

Kommunale Vorschläge zur Novellierung des AG-SGB XII – Anforderungen aus kommunaler Sicht zu Fragen der Finanzierung und Steuerung

Redebeitrag von Dr. Paul-Peter Humpert, Geschäftsführendes Vorstandsmitglied des Landkreistages Brandenburg, zum Fachtag "Kommunalisierung der Eingliederungshilfe" am 30. November 2009 in Potsdam

- I. Ausgangssituation
- II. Kommunale Vorschläge zur Novellierung des AG-SGBXII
- III. Finanzierungsfragen
- IV. Steuerung
- V. Fazit

I. Ausgangssituation

Die Aufgaben der Sozialhilfe, wie sie seit dem 1. Januar 2005 im Zwölften Buch Sozialgesetzbuch verankert sind, stellen sowohl die Länder wie auch die Landkreise und kreisfreien Städte als Leistungsverpflichtete vor große Herausforderungen. Zwar gilt es vorrangig, jedem einzelnen hilfebedürftigen Menschen durch individuelle und bedarfsgerechte Leistungen ein menschenwürdiges Dasein zu sichern. Gleichzeitig müssen die Leistungsstrukturen aber so organisiert werden, dass die erforderlichen Leistungen dauerhaft effizient erbracht, weiterentwickelt und finanziert werden können. Wie schwierig die Bewältigung dieser Aufgabe ist, zeigt sich bereits darin, dass im Land Brandenburg innerhalb weniger Jahre diesbezüglich bereits die dritte rechtliche Neuordnung vorzunehmen ist.

Die leistungsrechtlichen Rahmenbedingungen werden im Bereich der Sozialhilfe vom Bundesgesetzgeber vorgegeben, wesentliche organisatorische Festlegungen sind dagegen den Ländern vorbehalten. Diese können entscheiden, welche Aufgaben sie als überörtlicher Träger in eigener Verantwortung ausführen wollen und welche Aufgaben sie den örtlichen Trägern der Sozialhilfe, den Landkreisen und kreisfreien Städten, übertragen wollen. Der Bundesgesetzgeber gibt dabei lediglich vor, dass für die Mehrheit der Leistungen eine einheitliche sachliche Zuständigkeit begründet werden soll.

Das Land Brandenburg hat nach der umfassenden Reform der Sozialhilfe ab dem 1. Januar 2005 zunächst einen wesentlichen Teil der Aufgaben, nämlich die teilstationären und stationären Leistungen, den örtlichen Trägern der Sozialhilfe als Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung gegen entsprechende Kostenerstattung übertragen. Bereits zum 1. Januar 2007 hat der Landesgesetzgeber dann eine Neuordnung vorgenommen und mit dem AG-SGB XII vom 6. Dezember 2006 unter dem Stichwort "Kommunalisierung der Eingliederungshilfe" – von einer Ausnahme abgesehen – alle Sozialhilfeleistungen den Landkreisen und kreisfreien Städten als Selbstverwaltungsaufgaben übertragen.

Seither nehmen Landkreise und kreisfreie Städte gemeinsam die Aufgaben der Sozialhilfe im ambulanten, teilstationären und stationären Bereich der Eingliederungshilfe und der Hilfe zur Pflege einschließlich des Vertragswesens als Selbstverwaltungsaufgaben wahr. Einen großen Teil dieser Aufgaben haben sie vom Landesamt für Soziales und Versorgung

übernommen und dabei innerhalb kürzester Zeit sichergestellt, dass der Zuständigkeitswechsel die Leistungsgewährung nicht beeinträchtigt und die Betroffenen zuverlässig und unbürokratisch ihre Leistungen erhalten. Diese Umstellung ist ohne jeglichen Bruch erfolgreich gelungen.

Auf der Grundlage einer öffentlich-rechtlichen Vereinbarung haben Landkreise und kreisfreie Städte eine gemeinsame Serviceeinheit errichtet, die beim Landkreis Spree-Neiße angesiedelt ist. Bei wesentlichen Entscheidungen, beispielsweise im Bereich der Entgeltfortschreibung, wird mittlerweile auch das Land einbezogen.

Gemeinsam mit den Leistungsanbietern haben Landkreise und kreisfreie Städte zentrale Strukturen aufgebaut, die eine kontinuierliche und verlässliche Zusammenarbeit sowie gleiche Rahmenbedingungen für die Leistungserbringung in allen Regionen des Landes gewährleisten.

Auch mit den Kommunen sowie den Trägern von Diensten und Einrichtungen findet eine enge Zusammenarbeit statt, die zu einem regen fachlichen Austausch geführt hat. Mit der Zusammenführung der Fach- und Finanzverantwortung auf kommunaler Ebene und der konstruktiven Zusammenarbeit aller Beteiligten unter kommunaler Gesamtverantwortung konnte die Qualität der Leistungserbringung insgesamt gesteigert werden.

Mit seinen Urteilen vom 15. Dezember 2008 hat das Verfassungsgericht des Landes Brandenburg den Landesgesetzgeber allerdings verpflichtet, hinsichtlich dieser Aufgabenübertragung für das Haushaltsjahr 2010 eine neue Finanzierungsregelung zu treffen. Es hat festgestellt, dass die bestehende Regelung zur Finanzierung der Aufgaben der Sozialhilfe im Brandenburgischen Finanzausgleichsgesetz die verfassungsrechtlichen Finanzierungsgrundsätze verletzt, weil sie auf den Grundsätzen des allgemeinen Finanzausgleichs aufbaut und keine dem Konnexitätsprinzip entsprechende Erstattung der Mehrbelastungen der Landkreise und kreisfreien Städte vorsieht. Das Land hatte bei der Kommunalisierung wesentlicher Aufgaben der Sozialhilfe ab dem 1. Januar 2007 zwar die Finanzausgleichsmasse um 312 Mio. Euro erhöht. Mit den begleitenden Regelungen zur Verteilung der Finanzmasse nach den Regeln des allgemeinen Finanzausgleichs konnte es aber nicht sicherstellen, dass jeder örtliche Träger die ihm durch die Aufgabenübertragung entstehenden Kosten tatsächlich erstattet bekommt.

Ohne auf die Systematik des kommunalen Finanzausgleichs näher einzugehen, soll nur kurz noch einmal auf die Besonderheiten der Finanzierung nach dem FAG eingegangen werden. Die Systematik des FAG beinhaltet für die Verteilung der allgemeinen Schlüsselzuweisungen an die Landkreise stark vereinfacht dargestellt einen Ansatz für die Fläche und die Einwohnerzahl und berücksichtigt die Finanzkraft der Gemeinden im Landkreis. Sie berücksichtigt hingegen nicht, ob ein Landkreis aufgrund der demographischen Entwicklung einen im Verhältnis zu anderen höheren Anteil an älteren und behinderten Bewohnern hat. Berücksichtigt wird weiter nicht, ob im Gebiet des Landkreises besonders viele hilfebedürftige Menschen leben, die zum Teil schon weit vor der Einführung des Bundessozialhilfegesetzes in Brandenburg hier untergebracht wurden. Auch hatte das Land den zu erwartenden Aufwuchs sowohl der Zahl der Leistungsempfänger als auch der Kosten nicht hinreichend berücksichtigt. Dies alles sind Aspekte, die bei der Neugestaltung des AG-SGB XII nunmehr berücksichtigt werden müssen.

Die Entscheidung des Landesverfassungsgerichts bedeutet jedoch nicht, dass der Landesgesetzgeber nach nur drei Jahren eine Neuordnung der Aufgabenverteilung vornehmen und das gesamte System umfassend revidieren muss. Dies wäre auch den Leistungsempfängern und Leistungsanbietern im Land kaum zuzumuten. Die Aufgabe des Landesgesetzgebers besteht darin, endlich eine adäquate, auch in Zukunft die Aufgabenerfüllung sichernde Finanzierungsregelung zu treffen.

II. Kommunale Vorschläge zur Novellierung des AG-SGB XII

Um ihre Bereitschaft unter Beweis zu stellen, gemeinsam mit dem Land eine den bedeutenden Aufgaben gerecht werdende Neuregelung zu finden, haben die sich Landkreise und kreisfreien Städte gemeinsam auf Grundzüge einer Neugestaltung des AG-SGB XII entsprechend den Vorgaben des Landesverfassungsgerichts verständigt und dem Land bereits vor mehreren Monaten ein erstes Konzept dafür vorgelegt. Mit den dort enthaltenen Vorschlägen kann sichergestellt werden, dass die bewährte kommunale Aufgabenwahrnehmung kontinuierlich fortgesetzt werden kann. Ein Gesetzentwurf der Landesregierung liegt aber bislang nicht vor.

Die kommunalen Vorschläge können und sollen nicht den Aufgaben des Gesetzgebers vorgreifen. Aus diesem Grund enthält unser Konzept – insbesondere im Hinblick auf die Finanzierung – nur Grundzüge einer möglichen Regelungssystematik, ohne dass die dem Gesetzgeber vorbehaltene Abwägung der Finanzierungsfolgen für die einzelnen örtlichen Träger der Sozialhilfe vorweggenommen wird.

Landkreise und kreisfreie Städte sind sich darüber einig, dass eine Rückkehr zu den bis zum 31. Dezember 2006 geltenden Zuständigkeits- und Finanzierungsregelungen, insbesondere zu einem aufwändigen Kostenerstattungssystem mit Spitzabrechnung, nicht akzeptabel wäre und einen Rückschritt im Hinblick auf die positive Entwicklung der Leistungserbringung bedeuten würde.

Wir fordern eine umfassende kommunale Aufgabenzuständigkeit, da sich die kommunale Aufgabenwahrnehmung seit dem 1. Januar 2007 bewährt hat. Landkreise und kreisfreie Städte wollen auch in Zukunft alle Aufgaben der Sozialhilfe im ambulanten, teilstationären und stationären Bereich der Eingliederungshilfe, der Leistungen nach § 67 SGB XII, der Leistungen der Hilfe zur Pflege, der Blindenhilfe, der Grundsicherung sowie der Eingliederungshilfe im Rahmen des Brandenburgischen Psychisch-Kranken-Gesetzes als Selbstverwaltungsaufgaben wahrnehmen.

Die mit dem AG-SGB XII verbundene Übertragung der ambulanten Hilfen zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten nach § 67 f. SGB XII von den örtlichen Trägern der Sozialhilfe auf das Landesamt für Soziales und Versorgung – die mit leistungsrechtlichen Erwägungen nicht zu begründen war – hat insbesondere niedrighschwellige Hilfsangebote und gewachsene Strukturen in den Landkreisen beeinträchtigt. Sie stand auch im Widerspruch zu der Vorgabe des Bundesgesetzgebers, für alle Sozialhilfeleistungen nach § 8 Nr. 1 bis 6 SGB XII eine einheitliche sachliche Zuständigkeit zu begründen. Die notwendige Novellierung sollte deshalb auch dazu genutzt werden, diese Leistungen wieder den Landkreisen und kreisfreien Städten zu übertragen.

Zu den maßgeblichen Aufgaben der Sozialhilfe gehört auch das Vertragswesen mit seinen Leistungs-, Vergütungs-, Qualitäts- und Prüfungsvereinbarungen. Diese Aufgaben sind untrennbar mit dem Leistungsgeschehen verknüpft und sollten deshalb ebenfalls weiterhin in kommunaler Zuständigkeit unter Nutzung der eigens hierfür aufgebauten zentralen kommunalen Strukturen wahrgenommen werden.

Von großer Bedeutung ist für die Landkreise und kreisfreien Städte auch die künftige Aufgabenqualität. Sie möchten die Aufgaben auch künftig als Selbstverwaltungsaufgaben wahrnehmen. Eine erneute Übertragung der Aufgaben als Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung wie bis zum 31. Dezember 2006 hätte zur Folge, dass Leistungsberechtigte und Leistungserbringer erneut einem strukturellen Wandel ausgesetzt würden und der eingeschlagene Weg der Verbesserung der Angebotsstrukturen nicht weiter verfolgt werden könnte.

Notwendig ist auch, weitere landesrechtliche Vorschriften an eine kommunale Aufgabenwahrnehmung anzupassen, beispielsweise das Landespflegegesetz. Ein Teil der Zuständigkeit für das Vertragswesen im Bereich des SGB XI ist durch das Landespflegegesetz ungeachtet der derzeitigen kommunalen Finanzverantwortung immer noch dem Landesamt für Soziales und Versorgung zugewiesen. Um der durch das AG-SGB XII begründeten kommunalen Zuständigkeit für die Hilfe zur Pflege Rechnung zu tragen, hat das Landesamt für Soziales und Versorgung die kommunalen Spitzenverbände bzw. die Landkreise selbst bevollmächtigt, Vertragsverhandlungen mit den Verbänden der Pflegekassen und den Verbänden der Leistungsanbieter zu führen. Das Konstrukt der Vollmacht hat die Vergütungsverhandlungen allerdings erheblich erschwert, da das Land versucht, die Verhandlungen durch inhaltliche Vorgaben dennoch zu beeinflussen. Die bloße Mandatierung der örtlichen Träger bei weiter bestehender gesetzlicher Zuständigkeit des überörtlichen Trägers kann deshalb keine dauerhafte Lösung sein.

III. Finanzierungsfragen

Bevor ich auf die kommunalen Vorschläge zur künftigen Finanzierung der Aufgabenwahrnehmung nach dem SGB XII eingehe, lassen Sie mich kurz die Dimension der Finanzierungsfragen umreißen. Allein in der Eingliederungshilfe haben sich bundesweit die Ausgaben mit Steigerungsraten von jährlich durchschnittlich 5,6 % seit 1995 mehr als verdoppelt. Ursache ist neben dem wachsenden Personenkreis auch, dass der Gesetzgeber die Leistungen wiederholt ausgedehnt hat. Im gesamten Land Brandenburg beliefen sich die Ausgaben für die Eingliederungshilfe und die Hilfe zur Pflege ohne Grundsicherungsleistungen im Jahr 2008 auf rund 328 Mio. Euro. Im Jahr 2003 waren es noch rund 303 Mio. Euro gewesen. Innerhalb der letzten fünf Jahre sind die Kosten damit insgesamt zwar weniger als im Bundesdurchschnitt, aber dennoch weiter um rund 9 % gestiegen.

Für den stetigen Aufwuchs der Kosten gibt es verschiedene Gründe. Zum einen verringern sich die Einnahmen aus dem Eigenanteil der Leistungsempfänger kontinuierlich, in dem oben betrachteten Zeitraum immerhin um 7 %. Ein wesentlicher Anteil des Kostenaufwuchses ergibt sich aus Steigerungen bei den ambulanten Eingliederungshilfen wie z. B. ambulant betreutem Wohnen, mobiler ambulanter Frühförderung und dem Einsatz von Integrationshelfern. In der ambulanten Eingliederungshilfe haben sich die Leistungsem-

pfängerzahlen von rund 2700 im Jahr 2003 auf rund 7600 im Jahr 2007 verdreifacht. Hier zeigt sich, dass der Bedarf neu hinzukommender Leistungsberechtigter überwiegend durch ambulante Leistungen abgedeckt wird und die Landkreise und kreisfreien Städte dabei eine hohe Finanzverantwortung übernehmen.

Vor diesem Hintergrund haben die Landkreise und kreisfreien Städte hinsichtlich der künftigen Finanzierung einen Kostenausgleich für ambulante, stationäre und teilstationäre Leistungen über ein pauschalierendes System unter Aufhebung der Abgrenzung zwischen ambulanten und stationären Leistungen vorgeschlagen. Die Einbeziehung der bislang von den örtlichen Trägern der Sozialhilfe allein finanzierten ambulanten Leistungen in das Finanzierungssystem soll dazu beitragen, dass der soeben beschriebene Ausbau ambulanter Strukturen nicht mehr allein von den Landkreisen und kreisfreien Städten finanziert werden muss. Die getrennte Betrachtung der Finanzierungsströme hat zudem bisher eine umfassende und bereichsübergreifende Weiterentwicklung der Angebotslandschaft erheblich erschwert.

Wichtigste Prämisse aus der Entscheidung des Landesverfassungsgerichts vom 15. Dezember 2008 ist, dass den örtlichen Träger der Sozialhilfe die ihnen aus der Übertragung der Aufgaben im stationären und teilstationären Bereich entstehenden Kosten vom Land vollständig erstattet werden müssen. Das schließt eine pauschalierende Kostenerstattung zwar nicht aus. Eine pauschalierende Kostenerstattung kann dazu dienen, Steuerungsanreize zu setzen und den mit der Kostenerstattung verbundenen Verwaltungsaufwand zu reduzieren. Sie muss aber mindestens in der Höhe der Nettoausgaben im teilstationären und stationären Bereich nebst Personal- und Sachkosten erfolgen und den Aufwuchs der ambulanten Kosten erfassen. Die Landkreise und kreisfreien Städte dürfen im Rahmen einer pauschalierenden Kostenerstattung nicht schlechter gestellt werden, als bei einer Spitzabrechnung.

Der kommunale Finanzierungsvorschlag für ein pauschalierendes System sieht in einem ersten Schritt die Bildung eines Gesamtbudgets im Landeshaushalt sowie in einem zweiten Schritt dessen Verteilung auf die einzelnen örtlichen Träger der Sozialhilfe vor. Er baut darauf auf, dass sowohl bei der Bemessung des Gesamtbudgets wie auch bei dessen Verteilung das strikte Konnexitätsprinzip uneingeschränkt beachtet wird.

Für die Bildung eines Gesamtbudgets im Landeshaushalt sind zunächst die Nettoausgaben für alle den örtlichen Trägern der Sozialhilfe obliegenden Aufgaben der Sozialhilfe einschließlich der Grundsicherung und der tatsächlichen Personal- und Sachkosten für einen Basiszeitraum festzustellen, und zwar zunächst gesondert für jeden einzelnen Landkreis und für jede kreisfreie Stadt. Sodann ist zu ermitteln, wie sich Fallzahlen und Kosten im betrachteten Basiszeitraum entwickelt haben. Auf dieser Grundlage ist – ebenfalls wieder bezogen auf jeden einzelnen Landkreis und jede kreisfreie Stadt – die jeweilige Steigerungsrate für die Folgejahre zu prognostizieren und in die Ermittlung des individuellen Budgets einzubeziehen.

Aus der Summe der individuellen Budgets einschließlich der Personal- und Sachkosten und der Steigerungsraten wird ein Gesamtbudget gebildet, das um einen jährlich gleichbleibenden prozentualen Anteil für ambulante Leistungen, die von den örtlichen Trägern der Sozialhilfe im bisherigen Finanzierungssystem getragen werden, gekürzt wird. Hinter-

grund dieses Abzugs ist, dass die ambulanten Leistungen bereits vor Inkrafttreten des SGB XII von den örtlichen Trägern der Sozialhilfe finanziert worden sind. Der so gefundene Wert bildet den Ansatz im Landeshaushalt. Bei der Bemessung des Gesamtbudgets muss das Land zudem sicherstellen, dass finanzielle Auswirkungen durch die Änderung rechtlicher Rahmenbedingungen zeitnah Berücksichtigung finden.

Das in den Landeshaushalt eingestellte Gesamtbudget muss vollständig an die Landkreise und kreisfreien Städte verteilt werden. Für die Verteilung sieht der kommunale Vorschlag mehrere Stufen vor:

Auf der ersten Stufe könnte zunächst ein Sockelbetrag ermittelt werden. Dieser Sockelbetrag sollte anhand der tatsächlichen Ausgaben des jeweiligen örtlichen Trägers für die genannten Aufgaben einschließlich der tatsächlichen Personal- und Sachkosten gebildet werden. Um eine höchstmögliche individuelle Verteilungsgerechtigkeit zu erreichen, sollte der Sockelbetrag das Gesamtbudget nahezu vollständig ausschöpfen.

Der nach Ermittlung des Sockelbetrages verbleibende Teil des Gesamtbudgets könnte anhand von steuerungsrelevanten, von den örtlichen Trägern tatsächlich zu beeinflussenden Faktoren verteilt werden. Hinsichtlich dieser steuerungsrelevanten Faktoren ist die Diskussion noch nicht abgeschlossen. Diese hängen nicht zuletzt davon ab, wie die Aufgabenzuweisung im Einzelnen ausgestaltet wird und wie der Gesetzgeber die Steuerungsinstrumente verteilt. Ausgeschlossen werden können aber bereits jetzt Parameter wie Einwohnerzahl und Zahl der Schwerbehinderten, die gerade nicht von den Landkreisen beeinflusst werden können.

Soweit erforderlich, könnte ein ggf. dann noch verbleibender restlicher Teil des Gesamtbudgets nach Sonderkriterien ausgereicht werden. Eine Verteilung nach Sonderkriterien könnte beispielsweise dazu dienen, Sonderlasten einzelner örtlicher Träger auszugleichen.

Des Weiteren schlagen die Landkreise und kreisfreien Städte vor, die zukünftige Finanzierungsregelung mit einem effektiven, zeitnah wirkenden Überprüfungsmodus zu verbinden. Durch eine regelmäßige gutachterliche Betrachtung, z.B. vergleichbar dem Symmetriegutachten für das FAG, könnten eventuelle Verwerfungen rechtzeitig erkannt und korrigiert werden.

Für eine angemessene Prüfung der Mittelverwendung werden die Landkreise und kreisfreien Städte dem Land unter Nutzung der im Rahmen der bisherigen gemeinsamen Aufgabenwahrnehmung aufgebauten zentralen Strukturen alle erforderlichen Daten zur Verfügung stellen. Sie halten ein aufwändiges Kostenerstattungssystem mit Einzelfallprüfung durch das Land nicht für erforderlich.

Es muss noch einmal betont werden, dass dieser kommunale Finanzierungsvorschlag nur eine grundsätzliche Struktur aufzeigen will und eine umfassende gesetzgeberische Kostenprognose nicht ersetzen kann. Aus diesem Grund enthält der Vorschlag auch keine weitergehenden Differenzierungen.

IV. Steuerung

In der bisherigen Diskussion zur Novellierung des AG-SGB XII nehmen neben den Fragen der Finanzierung Steuerungsaspekte im Hinblick auf die Angebots- und Kostensteuerung einen breiten Raum ein. Die Grundsatzentscheidungen auf diesem Gebiet werden allerdings bereits mit den sozialgesetzlichen Vorgaben auf Bundesebene getroffen. Deshalb zunächst ein Blick auf die diesbezüglichen Vorhaben, die auch die Rahmenbedingungen in Brandenburg prägen werden.

Auch auf Bundesebene haben die maßgeblichen Akteure erkannt, dass insbesondere die Eingliederungshilfe für behinderte Menschen weiterentwickelt werden muss, um zukunftsfähige Strukturen zu schaffen und zu erhalten. Der Deutsche Landkreistag hat dazu bereits im Jahr 2007 das Positionspapier "Weiterentwicklung der Eingliederungshilfe für behinderte Menschen" verabschiedet, in dem eine Reihe von Vorschlägen dazu unterbreitet wird.

Die Arbeits- und Sozialministerkonferenz hat im November 2008 Eckpunkte für eine Reform der Eingliederungshilfe für behinderte Menschen beschlossen, die auf der Grundlage eines Vorschlagspapiers der Bund-Länder-Arbeitsgruppe "Weiterentwicklung der Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderungen" erfolgen soll. Grundlegende Forderung ist, die Eingliederungshilfe von einer überwiegend einrichtungszentrierten Hilfe zu einer personenzentrierten Hilfe neu auszurichten. Die Hilfe soll nicht länger an die Wohnform gebunden sein, in der behinderte Menschen leben. Leistungen sollen so organisiert werden, dass behinderte Menschen so weit wie möglich selbst bestimmen können, welche Dienste sie in Anspruch nehmen möchten. Dabei wird allerdings ausdrücklich darauf hingewiesen, dass zwischen den persönlichen Wünschen der Behinderten und den Möglichkeiten der Gesellschaft ein angemessenes Gleichgewicht erzielt werden muss.

Die Koalitionsvereinbarung für die 5. Wahlperiode des Brandenburger Landtages enthält im Hinblick auf die Durchführung der Aufgaben nach dem SGB XII lediglich die Feststellung, es bleibe bei dem Grundsatz "ambulant vor stationär". Diese Aussage betrifft zunächst allein die Angebotssteuerung. Zu der erforderlichen Novellierung des AG-SGB XII gibt es in der Koalitionsvereinbarung keine weiterführenden Hinweise. Das Land hat hinsichtlich der künftigen Finanzierungsregelung jedoch erkennen lassen, dass es der Frage der "Ambulantisierungsquote" größte Bedeutung zumisst und als wesentliches Finanzierungskriterium heranziehen möchte. Damit werden auch Aspekte der Ausgabensteuerung angesprochen.

Der Vorrang ambulanter vor stationären Hilfen ist seit jeher in der Sozialgesetzgebung verankert, siehe nur §§ 37 und 37a SGB V, § 1 SGB IX sowie § 13 SGB XII bzw. bis Ende 2004 in § 3a Bundessozialhilfegesetz. Gleichzeitig muss jedoch berücksichtigt werden, dass bei allen Bemühungen um den Ausbau ambulanter Strukturen Sozialhilfe immer nach der Besonderheit des Einzelfalls zu gewähren ist, um die Einbeziehung der Wünsche des betroffenen Menschen zu sichern. Die Berücksichtigung der Besonderheiten des Einzelfalls ist in § 9 SGB XII geregelt. Ambulante Angebote können beispielsweise ambulant betreutes Wohnen oder persönliche Assistenz nach dem Arbeitgebermodell umfassen. Das ambulant betreute Wohnen ermöglicht es den Betroffenen, in der eigenen Wohnung oder in selbstgewählten Wohngemeinschaften in ihrer Gemeinde zu wohnen und erlaubt

ein höheres Maß an Selbstbestimmung im täglichen Leben, als dies oftmals in stationären Einrichtungen realisierbar ist. Die persönliche Assistenz nach dem Arbeitgebermodell bedeutet ein Leben in der eigenen Wohnung mit der notwendigen personellen Hilfe.

Einem konsequenten Vorrang ambulanter vor stationären Hilfen wird das Potenzial unterstellt, die Gesamtkosten zu stabilisieren und den durch zukünftig wachsende Fallzahlen zu erwartenden Kostenanstieg zu dämpfen. Gleichzeitig wird davon ausgegangen, dass die durchschnittlichen Kosten von ambulanten Hilfen im Regelfall unter denen der stationären Hilfen liegen. Aufgrund des erheblichen Ausbaus ambulanter Angebote in den vergangenen Jahren gelten diese beiden Annahmen aber nicht mehr uneingeschränkt.

Zunächst möchte ich auf einige Aspekte der Angebotssteuerung eingehen. Die Landkreise haben in den vergangenen Jahren unabhängig von der Finanzverantwortung den Aufbau- und Ausbau ambulanter Angebote unterstützt und vorangetrieben. Dabei wurde allerdings auch deutlich, dass der Ausbau ambulanter Strukturen nicht zwangsläufig mit einem Abbau stationärer Kapazitäten einhergeht. Es ist vielmehr festzustellen, dass vermehrte ambulante Angebote auch Leistungsempfängergruppen ansprechen, die bislang in der Häuslichkeit betreut wurden und noch keinerlei entsprechende Angebote wahrgenommen haben. Mit der Erweiterung des Personenkreises, der ambulante Hilfen in Anspruch nehmen möchte, ist jedoch auch ein Anstieg dieser Kosten zu verzeichnen. Auch die Kosten ambulanter Betreuung können im Einzelfall deutlich höher sein, als die einer vergleichbaren stationären Hilfe.

Des Weiteren ist zu berücksichtigen, dass eine Umsteuerung von stationären Leistungen hin zu ambulanten Leistungen – Stichwort: Enthospitalisierung – nur einen Teil der im Einzelfall bereits langjährig stationär betreuten Hilfeempfänger erreichen kann. Aber auch die Träger stationärer Einrichtungen lehnen eine stärkere Ambulantisierung und einen Abbau stationärer Plätze oftmals ab. Das ist nicht zuletzt dadurch begründet, dass mit öffentlicher Förderung vorgenommene Investitionen mit langen Abschreibungszeiträumen verbunden sind. Ein mögliches Instrument der Angebotssteuerung auf Landesseite könnte hier sein, die Zweckbindung solcher Förderungen zu lockern und eine Umnutzung durch andere Angebotsformen zu ermöglichen.

Weitere Grenzen sind der Angebotssteuerung durch die bundesgesetzliche Vorgabe gesetzt, dass jeder Leistungsanbieter Anspruch auf Abschluss einer Leistungs-, Vergütungs- und Prüfungsvereinbarung nach § 75 SGB XII hat, wenn er leistungsfähig und zur Erbringung der Leistungen geeignet ist. Eine unmittelbare Angebotssteuerung durch die Leistungsträger in Form einer Bedarfsplanung ist damit ausgeschlossen.

In Bezug auf die Ausgabensteuerung sind zwei wesentliche Aspekte zu betrachten:

Für das Leistungsrecht der Sozialhilfe und das dadurch entstehende Kostenvolumen ist der Bund verantwortlich. Die Länder müssen aufgrund der Föderalismusreform I künftig einer Ausweitung dieser Leistungen durch den Bund zustimmen. Gleichzeitig müssen sie die örtlichen Träger der Sozialhilfe nach dem Konnexitätsgrundsatz finanziell aufgabenangemessen ausstatten, wenn diese die erweiterten Leistungen erbringen sollen. Eine diesbezügliche Ausgabensteuerung auf örtlicher Ebene ist ausgeschlossen. Steuerungspotential in Bezug auf die Ausgaben besteht auf Landes- bzw. örtlicher Ebene allein im Hinblick

auf die Kosten des Einzelfalles und die Vergütungsvereinbarungen mit den Leistungserbringern. Bei den Kosten des Einzelfalles ist die Eigenverantwortung des Einzelnen zu fördern und der Vorrang von Sozialversicherungs- und Steuerleistungen sicherzustellen.

Im Rahmen der Vergütungsvereinbarungen mit den Leistungserbringern ist auch zu berücksichtigen, dass die finanziellen Rahmenbedingungen eine zuverlässige Leistungserbringung in hoher Qualität ermöglichen. Wichtige Stichworte sind hier Fachkräftemangel und Fachkräftesicherung, die in den Vergütungsverhandlungen eine immer größere Rolle spielen.

Der kommunale Vorschlag zur Novellierung des AG-SGB XII sieht vor, dass die Steuerung der künftigen Aufgabenerfüllung von den Landkreisen und kreisfreien Städten als Aufgabenträgern und vom Land als Finanzverantwortlichem gemeinsam wahrgenommen wird. Während die Einzelfallsteuerung im Rahmen der Hilfestellung vor Ort erfolgt, können übergreifende Steuerungsinstrumente, wie insbesondere das Vereinbarungswesen, durch den Rahmenvertrag nach § 79 SGB XII ausgestaltet werden. Dabei kann sichergestellt werden, dass die örtlichen Träger der Sozialhilfe das Land bei Entscheidungen über grundsätzliche Regelungen in diesem Bereich angemessen beteiligen. So sollen beispielsweise Fortschreibungsraten für Personal- und Sachkosten nur mit Zustimmung des Landes vereinbart werden.

V. Fazit

Landkreise und kreisfreie Städte wollen die Aufgaben der Eingliederungshilfe und der Hilfe zur Pflege auch künftig umfassend und als kommunale Selbstverwaltungsaufgaben wahrnehmen. Die gesetzgeberischen Ziele des SGB XII und der dort verankerte Grundsatz "ambulant vor stationär" lassen sich nur verwirklichen, wenn die Leistungen aus einer Hand erbracht werden. Die Landkreise und kreisfreien Städte bieten die Gewähr dafür, dass die Leistungen den jeweiligen Bedürfnissen der Leistungsberechtigten angepasst und effektiv erbracht werden.

Der Vorschlag der Landkreise und kreisfreien Städte zur Finanzierung der Aufgabenwahrnehmung zeigt ein verfassungskonformes pauschalierendes System auf, mit dem die Wiedereinführung von Trennlinien zwischen dem ambulanten Bereich einerseits und den teilstationären und stationären Leistungen andererseits zu verhindern ist. Durch die enge Anknüpfung an die tatsächlichen Ausgaben der einzelnen Aufgabenträger wird eine aufgabenadäquate Finanzierung sichergestellt, die dennoch gleichzeitig mit Anreizen in der Aufgabenwahrnehmung verbunden ist.