

Frau Ministerialdirigentin
Christine Engelhardt
Ministerium für Soziales und Integration
Baden-Württemberg
Postfach 10 34 43
70029 Stuttgart

Anhörung zum Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung des Bundesteilhabegesetzes in Baden-Württemberg und des kommunalen Initiativrechts zur Errichtung von Pflegestützpunkten

- Ihr Schreiben vom 15.11.2017, Az.: 35-5011.2-005.09

Sehr geehrte Frau Engelhardt,

Landkreistag Baden-Württemberg, Städtetag Baden-Württemberg, Gemeindetag Baden-Württemberg und der Kommunalverband für Jugend und Soziales Baden-Württemberg (KVJS) nehmen gemeinsam zum Entwurf des Gesetzes zur Umsetzung des Bundesteilhabegesetzes in Baden-Württemberg und des kommunalen Initiativrechts zur Errichtung von Pflegestützpunkten wie folgt Stellung:

1. Grundsätzliche Anmerkungen und Konnexität

Die kommunalen Landesverbände und der KVJS halten für eine erfolgreiche Umsetzung des Bundesteilhabegesetzes (BTHG) folgende landesgesetzlich abzusichernde Strukturen für erforderlich, weil sie gleichartige Lebensverhältnisse für die Menschen mit Behinderung in allen 44 Stadt- und Landkreise gewährleisten:

- 1.1 Bei der Bestimmung der neuen Träger der Eingliederungshilfe nach dem BTHG zum 1. Januar 2018 sind die bewährten kommunalen Strukturen auf örtlicher und überörtlicher Ebene fortzuschreiben.

- 1.2 Im erforderlichen Landesausführungsgesetz (AGSGB IX) sind die Stadt- und Landkreise als Träger der Eingliederungshilfe zu bestimmen und der KVJS als überörtlicher Träger mit koordinierenden Aufgaben im Vertragswesen, der Bedarfsfeststellung, der Weiterentwicklung der Eingliederungshilfe und der Aus- und Weiterbildung von Fachkräften zu betrauen.
- 1.3 Im Jugend- und Sozialverbandsgesetz (JSVG) ist die bisherige Zuständigkeit des KVJS nach § 3 Abs. 4 JSVG zur Beratung und Unterstützung der 44 Stadt- und Landkreise in der Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderung unter dem bisherigen Dach des SGB XII auch auf die unter dem neuen Dach des SGB IX geregelte Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderung zu erstrecken.
- 1.4 Die AGSGB IX-Regelungen haben zu gewährleisten, dass im Rahmen der Aufgaben nach § 131 SGB IX (Landesrahmenvertrag und Vertragskommission) und der Schiedsstelle nach § 133 SGB IX die Mitwirkungsbefugnisse von Landkreistag, Städtetag, Gemeindetag und KVJS in bisherigem Umfang gewahrt bleiben.
- 1.5 Das Land wird aufgefordert, die **volle Konnexität** für sämtliche Zusatzbelastungen im Bereich der Eingliederungshilfe politisch anzuerkennen und sich zu einer entsprechenden Finanzausstattung der neuen Träger der Eingliederungshilfe gesetzlich zu verpflichten, was auch die dynamische Entwicklung in der Eingliederungshilfe und diejenigen Mehrkosten, die im Rahmen des BTHG in den Jahren 2017, 2018 und 2019 bei den Stadt- und Landkreisen gesetzestechnisch dem SGB XII zugeordnet worden sind, mit einschließt.

2. Zu den Regelungen des Gesetzentwurfs im Einzelnen

Die kommunalen Landesverbände und der KVJS äußern sich zu einzelnen Regelungen wie folgt:

2.1. Artikel 1, „Gesetz zur Ausführung des Neunten Buches Sozialgesetzbuch (AGSGB IX)“

2.1.1 Träger der Eingliederungshilfe, § 1

Regelungsinhalte

Nach den Absätzen 1 und 2 des § 1 AGSGB IX sind die Stadt- und Landkreise Träger der Eingliederungshilfe nach Artikel 1, Teil 2 BTHG.

Die Träger der Eingliederungshilfe führen die Aufgaben der Eingliederungshilfe als weisungsfreie Pflichtaufgabe durch (Absatz 3).

Absatz 4 bestimmt die obere und oberste Rechtsaufsichtsbehörde.

Bewertung

Der Entwurf sieht die Bestimmung der Stadt- und Landkreise als Träger der Eingliederungshilfe vor. Dies ist zu begrüßen.

Der vielfach geäußerte kommunale Wunsch, die bewährten kommunalen Strukturen auch im AGSGB IX beizubehalten, wurde nur teilweise umgesetzt. Neben der Umsetzung der Eingliederungshilfe vor Ort wurden auf kommunaler Ebene beim KVJS Strukturen zur Umsetzung der Weiterentwicklung der sozialen Strukturen aufgebaut, z.B. durch die landesweite Berichterstattung nicht nur in der Eingliederungshilfe, Unterstützung bei der Sozialplanung, durch Forschung, Aus- und Fortbildung, Beratung und Unterstützung sowie bei der Bedarfsfeststellung.

Für diese bewährten Strukturen werden beim KVJS 82 Beschäftigte eingesetzt. Diese werden durch den Gesetzentwurf in Frage gestellt. Bleibt es dabei, wird die Weiterentwicklung der Eingliederungshilfe erheblich behindert.

Eine „Steuerung durch das Land i.R. von § 94 SGB IX“ mit stattdessen angedachten Arbeitsgruppen kann diese kommunale überörtliche Koordination nicht leisten. Zudem lehnen die kommunalen Verbände eine detaillierte zentrale Landessteuerung von Aufgaben der kommunalen Selbstverwaltung ab.

Der KVJS wird im Gesetzentwurf nicht zum überörtlichen Träger der Eingliederungshilfe bestimmt. Begründet wird das damit, dass das BTHG keine verpflichtende Bestimmung eines überörtlichen Trägers vorsieht. Allerdings ist eine solche Bestimmung bundesgesetzlich nicht verboten und wird in anderen Bundesländern landesrechtlich realisiert.

Um eine landesweit einheitliche Umsetzung des Bundesteilhabegesetzes sicherzustellen, muss der KVJS auch künftig gesetzlich abgesichert koordinierend, beratend und unterstützend tätig sein können. Nur so kann auch für einen Vergleich der Bundesländer auf die langjährige Erfahrung und Zusammenarbeit der Stadt- und Landkreise mit dem KVJS bei der Leistungserbringung an Menschen mit Behinderung zurückgegriffen werden. Hierzu ist es erforderlich, dass der KVJS als überörtlicher Träger der Eingliederungshilfe mit der überörtlichen Koordinierungs- und Bündlungsfunktion im Auftrag und für die 44 Stadt- und Landkreise betraut wird.

Deshalb sind ergänzend im Jugend- und Sozialverbandsgesetz (JSVG) die Beratungs- und Unterstützungsaufgaben des KVJS für die 44 Stadt- und Landkreise nach § 3 Abs. 4 JSVG künftig auch auf die Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderung nach dem SGB IX zu erstrecken, damit gleichartige Lebensverhältnisse landesweit gewährleistet und bundesweit verglichen werden können.

2.1.2 Heranziehung kreisangehöriger Gemeinden, Ergänzung in § 1

Der Landesgesetzgeber hatte bereits 2004 im Gesetz zur Ausführung des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch (AGSGB XII) die Heranziehung kreisangehöriger Gemeinden durch die Landkreise bei der Durchführung der ihnen als Träger der Sozialhilfe (einschließlich der Eingliederungshilfe) obliegenden Aufgaben normiert. Somit wurde

die Möglichkeit geschaffen, in enger Abstimmung zwischen Landkreis und kreisangehörigen Gemeinden bedarfsgerechte und bürgerfreundliche Verwaltungsstrukturen und –prozesse zu entwickeln. Insbesondere dort, wo sich die bisherige Zusammenarbeit zwischen kreisangehöriger Gemeinde und Landkreis in der Eingliederungshilfe bewährt hat, soll eine Fortsetzung nach Maßgabe der bisher gültigen Regelungen auch und gerade in der Umsetzung des Bundesteilhabegesetzes möglich sein. Wir schlagen daher eine Regelung im neuen AGSGB IX analog zu § 3 AGSGB XII vor.

2.1.3 Vertretungen der Träger der Eingliederungshilfe und der Leistungserbringer beim Abschluss der Rahmenverträge, Interessenvertretungen der Menschen mit Behinderungen nach § 131 SGB IX, § 2

Regelungsinhalte

Die Vertretungen der Träger der Eingliederungshilfe zum Abschluss der Rahmenverträge nach § 131 Absatz 1 SGB IX werden von den kommunalen Landesverbänden benannt (Abs. 1). Diese haben Verhandlungs- bzw. Abschlussmandat, unterschreiben müssen die Träger der Eingliederungshilfe.

Die Vertragsparteien nach § 131 Absatz 1 SGB IX sollen auf einen zügigen Abschluss der Rahmenverträge hinwirken. Hierzu treffen sie die notwendigen Verfahrens- und Organisationsregelungen (Abs. 3).

Bewertung

Die kommunalen Landesverbände (Städtetag, Landkreistag und Gemeindetag) sollen durch das AGSGB IX ermächtigt werden, die Vertretungen der Träger der Eingliederungshilfe zum Abschluss der Rahmenverträge nach § 131 Absatz 1 SGB IX zu benennen. Eine vergleichbare Regelung ist für die Vertretung der Leistungserbringer aufgenommen. Eine ausdrückliche Ermächtigung im BTHG für eine landesrechtliche Vertretungsregelung gibt es allerdings nur für die Interessenvertretung der Menschen mit Behinderung in § 131 Abs. 2 SGB IX. Die Vertragsverhandlungen können somit durch die jeweiligen Vertreter geführt werden. Die Unterzeichnung des Rahmenvertrages muss jedoch von allen 44 Stadt- und Landkreisen erfolgen.

Die Verpflichtung, die Rahmenverträge zügig abzuschließen, richtet das Land wiederum an die Vertragsparteien (und nicht an die benannten Vertreter nach Abs.1) des Rahmenvertrages.

Es fällt außerdem auf, dass bei analogem Sachverhalt für die Vertretung in der Schiedsstelle gem. § 133 SGB IX keine Vertretungsregelung im AG SGB IX getroffen wurde.

Ziel einer landesrechtlichen Regelung im Vertragsrecht muss es sein, verlässliche und somit gesetzlich verankerte Strukturen zur Umsetzung der mit dem BTHG verbundenen Ziele zu schaffen. Um wie bisher Vertragspartner der Rahmenverträge nach § 131 SGB IX sowie Vertreter in der Schiedsstelle nach § 133 SGB IX zu sein,

müsste der KVJS als überörtlicher Träger der Eingliederungshilfe in Artikel 1 § 1 Abs. 1 (Vertragsrecht) neben den Stadt- und Landkreisen aufgenommen werden.

2.2. Artikel 3, „Änderung des Landespflegegesetzes“

Landkreistag Baden-Württemberg, Städtetag Baden-Württemberg, Gemeindetag Baden-Württemberg und Kommunalverband für Jugend und Soziales Baden-Württemberg begrüßen ausdrücklich, dass das Land eine landesgesetzliche Regelung betreffend das Initiativrecht zur Einrichtung von Pflegestützpunkten treffen wird.

3. Forderungen zum Nachhaltigkeitscheck und Begründung

3.1 Finanzielle Auswirkungen

Sowohl Ziffer D. „Nachhaltigkeitscheck“ des Gesetzentwurfes als auch Teil I der Begründung des Gesetzentwurfes beinhalten zu den finanziellen Auswirkungen folgende Aussagen:

„Die Leistungen der Eingliederungshilfe werden, wenngleich auch durch das Bundesteilhabegesetz in modifizierter Form, in den Jahren 2018 und 2019 weiterhin von den Stadt- und Landkreisen nach dem Zwölften Buch Sozialgesetzbuch (SGB XII) und daher nach der bisherigen bundesgesetzlichen Zuständigkeitsnorm erbracht. Den Stadt- und Landkreisen entsteht daher durch das Gesetz zur Ausführung des Neunten Buches Sozialgesetzbuch (AGSGB IX) in den Jahren 2018 und 2019 lediglich ein geringfügiger Mehraufwand durch das Inkrafttreten der Regelungen zum Vertragsrecht, der keine Ausgleichspflicht nach Artikel 71 Absatz 3 der Verfassung des Landes Baden-Württemberg (LV) auslöst.

Ab dem Jahr 2020 wird die Eingliederungshilfe nach dem Neunten Buch Sozialgesetzbuch erbracht. Aufgrund der mit diesem Gesetz getroffenen Zuständigkeitsbestimmung entsteht grundsätzlich ab diesem Zeitpunkt eine Ausgleichspflicht unter den Voraussetzungen des Artikels 71 Absatz 3 LV. Umfang und Höhe der Ausgleichspflicht werden nach Maßgabe des Artikels 71 Absatz 3 LV rechtzeitig vorher geregelt.,,

Bewertung

Der Gesetzesentwurf lehnt eine Konnexitätsrelevanz bis 31. Dezember 2019 ab. Das Land geht davon aus, dass das BTHG erst mit Inkrafttreten der dritten Stufe zum 1. Januar 2020 konnexitätsrelevant wird. Es äußert sich jedoch nicht zur Höhe und zum Umfang der Konnexität für die Zeit ab 1. Januar 2020. In welchem Maß das Land dann bereit sein wird, Kosten der Eingliederungshilfe zu erstatten, soll in einem späteren Gesetz geregelt werden.

Die Zuweisung der Stadt- und Landkreise als Träger der Eingliederungshilfe wird somit ohne jegliche Konnexitätsaussage getroffen. Dies stellt eine sehr große finanzielle Unwägbarkeit für die Stadt- und Landkreise dar.

Im Vorfeld der Gespräche mit dem Land zur Umsetzung des neuen Bundesgesetzes wurde der KVJS von den Kommunalen Landesverbänden gebeten, eine erste Kostenschätzung zu den finanziellen Entwicklungen der Eingliederungshilfe (Jahr 2015 – 2019) einschließlich der Auswirkungen des BTHG in den Jahren 2017, 2018 und 2019 zu erstellen. Diese Kostenschätzung war auch Gegenstand einer Besprechung mit dem Finanz- und Sozialministerium und den kommunalen Landesverbänden und dem KVJS am 26. September 2017. Die Vertreter des Landes gaben dabei zu erkennen, dass sie die allgemeine Finanzentwicklung bei der Eingliederungshilfe als nicht konnexitätsrelevant einschätzen. Die Frage des Umgangs mit diesen künftigen Mehraufwendungen, deren Höhe bis zum Jahr 2025 mit circa 850 Mio. Euro unbestritten blieb, sehen die Landesvertreter in der alleinigen Verantwortung der Kommunen. Zwischenzeitlich ist das Land auch von seiner Position abgerückt, dass das BTHG insgesamt, also auch die mit dem Inkrafttreten der ersten und zweiten Stufe verbundenen Mehraufwendungen konnexitätsrelevant sind. Davon umfasst sind insbesondere Mehraufwendungen im Rahmen des SGB XII in den Jahren 2017 - 2019 für die Entlohnung von circa 30.000 Werkstattbeschäftigten, die zusätzlichen Aufwendungen durch die verbesserten Einkommens- und Vermögensanrechnungen für Leistungsberechtigte. Die Erstattungsleistungen des Bundes für den Barbetrag in Höhe von 14 v.H. der Regelbedarfsstufe 1 (§ 136 SGB XII-neu) für Personen mit Grundsicherungsanspruch in stationären Einrichtungen kompensieren keinesfalls die zusätzlichen Leistungen, die aus der Erhöhung der Einkommens- und Vermögensfreigrenzen und der Verdoppelung des Arbeitsförderungsgeldes für Beschäftigte in Werkstätten für behinderte Menschen resultieren. Etwa die Hälfte der Mehrkosten würde den Stadt- und Landkreise verbleiben.

Außerdem werden Leistungsausweitungen in der beruflichen Teilhabe erwartet. Infolge der gestiegenen Anforderungen im Rahmen der Bedarfsfeststellung und Gesamtplanung werden auch die Personal- und Sachkosten ansteigen.

Im Ergebnis wird vom Land (unabhängig von der schwierigen Rechtsfrage zur Konnexität) die kommunale Forderung nach Entlastung von den Mehrausgaben in der Eingliederungshilfe, die einen Umfang von bis zu 167,5 Mio. € allein in den Jahren 2018 und 2019 ausmachen, im Wesentlichen nicht akzeptiert. Die mit dem neuen Gesetz ausgelöste Konnexität wird lediglich für „echte Mehrkosten“ durch das BTHG mit Inkrafttreten des Teils 2 SGB IX (Eingliederungshilfe) ab 1. Januar 2020 anerkannt, nicht jedoch für die weiter fortlaufende, unbestrittene Kostendynamik der Eingliederungshilfe und für die Mehrkosten ab 1. Januar 2017 unter dem Leistungsrecht des SGB XII – Sozialhilfe.

4. Fazit:

Mit einer Übertragung der Aufgaben der Eingliederungshilfe nach dem neuen BTHG verbindet die kommunale Seite die Erwartung, dass eine auskömmliche Finanzausstattung für die Bewältigung der künftigen Aufgaben verbindlich gesetzlich geregelt wird.

Die Beratungs-, Unterstützungs- und Koordinationsfunktion des KVJS ist unverzichtbar für eine funktionsfähige Eingliederungshilfe in Baden-Württemberg, weshalb die Aufgaben gesetzlich sowohl im AGSGB IX als auch im JSVG verankert werden müssen.

Mit freundlichen Grüßen

Dr. Alexis von Komorowski
Hauptgeschäftsführer



Gudrun Heute-Bluhm
Geschäftsführendes Vorstandsmitglied



Roger Kehle
Präsident und Hauptgeschäftsführer



Prof. Roland Klinger
Verbandsdirektor

