

Münster / Köln, im März 2014

Bewertung der Aussagen des Gutachtens „Schwerpunkte kommunaler Ausgabenlasten im Ländervergleich“ des Finanzwissenschaftlichen Forschungsinstituts der Universität Köln (FiFo) zur Eingliederungshilfe**1. Zentrale Aussage des FiFo-Gutachtens zur Eingliederungshilfe**

Im FiFo-Gutachten wird die folgende Behauptung aufgestellt (S. 117):

„Könnte zum Beispiel NRW statt seiner in Abbildung 50 ausgewiesenen 21.050 Euro pro kommunalem Empfänger den gewogenen Mittelwert aller anderen Nettoausgaben für Empfänger bei kommunalen Trägern realisieren (14.001 Euro), so wären Einsparungen von 1,094 Mrd. Euro bei den Landschaftsverbänden möglich gewesen.“

Auf der Grundlage dieser Ausführungen wird im Kern die Empfehlung ausgesprochen, die Datenbasis zu verbessern und eine Task-Force „Kommunale Sozialkosten“ einzurichten (vgl. S. 117; 134ff.).

2. Methodische Mängel des FiFo-Gutachtens

- Das FiFo-Gutachten stützt sich auf **Daten der amtlichen Bundesstatistik**, obwohl bekannt ist, dass sich diese Daten für einen Ländervergleich kommunaler Sozialleistungen nicht eignen. Gründe dafür sind bspw.:
 - unvollständige Meldungen
 - keine periodengerechte Zuordnung von Einzahlungen und Auszahlungen
 - keine Qualitätssicherung durch destatis
 - keine Berücksichtigung unterschiedlicher Organisationsformen (z.B. Werkstätten für behinderte Menschen oder Tagesstruktur) oder Zuordnungen (z.B. Kosten für schulbegleitende Teilhabeleistungen).¹
- Im FiFo-Gutachten wird nicht nach **Hilfearten** (stationäres Wohnen, ambulant betreutes Wohnen, Werkstätten für behinderte Menschen, Tagesstruktur, schulische Förderung, sonstige ambulante Hilfen etc.) differenziert, so dass z. B. die verwendeten Empfängerzahlen zur Ermittlung der Hilfedichten und Fallkosten weder nachvollziehbar noch aussagekräftig sind.
- Diese unzureichende Datengrundlage wird dadurch verschärft, dass das Gutachten nicht mit Brutto-, sondern mit **Nettoangaben** arbeitet. In der Fachwelt ist bekannt, dass eine

¹ Vgl. z. B. con_sens, Gutachten im Auftrag des MAIS NRW, Vergleichende Beobachtung der Entwicklung der wohnbezogenen Eingliederungshilfe..., 2012, S. 40 f., 50 ff.

Netto-Betrachtung, also unter Einbezug der zuzuordnenden Einnahmen, mit großen Problemen behaftet ist. Zu den Unschärfen auf der Ausgabenseite gesellen sich Verwerfungen auf der Einnahmenseite. So bemüht sich z. B. die BAGüS, „unechte Einnahmen“ wie Tilgungsbeträge und Zinsen aus gewährten Darlehen oder Überzahlungen aus in Vorjahren geleisteten Ausgaben herauszurechnen.² Demgegenüber scheint das FiFo-Institut auf der Einnahmenseite noch nicht einmal **Effekte aus dem Finanzausgleich** des jeweiligen Bundeslandes herausgerechnet zu haben: So legt die Formulierung auf S. 47 des Gutachtens nahe, dass Landeszuweisungen in Ländern mit finanzkraftunabhängigem Soziallastenausgleich auf die Ausgaben „angerechnet“ worden sind, wohingegen in Ländern mit einer Abrechnung über nicht zweckgebundene Schlüsselzuweisungen (wie z.B. NRW) solche „Einnahmen“ von vornherein außer Betracht geblieben sind.

- Dem FiFo-Gutachten gelingt es auch nicht, die **kommunalen Finanzierungsanteile** an der Eingliederungshilfe zutreffend darzustellen: So wird bspw. für Rheinland-Pfalz auf S. 107 ein kommunaler Anteil an den Nettoausgaben von nur 5% ermittelt, obgleich der kommunale Anteil an den Ausgaben der Eingliederungshilfe in Rheinland-Pfalz tatsächlich 50% beträgt. Ähnliche Verwerfungen finden sich auch für die Bundesländer Brandenburg, Niedersachsen und Schleswig-Holstein.
- Das FiFo-Gutachten bildet auf dieser – auf der Ausgaben- wie auf der Einnahmenseite bereits unzureichenden – Basis einen „**gewichteten Mittelwert**“ der Bundesländer, wobei die Stadtstaaten (mit relativ hohen Hilfedichten und Fallkosten) unberücksichtigt bleiben und die ostdeutschen Bundesländer hinzugerechnet werden. Einmal abgesehen davon, dass das dicht besiedelte NRW hinsichtlich dem Ausbauzustand der sozialen Infrastruktur eher mit den Stadtstaaten vergleichbar wäre, ist bekannt, dass der Vergleich mit den ostdeutschen Bundesländern wegen der gänzlich anderen Kostenstrukturen, wegen unzureichender Datenlage und wegen des erheblich niedrigeren Lohnniveaus in der Freien Wohlfahrtspflege in die Irre führt.^{3 4}
- Aus diesen und anderen methodischen Gründen gibt es bereits seit 15 Jahren die **Kennzahlenvergleichsarbeit** der Bundesarbeitsgemeinschaft der überörtlichen Sozialhilfeträger (**BAGüS**), deren Berichte in jährlichem Turnus auch im Internet veröffentlicht werden. Darüber hinaus hat es zuletzt im Auftrag der Landesregierung NRW eine **vergleichende Analyse der wohnbezogenen Eingliederungshilfe** für Menschen mit Behinderung in den Bundesländern NRW, Bayern und Baden-Württemberg gegeben, die auch im Land-

² S. dazu BAGüS, Kennzahlenvergleich der überörtlichen Träger der Sozialhilfe 2012, S. 29.

³ S. dazu BAGüS, Kennzahlenvergleich der überörtlichen Träger der Sozialhilfe 2012, S. 36.

⁴ Die Ermittlung des gewichteten Mittelwertes bleibt im übrigen auch methodisch unklar: Bei den zentralen Abbildungen zur Ermittlung des „gewichteten Mittelwertes“ ergibt sich z.B. auf S. 112 für Niedersachsen eine Nettoausgabe je Empfänger von insgesamt 15.464 EUR, wohingegen auf S. 113 für die „dem Land zuzuordnenden“ Empfänger 20.593 EUR und für die „den Kommunen zuzuordnenden“ Empfängern je nur 7.489 EUR ausgewiesen wird. Ist nur der „kommunale Wert“ für die Mittelwertbestimmung zugrunde gelegt worden? Dann hätten allenfalls die Kostenbelastungen der örtlichen Träger in NRW (Kreise und kreisfreie Städte) zum Vergleich herangezogen werden können.

tag NRW vorgestellt und diskutiert wurde.⁵ Mit diesen ausführlichen und tiefgehenden Analysen hat sich das FiFo-Institut nicht auseinandergesetzt.

3. Einordnung der Eingliederungshilfe in NRW auf Basis valide ermittelter Daten

3.1 NRW hat keine überproportional hohen Fallkosten

Der bereits zitierte NRW-Bericht der Fachkommission fasst die Erkenntnisse aus dem Vergleich mit den Bundesländern Baden-Württemberg und Bayern wie folgt zusammen:⁶

„Fallkosten

Die Gesamtfallkosten im Wohnen (ambulante und stationäre Betreuung zusammen) sind in Nordrhein-Westfalen mit 28 Tausend Euro (T€) deutlich niedriger als in den beiden anderen Bundesländern (BW 29,4 T€; BY 32,8 T€).

Die Fallkosten für Menschen mit Behinderung im stationär betreuten Wohnen steigen in allen Ländern kontinuierlich und liegen in Nordrhein-Westfalen mit 43 T€ im Vergleich der drei Bundesländer am höchsten (BW 37 T€; BY 40 T€).

Die Fallkosten im ambulant betreuten Wohnen liegen in Nordrhein-Westfalen im Vergleich der drei Länder mit etwa 9 T€ im Schnitt (BW rund 7 T€, BY rund 11 T€).“

Dieser Befund wird auch durch den jüngsten Benchmark-Bericht der BAGüS nochmals bestätigt.⁷ Ähnliche Ergebnisse finden sich dort für die Leistungsdichte und die Fallkosten bei den Werkstätten für behinderte Menschen.⁸

Es kann mithin keine Rede davon sein, dass NRW ein Viertel höhere Eingliederungshilfeausgaben je Empfänger gegenüber vergleichbaren Bundesländern hat. Vielmehr ist richtig, dass NRW zum Teil leicht erhöhte Fallkosten hat und sich bei den einzelnen Hilfearten in der Regel im oberen Drittel der Fallkosten bewegt. Dies lässt sich aber mit einem Blick auf die Leistungsseite und sozioökonomischen Faktoren erklären (s. Ziff. 3.2 und 3.3).

⁵ Bericht der Fachkommission zur Förderung des selbständigen Wohnens von Menschen mit Behinderung vom 31.10.2012, S. 84 ff.

⁶ Bericht der Fachkommission zur Förderung des selbständigen Wohnens von Menschen mit Behinderung vom 31.10.2012, S. 86.

⁷ BAGüS, Kennzahlenvergleich der überörtlichen Träger der Sozialhilfe 2012, S. 37. Der höhere Fallkostenwert für das stationäre Wohnen in NRW resultiert daraus, dass die Menschen mit geringeren Hilfebedarfen bereits nicht mehr in Heimen, sondern in ambulanten Wohnformen leben.

⁸ BAGüS, Kennzahlenvergleich der überörtlichen Träger der Sozialhilfe 2012, S. 61: gewichteter Mittelwert 14.014 EUR/Fall; NRW liegt etwa 3-7% darüber. Dabei ist aber zu berücksichtigen, dass in NRW auch Menschen mit hohem Unterstützungsbedarf in WfbMs beschäftigt werden.

3.2 Sozialkosten müssen immer auch ins Verhältnis zur Leistungsseite gesetzt werden

In NRW gibt es eine lange Tradition in der intensiven Versorgung von Menschen mit Behinderungen. Früher als in anderen Teilen des Bundesgebietes gab es hier etwa Komplexeinrichtungen und ein dichtes Hilfenetz. Dieses Netz wird nicht nur gut in Anspruch genommen, es versorgt auch gut. Je besser die Versorgung ist, desto länger leben Menschen mit Behinderungen. Desto höher sind die Sozialkosten.

Die Hilfeangebote sind in den Bundesländern unterschiedlich ausgebaut. So

- können in NRW auch schwerstmehrfachbehinderte Menschen einen Platz in einer Werkstatt für behinderte Menschen erhalten
- müssen Behindertenheime („stationäres Wohnen“) nach dem Wohn- und Teilhabegesetz NRW eine Einbettzimmer-Quote von mindestens 80% aufweisen. Der Neubau von stationären Plätzen soll dezentral und mit je max. 24 Plätzen erfolgen.
- ist der Ausbaustand für Angebote des ambulant betreuten Wohnens höher als in jedem anderen Flächenland.

Dies ist zwar nicht zwangsläufig mit höheren durchschnittlichen Fallkosten verbunden. Allerdings wird das Hilfeangebot von einer größeren Zahl von Menschen in Anspruch genommen. Diese Menschen haben einen Rechtsanspruch auf die Hilfe.

Der Aspekt „ambulant betreutes Wohnen“ wird im übrigen durch den Fachkommissionsbericht besonders gewürdigt:⁹

„Entwicklung ambulanter und stationärer Angebote

Der Modernisierungsprozess der Eingliederungshilfe wurde in Nordrhein-Westfalen bereits früher als in den anderen Bundesländern durch die Zuordnung des ambulant betreuten Wohnens auf die Landschaftsverbände in 2003 eingeleitet. Auf diese Weise konnten landesweite Disparitäten im Bereich von ambulanten und stationären Angeboten der Behindertenhilfe für Nordrhein-Westfalen transparent und einer gezielten Entwicklung zugänglich gemacht werden. Der Vorrang der ambulanten Leistungen ging einher mit der Entwicklung einer flächendeckenden und bedarfsgerechten Angebotsstruktur für Menschen mit Behinderung.[...] Die Ambulantisierungsquote wird als Gradmesser des selbstbestimmten Wohnens angesehen.“

Dieses Angebot für Menschen mit Behinderungen entspricht damit den Anforderungen der UN-Behindertenrechtskonvention und dem Aktionsplan der Landesregierung.

3.3. Weitere sozioökonomische Erklärungsmuster für die Höhe von Fallkosten

Seit mehr als dreißig Jahren gibt es ein Nord-Süd Gefälle bei allen Leistungen der Sozialhilfe. Ursache hierfür sind nicht Fragen der Verwaltungsorganisation, sondern sozio-

⁹ Bericht der Fachkommission zur Förderung des selbständigen Wohnens von Menschen mit Behinderung vom 31.10.2012, S. 86.

ökonomische Rahmenbedingungen wie die **wirtschaftliche Lage, die Bevölkerungsstruktur, der Anteil städtischer bzw. ländlicher Räume sowie die Angebotsstruktur**.¹⁰

Schließlich spielt auch eine Rolle, dass über 80 % der Aufwendungen in der Eingliederungshilfe aus **Personalkosten** bestehen. Die Tarifbindung der Leistungsanbieter in NRW ist höher als in anderen Bundesländern.

Der Anteil der Personalkosten für die Fachverwaltungen der Landschaftsverbände spielt hierbei im übrigen keine Rolle: Die Kosten für das **Verwaltungspersonal** iHv ca. 38 Mio. EUR p.a. für die Aufgabe „Eingliederungshilfe“ machen gerade einmal 0,9% der abzuwickelnden Transferleistungen iHv ca. 4,2 Mrd. EUR aus. Dies ist auch im Vergleich zu anderen großen Sozialverwaltungen ein guter Wert.

4. Gesamtbewertung des FiFo-Gutachtens

Soweit die FiFo-Gutachter mehrfach den Eindruck erwecken, sie schlugen erste Schneisen in das „Dickicht“ der kommunalen Sozialkosten, trifft dies nicht zu. Das Thema der fachlichen und finanziellen Steuerung der Eingliederungshilfe ist in NRW seit Jahren ein aktiv bearbeitetes Thema. Beide Landschaftsverbände unternehmen dazu große Anstrengungen, die in einer Reihe von externen Untersuchungen auch wissenschaftlich evaluiert wurden. Dabei sind jedoch fachliche, rechtliche, organisatorische und finanzielle Aspekte untrennbar miteinander verbunden und gemeinsam zu beleuchten. Dies leistet die FiFo-Studie nicht einmal im Ansatz. Insbesondere

- werden frühere seriöse Untersuchungen und das langjährig aufgebaute BAGÜS-Benchmarking schlicht ignoriert
- wird mit einer untauglichen Datenbasis gearbeitet
- durchziehen eine Vielzahl gravierender methodischer Mängel und Widersprüchlichkeiten das Gutachten.

Insgesamt erweckt die Passage zur Eingliederungshilfe im FiFo-Gutachten den Eindruck, dass sich die Gutachter weder mit den organisatorischen noch finanziellen und rechtlichen Strukturen der Hilfen für Menschen mit Behinderungen vertieft befasst haben. Das kommt bspw. auf S. 115 ff. zum Ausdruck, wenn die Studie die Unterschiede bei den Nettoausgaben mit angeblichen „Ermessensspielräumen“, insbesondere bei der Feststellung der „wesentlichen Behinderung“ erklärt. Auf Leistungen der Eingliederungshilfe besteht indes ein Rechtsanspruch nach Bundesrecht (§ 53 Abs. 1 Satz 1 SGB XII: „Personen...erhalten Leistungen“).

Aus den vorstehenden Gründen kann dem FiFo-Gutachten zu den kommunalen Sozialkosten kein Gewicht in der politischen Diskussion beigemessen werden. Dies enthebt die Land-

¹⁰ Dazu der Bericht der Fachkommission zur Förderung des selbständigen Wohnens von Menschen mit Behinderung vom 31.10.2012, S. 87 ff. Zu ähnlichen Erkenntnissen gelangte auch bereits eine Untersuchung, die 2007 im Auftrag des Landes NRW die relativ hohen Pflegesätze in Altenheimen im Ländervergleich analysierte: vgl. RWI, Gründe für die Höhe der Heimentgelte in den stationären Pflegeeinrichtungen in NRW, Gutachten im Auftrag des MAGS, Okt. 2007, S. 11 f.

schaftsverbände wie auch andere kommunale Kostenträger selbstverständlich nicht von der Pflicht, Kennzahlenvergleiche weiter voranzutreiben, sich externen Untersuchungen zu stellen und selbst eigene Anstrengungen zur Steuerung kommunaler Sozialaufwände zu unternehmen. Die Landschaftsverbände sind sich dieser Verantwortung bewusst und kommen ihr nach.

In Vertretung



Matthias Löb
Erster Landesrat und Kämmerer des LWL

In Vertretung



Renate Hötte
Erste Landesrätin und Kämmerin des LVR



Matthias Munning
LWL-Sozialdezernent



Karin Fankhaenel
LVR-Sozialdezernentin (komm.)