
Ulrich Keilmann*

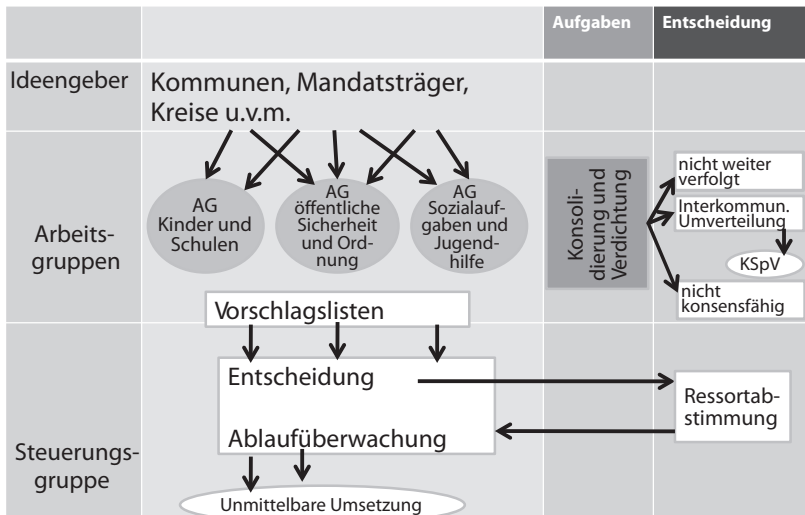
Aufgaben und Standards: Reichweite und Grenzen von Einsparpotenzialen und Kostenübernahmen

Nach alledem, was wir bis jetzt an Vorträgen und Diskussionsbeiträgen gehört haben, denke ich, wir sind inhaltlich nicht weit auseinander zwischen dem, was soeben auf Bundesebene beleuchtet wurde und dem, was wir versuchen, auf Landesebene anzustoßen. Insofern darf ich Ihnen heute zunächst des Hessische Dialogverfahren vorstellen und wie wir uns u.a. am Beispiel der Sozialausgaben unserer Gemeinden und Gemeindeverbände überlegen, Einsparpotentiale zu heben.

Eine Vorbemerkung möchte ich an dieser Stelle jedoch explizit machen, damit die Thematik keinen falschen Zungenschlag bekommt: Selbstverständlich sind wir daran interessiert, vermeidbare Kosten im Sozialbereich zu senken. Dass wir mit „spitzem Bleistift“ nachrechnen, heißt aber selbstredend nicht, dass wir zentrale Leistungen streichen oder in minderer Qualität erbringen wollen. Es geht um Managementverbesserungen und die Etablierung von (gesetzlichen) Regelungen, die eine Ausschöpfung von Effizienzpotentialen begünstigt. Es ist eben nicht so, wie mancherorts gerne suggeriert wird, dass es sich im Sozialbereich allerorts um pflichtige Aufgaben handelt, an deren Kosten eine einzelne Kommune selbst nichts ändern kann. Richtig ist, dass es einen gesetzlichen Rahmen gibt. Richtig ist aber auch, dass innerhalb dieses Rahmens erhebliche Spielräume gegeben sind: Lediglich das „ob“ der Leistungserbringung ist vorgegeben. Beim „wie“ der Aufgabenerledigung gibt es zwar ebenfalls Rahmen, aber innerhalb dieser Grenzen können zuweilen erhebliche Konsolidierungspotentiale geschöpft werden – das war für mich einer der wesentlichen Lerneffekte aus unseren bisherigen Arbeiten in diesem Feld.

Aber zunächst zum Dialogverfahren: Nicht zuletzt vor dem Hintergrund der aktuellen Finanzkrise hat die Hessische Landesregierung der kommunalen Familie Hilfestellungen zur Hebung von Synergien und Optimierungspotentialen angeboten und in diesem Sinne u.a. bereits im November 2009 das sogenannte Dialogverfahren (Vgl. Abb. 1) aufgesetzt. Dabei sollten die vom Hessischen Ministerium der Finanzen schon 2004 und 2005 erstellten Berichte „Aufgabenkritik“ sowie „Die finanzielle Situation der hessischen Kommunen unter besonderer Berücksichtigung der Landkreise“ berücksichtigt werden. Sämtliche Gemeinden, Gemeindeverbände, deren Spitzenverbände auf Landesebene sowie insb. auch die lokalen Mandats- und Verantwortungsträger u.v.m. wurden und sind noch immer aufgefordert, Vorschläge zur Hebung von Synergien sowie zur Optimierung von Verfahrensabläufen und ggf. auch zur Streichung von Standards zu unterbreiten.

Abb. 1: Hessisches Dialogverfahren



Eigene Darstellung

Im Ergebnis wurden so in einem ersten Durchgang über 300 Vorschläge zusammengetragen, die anschließend in drei Arbeitsgruppen „Kinder und Schule“, „Öffentliche Sicherheit und Ordnung“ sowie „Sozialaufgaben und Jugendhilfe“ dis-

kutiert, konsolidiert und verdichtet wurden, um die zunächst aussichtsreichsten Ideen anschließend via Vorschlagslisten der politisch hochrangig besetzten Steuerungsgruppe vorzulegen. Diese mit Minister, Staatssekretären und Präsidenten der kommunalen Spitzenverbände besetzte Steuerungsgruppe entscheidet über die weitere Umsetzung, begleitet die Prozesse bzw. gibt die einzelnen Vorschläge in die Abstimmung auf Ressortebene.

Insgesamt verstehen wir als Land das Dialogverfahren als einen offenen Prozess. Es soll der Auftakt und nicht das Ende eines Austausches zum Thema kommunale Standards sein, also ein rollierendes Verfahren. Auch neue, bislang nicht bearbeitete, Vorschläge zu sinnvollen Standardveränderungen können jederzeit in das Verfahren eingespeist werden. So soll ein fortlaufender Austausch zu diesem Themenkomplex zwischen Land und kommunaler Familie ermöglicht werden: Durch gemeinsame Überlegungen sollen unsere Kommunen von kostenträchtigen Standards entlastet werden, die ihre Haushalte bislang belasten.

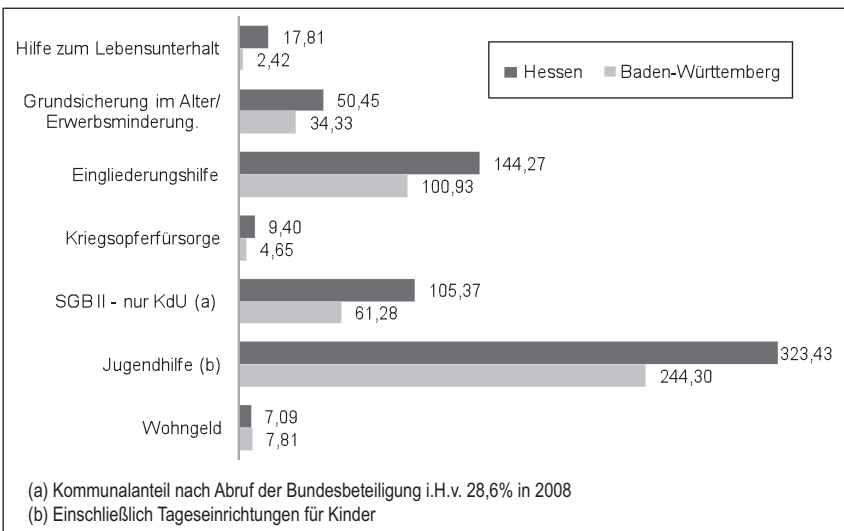
Im Zuge der intensiven Diskussion auf Ebene der Arbeitsgruppen wurde sehr schnell deutlich, dass die Sozialausgaben pro Einwohner in Baden-Württemberg die korrespondierenden Sozialausgaben pro Einwohner in Hessen deutlich unterschreiten und – hochgerechnet auf die rund sechs Millionen Einwohner Hessens – sich die hessischen Mehrausgaben auf rund 1,3 Milliarden Euro pro Jahr summieren. Sowohl den Kommunen als auch dem Land war im Wissen um diesen Zusammenhang klar, dass dieser Bereich unmöglich ausgeblendet werden kann. Im Gegenteil: Bei aller Pauschalität dieser ersten „Hochrechnung“ war allen schnell klar, dass die strukturellen Unterschiede beider Länder (Ballungsräume Frankfurt, Stuttgart sowie größere ländliche Räume) alleine diese immense Diskrepanz nicht zu erklären vermögen.

Eine tieferegehende Ursachenforschung musste erarbeitet werden. Die zuständige Arbeitsgruppe „Sozialaufgaben und Jugendhilfe“ beauftragte daher Herrn Prof. Dr. Martin Junkernheinrich, diese eklatanten Differenzen zu beleuchten und insbesondere zu klären, ob sie aus einer höheren Hilfeempfängerfallzahl einer höheren Kostenintensität (Ausgaben je Hilfeempfänger) oder aus der Gewährung unterschiedlich kostenintensiver Hilfearten resultieren.

Die ersten, zwischenzeitlich vorliegenden Ergebnisse, analysieren zunächst, in welchen Ausgabenbereichen welche Unterschiede bestehen. Konkret wurden im

Bundesland Hessen für die von den Kommunen zu erbringenden sozialen Leistungen im Jahr 2008 pro Einwohner 219,65 Euro bzw. 44,4 Prozent mehr Finanzmittel verausgabt (714,54 Euro je Einwohner) als im Flächenland Baden-Württemberg (494,89 Euro je Einwohner). Mit Ausnahme des quantitativ eher unbedeutenden Wohngeldes ist jede Teilaufgabe des Sozialbereiches betroffen (vgl. Abb. 2).

Abb. 2: Ausgaben für soziale Leistungen im Jahr 2008 in Hessen und Baden-Württemberg (in € je Einwohner)

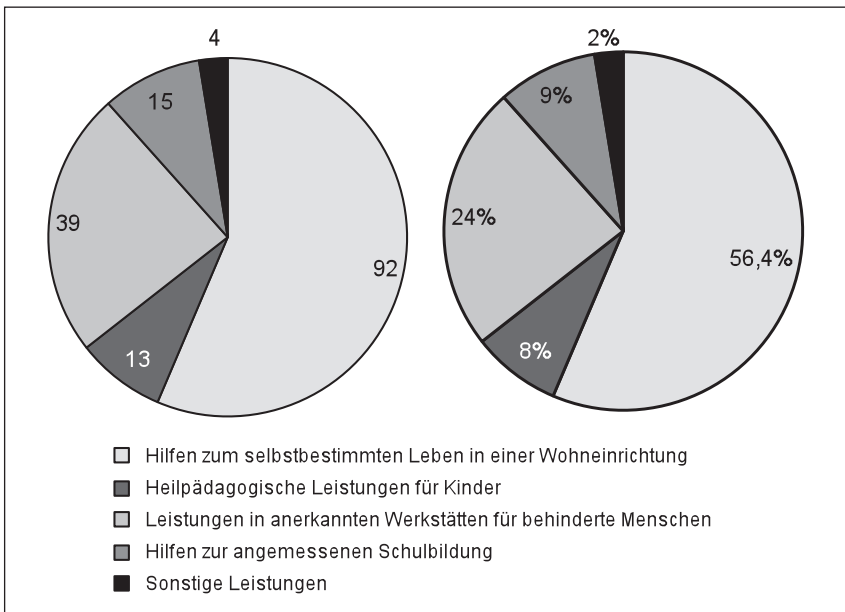


Quelle: Hessisches Ministerium der Finanzen

Die auf den ersten Blick auffälligsten Ausgabedifferenzen zwischen Hessen und dem Nachbarland Baden-Württemberg sind bei einer Pro-Kopf-Betrachtung in der Eingliederungshilfe für Behinderte (Disparität von rund 43 Euro je Einwohner), der Jugendhilfe (Differenz von etwa 79 Euro pro Kopf) sowie bei den Kosten der Unterkunft, kurz KdU¹, (Unterschiede von ca. 44 Euro je Einwohner) zu lokalisieren. Allein der Blick auf eine einzelne Hilfeform, wie die Eingliederungshilfe, offenbart große klaffende Lücken zwischen den Werten in Hessen und denen in Baden-Württemberg – bezogen auf die Gesamteinwohnerzahl sind das jeweils Größenordnungen von entscheidender Bedeutung.

Betrachtet man sich, um im Beispiel der Eingliederungshilfe zu bleiben, die Kosten der Eingliederungshilfe näher (vgl. Abb. 3), entfallen alleine rund 56 Prozent dieser Ausgabenkategorie in Hessen auf die Hilfen zum selbstbestimmten Leben in einer Wohneinrichtung, wobei hier im Gegensatz zu vorheriger Ansicht zunächst die Bruttobeträge beleuchtet werden. In diesem ausgabeintensiven Bereich lohnt demnach eine weitere Vertiefung.

Abb. 3: Bruttoausgaben der Eingliederungshilfe für behinderte Menschen in Hessen im Jahr 2008 nach Hilfearten (in €je Einwohner bzw. %)



Quelle: Statistisches Bundesamt, Eingliederungshilfe für behinderte Menschen, 2008

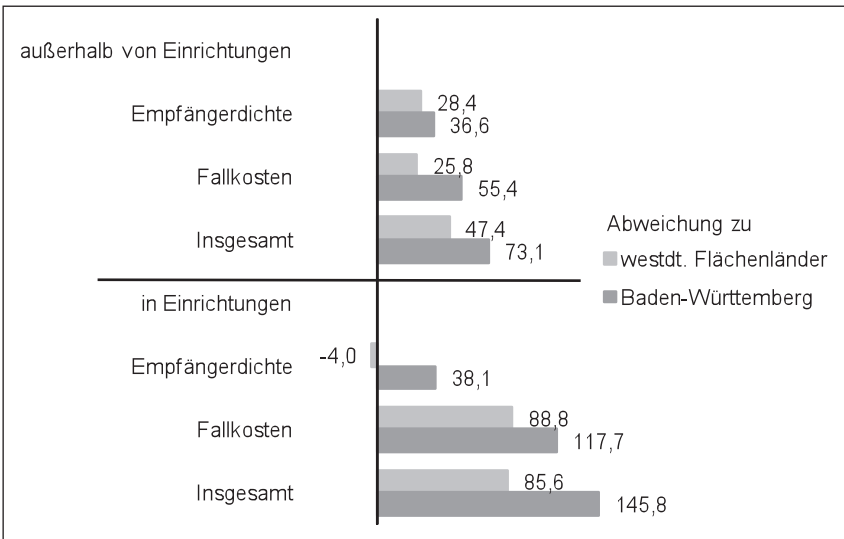
Wichtig ist bei derartigen Vertiefungen die angewendete Methodik: Der alleinige Bezug auf die Einwohner berücksichtigt z.B. nicht die strukturellen Unterschiede hinsichtlich der Bedarfsträger bzw. Anspruchsberechtigten der Hilfen in den Bundesländern. Erst wenn die Ausgaben auf die Bedarfsträger bzw. Hilfeempfänger bezogen werden, lassen sich Ausgabenunterschiede qualifiziert beurteilen. So dürf-

ten sich bei einzelnen Hilfearten erwartungsgemäß Unterschiede bei den Kosten erklären. Unter der Voraussetzung, dass kein Anspruchsberechtigter die Hilfe zu Unrecht erhält, könnte damit ein Teil etwaiger Mehrausgaben über die soziale Bedarfslage erklärt werden.

Die zentralen Fragestellungen für eine Analyse lauten: Resultieren die höheren Sozialausgaben in Hessen aus einer höheren Zahl an Bedarfsträgern, aus höheren Ausgaben je Bedarfsträger oder aus unterschiedlichen Anteilen kostenintensiver Hilfearten?

Analysiert man unter Berücksichtigung vorgenannter methodischer Hintergründe die Mehr- und Minderausgaben in Hessen für die Hilfen zum selbstbestimmten Leben in betreuten Wohnmöglichkeiten gegenüber dem Durchschnitt der westdeutschen Flächenländer (hellgrau) und Baden-Württemberg (dunkelgrau), so ergibt sich nachstehendes Bild:

Abb. 4: Mehr- und Minderausgaben in Hessen für Hilfen zum selbstbestimmten Leben in betreuten Wohnmöglichkeiten gegenüber dem westdeutschen Durchschnitt und Baden-Württemberg (in Mio. Euro)



Quelle: Statistisches Bundesamt, Eingliederungshilfe für behinderte Menschen, 2008

Die Ergebnisse sind m.E. erstens deswegen sehr interessant, weil man durchaus erwarten und annehmen konnte, dass es keine medizinischen Gründe für eine räumliche Ungleichverteilung der Menschen mit Behinderungen in Baden-Württemberg und in Hessen oder anderen Teilen der Republik gibt. Dennoch liegt z.B. bei den betreuten Wohnmöglichkeiten die Empfängerdichte außerhalb von Einrichtungen in Hessen deutlich über dem Durchschnitt der westdeutschen Flächenländer und noch einmal deutlicher über dem Wert von Baden-Württemberg. Das verursacht allein in diesem Bereich Mehrausgaben von mehreren Millionen Euro pro Jahr. Auf Basis dieses ausgewählten Beispiels wird offensichtlich, dass trotz weitestgehend einheitlicher bundesgesetzlicher Grundlagen es vor Ort eine unterschiedliche Praxis in der Abgrenzung der Empfänger und auch ein heterogenes Vorgehen in der konkreten Gewährung von Hilfen (in oder außerhalb von Einrichtungen) gibt, die sich kostentreibend bzw. kostenmindernd auswirken.

Zweitens ist auch der ebenfalls von Prof. Junkernheinrich näher beleuchtete Block der Fallkosten durchaus interessant und lohnt eine nähere Auseinandersetzung. So liegen die Fallkosten (d.h. die Kosten pro Hilfeempfänger) in Hessen sowohl außerhalb von Einrichtungen als auch innerhalb von Einrichtungen deutlich über dem Durchschnitt der westdeutschen Flächenländer und den Werten von Baden-Württemberg, was wiederum einen gewichtigen Teil der Mehrausgaben in Hessen erklärt. Insofern zeigt auch die nähere Betrachtung der Fallkosten, dass es hier - trotz eines weitestgehend bundeseinheitlichen Katalogs von Hilfeleistungen nach Sozialgesetzbuch - vor Ort offensichtlich eine unterschiedliche Praxis in der Umsetzung der Hilfskataloge hinsichtlich ihrer Wirtschaftlichkeit gibt.

Ob sich über alle Hilfearten hinweg die eingangs genannten rund 1,3 Milliarden Euro dahingehend erklären lassen, dass wir durch eigene Anstrengungen entsprechende Konsolidierungspotentiale in selbiger Höhe bergen können, wage ich zu bezweifeln. Sicherlich gibt es darüber hinaus weitere, bislang noch nicht näher untersuchte technische Herausforderungen in Bezug auf die herangezogenen Datengrundlagen – wie beispielsweise eine fehlerhafte oder auch nur uneinheitliche statistische Zuordnung der Ausgaben –, die einen Teil der einzelnen Differenzen begründen. Insofern sind wir zunächst einmal gespannt auf die kommenden Analysen und Hinweise des Gutachtens.

Liegt das Gutachten vor, wird es im Ergebnis darum gehen, dies eingehend auszuwerten und anschließend mit der kommunalen Familie intensiv zu diskutieren. Dabei ist m.E. bereits jetzt absehbar, dass die Analysephase mit dem dann vorliegenden Gutachten noch nicht erschöpft sein wird. Vielmehr wird es nach einer Diskussionsphase auch darum gehen, die Hintergründe, beispielsweise für die unterschiedlichen Empfängerdichten oder Fallkosten, zu hinterfragen.

Nicht im Rahmen der beauftragten Studie untersucht wird beispielsweise, ob sich eine höhere Bedarfslage aus einer großzügigeren Verwaltungspraxis oder einer unterschiedlichen Mentalität der Inanspruchnahme von Hilfen ergibt. Dies würde den Rahmen einer ersten Studie übersteigen. Vielmehr wird in den Analysen unterstellt, dass bei bundeseinheitlichen Regelungen eine einheitliche Verwaltungspraxis ausgeübt wird und dass bundesweit ein gleiches Verhalten der Bevölkerung bei der Beantragung von Hilfen vorliegt. Bleiben am Ende der Studie Fragen offen, können die Aspekte Verwaltungspraxis und Verhalten der Bevölkerung bei der Weiterentwicklung der Überlegungen mögliche Ansatzpunkte sein. Hier wird das aktive Interesse der kommunalen Ebene an einer grundlegenden Analyse bei den Sozialhilfeträgern dringend erforderlich sein, um beispielsweise in weiteren konkreten Untersuchungen vor Ort und auf Basis von Vergleichen herausfinden und definieren zu können, warum die Empfängerdichte oder die Fallkosten in einem vergleichbaren Umfeld geringer sind und welche Systemvoraussetzungen ggf. angepasst werden müssen. Erst danach wird man an die Umsetzung und korrespondierend dazu auch an ein Fortschrittscontrolling denken können. Insgesamt also ein langer, beschwerlicher und steiniger, aber auch angesichts des gebundenen Finanzvolumens ein durchaus lohnender Weg.

Anmerkungen

- * Der Artikel gibt lediglich die private Meinung des Verfassers wider.
- 1 Von den Bruttoausgaben der Kommunen wurde die Bundesbeteiligung abgezogen. Für beide Länder wurden aus Gründen der Vergleichbarkeit der „normale“ Anteil von 28,6 Prozent angesetzt. Die baden-württembergischen Kommunen erhalten jedoch einen höheren Bundesanteil von 32,6 Prozent.