



LISELOTTE SCHALLENBERG U. A.

Ausgaben kürzen, Standards senken – ohne Rücksicht auf die Folgen?

Stellungnahme zu den „Einsparungsvorschlägen“ der kommunalen Spitzenverbände

Im Mai 2010 haben die kommunalen Spitzenverbände Bayerischer Städtetag, Bayerischer Gemeindefrat und Bayerischer Landkreistag dem Ministerpräsidenten einen Forderungskatalog vorgelegt, der „Einsparungsvorschläge“ insbesondere für den sozialen Bereich enthält.

Im zugehörigen Anschreiben beklagen sich die Absender darüber, dass die Kommunen nur auf die Effizienz der Leistungsgewährung einen unmittelbaren Einfluss hätten, nicht aber auf die Fallzahlen und auf die Standards für die Hilfeleistungen. Gerade die Fallzahlen stiegen aber in der Jugendhilfe, der Eingliederungshilfe und in der Pflege stark an, „ohne dass die Kommunen hier erfolgreich gegensteuern könnten“. Als letzte Möglichkeit der Kostenbegrenzung blieben nur die Standards im Sozialbereich. Da diese Standards durch Bundes- und Landesgesetzgeber festgelegt werden, richten die drei Verbände ihre Kürzungsvorschläge an Bund und Freistaat.

Was hier beabsichtigt ist, zeigen die Überschriften, unter denen die Vorschläge zusammengefasst sind: „Absenkung bzw. Beschränkung von Leistungen“ und „Einschränkung von personellen Standards“.

Bevor auf einzelne Vorschläge eingegangen werden soll, ist jedoch die Sichtweise des ganzen Pakets einer kritischen Würdigung zu unterziehen. Der Katalog zeigt, dass die kommunalen Spitzenverbände soziale Leistungen nur als Belastung der Kommunen sehen. Deshalb müssen Kosten gesenkt, Fallzahlen „zurückgeführt“, „Einschnitte“ vorgenommen werden.

Daher sind zwei grundlegende Fakten in Erinnerung zu rufen

Aufwendungen für Soziale Leistungen sind nicht in erster Linie Kosten, sondern Investitionen

Es gibt Berechnungen, dass jeder im Bereich der Hilfen zur Erziehung investierte Euro langfristig dem Staat drei Euro spart. Denn die Leistungen der Jugendhilfe bewirken, dass Folgekosten wie Gesundheitskosten, arbeitsbezogene Qualifizierungs- und Transferkosten sowie Kosten aufgrund von Straffälligkeit und Resozialisierung vermieden werden. Wer in der Jugendhilfe kürzt, treibt die Ausgaben für innere Sicherheit in die Höhe.

Die Betrachtungsweise der kommunalen Verbände ist durch Kirchturmdenken geprägt. Hauptsache ist, dass die Ausgaben nicht im Kommunalhaushalt erscheinen. Ob die dort erzielte Einsparung sich als Ausgabensteigerungen bei anderen Kostenträgern niederschlagen, interessiert nicht. So zielt etwa der Vorschlag, den Vollzug des Asylbewerberleistungsgesetzes allein den Regierungen zu übertragen, ganz offen auf „Einsparungen bei den Städten, weil sie nicht mehr (...) zuständig sind“.¹ Ebenso bringt die Umverteilung der Ko-

sten für Eingliederungshilfe und Hilfe zur Pflege – diese sollen nach Vorstellung der drei Verbände künftig zwischen Bund, Ländern und Kommunen gedrittelt werden – eine „Entlastung der Kommunen von einem hohen Kostenblock“;² insgesamt ändert sich die Höhe der Kosten dadurch aber keineswegs. Gleiches gilt für Vorschläge, einzelne Aufgaben von den Kommunen auf die Arbeitsagenturen abzuwälzen.³ Unverhohlen wird an einer Stelle die „Kostenverlagerung auf die Krankenkassen“⁴, also die gesetzlich Versicherten, gefordert.

Auffällig ist die Blickverengung der Kommunalverbände auch in anderer Hinsicht: Soziale Leistungen garantieren Lebensqualität und tragen zur sozialen Stabilität in den Gemeinden bei. Dadurch sichern sie Kommunen auch Attraktivität und damit Standortvorteile.

Unverständlich ist, dass Kommunen es für erstrebenswert halten, dass „Hilfebedürftige zum Umzug (in billigere Wohnungen) gezwungen“⁵ werden. Das provoziert die Entstehung sozialer Ghettos,⁶ an der einer Kommune im wohlverstandenen Eigeninteresse doch nicht gelegen sein dürfte.

Die Sozialwirtschaft ist ein bedeutender Wirtschaftsfaktor.⁷

In der Sozialwirtschaft arbeiten in Bayern rund 300.000 Beschäftigte. Das sind 4,8% aller Beschäftigten und damit Platz 2 in der Statistik. In der Sozialwirtschaft (und zwar ohne das Gesundheitswesen) arbeiten mehr Menschen als in der Automobilindustrie (182.000) oder im Kredit- und Versicherungsgewerbe (215.000). Nur das Gastgewerbe gibt geringfügig mehr Bürgern Arbeit. Die Sozialwirtschaft ist aber nicht nur ein bedeutender Arbeitsgeber, sondern ein regelrechter Beschäftigungsmotor. Während die Zahl der Erwerbstätigen in Bayern von 1992 bis 2007 durchschnittlich um 7,5% zunahm, stieg sie in der Sozialwirtschaft fast um die Hälfte.

Die volkswirtschaftliche Bedeutung der Sozialwirtschaft zeigt sich in ihrer enormen Wertschöpfung. 2006 erbrachte sie eine Bruttowertschöpfung in Höhe von 12 Milliarden Euro. Das entspricht 3,2% des bayerischen Bruttoinlandsprodukts. Dabei verzeichnet die Sozialwirtschaft ein weit überdurchschnittliches Wachstum. Während die Wertschöpfung in Bayern insgesamt von 1991 bis 2006 um etwa 50% stieg, verdoppelte die Sozialwirtschaft ihre Wertschöpfung im gleichen Zeitraum. Dabei ist die Wertschöpfung durch ehrenamtliches Engagement nicht einmal mitgezählt.

2 Einsparvorschläge, a.a.O., Nr. 18

3 Siehe Einsparvorschläge, a.a.O., Nr. 24–26

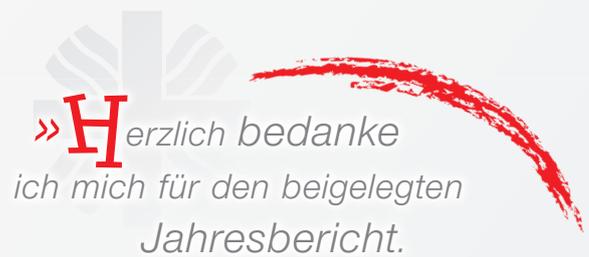
4 Einsparvorschläge, a.a.O., Nr. 30

5 Einsparvorschläge, a.a.O., Nr. 3

6 Vgl. Jan Göbel, Martin Gornig, Hartmut Häußermann: Polarisierung der Einkommen: Die Mittelschicht verliert, Wochenbericht des DIW Berlin Nr. 24/2010

7 Alle Angaben aus: Hans-Joachim Puch, Klaus Schellberg: Sozialwirtschaft Bayern. Umfang und wirtschaftliche Bedeutung, Nürnberg 2010

1 Bayerischer Städtetag, Bayerischer Gemeindefrat, Bayerischer Landkreistag: Einsparvorschläge vom 5. Mai 2010, Nr. 19



*Sobald es mir zeitlich möglich ist,
werde ich mich darüber machen. «*

DR. KARL-THEODOR FREIHERR ZU GUTTENBERG,
BUNDESTAGSABGEORDNETER, KULMBACH,
BUNDESMINISTER DER VERTEIDIGUNG, IN SEINEM ANTWORT-
SCHREIBEN AUF DIE ZUSENDUNG DES JAHRESBERICHTS 2009

Besonders wesentlich ist der Rückfluss der Investitionen zu bewerten: Zwar stammen gut 60% der Umsätze von Sozialunternehmen von öffentlichen Sozialleistungsträgern, bestehen aus Leistungsentgelten und Zuschüssen. Doch die Hälfte der Summe geht wieder an die öffentliche Hand zurück – in Form von Sozialversicherungsbeiträgen, Lohnsteuer und neben anderen Steuern vor allem durch die Umsatzsteuer. Von 100 €, die in der Sozialwirtschaft erwirtschaftet werden, stammen also 60,50 € von Sozialversicherungen und öffentlicher Hand. Davon werden aber wieder abgeführt: 19,85 € für Sozialversicherungsbeiträge, 8,18 € als Lohnsteuer, 2,03 € als Umsatzsteuer und 0,33 € für sonstige Steuern.

Im Folgenden soll nun auf einzelne Einfälle aus dem Katalog der Kommunalverbände eingegangen werden.

Jeder Mensch hat ein Recht auf angemessenen und beheizten Wohnraum

Einer der Vorschläge der Kommunalverbände fordert die „gesetzliche Begrenzung der Standards bei den Kosten der Unterkunft“⁸. Zur Begründung wird angeführt, dass Gerichte den Anspruch auf angemessenen Wohnraum für Empfänger staatlicher Transferleistungen recht großzügig interpretierten und dies die Kosten erheblich steigere. Daher solle der Standard etwa für Alleinstehende von 50 qm auf 25 qm halbiert werden.

Dieser Vorschlag wird den betroffenen Menschen nicht gerecht. Menschen, die arbeitslos geworden sind und von Hartz IV leben, befinden sich ohnehin in einer schwierigen Situation und haben mit vielfältigen Problemen zu kämpfen. Sie sind oft verärgert und enttäuscht. Sie schämen sich, über ihre Situation zu reden. Es fehlt ihnen der tägliche Rhythmus. Ihr Selbstwertgefühl leidet, sie fühlen sich nutzlos und nicht gebraucht. Gleichzeitig müssen sie sich um die Sicherung ihrer Lebenshaltungskosten kümmern und sich um eine neue Arbeitsstelle bemühen. Behördengänge sind an der Tagesordnung.

Der erzwungene Umzug in eine billigere und kleinere Wohnung verschärft diese Situation noch. Mit einem Umzug gehen meistens soziale Kontakte im vertrauten Umfeld verloren. Die ohnehin vorhandene Tendenz zur Isolation würde noch verstärkt. Ein Arbeitsloser muss zudem unweigerlich mehr Zeit daheim verbringen, da die finanziellen Möglichkeiten für eine attraktive Freizeitgestaltung fehlen. Wenn sich der Empfänger von Hartz IV Kino- oder Restaurantbesuche nicht mehr leisten kann, darf ihm nicht auch noch die Chance genommen werden, zu Hause Besuch zu empfangen. Umso kleiner die Wohnung, umso schwieriger sind Freundschaften und Nachbarschaft zu pflegen. Das räumen sogar die Kommunalverbände in ihrem Forderungskatalog selbst ein.⁹ Man fragt sich, warum sie die Forderung dann aufstellen.

Der bestehende Wohnungsmarkt ist zudem flächendeckend gar nicht darauf eingestellt, vermehrt preiswerten Wohnraum anzubieten. Die Erwartung der Kommunalverbände, „die Wohnungswirtschaft müsste sich entsprechend den gesetzlichen Vorgaben anpassen“¹⁰, ist eher illusorisch.

⁸ Einsparvorschläge, a.a.O., Nr. 2

⁹ siehe Einsparvorschläge, a.a.O., Nr. 3: „Gefahr der umzugsbedingten sozialen Isolation bzw. sozialen Segregation steigt.“

¹⁰ Einsparvorschläge, a.a.O., Nr. 2

Wohnraum in der geforderten Größe (25 m² für einen Ein-Personen-Haushalt) ist so gut wie nicht vorhanden. Mit dem geforderten Mietniveau sind solche Wohnungen nur in der Rückkehr zum konzentrierten Schlichtwohnungsbau mit den bekannten Folgeerscheinungen zu realisieren. Komplette konträr zu dem bundesweit sehr hohen Nachholbedarf an barrierefreien und energieeffizienten Wohnungen!

Eine weitere Forderung der Kommunen zielt auf die Aufweichung der gesetzlichen Vorgaben bei der Bezuschussung der Heizkosten. Schon jetzt pauschaliert bundesweit ein erheblicher Teil der SGB II-Leistungsträger die Heizkosten. Das ist rechtswidrig und muss auch weiterhin rechtswidrig bleiben. Der Umzug in eine kleinere Wohnung, der als Verpflichtung mit der Hartz IV-Reform ohnehin eingeführt wurde, geht oft auch mit einer Erhöhung der Heizkosten einher. Wohnraum im unteren Preissektor besteht in der Regel in einer ungedämmten Immobilie mit alter Heizung und alten Fenstern. Vor diesem Hintergrund ist eine Pauschalierung unzumutbar.

Jugendhilfe hat sich am Kindeswohl zu orientieren

Städte-, Gemeinde- und Landkreistag formulieren als Problem, dass von der Heimaufsicht der Regierungen vor allem für Personal in den Heimen der Kinder- und Jugendhilfe „kostenwirksame Standards schleichend angehoben werden.“¹¹ Als Begründung werde von den Heimaufsichten genannt, dass die Kinder immer schwieriger würden. Dabei werde jedoch vor allem mehr Verfügungszeit festgelegt und nicht Arbeitszeit mit den Kindern. Die Spitzenverbände schlagen deshalb vor, dass die Regierung künftig nur im Einvernehmen mit dem Jugendamt dem Heim die Betriebserlaubnis erteilen dürfe.

Die Behauptung kann aus Sicht des Diözesan-Caritasverbandes nicht nachvollzogen werden. Für den Betrieb von Heimen sind Mindestvoraussetzungen festgelegt, damit das Wohl von Kindern gewährleistet ist. Auf dieser Grundlage erteilen die Regierungen die Betriebserlaubnis. Diese Mindestvoraussetzungen auch hinsichtlich der Personalausstattung spiegeln sich in den Fachlichen Empfehlungen zur Heimerziehung des Landesjugendhilfeausschusses. Art. 48 AGSG sichert dem Jugendamt, in dessen Bereich die Einrichtung gelegen ist, ein Mitwirkungsrecht in Form einer Stellungnahme zu. Sieht ein Jugendamt keinen Bedarf für ein Heim, kann es diesen Einwand vorbringen. Diese Regelung ist sinnvoll und muss weiter bestehen.

Die aufsichtliche Erteilung einer Betriebserlaubnis mit der entsprechenden Personalbemessung, die eine Mindestaus-

¹¹ Einsparvorschläge, a.a.O., Nr. 15

stattung festlegt, muss am Bedarf orientiert sein, wobei die Prämisse auf dem Kindeswohl liegen muss, und nicht an der Kassenlage der Jugendämter und Gemeinden. Könnten die Jugendämter bis hinunter zu einzelnen Bestimmungsteilen der Betriebserlaubnis Einfluss nehmen, würde dies Verfahren im Konfliktfall entscheidend verzögern. Verwaltungstechnische Vorkehrungen, etwa Schlichtungsstellen, wären notwendig und würden neue Kosten verursachen.

Im Betriebserlaubnisverfahren sollte keine Konkurrenz zwischen am Kindeswohl orientierten Ausstattungsmerkmalen einer Einrichtung und dem (berechtigten) Wunsch der Städte und Gemeinden nach Kostendämpfung konstruiert werden.

Die kommunalen Spitzenverbände fordern ferner eine stärkere Heranziehung der Erziehungsberechtigten zu Kostenbeiträgen der Hilfen zur Erziehung. Ziel sind Einsparungen bei den Kommungen. Dies soll zum einen durch die Absenkung von Freibeträgen beim anrechenbaren Einkommen verwirklicht werden.¹² Zum anderen sollen die Eltern künftig auch bei ambulanten Maßnahmen, die bislang im Unterschied zu voll- und teilstationären Maßnahmen von einem Eigenanteil befreit waren, Kostenbeiträge zahlen.¹³ Die Einsparungen, die solche Einnahmesteigerungen bei den Kommunen erzielen würden, wären jedoch nicht signifikant. Denn: Hilfen zur Erziehung sind mehrheitlich freiwillige Hilfen. Werden den Eltern vermehrt Kosten in Rechnung gestellt, steigt die Gefahr, dass sie die Inanspruchnahme der Leistungen verweigern. Um dies zu verhindern, sieht der Gesetzgeber folgerichtig vor, von der Kostenbeteiligung ganz oder teilweise abzusehen (SGB VIII § 92 Abs. 5). Der – wahrscheinlich nur geringe – Einspareffekt durch eine Verschärfung der Kostenbeteiligung würde zudem mittel- und langfristig durch höhere Folgekosten, welche die Gesellschaft für auffällig gewordene, psychisch erkrankte Jugendliche oder Arbeitslose aufbringen muss, aufgezehrt oder gar ins Gegenteil verkehrt.

Bei allen Hilfen zur Erziehung sind Kostensenkungen weniger durch eine Absenkung von Standards als vielmehr durch die Passgenauigkeit der Hilfen zu erzielen. Vermeintlich kostengünstigere ambulante Maßnahmen können bei nicht bedarfsgerechtem Einsatz zu den oben beschriebenen teuren Folgekosten führen.

Investitionen in die Bildung sichern die Zukunft und den sozialen Frieden unseres Landes

Bayrischer Städte-, Gemeinde- und Landkreistag haben aber durchaus auch bedenkenswerte Vorschläge unterbreitet. Die Reduktion übertriebener baulicher Standards für Kindertagesstätten¹⁴ ist wünschenswert, da sie auch den Trägern die Arbeit erleichtern würde. Über die verbesserte Anerkennung beruflicher Vorerfahrung für die Ausbildung zum Erzieher/zur Erzieherin mit dem Ziel, die Ausbildungszeit zu verkürzen,¹⁵ kann diskutiert werden.

Grundsätzlich ist zu den Kindertagesstätten allerdings zu sagen, dass gerade in diesen Bereich investiert werden müsste.

Unsere Gesellschaft benötigt eine Prioritätensetzung auf Bildung. Vielfältige Probleme in unserer Gesellschaft, die unmittelbar mit dem Bildungsniveau in Zusammenhang stehen, gilt es zu lösen (z.B. Orientierungslosigkeit von Jugendlichen, ungesteuerter Medienkonsum, Zunahme psychischer Erkrankungen, Missachtung der Menschenwürde). Deshalb muss die Politik die Nachhaltigkeit von Bildungsinvestitionen in den Blick nehmen, da dadurch Folgekosten zu vermeiden sind.

Gute Rahmenbedingungen für Kinder jeden Alters in Bildungs- und Betreuungseinrichtungen sind die Grundlage für die Zukunft unseres Landes. Gut qualifizierter Nachwuchs für die Industrienation Deutschland erfordert Bildung von frühesten Kindheit an. Auch die neuesten Erkenntnisse der Gehirnforschung bestätigen diese Notwendigkeit.

Aus den genannten Gründen sind nachhaltige Investitionen und Maßnahmen erforderlich, um gleiche und gute Bildungschancen für alle Kinder (Krippe, Kindergarten und Hort) zu gewährleisten. Zunehmend benötigen die Eltern die Kindertagesstätten als soziale Unterstützungssysteme. Die unterschiedlichen Familienformen, die in den letzten Jahrzehnten entstanden sind, sind auf den Rückhalt von Staat und Kommune angewiesen. Kindertagesstätten müssen sich zu Familienstützpunkten, Familienzentren weiterentwickeln und Vernetzungsstrukturen aufbauen;¹⁶ dies können sie nicht zum „Nulltarif“ leisten.

Familien und Kindertagesstätten in strukturschwachen Gebieten dürfen nicht vergessen werden. Um Chancengleichheit zu ermöglichen, sind im ländlichen Raum Rahmenbedingungen, zu schaffen, die dort Bildung auf dem gleichen Niveau ermöglichen wie in den städtischen Zentren. Dies böte zugleich die Chance, der Landflucht entgegenzuwirken.

Dazu bedarf es weiterhin verbindlicher Standards, um gute Bildung auf Zukunft hin zu sichern. Dies betrifft die personelle, die bauliche und die räumliche Ausstattung von Kindertagesstätten. Standards sind kein Luxus, sondern Grundvoraussetzung.

Im Einzelnen ist zu fordern:

- Das zahlenmäßige Verhältnis zwischen Erzieherinnen und zu betreuenden Kindern muss deutlich verbessert werden (Anstellungsschlüssel).
- Verbesserung des Qualifikationsschlüssels.
- Verbesserung der Ausbildung für Erzieherinnen.
- Qualifizierung für Leiterinnen.
- Mehr Zeit für die Tätigkeiten des pädagogischen Fachpersonals, die unmittelbar mit Bildung zu tun haben (Dokumentationen, pädagogische Planungen, Gespräche mit Eltern, Kooperations- und Vernetzungspartnern in den Kindertagesstätten).
- Berücksichtigung von Verwaltungs- und hauswirtschaftlichen Aufgaben bei der Refinanzierung der Kindertagesstätten.
- Finanzielle Förderung von Familienzentren nach dem Beispiel von anderen Bundesländern (insbesondere Nordrhein-Westfalen).
- Beitragsfreiheit von Kindertagesbetreuung.

¹² Siehe Einsparvorschläge, a.a.O., Nr. 10

¹³ Siehe Einsparvorschläge, a.a.O., Nr. 9

¹⁴ Siehe Einsparvorschläge, a.a.O., Nr. 31

¹⁵ Siehe Einsparvorschläge, a.a.O., Nr. 14

¹⁶ Vgl. Katholische Kindertagesstätten auf dem Weg zum Familienstützpunkt. Tagungsdokumentation und Projektbericht, hg. vom Caritasverband für die Erzdiözese Bamberg, Bamberg 2008