

xit GmbH. Frauentorgraben 73. 90443 Nürnberg.

Herrn  
Christian Dahm MdL  
Vorsitzender des Ausschusses für Kommunalpolitik  
Landtag Nordrhein-Westfalen  
Postfach 10 11 43  
40002 Düsseldorf

LANDTAG  
NORDRHEIN-WESTFALEN  
16. WAHLPERIODE

**STELLUNGNAHME  
16/2073**

A11

xit GmbH  
Frauentorgraben 73  
90443 Nürnberg

Telefon: +49 911 20227-0  
Telefax: +49 911 20227-77  
E-Mail: info@xit-online.de  
www.xit-online.de

Nürnberg, 08.09.2014

**Stellungnahme im Rahmen der Anhörung „Der Bund darf sich nicht auf Kosten der Kommunen bereichern – Abschöpfungseffekte bei der Eingliederungshilfe stoppen“ (Drucksache 16/4818 Landtag NRW)**

Sehr geehrter Herr Dahm,

wir bedanken uns für die Möglichkeit, im Rahmen der oben genannten Anhörung Stellung nehmen zu können.

### **Hintergrund, Datengrundlage und Methodik**

Die Anhörung zieht als zentrale Grundlage das Gutachten der xit GmbH „Mittelströme in der Eingliederungshilfe in Nordrhein-Westfalen“ im Auftrag des Landschaftsverbandes Westfalen-Lippe aus dem Jahr 2013 heran. Im Rahmen des Gutachtens wird untersucht, welche öffentlichen Mittel an die Einrichtungen der Eingliederungshilfe fließen und welche Geldströme von diesen Einrichtungen wieder zurückfließen. Dies wurde am Beispiel Nordrhein-Westfalen für das Jahr 2011 untersucht. In die Analyse einbezogen wurden stationäre Wohneinrichtungen, ambulante Dienste und Werkstätten. Weiterhin wurde die Ebene des Sozialleistungsträgers berücksichtigt. Aus untersuchungsökonomischen Gründen wurden die allgemeine und berufsvorbereitende schulische Förderung, Hilfsmittel und heilpädagogische Kindertagesstätten nicht mit einbezogen, die insgesamt jedoch nur 5 % des Finanzierungsvolumens ausmachen.

Gegenstand des Gutachtens ist die Eingliederungshilfe und damit Leistungen nach dem SGB XII. Mögliche Leistungen nach anderen Sozialgesetzen an Empfänger der Eingliederungshilfe wurden nicht berücksichtigt. Kostenübernahmen anderer Sozialleistungsträger, sofern sie im Haushalt der Landschaftsverbände abgebildet waren, wurden nur berücksichtigt, wenn sie den Bereich Eingliederungshilfe betrafen.

Methodisch lag das Konzept des xit-SROI zugrunde und hierbei speziell die Perspektive des SROI 1 (Transferanalyse) und SROI 4 (Regionalökonomische Analyse). Hierbei werden Anbieter von sozialen Dienstleistungen auf die Zuflüsse öffentlicher Mittel und die Rückflüsse an die öffentliche Hand untersucht. Die Transferanalyse erfolgte anhand von statistischen Daten und von Buchhaltungsdaten. Die Zuflüsse wurden auf der Basis konkreter Haushaltsdaten analysiert. Da die Rückflüsse aller Leistungsanbieter in Nordrhein-Westfalen untersucht werden sollten und eine Totalerhebung aus untersuchungsökonomischen Gründen nicht in Frage kam, wurden anhand bekannter Größen (Personalschlüssel, Kostenstrukturen etc.) Unternehmen simuliert und Rückflüsse bestimmt.

Der SROI 4 (Regionalökonomische Analyse) wurde adaptiert und von einem regionalökonomischen Modell zu einem gesamtwirtschaftlichen Modell. Die (regional-)ökonomische Analyse stellt induzierte Wirkungen von Beschäftigung (und damit Einkommen) sowie Nachfrage von Sozialunternehmen in anderen Wirtschaftsunternehmen dar. Hierbei wurde ein nicht nach Wirtschaftsbereichen differenzierendes Input-Output-Modell auf der Basis statistischer Größen zugrunde gelegt.

## Zentrales Ergebnis

Das zentrale Ergebnis des Gutachtens, auf das im Antrag der FDP-Fraktion (Drs. 16/4818) Bezug genommen wird, findet sich unter Punkt 3.

Insgesamt beträgt das Finanzierungsvolumen der Eingliederungshilfe in NRW 3,394 Mrd. €. Es fließen an die öffentliche Hand 1,534 Mrd. € zurück, also ca. 45 % (Tab. 8, S. 34 des Gutachtens).

Zu- und Rückflüsse verteilen sich jedoch ungleich auf die verschiedenen öffentlichen Haushalte.

Die Finanzierung der Eingliederungshilfe verteilt sich wie folgt:

Öffentlicher Haushalt	
Kommunen	70,3 %
Länder	18 %
Bund	9 %
Sozialversicherungen	2,6 %

(Tab. 10, S. 35 des Gutachtens)

Die Rückflüsse gehen jedoch in anderer Verteilung an die Sozialleistungsträger: Die Kommunen erhalten nur einen sehr kleinen Anteil der Rückflüsse, während die Sozialversicherungen einen überproportional hohen Rückfluss verzeichnen.

Im Endergebnis führt dies dazu, dass die einzelnen Sozialleistungsträger aus ihren eingesetzten Mitteln zurückerhalten:

Öffentlicher Haushalt	Finanzierungsanteil (in €)	Rückfluss (in €)	Anteil Rückfluss an Finanzierung (in %)
Kommunen	70,34 €	1,11 €	2 %
Länder	18,07 €	5,06 €	28 %
Bund	9,03 €	6,26 €	69 %
Sozialversicherung	2,56 €	32,77 €	1280 %
	<b>100,00 €</b>	<b>45,20 €</b>	<b>(keine Summe)</b>

(aus Tab. 10, S. 35 des Gutachtens)

Die Zahlen auf S. 3f. aus dem Antrag der FDP-Fraktion stellen die Anteilswerte der einzelnen öffentlichen Hände an den Rückflüssen von 45,20 € dar. Dies ist rechnerisch richtig; wir hatten in unserem Gutachten die Darstellung als Anteil der Rückflüsse an den Zuflüssen gewählt, da dies aussagekräftiger erschien.

### **Bewertung des Ergebnisses im Hinblick auf den Antrag**

Insgesamt geht der Antrag von „Quertransfers“ aus. Es ist wichtig festzuhalten, dass die Quertransfers nicht in Form von direkten Zuschüssen oder Transfers zwischen öffentlichen Händen erfolgen, sondern jeweils Resultat eigener Gesetze sind (also etwa der Sozialversicherungspflicht). Die dargestellten ungleichen Rückflüsse sind also nicht administrativ oder haushaltstechnisch bedingt, sondern stellen die komplexen gesetzlichen Verflechtungen dar, die aus unterschiedlichen Gesetzen und auch Sozialgesetzen mit unterschiedlichen verantwortlichen Trägern und öffentlichen Kassen herrühren.

Aus fiskalischer Sicht wird die kommunale Ebene zu Ausgaben verpflichtet, aus denen sie nur geringe Rückflüsse erzielt, während andere öffentlichen Hände hieraus höhere Anteile an Rückflüssen erzielen. Ein finanzieller Eigenanreiz für die Kommunen, sich in der Eingliederungshilfe zu engagieren, existiert nur in geringem Umfang und das Engagement ist weniger attraktiv als andere Einsatzmöglichkeiten öffentlicher Gelder, die zu höheren fiskalischen Rückflussquoten führen. Das Engagement erfolgt, um sozialen Verpflichtungen nachzukommen, Daseinsfürsorge zu ermöglichen oder Lebensqualität der Betroffenen zu erhöhen.

Der Antrag der FDP-Fraktion fordert weiterhin die „Unterbindung“ oder „Kompensation“ von Quertransfers.

Die „Unterbindung von Quertransfers“ ist als die Verwirklichung des Prinzips der Verursachungsgerechtigkeit anzusehen. Eine Möglichkeit zur Verbesserung der Steuerung wäre die Beseitigung der entstehenden fiskalischen externen Effekte der Eingliederungshilfe durch Integration, d.h. das Zusammenführen von finanzieller Belastung und finanziellem Rückfluss. Diese theoretisch sehr schlüssige Lösung dürfte jedoch angesichts der rechtlichen, politischen und gesellschaftlichen Komplexität bestenfalls langfristig realisierbar sein.

Daher ist eine Kompensationslösung zwar theoretisch nur die zweitbeste Lösung, erscheint jedoch praktikabel. Dabei sollten zwei Überlegungen berücksichtigt werden:

Bei den Rückflüssen wurde im Gutachten nicht zwischen zweckgebundenen und nicht-zweckgebundenen Rückflüssen unterschieden. Speziell in der Sozialversicherung mischen sich die Gegenleistungen in Form erworbener Ansprüche mit der Solidarfunktion der Sozialversicherung. Dies ist bei einer Kompensation zu berücksichtigen und anzurechnen.

Das Gutachten arbeitet mit Zahlen von 2011. Seither hat die Diskussion um die Eingliederungshilfe unter dem Aspekt der UN-Behindertenrechtskonvention und einer Betonung von Inklusion deutlich zugenommen. Hierdurch dürften neue Belastungen auf die Eingliederungshilfe zukommen, die kurzfristig durch die Umstellung von Angebotssystemen und Versorgungsstrukturen entstehen werden. Inwieweit diese Belastungen auch langfristig bestehen bleiben, soll hier nicht beurteilt werden.

Wir freuen uns, dass die finanziellen Effekte der Eingliederungshilfe thematisiert werden. Hierbei sollten im Hinblick auf die Weiterentwicklung der Eingliederungshilfe – wie in diesem Antrag – die Fragen der Belastung einzelner Finanziers, aber auch die Fragen der Steuerung und der Ergebnisqualität behandelt werden. In diesem Sinne wünschen wir der politischen Diskussion einen guten Verlauf und hoffen, hier einen kleinen Beitrag liefern zu können.

Mit freundlichen Grüßen

  
Prof. Dr. Klaus Schellberg