

## 5. Soziale Beratungsstellen - Verbesserungen sind möglich

Die Kreise sollten mit den Erziehungsberatungsstellen eine einheitliche Erfassung der Fallzahlen vereinbaren. So können sie die erbrachten Leistungen besser beurteilen und angemessene Zuschüsse gewähren.

Bei der Schuldnerberatung sollten die Verträge zwischen den Kreisen und den freien Trägern einheitlich gestaltet werden. Die Leistungen sollten mittels vergleichbarer Stundensätze gefördert werden.

Für die Migrationssozialberatung ist das Land zuständig. Die Kreise sollten sie nur in begründeten Ausnahmefällen selbst durchführen bzw. finanziell fördern.

Angesichts der sich überschneidenden Zuständigkeiten für die Schwangeren- und die Schwangerschaftskonfliktberatung sollten die Kreise ihren Leistungsumfang auf seine Notwendigkeit überprüfen.

### 5.1 Erziehungsberatung - Vergleich von Fallkosten nicht möglich

Die Erziehungsberatung steht Kindern und Jugendlichen sowie Eltern und anderen Erziehungsberechtigten kostenfrei zur Verfügung. Rechtsgrundlagen für die Erziehungsberatung sind die §§ 16, 17, 18, 27, 28 SGB VIII. Als örtliche Träger der Jugendhilfe sind die Kreise verpflichtet, die Erziehungsberatung in eigener Verantwortung zu gewährleisten. Dieser Verpflichtung kommen sie nach, indem sie die Angebote freier Träger fördern. Der Kreis Herzogtum Lauenburg hält zusätzlich, der Kreis Steinburg ausschließlich eigene Beratungsstellen vor.

Die Kreise bezuschussten die Erziehungsberatungsstellen im Vergleichsjahr 2008 wie folgt:

**Zuschussbeträge 2008 - € je Ew -**

HEI	IZ	NF	OD	OH	PI	PLÖ	RD	RZ	SE	SL
3,87	3,27	3,05	5,93	3,09	3,47	3,20	2,02	5,01	3,78	2,81

Die Kreise Ostholstein und Plön haben für 2008 keine Beträge mitgeteilt. Im Kreis Segeberg wird die Erziehungsberatung ab 2008 zusammen mit einer anderen Leistung bezuschusst. Daher wurden für diese 3 Kreise die Zuschüsse aus 2007 berücksichtigt.

Der Kreis Stormarn bewilligte die höchsten Zuschüsse. Der Grund: Er hat einen Schwerpunkt auf die Erziehungsberatung gelegt. Sie soll als leicht zugängliches Angebot ermöglichen, Probleme frühzeitig zu erkennen und aufzufangen, bevor aufwendigere und kostenintensivere Maßnahmen notwendig werden.

Fallzahlen konnten die Kreise dem LRH nicht vorlegen oder die vorgelegten Zahlen waren nicht vergleichbar. Daher wurde auf eine entsprechende Darstellung verzichtet.

Die Kreise sollten mit den Erziehungsberatungsstellen eine einheitliche Erfassung der Fallzahlen vereinbaren. Diese könnten z. B. als Grundlage für Haushaltsberatungen oder neue vertragliche Vereinbarungen mit den Trägern genutzt werden. Der LRH empfiehlt, hierbei die Definition der Bundesstatistik zu verwenden. Das heißt, jedes Kind bzw. jeder Jugendliche ist als Fall zu werten, wenn jeweils ein erzieherischer Bedarf vorliegt und eine Hilfe stattfindet. Entsprechend könnten Hilfen für die Personensorgeberechtigten nach §§ 17, 18 SGB VIII gezählt werden.

Der **Landkreistag** nimmt die Anregung des **LRH** auf.

## 5.2 **Schuldnerberatung - Gestaltungsspielraum nutzen**

Die Kreise sind für die Schuldnerberatung zuständig.<sup>1</sup>

Nach SGB XII sollen sie angemessene Kosten einer Beratung übernehmen, wenn eine Lebenslage Leistungen der Hilfe zum Lebensunterhalt erforderlich macht oder zu erwarten ist, dass sie sonst nicht überwunden werden kann (Soll-Leistung). In anderen Fällen, z. B. für Bezieher von Grundsicherung im Alter, können sie Kosten übernehmen (Kann-Leistung).

Außerdem können die Kreise nach SGB II Schuldnerberatung gewähren, wenn diese für die Eingliederung erwerbsfähiger Hilfebedürftiger in das Erwerbsleben erforderlich ist (Kann-Leistungen).

Tatsächlich prüfen die Kreise weder in vollem Umfang die individuellen Voraussetzungen für eine Schuldnerberatung noch üben sie ihr Ermessen im Einzelfall aus. In der Regel überlassen sie es den Trägern zu prüfen und zu entscheiden, ob die Voraussetzungen für eine Kostenübernahme durch den jeweiligen Kreis erfüllt sind. Nur der Kreis Rendsburg-Eckernförde behält sich vor, selbst zu entscheiden. Einige Kreise übernehmen sogar die Kosten der Schuldnerberatung für jeden Ratsuchenden.

---

<sup>1</sup> § 11 SGB XII, von 2005 bis 2008 § 16 SGB II, der 2009 durch § 16 a SGB II ersetzt wurde.

Die Zuschüsse für die Schuldnerberatungsstellen bezifferten die Kreise wie folgt:

**Zuschussbeträge 2008 - T€ -**

HEI	IZ	NF	OD	OH	PI	PLÖ	RD	RZ	SE	SL
138	75	205	102	130	141	77	255	110	330	214

Als einziger Kreis führt Nordfriesland die Schuldner- und Insolvenzberatung seit 2006 in vollem Umfang selbst durch. Der Kreis Schleswig-Flensburg verfügt ebenfalls über eine eigene Schuldnerberatungsstelle und fördert zusätzlich Beratungsstellen freier Träger.

Umgerechnet auf die von den Kreisen angegebenen Fallzahlen ergeben sich folgende Zuschüsse:

**Zuschuss je Fall - € -**

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
HEI	148	136	152	116	96	92
IZ	k. A.	k. A.	206	214	244	215
NF	k. A.	353	265	208	199	228
OD	298	293	253	233	252	
OH	k. A.	k. A.	405	281		
PI	124	171	154	134	114	
PLÖ	151	127	100	k. A.		
RD	551	338	345	296		
RZ	141	179	207	155	161	
SE	371	387	332	349	384	
SL	183	182	167	152		

Für den Kreis Schleswig-Flensburg wurde an dieser Stelle lediglich die eigene Beratungsstelle berücksichtigt. Die Fallzahlen der freien Träger sind dem Kreis nicht bekannt. Dort wird nur die Anzahl der Neuzugänge erfasst.

Die fallbezogene Betrachtung zeigt deutliche Unterschiede bei der Zahlungshöhe. Fallbezogen sind die Zuschüsse in den Kreisen Dithmarschen, Pinneberg und Plön bis 2007 am geringsten. 2009 sind die Zuschüsse je Fall im Kreis Segeberg mehr als 4-mal so hoch wie im Kreis Dithmarschen. Der Kreis Segeberg gewährt sowohl absolut wie auch fallbezogen die höchsten Zuschüsse.

Der LRH empfiehlt, die Zuschüsse für die Schuldnerberatung einzelfallbezogener zu gestalten. Der geförderte Personenkreis müsste auf die Anspruchsberechtigten beschränkt und der Beratungsumfang begrenzt wer-

den. Die Kreise sollten sich selbst vorbehalten zu prüfen und entscheiden, ob die ratsuchenden Personen zum berechtigten Personenkreis gehören. Dies sollten sie nicht auf die Leistungserbringer übertragen. Weiterhin sollten sich die Kreise auf eine Gestaltung von landesweit einheitlichen Verträgen mit identischen Stundensätzen verständigen.

Das **Sozialministerium** hält es nicht für zielführend, einem überschuldeten Menschen erst Schuldnerberatung zu gewähren, wenn er seinen Arbeitsplatz verloren hat und über Arbeitslosengeld I zu Arbeitslosengeld II abgeglitten sei. Es verweist insoweit auf die „Handlungsempfehlungen für Arbeitsgemeinschaften und optierende kommunale Träger für die Gewährung von Schuldnerberatung auf der Grundlage des SGB II“ aus dem Jahre 2005 des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend. Danach sollte die Beratung auch präventiv gewährt werden.

Der **LRH** verkennt nicht, dass Schuldnerberatung als präventive Leistung dazu beitragen kann, überschuldeten Empfängern von Arbeitslosengeld I oder erwerbstätigen Personen die Beibehaltung oder die Aufnahme der Erwerbstätigkeit zu ermöglichen. Er verweist jedoch auf das Urteil des Bundessozialgerichts vom 13.07.2010<sup>1</sup>, nach dem für Erwerbsfähige bzw. -tätige kein Anspruch auf vorbeugende Schuldnerberatung vor Eintritt von Hilfebedürftigkeit besteht. Diese Entscheidung erging in Kenntnis der insoweit abweichenden und vom Sozialministerium zitierten Handlungsempfehlungen.

Das **Sozialministerium** vertritt die Auffassung, dass die Zuständigkeit für die Prüfung der Anspruchsberechtigung aus verfahrensökonomischen Gründen bei den Schuldnerberatungsstellen liegen sollte.

Soweit die Kreise eine vom Gesetz nicht vorgesehene Inanspruchnahme der Beratung durch eigene Regelungen und Prüfungsrechte weitgehend ausschließen, bestehen keine Bedenken gegen eine Prüfung der Anspruchsberechtigung durch die Schuldnerberatungsstellen.

Der **Landkreistag** weist darauf hin, dass eine einzelfallbezogene Prüfung über die bereits in Job-Centern und Sozialämtern vorgenommenen Prüfungen hinaus zu einem erheblichen zusätzlichen Verwaltungsaufwand in den Kreisverwaltungen führen würde.

Der **LRH** stellt diesbezüglich klar, dass die Job-Center oder die Sozialämter den möglicherweise anspruchsberechtigten Personenkreis betreuen und somit eine dortige Prüfung selbstverständlich ausreicht.

---

<sup>1</sup> BSG, Urteil vom 13.07.2010 - B 8 SO 14/09 R.

### 5.3 **Migrationssozialberatung - kein Muss für die Kreise**

Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge bietet seit 2005 in jedem Bundesland eine Migrationserstberatung für alle erwachsenen Neuzuwanderer an.

Nach einer Neukonzeption kann dieses Grundangebot längstens für einen Zeitraum von 3 Jahren nach Einreise bzw. Erlangung des auf Dauer angelegten Aufenthaltsstatus in Anspruch genommen werden. Länger im Bundesgebiet lebende erwachsene Zuwanderer können die Beratung aber im Rahmen freier Kapazitäten in konkreten Krisensituationen nutzen. Für junge Zuwanderer wird ein spezieller Jugendmigrationsdienst angeboten. Die Länder (und Kommunen) können sich ergänzend zu diesem Grundangebot engagieren.

Das Land Schleswig-Holstein hat ein Rahmenkonzept für die Sozialberatung für Migranten (Migrationssozialberatung) erstellt. Danach soll die Migrationssozialberatung zu einer „strukturierten Integrationsbegleitung“ ausgebaut werden und die nicht flächendeckende und nicht für alle Personengruppen offene Migrationserstberatung des Bundes ergänzen.

Hierzu bemerkt der LRH, dass das Ziel der Integrationsbegleitung dem Ziel der Migrationserstberatung des Bundes entspricht; ebenso die Arbeitsweise einer bedarfsorientierten Einzelfallbegleitung (Casemanagement). Mit Ausnahme der sonstigen Migranten (z. B. Personen mit ungesichertem Aufenthaltsstatus) haben die Angebote von Bund und Land die gleiche Zielgruppe und unterscheiden sich auch hinsichtlich der zeitlichen Befristung nicht. Die vom Bund finanzierte Migrationserstberatung wird für Schleswig-Holstein in den kreisfreien Städten und in 7 Kreisen angeboten.

Das freiwillige Angebot der Migrationssozialberatung liegt in der Zuständigkeit des Landes. Gleichwohl betätigt sich eine Reihe von Kreisen selbst oder durch Gewährung von Zuschüssen in diesem Bereich. Die Kreise sollten dies nur in begründeten Ausnahmefällen tun.

### 5.4 **Schwangeren- und Schwangerschaftskonfliktberatung - Leistungsumfang überprüfen**

Schwangeren- und Schwangerschaftskonfliktberatung wird zum einen durch vom Land geförderte Beratungsstellen geleistet. Zusätzlich werden in allen Kreisen Schwangeren- und/oder Schwangerschaftskonfliktberatungen durchgeführt bzw. die Angebote freier Träger bezuschusst.

Für die Schwangeren- und Schwangerschaftskonfliktberatung bestehen überschneidende Zuständigkeiten des Landes und der Kreise bzw. kreisfreien Städte.

Die Zuständigkeit des Landes ergibt sich aus dem Schwangerschaftskonfliktgesetz<sup>1</sup>. Hiernach haben jede Frau und jeder Mann einen Anspruch, sich u. a. zum Zweck der gesundheitlichen Vorsorge in Fragen der Sexualaufklärung, Verhütung und Familienplanung sowie in allen eine Schwangerschaft unmittelbar oder mittelbar berührenden Fragen von einer hierfür vorgesehenen Beratungsstelle informieren und beraten zu lassen. Dafür sowie für die Schwangerschaftskonfliktberatung stellen die Länder ein ausreichendes, wohnortnahes Angebot sicher. Die Beratungsstellen haben Anspruch auf eine angemessene Förderung der Personal- und Sachkosten aus Landesmitteln. Nach den Förderrichtlinien des Landes erhalten ausschließlich freie Träger entsprechende Zuschüsse.

Die Zuständigkeit der Kreise ergibt sich aus dem Gesundheitsdienst-Gesetz (GDG)<sup>2</sup>. Danach gewähren die Kreise als pflichtige Selbstverwaltungsaufgabe Gesundheitshilfe in gesundheitlichen Fragen der Sexualaufklärung, Verhütung und Familienplanung, bei allen eine Schwangerschaft unmittelbar oder mittelbar berührenden Fragen sowie bei Fragen zur Vermeidung und Bewältigung von Schwangerschaftskonflikten. Das heißt, die Kreise sind verpflichtet, diese Aufgabe zu erfüllen. Sie entscheiden aber nach pflichtgemäßem Ermessen selbst über den Umfang sowie die Art und Weise der Aufgabenwahrnehmung.

Die Gesundheitshilfe hat nach der amtlichen Begründung zum GDG eine sozialkompensatorische Funktion. Der öffentliche Gesundheitsdienst soll eine Anwalts- und Wegweiserfunktion wahrnehmen und Brücken zur Inanspruchnahme der Regelversorgung bauen. Dies entspricht dem Ziel des Öffentlichen Gesundheitsdienstes, gleiche Gesundheitschancen für alle anzustreben.

Aus der amtlichen Begründung zum GDG ergibt sich auch, dass Leistungen des Öffentlichen Gesundheitsdienstes insoweit subsidiär erbracht werden, als andere Stellen zur Erbringung gesundheitlicher Leistungen verpflichtet sind. Dies soll den Öffentlichen Gesundheitsdienst von Aufgaben entlasten, die schon von anderen Stellen wahrgenommen werden und grenzt ihn von Systemen ab, die individualmedizinische Leistungen erbringen.

---

<sup>1</sup> Gesetz zur Vermeidung und Bewältigung von Schwangerschaftskonflikten (Schwangerschaftskonfliktgesetz - SchKG vom 27.07.1992, BGBl. I S. 1398, zuletzt geändert durch Art. 3 Abs. 2 des Gesetzes vom 22.12.2011, BGBl. I S. 2975.

<sup>2</sup> § 8 Abs. 1 Nr. 2 des Gesetzes über den Öffentlichen Gesundheitsdienst (Gesundheitsdienst-Gesetz - GDG) vom 14.12.2001, GVOBl. Schl.-H. S. 398.

Es obliegt den Kreisen, den Auftrag des GDG nach pflichtgemäßem Ermessen umzusetzen. Die dabei erforderliche Abwägung könnte auch zu dem Ergebnis führen, dass (derzeit) der Bedarf hinsichtlich der Schwangeren- bzw. Schwangerschaftskonfliktberatung durch andere Einrichtungen gedeckt ist. Allerdings haben die Kreise nach der amtlichen Begründung zum GDG bei der Erfüllung der Aufgaben des Öffentlichen Gesundheitsdienstes zumindest ihre „Anwalts- und Wegweiserfunktion wahrzunehmen“ sowie „Brücken zur Inanspruchnahme der Regelversorgung zu bauen“. Eine gänzliche Einstellung der Aktivitäten der Kreise auf dem Gebiet der Schwangeren- und Schwangerschaftskonfliktberatung wäre mit den Grundsätzen des GDG nicht vereinbar und würde einen Rechtsverstoß darstellen. Nicht ausgeschlossen wäre, dass Kreise und/oder kreisfreie Städte nach dem GDG bei dieser Aufgabe zusammenarbeiten.

Der derzeitige Umfang eigener Beratungstätigkeiten oder eine entsprechende Förderung seitens der Kreise stellen keine unverrückbare Rechtsverpflichtung der Kreise dar. Das Land hat die Verpflichtung, ein nach den Vorgaben des SchKG ausreichendes Netz von Beratungsstellen sicherzustellen. Wenn es dazu die Kreise zu einem bestimmten Beitrag verpflichten will, dann kann es dies nur durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes tun.

Angesichts der sich überschneidenden Zuständigkeiten sollte der Leistungsumfang nach dem SchKG und GDG zwischen Land und Kreisen abgestimmt werden. Die Kreise sollten ihren Leistungsumfang auf das Notwendige beschränken. Insoweit ist es auch erforderlich, dass das Land den Kreisen mitteilt, welche Beratungsstellen freier Träger durch die Zuschussgewährung im Rahmen des Sicherstellungsauftrags nach dem SchKG gefördert werden.

Bei der Schwangeren- und Schwangerschaftskonfliktberatung sieht das **Sozialministerium** keine Verpflichtung des Landes, ein nach den Vorgaben des SchKG ausreichendes Netz an Beratungsstellen sicherzustellen. Zentrales Anliegen des Landes sei die grundsätzliche Aufgabenwahrnehmung der pflichtigen Selbstverwaltungsaufgabe durch die Kreise und kreisfreien Städte. Eine Überversorgung an Beratungsstellen in Schleswig-Holstein sei nicht festzustellen. Deshalb sei auch eine weitergehende als die bisher praktizierte Abstimmung nicht notwendig. Darüber hinaus hält es das Land nicht für erforderlich, dass die Kreise und kreisfreien Städte Kenntnis von Versorgungsstrukturen außerhalb der eigenen Gebietskörperschaft erhalten.

Nach Auffassung des **LRH** ergibt sich unmittelbar aus dem SchKG die Verpflichtung der Länder, ein ausreichendes Beratungsangebot sicherzu-

stellen. Dies bestätigt auch das Bundesverwaltungsgericht.<sup>1</sup> Das Land kann sich durch die Regelungen im GDG nicht seiner gesetzlichen Sicherstellungsverpflichtung entziehen. Nach dem GDG obliegt den Kreisen die Gewährung von Gesundheitshilfe, insbesondere bei allen eine Schwangerschaft unmittelbar oder mittelbar berührenden Fragen sowie bei Fragen zur Vermeidung und Bewältigung von Schwangerschaftskonflikten. Vor diesem Hintergrund hält es der LRH nach wie vor für sinnvoll, dass sich Land, Kreise und kreisfreie Städte über vorhandene bzw. geförderte Beratungsangebote austauschen. Im Übrigen wird durch fehlende Informationen über Strukturen außerhalb der jeweiligen Gebietskörperschaft eine nach § 4 Abs. 1 GDG wünschenswerte, arbeitsteilige Aufgabenwahrnehmung zumindest erschwert.

Der **Landkreistag** stimmt den Ausführungen des LRH weitgehend zu.

---

<sup>1</sup> Vgl. BVerwG, Urteil vom 03.07.2003 - 3 C 26.02.