



**RECHNUNGSHOF
RHEINLAND-PFALZ**

Auszug aus dem Kommunalbericht 2023

Nr. 3 Schadensausgleich in Sozial- und Jugendämtern – Feststellungen des Rechnungshofs oftmals nur sehr zögerlich umgesetzt

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. 3 Schadensausgleich in Sozial- und Jugendämtern – Feststellungen des Rechnungshofs oftmals nur sehr zögerlich umgesetzt

1 Allgemeines

Die Gesetzesbindung der Verwaltung verpflichtet – zusammen mit dem Wirtschaftlichkeitsgebot – die Kommunen, Leistungen nur im Rahmen der rechtlichen Voraussetzungen zu gewähren. Im Hinblick auf die finanziellen Belastungen der Kommunalhaushalte durch soziale Leistungen¹⁹² kommt dem besondere Bedeutung zu.

Vor allem die Komplexität des Sozialleistungsrechts führt dazu, dass die Sachbearbeitung häufig mit Fehlern behaftet ist, die zu finanziellen Nachteilen für die Aufgabenträger führen. Das betrifft sowohl ohne Rechtsgrund geleistete Ausgaben, weil z. B. Einkommen und Vermögen Leistungsberechtigter unzutreffend ermittelt werden, als auch Einnahmeausfälle, z. B. aufgrund zu gering festgesetzter Kostenbeiträge. Die dadurch bedingten Schäden sind zum Teil beträchtlich.

Der Rechnungshof bezieht daher die Sachbearbeitung der Sozial- und Jugendämter der Landkreise sowie der kreisfreien und großen kreisangehörigen Städte regelmäßig in seine Prüfungen ein und trifft dabei Feststellungen zum Aufgabenvollzug. Damit erhalten die Kommunalverwaltungen Hinweise, wie die Aufgaben mit Wirkung für die Zukunft sachgerecht und rechtskonform erledigt werden können. Darüber hinaus werden im Rahmen der Prüfungen auch Überzahlungen und Einnahmeausfälle aufgegriffen und die Kommunen aufgefordert, die finanziellen Schäden soweit als möglich auszugleichen. Das betrifft im Wesentlichen

- die Inanspruchnahme der kommunalen Eigenschadenversicherung,
- den Kostenersatz¹⁹³, z. B. für zu Unrecht erbrachte Leistungen,
- die Kostenerstattung¹⁹⁴ und sonstige Erstattungen durch andere Sozialleistungsträger und Dritte sowie
- die Forderung von Kostenbeiträgen für Leistungen der Jugendhilfe.¹⁹⁵

Dem kommt nach den Prüfungserkenntnissen des Rechnungshofs ein Teil der Gemeinden und Gemeindeverbände nicht umfänglich oder nur mit zeitlicher Verzögerung nach. Daraus erwachsen Nachteile, wenn etwa Erstattungsansprüche aufgrund von Verjährung nicht oder nur noch teilweise realisierbar sind oder Schäden der Eigenschadenversicherung nicht innerhalb der vereinbarten Ausschlussfrist angezeigt werden und die Versicherung folglich deren Regulierung ablehnt.

Als Begründung für die unzureichende Abwicklung von Schäden gaben Kommunen u. a. an, dass hierfür keine ausreichenden personellen Ressourcen verfügbar seien, oder dass die voraussichtlichen Haushaltsverbesserungen in keinem Verhältnis zum Verwaltungsaufwand stünden.

Vermeintlich fehlende personelle Kapazitäten rechtfertigen nicht den Verzicht auf Schadensausgleich. Nach den Erkenntnissen des Rechnungshofs reichte die Personalausstattung häufig aus, um den Feststellungen nachzukommen. Außerdem weist der Rechnungshof die geprüften Stellen in der Regel bereits während der örtlichen Erhebungen auf mögliche Schäden hin. Sie haben somit frühzeitig die Möglichkeit, die Sachverhalte zu überprüfen und schadensreduzierende Maßnahmen zu

¹⁹² Vgl. hierzu Nr. 1 Tz. 3.2 des vorliegenden Kommunalberichts. Danach gaben die rheinland-pfälzischen Gemeinden und Gemeindeverbände in den Jahren 2018 bis 2022 jährlich zwischen 3,1 Mrd. € und 3,6 Mrd. € für soziale Leistungen aus.

¹⁹³ §§ 102 ff. SGB XII.

¹⁹⁴ §§ 106 ff. SGB XII, §§ 89 ff. SGB VIII und §§ 102 ff. SGB X.

¹⁹⁵ §§ 91 ff. SGB VIII.

ergreifen. Von Ausnahmen abgesehen, werden die meisten Gemeinden und Gemeindeverbände jedoch erst tätig, nachdem ihnen die Prüfungsmittelungen des Rechnungshofs vorliegen.¹⁹⁶

Schadensermittlung und Schadensausgleich sind – im Hinblick auf die Höhe der zu erlangenden Beträge – auch unter Aufwand-Zweck-Erwägungen gerechtfertigt. Zudem ist das nicht in allen Fällen besonders aufwendig.¹⁹⁷

Der Rechnungshof hat die Ergebnisse von Prüfungen bei Sozial- und Jugendämtern von 12 Landkreisen und 13 Städten ausgewertet, soweit sie den Ausgleich finanzieller Schäden zum Gegenstand hatten. Damit soll aufgezeigt werden, dass Bemühungen der Kommunen um Schadensregulierung durchaus erfolgreich waren und teilweise zu erheblichen Einnahmen führten.

Die Auswertungen beschränkten sich vorwiegend auf Schadensfeststellungen des Rechnungshofs bei der Gewährung von

- Leistungen für erzieherische Hilfen (wirtschaftliche Jugendhilfe),
- Hilfen zur Gesundheit sowie
- Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen.

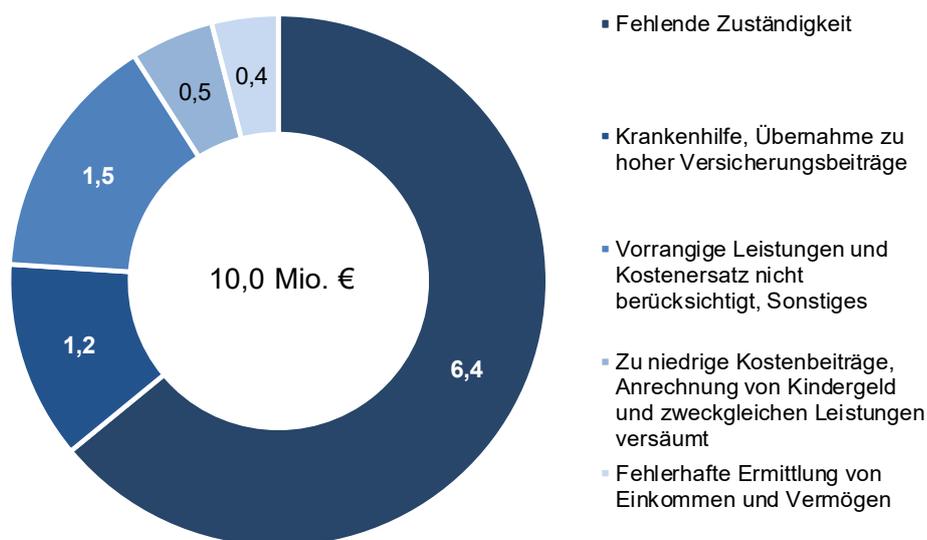
Grundlage waren die jeweiligen Prüfungsmittelungen sowie die Stellungnahmen der geprüften Stellen im weiteren Prüfungsverfahren. Erfasst wurden alle Äußerungen von Kommunen, wonach Schäden aus fehlerhafter Gewährung sozialer Leistungen ausgeglichen wurden und dabei konkrete Angaben zur Höhe des Schadensausgleichs vorlagen.

In der Gesamtbetrachtung regulierten die Landkreise und kreisfreien Städte Einnahmeausfälle und Ausgaben, für die es keine rechtliche Verpflichtung gab, im Umfang von 10,0 Mio. €. Durch Umsetzung der Forderungen des Rechnungshofs erzielten in der Spitze ein Landkreis immerhin 0,8 Mio. € und eine Stadt sogar 1,7 Mio. € einmalige Mehreinnahmen. Dies deutet darauf hin, dass bei konsequenter Anspruchsverfolgung ein deutlich höheres Gesamteinnahmepotenzial erreicht werden könnte.

¹⁹⁶ Zuvor übersendet der Rechnungshof einen Entwurf der Prüfungsmittelungen, in dem die geprüften Stellen zum Schadensausgleich aufgefordert werden.

¹⁹⁷ Das gilt z. B. für die Ermittlung des Mindestkostenbeitrags für Leistungen der Jugendhilfe.

Schadensausgleich in der Aufteilung nach Fehlerursachen in Mio. €



Darstellung: Rechnungshof Rheinland-Pfalz. Quelle: Eigene Auswertungen.

Zum Teil war der Schadensausgleich in einigen Kommunen noch nicht abgeschlossen oder diese teilten nicht immer die erzielten Beträge mit. Zudem beschränken sich Prüfungen des Rechnungshofs in der Regel auf Stichproben.¹⁹⁸ Daher ist davon auszugehen, dass die tatsächliche Ergebnisverbesserung den vorstehenden Betrag deutlich übertreffen könnte.

2 Wesentliche Ergebnisse

2.1 Erzieherische Hilfen¹⁹⁹

Die für die Jugendhilfe zuständigen Landkreise und Städte übernahmen häufig Kosten, ohne dass sie für die Hilfen zuständig waren. Das beruhte auf nicht ausreichender Prüfung der komplexen Zuständigkeitsnormen.

Zudem führen Änderungen des gewöhnlichen Aufenthalts von Kindern und Jugendlichen sowie deren Eltern ggf. dazu, dass ein Jugendamt zwar für die Leistungsgewährung zuständig bleibt, jedoch Ansprüche auf Kostenerstattung gegen andere Träger der Jugendhilfe erwirbt. Das wurde nicht immer erkannt und führte zu Einnahmeausfällen.

Eltern und die jungen Menschen sind bei teilstationären oder stationären erzieherischen Hilfen verpflichtet, abhängig von Einkommen und Vermögen einen Teil der Kosten selbst zu finanzieren. Solche Kostenbeiträge wurden vielfach nicht, zu gering oder verspätet festgesetzt.

Oftmals hatten die Leistungsberechtigten Ansprüche auf andere Sozialleistungen (z. B. Ausbildungsförderung), die gleichen Zwecken wie die Jugendhilfe dienen (sog. zweckgleiche Leistungen). Wurden diese Ansprüche nicht geltend gemacht, fielen Jugendhilfeausgaben an, obwohl zunächst von den Leistungsberechtigten die aus

¹⁹⁸ Sofern der Rechnungshof, wie üblich, nur einen Teil des jeweiligen Fallbestands überprüft und dabei Fehler mit größeren finanziellen Auswirkungen feststellt, fordert er die Kommunen ggf. dazu auf, auch den restlichen Fallbestand zu prüfen.

¹⁹⁹ SGB VIII.

den zweckgleichen Leistungen²⁰⁰ resultierenden Mittel hätten eingesetzt werden müssen.

Überzahlungen folgten auch daraus, dass gegenüber der Jugendhilfe vorrangige Leistungen, wie etwa Opferentschädigung²⁰¹, nicht berücksichtigt wurden.

Im Rahmen des Schadensausgleichs vereinnahmten die geprüften Stellen insgesamt 6,0 Mio. €.

Feststellungen zu häufigen Fehlerquellen bei der Leistungsgewährung können bereits dem Kommunalbericht 2011 (Beitrag Nr. 3, „Erzieherische Hilfen – Kommunale Pflichtaufgabe mit Einsparpotenzial“) entnommen werden.

2.2 Hilfen zur Gesundheit²⁰² und Übernahme von Beiträgen zu Kranken- und Pflegeversicherungen

Die Träger der Sozialhilfe leisteten häufig Hilfen, obwohl Krankenversicherungsschutz bestand (Pflichtversicherung) oder möglich war (z. B. Familienversicherung). Das war mit dem Nachrang der Sozialhilfe nicht vereinbar. Zudem übernahmen die Kommunen überhöhte Beiträge zur Kranken- und Pflegeversicherung, da sie zuvor nicht geprüft hatten, ob der Versicherungsschutz günstiger zu erlangen war.

Aufgrund der Feststellungen des Rechnungshofs konnten die geprüften Stellen fast 1,2 Mio. € vereinnahmen. Im Wesentlichen handelte es sich dabei um Erstattungen der Krankenkassen, da Versicherungsschutz bestand oder realisiert werden konnte, sowie um Erstattungen von Krankenversicherungsbeiträgen.

Die finanziellen Schäden resultierten meist daraus, dass sich die Sozialämter nicht ausreichend bemühten, die für einen Versicherungsschutz notwendigen Vorversicherungszeiten oder den Zeitpunkt des Eintritts einer Behinderung zu klären. Das ist zwar aufwendig, aber im Hinblick auf die ansonsten zu erwartende Kostenbelastung unabdingbar.

Nähere Hinweise zu typischen Mängeln der Sachbearbeitung enthält der Kommunalbericht 2015, Nr. 6.

2.3 Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen²⁰³

Bei der Hilfe zum Lebensunterhalt erwies sich die korrekte Abgrenzung gegenüber den Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende und der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung als entscheidend für eine rechtskonforme Bewilligung von Leistungen.²⁰⁴ Die insoweit maßgebliche Klärung der Erwerbsfähigkeit – Hilfe zum Lebensunterhalt setzt die befristete volle Erwerbsminderung voraus – betrieben die Sozialämter vielfach nicht oder nicht zeitnah. Der Rechnungshof empfiehlt insbesondere, dass die Sozialämter Fälle, in denen der Lebensunterhalt Leistungsberechtigter zuvor durch die Jobcenter gewährt wurde (Grundsicherung) nicht ohne entsprechende Feststellungen zur Erwerbsfähigkeit durch die DRV übernehmen.

²⁰⁰ Diese finanzieren nicht die Landkreise, kreisfreien und großen kreisangehörigen Städte als Träger der Jugendhilfe, sondern Dritte (bei BAföG-Leistungen z. B. der Bund).

²⁰¹ Die Opferentschädigung finanzieren Bund und Land.

²⁰² Leistungen nach dem Fünften Kapitel SGB XII und Ersatz der Aufwendungen der Krankenkassen nach § 264 SGB V.

²⁰³ Drittes Kapitel SGB XII.

²⁰⁴ Die Leistungsausgaben der Hilfe zum Lebensunterhalt finanzieren die Landkreise und kreisfreien Städte, diejenigen der Grundsicherung für Arbeitsuchende überwiegend und der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung ausschließlich der Bund.

Lagen die Voraussetzungen für die Hilfe vor, erkannten Landkreise und Städte teilweise unangemessen hohe Kosten an und ermittelten Einkommen und Vermögen der Leistungsberechtigten nur unvollständig. Zudem wurde Kostenersatz (z. B. von Erben) nur unzureichend gefordert.

Die aus den Prüfungen folgenden einmaligen Haushaltsverbesserungen betragen insgesamt 0,8 Mio. €.

Auf die Ausführungen des Rechnungshofs im Kommunalbericht 2022 (Beitrag Nr. 2, „Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen – Leistungsarten präziser abgrenzen und Regelungen zu Kosten der Unterkunft und Heizung anpassen“) wird verwiesen.

3 Fazit

Die Auswertungen des Rechnungshofs zeigen, dass der Ausgleich finanzieller Schäden durch fehlerhafte Sachbearbeitung bei der Gewährung sozialer Leistungen mit beachtlichen Haushaltsverbesserungen einhergehen kann. Aufwandserwägungen rechtfertigen es in aller Regel nicht, von der Schadensregulierung abzusehen.

Dessen ungeachtet steht diese nicht im Belieben der Kommunen. Vielmehr verpflichtet das Gemeindehaushaltsrecht, Ansprüche grundsätzlich rechtzeitig und vollständig geltend zu machen.²⁰⁵

Die mangelhafte Aufarbeitung von Schadensfällen kann bei Beamten eine Dienstpflichtverletzung begründen, die ihrerseits zu Schadensersatzansprüchen des Dienstherrn führen kann.²⁰⁶ Auch für Tarifbeschäftigte kommt beim Nachweis vorsätzlicher oder grob fahrlässiger Schädigung eine Haftung in Betracht.²⁰⁷

(Ober-)Bürgermeister und Landräte sind aufgrund ihrer Leitungsverantwortung verpflichtet, rechtswidrige Vermögensschädigungen der Kommune durch das Personal zu verhindern. Das ist Ausdruck der ihnen obliegenden Vermögensbetreuungspflicht.²⁰⁸ Diese dürfte spätestens greifen, nachdem der Rechnungshof seine Prüfungsmitteilungen übersendet hat, in denen die Kommune zum Ausgleich des Schadens aufgefordert wird.

Die kommunalen Entscheidungsträger müssen sich daher konsequent und rechtzeitig bemühen, Schäden zu ermitteln und deren Ausgleich anzustreben.

²⁰⁵ § 19 Abs. 4 GemHVO.

²⁰⁶ § 48 BeamtStG.

²⁰⁷ § 3 Abs. 6 TVöD.

²⁰⁸ Bundesgerichtshof, 6. Strafsenat, Urteil vom 14. Juli 2021 – 6 StR 282/20 (juris Rn. 16 ff.).