

**Vorlage  
für die Sitzung  
der städtischen Deputation  
für Soziales, Kinder und Jugend  
am 11.09.2014**

**Rechnungshofbericht 2013 – Leistungsvergleich der Sozialzentren am Beispiel der Hilfe zum Lebensunterhalt  
Berichterstattung zur Ursachenforschung und zu Maßnahmen**

**A. Problem**

Im Jahr 2012 hatte der Rechnungshof in den Sozialzentren eine Prüfung unter dem Aspekt „Leistungsvergleich der Sozialzentren am Beispiel der Hilfe zum Lebensunterhalt“ vorgenommen und die Ergebnisse in dem Rechnungshofbericht 2013 veröffentlicht. Zu den festgestellten Mängeln wurde das Ressort seitens des Rechnungsprüfungsausschusses gebeten, der Sozialdeputation bis zum 01.10.2014 über den Stand der Ursachensuche und die eingeleiteten und umgesetzten Maßnahmen zu berichten.

**B. Lösung**

Der Deputation wird der in der Anlage beigefügte Bericht an den Rechnungsprüfungsausschuss vorgelegt.

**C. Alternativen**

Keine zur Berichterstattung

**D. Finanzielle / Personalwirtschaftliche Auswirkungen / Gender Prüfung**

Finanzielle Auswirkungen werden im Bericht beschrieben.

Frauen und Männer sind von der Umsetzung grundsätzlich gleichermaßen betroffen. Die Mehrzahl der Leistungsempfänger/innen nach dem Sozialgesetzbuch Zwölftes Buch (SGB XII) sind Frauen.

**E. Beteiligung / Abstimmung**

Der Bericht wurde mit dem Amt für Soziale Dienste abgestimmt.

**F. Beschlussvorschlag**

Die städtische Deputation für Soziales, Kinder und Jugend nimmt den Bericht zur Kenntnis.

**Anlage/n:**

Bericht zur Ursachenforschung und zu Maßnahmen zum Rechnungshofbericht 2013 – Leistungsvergleich der Sozialzentren am Beispiel der Hilfe zum Lebensunterhalt

Bremen, 01.09.2014

## **Bericht zur Ursachenforschung und zu Maßnahmen zum Rechnungshofbericht 2013 – Leistungsvergleich der Sozialzentren am Beispiel der Hilfe zum Lebensunterhalt**

In der Stadtgemeinde Bremen sind sechs Sozialzentren des Amtes für Soziale Dienste für die Gewährung von Sozialhilfeleistungen nach dem Sozialgesetzbuch Zwölftes Buch (SGB XII) zuständig. Der Rechnungshof hatte bei seiner Prüfung 2012 trotz annähernd gleicher Fallzahlen pro Vollzeitkraft deutliche Unterschiede in der Bearbeitungsqualität zwischen den Sozialzentren festgestellt. Die durchschnittliche Fehlerquote der Sozialzentren hat laut Prüfbericht zwischen 7 % und 30 % gelegen. Es fehlten Angaben in der Dokumentation, 19 % der Entscheidungen über Kosten der Unterkunft zeigten Mängel, vorrangige Unterhaltsansprüche der Leistungsempfänger/innen wurden nicht hinreichend geprüft und die Leistungen zum Teil aus falschen Haushaltsstellen gezahlt. Die gewährten Sozialleistungen waren einerseits teilweise zu hoch, andererseits sind durch eine falsche Zuordnung der Ansprüche vielfach Erstattungsansprüche gegenüber dem Bund nicht realisiert worden. Dadurch sind Bremen finanzielle Nachteile entstanden.

Das Ressort hatte zugesagt, den Empfehlungen des Rechnungshofs aus seinem Jahresbericht 2013 - Stadt - vom 23.04.2013 zu folgen und alle Fälle zu überprüfen.

In einem ersten Schritt wurden alle vom Rechnungshof aufgeführten Kritikpunkte zusammengestellt und mit den Referatsleitungen des Fachdienstes Soziales der sechs Sozialzentren in der Fachkonferenz Soziales am 01.10.2013 ausführlich erörtert. Im Wesentlichen wurde seitens der Mitarbeiter/innen der Abteilung Soziales bei der Senatorin für Soziales, Kinder, Jugend und Frauen auf bestehende Regelungen hingewiesen.

Im Detail können zu den vom Rechnungshof kritisierten Einzelpunkten folgende Ausführungen gemacht werden:

- **Dokumentation** (Hauptantragsbogen unvollständig ausgefüllt)

In den Grundsätzen der Aktenführung ist festgehalten:

### 6.2 Antragsbogen/ Änderung eines Falles

6.2.1 Bei Aktenanlage wird in Open/PROSOZ der Antrag komplett ausgefüllt und ausgedruckt sowie ggf. von Hand ergänzt. Bei leeren Feldern ist deutlich zu machen, dass Angaben nicht bekannt bzw. nicht relevant sind. Felder, die wegen fehlender Informationen nicht gefüllt werden können, sind in der Folge zu füllen. Diesbezüglich haben die nachfolgenden Aktenvermerke Auskunft zu geben. Nachträge sind mit Datum und Handzeichen kenntlich zu machen.

6.2.2 Jede Änderung von Falldaten ist im Antragsbogen mit Datum und Handzeichen nachzutragen. Ist der Antragsbogen durch zu viele Änderungen unübersichtlich geworden, ist ein neuer Antragsbogen anzulegen und vom Sachbearbeiter/in zu unterzeichnen. Der neueste Antragsbogen ist jeweils als 1. Blatt einzuheften.

Damit sind die Regelungen und Vorgaben für eine ordnungsgemäße Dokumentation formal ausreichend. In den Sozialzentren ist im Regelfall durch die Führungskräfte sicherzustellen, dass die Vorgaben eingehalten werden. Durch langfristige personelle Defizite im Fachdienst Soziales, bedingt durch langzeiterkrankte MitarbeiterInnen und langwierige Verfahren zur Besetzung freier Stellen, waren die Leitungskräfte zur Aufrechterhaltung des Dienstbetriebes gefordert, zusätzlich Aufgaben der Sachbearbeitung mit zu übernehmen. In allen Bereichen wurde aufgrund der fehlenden personellen Ressourcen zunächst sichergestellt, dass die Leistungsberechtigten die notwendigen Hilfen erhielten. Die ordnungsgemäße Einhaltung der Grundsätze der Aktenführung ist dabei etwas vernachlässigt worden. Erst Mitte 2014 konnten die Personaldefizite ausgeglichen werden. Nach abgeschlossener Einarbeitung und Qualifizierung der neuen MitarbeiterInnen kann dann auch die formal korrekte Aktenbearbeitung wieder gewährleistet werden.

- **Kosten der Unterkunft**

(Angemessenheit, Umzugsbegehren, Heiz- und Nebenkostenabrechnungen) - Berücksichtigung von Unterkunftskosten; Überschreiten der Obergrenzen ohne erkennbar sachlichen Grund

Zu „Erstvermerken“ steht in den Grundsätzen der Aktenführung:

#### 6.1.2 Erstvermerk

Bei Neuanlage und Wiederaufnahme einer Akte ist grundsätzlich ein Erstvermerk zu fertigen. Der Erstvermerk enthält die zusätzlich zum Antragbogen für den Fall relevanten Informationen:

- Prüfung der sachlichen und örtlichen Zuständigkeit
- Datum der ersten Vorsprache/ Antragsdatum
- Grund der Antragstellung
- Grund für Art, Form, Dauer und Höhe der beantragten Leistungen
- Prüfung vorrangiger Ansprüche und Anwartschaften bei anderen Leistungsträgern
- Beurteilung der anzuerkennenden Kosten der Unterkunft
- Anzumeldende Erstattungsansprüche an andere Leistungsträger
- Weitere erforderliche Maßnahmen (Einschaltung Sozialdienste, etc.)
- Wiedervorlagen, z.B. für Erstattungen
- Erstverfügung

Unter Nr. 6.1.1 in den Grundsätzen der Aktenführung heißt es u.a.:

„Zum Akteninhalt gehören alle zur weiteren Bearbeitung notwendigen und zu einer Entscheidung geführten Vorgänge. Ermessensentscheidungen müssen in der Akte so begründet sei, dass sie auch von anderen Mitarbeitern in anderen Dienststellen nachvollzogen werden können. Vermerke und Verfügungen gehören grundsätzlich chronologisch zum Inhalt der Akte (z.B. auf der Rückseite des letzten Blattes), so dass Verfügung und Buchungsbelege nacheinander zu finden sind.“

Auch zu diesem Punkt ist alles geregelt und bedarf keiner Überarbeitung bzw. Anpassung. Regelungen zur Angemessenheit der Unterkunftskosten sowie zu Umzugsbegehren befinden sich in der entsprechenden Verwaltungsanweisung sowie der dazu verfassten ergänzenden Arbeitshilfe die beide zum 01.01.2014 in Kraft getreten sind.

In den Sozialzentren ist durch die Führungskräfte sicherzustellen, dass die Vorgaben eingehalten werden. Dass dieses in der Vergangenheit nicht immer generell sichergestellt werden konnte, wurde im vorstehenden Punkt „Dokumentation“ bereits beschrieben.

Eine in 2014 durchgeführte Prüfung des Rechnungshofes speziell zum Thema „Kosten der Unterkunft“ hat eine durchaus positive Entwicklung in den Sozialzentren dazu ergeben.

- **Unterhaltsansprüche**

(In Akten fehlen Nachweise über mögliche Unterhaltsansprüche; mögliche Unterhaltsansprüche werden nicht erkannt)

Es gelten die Unterhaltsrichtlinien. Diese müssen beachtet und umgesetzt werden. Sofern Unterhaltsansprüche nicht bestehen bzw. aus triftigen Gründen nicht verfolgt werden, ist dies in den Akten zu dokumentieren. Werden seitens der Leitungskräfte dazu Schulungsbedarfe gesehen, so sind diese über die Fortbildungsplanung des Amtes für Soziale Dienste anzumelden.

- **Prioritätenlisten**

(Zusammenstellung der Arbeiten, die aufgrund des Zeitaufwandes nicht bzw. nicht vollständig ausgeführt werden sollen, wie z.B. ungeprüftes Übernehmen der Nachforderungen aus Heiz- und Betriebskostenabrechnungen im Rahmen der Kosten der Unterkunft)

Entsprechend der Aufforderung Prioritätenlisten, die gegen haushaltsrechtliche Regelungen verstoßen, zu unterbinden wurde seitens der Amtsleitung des Amtes für Soziale Dienste in Abstimmung mit der Abteilung Soziales bei der Senatorin für Soziales, Kinder, Jugend und Frauen ein Rahmen vorgegeben und bestehende Prioritätenlisten, die diese Anforderungen nicht erfüllten, außer Kraft gesetzt.

- **Widersprüche**

(Hoher Anteil erfolgreicher Widersprüche als Indikator für erheblichen Verbesserungsbedarf in der Sachbearbeitung der Sozialzentren)

Um Widersprüche insbesondere bei Sachverhalten im Rahmen der Kosten der Unterkunft zu minimieren wurde 2013 die Verwaltungsanweisung zu den Unterkunftskosten überarbeitet und zudem eine ergänzende Arbeitshilfe erstellt, die der Sachbearbeitung im Fachdienst Soziales nunmehr eine verbesserte Entscheidungshilfe bietet. Zusätzlich wurden alle SachbearbeiterInnen über den Fortbildungspool SGB II/SGB XII zu der Thematik geschult,

DZudem sind auch die Leitungskräfte der Sozialzentren aufgefordert worden, die Zuschriften und Sachverhalte im Rahmen von Einzelfallbesprechungen dahingehend genau zu prüfen, ob ggf. im Vorfeld von Entscheidungen einzelfallbezogene Regelungen getroffen werden können, um potentielle Widersprüche zu vermeiden.

- **Aktenrevision**

(Wird nur in wenigen Einzelfällen durch Vorgesetzte durchgeführt; die vom Ressort vorgegebenen Weisungen werden in den Sozialzentren nur unzureichend beachtet)

Durch langfristige personelle Defizite im Fachdienst Soziales, bedingt durch langzeiterkrankte MitarbeiterInnen und langwierige Verfahren zur Besetzung freier Stellen, waren die Leitungskräfte zur Aufrechterhaltung des Dienstbetriebes gefordert, zusätzlich Aufgaben der Sachbearbeitung mit zu übernehmen. Damit fehlten Zeitkapazitäten, die Revisionsaufgaben im vorgeschriebenen Umfang zu realisieren. Erst Mitte 2014 konnten die Personaldefizite ausgeglichen werden.

Die Fachabteilung Soziales bei der Senatorin für Soziales, Kinder, Jugend und Frauen und die Amtsleitung des AfSD überarbeiten z. Zt. die Inhalte, die Struktur und die Menge der regelmäßigen Aktenprüfungen. Die Regelprüfungen sollen einvernehmlich mit den

Leitungskräften aus dem Bereich des Fachdienstes Soziales so ausgestaltet werden, dass sie regelmäßig, langfristig und nachhaltig vorgenommen werden können. Als Aufgaben der Revision werden zusätzlich auch Dienstbesprechungen auf Referats- bzw. Abschnittsebene und Einzelfallbesprechungen mit aufgenommen.

Trotz dieses Ausgestaltungsvorbehalts gilt aber weiterhin die Weisung der Amtsleitung, dass die Prüfungen entsprechend dem aktuellen Qualitätsbaustein vorzunehmen sind.

- **Zuordnung der Fälle zum 3. Kapitel SGB XII**

(Falsche Zuordnung von Fällen nach dem 3. Kapitel SGB XII - Hilfe zum Lebensunterhalt anstelle des 4. Kapitels SGB XII - Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung)

Leistungsansprüche auf Hilfe zum Lebensunterhalt nach dem 3. Kapitel SGB XII haben Personen, die aufgrund von Krankheit oder Behinderung weniger als drei Stunden täglich erwerbstätig sein können, ohne dauerhaft erwerbsgemindert zu sein, und ihren notwendigen Lebensunterhalt nicht oder nicht ausreichend aus eigenen Kräften und Mitteln, insbesondere aus ihrem Einkommen und Vermögen bestreiten können. Das sind in der Regel u.a. Personen, die nach Feststellung des zuständigen Rententrägers nur befristet erwerbsgemindert sind oder Personen, bei denen die Erwerbsfähigkeit durch den Rentenversicherungsträger in der Überprüfung ist.

Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung nach dem 4. Kapitel SGB XII erhalten Personen, die die Altersgrenze nach § 41 Absatz 2 SGB XII erreicht haben oder das 18. Lebensjahr vollendet haben und dauerhaft voll erwerbsgemindert sind, sofern sie ihren notwendigen Lebensunterhalt nicht oder nicht ausreichend aus eigenen Kräften und Mitteln, insbesondere aus ihrem Einkommen und Vermögen bestreiten können.

Der Rechnungshof hatte bei 14 von 217 geprüften Fällen eine falsche Zuordnung festgestellt.

Zur Vorbereitung der Prüfung, ob eine korrekte Zuordnung im Einzelfall erfolgte, wurden aus dem Fachverfahren OpenProsoz alle Fälle ermittelt, in denen laufende Hilfe zum Lebensunterhalt nach dem 3. Kapitel SGB XII gewährt wurde. Die insgesamt 1474 Fälle wurden dann den zuständigen Sozialzentren zugeordnet. An den Fachdienst Soziales der Sozialzentren erging mit Übermittlung der entsprechenden Listen die Aufforderung in jedem Einzelfall zu prüfen, ob die Voraussetzungen für den Leistungsbezug nach dem 4. Kapitel SGB XII vorliegen und die Fälle ggf. entsprechend unverzüglich umzustellen.

In Fällen, in denen eine Umstellung auf Leistungen nach dem 4. Kapitel SGB XII erfolgen musste, war zur Berechnung der Schadenshöhe der zuletzt gewährte mtl. Zahlbetrag und der Zeitraum in Monaten, zu dem eine Umstellung eigentlich hätte erfolgen müssen, festzuhalten.

Die Voraussetzungen für die Gewährung von Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung sind im Gesetz und zusätzlich ausführlich in der Verwaltungsanweisung zu den §§ 41 ff SGB XII geregelt. Um für die Sachbearbeitung die Zuordnung der Fälle zu erleichtern, wurde den Mitarbeiter/innen der Sozialzentren seitens der Abteilung Soziales der senatorischen Behörde zusätzlich eine Checkliste zur Verfügung gestellt.

Ergänzend werden den Sozialzentren von der IT-Fachadministration laufend monatlich „Alterslisten“ mit den Daten der Leistungsempfänger/-innen, die Hilfe zum Lebensunterhalt beziehen und im Auswertungsmonat die Altersgrenze zur Anspruchsberechtigung von Leistungen der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung erreichen als Unterstützung übersandt, damit zeitgerecht eine Umstellung auf Leistungen nach dem 4. Kapitel SGB XII vorgenommen werden kann.

Der Zeitaufwand für die Prüfungen erwies sich als sehr hoch, so dass die Ergebnisse erst Mitte 2014 vorlagen.

Für den vom Rechnungshof einbezogenen Leistungszeitraum ergab sich danach folgendes Ergebnis:

<b>Sozialzentrum</b>	<b>Geprüfte Fälle</b>	<b>Anzahl der Fälle mit falscher Zuordnung</b>	<b>% an Gesamtzahl der Prüffälle</b>
1	343	31	9
2	206	0	0
3	213	3	1,4
4	294	5	1,7
5	172	2	1,2
6	246	5	2

Die überdurchschnittlich hohe Anzahl der Fälle mit falscher Zuordnung im Sozialzentrum 1 (Nord) ist insbesondere darin begründet, dass durch personelle Abgänge und langzeiterkrankte MitarbeiterInnen über einen langen Zeitraum die Fallbelastung der restlichen MitarbeiterInnen extrem war, so dass nur dafür gesorgt werden konnte, Leistungen an die Berechtigten auszuzahlen, ohne im Einzelfall auf eine korrekte Zuordnung zum 3. Oder 4. Kapitel SGB XII zu achten.

Die durchschnittliche Fehlerquote über alle sechs Sozialzentren betrug nach der Prüfung 2,55% entgegen der vom Rechnungshof prognostizierten 6,5%. Unter Berücksichtigung der bis zum 31.12.2013 differierenden Höhe der prozentualen Bundesbeteiligung an den Kosten der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung (2010: 14%, 2011: 15%, 2012: 45%) ergab sich daraus im Untersuchungszeitraum ein versäumter Erstattungsbetrag des Bundes von rund 84 T€. Der Rechnungshof hatte diesen Betrag auf fast 440 T€ hochgerechnet.

Haushaltrechtlich sind Umbuchungen, wie von Rechnungshof gefordert, für zurückliegende Zeiträume nicht möglich. Eine Geltendmachung der Bundesbeteiligung für die im Prüfzeitraum ermittelten Fehlbuchungen war insofern nicht realisierbar. Zu beachten ist in diesem Zusammenhang auch, dass Leistungen nach dem 4. Kapitel SGB XII nur auf Antrag gewährt werden können, während die Leistungsgewährung nach dem 3. Kapitel SGB XII auch ohne gesonderte Antragstellung ab „Bekanntwerden“ möglich ist.

Für die Folgezeiten ab 2013 ist sichergestellt, dass die Bundesbeteiligung in vollem Umfang realisiert wird, so dass sich keine Belastung des bremischen Haushalts ergibt.