

BFS-FACHBEITRAG

04/17

Das Bundesteilhabegesetz – Chancen nutzen, Risiken vermeiden

Attila Nagy

Über Jahre war das Bundesteilhabegesetz (BTHG) bzw. in vorangegangenen Diskussion das Bundesleistungsgesetz nur ein Begriff, der immer wieder Gegenstand von mehr oder weniger erkenntnisreichen Fachtagungen und -kongressen war. Daher konnte man lange begründeten Zweifel haben, ob das Gesetz überhaupt bzw. mit den diskutierten Veränderungen kommt. Mit seiner Verabschiedung am 16. Dezember 2016 und seinem Inkrafttreten zum Jahreswechsel, das gleich mit ersten Änderungen einherging, ist das Gesetz nun Realität.

Und trotz der Entschärfung einiger Regelungen bietet das Bundesteilhabegesetz insgesamt immer noch erhebliche Brisanz, die strategische und operative Anpassungsmaßnahmen erforderlich macht. So werden bspw. die Geschäftsfelder „Pflege“ und „Eingliederungshilfe“ (EGH) noch stärker zusammenwachsen, was sogar soweit führt, dass zukünftig sämtliche Leistungen in einer Gesamtplanung zusammengeführt werden. Gleichzeitig wird die Finanzierung der Versorgungsaufgaben „Unterkunft“ und „Verpflegung“ als Leistungen zum Lebensunterhalt und die Leistungen zur Teilhabe sowohl hinsichtlich der Inhalte als auch der Finanzierung getrennt. Insbesondere stationäre Angebote erfahren hierdurch deutliche Veränderungen ihres Geschäftsmodells und könnten in Verbindung mit der neuen Schnittstelle Pflege / Eingliederungshilfe sukzessive zurückgedrängt werden. Und schließlich wird das Marktumfeld der Werkstätten für Menschen mit Behinderung (WfMB) dereguliert, so dass mit dem Markteintritt neuer Wettbewerber zu rechnen ist.

Gewinner der anstehenden Entwicklungen werden die anpassungswilligen und -fähigen Träger sein, die ein diversifiziertes, tendenziell stärker ambulant ausgerichtetes Angebot in allen Teilhabebereichen vorhalten

bzw. laufend weiterentwickeln. Darüber hinaus müssen die Kompetenzen der Trägerorganisationen in vielen Bereichen geschärft werden, um die anstehenden Anpassungsmaßnahmen erfolgreich durchführen zu können.

Die strategisch bzw. betriebswirtschaftlich wichtigsten Neuregelungen lassen sich in aller Kürze wie folgt chronologisch zusammenfassen:

Ab 2017: Die Schnittstelle Pflege / Eingliederungshilfe wird neu geregelt

Auch wenn im BTHG kein Vorrang der Pflege mehr vorgesehen ist, ist zu erwarten, dass im ambulanten Bereich die genaue Abgrenzung der von der Eingliederungshilfe bzw. von den Kostenträgern der Pflege zu finanzierenden Leistungen bereits kurzfristig Anlass für Diskussionen bieten wird. Denn der neue Pflegebedürftigkeitsbegriff und die neuen Budgets des Zweiten Pflegestärkungsgesetzes gelten bereits seit Anfang dieses Jahres. Damit ist zu erwarten, dass viele EGH-Träger bei ambulanten Versorgungssettings kritischer hinterfragt werden, welche Leistungen der EGH zuzuordnen sind und welche möglicherweise auch als pflegerische Betreuung anzusehen sind. Denn vielen ambulant versorgten geistig behinderten oder psychisch kranken Menschen stehen ab dem 1.1.2017 deutlich erhöhte Budgets der Pflegeversicherung zu. So kann bspw. ein geistig oder psychisch behinderter Mensch, dem im Jahr 2016 eine eingeschränkte Alltagskompetenz (bei vielen EGH-Trägern sind es nahezu 100% ihrer Klienten!) bescheinigt wurde, ab diesem Jahr über ein monatliches Pflegesachleistungsbudget von 689 € sowie über 125 € für niederschwellige Entlastungs- und Betreuungsleistungen gemäß § 45 SGB XI verfügen. Diese Budgetbestandteile können in die Ausgestaltung der Gesamtversorgung eingebunden werden und es ist naheliegend, dass im Zuge der zukünftigen Planungen der EGH-Träger kritischer als bisher hinterfragt wird, welche Leistungen der Verwirklichung welcher Teilhabeziele dienen und welche Leistungen eher versorgenden Charakter haben. Während gut begründete und in ihrer Wirksamkeit plausible „befähigende“ Leistungen unkritisch sein dürften, laufen „ersetzende“ Leistungen der EGH Gefahr, dass diese zukünftig eher als pflegerische Betreuung eingestuft und nach den Leistungs- und Refinanzierungsregelungen der Pflegeversicherung erbracht werden. Dies würde eine Verschiebung des Leistungsmixes (Anteil Pflege steigt, Anteil EGH sinkt) bedeuten und Träger, die keine pflegerischen Kompetenzen sowie keine zulassungs- und abrechnungsfähige Strukturen aufweisen, verlieren Umsatz. Gewinner sind Anbieter, die Leistungen der EGH und der Pflege aus einer Hand erbringen können und hierbei proaktiv ambulante Versorgungssettings entwickeln. Denn mit den erhöhten Budgets steigen mögliche Versorgungsanteile, die nicht von der EGH bezahlt werden müssen, so dass ambulante Angebote an relativer Attraktivität gewinnen.

Dem gegenüber bleibt es bei klassischen stationären Angeboten auch auf Dauer bei der Regelung des bisherigen § 43a SGB XI und somit bei der Verrechnung von 266 € zwischen EGH-Träger und Pflegekasse. Ab 2020 könnte es jedoch eine Änderung beim Geschäftsmodell des heutigen trägergebundenen Ambulant Betreuten Wohnen geben, da auch diese Versorgungsform je nach Ausgestaltung unter die Regelungen des ab 2020 neu gefassten § 43a in Verbindung mit dem § 71 Absatz 4 SGB XI fallen kann.

Daher besteht die strategische Notwendigkeit, in den nächsten drei Jahren die Einrichtungskonzepte und das Angebotsspektrum neu auszutarieren. Denn die relative Attraktivität aus dem Blickwinkel des EGH-Trägers wird sicherlich auch von dem Finanzierungsanteil bestimmt, der durch die Pflegekasse übernommen wird. Aus diesem Grund erscheinen hybride ambulante Angebots- und Einrichtungsformen besonders aussichtsreich, um innovative Angebote im Markt zu platzieren. Hierbei sollten Organisationseinheiten geschaffen werden, die zugleich eine Zulassung sowohl nach SGB IX als auch nach SGB XI (und ggf. SGB V) haben und bei denen der Personaleinsatz quasi aus einer Hand koordiniert und erbracht werden kann. Um dies umzusetzen, müssen die heutigen isolierten segmentspezifischen Angebote der EGH um die Pflege erweitert und auch organisatorisch zusammengeführt werden – was angesichts der „internen Versäulung“ vieler Träger Herausforderungen mit sich bringt.

Ab 2018: Änderungen im Bereich Teilhabe am Arbeitsleben, um behinderten Menschen mehr Alternativen zu Werkstätten anbieten zu können.

Durch das Budget für Arbeit sollen „normale“ Arbeitgeber motiviert werden, sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsmöglichkeiten für behinderte Menschen anzubieten. Als Anreiz können diese zukünftig unbefristete Lohnzuschüsse sowie eine Finanzierung des entstehenden Betreuungs- und Leitungsaufwandes erhalten. Ferner sollen kleinere, sogenannte „andere Leistungsanbieter“ alleine oder in Zusammenarbeit mit den WfMB Bildungs- und Arbeitsangebote für behinderte Menschen anbieten. Für diese gelten geringere Strukturvorgaben als für Werkstätten, z.B. hinsichtlich der Platzzahlen oder der Sachausstattung. Die neuen Optionen werden voraussichtlich nur für einen kleinen Teil der heutigen Werkstattkunden relevant sein, dennoch dürften sie kurz- bis mittelfristig einen qualitativen und möglicherweise auch quantitativen Einfluss auf die Werkstattauslastung haben. Es ist zu vermuten, dass überwiegend die leistungsfähigeren Werkstattmitarbeitenden die Angebote nutzen werden.

Zugleich bieten die neuen Möglichkeiten auch kleineren Trägern der Sozialwirtschaft, die heute über keine WfMB verfügen, Gestaltungsoptionen, um attraktive wohnortnahe und stärker inklusive Angebote für die Teilhabe am Arbeitsleben zu schaffen. Dies wäre durch die Reduktion von Fahrtzeiten und Fahrtkosten sowohl für die Nutzer als auch die EGH-Träger attraktiv.

Die neuen Regelungen eröffnen somit für viele Träger neue strategische Optionen. Das Jahr 2017 sollte daher intensiv genutzt werden, um die Chancen und Risiken im Bereich „Arbeit“ strategisch zu beleuchten.

Ab 2020: Neuregelungen im Bereich der Teilhabe- bzw. Gesamtplanung

Absehbar ist, dass – auch im Lichte der neuen Schnittstelle Pflege / EGH – zukünftig eine stärkere Profilierung der Teilhabeziele und der Wirksamkeit der vorgesehenen bzw. erbrachten Leistungen erforderlich wird. Dies ist umso bedeutsamer, da die Leistungserbringer nach dem Gesetz bewusst nicht als Teilnehmer der Teilhabeplanungsprozesse vorgesehen sind, so dass ihr Einfluss innerhalb des „sozialrechtlichen Leistungs-dreiecks“ eingeschränkt wird. Daher müssen neben einer klareren Profilierung der Angebote und ihrer Wir-

kungen auch die vertrieblichen Prozesse gestärkt werden. Zudem wird es wichtig, das Angebotsportfolio zu erweitern und hierbei einerseits die Bedürfnisse der behinderten Menschen, aber andererseits auch der Leistungsträger intensiv zu berücksichtigen.

Ab 2020: Trennung der Leistungen zur Teilhabe von den Leistungen zum Lebensunterhalt

Nur diejenigen Leistungen werden zukünftig von der Eingliederungshilfe finanziert, die der Verwirklichung der Teilhabe dienen. Insbesondere die Leistungen zum Lebensunterhalt werden zukünftig nicht mehr über die EGH, sondern nach den allgemeinen Kriterien der Sozialhilfe finanziert. Dies betrifft in stationären Einrichtungen die Kosten der Unterkunft sowie der Verpflegung. Neben einer Erhöhung des administrativen Aufwandes hat diese Regelung Auswirkungen auf die Vergütungskalkulation sowie insbesondere auf die Refinanzierung der Immobilien. Es ist zu erwarten, dass die Neuregelung die bereits heute bestehende Tendenz hin zu Einzelverhandlungen weiter verstärken wird, was wiederum eine Überarbeitung der Einrichtungskonzepte erforderlich macht. Je nach Ausgangskonstellation bestehen auch im Bereich der Refinanzierung von Immobilien Chancen und Risiken. In jedem Fall erscheint es ratsam, die Zeit bis 2020 zu nutzen, um die Angebots- und Immobilienstrategien kritisch zu überprüfen. Gerade bei Neu- und Umbauvorhaben muss die zukünftige Refinanzierbarkeit klassischer stationärer Einrichtungen überprüft werden. Vor allem in strukturschwachen Regionen mit niedrigen ortsüblichen Mieten könnte eine kostendeckende Finanzierung problematisch werden.

Dies gilt in besonderem Maße für (Ersatz)Investitionen im stationären Bereich, bei denen aus unserer Sicht auch alternative, dezentralere Lösungen intensiv diskutiert werden sollten.

Darüber hinaus gibt es umfassende Neuregelungen beim Vertragsrecht. Diese zielen auch auf eine verbesserte Steuerbarkeit der Leistungen der Eingliederungshilfe und die Herstellung einer höheren Transparenz des Leistungsgeschehens. Bedeutsam ist ebenfalls die Anerkennung der Wirtschaftlichkeit tariflicher Vergütungen und einer Gewinnkomponente.

Auswirkungen des BTHG und Erfolgsfaktoren der Zukunft

Das BTHG greift eine Reihe von langfristigen Trends auf, die seit längerem die fachliche und politische Diskussion prägen. Vor dem Hintergrund der im Gesetz enthaltenen Neuregelungen stellen wir folgende Thesen für die zukünftigen Entwicklungen auf:

- Durch die mögliche Nutzung von erhöhten SGB-XI-Budgets steigt die Attraktivität für formal ambulante Angebotsformen aus Sicht der EGH-Leistungsträger. In Folge kommt es zu einer Beschleunigung der Ambulantisierung.
- Der Ambulantisierungstrend wird auch durch die Trennung von Fachleistungen zur Teilhabe und Leistungen zum Lebensunterhalt verstärkt. Denn im baurechtlich stark regulierten stationären Be-

reich mit vielfältigen Strukturvorgaben könnten die refinanzierten Kosten der Unterkunft in vielen Regionen Deutschlands nach Umbauten oder Ersatzinvestitionen nicht auskömmlich sein.

- Mit der Ambulantisierung und der zunehmenden Kleinteiligkeit der Leistungserbringung und Leistungsabrechnung steigen die Anforderungen an die Steuerung und die Administration. Ambulante Angebote sind anspruchsvoller in der Steuerung – wenn diese nicht gut funktioniert, drohen schnell Defizite.
- Der Markteintritt neuer Wettbewerber setzt die etablierten WfMB-Träger unter Druck, da es im Werkstattbereich einerseits zu einer Konzentration auf Angebote für schwerstbehinderte Menschen kommen wird, andererseits aber noch verstärkt dezentrale und „virtualisierte“ Außenarbeitsplätze geschaffen werden müssen. Die Anpassung des gesamten Leistungsangebots wird notwendig. Neue Wettbewerber könnten zum Beispiel Bildungsträger, Berufsförderungs- oder Bildungswerke aber auch kleinere, innovative Träger der Eingliederungshilfe werden.
- Die erbrachten Teilhabeleistungen müssen von den Trägern der Eingliederungshilfe zukünftig stärker „begründet“ und profiliert werden, da man sich u.a. von pflegerischen Leistungen abgrenzen muss, gleichzeitig aber seine Wirkung deutlich stärker nachweisen muss. Dies kann u.U. zu völlig neuen Geschäfts- und Finanzierungsmodellen führen, was wiederum zu einem hohen Bedarf an Innovationen und einer Stärkung der Wirkungsorientierung führt.

Wesentliche Erfolgsfaktoren der Zukunft dürften sein:

- die Diversifizierung der Angebote, insbesondere im ambulanten Bereich
- die Stärkung der pflegerischen Kompetenzen und die intensivere Verschränkung mit der Eingliederungshilfe, insbesondere als „hybride Einrichtungskonzepte“
- eine gut funktionierende operative und strategische Unternehmenssteuerung
- die konsequente Orientierung der Angebote an der erreichten Wirkung aus der Perspektive der Klienten
- die stärkere Ausrichtung der Organisation an den Sozialräumen
- die Einbindung organisatorischer und technischer Innovationen
- die Sicherstellung der „Projektfähigkeit“ für die anstehenden Veränderungsprozesse

Da die Luft in der Finanzierung für viele Leistungserbringer bei einer nur pauschalen Fortschreibung zunehmend dünn wird, sollten auch proaktiv Einzelverhandlungen aufgrund weiterentwickelter Einrichtungskonzepte angegangen werden. Durch die Klarstellung der Anerkennung tariflicher Vergütungen sowie auch der grundsätzlichen Möglichkeit von Gewinnkomponenten bestehen für gut vorbereitete Träger auch gute Möglichkeiten, ihre Interessen in Schiedsstellenverfahren durchzusetzen.

Da das Gesetz bereits kurzfristig auch einen spürbaren Einfluss auf die Profitabilität der Eingliederungshilfe haben könnte, sollten die strategischen Themen zügig definiert sowie intensiv und konsequent weiterverfolgt werden.

Autor:

Attila Nagy, Geschäftsführender Partner Rosenbaum Nagy, Telefon: 0221 577 77 50, E-Mail nagy@rosenbaum-nagy.de

Dieser Beitrag wurde veröffentlicht in der BFS-Info 4/17.

Impressum

Bank für Sozialwirtschaft
Aktiengesellschaft
Wörthstraße 15 – 17
50668 Köln

Registereintrag für den Sitz Köln
Handelsregister des Amtsgerichts Köln
Registernummer HRB 29259

Registereintrag für den Sitz Berlin
Handelsregister des Amtsgerichts Berlin-Charlottenburg
Registernummer: HRB 64059
Umsatzsteuer-ID: DE 136634199

Vorstand

Prof. Dr. Harald Schmitz (Vorsitzender)
Thomas Kahleis | Oliver Luckner

Aufsichtsratsvorsitzender

Dr. Matthias Berger

Kontakt

Telefon 0221 97356-0
Telefax 0221 97356-219
E-Mail bfs@sozialbank.de

Aufsichtsbehörde

Bundesanstalt für
Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin)
Sitz Bonn
Graurheindorfer Straße 108
53117 Bonn

Wir sind Mitglied im Bundesverband der Deutschen Volksbanken und Raiffeisenbanken - BVR und der Sicherungseinrichtung angeschlossen.

Haftung und Copyright

Der vorliegende Bericht enthält Angaben, Analysen, Prognosen und Konzepte, die den Kunden zur unverbindlichen Information dienen. Es handelt sich hierbei um keine juristische oder sonstige Beratung und stellt kein Angebot jedweder Art dar. Eine Gewähr für die Richtigkeit und inhaltliche Vollständigkeit der Angaben kann von uns nicht übernommen werden.

Dieses Werk, einschließlich aller seiner Teile, ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne schriftliche Zustimmung der Bank für Sozialwirtschaft AG unzulässig und strafbar. Dies gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.