

Unterrichtung

Hannover, den 21.03.2019

Die Präsidentin des Niedersächsischen Landtages
- Landtagsverwaltung -

Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 2016

Unzeitgemäße Förderung der niedrigschwelligen Betreuungsangebote

Beschluss des Landtages vom 24.10.2018 (Nr. 24 der Anlage zu Drs. 18/1949 - nachfolgend abgedruckt)

Der Ausschuss für Haushalt und Finanzen teilt die Auffassung des Landesrechnungshofs, dass die niedrigschwelligen Betreuungsangebote nicht zielgerichtet gefördert werden und die Förderpraxis in einzelnen Punkten gegen das Haushaltsrecht verstößt.

Er erwartet, dass das Ministerium für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung

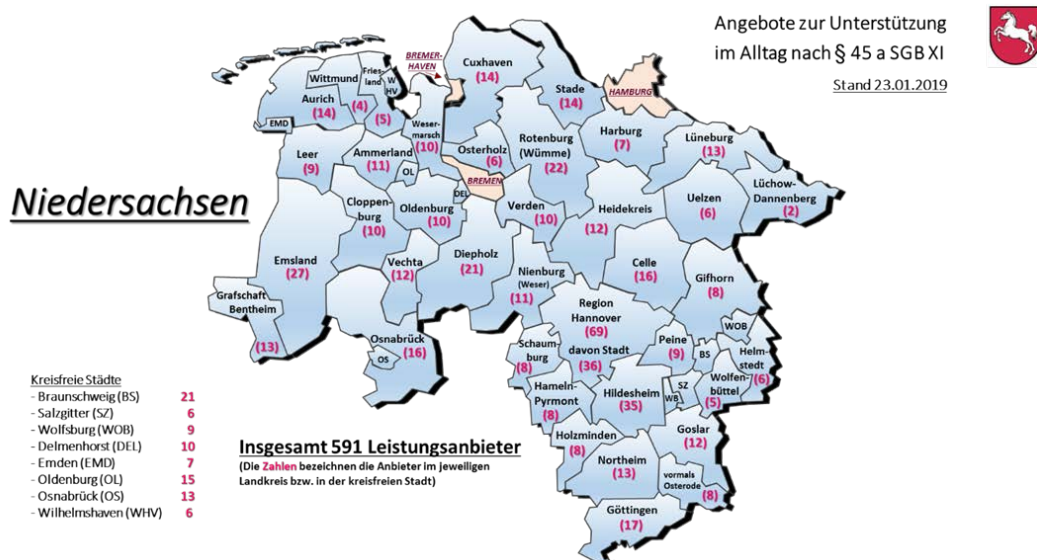
- die Beachtung der haushaltsrechtlichen Regelungen bei der Durchführung der Förderung sicherstellt,
- die Förderung unter Berücksichtigung der Feststellungen des Landesrechnungshofs neu konzipiert und
- die Förderrichtlinie entsprechend neu fasst.

Über das Veranlasste ist dem Landtag bis zum 31.03.2019 zu berichten.

Antwort der Landesregierung vom 20.03.2019

Seit 2002 ist es gelungen, in Niedersachsen eine gute Versorgungsstruktur mit Niedrigschwelligen Betreuungsangeboten (NBA)/Angeboten zur Unterstützung im Alltag (AZUA) nach § 45 a SGB XI aufzubauen. Um im Rahmen der Pflegeversicherung tätig zu sein und die eigenen Leistungen mit den Pflegekassen abrechnen zu können, bedürfen diese Angebote einer Anerkennung durch das Land. Rechtliche Grundlage ist die Nds. Anerkennungsverordnung (Verordnung über die Anerkennung von Angeboten zur Unterstützung im Alltag nach dem SGB XI; AnerkVO v. 21.09.2017; Nds. GVBl. 2017, S. 311).

Gegen Ende Januar 2019 hatten zuletzt 591 Anbieter die Anerkennung des Landes erhalten. In allen Landkreisen und kreisfreien Städten des Landes finden sich solche Angebote (s. nachstehende Grafik).



Das Land und die Verbände der Pflegekassen unterstützen die Arbeit eines Teils der anerkannten AZUA (rund 30 %) auf der Grundlage einer Förderrichtlinie Landes und auf Antrag mit eigenen Fördermitteln (50:50).

Die der Förderung zugrunde liegende „Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung von niedrigschwelligen Betreuungsangeboten sowie Modellvorhaben nach § 45 c SGB XI“ ist in Niedersachsen erstmals 2004 aufgelegt worden (zuletzt Nds. MBl. 2014, S. 341). Zweck der Förderung war die Schaffung niedrigschwelliger Betreuungsangebote nach § 45 c SGB XI, um eine wohnortnahe, flächendeckende sowie regional gleichmäßige Versorgung auszubauen und dauerhaft zu sichern. Gefördert wurden auf Antrag die notwendigen Personal- und Sachausgaben, die mit der Koordination und Organisation der Hilfen, der fachlichen Anleitung, Schulung und Fortbildung sowie der kontinuierlichen fachlichen Begleitung und Unterstützung der ehrenamtlichen Helferinnen und Helfer verbunden sind.

Zur Erprobung neuer Versorgungskonzepte und Versorgungsstrukturen konnten ergänzend auch Modellvorhaben gefördert werden. Förderfähig waren hier die notwendigen projektbezogenen Ausgaben einschließlich der Ausgaben für eine wissenschaftliche Begleitung und Auswertung dieser Vorhaben. Der Schwerpunkt der Förderung lag bei den niedrigschwelligen Betreuungsangeboten.

Die vorgenannte Richtlinie ist zum 31.12.2018 ausgelaufen. Nach dem Willen der Landesregierung soll die Förderung für fünf weitere Jahre fortgesetzt werden. Die Richtlinie ist vor diesem Hintergrund überarbeitet und neu gefasst worden; dabei waren auch die Ergebnisse der Prüfung des Landesrechnungshofes zu berücksichtigen, über deren Umsetzung hier berichtet wird.

Die neue „Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung von Angeboten zur Unterstützung im Alltag sowie Modellvorhaben nach § 45 c SGB XI“ wird in Kürze veröffentlicht werden.

Im Wesentlichen haben die folgenden Punkte Berücksichtigung gefunden:

1. Aus dem Inkrafttreten der Pflegestärkungsgesetze haben sich neue bundesgesetzliche Begrifflichkeiten ergeben, diese sind eingearbeitet worden. Die bisherigen „Niedrigschwelligen Betreuungs- und Entlastungsangebote“ werden nach der neuen bundesgesetzlichen Definition im 5. Abschnitt des SGB XI jetzt als „Angebote zur Unterstützung im Alltag“ zusammengefasst.
2. Bisheriges Ziel der Förderung war neben der Wohnortnähe eine „flächendeckende sowie regional gleichmäßige Versorgung“. Im Flächenland Niedersachsen finden sich je nach ländlicher oder städtischer Prägung Regionen mit unterschiedlichen Bedarfslagen. Wo geringer oder kein Bedarf besteht, läuft jedoch das bisher verfolgte Prinzip der Flächendeckung ins Leere. Das bisher verfolgte Ziel ist daher durch das Prinzip einer nach Möglichkeit wohnortnahen „Bedarfsdeckung“ ersetzt worden.
3. Unter Nr. 4 der Richtlinie sind die Zuwendungsvoraussetzungen vereinfacht, klarer strukturiert und verständlicher gefasst worden.
4. Unter Nr. 5 wurden die Regelungen zu Art, Umfang und Höhe der Zuwendung ebenfalls angepasst: Nach Nr. 5.1 wird die Zuwendung im Rahmen einer Projektförderung als nicht rückzahlbarer Zuschuss gewährt, hier
 - für Angebote zur Unterstützung im Alltag nach Nr. 2.1 als Festbetragsfinanzierung,
 - für Modellvorhaben nach Nr. 2.2 demgegenüber jedoch als Fehlbetragsfinanzierung.
5. Unter Nr. 5.2 waren Fördermittel für die Organisation und Koordination von Betreuungsgruppen bisher gedeckelt. Ab 22 Treffen werden jetzt für jedes weitere Treffen - bis zu maximal 43 Treffen im Jahr - zusätzliche Fördermittel eingesetzt. Diese Neuregelung belohnt das Engagement der Träger.
6. Unter Nr. 5.3 wurde die Anrechnung der Nutzungsentgelte klarer gefasst.
7. Unter Nr. 6.4 wurde der Termin zur Vorlage von Neuanträgen nach Absprache mit dem Niedersächsischen Landesamt für Soziales, Jugend und Familie (LS) vom 30.09. auf den 31.07.

vorgezogen; diese Regelung verbessert die Möglichkeit der Bescheiderteilung noch im laufenden Jahr.

8. Nach Nr. 6.5 haben die Antragstellenden ihren Förderanträgen jetzt Finanzierungspläne mit Darstellung der Einnahmen und Ausgaben beizufügen. Der Prüfbemerkung des Landesrechnungshofs ist damit entsprochen worden; für die Anbieter wird dies allerdings zusätzlichen bürokratischen Aufwand bedeuten.
9. Auch Familienentlastende Dienste (FED) können nach § 45 a Abs. 1 Satz 5 SGB XI als AZUA anerkannt werden. FED können auf Antrag auch Fördermittel auf der Grundlage einer anderen Förderrichtlinie des MS erhalten.

Zum Ausschluss von Doppelförderungen haben FED, die Leistungen nachdem SGB XI erbringen und eine Förderung als AZUA beantragen, nachzuweisen, dass sie sich parallel auch um eine Förderung nach der FED-Richtlinie bemüht haben. Der prozentuale Anteil der Arbeit des Leistungsanbieters Arbeit als FED steht für die Angebote der Pflegeversicherung nach dem SGB XI nicht mehr zur Verfügung; die Förderung ist daher in voller Höhe auf die Förderung nach der AZUA-Richtlinie anzurechnen.

10. Vor dem Hintergrund der von der Bundesregierung angestrebten Stärkung der Rolle der Kommunen in der Pflege wird erwartet, dass sich auch die kommunalen Körperschaften regelmäßig an der Förderung beteiligen. Die Antragstellenden haben daher nachzuweisen, dass sie sich - sofern erfolglos, belegt durch eine Negativbescheinigung - um die Gewährung von Mitteln der Arbeitsförderung oder der zuständigen kommunalen Körperschaften bemüht haben.
11. Die Förderung der AZUA kommt zu jeweils 50 % aus Mitteln des Landes und der Pflegeversicherung. Das Antrags- und Bewilligungsverfahren erfolgt auf der Grundlage einer Verwaltungsvereinbarung zwischen dem Land und den Pflegekassen (VV), die auch den Mitteleinsatz auf der Grundlage des jeweils jährlich neu festzulegenden Königsteiner Schlüssels bestimmt. Die Bewilligungsverfahren hatten sich in den letzten Jahren zum Teil entscheidend verzögert, weil der Königsteiner Schlüssel, wenn überhaupt, erst sehr spät im Jahr bekanntgegeben wurde. Entsprechend der Empfehlung des LRH ist die VV jetzt bis auf weiteres unbefristet abgeschlossen worden; der Mittelverteilung wird generell der jeweils letzte bekannte Königsteiner Schlüssel zugrunde gelegt. Zudem sind in der Vereinbarung eine Kündigungsmöglichkeit und eine salvatorische Klausel ergänzt worden.
12. In § 1 Abs. 4 der VV 2018 ff. ist eine Regelung aufgenommen worden, nach der Mittel, die in einem Land im jeweiligen Haushaltsjahr nicht in Anspruch genommen werden, in das Folgejahr übertragen werden können (§ 45 c Abs. 6 Satz 2 SGB XI).
13. Im Haushaltsplan 2019 sind die für die beiden Förderprogramme nach den §§ 45 c (AZUA) und 45 d SGB XI (Selbsthilfe) veranschlagten Mittel separat veranschlagt worden (siehe dazu H-Plan 2019, Kap. 05 36 TGr. 91/92 Titel 684 91-0 291 Zuschüsse für Selbsthilfemaßnahmen n. § 45 d SGB XI sowie Titel 684 92-8 291 Förderung von AZUA und Modellprojekten n. § 45 c SGB XI).
14. Nach Nr. 6.8 wären im Fall einer möglichen Auswahl Anträge für unterversorgte Personengruppen oder strukturell unterversorgte Gebiete bevorzugt zu berücksichtigen. Der LRH hatte dazu empfohlen, die Landesvereinigung für Gesundheit/Akademie für Sozialmedizin (LVG/AfS) mit einem Modellprojekt zu Feststellungen in dieser Richtung zu beauftragen. Dazu hat es erste Kontakte gegeben.

In zwei Punkten kann der Argumentation des LRH nicht gefolgt werden:

Zielgerichtete Förderung (Nr. 4.3.2 des Prüfberichtes)

Der LRH hatte im Prüfbericht die Vermutung geäußert, dass nicht an jedem Ort und für jede Anspruchsberechtigte bzw. jeden Anspruchsberechtigten Angebote zur Unterstützung im Alltag in ausreichender Zahl zur Verfügung stehen. Auch Nachfragen von Bürgerinnen und Bürgern bei den Pflegestützpunkten, dem LS und auch MS berechtigen zu der Annahme, dass vor allem in strukturschwachen Landesteilen nicht jede Anspruchsberechtigte bzw. jeder Anspruchsberechtigte für ih-

ren/seinen Fall geeignete AZUA in ausreichender Zahl vorfindet. Vor diesem Hintergrund hatte der LRH das MS aufgefordert, die Fördermittel künftig zielgerichtet einzusetzen, um bestehende Versorgungslücken zu beseitigen.

Entgegen der Auffassung des LRH ist es jedoch auf diese Weise kaum möglich, im Sinne der beabsichtigten Zielerreichung mit Mitteln des Landes und der Pflegekassen steuernd einzugreifen. Zunächst ist festzustellen, dass es sich bei der Anerkennung von AZUA um einen Rechtsanspruch handelt: Anbietern, die die Voraussetzungen erfüllen, ist die Anerkennung zu erteilen. Es ist nicht möglich, durch Auswahl bestimmter örtlicher Anbieter steuernd einzugreifen.

Zur möglichen Förderung ist festzustellen, dass lediglich rund 27 % aller Ende 2018 anerkannten Anbieter in diesem Jahr auch Fördermittel des Landes und der Pflegekassen erhalten haben; das bedeutet im Umkehrschluss, dass 73 % der Anbieter etwaigen Steuerungsmöglichkeiten über den Einsatz von Fördermitteln entzogen sind. Zwischenzeitlich hat sich die Zahl auf 591 anerkannte Angebote erhöht (Stand 23.01.2019).

Zudem ist das Ehrenamt freiwilliger Natur; keine ehrenamtlich interessierte Kraft, kein Anbieter kann aufgrund eines etwa festgestellten Bedarfs (zwangs-)verpflichtet werden, diese Leistungen anzubieten. Auch die Vergabe erhöhter Fördermittel für unterversorgte Gebiete würde darauf kaum einen Einfluss haben.

Auszahlung der Fördermittel im laufenden Programmjahr (Nr. 4.4.4 des Prüfberichtes)

Das Antrags- und Bewilligungsverfahren im Bereich der Förderung der AZUA wird unter Hinweis auf den Prüfbericht als bekannt vorausgesetzt. Aktuell erfolgt die Bescheiderteilung für Leistungen nach der Förderrichtlinie auf der Grundlage einer Selbsteinschätzung der Antragsteller im Hinblick auf die über das Förderjahr angestrebte Leistungserbringung. Die Erfahrung hat jedoch gezeigt, dass die von den Anbietern tatsächlich erbrachten Leistungen häufig wesentlich geringer ausfallen - mit der Folge, dass auch der Förderbetrag absinkt.

Würden die Fördermittel - wie vom LRH vorgeschlagen - frühzeitig im laufenden Programmjahr vollständig ausgezahlt, wären in der weitaus überwiegenden Zahl der Fälle zum Ende des Förderjahres Anpassungen der Leistungsbescheide erforderlich und Rückzahlungen zu überwachen; sofern die Rückzahlung nicht möglich ist, wären befristete und unbefristete Niederschlagungen sowie ggf. der Erlass nicht beizutreibender Forderungen mögliche Folgen. Für ein solches Verwaltungsverfahren wäre seitens der Bewilligungsbehörde mit der Anforderung zusätzlichen Personals zu rechnen.

Bei Aufnahme der Förderung in 2004 hatte sich die Landesregierung daher entschlossen, im Förderjahr zwar den Bewilligungsbescheid zu erteilen, die Auszahlung der Fördermittel des Landes aber erst nach Vorlage des Verwendungsnachweises im Folgejahr zu veranlassen. Diese Verfahrensweise ermöglicht eine einmalige und endgültige Abrechnung der tatsächlich erbrachten Leistungen - und hält den Verwaltungsaufwand damit in Grenzen.

Der Anbieter erhält auf diese Weise in halbjährigem Abstand regelmäßige Überweisungen von Fördermitteln - zunächst der Pflegekassen, dann des Landes. Die Leistungsanbieter sind zudem an diese Verfahrensweise gewöhnt; Beschwerden oder Probleme mit dem Verfahren sind nicht bekannt.

Die vom LRH empfohlene Verfahrensweise würde demgegenüber erheblichen bürokratischen und damit personellen Mehraufwand verursachen; dies würde dem Grundsatz des sparsamen und wirtschaftlichen Einsatzes der Haushaltsmittel zuwiderlaufen. Die Landesregierung wird daher an dem bisherigen und bewährten Verfahren festhalten.