

Unterrichtung

Der Präsident
des Niedersächsischen Landtages
– Landtagsverwaltung –

Hannover, den 27.02.2015

Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 2012

Heilpädagogische Leistungen für Kinder im Vorschulalter: Steuerungsmöglichkeiten nicht wahrgenommen - Einsparungsmöglichkeiten nicht genutzt

Beschluss des Landtages vom 25.09.2014 (Nr. 17 der Anlage zu Drs. 17/1991)

Der Ausschuss für Haushalt und Finanzen nimmt die Auffassung des Landesrechnungshofs zur Kenntnis, dass die Gesamtausgaben des Landes für heilpädagogische Leistungen für Kinder im Vorschulalter überhöht sind.

Er teilt die Auffassung des Landesrechnungshofs, dass Steuerungsmöglichkeiten von Seiten des Landes zu nutzen sind,

- um eine frühzeitige Hilfeplanung für Kinder mit einer wesentlichen Behinderung zu gewährleisten und
- sie unter Berücksichtigung des Elternwillens sowie der Bedarfe der betroffenen Kinder im Rahmen der rechtlichen Vorgaben nach Möglichkeit in einer ortsnahen Kindertagesstätte gemeinsam mit Kindern ohne Behinderung in einer Gruppe zu betreuen.

Zudem hält der Ausschuss es für notwendig, die Einsparmöglichkeiten bei der Vereinbarung von Vergütungen zu nutzen.

Über das Veranlasste ist dem Landtag bis zum 31.03.2015 zu berichten.

Antwort der Landesregierung vom 26.02.2015

Steuerungsmöglichkeiten

Die Durchführung der Hilfeplanung im Sinne einer individuellen Zielplanung für alle Menschen mit Behinderung, so auch für Kinder mit Behinderung, wird von der Landesregierung nicht nur befürwortet und für notwendig erachtet, sondern auch aktiv vorangetrieben. Gemeinsam mit den Kommunen hat das Land diesbezüglich den 2. Leitfaden zur individuellen Zielplanung im Rahmen des Gesamtplans für Menschen mit Behinderung (<http://www.soziales.niedersachsen.de/download/821>) sowie den Anhang zum Leitfaden (<http://www.soziales.niedersachsen.de/download/68364>) erarbeitet.

Die Hilfeplanung ist gesetzlich in § 58 SGB XII normiert. Danach stellt der Träger der Sozialhilfe einen Gesamtplan zur Durchführung der einzelnen Leistungen auf. Verfahrensweisen und Standards der Hilfeplanung beinhaltet das SGB XII jedoch nicht. Bei verbindlichen Regelungen des Landes zu Verfahrensweisen und Standards der Hilfeplanung ist der Grundsatz der Konnexität gemäß Artikel 57 Abs. 4 der Niedersächsischen Verfassung zu beachten, d. h. das Land muss den Kommunen die Folgekosten erstatten, die aufgrund verbindlicher Regelungen des Landes entstehen. Vor diesem Hintergrund wurde im Auftrag des Gemeinsamen Ausschusses nach § 5 des Niedersächsischen Gesetzes zur Ausführung des SGB XII (Nds. AG SGB XII) der Leitfaden als Handlungsempfehlung erarbeitet.

Nach dem Leitfaden arbeiten bei der Zielplanung verschiedene Berufsgruppen zusammen, sodass das Hilfeplanungsteam interdisziplinär besetzt ist. Die Landesregierung setzt sich für eine Ausweitung der Zielplanung ein und informiert die Kommunen über die individuelle Zielplanung in verschiedenen Veranstaltungen und Gremien (z. B. im Jahr 2014 auf allen vier Frühjahrstagungen der Sozialamtsleiterinnen und Sozialamtsleiter).

Im Rahmen des Gesamtplans im Sinne der individuellen Zielplanung ist zunächst der Hilfebedarf festzustellen, danach sind die Ziele und zuletzt die Leistungen festzulegen. Hierbei erfolgt auch eine Beratung über die möglichen Leistungen. Bei der Wahl des Betreuungsangebotes für das Kind mit Behinderung spielt allerdings der Elternwille eine wesentliche Rolle. Über den Elternwillen wird bei Kindern im Vorschulalter das Wunsch- und Wahlrecht zum Ausdruck gebracht. Wenn die Eltern wollen, dass ihr Kind im Sonderkindergarten und nicht in einer integrativen Kindergartengruppe betreut wird, muss diesem Wunsch gemäß § 9 Abs. 2 Satz 1 SGB XII entsprochen werden. Mit dem Verweis auf eine integrative Betreuung kann die Hilfe im Sonderkindergarten nicht verwehrt werden. Die Sonderkindergärten können auch nicht vom Land einfach geschlossen werden. Des Weiteren kann der Abschluss von Vereinbarungen über die Leistungen der Sonderkindergärten gemäß §§ 75, 76 SGB XII nicht rechtmäßig wegen fehlenden Bedarfs abgelehnt werden. Die Steuerungsmöglichkeiten im Einzelfall und bezüglich der Angebote an Kindergartenplätzen für Kinder mit Behinderung sind somit aufgrund der geltenden Gesetze begrenzt.

Die Landesregierung setzt sich in Gesprächen mit Verbänden und Kommunen sowie bei Anfragen und Eingaben für die integrative Betreuung von Kindern mit einer geistigen und/oder körperlichen Behinderung im Kindergarten ein. Denn Kinder mit einer Behinderung sollen gemäß § 4 Abs. 3 SGB IX nach Möglichkeit nicht von ihrem sozialen Umfeld getrennt, sondern stattdessen gemeinsam mit nicht behinderten Kindern betreut werden. Auch die UN-Behindertenrechtskonvention nennt die gemeinsame Betreuung von Kindern mit und ohne Behinderung als Regel, um sicherzustellen, dass Kinder mit Behinderung am sozialen und gesellschaftlichen Leben in vollem Umfang teilhaben.

Im Krippenbereich hat die Landesregierung gänzlich auf Sondereinrichtungen verzichtet. Alle Kinder mit Behinderung unter drei Jahren werden im Krippenbereich integrativ betreut. Hierdurch entsteht ein weiterer Schub der integrativen Betreuung, welcher sich voraussichtlich im Kindergarten fortsetzt. Denn die Eltern, deren behindertes Kind in der Krippe integrativ betreut worden ist, wünschen im Regelfall auch eine integrative Betreuung im Kindergarten.

Länderübergreifend soll die Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderung durch die Schaffung eines Bundesteilhabegesetzes weiterentwickelt werden. Der Gesetzentwurf soll die Inklusion von Menschen mit Behinderung verbessern. Ein weiteres zentrales Ziel der Reform ist die Implementierung von wirksamen Steuerungsinstrumenten für den Träger der Eingliederungshilfe. Auf Bundesebene werden somit mögliche Veränderungen hinsichtlich der Hilfeplanung und der Leistungsgewährung beraten und geprüft. Die Länder gehen davon aus, dass bis Mitte 2015 ein erster vom Bund erarbeiteter Gesetzentwurf vorliegt. Durch die Reform der Eingliederungshilfe im Sinne des angedachten Bundesteilhabegesetzes können sich für das Land als Träger der Eingliederungshilfe bessere Steuerungsmöglichkeiten ergeben.

Einsparungsmöglichkeiten

a) Investitionsbeträge

Der Investitionsbetrag ist Bestandteil der Vergütungen. Die Vergütungen werden in der Regel jeweils für ein Kalenderjahr vereinbart. Ob eine jährliche Neuvereinbarung der Investitionsbeträge insgesamt zu einer Absenkung oder Erhöhung der Investitionsbeträge führt, ist offen. Einsparungsmöglichkeiten bestehen nach Einschätzung der Landesregierung in erster Linie bei einem hohen Investitionsbetrag. Die Vertragsparteien der Vergütungsvereinbarungen als Vertreter der Leistungsträger wurden daher gebeten, die Investitionsbeträge der Sonderkindergärten, die jeweils im oberen Drittel des Leistungstyps liegen, im Rahmen der vorhandenen Arbeitskapazität zu prüfen.

Die Regelungen zur Eigenkapitalverzinsung sollen an marktgerechte Werte angepasst werden. Im Vorgriff auf die beabsichtigte Änderung der bestehenden Investitionsrichtlinie, in welcher die Eigenkapitalverzinsung geregelt ist, wurde die Eigenkapitalverzinsung bei Investitionen bereits aufgeho-

ben. Hierdurch ergeben sich geringere Kosten für das Land als überörtlichem Träger der Sozialhilfe.

b) Fahrtkosten

Bei einer Überprüfung und Neuvereinbarung der Fahrtkosten werden mit weitaus größerer Wahrscheinlichkeit insgesamt höhere statt geringerer Ausgaben erwartet und insgesamt keine Einsparungsmöglichkeit gesehen. Ein Grund hierfür ist, dass früher Zivildienstleistende im Fahrdienst tätig waren, während heute angestellte Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter Mindestlohn erhalten. Allenfalls wird bei bisher sehr hohen Fahrtkosten die Möglichkeit der Vereinbarung geringerer Beträge gesehen. Daher wurden die Vertragsparteien der Vergütungsvereinbarungen als Vertreter der Leistungsträger im Rahmen ihrer Arbeitskapazität um eine Überprüfung der Sonderkindergärten mit vergleichsweise sehr hohen Fahrtkosten gebeten.

c) Höhere Einnahmen durch zusätzliche Aufnahme von Kindern

Der LRH hat festgestellt, dass aufgrund kurzfristig nicht verfügbarer freier Plätze vorübergehend ein zusätzliches Kind in einigen Sonderkindergartengruppen betreut worden ist. Aus Sicht des LRH erhält der Einrichtungsträger für dieses zusätzliche Kind bei Zahlung der einheitlichen Leistungsvergütung ein unverhältnismäßig hohes Entgelt.

Rechtsgrundlage für die Leistungs- und Vergütungsvereinbarungen sind die §§ 75, 76 SGB XII und der Landesrahmenvertrag, welcher Näheres zu den Vereinbarungen regelt. Grundgedanke dabei ist nicht das Selbstkostendeckungsprinzip, sondern der Grundsatz „gleiche Leistung - gleicher Preis“. Auf der Grundlage der vereinbarten Leistung wird die Vergütung vereinbart. Die Vergütungen für die Leistungen bestehen gemäß § 76 Abs. 2 SGB XII mindestens aus Grundpauschale und Maßnahmepauschale sowie Investitionsbetrag.

Den Leistungsangeboten der Sonderkindergärten für Kinder mit einer Körperbehinderung liegen bereits jetzt nach dem Landesrahmenvertrag - wie in § 76 Abs. 1 und 2 SGB XII vorgesehen - einheitliche Leistungsstandards und einheitliche Leistungsvergütungen (gleiche Summe aus Grund- und Maßnahmepauschale) zugrunde. Bei den Sonderkindergärten für Kinder mit einer geistigen Behinderung wird die Angleichung auf gleiche Standards und gleich hohe Pauschalen zum 01.01.2016 abgeschlossen sein.

Um Vereinbarungen treffen zu können, die bei der Betreuung von zusätzlichen Kindern in den Gruppen eine geringere Vergütung vorsehen, ist eine Änderung des Landesrahmenvertrages erforderlich. Der Landesrahmenvertrag kann nicht durch einen hoheitlichen Akt, sondern nur im Einvernehmen mit allen Vertragsparteien geändert werden. Vertragsparteien des Landesrahmenvertrages sind u. a. die Spitzenverbände der freien Wohlfahrtspflege, die sich in der Landesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege in Niedersachsen (LAG FW) zusammengeschlossen haben.

Bezüglich einer entsprechenden Änderung des Landesrahmenvertrages wegen der gleichen Forderung des LRH auf Absenkung der Vergütung bei den Sprachheilkindergärten war das Land bereits an die LAG FW herangetreten. Die LAG FW hatte sich gegen eine entsprechende Änderung des Landesrahmenvertrages ausgesprochen und war nicht bereit, hierzu in Gespräche einzutreten.

Sie hatte darauf hingewiesen, dass alle Kinder die vereinbarte Leistung erhalten. In der Leistungsvereinbarung seien verbindliche Personalschlüssel und die Sachausstattung vereinbart. Jeder Leistungserbringer habe folglich seine Personalausstattung gemäß den vereinbarten Personalschlüsseln und die Sachausstattung bei Aufnahme eines weiteren Kindes anzupassen. Des Weiteren würde eine Abweichung von dem vorgenannten Grundsatz „gleiche Leistung - gleicher Preis“ durch unterschiedliche Vergütungen je nach Anzahl der Kinder in der Gruppe gegen den Geist und Inhalt des Zehnten Kapitels des SGB XII verstoßen.

Da die LAG FW keinesfalls zu einer entsprechenden Änderung des Landesrahmenvertrages bereit ist und rechtswidrige Regelungen nicht durchgesetzt werden können, ist die Vereinbarung unterschiedlicher Vergütungen je nach Auslastung nicht möglich. Gemäß der geltenden Rechtslage sowohl nach §§ 75 ff. SGB XII als auch nach dem Landesrahmenvertrag sind daher weiterhin gleich hohe Leistungsvergütungen für die Kinder der Sonderkindergärten unabhängig von der Auslastung zu vereinbaren.

d) Integrative Gruppen in Sonderkindergärten

Der LRH hat die Aufhebung des § 1 Abs. 6 der Verordnung zur Durchführung des Nds. AG SGB VII (DVO Nds. AG SGB XII) gefordert, welcher eine Sonderregelung für integrative Gruppen in 14 Sonderkindergärten beinhaltet. Die Sonderregelung des § 1 Abs. 6 DVO Nds. AG SGB XII führt bei vergleichbaren Leistungen bei Kindern mit Behinderung in integrativen Gruppen in Sonderkindergärten gegenüber den Ausgaben für Kinder mit Behinderung in integrativen Gruppen in Regelkindergärten zu deutlich höheren Ausgaben zulasten des Landes als überörtlichem Träger der Sozialhilfe.

Eine Aufhebung des § 1 Abs. 6 DVO Nds. AG SGB XII allein führt jedoch noch nicht zu einer Beendigung der entsprechenden Vergütungsvereinbarungen. Denn die Vergütungsvereinbarungen nach § 75 Abs. 3 SGB XII gelten gemäß § 77 Abs. 2 Satz 4 SGB XII nach Ablauf des Vereinbarungszeitraums weiter und können nur durch Vereinbarungen geändert oder aufgehoben werden. Hinsichtlich der Änderung der Vergütungsvereinbarungen und Überführung der betroffenen Angebote in die „übliche“ Finanzierung der integrativen Kindergartengruppen hat das Land mit der LAG FW als Vertreterin der Leistungserbringer Gespräche geführt.

Mit der LAG FW hat das Land die Überführung der von der Sonderregelung betroffenen Angebote in die Regelungen für integrative Kindergartengruppen gemäß § 1 Abs. 2 bis 5 DVO Nds. AG SGB XII im Einvernehmen vereinbart. Die bestehenden besonderen Vereinbarungen für die integrativen Kindergartengruppen nach § 1 Abs. 6 DVO Nds. AG SGB XII laufen letztendlich spätestens zum 31.07.2016 aus. Mit Beendigung der Vereinbarungen gelten für alle integrativen Kindergartengruppen die Regelungen gemäß § 1 Abs. 2 bis 5 DVO Nds. AG SGB XII.

Da die Vereinbarungen nach § 75 Abs. 2 SGB XII spätestens zum 31.07.2016 auslaufen, bestehen ab 01.08.2016 keine integrativen Kindergartengruppen mehr, die unter die Sonderregelung des § 1 Abs. 6 DVO Nds. AG SGB XII fallen. Der Absatz 6 des § 1 DVO Nds. AG SGB XII ist daher mit Wirkung zum 01.08.2016 zu streichen.

Durch die Überführung der integrativen Gruppen von Sonderkindergärten in die „übliche“ Finanzierung der integrativen Kindergartengruppen fallen voraussichtlich geringere Kosten für das Land an.