

Landesrechnungshof
Schleswig-Holstein



Bemerkungen 2016

mit Bericht zur
Landeshaushaltsrechnung 2014

Kiel, 19. April 2016



Bemerkungen 2016

des

Landesrechnungshofs

Schleswig-Holstein

mit Bericht zur

Landeshaushaltsrechnung 2014

Kiel, 19. April 2016

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

Ministerium für Soziales, Gesundheit, Wissenschaft und Gleichstellung

24. Eingliederungshilfe - Kostenanstieg konnte nicht gebremst werden

Die Landesregierung hat ihr Ziel, den Kostenzuwachs in der Eingliederungshilfe zu begrenzen, nicht erreicht. Die Ausgaben sind 2014 gegenüber dem Vorjahr um mehr als 31 Mio. € auf 653 Mio. € gestiegen.

Schleswig-Holstein nimmt 2014 erneut eine Spitzenposition bei den Pro-Kopf-Ausgaben aller Flächenländer ein.

Angesichts der hohen Ausgaben müssen Unwirtschaftlichkeiten aufgezeigt und abgestellt werden. Weder die Kreise noch die kreisfreien Städte haben Wirtschaftlichkeitsprüfungen durchgeführt. Die Landesregierung muss endlich dafür sorgen, dass das Prüfungsrecht ausgeübt wird.

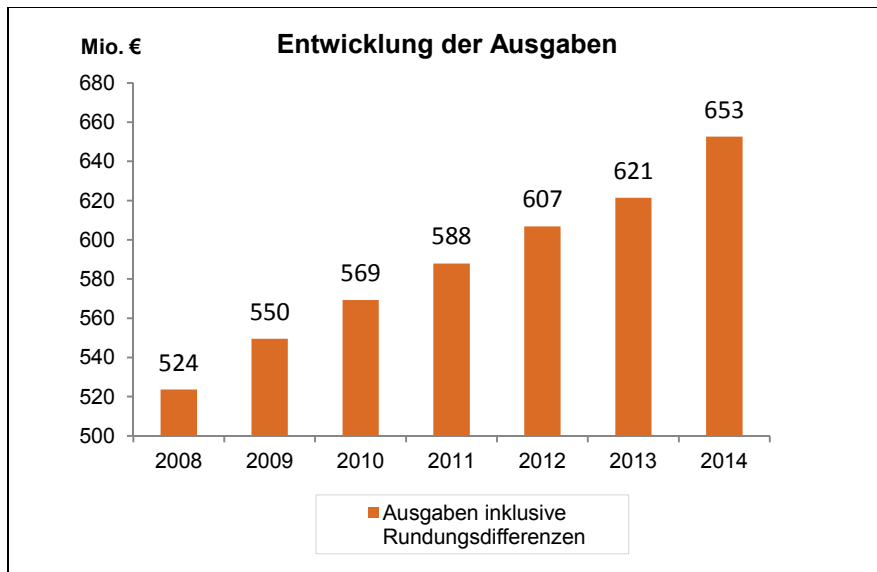
24.1 Ausgaben und Fallzahlen in Schleswig-Holstein

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. Ziel der Eingliederungshilfe ist, dass der Mensch mit Behinderung am Leben in der Gesellschaft teilhaben kann und in der Lage ist, eine angemessene berufliche Tätigkeit auszuüben.

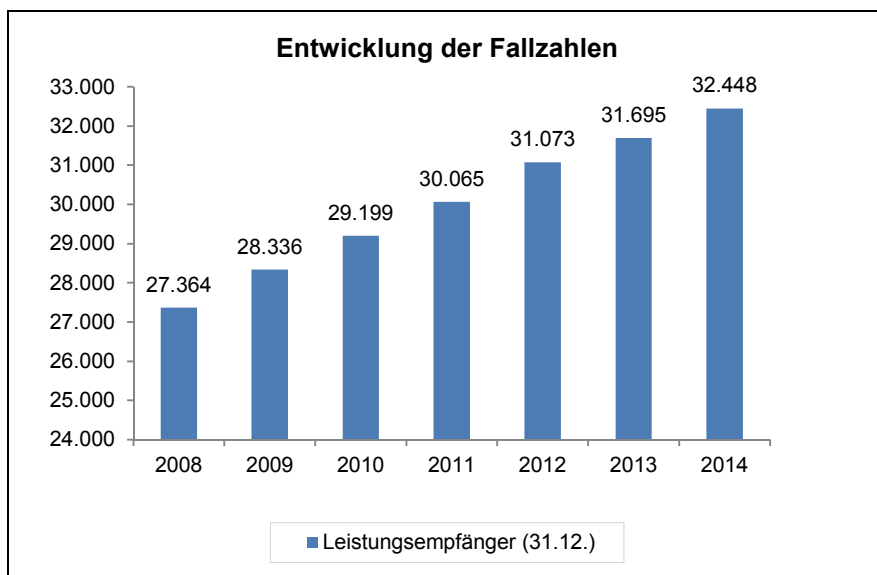
Der LRH hat fortlaufend über die Entwicklung in der Eingliederungshilfe berichtet.¹

¹ Vgl. Bemerkungen des LRH: 2015 Nr. 24, 2014 Nr. 24, 2013 Nrn. 29 und 30, 2012 Nr. 31, 2011 Nr. 26, 2009 Nr. 26.

Die Ausgaben des Landes für die Eingliederungshilfe sind 2014 um über 31 Mio. € auf 653 Mio. € gestiegen:¹



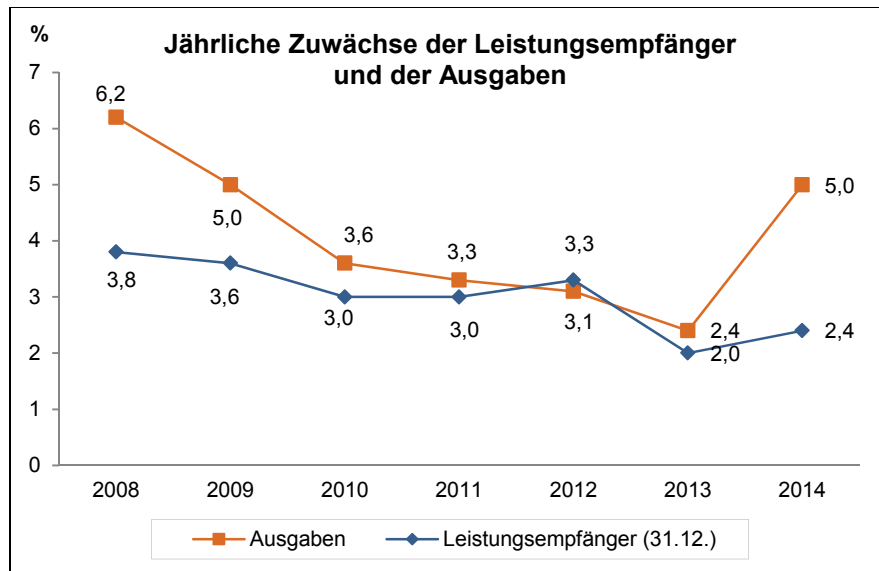
Auch die Fallzahlen haben sich 2014 erhöht:



Eingliederungshilfe steht im Kontext vieler Faktoren: Bindung an die UN-Behindertenrechtskonvention, gesetzlich geregelte Leistungsansprüche, veränderte soziale Strukturen, medizinischer Fortschritt, verbesserte Diagnostik und demografischer Wandel. Vor diesem Hintergrund steigen Ausgaben und Fallzahlen in der Eingliederungshilfe kontinuierlich. Um die

¹ Quelle: Con_sens, Consulting für Steuerung und soziale Entwicklung GmbH, Hamburg, Bericht 2014 vom 04.11.2015, Benchmarking der Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderung in Schleswig-Holstein.

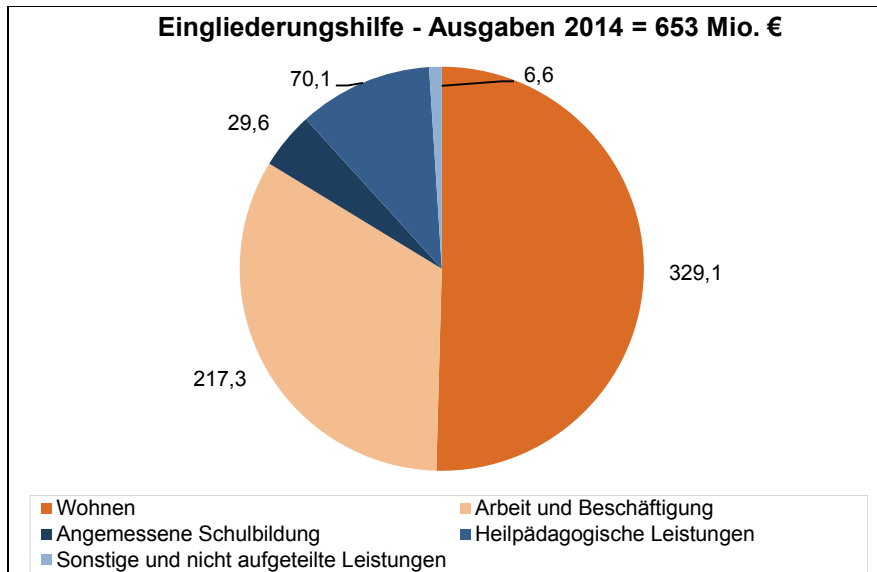
Eingliederungshilfe dauerhaft finanzieren zu können, will die Landesregierung den Kostenzuwachs begrenzen.¹ Dies ist ihr 2014 nicht gelungen. Der bei den Ausgaben seit 2008 bestehende Trend sinkender Zuwachsraten hat sich nicht fortgesetzt. Die Zuwachsraten betragen 2014 gegenüber dem Vorjahr 5 %. 2013 haben sich die Ausgaben zum Vorjahr lediglich um 2,4 % erhöht. Auch bei den Leistungsempfängern hat sich der Zuwachs 2014 nicht abgeschwächt, sondern gegenüber 2013 erhöht:



Die Ausgaben sind 2014 deutlich stärker gestiegen als die Zahl der Leistungsempfänger. Der Anstieg der Ausgaben kann nicht allein durch die erhöhten Fallzahlen begründet werden.

Die folgende Abbildung zeigt, wie sich die Ausgaben 2014 zusammensetzen. Von den 653 Mio. € sind mehr als 80 % durch Wohnleistungen und Hilfen im Bereich „Arbeit und Beschäftigung“ verursacht. Der Bereich „Wohnen“ beinhaltet die Betreuung und Versorgung in Wohnheimen und anderen Einrichtungen sowie die ambulante Dienstleistung zuhause. Die Hilfen für „Arbeit und Beschäftigung“ werden überwiegend in den Werkstätten für Menschen mit Behinderung und nur geringfügig in den Tagesförderstätten sowie in Beschäftigungsprojekten geleistet.

¹ Landtagsdrucksache 18/2499, S. 5.

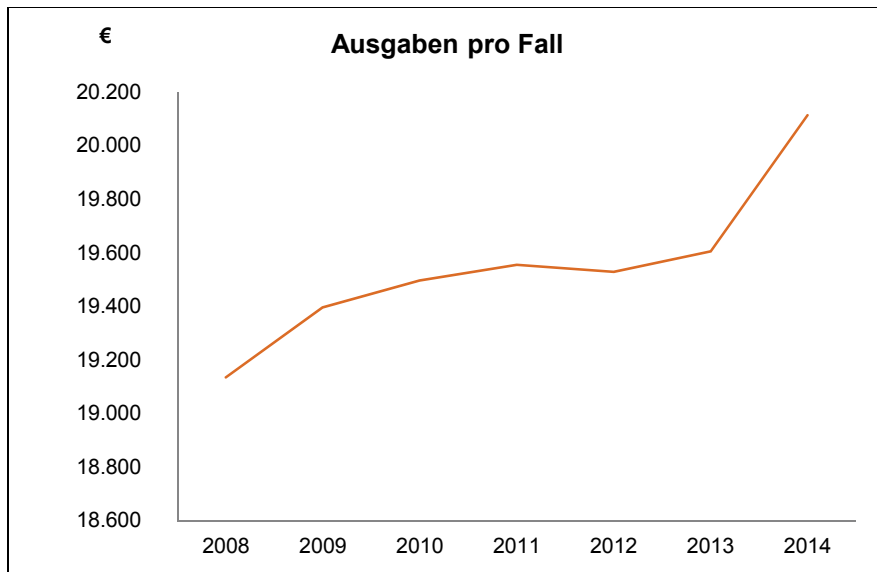


Auch die Erhöhung der Ausgaben 2014 um 31,3 Mio. € ist überwiegend durch die Bereiche „Wohnen“ sowie „Arbeit und Beschäftigung“ verursacht. Im Bereich „Wohnen“ sind die Ausgaben gegenüber dem Vorjahr zwar nur um 3,6 % gestiegen. Aber die Hälfte aller Ausgaben in der Eingliederungshilfe entfällt auf das „Wohnen“. Insofern haben sich die Ausgaben um 11,4 Mio. € erhöht. Hauptursächlich für den Ausgabenanstieg sind die gestiegenen Personalkosten.

Dies gilt auch für den Bereich „Arbeit und Beschäftigung“. Die Ausgaben für diese Hilfen sind 2014 um 6 % (12,2 Mio. €) gestiegen. Die Werkstattgänger haben sich zum Jahresende 2014 gegenüber dem Vorjahr nur um 1,7 % erhöht. Höhere Vergütungen und damit höhere Ausgaben pro Fall haben den Anstieg mit verursacht.

Die Ausgaben für die Hilfen zur angemessenen Schulbildung haben sich 2014 gegenüber dem Vorjahr um 11,3 % erhöht. Diese Hilfen bestehen überwiegend aus der voll- und teilstationären Betreuung in den Internaten der staatlichen Förderschulen und in Tagesstätten sowie den Integrationshilfen in Schulen (Schulbegleiter). Während sich die Ausgaben für die stationäre Betreuung 2014 reduziert haben, sind die für die Integrationshilfen um 3,6 Mio. € gestiegen. Mit einer Erhöhung um 25 % sind diese Hilfen die am stärksten wachsende Leistung zur Eingliederung von Menschen mit Behinderung - eine Folge der zunehmenden inklusiven Unterrichtung an Regelschulen mit entsprechend wachsendem Unterstützungsbedarf. Die Mehrausgaben resultieren nur teilweise aus dem Anstieg der Zahl der zu betreuenden Schüler - er beträgt 10 %. Auch bei diesen Hilfen sind die Vergütungen und damit die Ausgaben pro Fall deutlich gestiegen (+13 %).

Die folgende Grafik zeigt den Verlauf der Ausgaben pro Fall von 2008 bis 2014:



Die 2014 deutlich gestiegenen Ausgaben pro Fall - von 19.605 € auf 20.113 € - gehen in erster Linie auf neu verhandelte Vergütungen zurück. Mit 3 % zum 01.03.2014 und 2,4 % zum 01.03.2015 hat es im TVöD VKA¹ Steigerungen der Personalkosten gegeben. Nach dem Landesrahmenvertrag werden den Einrichtungen die nach den geltenden Tarifverträgen bzw. nach dem TVöD VKA verpflichtend zu zahlenden Entgelte anerkannt. Allerdings müssen sie den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit, Sparsamkeit und Leistungsfähigkeit entsprechen. Diese Regelung wird insbesondere von privat-gewerblichen Trägern, die ihr Personal bisher unterhalb des TVöD VKA bezahlt haben, in Anspruch genommen.

Für 2011 und 2012 hatten das Ministerium für Soziales, Gesundheit, Wissenschaft und Gleichstellung (Sozialministerium) und die kommunalen Landesverbände mit den Einrichtungsträgern eine Vereinbarung geschlossen. Dieses sogenannte Moratorium sah pauschale Steigerungsraten der individuellen Gesamtvergütung von bis zu 1 % vor. In diesem Zeitraum hat es weniger individuelle Verhandlungen gegeben. Diese wurden 2013 und 2014 nachgeholt.

Der Personalaufwand hat auch zugenommen, weil die Bewohner in der stationären Eingliederungshilfe zunehmend älter und pflegebedürftiger werden. Die Pflegekassen leisten hier nur einen unzureichenden Beitrag.

¹ Tarifvertrag für den Öffentlichen Dienst - Bereich der Vereinigung der kommunalen Arbeitgeberverbände (VKA).

Bei Pflege in einer vollstationären Einrichtung der Eingliederungshilfe ist der Beitrag der Pflegeversicherung auf 266 € je Monat begrenzt.¹

Zudem hat der 2013 eingeführte Mindestlohn die Personalkosten erhöht. Dieser gilt zwar nicht für Werkstattgänger, da sie als Rehabilitanden keinen Arbeitnehmerstatus haben. Aber er verpflichtet die Leistungserbringer in der Eingliederungshilfe, ihren Arbeitnehmern den gesetzlich festgelegten Mindestlohn zu zahlen.

24.2 Entwicklung in Schleswig-Holstein im bundesweiten Vergleich

Für den Vergleich mit anderen Bundesländern stehen für 2014 nur die Zahlen der amtlichen Sozialhilfestatistik² zur Verfügung. Diese Bundesstatistik verwendet ein ländereinheitliches Berichtswesen. Die Zahlen sind untereinander vergleichbar.

Die Erhöhung der Ausgaben 2014 gegenüber 2013 in Schleswig-Holstein entspricht annähernd der bundesweiten Entwicklung. Bei den jährlichen Ausgaben pro Einwohner liegt Schleswig-Holstein mit 230,70 € dagegen deutlich über dem Bundesdurchschnitt. 2014 beträgt dieser 201,46 €. Auch die Leistungsdichte liegt 2014 über dem Bundesdurchschnitt. Während in Baden-Württemberg nur 6 von 1.000 Einwohnern Eingliederungshilfe erhalten, sind es in Schleswig-Holstein über 10. Der Bundesdurchschnitt liegt unterhalb von 9 Einwohnern. Zur hohen Dichte hat beigetragen, dass in Schleswig-Holstein die Leistungen der Eingliederungshilfe vergleichsweise weniger kosten. Die Ausgaben pro Fall liegen trotz der Steigerung immer noch rund 1.000 € unter dem Bundesdurchschnitt.

Eine Ausnahme zu den unterdurchschnittlichen Ausgaben pro Fall bilden die Werkstätten für Menschen mit Behinderung. Die Fallausgaben betragen 2013 in Schleswig-Holstein 15.763 €. Der Mittelwert für die westdeutschen Länder beträgt 15.303 €.

Das **Sozialministerium** weist darauf hin, dass der Kostenanstieg in Schleswig-Holstein von 2011 bis 2014 geringer ausgefallen ist als im Bundesdurchschnitt.

¹ § 43 a SGB XI Sozialgesetzbuch Elftes Buch (Art. 1 des Gesetzes vom 26.05.1994, BGBl. I S. 1014), zuletzt geändert durch Art. 1 c des Gesetzes vom 21.12.2015, BGBl. I S. 2408.

² Statistisches Bundesamt - Leistungen nach dem 5. bis 9. Kapitel SGB XII Zwölftes Buch Sozialgesetzbuch Eingliederungshilfe für behinderte Menschen; Bruttoausgaben 2014 nach Ländern und Ort der Leistungserbringung sowie Empfängerinnen und Empfänger am 31.12. - Stand 19.11.2015.

24.3 Einrichtungen und Dienste bleiben ungeprüft

Das Land hat die Mittel für die Koordinierung der Eingliederungshilfe ab 2014 um 1,5 Mio. € auf 3,5 Mio. € erhöht. Mit den zusätzlichen Mitteln soll eine von den Kreisen und kreisfreien Städten gemeinsam getragene Prüfinstanz finanziert werden. Sie soll bei der Koordinierungsstelle für soziale Hilfen (KOSOZ) angegliedert werden. Die KOSOZ vereinbart bereits für die Kreise die Leistungen und Vergütungen.

Die Mittel für die Prüfinstanz hat das Sozialministerium 2015 nicht ausbezahlt, weil ein gemeinsames Konzept für Qualitäts- und Wirtschaftlichkeitsprüfungen nicht vorlag. Nach Mitteilung der KOSOZ¹ ist das Prüfkonzept der Kreise und kreisfreien Städte inzwischen erstellt und dem Sozialministerium durch die kommunalen Landesverbände zugeleitet worden.

Der Kreis Rendsburg-Eckernförde hat den Vertrag der KOSOZ zur Bildung der Verwaltungsgemeinschaft zum 31.12.2016 gekündigt. Die Kreise planen, zum Jahresbeginn 2016 die bisherigen Aufgaben der KOSOZ auf ein neu zu errichtendes Kommunalunternehmen als Anstalt des öffentlichen Rechts zu übertragen. Die Betriebsaufnahme ist für den 01.06.2016 geplant. Erst ab diesem Zeitpunkt kann eine dort errichtete Prüfgruppe sowohl für die Kreise als auch für die kreisfreien Städte tätig werden. Derzeit bereitet die KOSOZ diese Prüftätigkeit vor.²

Das **Sozialministerium** will 2016 - erforderlichenfalls unabhängig von den organisatorischen Änderungen bei der Zusammenarbeit der örtlichen Träger - die Durchführung von Qualitäts- und Wirtschaftlichkeitsprüfungen sicherstellen.

24.4 Wie wirkt sich das Ausführungsgesetz zum SGB XII aus?

Mit dem Gesetz zur Ausführung des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch (AG-SGB XII) hat das Land die Finanzierung der Sozialhilfeleistungen einschließlich der Eingliederungshilfe ab 2015 neu geregelt.³ Kern dieses Gesetzes ist

- die Budgetierung des Landesanteils von 79 % mit einem möglichen Selbstbehalt der Kommunen sowie
- die pauschale Beteiligung des Landes sowohl an den stationären als auch den ambulanten Hilfen.

¹ E-Mail vom 08.12.2015.

² Stand Januar 2016.

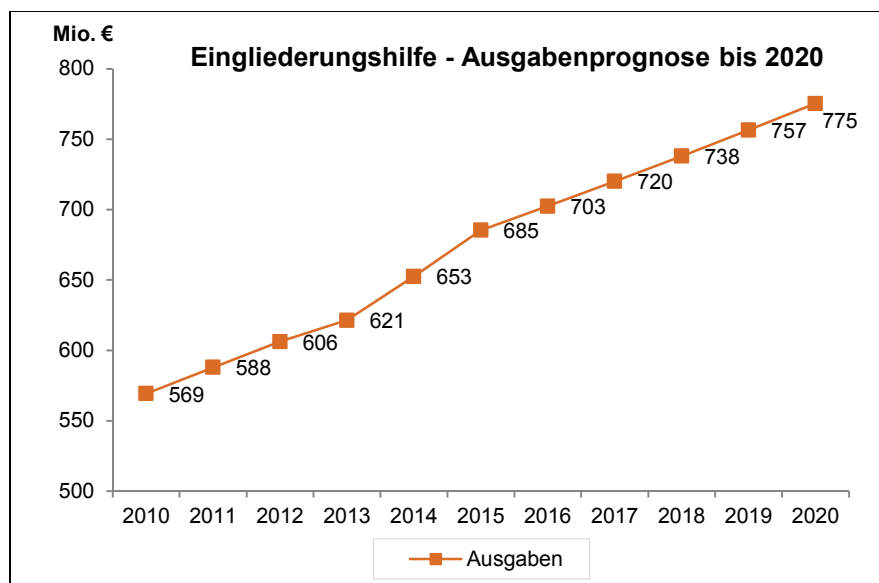
³ Gesetz zur Ausführung des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch (AG-SGB XII) vom 31.03.2015, GVOBl. Schl.-H. S. 90.

Ziel ist, die Sozialhilfelasten gerecht zwischen Land und Kommunen aufzuteilen, Anreize zur Weiterentwicklung der Angebotsstrukturen und zu einer wirtschaftlichen Aufgabenerledigung zu setzen sowie Planungssicherheit zu schaffen.

Der Anteil des Landes ist mit einer jährlichen Steigerung von 2,5 % für 2015 bis 2017 festgelegt. 2015 trägt das Land 652 Mio. €; 2017 sind es 685 Mio. €.¹

24.5 Prognose Ausgabenentwicklung

Von 2010 bis 2014 haben sich die Ausgaben für die Eingliederungshilfe in Schleswig-Holstein jährlich durchschnittlich um 3,45 % erhöht.² Wird nur eine jährliche Steigerung von 2,5 % unterstellt - wie sie in den Budgets für die örtlichen Träger der Sozialhilfe nach dem AG-SGB XII berücksichtigt ist -, erhöhen sich die Ausgaben in Schleswig-Holstein 2020 auf 775 Mio. €.



Bundesweit werden die Fallzahlen in der Eingliederungshilfe steigen. Weiterer Bedarf wird insbesondere ausgelöst durch die Zuwanderung und das steigende Lebensalter der Bevölkerung sowie der Leistungsempfänger. Con_sens erwartet ein besonders starkes Wachstum im ambulanten

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

² Nach den Bruttoausgaben der Sozialhilfestatistik für Schleswig-Holstein.

Wohnen, den Integrationshilfen sowie in der Frühförderung.¹ Rückläufige Fallzahlen werden nur bei den stationären Wohnleistungen für Kinder und Jugendliche sowie für die Kindertagesstätten vorhergesehen. Insgesamt prognostiziert con_sens für 2020 eine Erhöhung der Leistungsberechtigten in der Eingliederungshilfe von 23,9 % seit 2012. Die Prognose der Gesamtausgaben geht 2020 von 21,5 Mrd. € aus - gegenüber 2012 bedeutet dies eine Steigerung um 30,8 %. Damit ist fraglich, ob die im AG-SGB XII kalkulierte jährliche Steigerung von 2,5 % ausreicht.

Inhalt und etwaige Entlastung des für 2017 geplanten Bundesteilhabegesetzes sind noch nicht absehbar. Der Bund plant, die Länder jährlich um 5 Mrd. € zu entlasten. Den Kommunen wird ein höherer Anteil der Kosten für Unterkunft und Heizung im Bereich der Grundsicherung für Arbeitssuchende erstattet. Zudem erhalten sie einen höheren Anteil an der Umsatzsteuer. Von 2015 bis 2017 werden sie insgesamt um 1 Mrd. € entlastet.

24.6 **Fazit**

Das hohe Ausgabenniveau in Schleswig-Holstein hängt mit der überdurchschnittlichen Leistungsdichte zusammen. Dies gilt sowohl für das betreute Wohnen als auch für die in den Werkstätten erbrachten Leistungen für Menschen mit Behinderung. Beide Bereiche verursachen 2014 mehr als 80 % der gesamten Ausgaben der Eingliederungshilfe und haben einen erheblichen Anteil an den Mehrausgaben von über 31 Mio. €.

Die Ursachen für das hohe Ausgabenniveau sind vielfältig. Die demografische Veränderung erklärt den wachsenden Bedarf - dies gilt jedoch für alle Bundesländer. Schleswig-Holstein hat keine vom Bundesdurchschnitt gravierend abweichende Bevölkerungsstruktur, mit der die hohe Leistungsdichte erklärt werden könnte. Diese ist durch ein ausgebautenes Leistungs- und Beratungsangebot begründet - sowohl im ambulanten als auch im stationären Bereich.

Die Ausgaben pro Fall liegen unter dem Bundesdurchschnitt - die Werkstätten ausgenommen. Die niedrigen Ausgaben pro Fall tragen zu einer hohen Belegung bei, teilweise auch durch Träger aus anderen Bundesländern. Dies führt langfristig zu weiteren durch das Land und die Kommunen zu tragenden Kosten. Auch die Aufnahmefähigkeit des Arbeitsmarkts steht in einem Zusammenhang zur Leistungsdichte. Hier weist Schleswig-Holstein im Vergleich zu anderen Bundesländern ungünstige strukturelle Bedingungen auf.

¹ Endbericht „Verbesserung der Datengrundlage zur strukturellen Weiterentwicklung der Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderungen“ vom August 2014 - erstellt von Fa. con_sens Hamburg im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales.

Vor dem Hintergrund erheblich gestiegener Ausgaben und des sich abzeichnenden weiteren Anstiegs sind Prüfungen unumgänglich, um Unwirtschaftlichkeiten aufzeigen und beheben zu können. 2015 ist vergangen, ohne dass Einrichtungen und Dienste der Eingliederungshilfe hinsichtlich der Wirtschaftlichkeit geprüft worden sind. Lediglich in 2 Fällen wurden Qualitätsprüfungen aufgenommen. Das Prüfungsrecht für den LRH hat die SPD-Fraktion¹ u. a. mit der Begründung abgelehnt, dass es bereits gut funktionierende Prüfstrukturen gäbe.² 2015 war dies nicht der Fall. Auch 2016 ist angesichts der zeitlichen Planung und der vorgesehenen Ressourcen nur von einer begrenzten Prüftätigkeit auszugehen.

Prüfungsansatz muss sein, ob die vereinbarte Leistung gegenüber dem Menschen mit Behinderung wirtschaftlich erbracht wird, z. B. ob das vereinbarte Personal hinsichtlich Qualität und Umfang vorhanden ist. Ein weiterer Prüfparameter ist die Belegung. Auch sie bestimmt darüber, welche Leistung beim behinderten Menschen ankommt.

Ein besonderes Augenmerk muss bei den Prüfungen bzw. den Vergütungsvereinbarungen auf die Werkstätten gerichtet werden. In Schleswig-Holstein nehmen überdurchschnittlich viele Menschen mit Behinderung Werkstattbetreuung in Anspruch. Zudem liegen die Ausgaben pro Fall über dem Mittelwert der westdeutschen Bundesländer.

Nur durch Prüfungen können Erfahrungswerte gewonnen werden, um Vergütungsbestandteile hinsichtlich der Wirtschaftlichkeit beurteilen und vereinbaren zu können. Ebenso sind Prüfungen erforderlich, um Leistungen zu identifizieren, die vorrangig durch andere sozialgesetzliche Hilfen zu erfüllen wären (z. B. Leistungen durch die Pflegeversicherung).

Das Sozialministerium sollte sich hinsichtlich der erzielten Prüfungsergebnisse regelmäßig berichten lassen. Dazu sollte es im Rahmen der für die Koordinierung gewährten zusätzlichen Mittel entsprechende Berichtspflichten vereinbaren.

¹ Vgl. Bemerkungen 2015 des LRH, Nr. 24.

² Pressemitteilung Nr. 233/2014 der SPD-Fraktion vom 04.12.2014.