

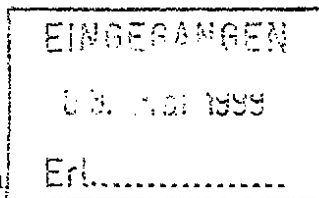
# LANDKREISTAG NORDRHEIN-WESTFALEN

Nordrhein-Westfälischer  
Städte- und Gemeindebund

40472 Düsseldorf  
Liliencronstraße 14  
Zentrale 0211/96508-0  
Durchwahl 0211/96508-  
Telefax 0211/96508-55

40474 Düsseldorf  
Kaiserswerther Straße 199/201  
Postfach 10 39 52, 40030 Düsseldorf  
Telefon 0211/4 58 71,  
Telefax 0211 - 4 58 72 11

Frau  
Renate Drewke MdL  
Landtag Nordrhein-Westfalen  
Vorsitzende des Ausschusses  
für Verwaltungsstrukturreform  
Postfach 10 11 43



30. April 1999

40002 Düsseldorf

nachrichtlich an:

Herrn Bodo Champignon MdL, Landtag Nordrhein-Westfalen  
Vorsitzender des Ausschusses für Arbeit, Gesundheit, Soziales und  
Angelegenheiten der Vertriebenen und Flüchtlinge

Herrn Friedrich Hofmann MdL, Landtag Nordrhein-Westfalen  
Vorsitzender des Ausschusses für Kommunalpolitik

Herrn Dr. Fritz Behrens  
Innenminister des Landes Nordrhein-Westfalen



**Anhörung der Ausschüsse für Verwaltungsstrukturreform und Kommunalpolitik am 28. April 1999 zum 1. Modernisierungsgesetz/Interessenquote im Bereich der Sozialhilfe**

Sehr geehrte Frau Drewke,

der Nordrhein-Westfälische Städte- und Gemeindebund und der Landkreistag Nordrhein-Westfalen halten die Einführung von Interessenquoten in der Sozialhilfe im Verhältnis zwischen Kreisen und kreisangehörigen Gemeinden sowie im Verhältnis zwischen dem überörtlichen Träger der Sozialhilfe und den örtlichen Trägern der Sozialhilfe für einen wesentlichen Baustein der angestrebten Verwaltungsmodernisierung. Wegen dieser Bedeutung möchten wir unsere Position zu dieser Problematik noch einmal zusammenfassend darstellen. Gleichzeitig legen wir einen neuen Formulierungsvorschlag für die Einführung einer Interessenquote im Bereich der Hilfe zur Pflege in stationären und teilstationären Einrichtungen vor. Nach unserer Auffassung sollte Artikel 11 des 1. Gesetzes zur Modernisierung von Regierung und Verwaltung wie folgt geändert werden:

I.

Art. 11 § 6 des Entwurfs für ein erstes Gesetz zur Modernisierung von Regierung und Verwaltung erhält folgende Fassung:

„§ 6

- (1) Soweit die Kreise gemäß § 3 kreisangehörige Gemeinden zur Durchführung der Aufgaben durch Satzung heranziehen, tragen die Gemeinden 50 % der Aufwendungen. Die Kreise können durch Satzung einen Härteausgleich festlegen, wenn in Folge erheblicher struktureller Unterschiede im Kreisgebiet die Beteiligung kreisangehöriger Gemeinden an den Aufwendungen für diese zu einer erheblichen Härte führt.
- (2) Um die Zusammenführung der Aufgaben- und Finanzverantwortung zu erproben, können Kreise und kreisangehörige Gemeinden auch eine von Abs. 1 Satz 1 abweichende Verteilung der Sozialhilfearaufwendungen vereinbaren. Die Vereinbarung ist dem für das Sozialhilferecht zuständigen Ministerium mitzuteilen.“

**Begründung:**

1. § 6 Abs. 1

Die Erfahrungen in den Kreisen, die auf konsensueller Basis Experimente über die Zusammenführung von Aufgaben- und Finanzverantwortung im Bereich der Sozialhilfe durchgeführt haben, sind so positiv, daß die Zusammenführung nicht von einer Vereinbarung der Gemeinden und Kreise abhängig gemacht werden sollte, die immer dann scheitert, wenn z.B. nur eine Gemeinde nicht zustimmt. Aufgrund der Erfahrungen in Nordrhein-Westfalen und auch der Erfahrungen anderer Bundesländer mit Interessenquoten für die kreisangehörigen Gemeinden ist es gerechtfertigt, zwingend im Gesetz eine Interessenquote für alle Kreise festzulegen, die die Frage, ob Finanz- und Aufgabenverantwortung stärker zusammengeführt werden soll, nicht mehr in das Belieben der Gemeinden und Kreise stellt. Eine Interessenquote von 50 %, die für das gesamte Land Nordrhein-Westfalen gilt, stellt eine sachgerechte Lösung dar, um den Zielen Rechnung zu tragen, die Eigenverantwortung der Gemeinden zu stärken und gleichzeitig die Ausgleichsfunktion der Kreise und Kreisumlage zu bewahren. Eine flächendeckend geltende Interessenquote von 50 % würde zugleich die nötigen empirischen Daten liefern, die erforderlich sind, um entscheiden zu können, ob eine nach der Änderung des § 96 BSHG eventuell vorzunehmende vollständige Übertragung bestimmter Aufgabenbereiche auf die kreisangehörigen Gemeinden mit besonderen Regelungen im Gemeindefinanzausgleich des Landes flankiert werden muß. Nur eine möglichst umfassend im gesamten Lande Nordrhein-Westfalen im

kreisangehörigen Raum geltende Interessenquote von 50 % ermöglicht es nämlich, mit hinreichender Sicherheit zu beurteilen, inwieweit evtl. bei einzelnen Gemeinden durch die Interessenquote eintretende Sonderbelastungen ggf. durch positive Wirkungen in anderen Bereichen kompensiert werden. Erst wenn über dieses Wechselspiel zwischen evtl. eintretenden zusätzlichen Belastungen und Entlastungen möglichst flächendeckende, repräsentative Erfahrungen in Nordrhein-Westfalen vorliegen, kann über die Notwendigkeit und den Umfang evtl. erforderlich werdender flankierender Maßnahmen im Gemeindefinanzausgleichsgesetz Nordrhein-Westfalen sachgerecht entschieden werden.

Soweit die von den Gemeinden zu tragenden 50 % der Aufwendungen wegen struktureller Unterschiede zwischen den einzelnen Gemeinden bei den Sozialhilfelasten zu erheblichen Härten führen, kann der Kreistag durch Haushaltssatzung oder andere Satzung einen Härteausgleich beschließen. Dabei handelt es sich um eine Ausnahmeregelung, die nur zum Zuge kommen soll, wenn tatsächlich erhebliche strukturelle Härten entstehen, die die betroffene Gemeinde auch nicht durch Mobilisierung von zusätzlichen Eigenkräften auf ein tolerierbares Maß zurückführen kann. Ein komplementärer allgemeiner Finanzausgleich auf Kreisebene neben dem Finanzausgleich des GFG auf Landesebene ist schon wegen des Ausnahmecharakters der Regelung nicht durch Abs. 1 Satz 2 gedeckt.

## **2. § 6 Abs. 2**

Abs. 2 ermöglicht eine von Abs. 1 Satz 1 abweichende Verteilung der Aufwendungen zwischen Kreisen und kreisangehörigen Gemeinden, wenn sich der Kreis und alle Gemeinden über die abweichenden Regelungen einig sind. Die Öffnungsklausel des Abs. 2 soll den Kreisen ermöglichen, mit ihren kreisangehörigen Gemeinden von Abs. 1 Satz 1 abweichende Modelle zu erproben, um festzustellen, ob es bessere und weitergehende Modelle für die Zusammenführung von Aufgaben- und Finanzverantwortung gibt. Kommt es nicht zu einer Einigung zwischen Kreisen und kreisangehörigen Gemeinden, weil z.B. eine beteiligte Gemeinde die Zustimmung verweigert, so gilt automatisch die in Abs. 1 Satz 1 festgelegte Verteilung der Aufwendungen.

Die in Abs. 2 Satz 2 unseres Vorschlags vorgesehene Pflicht, eine Vereinbarung nach Abs. 2 Satz 1 dem zuständigen Fachministerium mitzuteilen, ist völlig ausreichend, um dem Fachministerium die nötigen „Einstiegsinformationen“ für eine evtl. erforderliche Auswertung zur Verfügung zu stellen. Sie ist auch ohne großen bürokratischen Aufwand durchzuführen. Denn die Erfahrung mit den bisherigen Experimenten im kreisangehörigen Raum hat gezeigt, daß sie alle auf der Basis einer schriftlich fixierten Vereinbarung zustande gekommen sind. Der von der Landesregierung vorgeschlagenen umfassenden Berichtspflicht bedarf es daher nicht.

**II.**

Hinter § 6 wird folgender § 6 a eingefügt:

**„§ 6 a**

- (1) Der örtliche Träger der Sozialhilfe ist abweichend von § 100 Abs. 1 Nr. 1 des Bundessozialhilfegesetzes ab dem 1. Januar 2003 sachlich zuständig auch für Hilfen in besonderen Lebenslagen für Personen mit Beginn des Kalendermonats, der auf die Vollendung des 65. Lebensjahres folgt, wenn die Hilfe in einer Anstalt, einem Heim oder einer gleichartigen Einrichtung oder Einrichtung zur teilstationären Betreuung zu gewähren ist.
- (2) Für Personen, die bei Vollendung des 65. Lebensjahres unmittelbar zuvor ununterbrochen seit 12 Monaten Eingliederungshilfe für Behinderte in einer Anstalt, einem Heim oder einer gleichartigen Einrichtung erhalten haben, bleibt der überörtliche Träger der Sozialhilfe zuständig.
- (3) Bei Personen, für die der örtliche Träger der Sozialhilfe gemäß Abs. 1 und Abs. 2 ab dem 1. Januar 2003 abweichend von § 100 Abs. 1 Nr. 1 des Bundessozialhilfegesetzes sachlich zuständig ist, trägt der örtliche Träger der Sozialhilfe ab dem 1. Januar 2000 25 %, ab dem 1. Januar 2001 50 % und ab dem 1. Januar 2002 75 % der Aufwendungen für die Hilfe in besonderen Lebenslagen. Die überörtlichen Träger der Sozialhilfe können durch Satzung einen Härteausgleich festlegen, wenn in Folge erheblicher struktureller Unterschiede im Gebiet eines überörtlichen Trägers die Beteiligung örtlicher Träger der Sozialhilfe an den Aufwendungen für diese zu einer erheblichen Härte führt.

**Begründung:**

**1. § 6a Abs. 1**

Im Bereich der Hilfe zur Pflege sind bisher die örtlichen Träger der Sozialhilfe für die ambulanten Hilfen und die überörtlichen Träger für die stationären und die teilstationären Hilfen zuständig. Die tatsächliche Durchführung der stationären und teilstationären Hilfe zur Pflege ist seit Jahren auf die örtlichen Träger delegiert. Sie rechnen ihren finanziellen Aufwand mit dem überörtlichen Träger ab.

Auch nach Einführung des Pflegeversicherungsgesetzes, das die Festsetzung des Grades der Pflegebedürftigkeit in die Hand der medizinischen Dienste der Pflegekassen gelegt hat, führt diese gespaltene Zuständigkeit und Kostenträgerschaft zu negativen Wechselwirkungen. Durch ein gut ausgebautes ambulantes Hilfeangebot, für das die Kreise und kreisfreien Städte zuständig sind, kann die kostenintensivere stationäre Hilfe hinausgeschoben, verkürzt oder ganz vermieden werden. Diejenigen örtlichen Träger, die sich in diesem Bereich besonders engagieren, haben davon keinen Vorteil. Denn die finanzielle Entlastung, die infolge davon beim überörtlichen Träger eintritt, kommt wegen der Ausgleichswirkung der Landschaftsumlage allen örtlichen Trägern gleichmäßig zugute. Zudem kann die Erfüllung von Aufgaben durch Delegationsnehmer tendenziell kostenaufwendiger sein als durch den Aufgabenträger selbst. Hinzu kommt, daß die gespaltene Zuständigkeit falsche Anreize für die Intensität der Heranziehung unterhaltspflichtiger Personen für Pflegebedürftige setzen kann, da die Regreßeinnahmen ebenfalls dem überörtlichen Träger zugute kommen. Aus diesem Grunde ist eine Zusammenführung von Aufgaben- und Finanzverantwortung im Bereich der Hilfe zur Pflege sinnvoll. Die in dem Formulierungsvorschlag vorgenommene Abgrenzung orientiert sich an den Regelungen des Hessischen Ausführungsgesetzes zum Bundessozialhilfegesetz, das schon zu Beginn der 90er Jahre die Zuständigkeit für die Hilfe zur Pflege auf die Kreise und die kreisfreien Städte übertragen hat. Für über 65jährige Personen, die aufgrund des Grades ihrer Behinderung entweder Eingliederungshilfe oder Hilfe zur Pflege erhalten könnten, gestaltet sich die Hilfe in der Regel von wenigen Ausnahmen abgesehen als Hilfe zur Pflege. Denn eine Eingliederungshilfe mit dem Ziel, sie in das normale Leben wieder einzugliedern, ist in der Regel bei einem Personenkreis dieses Alters nicht mehr sinnvoll möglich. Durch das Abstellen auf das Lebensalter werden schwierige Verwaltungsverfahren vermieden, die sonst notwendig wären, um auch für über 65jährige Personen in jedem Einzelfall festzustellen, ob sie Eingliederungshilfe oder Hilfe zum Lebensunterhalt erhalten.

## **2. § 6 a Abs. 2**

Für über 65jährige Personen, die mindestens ein Jahr vor Vollendung ihres 65. Lebensjahres Eingliederungshilfe in stationärer oder teilstationärer Form erhalten haben, bleibt es bei der Zuständigkeit des überörtlichen Trägers. Insbesondere dann, wenn diese Personen schon lange vom überörtlichen Träger betreut werden, sollte ihnen ein Zuständigkeitswechsel nicht mehr zugemutet werden. Voraussetzung für das Ausbleiben des Zuständigkeitswechsels sollte allerdings sein, daß die Eingliederungshilfe schon eine gewisse Zeit in stationärer oder teilstationärer Form gewährt worden ist. Nur dann kann von einer längeren Bindung an den überörtlichen Sozialhilfeträger ausgegangen werden.

### 3. § 6a Abs. 3

Der Zuständigkeitswechsel soll erst zum Jahre 2003 vollständig erfolgen. Für die Zwischenzeit sieht Abs. 3 eine Interessenquote vor, die bis zum Jahr 2003 auf 100 % ansteigt. Dieser gleitende Übergang soll es den neuen Trägern der Finanzverantwortung ermöglichen, sich allmählich auf die neue Aufgabe und die damit verbundenen finanziellen Lasten einzustellen. Gleichzeitig können in diesem Zeitraum die notwendigen Daten und Indikatoren ermittelt werden, die heranzuziehen sind, um einen ggf. bis zum Jahr 2003 zum Ausgleich struktureller Härten notwendigen Finanzausgleich im GFG zu verankern. Für die Übergangszeit sieht Abs. 3 vor, daß die Landschaftsverbände besondere strukturellen Härten durch Satzung ggf. ausgleichen können.

Die Interessenquote sollte zum frühestmöglichen Zeitpunkt, also zum 01. Januar 2000 greifen.

Da kaum anzunehmen ist, daß das zweite Modernisierungsgesetz der Landesregierung schon zum 1. Januar 2000 in Kraft treten wird, bleibt als Standort für eine solche Gesetzesänderung nur der Entwurf des 1. Modernisierungsgesetzes übrig, wenn man eine sofortige Einführung einer Interessenquote wünscht. Eine Verabschiedung des Gesetzes mit einer Interessenquote schon zur Jahresmitte würde es im übrigen den betroffenen Kommunen erleichtern, deren Auswirkungen im Aufstellungsverfahren für die Haushaltsentwürfe für das Jahr 2000 rechtzeitig berücksichtigen zu können.

### III.

Hinter § 6 a wird folgender § 6 b eingefügt:

„6 b

**§ 6 und § 6a treten am 1. Januar 2000 in Kraft.“**

#### **Begründung:**

Es ist nicht sinnvoll, daß die Interessenquote während des laufenden Haushaltsjahres in Kraft tritt. Dies würde es erforderlich machen, verabschiedete Haushalte der neuen Rechtslage während des laufenden Haushaltsjahres anzupassen. Deshalb sieht § 6 b als Zeitpunkt des Inkrafttretens den 1. Januar 2000 vor.

IV.

**Abschlußbemerkung**

Abschließend dürfen wir darauf hinweisen, daß dann, wenn die bundesrechtlichen Hindernisse des § 96 BSHG für eine Verlagerung von Aufgaben von den örtlichen Trägern der Sozialhilfe (Kreise) auf die kreisangehörigen Städte und Gemeinden beseitigt sind, auch über eine vollständige Aufgabenverlagerung in diesem Bereich entsprechend den vorgeschlagenen Regelungen bei der Hilfe zur Pflege nachgedacht werden muß.

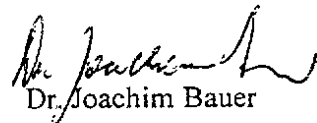
Weiterhin muß bis zum 01. Januar 2003, an dem die Aufgaben- und Finanzverantwortung im Bereich der Hilfe zur Pflege vollständig von den überörtlichen Trägern der Sozialhilfe auf die örtlichen Träger verlagert wird, das Pflegeversicherungsgesetz des Landes dieser neuen Aufgabenstruktur angepaßt werden. Dabei ist insbesondere daran zu denken, auch die Verpflichtung zur Zahlung von Pflegegeld (§ 14 Landespflegegesetz NW) auf die örtlichen Träger der Sozialhilfe zu verlagern, soweit sie Personen betrifft, bei denen die örtlichen Träger der Sozialhilfe für die Hilfe zur Pflege zuständig sind. Ebenso ist die Zuständigkeit des überörtlichen Trägers der Sozialhilfe für die Förderung von Investitionsaufwendungen ambulanter Pflegeeinrichtungen (§ 9 Landespflegegesetz) mit dem Ziel zu überprüfen, sie zu reduzieren oder ganz abzuschaffen bzw. die Zuständigkeit auf die Kreise und kreisfreien Städte zu verlagern.

Mit freundlichen Grüßen



Friedrich Wilhelm Heinrichs

Geschäftsführendes Präsidialmitglied  
des Nordrhein-Westfälischen  
Städte- und Gemeindebundes



Dr. Joachim Bauer

Geschäftsführendes Vorstandsmitglied  
des Landkreistages Nordrhein-Westfalen