

Vorlage für die Sitzung des Senats am 22. März 2011

Entgeltbegrenzung für Einrichtungen der Eingliederungshilfe nach SGB XII und der Erziehungshilfe nach SGB VIII

A Problem

Wie in anderen Wirtschaftsbereichen unterliegen auch die Entgelte für die aus Steuermitteln finanzierten Leistungen sozialer Einrichtungen einem allgemeinen Kostendruck durch Tarifierhöhungen, durch Steigerungen der Beitragssätze für die Kranken- und Arbeitslosenversicherung und durch den Anstieg des Verbraucherpreisniveaus. Grundsätzlich lässt sich daraus für 2011 die Notwendigkeit von Entgelterhöhungen ableiten.

Steigende Entgelte führen - gemeinsam mit wachsenden Fallzahlen - zu einem Anstieg der Sozialausgaben und erschweren die Realisierung des vom Senat am 8.3.2010 beschlossenen Konsolidierungspfades zur „Umsetzung der Ergebnisse der Föderalismuskommission II in der Freien Hansestadt Bremen“. Sie sind deshalb vor allem in den sehr ausgabenintensiven Bereichen der Eingliederungs- und Erziehungshilfen ein unverzichtbarer Ansatzpunkt zur konsolidierungsorientierten Gegensteuerung, um die vom Senat vorgegebene und im beschlossenen Haushalt berücksichtigte Begrenzung des Ausgabenwachses auf maximal 1,7 % p.a. einzuhalten.

B Lösung

Um zu vermeiden, dass sich der allgemeine Kostendruck in entsprechend steigenden Einrichtungsentgelten niederschlägt und damit das Ziel der Haushaltskonsolidierung gefährdet, hat die Senatorin für Arbeit, Frauen, Gesundheit, Jugend und Soziales gegen Ende letzten Jahres Verhandlungen mit den in der Landesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege zusammengeschlossenen Einrichtungsträgern aufgenommen. Gesucht wurde ein gemeinsamer Weg, den Entgeltanstieg für 2011 gemäß der Konsolidierungsaufgabe zu begrenzen, ohne das Leistungsniveau für die Hilfeempfängerinnen und -empfänger spürbar zu beeinträchtigen und ohne die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Einrichtungen zu überfordern. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass die freien Träger schon in den vergangenen Jahren mehrfach Verpflichtungen zur Entgelt- und Kostenbegrenzung eingegangen sind.

Als Ergebnis wurden zwei Rahmenverträge entwickelt, deren wesentliche Regelungen nachfolgend dargestellt werden. Da bei der Anwendung und Umsetzung solcher Verträge unterschiedliche Interpretationen oder nicht geregelte Detailfragen erfahrungsgemäß zu nachträglichen Klärungsbedarfen oder Auseinandersetzungen führen können, wird mit dem Abschluss der Verträge für jede der beiden Hilfearten eine „Clearingstelle“ eingerichtet. Sie wird auf Antrag einer Vertragspartei mit dem Ziel der Schlichtung tätig.

1. Landesrahmenvertrag Eingliederungshilfe zwischen der Landesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege einerseits und der Senatorin für Arbeit, Frauen, Gesundheit, Jugend und Soziales sowie dem Magistrat der Stadt Bremerhaven andererseits

a) Im Mittelpunkt steht die Vereinbarung zur **Entgelt- bzw. Kostenbegrenzung**, der zufolge die Entgelte aller Einrichtungen in diesem Bereich (ambulante und stationäre Wohnangebote sowie Tages- und Werkstätten für geistig und mehrfach behinderte, für psychisch kranke und suchtkranke Menschen) trotz des allgemeinen Kostendrucks in 2011 grundsätzlich nicht erhöht werden. Diese „Nullrunde“ gilt unter der einschränkenden Bedingung, dass die allgemeinen Kostensteigerungen in ihrer (potenziellen) Wirkung auf die Entgelte nicht mehr als 1,9 % ausmachen. Wird dieser Grenzwert durch entsprechend hohe Tarifabschlüsse für den öffentlichen Dienst (TV-L) überschritten, besteht (nur) für den Überschreibungsbetrag ein Nachverhandlungsanspruch für die Einrichtungsträger („Öffnungsklausel“). Die Öffnungsklausel trägt dem Umstand Rechnung, dass die Anpassungsmöglichkeiten der Einrichtungsträger bei grundsätzlich aufrecht zu erhaltendem Leistungsniveau begrenzt sind. Um die Einsparungen erbringen zu können, sind Vereinfachungen bei den Verwaltungsabläufen und zur flexiblen Steuerung der Leistungserbringung getroffen worden.

Diese bis zu 1,9 % wirkende Vermeidung steigender Entgelte mindert in der Summe ein ansonsten eintretendes Ausgabenwachstum im Sozialhilfehaushalt um rd. 1,8 Mio. € im Jahr. Dem liegt das den **bremischen Einrichtungen** in 2010 zugeflossene Ausgabenvolumen der Sozialhilfeträger Bremen und Bremerhaven für die gesamten Eingliederungshilfen (ambulantes und stationäres Wohnen sowie Tages- und Werkstätten) von rd. 105 Mio. € zugrunde. Hochgerechnet entfallen davon etwa 96 Mio. € auf die Entgeltkomponenten „Grund- und Maßnahmepauschale“, die die Einspargrundlage bilden. Die restlichen ca. 9 Mio. € dienen der Abgeltung der Investitionskosten der Einrichtungen (Entgeltkomponente „Investitionsbetrag“), die von den (vermiedenen) allgemeinen Kostensteigerungen grundsätzlich nicht tangiert sind.

Nicht zum Einsparpotenzial gehören die Ausgaben bremischer Kostenträger für die Unterbringung und Betreuung bremischer Hilfebedürftiger in **auswärtigen Einrichtungen** (rd. 34 Mio. €). Deren Entgelte werden von den auswärtigen Kostenträgern vereinbart. Rechtlich zuständig ist jeweils der Sozialhilfeträger, in dessen Geltungsbereich (Land oder Kommune) die jeweilige Einrichtung liegt.

b) Mit der Niveaubegrenzung der Entgelte verbunden wird eine grundlegende Veränderung der **Entgeltstrukturen**. Auf der Grundlage von Begutachtungen der individuellen Hilfebedarfe sollen die Entgelte in den Wohnbereichen entsprechend ihrer Betreuungsintensität nach 5 Gruppen mit jeweils quantitativ vergleichbarem Hilfebedarf abgestuft werden, um entsprechend den Zielen des Leistungserbringungsrechts des SGB XII die Vergütung bedarfs- und leistungsgerechter auszugestalten und die Leistungsstandards zugleich in fachlicher Hinsicht (ambulantes und stationäres Wohnen) wie in räumlicher Hinsicht (Bremen und Bremerhaven) einander anzugleichen. In der Wirkung wird sich daraus eine Erhöhung der Leistungsstandards im ambulant betreuten Wohnen in Bremerhaven zu Lasten des Standards im stationären Wohnen im Land Bremen ergeben, und zwar unter der zwingenden Nebenbedingung, dass das landesweite Gesamtbudget unverändert bleibt. Fachpolitisch soll damit die bislang existierende Uneinheitlichkeit der Betreuungsstandards in den beiden Kommunen und in den beiden Sektoren (ambulantes und stationäres Wohnen) aufgehoben werden. Letzteres entspricht auch der bisherigen Politik des Senats, Anreize zur „Fehlsteuerung“ in stationäre Angebote zu Gunsten des weiteren Ausbaus ambulant betreuter Wohnformen abzubauen.

c) Die angestrebte bedarfsgruppenbezogene Vergütungsform erweitert im Rahmen der Einzelfallsteuerung grundsätzlich die Auswahlmöglichkeiten, den Leistungsumfang am individuell notwendigen Bedarf zu orientieren. Damit verbunden ist unter Budgetgesichtspunkten aber auch ein gewisses Risiko, dass dem Zwang zur Kostenbegrenzung durch die Zuordnung zu höheren Bedarfsgruppen auszuweichen versucht wird. Dem entgegenzuwirken dient die Vereinbarung mit den Einrichtungsträgerverbänden, die der Entgeltumstellung zugrunde gelegte Verteilung der Leistungsempfänger nach Bedarfsgruppen für den Zeitraum 2011-2013 unverändert beizubehalten. Dies ist auch fachlich vertretbar, da die individuellen Hilfebedarfe im Wohnbereich für geistig und mehrfach behinderte Menschen erfahrungsgemäß keinen ausgeprägten Schwankungen unterliegen und sich kurzfristig nicht wesentlich verändern. Neubegutachtungen der Hilfebedarfe werden im genannten Zeitraum nur noch für Neufälle vorgenommen.

Anders ist dies im **Wohnbereich für psychisch kranke und suchtkranke Menschen**. Hier ist die Bedarfsfluktuation höher einzuschätzen, so dass die Überprüfung der Hilfebedarfe grundsätzlich nicht ausgesetzt werden kann. Das Haushaltsrisiko steigender Bedarfsgruppenzuordnung soll in diesem Bereich durch die Einführung sog. Trägerbudgets, verstanden als das Einziehen von Ausgabenobergrenzen für die jeweiligen Einrichtungsträger mit aufgefangen werden. Darüber besteht im Grundsatz Einvernehmen mit den Verbänden; die nähere Ausgestaltung ist mit zahlreichen Fragen und Problemen verbunden und braucht deshalb eine längere Vorlaufzeit.

d) Von der Senatorin für Arbeit, Frauen, Gesundheit, Jugend und Soziales angestrebte Strukturreformen im Bereich der **Werkstätten für behinderte Menschen** (WfbM) haben sich als mit den Verbänden vorerst nicht einigungsfähig erwiesen, sollen aber im Laufe des ersten Halbjahres erneut verhandelt werden.

Inhaltlich geht es zum einen darum, behinderte Menschen mit erhöhtem oder außergewöhnlichem Hilfebedarf im Sinne erweiterter Integrations- und Teilhabechancen in die Werkstattbetreuung einzubeziehen und den Tagesstättenbereich zu entlasten. Zum zweiten soll auf den Anstieg von regulären Teilzeitbeschäftigungsverhältnissen behinderter Menschen in Werkstätten mit einer leistungsgerechten Teilzeitvergütung reagiert werden.

Unabhängig von diesen Strukturfragen werden die Werkstätten ebenso wie die Tagesstätten entgeltmäßig in die oben beschriebene bedingte Nullrunde für 2011 einbezogen.

2. Rahmenvertrag Erziehungshilfe zwischen der Landesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege und der Senatorin für Arbeit, Frauen, Gesundheit, Jugend und Soziales für die Stadt Bremen

Aufgrund anders gelagerter Ausgangsbedingungen im Bereich der ausschließlich kommunal verantworteten Erziehungshilfen nach dem SGB VIII unterscheiden sich hier die rahmenvertraglichen Regelungen vom Bereich der Eingliederungshilfen.

a) Als Beitrag der Einrichtungsträger zur Konsolidierung des Jugendhilfehaushaltes der Stadtgemeinde Bremen steht auch hier die Vereinbarung einer „Nullrunde“ für 2011, also der Verzicht, den allgemeinen Kostendruck über steigende Entgelte aufzufangen, an erster Stelle. In einem insgesamt wachsenden System werden solche Konsolidierungsbeiträge möglich, weil sich durch die Kapazitätsausweitungen häufig Einspareffekte pro Fall ergeben bzw. der Personalaufbau in der Regel mit jüngerem und damit kostengünstigerem Personal erfolgt.

Eine Öffnungsklausel im Sinne einer Nachverhandlungsoption – wie in der Eingliederungshilfe – ist nicht vorgesehen. Um die daraus resultierende Erhöhung des wirtschaftlichen Risikos der Jugendhilfeeinrichtungen dennoch angemessen abzufedern, ist ein einrichtungsbezogener Nachteilsausgleich vorgesehen, der dann zum Tragen kommt, wenn sich die Belegung und damit die Einrichtungserlöse in 2011 als rückläufig erweisen. Der Ausgleich greift dem Grunde nach nur dann, wenn der tatsächlich festgestellte Kostendruck auf die Einrichtungsentgelte in 2011 mehr als 2,5 % beträgt und eine Einrichtung im Vergleich zum Vorjahr einen Belegungsrückgang von mehr als 4 % wirtschaftlich zu verkraften hat. In diesem Fall wird nach einem bestimmten Rechenmodus ein Ausgleichbetrag/Tag ermittelt und entsprechend der auf Bremen als Jugendhilfeträger entfallenden Belegungstage nachträglich vergütet. Dieser Ausgleichbetrag ist nach oben auf maximal 2,5 % des Einrichtungsentgeltes „gedeckt“. Damit ist sichergestellt, dass der Erlösverlust aufgrund von Minderbelegung höchstens bis zum entgeltmäßig nicht abgegoltenen Kostendruck ausgeglichen wird.

Im Bereich der ambulanten Jugendhilfemaßnahmen gilt im Fall einer über 4 % hinausgehenden Mehrbelegung mit umgekehrten Vorzeichen das Gleiche als Vorteilsausgleich, d.h. Einrichtungsträger müssen belegungsbedingte Überschüsse bis maximal zu einer Höhe, die sich aus 2,5 % des Entgelts mal Belegungstage

errechnet, zurückzahlen. Dieser Vorteilsausgleich ist auf den ambulanten Bereich beschränkt, weil sich hier – anders als im stationären Sektor – mangels baulich vorgegebener Platzkapazitäten bei Bedarf am ehesten ein Mengenwachstum durchsetzen kann.

b) Für ihre Regelleistungen (Unterkunft und Verpflegung, Betreuung, Pflege, Beratung) ohne Investitionskosten fließen den stadtbremischen Jugendhilfeeinrichtungen nach überschlägiger Berechnung jährlich ca. 49 Mio. € zu; hochgeschätzt 3 Mio. € davon gehen zu Lasten auswärtiger Kostenträger für deren Inanspruchnahme stationärer Einrichtungen in Bremen. Jedes vermiedene Prozent Entgelterhöhung vermindert demzufolge einen sonst auf den bremischen Jugendhilfeträger entfallenden Ausgabenanstieg um ca. 460 T€/Jahr. Für 2011 einen Kostendruck auf die Entgelte von 2 % unterstellt, würde die vereinbarte Nullrunde einen Kostenanstieg von annähernd 1 Mio. € vermeiden. Dem gegenzurechnen wäre bei rückläufiger Belegung stationärer Einrichtungen ein ggfs. vereinzelt zum Tragen kommender Nachteilsausgleich (s.o.); ein Rückgang der Belegung zeichnet sich gegenwärtig jedoch nicht ab.

c) Ebenfalls als Ausgleich wirkend, aber vorrangig mit einer fachpolitischen Zielsetzung verknüpft, ist der zweite Regelungsbereich zu sehen: der Ausbau der Versorgungsstruktur in Bremen, um die bisherige Notwendigkeit auswärtiger Unterbringungen zu vermeiden. Eine Vielzahl bremischer Kinder und Jugendlicher muss in Einrichtungen außerhalb Bremens platziert werden, weil bedarfsadäquate Angebotsformen vor Ort fehlen. Dies widerspricht dem fachpolitischen Grundsatz einer wohnortnahen Hilfeleistung und der regionalpolitischen Zielsetzung „binnen vor buten“.

Die seit Jahren versuchte Umsteuerung von buten nach binnen soll nun als Gemeinschaftsprojekt der freien und der öffentlichen Jugendhilfe auf der Grundlage einer gemeinsam abgestimmten defizitorientierten Angebotsplanung verstärkt mit dem Ziel angegangen werden, die Inanspruchnahme auswärtiger Leistungsangebote deutlich und nachhaltig zu reduzieren. Die freien Träger bremischer Jugendhilfeeinrichtungen übernehmen Initiative und Verantwortung für einen raschen und gezielten Ausbau vor Ort benötigter Angebote/ Angebotsformen; der öffentliche Jugendhilfeträger sichert zu, die Entwicklung und Entstehung dieser Angebote möglichst unbürokratisch zu unterstützen und sie bei entsprechendem Einzelfallbedarf auch vorrangig in Anspruch zu nehmen.

Diese Umsteuerung bietet Vorteile für beide Seiten: die freien Träger können auf diesem Wege den Einsatz ihrer personellen und sachlichen Ressourcen absichern und optimieren; der öffentliche Träger erweitert seine Versorgungsoptionen und seinen Steuerungseinfluss auf die Gestaltung und Nutzung der Infrastruktur (der bei auswärtigen Einrichtungen nicht gegeben ist).

C Finanzielle und personalwirtschaftliche Auswirkungen / Genderprüfung

Jedes Prozent Entgelterhöhung verursacht einen Ausgabenanstieg um ca. 950 T€ im Bereich der Eingliederungshilfen und ca. 450 T€ im Bereich der Erziehungshilfen. Die rahmenvertragliche Vereinbarung einer Nullrunde in Bezug auf die Entgelte der

Einrichtungen der Eingliederungs- und Erziehungshilfen für 2011 ist deshalb eine wesentliche Stütze, um den vom Senat beschlossenen Konsolidierungspfad (maximale Erhöhung um 1,7 %) abzusichern. Sonst würde der allgemeine Kostendruck auf die Entgelte zu Ausgabensteigerungen führen, die voraussichtlich (je nach Ausgang der Tarifverhandlungen der Länder) den Spielraum von 1,7 % ausschöpfen oder sogar überschreiten. Für mengenbedingte Mehrausgaben (Anstieg der Fallzahlen) blieben dann keinerlei Finanzierungsmittel mehr übrig. Die Rahmenverträge haben keine genderspezifischen Auswirkungen.

D Alternativen

Ohne allgemeine Kostenbegrenzungsvereinbarungen mit den Verbänden der Einrichtungsträger müsste sich der Jugend- und Sozialhilfeträger auf eine Vielzahl von Entgelterhöhungsanträgen einstellen und Einzelverhandlungen für jede Einrichtung führen. Selbst wenn – worauf der Rechnungshof in seinem Jahresbericht 2010 hingewiesen hat – alle im konkreten Einzelfall kosten begrenzende Faktoren (z.B. höhere Belegung als im letzten Vereinbarungs-zeitraum) berücksichtigt und durchgesetzt werden könnten, würde das bei Weitem nicht die durch den allgemeinen Kostendruck begründete und deshalb (ggf. über die Schiedsstelle) durchsetzbare Entgelterhöhung auffangen.

E Abstimmung

Die Vorlage wurde mit der Senatskanzlei und der Senatorin für Finanzen abgestimmt.

Die Stadt Bremerhaven (Sozialamt) ist als Vertragspartei direkt an Abschluss und Umsetzung des Landesrahmenvertrags Eingliederungshilfe beteiligt; die Abstimmung mit dem Magistrat der Stadt ist eingeleitet.

Die staatliche Deputation für Soziales, Jugend, Senioren und Ausländerintegration hat in der Sitzung vom 17.3.2011 den Bericht über die Rahmenverträge zur Kenntnis genommen. Der staatlichen Deputation für Arbeit und Gesundheit wird die Vorlage zu ihrer Sitzung am 14.4.2011 zur Kenntnisnahme vorgelegt.

F Öffentlichkeitsarbeit/Veröffentlichung nach dem Informationsfreiheitsgesetz

Einer Veröffentlichung (über das zentrale elektronische Informationsregister) steht nichts entgegen.

G Beschluss

1. Der Senat begrüßt die gemeinsamen Anstrengungen der Verbände der Einrichtungsträger und der öffentlichen Sozialleistungsträger um Kostenbegrenzung für die Leistungen der Eingliederungs- und Erziehungshilfe als Beitrag zur Haushaltskonsolidierung und nimmt den Abschluss der erläuterten Rahmenverträge für 2011 entsprechend der Vorlage 1993/17 zur Kenntnis.

2. Der Senat bittet die Senatorin für Arbeit, Frauen, Gesundheit, Jugend und Soziales, die gemeinsamen Anstrengungen der Verbände der Einrichtungsträger und der öffentlichen Sozialleistungsträger um Kostenbegrenzung für die Leistungen der Eingliederungs- und Erziehungshilfe als Beitrag zur Haushaltskonsolidierung dem Haushalts- und Finanzausschuss über die Senatorin für Finanzen zur Kenntnis zu geben.