

Evangelischer Fachverband Wohnung und Existenzsicherung EFWE e.V.

Stellungnahme zur Umsetzung des Nds. AG SGB XII (Zwischenbilanz)

1. Die Änderung des Nds. Ausführungsgesetz zum SGB XII

Die Änderung des Niedersächsischen Ausführungsgesetzes zum SGB XII ist am 27.06.2011 verabschiedet worden und rückwirkend zum 01.01.2011 in Kraft getreten. Das Gesetz sieht anstelle von Spitzabrechnungen zwischen dem Land und den Kommunen Festbeträge vor, die auf der Grundlage der Ausgaben der Jahre 2007 bis 2009 errechnet wurden.

Diese Beträge wurden zunächst von allen Seiten als auskömmlich angesehen, zumal in diesen Festbeträgen noch Ausgaben für die Hilfe zum Lebensunterhalt in Einrichtungen und die Kosten der Unterkunft enthalten waren, die zumindest für Bezieher von ALG II zum Zeitpunkt der Gesetzesverabschiedung schon nicht mehr vom Land aufgewendet werden mussten. Alle erwerbsfähigen Hilfeempfänger erhalten seit dem 01.11.2008 in Niedersachsen Grund-sicherung nach dem SGB II. Diese Budgetanteile, denen keine aktuellen Ausgaben entgegenstehen, finden sich ausschließlich in Kommunen mit stationären Einrichtungen.

Für das Jahr 2013 sollen die Budgets auf der Grundlage der Ausgaben im Jahr 2011 angepasst werden. Einige Kommunen haben Anträge an den gemeinsamen Ausschuss auf eine Budgeterhöhung gestellt, da das Startbudget nicht ausreichte. Seitens des Landes wurden den Kommunen, die das Budget nicht vollständig ausgegeben haben, Budgetkürzungen mitgeteilt. Die von den Kürzungen betroffenen Kommunen wollen diese nicht akzeptieren, da aus ihrer Sicht die gesetzlichen Intentionen durch die Vorgehensweise des Landes konterkariert werden.

2. Intention der Gesetzesänderung

Vor diesem Hintergrund erscheint es sinnvoll, sich die mit der Gesetzesänderung verbundenen Absichten zu vergegenwärtigen. Bei der Gesetzesänderung ging es um die

1. Neuregelung der Finanzbeziehungen und die Einführung von Festbeträgen,
2. die Eröffnung von Handlungsspielräumen, die Schaffung von Anreizen zur Optimierung und die Schaffung und Stärkung präventiver und vernetzter Hilfen vor Ort,
3. den Abbau von Hindernissen zur Schaffung örtlicher Angebote, die dem Hilfebedarf effektiver begegnen
4. und die Entwicklung von Zielvereinbarungen.

In der Gesetzesbegründung wurde hierzu ausgeführt:

1. „Kernstück des Gesetzes ist eine Neuregelung der Finanzbeziehungen zwischen dem Land als überörtlichem Träger der Sozialhilfe und den für die Hilfe zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten nach den §§ 67 – 69 SGB XII zur Aufgabewahrnehmung herangezogenen kommunalen Körperschaften.“ (Drucksache 16/3186, S. 5, die Hervorhebungen dieses Abschnittes stammen vom EFWE).

Durch Festbeträge in Form von Sozialraumbudgets sollen „vor Ort kommunale Handlungsspielräume und Anreize zur Optimierung der Strukturen des Hilfesystems geschaffen werden.“ (ebd. S.5)

2. „Im Kern handelt es sich um eine Erweiterung der Handlungsmöglichkeiten der örtlichen Träger der Sozialhilfe mit dem Ziel, bei gleich bleibenden Ausgaben die organisatorischen Rahmenbedingungen der Hilfe zu optimieren. Demnach ist zu erwarten, dass überwiegend positive Auswirkungen hervortreten werden, insbesondere, da die Stärkung ortsnaher ambulanter und gegebenenfalls auch präventiver Leistungsstrukturen eine Verbesserung der Lebenssituation der leistungsberechtigten Personen bewirken werden.“ (ebd. S.10)

„Die vorgesehenen Regelungen werden verstärkt dazu beitragen, dass vor Ort präventive Angebote und insbesondere auch ein erweitertes Angebot an vernetzten ambulanten Hilfen für die unterschiedlichen Bedarfslagen geschaffen und bereits bestehende Strukturen optimiert werden können.“ (ebd. S.10)

3. „Die gegenwärtige Abgrenzung der sachlichen Zuständigkeiten und die daran ausgerichtete Abrechenbarkeit von Leistungen verhindern eine Entwicklung von Leistungsangeboten, die bereits im Vorfeld der Entstehung von Bedarfen entgegenwirken. Gleichzeitig soll zukünftig vermieden werden, dass allein aufgrund der unterschiedlichen Kostenträgerschaft vor Ort Angebote nicht entwickelt werden, die dem Hilfebedarf effektiver begegnen, aber eine zusätzliche finanzielle Belastung der örtlichen Träger bedeuten würden.“ (ebd. S.7)

4. „Aufsetzend auf den bestehenden sachlichen Zuständigkeiten wird den örtlichen Trägern damit die Möglichkeit eröffnet, diese Mittel im Rahmen von Zielvereinbarungen für den gesamten Bereich der Hilfeleistungen nach §§ 67 – 69 SGB XII einschließlich der genannten Leistungen an Personen, die das 60. Lebensjahr vollendet haben, zu verwenden.“ (ebd. S.7)

„Gleichzeitig zieht sich der überörtliche Träger der Sozialhilfe aus dem operativen Geschäft zurück und beschränkt sich auf seine Gewährleistungsfunktion und die Steuerung der Hilfe auf überörtlicher Ebene. Hierzu soll ein System der fachlichen Zielsteuerung unter Einbeziehung der Zentralen Beratungsstelle für Personen in besonderen sozialen Schwierigkeiten Niedersachsen und deren Regionalstellen implementiert werden. (ebd. S.8)

3. Was wurde aus dem innovativen Gehalt des Nds. Ausführungsgesetz?

Die örtlichen Träger haben die Möglichkeiten, die ihnen das neue Nds. AG geboten hat, unterschiedlich genutzt. Einzelne Landkreise haben mit Trägern im Rahmen der Hilfe nach §§ 67 ff. SGB XII neue Leistungsvereinbarungen abgeschlossen, andere sind dabei, ihre Organisationsstrukturen neu auszurichten, um ihre örtlichen Bedarfe zu erfassen und die Hilfen entsprechend zu optimieren. Viele örtliche Träger haben zunächst abgewartet oder haben ein zu kleines Budget, um damit innovative Projekte anzustoßen. Besonders Landkreise mit einem kleinen Budget, das vorwiegend durch Ausgaben für die ambulante Hilfe geprägt ist, haben das Risiko von starken Ausgabeschwankungen durch Fälle, bei denen eine stationäre Hilfe notwendig ist. Die Frage ist also, ob die in der Begründung zur Gesetzesänderung enthaltenen Innovationsziele erfüllt worden sind.

3.1. Neuregelung der Finanzbeziehungen und die Einführung von Festbeträgen

Informationsveranstaltungen mit den örtlichen Sozialhilfeträgern wurden am 20.01.2011 und am 31.01.2012 durchgeführt. Die Höhe der Sozialraumbudgets ist in der Anlage 13 der DVO zum Nds. AG SGB XII geregelt. Die Anlage 13 der DVO wurde mit Wirkung zum 01.01.2012 erstmalig geändert, um Unstimmigkeiten bei den Anfangsbudgets zu korrigieren.

Zum 30.04.2012 wurden die zur Verfügung gestellten Sozialraumbudgets durch die Kommunen erstmalig abgerechnet. In einem vorläufigen Überblick stellt das Land fest, dass im Jahr 2011 Festbeträge in Höhe von 34 Mio. € an die örtlichen Träger ausgezahlt worden sind und davon 29 Mio. € auf Leistungen des üöTdSH verwandt worden sind. Bei den örtlichen Trägern wurden Unterdeckungen in Höhe von 0,77 Mio € und Überdeckungen in Höhe von 4,7 Mio. € festgestellt. Über 1,4 Mio. € wurden Verwendungsnachweise nicht erbracht. (Ch. Armbrorst, Budgetplanung und Steuerung, Jahrestagung des EFWE 26.06.2012 in Loccum). Hieraus folgten seitens des Landes erste Überlegungen, entsprechende Budgetanpassungen vorzunehmen.

Bis zum 30.06.2012 konnten örtliche Träger darüber hinaus Budgeterhöhungen beantragen.

Im Vorfeld der Sitzung des Gemeinsamen Ausschusses im Juli 2012 kam es zu Unstimmigkeiten über die Beschlussvorschläge für das Jahr 2013. Diese entzündeten sich insbesondere bei den Kommunen, die (vermeintliche) Handlungsspielräume genutzt hatten und Budgetmittel für eigene Ausgaben verwenden wollten und bei den Kommunen, die sich aufgrund der Komplexität der Hilfesysteme vor Ort noch in der Umsetzungsplanung befinden.

3.2. Eröffnung von Handlungsspielräumen, die Schaffung von Anreizen zur Optimierung und die Schaffung und Stärkung präventiver und vernetzter Hilfen vor Ort

Einzelne örtliche Sozialhilfeträger (z.B. Diepholz, Nienburg) haben ihre (vermeintlichen) Handlungsspielräume genutzt und haben bereits Leistungsvereinbarungen mit Leistungserbringern abgeschlossen, die über das Sozialraumbudget finanziert werden sollten. Diese Leistungsvereinbarungen betrafen allerdings Leistungen, für die sich der überörtliche Träger nicht als sachlich zuständig betrachtet. Dies ist der Kern der Unstimmigkeiten. Die Kommunen, die aktiv geworden sind, sollen nach Auffassung des Landes die Kosten aus eigenen Mitteln und nicht aus dem (vermeintlich) hierfür zur Verfügung stehenden Sozialraumbudget erbringen. Dies verstößt aus Sicht der betroffenen Kommunen gegen die Intentionen des Gesetzes.

Unklar sind vor allem die Wirkungsketten, die zur Entstehung von Bedarfen führen, die vom überörtlichen Sozialhilfeträger zu erbringen sind. Wann und in welchem Umfang führt die Verbesserung vorgelagerter Hilfesysteme zur Verringerung der Fallzahlen des überörtlichen Trägers?

3.3. Abbau von Hindernissen zur Schaffung örtlicher Angebote, die dem Hilfebedarf effektiver begegnen

Somit ist der beabsichtigte Abbau von Hindernissen zur Schaffung lokaler Angebote nicht erfolgt. Nach wie vor ist bei der Planung optimaler Angebote die Kostenzuständigkeit entscheidend.

Insgesamt ist die finanziell prekäre Lage der Kommunen das größte Hindernis für die Entwicklung bedarfsgerechter Angebote. Dieses Hindernis kann durch die Sozialraumbudgets nicht überwunden werden.

3.4. Die Entwicklung von Zielvereinbarungen

Zur Entwicklung von Zielvereinbarungen fand am 29. - 30.11.2011 ein Workshop von Mitarbeitern des überörtlichen Sozialhilfeträgers, der örtlichen Sozialhilfeträger, Vertretern der LAG FW und der Zentralen Beratungsstelle Niedersachsen statt. Der Workshop wurde durch Dr. Bruno Kaltenborn extern moderiert. Als wesentliches Ziel wurde die Verringerung von Wohnungslosigkeit herausgearbeitet. Eine Folgeveranstaltung fand am 25.01.2012 statt. Hier ging es im Wesentlichen um die Ausarbeitung geeigneter Indikatoren. Leider gibt es von dieser Veranstaltung kein Protokoll. Zum gegenwärtigen Zeitpunkt gibt es keine Informationen zum weiteren Verfahren. Damit ist unklar, wann die im Gesetz als Grundlage für die Prüfung der zweckentsprechenden und wirtschaftlichen Mittelverwendung notwendigen Zielvereinbarungen tatsächlich abgeschlossen werden. Die Zielvereinbarungen sollen sicherstellen, dass die Leistungen in der sachlichen Zuständigkeit und entsprechend der aktuellen Standards erbracht werden. Folgt man der gesetzlichen Logik, gibt es damit zum gegenwärtigen Zeitpunkt keine inhaltliche Grundlage zur Überprüfung des Budgets.

Zusammenfassung

Zusammenfassend kann gesagt werden, dass als einziges Ziel der Gesetzesänderung bisher die Umstellung der Landesförderung auf Festbeträge umgesetzt wurde. Die Erweiterung von Handlungsspielräumen für die örtlichen Träger der Sozialhilfe und der Abbau von Hindernissen für die Weiterentwicklung des Hilfesystems sind dagegen nicht gelungen. Die in der Gesetzesbegründung offensiv beschriebene Überwindung der getrennten Zuständigkeit ist infolge der gegenwärtigen unterschiedlichen Interpretationen ein ungelöstes Problem. Dieses führt dazu, dass in vielen Orten der Großteil der Anspruchsberechtigten aufgrund des Zuständigkeitsstreites keine Hilfe erhalten.

Die Entwicklung von Zielvereinbarungen hat lediglich zur Formulierung eines Globalziels geführt. Von Zielsteuerung kann derzeit nicht geredet werden, weil hierzu ein engagierter, dauerhafter und verbindlicher Fachdiskurs zwischen allen Akteuren etabliert werden müsste. Das Problem Wohnungslosigkeit und Wohnungsnot scheint auf der Prioritätenliste eines größeren Teils der kommunalen Akteure keine große Dringlichkeit aufzuweisen. Als wesentliche Schwierigkeit für die Fortsetzung der Gespräche zur Zielsteuerung hat sich gezeigt, dass es nicht gelungen ist, eine kontinuierliche Delegation der örtlichen Träger für die Mitarbeit zu gewinnen

4. Was also ist zu tun? - Forderungen des Evangelischen Fachverbandes Wohnen und Existenzsicherung

Die wesentliche Forderung des EFWE bleibt daher bestehen, die strukturellen Probleme des Zugangs zu einer qualifizierten Wohnungslosenhilfe für alle Bedarfsgruppen zu beseitigen. Der Zugang zu ambulanten Hilfen für alle Zielgruppen muss gesichert werden und nicht nur für die, die sich in der (jetzigen) Zuständigkeit des überörtlichen Trägers befinden.

Ein Weg hierzu wäre die Ausweitung der sachlichen Zuständigkeit des überörtlichen Trägers. Zur Durchführung der Hilfe können nach wie vor die örtlichen Träger herangezogen werden.

Ein anderer Weg hierzu wäre die Finanzierung entsprechender Angebote für örtliche Zielgruppen durch die örtlichen Träger der Sozialhilfe. Dieser Weg ist bisher am mangelnden Willen und an den fehlenden finanziellen Möglichkeiten der örtlichen Träger der Sozialhilfe gescheitert. Hieran scheint die Änderung des Nds. Ausführungsgesetzes bisher nicht geändert zu haben.

Darüber hinaus ist fraglich, ob die von den örtlichen Trägern vorgeschlagenen Konzepte dem Hilfebedarf wirklich effektiver begegnen. Dem ersten Eindruck nach sind kommunale Konzepte vor allem aus den Bereichen der Eingliederungshilfe und dem SGB II inspiriert. Vor allem werden Steuerungskonzepte in die Diskussion gebracht, die den Zugang in die eigene Zuständigkeit kontrollieren sollen (Zugangssteuerung).

Die Diakonie hat eine besondere Rolle als zivilgesellschaftlicher Akteur, die auch in den Sozialgesetzbüchern verankert ist. In § 68 Abs. 3 SGB XII wird für die Hilfen in besonderen Lebenslagen diese Rolle konkret benannt:

3) Die Träger der Sozialhilfe sollen mit den Vereinigungen, die sich die gleichen Aufgaben zum Ziel gesetzt haben, und mit den sonst beteiligten Stellen zusammenarbeiten und darauf hinwirken, dass sich die Sozialhilfe und die Tätigkeit dieser Vereinigungen und Stellen wirksam ergänzen.

Die Diakonie versteht sich als Anwältin von Menschen in Notlagen und unterstützt die Vernetzung Betroffener und Engagierter. Diakonische Einrichtungen arbeiten nach betriebswirtschaftlichen Maßstäben, ohne Gewinnerzielungsabsicht. Damit ist die Diakonie ein zivilgesellschaftlicher Akteur und Partner der Kommunen auf Augenhöhe bei der Ausgestaltung der sozialen Daseinsvorsorge. Diese Rolle muss sich auf den verschiedenen Ebenen der Hilfeausgestaltung wiederfinden. Eine Reduktion auf die Rolle eines Dienstleisters lehnen wir ab.

Gem. § 79 SGBXII sind in Niedersachsen über den Landerahmenvertrag die Leistungen der Hilfen gem. §§ 67 ff. SGB XII in sogenannten Leistungstypen beschrieben. Die Leistungstypen kennzeichnen Hilfebedarfsgruppen mit vergleichbarem Hilfebedarf und beschreiben die Leistungen, Entgelte und Prüfungskriterien. Jede neue Leistung ist in dieses System einzugliedern. Die Neuordnung der sachlichen Zuständigkeit zwischen dem Land und den kommunalen Trägern der Sozialhilfe setzt diese Systematik des übergeordneten Gesetzes nicht außer Kraft und muss bei der Formulierung der Zielvereinbarungen berücksichtigt werden. Die in der Gesetzesbegründung genannten Ziele und Erwartungen für die Neuorganisation können allein aus diesem Grund nicht kurzfristig erreicht werden. Eine mindestens 5-jährige Übergangsphase mit festgeschriebenem Budget (vgl. auch § 10 AG „Experimentierklausel“) ist daher notwendig.

Hannover , 05.09.2012

Klaus Göth, Frank Kruse, Andreas Sonnenberg, Peter Szyuka