

# Budgetsteuerung, Bürokratismus, Rationierung

## Die Freie Wohlfahrtspflege und aktuelle Herausforderungen auf der kommunalen Ebene

### ULRIKE KOSTKA

Prof. Dr. Ulrike Kostka ist Direktorin des Caritasverbandes für das Erzbistum Berlin und außerplanmäßige Professorin für Moraltheologie an der Katholisch-Theologischen Fakultät der Universität Münster.  
[www.dicvberlin.caritas.de](http://www.dicvberlin.caritas.de)

**Die Wohlfahrtsverbände und ihre Mitgliedsorganisationen sehen sich vor Ort mit zahlreichen Problemen konfrontiert. Deshalb muss die Freie Wohlfahrtspflege sich wieder als zivilgesellschaftlicher Akteur begreifen und darf sich nicht auf eine reine Anbieterpolitik konzentrieren.**

Die Verbände der Freien Wohlfahrtspflege sind etablierte Akteure im Sozial- und Gesundheitswesen auf der kommunalen Ebene. Ohne sie wäre die soziale Landschaft in Deutschland nicht denkbar. Im Sinne des Subsidiaritätsprinzips übernehmen sie soziale Aufgaben für den Staat und realisieren eine Trägerpluralität.

Grundorientierung ist dafür u. a. das Wunsch- und Wahlrecht der Klienten. Die Verbände nehmen für sich in Anspruch, zum einen gemeinnützige Anbieter sozialer Dienstleistungen und gleichzeitig zum anderen Anwalt für Benachteiligte sowie Solidaritätsstifter zu sein. Sie verstehen sich als zivilgesellschaftliche Akteure, sind aber auch sozialunternehmerisch tätig. Damit sind sie in den Kommunen ein wichtiger Wirtschaftsfaktor und Arbeitgeber.

Aus dieser Rollenkonstellation ergeben sich verschiedene Herausforderungen für das Miteinander der Verbände der Freien Wohlfahrtspflege untereinander, aber auch für das Verhältnis zur Kommune.

### Träger und Spitzenverbände

Je nach regionalen Bedingungen sind die Ortsverbände reiner Spitzenverband oder auch Spitzen- und Trägerverband. Es kann sich die Situation ergeben, dass der Spitzenverband in einem Arbeitsfeld als Träger tätig ist, wo auch korporative

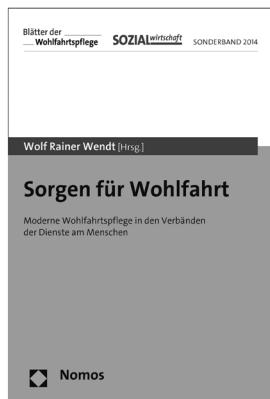
Mitglieder eigene Dienste und Einrichtungen vorhalten. Daraus können sich Interessenkollisionen ergeben, wenn der Wohlfahrtsverband den Sitz im Jugendhilfeausschuss wahrnimmt, dort aber vorwiegend seine eigenen Interessen als Träger vertritt. Deshalb ist eine Rollenklärheit zwischen spitzen- und trägerverbandlichen Aufgaben zu schaffen. Interessenkonflikte sind transparent zu machen und zu klären.

In verschiedenen Kommunen besitzen korporative Mitglieder von Wohlfahrtsverbänden eine wesentlich größere Fachkompetenz in einem Arbeitsfeld als der Spitzenverband, weil der dafür – etwa aus finanziellen Gründen – die personellen Ressourcen und Kompetenzen nicht vorhalten kann. Dann kann es sinnvoll sein, dass der Träger für dieses Arbeitsfeld (z. B. in der Behindertenhilfe) die spitzenverbandliche Funktion übernimmt. Dazu braucht es eine transparente Kooperationsvereinbarung, der eine Rollenklärung und Aufgabenbeschreibung vorausgeht.

### Freie Wohlfahrtspflege und Mitbewerber

Die Verbände der Freien Wohlfahrtspflege und ihre korporativen Mitglieder erleben sehr unterschiedliche Konkurrenzsituationen. Sie stehen im Wettbewerb untereinander, aber auch mit privaten Anbietern in verschiedenen Arbeitsfeldern.

## Orientiert an Werten – was Freie Wohlfahrtspflege kann, was andere nicht können



»Die Freie Wohlfahrtspflege ist nach wie vor gut aufgestellt. Sie ist auch nicht akut bedroht, aber sie steht vor einer Reihe von Herausforderungen, die es zu meistern gilt.

Neben dem Qualitätswettbewerb erfolgt der Wettbewerb häufig über die Personalkosten. Tarifgebundene Akteure sind hier teilweise benachteiligt, weil sie bei Ausschreibungen durch die Kostenträger, die sich praktisch am geringsten Preis orientieren, oftmals verlieren. Im Wettbewerb mit anderen Verbänden der Freien Wohlfahrtspflege sind die Anbieter mit den höchsten Tarifen oder tarifähnlichen Vergütungsregelungen (siehe »Dritter Weg«) deutlich im Nachteil.

Allerdings verändert sich diese Situation bereits in Einzelfällen durch den Fachkräftemangel. Ein Wettbewerb über Personalkosten ist aus meiner Sicht ruinös, weil er eine Abwärtsspirale bei der Entlohnung von Berufsgruppen im Sozialwesen und in der Pflege produziert, der diese Berufe deutlich unattraktiver macht.

Deshalb sind Diskussionen über Modelle eines Sozialtarifs und seine Allgemeinverbindlichkeitserklärung durchaus sinnvoll, um eine Lohnuntergrenze zu sichern und Anbieter mit niedrigen Vergütungsniveaus zwingen nachzuziehen. Ein solcher Tarif darf jedoch nicht zur Leitwährung für die Kostenträger werden, die dann Anbieter, die darüber liegen, mittelfristig benachteiligt.

Ebenso ist eine wesentliche Voraussetzung, dass er mit dem kirchlichen Arbeitsrecht, also dem »Dritten Weg«, und der Arbeitsvertragsrichtlinien von Caritas und Diakonie vereinbar ist und diesen anerkennt. Denn dieser wird weiterhin für die kirchlichen Wohlfahrtsverbände Caritas und Diakonie

Dafür muss sie sich auf der Einrichtungsebene in erster Linie auf eine konsequente Einbeziehung der Nutzerinnen und Nutzer in die Entwicklung und Durchführung ihrer Dienste orientieren. Sie wird in Zukunft außerdem stärker an der Wirkung ihrer Angebote gemessen werden. Auf der Verbandsebene muss sie sich stärker an ihren allen Verbänden gemeinsamen systemischen Interessen orientieren und diese durch einen gemeinsamen und starken Auftritt besser zur Geltung bringen. Sie muss politischer werden und sich dabei auf die gemeinsamen systemischen Interessen besinnen. Die Wertorientierung ist dabei eine Leitschnur, die den Unterschied zu anderen Anbietern markiert, die aber auch tatsächliche Konsequenzen haben muss. Im Detail gibt es eine Vielzahl von Ansatzpunkten für eine Stärkung der Freien Wohlfahrts-

pflege auf jeder Ebene ihrer Tätigkeit. Diese weiterführenden Ansätze zu reflektieren, dafür kann wie in den Anfängen vor 90 Jahren die Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege eine Plattform sein.«

**Gerhard Timm:** Zur Zukunftsfähigkeit der Freien Wohlfahrtspflege. In: Wolf Rainer Wendt (Hg.): *Sorgen für Wohlfahrt. Moderne Wohlfahrtspflege in den Verbänden der Dienste am Menschen*. Sonderband der Zeitschriften Blätter der Wohlfahrtspflege und SOZIALwirtschaft anlässlich des Jubiläums 90 Jahre Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege. Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2014. 180 Seiten. 39,- Euro. Vorzugspreis für Abonnenten der Zeitschriften: 29,25 Euro. ISBN 978-3-8487-1195-6.

die Grundlage sein. Der Wettbewerb im Gesundheits- und Sozialwesen sollte über Qualität geführt werden und nicht über Vergütungen.

### Budgetsteuerung – das Mittel der Wahl?

In Gesprächen mit Finanzdezernenten von Kommunen oder Vertretern der Finanzministerien auf Landesebene oder kommunalen Spitzenverbänden wird immer wieder gerne von diesen betont, dass doch Modelle der Budgetsteuerung dazu beitragen könnten, die rasant steigenden Kosten in der Jugend- und Eingliederungshilfe zu senken oder zumindest auf einem Niveau einzufrieren.

In der Freien Wohlfahrtspflege werden Budgetsteuerungsmodelle vor Ort oft sehr kontrovers diskutiert. Bei den Diskussionen ist stets zu klären, welches Modell das Gegenüber meint, da es die unterschiedlichsten Ansätze gibt. In der Praxis zeigt sich, dass es vor allem in überschaubaren Kommunen und Bezirken gelingt, Budgetsteuerungsmodelle in einzelnen Arbeitsfeldern wie der Jugendhilfe effektiv und effizient einzusetzen.

### Beispiel Jugendhilfe Celle

In der Jugendhilfelandchaft in und rund um Celle in Niedersachsen bestehen seit über zehn Jahren Erfahrungen mit einem Budgetsteuerungsmodell in der Jugendhilfe. Hier sind sich die Träger aus der Freien Wohlfahrtspflege untereinander einig und können sich aufgrund der

Überschaubarkeit der Hilfe- und Trägerstruktur gut untereinander absprechen. Die Wege sind kurz, man kennt sich seit Jahren und es gibt kaum eine private Konkurrenz in diesem Gebiet. Alle Beteiligten sind sich jedoch einig, dass dieses Konstrukt jedoch schwierig werden könnte, wenn ein überregionaler Träger, der auch auf diesen Markt agieren würden, klagen würde, ebenfalls zugelassen zu werden.

Bislang sind Budgetsteuerungsmodelle vorwiegend noch in der Erprobungsphase und müssen weiter evaluiert werden. Kritische Punkte können u. a. die Sicherstellung des Wunsch- und Wahlrechts von Klienten sowie die Neuzulassung von Trägern sein.

### Kommunalisierungstrends

Immer mehr staatliche Aufgaben werden auf die Kommunen und in die Bezirke verlagert. (Die nachfolgenden Ausführungen zur Kommunalisierung orientieren sich an: Kostka, Ulrike: Geht es um Rationierung oder um Sozialraumgestaltung? In: Neue Caritas 11, 2013, S. 16-18. Die Beziehe werden nicht einzeln kenntlich gemacht.)

Dies gibt den Kommunen zwar theoretisch mehr Gestaltungsmöglichkeiten, führt aber auch häufig zu einer Überlastung und problematischen Rollenverschiebungen. Da das Erzbistum Berlin und damit auch der Caritasverband Berlin drei Bundesländer im Osten und entsprechend viele Kommunen umfasst, zu dem auch die ärmsten Landkreise der

Bundesrepublik zählen, ist es hier gut möglich, verschiedene Kommunalisierungstrends zu beobachten.

## Überbordende Kontrolle führt zur Bürokratisierung

In Gesprächen mit Kommunal- und Landespolitikern wird immer wieder geklagt, dass sich die Träger der Freie Wohlfahrtspflege durch steigende Fallzahlen gesund verdienen. Es gehe für die Kommunen darum, eine größere Einkaufsmacht und mehr Kontrolle und Aufsicht bis tief in die Organisationen hinein zu bekommen.

Es ist mancherorts ein gewisses Misstrauen gegenüber der Freien Wohlfahrtspflege zu spüren im Hinblick auf die korrekte Mittelverwendung. Der Caritasverband für das Erzbistum Berlin veröffentlicht seit 2012 seinen Jahresabschluss in Form eines Geschäftsberichtes im Internet und ist der Initiative »Transparente Zivilgesellschaft« beigetreten.

Ein wesentlicher Punkt in der Diskussion mit Kostenträgern ist immer wieder die Transparenz über die Geschäftsführer vergütungen. Der Caritasverband für das Erzbistum Berlin veröffentlicht das Gehalt der Geschäftsführung mit sämtlichen Einnahmen aus Aufsichtsgremien und Vorständen bei Beteiligungen.

Für die Träger besteht das Problem, dass die Prüfungs- und Dokumentationsauflagen der Kostenträger immer umfangreicher werden und teilweise ein Ausmaß angenommen haben, die kaum noch zu bewerkstelligen sind. Für die Kostenträger heißt das, dass sie gar nicht mehr das Personal vorhalten können, um ihren selbstgeschaffenen Prüfungspflichten nachzukommen. Die wachsende Bürokratisierung steht in einem großen Kontrast zu den teilweise immer knapperen Mitteln aufgrund der Haushaltsslagen vieler Kommunen. Wünschenswert wäre ein Bürokratieabbau bei gleichzeitiger effektiver Transparenz.

## Weniger Chancen bei Ausschreibungen aufgrund Tarifhöhe

Grundsätzlich erfolgen viele Ausschreibungen immer kurzfristiger. In einigen Kommunen in den neuen Bundesländern ist ein Vorbehalt gegenüber konfessionellen Trägern zu beobachten. Bei verschiedenen Kommunen ist auch zu beobach-

ten, dass sie soziale Dienstleistungen selber übernehmen, oft mit dem Argument, dass sie es günstiger und zielgerichteter anbieten könnten. Dies widerspricht zum einen dem Subsidiaritätsprinzip und zum anderen der Wahlfreiheit von Klienten. Gleichzeitig zeigt sich dabei der Etatismus, der in manchen Regionen des Erzbistums Berlin durchaus spürbar ist: die bis heute geltende Vorstellung, dass der Staat allein für soziale Dienstleistungen zuständig ist. Es gibt Ausnahmen: In einer Kommune in Brandenburg wurde dem Caritasverband die Allgemeine Soziale Beratung zugesprochen und sogar darum gebeten, diese auszubauen, trotz der entsprechenden Kosten.

## Monitoring sozialpolitischer Maßnahmen

Kommunalisierung kann dann eine Perspektive sein, wenn es kein Sparmodell der anderen staatlichen Ebenen ist und es darum geht, sozialpolitische Wirksamkeit vor Ort zu steigern.

Wenn die Wohlfahrtsverbände als Partner einer Sozialraumgestaltung gesehen werden und nicht auf die Rolle von reinen Dienstleistern reduziert werden, liegen in einer Kooperation auf Augenhöhe durchaus Chancen – gerade angesichts der aktuellen Flüchtlingssituation und Armutsmigration, die viele Kommunen restlos überfordern.

Sozialpolitik und sozialen Strukturen wahrnehmen und sich dafür Freiräume schaffen müssen. Eine reine Anbieterpolitik gefährdet das Verständnis der Freien Wohlfahrtspflege, das aber auch immer wieder durch gute Praxis vermittelt werden muss.

## Kommunalisierung als verdeckte Rationierung

Oftmals verbergen sich hinter einigen hochgelobten Tendenzen zur Kommunalisierung reine Einsparinteressen, die oft in verdeckter Rationierung (Vorenthaltung fachlich notwendiger Maßnahmen) im Gesundheits- und Sozialwesen aufgrund von Haushaltsengpässen enden. Der Nutzer weiß oft nicht, was ihm vorenthalten wird. Wenn einmal wieder in den Kooperationsgremien über die Fortschreibung im Zuwendungs- oder Entgeltbereich diskutiert wird und sich die gegenseitige Hilflosigkeit angesichts hochverschuldeter Haushalte offenbart, stellt sich die Frage, ob die Debatte nicht ganz anders geführt werden müsste.

## Die Debatte jetzt führen

Verteilung nach ethischen Gesichtspunkten und unter Umständen die Rationierung notwendiger Maßnahmen im Sozialwesen aufgrund von Mittelknappheit erfordert zunächst einmal die Offen-

## »Der Wettbewerb sollte über Qualität geführt werden und nicht über Vergütungen«

Kommunen sollten noch stärker das Potenzial der Verbände der Freien Wohlfahrtspflege als Seismographen für soziale Entwicklungen nutzen. Denn gerade in den ambulanten sozialen Diensten erleben die Träger sehr früh Verschiebungen in Nutzergruppen oder spezifische soziale Entwicklungen vor Ort. Aufgabe der Verbände ist, diese systematisch zu beobachten, zu bewerten und Lösungsvorschläge zu entwickeln.

Es wäre sinnvoll, in den Kommunen ein strukturiertes Sozialmonitoring gemeinsam durchzuführen und daraus sozialplanerische Maßnahmen zu entwickeln. Das bedeutet aber auch für die Verbände, dass sie ihre spitzenverbändliche Funktion als Gestalter von

legung einer verdeckten Rationierung. Wenn diese gemeinsam anerkannt wird, kann eine Verteilung knapper Mittel nach transparenten Kriterien erfolgen. Dies setzt die Definition von sozialpolitischen Zielen, Inhalten und Kriterien für das Sozialwesen sowie schließlich transparente Verteilungsentscheidungen und Verteilungsverfahren für und mit Trägern und Nutzern voraus.

Bislang steckt die Rationierungsdebatte im Sozialwesen noch in den Kinderschuhen. Diese Debatte sollte dringend geführt werden. ■