

21.01.2014

Antrag

der Fraktion der FDP

**Der Bund darf sich nicht auf Kosten der Kommunen bereichern –
Abschöpfungseffekte bei der Eingliederungshilfe stoppen**

I. Ausgangslage:

Die Situation der Kommunalfinanzen in Nordrhein-Westfalen ist seit Jahren erheblich angespannt. Mehr als 50 Milliarden Euro Schulden in den lokalen Kernhaushalten, grundlegende Debatten um die Kreditwürdigkeit der kommunalen Familie oder der Stärkungspakt Stadtfinanzen als notwendig gewordenes Rettungsprogramm für Städte und Gemeinden mit besonderen finanziellen Schwierigkeiten zeichnen ein düsteres Bild.

Neben der grundsätzlichen Unterfinanzierung der kommunalen Familie, die mit der Absenkung ihres Anteils an den Gemeinschaftssteuern in den 1980er Jahren begründet wurde, tragen die sogenannten Soziallasten (v.a. Grundsicherung im Alter, Kosten der Unterkunft und Heizung sowie Eingliederungshilfe für behinderte Menschen) in besonderem Maße zur finanziellen Problemlage der Kommunen bei. Hierbei handelt es sich eigentlich um gesamtgesellschaftliche Aufgaben, die den Kommunen in der Vergangenheit ohne adäquaten Kostenausgleich aufgebürdet wurden. In großem Stil erfolgte dies zuletzt im Rahmen der Hartz-IV-Gesetzgebung. Die kommunalen Kosten für soziale Leistungen haben mittlerweile kaum noch zu bewältigende Höhen erreicht und steigen stetig an.

Berechtigerweise hat der Landtag von Nordrhein-Westfalen daher am 29.10.2010 einen Antrag mit dem Titel „*Kommunen in Nordrhein-Westfalen müssen handlungs- und zukunftsfähig bleiben - Der nordrhein-westfälische Landtag bleibt Partner und Anwalt der Kommunen*“ (Drs. 15/435) beschlossen, in dem unter anderem gefordert wurde, dass der Bund sich ab 2011 dynamisch zur Hälfte am Aufwand für die Soziallasten beteiligen muss. Diese Forderung hat auch die FDP-Landtagsfraktion in der damaligen Einzelabstimmung ausdrücklich unterstützt.

Datum des Originals: 21.01.2014/Ausgegeben: 21.01.2014

Die Veröffentlichungen des Landtags Nordrhein-Westfalen sind einzeln gegen eine Schutzgebühr beim Archiv des Landtags Nordrhein-Westfalen, 40002 Düsseldorf, Postfach 10 11 43, Telefon (0211) 884 - 2439, zu beziehen. Der kostenfreie Abruf ist auch möglich über das Internet-Angebot des Landtags Nordrhein-Westfalen unter www.landtag.nrw.de

Auf Initiative des Freistaats Bayern fasste auch der Bundesrat in seiner 908. Sitzung am 22.03.2013 eine entsprechende EntschlieÙung mit dem Titel „*Schaffung eines Bundesleistungsgesetzes*“ (Drs. 282/12), die von der rot-grünen NRW-Landesregierung mitgetragen wurde.

Die schwarz-gelbe Bundesregierung der vergangenen Wahlperiode hat sich der Soziallastenproblematik angenommen. In einem historisch einmaligen Schritt haben die damaligen Regierungskoalitionäre FDP und CDU die vollständige Übernahme der Kosten für die Grundsicherung im Alter durch den Bund beschlossen. Damit hat Schwarz-Gelb allein die NRW-Kommunen dauerhaft um jährlich etwa eine Milliarde Euro entlastet. Zudem hat die christlich-liberale Koalition bereits damals eine substantielle Beteiligung des Bundes an den kommunalen Kosten für die Eingliederungshilfe zugesagt. Mit dieser Zusage steht die neue schwarz-rote Bundesregierung nun im Wort.

Bei der Eingliederungshilfe für behinderte Menschen handelt es sich um einen Leistungsanspruch aus dem SGB XII. Zu den wesentlichen Ausgabeposten der Eingliederungshilfe zählen die stationäre Unterbringung von Menschen mit Behinderungen (Heimunterbringung), das ambulant betreute Wohnen sowie der Betrieb von Werkstätten. Obwohl es sich bei der Eingliederungshilfe um eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe handelt, die in der Verantwortung des Staates liegen müsste, obliegen Finanzierung und operative Umsetzung in wesentlichen Teilen den Kommunen. In Nordrhein-Westfalen wird die Eingliederungshilfe von den beiden Landschaftsverbänden wahrgenommen und über die von den Kreisen und kreisfreien Städten erhobene Landschaftsumlage refinanziert. In einigen anderen Bundesländern beteiligt sich die staatliche Ebene zumindest anteilig an den Eingliederungskosten. In Nordrhein-Westfalen ist dies – abgesehen von monetär zu vernachlässigenden Investitionspauschalen – nicht der Fall. Im Gegensatz zu anderen Ländern übernimmt die Landesregierung von Nordrhein-Westfalen hier keine nennenswerte Finanzierungsverantwortung.

Aufgrund ihrer erheblichen Zuwachsraten gehört die Eingliederungshilfe heute zu den wesentlichen Ausgabeposten der Kommunen. Bedingt durch den demographischen Wandel und den medizinischen Fortschritt steigen sowohl die Zahl der Hilfeempfänger als auch die individuellen Zeiträume des Leistungsbezugs stetig an. So hat sich die Zahl der Hilfebedürftigen Personen allein in den vergangenen 20 Jahren bundesweit verdreifacht. Die Kosten für die Eingliederungshilfe beliefen sich Ende 2011 auf insgesamt 14,4 Milliarden Euro. Für NRW bedeutet dies eine Zahl von rund 155.000 Hilfeempfängern bzw. ein Viertel der Gesamtkosten (3,6 Milliarden Euro im Jahr 2011).

Aufgrund der Zusage der schwarz-gelben Bundesregierung aus der vergangenen Legislaturperiode, die Kommunen im Bereich der Eingliederungskosten zu entlasten, muss die neue Bundesregierung nun handeln. In ihrem Koalitionsvertrag haben CDU und SPD daher folgendes verabredet:

„[...] sollen die Kommunen im Rahmen der Verabschiedung des Bundesteilhabegesetzes im Umfang von fünf Milliarden jährlich von der Eingliederungshilfe entlastet werden. Bereits vor der Verabschiedung des Bundesteilhabegesetzes beginnen wir mit einer jährlichen Entlastung der Kommunen in Höhe von einer Milliarde Euro pro Jahr.“ (Koalitionsvertrag der 18. WP, S. 88).

Allerdings steht zu befürchten, dass eine entsprechende Regelung noch Jahre auf sich warten lassen wird. Denn im Koalitionsvertrag heißt es auch:

„Wir werden ein Bundesleistungsgesetz für Menschen mit Behinderung (Bundesteilhabegesetz) erarbeiten. Mit Inkrafttreten dieses Gesetzes wird der Bund zu einer Entlastung der Kommunen bei der Eingliederungshilfe beitragen. Dabei werden wir die Neuorganisation der Ausgestaltung der Teilhabe zugunsten der Menschen mit Behinderung so regeln, dass keine neue Ausgabendynamik entsteht.“ (Koalitionsvertrag der 18. WP, S. 95).

Das neue Bundesteilhabegesetz soll also als fachliches *Eingliederungshilfegesetz* die bestehenden Regelungen im SGB XII ablösen. Die avisierte jährliche Entlastung der Kommunen um fünf Milliarden Euro pro Jahr wird somit erst nach der Erstellung, Beratung und Verabschiedung einer entsprechenden Norm eintreten. Ein solches Gesetzgebungsverfahren unter Einbindung insbesondere der Sozialverbände erstreckt sich regelmäßig über sehr lange Zeiträume. In den ersten Jahren der neuen Wahlperiode wird dies kaum zu bewerkstelligen sein. Dies scheinen auch die Regierungskoalitionäre zu wissen, wenn sie für den Übergang eine Vorab-Entlastung von einer Milliarde Euro im Jahr bundesweit vorsehen, die in ihren Auswirkungen allerdings nicht mehr als einen Tropfen auf den heißen Stein darstellt. Letztendlich muss vor diesem Hintergrund davon ausgegangen werden, dass es in absehbarer Zeit nicht zu der hochnotwendigen und auch von den regierungstragenden Fraktionen in NRW geforderten Entlastungen bei der Eingliederungshilfe kommen wird. Dem muss von Seiten des Landes Nordrhein-Westfalen entgegengewirkt werden.

Dies gilt umso mehr, seit das Forschungsinstitut *xit GmbH* aus Nürnberg im Auftrag des Landschaftsverbands Westfalen-Lippe herausgefunden hat, dass substantielle Anteile der kommunalen Ausgaben für die Eingliederungshilfe im Rahmen des sogenannten *social return on investment* (sroi) an die Bundesebene fließen. Im Magazin *Der Spiegel* heißt es hierzu:

Mit ihren Milliardenausgaben für die Eingliederungshilfe von Behinderten subventionieren die Kommunen in erheblichem Umfang Bundeshaushalt und Sozialversicherungen [...] Demnach fließt allein von den rund 3,7 Milliarden Euro, die in Nordrhein-Westfalen für ambulant betreutes Wohnen, Heime und Behindertenwerkstätten ausgegeben werden, fast die Hälfte in Form von Steuern und Beiträgen wieder zurück an die öffentliche Hand. Etwa 86 Prozent davon landen beim Bund und den Sozialversicherungen [...] (Der Spiegel, 51/2013, S. 16).

Die Ergebnisse der vom Landschaftsverband Westfalen-Lippe beauftragten Forschungsarbeit zeigen also, dass sich der Bund nicht nur seiner Finanzierungsverantwortung für die gesamtgesellschaftliche Aufgabe der Eingliederungshilfe entzieht, sondern durch diese auf Kosten der Kommunen sogar Einnahmen generiert.

In Summe fließen etwa 45 Prozent aller öffentlichen Ausgaben für die Eingliederungshilfe als Quertransfer an die öffentliche Hand zurück. Doch während die Kommunen als wesentliche Zahler der Eingliederungshilfe hierbei lediglich zwei Prozent der verausgabten Mittel zurückerhalten, bekommen die Länder 11 Prozent, der Bund 14 Prozent und die

Sozialversicherungsträger 72 Prozent. Die ohnehin klammen Haushalte der kommunalen Gebietskörperschaften werden über die Eingliederungshilfe somit indirekt zur Finanzierung des Bundeshaushalts und der Sozialversicherungen herangezogen.

Diesen Missstand gilt es kurzfristig und unabhängig von einem möglichen Bundesteilhabegesetz zu beseitigen. Städte und Gemeinden sollen sich nicht für Quertransfers an den Bund in Milliardenhöhe verschulden müssen. Darauf kann und muss die rot-grüne Landesregierung im Sinne ihres Auftrags durch den Landtag (Drs. 15/435) vom 29.10.2010 hinwirken.

II. Beschlussfassung:

1. Die Landesregierung erhält den Auftrag, sich beim Landschaftsverband Westfalen-Lippe über die Ergebnisse der oben genannten Studie der *xit GmbH* zu erkundigen und sich mit diesem sowie mit dem Landschaftsverband Rheinland über die bestehenden Quertransfers bei der Eingliederungshilfe auszutauschen.
2. Auf Grundlage der Studie der *xit GmbH*, des Austauschs mit den beiden Landschaftsverbänden sowie eventuell notwendiger weiterer eigener Erhebungen legt die Landesregierung dem Landtag kurzfristig einen schriftlichen Bericht darüber vor, wie bestehende Quertransfers bei der Eingliederungshilfe zu Lasten der Kommunen zukünftig unterbunden bzw. kompensiert werden können.
3. Die Landesregierung wird aufgefordert, eine Bundesratsinitiative zur Unterbindung bzw. Kompensation bestehender Quertransfers bei der Eingliederungshilfe im Sinne der Kommunen vorzubereiten und einzubringen.
4. Die Landesregierung erhält den Auftrag, im Bund unverzüglich für die Einführung eines Bundesteilhabegeldes im Sinne der aktuellen Koalitionsvereinbarungen für die 18. Wahlperiode des Bundestags einzutreten.

Christian Lindner
Christof Rasche
Kai Abruszat
Thomas Nüchel
Ernst-Ulrich Alda

und Fraktion