

6. Umsetzung und Auswirkungen des Gesetzes über eine bedarfsorientierte Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung

Mit dem GSiG sollte für einen bestimmten Personenkreis die Unabhängigkeit von Sozialhilfeleistungen erreicht werden. Diese gesetzgeberische Intention ist insbesondere für Leistungsempfänger in Einrichtungen nicht erfüllt worden.

Das GSiG wurde in der Anfangszeit von den Kommunen mit unterschiedlicher Qualität durchgeführt und löste Personalmehraufwand aus.

Die mit der Einführung der Grundsicherung bei den Kommunen verbundenen Einsparungen bei der Sozialhilfe wurden nicht hinreichend dokumentiert. Dies kann sich nachteilig auf das vorgesehene Revisionsverfahren hinsichtlich der Kostenbeteiligung von Bund und Land auswirken.

6.1 Ausgangspunkt

Das Gesetz über die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung (GSiG)¹ trat zum 01.01.2003 als eigenständiges Leistungsgesetz in Kraft. Durch die gegenüber dem BSHG vorrangigen Leistungen nach dem GSiG sollte die Gewährung von Sozialhilfe für die über 65-Jährigen sowie die über 18-Jährigen voll erwerbsgeminderten Personen vermieden werden. Die Einführung des GSiG veranlasste den LRH im Jahr 2004 zu einer Querschnittsprüfung. Diese bezog neben den Kreisen, kreisfreien Städten und Städten über 20.000 Ew (Mittelstädten) 29 weitere kreisangehörige kommunale Körperschaften ein.

Träger der Grundsicherung waren gem. § 4 GSiG die Kreise und kreisfreien Städte, in deren Gebiet der Antragsberechtigte seinen gewöhnlichen Aufenthalt hatte. Dabei haben alle 11 Kreise die im schleswig-holsteinischen Ausführungsgesetz zum GSiG² eröffnete Delegationsmöglichkeit genutzt und die Zuständigkeit für den betroffenen Personenkreis teilweise auf die kreisangehörigen Kommunen übertragen. Die kreisfreien Städte waren als einzige Kommunalgruppe für alle Aufgaben nach dem GSiG zuständig. In den Kreisen lag die Zuständigkeit für Personen in Einrichtungen

¹ Gesetz über eine bedarfsorientierte Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung (GSiG) vom 26.06.2001, BGBl. I S. 1310, aufgehoben durch Art. 68 des Gesetzes vom 27.12.2003, BGBl. I S. 3022.

² Gesetz zur Ausführung des Gesetzes über eine bedarfsorientierte Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung (AG-GSiG) vom 30.11.2002, GVOBl. Schl.-H. S. 239.

bei der Kreisverwaltung; die Sachbearbeitung für die Personen außerhalb von Einrichtungen erfolgte dagegen im kreisangehörigen Bereich.

Die Kostenträgerschaft für die Umsetzung des GSiG oblag ebenfalls den kreisfreien Städten und Kreisen. Hieran beteiligten sich in den Jahren 2003 und 2004 der Bund und das Land jeweils mit einem Festbetrag und die kreisangehörigen Städte und Gemeinden mit 30 % der nach § 27 FAG¹ abrechenbaren Aufwendungen der Kreise.

Mit In-Kraft-Treten des SGB XII zum 01.01.2005 hat der Gesetzgeber die Eigenständigkeit des GSiG nach nur 2 Jahren aufgegeben. Die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung ist nunmehr im 4. Kapitel des SGB XII geregelt. Sie ist damit ausdrücklich eine Leistung der Sozialhilfe geworden. Eine grundlegende Änderung der Inhalte des GSiG war damit allerdings nicht verbunden.

6.2 Feststellungen

6.2.1 Die **personellen und organisatorischen Voraussetzungen** für die Bearbeitung von Aufgaben nach dem GSiG wurden in den einzelnen Kommunalgruppen zu unterschiedlichen Zeiten geschaffen. Die meisten Stellen wurden zum 01.01.2003 oder später eingerichtet und besetzt. Für die Stellenbemessung wurden bei allen Kommunalgruppen die Erfahrungswerte aus der Sozialhilfe zugrunde gelegt.

In den Mittelstädten und in den kreisangehörigen kommunalen Körperschaften sind die Aufgaben überwiegend durch vorhandenes Personal in den Sozialämtern wahrgenommen worden. Hier waren 8 neue Stellen - davon 7 in den Mittelstädten - erforderlich. Die Kreise und kreisfreien Städte mussten 20 neue Stellen einrichten. Von den insgesamt 28 neu eingerichteten Stellen waren 1,5 Stellen bei den kreisfreien Städten befristet.

Die Entscheidung für eine zentrale Sachbearbeitung in einer eigenen Organisationseinheit bzw. für eine dezentrale Sachbearbeitung im Sozialamt war von der Größe der Kommune, vom übertragenen Aufgabenumfang und der Zahl der tatsächlich Antragsberechtigten abhängig. So haben sich alle kreisfreien Städte für eine zentrale Sachbearbeitung entschieden. Im Übrigen gab es keine einheitlichen Lösungen.

6.2.2 Der **Anspruch auf Grundsicherungsleistung** hängt von den individuellen Einkommensverhältnissen in Relation zu dem anzuerkennenden Bedarf des Antragstellers ab. Die im GSiG pauschal geregelte Antragsberechtigung sowie die von den Rentenversicherungsträgern versandten In-

¹ Gesetz über den Finanzausgleich in Schleswig-Holstein (Finanzausgleichsgesetz - FAG -) vom 04.02.1999, GVOBl. Schl.-H. S. 47, zuletzt geändert durch Art. 3 des Gesetzes vom 14.12.2004, GVOBl. Schl.-H. S. 484.

formationsschreiben führten bei den Antragstellern zu erheblichen Irritationen. Sie lösten bei den Grundsicherungsträgern eine Antragsflut und einen umfangreichen individuellen Informations- und Beratungsbedarf aus. Durch die Berichterstattung in den Medien wurde diese Situation noch verstärkt.

Im Ergebnis hatten die Antragsteller überwiegend keinen Anspruch auf Grundsicherung. So wurden von den zahlreichen Erstanträgen der Jahre 2002 und 2003 bei den Kreisen und kreisfreien Städten nur durchschnittlich 44 % und bei den kreisangehörigen kommunalen Körperschaften nur durchschnittlich 35 % positiv beschieden.

Die Fülle von Anträgen und die zeitintensiven Beratungsgespräche haben im 1. Halbjahr 2003 erhebliche Personalkapazitäten gebunden. Dies hatte negative Auswirkungen auf die **Bearbeitungszeiten**. Insbesondere bei den Kreisen und kreisfreien Städten führten Probleme bei der Bereitstellung und Einarbeitung des Personals sowie ausstehende medizinische Gutachten zu Rückständen von mehr als 6 Monaten.

Insgesamt war bei allen Kommunalgruppen ein konstanter Anstieg der **Fallzahlen** festzustellen. Die höchsten Zuwachsraten wiesen die kreisfreien Städte aus, bei denen sich die Fallzahlen vom In-Kraft-Treten des GSiG bis zum 01.07.2004 fast verdoppelt hatten. Nach Aufarbeitung noch bestehender Arbeitsrückstände ist landesweit von eher stagnierenden Fallzahlen auszugehen.

Die **Hilfedichte** in den einzelnen Kommunalgruppen hing insbesondere vom Aufgabenumfang ab. In den kreisfreien Städten lag die Hilfedichte mit 12,9 Empfängern von Grundsicherung je 1.000 Ew am höchsten. Aufgrund der arbeitsteiligen Zuständigkeit für die Grundsicherung folgten die Mittelstädte mit einer Hilfedichte von 5,2, die übrigen kreisangehörigen kommunalen Körperschaften mit 4,1 und die Kreise mit 2,1 Empfängern je 1.000 Ew.

Nach Angaben der schleswig-holsteinischen Grundsicherungsträger beliefen sich die **Ausgaben für Leistungen der Grundsicherung** im Jahr 2003 auf rd. 70 Mio. €. Davon entfielen 28 Mio. € auf die kreisfreien Städte und rd. 42 Mio. € auf die Kreise. Diese Zahlen ergeben allerdings noch kein abschließendes Bild über zukünftige Ausgaben für die Grundsicherung. Denn vielfach wurde die Leistungsgewährung erst im Laufe des Jahres aufgenommen. Außerdem sind 2004 noch Arbeitsrückstände aufgearbeitet worden. Für die Zukunft ist mit höheren Gesamtaufwendungen zu rechnen; dies zeigen bereits die Ausgaben für das 1. Halbjahr 2004.

Für die Ermittlung der **Personalausgaben** wurden die Werte gem. KGSt¹ zugrunde gelegt. Die ermittelte Kennzahl Personalausgaben je Stelle wies aufgrund der unterschiedlichen Eingruppierungspraxis in den einzelnen Kommunalgruppen Unterschiede aus. Die finanzielle Belastung durch zusätzlich eingerichtete Stellen war bei den Kreisen am höchsten. Sie betrug für das Jahr 2003 rd. 775 T€. Die Haushalte der kreisfreien Städte und Mittelstädte waren jeweils mit rd. 500 T€ belastet. Dagegen machte sich die zusätzliche Belastung bei den kreisangehörigen Städten, Gemeinden und Ämtern aufgrund des geringeren Arbeitsumfangs und der geringeren Fallzahlen weniger bemerkbar.

Den Ausgaben stehen als **Einnahmen** im Wesentlichen die Beteiligungen des Bundes und des Landes an den Kosten der Grundsicherung gegenüber. Ob die bereitgestellten Bundes- und Landesmittel die zugesagte Belastungsneutralität für die Jahre 2003 und 2004 sicherstellen werden, bleibt abzuwarten; dies soll Mitte 2005 im Rahmen des gesetzlich vorgeschriebenen Revisionsverfahrens geprüft werden.

6.3 Weiter bestehende Problembereiche

Im Zusammenhang mit dem genannten Revisionsverfahren sind die Einsparungen der Kommunen bei der Sozialhilfe von Bedeutung. Es bestehen jedoch angesichts der z. T. schlechten Qualität, mit der diese Angaben in der Querschnittsprüfung gemacht wurden, Zweifel an der Verwendbarkeit dieser Daten.

Die Kreise Nordfriesland und Segeberg haben gemeinsam mit weiteren Grundsicherungsträgern in Deutschland Verfassungsbeschwerde gegen die bundesgesetzliche Aufgabenzuweisung nach dem GSiG ohne einen entsprechenden Mehrbelastungsausgleich erhoben. Der Ausgang dieses Verfahrens bleibt abzuwarten.

Die gesetzgeberische Intention der Unabhängigkeit von der Sozialhilfe ist nur z. T. erfüllt worden. Sie wurde bei den in Einrichtungen untergebrachten Leistungsempfängern bis auf Ausnahmen nicht erreicht. Wegen der Höhe des Bedarfs war bei nahezu allen Leistungsempfängern ergänzende Sozialhilfe zu gewähren. Insbesondere deswegen war die Gewährung von Grundsicherung mit einer parallelen Sachbearbeitung und Aktenführung verbunden, die dazu führte, dass bei den kreisfreien Städten und Kreisen mindestens 12 zusätzliche Arbeitsplätze eingerichtet wurden. Die zusätzlichen Personalkosten betragen jährlich rd. 780 T€. Auch für die Leistungsempfänger bzw. ihre gesetzlichen Betreuer hat sich der Aufwand mit dem zusätzlich erforderlichen Antragsverfahren erhöht. Dagegen haben die un-

¹ Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt), Bericht Nr. 7/2003, „Kosten eines Arbeitsplatzes“.

terhaltungspflichtigen Angehörigen von Grundsicherungsempfängern aufgrund der höheren Freibeträge eine Entlastung erfahren.

Der vom Gesetzgeber vorgesehene **regelmäßige Bewilligungszeitraum von 12 Kalendermonaten** wird in der Praxis kaum angewandt. Anstatt die Grundsicherung unverändert jeweils für 12 Monate zu gewähren, passen insbesondere die kreisangehörigen kommunalen Körperschaften die Leistungen laufend an jede Einkommens- oder Bedarfsänderung des Leistungsempfängers an. Hierdurch soll weitestgehend sichergestellt werden, dass der betroffene Personenkreis, der außerhalb von Einrichtungen lebt, unabhängig von Sozialhilfe leben kann. Gleichwohl werden die Leistungsempfänger von den Trägern der Grundsicherung veranlasst, einen jährlichen **Folgeantrag** zu stellen. Im Ergebnis hat sich der regelmäßige Bewilligungszeitraum für Personen außerhalb von Einrichtungen nicht bewährt.

Die **Landesregierung** sollte im Rahmen ihrer Möglichkeiten darauf hinwirken, dass die Grundsicherung im Alter und bei dauerhafter Erwerbsminderung auf den außerhalb von Einrichtungen lebenden Personenkreis begrenzt und die Festlegung eines regelmäßigen Bewilligungszeitraums von 12 Kalendermonaten aufgehoben wird.

Das **Sozialministerium** teilt mit, dass die dem Kommunalbericht zugrunde liegende Querschnittsprüfung des LRH die Besorgnis der Landesregierung bestätige, wonach die Revisionsklausel nach § 34 Abs. 2 WoGG¹ aufgrund der Datenerhebung kaum umzusetzen sein werde. Ob sich daraus finanzielle Konsequenzen für die kreisfreien Städte und Kreise als Aufgabenträger ergäben, sei zz. nicht absehbar und werde im Wesentlichen von der Haltung der Bundesregierung abhängen. Die unzureichende Datengrundlage in diesem Leistungsbereich sei jedoch nicht nur für Schleswig-Holstein festzustellen, sondern gelte für das gesamte Bundesgebiet.

Die Landesregierung werde die Anregungen des LRH, den gesetzlich festgelegten Bewilligungszeitraum von 12 Monaten aufzuheben und die Grundsicherung im Alter und bei dauerhafter Erwerbsminderung auf die Hilfebedürftigen außerhalb von Einrichtungen zu beschränken, in die weiteren Gespräche mit der Bundesregierung einbringen. Allerdings sei dabei zu berücksichtigen, dass diese Beschränkung unter Berücksichtigung des Gleichheitsgebots und vor dem Hintergrund der sozialen Ausrichtung dieser Leistung kaum umsetzbar sein werde.

Die **Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Landesverbände** bestätigt im Wesentlichen die Erkenntnisse des LRH aus der dem Kommunalbericht zugrunde liegenden Querschnittsprüfung. Als besonders bemerkenswert

¹ Wohngeldgesetz (WoGG), i. d. F. d. Bekanntmachung vom 07.07.2005, BGBl. I, S. 2029.

bezeichnet die Arbeitsgemeinschaft die Feststellungen zur schlechten Qualität des Datenmaterials in den Kommunen in Bezug auf Einsparungen bei der Sozialhilfe und die daraus resultierenden Zweifel an der Verwendbarkeit dieser Daten für das Revisionsverfahren nach § 34 Abs. 2 WoGG. Die Arbeitsgemeinschaft teilt weiter mit, dass ähnliche Problemlagen auch in anderen Bundesländern bestünden und dort ebenso die Revisionsklausel nur schwerlich zugunsten der Kommunen umgesetzt werden könne. Die Zweifel an der Validität des Datenmaterials seien im Übrigen durch eine Stellungnahme des Deutschen Städtetages bestätigt worden.

Erwähnenswert erscheint der Arbeitsgemeinschaft der Hinweis, dass die kommunalen Spitzenverbände in Berlin in Kürze mit dem Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung eine Klärung über die weitere Vorgehensweise herbeiführen wollen.