

Stellungnahme zur geplanten Trägerschaft der Eingliederungshilfe in Rheinland-Pfalz

Vorbemerkung

Mit der Verabschiedung des Bundesteilhabegesetzes (BTHG) und zu dessen Umsetzung ist die Bestimmung des zukünftigen Trägers der Eingliederungshilfe gemäß § 94 Abs. 1 SGB IX die erste und wichtigste Aufgabe der Länder.

Zur Entscheidungsfindung hat das Ministerium für Soziales, Arbeit, Gesundheit und Demografie des Landes Rheinland-Pfalz (MAGSD) Anfang des Jahres 2017 einen Beteiligungsprozess initiiert und dabei den relevanten Akteuren im Land zunächst vier mögliche Szenarien für die Bestimmung des Trägers der Eingliederungshilfe vorgestellt:

- Land und Kommune gemeinsam mit getrennten Zuständigkeiten
- alleinige Zuständigkeit der Kommunen
- alleinige Zuständigkeit des Landes
- Zuständigkeit des Landes bei Heranziehung der Kommunen zur Durchführung

Im Laufe der Diskussion kam als weiteres mögliches Szenario noch der Vorschlag zur Gründung eines Zweckverbandes von Land und Kommunen auf (Beschluss des Stadtrats Trier).

In einem Positionspapier der LIGA der Freien Wohlfahrtspflege (LIGA) vom 04.04.2017 haben sich die darin zusammengeschlossenen Verbände gemeinsam mit dem Bundesverband der privaten Anbieter (bpa) dafür ausgesprochen, alleine das Land zum Träger der Eingliederungshilfe zu bestimmen. In diesem Papier wird begründet, warum es nur in dieser Konstellation gelingen kann, über eine einheitliche Bedarfsermittlung und Bedarfsfeststellung sowie eine einheitliche Teilhabeplanung die seitens der Politik postulierten einheitlichen Lebensverhältnisse für Menschen mit Behinderung in Rheinland-Pfalz zu erreichen.

In einer gemeinsamen Erklärung von bpa, LIGA, Gemeinde- und Städtebund, Landkreistag Rheinland-Pfalz, Städtetag Rheinland-Pfalz und der LAG Selbsthilfe vom 29.05.2017 bekräftigen diese, dass das Land alleiniger Träger der Eingliederungshilfe sein muss. Dazu gehöre neben der strategischen Planung und der Steuerung auch die konkrete Umsetzung in der Einzelfallbearbeitung. Jegliche Aufteilung der Aufgaben zwischen Land und Kommunen wird von den Unterzeichnern abgelehnt. Auch der Landesteilhabebeirat plädierte mit Beschluss vom 11.05.2017 für eine alleinige Trägerschaft des Landes.

Umso erstaunlicher ist es, dass das MASGD entgegen dieser Stellungnahmen Anfang September Städte- und Landkreistag und LIGA informell darüber informierte, dass beabsichtigt sei, die Trägerschaft der Eingliederungshilfe für Kinder und Jugendliche bis zum vollendeten 18. Lebensjahr bzw. bis nach Beendigung des Schulbesuchs vollständig an die Kommunen zu übertragen. Das Land wolle lediglich die Trägerschaft für erwachsene Menschen mit Behinderung übernehmen. Dieses gänzlich neue Szenario war im oben erwähnten Beteiligungsprozess nie vorgestellt worden.

Nähere Informationen zu dieser Variante finden sich schriftlich erstmals in der Antwort der Landesregierung auf die Große Anfrage der CDU-Fraktion im Landtag vom 19.10.2017 (Drs. 17/4381). Dort werden als Ergebnis der Abwägungen des MSAGD präsentiert:

- Für Kinder und Jugendliche mit Behinderungen sollen die Kommunen im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung zuständig sein.
- Für volljährige Menschen mit Behinderungen soll das Land zwar zuständig sein, die Kommunen werden aber zur Aufgabendurchführung und – wie bisher – zur teilweisen Finanzierung herangezogen.

Leider wird aus der Antwort auf die Große Anfrage nicht deutlich, auf Grundlage welcher Beratungen das Ministerium zu diesem Ergebnis kam. Die Antwort der Landesregierung liest sich vielmehr so, als sei die Anfang September 2017 als Vorschlag dargelegte Aufteilung der Trägerschaft der Eingliederungshilfe zwischenzeitlich beschlossene Sache.

Im Folgenden nehmen wir zunächst zur beabsichtigten Übertragung der Trägerschaft der Eingliederungshilfe für Kinder und Jugendliche an die Kommunen Stellung. Im Anschluss daran ergänzen wir unsere bisherigen Positionierungen hinsichtlich der nun konkreter formulierten Übertragung der Trägerschaft der Eingliederungshilfe an das Land für volljährige Menschen mit Behinderung und der beabsichtigten Heranziehung der Kommunen zur Aufgabendurchführung.

Kommunen als Träger der Eingliederungshilfe für Kinder und Jugendliche

Die Trägerschaft der Eingliederungshilfe soll in Rheinland-Pfalz am Lebensalter bzw. am Schulbesuch (sofern das 18. Lebensjahr bereits vollendet ist) festgemacht werden: Bei Kindern und Jugendlichen soll allein die Kommune der Träger der Eingliederungshilfe sein. Die Entscheidung hierfür wird in der Antwort der Landesregierung auf die vorgenannte Große Anfrage mit „der Verknüpfung zur Jugendhilfe und verbundenen ähnlichen Angeboten im Kindertagesstätten- und Schulbereich“ begründet. Als Begründung für die Übernahme der Trägerschaft für volljährige Menschen mit Behinderung durch das Land wird dagegen angeführt, dass das „Land ... Strukturgeber bei der Angebots- und Fallsteuerung (...)“ werden soll, „um eine einheitliche Leistungsgewährung zu gewährleisten.“

Aus Sicht der LIGA und des bpa führt diese Teilung gerade nicht zu dem erklärten Ziel, einheitliche Lebensverhältnisse in Rheinland-Pfalz zu schaffen. Diese Annahme lässt sich wie folgt begründen:

- Mit der Teilung soll die „Große Lösung“ – von deren Umsetzung in dieser Legislatur fest ausgegangen wird – bereits vorweggenommen und Hilfen für Kinder und Jugendliche mit und ohne Behinderung aus einer Hand ermöglicht werden. Geworben wird damit, dass bereits heute die zukünftig erforderliche Struktur in der (kommunalen) Verwaltung aufgebaut werden könne, ohne das System ein zweites Mal umstellen zu müssen, wenn es denn zur „Großen Lösung“ kommt. Unklar bleibt jedoch, aus welcher Struktur heraus die Belange der Kinder und Jugendlichen mit Behinderung bearbeitet werden sollen. Die örtlichen Jugendämter, die im Falle der „Großen Lösung“ zuständig sein sollen, erscheinen hierfür nur unzureichend vorbereitet. Darüber hinaus sind offensichtlich keine Vorgaben geplant, dass jede Gebietskörperschaft diesen Leistungsbereich auch tatsächlich und im Sinne der „Großen Lösung“ in der Kinder- und Jugendhilfe verortet. Außerdem wird die Einschätzung, dass die hierfür notwendige Reform des SGB VIII, die dann auch Regelungen für eine „Große Lösung“ enthalten muss, in dieser Legislaturperiode vom Bund angegangen und gelingen wird, von vielen Experten nicht geteilt.
- Die Erfahrungen, die in den letzten Jahren zum Beispiel im Bereich der Frühförderung gemacht wurden, weisen auch darauf hin, dass die Leistungsgewährung bei einer Zuständigkeit der Kommunen stark variiert. So wird zwar seit über 10 Jahren die Komplexleistung Frühförderung in einem landesweit gültigen Rahmenvertrag geregelt, dennoch scheitern Kommunen aus den landesweit vereinbarten einheitlichen Mindeststandards aus:

Sie schließen Verträge mit Leistungsanbietern ab, die diese (Qualitäts)Standards nicht einhalten können, jedoch zu deutlich niedrigeren Vergütungen arbeiten. Liegt zukünftig die alleinige Trägerschaft für die Eingliederungshilfe für Kinder und Jugendliche bei den Kommunen ist zu befürchten, dass immer mehr Kommunen diesen Weg beschreiten werden. Das wird dazu führen, dass bereits bei den Kleinsten landesweit einheitliche Mindeststandards nicht mehr eingehalten werden und damit keine gleichen Chancen für sie in Rheinland-Pfalz bestehen.

- Im Bereich der Schulkinder fehlt bereits heute die Grundlage für ein einheitliches Vorgehen und eine übergreifende Rahmenvereinbarung, soweit es um seelisch behinderte und von seelischer Behinderung bedrohte Kinder und Jugendliche geht – obwohl dieser Bereich grundsätzlich im SGB VIII (Kinder- und Jugendhilfegesetz) geregelt ist. Handreichungen, die auch durch das Land finanziert wurden, um einheitliche Systematiken in der Fallbearbeitung zu gewährleisten, werden von den Kommunen oft nicht genutzt. Die heterogene und unzureichende Regelung in den unterschiedlichen Gebietskörperschaften manifestiert sich auch im Bereich der Integrationshilfen in Schule: Diese Regelungslücken führen zu mangelnder Kontinuität, u.a. wegen ständiger Leistungsbefristungen und, damit einhergehend, Befristungen der Beschäftigungsverhältnisse. In deren Folge wandert insbesondere qualifiziertes Personal ab, was wiederum zu Lasten der Qualität der Betreuung geht.
- Haben Kinder bereits von Anfang an in ganz Rheinland-Pfalz aufgrund der unterschiedlichen Interessenlagen oder Möglichkeiten der einzelnen Kommunen nicht die gleichen Chancen, erfolgt dann bei Übergängen und den dafür notwendigen Entscheidungen – von Schule zu Beruf, von pädiatrischer zu hausärztlicher Versorgung – zusätzlich noch der Wechsel des Kostenträgers. Bereits heute kommt es in vielen Fällen in dieser Zeit zu Brüchen, in denen Angebahntes nicht fortgeführt werden kann. Es ist davon auszugehen, dass sich diese Fälle häufen werden.
- Ohne einheitliche Zuständigkeit in der Trägerschaft gibt es keinen landesweit verbindlichen Rahmenvertrag. Das hat zur Folge, dass alle 36 Gebietskörperschaften im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung ihre eigenen – am Bundesgesetz oder dem Ausführungsgesetz zum SGB IX orientierten – Verfahrensweisen in der Fallbearbeitung entwickeln können. Das wiederum bedeutet, dass ebenso wie bei dem hierzu erforderlichen Personal ressourcenschluckende Doppel- bzw. 36fache Strukturen aufgebaut werden. Es ist bereits jetzt abzusehen, dass die Bundesmittel aus dem BTHG zur Umsetzung des Gesetzes vor Ort nicht die erforderlichen Bedarfe decken werden. Bei Kommunen mit eher angespannter Finanzlage könnte diese einen zu großen Einfluss auf die Leistungsgewährung in der Eingliederungshilfe für Kinder und Jugendliche mit Behinderung bedeuten.
- Die alleinige Trägerschaft der Kommunen für Kinder und Jugendliche bedeutet für Leistungserbringer, die in mehreren Kommunen tätig sind, sich auf sehr unterschiedliche Vorgehensweisen in den einzelnen Gebietskörperschaften einstellen zu müssen. Dies bindet Ressourcen und treibt die Bepreisung der Fachleistungen bei steigendem Verwaltungsaufwand der Einrichtungen in die Höhe.

Zuständigkeit des Landes für volljährige Menschen mit Behinderungen / Heranziehung der Kommunen zur Aufgabendurchführung und (teilweisen) Finanzierung

Mit der alleinigen Zuständigkeit des Landes für volljährige Menschen mit Behinderung soll gewährleistet werden, dass das politische Ziel der Schaffung einheitlicher Lebensverhältnisse erreicht wird. Die Verhandlung von Rahmenvereinbarungen, der Abschluss von Leistungs- und Vergütungsvereinbarungen, das Controlling der Zweckausgaben sowie die Bearbeitung von

Widerspruchsverfahren sollen beim Land angesiedelt werden. Zur Aufgabenerledigung selbst sollen aber die Kommunen herangezogen werden. Dabei sollen nicht nur – wie anfangs im Beteiligungsprozess für dieses Szenario beschrieben – ökonomische Anreize für die Kommunen geschaffen werden, um ökonomisches Handeln zu fördern. Die Kommunen sollen wie bisher sogar zur teilweisen Finanzierung herangezogen werden (s. S. 4 der Antwort der Landesregierung auf die Große Anfrage der CDU, Drs. 17/4381). Die Einbeziehung von 36 Gebietskörperschaften in diesen Prozess der Gewährung von Eingliederungshilfe wird aus Sicht der LIGA und des bpa eine einheitliche Gestaltung von Lebensverhältnissen für Menschen mit Behinderung unmöglich machen.

Die fachlichen und personellen Strukturen bezüglich der Umsetzung der Eingliederungshilfe sind aktuell in den Kommunen sehr unterschiedlich: Einige Kommunen haben pädagogische Fachkräfte zur Erstellung der Teilhabepläne eingestellt, andere nicht. Auch beobachten wir, dass sich nicht nur die Anzahl und Qualifikation der mit Eingliederungsfragen beschäftigten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, sondern auch die Leistungsgewährung von Kreis zu Kreis bzw. von Stadt zu Stadt stark unterscheidet. So gibt es die Erfahrung, dass Leistungen der Eingliederungshilfe, die bisher verwehrt wurden, nach einem Wohnortwechsel plötzlich problemlos genehmigt werden.

Um wie beabsichtigt die kommunalen Strukturen nutzen zu können und eine einheitliche Bearbeitung der Eingliederungshilfe zu gewährleisten, wird deshalb in vielen Kommunen kein Weg an einer Aufstockung der Personalstellen zur Bearbeitung der Eingliederungshilfe vorbei führen. Ein finanzieller Einsparungseffekt im Vergleich zu einer – wie von uns geforderten – alleinigen Zuständigkeit des Landes(Amtes) ist damit nicht zu erwarten. Darüber hinaus müsste sich der Personalaufbau an den derzeit sehr unterschiedlichen Zuschnitten der Landkreise und Städte orientieren. Im Gegensatz dazu könnten bei einem Ausbau der Kapazitäten des Landesamtes zum Teil kreisübergreifend, zum Teil kreisteilend Stellen geschaffen werden.

Für die Heranziehung der Kommunen sind zwei unterschiedliche Modelle zur Finanzierung denkbar:

1. Das Land gibt Stellenschlüssel, Qualifikation und Personalvergütung vor und erstattet diese Kosten. Mit dieser Variante ist kein Vorteil gegenüber der alleinigen Zuständigkeit des Landes(Amtes) zu erkennen.
2. Das Land gibt einen bestimmten finanziellen Anteil ohne weitere Vorgaben zum kommunalen Finanzausgleich hinzu. Jede Gebietskörperschaft entscheidet auf dieser Basis, wie viel Personal mit welcher Qualifikation eingesetzt wird mit entsprechenden Auswirkungen auf die Leistungsgewährung. Bei diesem Modell ist allerdings ein jahrelanger Streit zur Frage der Konnexität vorprogrammiert.

Der bei der Heranziehung der Kommunen zur Aufgabenwahrnehmung als notwendig erachtete Anreiz zu ökonomischem Handeln soll offensichtlich durch eine Beteiligung der Kommunen bei den Kosten der Eingliederungshilfe erfolgen. In Rheinland-Pfalz gäbe es damit de facto zwei verschiedene Kostenträger. Der kommunale Kostenträger wird in diesem Szenario die Inhalte der Eingliederungshilfepolitik mitbestimmen und finanziell steuern wollen. Beide Kostenträger wären für alle Hilfen zuständig, da es keine Trennung von ambulanten und stationären Angeboten mehr gibt.

Dies bedeutet letztendlich die Fortführung des derzeitigen Systems mit all seinen Nachteilen und zudem ohne die bisherige klare Unterscheidung, wer für welche Formen der Hilfen zuständig ist.

Fazit

LIGA und bpa sehen sowohl die Heranziehung der Kommunen bei der Aufgabenwahrnehmung als auch die geteilte Trägerschaft für Kinder und Jugendliche einerseits und Erwachsene andererseits äußerst kritisch und plädieren weiterhin für eine alleinige Zuständigkeit des Landes für die Eingliederungshilfe – ohne Heranziehung der Kommunen.

Mainz, 15.11.2017

Bei Rückfragen:

LIGA der Freien Wohlfahrtspflege in Rheinland-Pfalz e.V.

Löwenhofstr. 5

55116 Mainz

Tel.: 06131 / 22 46 08

Fax: 06131 / 22 97 24

Mail: info@liga-rlp.de