

6. Suchtberatung - Leistungsstandards vorgeben

Die Suchtberatung ist von den Kreisen überwiegend freien Trägern übertragen worden. Pro Beratungsfall ergeben sich 2008 Kreiszuschüsse zwischen 77 € und 870 €.

Die erbrachten Leistungen der freien Träger zeigten erhebliche Unterschiede hinsichtlich der Beratungsdauer und des Personaleinsatzes. Insgesamt bestimmen die Einrichtungsträger den Umfang ihrer Leistungen selbst, obgleich die Kreise diese finanzieren.

Die Kreise sollten für die Durchführung der Suchtberatung kreisübergreifend vergleichbare Leistungsstandards einführen.

6.1 Ausgangslage

Die grundsätzliche Zuständigkeit der Kreise für die Suchtberatung ergibt sich aus dem GDG und dem Gesetz zur Hilfe und Unterbringung psychisch kranker Menschen (PsychKG)¹. Daneben ergibt sich die Zuständigkeit der Kreise für die Suchtberatung in Einzelfällen aus dem Sozialgesetzbuch Zwölftes Buch (SGB XII) - Sozialhilfe - sowie dem Sozialgesetzbuch Zweites Buch (SGB II) - Grundsicherung für Arbeitsuchende. Außerdem sind die Kreise als örtliche Jugendhilfeträger für den Schutz von Kindern und Jugendlichen vor Gefährdungen verantwortlich. Dazu gehört die Information über gesunde Lebensweisen und Gefahren des Gebrauchs von Suchtmitteln als vorbeugende Maßnahmen (Prävention).

Die Beratungsleistungen auf Grundlage von SGB II und SGB XII sind individuelle Maßnahmen für einzelne Personen. Eine Beratung nach SGB II setzt voraus, dass diese für die Eingliederung des erwerbsfähigen Hilfebedürftigen in das Erwerbsleben erforderlich ist.

Welche Leistungen der Begriff „Beratung“ umfasst, ist gesetzlich nicht definiert.

6.2 Pauschale Förderung nicht sachgerecht

Die Kreise Dithmarschen, Herzogtum Lauenburg, Nordfriesland, Pinneberg, Rendsburg-Eckernförde, Segeberg und Stormarn üben selbst keine Beratungstätigkeit aus. Sie bezuschussen freie Träger, die die Aufgaben wahrnehmen.

¹ Gesetz zur Hilfe und Unterbringung psychisch kranker Menschen (Psychisch-Krankengesetz - PsychKG), vom 14.01.2000, GVOBl. Schl.-H. S. 206, zuletzt geändert durch Gesetz vom 24.09.2009, GVOBl. Schl.-H. S. 633.

Die Kreise Ostholstein, Plön, Schleswig-Flensburg und Steinburg üben eigene Beratungstätigkeit aus und bezuschussen daneben freie Träger für die Durchführung der Suchtberatung.

Bis auf 3 haben alle Kreise mit einem oder mehreren freien Trägern Vereinbarungen über die Förderung geschlossen. Die Präventionsarbeit ist in allen Kreisen Bestandteil der bezuschussten Leistungen.

Die in den Vereinbarungen getroffenen Regelungen sind sehr unterschiedlich. Beispielsweise bestehen unterschiedliche Auffassungen darüber, auf welcher (Rechts-)Grundlage die Suchtberatung gefördert wird. Eine Förderung nach SGB II oder SGB XII haben 2 von 11 Kreisen festgelegt.

Nur 3 Kreise haben sich Prüfungsrechte einräumen lassen. Verwendungsnachweise der freien Träger werden in der Regel nicht für die einzelne Leistung erstellt. Somit lässt sich nicht ermitteln, welcher Betrag für welches Angebot bestimmt ist oder eingesetzt wird. Vorgaben zum Inhalt und/oder Abgabetermin der Verwendungsnachweise sind die Ausnahme.

Alle Kreise fördern mittels Budgets, Pauschalzuschüssen oder Defizitausgleich als institutionelle Förderung. Die Zuschüsse werden als Gesamtbetrag festgelegt; eine Aufteilung für einzelne Leistungen erfolgt nicht. Regelungen zum förderungsfähigen Personal (z. B. maximal anerkannte Vergütung, wöchentliche Beschäftigungszeit, Qualifikation) werden regelmäßig ebenso wenig getroffen wie zum förderungsfähigen Personenkreis. Die Förderung erfolgt somit unabhängig von der Inanspruchnahme des Angebots oder der Art der Leistung. Bei den Leistungen auf der Grundlage von SGB II und SGB XII handelt es sich jedoch um individuelle Maßnahmen für einzelne, anspruchsberechtigte Personen.

Vor diesem Hintergrund hält der LRH die Gewährung pauschaler Zuschüsse für nicht sachgerecht.

6.3 **Zuschüsse an freie Träger - erhebliche Unterschiede beim Zuschuss je Beratungsfall**

Die nachstehenden Beträge - die auch den folgenden Berechnungen zugrunde liegen -, beinhalten aufgrund der pauschalen Zuschussgewährung jeweils alle von den Kreisen geförderten Leistungen (z. B. Beratung, Prävention).

Die Höhe der jeweiligen Kreiszuschüsse weicht von 2005 bis zum Vergleichsjahr 2008 nur geringfügig ab. Aus diesem Grund wird nur das Vergleichsjahr 2008 beispielhaft dargestellt:

Zuschuss Suchtberatung 2008 insgesamt - T€ -

HEI	IZ	NF	OD	OH	PI	PLÖ	RD	RZ	SE	SL
59	16	200	611	205	2.000	205	158	333	713	188

Umgerechnet auf Einwohner ergeben sich in den Kreisen für den gesamten Suchtberatungsbereich Zuschussbeträge je Einwohner von:

Zuschuss Suchtberatung 2008 gesamt je Einwohner - € -

HEI	IZ	NF	OD	OH	PI	PLÖ	RD	RZ	SE	SL
0,44	0,12	1,20	2,70	1,00	6,64	1,52	0,58	1,78	2,76	0,94

Der vergleichsweise geringe Zuschuss des Kreises Steinburg ist darauf zurückzuführen, dass der eigene sozialpsychiatrische Dienst den größten Teil der Beratungsarbeit leistet. An die Beratungsstelle werden lediglich Hilfesuchende mit einer Drogenproblematik verwiesen. Insoweit ist der Kreis Steinburg nicht unmittelbar mit den anderen Kreisen vergleichbar.

Daneben weisen die Kreise Dithmarschen und Rendsburg-Eckernförde nicht nur betragsmäßig, sondern auch je Einwohner den niedrigsten Zuschuss aus. Der Kreis Pinneberg gewährt jeweils die höchsten Zuschüsse. Sie liegen annähernd 15-mal so hoch wie im Kreis Dithmarschen. Eine besondere Problematik liegt dieser hohen Förderung nach Auskunft des Kreises nicht zugrunde.

6.3.1 Durchschnittlicher Zuschuss je Beratungsfall

Wie oben dargestellt, lässt sich der tatsächliche anteilige Zuschuss für z. B. eine Beratung, einen Fall oder eine Präventionsveranstaltung nicht beziffern. Insgesamt unterscheiden sich die bezuschussten Angebote jedoch nicht wesentlich, wenn auch unterschiedliche Schwerpunkte gesetzt werden. Die folgenden vergleichenden Berechnungen können daher zumindest Anhaltspunkte für die Kreise sein, die zum Teil deutlichen Unterschiede kritisch zu hinterfragen (die Fallzahlen entsprechen den Angaben der Kreise).

Durchschnittlicher Zuschuss je Beratungsfall - € -

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
HEI	68	69	85	77	116	123
IZ	102	97	118	116	106	172
NF	156	149	133	138	157	161
OD	596	640	547	567	582	
OH	356	339	328	340		
PI	929	855	927	870	883	
PLÖ	505	473	565	567		
RD	107	133	154	216		
RZ	313	331	344	368	444	
SE	453	464	420	369	378	
SL	387	451	683	498		

Zwischen den Kreisen gibt es deutliche Unterschiede in der Höhe des Zuschusses je Fall (je Person). So beträgt dieser z. B. 2008 im Kreis Pinneberg gegenüber Dithmarschen das 11-Fache.

Bei Einzelbetrachtung der Kreise ist zu beachten, dass sich die Schwankungen der Zuschusshöhe je Fall aus den jeweiligen Fallzahlen ergeben. Bei sinkenden Fallzahlen steigt und bei steigenden Fallzahlen sinkt die Höhe des Zuschusses je Fall. So hat z. B. die Einrichtung im Kreis Dithmarschen - bei unveränderter Gesamtförderung des Kreises - 2005 Zuschusszahlungen von durchschnittlich 68 € je Fall erhalten, 2010 waren es 123 €. Damit hat sich eine Erhöhung des durchschnittlichen Zuschusses je Fall um 78 % ergeben. In den anderen 10 Kreisen betragen diese fallbezogenen Unterschiede im Prüfungszeitraum zwischen 9 % und 76 %.

6.3.2 Fälle und Beratungen je Vollzeitstelle

Für 2008 wurden neben den Fall- und Beratungszahlen die Personalausstattung der Suchtberatungsstellen, die Dauer einer Beratung sowie die Zahl der Beratungen von Beginn bis Abschluss eines Falles abgefragt. Die wöchentliche Beschäftigungszeit des Beratungspersonals wurde auf Vollzeitstellen umgerechnet. Für eine Vollzeitstelle wurde - wie bei den kommunalen Beschäftigten - eine wöchentliche Arbeitszeit von 39 Stunden zugrunde gelegt. Daraus ergeben sich für die einzelnen Kreise die folgenden Werte:

Fall- und Beratungszahlen je Vollzeitstelle 2008

	Ø Fälle je Vollzeitstelle	Zahl Beratungen je Vollzeitstelle	Dauer einer Beratung in Minuten	Beratungsdauer Fallbeginn bis Abschluss in Minuten
HEI	334	917	56	336
IZ	120	971	45	360
NF	149	884	50	257
OD	131	784	50	320
OH	174	1.565	48	464
PI	129		40 - 52	135 - 450
PLÖ	134	906	50	250
RD	222	1.151	50	262
RZ	243			
SE	294	654	45 - 60	135 - 325
SL	301	1.265	46	184

Bei annähernd gleicher durchschnittlicher Dauer einer Beratung (zwischen 40 und 50 Minuten) ist die Zahl der Beratungen je Vollzeitstelle in den Kreisen sehr unterschiedlich. So liegt z. B. im Kreis Ostholstein die Anzahl der Beratungen je Vollzeitstelle mit 1.565 jährlich mehr als doppelt so hoch wie im Kreis Segeberg.

Die durchschnittliche Gesamtberatungsdauer eines Falls vom Beginn bis zum seinem Abschluss beträgt im Kreis Ostholstein mit 464 Minuten mehr als das Doppelte der Gesamtdauer im Kreis Schleswig-Flensburg. Träger in den Kreisen Pinneberg und Segeberg gaben an, 135 Minuten und damit weniger als ein Drittel des zeitlichen Aufwands im Kreis Ostholstein zu benötigen.

Ursächlich für diese großen Unterschiede ist die Tatsache, dass keine Vereinbarungen zwischen Kreisen und Trägern dazu getroffen wurden. Die Träger bestimmen den Umfang ihrer Leistungen selbst, obgleich die Kreise diese finanzieren.

Nur ein Drittel der bezuschussten Einrichtungen gab an, dass die Zahl der Beratungen je Fall intern begrenzt sei. Je nach Einrichtung sollte das Ziel der Suchtberatung nach 3 bis 10 Beratungen erreicht sein. Danach sollen in der Regel Anschlussangebote wie z. B. Betreuung oder Rehabilitation greifen.

Die Hälfte der Einrichtungen, die Angaben zu den Beratungszahlen gemacht haben, benötigt durchschnittlich 3 bis 5 Beratungen von Beginn bis Abschluss eines Falls. Der Spitzenwert lag bei durchschnittlich 20 Beratungen.

Der LRH empfiehlt, eine Begrenzung der Zahl der Beratungen festzulegen, die durchschnittlich auf eine Person entfallen. Als Orientierung könnte der

ermittelte Wert von 3 bis 5 Beratungen vom Beginn bis zum Abschluss eines Falls dienen.

6.4 **Fazit**

Die Prüfung hat erhebliche Unterschiede im Verhältnis der Höhe der Kreiszuschüsse zu den erbrachten Leistungen der freien Träger gezeigt. Den Einrichtungsträgern wird von den Kreisen hinsichtlich der Art und des Umfangs der zu erbringenden Leistungen ein offenbar sehr weitgehender Gestaltungsspielraum zugestanden.

Die Kreise sollten - in Abweichung von der bisherigen Förderpraxis - kreisübergreifend vergleichbare Leistungsstandards für die Durchführung der Suchtberatung einführen.

Außerdem wird vorgeschlagen, dass sich die Kreise im Rahmen eines interkommunalen Austausches über eine Vereinheitlichung der Verträge mit den Trägern für folgende Bereiche verständigen:

- Leistungsbeschreibung mit Definition der Leistung nach Qualität und Quantität getrennt nach Einzelberatung und Prävention,
- grundsätzliche Begrenzung der durchschnittlichen Zahl der Beratungen je Fall,
- Vorgaben zu den Inhalten der Verwendungsnachweise (Berichtswesen).

6.5 **Stellungnahmen**

Mit Ausnahme der Begrenzung der durchschnittlichen Zahl der Beratungen je Fall begrüßt der **Landkreistag** die Anregungen und Hinweise des LRH. Einige Kreise hätten Teile, insbesondere den Verzicht auf die Gewährung pauschaler Zuschüsse, bereits umgesetzt. Einzig der Kreis Pinneberg wird auch zukünftig an seiner bisherigen Förderung festhalten.

Der **LRH** bleibt bei seinem Vorschlag, die Zahl der Beratungen festzulegen, die durchschnittlich auf eine Person entfallen. Die Kreise haben als Auftraggeber die Pflicht, den Umfang der bezuschussten Leistung, die von den freien Trägern erbracht wird, zu bestimmen. Die Festlegung einer durchschnittlichen Zahl von Beratungen ist auch möglich und erlaubt einen differenzierten Beratungsumfang je Person.