

Kreistag
des Schwarzwald-Baar-Kreises
Sitzung am 22.06.2015

Drucksache Nr. 071/2015 öffentlich

Eingliederungshilfe; Vorbereitung Bundesteilhabegesetz, Entlastung der Kommunen durch den Bundesgesetzgeber

Anlagen: 1
Gäste: keine

Sachverhalt:

Im Koalitionsvertrag für die 18. Legislaturperiode haben die Koalitionspartner CDU, CSU und SPD festgelegt, dass ein moderneres Teilhaberecht für behinderte Menschen, das Bundesteilhabegesetz, geschaffen werden soll. Bundesweit betrifft dies ca. 700.000 wesentlich behinderte Menschen. Im Schwarzwald-Baar-Kreis haben wir derzeit ca. 1.300 Leistungsempfänger, die unter die Anwendung des neuen Gesetzes fallen würden.

Zudem wurde im Koalitionsvertrag vereinbart, dass in diesem Zuge die Kommunen eine finanzielle Entlastung erreichen soll. In Aussicht gestellt wurden dabei insgesamt 5 Mrd. €/jährlich.

Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) hat bezüglich des Bundesteilhabegesetzes einen groß angelegten Beteiligungsprozess gestartet. Die Landkreise als Sozialhilfeträger werden in dieser Arbeitsgruppe durch den Deutschen Landkreistag (DLT) und die Bundesarbeitsgemeinschaft der überörtlichen Träger der Sozialhilfe vertreten.

Konkrete Verabredungen und Entscheidungen werden in der Arbeitsgruppe nicht getroffen, dies obliegt der Politik. Es werden vielmehr die in Betracht kommenden Handlungsoptionen aufgezeigt.

Parallel dazu gibt es eine eingesetzte Unterarbeitsgruppe „Statistik und Quantifizierung“. Ziel ist es, für die finanzwirksamen Reformelemente ein konsentiertes Zahlensfundament zu erarbeiten. In dieser Unterarbeitsgruppe ist der DLT ebenfalls vertreten.

Die finanziellen Auswirkungen der unterschiedlichen Handlungsoptionen werden einander gegenübergestellt. Insbesondere der DLT hat wiederholt auf die Vorgabe des Koalitionsvertrags hingewiesen, dass es keine neue Ausgabendynamik geben dürfe. Mehrausgaben an einer Stelle müssen durch Minderausgaben an anderer Stelle kompensiert werden.

Nun ist es am Gesetzgeber, die Ergebnisse der Arbeitsgruppen auszuwerten und in ein Gesetzesvorhaben zu fassen. Im zweiten Halbjahr 2015 soll ein Gesetzentwurf vorgelegt werden.

1. Bundesteilhabegesetz

Die Leistungen des neuen Bundesteilhabegesetzes sollen sich am persönlichen Bedarf orientieren und entsprechend eines bundeseinheitlichen Verfahrens personenbezogen ermittelt werden. Leistungen sollen nicht länger institutionszentriert, sondern personenzentriert bereitgestellt werden. Dabei soll die Einführung eines Bundesteilhabegeldes geprüft werden.

Die Neuorganisation der Ausgestaltung der Teilhabe zugunsten der Menschen mit Behinderungen soll so geregelt werden, dass keine neue Ausgabendynamik entsteht. Diesen Auftrag beabsichtigt die Bundesregierung mit einem Bundesteilhabegesetz für Menschen mit Behinderungen umzusetzen.

Die Erarbeitung des Bundesteilhabegesetzes erfolgt nach dem im Koalitionsvertrag niedergeschriebenen Grundsatz „Nichts über uns – ohne uns“. Menschen mit Behinderung und ihre Verbände werden wie auch die weiteren betroffenen Akteure von Anfang an und kontinuierlich am Gesetzgebungsprozess beteiligt. Zu diesem Zweck wurde die „Arbeitsgruppe Bundesteilhabegesetz“ konstituiert. In insgesamt neun Sitzungen hat die Arbeitsgruppe bis April 2015 mögliche Reformthemen und -ziele eines Bundesteilhabegesetzes besprochen und mögliche Kompromisslinien zu den verschiedenen Themen der anstehenden Reform abgewogen.

Ziele des Bundesteilhabegesetzes:

Mit dem Bundesteilhabegesetz soll entsprechend der Vorgaben des Koalitionsvertrages die Lebenssituation von Menschen mit Behinderungen verbessert und damit das deutsche Recht im Licht der UN-Behindertenrechtskonvention weiterentwickelt werden. Konkretisierend sollen mit dem Bundesteilhabegesetz folgende Ziele erreicht werden:

- Dem neuen gesellschaftlichen Verständnis nach einer inklusiven Gesellschaft im Lichte der UN-Behindertenrechtskonvention wird Rechnung getragen.
- Selbstbestimmung und individuelle Lebensplanung werden dem gewandelten Rollenverständnis von Menschen mit Behinderung entsprechend vollumfänglich unterstützt.
- Die Eingliederungshilfe wird zu einem modernen Teilhaberecht entwickelt, in dessen Mittelpunkt der Mensch mit seinen behinderungsspezifischen Bedarfen steht.
- Die vorgelagerten Systeme und die mit der Eingliederungshilfe verbundenen Systeme sowie ihre Zusammenarbeit werden verbessert.
- Die Koordinierung der Rehabilitationsträger wird verbessert. Dazu wird eine

Weiterentwicklung des SGB IX angestrebt. Die Leistungen sollen für den Bürger wie aus einer Hand erbracht werden.

- Hierzu soll die Eingliederungshilfe als bedarfsdeckendes Leistungssystem strukturell in eine „Eingliederungshilfe neu“ (Arbeitstitel) weiterentwickelt werden.
- Wesentliche Punkte dabei sind:
 - Weiterentwicklung des Behinderungsbegriffs
 - „Herauslösen“ der Eingliederungshilfe aus dem „Fürsorgesystem“,
 - Überprüfung der gegenwärtigen Einkommens und Vermögensanrechnung,
 - Personenzentrierte Gestaltung der Leistungen, unabhängig von Wohnort und -form,
 - Konzentration der Eingliederungshilfe auf die Fachleistung, Ermöglichung einer zielgenauen Leistungserbringung durch ein partizipatives, bundeseinheitliches Verfahren,
 - Prüfung der Möglichkeiten unabhängiger Beratung,
 - Wirksamkeitskontrolle auf Einzelfall und Vertragsebene,
 - Verbesserung der Steuerung der Leistungen der Eingliederungshilfe, um die Leistungen im Rahmen der begrenzten Ressourcen effektiv und effizient zu erbringen und zur Verbesserung der Situation behinderter Menschen beizutragen.
- Mit dem Bundesteilhabegesetz wird die Entlastung der Kommunen dem Koalitionsvertrag entsprechend umgesetzt.
- Die Neuorganisation der Ausgestaltung der Teilhabe zugunsten der Menschen mit Behinderung wird so geregelt, dass daraus keine neue Ausgabendynamik entsteht.

2. Kommunale Entlastung im Bereich Eingliederungshilfe durch den Bund

Der Koalitionsvertrag von CDU, CSU und SPD aus dem Jahr 2013 sieht eine finanzielle Entlastung der Kommunen in zwei Stufen vor. Die erste Stufe, die 1 Mrd. Euro jährlich umfassende Stärkung der Kommunalfinanzen, ist zum 01.01.2015 in Kraft getreten und wird im Rahmen der neuerlichen Investitionsinitiative des Bundes für das Jahr 2017 um weitere 1,5 Mrd. Euro aufgestockt. Für die zweite Stufe sieht der Koalitionsvertrag ab 2018 eine Entlastung der Kommunen im Umfang von 5 Mrd. Euro jährlich vor, die zeitlich im Rahmen der Reform der Eingliederungshilfe für behinderte Menschen (Bundesteilhabegesetz) erfolgen soll.

Die kommunale Entlastung durch den Bund in den Jahren 2015 bis 2017 in Höhe von 1 Mrd. Euro pro Jahr erfolgt hälftig durch einen höheren Bundesanteil an den Kosten der Unterkunft und Heizung (KdU) nach dem SGB II und hälftig durch einen höheren Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer. In Baden-Württemberg als steuerstarkem Bundesland bedeutet dies, dass von 105 Mio. € als Anteil der sogenannten „Vorab-Milliarde“ 69 Mio. € oder rund zwei Drittel den Städten und Gemeinden über die Um-

satzsteueranteile zufließen, während nur 36 Mio. € oder ein Drittel den Stadt- und Landkreisen über die KdU zuteil werden. Heruntergebrochen auf den Schwarzwald-Baar-Kreis bedeutet dies, dass beim Landkreis lediglich 530.000 Euro direkt ankommen, während die Kreisgemeinden 1,2 Mio. Euro an zusätzlichen Umsatzsteueranteilen erhalten (mittelbar über die Kreisumlage erhält dann auch wieder der Landkreis einen gewissen Anteil).

Im Jahr 2017 beabsichtigt der Bund, den Kommunen weitere 1,5 Mrd. Euro zur Verfügung zu stellen, um ihnen so Spielräume für zusätzliche Investitionen zu eröffnen. Die Zusatzentlastung knüpft an die bereits bei der Gewährung der Vorab-Entlastung zum Zuge kommenden Kriterien an. Die Bundesbeteiligung an den Kosten der Unterkunft wird um 500 Mio. Euro (= ein Drittel) angehoben, der kommunale Umsatzsteueranteil um 1 Mrd. Euro (= zwei Drittel) aufgestockt. Bei einem unveränderten Verteilungsschlüssel könnte der Landkreis so mit weiteren Zuweisungen von 530.000 Euro rechnen, an die Städte und Gemeinden im Schwarzwald-Baar-Kreis würden sogar 2,4 Mio. Euro fließen.

3. Sonstige kommunale Entlastungen durch den Bund

- a) Bereits Ende 2014 haben sich der Bund und die Länder auf ein Gesamtkonzept zur Entlastung von Ländern und Kommunen bei der Aufnahme und Unterbringung von Asylbewerbern verständigt. Dazu wird der Umsatzsteueranteil der Länder in den Jahren 2015 und 2016 jeweils um 500 Mio. € zu Lasten des Bundes durch eine Änderung des Finanzausgleichsgesetzes erhöht. Die vom Bund zur Verfügung gestellten Mittel sind zum Ausgleich von Mehrbelastungen im Zusammenhang mit der Aufnahme, Unterbringung, Versorgung und Gesundheitsversorgung von Asylbewerbern bestimmt. In welchem Umfang der Schwarzwald-Baar-Kreis davon profitiert, ist allerdings noch nicht absehbar.
- b) Im Jahr 2015 will der Bund zudem ein Sondervermögen errichten, dessen Mittel der Förderung von Investitionen in finanzschwachen Gemeinden und Gemeindeverbänden zugutekommen sollen. Bis 2018 soll hiermit ein weiterer Beitrag zum Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft im Bundesgebiet geleistet werden. Der Bund beabsichtigt, dieses Sondervermögen mit insgesamt 3,5 Mrd. Euro auszustatten.

Bei dem Sondervermögen kommt ein zweistufiges Verteilverfahren zum Zuge. Zunächst werden die Mittel nach einem Schlüssel auf die Länder verteilt, in den zu je einem Drittel der Anteil des Landes an der Einwohnerzahl, der Anteil des Landes an den Kassenkreditbeständen der Länder und Kommunen zusammen sowie der Anteil des Landes am Bestand an registrierten Arbeitslosen eingegangen ist. Auf Baden-Württemberg entfallen 247,70 Mio. Euro, die den Kommunen innerhalb von zweieinhalb Jahren zusätzlich zur Verfügung stehen.

Die Konkretisierung der Verteilung der Mittel innerhalb des jeweiligen Landes nach Finanzschwäche obliegt den Ländern. Die Kriterien der ersten Verteilungsstufe sind dabei nicht maßgebend, so dass für die Länder ein weitgehender Handlungsspielraum besteht. In Baden-Württemberg liegen derzeit noch keine konkreten Er-

kenntnisse zum Verteilungsschlüssel vor, der dabei zur Anwendung kommen soll.

Gefördert werden sollen die folgenden Bereiche:

- Investitionen mit Schwerpunkt Infrastruktur
 - Krankenhäuser
 - Straßen (beschränkt auf Lärmbekämpfung)
 - Städtebau (einschließlich altersgerechter Umbau und Barriereabbau, ohne Abwasser und ÖPNV)
 - Informationstechnologie (beschränkt auf finanzschwache Kommunen in ländlichen Gebieten zur Erreichung des 50 Mbit-Ausbauziels)
 - Sonstige Infrastrukturinvestitionen (energetische Sanierung)
- Investitionen mit Schwerpunkt Bildungsinfrastruktur
 - Einrichtungen der frühkindlichen Infrastruktur
 - Einrichtungen der Schulinfrastruktur (energetische Sanierung)
 - Energetische Sanierung kommunaler oder gemeinnütziger Einrichtungen der Weiterbildung
- Investitionen mit Schwerpunkt Klimaschutz

Der Förderzeitraum läuft vom 1.7.2015 bis zum 31.12.2018. Maßgeblich ist dabei der Zeitpunkt der Realisierung der Investition. Förderungen bis Ende 2019 können insoweit nur dann erfolgen, wenn das Vorhaben vor dem 31.12.2018 begonnen wurde. Aus dem Sondervermögen können kommunale Investitionen bis zu 90 % (gemessen am öffentlichen Finanzierungsanteil) gefördert werden. Anders als beim Konjunkturprogramm gilt dabei nicht das Zusätzlichkeitskriterium zum bestehenden Haushalt.

- c) Mit dem am 18.03.2015 beschlossenen Entwurf des Nachtragshaushalts für 2015 hat der Bund ein 10 Mrd. € Investitionspaket für die Jahre 2016 bis 2018 auf den Weg gebracht. Die Aufteilung auf die einzelnen Jahre und Ressorts ergibt sich aus der folgenden Tabelle (Anlage 1).

Die weiteren 3 Mrd. € werden durch die Fachressorts definiert und gleichen deren Anteil zur Finanzierung des Betreuungsgeldes aus.

Es bleibt abzuwarten, wie die Fachressorts ihre Bereiche des Zukunftsinvestitionspakets ausgestalten.

Stellungnahme der Verwaltung:

Es ist ein anspruchsvolles Anliegen, einerseits im Interesse der Betroffenen das bestehende System weiterzuentwickeln, andererseits aber keine unrealistischen Erwartungshaltungen zu fördern, die nicht erfüllt werden können.

Schwierigkeiten bestehen u.a. darin, dass unterschiedliche Rechtsbereiche, unterschiedliche Zuständigkeiten und damit auch unterschiedliche Finanzierungsstränge betroffen sind. Nicht zuletzt deshalb zieht sich eine Umsetzung bis voraussichtlich ins Jahr 2018 hin.

Zur Verdeutlichung werden nachfolgend konkret in Diskussion stehende Maßnahmen benannt (in fetter Schrift) und anschließend jeweils individuelle Stellungnahmen der Verwaltung (EGH = Eingliederungshilfe):

Verteilung der „Vorab-Milliarde(n)“:

- Die Verteilung über die Umsatzsteuer und die KdU-Bundesbeteiligung erfolgt ohne sachlichen Bezug zur EGH.
- Eine volle Mittelzuweisung an die Träger der EGH wäre wünschenswert, um einerseits die kommunale Entlastung zu realisieren und andererseits direkte Anreize zu schaffen, die Hilfeleistungen vor Ort weiter zu entwickeln. Durch die bestehenden Vorgaben muss dies nun über den „Umweg“ der jährlichen Haushaltsberatungen und der damit verbundenen Kreisumlage erfolgen, was allerdings zumindest in unserem Landkreis unproblematisch erscheint.

Entlastung von 5 Milliarden i.V.m. neuem Bundesteilhabegesetz:

- Zeitpunkt ab 2018 entspricht nicht den ursprünglichen Zusagen.
- = Fixbetrag (ohne Dynamisierung).
- „Reguläre“ Ausgabensteigerungen in der EGH bis 2018 sind höher als 5 Mrd., Deshalb ist darauf hinzuweisen, dass die Eingliederungshilfe eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe mit wachsenden Kostensteigerungen darstellt, die jedenfalls mittelfristig auch von allen staatlichen Ebenen finanziert werden sollte. Deshalb sollte die Forderung nach einer prozentualen Bundesbeteiligung und damit einer verursachungsgerechten Entlastung der Kostenträger auf der Agenda bleiben.
- Bundesweit muss darauf geachtet werden, dass die Kommunen und nicht die Länder entlastet werden (Problematisch, weil einige Bundesländer selbst für die Eingliederungshilfe zuständig sind).

Einführung von Bundesteilhabegeld:

- Es sind 600 €/monatlich im Gespräch.
- Muss in voller Höhe anrechenbar auf Leistungen der EGH sein. Anrechnungsfreie Beträge ziehen Fragen des finanziellen Ausgleichs nach sich.
- Beurteilungskriterien zur Anspruchsberechtigung dürfen den Empfängerkreis nicht ausweiten (keine Annäherung an Schwerbehindertenrecht).

Personenzentrierte Hilfe:

- Man will wegkommen von einer einrichtungszentrierten Hilfe und der Zuordnung zu ambulanten, teilstationären und stationären Hilfen.

- Entspricht bereits unserem Verständnis. Soweit möglich, versuchen wir es bereits bei bestehendem Recht umzusetzen.
- Wegfall der Qualitätssicherungsverpflichtung des Leistungsträgers (ähnlich wie bei Persönlichem Budget) wäre sinnvoll und evtl. Regelungen, die heimrechtliche Anforderungen „abschwächen“.
- Wichtig ist eine frühzeitige kommunale Beratung, unabhängig von Leistungserbringern. Das muss dann aber personell abgebildet werden.
- Maßnahmen zur Verbesserung einer konkurrierenden Marktsituation werden zunehmend erforderlich sein.

Teilhabe am Arbeitsleben:

- Diskutiert wird die Zulassung von weiteren Bildungs- und Beschäftigungsleistungen neben den Werkstätten für behinderte Menschen (WfbM) und die Übertragung der Aufgabe auf den Bund.
- Stärkere Förderung dieses Bereichs ist zu begrüßen. Übertragung auf den Bund (Arbeitsagentur) wird kritisch gesehen, weil im Bereich der Hilfeplanung und Steuerung die Bereiche Arbeit, Wohnen und Freizeit – insbesondere bei einem personenzentrierten Ansatz – nicht getrennt werden können.
- Sanktionsmöglichkeiten, wenn Beschäftigungsträger vorgeschriebene Leistungen nicht erbringen, mit Prüfungsrecht des Leistungsträgers, sollte eingeführt werden (besteht derzeit nur eingeschränkt).
- Controlling, Wirksamkeitsdialog, Offenlegung von Daten in Netzwerkkonferenzen o.ä. für einen besseren Benchmark, mit dem Ziel der beruflichen Inklusion auf dem allg. Arbeitsmarkt, sollte verbindlich sein. Wir haben aktuell damit bei uns im Landkreis auf freiwilliger Basis der Beteiligten begonnen.
- Zulassung von Beschäftigungsmöglichkeiten auf dem 2. Arbeitsmarkt von Trägern ohne WfbM und allg. Beschäftigungsverpflichtung der WfbM´s als „Rückfallebene“ wäre gut.

Bedarfsermittlung und Gesamtkoordination:

- Bundeseinheitliches Verfahren ist vorgesehen.
- Wir erhoffen uns hier „lediglich“ Rahmenvorgaben/Empfehlungen. Starre Regelungen erscheinen nicht praktikabel.
- Personenzentrierte Steuerung mit sozialräumlicher Ausrichtung ist in starkem Maße davon abhängig, wie sich die Situationen und Angebote vor Ort gestalten. Und das hat große Auswirkungen auf Bedarfe und Koordination.
- Die individuelle Steuerung (auch des Marktes) und die Nutzung und Gestaltung der unterschiedlichen Sozialräume vor Ort können maßgebliche Faktoren zur Verwirklichung des Teilhaberechts sein. Dies muss deshalb auch weiter gefordert und gestärkt werden!!

Vertragsrecht:

- Siehe auch „Sanktionsmöglichkeiten“ bei Teilhabe am Arbeitsleben.
- Derzeit besteht Anspruch auf Abschluss von Leistungs- und Vergütungsvereinbarungen unabhängig vom Bedarf.
- Die Möglichkeit der Angebotssteuerung nach festgestellten individuellen Bedarfen (aus Erkenntnissen der Personenzentrierung) und zur Vermeidung eines nicht benötigten Überangebotes (wichtig insbesondere für kleinere Landkreise!) wäre wünschenswert.

Schnittstellen:

- Bestehen in besonderem Maße zur Jugendhilfe und zur Pflege
- Gefordert wird die volle Pflegeversicherungsleistung auch bei stat. EGH-Fällen. Dies würde auch zu einer weiteren kommunalen Entlastung führen.
- Die Zusammenführung der Jugendhilfe und der EGH wird seit einiger Zeit als sog. „Große Lösung“ diskutiert. Hierzu gibt es jedoch keine Aussage im Koalitionsvertrag. Ist aber sinnvoll. Ob Zusammenführung in der Jugend- oder Sozialhilfe erfolgt, erscheint zweitrangig.

Neuer Pflegebedürftigkeitsbegriff:

= Wegfall der Unterscheidung zwischen körperlicher, geistiger und psychischer Erkrankung. Beurteilung nach dem Grad der Selbständigkeit.

- Führt zu schwer kalkulierbaren Kostensteigerungen in der Pflege, v.a. wg. der Dunkelziffer im Bereich Demenz.
- Die Erschließung der Pflegeversicherungsleistung für psychisch Kranke bringt zum Status quo eine Kostenentlastung in der EGH.
- Zusätzliche Teilhabeansprüche i.R.d. EGH werden nicht erwartet, weil der Zugang nach wie vor über die Definition des § 2 SGB IX erfolgt.
- Noch in dieser Legislaturperiode soll der Pflegeversicherungsbeitrag um 0,2% erhöht werden, zur Umsetzung eines neuen Pflegebedürftigkeitsbegriffs.

Natürlich gibt es noch eine ganze Reihe weiterer Maßnahmen und Vorgaben, welche in diesem Zusammenhang diskutiert werden.

Die Verwaltung möchte mit der Darstellung von ausgewählten maßgeblichen Eckpunkten verdeutlichen, welche Chancen und Risiken in einem neuen Bundesteilhabegesetz stecken, wie vielfältig die Zusammenhänge mit unterschiedlichen Bereichen sind (EGH, Jugendhilfe, Pflege, Entlastung für kommunale Aufgabenerfüllungen, etc.) und welche Betroffenheit für unseren Landkreis besteht, je nach dem, zu welchen Entscheidungen die Politik in dieser Gemengelage kommt.

Bei aller wünschenswerten und teilweise auch notwendigen Verbesserung der Situation von Menschen mit Beeinträchtigungen darf nicht aus dem Blick verloren werden, dass die Eingliederungshilfe jetzt schon mit ihren weiter ansteigenden Kosten der mit Abstand größte Ausgabenblock aller Stadt- und Landkreise ist. Von diesen können die Ausgaben dauerhaft nicht alleine finanziert werden, ohne die kommunalen Gestaltungsmöglichkeiten in den unterschiedlichsten Bereichen in zunehmendem Maße einzuschränken.

Beschlussvorschlag:

Der Kreistag nimmt den Bericht über die Vorbereitung des Bundesteilhabegesetzes zur Kenntnis.