

Einzelplan 09: Sozialministerium

Zuwendungen des Landes zu ambulanten Hilfen für Behinderte und ihre Angehörigen (Kapitel 0905)

16

Infolge unklarer Regelungen und einer wenig konsequenten Förderpraxis erhielten Träger jahrelang überhöhte Zuwendungen.

Die Förderung von ambulanten Hilfen für Behinderte und ihre Angehörigen ist eine kommunale Aufgabe. Einer ergänzenden Landesförderung bedarf es nicht mehr. Sollte sie dennoch fortgeführt werden, sind die Förderbedingungen eindeutig zu bestimmen.

1 Ausgangslage

Die Betreuung und Pflege von behinderten Menschen im häuslichen Bereich wird meist im Rahmen der Familiensolidarität erbracht. Häufig übersteigt dies die Selbsthilfekräfte der Familien, sodass ihnen Hilfe von außen zur Verfügung gestellt werden muss. Für derartige Hilfen gewährte das Land Zuwendungen von jährlich 2,7 Mio. €. Der RH untersuchte die Ordnungsmäßigkeit der Landesförderung und ihre Wirkung.

Örtliche Erhebungen wurden beim SM, bei den vier Regierungspräsidien und bei 31 kirchlichen und freien Trägern vorgenommen. Für das Hj. 2002 wurden alle Verwendungsnachweise ausgewertet.

2 Förderrahmen und -verfahren

Förderrahmen und -verfahren werden maßgeblich durch die Richtlinien des Ministeriums für Zuwendungen zu ambulanten Hilfen für Behinderte und ihre Angehörigen vom 25.06.1991, die jährlichen ministeriellen Zuweisungserlasse und Dienstbesprechungen mit den Regierungspräsidien bestimmt.

Zunächst konnten Träger gefördert werden, die für Behinderte u. a. ambulante und mobile Betreuung und Pflege, Kurzzeit- und Wochenendbetreuung oder ambulante Freizeiten anboten. Die Maßnahmen sollten insbesondere Pflegende (Familien, Angehörige, Partner und Wohngemeinschaften) entlasten.

Mit der Einführung der Pflegeversicherung 1994/1995 wollte das SM Einzelmaßnahmen, die von den gesetzlichen Sozialleistungsträgern zu finanzieren sind, nicht mehr durch Förderprogramme des Landes bezuschussen. Deshalb legte das Ministerium mit Schreiben vom September 1995 an die Regierungspräsidien, den Landkreis- und Städtetag, die Liga der freien Wohlfahrtspflege, den Landesverband für Körper- und Mehrfachbehinderte Baden-Württemberg usw. übergangsweise für das Folgejahr fest, die Förderung von Individualmaßnahmen stufenweise abzubauen und auf gruppenbezogene Maßnahmen umzustellen. Neu in die Förderung einbezogen wurden ambulante tagesstrukturierende Maßnahmen für alte behinderte Menschen sowie Ferienfreizeiten. Der begünstigte Personenkreis wurde später noch mehrfach geändert. Seit 1998 sollen die Maßnahmen nur körperlich Behinderten und geistig Behinderten zugute kommen.

Die Bindung der sog. Ersatzpflege an den häuslichen Bereich (individuelle Betreuung) wurde durch das Erste Sozialgesetzbuch XI-Änderungsgesetz vom Juni 1996 aufgehoben. Damit standen auch für die vom Land geförderten gruppenbezogenen Maßnahmen, Ferienfreizeiten usw. Mittel der Pflegekassen zur Verfügung. Die vom SM beabsichtigte klare Abgrenzung zwischen Landesförderung und Leistungen der Sozialleistungsträger wurde damit hinfällig.

Die Förderrichtlinien passte das SM den jeweiligen Veränderungen nicht an. Sie sind seit 1998 nicht mehr gültig, neue wurden bisher nicht erlassen. Zwar bewilligten 2002 alle Regierungspräsidien die Zuwendungen nach Maßgabe dieser Richtlinien, jedoch setzten sie die übrigen Vorgaben des Ministeriums verschieden um. Beispielsweise waren nach den Bewilligungsbescheiden eines RP die Maßnahmen nicht vorwiegend gruppenbezogen durchzuführen, während ein anderes in seinen Bewilligungsbescheiden verfügte, die Zuwendungen vorwiegend für gruppenbezogene Maßnahmen zu verwenden.

Die Zuwendung wird als Projektförderung im Wege der Anteilsfinanzierung gewährt. Sie bemisst sich bisher nur nach der Höhe der Aufwendungen der Träger und beträgt 50 % des auf 51.129 € jährlich gedeckelten Gesamtaufwandes. Für die Höhe der von den Trägern angesetzten Aufwendungen gelten keine objektiven leistungsbezogenen Kriterien, die den Aufwand je Maßnahme sachgerecht begrenzen, wie z. B. Personalkostenniveau, Personalschlüssel, Zeitaufwand, Teilnehmerzahl usw.

Nach Weisungen des SM von 1993 und 1998 setzen derzeit alle Regierungspräsidien von den Personalkosten der Träger nur die Erstattungen des Bundesamtes für Zivildienst ab. Allerdings geht heute das Ministerium davon aus, dass von den Personalkosten auch die übrigen Einnahmen, einschließlich der Leistungen der Sozialleistungsträger, abgesetzt werden - mit Ausnahme der kommunalen Zuschüsse. Folglich haben die Regierungspräsidien jahrelang in erheblichem Umfang (2002 mehr als 0,5 Mio. €) überhöhte Zuwendungen gewährt.

3 Einzelne Feststellungen

Nahezu drei Viertel der geprüften Verwendungsnachweise waren nicht korrekt. Angaben waren geschätzt, Einnahmen zu niedrig und Ausgaben zu hoch angegeben, Einnahme- bzw. Ausgabepositionen fehlten vollständig oder Maßnahmen wurden unzutreffend zugeordnet. Die Träger begründeten diese Fehler regelmäßig damit, dass Unklarheiten bei den Förderregelungen bestünden, eine klare Abgrenzung ihrer verschiedenen Aktivitäten schwer möglich sei und bei ihnen der Förderhöchstbetrag bei eindeutig zum geförderten Maßnahmenbereich gehörenden Aktivitäten ohnehin überschritten werde.

3.1 Mängel mit Bezug auf die zu fördernden Maßnahmen

- Zwei Träger verwendeten die Landesmittel für Maßnahmen außerhalb des Förderbereichs der Richtlinien. Darunter gab es auch eine Doppelförderung. Daher sind von diesen Trägern für die Jahre 2001 bis 2003 Fördermittel in Höhe von rd. 77.000 € zurückzufordern.
- Gemäß den jährlichen Zuweisungserlassen des SM haben die Regierungspräsidien bei der Förderung „vorwiegend gruppenbezogene Maßnahmen zu berücksichtigen“. Ein Drittel der geprüften Träger führte demgegenüber keine bzw. nicht vorwiegend gruppenbezogene Maßnahmen durch.

- Tagesstrukturierende Maßnahmen für alte behinderte Menschen, die laut Vorgaben des SM zu fördern waren, wurden von den Trägern im Rahmen des Förderprogramms nicht durchgeführt.
- Ein Förderkriterium ist die Entlastung der mit der (körperlich oder geistig) behinderten Person zusammenlebenden Pflegepersonen. Bei drei Trägern lebten über 50 % der Teilnehmer, bei sechs zwischen 20 % und 50 % und bei weiteren sechs bis zu 20 % der betreuten Personen nicht mit den Pflegenden zusammen. Gleichwohl wurden diese Träger gefördert.
- Ferienfreizeiten für Behinderte sind förderfähig. Zwei Drittel der Träger haben allerdings die auf solche Maßnahmen entfallenden Einnahmen und Ausgaben im Verwendungsnachweis nicht oder nur unvollständig angegeben. Zum Teil wurden Ferienfreizeiten angeboten, deren Preise für einkommensschwache Betroffene nicht erschwinglich waren und damit eine Teilnahme verhinderten.

3.2 Sonstige Mängel der Förderpraxis

- Entgegen den Vorgaben der Richtlinien erhebt ein Teil der Träger, insbesondere bei den stundenweisen Gruppenmaßnahmen, kein Entgelt von den Teilnehmern. Das SM wies bereits 1992 darauf hin, dass es genüge, wenn der Träger im Antragsformular einen Betrag einsetze; ob das vorgesehene Entgelt tatsächlich erhoben oder bei bestimmten Angeboten darauf verzichtet werde, solle das RP nicht prüfen.
- Für alle vom Land geförderten Maßnahmen haben Pflegebedürftige (im Sinne der Pflegeversicherung) Ansprüche gegenüber Sozialleistungsträgern. Allein rd. 80 % der Landesmittel sind Personen mit Ansprüchen gegenüber Pflegekassen zugute gekommen. Verschiedenen Trägern waren diese Ansprüche nicht bekannt. Insbesondere wussten sie nicht, dass die Teilnahme an ambulanten stundenweisen Gruppenmaßnahmen als Verhinderungspflege abgerechnet werden kann und auch bei Betreuungen unter acht Stunden das volle Pflegegeld gewährt wird.

3.3 Aufgabenverteilung zwischen Kommunen und Land

Die Kommunen sind im Rahmen der Daseinsvorsorge selbst verpflichtet, die zur Ausführung von Sozialleistungen erforderlichen sozialen Dienste und Einrichtungen rechtzeitig und ausreichend zur Verfügung zu stellen. Das Land unterstützt seit über 20 Jahren diese kommunale Aufgabe der ambulanten Hilfen für Behinderte und ihre Angehörigen, um gleichwertige Lebensverhältnisse im Land zu schaffen. Seit mehr als zehn Jahren ist aus Sicht des SM das Ziel einer flächendeckenden Grundversorgung nahezu erreicht.

Gleichwohl förderte das Land diese Maßnahmen im Jahre 2002 mit insgesamt 2,70 Mio. €, während der Anteil der Kommunen an der Förderung nur 1,47 Mio. € betrug.

Landesweit wies lediglich rd. die Hälfte der Verwendungsnachweise des Jahres 2002 kommunale Zuwendungen aus. Ihre Auswertung ergab, dass die Kommunen in den Regierungsbezirken unterschiedlich förderten. Der Anteil lag - bis auf den Regierungsbezirk Stuttgart - deutlich unter 50 %. Nur bei 18 % der Verwendungsnachweise war die kommunale Förderung gleich hoch oder höher als die Landeszuwendung.

4 Beurteilung und Empfehlungen

Die Ergebnisse der Untersuchung zeigen, dass die Rahmenbedingungen der bisherigen Förderung unzureichend sind. Mangelhafte Regelungen, unterlassene Dokumentationen von grundlegenden Besprechungsergebnissen sowie unterschiedliche Interpretationen sind die relevanten Gründe für die höchst unbefriedigende Fördersituation. Die dadurch verursachten Fehler bei der Umsetzung des Förderprogramms hätten vermieden werden können.

Die Höhe der Landeszuwendung bemisst sich bislang nur nach den deklarierten Aufwendungen der Träger, nicht aber nach objektiven leistungsbezogenen Kriterien, also nicht danach, ob die Aufwendungen für die jeweiligen Maßnahmen sachlich gerechtfertigt sind. Im Interesse einer gerechten Verteilung der Fördermittel hält der RH für die Festsetzung der Zuwendungen leistungsbezogene Kriterien für unabdingbar.

Da das ursprüngliche Ziel einer flächendeckenden Grundversorgung seit vielen Jahren nahezu erreicht ist, sollte das Land auch mit Blick auf die aktuelle Haushaltsslage kritisch prüfen, ob das freiwillige Engagement für diese kommunale Aufgabe weiterhin aufrechterhalten werden soll.

Sollte das Land diesen Bereich allerdings weiter fördern wollen, empfiehlt der RH,

- eine klare Abgrenzung der Landesförderung zur vorrangigen Verantwortung der Kommunen in diesem Bereich vorzunehmen;
- anwendungssichere Förderrichtlinien zu erlassen, insbesondere die Förderkonditionen neu zu bestimmen, vor allem den begünstigten Personenkreis sowie die Maßnahmen eindeutig festzulegen und die Zuschussberechnung unmissverständlich zu regeln;
im Interesse transparenter Förderstrukturen die Abgrenzung zwischen den von gesetzlichen Sozialleistungsträgern zu finanzierenden und vom Land geförderten Maßnahmen vorzunehmen;
- das Förderprogramm so zu bestimmen, dass Doppelförderungen ausgeschlossen sind;
- für die Förderung leistungsbezogene Kriterien vorzuschreiben, welche auch eine Evaluation ermöglichen;
- wesentliche Änderungen in der Förderpraxis künftig zu dokumentieren.

5 Stellungnahme des Ministeriums

Das SM teilt mit, dass die Förderrichtlinien des Landes aus dem Jahre 1991 bewusst weit gefasst worden seien, um dem heterogenen Personenkreis der behinderten Menschen mit seinem unterschiedlichen Hilfebedarf gerecht zu werden. Aufgrund zurückgehender Haushaltsmittel wirke das SM seit Ende der 90-er Jahre darauf hin, dass zunehmend Gruppenbetreuungen angeboten werden sollten. Je nach den Gegebenheiten und Hilfestrukturen vor Ort konnten von den Regierungspräsidien unterschiedliche Förderschwerpunkte gesetzt werden, die in ihrer Zielrichtung mit dem SM in den jährlichen Förderbesprechungen teilweise einzeln abgestimmt worden seien.

Das Ministerium habe die in der Liga der freien Wohlfahrtspflege zusammengeschlossenen Verbände bereits gebeten, die Projektträger auf die Notwendigkeit

sowohl der korrekten Mittelverwendung als auch der Inanspruchnahme von Leistungen der Pflegeversicherung hinzuweisen.

Das SM beabsichtige die Förderrichtlinien insoweit neu zu formulieren, als es zur weiteren Verdeutlichung des Gewollten geboten erscheine. Dabei sollen die Richtlinien entsprechend den Vorschlägen des RH konkreter, aber dennoch so offen gefasst werden, dass dem unterschiedlichen Hilfebedarf der behinderten Menschen weiterhin Rechnung getragen werden könne. Das SM halte es für sinnvoll, die Landesförderung von einer Komplementärförderung der Kommunen als zuständige Sozialhilfeträger abhängig zu machen.

6 Schlussbemerkung

Der RH hält vorrangig eine Einstellung der Landesförderung für angezeigt. Will das Land sie dennoch aufrechterhalten, sollten die Vorschläge des RH berücksichtigt werden.