

Dr. Ronny Wölbing

Von der Idee der „Sozialen Prävention“ zur kommunalen Sozialstrategie

Mit dem Gutachten „Soziale Prävention - Bilanzierung der sozialen Folgekosten in Nordrhein-Westfalen“ hatte Prognos im Jahr 2011 erstmals die sozialen Folgekosten für ein Bundesland in verschiedenen Politikfeldern staatlichen Handels ermittelt. Eine Kostenträgerrechnung zeigte, dass vor allem Kommunen einen Großteil der sozialen Folgekosten tragen und daher auch in den Kommunen geeignete Konzepte und Maßnahmen entwickelt werden müssen, um diese Kosten nachhaltig zu senken. Mit der „Sozialstrategie Lörrach“ hat Prognos im Jahr 2012 den Landkreis Lörrach bei einer solchen Strategieentwicklung begleitet.

Ausgehend von verschiedenen zentralen sozioökonomischen Indikatoren zeigt sich der Landkreis Lörrach gut aufgestellt: So weist beispielsweise die Arbeitslosenquote mit 4,6 Prozent im Jahresdurchschnitt 2010 auf keine besonders schwierige Soziallage hin, die Jugendarbeitslosigkeit liegt mit 3,2 Prozent sogar unter dem Landesdurchschnitt von 3,7 Prozent. Die Lage im grenznahen Bereich als Teil der Metropolregion Basel sorgt für hochqualifizierte Arbeitsplätze, die Zahl der Betriebsgründungen und Arbeitsplätze in Forschung und Entwicklung ist überdurchschnittlich hoch und der Kreis ist verkehrstechnisch gut erreichbar. In besonderem Maße erklärungsbedürftig ist daher, dass der Landkreis Lörrach bei der Sozial- und Jugendhilfe im Vergleich aller Landkreise in Baden-Württemberg einen deutlich überdurchschnittlich hohen Zuschussbedarf ausweist. Mit 385,21 Euro je Einwohner im Jahr 2011 lag der Landkreis Lörrach auf Platz 32 der 35 Landkreise in Baden-Württemberg.

Als besonders kostenintensiv stellen sich dabei die Bereiche SGB XII (Hilfe Zur Pflege; Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderung), SGB II (Leistungen für Unterkünfte und Heizung) sowie SGB VIII (Hilfe zur Erziehung) heraus. Gemeinsam wurden sie zur vertieften Betrachtung bei der Erstellung der Sozialstrategie für den Landkreis Lörrach ausgewählt.

Vor dem Hintergrund dieser Gesamtsituation hat das Landratsamt Lörrach die Prognos AG mit der Erarbeitung einer Gesamtstrategie beauftragt. Auf der Grundlage einer Analyse der Ursachen für die derzeitige Situation wurden Handlungsfelder und Lösungsansätze ermittelt und definiert, die mittelfristig zu einer Senkung des sozialen Zuschussbedarfs im Landkreis Lörrach führen können. Als methodischer Ansatz wurde im Projekt ein gezieltes Benchmarking durchgeführt: Über eine Abweichungsanalyse zu den Dienstleistungen, Prozessen und Sozialstrukturen im Landkreis Lörrach und den ausgewählten Vergleichskreisen Harburg, Konstanz, Limburg-Weilburg, Ortenaukreis, Reutlingen und Verden wurde ermittelt, weshalb sich der Zuschussbedarf bei der Sozial- und Jugendhilfe im Landkreis Lörrach in unterschiedlicher Weise gestaltet. Um eine Senkung der Kosten zu erreichen, sind in einem weiteren Schritt, aufbauend auf den

Befunden der Abweichungsanalyse und den daraus erarbeiteten Ursachenzusammenhängen, gemeinsam mit Vertreterinnen und Vertretern aus Politik und Verwaltung der Handlungsdarf spezifiziert und Visionen, Ziele sowie konkrete Maßnahmen erarbeitet worden.

Wichtig für die Betrachtung der Leistungsbereiche ist die Analyse wesentlicher Rahmenbedingungen, welche das Leistungsgeschehen unmittelbar und mittelbar beeinflussen. Es wurde zunächst deutlich, dass die Bevölkerungsentwicklung im Landkreis Lörrach aktuell und in Zukunft nahezu parallel zum Landes- und Bundestrend verläuft, so dass hinsichtlich der absoluten Fallzahlenentwicklungen geltende Trends (Alterung der Bevölkerung, Anstieg der Anzahl der Pflegebedürftigen, Abnahme der Anzahl der Kinder) angenommen werden können.

Bedeutsam für die Kostenentwicklung in den betrachteten Leistungsbereichen der Sozial- und Jugendhilfe sind jedoch insbesondere folgende Faktoren, welche nicht nur auf das Fallaufkommen, sondern auch auf die Komplexität der Fälle und damit auf die Fallsteuerung wirken: Der Landkreis Lörrach hat eine vergleichsweise niedrige Rentenhöhe, welche unmittelbar auf die Leistungsberechtigung der Hilfe zur Pflege als einkommensabhängige Sozialleistung wirkt. Die hohe Anzahl an Transfergeldempfängerinnen und -empfängern beeinflusst die Kosten und Leistungen der Kommune im Bereich des SGB II. Gleichzeitig erschweren vergleichsweise hohe Mieten und ein niedriges BIP die wirtschaftliche Situation der Menschen und Haushalte im Landkreis. Zudem hat nicht zuletzt das niedrige Bildungsniveau direkte und indirekte (über das Einkommen) Auswirkungen auf den Leistungsbezug in allen Leistungsbereichen des SGB.

Die Abweichungsanalyse hat gezeigt, dass die betrachteten Landkreise vor ähnlichen Herausforderungen stehen. Kontextfaktoren der Sozialstruktur sind nur schwer beeinflussbar, zugleich formuliert das SGB in allen Bereichen Prinzipien für den kommunalen Gestaltungsauftrag, welche den Handlungsrahmen der Leistungs- und Fallsteuerung bestimmen. Lösungsansätze und Instrumente beziehen sich übergreifend auf den frühzeitigen Einsatz von Hilfen (präventiv und vorbeugend), die Priorisierung von ambulanten, wohnortnahen (Sozialraumorientierung) und aktivierenden Angeboten sowie die fachlich gestützte bedarfsorientierte Fallsteuerung. Die Strukturen und Prozesse der Sozial- und Jugendämter sind entsprechend der resultierenden Anforderungen zunehmend prozessorientiert, auf Schnittstellen (Lebenslagenorientierung) hin ausgerichtet und durch Fachkräfte zur Fallsteuerung besetzt.

Die für den Landkreis Lörrach entwickelten Visionen beziehen sich auf einzelne Zielgruppen sowie auf die übergreifende strategische Ausrichtung der konkreten Maßnahmen. Das Portfolio der empfohlenen Maßnahmen folgt einer grundsätzlichen präventiven Ausrichtung, bezieht sich auf die Verschiebung des Verhältnisses von – kostenintensiven – stationären Versorgungsformen hin zu ambulanten Angeboten und optimiert die Fallsteuerung und die Steuerung der Hilfefprozesse.

Für die Umsetzung der entwickelten Maßnahmen fällt eine investive jährliche Zusatzbelastung (ohne Transferleistungen) von bis zu 685.000 Euro an. Der Investitionsbedarf von 0,6 Prozent des bestehenden Haushaltsvolumens (in 2013 und 2014) variiert jährlich bis 2020. Er entsteht

durch den verfolgten Präventivansatz der Sozialstrategie, bei der kurzfristig investiert werden muss, um die Zahl der Leistungsempfänger und damit den Zuschussbedarf nachhaltig zu senken. Durch die gezielte Förderung einzelner Zielgruppen können letztlich sogenannte soziale Folgekosten verhindert werden. Die Übernahme der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung durch den Bund entlastet den Landkreis, sodass der Gesamtzuschussbedarf gegenüber der Gegenwart nicht steigt. Mittels der Sozialstrategie ist es möglich, den Zuschussbedarf von derzeit 83 Millionen Euro auf 69 Millionen Euro im Jahr 2030 zu reduzieren. Damit unterschreitet der Zuschussbedarf je Einwohner im Landkreis Lörrach in 2030 den Landesdurchschnitt und erreicht einen Pro-Kopf-Zuschussbedarf von 99 Prozent des Durchschnitts (2012: 108 Prozent).

Literatur / Quellen:

Prognos AG (2011): „Soziale Prävention - Bilanzierung der sozialen Folgekosten in Nordrhein-Westfalen“, Basel, im Auftrag der Staatskanzlei des Landes Nordrhein-Westfalen, online verfügbar unter www.prognos.com.

Prognos AG (2012): „Sozialstrategie für den Landkreis Lörrach – Hintergrund, Handlungsfelder, Lösungsansätze“, Düsseldorf/Basel, im Auftrag des Landratsamts Lörrach Dezernat Soziales & Jugend, online verfügbar unter www.prognos.com.

Dr. Ronny Wölbing

Senior Projektleiter
Leiter Gesundheit & Pflege

Prognos AG
Europäisches Zentrum für
Wirtschaftsforschung und
Strategieberatung
Goethestraße 85
D-10623 Berlin

Tel.: +49 30 52 00 59-247
Mobil: +49 170 8591-363
Fax: 49 30 52 00 59 288-247

E-Mail: ronny.woelbing@prognos.com
Web: www.prognos.com