

# Mitteilung

## öffentlicher Teil

Gremium	Datum
Ausschuss Soziales und Senioren	17.11.2011
Finanzausschuss	21.11.2011

### Kennzahlenvergleich 2010 der großen Großstädte Deutschlands

Bericht über die Leistungen nach dem SGB XII

Bericht über die kommunalen Leistungen nach dem SGB II

## 1. Zur Entwicklung des Benchmarkings

Im Herbst 1995 haben dreizehn der größten deutschen Großstädte gemeinsam das Projekt „Kennzahlenvergleich für die Hilfe zum Lebensunterhalt“ ins Leben gerufen. Ziel dieses Projektes war und ist es, durch die Erarbeitung eines geeigneten Kennzahlengerüsts das Sozialhilfegeschehen mit Blick auf Strukturen, Leistungen und Kosten in den deutschen Großstädten miteinander vergleichbar zu machen und hieraus Schlussfolgerungen für eine bessere und effizientere Sozialhilfegewährung zu ziehen. Die zunächst nicht beteiligten Städte Berlin und Dresden schlossen sich 1996 dem Benchmarkingkreis an; 1999 folgte auch die Stadt Nürnberg.

Die Jahresberichte des Kennzahlenvergleiches werden dem Ausschuss für Soziales und Senioren und dem Finanzausschuss vom ersten Berichtsjahr an vorgestellt. Seit der umfassenden Neustrukturierung der Sozialhilfe zum 01.01.2005 werden die Ergebnisse für Leistungen nach dem SGB II und Leistungen nach dem SGB XII in zwei verschiedenen Bänden veröffentlicht.

### Wesentliche Aussagen aus Kölner Sicht:

- Die Zahl der Menschen, die Existenz sichernde Leistungen erhalten haben, ist trotz absolut steigender Bevölkerungszahl gegenüber dem Vorjahr zurückgegangen.
- Köln ist eine der wenigen Städte, deren Sozialleistungsprofil bei keiner der untersuchten Hilffear-ten auffallende Abweichungen zum Durchschnittswert aufweist.
- Einige Städte haben durch gezielte Fallprüfungen bei der Hilfe zum Lebensunterhalt signifikante Fallzahlrückgänge und damit Einsparungen erreicht. Dies könnte eine erfolgversprechende Strategie auch für Köln sein.
- Auch wenn der Bund ab dem Jahr 2014 die Kosten der Grundsicherung im Alter zu 100 % übernimmt, muss die Stadt Köln bei weiterhin steigenden Fallzahlen jedes Jahr einen Millionenbetrag

vorfinanzieren, was den Haushalt real belastet.

- Die Stadt Köln hat bei der häuslichen Pflege einen erheblichen Kostenrückgang durch erfolgreiche Verhandlungen mit dem Landschaftsverband Rheinland über die Zuordnung von Kosten der individuellen Schwerbehindertenbetreuung zur Eingliederungshilfe und damit in die Kostenträgerschaft des LVR erreichen können.
- Trotz eines leichten Fallzahlrückgangs – bei wachsender Gesamtbevölkerung – sind die Kosten der Unterkunft nach dem SGB II absolut gestiegen. Gleichzeitig haben sowohl der Bund als auch das Land NRW ihre Kostenbeteiligung weiter reduziert.
- In Köln beziehen rund 60 % aller Leistungsberechtigten seit mehr als 2 Jahren laufende Leistungen nach dem SGB II. Hingegen liegt die Bezugsdauer nur in 12,9 % aller Fälle unter 6 Monaten. Dies ist nach Essen der niedrigste Wert im interkommunalen Vergleich.
- Mit der Einrichtung des Fachdienstes zur Senkung der Kosten der Unterkunft liefert Köln ein Best-Practice-Beispiel für eine Ausgabensenkung als Folge eines gezielten Controllings und daraus abgeleiteter Maßnahmen.

## 2. Wesentliche Ergebnisse des Benchmarkings zum SGB XII

Der vorliegende Bericht betrachtet die jeweils nach folgenden Kapiteln des SGB XII gewährten sozialen Leistungen:

- 3. Kapitel      Hilfe zum Lebensunterhalt (HLU)
- 4. Kapitel      Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung (GSiAE)
- 5. Kapitel      Hilfe zur Gesundheit (HzG)
- 7. Kapitel      Hilfe zur Pflege (HzP)

Zu den kommunalen Leistungen nach dem 6. Kapitel des SGB XII, Eingliederungshilfe für behinderte Menschen, lassen sich wegen der von Bundesland zu Bundesland erheblich abweichenden Zuständigkeiten von örtlichen und überörtlichen Trägern kaum aussagefähige Vergleiche ziehen. Diese Leistung wird daher nicht in das Benchmarking einbezogen.

Große Unterschiede zwischen den einzelnen Städten, die auf die sehr unterschiedlichen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen zurückzuführen sind, zeigen sich wie in den Vorjahren bei der Top-Kennzahl des interkommunalen Vergleichs, der Transferleistungsdichte zum Stichtag 31.12.2010. In Köln bezogen im vergangenen Jahr 131 von 1000 Einwohnern kommunale Leistungen zur Sicherung der Existenz. Wie in den meisten anderen Städten auch ist die absolute Zahl der Leistungsbezieher geringfügig gesunken und hat in etwa wieder das Niveau des Jahres 2008 erreicht. Dies ist vor allem auf die Entspannung des lokalen Arbeitsmarktes zurückzuführen, der vermehrt Menschen aus dem Leistungsbezug von Arbeitslosengeld II aufnehmen konnte. Die sozialen Folgen der Wirtschafts- und Finanzkrise der Jahre 2008 und 2009 sind somit weitgehend bewältigt.

Wie die vergleichende Darstellung der Sozialleistungsprofile der einzelnen Städte auf den Seiten 17 – 20 des Berichts zeigt, weist Köln als eine von wenigen Städten ein sehr ausgeglichenes Profil auf; d. h., die Kölner Transferleistungsdichte liegt in allen betrachteten Hilfearten relativ nahe am Mittelwert. Bei vielen anderen Städten verweisen „Ausreißer“ in diesen Netzdiagrammen auf mögliche Steuerungsschwächen oder erklärungsbedürftige Sonderentwicklungen hin. Das gleichmäßige Kölner Profil hingegen rechtfertigt die Annahme, dass auf allen Handlungsfeldern eine gleichbleibende Steuerungsqualität vorhanden ist.

Ungeachtet dessen bietet der interkommunale Austausch regelmäßig Anregungen zur Optimierung der eigenen Ergebnisse. So haben die Städte Dortmund, Nürnberg und Essen mit Hilfe einer gezielten Überprüfung aller Leistungsfälle nach dem 3. Kapitel des SGB XII (Hilfe zum Lebensunterhalt) einen signifikanten Rückgang der Fallzahl bei dieser Hilfeart erreicht. In zahlreichen Fällen konnte entweder festgestellt werden, dass die Anspruchsvoraussetzungen für Leistungen nach dem SGB II vorlagen oder eine Überführung zu Leistungen der Grundsicherung im Alter und bei dauerhafter Erwerbsminderung bewirkt werden. In beiden Fällen beteiligt sich anders als bei der Hilfe zum Lebensunterhalt der Bund an den Transferaufwendungen der Stadt, so dass die Belastungen für den Haushalt reduziert wurden.

Bei der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung liegt die Transferleistungsdichte in Köln leicht über dem Durchschnitt aller Städte. Dies ist insoweit bemerkenswert, als der Anteil der Einwohner über 65 Jahren in Köln unterhalb des Mittelwertes liegt. Ursächlich für die überdurchschnittlich hohe Dichte dürfte vor allem das hohe Mietniveau in Köln sein. Hierauf deutet auch hin, dass Köln zwar bei den Ausgaben je Leistungsempfänger insgesamt genau in der Mitte aller Städte platziert ist, bezogen auf den Bedarf für Unterkunft und Heizung jedoch hinter Frankfurt, München und Hamburg auf Platz 4 liegt.

Seit dem Jahr 2007 hat die Zahl der Leistungsempfänger um rund 15 % zugenommen. Für die Zukunft ist weiterhin mit kontinuierlich steigenden Fallzahlen zu rechnen. Von daher stellt die angekündigte Übernahme der Kosten durch den Bund eine wichtige Entlastung des kommunalen Haushaltes dar. Allerdings sehen die bisherigen Planungen des Bundes vor, weiterhin jeweils die Ausgaben des Vorvorjahres als Grundlage der Erstattungen heranzuziehen. Aufgrund der stetig steigenden Fallzahlen wäre damit auch künftig ein Teil der Ausgaben eines Jahres nicht durch die Einnahmen aus Erstattungszahlungen gedeckt und müsste weiterhin aus dem städtischen Haushalt finanziert werden. Sowohl der Deutsche Städtetag als auch der Bundesrat haben dies in ihren Stellungnahmen zum Entwurf des Gesetzes zur Stärkung der Finanzkraft der Kommunen kritisiert und eine zeitnahe Erstattung analog zum Verfahren bei den Kosten der Unterkunft nach dem SGB II angemahnt.

Im Rahmen des Benchmarkings der Hilfe zur Gesundheit werden nicht nur die Leistungen nach dem 5. Kapitel des SGB XII verglichen, sondern es werden auch Daten zur Übernahme von Beiträgen zur gesetzlichen Krankenversicherung im Rahmen der Gewährung von laufenden Leistungen zur Sicherung des Unterhalts betrachtet. Die Anzahl der Fälle steigt hier in allen Städten deutlich an, da viele Leistungsberechtigte zuvor Hilfen nach dem SGB II erhalten hatten und damit gesetzlich krankenversichert waren. Bei der originären Hilfe zur Gesundheit liegen in Köln die Ausgaben über dem Durchschnitt. Dies dürfte darauf zurückzuführen sein, dass Köln den zweithöchsten Wert aller Städte beim Anteil der Leistungsberechtigten über 70 Jahren aufweist. Die Dichte aller Leistungsempfänger entspricht hingegen dem Mittelwert, so dass nicht von Steuerungsmängeln als Ursache für hohe fallbezogene Aufwendungen auszugehen ist.

Der Schwerpunkt des interkommunalen Vergleichs im Bereich der Hilfe zur Pflege liegt wie in den Vorjahren auf den ambulanten Leistungen, da hier im Gegensatz zu den stationären Hilfen nennenswerte kommunale Steuerungsmöglichkeiten bestehen. Aufgrund der demografischen Entwicklung ist anzunehmen, dass die Fallzahlen bis 2020 um fast 30 % ansteigen und sich bis 2050 gar verdoppeln werden, auch wenn es regional unterschiedliche Entwicklungen gibt. Dies macht deutlich, welcher Stellenwert einer hohen Steuerungsqualität zukommt.

Köln weist weiterhin die höchste Quote im Verhältnis von ambulanter zu stationärer Hilfe unter den NRW-Städten auf. Bei den Kosten je Fall bildet Köln den niedrigsten Wert und konnte sich damit im Ranking noch einmal verbessern. Ursächlich ist hierfür nicht zuletzt, dass eine Reihe von Fällen im Bereich der individuellen Schwerstbehindertenbetreuung in die Zuständigkeit des Landschaftsverbandes Rheinland übergegangen ist. Da die Kosten je Fall hier besonders hoch sind, hat der Trägerwechsel sich auch im Benchmarking entsprechend ausgewirkt. Vorausgegangen ist dieser unter finanziellem Aspekt sehr erfreulichen Entwicklung eine über Jahre dauernde Auseinandersetzung mit dem Landschaftsverband über die leistungsrechtliche Zuordnung der gewährten Hilfen, in der sich das Amt für Soziales und Senioren der Stadt Köln letztlich auf ganzer Linie durchgesetzt hat.

Weniger erfreulich ist hingegen, dass die Kosten der stationären Pflege in Köln neben Frankfurt den höchsten Wert annehmen. Allerdings fällt auf, dass alle nordrheinwestfälischen Städte weit über dem Durchschnittswert liegen, so dass landesspezifische Ursachen zumindest teilweise für dieses negative Ergebnis verantwortlich sein dürften.

### 3. Wesentliche Ergebnisse des Benchmarking im SGB II

Auch im Jahr 2010 sind die kommunalen Kosten in den meisten Städten erneut gestiegen, obwohl die Fallzahlen im Allgemeinen leicht zurückgegangen sind. Die Kostenbeteiligung von Bund und Land ist hingegen weiter gesunken. Unverändert bilden die Aufwendungen nach dem SGB II den mit Abstand größten Ausgabenblock unter den kommunal finanzierten Sozialtransferleistungen.

Zu den wichtigsten Erkenntnissen des Benchmarkings zählt die Feststellung, dass fünf Jahre nach Einführung des SGB II die Mehrzahl aller Bestandsfälle seit mehr als 2 Jahren laufende Leistungen beziehen. Allerdings sind erstaunlicherweise bundesweit deutlich weniger als die Hälfte aller erwerbsfähigen Hilfeberechtigten arbeitslos im Sinne der Definition der Bundesagentur für Arbeit. In Köln beträgt dieser Wert ca. 43 % und liegt damit auf mittlerem Niveau. Im Durchschnitt ist hingegen ein Viertel aller Leistungsempfänger erwerbstätig, erhält aber ergänzend Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts. Der Anteil dieses Personenkreises ist damit im Jahr 2010 weiter angestiegen. Hier gibt es jedoch ein starkes Ost-West-Gefälle. Während in Dresden fast ein Drittel aller Leistungsberechtigten einer Beschäftigung nachgeht, liegt die Quote in Nordrhein-Westfalen zwischen 18 % in Duisburg und 22 % in Köln und Düsseldorf.

Insgesamt sind Steuerungsmöglichkeiten für die Kommunen bei den Leistungen nach dem SGB II nur eingeschränkt vorhanden. Wegen der absoluten Höhe der kommunalen Ausgaben können andererseits schon kleine Korrekturen zu einer Entlastung des Etats in Millionenhöhe führen. Dabei stehen die Kosten der Unterkunft und Heizung eindeutig im Mittelpunkt aller Betrachtungen, da sie mehr als 95 % der kommunalen Ausgaben nach dem SGB II umfassen.

Der Benchmarkingkreis hat sich daher intensiv mit Beispielen kommunaler Steuerungspraxis beschäftigt. Im Jahresbericht zum SGB II werden auf den Seiten 17 – 20 vier kommunale Steuerungsansätze beschrieben. In Hannover und Nürnberg wurden Programme entwickelt, mit denen dem Problem der Kinderarmut und ihren möglichen sozialen Folgen begegnet wird. In Berlin hat der Bezirk Treptow-Köpenick ein Controllingkonzept zur Steuerung der Kosten der Unterkunft entwickelt. Das vierte Praxisbeispiel kommt aus Köln und stellt den im Jahr 2007 eingerichteten Fachdienst zur Senkung der Kosten der Unterkunft vor. Dieser hat innerhalb von vier Jahren rund 3200 Fälle mit sehr hohen Mieten untersucht und durch ein abgestimmtes Maßnahmenprogramm bis Ende 2010 Einsparungen von mehr als 2,5 Mio. € realisiert.

Einen wesentlichen Einfluss auf die kommunalen Leistungen haben aber nicht nur Maßnahmen zur Senkung der Unterkunfts-kosten durch die Aktivierung von Selbsthilfepotentialen und ggf. Vermittlung günstigerer Wohnungen. Von großer Bedeutung ist naturgemäß auch die Integrationsstrategie des Jobcenters. Der Wahrung des kommunalen Einflusses innerhalb des Jobcenters kommt somit eine erhebliche strategische Bedeutung zu.

Auf den Seiten 22 bis 29 des Berichts werden Kennzahlen zu den im Leistungsbezug stehenden Personen dargestellt und kommentiert, auf den Seiten 30 bis 42 schließt sich der Vergleich verschiedener Strukturmerkmale an. Für Köln ergeben sich hinsichtlich Empfänger-dichte und Fluktuation keine besonderen Auffälligkeiten. Korrespondierend zum hohen Anteil an Dauerarbeitslosen gibt es unter den übrigen Leistungsempfängern starke Bewegung. Rund die Hälfte aller Neuzugänge sind in Köln wie bundesweit „alte Bekannte“, haben also zuvor bereits zeitweise Leistungen nach dem SGB II erhalten. 15,8 % aller erwerbsfähigen Hilfeberechtigten konnten im Jahr 2010 vom Jobcenter Köln in den Arbeitsmarkt integriert werden. Diese Quote liegt um einen Prozentpunkt unter dem Mittelwert aller Städte. Dafür erreicht die Nachhaltigkeit aller Integrationen in Köln mit 50,8 % einer der höchsten Werte im Vergleich.

Relativ deutliche Abweichungen zeigen sich bei der Quote der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen mit

anrechenbaren Einkommen zwischen den einzelnen Städten. Diese liegt in NRW besonders niedrig. Köln erreicht hier mit 21,8 % noch den höchsten Wert, bleibt aber auch unter dem Gesamtdurchschnitt.

Weiterhin sehr homogen ist die Altersstruktur der Hilfeempfänger in Köln. Wie schon in den Vorjahren liegt der Anteil der unter 25-jährigen deutlich unter dem Durchschnitt. Auch die altersspezifische Dichte der unter 15-jährigen bleibt in Köln im Mehrjahresvergleich stabil und liegt mit aktuell 23,4 % insgesamt im Mittelfeld.

Die Verweildauer einer Bedarfsgemeinschaft im Hilfebezug ist in Köln überdurchschnittlich hoch. Lediglich 12,9 % aller Fälle waren weniger als 6 Monate auf Leistungen des Jobcenters angewiesen, konnten also rasch in den Arbeitsmarkt vermittelt werden. Dies ist nach Essen die niedrigste Quote aller am Benchmarking teilnehmenden Städte. Der Anteil von 59,9 % Dauerarbeitslosen wird hingegen nur noch in Berlin und Essen überboten. Da diese Kennzahlen erstmalig erhoben werden, ist ein Zeitreihenvergleich, der Aufschlüsse über besondere lokale Entwicklungen und damit auch Handlungsstrategien geben könnte, derzeit noch nicht möglich.

Das 5. Kapitel des Berichts (Seiten 44-55) beschäftigt sich mit den finanziellen Dimensionen der kommunalen Leistungen nach dem SGB II. Die Ausgaben je Einwohner unterscheiden sich von Stadt zu Stadt teilweise sehr deutlich. Während München im Jahr 2010 hier lediglich 176 € je Einwohner und Jahr aufwenden musste, wird der Haushalt in Berlin mit 432 € je Einwohner belastet. Köln liegt mit einem Wert von 306 € im Mittelfeld. Dieses Bild verändert sich allerdings stark, wenn man die Ausgaben je Bedarfsgemeinschaft betrachtet. Hier weist Köln mit 412 € je Monat nach München, Frankfurt und Stuttgart den vierthöchsten Durchschnittsbetrag auf; dichtauf folgen Düsseldorf und Hamburg. Diese Reihenfolge belegt, wie stark sich das Mietniveau in den einzelnen Städten auf die sozialen Transferaufwendungen auswirkt. Es deckt aber auch einen sozialpolitischen Zielkonflikt auf, da es einerseits ein starkes Interesse der Kommunen gibt, die Kosten der Unterkunft möglichst gering zu halten; andererseits soll jedoch eine Ghettobildung in einzelnen Quartieren verhindert werden. Diese Problematik hat aktuell in einigen der genannten Städte das Thema Wohnungsmarktpolitik in den Vordergrund der sozialpolitischen Diskussion befördert.

Wie schon in den Jahren zuvor senkte der Bund seinen Anteil an den Kosten der Unterkunft ungeachtet deren absoluten Anstiegs zum 01.01.2010 erneut ab. Seit dem Jahr 2007 ist die Beteiligung des Bundes an den Kosten damit um rund 25 % zurückgegangen! Zwar stieg die Bundesbeteiligung Anfang 2011 wieder leicht an; im Rahmen der zum 01.04.2011 in Kraft getretenen Änderungen des SGB II entfernte der Gesetzgeber jedoch geräuschlos die bis dato in § 46 formulierte Selbstverpflichtung des Bundes zur Entlastung der Kommunen um 2,5 Mrd. € jährlich. Dies darf als Eingeständnis gewertet werden, dass dieses Ziel weit verfehlt wurde.

Zumindest für Köln hat sich außerdem der Beitrag des Landes zur Reduzierung der Belastungen durch das SGB II im vergangenen Jahr verringert. Zwar hat sich die insgesamt auf Landesebene hierfür zur Verfügung stehende Finanzmasse nicht nennenswert verändert. Durch eine Änderung des Berechnungsverfahrens ergaben sich jedoch im Vergleich zum Vorjahr Verschiebungen zwischen den Anteilen der einzelnen Kommunen, was sich für Köln als ungünstig erwies.

## 4. Ausblick

Neben den in den vorgelegten Berichten ausführlich beleuchteten Leistungen des SGB II und des SGB XII wurden im Rahmen des Benchmarkings 2010 auch wieder Kennzahlen für die kommunale Schuldnerberatung erhoben und ausgewertet. Zurzeit wird ein separater Bericht erstellt, der dem Ausschuss für Soziales und Senioren Anfang kommenden Jahres zugeleitet werden soll.

Im Rahmen des Benchmarkings 2010 wurde ein Arbeitskreis eingerichtet, der sich mit Steuerungsmöglichkeiten bei der Wohnungslosenhilfe beschäftigt und an dem auch die Stadt Köln beteiligt ist. Im Benchmarkingkreis besteht Einigkeit darüber, dass Thema im kommenden Jahr weiter zu verfolgen und hierzu Abfragen zu erstellen und Kennzahlen zu definieren. Dabei wird sich der Fokus zunächst

auf Instrumente und Maßnahmen zur Prävention von Wohnungsverlust richten. Die Ergebnisse sollen in den Jahresbericht über kommunale Leistungen nach dem SGB XII für das Jahr 2011 einfließen.

gez. Reker