

## **24. Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderung - der Ausgabenanstieg setzt sich fort**

**Das Land muss von Jahr zu Jahr mehr für die Eingliederungshilfe ausgeben: 2012 sind es 606 Mio. € und damit 19 Mio. € mehr als im Vorjahr. Der gedämpfte Kostenanstieg konnte das Ausmaß der Erhöhung lediglich schmälern. Die Fallzahlen werden kontinuierlich steigen - 2020 muss mit 780 Mio. € Landesausgaben gerechnet werden. Die Verwendung der Mittel wird bislang vom Landesrechnungshof nicht geprüft. Der Landtag hat keine ausreichende Kenntnis von der Wirtschaftlichkeit der finanzierten Leistungen.**

### **24.1 Was ist Eingliederungshilfe und wer hat Anspruch?**

Eingliederungshilfe soll Menschen mit Behinderung helfen, möglichst ohne öffentliche Hilfe auszukommen. Drohende Behinderungen sollen vermieden, bestehende Behinderungen gemindert oder deren Folgen begegnet werden. Ziel ist, dass der Mensch mit Behinderung am Leben in der Gesellschaft teilhaben kann und in der Lage ist, eine angemessene berufliche Tätigkeit auszuüben. Anspruch auf Eingliederungshilfe haben Menschen mit Behinderung, die durch eine nicht nur vorübergehende körperliche, geistige oder seelische Behinderung wesentlich in ihrer Fähigkeit, an der Gesellschaft teilzuhaben, eingeschränkt oder von einer solchen wesentlichen Behinderung bedroht sind.

### **24.2 Wer ist zuständig und wer finanziert Eingliederungshilfe?**

Die Kreise und kreisfreien Städte sind mit Ausnahme der Hilfe zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten für alle Leistungen der Sozialhilfe<sup>1</sup> sachlich zuständig. Zum 01.01.2007 hat das Land auch die Eingliederungshilfe für stationär betreute Personen unter 60 Jahren auf die Kommunen übertragen.<sup>2</sup> Ziel der Kommunalisierung der Eingliederungshilfe ist, Hilfen aus einer Hand zu gewähren. Der Übergang von stationären auf ambulante Leistungen wird erleichtert. Damit wird der Grundsatz „ambulant vor stationär“ verwirklicht.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> § 8 SGB XII, Sozialgesetzbuch Zwölftes Buch - Sozialhilfe vom 27.12.2003, BGBl. I S. 3022, zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 01.10.2013, BGBl. I S. 3733.

<sup>2</sup> Gesetz zur Ausführung des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch (AG-SGB XII) - verkündet als Art. 27 des Haushaltsbegleitgesetzes zum Haushaltsplan 2011/2012 vom 17.12.2010, GVOBl. Schl.-H. S. 789, zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 31.05.2013, GVOBl. Schl.-H. S. 237.

<sup>3</sup> § 13 Abs. 1 SGB XII.

Das Land stellt den Kommunen Mittel zur Finanzierung der Sozialhilfeleistungen (einschließlich der Eingliederungshilfe) zur Verfügung. Für 2013 sind hierfür im AG-SGB XII insgesamt 683 Mio. € vorgesehen.<sup>1</sup> Hierin enthalten sind

- 17 Mio. € für die Umsteuerung von stationären auf ambulante Eingliederungshilfen,
- 9 Mio. € zum Ausbau der Hilfeplanung und
- 2 Mio. € für den Koordinierungsaufwand.

Weist ein örtlicher Sozialhilfeträger nach, dass seine Nettoausgaben das vorgesehene Budget übersteigen<sup>2</sup>, gleicht das Land die notwendigen Mehrausgaben aus.<sup>3</sup> Diese Nachfinanzierungspflicht besteht nur für stationäre Leistungen.

Das AG-SGB XII ist nicht befristet und gilt bis zu einer neuen Regelung in den Grundsätzen auch für 2014. Nach dem Haushaltsplan 2014 stellt das Land den Kreisen und kreisfreien Städten für Sozialhilfeleistungen 662,9 Mio. € zur Verfügung.

### 24.3 Landesrahmenvertrag 2013

Im Landesrahmenvertrag sind für die stationären und teilstationären Einrichtungen sowie die ambulanten Dienste Umfang und Inhalt von Leistungen, Vergütungen und Prüfungen geregelt.<sup>4</sup> Auf dieser Grundlage vereinbaren die örtlichen Sozialhilfeträger mit den Einrichtungsträgern Leistungen und danach die Höhe der Vergütungen.

Die Vereinigungen der Einrichtungsträger, das Sozialministerium und die kommunalen Landesverbände haben am 12.11.2012 einen ab 2013 gültigen Landesrahmenvertrag nach § 79 Abs. 1 SGB XII geschlossen.<sup>5</sup> Der Landesrahmenvertrag hat eine Laufzeit von mindestens 3 Jahren, höchstens 5 Jahren und endet, ohne dass es einer Kündigung bedarf, am 31.12.2017. Gleichzeitig trat die zwischen den Vertragsparteien am 21.05.2010 geschlossene Vereinbarung zur Ausgabenbegrenzung in der Eingliederungshilfe (Moratorium) außer Kraft. In dem Moratorium war auf die jeweilige individuelle Gesamtvergütung eine pauschale Steigerungsrate von 0,9 % in 2011 und 1,0 % in 2012 vereinbart worden.

---

<sup>1</sup> § 7 AG-SGB XII.

<sup>2</sup> § 7 Abs. 2 Nrn. 1 und 2 AG-SGB XII.

<sup>3</sup> § 11 Abs. 1 AG-SGB XII.

<sup>4</sup> § 79 Abs. 1 SGB XII.

<sup>5</sup> Landesrahmenvertrag für Schleswig-Holstein nach § 79 Abs. 1 SGB XII vom 12.11.2012.

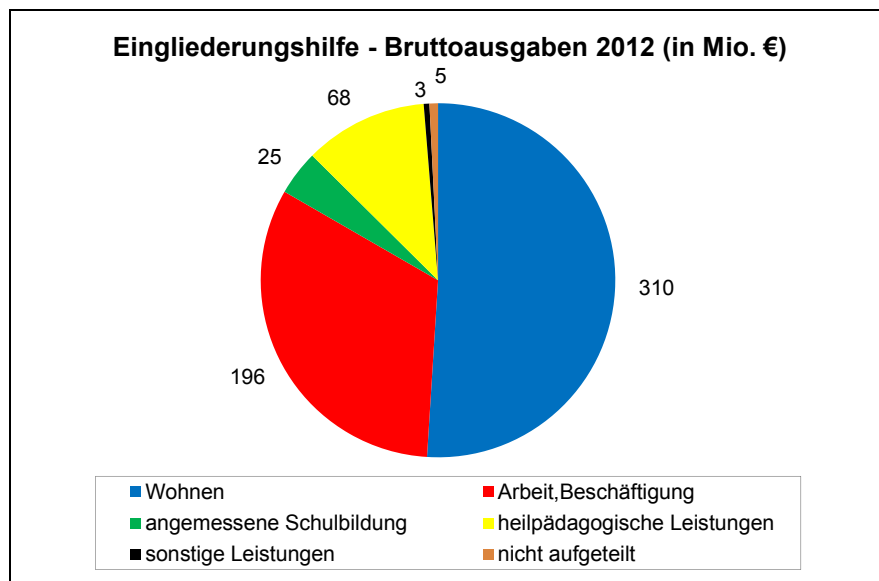
#### 24.4 Ausgabenanstieg setzt sich fort

Im Haushalt 2013 sind für die Sozialhilfeleistungen des Landes 683 Mio. € veranschlagt worden. Der hierin enthaltene Landesanteil an der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung von 35,6 Mio. € entfällt ab 01.01.2014. Grund: Ab 2014 beteiligt sich der Bund gemäß § 46 a SGB XII mit 100 % (Vorjahr: 75 %) an den im jeweiligen Kalenderjahr entstandenen Nettoausgaben für Grundsicherung.

Unter Berücksichtigung der vom Bund übernommenen Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung beträgt die Ausgabensteigerung 2014 gegenüber 2013 insgesamt 2,4 %. Dieser Zuwachs liegt knapp 0,7 % (rund 530 T€) unter dem von 2011 bis 2012.

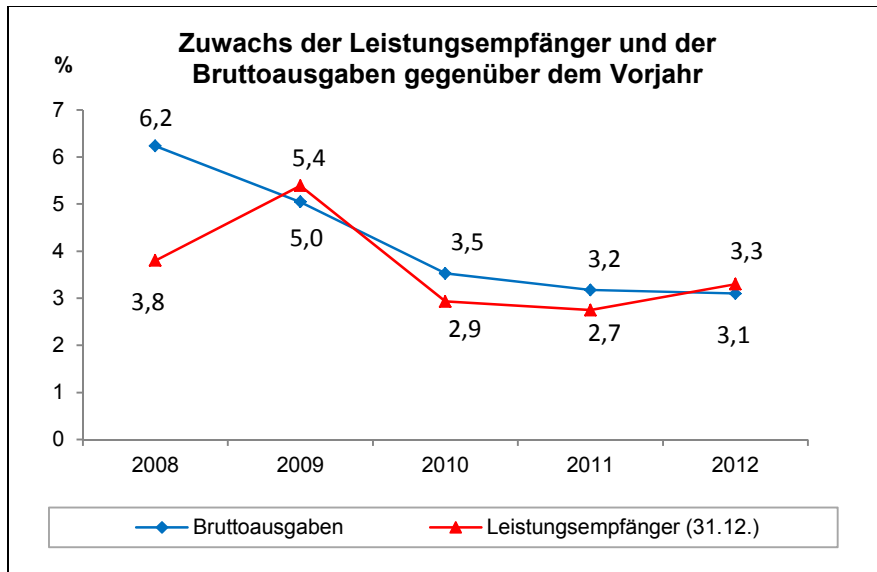
Hauptlast der Sozialhilfeleistungen ist die Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderung. Die Ausgaben für Eingliederungshilfe sind 1999 bis 2012 von 345 Mio. € auf 606,3 Mio. € und damit um 76 % gestiegen. Die endgültigen Zahlen für 2013 liegen voraussichtlich im 2. Quartal 2014 vor.

Die Ausgaben 2012 gliedern sich in die Hilfebereiche Wohnen, Arbeit, Beschäftigung, heilpädagogische Leistungen, angemessene Schulbildung und sonstige Leistungen:



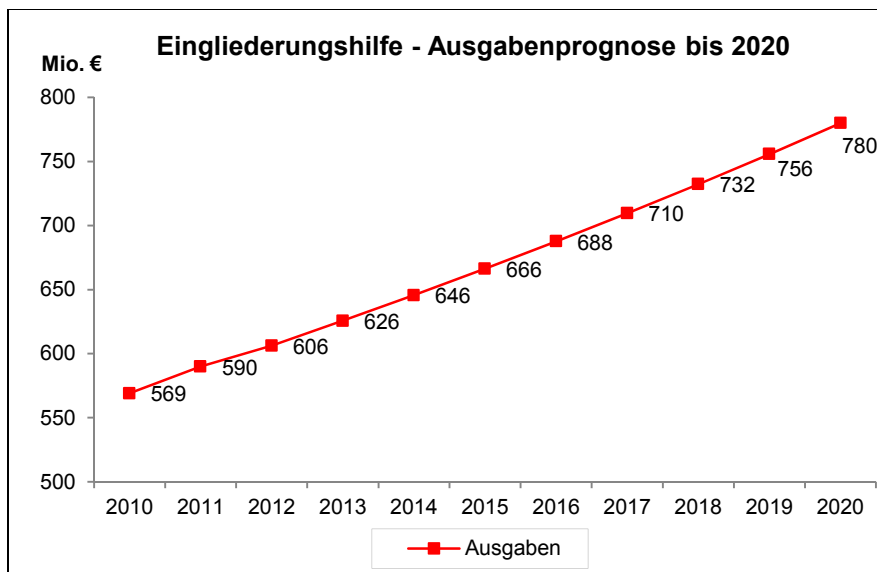
Grafik: LRH; Datenquelle: Con\_sens, Benchmarking der Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderung in Schleswig-Holstein.

Der Ausgabenanstieg 2012 ist mit 3,1 % im Vergleich zu 2010/2011 (3,5 % bzw. 3,2 %) leicht gesunken. Demgegenüber stieg die Zahl der Leistungsempfänger von 2011 auf 2012 um 3,3 %. Am 31.12.2012 gab es 30.978 Leistungsempfänger. Bruttoausgaben und Leistungsempfänger haben sich seit 2008 wie folgt entwickelt:



Grafik: LRH; Datenquelle: Con\_sens, Benchmarking der Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderung in Schleswig-Holstein.

Von 2012 bis 2020 werden die Landesausgaben - 3,2 % jährliche Ausgabensteigerung vorausgesetzt - von 606,2 Mio. € auf 780 Mio. € steigen.



Quelle: LRH.

## 24.5 Wo steht Schleswig-Holstein im Bundesvergleich?

Die Bruttoausgaben für Eingliederungshilfe betragen 2012 bundesweit 15,2 Mrd. €, in Schleswig-Holstein 606,2 Mio. €<sup>1</sup>. Bundesweit sind die Bruttoausgaben 2012 im Vergleich zu 2011 um 5,1 % gestiegen, in Schleswig-Holstein um 3,1 %. **Das Sozialministerium** begrüßt diese Ent-

<sup>1</sup> Laut Statistischem Bundesamt Wiesbaden, Statistik der Sozialhilfe 2012 - Bruttoausgaben der Eingliederungshilfe 2012: 608,4 Mio. €.

wicklung. Sie veranschauliche den Erfolg der gemeinsamen Anstrengungen von Land, Kommunen und Verbänden, bei der Weiterentwicklung der Leistungen für Menschen mit Behinderung der Haushaltssituation von Land und Kommunen einen hohen Stellenwert einzuräumen.

Dennoch hat Schleswig-Holstein bei der Eingliederungshilfe die zweithöchsten Pro-Kopf-Ausgaben (brutto) der Bevölkerung aller Flächenländer. 2012 wurden in Schleswig-Holstein 216,90 € je Einwohner ausgegeben. Bundesweit wird dieser Wert nur von Bremen (259,10 €) und Nordrhein-Westfalen (225,20 €) übertroffen. Der Bundesdurchschnitt beträgt 188,10 €. <sup>1</sup>

Die Pro-Kopf-Ausgaben der Bevölkerung waren auch deshalb so hoch, weil Schleswig-Holstein 2012 mit 10,2 Hilfeempfängern je 1.000 Einwohner eine sehr hohe Leistungsdichte hatte. Sie wurde übertroffen von Mecklenburg-Vorpommern (12,7) und Sachsen-Anhalt (10,3). Der Bundesdurchschnitt betrug 8,4 Hilfeempfänger je 1.000 Einwohner. Die Gründe für die ungünstigen Vergleichszahlen gegenüber dem Bundesdurchschnitt sind:

- überdurchschnittliche Leistungsgewährung, da der Zugang zu Eingliederungsleistungen in Schleswig-Holstein vergleichsweise niedriger als in anderen Bundesländern ist;
- es besteht ein umfangreicheres Leistungsangebot, das Nachfrage auslöst;
- als strukturschwaches Bundesland bietet das Land weniger Eingliederungsmöglichkeiten in den allgemeinen Arbeitsmarkt.

**Das Sozialministerium** bestätigt, dass Schleswig-Holstein nach wie vor eine relativ hohe Leistungsdichte aufweist. Die Fallzahlentwicklung entspreche inzwischen aber dem Bundesdurchschnitt. Zu der Feststellung des LRH, der Zugang zu Leistungen der Eingliederungshilfe sei in Schleswig-Holstein vergleichsweise niedrig, würden dem Sozialministerium keine Erkenntnisse vorliegen. Handlungsbedarf könne daher nicht erkannt werden. Rückmeldungen zur Bewilligungspraxis der Kommunen aus dem Kreis der Leistungserbringer ließen eher das Gegenteil vermuten.

Ein weiterer Vergleichsparameter sind die durchschnittlichen Ausgaben je Fall. Im Ländervergleich lag Schleswig-Holstein 2012 mit 19.404 € knapp

---

<sup>1</sup> Statistisches Bundesamt, Einnahmen - Ausgaben nach SGB XII - Sozialgesetzbuch Zwölftes Buch; Bruttoausgaben 2012 nach Ländern und Ort der Leistungserbringung vom 21.11.2012.

800 € unter dem Bundesdurchschnitt (20.198 €). Nur Bayern und die neuen Bundesländer haben geringere Ausgaben.<sup>1</sup>

**Das Sozialministerium** betrachtet die im Bundesvergleich niedrigen Vergütungssätze als ein weiteres Indiz für ein verantwortungsvolles, die finanziellen Rahmenbedingungen nicht außer Acht lassendes Handeln der Akteure im Land. Die Vergütungssätze hätten zur Folge, dass der Anteil der Fremdbelegung steige. Die damit verbundene erhöhte Auslastung von Einrichtungen führe zu einer Fremdfinanzierung der Fixkosten in hohem Umfang. Damit würden die öffentlichen Haushalte in Schleswig-Holstein entlastet werden.

**Der LRH** weist darauf hin, dass die höhere Fremdbelegung in der Regel nicht zur Entlastung der öffentlichen Haushalte in Schleswig-Holstein führt. Die Argumentation des Sozialministeriums wäre nur zutreffend, wenn die Vergütungssätze stets an die höhere Belegung angepasst werden. Das ist nicht der Fall. Gleichwohl tragen die vergleichsweise niedrigen Fallkosten zu einer Dämpfung des Ausgabenanstiegs bei.

#### 24.6 **Wie entwickeln sich die Hilfebereiche der Eingliederungshilfe in Schleswig-Holstein?**

Die Hilfebereiche der Eingliederungshilfe haben sich in den vergangenen Jahren sowohl regional als auch strukturell sehr unterschiedlich entwickelt. Im Folgenden werden die Hilfebereiche Wohnen, Arbeit (einschließlich Beschäftigung und Tagesstruktur) sowie schulbegleitende Hilfen untersucht.

##### 24.6.1 **Wohnen - Stillstand der Ambulantisierung?**

Der Hilfebereich Wohnen hat die höchsten Ausgaben. Sie betragen 2012 mit 309,9 Mio. € mehr als die Hälfte der Eingliederungshilfe. Die Ausgaben haben sich 2012 um 2,6 % gegenüber dem Vorjahr erhöht.

Die Leistungen werden ambulant im eigenen Wohnraum oder teilstationär bzw. vollstationär in Einrichtungen erbracht. Vorrang haben ambulante Leistungen vor teilstationären und stationären Leistungen sowie teilstationäre vor stationären Leistungen.<sup>2</sup>

Für ambulante Leistungen berechnen die Leistungserbringer ihre Entgelte grundsätzlich nach vereinbarten Fachleistungsstunden. Teilstationäre und vollstationäre Leistungen werden nach vereinbarten Vergütungssätzen be-

<sup>1</sup> Statistisches Bundesamt Wiesbaden, Statistik der Sozialhilfe 2012 - Bruttoausgaben der Eingliederungshilfe 2012: - Empfängerinnen und Empfänger nach Hilfearten am Jahresende 2012.

<sup>2</sup> Vgl. § 13 Abs. 1 SGB XII.

rechnet, die eine Grundpauschale (sogenannte Hotelkosten), eine Maßnahmepauschale und die Investitionskosten umfassen. Die landesdurchschnittlichen Fallkosten betragen 2012 für ambulante Leistungen 7.255 €, für teilstationäre 16.416 € und für vollstationäre 29.541 €.

Die Zahl der Leistungsempfänger hat sich von 2008 bis 2012 um 2.304 auf 16.553 erhöht. Der Anteil des ambulant betreuten Wohnens im eigenen Wohnraum ist mit 1.980 Leistungsempfängern zwar stark angewachsen. Dies ist das Ergebnis der von den örtlichen Sozialhilfeträgern praktizierten Umsteuerung von teil- und vollstationärem Wohnen auf ambulante Betreuung. Dieser Zuwachs ist aber mittlerweile fast zum Stillstand gekommen. Er betrug 2012 nur noch 2,7 %. Die Zahl der vollstationär untergebrachten Leistungsempfänger steigt weiter an; von 2008 bis 2012 um 347.

#### Leistungsempfänger im Hilfebereich Wohnen (Stichtag 31.12.)

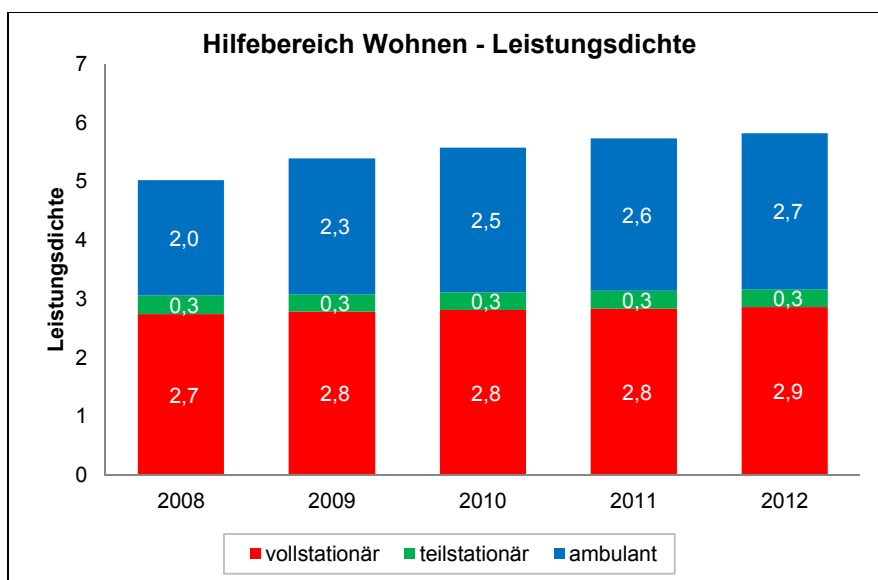
Jahr	Vollstationär	+/- % Vorjahr	Teilstationär	+/- % Vorjahr	ambulant	+/- % Vorjahr	Gesamt	+/- % Vorjahr
2008	7.792		887		5.570		14.249	
2009	7.906	+ 1,5	830	- 6,4	6.555	+ 17,7	15.291	+ 7,3
2010	7.990	+ 1,1	845	+ 1,8	6.984	+ 6,5	15.819	+ 3,5
2011	8.055	+ 0,8	871	+ 3,1	7.348	+ 5,2	16.274	+ 2,9
2012	8.139	+ 1,0	864	- 1,1	7.550	+ 2,7	16.553	+ 1,7
2008 bis 2012	+ 347	+ 4,5	- 23	- 2,7	+ 1.980	+ 35,5	+ 2.304	+ 16,2

Tabelle: LRH; Datenquelle: Con\_sens, Benchmarking der Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderung in Schleswig-Holstein.

Die Ambulantisierungsquote, also der Anteil der ambulanten Betreuung im eigenen Wohnraum am Gesamthilfebereich Wohnen, stagniert. 2012 betrug sie 45,6 % (2011: 45,2 %). Die regionalen Unterschiede sind groß. Während im Kreis Segeberg 2012 durchschnittlich 58 % der Leistungsempfänger ambulant betreut wurden, waren es im Kreis Dithmarschen lediglich 31,6 %. Auch bei den Behinderungsarten gibt es erhebliche Abweichungen. Im Kreis Segeberg betrug die Ambulantisierungsquote bei Menschen mit einer psychischen Erkrankung 79,7 %, im Kreis Dithmarschen nur 41,9 %.

Die Leistungsdichte<sup>1</sup> im Hilfebereich Wohnen nimmt seit Jahren kontinuierlich zu. 2012 beträgt sie 5,9 je 1.000 Einwohner:

<sup>1</sup> Leistungsberechtigte je 1.000 Einwohner.



Grafik: LRH; Datenquelle: Con\_sens, Benchmarking der Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderung in Schleswig-Holstein.

Bei der Leistungsdichte gibt es erhebliche regionale Unterschiede. Während in den Kreisen durchschnittlich 5,2 Leistungsberechtigte je 1.000 Einwohner Hilfen erhielten, waren es in den kreisfreien Städten 8,2.

Was ist zu tun?

Um den weiteren Ausgabenanstieg im Hilfereich Wohnen wirksam zu begrenzen oder die Ausgaben gar zu reduzieren, müssen die ambulanten Wohnleistungen weiter ausgebaut und stationäre Leistungen möglichst vermieden werden. Dies kann nur durch eine intensivere Hilfeplanung<sup>1</sup>, bessere Betreuung der Leistungsberechtigten, Akquise von geeignetem Wohnraum und durch vernetzte sozialräumliche Angebote erreicht werden. Viele örtliche Sozialhilfeträger haben ihr Umsteuerungspotenzial bisher nicht ausgeschöpft. Das zeigen die regionalen Unterschiede der Ambulantisierungsquote von mehr als 26 %. Zwar muss eine ambulante Betreuung im Einzelfall nicht zwangsläufig kostengünstiger als eine stationäre Unterbringung sein. Der durchschnittliche Ausgabenunterschied beträgt jedoch mehrere Tausend Euro je Fall.

**Das Sozialministerium** stimmt dem LRH zu, dass die Kommunen ihre Anstrengungen verstetigen müssen, um dem gesetzlichen Grundsatz „ambulant vor stationär“ zu entsprechen. Das Sozialministerium beabsichtigt, das AG-SGB XII zu ändern. Von der auf stationäre Leistungen begrenzten Refinanzierung soll abgewichen werden. Stattdessen will das Sozialministerium eine anteilige Finanzierung der Gesamtaufwendungen durch Land und Kommunen realisieren. Es verspricht sich davon eine Verstärkung der Impulse hin zu ambulanten Leistungen.

<sup>1</sup> Vgl. Bemerkungen 2013 des LRH, Nr. 29.



**Der LRH** hält die vom Sozialministerium beabsichtigte Änderung des AG-SGB XII für richtig, damit die Kommunen ihr Umsteuerungspotenzial nutzen.

#### 24.6.2 **Arbeit, Beschäftigung und Tagesstruktur - Ausgaben für Werkstätten wachsen langsamer**

Für die Hilfebereiche Arbeit, Beschäftigung und Tagesstruktur wurden 2012 insgesamt 196 Mio. € ausgegeben. Das sind 4,5 % mehr als 2011. Von 2011 bis 2012 ist die Zahl der Leistungsempfänger um 3,1 % auf 12.525 gestiegen.

Für die Werkstätten für Menschen mit Behinderung (Werkstätten/WfbM) fielen 2012 mit 162 Mio. € mehr als ein Viertel aller Ausgaben der Eingliederungshilfe an. Der Ausgabenzuwachs hat sich in den letzten Jahren kontinuierlich von 8 % in 2008 auf 3,5 % in 2012 verringert.

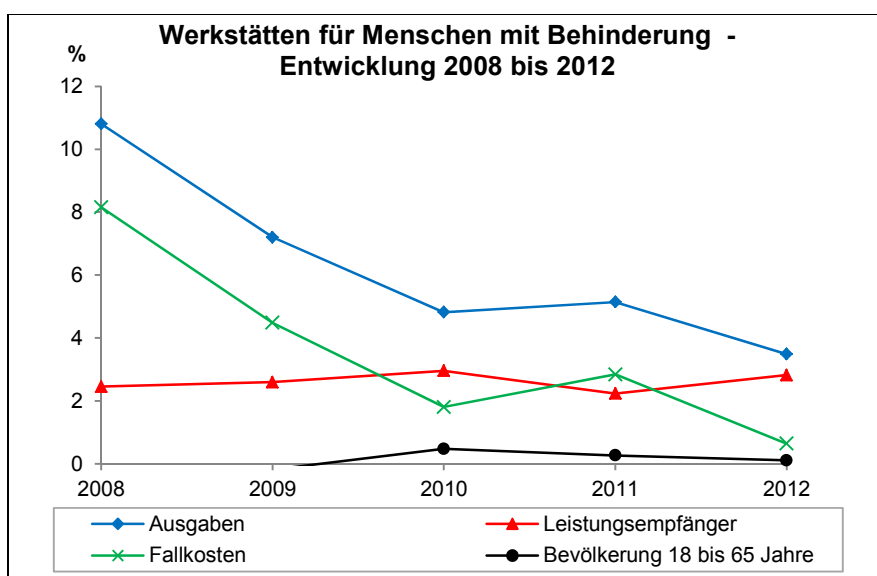
10.382 Personen besuchten den Arbeitsbereich einer WfbM. Die Zahl der Leistungsempfänger hat sich gegenüber 2011 um 2,8 % erhöht.

2012 betragen die durchschnittlichen Fallkosten 15.628 €. Sie lagen gegenüber dem Vorjahr nur 0,6 % höher. 2011 lagen die Fallkosten mit 15.528 € um 1.687 € über dem Bundesdurchschnitt (13.841 €).<sup>1</sup>

**Das Sozialministerium** wertet die Entwicklung in diesem Hilfebereich als erfolgreiche Bemühungen zur Konsolidierung der Kostenentwicklung in der Eingliederungshilfe im Land. Es begründet diese Ansicht mit einem im Bundesvergleich geringen Anstieg der Zahl der Werkstattbeschäftigten, dem verringerten jährlichen Kostenanstieg im Leistungsbereich „Teilhabe am Arbeitsleben“ und den kaum noch steigenden Fallkosten.

---

<sup>1</sup> Con\_sens, Consulting für Steuerung und soziale Entwicklung GmbH, Hamburg, 2012, Kennzahlenvergleich der überörtlichen Träger der Sozialhilfe 2011. Erstellt für Bundesarbeitsgemeinschaft der überörtlichen Träger der Sozialhilfe, Münster.



Grafik: LRH; Datenquelle: Con\_sens, Benchmarking der Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderung in Schleswig-Holstein.

Schleswig-Holstein hat eine überdurchschnittliche Leistungsdichte. 2012 nahmen 5,96 Leistungsempfänger je 1.000 Einwohner des Altersbereichs 18 bis unter 65 Jahre einen Werkstattplatz in Anspruch. 2011 waren es 5,8. Im Bundesdurchschnitt betrug die Leistungsdichte nur 4,96. Würde es gelingen, in Schleswig-Holstein diese Leistungsdichte zu erreichen, könnten rechnerisch knapp 1.500 Werkstattplätze im Gegenwert von 22 Mio. € gespart werden.

Die Leistungsdichte weist in Schleswig-Holstein regional erhebliche Unterschiede auf. Während 2012 in der Metropolregion um Hamburg<sup>1</sup> nur 4,27 Leistungsempfänger je 1.000 Einwohner der Altersklasse 18 bis unter 65 Jahre in einer Werkstatt beschäftigt waren, sind dies im strukturärmeren Norden<sup>2</sup> fast doppelt so viele (7,77). Ein wesentlicher Grund ist die bessere Aufnahmefähigkeit des Arbeitsmarkts für schwerbehinderte Menschen im Hamburger Umland.

**Das Sozialministerium** hält es für fraglich, ob die Wirtschafts- und Arbeitsmarktsituation in Schleswig-Holstein das Erreichen einer Leistungsdichte ermöglicht, die den Werten für Hamburg oder für süddeutsche Länder entspricht.

<sup>1</sup> Kreise Herzogtum Lauenburg, Stormarn, Segeberg und Pinneberg.

<sup>2</sup> Stadt Flensburg, Kreise Schleswig-Flensburg, Nordfriesland und Dithmarschen.

Was ist zu tun?

Viele örtliche Sozialhilfeträger führen eine Hilfeplanung für Beschäftigte in WfbM bisher nicht oder nur sporadisch durch. Die Hilfeplanung muss auch für diesen Leistungsbereich ausgebaut werden.

Die Zugangssteuerung für die Werkstätten erfolgt formal über den in jeder Werkstatt zu bildenden Fachausschuss. Zunehmend werden behinderte Menschen nur deshalb in die Werkstätten aufgenommen, weil alternative berufliche Angebote zur Eingliederung in den Arbeitsmarkt fehlen. Das Aufnahmeverfahren für die Werkstätten ist zu verbessern. Der örtliche Sozialhilfeträger ist zwar im Fachausschuss vertreten, kann sich jedoch in der Regel gegen die Vertreter der Bundesagentur für Arbeit und der Werkstätten nicht behaupten.

Der fast ungebremste Übergang aus Förderzentren für geistige, körperliche und motorische Entwicklung in die Werkstatt muss gestoppt werden. Schülerinnen und Schülern der Förderzentren müssen stärker als bisher Alternativen zu WfbM angeboten werden. Es ist unwirtschaftlich, Jugendliche mit Behinderung zunächst in eine Werkstatt aufzunehmen, um sie dann später kostenintensiv durch neue Maßnahmen in den allgemeinen Arbeitsmarkt zu integrieren. Deshalb müssen die Modellprojekte zum Übergang von Schule in den Beruf ausgebaut und verstetigt werden. Jugendliche mit Behinderung müssen eine Chance haben, auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt Fuß zu fassen.

Werkstätten dürfen keine Einbahnstraße sein. Es muss gelingen, Menschen mit Behinderungen im Rahmen ihrer Fähigkeiten in den allgemeinen Arbeitsmarkt zu integrieren. Dies kann u. a. über verstärkte Beschäftigung auf Außenarbeitsplätzen der WfbM erreicht werden. Hierfür sollten gesonderte Leistungen und Vergütungen vereinbart werden. Die Instrumente zur Beschäftigung auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt müssen ausgebaut werden.

Die Förderanreize für Arbeitgeber sollten verbessert werden. Hierfür müssen die Mittel der Ausgleichsabgabe gezielt eingesetzt werden.

Um Übergänge in den allgemeinen Arbeitsmarkt zu ermöglichen, müssen die durch die Ausgleichsabgabe finanzierten Integrationsfachdienste, die Kommunen, die Werkstätten, die Bundesagentur für Arbeit und die Fachberater stärker zusammenwirken.

Das Instrument der „Unterstützten Beschäftigung“<sup>1</sup> muss intensiver genutzt werden, um Werkstattbetreuung zu vermeiden. Mit der „Unterstützten Beschäftigung“ soll ein sozialversicherungspflichtiges Arbeitsverhältnis ermöglicht und gehalten werden. Sie umfasst eine betriebliche Qualifizierung und Berufsbegleitung.

---

<sup>1</sup> § 38 a SGB IX - Sozialgesetzbuch Neuntes Buch vom 19.06.2001, zuletzt geändert durch Gesetz zur Änderung personenbeförderungsrechtlicher Vorschriften vom 14.12.2012, BGBl. I S. 2598.

Das **Sozialministerium** will die gemeinsamen Aktivitäten mit dem Bildungsministerium, den Kommunen und den Integrationsfachdiensten fortsetzen, um Schülerinnen und Schülern aus den Förderzentren Alternativen zur Beschäftigung in einer Werkstatt zu eröffnen. Für den Herbst 2014 strebt es in Modellregionen die Erprobung eines „Budgets für Arbeit“ an.

### 24.6.3 **Schulbegleitende Hilfen - durch inklusive Beschulung stiegen die Ausgaben um fast ein Viertel**

Schulbegleiter sind Integrationshelfer, die den betreuungsbedürftigen Kindern und Jugendlichen in Regel- und Förderschulen zur Seite gestellt werden, um ihnen die Teilnahme am Unterricht zu ermöglichen. 2012 haben die Kreise und kreisfreien Städte für die Schulbegleitung 12,2 Mio. € ausgegeben. Allein von 2011 auf 2012 haben sich die Ausgaben um 22 % erhöht. 2008 waren es noch 624 Kinder und Jugendliche, die eine Schulbegleitung erhielten - 2012 hat sich die Zahl auf 1.099 erhöht. Diese Entwicklung ist auf die inklusive Beschulung und auf den zunehmenden Förderbedarf bereits bei Einschulung zurückzuführen.

Die inklusive Beschulung von Schülerinnen und Schülern ist als Leitziel im Schleswig-Holsteinischen Schulgesetz<sup>1</sup> verankert. Nach dem Bericht der Landesregierung zur landesweiten Umsetzung von Inklusion in der Schule<sup>2</sup> nahmen im Schuljahr 2011/12 von den Schülerinnen und Schülern mit sonderpädagogischem Förderbedarf 57,1 % am Unterricht in den öffentlichen allgemein bildenden Schulen teil. Die gemeinsame Unterrichtung von behinderten bzw. von Behinderung bedrohten und nicht behinderten Schülern ist verankerter Standard und zunehmende Realität. Damit sind jedoch Anforderungen an die Regel- und Förderschulen gestellt, die sie ohne Jugend- bzw. Sozialhilfe nicht erfüllen können. Teilweise haben Schüler mit Behinderung erheblichen Assistenz- und Förderbedarf, auch in medizinischer und pflegerischer Hinsicht. Schulische Erziehungshilfe und Schulsozialarbeit bieten hier keine Unterstützung, da sie andere Ziele verfolgen. So wird der gestiegene Bedarf über die Eingliederungshilfe durch den Einsatz von Integrationshelfern erfüllt.

Was ist zu tun?

Hier wird ein strukturelles wie finanzielles Problem sichtbar. Immer mehr behinderte Kinder und Jugendliche besuchen Regelschulen statt Förderzentren, an denen aufgrund erhöhter sonderpädagogischer Förderung kein Integrationshelfer notwendig war. Dadurch ist der Inklusionsbedarf

<sup>1</sup> § 4 Abs. 11 Schleswig-Holsteinisches Schulgesetz (Schulgesetz - SchulG) vom 24.01.2007, GVOBl. Schl.-H. S. 39 ff.; ber. in GVOBl. Schl.-H. S. 276, zuletzt geändert Gesetz vom 04.02.2014, GVOBl. Schl. S. 21.

<sup>2</sup> Landtagsdrucksache 18/241.

gestiegen. Die Regelschulen sind durch ihre personelle und sachliche Ausstattung nicht auf diesen zunehmenden Bedarf vorbereitet. Sie sind nicht in der Lage, das Bildungsziel einer inklusiven Beschulung aus eigener Kraft umzusetzen. Die Kreise und kreisfreien Städte müssen zunehmend aus der Eingliederungshilfe finanzierte Integrationshelfer einsetzen. Das Schleswig-Holsteinische Landessozialgericht hat am 17.02.2014 entschieden,<sup>1</sup> dass die Sozialhilfe nicht für die Schulbegleitung eines behinderten Kindes aufkommen muss, wenn der Hilfebedarf im Kernbereich der schulischen Arbeit besteht. Dies kann die Eingliederungshilfe partiell entlasten. Das Urteil zeigt, dass Inklusion nicht zum „Nulltarif“ machbar ist. Insofern ist die Aussage im Bericht der Landesregierung<sup>2</sup>, dass sich die inklusive Beschulung im Rahmen der vorhandenen Ressourcen verwirklichen lässt, falsch.

Das Bildungsministerium muss sich mit dem Sozialministerium und den kommunalen Landesverbänden abstimmen. Ziel muss sein, in einem Inklusionskonzept schulische und Leistungen der Eingliederungshilfe klar voneinander abzugrenzen. Dazu ist eine realistische Bestandsaufnahme mit einer belastbaren Kostenschätzung erforderlich. Diese Angaben muss der für das erste Halbjahr 2014 vom Landtag erbetene Bericht der Landesregierung<sup>3</sup> enthalten.

**Das Sozialministerium** hat mitgeteilt, dass es derzeit mit dem Bildungsministerium eine gemeinsame Linie der Landesregierung abstimme. Ziel sei, landesweit zu praktikablen Lösungen für die Unterstützung von Kindern mit Behinderung in den Schulen zu gelangen, die wirtschaftlicher als die bisherigen Maßnahmen sind.

#### 24.7 **Prüfungsrecht für den Landesrechnungshof**

Der Landtag bemüht sich seit 20 Jahren um mehr Transparenz bei der Eingliederungshilfe. Er hat die Landesregierung wiederholt gebeten, im Landesrahmenvertrag ein Prüfungsrecht für den LRH zu vereinbaren. Dies ist von den Vertretern der Einrichtungen und Dienste stets strikt abgelehnt worden. Auch in dem ab 01.01.2013 gültigen Landesrahmenvertrag<sup>4</sup> ist das Prüfungsrecht bei Einrichtungen der Eingliederungshilfe nicht verankert. Die Vertragsparteien haben sich lediglich auf eine nicht anlassbezogene Prüfung des zuständigen Sozialhilfeträgers geeinigt. Der Sozialhilfeträger ist berechtigt, die Wirtschaftlichkeits- und Qualitätsprüfungen in seinem Auftrag auch durch Dritte durchführen zu lassen.<sup>5</sup>

<sup>1</sup> Beschluss - L 9 SO 222/13 B ER

<sup>2</sup> Landtagsdrucksache 17/1568 - Bericht der Landesregierung zur landesweiten Umsetzung von Inklusion in der Schule.

<sup>3</sup> Landtagsdrucksache 18/1246 - angenommen in der 41. Sitzung des Landtags am 22.11.2013.

<sup>4</sup> Landesrahmenvertrag für Schleswig-Holstein nach § 79 Abs. 1 SGB XII vom 12.11.2012.

<sup>5</sup> § 6 Allgemeine Verfahrensvereinbarung für Schleswig-Holstein (AVV-SH) ab 01.01.2013.

Die Vertreter der Einrichtungen und Dienste lehnen die Forderung des Landtages nach mehr Informationen über die ordnungsgemäße und wirtschaftliche Verwendung der Ausgaben für die Eingliederungshilfe ab. Deshalb hat der LRH in den Bemerkungen 2013, Nr. 30 empfohlen, ihm das Prüfungsrecht durch Änderung des Kommunalprüfungsgesetzes<sup>1</sup> (KPG) einzuräumen. Durch eine Änderung des KPG würde dem LRH gestattet, die bestehenden Prüfungsrechte der Kreise und kreisfreien Städte im Rahmen der Prüfung dieser Körperschaften zu nutzen. Denn diese haben als zuständige Sozialhilfeträger das Recht, bei den Einrichtungen und Diensten der Eingliederungshilfe die Qualität und Wirtschaftlichkeit der Leistungen zu prüfen. Zwar sind die Prüfungsrechte der Kreise und kreisfreien Städte nicht so weitreichend wie die sonst üblichen Prüfungsrechte des LRH. Ihre Nutzung durch den LRH ist aber ein Anfang, um die Transparenz zu erhöhen. Die Kreise und kreisfreien Städte blieben daneben weiterhin zuständig. Eine solche Lösung ist mit dem kommunalen Selbstverwaltungsrecht vereinbar.

Der Wissenschaftliche Dienst des Schleswig-Holsteinischen Landtages kommt in seiner Stellungnahme zur Änderung des KPG zu dem Ergebnis, dass keine grundsätzlichen Bedenken gegen das vorgeschlagene Prüfungsrecht bestehen.<sup>2</sup> Ein daraufhin Ende 2013 eingebrachter Gesetzentwurf zur Änderung des KPG fand keine Mehrheit. Die FDP-Fraktion hat den Gesetzentwurf zur Änderung des KPG ein weiteres Mal eingebracht.<sup>3</sup> Der Landtag hat den Gesetzentwurf am 23.01.2014 in erster Lesung debattiert und ihn zur Beratung an die Ausschüsse für Inneres, Finanzen und Soziales überwiesen. Die Ausschüsse führen ein schriftliches Anhörungsverfahren durch.<sup>4</sup>

Der Landrat des Kreises Rendsburg-Eckernförde hat dem LRH angeboten, Prüfungen der Qualität und der Wirtschaftlichkeit der Leistungen bei Einrichtungen der Eingliederungshilfe als „Dritter“ in seinem Auftrag durchzuführen. Gegen eine Beauftragung durch den Kreis Rendsburg-Eckernförde bestehen verfassungsrechtliche Bedenken. Der LRH ist eine selbstständige, nur dem Gesetz unterworfenen oberste Landesbehörde. Seine Mitglieder genießen den Schutz richterlicher Unabhängigkeit.<sup>5</sup> Der LRH ist

---

<sup>1</sup> Gesetz über die überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften und die Jahresabschlussprüfung kommunaler Wirtschaftsbetriebe (Kommunalprüfungsgesetz - KPG) i. d. F. vom 28.02.2003, GVObI. Schl.-H. S. 129.

<sup>2</sup> Umdruck 18/2012 - Prüfungsrecht des Landesrechnungshofs - Stellungnahme zur vorgeschlagenen Änderung des § 6 Abs. 2 KPG.

<sup>3</sup> Landtagsdrucksache 18/1467.

<sup>4</sup> Schreiben des Schleswig-Holsteinischen Landtags - Vorsitzender des Finanzausschusses vom 25.02.2014 - Die Anzuhörenden werden um Stellungnahme bis zum 28.03.2014 gebeten.

<sup>5</sup> Gesetz über den Landesrechnungshof Schleswig-Holstein (LRH-G) vom 02.01.1991, GVObI. Schl.-H. S. 128, zuletzt geändert durch Gesetz vom 25.2.2011, GVObI. Schl.-H. S. 71.

zuständig für die überörtliche Prüfung der Kreise und der Städte über 20.000 Einwohner.<sup>1</sup> Als Prüfbehörde bestimmt er Zeit, Art und Umfang der Prüfung. Er kann nach seinem Ermessen die Prüfung beschränken.<sup>2</sup> Eine weisungsgebundene Auftragsübernahme als Dritter für die Kreise i. S. d. Landesrahmenvertrags<sup>3</sup> ist damit ausgeschlossen. Der LRH ist von Gesetzes wegen beschränkt auf die Wahrnehmung der Aufgaben der unabhängigen Finanzkontrolle. Dies schließt eine Auftragsübernahme von Tätigkeiten aus, die öffentlichen Körperschaften im Rahmen ihres Vollzugs obliegen.

Warum ist das Prüfungsrecht des LRH notwendig?

Der LRH prüft die Eingliederungshilfe bisher nur durch Akteneinsicht bei den Leistungsträgern Land und Kommune. Über seine Ergebnisse berichtet er dem Landtag regelmäßig in den Bemerkungen. Es ist ihm damit nicht möglich festzustellen, ob die vereinbarte Leistung wirtschaftlich erbracht wurde und ob die Leistung der vereinbarten Qualität entspricht. Wesentliche Qualitäts- und Wirtschaftlichkeitsfaktoren wie Einrichtungsbelegung und Personalstruktur bleiben ungeprüft. Zwar darf der zuständige Sozialhilfeträger als Vertragspartei diese Prüfungen vornehmen. Sein Ziel wird es sein, einen Soll-Ist-Vergleich der vereinbarten und der vergüteten Leistungen vorzunehmen. Durch eine Änderung des KPG würde es dem LRH möglich, innerhalb der Regeln des Landesrahmenvertrags die Wirtschaftlichkeit der Leistungen und die erbrachte Leistung vor Ort und kreisübergreifend zu prüfen. Er verfügt über umfassende Prüfungserfahrungen im Sozialbereich. Dadurch kann er strukturelle und regionale Probleme erkennen. Er kann die Ursachen der Kostenentwicklung und den Bedarf ermitteln und aufzeigen. Damit hat er ein gutes Werkzeug, die Entwicklung der Eingliederungshilfe gegenüber dem Landtag transparent machen.

---

<sup>1</sup> Vgl. § 2 Abs. 1 KPG.

<sup>2</sup> Vgl. § 5 Abs. 3 KPG.

<sup>3</sup> § 6 AVV-SH ab 01.01.2013.