



**RECHNUNGSHOF
RHEINLAND-PFALZ**

Auszug aus dem Jahresbericht 2010

Nr. 12 Landesamt für Soziales, Jugend und Versorgung - vermeidbare Ausgaben bei der Hilfe zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten

Impressum:

Rechnungshof Rheinland-Pfalz
Gerhart-Hauptmann-Straße 4
67346 Speyer

Telefon: 06232 617-0
Telefax: 06232 617-100
E-Mail: Poststelle@rechnungshof.rlp.de
Internet: <https://rechnungshof.rlp.de>

Nr. 12 Landesamt für Soziales, Jugend und Versorgung - vermeidbare Ausgaben bei der Hilfe zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten

Das Landesamt gewährte Hilfen zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten, ohne dass vorrangige Ansprüche auf Leistungen der Grundsicherung gegenüber der Bundesagentur für Arbeit und den kommunalen Trägern berücksichtigt wurden. Im Jahr 2007 wurde Sozialhilfe von mehr als 3 Mio. € zu viel gezahlt.

Leistungen von mehr als 12.000 € monatlich wurden ohne gesetzliche Grundlage gewährt.

Das Land hatte keinen Rahmenvertrag mit den kommunalen Spitzenverbänden und den Vereinigungen der Träger der Einrichtungen sowie keine Leistungs-, Vergütungs- und Prüfungsvereinbarungen mit den Trägern der Einrichtungen geschlossen. Damit erfüllte es eine mehr als zehn Jahre bestehende gesetzliche Verpflichtung nicht, mit der weitere Ausgabensteigerungen begrenzt werden sollten.

1 Allgemeines

Als überörtlicher Träger der Sozialhilfe ist das Land für die stationäre und teilstationäre Hilfe zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten sachlich zuständig¹. Die Aufgaben werden vom Landesamt für Soziales, Jugend und Versorgung durchgeführt. An dessen Kosten werden die örtlichen Träger der Sozialhilfe zur Hälfte beteiligt².

Leistungen erhalten Personen, bei denen besondere Lebensverhältnisse mit sozialen Schwierigkeiten verbunden sind und die diese Probleme nicht aus eigener Kraft bewältigen können. Die Leistungen umfassen alle notwendigen Maßnahmen, um Schwierigkeiten abzuwenden, zu beseitigen, zu mildern oder ihre Verschlimmerung zu verhüten. Das Leistungsangebot der Einrichtungen nach §§ 67 ff. SGB XII umfasst Beratung und persönliche Betreuung, Hilfen zur Ausbildung, Erlangung und Sicherung eines Arbeitsplatzes sowie Maßnahmen bei der Beschaffung und Erhaltung einer Wohnung³.

Der Rechnungshof hat Leistungen des Landesamts stichprobenweise geprüft.

2 Wesentliche Prüfungsergebnisse

2.1 Mangelnde Transparenz bei den Leistungsarten

Mit Inkrafttreten des SGB XII zum 1. Januar 2005 wurde die Struktur des Sozialhilferechts geändert. Die bisherige Gliederung in Hilfe zum Lebensunterhalt und Hilfe in besonderen Lebenslagen wurde aufgegeben und durch ein System gleichrangiger Leistungsarten ersetzt. Seither ist eine getrennte Zuordnung der

¹ §§ 67 bis 69 Sozialgesetzbuch (SGB) Zwölftes Buch (XII) - Sozialhilfe - vom 27. Dezember 2003 (BGBl. I S. 3022), zuletzt geändert durch Gesetz vom 30. Juli 2009 (BGBl. I S. 2495), in Verbindung mit § 2 Abs. 2 Nr. 5 Landesgesetz zur Ausführung des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch (AGSGB XII) vom 22. Dezember 2004 (GVBl. S. 571), BS 86-30.

² §§ 5 Abs. 1, 6 Abs. 1 und 3 AGSGB XII.

³ §§ 3 bis 5 Verordnung zur Durchführung der Hilfe zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten (DVO zu § 69 SGB XII) vom 24. Januar 2001 (BGBl. I S. 179), zuletzt geändert durch Gesetz vom 27. Dezember 2003 (BGBl. I S. 3022).

einzelnen Leistungsarten im Landeshaushalt aus Gründen der Transparenz und zur besseren statistischen Auswertung dringend geboten⁴.

Eine entsprechende Differenzierung sah auch das Datenverarbeitungsverfahren des Landesamts nicht vor. Aus der Haushaltsstelle mit der Zweckbestimmung "Hilfe zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten" ⁵ wurden auch Ausgaben für Hilfen zum Lebensunterhalt und zur Gesundheit sowie zur Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung geleistet. Die aus den Rechnungsergebnissen (2007 und 2008 jeweils rund 10,1 Mio. €) für die Planung und Steuerung der Leistungen abgeleiteten Statistikdaten waren nur begrenzt aussagefähig.

Das Landesamt hat mitgeteilt, entsprechend differenzierte Auswertungen für statistische Meldungen stünden derzeit nicht zur Verfügung. Es werde im Hinblick auf die Möglichkeiten des verwendeten Datenverarbeitungsverfahrens prüfen, in welcher Weise künftig die Ausgaben und ggf. erzielten Einnahmen der jeweiligen Leistungsarten erfasst, zugeordnet, verbucht und ausgewertet werden könnten.

Der Rechnungshof merkt hierzu an, dass im nächsten Haushaltsaufstellungsverfahren eine differenzierte Darstellung der Leistungsarten angestrebt werden sollte. Beispielsweise könnte die Berechnung des veranschlagten Betrags dem Haushaltsplan als Anlage beigefügt oder in die Erläuterungen aufgenommen werden.

2.2 Unterbliebene Beantragung vorrangiger Leistungen

Die Hilfe zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten ist als Leistung der Sozialhilfe nachrangig gegenüber Sozialleistungen anderer Träger⁶. Daher ist zu prüfen, ob vorrangig Leistungen wie Grundsicherung für Arbeitsuchende⁷ beansprucht werden können, die vom Bund und von den kommunalen Trägern gemeinsam finanziert werden⁸.

Nach der seit 1. August 2006 geltenden Fassung des § 7 Abs. 4 SGB II erhalten Personen, die in stationären Einrichtungen untergebracht sind, Leistungen der Grundsicherung nur, wenn sie unter den üblichen Bedingungen des Arbeitsmarktes mindestens 15 Stunden wöchentlich erwerbstätig sind. Nach Auffassung der Bundesarbeitsgemeinschaft der überörtlichen Träger der Sozialhilfe (BAGüS) war für die Leistungsgewährung entscheidend, ob die Struktur und Art der Einrichtung eine Erwerbstätigkeit im Sinne des SGB II zuließ⁹. Das Bundessozialgericht bestätigte 2007 diese Rechtsauffassung¹⁰.

Obwohl die Einrichtungen nach §§ 67 ff. SGB XII in Rheinland-Pfalz überwiegend eine offene Tagesstruktur haben - d. h. eine Erwerbstätigkeit zulassen -, wurde

⁴ Vgl. hierzu auch Rundschreiben des Statistischen Bundesamtes vom 25. September 2006, Geschäftszeichen 32212100, über die Verbuchung der Ausgaben und Einnahmen in der SGB XII-Statistik bei Anwendung des "Bruttoprinzips".

⁵ Einzelplan 06 Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit, Familie und Frauen, Kapitel 06 04 Landesamt für Soziales, Jugend und Versorgung, Titel 671 11 Hilfe zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten.

⁶ § 2 SGB XII.

⁷ Im Folgenden: Grundsicherung.

⁸ §§ 6 Abs. 1, 46 Abs. 1 Sozialgesetzbuch (SGB) Zweites Buch (II) - Grundsicherung für Arbeitsuchende - vom 24. Dezember 2003 (BGBl. I S. 2954), zuletzt geändert durch Gesetz vom 17. Juli 2009 (BGBl. I S. 1990).

⁹ Empfehlung zu Auslegungsfragen von § 7 Abs. 4 SGB II in der ab 1. August 2006 gültigen Fassung (Rundschreiben vom 4. Dezember 2006, Az.: BAGüS-00-06 und BAGüS-SGB II-07), Beschluss der Mitgliederversammlung vom 28./29. November 2006.

¹⁰ Urteil vom 6. September 2007, Az.: B 14/7b AS 16/07 R; Fürsorgerechtliche Entscheidungen der Verwaltungs- und Sozialgerichte (FEVS) Band 59, S. 305.

weiterhin Hilfe zum Lebensunterhalt gewährt. Das Landesamt hatte es nach der Rechtsänderung unterlassen, darauf hinzuweisen, dass Ansprüche auf Leistungen der Grundsicherung geltend zu machen sind. Erst 2008 änderte das Landesamt seine Verwaltungspraxis.

Da Leistungen der Grundsicherung nicht rückwirkend beantragt werden können¹¹, waren nachträgliche Ansprüche nicht mehr durchsetzbar. Nach einer überschlägigen Berechnung des Rechnungshofs wurde 2007 Sozialhilfe von mehr als 3 Mio. € zu viel gezahlt.

Das Landesamt ist der Auffassung, seine Vorgehensweise sei nicht zu beanstanden. Das Papier der BAGüS habe lediglich Empfehlungscharakter gehabt und Auswahlmöglichkeiten zwischen dem unmittelbaren Verweis auf SGB II-Leistungen und der Gewährung von SGB XII-Leistungen eröffnet. Die Entscheidung des Bundessozialgerichts, die überraschend den Zugang der Personen in Einrichtungen zu den Leistungen der Grundsicherung erleichtert habe, hätte zunächst ausgewertet werden müssen. Unverzüglich nach Veröffentlichung der Urteilsbegründung habe das Landesamt in Abstimmung mit dem Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit, Familie und Frauen bewirkt, dass ab sofort für stationär betreute Personen Anträge auf Gewährung der Grundsicherung durch die Leistungsberechtigten gestellt worden seien. Der Berechnung der vermeidbaren Ausgaben werde widersprochen. Nur ein sehr kleiner Teil der Bewohner von Einrichtungen habe aufgrund ausreichender Stabilisierung einen Anspruch auf Leistungen der Grundsicherung gehabt.

Der Rechnungshof merkt hierzu an, dass er seinen Berechnungen Datenauswertungen des Landesamts zugrunde gelegt hatte. Dabei wurde ein Abschlag für nicht erwerbsfähige Personen und solche mit Ansprüchen auf Arbeitsförderung vorgenommen. Aufgrund der finanziellen Bedeutung und der Belastungen des Landeshaushalts waren vorsorgliche Antragstellungen zur Sicherung von Ansprüchen angezeigt. Auch Personen, die schwer vermittelbar sind, haben bei Erwerbsfähigkeit Anspruch auf Grundsicherung. Insbesondere für diesen Personenkreis öffnet das SGB II ein über die Sozialhilfe hinausgehendes Leistungsspektrum. Der Rechnungshof geht davon aus, dass künftig vorrangige Ansprüche auf andere Sozialleistungen zeitnah und vollständig geltend gemacht werden.

2.3 Unzulässige Leistungsgewährung

Im Vorgriff auf zu erwartende Leistungen der Grundsicherung erhielten erwerbsfähige Personen in stationären Einrichtungen seit Dezember 2008 Hilfe zum Lebensunterhalt. Von den Trägern der Einrichtungen wurden auch ein Barbetrag zur persönlichen Verfügung und Bekleidungsbeihilfe gezahlt. Diese Leistungen sind für Empfänger der Grundsicherung gesetzlich nicht vorgesehen. Im Rahmen der endgültigen Abrechnung entstanden dadurch bei durchschnittlich 290 erwerbsfähigen Leistungsberechtigten vermeidbare Ausgaben von mehr als 12.000 € monatlich.

Das Landesamt hat erklärt, zur Gleichbehandlung der in stationären Einrichtungen betreuten Personen und zur Wahrung des sogenannten "Heimfriedens" seien vorläufig die Grundsätze zur Höhe des Lebensunterhalts nach den Regelungen der Sozialhilfe¹² für Leistungsberechtigte der Grundsicherung angewandt worden. Dadurch habe eine planwidrige Gesetzeslücke geschlossen werden können. Es sei jedoch vorgesehen, bei der künftig auszuarbeitenden Verfahrensweise die Feststellungen des Rechnungshofs zu berücksichtigen.

Der Rechnungshof bemerkt hierzu, dass eine zu schließende Gesetzeslücke nicht erkennbar ist, da bei stationärer Betreuung im Sinne des SGB II in der Regel kein

¹¹ § 37 SGB II.

¹² §§ 35 und 42 Satz 1 Nrn. 1 bis 3 SGB XII.

Leistungsanspruch besteht. In den übrigen Fällen können Leistungsberechtigte aus eigener Erwerbstätigkeit Einkommen erzielen¹³, von dem ihnen ein Freibetrag zur persönlichen Verfügung verbleibt. Gründe, die eine Gleichbehandlung der sich in der Erwerbsfähigkeit unterscheidenden Personengruppen rechtfertigen könnten, sind nicht ersichtlich.

2.4 Fehlender Rahmenvertrag und fehlende Leistungs-, Vergütungs- und Prüfungsvereinbarungen

Die überörtlichen Träger der Sozialhilfe und die kommunalen Spitzenverbände auf Landesebene wurden vor mehr als zehn Jahren verpflichtet, mit den Vereinigungen der Träger der Einrichtungen auf Landesebene gemeinsam und einheitlich Vereinbarungen über Inhalt, Umfang und Qualität der Leistungen, die Vergütung und die Prüfung der Wirtschaftlichkeit sowie Qualität der Leistungen rahmenvertraglich zu regeln¹⁴. Durch diese Reform sollten die Leistungen der Sozialhilfe zielgerechter ausgestaltet und die zu erwartenden weiteren Ausgabensteigerungen bei gleichzeitiger Erhaltung der Qualität begrenzt werden¹⁵.

Im Unterschied zu den anderen Ländern wurde ein Rahmenvertrag für das Land Rheinland-Pfalz bisher nicht geschlossen. Leistungs-, Vergütungs- und Prüfungsvereinbarungen mit den Einrichtungsträgern wurden bis zum Abschluss des Rahmenvertrags zurückgestellt.

Ohne entsprechende Vereinbarungen rechnete das Landesamt mit den Trägern für die stationäre Betreuung einrichtungsbezogen Vergütungssätze zwischen 43 € und 77 € täglich ab. Der unterschiedliche Beratungs- und Betreuungsbedarf sowie ein rückläufiger Hilfebedarf bei erfolgreichen Maßnahmen bleiben unberücksichtigt.

Der Rahmenvertrag sollte nach Auffassung des Rechnungshofs auch die speziellen Tatbestände der Hilfeleistungen zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten einbeziehen.

Das Landesamt hat erklärt, nach Mitteilung des Ministeriums würden die Anregungen des Rechnungshofs in den weiteren Verhandlungen berücksichtigt.

2.5 Lange Maßnahmedauer

Die Leistungen der Hilfe zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten für Personen in stationären Einrichtungen sollen nicht auf Dauer angelegt sein¹⁶. Eine langfristige Inanspruchnahme der Leistungen ist mit dem Ziel der Leistungsart nicht zu vereinbaren. Lassen die Maßnahmen eine Verbesserung der Situation für den Leistungsempfänger nicht mehr erwarten, ist eine andere Art der Hilfe in Betracht zu ziehen.

In zahlreichen Fällen wurde die Leistungsgewährung nicht hinreichend zeitlich begrenzt. Zum Zeitpunkt der Erhebungen des Rechnungshofs befanden sich nahezu 60 Personen seit mehr als drei Jahren, davon drei Personen sogar seit mehr als zehn Jahren, ohne Unterbrechung in stationärer Betreuung.

Das Landesamt hat mitgeteilt, die genannten Fälle würden überprüft.

¹³ § 7 Abs. 4 Satz 3 Nr. 2 SGB II.

¹⁴ §§ 75, 76 und 79 SGB XII.

¹⁵ Bundestagsdrucksache 13/2440, S. 1.

¹⁶ § 2 Abs. 5 Satz 1 und 3 DVO zu § 69 SGB XII.

2.6 Vorrang ambulanter Leistungen nicht umgesetzt

Personen soll die Hilfe zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten in stationärer Form nur gewährt werden, wenn eine verfügbare ambulante oder teilstationäre Hilfe nicht geeignet ist¹⁷.

Tatsächlich stellte die stationäre Betreuungsform nicht den Ausnahme-, sondern den Regelfall dar. So lebten im April 2007 von knapp 470 betreuungsbedürftigen wohnungslosen Personen in Rheinland-Pfalz 90 % in stationären Einrichtungen und 10 % in ambulant betreuten Wohnmöglichkeiten¹⁸. Im Hinblick auf das gesetzliche Rangverhältnis der Hilfeformen und den höheren Aufwand für Leistungsempfänger in stationären Einrichtungen sollte geprüft werden, inwieweit das Land die Erweiterung der ambulanten Angebote durch die örtlichen Träger der Sozialhilfe unterstützen kann.

Das Landesamt hat erklärt, derzeit sei ein Entwurf eines Landesgesetzes zu den Ausführungsvorschriften zum SGB II und SGB XII im Anhörungsverfahren. Der Entwurf sehe die Einführung von Modellvorhaben zur Erprobung neuer Formen der Leistungserbringung vor. Ob Modelle im Rahmen der Hilfe zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten durchführbar und sinnvoll seien, werde im Weiteren geprüft.

3 Folgerungen

3.1 Zu den nachstehenden Forderungen wurden die gebotenen Folgerungen bereits gezogen oder eingeleitet:

Der Rechnungshof hatte gefordert,

- a) die Ausgaben und ggf. die Einnahmen der jeweiligen Leistungsarten im Datenverarbeitungsverfahren des Landesamts getrennt zu erfassen,
- b) vorrangige Ansprüche auf andere Sozialleistungen zeitnah und vollständig geltend zu machen,
- c) für Leistungsberechtigte der Grundsicherung Barbetrag und Bekleidungsbeihilfe nicht mehr aus Mitteln der Sozialhilfe zu übernehmen,
- d) die längere Zeit andauernden Maßnahmen zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten zu überprüfen,
- e) zu prüfen, inwieweit das Land die Erweiterung der ambulanten Angebote unterstützen kann.

3.2 Folgende Forderungen sind nicht erledigt:

Der Rechnungshof hat gefordert,

- a) über die Ergebnisse der eingeleiteten Maßnahmen zu Nr. 3.1 Buchstaben a und c bis e zu berichten,
- b) darauf hinzuwirken, dass möglichst bald mit den kommunalen Spitzenverbänden und den Vereinigungen der Träger der Einrichtungen ein Rahmenvertrag unter Berücksichtigung der speziellen Tatbestände der Hilfen zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten sowie Leistungs-, Vergütungs- und Prüfungsvereinbarungen mit den Trägern der Einrichtungen geschlossen werden.

3.3 Der Rechnungshof hat empfohlen, im nächsten Haushaltsplan die Ausgaben für die jeweiligen Leistungsarten transparent darzustellen.

¹⁷ § 2 Abs. 5 Satz 1 DVO zu § 69 SGB XII.

¹⁸ Auswertung der LIGA der freien Wohlfahrtspflege in Rheinland-Pfalz.