



Projektbericht

RWI – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung

Consulting für Steuerung und soziale Entwicklung GmbH (Con_sens)

**"Gestaltungsspielräume der Kommunen und
Länder bei sozialen Aufgaben und Ausgaben:
Analyse und Ansätze zur Stärkung der
Eigenverantwortung"**

**Endbericht - Kurzfassung zum Forschungsvorhaben fe 3/17
des Bundesministeriums der Finanzen**

Dezember 2018



Impressum

Herausgeber

RWI – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung
Hohenzollernstraße 1-3 | 45128 Essen, Germany
Fon: +49 201-81 49-0 | E-Mail: rwi@rwi-essen.de
www.rwi-essen.de

Vorstand

Prof. Dr. Christoph M. Schmidt (Präsident)
Prof. Dr. Thomas K. Bauer (Vizepräsident)
Dr. Stefan Rumpf (Administrativer Vorstand)

© RWI 2018

Der Nachdruck, auch auszugsweise, ist nur mit Genehmigung des RWI gestattet.

RWI Projektbericht

Schriftleitung: Prof. Dr. Christoph M. Schmidt
Gestaltung/Satz: Claudia Lohkamp, Daniela Schwindt

"Gestaltungsspielräume der Kommunen und Länder bei sozialen Aufgaben und
Ausgaben: Analyse und Ansätze zur Stärkung der Eigenverantwortung"

Endbericht - Kurzbericht zum Forschungsvorhaben fe 3/17 des Bundesministeriums
der Finanzen

Dezember 2018

Projektteam

Prof. Dr. Roland Döhrn (RWI Essen), Hermann Rappen (RWI Essen), Michael Klein
(con_sens), Mareike Fiebig (con_sens)

RWI – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung
Consulting für Steuerung und soziale Entwicklung GmbH (Con_sens)

"Gestaltungsspielräume der Kommunen und Länder bei sozialen Aufgaben und Ausgaben: Analyse und Ansätze zur Stärkung der Eigenverantwortung"

**Endbericht - Kurzfassung zum Forschungsvorhaben
fe 3/17 des Bundesministeriums der Finanzen**

Dezember 2018





Das RWI wird vom Bund und vom Land
Nordrhein-Westfalen gefördert.

Gestaltungsspielräume bei sozialen Ausgaben

Analytischer und empirischer Rahmen

Die seit Jahren steigenden Aufwendungen für Sozialleistungen stellen für viele Kommunen ein Haushaltsrisiko dar. Eine mögliche Reaktion ist, dass der Bund die Kommunen bei diesen Aufgaben finanziell entlastet, so wie er das in den vergangenen Jahren bereits im Rahmen der Möglichkeiten der Finanzverfassung bei vielen Geldleistungen praktiziert hat, beispielsweise durch die vollständige Übernahme der Ausgaben für die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung. Eine Zentralisierung der Finanzierungs Kompetenzen kann jedoch Effizienz und Effektivität der Mittelverwendung beeinträchtigen, insbesondere sofern es sich nicht um reine Geldleistungen handelt. Denn die Kommunen können aufgrund ihrer Nähe zu den Leistungsempfängern soziale Geld-, Sach- und Dienstleistungen in der Regel zielgenauer einsetzen als übergeordnete Gebietskörperschaften. Zudem besteht über den Vergleich von guter kommunaler Praxis die Möglichkeit, dass Kommunen voneinander lernen und sich innovative Ansätze entwickeln können.

Diese Vorteile ergeben sich allerdings nur, wenn die Kommunen über einen hinreichenden Handlungsspielraum bei sozialpolitischen Aufgaben verfügen und diesen auch nutzen. Wie groß diese Spielräume sind und was der Bund gegebenenfalls tun kann, damit die Kommunen diese nutzen, wird in dieser Studie untersucht. Sie konzentriert sich auf die Kosten der Unterkunft im Rahmen des SGB II, die Kinder- und Jugendhilfe (SGB VIII), die Eingliederungshilfe (SGB IX) sowie die Hilfe zur Pflege (SGB XII). Die Haushaltsbelastungen variieren bei diesen Leistungen erheblich zwischen den Kommunen, wozu sowohl abweichende Leistungsdichten (Relation der Leistungsempfänger zu einer relevanten Einwohnergruppe) als auch Kostenintensitäten (Aufwendungen je Leistungsempfänger) beitragen. Diese regionalen Disparitäten dienen in der vorliegenden Studie als Ansatzpunkt, um Handlungsspielräume zu identifizieren. Sind sie vorwiegend auf sozioökonomische und institutionelle Ursachen zurückzuführen, kann die kommunale Ebene die Aufwendungen allenfalls indirekt beeinflussen.

Allerdings kann man auch zwischen Kommunen mit ähnlichen institutionellen und sozioökonomischen Rahmenbedingungen große Unterschiede in den Leis-

tungsdichten und Kostenintensitäten finden. Dies kann als Hinweis auf einen Einfluss der kommunalen Ebene gewertet werden. Zwar sind solche Unterschiede zurückhaltend zu interpretieren, da der Aufwand für sozialpolitische Maßnahmen von zahlreichen Faktoren beeinflusst wird, für die man nicht vollständig kontrollieren kann. Organisationsuntersuchungen von con_sens zeigen aber am Beispiel konkreter Änderungen in den Leistungsprozessen, dass diese zu Kosteneinsparungen führen können im Vergleich zu Kommunen, die ihre Prozesse unverändert lassen.

Leistungsübergreifende Ergebnisse

Handlungsspielraum durch Art der Aufgabe und der Leistung bestimmt

Die hier untersuchten Leistungen sind in Bundesgesetzen geregelt. Unterschiede zwischen den Ländern ergeben sich aber daraus, dass diese über inhaltliche Gestaltungsspielräume (Ausführungsgesetze) verfügen sowie über die Einrichtung von Behörden, das Verwaltungsverfahren und die Zuständigkeiten entscheiden. Hieraus können sich unterschiedliche Spielräume der Kommunen ergeben. Entscheidender für die kommunalen Handlungsmöglichkeiten sind aber die Art der Aufgabe und die Art der Sozialleistung. Bezüglich der Art der Aufgaben reicht das Spektrum von freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben, bei denen der kommunale Handlungsspielraum groß ist, bis hin zur Auftragsangelegenheit für Bund und Land, bei denen es kaum kommunalen Ermessensspielraum gibt. Bezüglich der Art der Sozialleistungen gibt es bei konditionalen Programmen geringere Handlungsspielräume, da die Gesetze Anspruchsvoraussetzungen und Höhe der Leistung definieren. Man findet sie vor allem in Mindestsicherungssystemen, in denen Geldleistungen dominieren (z.B. Regelsätze nach SGB II und SGB XII). Zweckprogrammierte Leistungen (z.B. Jugendhilfe SGB VIII) hingegen lassen den Gemeinden größeren Gestaltungsspielraum, weil sie die geeigneten Mittel zur Zielerreichung – in der Regel Dienstleistungen – wählen können.

Diese grundlegende Einschätzung wird durch Querschnittsanalysen auf der Ebene von Ländern bestätigt. Bei den Mindestsicherungssystemen, deren Leistungen einkommens- und vermögensabhängig gewährt werden, ist die Leistungsdichte umso höher, je ungünstiger die sozioökonomischen Rahmenbedingungen

Gestaltungsspielräume bei sozialen Ausgaben

sind, während die Unterschiede in den Kostenintensitäten gering sind. Bei den Hilfen in den besonderen Lebenslagen variiert die Kostenintensität zwischen Ländern und Kommunen hingegen stärker, weil es sich dabei vorwiegend um Sachleistungen handelt, bei denen der Einfluss der Kommunen auf das Leistungsangebot größer ist. Nachteil der Ländervergleiche ist allerdings, dass lokale Unterschiede durch das hohe Aggregationsniveau nivelliert werden.

Einbeziehung der Zivilgesellschaft

Neben den föderalen Strukturen sind die lokalen Akteure (u.a. Wohlfahrtsverbände, Bürger) ins Bild zu nehmen, die unmittelbar und mittelbar an der kommunalen Sozialpolitik mitwirken. Hier geben Bund und Länder Koordinationsmechanismen vor und schreiben die Rolle der Leistungserbringer fest. Insbesondere ist im SGB das Subsidiaritätsprinzip verankert, demzufolge die öffentlichen Träger keine Einrichtungen und Dienste schaffen sollen, sofern Dritte die Leistungen anbieten oder sie kurzfristig bereitstellen können. Darüber hinaus hat der Bund durch die Neuordnung der Beziehungen zwischen Leistungsträgern, Leistungserbringern und Leistungsbeziehern Markt- oder marktnahe Lösungen gefördert.

Zentrale Rolle kommunaler Steuerungsprozesse

Kommunen können ihre Sozialausgaben beeinflussen, indem Bedarfsfälle vermieden, der Aufwand zur Deckung des Bedarfs reduziert und Bedarfzustände überwunden werden (Verkürzung der Bedarfsdauer). Konkret können Kostenreduzierungen durch Transparenz und Wissensmanagement, durch stimulierende Hilfen/Selbsthilfe und durch Verwaltungsmodernisierung erzielt werden. Hinzu kommen die Handlungsfelder „bedarfsvermeidende Hilfen“ und „Bedarfsprüfung“.

Der Schlüssel für die Nutzung der im Rahmen der Gesetze und vor dem Hintergrund sozioökonomischer Rahmenbedingungen gegebenen Handlungsspielräume sind die kommunalen Steuerungsprozesse, über die die Kommunen selbst entscheiden, sofern z.B. das Gemeindehaushaltsrecht keine Vorgaben macht. Mit dem Übergang von der Kameralistik zur Doppik änderten sich auch die kommunalen Steuerungskonzepte. Der Input wird nun nicht mehr am Geld-, sondern am

Ressourcenverbrauch gemessen. Zudem wurde die input- durch eine outputorientierte Steuerung abgelöst. Damit verbunden war die Einführung einer produktorientierten Kostenrechnung, die es grundsätzlich erlaubt, die Effizienz kommunalen Handelns zu analysieren. Der weitergehende Schritt zu einer wirkungsorientierten Steuerung wird bislang vor allem mit Blick auf einzelne (Sozial-) Leistungen erörtert und teilweise umgesetzt.

Leistungsbezogene Ergebnisse

Kosten der Unterkunft (SGB II)

Hinsichtlich der Kosten der Unterkunft (KdU) verfügen die Kommunen grundsätzlich über zwei Steuerungsansätze: Die Reduktion der individuellen KdU wie auch der Fallzahlen insgesamt. Erstere kann durch die Ermittlung der Angemessenheit der KdU sowie die Prüfung der Einhaltung der Regelungen beeinflusst werden. Dabei können unterschiedliche Steuerungsansätze zur Anwendung kommen: sozialorientierte Einzelfallgerechtigkeit, Wohnungsmarkt- und Sachorientierung, kostenorientierte restriktive Handhabung seien als Stichworte genannt. Das Kostensenkungspotenzial wird aber dadurch eingeschränkt, dass sich ein erheblicher Teil der beobachteten Disparitäten aus den divergierenden regionalen Mietpreisniveaus sowie der individuellen Struktur der Bedarfsgemeinschaften ergibt.

Der zweite Steuerungsansatz knüpft an der Zahl der Bedarfsgemeinschaften an, welche die KdU als zusätzliche Leistung zum Arbeitslosengeld II beziehen. Kostensenkungen ergeben sich dann, wenn es gelingt, die Hilfebedürftigkeit generell zu überwinden oder zumindest zu verringern, da hiervon die KdU mit erfasst werden. Ein mögliches Instrument sind neben der konsequenten Umsetzung des Kernauftrages der Integration in Arbeit die kommunalen Eingliederungsleistungen nach §16a SGB II. Aber auch organisatorische Maßnahmen, die die Leistungsfähigkeit von Jobcentern erhöhen und insbesondere deren Integrationsarbeit stärken, können die Zahl der Leistungsempfänger und damit auch die Kosten der Unterkunft senken, wie eine Fallstudie zeigt. Gleichwohl sind auch hier die kommunalen Steuerungspotenziale eher gering.

Die kommunale Steuerung kann gleichwohl verbessert werden, indem der strategische Fokus stärker auf die Verkürzung von Verweildauern und damit insgesamt

Gestaltungsspielräume bei sozialen Ausgaben

auch auf die Erhöhung von Prozessgeschwindigkeit gelegt wird. Denn möglichst frühzeitige und engmaschige Aktivierungs- und Integrationsbemühungen der Jobcenter können den Hilfebezug spürbar verkürzen, verringern und bestenfalls sogar vermeiden.

Hilfe zur Pflege

Die Belastung kommunaler Haushalte durch die Hilfe zur Pflege (SGB XII) wird wesentlich vom Pflege- und Bedürftigkeitsrisiko der lokalen Bevölkerung bestimmt. Das Risiko, dass eine Person zum Pflegefall wird, steigt mit dem Alter, insbesondere ab dem 65. Lebensjahr. Ob Bedürftigkeit vorliegt, also Hilfen in Anspruch genommen werden müssen, hängt einerseits von der Einkommenssituation ab – Einkommen und Vermögen werden bei der Ermittlung der Leistungen angerechnet – zum anderen von den Pflegekosten und den Leistungen der sozialen Pflegeversicherung. Dabei kommt den Tagessätzen für die Heimpflege eine besondere Bedeutung zu. Deren Höhe hängt wiederum maßgeblich von der Trägerstruktur ab. So operieren private Einrichtungen zumindest in Westdeutschland mit geringeren Kostensätzen als freigemeinnützige und öffentliche, was hauptsächlich auf den Einfluss der (tariflichen) Entlohnungsstruktur zurückzuführen ist.

Die Aufwendungen für die Hilfe zur Pflege werden seit der Einführung der Pflegeversicherung stark durch die sich wandelnden gesetzlichen Regelungen zum Kreis der Leistungsempfänger und zu Art und Umfang der Leistungen geprägt. So wurde in der vorhergehenden Legislaturperiode die ambulante Pflege durch verschiedene Gesetze gestärkt, die Leistungen flexibilisiert, sowie eine neue Begutachtungssystematik und ein neuer Pflegebedürftigkeitsbegriff eingeführt. Hierdurch haben mehr Menschen Anspruch auf Leistungen der Pflegeversicherung, insbesondere wurde die Versorgung Demenzkranker verbessert. Im Grundsatz unverändert blieben die kommunalen Handlungsmöglichkeiten mit Blick auf die Entwicklung und den Ausbau von Pflegefachdiensten. Für die Prävention und Bekämpfung betrügerischer Praktiken von Pflegediensten, werden gerade die gesetzlichen Rahmenbedingungen verbessert.

Eingliederungshilfe

Im Bereich der Eingliederungshilfe (SGB IX bzw. SGB XII) sind regionale Disparitäten der Kostenintensitäten zu einem großen Teil Ausdruck von Unterschieden in den Lebenshaltungskosten, im Lohn- und Gehaltsniveau sowie allgemein im Wohlstandsniveau. Daneben spielen aber auch die Erfolge bei der Integration von behinderten Menschen in den ersten Arbeitsmarkt sowie die jeweils gewählten Leistungsarten und –strukturen (z.B. ambulant oder stationär, Qualität der Hilfeplanung) eine Rolle, also Faktoren, die durch die Kommunen beeinflusst werden können. Da Eingliederungshilfen häufig langfristig bezogen werden, ist der fiskalische Hebel umso größer, je früher Steuerungsansätze greifen.

Effizienz und Effektivität der Leistungen der Eingliederungshilfe werden wesentlich durch die fachlichen und fiskalischen Governancestrukturen in Verbindung mit vertraglichen Anreizstrukturen bestimmt. Dabei muss dem Umstand entgegen gewirkt werden, dass Leistungsanbieter aus betriebswirtschaftlicher Perspektive daran interessiert sind, Leistungsberechtigte möglichst lange im System zu halten und möglichst hohe Hilfebedarfe geltend zu machen.

Durch das Bundesteilhabegesetz (BTHG) wird die Eingliederungshilfe ab 2020 aus dem „Fürsorgesystem“ der Sozialhilfe herausgelöst und als eigenständiger zweiter Teil in das SGB IX aufgenommen. Die Reform verfolgt zwei Ziele. Erstens soll es einen Wechsel von einer vorwiegend einrichtungszentrierten zu einer am individuellen Bedarf orientierten Leistung geben, der gemeinsam mit den Betroffenen ermittelt wird. Zweitens soll eine neue Ausgabendynamik vermieden werden, indem die Steuerungsfähigkeit der Eingliederungshilfe verbessert wird. Die Zahl der Leistungszugänge soll durch eine Stärkung der Rehabilitation verringert werden. Von den Reformen verspricht man sich eine höhere Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit der Hilfen.

Hilfen zur Erziehung

Bei den Hilfen zur Erziehung (SGB VIII) sind regionale Disparitäten in der Leistungsdichte und den Kostenintensitäten allein aus demographischen Gründen nicht überraschend. Maßgeblich für die Leistungsdichte ist die Altersgruppe der 6- bis 14-Jährigen, für die Kostenintensität die der 14- bis 18-Jährigen, bei denen die besonders kostenintensive Fremdunterbringung häufig anzutreffen ist. In die

Gestaltungsspielräume bei sozialen Ausgaben

zweite Gruppe fallen auch die unbegleiteten minderjährigen Flüchtlinge. Sozio-ökonomische Einflüsse zeigen sich auch darin, dass 2016 fast jede zweite Familie, die unterstützt wurde, auch Hilfen zur Existenzsicherung erhielt.

Gestaltungsspielräume resultieren daraus, dass der Rechtsbegriff der geeigneten und notwendigen Hilfe wenig konkret ist. Kostensenkungspotenziale ergeben sich vor allem aus der Vermeidung von Hilfsfällen durch präventive und niedrighschwellige Maßnahmen wie Sozialraumarbeit, aus dem Ausbau von Regelangeboten und aus der detaillierten (Über-)Prüfung von Anspruchsvoraussetzungen.

Weiterführende Überlegungen

Der Bund hat sich bisher darauf konzentriert, die Effektivität und Effizienz der Aufgabenerfüllung durch die Gestaltung des klassischen sozialrechtlichen Leistungsdreiecks zu steigern. So hat er sowohl die Beziehungen zwischen Leistungsträgern und Leistungserbringern (Einführung von Wettbewerbselementen, Kontraktmanagement) neu geordnet als auch die Möglichkeiten der Hilfsbedürftigen erweitert, zwischen verschiedenen Anbietern auszuwählen.

Ein wichtiges Handlungsfeld stellen die Schnittstellen im Sozialgesetzbuch dar, die eine wirtschaftliche und wirkungsorientierte Aufgabenerfüllung erschweren können. Ein leistungsübergreifender Personen-, Sozialraum- oder Trägerbezug kann die Schnittstellenproblematik entschärfen, setzt aber in den Kommunen eine fachübergreifende Kooperation sowie eine Abstimmung zwischen vielen Akteuren voraus. Durch sie können aber Ressourcen auf der Mikroebene (Individuum, Familie), der Mesoebene (u.a. Nachbarschaft, Stadtviertel) und der Makroebene (u.a. Stadt, Milieu, Gesellschaft) mobilisiert und eingebunden werden. Der Gesetzgeber hat Elemente einer solchen Sozialraumorientierung bereits in die Sozialgesetzgebung eingebaut. So wird in der Jugendhilfe bei der Aufzählung der Schwerpunkte der Jugendarbeit (§11 SGB VIII) explizit auf Formen der Selbst- und der Nachbarschaftshilfe (§16 SGB VIII) oder die Einbeziehung des näheren sozialen Umfeldes (§27 SGB VIII) verwiesen. Eine bessere Verzahnung von Leistungsbereichen ist auch im Bundesteilhabegesetz im Hinblick auf die unterschiedlichen Träger bei der Rehabilitation von Menschen mit Behinderungen angelegt. Die aktuelle

Bundesregierung greift den Gedanken der Sozialraumorientierung in ihrem Koalitionsvertrag auf, indem sie die präventiven sozialräumlichen Angebote in der Kinder- und Jugendhilfe stärken will.

Eine sozialräumliche Orientierung erfordert neue kommunale Organisations- und Finanzierungsformen. Dazu müssten gesetzliche Voraussetzungen geschaffen werden, die die vertragliche Umsetzung von Träger- und Sozialraumbudgets erleichtern sowie die gegenseitige Deckungsfähigkeit von Mitteln für die formalen Hilfen zur Erziehung und Mitteln für sozialräumliche Maßnahmen ermöglichen. Problemfelder sind hier, wie viel Kooperation möglich und wie viel Wettbewerbs nötig ist, wie die kommunale Gewährleistungspflicht gestaltet werden kann, und wie mit dem Spannungsverhältnis zwischen individuellen Leistungsansprüchen und Budgetierungen umzugehen ist. Angesichts der Komplexität der Fragen böten sich hier Modellvorhaben und/oder Experimentierklauseln an.

Eine wichtige Weichenstellung für eine effizientere und effektivere Aufgabenerfüllung war – wie erwähnt – der Übergang von der Kameralistik zur Doppik oder zur erweiterten Kameralistik, den mittlerweile die Kommunen mehrheitlich vollzogen haben. Anzuregen wäre, dass die Länder die gesetzlichen Grundlagen für die Haushaltsplanung, -aufstellung und -bewirtschaftung mit Blick auf wirkungsorientierte Haushalte und eine verpflichtende integrative Sozial- und Finanzplanung weiterentwickeln. Es bestehen nämlich erhebliche Wechselwirkungen zwischen den demografischen und wirtschaftlichen Entwicklungen einerseits, den kommunalen Einnahmen und Ausgaben andererseits, die kumulative Prozesse auslösen können. Eine zunehmende Hilfsbedürftigkeit von Einwohnern ist oft in wirtschaftlichen Problemen verwurzelt, die mit Mindereinnahmen bei den Steuern einhergehen. Drohen Fehlbeträge, verlangt die Kommunalaufsicht vorrangig die Kürzung freiwilliger kommunaler Leistungen, was oft bedeutet, dass ergänzende, präventiv wirkende Sozialleistungen gekappt werden. Ebenso wichtig wäre es, die Effizienz der Bereitstellung pflichtiger Sozialleistungen zu überprüfen. Zudem fehlt häufig der Ausblick auf zukünftige Entwicklungen, weil vorhandene Sozialdaten nicht für eine integrierte Sozial- und Finanzplanung genutzt werden.

Um die Sozialgesetzgebung zielgerichtet weiter zu entwickeln, ist es erforderlich, das staatliche Handeln zu evaluieren und den Wissenstransfer zwischen den sozialpolitischen Akteuren zu fördern. Zum Teil sehen dies die Gesetze bereits vor. So

Gestaltungsspielräume bei sozialen Ausgaben

wurde im Bereich der Grundsicherung für Arbeitssuchende ein Kennzahlenvergleich institutionalisiert (§ 48a SGB II), der versucht die Leistungsfähigkeit der Träger hinsichtlich der Verringerung der Hilfsbedürftigkeit, der Verbesserung der Integration in den Arbeitsmarkt und der Vermeidung von langfristigem Leistungsbezug zu messen. Auch mit Blick auf die Umsetzung des neuen Pflegebedürftigkeitsbegriffs sowie des neuen Begutachtungsverfahrens in der Hilfe zur Pflege ist eine fachliche und wissenschaftliche Evaluation vorgesehen (§ 18c SGB XI). Das neue Bundesteilhabegesetz schließlich sieht im Artikel 25 eine umfassende, retrospektive Gesetzesfolgenabschätzung vor (u.a. Wirkungsuntersuchung, Finanzuntersuchung, Evaluation der Neuregelung des leistungsberechtigten Personenkreises). Hinzu kommt die modellhafte Erprobung von Vorschriften des zukünftigen Rechts. Die kommunalen Erfahrungen im Rahmen ihrer Durchführungs- und Finanzierungs Kompetenzen sollten zudem systematisch von Bund, Ländern und Kommunen ausgewertet werden. Als Methode hierfür bietet sich beispielsweise das Benchmarking an, wie es u.a. auch in dieser Studie zur Anwendung gekommen ist.