

Landesrechnungshof  
Schleswig-Holstein



# Bemerkungen 2015

mit Bericht zur  
Landeshaushaltsrechnung 2013

Kiel, 17. März 2015

## **Ministerium für Soziales, Gesundheit, Wissenschaft und Gleichstellung**

### **24. Selbstentmachtung des Landtages - kein Prüfungsrecht des Landesrechnungshofs**

Die Ausgaben für die Eingliederungshilfe steigen. 2015 muss das Land mit über 650 Mio. € rechnen. Die Ausgaben erhöhen sich zwar langsamer als in den Vorjahren, die Fallzahlen wachsen aber kontinuierlich.

Der Landtag hat seit über 20 Jahren ein Prüfungsrecht für den LRH gefordert - ohne Erfolg. Deshalb hat der LRH vorgeschlagen, ihm durch eine Änderung des Kommunalprüfungsgesetzes zumindest die Nutzung der Prüfungsrechte der Kreise und kreisfreien Städte zu ermöglichen. Die Regierungsfractionen haben die Änderung verweigert. Begründet hat eine Fraktion die Ablehnung u. a. mit einem möglichen Vertrauensverlust gegenüber den Wohlfahrtsverbänden.

Der Landtag kann dadurch den bei Weitem größten Einzelposten im Landeshaushalt nicht kontrollieren und steuern. Er ist weiterhin nicht informiert, inwieweit die Mittel den Menschen mit Behinderung wie vereinbart zugutekommen und wirtschaftlich eingesetzt werden.

#### **24.1 Immer mehr Menschen beanspruchen Eingliederungshilfe**

Anspruch auf Eingliederungshilfe haben Menschen, die durch eine nicht nur vorübergehende körperliche, geistige oder seelische Behinderung wesentlich in ihrer Fähigkeit, an der Gesellschaft teilzuhaben, eingeschränkt oder von einer solchen wesentlichen Behinderung bedroht sind. Ziel der Hilfe ist, dass Menschen mit Behinderung am Leben in der Gesellschaft teilhaben können.

Die Aufgaben der Eingliederungshilfe werden von den Kreisen und kreisfreien Städten wahrgenommen. Ausgenommen ist die (teil-)stationäre Gefährdetenhilfe, für die das Land sachlich zuständig ist.

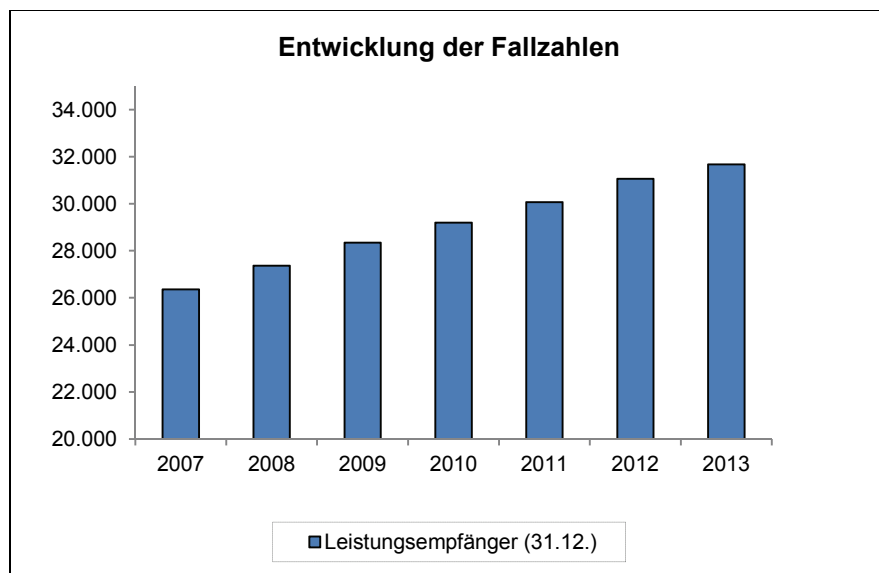
Trotz intensivierter Hilfeplanung nimmt die Zahl der Menschen, die Eingliederungshilfe erhalten, ständig zu. Gründe: die demografische

Entwicklung, der medizinische Fortschritt, zunehmende psychische Beeinträchtigungen und weitere Faktoren.<sup>1</sup>

## 24.2 Ausgaben und Fallzahlen in Schleswig-Holstein

2013 musste das Land 620,9 Mio. €<sup>2</sup> für die Eingliederungshilfe ausgeben. Das sind 14,8 Mio. € mehr als im Vorjahr. Der Ausgabenanstieg ist 0,7 % geringer als im Vorjahr. Der seit 2010 bestehende Trend sinkender Zuwachsraten hat sich zwar fortgesetzt, aber die Ausgaben steigen kontinuierlich.

Ursache dafür sind vor allem von Jahr zu Jahr höhere Fallzahlen. Von 2007 bis 2013 sind die Fallzahlen durchschnittlich pro Jahr um 3,1 % gestiegen.



Grafik: LRH; Datenquelle: Con\_sens, Benchmarking der Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderung in Schleswig-Holstein.

2013 hat sich die Zahl der Leistungsempfänger um 2 % gegenüber dem Vorjahr erhöht. Die Leistungsdichte - die Anzahl der Hilfeempfänger im Verhältnis zur Bevölkerung - liegt mit 10 je 1.000 Einwohner oberhalb des Bundesdurchschnitts von 8,6.<sup>3</sup> Die überdurchschnittliche Leistungsdichte in Schleswig-Holstein wirkt sich in den Pro-Kopf-Ausgaben je Einwohner

<sup>1</sup> Landtagsdrucksache 18/2499. Entwurf eines Gesetzes zur Ausführung des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch (AG-SGB XII) S. 2 letzter Absatz erster Satz.

<sup>2</sup> Datenquelle: Con\_sens, „Leistungen der Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderung in Schleswig-Holstein“ Bericht 2013 - Bruttoausgaben; zum Zeitpunkt des Redaktionsschlusses noch nicht veröffentlicht.

<sup>3</sup> Datenquelle: Statistisches Bundesamt Wiesbaden 2014 (Destatis) - Leistungen nach Kapitel 5 bis 9 SGB XII - Empfängerinnen und Empfänger von Eingliederungshilfe für behinderte Menschen am 31.12.2013.

aus. 2013 betragen sie 221,31 €, der Bundesdurchschnitt lag bei 192,84 €. <sup>1</sup>

Auch zukünftig muss mit einem - zwar verlangsamten - aber kontinuierlichen Anstieg der Ausgaben gerechnet werden.

### 24.3 Neue Finanzierung ab 2015

Das Land stellt den Kommunen Mittel zur Finanzierung der Sozialhilfeleistungen einschließlich der Eingliederungshilfe zur Verfügung. Bis Ende 2014 finanzierte das Land stationäre Leistungen und die Kommunen ambulante Leistungen über regionale Budgets. Wies ein örtlicher Sozialhilfeträger nach, dass seine Nettoausgaben das Budget überstiegen, hat das Land die Mehrausgaben ausgeglichen. Die Nachfinanzierungspflicht bestand nur für stationäre Leistungen. An den Aufwüchsen der ambulanten Leistungen beteiligte sich das Land nur pauschal mit 17 Mio. € jährlich. Kreise und kreisfreie Städte, deren Ausgaben für stationäre Leistungen das vorkalkulierte Budget unterschritten, durften die Landesmittel behalten. Mit dem Entwurf eines Gesetzes zur Ausführung des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch (AG-SGB XII)<sup>2</sup> will das Land die Finanzierung ab 2015 neu regeln.

- Das Land beteiligt sich mit 79 % an den Ausgaben der Sozialhilfe.<sup>3</sup> Der Anteil des Landes ist mit einer jährlichen Steigerung von 2,5 % für 2015 bis 2017 festgelegt. 2015 trägt das Land 652 Mio. €; 2017 sind es 685 Mio. €.
- Der Finanzierungsanteil des Landes bezieht sich auf alle Leistungen der Eingliederungshilfe, also auch auf ambulante Hilfen.
- Die Kreise und kreisfreien Städte erhalten die Mittel als vorläufige Budgets. Reicht das Budget einer Kommune nicht aus, sind die Kommunen, die ihr Budget nicht ausgeschöpft haben, zum Ausgleich verpflichtet. Dabei wird ihnen ein Selbstbehalt von mindestens der Hälfte des Kürzungsbetrags eingeräumt. Darüber hinaus muss das Land ausgleichen.
- Die Mittel für die Koordinierung der Hilfe hat das Land ab 2014 um 1,5 Mio. € auf 3,5 Mio. € erhöht. Mit den zusätzlichen Mitteln will das Land eine von den Kreisen und kreisfreien Städten gemeinsam getragene Prüfinstanz finanzieren. Die Mittel will es erst auszahlen, wenn sich die örtlichen Sozialhilfeträger auf ein Konzept für Qualitäts- und Wirtschaftlichkeitsprüfungen geeinigt haben und das Land dem zuge-

<sup>1</sup> Datenquelle: Statistisches Bundesamt Wiesbaden 2014 (Destatis) - Ausgaben der Sozialhilfe - Eingliederungshilfe für behinderte Menschen - Bruttoausgaben 2013.

<sup>2</sup> Landtagsdrucksache 18/2499.

<sup>3</sup> § 8 AG-SGB XII. Ausgenommen von der Finanzierung des Landes sind die Geldleistungen der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung, die zu 100 % vom Bund getragen werden.

stimmt hat. Das Land finanziert die Hilfeplanung weiterhin mit 9 Mio. € jährlich.

Das neue AG-SGB XII beseitigt Fehlanreize. Bei der Finanzierung wird nicht mehr zwischen stationären und ambulanten Leistungen unterschieden. Dadurch haben die Kommunen einen stärkeren Anreiz, in ambulante Leistungen umzusteuern. Es kann sich ein differenziertes auf den individuellen Hilfebedarf ausgerichtetes Leistungsangebot entwickeln. Dennoch: Selbst wenn die Kommunen ihre Budgets nicht ausschöpfen, profitiert das Land davon nicht unmittelbar. Die Einsparungen verbleiben den Kommunen. Sie können die Mittel nutzen, um in sozialräumliche Angebote zu investieren. Die Landesbudgets mit jährlichen Ausgabenerhöhungen von 2,5 % sind bis 2017 festgeschrieben. Sie tragen damit der fortlaufenden Erhöhung der Fallzahlen Rechnung.

Das **Ministerium für Soziales, Gesundheit, Wissenschaft und Gleichstellung (Sozialministerium)** weist darauf hin, dass im AG-SGB XII die gemeinsame kommunale Finanzierungsverantwortung neu geregelt und ein Anreiz zur wirtschaftlichen Aufgabenerledigung gesetzt werde.

#### 24.4 Das Prüfungsdilemma

##### 24.4.1 Wer prüft?

Ein Prüfungsrecht besteht ausschließlich für die Kreise und kreisfreien Städte als jeweils zuständige Sozialhilfeträger. Es ist in dem ab 2013 gültigen Landesrahmenvertrag<sup>1</sup> sowie im Zwölften Buch Sozialgesetzbuch (SGB XII)<sup>2</sup> geregelt. Aufgrund fehlender Ressourcen machen die Kommunen von ihrem Recht so gut wie keinen Gebrauch. Hinzu kommt, dass sie zugleich Vertragspartner der Einrichtungsträger sind. Dadurch können Interessenkonflikte entstehen.

Nach dem Willen des Landes sollen die Kreise und kreisfreien Städte eine gemeinsam getragene Arbeitsstruktur zur Umsetzung des im Landesrahmenvertrag enthaltenen Prüfrechts aufbauen. Die Mittel von 1,5 Mio. € jährlich werden erst ausgezahlt, wenn das Sozialministerium einem Konzept über eine gemeinsame Arbeits- und Organisationsstruktur für Qualitäts- und Wirtschaftlichkeitsprüfungen zugestimmt hat.<sup>3</sup> Bisher

<sup>1</sup> § 9 Abs. 2 Landesrahmenvertrag für Schleswig-Holstein nach § 79 Abs. 1 SGB XII vom 12.11.2012. Der Vertrag regelt für die stationären und teilstationären Einrichtungen sowie die ambulanten Dienste Umfang und Inhalt von Leistungen, Vergütungen und Prüfungen.

<sup>2</sup> § 75 Abs. 2 Sozialgesetzbuch Zwölftes Buch (SGB XII) - Sozialhilfe vom 27.12.2003, BGBl. I S. 3022, 3023, zuletzt geändert durch Art. 9 des Gesetzes vom 21.07.2014, BGBl. I S. 1133.

<sup>3</sup> Landtagsdrucksache 18/2499. Entwurf eines Gesetzes zur Ausführung des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch (AG-SGB XII) S. 7.

(Stand 01.03.2015) können sich Kreise und kreisfreie Städte nicht auf eine gemeinsam getragene Prüfstruktur einigen. Die Kommunen konnten bereits die für 2014 bereitgestellten Mittel nicht beanspruchen.

Die Koordinierungsstelle für soziale Hilfen der schleswig-holsteinischen Kreise (Kosoz) ist beim Kreis Rendsburg-Eckernförde angesiedelt. Der Kreis hat den öffentlich-rechtlichen Vertrag zur Bildung der Verwaltungsgemeinschaft zum 31.12.2016 gekündigt. Die kommunalen Landesverbände beraten bereits längere Zeit darüber, ob die Kosoz als zentral tätige Institution für das Vertragsmanagement erhalten bleibt. Der Aufbau der Prüfinstanz wird dabei als zweitrangig betrachtet und hat sich schon erheblich verzögert.

Die Kosoz ist zwar aufgrund ihrer Fachlichkeit ein adäquater Verhandlungspartner gegenüber den Leistungserbringern. Prüfungen der Qualität und Wirtschaftlichkeit gehören jedoch nicht zu ihrem Kerngeschäft. Ihre Zukunft ist zudem ungewiss. Da auch die Kreise und kreisfreien Städte ihr Prüfungsrecht nicht nutzen, besteht faktisch ein prüfungsfreier Raum.

Das **Sozialministerium** erwartet, dass die Kreise und kreisfreien Städte noch 2015 ein bereits erarbeitetes gemeinsames Prüfkonzept über eine zentrale Stelle umsetzen. Dies sei nicht zwingend mit dem Fortbestehen der Koordinierungsstelle für soziale Hilfen oder einer Nachfolgeinstitution verknüpft.

#### 24.4.2 **Kein Prüfungsrecht des Landesrechnungshofs**

**Seit 1993** hat der Landtag wiederholt einstimmig gefordert, ein Prüfungsrecht für den LRH bei den Einrichtungen und Diensten der Eingliederungshilfe zu vereinbaren. Von den Vertretern der Einrichtungen und Dienste ist dies stets strikt abgelehnt worden.

**Im April 2013** hat der LRH deshalb in seinen Bemerkungen<sup>1</sup> empfohlen, ihm durch eine Änderung des Kommunalprüfungsgesetzes<sup>2</sup> (KPG) zumindest die Nutzung der Prüfungsrechte der Kreise und kreisfreien Städte zu ermöglichen. Dem LRH würde dadurch gestattet, bei den Einrichtungen und Diensten der Eingliederungshilfe die Wirtschaftlichkeit und Qualität der Leistungen zu untersuchen.

**Im November 2013** legte der Wissenschaftliche Dienst des Landtages ein Gutachten zu der Frage des Finanzausschusses vor, ob gegen den Vor-

<sup>1</sup> Bemerkungen 2013 des LRH, Nr. 30.

<sup>2</sup> Gesetz über die überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften und die Jahresabschlussprüfung kommunaler Wirtschaftsbetriebe (Kommunalprüfungsgesetz - KPG) i. d. F. vom 28.02.2003, GVBl. Schl.-H. S. 129.

schlag des LRH rechtliche Einwände bestehen.<sup>1</sup> Das Gutachten sieht keine verfassungsrechtlichen Bedenken.

**Im Dezember 2013** erklärt der finanzpolitische Sprecher der SPD: *„Die SPD steht einem Prüfungsrecht des Landesrechnungshofs bei der Eingliederungshilfe positiv gegenüber ... Wo öffentliche Mittel verwendet werden, müssen sie überprüfbar sein. Das ist eine Selbstverständlichkeit ...“*.<sup>2</sup> Der Landtag stimmte dem Votum des Finanzausschusses zu.<sup>3</sup> Er unterstützte den Vorschlag, das KPG zu ändern, um dem LRH die Nutzung der bestehenden Prüfungsrechte aus dem SGB XII zu ermöglichen.

**Im Januar 2014** brachte die FDP-Fraktion einen Gesetzentwurf zur Änderung des KPG ein.<sup>4</sup> Der Gesetzentwurf wurde dem Innen- und Rechts-, dem Finanz- sowie dem Sozialausschuss zur Beratung überwiesen.<sup>5</sup> In der Landtagsdebatte äußerte die Parlamentarische Geschäftsführerin der SPD, die zugleich Mitglied im Fraktionsvorstand und im Finanzausschuss des Landtages ist: *„Wo mit Mitteln des Landes Leistungen erbracht werden, muss die Möglichkeit einer guten Kontrolle bestehen ... Wir glauben ... dass ... Prüfrechte und Prüfmöglichkeiten weiterentwickelt werden sollten ...“*.<sup>6</sup>

**Im Februar 2014** beschloss der Finanzausschuss, ein schriftliches Anhörungsverfahren durchzuführen. Die Landtagsfraktionen benannten 21 Anzuhörende. Ein Gutachter hat im Auftrag der Wohlfahrtsverbände eine rechtliche Stellungnahme vorgelegt.<sup>7</sup> Ergebnis: Weder ein originäres noch ein abgeleitetes Prüfungsrecht des LRH sei rechtskonform.

**Juni bis November 2014:** Die Ausschüsse verschoben mehrfach die Behandlung des Gesetzentwurfs zur Änderung des KPG. Als Begründung wurde Beratungsbedarf genannt.

**Ende Oktober 2014** legte der Wissenschaftliche Dienst eine weitere rechtliche Stellungnahme vor.<sup>8</sup> Im Auftrag der FDP-Fraktion hatte er geprüft, ob die von dem Gutachter der Wohlfahrtsverbände geäußerten Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit des Gesetzentwurfs zur Änderung des KPG zutreffend sind. Ergebnis: Es bestehen keine verfassungsrechtlichen Bedenken gegen den vorgelegten Gesetzesentwurf.

---

<sup>1</sup> Schleswig-Holsteinischer Landtag - Umdruck 18/2012.

<sup>2</sup> Pressemitteilung des finanzpolitischen Sprechers der SPD-Landtagsfraktion. Veröffentlicht am 06.12.2013.

<sup>3</sup> Votum zu Nr. 30 der Bemerkungen 2013 des LRH, Beschluss des Landtages vom 11.12.2013, Landtagsdrucksache 18/1355(neu).

<sup>4</sup> Landtagsdrucksache 18/1467.

<sup>5</sup> Beschluss des Landtages in der 46. Sitzung am 23.01.2014.

<sup>6</sup> Plenarprotokoll 46. Sitzung am 23.01.2014, S. 3789 bis 3790.

<sup>7</sup> Vgl. Umdruck 18/2661.

<sup>8</sup> Vgl. Umdruck 18/3544.

**Im November 2014** präsentierte das Diakonische Werk Rendsburg eine erneute rechtliche Stellungnahme des im Auftrag der Wohlfahrtsverbände tätigen Gutachters.<sup>1</sup> Ergebnis: Der Gesetzentwurf zur Verankerung eines Prüfungsrechts durch Änderung des KPG sei formell und materiell verfassungswidrig.

**Dezember 2014:** Der Innen- und Rechtsausschuss und der Finanzausschuss lehnten jeweils mit den Stimmen von SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und SSW den Gesetzentwurf ab. Der Sozialausschuss votierte nicht. Obwohl die Vertreter von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und SSW erklärten, das Prüfungsrecht für den LRH zu wollen, votierten Sie in den Ausschüssen - aufgrund des Koalitionszwangs - gegen den Gesetzentwurf. Die SPD-Fraktion begründete die Ablehnung wie folgt: *„In einem Prüferecht des Landesrechnungshofs bei der Eingliederungshilfe sehen wir durchaus einen Mehrwert. Dieser ist jedoch nicht so groß, dass er den Vertrauensverlust und den Mehraufwand bei den Trägern rechtfertigen würde ... Es gibt bereits Prüf-Strukturen, die gut funktionieren. Wir sind überzeugt, dass eine zusätzliche Prüf-Instanz unter dem Strich nicht geeignet ist, die Situation signifikant zu verbessern. Hingegen kann die SPD-Fraktion sich eine Reihe von Maßnahmen vorstellen, die im Interesse der Menschen mit Behinderung bei der finanziellen Steuerung Verbesserungen bewirken. Hierauf sollten wir uns konzentrieren.“*<sup>2</sup>

Der Landtag folgte den Voten der Ausschüsse und sprach sich gegen den Gesetzentwurf aus, ohne das Votum des Sozialausschusses abzuwarten.

## 24.5 Fazit

Der Landtag hat die Änderung des KPG abgelehnt. Damit hat er die Chance vertan, mit großer Mehrheit seine jahrzehntelange Forderung nach mehr Transparenz und Steuerung bei der Eingliederungshilfe umzusetzen.

Der größte Ausgabeposten<sup>3</sup> des Landeshaushalts mit einem Volumen von über 600 Mio. € bleibt der Kontrolle und Steuerung des Landtages entzogen. Er hat sich selbst der Möglichkeit beraubt, Informationen darüber zu erhalten, ob die Mittel zweckentsprechend und wirtschaftlich eingesetzt werden. Als übergeordnete und unabhängige Prüfinstitution hätte der LRH für die notwendige Transparenz sorgen können. Die SPD-Fraktion hat die Ablehnung des Prüfungsrechts u. a. damit begründet, dass es bereits gut funktionierende Prüfstrukturen gäbe. Dies trifft nicht zu. Die Kreise und kreisfreien Städte sind aufgrund fehlender Ressourcen bisher nicht in der

<sup>1</sup> Vgl. Umdruck 18/3651.

<sup>2</sup> Pressemitteilung der SPD-Fraktion - Beate Raudies und Lars Winter - vom 04.12.2014 Nr. 233/2014.

<sup>3</sup> Ohne Schuldendienst für die kreditfinanzierten Landesmittel und ohne Schlüsselzuweisungen nach dem Finanzausgleichsgesetz.



Lage, die Qualität und die Wirtschaftlichkeit von Leistungen der Eingliederungshilfe zu prüfen. Es ist nicht erkennbar, dass sie in absehbarer Zeit Prüfstrukturen aufbauen. Faktisch werden die Leistungen und Dienste der Eingliederungshilfe nicht geprüft. Die für den Aufbau einer Prüfgruppe ursprünglich vorgesehene Kosoz ist nur noch bis 2016 gesichert. Ihre Zukunft ist ungewiss. Das Prüfungsrecht des LRH hätte - auch wenn die Kommunen tatsächlich prüfen würden, nicht zu Doppelstrukturen geführt. Der LRH hätte in Absprache mit den Kommunen geprüft. Die koordinierten Prüfungen hätten sich im Hinblick auf die vielen Einrichtungen und Dienste sinnvoll ergänzt.