

Landesrechnungshof
Schleswig-Holstein



Bemerkungen 2019

mit Bericht zur
Landeshaushaltsrechnung 2017
und
Stellungnahme
zum Abbau des strukturellen
Finanzierungsdefizits bis 2020

Kiel, 16. April 2019



Bemerkungen 2019

des

Landesrechnungshofs
Schleswig-Holstein

mit Bericht zur
Landeshaushaltsrechnung 2017

und

Stellungnahme zum Bericht der Landes-
regierung vom 17.09.2018 zum Abbau
des strukturellen Finanzierungsdefizits

Kiel, 16. April 2019

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

Ministerium für Soziales, Gesundheit, Jugend, Familie und Senioren

28. Eingliederungshilfe - Umsetzung des Bundesteilhabegesetzes - das Land ist gefordert

Die Ausgaben der Eingliederungshilfe steigen weiter.

Bei der Umsetzung des Bundesteilhabegesetzes muss das Land trotz Kommunalisierung gestalten und steuern. Der neu zu entwickelnde landesspezifische Rahmen hat entscheidenden Einfluss auf alle künftigen Leistungs- und Vergütungsvereinbarungen mit den Leistungserbringern.

Insbesondere sind Richtwerte zum Personalbedarf und die Standards für das Instrument der Bedarfsermittlung festzulegen.

28.1 Vorbemerkung

Der Landtag hat das Prüfrecht des LRH in der Eingliederungshilfe erweitert.¹ Der LRH kann nun in die vertraglichen Prüfrechte der Kreise und kreisfreien Städte eintreten und an ihrer Stelle bei Leistungserbringern die Wirtschaftlichkeit und Qualität der Leistungen prüfen. Das neue Prüfrecht kann nur im Rahmen einer Kommunalprüfung ausgeübt werden. Folglich ist in jedem Fall zunächst eine Prüfung der kommunalen Träger der Eingliederungshilfe zu eröffnen.

Der LRH hat in einer ersten Phase bei 3 ausgewählten Kreisen, 2 kreisfreien Städten, der Koordinierungsstelle soziale Hilfen der schleswig-holsteinischen Kreise Anstalt öffentlichen Rechts (KOSOZ) sowie dem Ministerium für Soziales, Gesundheit, Jugend, Familie und Senioren (Sozialministerium) die Leistungs- und Vergütungsvereinbarungen für Wohneinrichtungen für Menschen mit Behinderungen geprüft. Das Zwischenergebnis, soweit es das Land betrifft und abgestellt auf die notwendigen Schritte zur Umsetzung des Bundesteilhabegesetzes, ist in diesem Beitrag dargestellt.

In einer zweiten noch laufenden Phase übt der LRH die Prüfrechte der Kommunen bei den Leistungserbringern aus. Da es sich um ein akzessorisches Prüfrecht handelt, prüft der LRH nur bei den Leistungserbringern, bei denen die geprüften Kommunen ihre Prüfrechte nicht selbst durch die

¹ § 6 Abs. 3 des Gesetzes über die überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften und die Jahresabschlussprüfung kommunaler Wirtschaftsbetriebe (Kommunalprüfungsgesetz-KPG) in der Fassung vom 28.02.2003, GVOBl. Schl.-H. S. 129, zuletzt geändert durch Gesetz vom 30.06.2016, GVOBl. Schl.-H. S. 552.

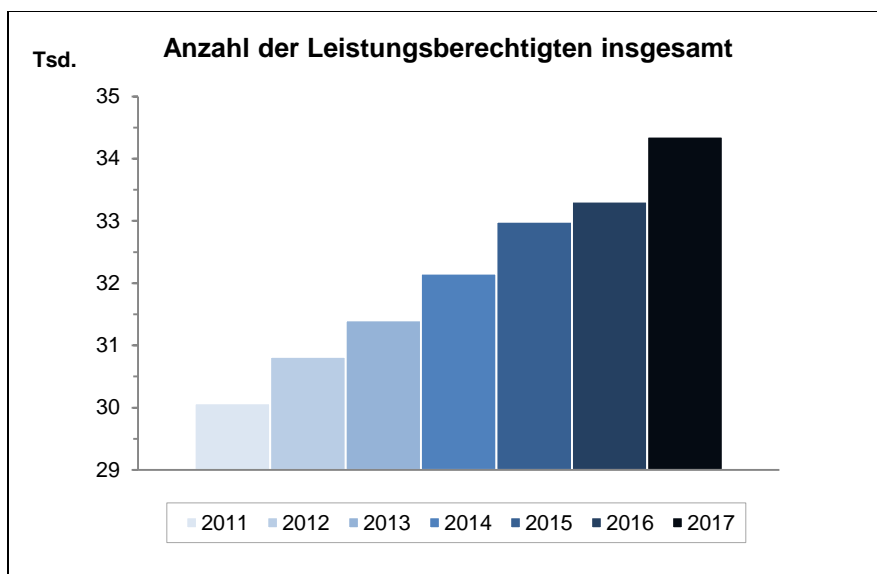
bei der KOSOZ angesiedelte Prüfgruppe ausüben. Das Prüfrecht kann lediglich so ausgeübt werden, wie es auch der Träger der Eingliederungshilfe ausüben kann. Der Umfang des Prüfrechts ist in dem aktuellen Landesrahmenvertrag¹ geregelt. Die Prüfbefugnisse der LHO bzw. des KPG greifen in diesem Fall nicht.

28.2 **Ausgabedynamik in der Eingliederungshilfe weiterhin ungebremst**

Die Ausgaben in der Eingliederungshilfe sind hoch und sie steigen weiter. Es besteht unverändert Handlungsbedarf, den Mitteleinsatz in der Eingliederungshilfe zu prüfen und zumindest seinen Anstieg zu begrenzen.

28.2.1 **Steigende Zahl der Leistungsberechtigten**

Die Zahl der Leistungsberechtigten in der Eingliederungshilfe wuchs in Schleswig-Holstein im Zeitraum von 2011 bis 2017 von 30.000 auf 34.000 Personen.² Das entspricht einer Steigerung um 13 %.

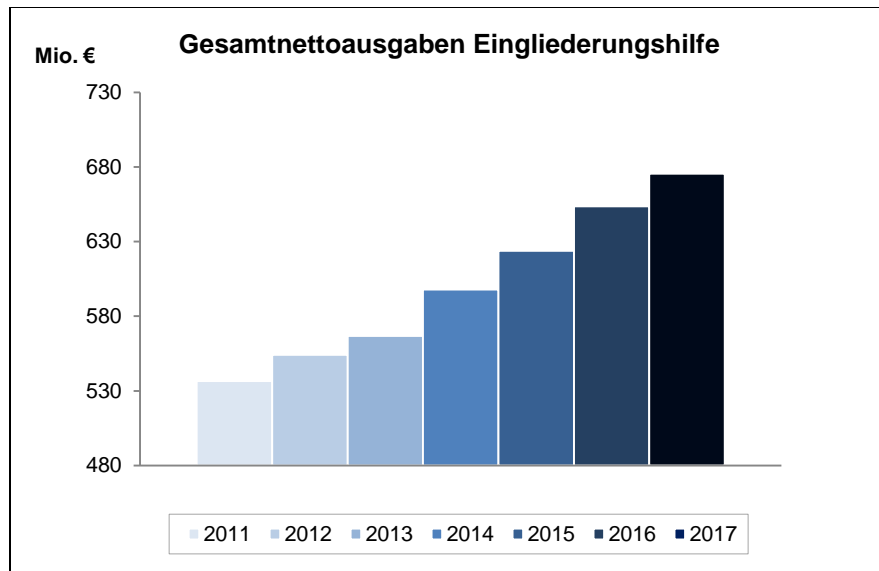


¹ Die Laufzeit des Landesrahmenvertrags Schleswig-Holstein sollte vereinbarungsgemäß am 31.12.2017 enden. Im Wege einer Übergangsregelung bleiben die am 31.12.2017 bestehenden Landesrahmenverträge im Sinne des § 79 SGB XII in der am 31.12.2017 geltenden Fassung, soweit sie die Erbringung von Leistungen nach dem Sechsten Kapitel zum Inhalt haben, bis zum 31.12.2019 in Kraft (Art. 12 BTHG, § 139 Abs. 3 SGB XII).

² Quelle: con_sens, Consulting für Steuerung und soziale Entwicklung GmbH, Hamburg, Bericht 2018, Kennzahlenvergleich 2017 der Leistungen der Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderungen in Schleswig-Holstein.

28.2.2 Steigende Ausgaben in der Eingliederungshilfe

Im gleichen Zeitraum stiegen die Nettoausgaben¹ der Eingliederungshilfe in Schleswig-Holstein von 536 auf 675 Mio. €. ² Die Nettoausgaben erhöhten sich damit um 26 %. 79 % dieser Gesamtausgaben trägt das Land, 21 % tragen die Kreise und kreisfreien Städte.



Das **Sozialministerium** verweist auf die vielfältigen Gründe für den Anstieg. Neben der Fallzahlsteigerung seien dies mehr Menschen mit hohem individuellem Förderbedarf, Sach- und Baukostensteigerungen und insbesondere Tarifsteigerungen für Personalvergütungen. Auch der **Städteverband Schleswig-Holstein** geht davon aus, dass der Anstieg vorwiegend aus den jährlichen Tarifsteigerungen der Beschäftigten resultiere.

28.3 Ausgabenanstieg auch im vollstationären Wohnen

Das vollstationäre Wohnen gehört zu den ausgabeintensiven Leistungen der Eingliederungshilfe. Dementsprechend prüft der LRH bei 3 Kreisen und 2 kreisfreien Städten die Leistungs- und Vergütungsvereinbarungen von 38 vollstationären Einrichtungen für Menschen mit Behinderungen - sogenannte Werkstattwohnheime (AI2). Für die Kreise verhandelt die

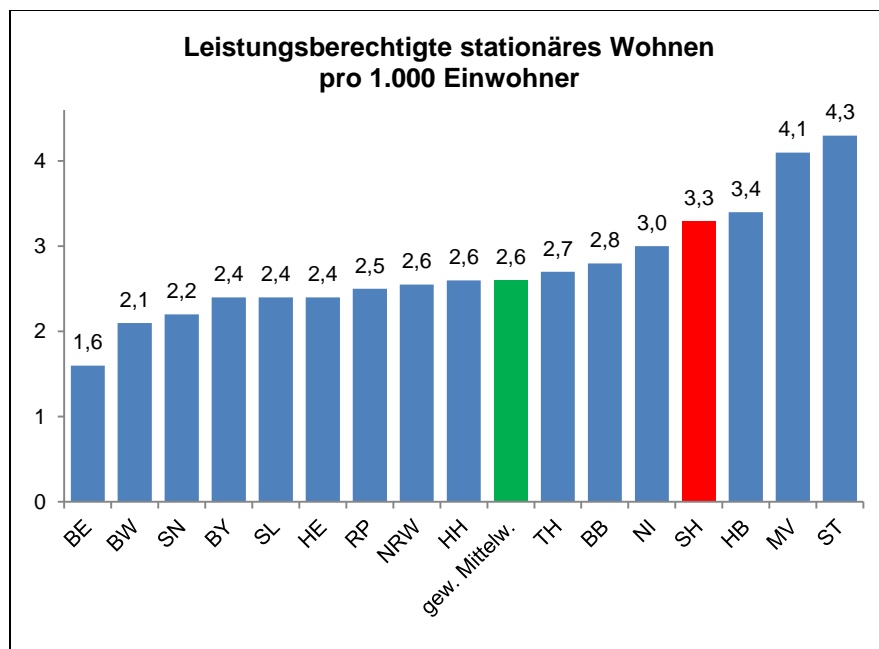
¹ Bei den Nettoausgaben sind insbesondere die Einnahmen von anderen Sozialleistungsträgern, die übergeleiteten Ansprüche sowie die Ansprüche von bürgerlich-rechtlichen Unterhaltsverpflichteten von den Bruttoausgaben abgesetzt. Bei den Bruttoausgaben der Eingliederungshilfe handelt es sich um die vollen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

² Quelle: con_sens, Consulting für Steuerung und soziale Entwicklung GmbH, Hamburg, Bericht 2018, Kennzahlenvergleich 2017 der Leistungen der Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderungen in Schleswig-Holstein einschließlich Grafikdatensatz (nicht veröffentlicht).

KOSOZ die Leistungs- und Vergütungsvereinbarungen. Die kreisfreien Städte verhandeln selbst.

In den geprüften Kreisen und kreisfreien Städten stiegen die Bruttoausgaben¹ je Leistungsberechtigten im vollstationären Wohnen um gut 14 % von 28,2 T€ in 2011 auf 32,3 T€ in 2017. Der Anteil des vollstationären Wohnens an den Gesamtbruttoausgaben der Eingliederungshilfe liegt in diesen Kommunen bei 39 %.

Eine wichtige Kennzahl ist die sogenannte Falldichte. Dabei wird die Zahl der Leistungsempfänger ins Verhältnis gesetzt zu den Einwohnern eines Bundeslandes. Diese Falldichte liegt in Schleswig-Holstein seit Jahren deutlich über dem Bundesdurchschnitt. Im Zeitraum 2012 bis 2016 stagnierte die Falldichte. In 2017 ist sie von 3,4 auf 3,3 gesunken.



Quelle: BAGüS; Kennzahlenvergleich Eingliederungshilfe 2017, S. 21

2017 sank zum ersten Mal im bundesweiten Durchschnitt die Zahl der Menschen im stationär betreuten Wohnen um 0,1 %. 11 der 23 überörtlichen Eingliederungshilfeträger verzeichneten 2017 sinkende Fallzahlen gegenüber dem Vorjahr. Erstmals nahm auch in Schleswig-Holstein die Zahl der Leistungsberechtigten im stationär betreuten Wohnen um 0,4 % ab. Allerdings beziehen im Bundesdurchschnitt nur 2,6 je 1.000 Einwohner

¹ Angaben zu Nettoausgaben bezogen auf die einzelnen Leistungen der Eingliederungshilfe - hier das vollstationäre Wohnen - liegen nicht vor. Daher werden an dieser Stelle die Bruttoausgaben verwendet. Bei den Bruttoausgaben handelt es sich um die vollen Entgelte, die von den Leistungsträgern an die Leistungserbringer gezahlt werden. Insbesondere die Einnahmen von anderen Sozialleistungsträgern, die übergeleiteten Ansprüche sowie die Ansprüche von bürgerlich-rechtlichen Unterhaltsverpflichteten sind **nicht** abgesetzt.

stationäre Wohnleistungen (in den westdeutschen Flächenländern 2,5 je 1.000 Einwohner). Mit zunehmender Ambulantisierung war auf Bundesebene häufig ein Ausbaustopp oder sogar ein Abbau der stationären Plätze verbunden. Dieser Trend zeichnet sich in Schleswig-Holstein nicht ab. Obwohl nahezu gleich viele Maßnahmen in Schleswig-Holstein auf das vollstationäre wie auf das ambulant betreute Wohnen entfallen, verursacht das ambulant betreute Wohnen nur 19 % der Aufwendungen. Die reinen Maßnahmekosten liegen im stationären Bereich durch den intensiveren Förder- und Betreuungsbedarf bei ca. 33 T€ pro Leistungsberechtigtem pro Jahr und damit mehr als 4-mal so hoch wie im ambulanten Bereich (7,9 T€).

Entsprechend dem Bundestrend schreitet die Ambulantisierung in vielen schleswig-holsteinischen Kreisen und kreisfreien Städten nur noch langsam voran. Durch die zunehmende Sättigung im ambulanten Wohnen verringern sich die Möglichkeiten der Umsteuerung von stationär auf ambulante Wohnformen.

Der **Städteverband Schleswig-Holstein** sieht die Gründe für die verlangsamte Ambulantisierung insbesondere im allgemeinen Wohnungsmarkt und fehlendem Wohnraum. Dieses grundsätzliche Problem sei kurzfristig kaum lösbar.

Auch das **Sozialministerium** verweist darauf, dass die Knappheit des Wohnraumangebots im Allgemeinen Wechselwirkungen auf den Zugang von Menschen mit Behinderungen in bislang sogenannten ambulanten Betreuungsmöglichkeiten habe.

Der **Schleswig-Holsteinische Landkreistag** führt als weiteren Grund an, dass sich neben dem bedarfsgerechten Wohnraum im ländlichen Raum auch die notwendige Infrastruktur für eine Ambulantisierung als Herausforderung darstelle.

28.4 **Umsetzung des Bundesteilhabegesetzes: Weichen in der Eingliederungshilfe werden jetzt gestellt**

Mit der Verabschiedung des Bundesteilhabegesetzes steht die Eingliederungshilfe vor einem Umbruch:

Das künftig im Sozialgesetzbuch Neuntes Buch (SGB IX-neu)¹ Teil 2 geregelte Recht der Eingliederungshilfe wird mit dem Bundesteilhabegesetz konsequent personenzentriert ausgerichtet. Die notwendige Unterstützung von Menschen mit Behinderungen wird dabei nicht mehr an einer bestimmten Wohnform, sondern unter ganzheitlicher Perspektive am notwendigen individuellen Bedarf orientiert. Die Eingliederungshilfe konzentriert sich künftig auf die reinen Fachleistungen. Die Leistungen zum Lebensunterhalt einschließlich Wohnen sollen wie bei anderen Anspruchsberechtigten nach dem Dritten (Hilfen zum Lebensunterhalt) oder Vierten (Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung) Kapitel des Sozialgesetzbuch Zwölftes Buch erbracht werden.

Der grundlegende Systemwechsel vollzieht sich zum 01.01.2020. Bis dahin ist nicht nur der landespezifische Rahmen neu zu ordnen, sondern es müssen auch sämtliche Leistungs- und Vergütungsvereinbarungen auf einzelvertraglicher Ebene ersetzt werden. Das bedeutet für alle Beteiligten eine große Herausforderung und bedarf eines koordinierten Vorgehens.

Neben den fachlichen Zielen sollten mit dem Bundesteilhabegesetz auch wichtige finanzpolitische Ziele erreicht werden. Die Reform der Eingliederungshilfe sollte ursprünglich mit einer Entlastung der Kommunen im Umfang von 5 Mrd. € verbunden sein. Bereits mit dem Entwurf des Gesetzes war erkennbar, dass dies nicht erreichbar ist. Daher hat die Bundesregierung diese Entlastung außerhalb des Bundesteilhabegesetzes umgesetzt.

Die Zusagen des Bundes beinhalten 2 weitere Zielsetzungen:

- Aus dem Bundesteilhabegesetz sollten keine zusätzlichen Ausgaben für Länder und Kommunen erwachsen, und
- die Reform soll einen Beitrag dazu leisten, die bestehende Ausgabendynamik in der Eingliederungshilfe zu bremsen.

Das erste Ziel wird verfehlt, da durch das Bundesteilhabegesetz Mehrausgaben bei den Leistungsträgern entstehen (u. a. Mehrkosten für die verbesserte Einkommens- und Vermögensanrechnung, neue Leistungen für das Budget für Arbeit). Ob das zweite Ziel erreicht wird, bleibt abzuwarten. Nach Art. 25 Abs. 4 Bundesteilhabegesetz wird zwischen den Jahren 2017 und 2021 untersucht, wie sich die Änderungen dieses Gesetzes finanziell auswirken.

¹ Sozialgesetzbuch (SGB) Neuntes Buch (IX) - Rehabilitation und Teilhabe behinderter Menschen, neu 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.

Der Bund will den Anstieg der Ausgaben in der Eingliederungshilfe abschwächen, indem er die Steuerungsmöglichkeiten der Eingliederungshilfeträger erhöht. Insbesondere sind dies 2 Maßnahmen: die Einführung eines für alle Träger der Eingliederungshilfe ergänzend anzuwendenden Gesamtplanverfahrens und Präzisierungen im Vertragsrecht. Umso wichtiger ist es, dass das Sozialministerium im Rahmen seiner Möglichkeiten diese Steuerungsmöglichkeiten optimal ausschöpft.

28.5 **Das Sozialministerium muss trotz Kommunalisierung gestalten und übergreifend steuern**

Die Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderung ist in Schleswig-Holstein seit 2007 kommunalisiert. Land, Kreise und kreisfreie Städte tragen gemeinsam Verantwortung für die Eingliederungshilfe. Die Aufgabe ist eine Selbstverwaltungsangelegenheit der Kreise und kreisfreien Städte.

Einflussmöglichkeiten des Landes bestehen vor allem in der Mitgestaltung der landesspezifischen Rahmenbedingungen über Ausführungsgesetze und Rechtsverordnungen zum Bundesteilhabegesetz, dem Landesrahmenvertrag und einem strategischen Controlling. In der Vergangenheit hat sich das Sozialministerium auf eine vorwiegend moderierende Rolle zurückgezogen, obgleich 79 % der Ausgaben für die Eingliederungshilfe durch das Land finanziert werden. Es muss in Zukunft deutlich stärker steuern als bisher.

Der **Städteverband Schleswig-Holstein** und der **Schleswig-Holsteinische Landkreistag** weisen darauf hin, dass die übergreifende Steuerung des Landes den Grundsatz der Kommunalisierung nicht aufweichen dürfe. Es müsse auch zukünftig gewährleistet sein, dass die regionalen Gegebenheiten in der Leistungsgewährung berücksichtigt werden können.

28.5.1 **Gestaltungsmöglichkeiten über Ausführungsgesetze zum Bundesteilhabegesetz**

Im März 2018 hat der Schleswig-Holsteinische Landtag das Erste Gesetz zur Umsetzung des Bundesteilhabegesetzes (1. Teilhabestärkungsgesetz)¹ beschlossen. In diesem Gesetz hat er geregelt:

- Die Kreise und kreisfreien Städte, die als örtliche Träger der Sozialhilfe bereits seit 2007 für die Eingliederungshilfe zuständig sind, werden nach dem Systemwechsel durch das Bundesteilhabegesetz auch Trä-

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.

ger der Eingliederungshilfe. Sie sind damit zuständig für alle Aufgaben nach Teil 1 und 2 SGB IX.

- Darüber hinaus wird das Land ebenfalls Träger der Eingliederungshilfe, um übergeordnete, zentrale Steuerungs- und Koordinierungsaufgaben zu übernehmen (z. B. Abschluss von Landesrahmenvereinbarungen für Leistungen der Eingliederungshilfe, Erarbeitung von Empfehlungen für das Leistungsrecht und das Gesamtplanverfahren im Einvernehmen mit den Kreisen und kreisfreien Städten).
- Das Land nutzt die Möglichkeit, zum 01.01.2020 anlasslose Wirtschaftlichkeits- und Qualitätsprüfungen einzuführen, § 128 Abs. 1, Satz 3 SGB IX.

Mit dem 1. Teilhabestärkungsgesetz hat das Sozialministerium 2 Empfehlungen des LRH aus der Prüfung der Leistungs- und Vergütungsvereinbarungen von vollstationären Einrichtungen für Menschen mit Behinderungen umgesetzt. Es hat die Aufgaben konkretisiert, in denen das Land auf das Leistungsgeschehen Einfluss nimmt, und es gewährleistet weiterhin anlassunabhängige Prüfungen auch im Rahmen des zukünftigen gesetzlichen Prüferechts. Bereits der aktuell gültige Landesrahmenvertrag ermöglicht anlassunabhängige Prüfungen. Durch die Anlassunabhängigkeit der Prüfungen werden zum einen Meinungsverschiedenheiten darüber vermieden, ob ein Anlass eine Prüfung rechtfertigt oder nicht. Zum anderen werden Querschnitts- oder Systemprüfungen bestimmter Leistungskomplexe ermöglicht.

In einem Zweiten Gesetz zur Umsetzung des Bundesteilhabegesetzes (2. Teilhabestärkungsgesetz) wird über weitere, zum 01.01.2020 in Kraft tretende Regelungen entschieden.

Im Zuge der nächsten Schritte zur Umsetzung des Bundesteilhabegesetzes sollte zur weiteren Harmonisierung der Rechtslage auch § 6 Abs. 3 KPG redaktionell um einen Verweis auf das SGB IX ergänzt werden, um dem LRH weiterhin Prüfungen zu ermöglichen.

Das **Sozialministerium** verweist darauf, dass das Innenministerium derzeit eine Änderung des KPG vorbereite. Man habe bereits einen entsprechenden Ergänzungsvorschlag mit dem Innenministerium abgestimmt.

28.5.2 **Mitgestaltung des neuen Landesrahmenvertrags**

Zurzeit finden die Verhandlungen über einen neuen Landesrahmenvertrag statt. Land, Kreise und kreisfreie Städte haben als künftige Träger der Eingliederungshilfe gemeinsame Positionen zum landesspezifischen Rahmen zu erarbeiten. Hierbei muss das Sozialministerium aufgrund seiner hohen

finanziellen Verantwortung eine führende Rolle übernehmen. Der Landesrahmenvertrag ist die wichtigste Grundlage für die zukünftige Gestaltung der Leistungs- und Vergütungsvereinbarungen.

Vertragspartner des Landesrahmenvertrags gemäß § 131 SGB IX-neu sind demgemäß das Land, die Kreise und kreisfreien Städte als Träger der Eingliederungshilfe sowie die Vereinigungen der Leistungserbringer. Die Vereinigungen der Träger der Eingliederungshilfe und die Vereinigungen der Leistungserbringer vereinbaren gemeinsam und einheitlich Empfehlungen auf Bundesebene zum Inhalt der Rahmenverträge. Auf Basis seiner Prüfungserkenntnisse empfiehlt der LRH für den künftigen Landesrahmenvertrag:

- **Richtwerte zum Personalbedarf festlegen**

Es gibt derzeit selbst innerhalb desselben Einrichtungstyps in der Höhe der Maßnahmepauschalen erhebliche Differenzen. In den Maßnahmepauschalen sind insbesondere die Kosten für das Erziehungs- und Betreuungspersonal enthalten. In den Differenzen spiegelt sich die unterschiedliche Zahl des anerkannten Personals wider. Ein gültiges übergreifendes System zur Bemessung des Personalbedarfs ist nicht vorhanden. Es gibt keine aktuell geltenden Empfehlungen oder Richtlinien zum Umfang und zur Qualität des Personals.

Diese Situation hat nicht nur Auswirkungen auf die Vergleichbarkeit der Leistungen mit entsprechenden Folgen für die Transparenz und die Möglichkeit, die Wirtschaftlichkeit zu beurteilen. Mindestens ebenso bedeutsam ist, dass auf diese Art und Weise ein gleichwertiges Leistungsniveau für Leistungsberechtigte mit vergleichbarem Bedarf kaum gewährleistet werden kann. Die Leistungsberechtigten sollten die Unterstützungsleistung jedoch unabhängig von ihrem Aufenthaltsort erhalten. Hierfür sind Standards erforderlich.

- **Rahmenvereinbarungen je Leistungskomplex ausarbeiten**

Die gegenwärtigen Leistungsvereinbarungen sind sehr umfangreich und in Teilen wiederholend, widersprüchlich und zu allgemein gehalten. Es sollten Rahmenvereinbarungen für einzelne Leistungskomplexe geschlossen werden, in denen die grundsätzlichen, standardisierbaren Regelungen niedergelegt werden. Hierdurch würden die auf einzelvertraglicher Ebene geschlossenen Leistungsvereinbarungen übersichtlicher. Sie würden sich auf das spezielle Leistungsangebot der jeweiligen Einrichtung beschränken mit den entsprechenden Konkretisierungen und Differenzierungen. Dadurch würde eine externe Vergleichbarkeit der Leistungen mit anderen Einrichtungen ermöglicht.

- **Leistung und Vergütung immer gemeinsam vereinbaren**

Leistung und Vergütung müssen einander wie Spiegelbilder gegenüberstehen. Es gilt der Grundsatz: Die Vergütung folgt der Leistung. Dieser Grundsatz wurde bei den geprüften Leistungs- und Vergütungsvereinbarungen des Öfteren nicht eingehalten. Sie wichen voneinander ab. Entweder es war in der Vergütungsvereinbarung weniger oder mehr einkalkuliert, als in der Personalvereinbarung als Teil der Leistungsvereinbarung festgelegt war.

Die mit dem Bundesteilhabegesetz nunmehr vorgesehene Zusammenfassung von Leistungs- und Vergütungsvereinbarung trägt dazu bei, dass die Leistungen und Vergütungen inhaltlich sowie auch hinsichtlich ihrer Laufzeiten aufeinander abgestimmt sind. Die Vertragspartner sollten künftig darauf achten, dass Leistung und Vergütung konsequent in einer Vertragsurkunde miteinander verbunden und nicht in Teilen einzeln fortgeschrieben werden.

- **Nachweismöglichkeiten nicht einschränken**

Hinsichtlich der im neuen Recht verankerten Nachweismöglichkeiten zu sämtlichen Verhandlungsgegenständen (z. B. Personalkosten) sollten sich die Träger der Eingliederungshilfe bei der Ausübung dieses Rechts nicht einschränken. Sofern standardisierte Nachweise im Rahmen der Verhandlungen zum neuen Landesrahmenvertrag im Raum stehen, sollten sich die Träger der Eingliederungshilfe ausdrücklich vorbehalten, im Einzelfall weitere Nachweise zu fordern.

- **Nähere Konkretisierung des gesetzlichen Prüfrechts nach § 128 SGB IX n. F.**

Das neue Vertragsrecht des Bundesteilhabegesetzes verzichtet auf das Instrument der Prüfungsvereinbarung. Stattdessen wird ein gesetzliches Prüfrecht installiert.

§ 128 SGB IX-neu ist zwar formal bereits zum 01.01.2018 in Kraft getreten. Die Regelung entfaltet aber erst mit Inkrafttreten der Strukturreform der Eingliederungshilfe ihre volle Wirksamkeit. Die Vorschrift enthält nur eine Ermächtigungsgrundlage, um neue Verträge zu prüfen, und kann daher nach Sinn und Zweck frühestens mit Außenwirkung zum 01.01.2020 angewendet werden.

Ziel des gesetzlichen Prüfrechts ist es, dieses zu optimieren und durch dessen Ausübung eine qualitativ angemessene Leistungserbringung und eine wirtschaftliche Verwendung der durch Steuergelder finanzierten Leistungen der Eingliederungshilfe zu gewährleisten. Es soll sichergestellt werden, dass die finanziellen Mittel nur für den vorgesehe-

nen Zweck eingesetzt werden und der Leistungserbringer seine gesetzlichen und vertraglichen Pflichten erfüllt.¹

Durch § 131 Abs. 1 Nr. 6 SGB IX-neu hat der Bundesgesetzgeber festgelegt, dass die Grundsätze und Maßstäbe für die Wirtschaftlichkeit und Qualität einschließlich der Wirksamkeit der Leistungen sowie Inhalt und Verfahren zur Durchführung von Wirtschaftlichkeits- und Qualitätsprüfungen durch den jeweiligen Landesrahmenvertrag bestimmt werden.

Durch den Wegfall der Prüfungsvereinbarung und die Einführung eines übergeordneten Prüfrechts wird sich die Balance zwischen Leistungsträger und Leistungserbringer verändern. Um eine optimale Ausübung des Prüfrechts sicherzustellen, hat das Sozialministerium darauf zu achten, dass die Prüfrechte so umfassend wie möglich geregelt werden. Insbesondere ist eindeutig zu regeln, welche Auskünfte zu erteilen, welche Unterlagen eingesehen und welche an den Leistungsträger herauszugeben sind. Eine nähere Konkretisierung auf der bilateralen Ebene in den Leistungsvereinbarungen ist zu vermeiden.

Das **Sozialministerium** ist sich seiner Rolle und seiner Verantwortung bei der Umsetzung des Bundesteilhabegesetzes bewusst. Soweit dem Sozialministerium als Leistungsträger neben den Kreisen und kreisfreien Städten als gleichberechtigter Vertragspartner eine führende Rolle bei den Verhandlungen für den Landesrahmenvertrag SGB IX möglich sei, würde diese wahrgenommen. Dazu würden die Richtwerte zum Personalbedarf gehören. Des Weiteren würden sich die Empfehlungen des LRH wie z. B. Leistung und Vergütung immer gemeinsam zu vereinbaren oder die Konkretisierung des Prüfrechts nach § 128 SGB IX in dem Entwurf der Leistungsträger für einen Landesrahmenvertrag wiederfinden.

28.5.3 **Standards für das Instrument der Bedarfsermittlung setzen**

Das in der Eingliederungshilfe bereits etablierte Gesamtplanverfahren zur Hilfeplanung wird insgesamt durch das Bundesteilhabegesetz weiterentwickelt und konkretisiert (Kapitel 7 SGB IX-neu, §§ 117 bis 121). Mit dem Bundesteilhabegesetz wird im Gesamtplanverfahren nunmehr die individuelle Bedarfsermittlung über ein Instrument vorgegeben, welches sich an der Internationalen Klassifikation der Funktionsfähigkeit, Behinderung und Gesundheit (International Classification of Functioning, Disability and Health - ICF -) orientiert. Der Bundesgesetzgeber hat sich damit allerdings

¹ Vgl. Begründung des Regierungsentwurfs BTHG, Drucksache des Bundesrats 428/16, S. 304.

auf abstrakte Rahmenvorgaben in Bezug auf die Ausgestaltung des Bedarfsermittlungsinstrumentes beschränkt.

Gemäß § 118 Abs. 2 SGB IX-neu, der am 01.01.2020 in Kraft treten wird, werden die Landesregierungen ermächtigt, durch Rechtsverordnung das Nähere über das Instrument zur Bedarfsermittlung zu bestimmen. Es sollten einheitliche Regelungen für das Instrument der Bedarfsermittlung angestrebt werden, um vergleichbare, transparente und überschaubare Verfahren für Leistungsberechtigte zu gewährleisten. Das Bedarfsermittlungsinstrument spielt darüber hinaus eine Rolle bei der Bemessung des Personalbedarfs und der Vergütungskalkulation.

Erste Umsetzungsschritte sind erfolgt. Im September 2017 hat der nach dem 1. Teilhabestärkungsgesetz eingerichtete Steuerungskreis Eingliederungshilfe einem Konzept zur Weiterentwicklung der Bedarfsermittlung im Rahmen des Gesamtplanverfahrens zugestimmt. Das Konzept wurde durch eine Arbeitsgruppe aus Vertreterinnen und Vertretern der kommunalen Gebietskörperschaften und des Sozialministeriums erarbeitet.

Die konkreten Handlungsaufträge lassen erkennen, dass das Sozialministerium lediglich die **Verantwortung für die landesweite Koordination** übernimmt. Es wird zentral die Grundsätze der Zusammenarbeit mit den anderen Rehabilitationsträgern und den Pflegekassen koordinieren. Des Weiteren wird es mit den kommunalen Gebietskörperschaften gemeinsame Empfehlungen für fachliche Anforderungen für Aufbau und Ablauf der Gesamtplanung und das dafür erforderliche Personal prüfen. Das operative Verfahren und die Instrumente der Bedarfsermittlung im Rahmen des Gesamtplanverfahrens werden hingegen federführend durch die kommunalen Gebietskörperschaften - wenn auch in Zusammenarbeit mit dem Sozialministerium - entwickelt, erprobt und implementiert. Diese haben einen Plan zu erstellen, der bis zum 01.01.2020 schrittweise die Umsetzung der gesetzlichen Vorgaben für die Prüfung und Erarbeitung von **flexibel handhabbaren** Verfahrensmodalitäten sowie steuerungsrelevante Notwendigkeiten ausweist, die u. a. den Geboten von Wirtschaftlichkeit und Effizienz entsprechen.

Durch diese Verfahrensweise werden verbindliche und landesweit einheitliche Regelungen zur Bedarfsfeststellung nicht zu erreichen sein. Die Regelungen werden lediglich empfehlenden Charakter haben. Aufgrund der hohen Falldichte in Schleswig-Holstein und im Interesse der Leistungsberechtigten sind einheitliche Regelungen jedoch erforderlich. Das Sozialministerium tendiert zum empfehlenden Charakter der Regelungen, um zu vermeiden, dass das Land verpflichtet ist, für einen finanziellen Ausgleich zu sorgen (Konnexitätsprinzip). Allerdings trägt das Land bereits 79 % der Ausgaben in der Eingliederungshilfe. Ob und ggf. in welcher Höhe ein

konnexitätsrelevanter Mehraufwand bei den Kommunen entsteht, ist zu prüfen. Dabei wäre auch zu berücksichtigen, inwieweit eine einheitliche Regelung nicht auch zu einer Kostendämpfung beiträgt.

Das **Sozialministerium** ergänzt, dass es unter Beachtung der kommunalen Selbstverwaltung in einer Arbeitsgruppe von Kreisen und kreisfreien Städten zur Umsetzung der gemeinsamen Empfehlungen mitwirke und über gemeinsame Fortbildungen steuere. Darüber hinaus beabsichtige man, Anreize für landesweit einheitliche Vorgehensweisen über die Finanzierung der Personalkosten für die Gesamtplanung zu schaffen.

Der **Schleswig-Holsteinische Landkreistag** verweist darauf, dass bei den gemeinsamen Empfehlungen zur Bedarfsfeststellung die praktischen Bedürfnisse in der Umsetzung im Vordergrund stünden. Auf die fachliche Expertise der Kreise und kreisfreien Städte müsse zurückgegriffen werden.

28.5.4 **Aufbau eines begleitenden Controllings in der Eingliederungshilfe durch das Sozialministerium**

Da die Eingliederungshilfe kommunalisiert ist, ist ein Controlling zur Steuerungsunterstützung in erster Linie eine Aufgabe der kommunalen Leistungsträger. Das seit 2007 mithilfe der Firma con_sens durchgeführte Benchmarking der Kreise und kreisfreien Städte reicht dafür nicht aus. Die Daten werden zwar gesammelt und plausibilisiert, jedoch nicht ausgewertet. Dies ist nicht Auftrag der Firma con_sens. Die Auswertung obliegt den einzelnen Leistungsträgern. Bei den bisherigen Prüfungen stellte der LRH fest, dass ein Controlling der kommunalen Leistungsträger - soweit überhaupt - nur in Ansätzen und nur für den jeweiligen Zuständigkeitsbereich erfolgt. Ein übergeordnetes Controlling existiert nicht.

Das Sozialministerium muss die Ausgaben der Eingliederungshilfe mitsteuern. Dies ist auch möglich, da die kommunalen Landesverbände aufgrund der hohen finanziellen Landesbeteiligung ein legitimes Interesse an einer (Mit-)Steuerung der Aufgabenwahrnehmung anerkennen.¹

Ein reines Finanzcontrolling nur unter Betrachtung der Veränderung der Gesamtkosten ist nicht ausreichend. Nicht nur diese Enddaten, sondern die Kosten des Einzelfalls und deren Veränderungen sind in ein Controllingssystem einzuarbeiten. Es geht um eine landesweite Auswertung der Angebotssteuerung mit der Zielsetzung, stationäre Angebote soweit wie möglich bedarfsorientiert durch ambulante zu substituieren (z. B. kommu-

¹ Vgl. Pressemitteilung des Schleswig-Holsteinischen Landkreistages vom 03.04.2017.

nenübergreifende Angebotsplanung). Daneben ist eine Kosten- und Leistungssteuerung anhand der Entwicklung der Leistungs- und Vergütungsvereinbarungen (z. B. Steigerungsraten und Durchführung von vergleichenden Leistungs- und Kostenanalysen u. a. nach Leistungsanbietern und Sozialräumen) erforderlich.

Der **Städteverband Schleswig-Holstein** würde ein begleitendes Controlling durch das Sozialministerium begrüßen. Der Aufbau sei mit den kommunalen Leistungsträgern abzustimmen und transparent zu gestalten.

Kiel, 16. April 2019

Landesrechnungshof Schleswig-Holstein

Dr. Gaby Schäfer

Bernt Wollesen Dr. Ulrich Eggeling

Christian Albrecht Erhard Wollny