

Ministerium für Arbeit, Soziales und Gesundheit

31. Ausgabenanstieg der Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderung - kein Ende in Sicht

Die Ausgaben für Leistungen der Eingliederungshilfe steigen unverändert. Das mit den Einrichtungsträgern vereinbarte Moratorium für begrenzte pauschale Erhöhungen der Entgelte und eine intensivere Hilfeplanung haben den Ausgabenanstieg nicht verlangsamt. Setzt sich die Entwicklung fort, werden die Landesausgaben 2011 bis 2020 von 590 Mio. € auf 815 Mio. € steigen. Um die Eingliederungshilfe finanzierbar zu halten, müssen der Zugang zu den Leistungen sowie deren Umfang und Qualität auf den Prüfstand.

31.1 Was ist Eingliederungshilfe und wer hat Anspruch?

Aufgabe der Eingliederungshilfe ist es, den behinderten Menschen zu befähigen, sein Leben selbst zu gestalten und auf Dauer möglichst von öffentlicher Hilfe unabhängig zu leben.¹ Drohende Behinderungen sollen vermieden, bestehende Behinderungen sollen gemindert oder deren Folgen begegnet werden. Ziel ist, dass der Mensch mit Behinderung am Leben in der Gesellschaft teilhaben kann und in der Lage ist, eine angemessene berufliche Tätigkeit auszuüben. Anspruch auf Eingliederungshilfe haben Menschen mit Behinderung, die durch eine nicht nur vorübergehende körperliche, geistige oder seelische Behinderung wesentlich in ihrer Fähigkeit, an der Gesellschaft teilzuhaben, eingeschränkt oder von einer solchen wesentlichen Behinderung bedroht sind.

31.2 Wer ist zuständig und wer finanziert die Eingliederungshilfe?

Die Kreise und kreisfreien Städte sind - mit Ausnahme der Hilfe zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten - für alle Leistungen der Sozialhilfe² sachlich zuständig. Zum 01.01.2007 hat das Land auch die Eingliederungshilfe für die stationär betreuten Personen unter 60 Jahre auf die Kommunen übertragen.³ Ziel der Kommunalisierung der Eingliederungshilfe ist, dass die Hilfen aus einer Hand gewährt werden. Der Über-

¹ Schellhorn/Schellhorn, BSHG-Kommentar, 16. Auflage 2002, S. 39, 42.

² § 8 SGB XII (Sozialgesetzbuch Zwölftes Buch - Sozialhilfe vom 27.12.2003, zuletzt geändert durch Gesetz zur Änderung des Bundesversorgungsgesetzes und anderer Vorschriften vom 20.06.2011 [BGBl. I S. 1114]).

³ Gesetz zur Ausführung des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch (AG-SGB XII) - verkündet als Art. 8 des Haushaltsstrukturgesetzes 2006 vom 15.12.2005, GVBl. S. 568, ber. 2006, S. 25.

gang von stationären auf ambulante Leistungen wird erleichtert. Damit wird der Grundsatz „ambulant vor stationär“ verwirklicht.¹

Das Land stellt den Kommunen Mittel zur Finanzierung der Sozialhilfeleistungen (einschließlich der Eingliederungshilfe) zur Verfügung. Für 2011 sind hierfür insgesamt 644,6 Mio. €, für 2012 668 Mio. € vorgesehen.² Hierin enthalten sind jährlich

- 17 Mio. € für die Umsteuerung von stationären auf ambulante Eingliederungshilfen,
- 9 Mio. € zum Ausbau der Hilfeplanung und
- 2 Mio. € für den Koordinierungsaufwand.

Weist ein örtlicher Sozialhilfeträger nach, dass seine Nettoausgaben das vorgesehene Budget übersteigen³, gleicht das Land die notwendigen Mehrausgaben aus.⁴ Diese Nachfinanzierungspflicht besteht nur für stationäre Leistungen.

31.3 Landesrahmenvertrag gekündigt - Moratorium läuft aus

Im Landesrahmenvertrag sind für die stationären und teilstationären Einrichtungen sowie die ambulanten Dienste Umfang und Inhalt von Leistungen, Vergütungen und Prüfungen allgemein geregelt.⁵ Auf dieser Grundlage vereinbaren die Sozialhilfeträger mit den Einrichtungsträgern Leistungen und danach die Höhe der Vergütungen.

Der Schleswig-Holsteinische Landkreistag hat am 17.12.2009 den Landesrahmenvertrag zum 31.12.2010 gekündigt. Um den Ausgabenanstieg zu begrenzen, haben die Vereinigungen der Einrichtungsträger, das Sozialministerium und die kommunalen Landesverbände am 21.05.2010 eine Vereinbarung (Moratorium) geschlossen. Auf die jeweilige individuelle Gesamtvergütung ist eine pauschale Steigerungsrate 2011 von 0,9 % und 2012 von 1 % vereinbart worden. Sofern zwischenzeitlich kein neuer Landesrahmenvertrag in Kraft tritt, gelten die Bestimmungen im Sinne des Moratoriums bis zum 31.12.2012 weiter.

Das **Ministerium für Arbeit, Soziales und Gesundheit** (Sozialministerium) sieht berechtigte Hoffnung, dass am 01.01.2013 ein in wesentlichen Teilen veränderter neuer Landesrahmenvertrag in Kraft treten wird.

1 § 13 Abs. 1 SGB XII.

2 § 7 AG-SGB XII.

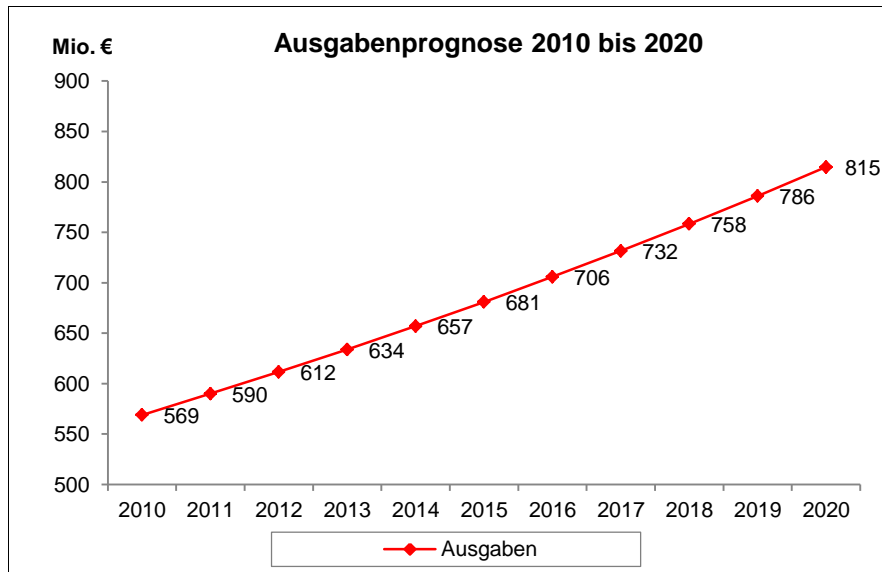
3 § 7 Abs. 2 Nr. 1 und Nr. 2 AG SGB XII.

4 § 11 Abs. 1 AG-SGB XII.

5 § 79 Abs. 1 SGB XII.

31.4 Ausgabenentwicklung setzt sich trotz Moratorium fort

Die Ausgaben der Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderung sind von 1999 bis 2010 von 345 Mio. € auf 569 Mio. € gestiegen. Von 2009 bis 2010 beträgt der Anstieg 3,5 % (19,4 Mio. €). 2011 ist mit voraussichtlich 590 Mio. € (Anstieg: 3,65 %) zu rechnen. Der Trend ist ungebremst. Setzt er sich fort, werden die Ausgaben für die Eingliederungshilfe 2020 815 Mio. € betragen.



Quelle: LRH

Der „Benchmarkingkreis Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderung“ geht von einem 5 %igen Ausgabenanstieg aus. 2015 betragen die Ausgaben danach 725,3 Mio. €. 2020 sind dies bereits 925,7 Mio. €.¹

Das mit den Vereinigungen der Einrichtungsträger geschlossene Moratorium hat den Ausgabenanstieg nicht bremsen können. Mit diesen Steigerungsraten ist die Eingliederungshilfe nicht mehr finanzierbar.

2002 hat der LRH das Pflegesatzverfahren der Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderung geprüft.² Die festgestellten Mängel waren gravierend. Er empfahl umfangreiche Maßnahmen, um die Ausgaben zu begrenzen. Der Landtag forderte das Sozialministerium auf, die Vorschläge des LRH in die Verhandlungen mit den Wohlfahrtsverbänden über den Neuabschluss des Landesrahmenvertrags einzubringen.³

¹ Con_sens, Consulting für Steuerung und soziale Entwicklung GmbH, Hamburg, Bericht 2010 vom 02.01.2012, Benchmarking der Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderung in Schleswig-Holstein, S. 25.

² Vgl. Bemerkungen 2003 des LRH, Nr. 30.

³ Landtagsdrucksache 15/2985, S. 14.

In den Bemerkungen 2009 berichtete der LRH über die Auswirkungen der Kommunalisierung der Eingliederungshilfe.¹ Er kam zu dem Ergebnis, dass die Kommunalisierung der richtige Weg sei. Das Ziel, die Hilfe bedarfsgerecht zu steuern und den Ausgabenanstieg zu begrenzen, sei aber noch in weiter Ferne. Nach wie vor bestünden strukturelle Mängel im System der Hilfe. Der LRH schlug ein Bündel von Maßnahmen vor, um die Ausgaben zu begrenzen:

- Die Belegung der Werkstätten für Menschen mit Behinderung muss konsequent überwacht werden. Die Vergütungen sind rechtzeitig anzupassen. Hierdurch lassen sich jährlich zwischen 5 und 6 Mio. € einsparen.
- Wird auch die Belegung der anderen Einrichtungen (z. B. Wohnstätten) überwacht und deren Vergütungen rechtzeitig angepasst, lassen sich weitere 5 bis 6 Mio. € sparen.
- Werden die Vergütungen individuell vereinbart und durchschnittlich nur um einen Prozentpunkt gesenkt, sind Einsparungen von 4,5 Mio. € erzielbar.
- Durch gezielte Prüfungen der Qualität und Wirtschaftlichkeit der Leistungen sind weitere 1 bis 2 Mio. € einsparbar.

Der Landtag begrüßte das Bestreben der örtlichen Sozialhilfeträger, den Ausgabenanstieg der Eingliederungshilfe nachhaltig zu begrenzen, ohne dabei die Rechte der Betroffenen infrage zu stellen. Dies müsse insbesondere durch individuelle Vereinbarung der Vergütungen der Träger, Ausbau der Hilfeplanung, konsequente Belegungsüberwachung der Werkstätten und durch Prüfungen der Qualität und Wirtschaftlichkeit der Leistungen erfolgen. Mit dem Aufbau einer bedarfsgerechten Hilfeplanung seien erste Schritte zur Individualisierung der Hilfeleistung eingeleitet worden.²

Die Vorschläge des LRH sind nur partiell umgesetzt worden. Es ist die Ausnahme, dass die Belegung konsequent überwacht wird. Prüfungen der Qualität und Wirtschaftlichkeit der Leistungen finden nur in wenigen Einzelfällen statt. Das seit 1993 wiederholt vom Landtag geforderte Prüfungsrecht für den LRH wurde mit den Verbänden der Einrichtungsträger nicht vereinbart.

Das **Sozialministerium** begrüßt, dass der LRH Land und Kommunen bei ihren Anstrengungen unterstützt, den Kostenanstieg in der Eingliederungshilfe zu reduzieren. Land und Kommunen stimmten darin überein, dass diesem Ziel im Zusammenhang mit der Konsolidierung der öffentlichen Haushalte in Schleswig-Holstein eine besondere Bedeutung zukom-

¹ Vgl. Bemerkungen 2009 des LRH, Nr. 26.

² Landtagsdrucksache 17/377 - Bericht und Beschlussempfehlung des Finanzausschusses zu den Bemerkungen 2009, Nr. 26.

me. Das **Sozialministerium** erwartet, dass die Vorschläge des LRH bei den Verhandlungen über den Landesrahmenvertrag in großem Umfang in eine neue Vereinbarung einfließen werden. Dies gelte auch für die Prüfung von Qualität und Wirtschaftlichkeit der Leistungen sowie die Anpassung der Vergütungen an die Belegungsquote. Allerdings sei nicht damit zu rechnen, dass das seit 1993 wiederholt vom Landtag geforderte Prüfungsrecht des LRH in Einrichtungen im Landesrahmenvertrag verankert werde.

31.5 Was muss getan werden?

Um die Eingliederungshilfe nachhaltig finanzieren zu können, sind einschneidende Maßnahmen notwendig. Dabei muss der Rechtsanspruch der Hilfeempfänger¹ und die UN-Konvention vom 13.12.2006 über die Rechte von Menschen mit Behinderungen Grundlage aller Reformen sein. Der von Schleswig-Holstein eingeschlagene und in der Landesverfassung verankerte Konsolidierungspfad erfordert schnelles Handeln. Eine Mittelkürzung der Eingliederungshilfe steht nicht zur Debatte. Ziel ist es, den Ausgabenanstieg zu stoppen.

- Die Schwachstellen des Landesrahmenvertrags und der Allgemeinen Verfahrensvereinbarung zum Landesrahmenvertrag müssen beseitigt werden. Spätestens zum 01.01.2013 muss der neue Landesrahmenvertrag geschlossen sein. Er muss sicherstellen, dass die Vergütungen nach den tatsächlichen Personalkosten kalkuliert und zeitnah angepasst werden. Die Verzinsung der von den Einrichtungsträgern eingesetzten Eigenmittel muss dem marktüblichen Zinsniveau entsprechen. Ausgleichsbeträge für strukturelle Nachteile dürfen nicht dauerhaft gewährt werden. Nicht anlassbezogene Prüfungen der Qualität und der Wirtschaftlichkeit der Leistungen müssen sowohl für den Sozialhilfeträger als auch für den LRH uneingeschränkt möglich sein.
- Die Koordinierungsstelle für soziale Hilfen verhandelt für die Landkreise Leistungs- und Vergütungsvereinbarungen. Sie hat darüber hinaus die Kommunen bei der Verbesserung und Entwicklung von Standards und Verfahren in der Eingliederungshilfe begleitet. Sie hat sich durch diese Aufgaben erhebliche Kompetenz angeeignet und ist in der Lage, Vergütungen fachgerecht zu verhandeln. Diese Aufgaben an einer zentralen Stelle zu bündeln, hat sich bewährt. Die Koordinierungsstelle muss weiterhin ein starker Verhandlungspartner auf der Seite der Kommunen bleiben.

¹ § 17 SGB XII.

- Die Sozialhilfeträger müssen die Hilfeplanung konsequent ausbauen. Die Erstberatung und die Bedarfsfeststellung müssen vollständig in ihrer Hand sein. Alle Hilfearten, auch teilstationäre Hilfen (z. B. Werkstätten), sind in die Hilfeplanung einzubeziehen. Für alle Neu- und Bestandsfälle der Eingliederungshilfe ist eine Hilfeplanung erforderlich. Insbesondere die Hilfen, bei denen sich der Bedarf verändern kann (z. B. bei psychischen Erkrankungen), sind intensiv von den Hilfeplanern zu begleiten.
- Die Ausgaben für ambulante Leistungen der Eingliederungshilfe werden von den Kommunen getragen. Das Land unterstützt die Umsteuerung von stationären und teilstationären auf ambulante Leistungen mit 17 Mio. € jährlich.¹ Dieses Budget reicht nicht aus. Die Kommunen schöpfen die vorhandenen Umsteuerungspotenziale von stationären auf ambulante Leistungen nicht konsequent aus. Das AG-SGB XII sieht zwar eine Nachfinanzierungspflicht des Landes gegenüber den Kommunen vor. Diese besteht aber nur für stationäre Leistungen. Das Land muss den Kommunen Anreize bieten, damit die Hilfen ohne finanzielle Nachteile individualisiert und ggf. ambulantisiert werden.

Das **Sozialministerium** weist auf die laufende externe Begutachtung des AG-SGB XII hin. Mit der Vorlage erster Ergebnisse sei im Herbst 2012 zu rechnen. Es erwarte von dem Gutachten Vorschläge für eine Weiterentwicklung der Finanzierungsregelungen des AG-SGB XII.

- Leichter zugängliche sozialräumliche Angebote (z. B. Beratungsangebote, offene Tagesstätten) sollten gestärkt und verlässlich finanziert werden. Damit wird der Anspruch einer wohnortnahen Versorgung von Menschen mit Behinderung erfüllt. Gleichzeitig werden die Leistungen der Eingliederungshilfe mit denen anderer Hilfskreise vernetzt. Auch die Finanzierung der Eingliederungshilfe kann sozialräumlich ausgerichtet werden. Dabei übernehmen Einrichtungsträger - auch als Verbund - in einem Sozialraum die Verantwortung für die bedarfsgerechte Hilfestellung und erhalten hierfür ein Budget. Werden Mittel eingespart, profitieren der Sozialhilfe- und die Einrichtungsträger. Zudem besteht ein beiderseitiges Interesse, die Ressourcen des Sozialraums zu optimieren. Die Ausgaben der Eingliederungshilfe können so nachhaltig stabilisiert werden.
- In der Frühförderung gibt es ein Nebeneinander von Beratungsstellen, Leistungen und anderen Institutionen. Bei den Kommunen sind die Zuständigkeiten unterschiedlich geregelt. Eine kreisweit zentralisierte und

¹ § 7 Abs. 2 Nr. 3 AG-SGB XII.

landesweit abgestimmte Steuerung führt zu Synergien und damit zu niedrigeren Ausgaben.

Das **Sozialministerium** erwartet konkrete Vorschläge von einem Gutachten zur Situation der Frühförderung in Schleswig-Holstein, das im Mai/Juni 2012 vorgelegt werden soll.

- Werkstätten für Menschen mit Behinderung dürfen keine Einbahnstraße sein. Es muss gelingen, Menschen mit Behinderungen im Rahmen ihrer Fähigkeiten in den allgemeinen Arbeitsmarkt zu integrieren. Die Förderanreize für Arbeitgeber sollten verbessert werden. Hierfür können gezielt Mittel der Ausgleichsabgabe eingesetzt werden. Um Übergänge in den ersten Arbeitsmarkt zu ermöglichen, muss der durch die Ausgleichsabgabe finanzierte Integrationsfachdienst die Menschen mit Behinderung stärker unterstützen.
- Schülerinnen und Schülern der Förderzentren für geistige, körperliche und motorische Entwicklung muss stärker als bisher eine Alternative zu Werkstätten angeboten werden. Die Modellprojekte zum Übergang von Schule in den Beruf sind auszubauen und zu verstetigen.
- Das Instrument der „Unterstützten Beschäftigung“¹ muss stärker genutzt werden, um Werkstattbetreuung zu vermeiden. Mit der „Unterstützten Beschäftigung“ soll ein sozialversicherungspflichtiges Arbeitsverhältnis ermöglicht und gehalten werden. Sie umfasst eine betriebliche Qualifizierung und Berufsbegleitung. Das Integrationsamt und die Bundesagentur für Arbeit müssen zusammen wirken.
- Menschen mit Behinderung erhalten die Eingliederungsleistungen unabhängig von ihrem Alter. Zunehmend scheiden ältere Menschen mit Behinderung aus den Werkstätten aus. Wenn sie nicht mehr durch häusliche Bezugspersonen betreut werden können, müssen sie stationär aufgenommen werden. Auf die Eingliederungshilfe kommt ein neuer Hilfebedarf zu. Um diesem Ausgabenschub zu begegnen, muss über eine alternative Versorgung z. B. in ambulant betreuten Wohngemeinschaften, nachgedacht werden.

Die Ausgaben in der Eingliederungshilfe werden maßgeblich durch bundesgesetzliche Vorgaben beeinflusst. Eingliederungshilfe nach § 53 Abs. 1 SGB XII erhalten nicht nur Personen, die wesentlich behindert sind. Anspruchsberechtigt sind auch Menschen, die von einer wesentlichen Behin-

¹ § 38 a Sozialgesetzbuch Neuntes Buch (SGB IX) vom 19.06.2001, zuletzt geändert durch Gesetz zur Änderung des Bundesversorgungsgesetzes und anderer Vorschriften vom 20.06.2011 (BGBl. I S. 1114).

derung bedroht sind. Damit ist der Zugang zum System der Eingliederungshilfe für viele Menschen offen.

Die Eingliederungshilfe überschneidet sich mit anderen Hilfeansprüchen, insbesondere der Jugendhilfe sowie der Kranken- und Pflegeversicherung. Leistungen werden in die Eingliederungshilfe als Auffanghilfe verlagert.

Der Zugang zur Eingliederungshilfe sowie der Umfang und die Qualität der Leistungen müssen auf den Prüfstand.

Das **Sozialministerium** weist auf die Reformbemühungen von Bund und Ländern zur Eingliederungshilfe hin. Ziel sei auch die Weiterentwicklung und Sicherung der Finanzierung. Von dieser Reform, die nach den bisherigen Planungen noch in der 17. Legislaturperiode des Bundestages beschlossen werden solle, würden die Länder eine deutliche Erweiterung der Steuerungsmöglichkeiten der Sozialhilfeträger erwarten. Unabhängig davon müssten die in Schleswig-Holstein eingeleiteten Maßnahmen von Land und Kommunen zur Begrenzung des Kostenanstiegs fortgesetzt und intensiviert werden.