

Landesrechnungshof
Schleswig-Holstein



Bemerkungen 2020

mit Bericht zur
Landeshaushaltsrechnung 2018

Kiel, 07. Juli 2020



Bemerkungen 2020

des

Landesrechnungshofs
Schleswig-Holstein

mit Bericht zur
Landeshaushaltsrechnung 2018

Kiel, 07. Juli 2020

Impressum

Herausgeber:

Landesrechnungshof Schleswig-Holstein
Berliner Platz 2, 24103 Kiel
Pressestelle: Tel.: 0431 988-8905
Fax: 0431 988-8686
Internet: www.lrh.schleswig-holstein.de

Druck:

Firma
Hansadruck und Verlags-GmbH & Co KG
Hansastraße 48
24118 Kiel

26. Eingliederungshilfe in Schleswig-Holstein: Überdurchschnittlich viele Fälle pro Einwohner im Bundesvergleich

Im Bundesvergleich hat Schleswig-Holstein bei der Eingliederungshilfe die fünfthöchsten Bruttoausgaben pro Kopf.

Die Fallkosten sind im Vergleich gering. Schleswig-Holstein hat aber deutlich mehr Leistungsberechtigte pro 1.000 Einwohner (Falldichte) als die meisten anderen Bundesländer. Die Gründe für die hohe Falldichte sind durch das Sozialministerium zusammen mit den kommunalen Eingliederungshilfeträgern zu analysieren. Wenn die Falldichte im Mittelwert läge, würden Land und Kommunen 100 Mio. € pro Jahr weniger ausgeben.

Bundesweit sind die Bruttoausgaben¹ für die Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderungen von 2015 bis 2018 um 15,9 % gestiegen.² In Schleswig-Holstein erhöhten sie sich im gleichen Zeitraum zwar nur um 12 %³, allerdings hat Schleswig-Holstein ein hohes Ausgangsniveau.

Höhere Fallzahlen und Fallkosten führten zu wachsenden Ausgaben. Durch das Bundesteilhabegesetz verändern sich die rechtlichen Rahmenbedingungen. Die Eingliederungshilfe wurde zum 01.01.2018 aus dem Sozialgesetzbuch Zwölftes Buch (SGB XII) herausgelöst und in Teil 2 des Sozialgesetzbuchs Neuntes Buch (SGB IX) verlagert.⁴ Sie konzentriert sich künftig auf die reinen Fachleistungen. Nur die Leistungen zum Lebensunterhalt einschließlich Wohnen werden wie bei anderen Anspruchsberechtigten nach dem SGB XII erbracht. Zugleich wurden die Steuermöglichkeiten der Eingliederungshilfeträger (Land, Kreise und kreisfreie Städte) im Vertragsrecht und im Gesamtplanverfahren erhöht. Dies hat Folgen für die Handlungsziele und -instrumente der Kostenträger. Um wirksam zu steuern, müssen die Kennzahlen im bundesweiten Ver-

¹ Bei den Bruttoausgaben der Eingliederungshilfe handelt es sich um die vollen Entgelte, die von den Leistungsträgern an die Leistungserbringer gezahlt werden. Bei den Nettoausgaben sind insbesondere die Einnahmen von anderen Sozialleistungsträgern, die übergeleiteten Ansprüche sowie die Ansprüche von bürgerlich-rechtlichen Unterhaltsverpflichteten von den Bruttoausgaben abgesetzt.

² Quelle: Bruttoausgaben der Eingliederungshilfe, 2015 bis 2018, Statistisches Bundesamt (Destatis), 2019.

³ Quelle: Bruttoausgaben der Eingliederungshilfe, 2015 bis 2018, Statistisches Bundesamt (Destatis), 2019.

⁴ Sozialgesetzbuch (SGB) Neuntes Buch (IX) - Rehabilitation und Teilhabe behinderter Menschen, verkündet als Art. 1 Bundesteilhabegesetz vom 23.12.2016, BGBl. I S. 3234; Inkrafttreten gemäß Art. 26 Abs. 1 dieses Gesetzes am 01.01.2018, mit Ausnahme von Teil 2 Kapitel 1 bis 7 (§§ 90 bis 122) sowie Kapitel 9 bis 11 (§§ 135 bis 150), die gemäß Abs. 4 Nr. 1 dieses Gesetzes mit Ausnahme von § 94 Abs. 1 am 01.01.2020 in Kraft treten, zuletzt geändert durch Gesetz vom 14.12.2019, BGBl. I S. 2789.

gleich durch das Sozialministerium zusammen mit den kommunalen Eingliederungshilfeträgern analysiert werden.

26.1 **Wo steht Schleswig-Holstein im Ländervergleich?**

Die Aufgabenstellung ist bundeseinheitlich gleich: Menschen mit Behinderung eine individuelle Lebensführung zu ermöglichen, die der Würde des Menschen entspricht. Gefördert wird die volle, wirksame und gleichberechtigte Teilhabe am Leben in der Gesellschaft. Es gibt jedoch große länderspezifische Unterschiede in der Organisation. In einigen Bundesländern liegt die Zuständigkeit für die Eingliederungshilfe beim überörtlichen Träger, d. h. beim Land bzw. bei höheren Kommunalverbänden, die über das Gebiet mehrerer Kreise bzw. kreisfreier Städte hinausgehen. Andere Bundesländer haben die Aufgaben auf die Kreise und kreisfreien Städte als örtliche Träger der Eingliederungshilfe übertragen. Stellenweise sind nur gewisse Fachleistungen übertragen (z. B. die individuelle Feststellung des Eingliederungshilfebedarfs für Menschen mit Behinderungen), die Zuständigkeit für den Abschluss von Leistungs- und Vergütungsvereinbarungen liegt jedoch beim Land. Zum Teil ist die Aufgabe als Pflichtaufgabe zur Erfüllung nach Weisung übertragen. Das heißt nicht nur das „Ob“ der Aufgabenwahrnehmung, sondern darüber hinaus auch das „Wie“ ist geregelt und wird fachaufsichtlich kontrolliert.

Schleswig-Holstein hat die weitestgehende Aufgabenübertragung gewählt. Die Aufgabe ist als pflichtige Selbstverwaltungsangelegenheit auf die Kreise und kreisfreien Städte übertragen. Demzufolge kann das Sozialministerium die Aufgabenwahrnehmung nur im Rahmen der Rechtsaufsicht überprüfen. Das Land ist lediglich für übergeordnete, zentrale Steuerungs- und Koordinierungsaufgaben zuständig und dies zumeist noch im Einvernehmen mit den Kommunen.¹ Dadurch sind die Steuerungsmöglichkeiten des Landes gering, obgleich es 79 % und in Zukunft gut über 80 % der Ausgaben trägt.

Um darzustellen, wo Schleswig-Holstein im Ländervergleich steht, sind 3 Kennzahlen entscheidend: Die Bruttoausgaben je Einwohner, die Bruttoausgaben je Leistungsempfänger (Fallkosten) und die Falldichte (Leistungsempfänger je Einwohner).

¹ Gesetz zur Ausführung des Neunten Buches Sozialgesetzbuch (AG-SGB IX, verkündet als Art. 1 des Ersten Gesetzes zur Umsetzung des Bundesteilhabegesetzes (1. Teilhabestärkungsgesetz) vom 22.03.2018, GVOBl. Schl.-H. S. 94, zuletzt geändert durch Art. 23, Gesetz vom 08.05.2020, GVOBl. Schl.-H. S. 220.

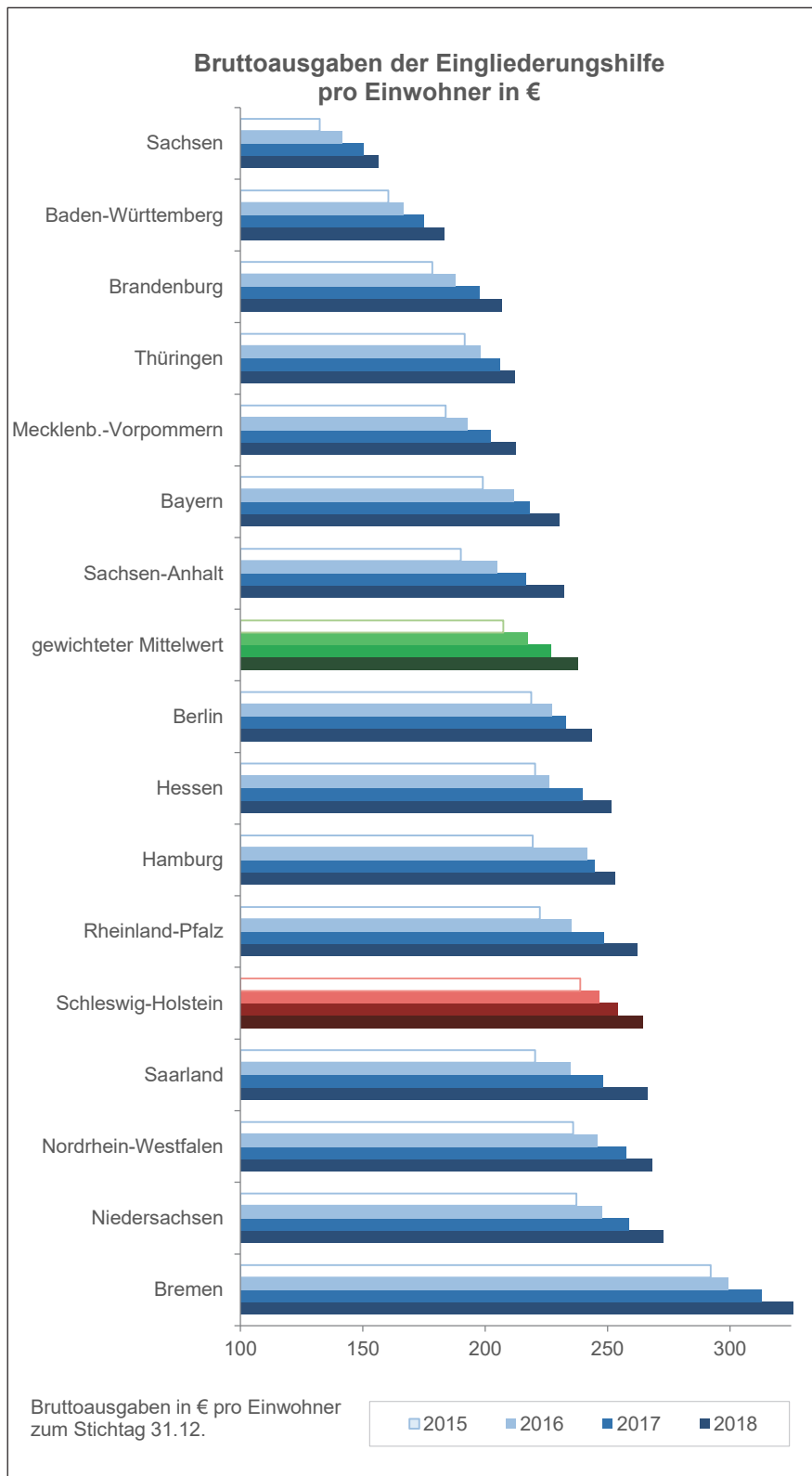
26.1.1 **Bruttoausgaben je Einwohner überdurchschnittlich**

Abbildung 21: Bruttoausgaben der Eingliederungshilfe pro Einwohner

Quelle: Bruttoausgaben der Eingliederungshilfe sowie zur Bevölkerung Bundesländer, 2015 bis 2018, Statistisches Bundesamt (Destatis), 2019

Schleswig-Holstein hat die fünfthöchsten Bruttoausgaben pro Einwohner. Das insgesamt niedrigere Ausgabenniveau in Ostdeutschland ist auf die günstigere Kostensituation in Ostdeutschland zurückzuführen. Vergleicht man Schleswig-Holstein nur mit den alten Bundesländern, liegt Schleswig-Holstein immer noch über dem gewichteten Mittelwert. Baden-Württemberg, Bayern, Berlin, Hessen, Hamburg und Rheinland-Pfalz haben bessere Kennzahlenwerte.

26.1.2 **Fallkosten gering**

Die Fallkosten, d. h. die Kosten pro Leistungsberechtigtem, erhöhen sich kontinuierlich. Der Grund liegt neben den steigenden Personalkosten auch darin, dass immer mehr Menschen mit Behinderungen einen höheren Betreuungsbedarf aufweisen.

Berücksichtigt man, dass die unterdurchschnittlichen Fallkosten in den neuen Bundesländern durch niedrigere tarifliche Personalkosten bedingt sind, hat Schleswig-Holstein im Vergleich geringe Fallkosten und damit einen guten Kennzahlenwert.

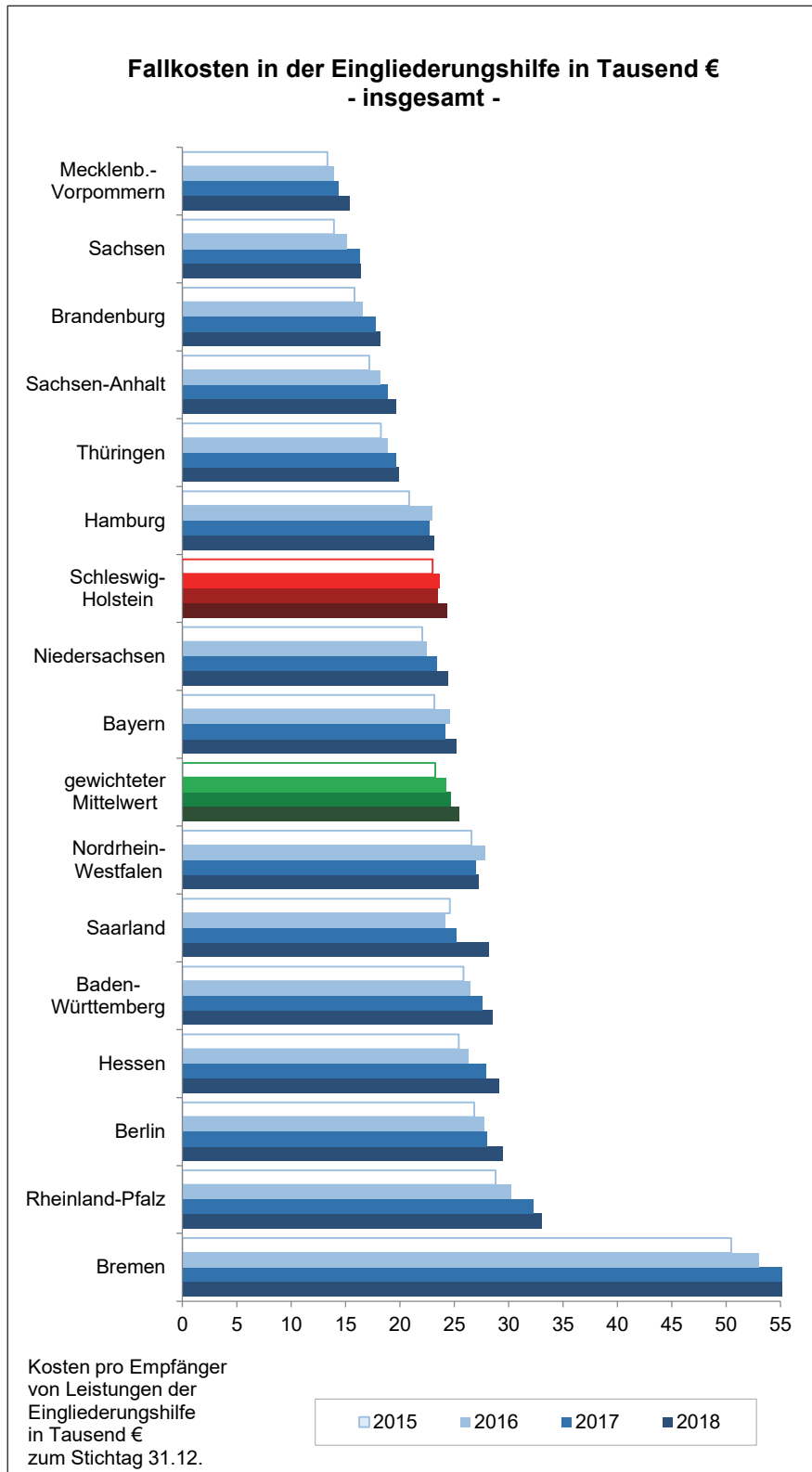


Abbildung 22: Fallkosten in der Eingliederungshilfe - insgesamt -

Quelle: Bruttoausgaben der Eingliederungshilfe sowie Empfänger von Leistungen nach dem 6. Kapitel SGB XII; 2015 bis 2018, Statistisches Bundesamt (Destatis), 2019

26.1.3 Falldichte hoch

Bei der Falldichte wird die Zahl der Leistungsempfänger ins Verhältnis gesetzt zu den Einwohnern eines Bundeslandes. Seit Jahren liegt die Falldichte in Schleswig-Holstein über dem Bundesdurchschnitt.

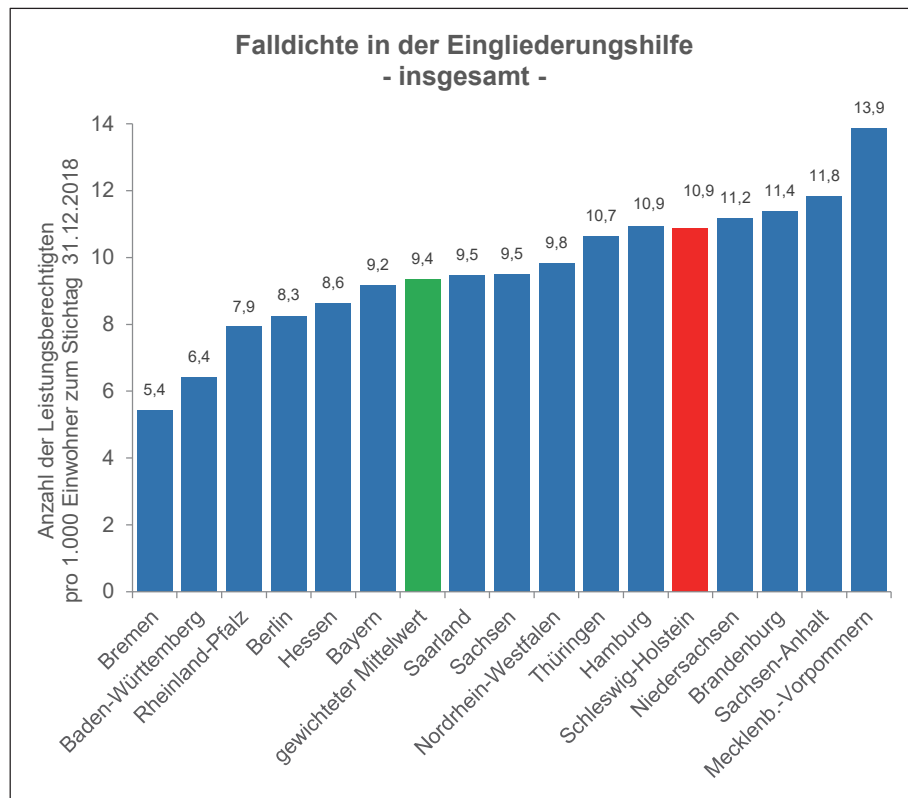


Abbildung 23: Falldichte in der Eingliederungshilfe - insgesamt -

Quelle: Bevölkerung Bundesländer sowie Empfänger von Leistungen nach dem 6. Kapitel SGB XII zum Stichtag 31.12.; Statistisches Bundesamt (Destatis), 2019

Über die Hälfte der Ausgaben in der Eingliederungshilfe entfallen auf den Bereich Wohnen.¹ In diesem Bereich wiederum entfallen 75 % der Ausgaben auf das vollstationäre Wohnen.² Betrachtet man im bundesweiten Vergleich die **Dichte im stationären Wohnen**³, ist der Wert von Schleswig-Holstein noch auffälliger.

¹ Kennzahlenvergleich 2018 „Leistungen der Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderungen in Schleswig-Holstein“, erstellt durch con_sens (Consulting für Steuerung und soziale Entwicklung GmbH), S. 9.

² Kennzahlenvergleich 2018 „Leistungen der Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderungen in Schleswig-Holstein“, erstellt durch con_sens (Consulting für Steuerung und soziale Entwicklung GmbH), S. 21.

³ Die Bundesarbeitsgemeinschaft der überörtlichen Träger der Sozialhilfe und der Eingliederungshilfeträger (BAGüS) betrachtet in 2018 die Anzahl der volljährigen Leistungsberechtigten im Verhältnis zu den volljährigen Einwohnern.

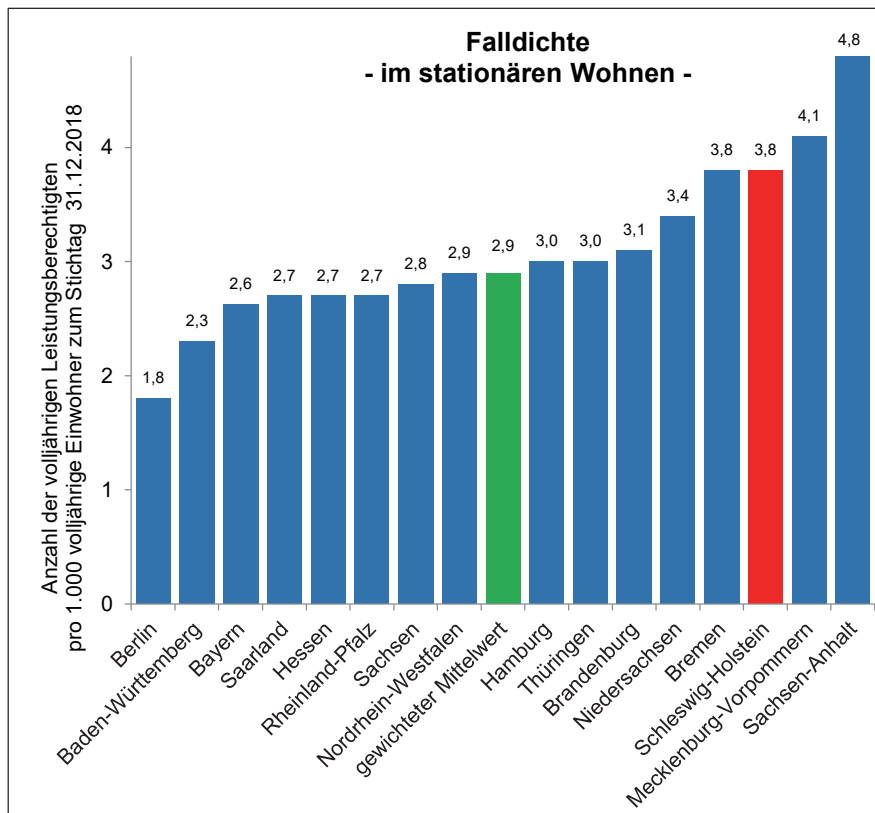


Abbildung 24: Falldichte im stationären Wohnen

Quelle: BAGüS; Kennzahlenvergleich Eingliederungshilfe 2018, S. 21

Schleswig-Holstein hat nach den amtlichen Statistiken keine von den anderen Bundesländern wesentlich abweichende Bevölkerungs-, insbesondere Altersstruktur, die im Vergleich zu einer höheren Zahl von Menschen mit Behinderungen führen könnte.

Auch die bekanntermaßen hohe Fremdbelegung stationärer schleswig-holsteinischer Einrichtungen aus anderen Bundesländern dürfte in diesem Zusammenhang keine sonderliche Rolle spielen. Örtlich zuständig ist und bleibt bei nahtlosen Übertritten der Leistungsträger, in dessen Bereich der Leistungsberechtigte seinen gewöhnlichen Aufenthalt im Zeitpunkt der ersten Aufnahme in eine Einrichtung hat, § 98 Abs. 2 SGB XII bzw. ab 01.01.2020 § 98 Abs. 4 SGB IX. Zweck dieser Regelung ist es, die Eingliederungshilfeträger, in deren Zuständigkeitsbereich entsprechende Angebote vorgehalten werden, vor Kostenbelastungen durch Zuzüge aus anderen Regionen zu schützen. Das heißt, Menschen mit Behinderungen z. B. aus Bayern oder Hamburg, die in stationären Einrichtungen in Schleswig-Holstein untergebracht sind, sind in den Statistiken und Kennzahlenvergleichen als sogenannte „Zahlfälle“ bei Bayern und Hamburg gelistet.

Auch die These, es gäbe eine hohe Falldichte im stationären Bereich, weil es im ländlich geprägten Schleswig-Holstein an entsprechenden ambulanten Angeboten fehle, lässt sich aus der Statistik nicht ableiten. Die höchste Falldichte haben in Schleswig-Holstein die kreisfreien Städte. Sie liegt um 50 % über denen der Kreise.¹

Beeinflussende Faktoren für die hohe Falldichte können unterschiedliche Bewilligungspraktiken sein, ebenso wie ein hohes Angebot an stationären Plätzen eine entsprechende Nachfrage erzeugen kann.²

Nur um die Dimension aufzuzeigen: Läge die Falldichte insgesamt in Schleswig-Holstein im Mittelwert, wären die Bruttoausgaben in der Eingliederungshilfe insgesamt um 107 Mio. € pro Jahr geringer. Das Land müsste, da es zurzeit 79 % der Ausgaben trägt, 85 Mio. € pro Jahr weniger zahlen.

Das **Sozialministerium** führt aus, die Zahl der Leistungsberechtigten pro Einwohner in Schleswig-Holstein liege leicht über dem Durchschnitt. Dies sei auf einen hohen Ausgangswert zurückzuführen. In den letzten Jahren sei die Entwicklung der Zahl der Leistungsempfänger mit der Entwicklung auf Bundesebene vergleichbar gewesen.

In Schleswig-Holstein würde die Zugangssteuerung in das Leistungssystem der Eingliederungshilfe verbessert. Entsprechend der bundesgesetzlichen Vorgabe sei von den Trägern der Eingliederungshilfe ein landesweit einheitliches Verfahren zur Bedarfsermittlung entwickelt worden. Die Finanzierung der Personalkosten für die Gesamtplanung solle Anreize setzen, diese neuen Instrumente ab 2020 flächendeckend einzusetzen. Die angebotenen Schulungen sollen die erforderlichen Kompetenzen und Fachkenntnisse vermitteln.

Die Reform der Eingliederungshilfe durch das Bundesteilhabegesetz ziele u. a. darauf ab, dem Fallzahlenanstieg entgegenzuwirken, indem es die Steuerungsfunktion der Leistungsträger der Eingliederungshilfe verbessere.

Der **LRH** wird die Entwicklung beobachten.

26.2 Was ist zu tun?

Die hohe Falldichte in Schleswig-Holstein wurde bisher weder vom Sozialministerium noch von den Kreisen und kreisfreien Städten ausreichend

¹ Kennzahlenvergleich 2018 „Leistungen der Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderungen in Schleswig-Holstein“, erstellt durch con_sens (Consulting für Steuerung und soziale Entwicklung GmbH), S. 26.

² Vgl. Bemerkungen 2016 des LRH, Nr. 24.

analysiert und mit belastbaren Fakten untermauert. Da das Ausgabeniveau in Schleswig-Holstein im Wesentlichen durch die hohe Falldichte bestimmt wird, muss dies das Sozialministerium zusammen mit den kommunalen Eingliederungshilfeträgern untersuchen, um Steuermöglichkeiten auszuloten und die Falldichte mittelfristig dem Durchschnittswert anzugleichen. Dem Landtag ist zu berichten.

Das **Sozialministerium** teilt die Feststellung, dass die Gründe für die hohe Falldichte in Schleswig-Holstein zu analysieren sind. Die Begrenzung der Ausgabendynamik der Eingliederungshilfe sei eine große Herausforderung für Land und Kommunen.

Die Effekte des durch das Bundesteilhabegesetz initiierten Umstellungsprozesses würden erst mittelfristig quantifizierbar sein. Das Sozialministerium schlägt vor, zunächst im Steuerungskreis Eingliederungshilfe die Umstellungseffekte zu begleiten und auszuwerten, um dann in der Folge dem Landtag über die Fortschritte zu berichten.

Der **Schleswig-Holsteinische Landkreistag** dankt dem LRH für die konstruktiv-kritische Zusammenarbeit in der über 13 Jahre währenden Kommunalisierung der Eingliederungshilfe. Er habe wertvolle Diskussions- und „Denk“anstöße gegeben, die zu einer inhaltlichen Weiterentwicklung der Eingliederungshilfe im Interesse der leistungsberechtigten Menschen und gleichzeitig zur Hebung von Effizienzrenditen beigetragen haben. Aufgrund der angespannten Geschäftslage im Zusammenhang mit der Sars-Cov2-Pandemie sei es noch nicht möglich gewesen, die Anregungen und Hinweise des LRH vertieft mit den Mitgliedskreisen und den Gremien der KOSOZ AöR zu diskutieren. Die Sars-Cov2-Pandemie habe erhebliche Auswirkungen auf die Leistungsgewährung und die Vergütung der Eingliederungshilfe für behinderte Menschen. Man werde beizeiten die Anregungen und Hinweise in der internen Diskussion und bei der Ausgestaltung der Steuerung der Leistungsgewährung aufgreifen.