

30. Prüfungsrechte bei der Eingliederungshilfe: 20 Jahre Ohnmacht des Parlaments

Einrichtungen und Dienste der Eingliederungshilfe erbringen Sozialleistungen nach dem SGB XII für Menschen mit Behinderung. Sie erhalten jährlich über 600 Mio. € Ein Prüfungsrecht des LRH lehnen sie jedoch strikt ab. Damit werden zwei Drittel des Haushalts des Sozialministeriums der externen Finanzkontrolle entzogen.

Seit 20 Jahren bemüht sich der Landtag um mehr Transparenz und Kontrolle bei den Einrichtungen und Diensten. Bis heute vergeblich. Es ist an der Zeit zu handeln: Dem LRH sollte per Gesetz ermöglicht werden, die bestehenden Prüfungsrechte der Kreise und kreisfreien Städte aus dem SGB XII zu nutzen.

30.1 Einrichtungen und Dienste der Eingliederungshilfe - welche Leistungen erbringen sie und wie werden die Leistungen vergütet?

Einrichtungen und Dienste der Eingliederungshilfe sind Institutionen, die überwiegend von Trägern der freien Wohlfahrtspflege und anderen gemeinnützigen oder gewerblichen Anbietern betrieben werden. Sie haben es sich zur Aufgabe gemacht, Leistungen der „Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderung“ nach dem SGB XII¹ zu erbringen. Zu diesem Zweck richten sie ambulante Dienste ein und unterhalten teil- und vollstationäre Einrichtungen, wie beispielsweise Wohnheime, Tagesförderstätten oder Werkstätten für Menschen mit Behinderung.

Für ihre Leistungen erhalten die Einrichtungen und Dienste eine Vergütung von den Kreisen und kreisfreien Städten (örtliche Träger der Sozialhilfe). Die Abrechnung erfolgt auf vertraglicher Basis. In den Vereinbarungen wird neben Leistung und Vergütung auch geregelt, wie die Sozialhilfeträger die Wirtschaftlichkeit und Qualität der Leistungen prüfen können. Das Recht dazu gibt ihnen das SGB XII.

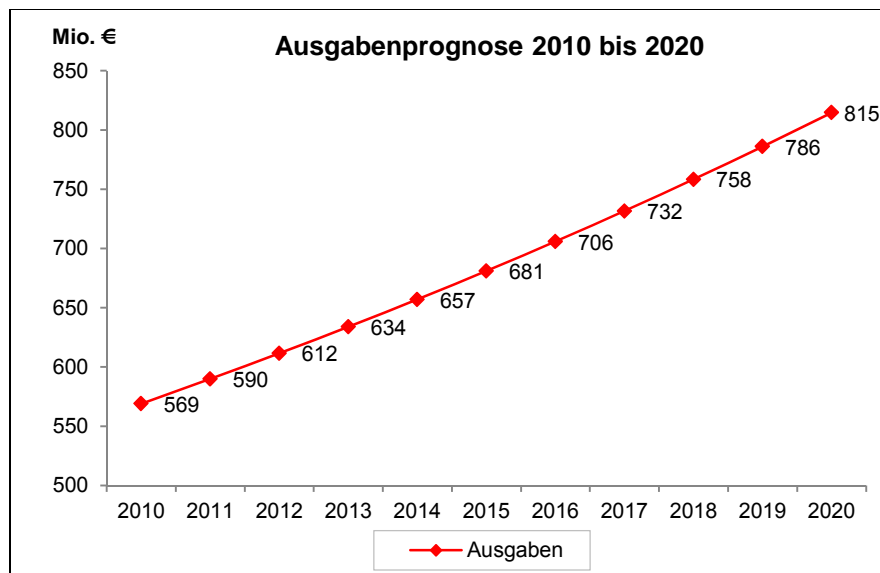
Nimmt ein Mensch mit Behinderung Eingliederungshilfe in Anspruch, zahlen Kreise und kreisfreie Städte die vereinbarte Vergütung direkt an die Träger der Einrichtungen und Dienste.

Das Land stellt den Kreisen und kreisfreien Städten Mittel zur Finanzierung der Eingliederungshilfe zur Verfügung. Es schließt außerdem als überörtlicher Träger der Sozialhilfe mit den kommunalen Landesverbänden

¹ Sozialgesetzbuch Zwölftes Buch - Sozialhilfe vom 27.12.2003, zuletzt geändert durch Artikel 9 des Gesetzes vom 21.03.2013, BGBl. I S. 556.

den und den Vereinigungen der Einrichtungsträger einen Landesrahmenvertrag mit landesweiten, einheitlichen Vorgaben.

Ein Blick in die Vergangenheit zeigt, dass die Bruttoausgaben¹ für Eingliederungshilfe hohen Steigerungsraten unterliegen. Der LRH erwartet hochgerechnet für 2013 Ausgaben von 634 Mio. €. ² Setzt sich der Trend fort, werden die Ausgaben 2020 bis zu 815 Mio. € betragen:



Der „Benchmarkingkreis Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderung“ geht sogar von einem noch höheren Ausgabenanstieg aus. 2015 betragen die Bruttoausgaben danach 725,3 Mio. €. 2020 sind dies bereits 925,7 Mio. €. ³

Ausgaben in dieser Größenordnung und mit einer derartigen Wachstumsdynamik können nicht auf Dauer ungeprüft bleiben.

30.2 Prüfung der Leistungen durch die Kreise und kreisfreien Städte

Nach dem SGB XII sind die Kreise und kreisfreien Städte berechtigt, bei den Einrichtungen und Diensten die „Wirtschaftlichkeit und Qualität der Leistungen“ zu prüfen. ⁴ Die konkreten Bedingungen der Prüfung werden

¹ In der Eingliederungshilfe gilt im teilstationären und stationären Bereich das sogenannte Bruttoprinzip. Dies bedeutet, dass der Leistungsträger dem Leistungserbringer das volle Entgelt auszahlt. Sofern vom Leistungsempfänger ein Eigenanteil zu fordern ist, wird dieser vom Leistungsträger geltend gemacht. Differenz zwischen den Bruttoausgaben und den Einnahmen aus Eigenanteilen sind die Nettoausgaben.

² Vgl. Bemerkungen 2012 des LRH, Nr. 31.4; Hochrechnung LRH.

³ Con_sens, Consulting für Steuerung und soziale Entwicklung GmbH, Hamburg, Bericht 2010 vom 02.01.2012, Benchmarking der Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderung in Schleswig-Holstein, S. 25.

⁴ Vgl. § 75 Abs. 3 SGB XII sowie Tz. 30.1.

im Landesrahmenvertrag sowie in den dezentralen Vereinbarungen beschrieben.

Das Prüfungsrecht der Kreise und kreisfreien Städte hat in der Praxis allerdings nur theoretische Bedeutung. Faktisch besteht ein prüfungsfreier Raum. Die Kreise und kreisfreien Städte haben nicht genug Personal, um die Prüfungen flächendeckend durchzuführen. Nach den Feststellungen des LRH muss eine Einrichtung nur alle 240 Jahre mit einer Prüfung rechnen.¹ Dies ist evident unzureichend. Die Wirtschaftlichkeit des Mitteleinsatzes und der Kosten-Nutzen-Effekt können so nicht bewertet werden.

Das **Sozialministerium** weist darauf hin, dass es durch den ab 2013 gültigen Landesrahmenvertrag gelungen sei, erleichterte Voraussetzungen und Bedingungen für Wirtschaftlichkeits- und Qualitätsprüfungen durch die Träger der Sozialhilfe zu vereinbaren. Bei der Wahrnehmung dieser erweiterten Prüfungsrechte werde es die kommunalen Leistungsträger unterstützen.

30.3 Prüfungsrecht des LRH im Landesrahmenvertrag?

Der LRH besitzt kein eigenes Prüfungsrecht bei Einrichtungen und Diensten der Eingliederungshilfe. Der Landtag fordert deshalb schon seit 20 Jahren, dass ein Prüfungsrecht des LRH vertraglich vereinbart wird. Das Sozialministerium hat diese Forderung auch regelmäßig in die Verhandlungen über den Abschluss der Landesrahmenverträge eingebracht. Allerdings ohne Erfolg. Die Verbände der Einrichtungsträger lehnen das Prüfungsrecht des LRH rigoros ab.

Sie erklärten, eine juristische Prüfung habe ergeben, dass ein Prüfungsrecht des LRH bei Einrichtungen nach § 75 SGB XII nicht bestehe. Eine Verankerung im Landesrahmenvertrag sei aus diesem Grunde nicht möglich.²

Der LRH kann dieser Argumentation nicht folgen. Das SGB XII enthält keine Regelung, die es untersagen würde, ein Prüfungsrecht durch freiwillige Vereinbarung einzuräumen.³ Die Argumentation der Verbände ist daher nur vordergründig. Tatsächlich bemühen sich die Verbände nicht um Wege, ein Prüfungsrecht des LRH rechtskonform zu verankern. Sie lehnen das Prüfungsrecht und die Forderung nach mehr Transparenz prinzipiell ab. Die juristische Prüfung bezog sich überdies auf die Frage, ob dem LRH nach den gesetzlichen Vorgaben der LHO und des SGB XII ein Prüf-

¹ Vgl. Bemerkungen 2009 des LRH, Nr. 26.3.1.

² Vgl. Ergebnisprotokoll über die Verhandlung des Landesrahmenvertrags nach § 79 Abs. 1 SGB XII im Diakonischen Werk, Rendsburg, am 12.12.2007 - TOP 3.

³ Vgl. Brüning in „Prüfungskompetenzen der Rechnungshöfe bei ausgegliederter Aufgabenwahrnehmung“, Arbeitspapier 99 des Lorenz-von-Stein-Instituts, S. 78.

recht zustehe. Die Forderung des Landtages richtet sich jedoch auf eine vertragliche Vereinbarung des Prüfungsrechts.¹

Die ablehnende Haltung der Einrichtungsträger gegenüber einem Prüfungsrecht des LRH ist nicht gerechtfertigt. Wer freiwillig Leistungen der Sozialhilfe erbringt und dafür öffentliche Mittel erhält, muss auch akzeptieren, dass die Wirtschaftlichkeit der Mittelverwendung geprüft wird. Dabei kann es im Ergebnis nicht darauf ankommen, ob die Zahlung als Zuwendung oder vertragliche Vergütung ausgestaltet ist.² Maßgeblicher Grundgedanke muss sein, dass die öffentlichen Mittel möglichst effektiv und effizient für die hilfebedürftigen Personen eingesetzt werden. Die dafür notwendige Transparenz ist derzeit nicht gewährleistet.

Ausgaben in Höhe von über 600 Mio. € jährlich können nicht auf Dauer der Kontrolle entzogen bleiben. Der Landtag muss seine Forderung, ein Prüfungsrecht des LRH im Landesrahmenvertrag zu verankern, durchsetzen.

30.4 **Nutzung des Prüfungsrechts der Kreise und kreisfreien Städte durch den LRH?**

Der Landtag sollte dem LRH per Gesetz zumindest ermöglichen, die bestehenden Prüfungsrechte der Kreise und kreisfreien Städte aus dem SGB XII zu nutzen.

Hierzu könnte das Kommunalprüfungsgesetz³ (KPG) ergänzt werden. Nach § 6 Abs. 2 KPG hat der LRH schon jetzt das Recht, Auskunfts- und Herausgabeansprüche der Kreise und kreisfreien Städte gegenüber Dritten an ihrer Stelle wahrzunehmen. Die gesetzliche Formulierung könnte dahingehend ergänzt werden, dass der LRH überdies Prüfungsrechte der Kreise und kreisfreien Städte nutzen kann. Die Zuständigkeit der Kreise und kreisfreien Städte bliebe daneben bestehen.

Das Prüfungsrecht der Kreise und kreisfreien Städte aus dem SGB XII ist zwar nicht so weitreichend wie die sonst üblichen Prüfungsrechte des LRH. Seine Nutzung wäre aber zumindest ein Anfang, um die Transparenz bei der Eingliederungshilfe zu erhöhen.

Der LRH verfügt über das erforderliche Fachwissen für die Prüfungen. Er kann die Prüfungsrechte der Kreise und kreisfreien Städte zudem überörtlich nutzen: Während die Kreise und kreisfreien Städte bei ihren Prüfungen

¹ Vgl. Bemerkungen 2011 des LRH, Nr. 26.2.

² Bei Zuwendungen gibt es seit jeher ein Prüfungsrecht des LRH in der LHO, vgl. §§ 91, 104 LHO.

³ Gesetz über die überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften und die Jahresabschlussprüfung kommunaler Wirtschaftsbetriebe (Kommunalprüfungsgesetz -KPG) in der Fassung vom 28.02.2003, GVOBl. Schl.-H. S. 129.

auf den eigenen Zuständigkeitsbereich beschränkt bleiben, hätte der LRH die Möglichkeit, landesweit vergleichende Querschnittsprüfungen durchzuführen. Dies würde den Erkenntnisgewinn und die Transparenz deutlich erhöhen.

Durch das Prüfungsrecht aus dem SGB XII wäre der LRH in der Lage, die Informationsbasis von Landtag, Landesregierung, Kreisen und kreisfreien Städten zu verbessern und Empfehlungen für die künftige Steuerung der Eingliederungshilfe auszusprechen. Dies ist nicht zuletzt vor dem Hintergrund der enormen Ausgabensteigerungen bei der Eingliederungshilfe dringend notwendig. Der LRH bittet die Abgeordneten des Landtages und die Landesregierung, die vorgeschlagene Änderung des KPG zu prüfen.

Auch das **Sozialministerium** hält es für notwendig, mehr Transparenz und Kontrolle zu gewährleisten. Insofern unterstütze es den Vorschlag, eine Änderung des KPG zu prüfen, um zu einem eigenen Prüfungsrecht des LRH zu gelangen.