesteilhabegesetzes – zunächst befristet – die Grundlagen für unabhängige Beratungsmöglichkeiten geschaffen worden. Viele für diese neue Unterstützungsmöglichkeit engagierte Personen beklagen die bürokratischen Hürden,

Leistungsberechtigten gegenüber den Behörden – und auch gegenüber den Leistungserbringern – zu stärken.

Nüchtern muss man feststellen, dass heute noch keine den neuen gesetzlichen Regeln entsprechenden Verfahren durchgeführt werden. Ganz zu schweigen von der Einhaltung verbindlicher Fristen zwischen Bekanntwerden des Bedarfs und Leistungsbescheid (6 Wochen ohne, 8 Wochen mit Gesamtplankonferenz). Die verbindlichen Vorgaben des zugegebenermaßen aufwendigen, bundeseinheitlichen Verfahrens sind eine gesetzgeberische Antwort auf die Tendenz von Eingliederungshilfeträgern zu überlangen Antragsbearbeitungszeiten – teilweise mehr als ein Jahr.

»Die sich hinziehenden Grundlagenklärung in den Ländern erschwert Begleitung von behinderten Menschen und ihren Angehörigen und hemmt die Leistungserbringer«

die für lokale Kooperationsmodelle ungeeignete Bearbeitung der Anträge, die Länge der Bearbeitungszeiten und die undurchsichtige Gewährungspraxis durch die vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales eingesetzte Gesellschaft.

Mitte des Jahres 2018 sind immer noch nicht alle Anträge positiv oder negativ beschieden, dabei sollte das neue Angebot flächendeckend früh im Jahr seine Arbeit aufnehmen. Immer noch gibt es weiße Flecken auf der Landkarte, wo keine Ergänzende unabhängige Teilhabeberatung in Sicht ist. Immerhin zeichnet sich ab, dass die Arbeitsgrundlagen in diesem Jahr geschaffen werden und damit eine leistungsfähige Beratungsstruktur zur Verfügung steht, in der Peer-Counselling großgeschrieben wird.

Teilhabe- und Gesamtplan

Zum 1. Januar 2018 ist das neue Teilhabe- und Gesamtplanverfahren (letzteres noch zwei Jahre in der Sozialhilfe, danach beim Reha-Träger Eingliederungshilfe) in Kraft getreten. Auch dieses Instrumentarium soll dazu dienen, den

Im Interesse der leistungsbeanspruchenden Personen soll zukünftig der Verfahrensweg zügig, transparent und beteiligungsorientiert sein. Auch hinsichtlich Letzterem ist noch viel Luft nach oben. So sollte beispielsweise in einem nördlichen Bundesland eine Vertrauensperson des Leistungsberechtigten bei der Beratung über den Bedarf abgeschlossen werden.

Damit nicht unnötig regelmäßig mit Eilfall-Regelungen (bis 31.12.2019: § 143a Abs. 4 SGB XII – ab 2020: § 120 Abs. 4 SGB IX) hantiert und Rechtsschutzinteressen von Leistungsberechtigten anwaltlich gewahrt werden müssen, ist es erforderlich, das bundeseinheitliche Verfahren in jedem Bundesland zeitnah in Anwendung zu bringen, um allerspätestens ab 2020 verfahrenssicher und rechtsfehlerfrei die wichtige Gesamtplanung durchzuführen. Hier werden nämlich nichts weniger als der Bedarf und die notwendigen Leistungen personenzentriert geprüft und festgestellt.

Die Instrumente zur Feststellung des Bedarfs werden jetzt in vielen Bundesländern, so auch in Nordrhein-Westfalen,

entwickelt, erprobt und hinsichtlich ihrer Anwendung in der Fläche vorbereitet. Die ICF-Konformität, die der Gesetzgeber Ende 2016 festgeschrieben hat, kam eigentlich nicht überraschend.

In unterschiedlicher Weise wird die Fachexpertise von Leistungserbringern hierbei einbezogen. Anwendungsbereite Instrumente, die dem neuen Recht entsprechen, liegen längst noch nicht flächendeckend vor. Unabhängig hiervon wird es sie früher oder später geben. Dann wird es notwendig sein, die Instrumente nicht nur inhaltlich zu prüfen, sondern auch ihre Positionierung im Verfahren und ihr Verhältnis zu den gesetzlich definierten Schritten des Teilhabe- und Gesamtplanverfahrens so zu gestalten, dass keine Beteiligungsrechte, Bearbeitungsschritte, Transparenzgebote etc. gefährdet werden.

Die rechtskonforme Entwicklung und Durchführung der Teilhabe- und Gesamtplanverfahren muss als vorrangig anzustrebendes Ziel in der zweiten Jahreshälfte dieses Jahres bis zum Ende des nächsten Jahres allerspätestens erreicht werden. Es darf nicht vergessen werden: Selbst eine solche – angesichts der Situation der Leistungsträger ambitionierte – Zeitschiene missachtet die neu gewonnenen Rechte von Menschen mit Behinderung für ein bis zwei Jahre. Niemand kann wollen, dass dieser Zustand länger als unumgänglich dauert!

... und die Leistungserbringer?

Über alles gesehen können die Leistungserbringer noch nicht detailliert zukunftsorientiert planen, da die Konturen des jeweiligen Landesrahmenvertrags (§ 131 Abs. 1 SGB IX) als wesentliche Planungsgrundlage in vielen Ländern nicht in Sichtweite sind.

Die Klärung geht schleppend voran und ist teilweise noch gar nicht in Gang gekommen. Der Abschluss von Landesrahmenverträgen, in denen die zukünftigen Leistungsstrukturen bestimmt werden, ist bis Ende 2019 oder Anfang 2020 notwendig. Nur dann können die Leistungserbringer Hoffnung haben, dass die je individuellen Leistungs- und Vergütungsvereinbarungen nach § 125 SGB IX nicht allein an der Terminnot der Leistungsträger scheitern.

Die sich hinziehende Grundlagenklärung erschwert die umfangreiche und intensive Begleitung und Information

von Betroffenen und Angehörigen, die sich ebenso wie Mitarbeitende berechnete Sorgen um die Zukunft der Eingliederungshilfeleistungen machen.

Die Leistungserbringer verständigen sich – soweit es nicht schon länger feststeht – bei allen Unsicherheiten auf ihr je eigenes zukünftiges Leistungsprofil im Lichte des Bundesteilhabegesetzes. Sie treffen organisationsbezogen entsprechende Vorbereitungen und stoßen interne Entwicklungen an.

Vorrangig ist dabei die Fortbildung der Mitarbeitenden, am besten im Rahmen eines fundierten mittel- und langfristigen Konzepts zur Personalentwicklung. Das Verständnis von Grundanliegen der BTHG-Reform muss auch hier im Buchstabieren von Grundbegriffen (z. B. zeitgemäßer Behinderungsbegriff, Wirkung, Wirksamkeit), von Haltungsspekten (z. B. Personenorientierung), von Fachaspekten (z. B. ICF, Methodenbindung) entwickelt werden und schließlich in einem »Grundgefühl« zur neuen Rechtslage ab 2020 und in Umsetzungsbereitschaft münden.

»Wirksamkeit« als Forderung

Im Zusammenhang mit dem Qualitätsaspekt »Wirksamkeit« der künftigen Leistungen wird eine neue Besinnung auf das Arbeiten mit in der Fachwelt anerkannten Methoden notwendig. Hier gilt es, intern für eine neue methodenbezogene Vergewisserung zu sorgen oder auch zielgruppenbezogene Konzepte neu fachlich-methodisch zu fundieren.

Trennung von Leistungen

Für den Bereich der heutigen stationären Einrichtungen ist unter dem Stichwort »Trennung der Leistungen« viel Umstellungsarbeit zu leisten. Zwar schaffen die gerade verabschiedeten »Empfehlungen für die personenzentrierte Leistungserbringung in bisherigen stationären Einrichtungen der Behindertenhilfe« des Bundes und der Länder jetzt endlich einen geordneten Einstieg in die schwierige Frage des Umgangs mit den Bestandseinrichtungen. Gleichwohl wird eine landesbezogene Feinjustierung mit Unterstützung der Landesministerien notwendig sein.

Die nutzungsabhängige Flächenzuordnung in Bestandswohnheimen wird von den Leistungserbringern auf der

genannten Grundlage sicher in diesem Jahr gewährleistet. Anschlussfragen (z. B. Gestaltung der Mietverträge, Kopplungsverträge nach dem Gesetz zur Regelung von Verträgen über Wohnraum mit Pflege- oder Betreuungsleistungen, Verwaltungsanforderungen einer Mischimmobilie, Erhalt von immobilienbezogenen Fördermitteln) werden dann im Zusammenhang der Verbände der Freien Wohlfahrtspflege bearbeitet.

Natürlich müssen die Leistungserbringer im Rahmen ihres Portfolios bestimmen, wie Leistungen der Grundversorgung (Beköstigung, Hausreinigung, Bekleidungs- und Wäschepflege, Besorgungen) den Leistungsberechtigten angeboten werden, die nicht selbst für diese Aspekte sorgen können und dies vom Leistungserbringer besorgen lassen wollen.

Hierzu sind vertragliche Grundlagen zu schaffen, bei denen als Ausgangspunkt nicht der bisherige stationäre Versorgungsstandard zu Grunde zu legen ist. Ein Grundversorgungsangebot muss sich in seinem Leistungsumfang an den Vorstellungen der Leistungsberechtigten, aber auch an den einfachen Grundsicherungsstandards auszurichten haben, welche nun einmal der wirtschaftlichen Situation von Grundsicherungsempfängern entsprechen.

»... yes, we can«?

Derzeit ist wahrzunehmen, dass es Akteure gibt, die nicht auf eine terminkonforme Lösung der anstehenden Fragen setzen und sie nicht mit nötigem Nachdruck einer Lösung zuführen. Sie sind in allen Lagern zu finden.

Natürlich brauchen alle Seiten sorgfältig entwickelte, tragfähige Vereinbarungen, aber primär sind keine »Übergangslösungen« anzustreben. Sie sind vielleicht zu einem späteren Zeitpunkt in manchen Bundesländern nicht vermeidbar, zunächst heißt es aber, die verbleibende Zeit produktiv für Lösungen zu nutzen, die den Leistungsberechtigten die uneingeschränkte Wahrnehmung ihrer sozialen Rechte und Leistungssicherheit gewährleisten.

Zudem sind für Leistungserbringer die notwendigen Grundlagen zu sichern, damit Leistungen personenzentriert auskömmlich gestaltet werden können. Bei gutem Willen, stringenter Bearbeitung und Einigungsbereitschaft aller ist dies nicht unmöglich. ■