

Herrn  
Christian Dahm MdL  
Vorsitzender des Ausschusses für Kommunalpolitik  
Landtag Nordrhein-Westfalen  
Postfach 10 11 43

40002 Düsseldorf

LANDTAG  
NORDRHEIN-WESTFALEN  
16. WAHLPERIODE

**STELLUNGNAHME**  
**16/2047**

A11

Münster / Köln, im August 2014

- ausschließlich per E-Mail -

**Gemeinsame Stellungnahme von LWL und LVR zum Antrag der Fraktion der FDP „Der Bund darf sich nicht auf Kosten der Kommunen bereichern – Abschöpfungseffekte bei der Eingliederungshilfe stoppen“ (Drs. 16/4818 vom 21.01.2014)**

**Schriftliche Anhörung in der Sitzung des Ausschusses für Kommunalpolitik am 19.09.2014**

Sehr geehrter Herr Dahm,

wir bedanken uns für die Möglichkeit, zum Antrag der Fraktion der FDP „Der Bund darf sich nicht auf Kosten der Kommunen bereichern – Abschöpfungseffekte bei der Eingliederungshilfe stoppen“ (Drs. 16/4818 vom 21.01.2014) Stellung nehmen zu können.

## **1 Zentrale Anliegen des Antrags**

Bezugnehmend auf das durch den Landschaftsverband Westfalen-Lippe (LWL) in Auftrag gegebene Gutachten der Unternehmensberatung „xit GmbH forschen. planen. beraten.“ aus Nürnberg zu den Finanzierungslasten und Mittelrückflüssen der Eingliederungshilfe in NRW<sup>1</sup> zielt der Antrag darauf ab, die hierin aufgezeigten Verteilungseffekte zu Lasten der Kommunen

---

<sup>1</sup> vgl. Schellberg/Wagner 2013: Mittelströme der Eingliederungshilfe in Nordrhein-Westfalen

*„kurzfristig und unabhängig von einem möglichen Bundesteilhabegesetz zu beseitigen.“*  
(Ausgangslage, S. 4)

Auf der Grundlage dieser Forderung werden im Wesentlichen folgende Beschlussfassungen beantragt (vgl. Beschlussfassung, S. 4, Ziffern 2-4):

- Vorlage eines schriftlichen Berichts durch die Landesregierung NRW, wie bestehende Quertransfers bei der Eingliederungshilfe zu Lasten der Kommunen zukünftig unterbunden bzw. kompensiert werden können.
- Vorbereitung und Einbringung einer Bundesratsinitiative durch die Landesregierung NRW zur Unterbindung bzw. Kompensation bestehender Quertransfers bei der Eingliederungshilfe im Sinne der Kommunen.
- Eintreten der Landesregierung NRW im Bund für die unverzügliche Einführung eines Bundesteilhabegeldes im Sinne der aktuellen Koalitionsvereinbarungen für die 18. Wahlperiode des Bundestages.

## **2 Anlass und Zielsetzung des Gutachtens der xit GmbH**

Die kommunale Finanzlage ist bundesweit durch steigende Kassenkredite (rd. 2-4 Mrd. EUR jährlich, insgesamt rd. 50 Mrd. EUR), einer wachsenden Spreizung zwischen „armen“ und „reichen“ Kommunen und einem gravierenden Investitionsstau (inzwischen rd. 130 Mrd. EUR) geprägt. Allein in NRW sind trotz guter Steuereinnahmen 2012 die kommunalen Kassenkredite um rd. 1,5 Mrd. EUR auf fast 24 Mrd. EUR angestiegen.<sup>2</sup>

Die Bruttoausgaben für die Eingliederungshilfe haben sich in den vergangenen dreißig Jahren bundesweit fast verzehnfacht. Ende des Jahres 2011 betragen diese Ausgaben rd. 14,4 Mrd. EUR, auf das bevölkerungsreichste Bundesland NRW entfiel ein Betrag von rd. 3,6 Mrd. EUR und damit allein ein Viertel der Gesamtausgaben für Eingliederungshilfe in Deutschland.<sup>3</sup>

In den meisten Bundesländern werden diese Ausgaben durch die kommunale Ebene ganz oder zumindest teilweise finanziert. In NRW wird die Finanzlast im Wesentlichen von den beiden Landschaftsverbänden getragen, die wiederum von den nordrhein-westfälischen Kreisen und kreisfreien Städten über die Landschaftsumlage finanziert werden.

Zurückzuführen sind die rasanten Kostensteigerungen in der Eingliederungshilfe maßgeblich auf deutliche Fallzahlsteigerungen. So hat sich die Zahl der leistungsberechtigten Menschen mit wesentlichen Behinderungen in den vergangenen zwanzig Jahren bundesweit auf rd. 788.000 erhöht und damit fast verdreifacht. Auf NRW entfallen davon rd. 155.000 Leistungsberechtigte.<sup>4</sup> Diese – über das System der Sozialhilfe kaum steuerbaren – Fallzahlsteigerun-

---

<sup>2</sup> vgl. Kassenstatistik IT.NRW 2012/12

<sup>3</sup> vgl. Statistisches Bundesamt IT.NRW 2012/08

<sup>4</sup> vgl. Statistisches Bundesamt IT.NRW 2013

gen sind wiederum insbesondere auf den medizinischen Fortschritt, auf die demografische Entwicklung und auf Leistungskürzungen bei vorrangig verpflichteten Sozialleistungsträgern zurückzuführen. Daneben sind in den Vergütungssätzen zu berücksichtigende Tarifsteigerungen, gesellschaftlich gewollte Standardverbesserungen und gesetzliche Normierungen (z. B. Wunsch- und Wahlrecht nach § 9 SGB XII; Abschaffung von Mehrbettzimmern nach WTG) und höhere individuelle Bedarfe für den rasanten Ausgabenanstieg ursächlich.

Das im Antrag in Bezug genommene Gutachten der xit GmbH unterzieht die Eingliederungshilfe in NRW mittels Bestimmung des „Social Return on Investments (SROI)“ einer Analyse der Ströme öffentlicher Mittel. Ziel dieser Untersuchung ist die Ermittlung der Wertschöpfung der Eingliederungshilfe und der Mittelverteilung im System. Sie stellt eine bislang fehlende Transparenz über das Zusammenspiel des Finanzierungssystems der Eingliederungshilfe her und soll damit zur Diskussion über eine faire Teilung der Finanzlast in der Eingliederungshilfe beitragen.

Die Ergebnisse des Gutachtens beziehen sich auf das Jahr 2011 und bilden rd. 95 Prozent der Ausgaben der Eingliederungshilfe ab (Stationäres Wohnen, Ambulant Betreutes Wohnen und Werkstätten für behinderte Menschen). Damit ist ein Ausgabevolumen von 3,658 Mrd. EUR berücksichtigt. Die leitende Frage bei der Ermittlung des „SROI“ ist, welcher Teil der Transfers von der öffentlichen Hand auch wieder zurück an die öffentliche Hand fließt.

### **3 Wesentliche Ergebnisse des Gutachtens der xit GmbH**

Die Landschaftsverbände und damit die Kommunen tragen unter Berücksichtigung entsprechender Refinanzierungen (Kostenbeteiligungen, Investitionspauschalen pp.) rd. zwei Drittel (rd. 65 Prozent) der Finanzierungslast der Eingliederungshilfe. Die „Bundesebene“, bestehend aus Bund und Sozialversicherungen, tragen zu insgesamt rd. 11 Prozent zur Finanzierung der Eingliederungshilfe bei (Bund 9 Prozent, Sozialversicherungen 2 Prozent).

Mit diesen Ausgaben der Eingliederungshilfe werden die Sozialunternehmen für ihre Leistungen für die Menschen mit wesentlichen Behinderungen vergütet. Diese Leistungen sind von einem sehr hohen Personaleinsatz geprägt. In den meisten Fällen beträgt der Personalkostenanteil etwa 80 Prozent der Gesamtkosten. Durch die Beschäftigung von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern entstehen Sozialversicherungsbeiträge, Lohnsteuer sowie Solidaritätszuschläge, sowohl für das Personal in Betreuung und Verwaltung als auch für beschäftigte Leistungsberechtigte in den Werkstätten für behinderte Menschen. Daneben werden im Bereich der Sachkosten vornehmlich Umsatzsteuern abgeführt.

Insgesamt entstehen hieraus in NRW Rückflüsse an die öffentliche Hand von 1,534 Mrd. EUR. Das sind 45 Prozent (= „SROI“) der öffentlich eingesetzten Mittel von 3,658 Mrd. EUR. Sie fließen alleine durch die Struktur der sozialen Organisationen wieder zurück an die öffentliche Hand. Der effektive Mitteleinsatz beträgt demnach nur 55 Prozent der ursprünglichen Ausgaben.

Werden die Rückflüsse den verschiedenen öffentlichen Händen zugeordnet, ergibt sich, dass sich die Rückflüsse nicht analog zur Finanzierungsstruktur auf die Kostenträger verteilen. Die Kommunen in NRW finanzieren die Eingliederungshilfe zu einem überwiegenden

Teil (rd. 65 Prozent), erhalten aber nur rd. 2 Prozent der Rückflüsse zurück. Die „Bundesebene“ (Bund und Sozialversicherungen) beteiligt sich hingegen nur zu rd. 11 Prozent an der Finanzierung der Eingliederungshilfe, erhält aber mit rd. 86 Prozent einen Großteil der gesamten Rückflüsse an die öffentliche Hand zurück. Die Steuern stehen dem Bund dann als allgemeine Deckungsmittel zur Verfügung. Den erhaltenen Sozialabgaben stehen zwar Ansprüche (Versicherungsschutz, Leistungsauszahlung) gegenüber. Allerdings besteht hier überwiegend keine monetär bewertbare zeitliche und sachliche Verbindung zwischen den Ansprüchen und den Rückflüssen aus den Sozialabgaben.

Mit anderen Worten: Von jedem Euro, den die Kommunen in die Eingliederungshilfe investieren, erhalten sie (nur) knapp 2 Cent zurück. Die „Bundesebene“ (Bund und Sozialversicherungen) dagegen erhält rd. 3,40 EUR für jeden investierten Euro. Es entsteht somit ein Quersubventionstransfer, der im Wesentlichen Mittel aus kommunalen Haushalten in die Kassen der Sozialversicherungen und des Bundes umverteilt.

#### **4 Finanzielle Entlastung der Kommunen durch ein Bundesteilhabegesetz**

Die Ergebnisse des Gutachtens sind ein weiterer Beleg dafür, dass eine Beteiligung des Bundes an den Kosten der Eingliederungshilfe zwingend notwendig und nur gerecht ist. Weitere Gründe für die seit vielen Jahren von den Landschaftsverbänden geforderte Bundesbeteiligung an den Kosten der Eingliederungshilfe sind:

- Die Fallzahlen- und Kostenentwicklung in der Eingliederungshilfe beruht im Wesentlichen auf gesamtgesellschaftlichen Entwicklungen, die sich kommunalen Steuerungs- und Einflussmöglichkeiten weitgehend entziehen.
- Spätestens durch die Unterzeichnung der UN-Behindertenrechtskonvention ist deutlich geworden, dass die Inklusion von Menschen mit Behinderungen alle Teile der Gesellschaft und alle staatlichen Ebenen angeht. Mit dieser Aufgabe können die Kommunen nicht allein gelassen werden.
- Die Bundesgesetzgebung setzt den maßgeblichen rechtlichen Rahmen beispielsweise zu Rechtsansprüchen, Standards, Rechtsposition der Träger der Freien Wohlfahrtspflege und Steuerungsmöglichkeiten der Kostenträger. Es ist daher volkswirtschaftlich plausibel, wenn der Bund mit einer Interessensquote kostenmäßig an den finanziellen Entwicklungen der Eingliederungshilfe beteiligt ist.
- Die Eingliederungshilfe für Menschen mit wesentlichen Behinderungen macht inzwischen fast 60 Prozent aller Sozialhilfekosten in Deutschland aus. Die Ausgestaltung als Sozialhilfeleistung führt dazu, dass die Eingliederungshilfe immer dann eintreten muss, wenn vorrangig verpflichtete Sozialleistungsträger sich aus Leistungsbereichen zurückziehen (zum Beispiel Krankenversicherung bei der Behandlung psychisch kranker Menschen oder Kürzung der Eingliederungsmittel der Bundesagentur für Arbeit).

So wie es der Koalitionsvertrag vorsieht, müssen die finanzielle Entlastung der kommunalen Ebene in Höhe von „netto“ 5 Mrd. EUR und ein modernes Leistungs- und Teilhaberecht für Menschen mit Behinderungen über ein Bundesteilhabegesetz erreicht werden. Das Entlastungsziel kann damit nicht ohne den fachlichen Ansatz diskutiert werden. Gleiches gilt umge-

kehrt. Ferner ist zwingend und auch so im Koalitionsvertrag festgeschrieben, dass keine neue Ausgabendynamik entsteht.

## 5 Fazit

Die Landschaftsverbände begrüßen und befürworten grundsätzlich alle Maßnahmen, die kommunale Familie bei ihren Anstrengungen um eine schnellstmögliche Entlastung von den Kosten der Eingliederungshilfe zu unterstützen. Hierzu kann auch die Einführung eines Bundesteilhabegeldes ein erster Schritt auf dem Weg zu einem Bundesteilhabegesetz sein. Dieser Vorschlag, den die Landschaftsverbände und die Kommunalen Spitzenverbände in NRW bereits 2012 in einem gemeinsamen Positionspapier nach den schon seit Ende 2004 vorliegenden Empfehlungen des Deutschen Vereins gefordert haben, ist relativ schnell zu verwirklichen und dient unmittelbar dem gesellschaftspolitischen Ziel der Inklusion und den kommunalen Finanzen. Darüber hinaus appellieren die Landschaftsverbände, alle – gemeinsamen! – Anstrengungen der kommunalen Familie und des Landes zu unternehmen und auf die zügige Erarbeitung des Bundesteilhabegesetzes zu konzentrieren, statt sich im Rahmen einer Bundesratsinitiative isoliert lediglich mit den derzeit bestehenden Verwerfungen der Mittelströme und Verteilungseffekten in der Eingliederungshilfe zu befassen.

Die Ergebnisse des Gutachtens der xit-GmbH sind ein weiterer Beleg für die Dringlichkeit und Notwendigkeit, dass die im Koalitionsvertrag von CDU/CSU und SPD für die 18. Legislaturperiode des Deutschen Bundestages getroffenen Zusagen zur Eingliederungshilfe schnellstmöglich umgesetzt werden müssen. Nur eine Beteiligung des Bundes an den Kosten der Eingliederungshilfe, die auch ihre dynamische Kostenentwicklung berücksichtigt, kann die Kommunen in großem Umfang und dauerhaft entlasten. Nur so können die Landschaftsverbände ihre engagierte und fachlich und wirtschaftlich anerkannt gute Arbeit für die Menschen mit Behinderung in NRW auch zukünftig fortsetzen.



Matthias Löb  
LWL-Direktor



Ulrike Lubek  
LVR-Direktorin