An die Mitglieder
des Ausschusses für Kommunalpolitik
Landtag Nordrhein-Westfalen
Postfach 10 11 43
40002 Düsseldorf

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
16. WAHLPERIODE

STELLUNGNAHME
16/2083

A11

Ansprechpartner/in:

Verena Göppert, Städtetag NRW
Tel.-Durchwahl: 0221/3771-400
Fax-Durchwahl: 0221/3771-409
E-Mail: verena.goeppert@staedtetag.de

Aktenzeichen: 50.13.04 N

Reiner Limbach, Landkreistag NRW
Tel.-Durchwahl: 0211/300 491-200
Fax-Durchwahl: 0211/300 491-5200
E-Mail: limbach@lkt-nrw.de

Aktenzeichen: 50.11.06 Li/MH

Horst-Heinrich Gerbrand,
Städte- u. Gemeindebund NRW
Tel.-Durchwahl: 0211/4587-234
Fax-Durchwahl: 0211/4587-211
E-Mail:
Horst-heinrich.gerbrand@kommunen-in-nrw.de

Datum: 05.09.2014

Schriftliche Anhörung zum Antrag der FDP-Fraktion 16/4818 vom 21.01.2014 „Der Bund darf sich nicht auf Kosten der Kommunen bereichern – Abschöpfungseffekte bei der Eingliederungshilfe stoppen“

Ihr Schreiben vom 06.08.2014

Sehr geehrte Damen und Herren,

gerne machen wir von der Möglichkeit Gebrauch, zu dem o. g. Antrag im Rahmen einer schriftlichen Anhörung Stellung zu nehmen.

1.
Die Finanzierung der Leistungen der Eingliederungshilfe gemäß SGB XII wie auch deren konsequente fachliche Weiterentwicklung ist bereits seit Jahren ein zentrales Handlungsfeld der Kommunen im Bereich der von ihnen finanzierten Sozialleistungen. Daher begrüßen wir die Initiative des Antrags, die Ergebnisse der Untersuchung zu den Finanzierungsströmen im Zusammenhang mit der Eingliederungshilfe zu diskutieren. Die zentrale Schlussfolgerung aus den Untersuchungsergebnissen der xit GmbH, die Forderung nach einer stärkeren Mitfinanzierung der Eingliederungshilfe durch den Bund, wird vollumfänglich geteilt.

Zunächst möchten wir darauf hinweisen, dass die Eingliederungshilfeleistungen gemäß SGB XII in NRW durchweg in kommunaler Zuständigkeit liegen. Allerdings sind nicht ausschließlich die beiden Landschaftsverbände in ihrer Eigenschaft als überörtliche Sozialhilfeträger zuständig, sondern auch die kreisfreien Städte und Kreise als örtliche Sozialhilfeträger. Nach Maßgabe der AV-SGB XII NW sind die beiden Landschaftsverbände für die stationären Wohnhilfen und die ambulanten Wohnhilfen zuständig, soweit es sich um Leistungen zur Ermöglichung bzw. Sicherung des selbstständigen Wohnens handelt. Ferner sind die überörtlichen Sozialhilfeträger zuständig für die Finanzierung der Werkstattbeschäftigung von Menschen mit Behinderungen. Die örtlichen Sozialhilfeträger hingegen sind zuständig für alle sonstigen ambulanten Eingliederungshilfeleistungen. Diese Zuständigkeitsstrukturen sollen durch das erste allgemeine Gesetz zur Stärkung der sozialen Inklusion in NRW im Wesentlichen fortgeführt werden. Ferner möchten wir der Vollständigkeit halber darauf hinweisen, dass die Finanzierungszuständigkeit für die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung gemäß SGB XII seit dem 01.01.2014 in vollem Umfang beim Bund liegt.

2.
Die vom LWL in Auftrag gegebene Studie zur Untersuchung der Mittelverteilung der Eingliederungshilfe hat die Finanzierungsdiskussion über die Eingliederungshilfe mit neuen Aspekten bereichert. Eine solche Untersuchung der Effekte des Finanzierungssystems Eingliederungshilfe hat es bislang nicht gegeben. Wir halten es grundsätzlich für richtig, die Wirkungszusammenhänge der Eingliederungshilfeleistungen nicht auf das „Leistungsdreieck“ zwischen Kostenträger, Leistungsanbieter und Leistungsempfänger zu reduzieren, auch wenn dort die unmittelbaren Effekte zu verzeichnen sind. Die finanziellen Ströme und Wirkungen der Eingliederungshilfefinanzierung transparent zu machen, ist Ziel des Gutachtens. Das Gutachten verweist darauf, dass mehr als 70 Prozent der Gesamtkosten der Eingliederungshilfe Kosten für Personal darstellen. Bei diesen fallen Sozialversicherungsbeiträge, Lohnsteuer und Solidaritätszuschlag an.

Jenseits der Finanzierungsdiskussion sind wir der Auffassung, dass die Frage der Zielerreichung und Zielüberprüfung in der Eingliederungshilfe als eine Rehabilitationsleistung im Rahmen des SGB stärker als bisher überprüft werden muss. Dies steht im Zusammenhang mit verbesserten Steuerungsmöglichkeiten für die kommunalen Aufgabenträger, die auch Gegenstand der inhaltlichen Reformdebatte der Eingliederungshilfe sind.

Die Eingliederungshilfe stellt heute, noch vor der Hilfe zur Pflege gemäß SGB XII, die größte Kostenposition im Katalog der kommunalfinanzierten Sozialleistungen dar. Neben der erheblichen Fallzahlsteigerung der letzten Jahre ist dies auch mit der Steigerung der Kosten je Einzelfall zu erklären. Neben den demografischen Faktoren tragen hierzu weitere Einflussfaktoren bei, wie die Tarifsteigerungen der Entgeltsätze oder gesetzliche Standardverbesserungen, wie beispielsweise die Absenkung der Doppelzimmerquote in den stationären Einrichtungen. In dem von der xit GmbH ausgewählten Referenzjahr 2011 betrugen die bundesweiten Ausgaben für die Eingliederungshilfe rund 14,4 Milliarden Euro, von denen mit rund 3,6 Milliarden etwa ein Viertel der Gesamtausgaben für die Eingliederungshilfe bundesweit auf NRW entfallen.

Soweit die örtlichen Sozialhilfeträger nicht selbst zuständig sind, werden die Leistungen durch die beiden Landschaftsverbände erbracht, die wiederum von den 53 kreisfreien Städten und Kreisen über die Landschaftsverbandsumlagen im Wesentlichen kommunal finanziert werden. Die Tatsache, dass die Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderungen mittlerweile rund 60 Prozent aller Sozialhilfekosten in Deutschland ausmacht, zeigt, dass die Leistungsgrenzen für kommunale Sozialhilfeleistungen im örtlichen Wirkungskreis längst gesprengt worden sind. Weitere Verschärfungen werden dadurch bewirkt, dass die Eingliederungshilfe in den vergangenen Jahren die Lücken anderer beitragsfinanzierter Sozialleistungssysteme schließen musste. Exemplarisch sei an dieser Stelle auf die soziotherapeutischen Leistungen gemäß SGB V hingewiesen, die einen wesentlichen Beitrag zur Stabilisierung und damit zur Sicherung der Selbstständigkeit von Menschen mit psychischen Behinderungen leisten können, deren Leistungsnetz aber auch in NRW ausgesprochen grobmaschig ausgestaltet ist. Der Lückenschluss vollzieht sich im Wege ambulanter Wohnhilfen. Damit wird der sozialhilferechtliche Nachranggrundsatz in sein Gegenteil verkehrt.

Ferner ist zu berücksichtigen, dass die Finanzlage der Kommunen insbesondere in NRW weiterhin prekär ist und eine wachsende Spreizung in der Finanzkraft der Kommunen zu verzeichnen ist. Der daraus resultierende allgemeine Investitionsstau lässt sich anhand des Zustands der kommunalen Infrastruktur in NRW leicht nachvollziehen. Trotz vergleichsweise guter Steuereinnahmen und einem (jedenfalls bezogen auf die Inanspruchnahme von Leistungen des SGB III) stabilen Arbeitsmarkt sind die kommunalen Kassenkredite auch in NRW weiter angestiegen. Wesentliche Ursache hierfür sind die Ausgabesteigerungen im Bereich der Eingliederungshilfe.

Die Belastung der Kommunen wird dadurch verschärft, dass Leistungen der gesetzlichen Pflegeversicherung im Fall einer vollstationären Wohnhilfe auf einen Pauschalbetrag von 256 Euro monatlich gedeckelt sind. Dies bedeutet, dass der Großteil der Finanzierung des Pflegebedarfs für diese Zielgruppe aus kommunalen Eingliederungshilfemitteln erbracht werden muss. Die Aufhebung dieser Regelung, die neben ihren finanziellen Effekten zugleich eine Diskriminierung der Menschen mit Behinderung darstellt und den Zielen der UN-BRK zuwiderläuft, wird von kommunaler Seite im Reformprozess der Eingliederungshilfe auf Bundesebene verfolgt.

3.

Die Arbeitsprozesse beim BMAS zur Schaffung eines Bundesteilhabegesetzes sind nicht zuletzt Resultat der langjährigen Forderung der Kommunen, eine finanzielle Entlastung herbeizuführen. Problematisch ist allerdings, dass dieser Gesetzgebungsprozess infolge seiner Komplexität auf ein Inkrafttreten des neuen Bundtesteilhabegesetzes erst Ende 2017 oder Anfang 2018 ausgerichtet ist. Abgesehen davon, dass dieser Zeitrahmen die aktuelle Legislaturperiode des Bundestages überschreiten würde, ist für die kommunalen Spitzenverbände weiterhin nicht nachzuvollziehen, dass die im Koalitionsvertrag zugesicherte Übergangsmilliarde erst ab dem Jahr 2015 ausgezahlt werden soll. Wir halten weiterhin die Begründung der Bundesregierung, der Entlastungseffekt im Jahr 2014 zugunsten der Kommunen sei bereits im Wege der vollständigen Übernahme der Finanzierungslasten bei der Grundsicherung gemäß SGB XII durch den Bund eingetreten, für nicht haltbar. Auf diese Weise wird eine politische Doppelverwertung des Entlastungseffektes vorgenommen, der bereits in der vergangenen Legislaturperiode des Bundestages angelegt wurde.

Mit Sorge stellen wir außerdem fest, dass der Reformprozess mit Forderungen nach Leistungsausweitungen und Standardverbesserungen zugunsten der Menschen mit Behinderungen befrachtet wird. Dies zeigt sich exemplarisch an der Diskussion über einen etwaigen Selbstbehalt im Fall der Einführung eines Bundesteilhabegeldes. Das System der Eingliederungshilfe in NRW ist ausdifferenziert, bedarfsgerecht und von hoher Leistungsqualität für die Menschen mit Behinderungen. Der Forderung nach Standardverbesserungen sind keinerlei Analysen des derzeitigen Leistungssystems vorausgegangen, welche möglicherweise Versorgungslücken und damit einen Handlungsbedarf aufgezeigt hätten. Vielmehr handelt es sich um eine politische Forderung, mit der das Risiko verbunden ist, dass das eigentliche Ziel einer Entlastung der kommunalen Aufgabenträger zunehmend aus dem Blick gerät. Keinesfalls hinnehmbar wäre eine Entwicklung, die zugesagte kommunale Entlastung von jährlich 5 Milliarden Euro im Sinne einer Bruttoentlastung zu interpretieren, von der eventuelle Mehrausgaben aufgrund veränderter Standards zunächst in Abzug zu bringen wären.

Schließlich möchten wir noch darauf hinweisen, dass der Eingliederungshilfe vergleichbare Finanzierungseffekte auch bei weiteren kommunalen Leistungen zu verzeichnen sind. Der Ausbau der Kindertagesbetreuungsangebote für Kinder ab Vollendung des ersten Lebensjahres leistet einen wesentlichen Beitrag für eine verbesserte Vereinbarkeit von Familie und Beruf, macht eine frühere Rückkehr junger Eltern in das Berufsleben möglich und zeigt damit auch gewinnbringende Effekte zugunsten der Sozialversicherungssysteme und des Steueraufkommens.

Die kommunalen Spitzenverbände stehen für eine vertiefte Erörterung des Themas sowie für eine Diskussion über den gesetzlichen Reformprozess der Eingliederungshilfe auf der Bundesebene und die Einflussmöglichkeiten der Landespolitik jederzeit zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen
In Vertretung

Verena Göppert
Beigeordnete
des Städtetages Nordrhein-Westfalen

Reiner Limbach
Beigeordneter
des Landkreistages Nordrhein-Westfalen

Horst-Heinrich Gerbrand
Beigeordneter
des Städte- und Gemeindebundes
Nordrhein-Westfalen