

Düsseldorf, im Dezember 2010

Positionspapier des Landkreistages NRW zu den Leistungen der Eingliederungshilfe gemäß SGB XII in örtlicher und überörtlicher Zuständigkeit

Die Leistungen der Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderung stellen aufgrund der kontinuierlichen jährlichen Fallzahlerhöhungen hinsichtlich des Ausgabevolumens seit mehreren Jahren die größte Einzelposition im Leistungsspektrum des SGB XII dar.

In NRW sind die Kreise als örtliche Sozialhilfeträger für alle ambulanten Eingliederungshilfeleistungen zuständig, die keine Wohnhilfen darstellen. Für die Leistungen zum Wohnen in ambulanter und stationärer Form sowie für die Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben sind die beiden Landschaftsverbände als überörtliche Träger der Sozialhilfe zuständig. Um die Zusammenarbeit zwischen den beiden Ebenen zu verbessern wurden Kooperationsvereinbarungen geschlossen.

Die Entwicklung der Fallzahlen und des damit einhergehenden Ausgabevolumens trägt neben der Ausgabenentwicklung im Rahmen des SGB VIII (insbesondere den stationären Hilfen zur Erziehung), wesentlich zur prekären Finanzlage der kommunalen Ebene insgesamt bei.

In den Beratungen der Gemeindefinanzkommission auf Bundesebene zeichnet sich weder ab, dass der langjährigen und wiederholten Forderung nach einer Bundesbeteiligung an den rein kommunal finanzierten Leistungen der Eingliederungshilfe entsprochen wird, noch dass es zu einer Veränderung oder gar einem Abbau von Leistungsstandards mit messbaren finanziellen Auswirkungen kommen wird. Zudem besteht auf politischer Ebene weiterhin wenig Bereitschaft, bei den Leistungen für Menschen mit Behinderungen eine Diskussion über Leistungsstandards zu beginnen. Auch daher ist es dringend geboten, dass sich vorrangig verpflichtete Sozialleistungsträger, wie die gesetzlichen Krankenkassen, nicht zu Lasten kommunaler Sozialhilfeleistungen zurückziehen. Hinzu kommt, dass sich die Weiterentwicklung der Eingliederungshilfe unter der Regie der Konferenz der Arbeits- und Sozialminister der Länder (ASMK) - auch mit dem Ziel einer Verringerung des Kostendrucks auf die Kommunen - als ein mehrjähriger Prozess mit ungewissem Ausgang abzeichnet. Auch hier ist eine der Prämissen, dass sich die Situation von Menschen mit Behinderungen nicht verschlechtern soll.

Der Landkreistag hält diese Prämisse für richtig. Dies darf jedoch keinesfalls dazu führen, die gebotene Weiterentwicklung der Eingliederungshilfe insgesamt zu verschleppen und den status quo für unabänderlich zu erklären. Die Einführung des Betreuten Wohnens beispielsweise hat gezeigt, dass eine Diversifizierung der Angebotsstrukturen auch gegen eine Vielzahl von Bedenken realisiert werden kann und muss. Fachliche Weiterentwicklungen sind kein Synonym für Maßnahmen zur Kostenreduzierung, müssen aber immer auch die Verwirklichung von Einsparpotenzialen in den Blick nehmen, um das System der Eingliederungshilfe auch künftig leistungsfähig und damit zukunftsfähig zu erhalten.

Vor diesem Hintergrund haben die Kreise in NRW beispielsweise

- bei den ambulanten Eingliederungshilfen zum Schulbesuch in Form der Finanzierung von Integrationshelfern mehrheitlich auf sog. Leistungspools umgestellt. Auf diese Weise wird weiterhin der individuelle Bedarf gedeckt und zugleich die hohe

Bandbreite der Vergütungen in der Vergangenheit reduziert und eine Kostensteuerung vereinfacht.

- bei den ambulanten Eingliederungshilfen im Rahmen der Frühförderung die Bedarfsfeststellung nicht dem vorrangigen System der gesetzlichen Krankenversicherung überlassen, sondern führen entsprechend ihrer Rolle als Sozialhilfeträger eigene ärztliche Untersuchungen oder heilpädagogische Begutachtungen zur Feststellung des genauen Eingliederungshilfebedarfs durch.

Auch angesichts der jährlichen Mehrausgaben in ihren Sozialhilfehaushalten in Höhe von rund 5 % haben die beiden **Landschaftsverbände** in den vergangenen Jahren diverse Maßnahmen zur Verbesserung der Fall- und damit der Kostensteuerung ergriffen. So wirkte sich der Fallzahlenanstieg zuletzt fast ausschließlich bei den Leistungen des Betreuten Wohnens aus, bei denen sich jedoch der Zuwachs der vergangenen Jahre fast ungebremst fortsetzt und sich im Jahr 2009 in einer Steigerung um rund 15 % landesweit niedergeschlagen hat.

In den anstehenden Diskussionen über die Umlageentwicklung im Jahr 2011 stellen die Ausgabeentwicklungen in der Eingliederungshilfe den entscheidenden Faktor dar. Eine mögliche Erhöhung der Landschaftsumlage würde die schwierige Finanzsituation der Kreise und der sie wiederum über die Kreisumlage zu wesentlichen Teilen finanzierenden Städte und Gemeinden nochmals verschärfen und daher nicht tragbar sein.

Daher fordert der Landkreistag die beiden Landschaftsverbände auf, die Leistungsstrukturen in der Eingliederungshilfe weiter zu entwickeln, indem

- die Ermittlung des individuellen Hilfebedarfs bei Erst- und bei Folgeanträgen nicht durch die künftigen Leistungserbringer erfolgt. Auch wenn die Hilfeplanung in die Hilfeplankonferenzen eingebracht und dort sozialhilferechtlich entschieden wird, sehen die Kreise die Erstellung von Hilfeplänen durch die künftigen Anbieter und die damit verbundene systembedingte Doppelrolle kritisch, da die wirtschaftlichen Eigeninteressen des Leistungsanbieters nicht ausgeblendet werden können. Bestehende Beratungsstellen unter der Regie von Trägern oder Trägerverbänden gewährleisten aus Sicht der Kreise ebenfalls keine hinreichend unabhängige Beratung,
- bei der Ermittlung des Unterstützungsbedarfs und der Bemessung des Betreuungsumfangs die Ressourcen des individuellen Lebensumfeldes mit dem Ziel einer verbesserten Teilhabeperspektive und Sozialraumorientierung - vorrangig gegenüber den direkten Betreuungsleistungen durch den Leistungsanbieter - einbezogen werden,
- alle Vorkehrungen getroffen werden, um die Eingliederungshilfe nur für die gesetzlich vorgesehene Zielgruppe zu öffnen. Hierfür ist die konsequente Beachtung des Nachranggrundsatzes insbesondere im Verhältnis zu den Leistungen gemäß SGB V und SGB XI zwingende Voraussetzung. Ebenso sind örtliche Beratungs- und Unterstützungsangebote vorrangig in Anspruch zu nehmen,
- im Zeitraum zwischen Bewilligung und etwaigem Folgeantrag die Leistungserbringung genauer als bisher verfolgt wird, um eine verbesserte Wirkungskontrolle im Hinblick auf die Überwindung der behinderungsbedingten Störung der Teilhabefähigkeit zu erzielen. Dies setzt Leistungsdokumentationen im Einzelfall voraus, die Kennziffern und Indikatoren für die Zielerreichung enthalten. Die Leistungen der Eingliederungshilfe haben eine klare Zielvorgabe und müssen im Regelfall Leistungen auf Zeit sein. Die Maßnahmen müssen daran gemessen werden, welchen Beitrag sie zur Erreichung der gesetzlichen Ziele erbringen konnten. Eine einheitliche Vergütungssystematik der ambulanten und stationären Wohnhilfen wird zur Erhöhung der Leistungstransparenz beitragen, Angebote vergleichbar machen und zugleich Übergänge in ambulante Betreuungsformen erleichtern. Ziel

muss ferner sein, bei den stationären Wohnhilfen die erheblichen Vergütungsbandbreiten innerhalb ein und desselben Leistungstyps des Landesrahmenvertrages zu nivellieren („gleicher Preis für gleiche Leistung“),

- die stationären Wohnangebote und Werkstätten für Menschen mit Behinderungen (WfbM) im Sinne der EingliederungshilfeVO ausschließlich dem Personenkreis vorbehalten bleiben, deren Eingliederung in die Gesellschaft nicht durch ambulante Wohnhilfen oder anderweitige Formen der Unterstützung zur Teilhabe am Arbeitsleben (bspw. Zuverdienst- oder vergleichbare Beschäftigungsprojekte) erzielt werden kann. Dies schließt eine weitere Erhöhung der Wechselfälle aus den Wohnheimen und den WfbM ein,
- geprüft wird, ob für einzelne Zielgruppen unter Beibehaltung der individuellen Hilfeplanung eine Leistung in Form institutionell finanzierter Angebote wirtschaftlich angezeigt ist.

Der Landkreistag unterstützt die bisherigen von der ASMK erarbeiteten Ergebnisse, die darauf abzielen,

- die Steuerungsverantwortung der Sozialhilfeträger zu stärken und eine regelmäßige Wirkungskontrolle der Eingliederungshilfemaßnahmen vorzunehmen,
- die Eingliederungshilfe unter Ausklammerung der lebensunterhaltssichernden Leistungen auf die fachlichen Unterstützungsleistungen zu begrenzen,
- die unterschiedlichen Finanzierungssysteme bei den ambulanten und den stationären Wohnhilfen zu vereinheitlichen und damit zu mehr Durchlässigkeit der Angebote beizutragen,
- eine Konversion von stationären Wohnangeboten weiter voran zu bringen.

Darüber hinaus hält es der Landkreistag im Hinblick auf die Finanzierbarkeit der Eingliederungshilfe und aus sozialpolitischen Gründen für erforderlich,

- die Pauschalierung der Leistungen der gesetzlichen Pflegeversicherung für die Bewohnerinnen und Bewohner stationärer Einrichtungen der Behindertenhilfe auf einen gesetzlichen Höchstbetrag von 256 € monatlich zu streichen (§ 43a SGB XI),
- zu prüfen, inwieweit sich Menschen mit Behinderung stärker als bisher aus eigenem Einkommen und Vermögen an den Kosten der Betreuung beteiligen können und entsprechende gesetzliche Änderungen sinnvoll sind,
- auch den Bezug von Kindergeld für Kinder mit Behinderung zeitlich zu begrenzen.