



Finanzministerium | Postfach 7127 | 24171 Kiel

Staatssekretär

An den  
Vorsitzenden des Finanzausschusses  
des Schleswig-Holsteinischen Landtages  
Herrn Thomas Rother, MdL  
Landeshaus  
24105 Kiel

nachrichtlich:  
Herrn Präsidenten  
des Landesrechnungshofes  
Schleswig-Holstein  
Dr. Aloys Altmann  
Hopfenstraße 30  
24103 Kiel

17. April 2013

**Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderung;  
Bemerkungen 2012 des Landesrechnungshofs Schleswig-Holstein – Bericht und  
Beschlussempfehlung des Finanzausschusses vom 8. November 2012,  
Drucksache 18/323**

Vorlage des Ministeriums für Soziales, Gesundheit, Familie und Gleichstellung  
vom 22. März 2013

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,

anliegend übersende ich Ihnen die o.a. Vorlage des Ministeriums für Soziales, Gesundheit,  
Familie und Gleichstellung mit der Bitte um Kenntnisnahme.

Mit freundlichen Grüßen

Thomas Losse-Müller

Anlage: -1-



Ministerium für Soziales, Gesundheit, Familie und Gleichstellung  
Postfach 70 61 | 24170 Kiel

Herrn  
Thomas Rother  
Vorsitzender des Finanzausschusses  
des Schleswig-Holsteinischen Landtages

24105 Kiel

21. März 2013

**Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderung;  
Bemerkungen 2012 des Landesrechnungshofs Schleswig-Holstein – Bericht und  
Beschlussempfehlung des Finanzausschusses vom 8. November 2012,  
Drucksache 18/323**

Sehr geehrter Herr Rother,

unter Hinweis auf den Beschluss des Schleswig-Holsteinischen Landtages vom 14. Dezember 2012 berichte ich dem Finanzausschuss wie folgt:

**I.**

Nach den arbeitsmarktpolitischen Reformen von 2005 und der Verlagerung des größten Teils der lebensunterhaltssichernden Leistungen der Sozialhilfe in das SGB II (Grundsicherung für Arbeitsuchende) ist die Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderung unter den verschiedenen sozialhilferechtlichen Leistungsarten des SGB XII die sozial- und finanzpolitisch bedeutsamste. Bundesweit werden rd. 15 Mrd. € für diese Leistung aufgewendet; bundesweit steigen die dafür aufgewendeten öffentlichen Mittel.

Die Eingliederungshilfe ist für rd. 30.000 Menschen mit Behinderung in Schleswig-Holstein die wichtigste sozialstaatliche Leistung. Es geht um

- 4.000 Kinder in 97 Frühförderstellen,
- 3.000 Kinder in 200 integrativen Kindergärten,
- 7.000 Erwachsene, die ambulante Leistungen erhalten,
- 16.000 Erwachsene in mehr als 450 stationären Einrichtungen, davon 10.000 Menschen in Werkstätten,
- um ein sozialstaatliches Leistungsvolumen von rund rd. 590 Mio € jährlich (2011) und
- um einen sozialen Dienstleistungsbereich mit mehr als 20.000 Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern.

Die Kosten dieses Leistungssystems werden - Folge der Aufgabenübertragung 2007 - den Kreisen und kreisfreien Städten im Umfang von rd. 455 Mio € aus Landesmitteln erstattet; dieser Betrag bezieht sich auf die teilstationären und stationären Leistungen der Eingliederungshilfe.

## II.

Auf Leistungen der Eingliederungshilfe besteht nach dem SGB XII Rechtsanspruch. Welche Leistungen ein Mensch mit Behinderung erhält, hängt allein von seinem persönlichen Teilhabebedarf ab, der von den Kommunen in einem Hilfeplanverfahren gemeinsam mit dem Menschen mit Behinderung festgestellt wird. Leistungen werden erbracht zur Teilhabe am Leben in der Gesellschaft und am Arbeitsleben. Sie reichen von der Frühförderung für behinderte und von Behinderung bedrohte Kinder und deren Betreuung in Kindertagesstätten, Hilfen zur schulischen Ausbildung bis zu Werkstätten und ambulant betreutem oder stationärem Wohnen. Der größte Ausgabenanteil entfällt mit 246 Mio € auf das stationäre Wohnen sowie mit rd. 161 Mio € auf Werkstätten.

Die Zahl der Leistungsempfänger steigt bundesweit. Die Gründe dafür sind vielfältig: Zum einen sind es demografische Veränderungen. Von der allgemeinen Erhöhung der Lebenserwartung profitieren inzwischen auch Menschen mit Behinderung. Nach bundesweiten Prognosen wird die Zahl der Menschen mit geistiger Behinderung, die über 60 Jahre alt sein werden, sich bis zum Jahr 2030 vervierfachen. Zugleich steigt mit der allgemeinen Erhöhung der Lebenserwartung auch das Risiko einer Behinderung. Zum anderen führt der medizinische Fortschritt dazu, dass mehr Menschen eine Krankheit oder einen Unfall überleben, aber anschließend durch eine Behinderung beeinträchtigt sind. Ferner tragen veränderte Arbeitsbedingungen dazu bei, dass Beschäftigte den Anforderungen des allgemeinen Arbeitsmarktes nicht mehr entsprechen und seelische Behinderungen manifest werden, die sich in einer erhöhten Inanspruchnahme z. B. der Werkstätten ausdrücken.

Der Anstieg der Fallzahlen ist maßgeblich verantwortlich für den jährlichen Anstieg der Ausgaben für diese Leistung. Darüber hinaus wird der Kostenanstieg auch durch den gesellschaftlichen Fortschritt ausgelöst. Er führt zu wachsenden Teilhabebedarfen der Menschen mit Behinderung, denen durch die Eingliederungshilfe Rechnung getragen werden muss. Das hat in allen Ländern zu einer außerordentlichen Dynamik der Kostenentwicklung und zu erheblichen Anstrengungen geführt, zumindest den Anstieg der Kosten abzu-bremsen.

### III.

In Schleswig-Holstein wurde seit der nahezu vollständigen Übertragung der Aufgaben der Sozialhilfe auf die Kommunen eine Vielzahl von Maßnahmen ergriffen, um die Kostenentwicklung positiv zu beeinflussen:

- Mit jährlich 9 Mio € finanziert das Land den Aufbau einer qualifizierten Hilfeplanung. Sie ermöglicht die Bestimmung passgenauer, den individuellen Bedarfen entsprechenden Leistungen. Bund und Länder stimmen darin überein, dass die Hilfeplanung zentrales Steuerungsinstrument in der Eingliederungshilfe ist. Der jüngste Bericht des Landesrechnungshofs Schleswig-Holstein hat dies noch einmal bestätigt.
- Mit jährlich 17 Mio € finanziert das Land den sog. umsteuerungsbedingten Mehrbedarf der Kreise und kreisfreien Städte. Damit setzt das Land einen wichtigen Anreiz, bei der Leistungsgewährung im Einzelfall ambulanten Leistungen den Vorzug zu geben. Mit der Finanzierung des Mehrbedarfs federt das Land den Anstieg der von den Kommunen zu tragenden Kosten der ambulanten Eingliederungshilfe ab.
- Im sog. Moratorium von 2010 verpflichteten sich die Verbände der Leistungserbringer, in den Jahren 2011 und 2012 grundsätzlich auf eine Erhöhung der Vergütung um mehr als einem Prozent zu verzichten. Zugleich wurden Schritte zur stärkeren Umsteuerung in ambulante Leistungen vereinbart.
- Das landesweite Projekt „Übergang Schule-Beruf“ verfolgt seit 2010 das Ziel, Lehrkräfte an Förderzentren Geistige Entwicklung, den Schülerinnen und Schülern sowie ihren Eltern Alternativen zur Beschäftigung in einer Werkstatt zu eröffnen. Damit sollte dem in der Vergangenheit selbstverständlichen Übergang dieser Schülerinnen und Schüler in eine Werkstatt entgegenwirkt werden.
- Ab dem Jahr 2011 wurde durch Entscheidung des Landtages das bisherige Finanzierungssystem in der Sozialhilfe, das eine Abrechnung der Aufwendungen mit dem Land vorsah, durch ein Budgetmodell abgelöst. Dieses Budgetmodell sieht vor, dass Kreise und kreisfreie Städte, die das regionale Budget nicht ausschöpfen, die Mittel zur Kompensation kommunaler Aufwendungen in der Eingliederungshilfe einsetzen können. Damit sollte ein Anreiz gesetzt werden, stärker als bisher ambulante Leistungen zu bewilligen. Tatsächlich weist Schleswig-Holstein inzwischen eine Ambulantisierungsquote auf, die deutlich über dem bundesweiten Durchschnittswert liegt. Analysen der Kreise und kreisfreien Städte bestätigen, dass der stationäre Bereich der Eingliederungshilfe in Schleswig-Holstein entgegen dem Bundestrend nahezu konstant geblieben ist. Auch darin liegt ein erheblicher Beitrag zur Kostendämpfung.
- Ab 2013 erprobt der Kreis Nordfriesland mit Unterstützung des MSGFG die trägerbezogene Budgetierung der Leistungen der Eingliederungshilfe in Schleswig-Holstein. Dieses Projekt wird bestimmt durch eine Kooperation von Leistungsträger und Leistungserbringern mit dem Ziel, gemeinsam sozialräumliche Strukturen in Nordfriesland zu schaffen. Damit sollen einerseits neue Leistungsformen erprobt, andererseits dämpfend auf die Kostenentwicklung in der Eingliederungshilfe Einfluss genommen werden.

- Ende 2010 wurde der Landesrahmenvertrag, der die Grundsätze für Leistungen und Vergütungen insbesondere in der Eingliederungshilfe regelt, vom Landkreistag gekündigt. Nach mehrjährigen Verhandlungen ist zum Jahresbeginn 2013 ein neuer Landesrahmenvertrag vereinbart worden, der in mehreren Punkten die wirtschaftliche Leistungserbringung sicherstellen und einen Beitrag zur Dämpfung des Kostenanstiegs leisten soll. Zu nennen sind insbesondere:
  - der Abbau von Überbelegungen in Einrichtungen,
  - die Orientierung der Personalkosten am TVöD,
  - anlassunabhängige Prüfungen durch den Leistungsträger (Kommunen),
  - die Neuregelung der Eigenkapitalverzinsung und
  - die Sicherung der Qualität der Leistungen durch Stellenbesetzungs-Meldungen.

In der Summe lässt sich heute feststellen, dass es in Schleswig-Holstein in den zurückliegenden Jahren gelungen ist, wesentliche Impulse für die Weiterentwicklung der Angebotsstrukturen zu setzen und unter dem durchschnittlichen Anstieg der Kosten der Eingliederungshilfe im Bundesgebiet zu bleiben. Die Landesregierung wird diese Anstrengungen gemeinsam mit den Kommunen fortsetzen.

Das MSGFG bedauert, dass die Verbände der Leistungserbringer bei den Verhandlungen über einen neuen Landesrahmenvertrag die Verankerung eines eigenständigen, nicht anlassbezogenen Prüfrechts des Landesrechnungshofs kategorisch abgelehnt haben. Damit steht fest, dass das auch vom Schleswig-Holsteinischen Landtag geforderte Prüfrecht des Landesrechnungshofs in Einrichtungen auf dem Verhandlungswege nicht erreichbar ist. Das MSGFG wird die kommunalen Leistungsträger unterstützen, die mit dem neuen Landesrahmenvertrag geschaffenen erweiterten Prüfrechte der Kostenträger konsequent wahrzunehmen.

#### **IV.**

Entsprechend den Vorgaben des Ausführungsgesetzes zum SGB XII hat das MSGFG 2011 eine Evaluation des aktuellen Finanzierungssystems der Sozialhilfe in Schleswig-Holstein in Auftrag gegeben. Dieses Gutachten wird in den nächsten Monaten vorliegen. Das MSGFG erwartet davon näheren Aufschluss über die Auswirkungen des seit 2011 geltenden Finanzierungssystems auf Leistungsbewilligung und Angebotsstruktur sowie Empfehlungen zur Weiterentwicklung. Gespräche mit den Kreisen und kreisfreien Städten über neue Finanzierungsformen sind aufgenommen. Ziel des MSGFG ist, ab 2014 zu einem Finanzierungsmodell zu kommen, das die bisher getrennte Finanzierungsverantwortung für ambulante und stationäre Leistungen überwindet und noch stärkere Anreize für einen Umbau der Angebotsstruktur hin zu ambulanten Leistungen und sozialräumlichen Strukturen setzt.

Die beschriebene bundesweite Dynamik der Kostenentwicklung in der Eingliederungshilfe hat zu einer Diskussion über die Reform der Eingliederungshilfe geführt. Den Reformüberlegungen liegt die Erkenntnis der Länder zugrunde, dass alle Anstrengungen von Ländern und Kommunen den Kostenanstieg in der Eingliederungshilfe nicht entscheidend begrenzen können und es zu einer wirksamen und nachhaltigen finanziellen Entlastung der Kostenträger sowie zur mittelfristigen Absicherung des Leistungssystems dringend substantieller gesetzlicher Veränderungen insbesondere des SGB XII bedarf.

Bund und Länder haben 2012 ihre gemeinsamen Vorstellungen für eine grundlegende Reform der Eingliederungshilfe veröffentlicht und damit eine bundesweite Debatte ausgelöst. Diese Diskussion wird aktuell überlagert von den Verabredungen der Ministerpräsidentinnen und Ministerpräsidenten mit der Bundeskanzlerin zum Fiskalpakt. Darin ist vereinbart, dass Bund und Länder unter Einbeziehung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen ein neues Bundesleistungsgesetz für Menschen mit Behinderung in der nächsten Legislaturperiode erarbeiten und In-Kraft setzen werden, das die rechtlichen Vorschriften zur Eingliederungshilfe in der bisherigen Form ablöst. Die 89. ASMK hat im Oktober 2012 die Bundesregierung aufgefordert, zügig einen Gesetzentwurf vorzulegen und darin die vollständige Übernahme der Kosten der Eingliederungshilfe durch den Bund vorzusehen. Derzeit konzipiert eine Länder-Arbeitsgruppe Eckpunkte für ein Bundesleistungsgesetz, die bis zum Herbst 2013 vorliegen sollen; an diesem Prozess ist Schleswig-Holstein aktiv beteiligt.

Zu den Schwerpunkten des vor wenigen Wochen begonnenen Sozialdialog zwischen MSGFG, den Kommunen und den Verbänden gehört die Weiterentwicklung der Eingliederungshilfe unter den Stichworten Inklusion und Sozialraumorientierung. Dieser Dialog soll zu konkreten Absprachen und Maßnahmen führen, die die Angebotsstrukturen für Menschen mit Behinderung in Schleswig-Holstein weiterentwickeln. Diese Absprachen und Maßnahmen sind von der finanzpolitischen Bedeutung des Themas nicht zu trennen. Das MSGFG verspricht sich von diesem Prozess deshalb zusätzliche Impulse auch für die Kostenentwicklung in der Eingliederungshilfe in Schleswig-Holstein.

Mit freundlichen Grüßen



Kristin Alheit  
Ministerin