Landkreis Uckermark

Drucksachen-Nr.	Version	Datum	Blatt
45/2003		**06.03.2003**	1

☒ Beschlussvorlage ☐ Berichtsvorlage ☒ öffentliche Sitzung ☐ nicht-öffentliche Sitzung

	Beratungsfolge:	Datum:
☒	Fachausschuss	Gesundheit und Soziales	11.03.03
☒	Fachausschuss	Haushalt und Finanzen	12.03.03
☒	Kreisausschuss	25.03.03
☒	Kreistag	02.04.03

Inhalt:
Zuschuss zur Stärkung ambulanter sozialer Dienste/Förderung der freien Wohlfahrtspflege 2003

Wenn Kosten entstehen:

Kosten	Haushaltsstelle:	Haushaltsjahr	
Gesamtkosten: 719.169 €	47000.78004/ 78002 u. 54000.78005	2003	☐ Mittel stehen zur Verfügung
☐ Mittel stehen nicht zur Verfügung ☒ Mittel stehen nur in folgender Höhe zur Verfügung: 175.169 €	Deckungsvorschlag: Aus dem Gesamthaushalt		

Beschlussvorschlag:

Der Kreistag beschließt, zusätzlich einen Zuschuss in Höhe von 544.000 € in den Haushaltsplan 2003 zur Aufrechterhaltung der ambulanten sozialen Versorgungsstruktur einzustellen.

zuständiges Amt:

Sozialamt	Lothar Thiele Amtsleiter	Marita Rudick 2. Beigeordnete	Klemens Schmitz Landrat

abgestimmt mit:

Amt	Name	Unterschrift
Dezernent I	Mike Förster	

Beratungsergebnis:

Kreistag/ Ausschuss	Datum	Stimmen Ja	Stimmen Nein	Stimm-enthaltung	Einstimmig	Lt. Beschluss-vorschlag	Abweichender Beschluss (s.beiliegendes Formblatt)

Begründung:

1. Förderung der freien Wohlfahrtspflege durch § 16 a GFG

Mit der Einführung des § 16 a GFG im Jahr 2000 sind den Landkreisen und kreisfreien Städten finanzielle Mittel zum Aufbau, zur Stärkung und Weiterentwicklung ihrer ambulanten sozialen Dienste zweckgebunden zur Verfügung gestellt worden.

Die zweckgebundenen Zuweisungen für den Landkreis Uckermark betrugen in den Jahren:

2000	1.713.950 DM	(876.329 €)
2001	1.740.500 DM	(889.904 €)
2002	821.045 €	

Im Ergebnis der Landesförderungen entstand im Landkreis Uckermark - aufbauend auf einem schon vorher gut entwickelten Versorgungsangebot, dass bereits vor der Einführung des § 16 a GFG mit jährlich ca. 930.000 DM (475.500 €) aus kreislichen Mitteln gefördert wurde - eine Vielzahl von sozialen Diensten, die der allgemeinen Daseinsfürsorge dienen und aus dem Alltag und der sozialen Infrastruktur nicht mehr wegzudenken sind.

Mit dem Beschluss zum Landeshaushalt für die Jahre 2002/2003 wurde seitens des Landes eine Kürzung der Mittel des § 16 a GFG um insgesamt 18% angezeigt. Das bedeutete für den Landkreis Uckermark, dass im Jahr 2003 mit einer zweckgebundenen Zuweisung in Höhe von 777.320 € zu rechnen war.

Ausgehend von den Beschlüssen zum Landes - und Kreishaushalt sollte für das Jahr 2003 folgendes Fördervolumen zur Verfügung stehen:

Mittel aus § 16 a GFG	777.320 €
kreisliche Mittel 47000.78004 (Mitwirkung in der Sozialhilfe)	118.200 €
kreisliche Mittel 47000.78002 (Frauenhäuser)	17.700 €
kreisliche Mittel 54000.78005 (KBS)	15.400 €
übertragene Mittel aus 2002 (47000.24800)	23.869 €
Gesamtfördervolumen:	**952.489 €**

Auf der Basis der umfangreichen sozialplanerischen Abstimmungen, die im Zusammenhang mit der Einführung des § 16 a GFG getroffen wurden, ist im Herbst des vergangenen Jahres ein Vorschlag zum Einsatz der verfügbaren Fördermittel erarbeitet worden, der sich im wesentlichen an der Vergabe des Jahres 2002 orientierte und der zugleich auch die Fördermittelabrechnungen aus dem Jahr 2001 berücksichtigte (DS-Nr. 34-A/2002). Der Vorschlag umfasste die Schwerpunkte, für die auch nach Auslaufen der Förderung mit Mitteln des § 16 a GFG nach dem Jahr 2003 eine Fördernotwendigkeit gesehen wurde.

2. Wegfall der Zweckbindung des § 16 a GFG

Die Landesregierung hat am 11.02.2003 einen umfassenden Maßnahmekatalog zur Entlastung des Landeshaushaltes beschlossen. Die in dem Beschluss enthaltenen Einsparvorschläge sind von besonderer Brisanz, da sie sich unmittelbar oder mittelbar zu Lasten der Kommunen auswirken.

Am 12.02.2003 erörterte der Sozialminister des Landes Brandenburg mit kommunalen Vertretern verschiedene Probleme, die im Zusammenhang mit den in Aussicht gestellten Kürzungen im Landeshaushalt standen.

Es wurde zugleich darüber informiert, dass die Zweckbindung des § 16 a GFG für das Jahr 2003 wegfallen wird und die Mittel der Verbundmasse zugeführt werden sollen.

Der Beschluss des Landtages zu den vom Kabinett vorgelegten Einsparvorschlägen wird im April 2003 erwartet.

3. „Ambulant vor stationär“ – ein gesetzlich normierter Grundsatz in der Sozialgesetzgebung

Die Notwendigkeit der Vorhaltung ambulanter Hilfeformen ist gesetzlich normiert. Der Grundsatz „ambulante Betreuung vor stationärer Unterbringung“ ist bereits seit 1984 im BSHG verankert. Durch das Gesetz zur Reform des Sozialhilferechts vom 23.07.1996 (BGBl. I S. 1088) erhielt die Regelung ihre jetzige Fassung. Die Vorschrift ist seit ihrer Neufassung eine verpflichtende Muss-Vorschrift.
Die Vorschrift unterstreicht ausdrücklich den Vorrang der offenen Hilfen gegenüber stationären Hilfeformen. Daraus erwächst dem Träger der Sozialhilfe die Verpflichtung, auf die Bereitstellung solcher offenen Hilfen hinzuwirken. Der Vorrang kann nur wirksam werden, wenn ein ausreichendes Angebot an ambulanten Hilfen zur Verfügung steht.

Der Grundsatz „ambulant vor stationär“ hebt insbesondere auch die Regelungen des § 17 Abs. 1 Nr. 2 SGB I hervor, durch die der Träger der Sozialhilfe verpflichtet wird, auf eine ausreichende und rechtzeitige Versorgung an sozialen Diensten und Einrichtungen hinzuwirken.

Der Landkreis Uckermark als örtlicher Sozialhilfeträger ist aus § 17 Abs. 1 Nr. 2 SGB I heraus verpflichtet, die für die Ausführung der Sozialleistungen erforderlichen sozialen Dienste und Einrichtungen rechtzeitig und ausreichend zur Verfügung zu stellen. Gemäß § 10 IV BSHG sollen die Sozialhilfeträger von der Durchführung eigener Maßnahmen absehen, wenn die Hilfe im Einzelfall durch die freie Wohlfahrtspflege gewährleistet wird. Dabei sollen die Träger der Sozialhilfe die Verbände der freien Wohlfahrtspflege in ihrer Tätigkeit auf dem Gebiet der Sozialhilfe angemessen unterstützen.

Der Grundsatz „ambulant vor stationär“ gebietet dem örtlichen Sozialhilfeträger, die Angebotsstruktur an ambulanten Einrichtungen und Diensten ständig weiter zu verbessern, dem Bedarf anzupassen und ihn schließlich zu befriedigen.

Die Regelungen des AG-BSHG in der bisherigen wie auch der (beabsichtigten) neuen Fassung zwingen durch die Ausgestaltung der Kostenerstattungsregelungen ebenfalls zur weiteren Umsetzung des Grundsatzes „ambulant vor stationär“ und damit zur Vorhaltung und Weiterentwicklung eines entsprechenden Angebots an ambulanten Einrichtungen und Diensten.

4. Planungszuständigkeiten im Land Brandenburg

Die Zuständigkeiten für die Planungshoheiten sind in den Vorschriften des Landespflegegesetzes (PflegeG) geregelt. Nach § 1 Abs. 2 PflegeG ist das Land für die Vorhaltung der teil- und vollstationären Versorgungseinrichtungen zuständig.

Die Landkreise hingegen sind für die Vorhaltung der ambulanten Versorgungsstrukturen verantwortlich. Am 11.12.1996 beschloss der Kreistag des Landkreises Uckermark (DS-Nr. 757/96) den Plan der ambulanten sozialen und gesundheitsfürsorgerischen Versorgungsstruktur. Mit diesem örtlichen Pflegeplan ist die Verwaltung beauftragt worden, eine leistungsfähige, zahlenmäßig ausreichende und wirtschaftliche Versorgungsstruktur zu gewährleisten, die regional gegliedert, ortsnah und aufeinander abgestimmt sein soll.

5. Darstellung möglicher, sich aus dem Wegfall der Zweckbindung des § 16 a GFG ergebender Varianten

Die Verwaltung des Landkreises Uckermark hat sich mit dem möglichen Wegfall der Zweckbindung des § 16 a GFG auseinandergesetzt und verschiedene Varianten geprüft, wie mit dieser neuen - und für das laufende Jahr unvorhersehbaren – Situation umgegangen werden soll.

5.1. Ersatzloser Wegfall der zweckgebundenen Mittel des § 16 a GFG

Zunächst wurde geprüft, welche Auswirkungen das Einstellen der Förderung der Träger der freien Wohlfahrtspflege haben würde.

Gem. § 17 Abs. 1 Nr. 2, § 1 Abs. 2 SGB I haben die Leistungsträger und als solche auch der Landkreis Uckermark als örtlicher Träger der Sozialhilfe die zur Ausführung von Sozialleistungen erforderlichen Dienste und Einrichtungen rechtzeitig und ausreichend zur Verfügung zu stellen.
Durch § 17 SGB I wird der Landkreis Uckermark zu einer Vorsorge verpflichtet, deren Umfang zu gewährleisten hat, dass im Bedarfsfall der Sozialleistungsanspruch des Einzelnen nicht daran scheitert, dass ein Dienst oder eine Einrichtung nicht zur Verfügung steht. Insoweit begründet § 17 SGB I eine umfassende Gewährleistungspflicht, die zu erfüllen ist, noch bevor ein Leistungsanspruch besteht.
Dieser Gewährleistungsverpflichtung ist der Landkreis Uckermark nachgekommen. Die zur ambulanten Versorgung notwendigen Dienste wurden in angemessenem Umfang durch die Träger der freien Wohlfahrtspflege vorgehalten.

Das Einstellen der Förderungen durch Beschluss des Kreistages würde zu einer Verletzung der sich aus § 17 Abs. 1 SGB I ergebenden sozialrechtlichen Gewährleistungspflicht führen.

5.2. Vollständiger Ersatz ausfallender zweckgebundener GFG-Mittel durch kreisliche Mittel

Bei Ausbleiben der Landesförderung sind die durch das Land vorgegebenen Zuweisungsgrundsätze für den Landkreis nicht mehr bindend. Durch die Zuordnung der einzelnen Dienste in die vorgegebenen Fachplanungsbereiche haben sich jedoch feste Strukturen und Einordnungskriterien entwickelt, die sich in den vergangenen Jahren bewährt haben. Die so gewachsenen Strukturen sollen aus fachlicher Sicht auch weiterhin erhalten werden.
Der mit der Kleinen Liga zur DS–Nr. 34-A/2002 abgestimmte Vergabevorschlag ist das Ergebnis eines in sich schlüssigen Konzeptes der Förderung der freien Wohlfahrtspflege und entspricht im Wesentlichen dem gesetzlich normierten Erfordernis der Zusammenarbeit mit den Trägern der freien Wohlfahrtspflege. Die sich aus § 17 SGB I ergebende Gewährleistungsverpflichtung des örtlichen Trägers der Sozialhilfe gegenüber den Hilfesuchenden würde durch die Weiterführung der Förderung der ambulanten sozialen Dienste in angemessener Weise erfüllt.

Bei dieser Variante würde der Vergabevorschlag aus der DS-Nr. 34-A/2002 unverändert bleiben. Jedoch sind in den Vergabevorschlag restliche Mittel in Höhe von 90.972 € noch nicht eingearbeitet worden.

Zusätzlich zu den bereits im Haushaltsjahr 2003 verfügbaren kreislichen Fördermitteln in Höhe von 175.169 € (Frauenhäuser, Schuldnerberatungsstellen, Kleiderkammern, Kontakt- und Beratungsstellen für psychisch Kranke) wären weitere 777.320 € (gesamt 952.489 €) erforderlich.

5.3. Ersatz ausfallender zweckgebundener GFG-Mittel zu 70 % aus kreislichen Mitteln

Alternativ zu den unter 5.1 und 5.2 beschriebenen Varianten wird eine Reduzierung der bisher über § 16 a GFG einsetzbaren Fördersumme um 30 % und deren Aufbringung aus dem Kreishaushalt geprüft.

Dann sind zusätzlich mit den bereits im Haushalt 2003 verfügbaren kreislichen Fördermitteln in Höhe von 175.169 € weitere 544.000 € (gesamt 719.169 €) erforderlich.

Aufgrund der prozentualen Kürzung würde sich eine notwendige Summe in Höhe von 719.169 € ergeben.

5.3.1. Pauschalkürzung auf 70 %

Hingewiesen wird aus fachlicher Sicht, dass bei gleichmäßiger pauschaler Kürzung aller Angebote eine Vielzahl von niedrigschwelligen Diensten nicht mehr vorgehalten

werden kann, weil ihre Finanzierung nicht mehr gesichert sein wird. Es besteht weiterhin die Gefahr, dass Betroffene, die ansonsten diese niedrigschwelligen Dienste in Anspruch genommen haben, in die sozialhilferechtliche Einzelfallhilfe abgedrängt werden.

Aus Sicht der Verwaltung erscheint diese Variante jedoch wenig praktikabel. Die meisten Angebote würden auf so geringem Niveau weitergeführt werden müssen, dass die Verfügbarkeit des Angebotes der Aufgabenstellung nicht mehr gerecht werden würde. Die förderrechtlichen Erfordernisse wären durch die Träger nicht zu realisieren (durch die Verringerung der geplanten Einnahmen müssten die Träger Deckungsquellen für diese Mittel nachweisen oder die Ausgaben um diesen Teil reduzieren).

5.3.2. Differenzierte, schwerpunktbezogene Kürzung

Anders als bei der vorgenannten Variante wird in dieser Variante nicht pauschal jedes ambulante Angebot um 30 % gekürzt, sondern die Kürzung erfolgt schwerpunktbezogen.

Dies hat zur Folge, dass zwar eine Vielzahl von ambulanten Angeboten nicht mehr aufrechterhalten werden kann, die verbleibenden Dienste jedoch arbeitsfähig und aus zuwendungsrechtlicher Sicht weiterhin förderfähig bleiben werden.

Es besteht die unabdingbare Notwendigkeit, die Vergabe der auf 70 % gekürzten Fördermittel mit den Vertretern der Kleinen Liga der Wohlfahrtsverbände inhaltlich und finanztechnisch zu beraten, um dem Ausschuss für Gesundheit und Soziales einen Vergabevorschlag vorlegen zu können.

Kürzungen werden dabei schwerpunktmäßig in Bereichen der allgemeinen und speziellen Beratungsangebote, der Suchtprävention, der pflegeergänzenden Dienste und der Seniorenbegegnungsstätten erfolgen.

Nicht betroffen werden die niedrigschwelligen Dienste, die über die kreisliche Förderrichtlinie gefördert wurden (Schuldnerberatungsstellen, Frauenhäuser, Kleiderkammern, Kontakt- und Beratungsstellen) .

<u>Schlussfolgerungen:</u>

Die unter 5.1. geprüfte Variante kann dem Kreistag nicht empfohlen werden, da der Landkreis seiner gesetzlich vorgeschriebenen Gewährleistungspflicht dann nicht mehr nachkommen kann. Ein entsprechender Beschluss wäre demnach rechtswidrig und müsste durch den Landrat gem. § 54 LkrO beanstandet werden.

Durch die vom Land Brandenburg seit dem Jahr 2000 ausgereichten Zuwendungen über § 16 a GFG wurden ambulante Versorgungsstrukturen entwickelt, die der allgemeinen Daseinsfürsorge dienen und aus dem Alltag vieler Betroffener nicht mehr wegzudenken sind. Die in der DS-Nr. 34-A/2002 enthaltenen Vergabevorschläge sind aufeinander abgestimmt und in sich schlüssig.

Aus fachlichen und sozialplanerischen Erwägungen wäre folglich die unter 5.2. beschriebene Variante zu realisieren, um in entsprechend angemessener Art und Weise den Bedarf zu decken. Unter Berücksichtigung verschiedener politischer Signale aus dem Kreistag und in Anbetracht der komplizierten Haushaltslage des Landkreises Uckermark sowie unter Berücksichtigung der sich durch das Haushaltssicherungskonzept ergebenden Erfordernisse wird auch diese Variante dem Kreistag nicht zur Beschlussfassung empfohlen.

Dem Kreistag wird deshalb eine Kürzung der Mittel der freien Wohlfahrtspflege auf ein sowohl aus fachlicher Sicht als auch aus haushaltspolitischen Erwägungen eben noch vertretbares Maß empfohlen (Variante 5.3.2.). Das BSHG regelt die Sozialhilfe als eine öffentliche Aufgabe, die den öffentlich-rechtlichen Trägern obliegt. Bei der Durchführung der Sozialhilfe sollen die öffentlich-rechtlichen Träger der Sozialhilfe mit den Verbänden der freien Wohlfahrtspflege zusammenarbeiten und sich gegenseitig ergänzen. § 10 Abs. 4 BSHG sieht in Form einer Soll-Vorschrift einen Nachrang der Träger der Sozialhilfe bei der Durchführung der Aufgaben nach dem BSHG vor. Der Sozialhilfeträger soll von eigenen Maßnahmen absehen, wenn die Hilfe durch die freie Wohlfahrtspflege gewährleistet ist. Soll-Vorschriften sind jedoch je nach den Gesamtzusammenhängen auch unterschiedlich zu beurteilen. Steht eine Soll-Vorschrift im Zusammenhang mit einer konkreten Leistungsnorm unter Aufführung genau festgelegter Tatbestände, hat der Leistungsträger im Regelfall keinen Ermessensspielraum, da die Rechtsfolge vom Gesetz her vorgegeben ist. Die Anwendung einer Soll-Vorschrift ohne Konkretisierung auf einen genau umschriebenen Tatbestand ermöglicht hingegen einen Ermessensspielraum, der einer Kann-Bestimmung weitaus näher steht. So liegt hier der Fall. Deshalb wird eine um 30 % gekürzte Fördersumme für eben noch vertretbar gehalten.

Aus den o.g. Gründen favorisiert die Verwaltung im Vergleich aller Varianten die Variante 5.3.2.