

Die bayerischen Landkreise – Garanten, Formgeber und Förderer einer zukunftsorientierten Politik Wahlprüfsteine des Bayerischen Landkreistags für die Bundestagswahl 2017

LEISTUNGSSTARKE LANDKREISE

Die deutsche Wirtschaft ist gut in Form. Hohe Beschäftigungszahlen und eine entsprechend niedrige Arbeitslosigkeit machen Mut für die Zukunft. Die Staatskassen bieten Spielräume für Investitionen. Auch die bayerischen Kommunen haben in den letzten Jahren von der positiven wirtschaftlichen Entwicklung profitiert. Von 2006 bis 2016 sind die Steuereinnahmen um 59 % auf 17,8 Mrd. € angestiegen.

Darüber hinaus hat der Bund an verschiedenen Stellen – beispielsweise bei der Eingliederungshilfe – seine Versprechen gegenüber den Kommunen eingelöst und deren Finanzsituation verbessert. Auch die Entlastung des Freistaats durch die Einigung von Bund und Ländern in den Finanzbeziehungen gibt den Kommunen mehr Luft für ihre Aufgaben. Durch die Unterstützung des Bundes konnten die Kommunen gerade im Bereich der Kinderbetreuungseinrichtungen und der Schulen bereits einiges bewegen.

Trotzdem gibt es aber auch heute Herausforderungen, auf die der Bund Antworten geben muss, damit die Landkreise und die Menschen in Bayern nicht abgehängt werden. So sind nicht nur die Steuereinnahmen in den letzten Jahren kontinuierlich gestiegen, sondern auch die Belastungen und Ausgaben der Landkreise im sozialen Bereich explodiert.

Die Bruttoausgaben für Sozialhilfe, Grundsicherung für Erwerbsfähige und Jugendhilfe sind in den letzten 10 Jahren um 51 % auf 7.058,7 Mio. € gestiegen. Hinzu kommen die finanziellen Belastungen im Zusammenhang mit der Betreuung, Unterbringung und Integration von Flüchtlingen und Asylbewerbern. Da das Geld nur einmal ausgegeben werden kann, fehlt es an anderer Stelle für Investitionen. Das ist dann im Bereich der Schulen und der Infrastruktur zu spüren.

Aber auch bei der medizinischen Versorgung ist ein Umsteuern dringend notwendig. Die bayerischen Landkreise kämpfen mit ganzer Kraft für den Erhalt ihrer Krankenhäuser, gegen rote Zahlen und den Ärztemangel auf dem Land bei gleichzeitiger Überversorgung in den Ballungsräumen. Eine Gesundheits- und Pflegeversorgung im ländlichen Raum, bei der die Gleichwertigkeit der Lebensbedingungen in der Stadt und auf dem Land mit Leben erfüllt wird, fordert aber auch die Entscheidungsträger im Bund.

Die Bürgerinnen und Bürger wollen in ihren Heimatlandkreisen nicht nur arbeiten, sondern sie wollen, dass ihre Kinder in die Schule gehen können, vor Ort gesund werden, wenn sie krank sind, und sie wollen in ihrer Heimat alt werden können. Die Landkreise brauchen deswegen auch in Zukunft nicht nur die starke Partnerschaft mit dem Freistaat, sondern auch mit dem Bund. Die Entscheidungen, die in Berlin getroffen werden, sind maßgeblich für die Zukunft des ländlichen Raums. Die bayerischen Landkreise fordern deswegen vom Bund eine stärkere Berücksichtigung kommunaler Interessen und Forderungen.

MEDIZINISCHE VERSORGUNG

Der Bayerische Landkreistag kämpft seit Jahren für den Erhalt der akutstationären Krankenhausversorgung im ländlichen Raum – eine Kernaufgabe der kommunalen Daseinsvorsorge in Trägerschaft der bayerischen Landkreise. Gemeinsam mit der Bayerischen Krankenhausgesellschaft und der Bayerischen Staatsregierung konnten in den vergangenen Jahren die schlimmsten Auswüchse der übertriebenen Sparvorstellungen der Bundespolitik bzw. der Krankenkassen verhindert werden.

Trotzdem haben 42 % aller 363 Krankenhäuser in Bayern das Jahr 2016 mit einem negativen Betriebsergebnis abgeschlossen (gegenüber 44 % in 2015). Diese Zahlen wären noch drastischer, wenn die Landkreise nicht über den Kreishaushalt als Nothelfer einspringen würden. Mit dem zum 1.1.2016 in Kraft getretenen Krankenhausstrukturgesetz (KHSG) hat sich die Finanzlage der Krankenhäuser nicht wesentlich verbessert. Die wenigen positiven Aspekte, die mit dem Gesetz verbunden sind, werden von den negativen deutlich überlagert. So wurden die letzten Tarifsteigerungen im Personalbereich erneut nicht vollständig ausgeglichen. Die Schere zwischen Kostensteigerungen und Erlössteigerungen geht wie in den Jahren zuvor immer weiter auseinander. Erschwert wird dies durch den Trend, dass die Patienten immer häufiger die Notfallambulanzen der Krankenhäuser aufsuchen (selbst zu Praxisöffnungszeiten), die daraus gewonnenen Erlöse aber bei Weitem nicht kostendeckend sind. Gerade im ländlichen Raum führt dies zu einer weiteren Verschlechterung der Finanzierung der Grundversorgungshäuser.

Die bayerischen Landkreise fordern deswegen:

1. Eine hochwertige flächendeckende Versorgung der Patienten muss bei der Krankenhausstrukturpolitik oberste Prämisse sein. Die Landkreise befürworten die Diskussion über die Notwendigkeit der aktuellen Krankenhausstruktur. Die zunehmende Kommerzialisierung im Gesundheitswesen muss indessen beendet werden.
2. Die Krankenhausversorgung ist wesentlicher Bestandteil der Daseinsvorsorge und sollte nicht dem Marktgeschehen überlassen werden. Die im Krankenhausplan als bedarfsnotwendig festgestellten Krankenhäuser haben unabhängig von ihrer Größe Anspruch auf auskömmliche Finanzierung ihrer Betriebs- und Investitionskosten.
3. Der bereits bestehende Fachkräftemangel in den Gesundheitsberufen (Ärzte, Pflege, Funktionsdienste, Hebammen usw.) wird die medizinische Versorgung mittelfristig gefährden. Der Bund muss dieser Entwicklung durch geeignete Maßnahmen entgegenwirken.
4. Leitmodell für die Krankenhauspolitik muss ein am Versorgungsbedarf orientiertes und mit dem niedergelassenen medizinischen Sektor wie auch mit dem pflegerischen Bereich vernetztes System von Krankenhäusern sein. Gerade in ländlichen Gebieten muss die Versorgung sektorenübergreifend und regional geplant werden.

5. Die Leistungen der Grund- und Regelversorgung bzw. die Vorhaltekosten in allen Krankenhäusern müssen über eine Weiterentwicklung der Betriebskostenfinanzierung sachgerecht und auskömmlich finanziert werden. In diesem Zusammenhang sind die Voraussetzungen für Sicherstellungszuschläge, aber auch die Stufung der Notfallversorgung, politisch zu definieren und dürfen nicht der Selbstverwaltung überlassen bleiben.
6. Die Qualität in den Krankenhäusern ist heute schon auf einem sehr hohen Niveau. Sie hängt nicht nur von der Häufigkeit der Behandlungen ab. Der beabsichtigten Verknüpfung der Krankenhausvergütung mit primär mengenbezogenen Qualitätsaspekten wird mit großer Sorge entgegen gesehen, da die zu erwartenden Verbesserungen nicht im Verhältnis stehen werden zu dem damit verbundenen Aufwand.
7. Um die Krankenhauslandschaft zukunftsorientiert weiterzuentwickeln, muss die Betriebskostenfinanzierung zudem sowohl intersektorale Entwicklungen berücksichtigen (Beispiel: kostendeckende Ausfinanzierung der ambulanten Notfallversorgung) als auch technologische Trends (Beispiel: Sonderprogramm IT-Struktur und IT-Sicherheit).
8. Die zunehmende Verlagerung von gesundheits- und krankenhauspolitischen Grundentscheidungen auf die Selbstverwaltung muss eingedämmt werden. Unabhängig davon müssen die Kommunen als Vertreter öffentlicher Belange in den Gemeinsamen Bundesausschuss sowie die Zulassungsausschüsse für den niedergelassenen Bereich aufgenommen werden.
9. Der Medizinische Dienst der Krankenversicherung muss zur unabhängigen Ausübung seiner Prüf- und Beratungskompetenz organisatorisch verselbstständigt und neutral finanziert werden.

SOZIALE TEILHABE, SOZIALE SICHERUNG, SOZIALE KOSTEN

1. Pflegestärkungsgesetz

Mit den Pflegestärkungsgesetzen I-III hat der Bundesgesetzgeber wichtige Weichen für die Versorgung pflegebedürftiger Menschen gestellt. Insbesondere die Erweiterung des Pflegebedürftigkeitsbegriffs um kognitive oder psychische Beeinträchtigungen ist ein wichtiger Schritt. Die Einführung des erweiterten Pflegebedürftigkeitsbegriffs durch das PSG III ist auch in der Sozialhilfe konsequent. Mit den Verbesserungen für die Menschen sind aber auch Mehrkosten für die Leistungsträger verbunden. Die vom Bund mit dem PSG III prognostizierte finanzielle Entlastung der Sozialhilfeträger ist nicht zu erwarten. Auch Empfehlungen der Bund-Länder-Arbeitsgruppe zur Stärkung der Rolle der Kommunen in der Pflege werden nicht wie beabsichtigt umgesetzt.

Die bayerischen Landkreise streben seit Jahren eine seniorenrechtliche Politik im Rahmen der gesetzlichen Bestimmungen und der finanziellen Möglichkeiten an. Die von der Bundespolitik bisher unterbreiteten Vorschläge für eine Verbesserung der Beratungsstrukturen (z. B. Pflegestützpunkte) sind aus bayerischer Perspektive jedoch unzureichend.

Die Einführung des erweiterten Pflegebedürftigkeitsbegriffs ist nicht nur im Rahmen der Sozialen Pflegeversicherung zu evaluieren, sondern auch in der Sozialhilfe (SGB XII) insbesondere mit Blick auf die finanziellen Auswirkungen. Nur so können zusätzliche Belastungen der Sozialhilfeträger ausfindig gemacht werden.

Die Bestimmungen zum Modellvorhaben zur Stärkung der Rolle der Kommunen in der Pflege (§§ 123 f. SGB XI) müssen dringend nachgebessert werden. Insbesondere das Kooperationsverbot der Modellkommunen mit örtlichen Partnern muss gelockert und die Verantwortung zur konkretisierenden Ausgestaltung des Modellvorhabens vom GKV-Spitzenverband auf die Länder übertragen werden.

Mit Blick auf die demografische Entwicklung und die damit verbundene Fallzahlsteigerung in der Sozialen Pflegeversicherung wie in der Hilfe zur Pflege sollte der Bundesgesetzgeber einer engeren Verzahnung von medizinischen und pflegerischen Leistungsangeboten stärkeres Gewicht verleihen. Gerade für den ländlichen Raum sollte eine Auflösung der Grenzen zwischen ambulanten und stationären Sektoren im Pflege- wie im Gesundheitswesen geprüft werden (analog dem Bundesteilhabegesetz). Die unterschiedlichen Vergütungs- und Abrechnungssysteme in den jeweiligen Sektoren müssen vereinheitlicht werden, um Schnittstellen zu überwinden und der Personenzentrierung in der Leistungsgewährung mehr Gewicht verleihen zu können.

2. Bundesteilhabegesetz

Die Eingliederungshilfe ist neben der Jugendhilfe einer der größten Blöcke in den Sozialhaushalten der Landkreise. Dass das im Dezember 2016 von der Bundesregierung verabschiedete Gesetz zur Teilhabe von behinderten Menschen viele Verbesserungen für behinderte Menschen enthält, ist richtig und wichtig. Das darf aber nicht zu Lasten der kommunalen Haushalte gehen. Ziel des Gesetzes sollte es sein, die bestehende Ausgabendynamik in der Eingliederungshilfe zu stoppen.

Jetzt ist aber davon auszugehen, dass die bundesweiten Bruttoausgaben von 17,04 Mrd. € in 2015 bis 2021 durch zusätzliche Leistungserweiterungen deutlich steigen werden. Das Bundesteilhabegesetz sieht erste Leistungsverbesserungen bereits zum 1.1.2017, aber vor allem zum 1.1.2018 und mit der neuen Eingliederungshilfe zum 1.1.2020 vor. Ende 2015 lebten in Bayern mehr als 1,1 Millionen Menschen mit einer schweren Behinderung, d. h. mit einem amtlich festgestellten Grad der Behinderung von wenigstens 50 %! Die Bruttoausgaben für die Eingliederungshilfe sind in Bayern zwischen 2000 und 2015 von 1.263 Mio. € auf 2.556 Mio. € um 1.320 Mio. € (+ 105 %) angestiegen. Diese Entwicklung zeigt, dass die Rechtsbestimmungen des sozialen Leistungsrechts seit Jahren auf die finanzielle Leistungsfähigkeit der zur Ausführung verpflichteten Kommunen zu wenig Rücksicht nehmen. Die viel zu hohen Umlagesätze zur Finanzierung der Sozialausgaben führen bei den Gemeinden, kreisfreien Städten, Landkreisen und Bezirken seit Jahren zu Investitionskürzungen. Diese Entwicklung darf sich durch das neue Bundesteilhabegesetz nicht noch beschleunigen!

Auch den bayerischen Kommunen ist ein selbstbestimmtes Leben für Menschen mit Behinderung wichtig. Hierzu zählen natürlich auch mehr Chancen auf dem Arbeitsmarkt. Es wird begrüßt, dass der Bund den Kommunen Mittel mit Blick auf die Kosten-

steigerungen in der Vergangenheit ab 2018 in Höhe von 5 Mrd. € jährlich zur Verfügung stellt, um diese zu entlasten. Der Betrag von 5 Mrd. € muss dynamisiert werden. Mit Blick auf die Ausgabendynamik der Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderung seit dem Jahr 2000 wird jedoch gefordert, dass der Bund seine im Gesetzgebungsverfahren gegebene Zusage einhält, die Einnahmen und Ausgabenentwicklung in den Jahren 2017 bis 2021 zu evaluieren und etwaige bei den Ländern oder Kommunen anfallende Kostensteigerungen durch das neue Bundesteilhabegesetz (insbesondere Leistungsausweitungen) vollständig und auch rückwirkend sowie dauerhaft übernimmt.

ASYL UND ZUWANDERUNG

In der Hochphase der Flüchtlingskrise sind 2015 rd. 1,1 Millionen Menschen nach Deutschland gekommen. Die bayerischen Landkreise konnten die Mammutaufgabe der Unterbringung stemmen und mit Hilfe der Bayerischen Staatsregierung in vielen Fragen wenigstens finanzielle Lösungen finden, denn ein gesamtgesellschaftliches Problem darf nicht zu Lasten der Kommunen gehen.

1. Entlastung der Kommunen von den flüchtlingsbedingten Mehrkosten bei den Kosten der Unterkunft

Nach hartem Ringen war die Zusage des Bundes, die flüchtlingsbedingten Mehrkosten der Unterkunft für die Jahre 2016, 2017 und 2018 zu übernehmen, eine Erleichterung.

Wegen der weiterhin hohen Zahl von Anerkennungen der Flüchtlinge durch das BAMF wird die Kostenbelastung der Landkreise und kreisfreien Städte aber weiter steigen und das auch über das Jahr 2018 hinaus. Der Bund wird daher aufgefordert, die flüchtlingsbedingten Kosten der Unterkunft auch über das Jahr 2018 hinaus dauerhaft zu übernehmen. Daneben muss sich der Bund in stärkerem Maße an den Integrationskosten der Kommunen beteiligen.

Mit ihrer Anerkennung wechseln die Flüchtlinge in der Regel vom AsylbLG in die Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II). Den Landkreisen und kreisfreien Städten entstehen dadurch bei der Übernahme von Kosten für Unterkunft und Heizung (KdU) im Rahmen der Gewährung von Leistungen nach dem SGB II erhebliche Aufwendungen.

2. Herausnahme der UMAs aus dem SGB VIII

Die Fluchtereignisse im Herbst 2015 und der damit verbundene große Zustrom an unbegleiteten minderjährigen Ausländern (UMAs) haben gezeigt, dass das Regime des Jugendhilferechts (SGB VIII) für diese Zielgruppe nicht passend ist. Die dort vorgesehenen Strukturen für die Unterbringung und Versorgung sind zu starr, um flexibel auf weltpolitische Ereignisse reagieren zu können. Das SGB VIII hat primär inländische Kinder und Jugendliche aus schwierigen familiären und sozialen Verhältnissen im Blickpunkt. Diese Gruppe ist grundsätzlich nicht mit den fast 62.000 aktuell in Deutschland betreuten UMAs zu vergleichen. Die Orientierung und Verständigung im neuen Lebensumfeld, die Vermittlung von Kulturtechniken sowie die Entwicklung tragfähiger

Zukunftsperspektiven stehen zunächst im Zentrum der Bemühungen bei der Versorgung der UMAs.

Es gilt eine passgenaue Versorgung sicherzustellen, die sich an dem Rechtsrahmen für erwachsene Asylbewerber und Flüchtlinge orientiert, den Bedürfnissen von Kindern und Jugendlichen aber durch sozialpädagogische Zusatzleistungen Rechnung trägt.

DIGITALISIERUNG

1. Ausbau von Breitband und schnellem Mobilfunk forcieren

Die Versorgung mit breitbandigem Internet entscheidet maßgeblich über die Attraktivität des ländlichen Raums, gerade auch für die junge Bevölkerung, und ist ein wichtiger Standortfaktor für die Wirtschaft. Die zunehmende Digitalisierung von Arbeit und Produktion, der technologische Fortschritt und ein verändertes Konsumverhalten führen schon jetzt zu einem steigenden Bandbreitenbedarf, der sich durch absehbare Entwicklungen, wie z. B. dem Internet der Dinge, weiter verstärken wird. Die Förderung eines flächendeckenden Breitbandausbaus – vorrangig auf Glasfaserbasis – ist daher entscheidend für die Zukunfts- und Entwicklungschancen des ländlichen Raums.

Es ist allerdings absehbar, dass die im Rahmen des Breitbandförderprogramms des Bundes zur Verfügung gestellten Mittel nicht ausreichen werden, um alle Betriebe und Haushalte in der Fläche entsprechend zu versorgen. Die bayerischen Landkreise fordern vom Bund, das Förderprogramm zum Breitbandausbau fortzuschreiben und so zu dotieren, dass in allen Landkreisen flächendeckende hochleistungsfähige Breitbandnetze entstehen können, wobei sich die Förderung vor allem auf die Errichtung von Glasfasernetzen konzentrieren und alle gängigen Formen (Deckungslückenmodell und kommunales Betreibermodell) gleich behandeln muss. Zudem ist eine Praxis des sog. „Rosinenpickens“ effektiv zu verhindern: Unternehmen, die im Rahmen des Markterkundungsverfahrens keine Ausbauabsichten bekunden, müssen für einen befristeten Zeitraum an einer eigenwirtschaftlichen Erschließung nur der lukrativen Bereiche eines Fördergebiets gehindert werden.

Was für den Breitbandausbau gilt, gilt auch für die mobilen Netze. Funklöcher und Verbindungsabbrüche – nicht nur auf Landstraßen und außerorts, sondern auch innerorts und auf Autobahnen – sind noch immer an der Tagesordnung. Mobiles Arbeiten oder auch künftige Entwicklungen wie autonomes Fahren sind damit nicht oder nur unzureichend möglich. Im Rahmen der Frequenzvergabe für den Ausbau von Mobilfunknetzen der nächsten Generation (5G) müssen daher verbindliche Auflagen zur flächendeckenden Versorgung gerade auch des ländlichen Raums ausgesprochen werden.

2. Digitalisierung der Verwaltung

Der Ausbau der digitalen Verwaltung wird häufig durch rechtliche Hürden gebremst. Dies gilt insbesondere für die mehr als 2.000 Schriftformerfordernisse im Verwaltungsrecht des Bundes. Die bayerischen Landkreise begrüßen daher die Initiativen des Bundes, diese Schriftformerfordernisse abzubauen, als Schritt in die richtige Richtung. Da-

mit andernorts nicht wieder neue Hürden aufgebaut werden, fordern sie einen wirksamen „E-Gov-TÜV“, der rechtliche Hindernisse für die digitale Verwaltung von vorne herein verhindert und neue Rechtsvorschriften konsequent E-Government-konform ausgestaltet.

Digitale Verwaltung muss endlich konsequent von den Bürgerinnen und Bürgern und der Wirtschaft her gedacht werden! Die Nutzungshürden sind derzeit für viele zu hoch: So können auch sechs Jahre nach Einführung des neuen Personalausweises nur 4 % der Internetnutzer in Deutschland diesen vollumfänglich mit allen Funktionen nutzen. Der Bund muss daher für die elektronische Signatur und die elektronische Identifizierung auch Lösungen zulassen, die mit geringen Einstiegshürden für die breite Bevölkerung – auch mittels mobiler Endgeräte – nutzbar sind. Bayern hat als erstes Bundesland das im Rahmen der elektronischen Steuererklärung millionenfach bewährte Authentifizierungsverfahren als Grundlage für einen neuen Schriftformersatz zugelassen. Die bayerischen Landkreise erwarten, dass der Bund hier nachzieht und Lösungen aufzeigt, wie die im Rahmen der elektronischen Steuererklärung ausgegebenen Zertifikate auch für einen allgemeinen Schriftformersatz genutzt werden können.

Im Rahmen der Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems erhält der Bund weitreichende Befugnisse zur Digitalisierung kommunaler Verwaltungsleistungen sowie zur Vorgabe einheitlicher Anwendungen, Standards und IT-Sicherheitsanforderungen. Bürgernähe und kommunale Selbstverwaltung dürfen dabei nicht auf der Strecke bleiben. Die Kommunen sind die erste Anlaufstelle für die Bürgerinnen und Bürger. Die Eigenständigkeit kommunaler Portale muss daher zwingend gewahrt bleiben. Die bayerischen Landkreise fordern den Bund daher dazu auf, die möglichen Verpflichtungen und Standards für die Kommunen auf das für den Portalverbund unbedingt erforderliche Mindestmaß zu beschränken.

BILDUNG

BMBF-Strategie „Bildungsoffensive für die Digitale Wissensgesellschaft“

Das Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) hat im Oktober 2016 eine Strategie zum Thema Digitale Bildung unter dem Namen „Bildungsoffensive für die Digitale Wissensgesellschaft“ veröffentlicht. Dabei ist auch ein sog. „Digitalpakt“ zwischen Bund und Ländern vorgesehen mit einem Angebot an die Länder zur gemeinsamen Zusammenarbeit für die Gestaltung der Digitalen Bildung. Darin will sich der Bund verpflichten, eine finanzielle Unterstützung in Milliardenhöhe (5 Mrd.?) auf der Grundlage von Art. 91c GG für die digitale Ausstattung an Schulen bereitzustellen. Im Gegenzug haben die Länder die Verpflichtung, die jeweiligen Maßnahmen zu realisieren. Förderungsberechtigt sollen alle Schulformen sein.

Die bayerischen Landkreise begrüßen die Initiative des Bundes, den Ausbau digitaler Infrastruktur in Bildungseinrichtungen zu unterstützen. Dabei ist jedoch zu betonen, dass die Bereitstellung der Gelder allein im Rahmen der verfassungsrechtlichen Vorgaben erfolgen darf und dass die Bundesmittel alleine den Schulaufwandsträgern zu Gute kommen. Ob sich der Bund wie geplant auf Art. 91c GG berufen darf, muss vorab sichergestellt werden. Das Vorantreiben der geplanten Maßnahmen kann dabei nur in enger Zusammenarbeit mit den Kommunalen Spitzenverbänden erfolgen.