

FiFo-Berichte

Nr. 16 März 2014

FiFo-Reports

No. 16 March 2014



Schwerpunkte kommunaler Ausgabenlasten im Ländervergleich

Caroline Goerl

Anna Rauch

Michael Thöne

Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut an der Universität zu Köln

FiFo Institute for Public Economics, University of Cologne

fifokoeln.de

Zu den FiFo-Berichten

Mit den FiFo-Berichten werden Studien und Gutachten aus der Arbeit des Finanzwissenschaftlichen Forschungsinstituts an der Universität zu Köln in elektronischer Form vorgelegt. Die Reihe erscheint seit dem Jahr 2005.

FiFo-Berichte zeigen in der Regel monographischen Charakter. Die Reihe umfasst vor allem aktuelle Studien. In besonderen Fällen werden in der Reihe auch ältere FiFo-Untersuchungen wiederveröffentlicht.

About FiFo-Reports

In its Reports-series the FiFo Institute for Public Economics at the University of Cologne publishes many of its studies in electronic format. FiFo-Reports have been issued since 2005.

Usually, FiFo-Reports are monographs that feature current work. Yet in special cases, also older studies are reprinted here.

Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut an der Universität zu Köln

Adresse/address:

Wörthstr. 26
D-50668 Köln

Tel. +49 (0)221 – 139751-0

www.fifo-koeln.de

Postanschrift/postal address

Postfach 130 136
D-50495 Köln

Fax. +49 (0)221 – 139751-11

ISSN 1860-6679

Das FiFo Köln wird rechtlich und wirtschaftlich von der Gesellschaft zur Förderung der finanzwissenschaftlichen Forschung e.V., Köln, getragen. Urheber- und Verwertungsrechte des vorliegenden FiFo-Berichts liegen bei der Gesellschaft zur Förderung der finanzwissenschaftlichen Forschung.

Von den Autoren dieses Berichts vertretene Auffassungen spiegeln nicht notwendigerweise die Ansichten der Trägergesellschaft oder ihrer Organe wider.

Dieser Bericht kann kostenlos unter www.fifo-koeln.de oder <http://kups.ub.uni-koeln.de/> heruntergeladen werden.

Die Wiedergabe zu erzieherischen, wissenschaftlichen und nicht-kommerziellen Zwecken ist gestattet, vorausgesetzt die Quelle wird angegeben.

The Cologne-based Gesellschaft zur Förderung der finanzwissenschaftlichen Forschung e. V. (Society for the Advancement of Research in Public Finance) serves as the legal subject and financial agent of FiFo Köln. Thereby, the copyrights of this report pertain to the Gesellschaft.

The views expressed in this report do not necessarily reflect those of the Gesellschaft zur Förderung der finanzwissenschaftlichen Forschung or any of its bodies.

This report can be downloaded without charge from: www.fifo-koeln.de or <http://kups.ub.uni-koeln.de/>.

Reproduction for educational and non-commercial purposes is permitted provided that the source is acknowledged.

Alle Rechte vorbehalten.

All rights reserved.

© Gesellschaft zur Förderung der finanzwissenschaftlichen Forschung e.V., Köln, 2014.

Schwerpunkte kommunaler Ausgabenlasten im Ländervergleich

Studie im Auftrage der IHK Nordrhein-Westfalen

Caroline Goerl¹

Anna Rauch²

Michael Thöne³

Unter Mitarbeit von Christoph Scheid

1 Caroline-Antonia Goerl, MA/MSc ist wissenschaftliche Mitarbeiterin des FiFo Köln; goerl@fiffo-koeln.de.

2 Dipl.-Vw. Anna Rauch ist wissenschaftliche Mitarbeiterin des FiFo Köln; rauch@fiffo-koeln.de.

3 Dr. Michael Thöne ist Geschäftsführer des FiFo Köln; thoene@fiffo-koeln.de.

Zusammenfassung

Schwerpunkte kommunaler Ausgabenlasten im Ländervergleich

Die explorative Untersuchung greift den Befund auf, dass in Nordrhein-Westfalen die kommunalen Ausgaben in den Bereichen Allgemeine Verwaltung und Soziale Sicherung überdurchschnittlich hoch sind. Vor dem Hintergrund der anhaltenden Finanzprobleme zahlreicher nordrhein-westfälischer Städte, Gemeinden und Kreise ist es maßgeblich, die Ursachen für diese hohen Ausgaben zu identifizieren, um Grundlagen für die strukturelle Gesundung der Gemeindefinanzen zu schaffen. Die Kurzstudie betrachtet die betroffenen kommunalen Ausgaben und Aufgaben im Vergleich der dreizehn Flächenländer. Diese Vogelperspektive erlaubt es, strukturelle Ähnlichkeiten und Unterschiede klarer herauszustellen und die bundespolitische Seite der kommunalen Sozialausgaben zu thematisieren.

In der Zusammenschau offenbart sich ein komplexes Ursachegeflecht für die Entstehung und Entwicklung hoher und überdurchschnittlicher Ausgaben insbesondere bei kommunalen Sozialleistungen. Um diese Leistungen auch in fiskalisch restriktiven Zeiten qualitativ hochwertig erbringen zu können, sind vertiefenden Erkundungen und Reformen auf allen Ebenen notwendig. Die Studie gibt hierzu differenzierte, adressatenspezifische Hinweise.

Schlagworte: Kommunalfinanzierung, Kommunale Sozialleistungen, kommunale Verwaltungskosten,

JEL-Classification: H75, H76

Abstract

Major components of local government expenditure compared across German territorial states

The exploratory study draws on the finding that municipal expenditures in the areas of General Administration and Social Services are especially high in North Rhine-Westphalia. Against the backdrop of the ongoing financial problems of many North Rhine-Westphalian cities, municipalities and counties, it is crucial to identify the causes of this high spending in order to create a basis for the structural rehabilitation of municipal finances. The short study examines the affected municipal tasks in a comparison of the thirteen German territorial states. This bird's-eye view allows to clearly highlight structural similarities and differences and to address the nationwide political side of the municipal social spending.

In the synopsis a complex mix of causes for the emergence and development of high and above average spending is revealed. It relates mainly to local social services. In order to provide these services of high quality also in fiscally restrictive times, in-depth investigations and reforms at all levels are necessary. Here, the study gives differentiated, addressee-specific hints.

Keywords: local finance, municipal social services, overhead costs of local government

Schwerpunkte kommunaler Ausgabenlasten im Ländervergleich

– Schlaglichter auf zentrale Befunde –

Die Kurzstudie greift den Befund auf, dass in **Nordrhein-Westfalen** die kommunalen Ausgaben in den Bereichen **Allgemeine Verwaltung** und **Soziale Sicherung** überdurchschnittlich hoch sind. Vor dem Hintergrund der anhaltenden Finanzprobleme zahlreicher nordrhein-westfälischer Städte, Gemeinden und Kreise ist es maßgeblich, die Ursachen für diese hohen Ausgaben zu identifizieren, um Grundlagen für die strukturelle Gesundung der Gemeindefinanzen zu schaffen. Die Kurzstudie betrachtet die betroffenen kommunalen Ausgaben und Aufgaben **im Vergleich der dreizehn Flächenländer**. Diese Vogelperspektive erlaubt es, strukturelle Ähnlichkeiten und Unterschiede klarer herauszustellen und die bundespolitische Seite der kommunalen Sozialausgaben zu thematisieren. Die **ausgewählten Schlaglichter** aus der Studie illustrieren zentrale Befunde und Empfehlungen:

- Die **Sozialausgaben** der Kommunen werden im Wesentlichen **bundesgesetzlich determiniert**; zum größeren Teil können die Unterschiede zwischen den Ländern und zwischen den einzelnen Kommunen auf **Unterschiede in den sozialen, wirtschaftlichen und demografischen Strukturen** zurückgeführt werden. Die Ursachen für interkommunale Unterschiede bei den Sozialkosten liegen damit zu einem großen Teil **außerhalb des politischen Einflusses der einzelnen Kommunen**.
- Es verbleiben aber in einigen Bereichen der Sozialausgaben signifikante Unterschiede der kommunalen Ausgaben *pro Empfänger*, welche nicht auf sozioökonomische Unterschiede zurückgeführt werden können. Auch unterschiedliche Mietpreisniveaus oder organisatorische Unterschiede (Kommunalisierungsgrade) können die **verbleibenden Kostenunterschiede nicht gänzlich erklären**.
- Indikative Beispielsrechnungen weisen auf Effizienzpotenziale von **232 Mio. Euro im Jahr bei der Grundsicherung für Arbeitsuchende** (SGB II) und bis zu **1,1 Mrd. Euro bei der Eingliederungshilfe** (SGB XII) allein in NRW hin.
- Ob und in welchem Ausmaß sich derartige Potenziale bekräftigen und auch „heben“ lassen, sollte die empfohlene **Task Force „Kommunale Sozialkosten“** klären und in die Wege leiten. Mit transparenten Qualitäts- und Effizienzvergleichen vor Ort und für die spezifischen Aufgaben sollen lokale Einsparmöglichkeiten offengelegt werden. So kann auch ein **Ideenwettbewerb zur wirtschaftlichen Erbringung qualitativ hochwertiger sozialer Leistungen** angestoßen werden.
- Die Untersuchung gibt aber auch Anlass, die **vertikale Aufgaben- und Ausgabenverteilung** zwischen den staatlichen Ebenen in der sozialen Sicherung grundsätzlicher in Frage zu stellen. Die bis 2014 vollzogene Verlagerung der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung ist ein klares Signal, dass die **kommunale Zuständigkeit in Fragen der sozialen Sicherung nicht sakrosankt** ist. Das Zusammenbringen der bestehenden Gesetzgebungs- und der sachlogisch zugehörigen Finanzierungszuständigkeit beim Bund verspräche im Zweifelsfall Vorteile für *alle* Beteiligten – auch wenn einer Aufgabenverlagerung nach oben eine (zumindest partielle) Mittelverlagerung folgen müsste. Für welche kommunalen Sozialaufgaben eine **„Zentralisierung“** am sinnvollsten wäre, muss jenseits dieser Kurzstudie betrachtet werden.

Inhalt

Einleitung.....	10
Teil A – Grundlagen: Fakten und Entwicklungen	13
1 Überblick	14
2 Allgemeine Verwaltung	23
2.1 Überblick	23
2.2 Kommunale Haushaltsreformen	26
3 Sozialausgaben	29
3.1 Überblick	29
3.2 Der Einfluss von Fundamentalfaktoren.....	34
3.3 Der Einfluss von sozioökonomischen Faktoren.....	36
3.4 Der Einfluss von institutionellen Faktoren	40
3.5 Kommunaler Finanzausgleich.....	45
3.6 Prüfraster	50
Teil B – Sozialausgaben im Fokus	53
4 Zweites Sozialgesetzbuch.....	53
4.1 Gesetzliche Grundlagen	54
4.1.1 Aufgaben- und Kostenträgerschaft	54
4.1.2 Bundesbeteiligung.....	55
4.2 Prüfung Unterkunft und Heizung	58
4.2.1 Ausgaben je Einwohner.....	58
4.2.2 Empfänger je Einwohner	62
4.2.3 Ausgaben je Empfänger	65
4.2.4 Zwischenfazit.....	69
4.3 Was könnte die Variation erklären?.....	70
4.4 Fazit Zweites Sozialgesetzbuch	81
5 Zwölftes Sozialgesetzbuch	83
5.1 Die Hilfearten des SGB XII	86
5.2 Kommunale Zuständigkeiten für Sozialhilfe nach dem SGB XII	87
5.3 Prüfung Hilfe zum Lebensunterhalt	92
5.3.1 Ausgaben je Einwohner.....	92
5.3.2 Empfänger je Einwohner	94

5.3.3	Ausgaben je Empfänger	98
5.3.4	Was könnte die Variation erklären?.....	102
5.3.4.1	Sozioökonomische Faktoren	102
5.3.4.2	Institutionelle Faktoren.....	102
5.3.4.3	Residualfaktoren: Qualität und Effizienz.....	105
5.4	Prüfung Eingliederungshilfe für behinderte Menschen	105
5.4.1	Ausgaben je Einwohner.....	105
5.4.2	Empfänger je Einwohner.....	108
5.4.3	Ausgaben je Empfänger	111
5.4.4	Was könnte die Variation erklären?.....	114
5.5	Prüfung Hilfe zur Pflege.....	117
5.5.1	Ausgaben je Einwohner.....	117
5.5.2	Empfänger je Einwohner.....	121
5.5.3	Ausgaben je Empfänger	124
5.5.4	Was könnte die Variation erklären?.....	127
5.6	Prüfung Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung	129
TEIL C – Zusammenfassung und Schlussfolgerungen.....		133
6	Allgemeine Verwaltung.....	133
7	Soziale Sicherung.....	134
7.1	Zentrale Befunde: Spürbare Effizienzgewinne möglich	134
7.2	Transparenz, Vertiefung, Benchmarking.....	136
7.3	Kontinuierliche Überprüfung der vertikalen Zuständigkeiten	137
7.4	Task Force „Kommunale Sozialkosten“	140
Literaturverzeichnis.....		142
Anhang		145

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Finanzierungssaldi der kommunalen Kernhaushalte in Deutschland und NRW (1991-2012, in Mrd. Euro).....	14
Abbildung 2:	Investitions- versus Kassenkredite in NRW (2000-2012)	16
Abbildung 3:	Schulden des öffentlichen Bereichs in Flächenländern und ihren Kommunen (2011).....	17
Abbildung 4:	Nettoaussgaben der Gemeinden/GV nach Aufgabenbereichen (1994-2010, in Mio. Euro)	19
Abbildung 5:	Anteile ausgewählter Aufgabenbereiche an den bereinigten Ausgaben insgesamt (abzüglich „Allgemeiner Finanzwirtschaft)	19
Abbildung 6:	Ausgaben (Mrd. Euro) der Gemeinden/GV für den Aufgabenbereich „Allgemeine Verwaltung“ (1994-2010)	20
Abbildung 7:	Ausgaben der Gemeinden/GV für den Aufgabenbereich „Soziale Sicherung“ (1994-2010, in Mrd. Euro).....	21
Abbildung 8:	Nettoaussgaben der Gemeinden/GV des Aufgabenbereichs „Allgemeine Verwaltung“ nach Abschnitten (2010)	23
Abbildung 9:	Nettoaussgaben der Gemeinden/GV des Aufgabenbereichs „Allgemeine Verwaltung“ nach Arten (2010).....	24
Abbildung 10:	Kommunale Ausgaben im Aufgabenbereich Allgemeine Verwaltung nach Ländern (2010, Euro je Einwohner).....	25
Abbildung 11:	Ausgaben pro Einwohner im Aufgabenbereich Allgemeine Verwaltung nach Arten (2006-2010, Tsd. Euro).....	26
Abbildung 12:	Übergangsperioden vom kameralen (schwarz) auf das doppische (rot) kommunale Haushaltsrecht in den Ländern	27
Abbildung 13:	Anzahl der doppisch buchenden Kommunen im Ländervergleich.....	27
Abbildung 14:	Nettoaussgaben der Gemeinden/GV nach Aufgabenbereichen, Flächenländer zusammen (2010, Gesamt: 50,7 Mrd. Euro).....	30
Abbildung 15:	Nettoaussgaben der Gemeinden/GV nach Arten, Flächenländer zusammen (2010, Gesamt: 50,7 Mrd. Euro)	31
Abbildung 16:	Ausgaben pro Einwohner im Einzelplan 4 (2006-2010, in Tsd. Euro)	32
Abbildung 17:	Nettoaussgaben der Gemeinden und Gemeindeverbände im Bereich „Soziale Sicherung“ (2010)	32
Abbildung 18:	Beispiel Scatterplot – Kommunale Nettoaussgaben Soziale Sicherung (in Euro je Einwohner) und Langzeiterwerbslosenquote	35
Abbildung 19:	Altersquotient (Über-65-Jährige zur Erwerbsbevölkerung, 2011)	38
Abbildung 20:	Bevölkerungsdichte (in Einwohner pro qkm, 2011)	39
Abbildung 21:	Bruttoinlandsprodukt (in Euro pro Kopf, 2009)	40
Abbildung 22:	Kommunalisierungsgrad der Sozialauf- und -ausgaben im Ländervergleich	42
Abbildung 23:	Aufteilung der Nettosozialausgaben (in Euro je Einwohner), 2010	43
Abbildung 24:	Finanzausgleichsmasse je Einwohner (2012)	46
Abbildung 25:	Prüfraster.....	51
Abbildung 26:	Durchschnittliche Höhe der Leistungen für Unterkunft und Heizung je Einwohner (2011)	59

Abbildung 27: Durchschnittliche Höhe der Leistungen für Unterkunft und Heizung in Euro je Einwohner (Dezember 2011)	61
Abbildung 28: Durchschnittliche Anzahl der Bedarfsgemeinschaften je Einwohner 2011	63
Abbildung 29: Personen in Bedarfsgemeinschaften und Bedarfsgemeinschaften pro Einwohner (Dezember 2011).....	65
Abbildung 30: Durchschnittliche Höhe der Leistungen für Unterkunft und Heizung je Bedarfsgemeinschaft (2011)	66
Abbildung 31: Leistungen in Euro je Bedarfsgemeinschaft (Dezember 2012)	68
Abbildung 32: Neu- und Wiedervermietungsmieten (2012, Angebotsmiete nettokalt in EUR/qm)	76
Abbildung 33: Neu- und Wiedervermietungsmieten (2012) und Leistungen je Bedarfsgemeinschaft im Dezember (2012) im Flächenländervergleich	77
Abbildung 34: Neu- und Wiedervermietungsmieten (2012) und Leistungen je Bedarfsgemeinschaft im Dezember (2012) im Vergleich der westdeutschen Flächenländer.....	78
Abbildung 35: Kommunale bereinigte Ausgaben (Euro je Einwohner) im Bereich Sozialhilfe nach dem SGB XII nach Ländern (2010)	84
Abbildung 36: Kommunale Nettoausgaben (Euro je Einwohner) im Bereich Sozialhilfe nach dem SGB XII nach Ländern (2010)	85
Abbildung 37: Verteilung der deutschlandweiten Nettoausgaben für Sozialhilfe nach SGB XII nach Hilfeart (2011)	86
Abbildung 38: Nettoausgaben der Kommunen und Länder für Hilfe zum Lebensunterhalt je Einwohner (2011).....	93
Abbildung 39: Empfänger von Hilfe zum Lebensunterhalt je Einwohner (31.12.2011, in Prozent)	95
Abbildung 40: Empfänger von Hilfe zum Lebensunterhalt pro Einwohner auf Kreisebene (31.12.2010)	96
Abbildung 41: Empfänger von Hilfe zum Lebensunterhalt je Einwohner (in Prozent) nach Träger (kommunal/Land) (31.12.2011)	97
Abbildung 42: Nettoausgaben je Empfänger von Hilfe zum Lebensunterhalt (2011).....	99
Abbildung 43: Nettoausgaben je Empfänger (Gesamtempfängerzahl) von Hilfe zum Lebensunterhalt nach Träger (kommunal/Land) (2011)	100
Abbildung 44: Nettoausgaben je Empfänger (Empfänger nach Träger) von Hilfe zum Lebensunterhalt nach Träger (kommunal/Land) (2011)	101
Abbildung 45: Anteil von Empfängern von Hilfe zum Lebensunterhalt in Einrichtungen (2011).....	104
Abbildung 46: Nettoausgaben der Kommunen und Länder für die Eingliederungshilfe je Einwohner (2011)	106
Abbildung 47: Empfänger von Eingliederungshilfe je Einwohner (im Laufe des Jahres 2011, in Prozent)	109
Abbildung 48: Empfänger von Eingliederungshilfe im Laufe des Jahres 2011 je Einwohner (in Prozent) nach Träger (kommunal/Land).....	111
Abbildung 49: Nettoausgaben je Empfänger (Gesamtempfängerzahl) von Eingliederungshilfe nach Träger (kommunal/Land) (2011).....	112
Abbildung 50: Nettoausgaben je Empfänger (Empfänger nach Träger) von Eingliederungshilfe nach Träger (kommunal/Land) (2011).....	114

Abbildung 51: Anteil von Empfängern von Eingliederungshilfe in Einrichtungen (2011)	116
Abbildung 52: Nettoausgaben der örtlichen und überörtlichen Träger für die Hilfe zur Pflege je Einwohner (2011)	118
Abbildung 53: Nettoausgaben der Kommunen und Länder für die Eingliederungshilfe je Einwohner (2011)	120
Abbildung 54: Empfänger von Hilfe zur Pflege je Einwohner (im Laufe des Jahres 2011, in Prozent)	121
Abbildung 55: Empfänger von Hilfe zur Pflege im Laufe des Jahres 2011 je Einwohner (in Prozent) nach Träger (kommunal/Land)	124
Abbildung 56: Nettoausgaben je Empfänger von Hilfe zur Pflege (2011)	125
Abbildung 57: Nettoausgaben je Empfänger (Gesamtempfängerzahl) von Hilfe zur Pflege nach Träger (kommunal/Land) (2011).....	126
Abbildung 58: Nettoausgaben je Empfänger (Empfänger nach Träger) von Hilfe zur Pflege nach Träger (kommunal/Land) (2011, ohne Sachsen-Anhalt)	127
Abbildung 59: Anteil von Empfängern von Hilfe zur Pflege in Einrichtungen (2011)	129
Abbildung 60: Nettoausgaben der örtlichen und überörtlichen Träger Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung je Einwohner (2011).....	130
Abbildung 61: Empfänger von Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung je Einwohner (31.12.2011, in Prozent).....	131
Abbildung 62: Empfänger von Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung pro Einwohner auf Kreisebene (31.12.2010)	132

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Überleitung Gliederung – Produkt („Allgemeine Verwaltung“)	28
Tabelle 2:	Weiterleitungsregelungen	57
Tabelle 3:	Bedarfsgemeinschaften nach Typen (Dezember 2012)	64
Tabelle 4:	Durchschnittliche Höhe der Leistungen für Unterkunft und Heizung nach Bedarfsgemeinschafts-Typen (Dezember 2012)	67
Tabelle 5:	Relevante SGB II- Kennziffern für 2011	69
Tabelle 6:	Richtlinien Kosten Unterkunft und Heizung	74
Tabelle 7:	Analyse ausgewählter Städte (Dezember 2012)	79
Tabelle 8:	Kosten der Unterkunft und Heizung – Flensburg	80
Tabelle 9:	Kosten der Unterkunft und Heizung – Kassel	80
Tabelle 10:	Kosten der Unterkunft und Heizung – Koblenz	81
Tabelle 11:	Örtliche und überörtliche Träger der Sozialhilfe nach Land	88
Tabelle 12:	Zuständigkeit des überörtlichen Trägers der Sozialhilfe in den Ländern	89
Tabelle 13:	Zusammenfassung Träger und Zuständigkeiten für Leistungen nach SGB XII nach Ländern	90
Tabelle 14:	Regelbedarfsstufen nach Anlage zu § 28 SGB XII in Euro	103
Tabelle 15:	Regelbedarfsstufen für die Landeshauptstadt München in Euro	103
Tabelle 16:	Anteil der Empfänger von Eingliederungshilfe in kommunaler Trägerschaft (im Laufe des Jahres 2011)	109
Tabelle 17:	Kommunaler Anteil an den Nettoausgaben für die Hilfe zur Pflege (2011)	119
Tabelle 18:	Anteil der Empfänger von Hilfe zur Pflege in kommunaler Trägerschaft (im Laufe des Jahres 2011)	122
Tabelle 19:	Berechnungstabelle Kommunalisierungsgrad	145
Tabelle 20:	Überleitung Gliederung – Produkt („Soziale Sicherung“)	147

Einleitung

Das Bild der kommunalen Finanzen in Deutschland ist widersprüchlich. Auf den ersten Blick scheinen die Kommunen die föderale Ebene zu sein, die derzeit am besten auf die allseits so dringlich vorgetragenen Konsolidierungsforderungen eingeht. Für den Bund weist das Statistische Bundesamt für 2012 noch ein kassenmäßiges Finanzierungsdefizit von 18,4 Mrd. Euro aus; auch die Länder rutschen mit 8,8 Mrd. Euro negativem Saldo tiefer in die roten Zahlen. Die Gesamtheit aller Städte, Gemeinden und Kreise dagegen kann für 2012 auf einen Überschuss von 0,9 Mrd. Euro in der Kassenrechnung verweisen; betrachtet man nur die kommunalen Kernhaushalte liegt der Überschuss sogar bei 1,8 Mrd. Euro.¹ Geht es den deutschen Kommunen also – wie auch den Sozialversicherungen – finanziell gut? Ist es nur folgerichtig, dass Bundes- und Länderhaushalte ab 2016 bzw. 2020 dem Regime der neuen grundgesetzlichen „Schuldenbremse“ unterworfen sind, während die offenbar solideren Kommunen und Sozialversicherungen diesen Regeln nicht unterworfen werden müssen?

Doch diese für die Kommunen entspannte Sichtweise trägt nicht sehr weit. Schon auf den zweiten Blick wird deutlich, dass aggregierte kommunale Überschüsse vor allem auf zwei Phänomene hinweisen können: Darauf, dass sich kommunale Finanzprobleme nicht zwingend in Kassendefiziten niederschlagen müssen, denn auch die Vernachlässigung von Infrastrukturen ist ein „bewährtes Mittel“, um finanzielle Lasten in die Zukunft zu verlagern. Vor allem aber können konjunkturelle Überschüsse im Aggregat nicht darüber hinwegtäuschen, dass für zahlreiche deutsche Städte und Gemeinden ausgeglichene Haushalte in allen Konjunkturphasen eine, wie es scheint, unerreichbare Vision bleiben.

Oft noch werden kommunale Finanzprobleme als rein konjunkturelles Phänomen abgetan, das nur aus der „selbstverschuldeten“ Abhängigkeit von der Gewerbesteuer herrühre. Zweifellos ist die Gewerbesteuer alles andere als eine ideale Gemeindesteuer. Gleichwohl greift die rein einnahmeseitige Sichtweise zu kurz. Kommunale Finanzprobleme müssen auch auf der Ausgabenseite gelöst werden. Dabei steht weniger die Höhe der gesamten kommunalen Ausgaben im Mittelpunkt, primär sticht der Wandel der Ausgabenstrukturen ins Auge.

Hier setzt die vorliegende Untersuchung der Schwerpunkte kommunaler Ausgabenlasten an. Die Kommunen in Deutschland haben in zunehmendem Maße Ausgaben in den Bereichen „Soziale Sicherung“ und „Allgemeine Verwaltung“ zu leisten. Diese absolut

¹ Daten gemäß der vorläufigen Ergebnisse der vierteljährlichen Kassenstatistik der Kern- und Extrahaushalte des öffentlichen Gesamthaushalts für 2012. Die Überschüsse der Sozialversicherungen werden hier mit 15,8 Mrd. Euro ausgewiesen (Statistisches Bundesamt 2013).

wie relativ stark gestiegenen Ausgaben können als einer der bestimmenden Faktoren für Ungleichgewichte und strukturelle Defizite in den Haushalten zahlreicher Gemeinden und Gemeindeverbände angesehen werden.

Die Entwicklungen sind allerdings nicht in allen Ländern einheitlich, es zeigen sich große Diskrepanzen. Im Mittelpunkt des Gutachtens stehen die Kommunen Nordrhein-Westfalens; es wird jedoch immer eine vergleichende Perspektive gewählt. Die Betrachtung der beiden größten Ausgabenposten und die nordrhein-westfälischen Perspektive auf diese Aufgaben im Ländervergleich liegen auch insofern besonders nahe, als dass NRW in beiden Schwerpunkten als „Spitzenreiter“ heraussticht. Bei den Ausgaben für die „Allgemeine Verwaltung“ hebt sich NRW deutlich heraus, im Bereich „Soziale Sicherung“ weist lediglich Hessen ähnlich hohe kommunale Ausgaben auf.

Aufgabe der Untersuchung ist es, diese interkommunalen Ausgabenunterschiede zu erklären und die verschiedenen Einflüsse auseinanderzuidividieren. Das erkenntnisleitende Interesse speist sich dabei aus einem doppelten Missverständnis, welches die Vergleichszahlen leicht hervorrufen können und dem aufklärend entgegengetreten werden soll. Die eine Seite des Missverständnisses entsteht unmittelbar aus dem Vergleich: Die nordrhein-westfälischen Kommunen liegen in beiden Ausgabenkategorien auf einem wenig schmeichelhaften Spitzenplatz. Sind die NRW-Kommunen – und die Kommunen in anderen Ländern mit ebenfalls relativen hohen Pro-Kopf-Ausgaben bei diesen Aufgaben – also am „freigiebigsten“ oder werden hier öffentliche Aufgaben besonders ineffizient erfüllt? Die Assoziation liegt nahe. Ihr wird gern mit Argumenten entgegengetreten, die das zweite Missverständnis provozieren: Länderspezifische Unterschiede bei den kommunalen allgemeinen Verwaltungsausgaben und den kommunalen Sozialausgaben sind strukturell bedingt, sie spiegeln unterschiedliche Organisationsstrukturen und Kommunalisierungsgrade wider; divergierende sozioökonomische Bedingungen erklären analoge Unterschiede in den kommunalen Sozialausgaben. Die einfachen Gegenüberstellungen führen in die Irre; hier werden Äpfel mit Birnen verglichen.

In beiden Seiten dieses Missverständnisses steckt viel Wahrheit. Aufgabe der vorliegenden Untersuchung ist es, den Weg zwischen beiden Polen zu erkunden. Es gibt viele für die einzelnen Kommunen exogene Einflüsse auf ihre Ausgabenentwicklung. Diese gilt es herauszuarbeiten. Doch die Existenz exogener Einflüsse steht nicht im Widerspruch dazu, dass auch auf lokaler Ebene Entscheidungen getroffen werden, die die beobachteten Kostenunterschiede beeinflussen. Es gilt, beide Seiten zu beleuchten, um auf dieser Basis ebenen- und akteursspezifische Schlüsse zu den Faktoren hinter der kommunalen Ausgabendynamik zu ziehen.

Die Untersuchung geht wie folgt vor: In Teil A werden die grundlegenden Entwicklungen und Bestimmungsfaktoren in den kommunalen Ausgaben der Bereiche „Allgemeine Verwaltung“ und „Soziale Sicherung“ untersucht und eingeordnet. Der Fokus der weiteren Betrachtungen liegt auf dem Bereich der kommunalen Sozialleistungen. Für diese wird zum Abschluss von Teil A ein Prüfraster entwickelt, das der weiteren Analyse dient. Teil B verwendet dieses Prüfraster, um die Variation in den kommunalen Nettosozial-

ausgaben im Ländervergleich aufzuzeigen und Erklärungsansätze zu erarbeiten. Dabei werden die relevantesten Ausgabenblöcke – Leistungen nach dem Zweiten Sozialgesetzbuch und Leistungen nach dem Zwölften Sozialgesetzbuch – gesondert untersucht. Teil C fasst die zentralen Schlussfolgerungen zusammen.

Teil A – Grundlagen: Fakten und Entwicklungen

Zunächst wird das Analysefeld der kommunalen Ausgaben in seiner Gänze betrachtet. Als Hintergrund betrachten wir dabei zunächst einige Aspekte der kommunalen Defizite und Schuldenentwicklung. Sie helfen, die Dringlichkeit von finanzieller Konsolidierung und struktureller Gesundung der Kommunalfinanzen zu beleuchten.

Die wesentlichen Trends kommunaler Ausgaben in den Kernhaushalten werden zunächst in ihrer Gesamtheit betrachtet. Damit wird auch das große und zunehmende Gewicht der beiden Bereiche „Allgemeine Verwaltung“ und „Soziale Sicherung“ deutlich. Im Anschluss wendet sich Teil A Kapitel 2 dem Aufgabenbereich „Allgemeine Verwaltung“ zu und betrachtet in Abschnitt A 2.2 die mit den kommunalen Haushaltsreformen einhergehenden Schwierigkeiten für empirische Analysen. Teil A Kapitel 3 widmet sich den kommunalen Sozialausgaben im Überblick; die potenziellen Einflüsse von Fundamentalfaktoren, sozioökonomischen und institutionellen Faktoren auf die Entwicklung werden hier beleuchtet. Auch das Zusammenspiel von kommunalen Finanzausgleichssystemen und kommunalen Sozialausgaben wird hier kurz betrachtet.

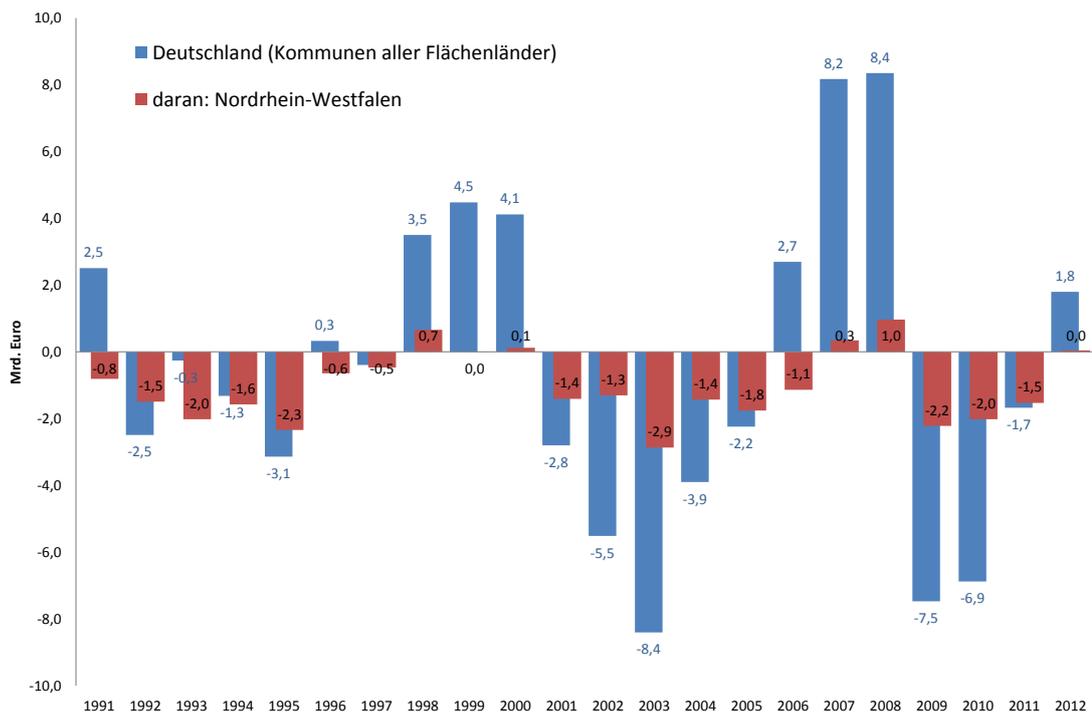
Auf Basis der hier gewonnenen Einblicke wird abschließend in Abschnitt A 3.6 ein Prüfraster entwickelt und vorgestellt, mit dessen Hilfe ausgewählte Bereiche der kommunalen Sozialausgaben im zweiten Hauptschnitt B einer gründlichen Vertiefungsanalyse unterzogen werden.

1 Überblick

Die Lage der kommunalen Finanzen in Deutschland ist, wie in der Einleitung kurz angerissen, derzeit recht widersprüchlich. Auf der einen Seite weisen die deutschen Kommunen – im Gegensatz zu Bund und Ländern – im Jahr 2012 Haushaltsüberschüsse aus. Sie scheinen, neben den Sozialversicherungen, die staatliche Ebene zu sein, bei der die besten Ermahnungen zu Konsolidierung und soliden Finanzen am besten angekommen sind.

Doch das ist nur die eine Seite der kommunalen Finanzen in Deutschland – die Sonnenseite der Finanzierungssaldi. Und selbst diese Seite erweist sich immer wieder als recht wetterwendisch, d.h. konjunktursensibel, wie Abbildung 1 illustriert.

Abbildung 1: Finanzierungssaldi der kommunalen Kernhaushalte in Deutschland und NRW (1991-2012, in Mrd. Euro)



Quellen: Eigene Darstellung. StBA, BMF.

Wenige Indikatoren des öffentlichen Sektors erlauben eine so eindeutige Illustration der konjunkturellen Zyklen der Gesamtwirtschaft, wie die Überschüsse und Defizite der kommunalen Kernhaushalte.² Hinter dieser ausgeprägten zyklischen Entwicklung, mit

² Hier und im weiteren Gutachten beziehen sich deutschlandweite (Vergleichs-)Betrachtungen auf die 13 Flächenländer. Die Stadtstaaten Hamburg und Berlin haben keine separate kommunale Ebene; die bei-

der für den öffentlichen Sektor typischen Zeitverzögerung von rund einem Jahr, steckt vor allem die Gewerbesteuer. Die Gewerbesteuer ist insbesondere in den westdeutschen Städten und Gemeinden sehr häufig die wichtigste steuerliche Einnahmequelle. Die hohe Konjunkturanfälligkeit der gemeindlichen Einnahmen ist ein wichtiger und vieldiskutierter „Problem-Evergreen“ der kommunalfinanzpolitischen Diskussion in Deutschland.³

Die erratische Einnahmenentwicklung sollte durchaus nicht völlig unabhängig von der Entwicklung kommunaler Ausgaben gesehen werden.⁴ Dennoch interessiert im Zusammenhang des vorliegenden Gutachtens weniger die steuergenerierte Zyklik der kommunalen Finanzierungssaldi, sondern ihr struktureller Trend. Denn die Zyklik ist nicht ausgewogen: Im Durchschnitt der dargestellten Jahre 1991-2012 beträgt der aggregierte Finanzierungssaldo der deutschen Kommunen -0,5 Mrd. Euro.

Diese Betrachtung bekommt eine zusätzliche Nuance, wenn man die in Abbildung 1 noch einmal separat ausgewiesene Entwicklung allein für NRW betrachtet: Die Ausschläge der Saldi nach unten sind hier immer sehr viel deutlicher als die nach oben. Die Kommunen Nordrhein-Westfalens pendeln ebenfalls nicht um Null, sondern um einen Mittelwert von -1,0 Mrd. Euro pro Jahr. Das heißt nicht nur, dass die Defizite der nordrhein-westfälischen Städte und Gemeinden durchschnittlich **doppelt** so hoch sind wie im Bundesdurchschnitt. NRW ist auch Teil dieses Bundesdurchschnitts. Ohne NRW läge der durchschnittliche Finanzierungssaldo bei +0,5 Mrd. Euro.

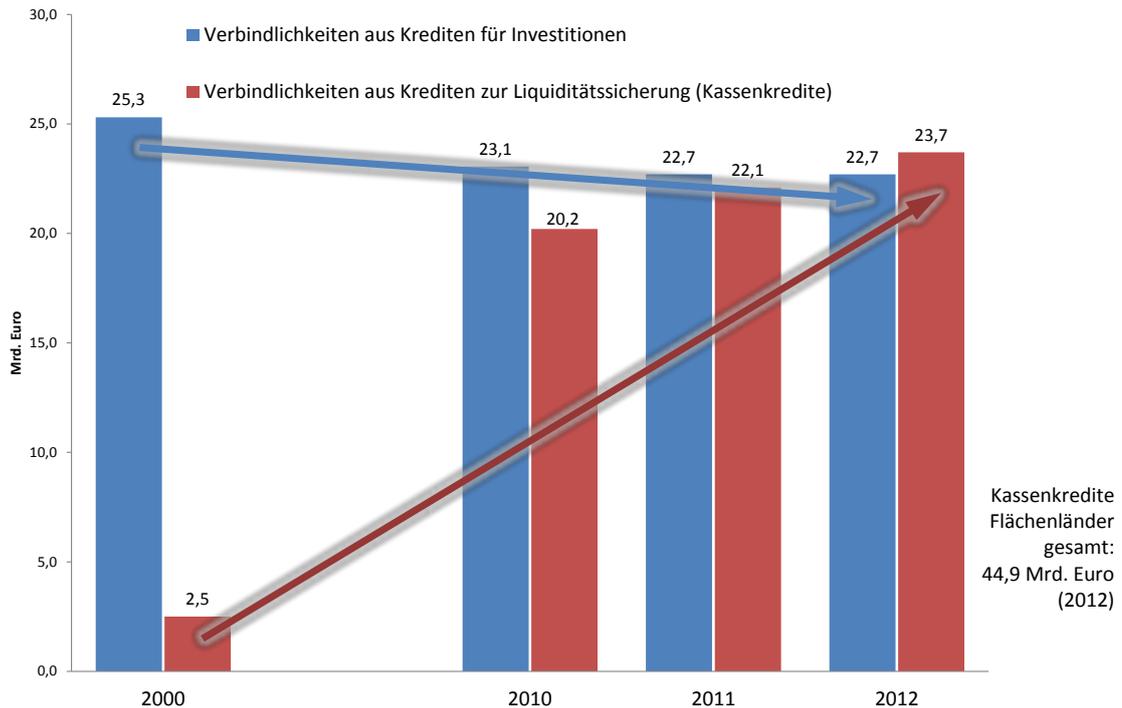
Der aggregierte Kommunalhaushalt in NRW weist zyklische und strukturelle Defizite auf.

Der aggregierte Kommunalhaushalt aller Flächenländer ohne NRW hat zwar auch ein Problem mit seiner Zyklik. NRW hingegen weist zyklische und strukturelle Defizite auf und entfernt sich damit zusehends vom Durchschnitt.

den Kommunen des Stadtstaats Bremen (Bremen und Bremerhaven) werden in den meisten Kommunalstatistiken nicht ausgewiesen.

³ In der Tat sind die Klagen über die und die Reformdiskussionen zur Gewerbesteuer kaum jünger als die Steuer selbst und deutlich älter als die Bundesrepublik selbst. Vgl. statt vieler Thöne (2010).

⁴ Die Hypothese, dass ein steter Wechsel von hohen Überschüssen und großen Defiziten anders auf die langfristige Konsolidierung der Kommunalfinzen wirkt als kleinere stetige Defizite, erscheint plausibel. Dies gilt insbesondere, wenn man sich die Time-Lags der Problemwahrnehmung und -behandlung des öffentlichen Sektors vor Augen hält und die aus dieser Perspektive „fatalen“ Signale der Entwarnung, die auch absehbar temporäre Haushaltsüberschüsse senden. Dieser Frage kann allerdings im vorliegenden Gutachten nicht nachgegangen werden.

Abbildung 2: Investitions- versus Kassenkredite in NRW (2000-2012)

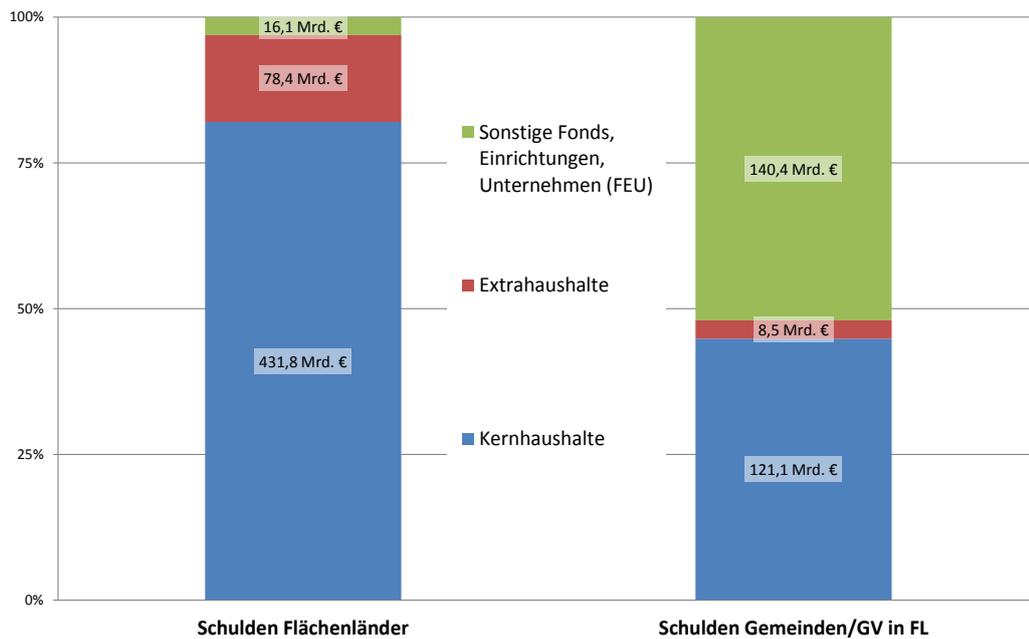
Quelle: Eigene Darstellung. IT-NRW.

Das wachsende Ausmaß der Nutzung von Kassenkrediten als Instrument zur dauerhaften Kommunalfinanzierung ist alarmierend.

Die kommunale Finanzsituation in NRW kann auch angesichts der Entwicklung der Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung im Vergleich zu den Krediten für Investitionen noch weiter veranschaulicht werden. Abbildung 2 illustriert das anhand der Entwicklung in NRW von 2000 bis Ende 2012. Während die Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen in dieser Zeit sogar nominal (ohne Inflationsbereinigung) gesunken sind, haben sich die sog. „Kassenkredite“ von 2,5 Mrd. Euro auf 23,7 Mrd. Euro nahezu verzehnfacht. Kredite zur Liquiditätssicherung sind eigentlich nur kurzfristig zulässig, um das zeitliche Auseinanderfallen von Einnahmen- und Ausgabenströmen abzufangen. Dass sie in stets wachsendem Ausmaß als Instrument dauerhafter Kommunalfinanzierung genutzt werden, ist alarmierend. Die Kassenkredite sind, wie Abbildung 2 am Rande ausweist, zwar kein rein nordrhein-westfälisches Problem, aber immerhin mehr als 50 Prozent der gesamten kommunalen Kassenkredite entfallen auf NRW.⁵

⁵ Den Kommunen mit den größten Finanzproblemen und den größten Verbindlichkeiten aus Kassenkrediten soll in NRW von 2013 bis 2020 mit dem „Stärkungspakt Stadtfinanzen“ mit einer Mischung aus Landeshilfen und zusätzlichen Konsolidierungsaufgaben geholfen werden.

Abbildung 3: Schulden des öffentlichen Bereichs in Flächenländern und ihren Kommunen (2011)



Quellen: Eigene Berechnungen. StBA, Statistisches Bundesamt FS. 14.5 (2011).

Die kommunale Schuldensituation ist mithin ein klarer Indikator für die kommunalen Finanzprobleme, deren potenzielle Ursachen auf der Ausgabenseite in der vorliegenden Untersuchung punktuell analysiert werden sollen. Das wird noch deutlicher, wenn man sich vor Augen führt, dass die oben (und in der weiteren Untersuchung) betrachteten kommunalen Ausgaben der Kern- und Extrahaushalte nur einen Teil des „Konzerns Kommune“ ausmachen. Gerade beim Finanzindikator der Staatsverschuldung wird das deutlich, wie Abbildung 3 für die Gesamtheit der Flächenländer illustriert: Die Aktivitäten der Kommunen werden nur noch zu einem Teil in den klassischen Kern- und Extrahaushalte abgewickelt. Im Gegensatz zu den in dieser Hinsicht noch eher „traditionalistisch“ ausgerichteten Ländern, führen die Kommunen inzwischen die Mehrheit ihrer Schulden außerhalb der Kern- und Extrahaushalte in „FEU“ (sonstigen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen).⁶

Diese Untersuchung analysiert die Ursachen der teilweise alarmierenden Dynamik der kommunalen Ausgaben.

Vor diesem Hintergrund wendet sich die Untersuchung den kommunalen Ausgaben zu, ihren Trends, den größten Gruppen darin und der Frage nach den Ursachen für deren teilweise alarmierende Dynamik. Zunächst sollen die stilisierten Fakten zur Ausgangslage der kommunalen Finanzen aller Flächenländer kurz und anschaulich dargestellt werden. Dabei werden die wesentlichen Trends der verschiedenen Komponenten der kommunalen Ausgaben für die Aufgabenbereiche

⁶ FEU-Schulden sind zum großen Teil konventionell abgesicherte Schulden kommunaler Unternehmen und Partnerschaften. Gleichwohl handelt es sich immer um Schulden, für die Kommunen letztlich einstehen müssen, wenn es hart auf hart kommt.

„Allgemeine Verwaltung“ und „Soziale Sicherung“ zunächst deskriptiv statistisch herausgearbeitet.

Dabei gilt es grundsätzlich zu beachten, dass nicht alle kommunalen Ausgaben, die zur kommunalen Aufgabenerfüllung getätigt werden, auch von den Kommunen selbst **getragen** werden. In der Finanzstatistik unterscheidet man daher zwischen den „bereinigten Ausgaben“ und den „Nettoausgaben“: Bei den bereinigten Ausgaben handelt es sich um die Ausgaben nach Abzug haushaltstechnischer Verrechnungen sowie der von **gleicher** Ebene empfangenen Zahlungen. An ihrer Höhe lassen sich die zur kommunalen Aufgabenerfüllung getätigten Ausgaben ablesen. Bei den Nettoausgaben handelt es sich um die bereinigten Ausgaben abzüglich Zahlungen von **anderen** öffentlichen Ebenen und Bereichen. Die Nettoausgaben weisen somit alle aus eigenen kommunalen Einnahmen zu tragenden Ausgaben aus.

Nachfolgend wird zunächst auf die Entwicklung der **Nettoausgaben** abgestellt, da diese ein Indikator für die kommunale Finanzierungsbelastung sind.⁷ Die gesamten Nettoausgaben der kommunalen Ebene waren im Jahr 2010 (132 Mrd. Euro) ungefähr auf dem Niveau von 1994 (130 Mrd. Euro) zurückgekehrt. Ende der 1990er Jahre und zu Beginn dieses Jahrhunderts waren sie zeitweilig deutlich niedriger (1998: 112 Mrd. Euro).

Deutliche strukturelle Verschiebung der kommunalen Ausgabestrukturen im Zeitverlauf.

Betrachtet man die Zusammensetzung nach Aufgabenbereichen (Abbildung 4), fällt die deutliche Verschiebung der Ausgabenstrukturen im Zeitverlauf besonders ins Auge: So haben die Kommunen in zunehmendem Maße Ausgaben in den Aufgabenbereichen „Soziale Sicherung“ und „Allgemeine Verwaltung“ zu leisten. Betrug der Anteil des Aufgabenbereichs „Allgemeine Verwaltung“ im Jahr 1994 an den „Nettoausgaben insgesamt“ noch 9,39%, betrug er im Jahr 2010 17,72%. Der Aufgabenbereich „Soziale Sicherung“ war bereits 1994 der größte Ausgabenblock der Kommunen in Deutschland (28,1%). Allerdings hat sich die Situation in den letzten Jahrzehnten noch verschärft. Im Jahr 2010 gaben die Kommunen 38,4% ihrer Nettoausgaben für Aufgaben im Bereich „Soziale Sicherung“ aus.

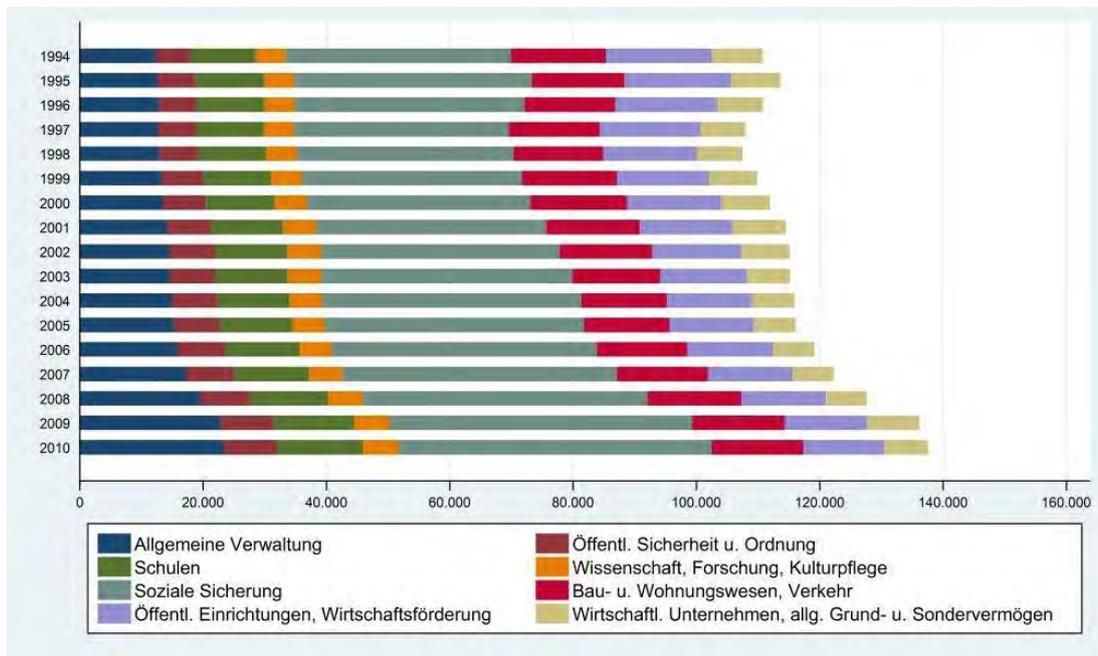
Drastischer Aufwärtstrend der Ausgaben für „Soziale Sicherung“ und „Allgemeine Verwaltung“.

Sehr plastisch wird diese strukturelle Verschiebung durch Abbildung 5. Diese zeigt die strukturelle Verschiebung der Ausgabenstrukturen anteilig an den bereinigten Ausgaben insgesamt (Aufgabenbereich „Allgemeine Finanzwirtschaft“) auf. In Abbildung 5 zeichnet sich der drastische Anstieg der kommunalen Sozialausgaben im Zeitverlauf deutlich ab, auch der Aufwärtstrend der Ausgaben für „Allgemeine

⁷ Die Nettoausgaben sind im Untersuchungskontext der klar überlegene Indikator für die meisten Fragestellungen. Der „Preis“ für die Nutzung dieser Kenngröße liegt darin, dass sie zum Untersuchungszeitpunkt nur bis zum Jahr 2010 zu Verfügung stand. Aktuellste Quelle für differenzierte kommunale Haushaltsdaten ist die Fachserie 14 Reihe 3.3. Finanzen und Steuern „Jahresrechnungsergebnisse kommunaler Haushalte 2010“ des Statistischen Bundesamtes.

Verwaltung“ wird offensichtlich. Auffallend ist der später noch zu diskutierende starke Anstieg der Ausgaben für „Allgemeine Verwaltung“ ab 2008.

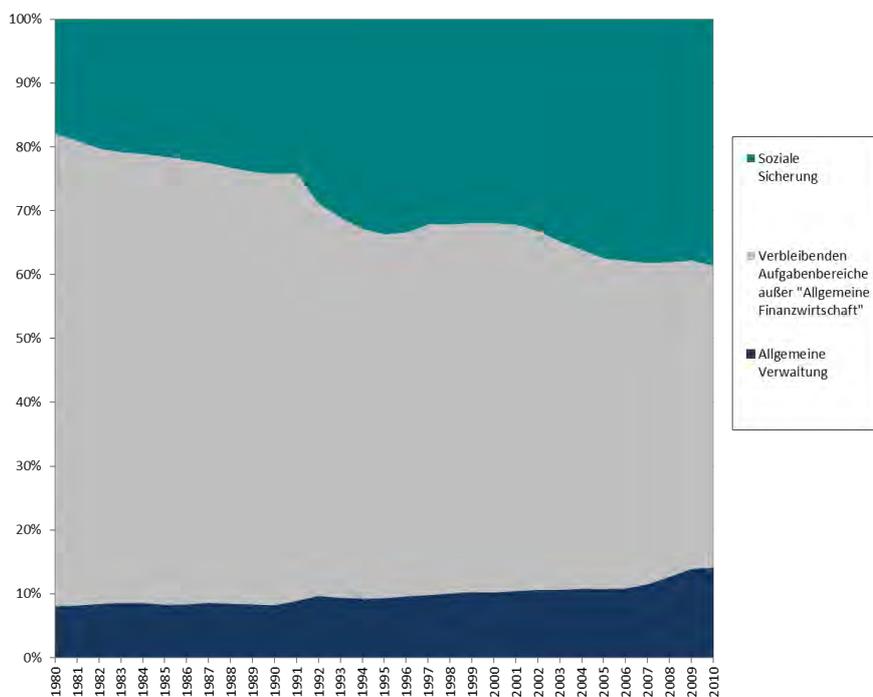
Abbildung 4: Nettoausgaben der Gemeinden/GV nach Aufgabenbereichen (1994-2010, in Mio. Euro)



Anmerkung: Aus darstellungstechnischen Gründen sind Bereiche „Gesundheit, Sport, Erholung“ sowie „Allgemeine Finanzwirtschaft“ hier nicht wiedergegeben.

Quelle: Statistisches Bundesamt FS 14, Reihe 3.3; eigene Darstellung.

Abbildung 5: Anteile ausgewählter Aufgabenbereiche an den bereinigten Ausgaben insgesamt (abzüglich „Allgemeiner Finanzwirtschaft“)



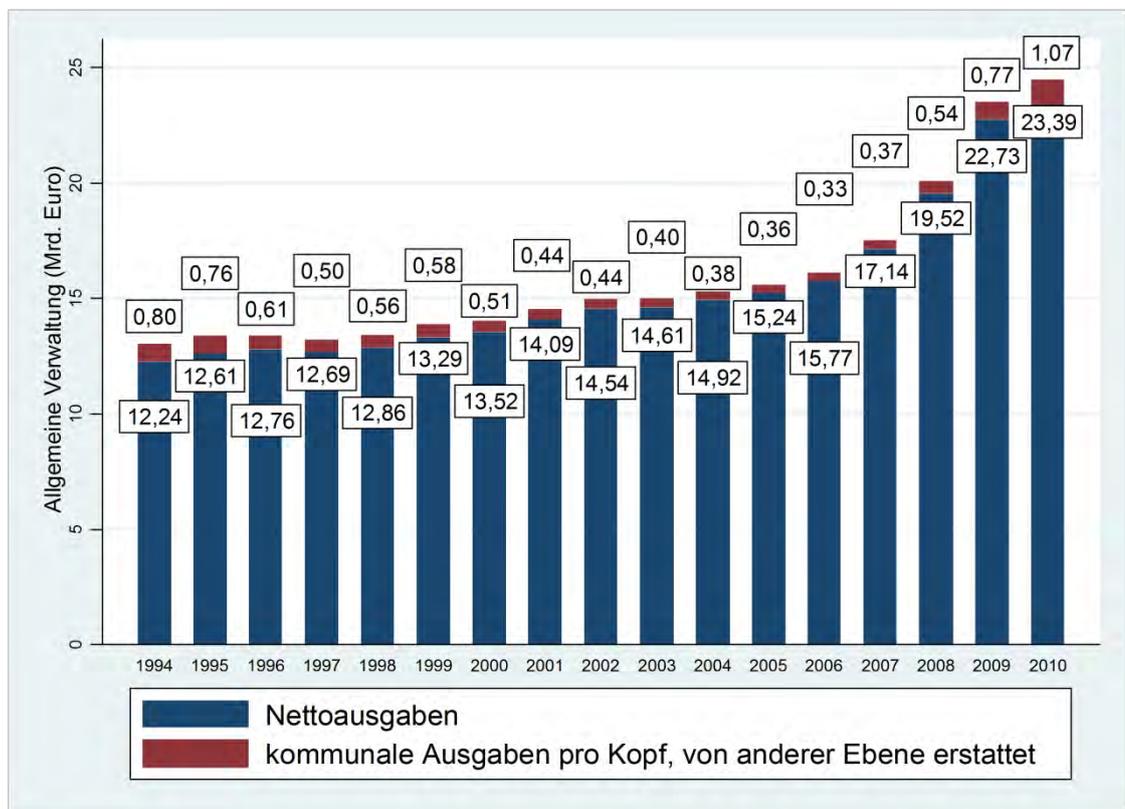
Quelle: Eigene Berechnung. Statistisches Bundesamt FS 14, Reihe 3.3.

Die nächsten beiden Abbildungen konzentrieren sich auf die für diese Untersuchung relevantesten Aufgabenbereiche: „Allgemeine Verwaltung“ und „Soziale Sicherung“.

Ausgaben des Aufgabenbereichs „Allgemeine Verwaltung“ in 2010 fast doppelt so hoch wie in 1994.

Abbildung 6 zeigt hierbei den Trend der bereinigten Ausgaben des Aufgabenbereichs „Allgemeine Verwaltung“ im Zeitverlauf auf. Hierbei wird offensichtlich, dass die Kommunen im Jahr 2010 mit 24,5 Mrd. Euro dem Aufgabenbereich „Allgemeine Verwaltung“ fast doppelt so viele Ausgaben zugeordnet hatten, wie im Jahr 1994 (13 Mrd. Euro). Der Anteil der Mittel, der von anderen Ebenen erstattet wird, ist in diesem Aufgabenbereich naturgemäß recht gering. So lagen die Nettoausgaben im Jahr 2010 bei 23,39 Mrd. Euro. Eine Erklärung für den bereits angesprochenen deutlichen Anstieg der hier verbuchten Ausgaben zwischen 2008 und 2010 könnten die kommunalen Haushaltsreformen sein (siehe Abschnitt A 2.2).

Abbildung 6: Ausgaben (Mrd. Euro) der Gemeinden/GV für den Aufgabenbereich „Allgemeine Verwaltung“ (1994-2010)



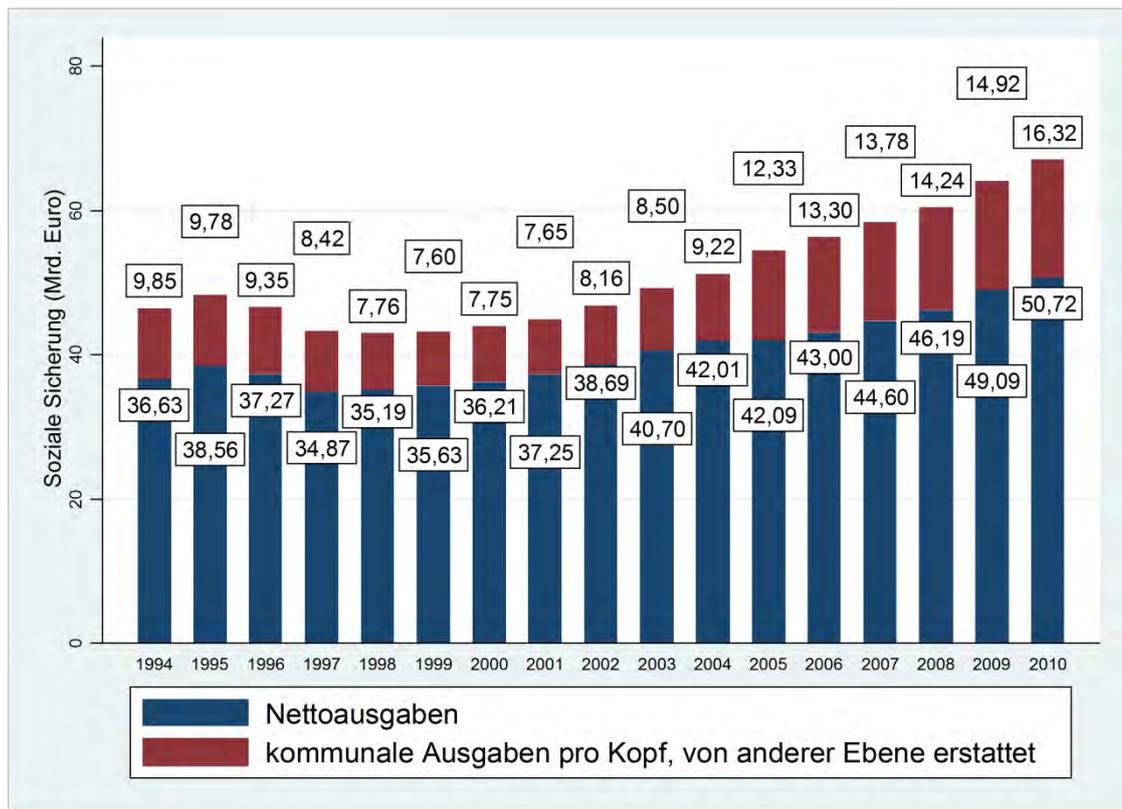
Quelle: Eigene Berechnung. Statistisches Bundesamt FS 14, Reihe 3.3.

Betrachtet man die Entwicklung der bereinigten Ausgaben des Aufgabenbereichs „Soziale Sicherung“ separiert (Abbildung 7), so wird noch einmal deutlich, wie stark dessen Bedeutung relativ und absolut zugenommen hat. Waren im Jahr 1994 46,48 Mrd. Euro zur Erfüllung der kommunalen Aufgaben erforderlich gewesen, waren es im Jahr 2010 67,04 Mrd. Euro. Abbildung 7 zeigt auch, dass der An-

2010 war die kommunale Sozialausgabenbelastung um 14,09 Mrd. Euro höher als 1994.

stieg im Zeitverlauf eigentlich stetig war. Erwartet worden war hingegen ein Rückgang der kommunal getragenen Sozialausgaben um das Jahr 2005, dem Jahr der „Hartz-Reformen“, die bei den kommunalen Sozialausgaben eine deutliche Entlastung bringen sollen. Im Jahr 2010 mussten die Kommunen mit 50,72 Mrd. Euro deutlich mehr (+14,09 Mrd.) Ausgaben im sozialen Bereich durch eigene Einnahmen finanzieren als im Jahr 1994 – allerdings nahmen seit 1994 auch die Erstattungen von anderen Ebenen um 6,47 Mrd. Euro zu.

Abbildung 7: Ausgaben der Gemeinden/GV für den Aufgabenbereich „Soziale Sicherung“ (1994-2010, in Mrd. Euro)



Quelle: Eigene Berechnung. Statistisches Bundesamt FS 14, Reihe 3.3.

Problematische Entwicklung, da Sozialausgaben überwiegend kommunale Pflichtaufgaben.

Diese relativ und absolut stark gestiegene Belastung der Kommunen durch Sozialausgaben muss als problematisch angesehen werden, da es sich hier nahezu durchweg um kommunale Pflichtaufgaben handelt. Bedenkt man, dass die **gesamten** Nettoausgaben der deutschen Kommunen im Zeitablauf recht konstant geblieben sind, die Nettoausgaben für die Bereiche „Allgemeine Verwaltung“ und „Soziale Sicherung“ aber stark zugenommen haben, kann dies nur durch eine deutliche Kürzung der Ausgaben für andere Aufgabenbereiche erklärt werden. Naheliegend ist hier eine Reduktion der freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben, da nur bei diesen Aufgaben den Kommunen die Aufgabenwahrnehmung freigestellt ist (siehe Abschnitt A 3.4).

Eine derartige Ausgabenentwicklung ist nicht in allen Ländern beobachtbar – NRW sticht als „Spitzenreiter“ hervor.

Auch kann dieser Trend als eine zentrale Ursache der oben skizzierten Ungleichgewichte und strukturellen Defizite in den Haushalten von Gemeinden und Gemeindeverbänden angesehen werden. Dies zeigt sich auch durch die starke Zunahme der Kassenkredite und durch den Rückgang der Investitionen. Allerdings sind derartige Entwicklungen der kommunalen Ausgaben für „Allgemeine Verwaltung“ und „Soziales“ nicht in allen Ländern gleichermaßen zu beobachten: Ein Vergleich auf Ebene der Flächenländer erfolgt in den beiden nachfolgenden Kapiteln 2 und 3. Vorab sei angemerkt, dass NRW in beiden Feldern als „Spitzenreiter“ heraussticht.

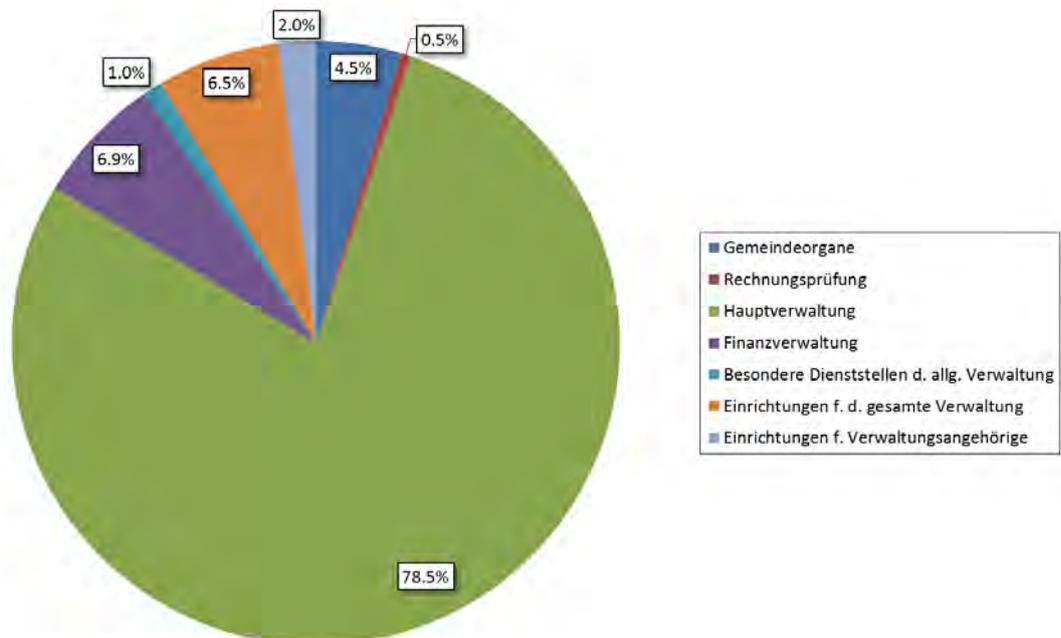
2 Allgemeine Verwaltung

Neben dem Aufgabenbereich „Soziale Sicherung“ ist die „Allgemeine Verwaltung“ der Aufgabenbereich, der mit den höchsten Ausgaben für die kommunalen Haushalte verbunden ist. Deswegen beleuchtet dieses Kapitel zunächst seine Zusammensetzung und die deutlichen Unterschiede im Ländervergleich sowie die möglichen Ursachen dieser Entwicklung.

2.1 Überblick

Nachdem die Trendbetrachtungen des vorangegangenen Kapitels den Aufwärtstendenz der Ausgaben des Aufgabenbereichs „Allgemeine Verwaltung“ aufzeigt haben, werden nun die Nettoausgaben des Aufgabenbereichs „Allgemeine Verwaltung“ im Jahr 2010 differenzierter beleuchtet. Abbildung 8 zeigt zunächst, dass von den in allen Flächenländern ausgegebenen 23,4 Mrd. Euro der Löwenanteil von 78,5% dem Abschnitt „Hauptverwaltung“ zugeflossen ist.

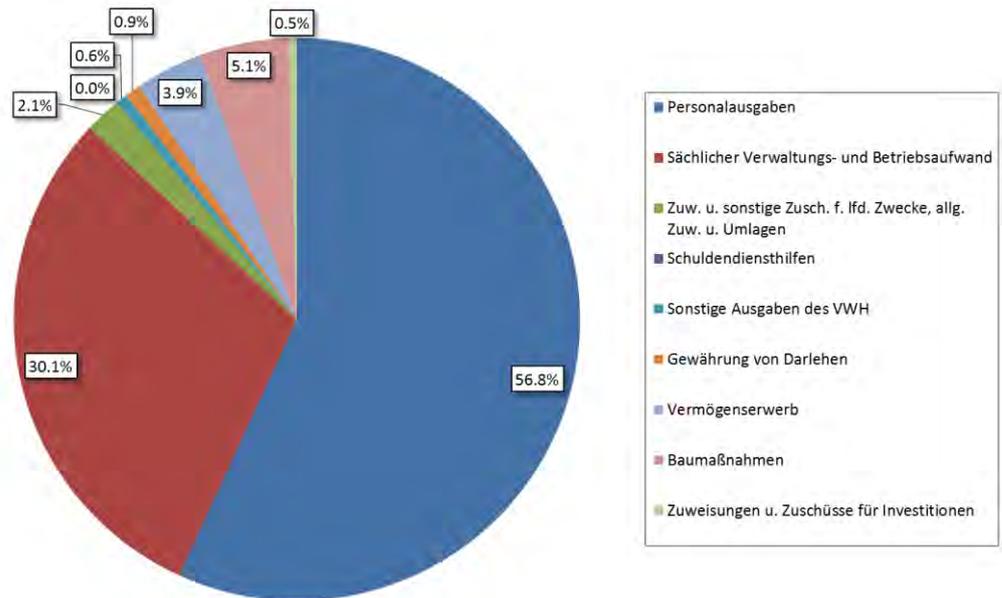
Abbildung 8: Nettoausgaben der Gemeinden/GV des Aufgabenbereichs „Allgemeine Verwaltung“ nach Abschnitten (2010)



Quelle: Eigene Berechnung. Statistisches Bundesamt FS 14, Reihe 3.3.

In Abbildung 9 werden dieselben Nettoausgaben des Jahres 2010 differenziert nach ihren Verwendungszwecken ausgewiesen. Die großen Blöcke sind hier Personalausgaben (56,8%) und sächlicher Verwaltungs- und Betriebsaufwand (30,1%).

Abbildung 9: Nettoausgaben der Gemeinden/GV des Aufgabenbereichs „Allgemeine Verwaltung“ nach Arten (2010)



Quelle: Eigene Berechnung. Statistisches Bundesamt FS 14, Reihe 3.3.

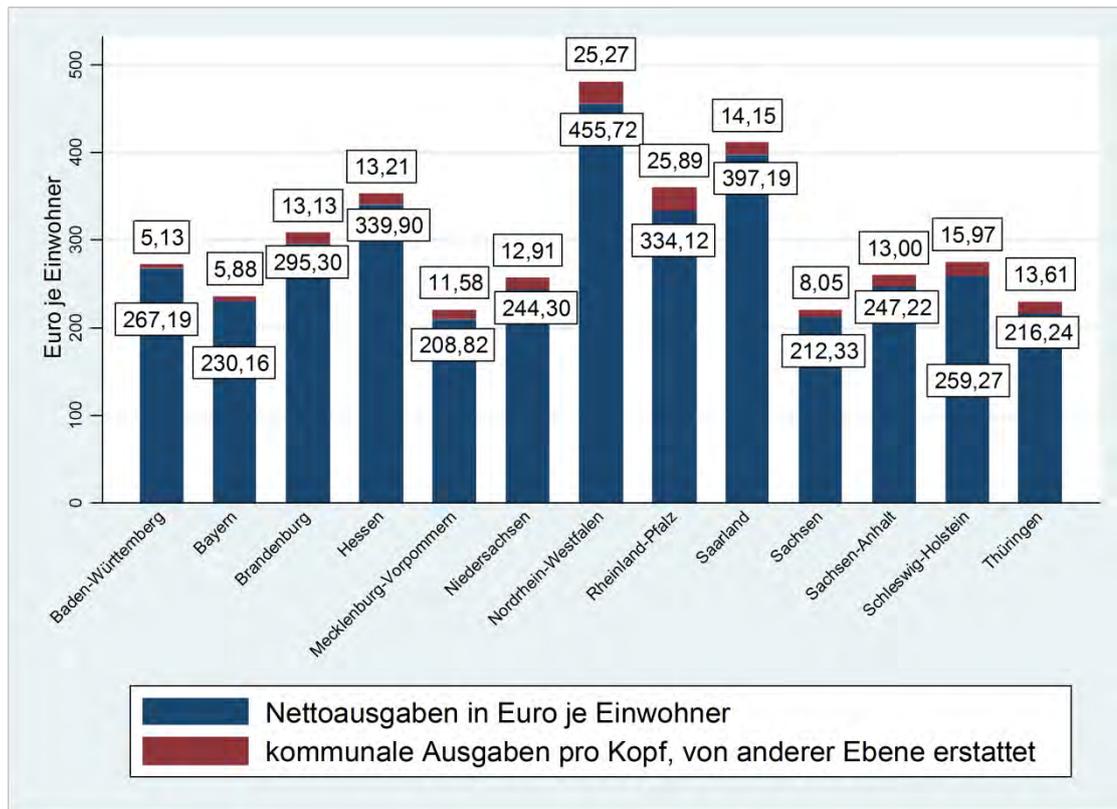
Interessanter sind hier die bereits angesprochenen starken Unterschiede der fiskalischen Relevanz des Aufgabenbereichs „Allgemeine Verwaltung“ im Ländervergleich für 2010, die in Abbildung 10 dargestellt sind.

NRW-Kommunen haben mit deutlichem Abstand die höchsten bereinigten Ausgaben und die höchsten Nettoausgaben im Bereich „Allgemeine Verwaltung“.

Unübersehbar ist, dass die Kommunen in NRW mit deutlichem Abstand die höchsten bereinigten Ausgaben (481 Euro je Einwohner) und auch die höchsten Nettoausgaben (456 Euro je Einwohner) haben. Bis auf das Saarland (397 Euro je Einwohner) sind die Kommunen aller anderen Länder weit abgeschlagen. Mecklenburg-Vorpommern (209 Euro je Einwohner), Sachsen (212 Euro je Einwohner) und Thüringen (216 Euro je Einwohner) haben die niedrigsten Nettoausgaben je Einwohner. Das Gleiche gilt für die bereinigten Ausgaben je Einwohner.

Die Unterschiede bei den Ausgaben für die allgemeine Verwaltung werden auch noch einmal besonders deutlich, wenn man die (gewichteten) Durchschnitte für alle Flächenländer betrachtet: Die Nettoausgaben lagen durchschnittlich bei 308 Euro pro Einwohner, die bereinigten Ausgaben mit 322 Euro je Einwohner kaum darüber.

Abbildung 10: Kommunale Ausgaben im Aufgabenbereich Allgemeine Verwaltung nach Ländern (2010, Euro je Einwohner)

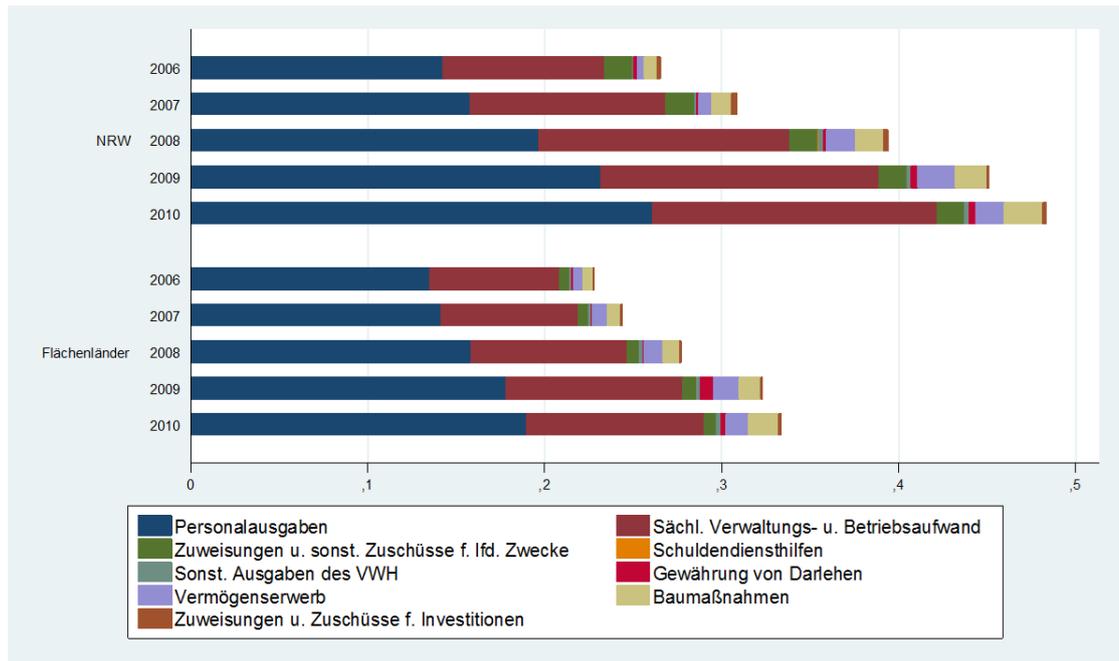


Quelle: Eigene Berechnung. Statistisches Bundesamt FS 14, Reihe 3.3, Statistische Ämter des Bundes und der Länder (Regionaldatenbank Deutschland).

NRW-Kommunen haben deutlich höhere Ausgaben für Personal und sächlichen Verwaltungs- und Betriebsaufwand.

Abbildung 11 unten stellt noch einmal auf den Verwendungszweck der Ausgaben pro Einwohner ab. Hierbei wird offensichtlich, dass die nordrhein-westfälischen Kommunen deutlich höhere Personalausgaben und Ausgaben für den sächlichen Verwaltungs- und Betriebsaufwand pro Kopf im Aufgabenbereich „Allgemeine Verwaltung“ aufweisen als die anderen Flächenländer. Deutlich wird aber auch, wie stark gerade in NRW ab dem Jahr 2008 die Ausgaben gewachsen sind.

Abbildung 11: Ausgaben pro Einwohner im Aufgabenbereich Allgemeine Verwaltung nach Arten (2006-2010, Tsd. Euro)



Quelle: Eigene Berechnung. Statistisches Bundesamt FS 14, Reihe 3.3, Statistische Ämter des Bundes und der Länder (Regionaldatenbank Deutschland).

Erklärungsansätze für NRW-Befunde: Kommunalisierungsgrad, Verwaltungsstruktur oder kommunale Haushaltsreformen.

Gründe für die Unterschiede im Ländervergleich könnte es viele geben: So hat NRW im Vergleich zu den anderen Flächenländern einen höheren Kommunalisierungsgrad. Dieses Mehr an Aufgaben mag mit einem Mehr an Ausgaben einhergehen. Andererseits könnte aber auch die Verwaltungsstruktur in den anderen Flächenländern einfach schlanker sein. Einen weiteren, fruchtbareren Erklärungsansatz bieten die aktuellen kommunalen Haushaltsreformen.

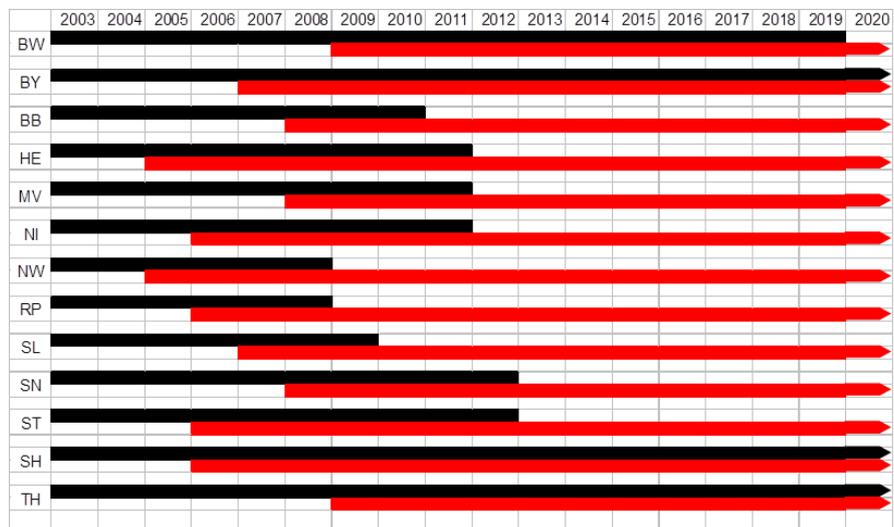
2.2 Kommunale Haushaltsreformen

Die Vergleichbarkeit der Daten der neueren Jahre zwischen den Ländern ist stark eingeschränkt. Die Ursache hierfür sind die kommunalen Haushaltsreformen. Diese Reformen könnten auch ein Erklärungsgrund für die gravierenden Divergenzen im Ländervergleich, sowie für den starken Anstieg der ausgewiesenen Ausgaben in den letzten Jahren sein.

Mit dem Beschluss der Innenministerkonferenz vom 21.11.2003 wurde entschieden, den traditionellen kameralen Haushalt im Geiste der kaufmännischen doppelten Buchführung zu reformieren. Ein einheitliches Umstellungskonzept, dem sich alle Länder schrittweise anschließen, gibt es dabei nicht. Die Länder können sowohl die alleinige Anwendung der Doppik als auch der erweiterten Kameralistik vorschreiben oder den Kommunen die Wahl freistellen. Auch sind die Umstel-

lungsfrieten von Land zu Land verschieden. Abbildung 12 und Abbildung 13 illustrieren die Unterschiede im Verlauf des Reformprozesses.

Abbildung 12: Übergangsperioden vom kameralen (schwarz) auf das doppische (rot) kommunale Haushaltsrecht in den Ländern



Anmerkung: Emailkontakt (Gemeindefinanzen, F 303 Kommunale Haushalte).

Quelle: Statistisches Bundesamt.

Abbildung 13: Anzahl der doppisch buchenden Kommunen im Ländervergleich

Land	Anzahl Gemeinden/ Qv.							
	Insgesamt (30.06.2010)	Doppisch buchend (teilweise einschl. Pilotprojekte)						
		2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Früheres Bundesgebiet	9 117	56	629	1 695	3 794	4 364	4 855	X
Neue Länder	3 195	9	17	118	245	468	863	X
Insgesamt	12 312	65	646	1 813	4 039	4 832	5 718	X
BW	1 140		8	9	14	31	56	87
BY	2 134		2	5	19	48	75	X
BB	486	9	17	53	102	200	486	486
HE	448	21	50	122	446	446	446	446
MV	904			47	121	204	263	879
NI	1 199	8	41	156	327	675	925	1 196
NW	430	27	134	281	430	430	430	430
RP	2 494		386	1 088	2 455	2 476	2 476	2 494
SL	58		3	13	46	58	58	58
SN	504			8	12	24	46	X
ST	248			10	9	24	27	72
	(01.01.2011)							
SH	1 214		5	21	57	200	389	X
TH	1 053				1	16	41	41

Anmerkung: Emailkontakt (Gemeindefinanzen, F 303 Kommunale Haushalte).

Quelle: Statistisches Bundesamt.

Gründe für Ausgabenanstieg in „Allgemeiner Verwaltung“: Sammel-posten in Doppik?

Der starke Ausgabenanstieg des Aufgabenbereichs „Allgemeine Verwaltung“ in den letzten Jahren könnte (unter anderem) dadurch erklärt werden, dass dieser Aufgabenbereich im Rechnungswesen faktisch auch als eine Art „Auffangbecken“ dient für Ausgaben, die den fachlichen Aufgaben nicht eindeutig zugeordnet werden können. Bedenkt man die mit einer Reform einhergehenden anfänglichen

NRW ist Vorreiter bei Doppik-Umstellung.

Buchungsunsicherheiten und -probleme, bietet sich eine gehäufte Anwendung dieses Postens an. Gerade NRW – das Flächenland mit den höchsten Nettoausgaben pro Kopf – ist eines der Vorreiter bei der Doppik-Umstellung.

Insgesamt lässt sich konstatieren, dass die Arbeit mit kommunalen Daten der „Reformjahre“ aufgrund der Überführung der Daten recht mühselig ist. Auch muss bei tiefer gehenden Analysen eine gewisse Vorsicht geboten sein, so ist z.B. bekannt, dass es in NRW bei der Umstellung auf das Neue Kommunale Finanzmanagement (NKF) zu Buchungsfehlern gekommen ist, wie das Beispiel des Korrekturbedarfs beim Stärkungspakt Stadtfinanzen zeigt (MIK 2013).

Tabelle 1 verdeutlicht die beispielhafte Überführung des kameralen Haushaltswesens für den Aufgabenbereich „Allgemeine Verwaltung“ in die doppische Buchführung.

Tabelle 1: Überleitung Gliederung – Produkt („Allgemeine Verwaltung“)

Aufgabenbereich		Produktgruppe
0	Allgemeine Verwaltung	
00	Gemeindeorgane	111 Verwaltungssteuerung und-service
01	Rechnungsprüfung	
02	Hauptverwaltung	
03	Finanzverwaltung	
05	Besondere Dienststellen der allgemeinen Verwaltung	121 Statistik und Wahlen
06	Einrichtungen für die gesamte Verwaltung	111 Verwaltungssteuerung und-service
08	Einrichtungen für Verwaltungsangehörige	

Anmerkung: Stand: September 2010. Emailkontakt (Gemeindefinanzen, F 303 Kommunale Haushalte).
Quelle: Eigene Darstellung. Statistisches Bundesamt.

Dies hat auch Folgen für die Finanzstatistik: Die hier verwendete Fachserie 14, Reihe 3.3 wird ab ihrer nächsten Auflage (für das Jahr 2011) auf die doppischen Produktgruppen umgestellt – die kameralen Aufgabenbereiche werden aufgegeben.

Aufgrund der kommunalen Haushaltsreformen ist eine tiefer gehende länderübergreifende Vergleichsebene auf Ebene der Kommune im Rahmen dieser Untersuchung nicht möglich. Um Veränderungen und die Zusammensetzung der Aufgabenstrukturen bei den Kommunen im Zeitverlauf aufzuzeigen, müssen die kommunalen Jahresrechnungsstatistiken der Flächenländer in bundeseinheitlicher Systematik vorliegen. Diese Arbeit leisten für gewöhnlich die Forschungsdatenzentren der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder. Dieses sehen aber seit 2007 (!) von der entsprechenden Datenbereitstellung ab, da es im Zuge der Umstellung zu Datenproblemen kommt. Daher kann eine tiefer gehende Analyse auf Ebene der Kommunen an dieser Stelle nicht erfolgen.

3 Sozialausgaben

Dem vorherigen Kapitel folgend werden zunächst die wichtigsten Entwicklungen und Trends der kommunalen Sozialausgaben besprochen – im Fokus liegt hierbei der Ländervergleich (Abschnitt A 3.1). Die nachfolgenden Abschnitte erarbeiten potenzielle Erklärungsfaktoren – Fundamentalfaktoren, sozioökonomische und institutionelle Faktoren – für die Ausgabenvariationen im Ländervergleich (Abschnitte A 3.2 - 3.4). Auch wird das für diese Untersuchung äußerst relevante Konzept des **Kommunalisierungsgrads** eingeführt. Der Kommunalisierungsgrad der Sozialausgaben misst den Anteil der kommunalen Sozialausgaben an den gesamten Sozialausgaben der Kommunen und des Landes – dieser Indikator verdeutlicht, dass in manchen Ländern die Ausgabenbelastung zwischen Land und Kommunen recht gleich verteilt ist, während in anderen Ländern – u.a. NRW – die Sozialausgaben mehrheitlich von der kommunalen Ebene getragen werden. Neben dem Kommunalisierungsgrad wird auch das Zusammenspiel von kommunalen Einnahmen – kommunale Finanzausgleichssysteme – und Ausgaben in Kürze beleuchtet (Abschnitte A 3.5). Abschließend wird in Abschnitt A 3.6 ein **Prüfraster** entwickelt, in dem die Erkenntnisse der vorangegangenen Ebenen systematisiert werden und welches die Komplexität des Untersuchungsgegenstandes verdeutlicht, aber auch fassbarer macht. Dieses Prüfraster dient als Blaupause für die detaillierte Analyse in Teil B.

3.1 Überblick

Sozialausgaben bilden bereits den größten kommunalen Ausgabenblock und befinden sich im steten Aufwärtstrend.

Wie bereits in der Trendbetrachtung in Teil A Kapitel 1 beleuchtet wurde, sind Ausgaben für den Aufgabenbereich „Soziale Sicherung“ der größte Ausgabenblock der kommunalen Kernhaushalte. Sie befinden sich seit Jahrzehnten in einem stetigen Aufwärtstrend, dieser wurde auch durch die grundlegende Reformierung der deutschen Sozialgesetzgebung im Zuge der Hartz-IV-Reformen nicht gebrochen.

Die **Bedeutung der Sozialausgaben** für die kommunalen Finanzen im Allgemeinen und auch für die kommunale Selbstverwaltung seien in einigen Stichworten umrissen (die zum Teil erst im Anschluss herausgearbeitet werden):

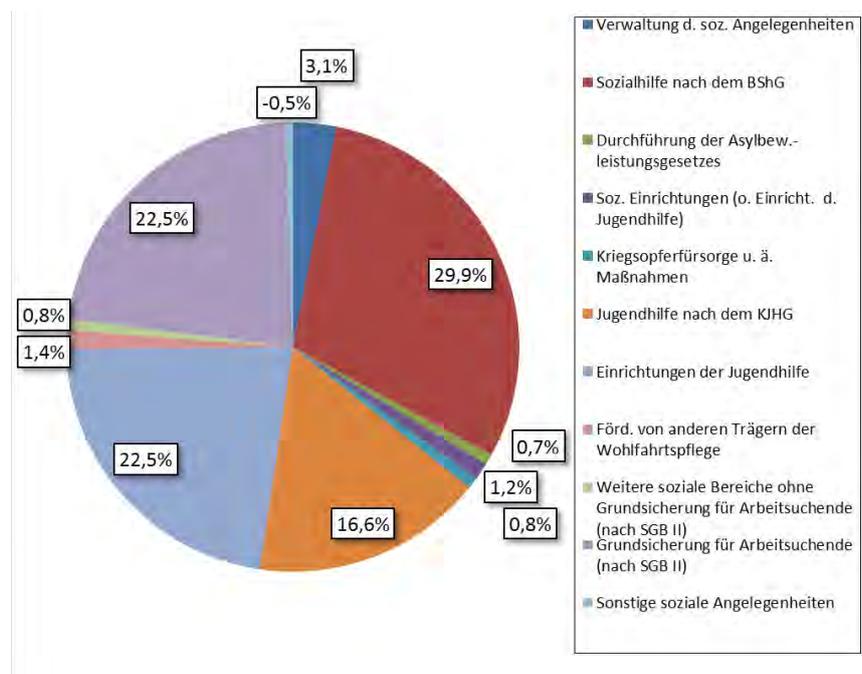
- Die kommunalen Sozialausgaben sind ein wesentlicher, vielfach **der** bestimmende Faktor für die alarmierende Finanzsituation zahlreicher Städte, Gemeinden und Kreise.
- Kommunale Sozialausgaben mit starker Dynamik können die Spaltung zwischen wirtschaftsstarken und -schwachen Kommunen noch vertiefen.

- Gerade schwache Kommunen können mitunter in eine Art Teufelskreis geraten: Die Finanzierungsprobleme aufgrund der Sozialausgaben nehmen ihnen die Mittel für notwendige Infrastrukturmaßnahmen, zugleich sehen sie sich oft zu Hebesatzerhöhungen bei Grund- und Gewerbesteuer veranlasst. Schlecht unterhaltene Infrastrukturen und hohe kommunale Steuersätze kennzeichnen unattraktive Wirtschaftsstandorte, eine Abwärtsspirale droht.
- In der kommunalpolitischen Diskussion wird vielerorts bereits von der erzwungenen Ablösung des Investitionshaushalts durch den Sozialhaushalt gesprochen.
- Wo dies geschieht, verliert die kommunale Selbstverwaltung ihre verfassungspolitisch gewollte Rolle, Städte und Gemeinden wandeln sich von den Gestaltern der Lebens- und Arbeitsumwelten ihrer Bürger und Unternehmen zu reinen Vollziehern von Bundesgesetzen.

Ursachen und Folgen der Dynamik der kommunalen Sozialausgaben sind vielschichtig.

Derartige Szenarien sind aus gesamtdeutscher Perspektive zum Glück eher die Ausnahme. Aus nordrhein-westfälischer Perspektive trifft diese Feststellung so schon nicht mehr zu. Die gute Konjunktur und der Stärkungspakt Stadtfinanzen nehmen dem Szenario auch in NRW etwas von seiner Schärfe. Beide Entlastungskanäle wirken aber ohne direkten Ursachenbezug. Die vielschichtigen Ursachen der Dynamik der kommunalen Sozialausgaben werden im Folgenden Schritt für Schritt beleuchtet – zunächst in der Übersicht, dann in Teil B mit Fokus auf SGB II und SGB XII.

Abbildung 14: Nettoausgaben der Gemeinden/GV nach Aufgabenbereichen, Flächenländer zusammen (2010, Gesamt: 50,7 Mrd. Euro)



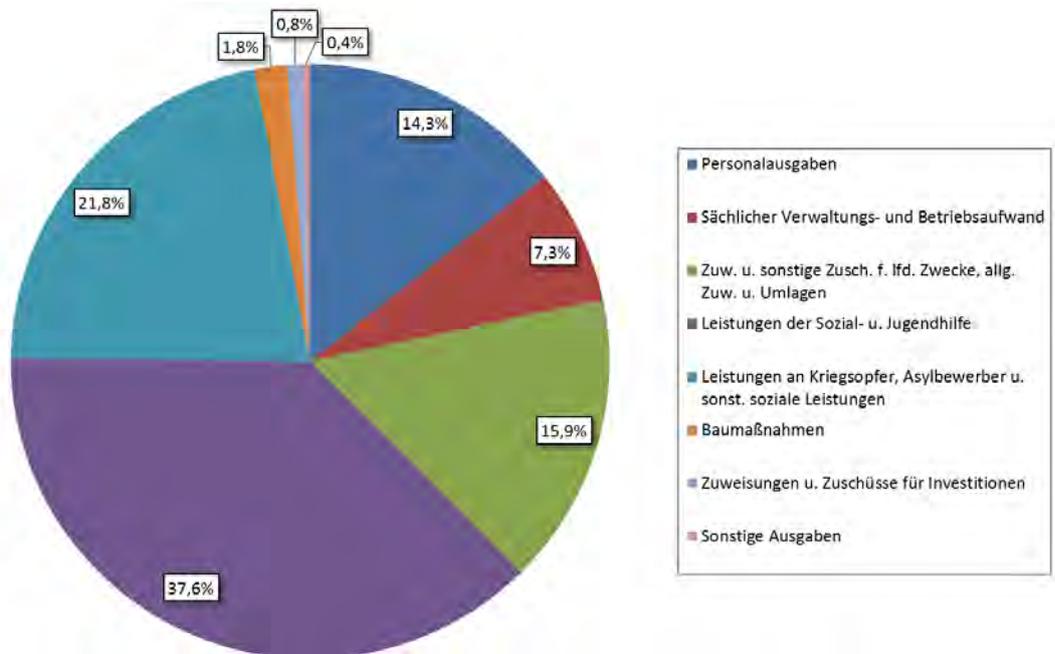
Anmerkung: Auf Grund des negativen Postens sind Prozentwerte nur approximativ interpretierbar.

Quelle: Eigene Berechnung. Statistisches Bundesamt FS 14, Reihe 3.3.

Bevor die unterschiedliche kommunale Belastungssituation im Ländervergleich dargestellt wird, wird – analog zum vorherigen Kapitel – zunächst die Zusammensetzung der Ausgaben dieses Aufgabenbereichs dargestellt.

Abbildung 14 oben veranschaulicht die Nettoausgaben der Gemeinden und Gemeindeverbände aus Gliederungssicht. Die drei wichtigsten Kostenblöcke der Kommunen im Bereich „Soziale Sicherung“ sind: Sozialhilfe nach dem Bundessozialhilfegesetz (15,3 Mrd. Euro), Jugendhilfe nach dem Kinder- und Jugendhilfegesetz und Einrichtungen der Jugendhilfe (20 Mrd. Euro) und Grundsicherung für Arbeitsuchende (nach SGB II) (11,5 Mrd. Euro).

Abbildung 15: Nettoausgaben der Gemeinden/GV nach Arten, Flächenländer zusammen (2010, Gesamt: 50,7 Mrd. Euro)

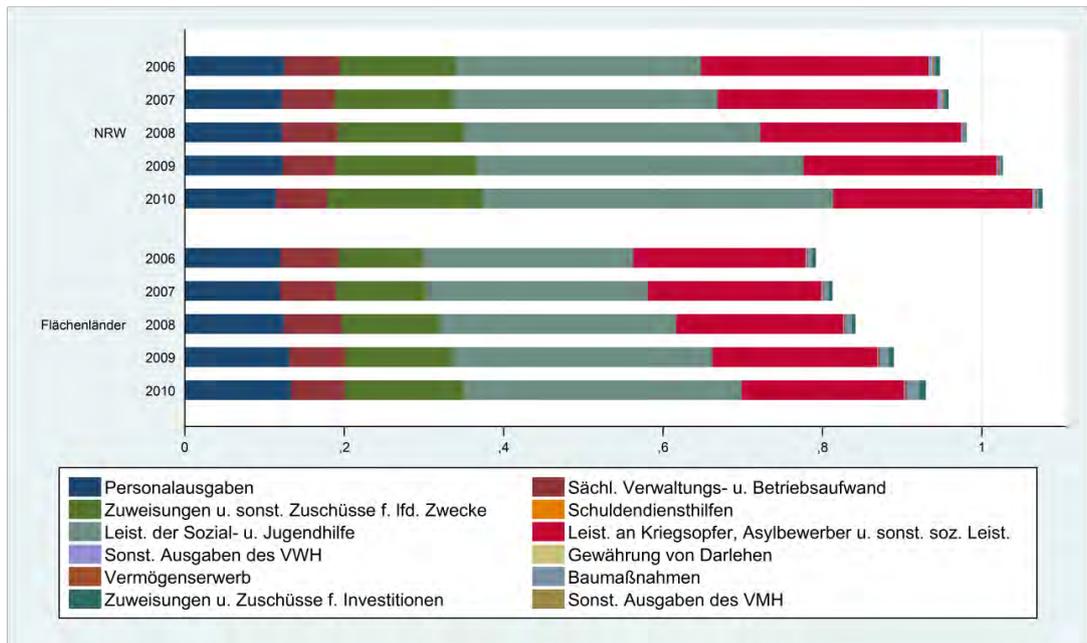


Quelle: Eigene Berechnung. Statistisches Bundesamt FS 14, Reihe 3.3.

Betrachtet man die Ausgaben der sozialen Sicherung aus Gruppierungssicht (Abbildung 15) wird deutlich, dass mehr als die Hälfte der Ausgaben für Leistungen der Sozial- und Jugendhilfe, Leistungen an Kriegssopfer, Asylbewerber und sonstige soziale Leistungen verwendet werden. Auch die Personalausgaben sind ein großer Block (14,3%).

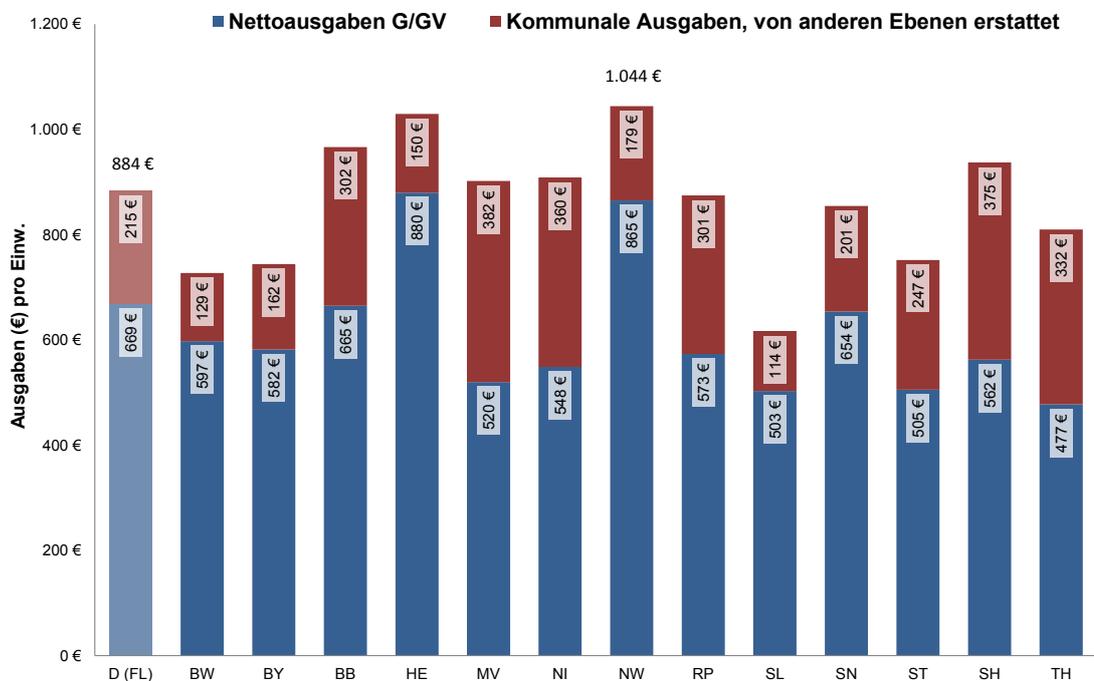
Vergleicht man mit Abbildung 16 die Ausgaben pro Einwohner für die Jahre 2006 bis 2010, so wird deutlich, dass NRW in diesen drei Blöcken je Einwohner viel höhere Ausgaben hat als die übrigen Flächenländer.

Abbildung 16: Ausgaben pro Einwohner im Einzelplan 4 (2006-2010, in Tsd. Euro)



Quelle: Eigene Berechnung. Statistisches Bundesamt FS 14, Reihe 3.3.

Abbildung 17: Nettoausgaben der Gemeinden und Gemeindeverbände im Bereich „Soziale Sicherung“ (2010)



Quelle: Eigene Berechnung. FS 14, Reihe 3.3 (Sonderauswertung), Statistische Ämter des Bundes und der Länder (Regionaldatenbank Deutschland).

Stellt man nun die kommunalen Sozialausgaben 2010 in den direkten Vergleich aller Flächenländer (Abbildung 17), so stechen die großen Unterschiede zwischen den Ländern am meisten ins Auge. Bei den Nettoausgaben der Kommunen liegt Hessen leicht vorn, bei den bereinigten kommunalen Sozialausgaben insgesamt liegt NRW mit 1.044 Euro pro Einwohner auf dem „Spitzenplatz“.

Relativ zum Durchschnitt der Flächenländer (844 Euro pro Einwohner) ist allein die Variation dieser Länderdurchschnitte bemerkenswert. Muster lassen sich allerdings nicht ablesen:

- Kommunen in den wirtschaftlich prosperierenden Ländern wie Bayern und Baden-Württemberg wiesen durchschnittlich niedrigere Sozialkosten aus. Sie werden allerdings vom Saarland noch deutlich unterboten.
- Auf der anderen Seite steht Hessen, das Land, das wegen seiner wirtschaftlichen Potenz neben BW und BY im Länderfinanzausgleich „Zahlerland“ ist, bei den kommunalen Sozialkosten mit 1.030 Euro pro Einwohner direkt nach NRW an zweiter Stelle.
- In Ost-West-Perspektive ist ebenso wenig ein Muster zu erkennen: Brandenburg zeigt nach NRW und Hessen die dritthöchsten Sozialausgaben, Mecklenburg-Vorpommern liegt im Schnitt, Sachsen-Anhalt deutlich unterhalb des Bundes-Mittels.
- Schließlich sind auch auf den ersten Blick keine klaren Zusammenhänge herzustellen zwischen der Höhe der durchschnittlichen kommunalen Sozialausgaben und dem Verhältnis von eigenfinanzierten und erstatteten Ausgaben. Länder mit einem relativ großen Anteil kommunaler Sozialausgaben, die von den Kommunen selbst finanziert werden müssen (Nettoausgaben), finden sich mit NRW und Hessen ebenso deutlich über dem Durchschnitt wie unter dem Schnitt (BW, BY, SL).

Unterschiede im Bundesvergleich sind durch Vielzahl von Faktoren begründet.

Es liegt auf der Hand, dass aus einem derartigen Vergleich der jeweils landesweit aggregierten Sozialausgaben keine unmittelbaren Rückschlüsse auf das Ausgabeverhalten der jeweiligen Kommunen möglich sind. Aber schon im Ländervergleich weist das Fehlen klarer Muster darauf hin, dass eine Reihe unterschiedlicher Faktoren dafür verantwortlich sein dürfte, dass die deutschen Kommunen offenbar mit sehr unterschiedlich hohen Sozialausgaben konfrontiert sind.

Die weitere Untersuchung versucht, die verschiedenen Faktoren zu beleuchten, um damit zu einem ausgewogenen, allerdings kaum erschöpfenden Gesamtbild zu kommen. Dabei interessieren folgende Faktoren:

- Wie können unterschiedliche „Fallzahlen“ bei den betroffenen Sozialleistungen beobachtete Unterschiede der gesamten Sozialausgaben erklären?
- Welchen Einfluss nehmen sozioökonomische und fiskalische Fundamentalfaktoren ein?

- Spielen institutionelle Unterschiede zwischen den Ländern (kommunaler Finanzausgleich, Kommunalisierungsgrade) eine Rolle, um die Ausgabenunterschiede erklären zu können?
- Können verbleibende Variationen identifiziert werden, die auf die vorgenannten – für die Kommunen zumeist exogenen – Faktoren nicht zurückgeführt werden? Welche Variationen können mithin auf Unterschiede in der kommunalen Praxis zurückgeführt werden, z.B. auf unterschiedlich effiziente Routinen?

Diese Fragen werden in der weiteren Untersuchung behandelt. Wie deutlich werden wird, wird es nicht immer möglich sein, alle Fragen auch **erschöpfend** zu beantworten. Daten und Hintergrundinformationen sind vielfach sehr viel spärlicher gestreut, als dies für Aufgaben dieser gesellschaftspolitischen und finanziellen Bedeutung erwartet werden sollte. Auch kann selbstredend das breite Spektrum der von den Kommunen erbrachten Aufgaben im sozialen Bereich nicht in einem kurzen Gutachten in der nötigen Detailtiefe ausgeleuchtet werden. Aufgabe der Untersuchung ist es vor allem, **erste Schneisen zu schlagen** in das Dickicht unterschiedlicher Fundamentalfaktoren, wechselnder Zuständigkeiten und differenzierter regionaler und lokaler Praktiken.

3.2 Der Einfluss von Fundamentalfaktoren

In diesem Abschnitt wird zunächst einmal im Allgemeinen untersucht, welcher Anteil der Differenzen in den Sozialausgaben auf Unterschiede in den zugrunde liegenden Fundamentalfaktoren zurückzuführen ist. Ziel ist es, festzustellen, wie groß der Anteil der Ausgabevariation ist, der nicht durch Unterschiede in den Fallzahlen sowie andere fundamentale Faktoren erklärt werden kann.

*Wissenschaftlicher
Exkurs: Ökonometrische
Analyse potentieller
Fundamentalfaktoren.*

Technisch erfolgt diese Analyse mithilfe ökonometrischer Analysen, insbesondere durch multiple Regressionsrechnungen. Vereinfacht gesagt werden bei diesem Vorgehen die Ausgabedaten mit Daten zu Faktoren verglichen, die die „Nachfrage“ nach den kommunalen Sozialleistungen und somit deren Ausgaben fundamental bestimmen (können). Hierunter fallen unter anderem

- Demografische Daten zu Alters- und Geschlechtsstrukturen,
- Arbeitsmarktdaten,
- Daten zur Wirtschaftsstruktur,
- Informationen zu SGB II- und SGB XII-Fällen und
- sonstige direkte Sozialindikatoren.

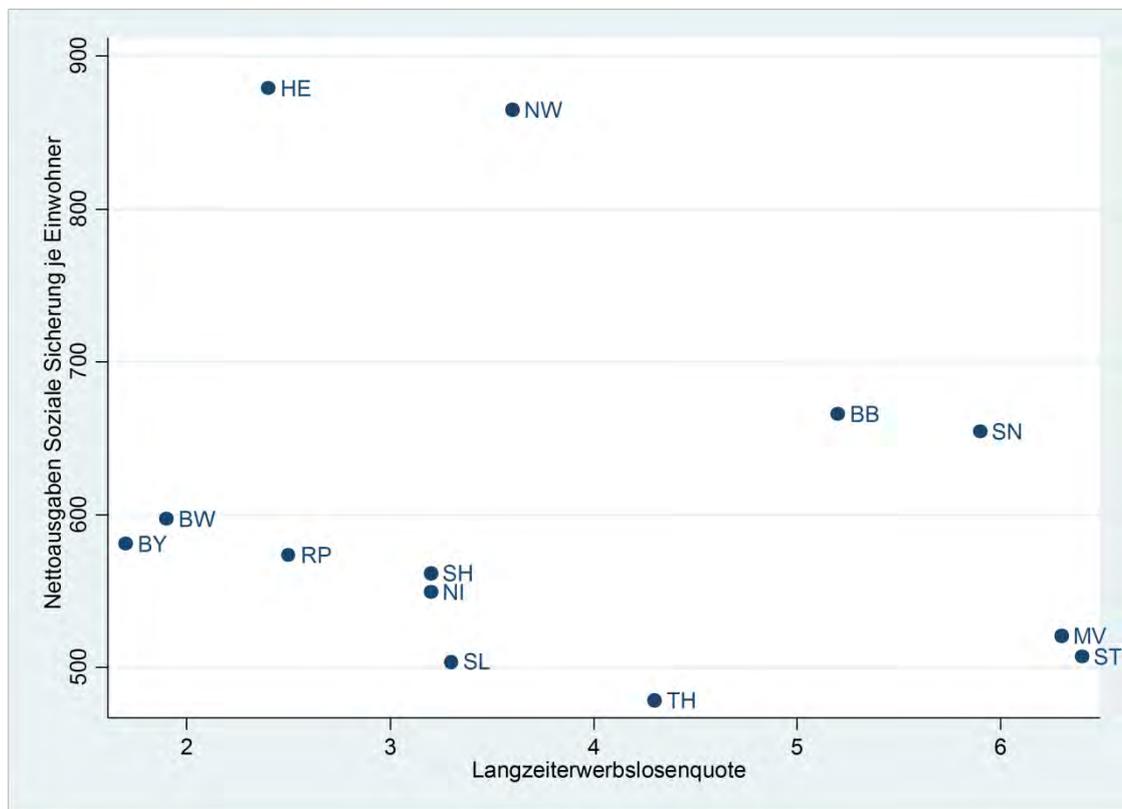
Im Idealfall würde diese Analyse auf die kleinste verfügbare Einheit – die Städte, Gemeinden und Kreise – abstellen. Es wurde in der Untersuchung aber sehr schnell deutlich, dass das aufgrund mangelnder Datenverfügbarkeit derzeit nicht möglich ist. Wegen der Umstellung zur Doppik gibt es keine deutschlandweit vergleichbaren kommunalen Ausgabe- und Einnahmedaten für die Zeit nach den

Hartz IV-Reformen, d.h. ab 2005. Aus diesem Grund wurde die Möglichkeit eruiert, Schlussfolgerungen auf Basis der Nettoausgaben auf Landesebene zu ziehen.

Um zu untersuchen, ob es Wirkungszusammenhänge zwischen den Nettoausgaben pro Kopf auf der aggregierten Ebene der Länder und relevanten Fundamentalfaktoren – Fallzahlen und sozioökonomische Faktoren – gibt, werden zunächst sog. „Scatterplots“ erstellt.

Scatterplots sind wertvolle Werkzeuge für die statistische Datenanalyse und werden verwendet, um mögliche statistische Zusammenhänge zwischen zwei Variablen (hier z.B. Ordinate: Nettoausgaben je Einwohner; Abszisse: Langzeiterwerbslosenquote) zu untersuchen und grafisch darzustellen. Sie helfen vor allem, um schnell und unkompliziert vorab zu testen, ob überhaupt statistische Zusammenhänge zwischen zwei Variablen vermutet werden können – oder nicht. Die Suche nach einem Zusammenhang lohnt sich immer dann, wenn die Wertekombinationen, die als Punkte dargestellt sind, gemeinsam ungefähr einer Funktion bzw. einem Trend zu folgen scheinen. Ist das der Fall, lohnt die vertiefte ökonomische Prüfung, ob der Zusammenhang wirklich besteht und wie er sich beschreiben lässt.

Abbildung 18: Beispiel Scatterplot – Kommunale Nettoausgaben Soziale Sicherung (in Euro je Einwohner) und Langzeiterwerbslosenquote



Quelle: Eigene Darstellung. Statistisches Bundesamt FS 14, Reihe 3.3., Statistische Ämter des Bundes und der Länder (Regionaldatenbank Deutschland).

In Abbildung 18 ist **kein statistischer Zusammenhang** ersichtlich, so hat z.B. Hessen sehr hohe Nettoausgaben im Aufgabenbereich „Soziale Sicherung“ pro Kopf und eine sehr geringe Langzeiterwerbslosenquote und Sachsen-Anhalt niedrige Nettoausgaben pro Kopf und eine hohe Langzeitarbeitslosenquote.

Im Zuge der Analysen wurden zahlreiche weitere Scatterplots für eine Reihe interessierender Fundamentalfaktoren erstellt und untersucht. Auf eine Darstellung an dieser Stelle wurde aufgrund der Lesbarkeit des Gutachtens verzichtet. Die Scatterplot-Analyse zeigt auf, dass die Wirkungszusammenhänge zwischen den Nettoausgaben pro Kopf auf der aggregierten Ebene der Länder und den Fundamentalfaktoren nur schwer ersichtlich sind. Aus diesem Grund erwies sich eine **ökonometrische** Untersuchung auf Basis des verfügbaren Datenmaterials auf Länderebene als wenig erfolgversprechend und wurde nicht weiter verfolgt werden.

Nachfolgend werden verschiedene sozioökonomische Faktoren betrachtet, die Unterschiede in den Fallzahlen der Sozialhilfeleistungen miterklären können. Im Anschluss werden Diskrepanzen in den institutionellen Arrangements aufgezeigt.

3.3 Der Einfluss von sozioökonomischen Faktoren

Dieser Abschnitt zeigt räumliche Ähnlichkeiten und Unterschiede zwischen den Kommunen und Ländern exemplarisch auf und erklärt die Relevanz dieser für die kommunale Belastungssituation.

Der Hauptpunkt dieses Abschnitts ist, zu verdeutlichen, dass der bisher betrachtete Indikator Ausgaben je Einwohner (bzw. Nettoausgaben je Einwohner) sowohl von den Empfängern sozialer Leistungen je Einwohner als auch von den Ausgaben je Empfänger abhängt:

$$\frac{\text{Ausgaben}}{\text{Einwohner}} = \frac{\text{Empfänger}}{\text{Einwohner}} * \frac{\text{Ausgaben}}{\text{Empfänger}}$$

Variationen in den Ausgaben je Empfänger können durch Qualitäts- und Effizienzunterschiede sowie einer Vielzahl von institutionellen Faktoren – diese werden im Laufe dieses Gutachtens noch ausführlich besprochen – bedingt sein. Die sozioökonomischen Charakteristika der Einwohner (Bildungsniveau), die örtliche Siedlungsstruktur (Ballungsraum) und auch strukturelle Faktoren, wie Wirtschaftskraft der Region, hingegen bestimmen die Fallzahlen von Empfängern sozialer Leistungen (Empfänger je Einwohner). Dies ist besonders problematisch für strukturschwache Regionen, da diese im Lauf der Zeit gewachsenen Strukturen nur sehr schwer aus eigenen Anstrengungen aufzubrechen sind und sich – teilweise – auch **selbst** verstärken.

Der gerade aufgebrachte Punkt verdeutlicht bereits, dass sich der bei der bisherigen Betrachtung verwendete Indikator – Nettoausgaben je Einwohner – nur als

Sozioökonomische Charakteristika sowie weitere strukturelle Faktoren bestimmen die Empfängerzahlen sozialer Leistungen.

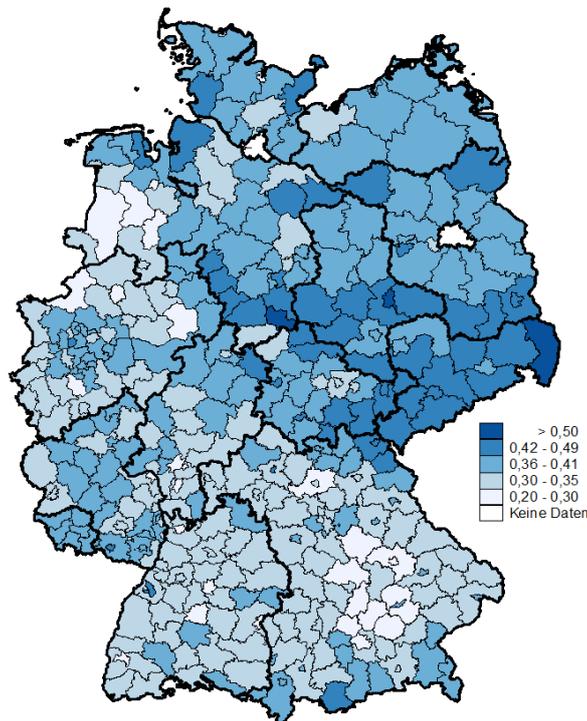
Indikator (Nettoausgaben je Einwohner) ist guter Gradmesser der kommunalen Belastung, aber eingeschränkte Aussagekraft zu Quantität, Qualität oder auch Effizienz öffentlicher Sozialleistungen.

Gradmesser der kommunalen Belastung bewährt, allerdings keine abschließenden Aussagen über die Qualität, Quantität oder auch Effizienz öffentlicher Sozialleistungen auf kommunaler Ebene und der Bereitstellung dieser erlaubt. Hat ein Land aufgrund seiner schlechteren wirtschaftlichen und demografischen Gesamtlage mehr Empfänger (je Einwohner), kann dies zu hohen Ausgaben je Einwohner führen, obwohl die Ausgaben je Empfänger sehr niedrig sind. Aus diesem Grund werden in der detaillierten Analyse in Teil B immer beide Faktoren des Produktes genauer untersucht. Nichtsdestotrotz leistet der Indikator Nettoausgaben je Einwohner einen gewichtigen Beitrag zur Erklärung der im Ländervergleich sehr unterschiedlichen **kommunalen Haushalts(not)lagen**.

Da die Mehrheit vorstellbarer Indikatoren und Fakten der Leserschaft bereits bekannt sein wird, wird an dieser Stelle auf eine ausführliche Bearbeitung verzichtet. Vielmehr erfolgt zur Illustration eine reduzierte, grafische Aufarbeitung in Form von Landkarten, die den räumlichen Vergleich erleichtern und dennoch die Heterogenitäten zwischen Kommunen wie auch Bundesländern offensichtlich machen. Ausgewählt wurde je ein Indikator der drei Hauptdimensionen relevanter sozio-ökonomischer Faktoren: Siedlungsstruktur (Einwohnerdichte), Demografie (Altersstruktur) und weitere strukturelle Faktoren (Bruttoinlandsprodukt).

Demografie – Altersquotient: Die Altersstruktur der deutschen Bevölkerung ist von einem Ost-West-Gefälle geprägt. In Ostdeutschland ist das Verhältnis der Personen über 65 Jahren zur Erwerbsbevölkerung (zwischen 15 und 65 Jahren) flächendeckend deutlich höher als in Westdeutschland. Das Bundesland mit dem höchsten Altersquotienten ist Sachsen mit einem Wert von 0,44. Auf 100 Erwerbstätige kommen hier also rund 44 Pensionäre. Ähnlich hohe Altersquotienten sind in Sachsen-Anhalt (0,43) und Thüringen (0,41) zu beobachten. Dagegen sind Baden-Württemberg (0,33), Bayern (0,33) und Hessen (0,34) die Flächenländer mit den niedrigsten Altersquotienten. Hamburg (0,30) und Berlin (0,31) weisen die niedrigsten Altersquotienten aus. Der Altersquotient von NRW entspricht dem des deutschlandweiten Durchschnitts (0,35). In Ostdeutschland sind teilweise Altersquotienten nahe 0,5 und höher zu beobachten. Ein auffallend niedriges Verhältnis von Über-65-Jährigen zur Erwerbsbevölkerung kann indes die Region um München aufweisen. Generell sind die Altersquotienten erwartungsgemäß vor allem in Groß- und Studentenstädten niedrig.

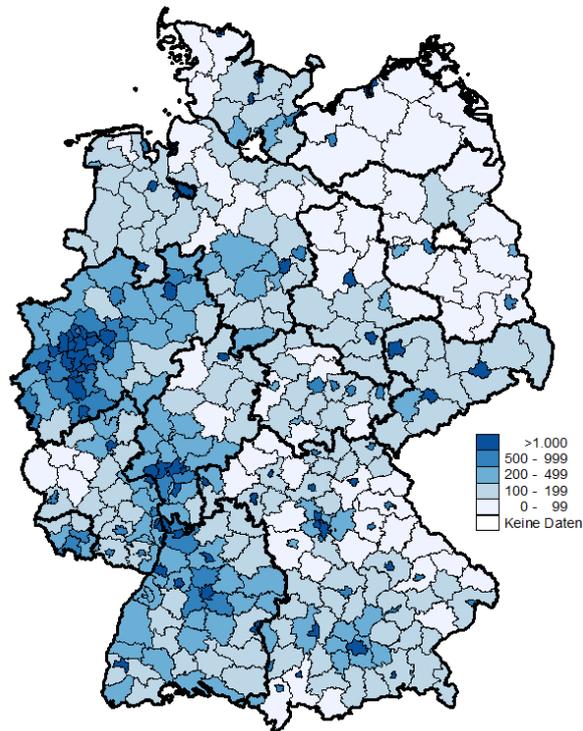
Abbildung 19: Altersquotient (Über-65-Jährige zur Erwerbsbevölkerung, 2011)



Quelle: Eigene Berechnung. Statistische Ämter des Bundes und der Länder (Regionaldatenbank Deutschland); Shapefiles: Geodatenzentrum, Bundesamt für Kartographie und Geodäsie.

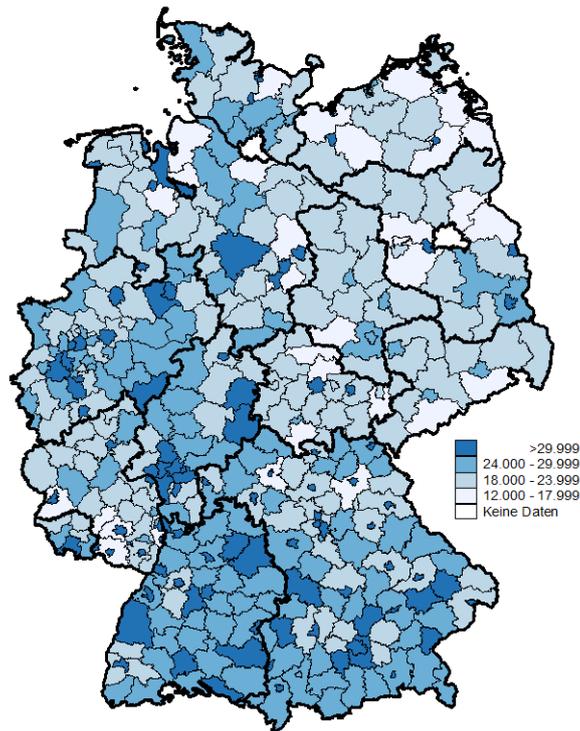
Siedlungsstruktur – Bevölkerungsdichte: NRW ist mit 523,26 Einwohnern pro qkm das mit Abstand am dichtesten besiedelte Flächenland in Deutschland. Die hohe Bevölkerungsdichte in NRW ist, wenig überraschend, vor allem auf das Ruhrgebiet und die Region um Köln und Düsseldorf zurückzuführen, allerdings gibt es auch schwach besiedelte Landkreise. Das Saarland, das nach NRW am dichtesten besiedelte Flächenland, hat mit 394,33 Einwohnern pro qkm bereits mehr als 100 Einwohner pro qkm weniger. Es folgt Baden-Württemberg mit 301,70 Einwohnern pro qkm. Der Bundesdurchschnitt liegt bei 229,17 Einwohnern pro qkm. Außerhalb von NRW sind hohe Bevölkerungsdichten vor allem in den Großstädten Berlin, München, Stuttgart und Frankfurt zu beobachten. Weiterhin auffallend sind die dicht besiedelten Ballungszentren in den Umgebungen von Frankfurt, Stuttgart und München. In Ostdeutschland ist die Bevölkerungsdichte flächendeckend sehr niedrig. Mecklenburg-Vorpommern (70,48), Brandenburg (84,64) und Sachsen-Anhalt (113,12) sind die am wenigsten dicht besiedelten Bundesländer.

Abbildung 20: Bevölkerungsdichte (in Einwohner pro qkm, 2011)



Quelle: Eigene Berechnung. Statistische Ämter des Bundes und der Länder (Regionaldatenbank Deutschland); Shapefiles: Geodatenzentrum, Bundesamt für Kartographie und Geodäsie.

Strukturelle Faktoren – BIP: Beim Bruttoinlandsprodukt (BIP) pro Kopf sind ein Nord-Süd-, sowie ein Ost-West-Gefälle in Deutschland zu beobachten. Unter den Flächenländern rangieren Hessen (35.513 Euro pro Einwohner), Bayern (33.897 Euro pro Einwohner) und Baden-Württemberg (31.752 Euro pro Einwohner) auf den oberen Plätzen. Hier ist das BIP pro Kopf flächendeckend sehr hoch. Übertroffen werden sie nur von den beiden Stadtstaaten Hamburg (47.541 Euro pro Einwohner) und Bremen (40.440 Euro pro Einwohner). NRW liegt mit 29.920 Euro pro Kopf knapp unter dem deutschlandweiten Durchschnitt (29.278 Euro pro Einwohner) – auch weist NRW starke interkommunale Unterschiede auf. Das niedrigste BIP pro Kopf weisen Mecklenburg-Vorpommern (21.354 Euro pro Einwohner), Thüringen (21.311 Euro pro Einwohner) und Sachsen-Anhalt (21.300 Euro pro Einwohner) auf. In den ostdeutschen Kreisen und kreisfreien Städten sind niedrige Pro-Kopf-Werte verbreitet, es finden sich nur einzelne Kommunen mit einem vergleichsweise hohen BIP pro Kopf.

Abbildung 21: Bruttoinlandsprodukt (in Euro pro Kopf, 2009)

Quelle: Eigene Darstellung. Statistische Ämter des Bundes und der Länder (Regionaldatenbank Deutschland); Shapefiles: Geodatenzentrum, Bundesamt für Kartographie und Geodäsie.

Sozioökonomische Struktur deutscher Gemeinden und Kreise ist heterogen.

In diesem Abschnitt wurde aufgezeigt, wie heterogen die sozioökonomische Struktur der deutschen Gemeinden und Kreise ist. Diese sozioökonomischen Unterschiede bringen einen unterschiedlichen Grad lokaler Betroffenheit mit sich. Die lokale Variation in den Empfängerzahlen sozialer Leistungen ist überwiegend bedingt durch sozioökonomische Unterschiede. Im nächsten Abschnitt wird der Einfluss von institutionellen Faktoren auf die Sozialausgaben untersucht.

3.4 Der Einfluss von institutionellen Faktoren

Nachdem im vorangegangenen Abschnitt verdeutlicht wurde, dass Unterschiede in den sozioökonomischen Faktoren ein wichtiger Erklärungsfaktor für die beobachteten Unterschiede kommunaler Nettosozialausgaben sind, wird in diesem Abschnitt der Einfluss von institutionellen Faktoren beleuchtet.

Bedingt durch die föderale Struktur Deutschlands sind die sozialgesetzlichen Regelungen relativ komplex und schwer zu durchdringen. Zwar sind die Rahmenbedingungen prinzipiell einheitlich im Bundessozialhilfegesetz geregelt, allerdings gestattet dieses den Ländern Freiheiten zu, landesrechtlich eigene Regelungen zu treffen, z.B.: § 3 Abs. 2 SGB XII „Örtliche Träger der Sozialhilfe sind die kreisfreien Städte und die Kreise, soweit nicht nach Landesrecht etwas anderes bestimmt wird. [...]“

Prinzipiell einheitliche Rahmenbedingungen im Bundessozialhilfegesetz, aber Länder haben Freiheiten, landesrechtlich eigene Regelungen zu treffen.

Verallgemeinernd lässt sich konstatieren, dass die Länder – insbesondere im Bereich der Sozialhilfe – ausgiebig von der Möglichkeit Gebrauch machen, eigene Regelungen umzusetzen. Dies führt dazu, dass sich die vertikalen Zuständigkeits- und somit Leistungsstrukturen (Kommune – Land) nicht nur zwischen den Ländern, sondern auch noch zwischen den verschiedenen Hilfearten unterscheiden. Diese institutionellen Unterschiede schränken die Aussagekraft des zuvor durchgeführten Bundeslandvergleichs „Nettosozialausgaben (insgesamt)“ ein, denn wenn in einem Land die Kommunen für die Sozialausgaben Typ A und Typ B und in dem anderen Land die Kommunen nur für den Typ B zuständig sind, dann erlaubt der Vergleich aggregierter Kennzahlen nur noch Aussagen zum Grad der kommunalen Belastung – Aussagen zu der Effizienz und Qualität der Bereitstellung der öffentlichen Leistung hingegen sind nicht möglich. Daher werden in **TEIL B** dieses Gutachtens die Ausgabestrukturen des SGB II und SGB XII separat überprüft.

Aussagekraft „der Nettosozialausgaben (insgesamt)“ eingeschränkt.

Aufgrund des unterschiedlichen Grads und der unterschiedlichen Ausprägung der Kommunalisierung und Regionalisierung der Aufgaben und Ausgaben finden sich große Divergenzen in der Integration (bzw. fehlenden Integration) von Fach- und Finanzverantwortung bei der Gewährung von Sozialleistungen. So finden sich in einigen Ländern kommunale Zwischeninstanzen, wie z.B. in NRW die Landschaftsverbände, die für einige soziale Aufgaben zuständig sind. Dies wiederum verkompliziert die Finanzierungsströme- und -verflechtungen. Kommunale Effizienzunterschiede in der Bereitstellung sozialer Leistungen sind naheliegend, allerdings nur schwer messbar.

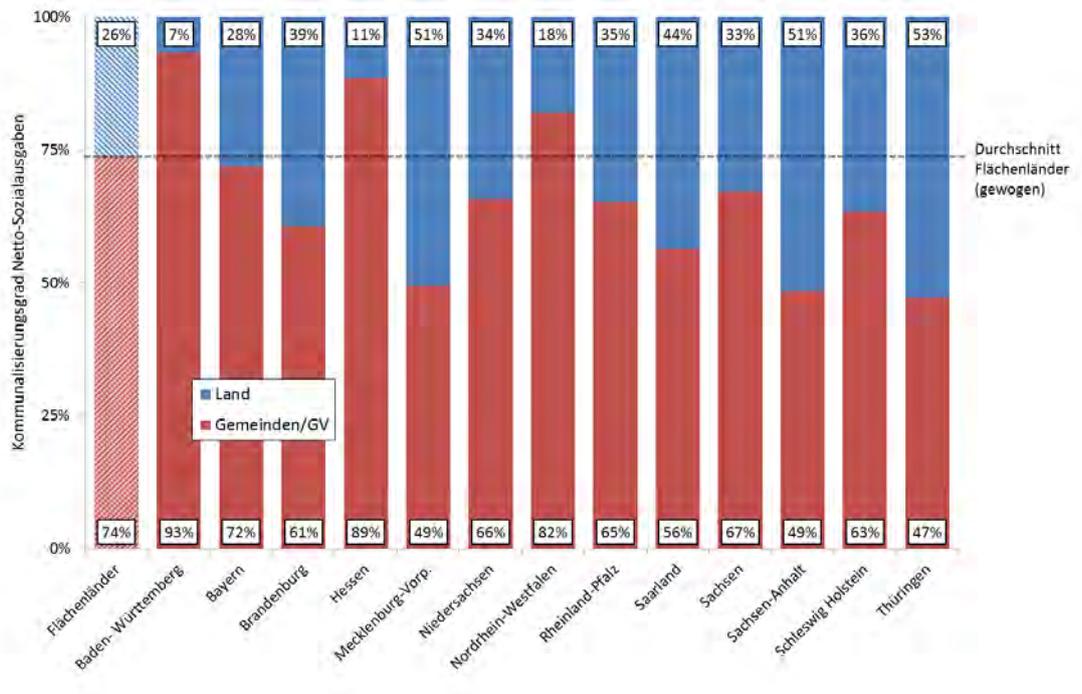
Detailanalyse ist notwendig (siehe Gutachten TEIL B).

Kommunalisierungsgrad: Um eine erste Idee bezüglich des Grads der Heterogenität der Aufgabenverteilung zwischen den Ländern und ihren Kommunen zu erhalten, wird der Kommunalisierungsgrad der „Sozialausgaben insgesamt“ untersucht. Er ist definiert als der Anteil der kommunal getragenen Sozialausgaben an den gesamten Sozialausgaben des Landes und der Kommunen:⁸

$$\text{Kommunalisierungsgrad Sozialausgaben} = \frac{\text{Sozialausgaben der Kommunen}}{\text{Sozialausgaben Kommunen und Land}}$$

⁸ Für Baden-Württemberg, Bayern und Schleswig-Holstein steht im Nenner des Bruches: Sozialausgaben der Kommunen, der Zweckverbände und des Landes.

Abbildung 22: Kommunalisierungsgrad der Sozialauf- und -ausgaben im Ländervergleich



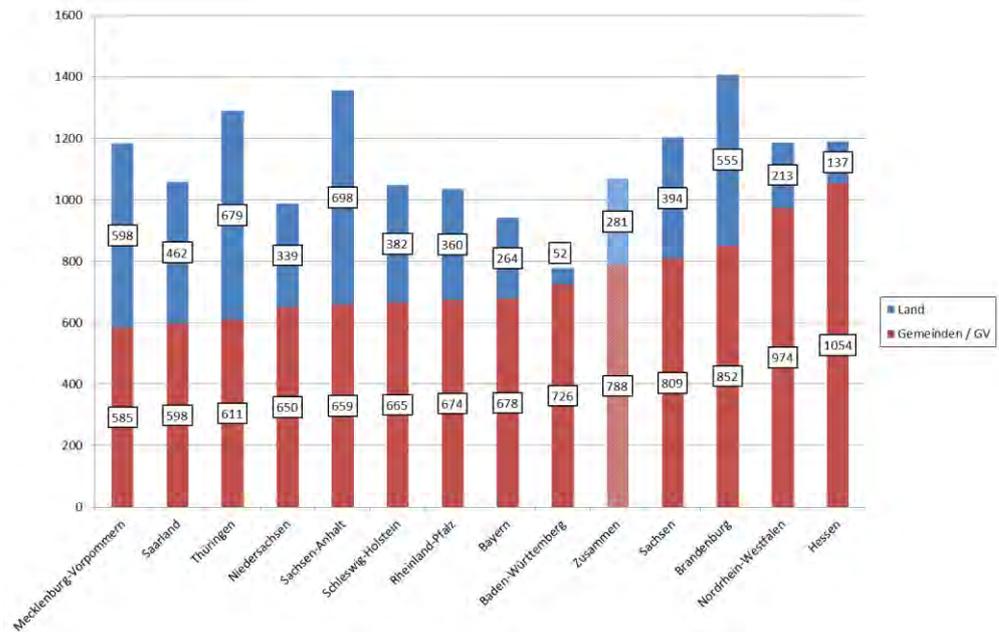
Anmerkung: Ohne Zweckverbände. Dies betrifft nur Baden-Württemberg, Bayern und Schleswig-Holstein (<1%).
Quelle: Eigene Berechnung. FS 14 Reihe 3.1.

Kommunalisierungsgrad sehr heterogen – Hessen und NRW (höchste Nettoausgaben je Einwohner) haben sehr hohen Kommunalisierungsgrad.

Abbildung 22 veranschaulicht den Kommunalisierungsgrad der Sozialauf- und -ausgaben der deutschen Flächenländer – wie erwartet ist der Kommunalisierungsgrad sehr heterogen. Bedenkt man die in Abschnitt A 3.1 gewonnenen Erkenntnisse, wird offensichtlich, dass die beiden Flächenländer (Hessen und NRW) mit den höchsten Nettoausgaben je Einwohner einen sehr hohen Kommunalisierungsgrad haben. Die Länder mit niedrigen Nettoausgaben haben einen niedrigen Kommunalisierungsgrad.⁹

⁹ Für die Berechnung der Kommunalisierungsgrade und für die weitere Argumentation wird aus Datenverfügbarkeitsgründen eine andere Definition Nettoausgaben Aufgabenbereich „Soziales“ verwendet (Summe: (1024) Soziale Sicherung, soziale Kriegsfolgeaufgaben, Wiedergutmachung und (1031) Tageseinrichtungen für Kinder, vgl. Anhang Tabelle 19).

Abbildung 23: Aufteilung der Nettosozialausgaben (in Euro je Einwohner), 2010



Anmerkung: Ohne Zweckverbände. Die betrifft nur Baden-Württemberg, Bayern und Schleswig-Holstein (< 2 Euro je Einwohner).

Quelle: Eigene Berechnung. FS 14 Reihe 3.1.

Um die direkten Folgen der unterschiedlichen Kommunalisierungsgrade aufzuzeigen, wird nachfolgend ein kleines Gedankenexperiment unternommen. Dafür wird unterstellt, dass NRW bei gleichbleibenden aggregierten Gesamtnettosozialausgaben (1.186,88 Euro je Einwohner) den viel niedrigeren durchschnittlichen Kommunalisierungsgrad (0,74%) aller Flächenländer hätte. Hätte die Aufgabenteilung in NRW den deutschlandweiten Durchschnitt, dann wären die NRW-Kommunen mit nur 874,57 Euro je Einwohner, das Land hingegen mit 312,31 Euro je Einwohner belastet– die NRW-Kommunen wären um 100 Euro je Einwohner entlastet!¹⁰

Kommunen sind zur Erfüllung der Mehrheit der Sozialaufgaben landes- und bundesgesetzlich verpflichtet.

Kommunale Pflichten: Die Kommunen sind zur Erfüllung der Aufgaben im Bereich Soziales verpflichtet, da die Mehrheit der sozialen Leistungen bundes- und/oder landesgesetzlich geregelt ist. Sie haben nur sehr geringe Wahlmöglichkeiten und Spielräume. Dies bedeutet, dass die Kommunen in Zeiten knapper Kassen nur freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben zwecks Mitteleinsparungen reduzieren können.

Generell unterscheidet man zwischen zwei Typen von Aufgaben – den **kommunalen freiwilligen** und **pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben** und den **Pflichtaufgaben** zur Erfüllung nach Weisung bzw. den Auftragsangelegenheiten. Die kom-

¹⁰ Der durchschnittliche Kommunalisierungsgrad aller Flächenländer wird durch NRW noch nach oben gezogen, da dieses in der Durchschnittsbildung berücksichtigt ist.

munalen Selbstverwaltungsaufgaben betreffen diejenigen Aufgabenbereiche, in denen die Kommunen ihr grundgesetzlich gewährleistetes Recht (vgl. Art. 28 Abs. 2 GG) wahrnehmen, „Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft“ eigenverantwortlich zu regeln – für diese Aufgabenbereiche besitzen die Kommunen ein eigenes Aufgabenfindungsrecht. Bei den freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben ist den Kommunen das „Ob“ und „Wie“ der Aufgabenerfüllung freigestellt. Typische Beispiele für diese Kategorie sind Mittel für Vereine des Jugend- und Sportbereichs, kommunale Förderung von Theatern oder die Pflege und Bereitstellung von Parkanlagen. Nur bei den freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben besitzen die Kommunen eine große Gestaltungsfreiheit und somit auch weitestgehende **Finanzautonomie**. Es besteht keine Verpflichtung zur Aufgabenwahrnehmung. Neben den freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben gibt es auch die pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben: Bei diesen Aufgabenbereichen sind die Kommunen landes- oder bundesgesetzlich oder faktisch verpflichtet ein Angebot bereitzustellen. Nur noch das „Wie“, allerdings nicht mehr das „Ob“, ist durch die Kommune beeinflussbar. Unter diese Kategorie fallen bereits einige Aufgaben im Sozialbereich, wie z.B. die Bereitstellung von Kindergärten und auch einige Aufgaben der Sozial- und Jugendhilfe.

Im Kommunalrecht wird zwischen dem monistischen und dualistischen Aufgabenmodell unterschieden. Beim monistischen System wird zwischen den Selbstverwaltungsaufgaben und Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung unterschieden, während beim dualistischen Aufgabenmodell zwischen den Selbstverwaltungsaufgaben und den vom Staat übertragenen Aufgaben – Auftragsangelegenheiten – unterschieden wird. Bei den Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung besteht kein kommunales Aufgabenfindungsrecht, vielmehr überträgt das Land per Gesetz den Kommunen die **Pflicht zur Aufgabenerfüllung**. Sowohl das „Ob“ als auch das „Wie“ der Aufgabenerfüllung sind somit weitestgehend festgelegt. Das monistische Modell wird z.B. in NRW eingesetzt (vgl. GO NRW). In NRW gehören z.B. die Aufgaben gemäß SGB II zu den Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung: „Die kreisfreien Städte und Kreise als kommunale Träger nehmen die ihnen nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch obliegenden Aufgaben der Grundsicherung für Arbeitsuchende als Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung wahr“ (§ 1 AG- SGB II NRW). Die Kommunen haben keine Wahlfreiheit, sondern müssen die Aufgaben erfüllen und (zumeist auch) die damit verbundenen Kosten tragen. Bei der monistischen Aufgabenstruktur zählen auch die vom Bund und Land übertragenen Aufgaben als Gemeindeaufgaben. Beim dualistischen Aufgabenmodell erfüllt die Gemeinde die Auftragsangelegenheiten in Fremdverwaltung.¹¹

¹¹ Für mehr Informationen zum Rechtscharakter kommunaler Aufgaben, siehe z.B. Waibel (2007) oder Franz (2004).

Bedingt durch die dezentrale Aufgabenwahrnehmung auf kommunaler Ebene – die kreisfreien Städte und Kreise sind die kommunalen Träger – ist, nicht nur für den Ländervergleich, sondern auch für den Vergleich der kommunalen Träger innerhalb eines Landes, entscheidend, welche Gestaltungsspielräume auf Seiten des kommunalen Trägers bei der Aufgabenerfüllung verbleiben. So sind z.B. im SGB II die kommunalen Aufgaben recht genau vorgeschrieben, insbesondere der relevanteste Posten Leistungen für Unterkunft und Heizung. Allerdings ist der Umfang der zu finanzierenden Leistungen stark vom örtlichen Mietpreisniveau abhängig, was Schlussfolgerungen zu Qualität und Effizienz bezüglich des kommunalen Leistungsangebots erschwert.

Im nachfolgenden Abschnitt wird noch kurz der Einfluss kommunaler Finanzausgleichssysteme auf die Haushaltssituation der Kommunen angesprochen, bevor dann in Abschnitt A 3.6 das Prüfraster präsentiert wird. Dieses Prüfraster wird entwickelt, um die hier aufgezeigten verschiedenen Facetten zu systematisieren und zu operationalisieren.

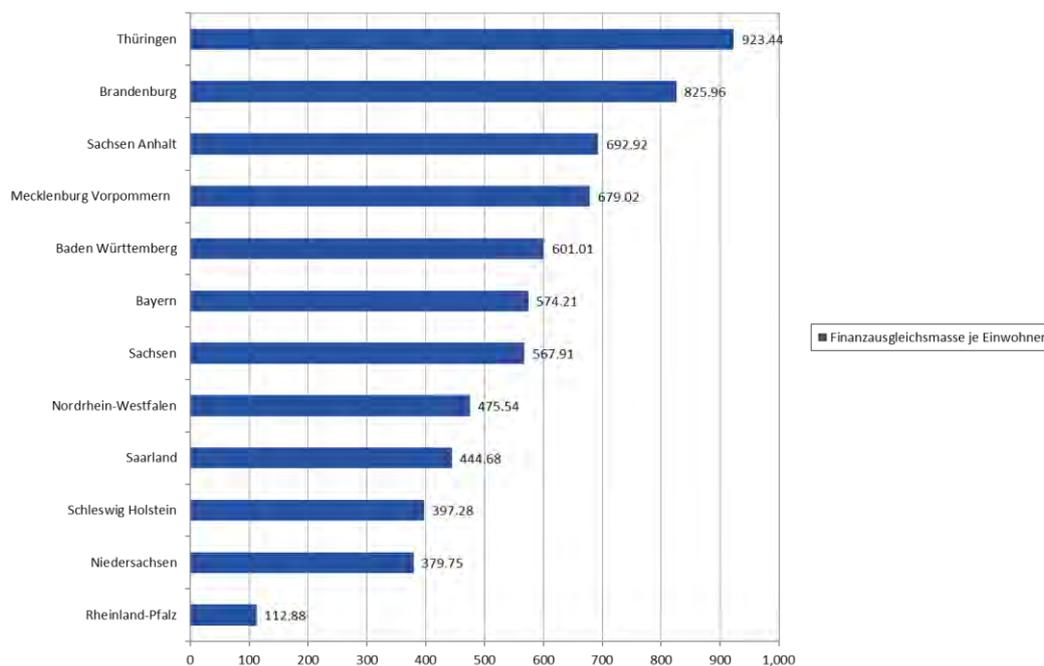
3.5 Kommunaler Finanzausgleich

Auch wenn die kommunale Ausgabenbelastung im Mittelpunkt dieser Studie steht, können die kommunalen Einnahmen nicht gänzlich aus dem Auge gelassen werden. Denn finanziell leistungsfähige Kommunen können naturgemäß mehr Aufgaben wahrnehmen.¹² Wichtigste Einnahmequellen der Kommunen sind neben der Grund- und Gewerbesteuer, dem kommunalen Anteil an der Einkommen- und Umsatzsteuer, Gebühren und Beiträgen die Schlüsselzuweisungen. Schlüsselzuweisungen sind allgemeine Deckungsmittel, die die Länder ihren Kommunen durch die kommunalen Finanzausgleichssysteme in Abhängigkeit ihrer eigenen Finanzkraft zu Verfügung stellen, um deren finanzielle Leistungsfähigkeit zu sichern. Generell müsste erwartet werden, dass Länder mit einem hohen Kommunalisierungsgrad mehr Finanzausgleichsmasse zur Verfügung stellen als andere. Abbildung 24 veranschaulicht, dass es deutliche Diskrepanzen bezüglich der Finanzausgleichsmasse je Einwohner im Ländervergleich gibt. Bemerkenswert ist, dass NRW sich eher am unteren Ende der Skala befindet.

Kommunalisierungsgrad sollte sich in den kommunalen Einnahmen widerspiegeln.

NRW hat unterdurchschnittlich hohe Finanzausgleichsmasse je Einwohner.

¹² Unterschiede in den zweckgebundenen Erstattungen im Aufgabenbereich „Soziale Sicherung“ wurden durch die parallele Betrachtung der bereinigten Ausgaben und der Nettoausgaben bereits berücksichtigt.

Abbildung 24: Finanzausgleichsmasse je Einwohner (2012)

Quelle: Eigene Berechnung. Daten aus den jeweiligen Gesetzen und Informationen der Landesregierungen, Statistische Ämter des Bundes und der Länder (Regionaldatenbank Deutschland).

Unterschiedliche Berücksichtigung der kommunalen Sozialausgaben in den kommunalen Finanzausgleichssystemen.

Ein weiterer wichtiger Punkt ist, dass die Länder die unterschiedlichen kommunalen Belastungsstrukturen für Sozialausgaben in ihren kommunalen Finanzausgleichssystemen sehr unterschiedlich berücksichtigen. Grundsätzlich lässt sich zwischen dem finanzkraftabhängigen und dem finanzkraftunabhängigen Ausgleich von Soziallasten unterscheiden.

Für den Fall einer **finanzkraftabhängigen** Berücksichtigung werden die Belastungen der Kommunen für soziale Aufwendungen durch einen Sozialkostenansatz berücksichtigt. Dies erfolgt in den Ländern Bayern, Niedersachsen, NRW, Saarland und in Rheinland-Pfalz. Dort werden kommunale Belastungen durch Sozialausgaben in den jeweiligen Schlüsselzuweisungen berücksichtigt. In den Schlüsselzuweisungen erfolgt somit eine Zuweisung von Finanzmitteln abhängig von dem Bedarf und der Steuerkraft der Kommunen. Die Sozialabgaben werden bei der finanzkraftabhängigen Berücksichtigung in den Bedarfsansatz und somit in die Bedarfsmesszahl einbezogen.

Bei dem **finanzkraftunabhängigen** Soziallastenausgleich werden die Beiträge zur Unterstützung der Kommunen vorweg entnommen und bedarfsgerecht an diese weitergeleitet. Dabei wird jedoch nicht zwischen der Finanzkraft der Kommunen unterschieden. Im Vergleich der verschiedenen Vorgehensweisen der einzelnen Länder verwenden Baden-Württemberg, Brandenburg, Sachsen-Anhalt und Hessen den finanzkraftunabhängigen Ausgleich von Soziallasten.

In der Analyse der Leistungen, welche den Kommunen über den finanzkraftunabhängigen Soziallastenausgleich zugesprochen werden, ergeben sich grundlegende Unterschiede zwischen den einzelnen Ländern. So lässt sich generell zwischen der Gewährung von Lasten unterscheiden, welche sich aus dem SGB II (Grundsicherung für Arbeitsuchende), oder aus dem SGB XII (Sozialhilfe) ergeben. Dabei werden die Zahlungsverpflichtungen der Kommunen aus dem SGB II von allen Ländern mit einem finanzkraftunabhängigen Soziallastenausgleich ausgeglichen. Demgegenüber werden Aufwendungen der Kommunen, welche aus dem SGB XII resultieren, in den Ländern Baden-Württemberg, Sachsen-Anhalt und Hessen mit einem finanzkraftunabhängigen Ausgleich berücksichtigt. Die Zuweisungshöhe des jeweiligen finanzkraftunabhängigen Soziallastenausgleichs orientiert sich direkt an den tatsächlichen Aufwendungen. Die genaue Vorgehensweise der Verteilung wird in der detaillierten Auswertung der Finanzausgleichsgesetze der Länder beschrieben. Besonders erwähnenswert ist die Höhe der bereitgestellten Mittel in Baden-Württemberg. Während in Brandenburg, Hessen und Sachsen-Anhalt ein festgelegter Betrag im Sozialhilfelastenausgleich verteilt wird, wird in Baden-Württemberg die Mittelhöhe nicht direkt festgelegt. Vielmehr erhalten Stadt- und Landkreise jährliche Zuweisungen für einen fixen Prozentsatz der den Landesdurchschnitt übersteigenden Kosten. Neben den Ländern, die entweder einen steuerkraftabhängigen oder einen steuerkraftunabhängigen Soziallastenausgleich implementiert haben, verwendet Thüringen beide Systeme zum Ausgleich der Soziallasten. In Sachsen und Mecklenburg Vorpommern hingegen finden die Belastungen der Kommunen durch die Sozialkosten keine gesonderte Betrachtung im kommunalen Finanzausgleich.

Ob Soziallasten finanzkraftab- oder -unabhängig berücksichtigt werden, kann auch einen Einfluss auf die Nettoausgaben des Aufgabenbereichs „Soziales“ haben. Es ist zu erwarten, dass bei finanzkraftunabhängiger Berücksichtigung der Soziallasten die Zuweisungen unter „Soziales“ (Produktbereich 5 „Soziale Leistungen“) gebucht werden. Bei finanzkraftabhängiger Berücksichtigung beeinflusst die soziale Belastung die Höhe der Schlüsselzuweisungen. Schlüsselzuweisungen sind allgemeine Deckungsmittel und werden im Produktbereich 16 „Allgemeine Finanzwirtschaft“ gebucht, sie haben somit keinen Einfluss auf die Ausgabenziffern im Sozialbereich. Dieses Beispiel unterstreicht erneut die Problematik einer vergleichenden Analyse der Sozialausgaben. Nachfolgend erfolgt eine detaillierte Auswertung der Finanzausgleichsgesetze der Länder:

Thüringen berücksichtigt die Belastungen durch Sozialkosten sowohl bei der Bestimmung des Bedarfsansatzes steuerkraftabhängig als auch durch direkte Zuweisungen steuerkraftunabhängig. Zum Ausgleich ihrer Belastungen aus der Trägerschaft für die örtliche Sozialhilfe erhalten die Träger der Sozialhilfe im eigenen Wirkungskreis zweckgebundene besondere Ergänzungszuweisungen. Ein steuerkraftunabhängiger Soziallastenansatz wird den Landkreisen und kreisfreien Städten für die Anzahl der Bedarfsgemeinschaften und die Hilfeempfänger von Ein-

gliederungshilfen für behinderte Menschen gewährt. Für die Berücksichtigung im Soziallastenansatz wird die Zahl der Bedarfsgemeinschaften und der Hilfeempfänger nach jeweiligen Bedarfssätzen mit acht multipliziert. Dabei wird der so ermittelte Soziallastenansatz jeweils um den Prozentsatz erhöht oder verringert, der der Abweichung der Zuschussbedarfe je Bedarfsgemeinschaft nach und je Hilfeempfänger von Eingliederungshilfe für behinderte Menschen eines Landkreises oder einer kreisfreien Stadt vom Landesdurchschnitt dieser Zuschussbedarfe entspricht.

Nachfolgende Länder berücksichtigen die Sozialausgaben finanzkraftunabhängig: So wird in **Baden-Württemberg** der Sozialhilfelastenausgleich per Vorwegentnahme aus der Finanzausgleichsmasse finanziert. Bei der Verteilung der bereitgestellten Finanzmittel wird zwischen Stadt- und Landkreisen unterschieden. Stadtkreise, deren Sozialhilfenettoausgaben und Nettoausgaben für die Grundsicherung für Arbeitsuchende je Einwohner den Landesdurchschnitt übersteigen, erhalten eine Ausgleichszahlung in Höhe von 30% des übersteigenden Betrags. Landkreise erhalten hingegen eine Ausgleichszahlung in Höhe von 40% des übersteigenden Betrags (§ 21 FAG Baden-Württemberg 2012).

Das Land **Brandenburg** gewährt einen finanzkraftunabhängigen Sozialkostenausgleich für besondere Belastungen im Bereich der Grundsicherung für Arbeitsuchende an die Landkreise und kreisfreien Städte. Zu diesem Zweck werden die Bundesergänzungszuweisungen gemäß § 11 Absatz 3a des Finanzausgleichsgesetzes, den Landkreisen und kreisfreien Städten in voller Höhe zur Verfügung gestellt. Die Verteilung der Finanzmittel wird gemeinsam von den für Finanzen und Arbeit zuständigen Mitgliedern der Landesregierung bestimmt. Die Zuweisungshöhe orientiert sich dabei an den entsprechenden Belastungen der Landkreise und kreisfreien Städte (§ 15 BbgFAG 2012).

In **Hessen** werden die Sozialkosten ebenfalls steuerkraftunabhängig im kommunalen Finanzausgleich berücksichtigt. Es werden für die Belastungen aus der örtlichen Sozialhilfe, die Belastung durch Arbeitsuchende und die Aufwendungen zur örtlichen Jugendhilfe, direkte Finanzhilfen gewährt (§ 23 FAG Hessen 2012). Die Landkreise und kreisfreien Städte erhalten jährlich Finanzausgleichszuweisungen aufgrund ihrer Belastungen als örtliche Träger der Sozialhilfe. Die im Haushaltsplan bereitgestellten Mittel werden nach den jeweiligen Gesamtausgaben nach dem Zwölften Sozialgesetzbuch auf die Gruppe der Landkreise und auf die Gruppe der kreisfreien Städte aufgeteilt. Der Anteil des einzelnen Empfängers wird nach seinem Anteil an der Teilschlüsselmasse der jeweiligen Gruppe berechnet. Für Leistungen der Kommunen, die sich gemäß § 6 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 SGB II ergeben, führt das Land der Finanzausgleichsmasse jährlich einen pauschalen Betrag in Höhe von 0,1 Mrd. Euro zu. Die Verteilung der Mittel richtet sich nach den Anteilen der einzelnen Träger an den Bedarfsgemeinschaften der Grundsicherung für Arbeitsuchende, gewichtet nach dem örtlichen Mietniveau. Für die Gewichtung ist die für das Gebiet des Empfängers geltende Mietstufe nach der Anlage zu § 1 Abs. 3 der

Wohngeldverordnung maßgebend. Zusätzlich zu den beiden Ausgabenblöcken, die das SGB II und das SGB XII betreffen, werden noch Zuweisungen zu den Ausgaben der örtlichen Jugendhilfe gewährt. Dabei erhalten Landkreise, kreisfreie Städte und kreisangehörige Gemeinden mit eigenem Jugendamt jährlich Finanzzuweisungen zu den Ausgaben, welche sich nach dem hessischen Kinder- und Jugendhilfegesetzbuch ergeben. Die Höhe der Zuweisungen richtet sich dabei nach den im Haushaltsplan bereitgestellten Mitteln.

Der Sozialkostenansatz in **Sachsen-Anhalt** ist der Teil der Ergänzungszuweisungen, welcher den Kommunen vorab zur Wahrnehmung der Aufgaben des eigenen Wirkungskreises gewährt wird (§§ 7-8 FAG Hessen). Die Ergänzungszuweisungen gliedern sich dabei in die Bereiche (1) Grundsicherung für Arbeitsuchende (2) Sozialhilfe und (3) Jugendhilfe. Die Zuweisungen für die Belastung durch die Grundsicherung für Arbeitsuchende betragen für das Kalenderjahr 2013 insgesamt 0,084 Mrd. Euro. Der Anteil für den jeweiligen Landkreis und die jeweilige kreisfreie Stadt entspricht dabei dem Anteil an der Summe der Nettoausgaben der jeweiligen Gebietskörperschaftsgruppe des vorvergangenen Jahres. Auch die Zuweisungen für die kommunale Belastung aus der Sozialhilfe werden nach dem jeweiligen Anteil der Gebietskörperschaft an der Summe der Nettoausgaben bemessen. Als Summe der zu verteilenden Finanzmittel steht im Jahr 2013 ein Betrag in Höhe von 0,018 Mrd. Euro zur Verfügung. Weiterhin erhalten die Kommunen als Träger der Jugendhilfe eine Ergänzungszuweisung. Die Landkreise erhalten 2013 einen Betrag von insgesamt 0,045 Mrd. Euro und die kreisfreien Städte einen Betrag in Höhe von 0,023 Mrd. Euro. Die Verteilung dieser Finanzmittel auf die einzelnen Landkreise und kreisfreien Städte richtet sich nach der Zahl der jungen Menschen im Sinne des § 7 Abs.1 Nr.4 des Achten Sozialgesetzbuchs.

Die verbleibenden Länder berücksichtigen die kommunalen Soziallasten finanzkraftabhängig: Der Freistaat **Bayern** hat den Sozialkostenansatz für die Belastungen durch Sozialhilfe und die Grundsicherung für Arbeitsuchende im Gesamtansatz integriert. Hierfür erhalten die kreisfreien Gemeinden und Landkreise einen Ergänzungsansatz. Dieser beträgt das 2,5fache der Summe der Prozentpunkte, die sich aus 75% der über dem landesdurchschnittlichen Belastungssatz der Kommunen liegenden Belastung durch die Sozialkosten und 25% der dem Landesdurchschnitt entsprechenden oder darunter liegenden Belastung durch die Sozialkosten ergibt (§ 21 ff. FAG Bayern).

In **NRW** werden die Sozialkosten ebenfalls als Bestandteil des Gesamtansatzes berücksichtigt. Im Soziallastenansatz wird dabei die Zahl der erfassten Bedarfsgemeinschaften im Sinne von § 7 Absatz 3 Zweites Buch Sozialgesetzbuch einer Gemeinde mit dem Faktor 15,3 multipliziert (§ 8 GFG Nordrhein-Westfalen).

Die Sozialkosten werden in **Rheinland-Pfalz** in der Ermittlung der Bedarfsmesszahl berücksichtigt. Die Bedarfsmesszahl in Rheinland-Pfalz wird erhöht, wenn die Belastungen durch Sozialhilfe und Grundsicherung für Arbeitsuchende im Verhältnis

zur Einwohnerzahl den Landesdurchschnitt übersteigen. Für jeden Prozentpunkt oberhalb des Landesdurchschnitts, steigt die Bedarfsmesszahl um 2,5 v.T. der Einwohnerzahl (§ 11 LFAG Rheinland-Pfalz).

In **Niedersachsen** werden die Sozialausgaben in ähnlicher Form im kommunalen Finanzausgleich berücksichtigt. Dort wird ebenfalls die Einwohnerwertung im Bedarfsansatz um die finanzielle Belastung der einzelnen Kommunen im Verhältnis zur durchschnittlichen Belastung aller Kommunen erhöht. So ergibt sich der Bedarfsansatz aus der Einwohnerzahl des Landkreises, erhöht um zusätzliche Einwohnerzahlen zur Berücksichtigung der finanziellen Belastungen. Diese zusätzlichen Belastungen ergeben sich aus den Aufwendungen für die Sozialhilfe, sowie für die Schülerbeförderung und die Kreisstraßen. Die daraus erfolgende Einwohnerzahl wird mit einem Pro-Kopf Bedarf (Euro) multipliziert und ergibt so die Bedarfsmesszahl (§ 7 N FAG).

Im **Saarland** erhalten die Gemeindeverbände als Teil des Gesamtansatzes einen Soziallastenausgleich. Dieser wird gewährt, falls nach der Haushaltsrechnung für das zweitvorgegangene Jahr die Ausgabenbelastung durch Soziallasten im Verhältnis zur Einwohnerzahl den Landesdurchschnitt übersteigt. Die Höhe des Ansatzes beträgt bis zu 20 Prozentpunkte über dem Landesdurchschnitt je Prozentpunkt 7 vom Tausend der Einwohnerzahl, für jeden weiteren Prozentpunkt werden 5 vom Tausend der Einwohnerzahl gewährt (§ 14 KFAG Saarland).

3.6 Prüfraster

Systematisierung und Operationalisierung der Erkenntnisse in einem Prüfraster.

Abschließend erfolgt eine Systematisierung und Operationalisierung der Ergebnisse und Erkenntnisse in einem Prüfraster. Mit diesem werden im Teil B dieser Studie die kommunalen Belastungen für das Zweite und Zwölfte Sozialgesetzbuch genauer untersucht. Das Prüfraster soll hierbei als Orientierungshilfe dienen und so die Übersichtlichkeit, Nachvollziehbarkeit und auch die Transparenz des Bearbeitungsprozesses erhöhen.

Eine weitere Analyse der Bestimmungsgründe der durchschnittlichen kommunalen Ausgaben einer Hilfeart ist nur dann notwendig, wenn sich diese im Ländervergleich unterscheidet. Um für die unterschiedlichen Größen der Länder zu standardisieren, wird hierzu auf den Indikator **Ausgaben je Einwohner** abgestellt.

Prüfrasterfrage: Unterscheiden sich die durchschnittlichen kommunalen Ausgaben je Einwohner der Hilfeart im Ländervergleich?

Wie bereits in Abschnitt A 3.3 erwähnt, ist dieser das Produkt der **Empfänger je Einwohner** und der **Ausgaben je Empfänger** der jeweiligen Hilfeart. Die Ausgaben pro Einwohner für z.B. das SGB II sind somit folglich:

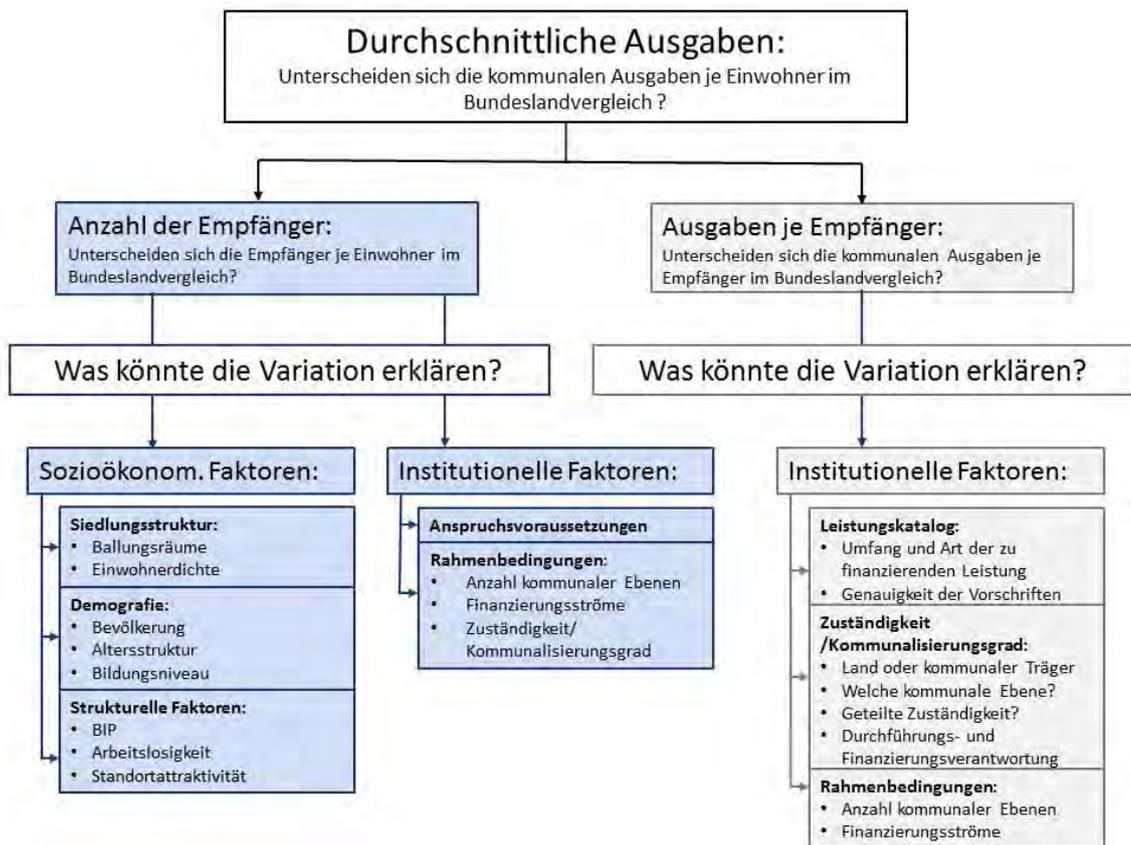
$$\frac{\text{Ausgaben gemäß SGB II}}{\text{Einwohner}} = \frac{\text{Bedarfsgemeinschaften}}{\text{Einwohner}} \cdot \frac{\text{Ausgaben}}{\text{Bedarfsgemeinschaft}}$$

Unterschiede in einem der beiden Faktoren des Produktes führen zu Diskrepanzen in den Ausgaben je Einwohner. Die **zentralen Forschungsfragen** sind daher:

- Unterscheiden sich die durchschnittlichen Empfänger je Einwohner der Hilfeart im Ländervergleich?
- Unterscheiden sich die durchschnittlichen kommunalen Ausgaben je Empfänger der Hilfeart im Ländervergleich?

Während der Indikator Ausgaben je Empfänger gemeinhin bekannt ist, mag die Größe Empfänger je Einwohner zunächst nicht intuitiv erscheinen und irritieren. Die Statistik arbeitet mit Pro-Kopf-Größen, um eine Vergleichbarkeit der Werte festzustellen. Ein einfaches Beispiel veranschaulicht das Problem: So hatte NRW, das einwohnerstärkste Land, im Dezember 2012 mehr Personen in Bedarfsgemeinschaften (1,6 Mio.) als das Saarland Einwohner (1 Mio.).

Abbildung 25: Prüfraster



Quelle: Eigene Darstellung.

Bedenkt man die bisherigen Erkenntnisse dieser Studie, ist zu erwarten, dass generell beide Fragen mit **JA** beantwortet werden. Deswegen gilt es dann zu klären, welche Faktoren die Variation der Empfänger je Einwohner erklären. Hauptklärungsgrund hierfür sind sicherlich Unterschiede in wichtigen sozioökonomischen Faktoren: wirtschaftlich attraktive Standorte mit einer jungen, gut ausgebildeten

Bevölkerung haben selbstverständlich weniger Einwohner, die auf soziale Leistungen angewiesen sind, als solche mit einer schlechteren Gesamtlage. Auch institutionelle Faktoren spielen eine Rolle. Wie bereits im vorherigen Abschnitt aufgezeigt wurde, ist die vertikale Zuständigkeit von Land zu Land verschieden. Allerdings spielen auch andere institutionelle Faktoren eine Rolle, so kann es z.B. Unterschiede in den Anspruchsvoraussetzungen geben. Auch kann der Ermessensspielraum wegen der Komplexität der Anspruchsvoraussetzungen hoch sein, was mit einer unterschiedlichen Handhabung in der kommunalen Praxis einhergehen kann. Verschiedene institutionelle Faktoren können eine Variation in den Ausgaben je Empfänger erklären:

- **Leistungskatalog:** So mag es Unterschiede im Umfang und der Art der zu finanzierenden kommunalen Leistungen je Hilfeart geben. Ungenauere Vorschriften erhöhen den kommunalen Ermessensspielraum und könnten so auch ein Erklärungsfaktor für interkommunale Unterschiede innerhalb eines Landes sein.
- **Zuständigkeit:** Entscheidend für die kommunale Kostensituation ist die vertikale Zuständigkeit. Insbesondere in der Untersuchung der Sozialhilfearbeiten wird allerdings nicht mehr nur auf die kommunalen Nettoausgaben abgestellt, sondern eine ganzheitliche Betrachtung der Ausgaben je Empfänger gewählt. Dieses Vorgehen ermöglicht zu untersuchen, ob Unterschiede in der Trägerschaft (Land oder Kommune oder geteilter Trägerschaft) eine Variation erklären können.
- **Rahmenbedingungen:** Zuletzt wird untersucht, ob sich die Finanzierungsströme von Land zu Land unterscheiden, oder ob Unterschiede in der kommunalen Verwaltungsstruktur einen Erklärungsbeitrag liefern.

In Teil B dieser Studie werden die Divergenzen in den kommunalen Ausgabenstrukturen für Aufgaben nach dem Zweiten und Zwölften Sozialgesetzbuch genauer überprüft. Die Analyse orientiert sich an dem Prüfraster: Zunächst wird immer die Frage geklärt, ob sich die kommunalen Ausgaben je Einwohner im Bundeslandvergleich unterscheiden, bevor dann untersucht wird, ob dies Unterschieden in der Fallzahl (Empfänger je Einwohner) oder/und in der Kostenstruktur (Ausgaben je Empfänger) geschuldet ist. Abschließend wird versucht zu klären, **welche** Faktoren die Variation erklären könnten.

Teil B – Sozialausgaben im Fokus

Im **TEIL B** dieser Studie werden das Zweite und Zwölfte Sozialgesetzbuch –, die durch die öffentliche Diskussion als Hartz IV und Sozialhilfe bekannt sind – in den Fokus gerückt. Aufgrund der gravierenden Sozialreformen im vorangegangenen Jahrzehnt konzentriert sich diese Analyse auf die Post-Reformjahre. Eine wirkliche Längsschnittuntersuchung erfolgt nicht.

Teil B Kapitel 4 untersucht das Zweite Sozialgesetzbuch: Zunächst werden die gesetzlichen Grundlagen des SGB II besprochen, bevor dann in Abschnitt B 4.2 regionale Unterschiede des relevanten kommunalen SGB II-Kostenfaktors (Kosten für Unterkunft und Heizung) aufgezeigt und untersucht werden. Abschnitt B 4.3 zeigt Gründe auf, die die Ausgabenvariation zumindest teilweise erklären.

Teil B Kapitel 5 widmet sich dem Zwölften Sozialgesetzbuch: Zunächst wird in Abschnitt B 5.1 ein Überblick über die Hilfearten des SGB XII gegeben, bevor dann in Abschnitt B 5.2 die Unterschiede in der kommunalen Zuständigkeitsstruktur beleuchtet werden. In den nachfolgenden Abschnitten werden die quantitativ bedeutsamsten Kapitel des SGB XII unter Zuhilfenahme des Prüfraster geprüft: Abschnitt B 5.3 (Hilfe zum Lebensunterhalt), Abschnitt 5.4 (Eingliederungshilfe für behinderte Menschen), Abschnitt B 5.5 (Hilfe zur Pflege). Abschließend wird in Abschnitt B 5.6 kurz die zukünftig bundesfinanzierte Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung angesprochen.

4 Zweites Sozialgesetzbuch

Das Inkrafttreten des „Vierten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ („Hartz IV“) zum 01.01.2005 führte zu massiven vertikalen Verschiebungen der Kompetenzen und Zuständigkeiten, sowie zu großen Lastenverschiebungen – insbesondere zwischen Kommunen und Bund. Die (bundesfinanzierte) Arbeitslosenhilfe und (kommunalfinanzierte) Sozialhilfe für grundsätzlich erwerbsfähige Hilfebedürftige und deren Familien wurden zu einem einheitlichen Leistungssystem zusammengeführt, der Grundsicherung für Arbeitsuchende (ALG II). Die ALG II-Leistungen sind im **Zweiten Sozialgesetzbuch** geregelt.

Die Hartz-IV Reformen führten auch zu einer Verkleinerung des Personenkreises, der sozialhilfeberechtigt ist (Empfänger von Hilfe zum Lebensunterhalt). Regelun-

gen zur Sozialhilfe finden sich im **Zwölften Sozialgesetzbuch**. Sozialhilfeberechtig sind nur noch z.B. Erwerbsunfähige auf Zeit, Vorruheständige mit niedriger Rente, längerfristig Erkrankte und hilfebedürftige Kinder mit selbst nicht hilfebedürftigen Eltern.

4.1 Gesetzliche Grundlagen

Nachfolgend werden zunächst die gesetzlichen Grundlagen des SGB II besprochen, bevor dann in Teil B Abschnitt 4.2 die eigentliche Analyse erfolgt.

4.1.1 Aufgaben- und Kostenträgerschaft

Relevant für die weitere Analyse sind die Veränderungen der Zuständigkeiten und somit Finanzierungsverantwortungen durch die Reform. Nachfolgend wird die Sachlage für das SGB II diskutiert. Das Zweite Sozialgesetzbuch sieht – bis auf den Sonderfall der Optionskommunen – eine geteilte Aufgaben- und Kostenträgerschaft (§ 6 SGB II) zwischen Kommunen und Bund vor.

Die **kreisfreien Städte** und **Kreise** sind gemäß § 6 Abs. 1 Nr. 2 SGB II zuständig für

- die Kinderbetreuung oder häusliche Pflege von Angehörigen, Schuldnerberatung, psychosoziale Betreuung und Suchtberatung (§ 16a Kommunale Eingliederungsleistungen),
- Leistungen für Unterkunft und Heizung (§ 22 Bedarfe für Unterkunft und Heizung, § 27 Abs. 3 Leistungen für Leistungen für Auszubildende),
- nicht von der Regelleistung umfasste Leistungen für die Erstausrüstung für die Wohnung, einschließlich Haushaltsgeräten sowie Erstausrüstungen für Bekleidung und Erstausrüstungen bei Schwangerschaft und Geburt (§ 24 Abs. 3 Satz 1 Nummer 1 und 2 Abweichende Erbringung von Leistungen),
- Leistungen für Bildung und Teilhabe (§ 28 Bedarfe für Bildung und Teilhabe).

Allerdings besteht die Option, die kommunalen Träger durch das Landesrecht anders zu bestimmen (§ 6 Abs. 1 Nr. 1 SGB II). Die Kosten für die Erzeugung von Warmwasser werden rückwirkend zum 1. Januar 2011 den Kosten für Unterkunft und Heizung zugeordnet, sofern sie angemessen sind. Bei dezentraler Warmwassererzeugung werden Mehrbedarfe anerkannt (§ 21 Abs. 7 SGB II).

Die **Bundesagentur für Arbeit** ist zuständig für alle übrigen Leistungen der Grundversicherung für Arbeitsuchende (§ 6 Abs. 1 SGB II):

- Dies sind überwiegend Geldleistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts aller in einer Bedarfsgemeinschaft lebenden Personen: Arbeitslosengeld II für erwerbsfähige Leistungsberechtigte, Sozialgeld für nicht erwerbsfähige Personen, sowie Mehrbedarfe.

Kosten für Leistungen für Unterkunft und Heizung sind größter kommunaler Kostenfaktor gemäß SGB II.

- Arbeitsmarktbezogene Eingliederung, das sind Beratung, Vermittlung, Förderung von Maßnahmen zur Integration in die Arbeit
- und Sozialversicherung: Kranken- und Pflegeversicherung und Unfallversicherung.

Die Aufgabenwahrnehmung erfolgt durch die örtlichen Jobcenter. Jobcenter sind gemeinsame Einrichtungen der örtlichen Agentur für Arbeit sowie des kommunalen Trägers. Durch diese soll eine einheitliche Durchführung der Grundsicherung für Arbeitsuchende aus einer Hand sichergestellt werden. Der Bund trägt die Aufwendungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende (einschließlich Verwaltungskosten), die von der Bundesagentur für Arbeit erbracht werden (§ 46 Abs. 1 SGB II) sowie 84,8% an den Gesamtverwaltungskosten der gemeinsamen Einrichtungen (§ 46 Abs. 3 SGB II). Darüber hinaus beteiligt sich der Bund zur Entlastung der Haushalte zweckgebunden an den Leistungen für Unterkunft und Heizung (§ 46 Abs. 5 bis 8 SGB II) (vgl. nächsten Abschnitt). Bei Hinzuverdiensten aus Erwerbstätigkeit profitiert zunächst der Bund: Eigenes Einkommen wird zuerst bei den – vom Bund getragenen – Leistungen zum Lebensunterhalt angerechnet und erst nachrangig bei den Leistungen für Unterkunft und Heizung. Gerade die Leistungen für Unterkunft und Heizung sind allerdings der Kostenfaktor für die Kommunen durch das SGB II. Durch die Übertragung der Aufgabenwahrnehmung an die örtlichen Jobcenter haben die kommunalen Träger keine Aufgabenwahrnehmungskompetenz. Denn die Feststellung von Erwerbsfähigkeit und Hilfebedürftigkeit (§ 44a SGB II) erfolgt durch die Agentur für Arbeit. Die Finanzierungsverantwortung der Kommunen bleibt allerdings bestehen (vgl. Henneke 2005).

Agentur für Arbeit stellt Erwerbsfähigkeit und Hilfebedürftigkeit fest – Kommunen haben keine Aufgabenwahrnehmungskompetenz.

Optionskommunen: Einen Sonderfall stellen die Optionskommunen dar. Hier haben die Kommunen (kreisfreien Städte und Kreise) die alleinige Trägerschaft der Leistungen des SGB II inne.

4.1.2 Bundesbeteiligung

Die Frage der Finanzierung der Grundsicherung gestaltete sich vorab und während des Hartz-IV-Reformprozesses als äußerst konfliktreich und war politisch stark umstritten. Verschärft wurde die Situation durch die Tatsache, dass die Folgen der Lastenverschiebungen für die kommunalen Haushalte aufgrund der tiefgreifenden Reformen nur schwer abschätzbar waren. Politisch war den Kommunen allerdings ein Ausgleich der finanziellen Folgen zugesagt worden, im Regierungsentwurf war eine Entlastung der Kommunen um 2,5 Mrd. Euro vorgesehen (vgl. Voelzke 2012 und Knapp 2012).

2005 – 2006: Nach erheblichen politischen Auseinandersetzungen kam es – auf Empfehlung des Vermittlungsausschusses – zur Einführung der Bundesbeteiligung durch das Kommunale Optionsgesetz mit Wirkung vom 01.01.2005 als § 46 Absätze 5-9 SGB II. Artikel 5 legte hierbei ein definitives Entlastungsziel für die kommunalen Haushalte fest: „Der Bund beteiligt sich zweckgebunden an den Leistungen

für Unterkunft und Heizung nach § 22 Abs. 1, um sicherzustellen, dass die Kommunen durch das Vierte Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt unter Berücksichtigung der sich aus ihm ergebenden Einsparungen der Länder um jährlich 2,5 Milliarden Euro entlastet werden.“

Die Kontroverse um die Finanzierungsthematik zeigt sich auch darin, dass der § 46 sicherlich die meist geänderte Bestimmung im SGB II ist. In den Jahren 2005 und 2006 betrug die Bundesbeteiligung 29,1% - die Bundesregierung ging davon aus, dass die Kommunen hierdurch um deutlich mehr als 2,5 Mrd. Euro entlastet werden würden (Deutscher Bundestag 2005).

2007- 2010: Um einen horizontalen Ausgleich zwischen den Ländern sicherzustellen, erfolgt seit 2007 eine Differenzierung des Entlastungsbetrages nach Ländern. Baden-Württemberg (35,2%) und Rheinland-Pfalz (41,2%) erhalten seitdem einen über dem Durchschnitt liegenden Prozentteil, da eine Kommunaldatenerhebung eine überproportionale Belastung der Kommunen dieser beiden Länder festgestellt hatte (Knapp 2011). Allerdings handelte es sich hierbei vielmehr um einen politischen Kompromiss (Voelzke 2012). Für alle anderen Länder galt eine Bundesbeteiligung in Höhe von 31,2%. Auch wurde eine neue Anpassungsformel der Bundesbeteiligung eingeführt: Als maßgebliches Kriterium für die Berechnung des Bundesanteils wurde die Entwicklung der Zahl der Bedarfsgemeinschaften herangezogen. Die Sachgerechtigkeit dieses Ansatzes ist äußerst strittig: Die Kommunen und Länder argumentieren, dass die Anpassungsformel die Kostenentwicklung nicht abbildete, da sich, trotz eines Kostenanstieg für Unterkunft und Heizung, ein Absenken der Beteiligungsquote ergeben kann. Auf Grundlage der Anpassungsformel wurde die Bundesbeteiligung im Jahr 2008 auf 29,2% und im Jahr 2009 auf 26% (bundesweiter Durchschnitt) abgesenkt. Im Jahr 2010 betrug die Bundesbeteiligung 27% in Baden-Württemberg, 33% in Rheinland-Pfalz und 23% in den verbleibenden Ländern

2011: Mit dem Gesetz zur Ermittlung von Regelbedarfen und zur Änderung des Zweiten und Zwölften Buches kam es zu erheblichen Änderungen des Abs. 5 bis 8. Die Gesetzesänderung erhöhte die Bundesbeteiligung und war ein politischer Kompromiss, um sich die Zustimmung der Länder zu sichern (vgl. Bundesrat 2011). Auch wurde die Beteiligungsformel modifiziert: Die jährliche Bundesbeteiligung setzt sich aus einer festen Sockelquote und einer variablen Komponente zusammen. Dieser ergibt sich aus den Gesamtausgaben für Leistungen für Bildung und Teilhabe (§ 28 SGB II und § 6b BKGG) geteilt durch die Gesamtausgaben für Unterkunfts- und Heizungsleistungen multipliziert mit dem Faktor 100. Der Bundesanteil beträgt max. 49%.

Kommunen haben keinen Rechtsanspruch auf Bundesbeteiligung (Leistungen für Unterkunft und Heizung).

Rechtsanspruch: Der Bundesanteil an den Leistungen für Unterkunft und Heizung wird den Ländern erstattet, da bezüglich dieser Zahlungen keine Befugnis für eine unmittelbare Finanzbeziehung zwischen Bund und Kommunen vorliegt. Allerdings

ergibt sich aus § 46 kein Rechtsanspruch von Seiten der Kommunen gegenüber Bund oder den Ländern, die Weiterleitung obliegt den Ländern.

Auf eine detaillierte Auswertung der landesrechtlichen Weiterleitungsregelungen wird an dieser Stelle verzichtet, Tabelle 2 gibt eine Übersicht.

Tabelle 2: Weiterleitungsregelungen

Bundesland	Fundstellen
Nordrhein Westfalen	§§ 6, 7 AG-SGB II
Rheinland Pfalz	§ 4 AG-SGB II
Niedersachsen	§ 4 AG SGB II
Sachsen	§ 19 AG-SGB II
Thüringen	§ 1 AG-SGB II
Brandenburg	§ 4 AG-SGb II
Schleswig Holstein	§ 8 AG-SGB II
Mecklenburg Vorpommern	§ 11 AG-SGB II
Bayern	§§ 3,5 AGSG
Sachsen Anhalt	§ 4 KOmGrSiURG
Saarland	§ 7 AG-SGB II
Hessen	§ 11 OffensivG
Baden Württemberg	§ 5 AG SGB II

Quelle: Eigene Darstellung.

Zum Beispiel ist die Verteilung der Bundesmittel in NRW folgendermaßen geregelt: Gem. § 6 Abs. 1 AG SGB II NRW sind die tatsächlichen Ausgaben der Kommunen für Unterkunft und Heizung Grundlage für die Verteilung der Bundesmittel. Ein Ausgleich der tatsächlichen kommunalen Ausgaben erfolgt anteilig gemäß dem unten beschriebenen Verteilungsmechanismus. Die zur Verteilung an die Kommunen zur Verfügung stehende Ausgleichsmasse setzt sich gem. § 7 AG SGB II NRW aus den Zuweisungen des Bundes an die Länder, ergänzt um die Landesersparnisse für Wohngeldausgaben, welche um die interkommunalen Entlastungsausgleiche zugunsten der Kommunen in den neuen Ländern korrigiert werden, zusammen. Der Verteilungsmechanismus für die Kosten der Unterkunft und Heizung funktioniert in zwei Stufen: Zunächst erfolgt im ersten Schritt eine Vorabzuweisung, diese hängt ab von dem Verhältnis der durchschnittlichen Bedarfsgemeinschaften des Vorjahres des Auszahlungsjahres gemessen an den Bedarfsgemeinschaften 2006 (Basisjahr). Ferner finden Veränderungen der Be- und Entlastungssituation, die sich für die Kommunen aufgrund der Änderungen zur Rechtslage vor Hartz IV ergeben, Berücksichtigung. Später werden in einem zweiten Schritt die verbleibenden Mittel in Abhängigkeit der tatsächlichen Ausgaben verteilt.

4.2 Prüfung Unterkunft und Heizung

Nach dieser einführenden Beschreibung der gesetzlichen Grundlagen des SGB II wird im Folgenden die kommunale Belastung durch die Grundsicherung für Arbeitsuchende genauer untersucht. Da die Leistungen für Unterkunft und Heizung der dominierende Faktor der kommunalen SGB II- Belastungen sind, konzentriert sich dieses Unterkapitel auf diese.

Die Analyse der kommunalen SGB II-Leistungen erfolgt gemäß dem in Abschnitt A 3.6 vorgestellten Prüfraster. Die Datenquelle für die nachfolgende Untersuchung liefert die Bundesagentur für Arbeit. Die Statistik der Grundsicherung für Arbeitsuchende (Geldleistungen für Bedarfsgemeinschaften und Eckwerte der Grundsicherung) ermöglicht eine tief gehende Analyse der Ausgabestrukturen – oder genauer der durchschnittlichen Höhe der Leistungen für Unterkunft und Heizung¹³ – auf Ebene der Kostenträger im Zeitverlauf (monatlich) seit Januar 2005.¹⁴ Aufgrund einer Statistikänderung kommt es zu einem Bruch in der Statistik; deswegen wird hier auf die Jahre ab 2007 abgestellt.

4.2.1 Ausgaben je Einwohner

In diesem Unterkapitel wird untersucht, ob sich die Höhe der kommunalen Leistungen für die Grundsicherung für Arbeitsuchende je Einwohner im Bundesvergleich überhaupt unterscheiden.

Zentrale Forschungsfrage: Unterscheidet sich die durchschnittliche Höhe der Leistungen für Unterkunft und Heizung je Einwohner im Ländervergleich?¹⁵

Bedenkt man die stark divergierende sozioökonomische Ausgangslage der deutschen Kommunen ist zu erwarten, dass diese Frage mit einem eindeutigen **JA** beantwortet werden kann. Ein Blick auf Abbildung 26 verdeutlicht, dass die Kommunen der einzelnen Länder stark unterschiedlich betroffen sind. Wie erwartet, ist die kommunale Belastung durch Leistungen für Unterkunft und Heizung je Einwohner im Jahr 2011 in den süddeutschen Flächenländer Bayern und Baden-Württemberg mit 76,5 Euro je Einwohner respektive 90,8 Euro je Einwohner am geringsten, gefolgt von Rheinland-Pfalz (105,6). Auch die Kommunen in Hessen (148,8 Euro je Einwohner), Niedersachsen (158,4 Euro je Einwohner), Saarland (158,5 Euro je Einwohner), und Thüringen (161,5 Euro je Einwohner) sind unter-

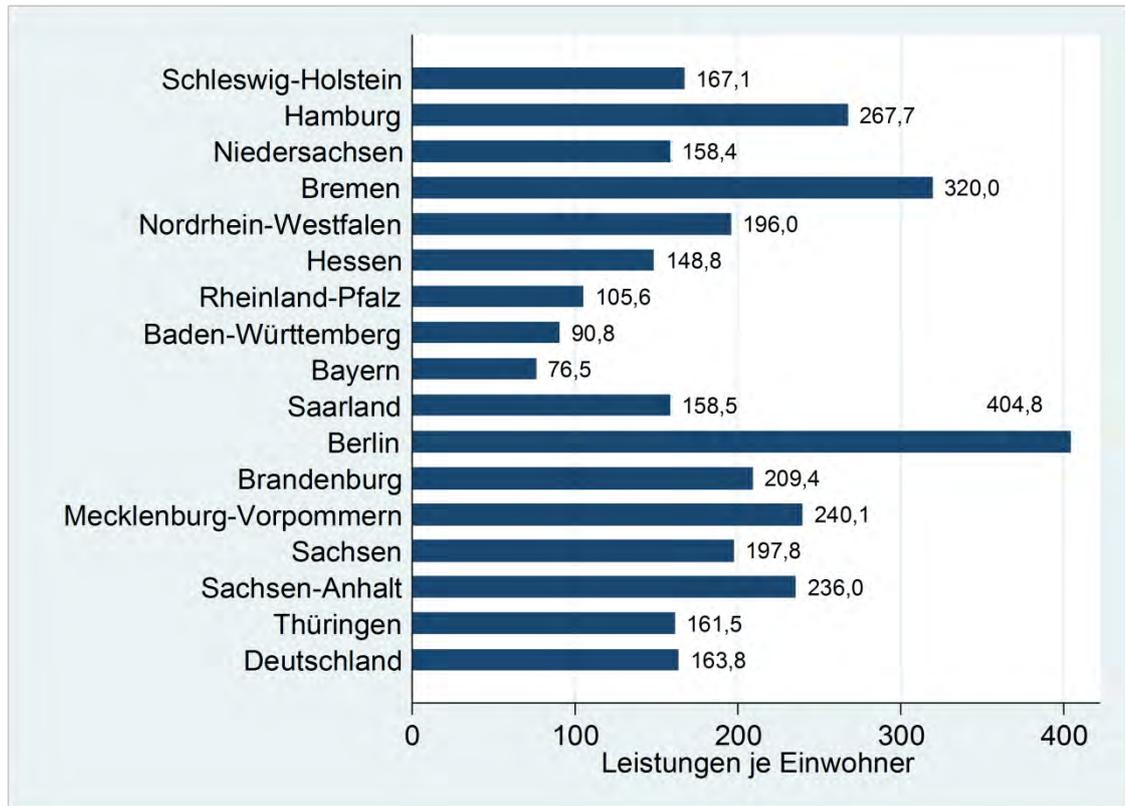
¹³ Seit Januar 2011: Durchschnittliche Höhe der Zahlungsansprüche für Leistungen für Unterkunft und Heizung.

¹⁴ Die Statistik der Grundsicherung für Arbeitsuchende (Geldleistungen für Bedarfsgemeinschaften und Eckwerte der Grundsicherung) ist auf folgender Seite abrufbar: <http://statistik.arbeitsagentur.de/Navigation/Statistik/Statistik-nach-Themen/Grundsicherung-fuer-Arbeitsuchende-SGBII/Bedarfe-Leistungen-Einkommen/Bedarfe-Leistungen-Einkommen-Nav.html>, zuletzt geprüft am 23.05.2013.

¹⁵ Ohne einmalige Kosten für Wohnungsbeschaffung sowie die Übernahme von Mietschulden.

durchschnittlich betroffen. Die nordrhein-westfälischen Kommunen sind mit einer durchschnittlichen Belastung von 196 Euro je Einwohner im Jahr 2011 die **Spitzenreiter** unter den westdeutschen Flächenländern und liegen etwas über 30 Euro über dem Durchschnitt in Deutschland.

Abbildung 26: Durchschnittliche Höhe der Leistungen für Unterkunft und Heizung je Einwohner (2011)



Quelle: Eigene Berechnung. BA (2011), Statistische Ämter des Bundes und der Länder (Regionaldatenbank Deutschland).

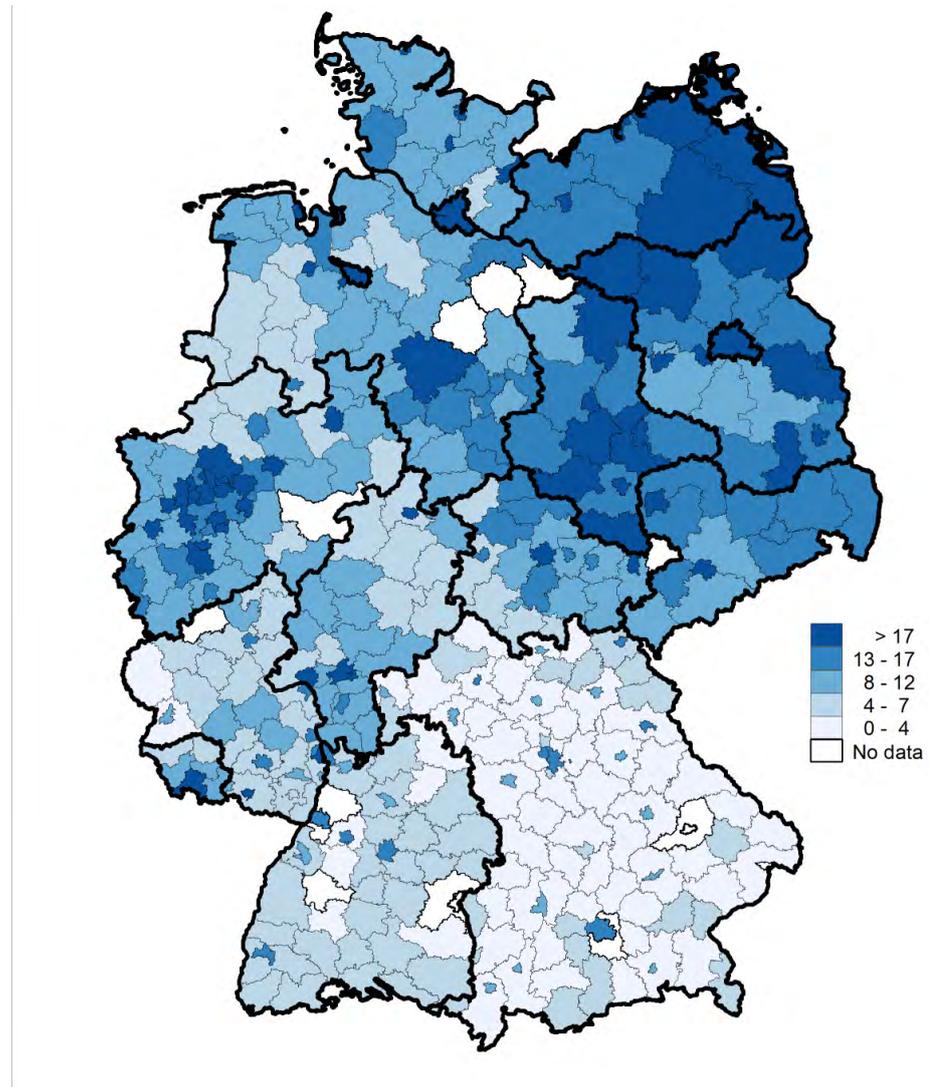
Stärker betroffen als die nordrhein-westfälischen Kommunen, sind – bis auf Thüringen – die ostdeutschen. Während die sächsischen Kommunen mit 197,8 Euro je Einwohner fast auf dem nordrhein-westfälischen Belastungsniveau liegen, sind Brandenburg mit 209,4 Euro je Einwohner, Mecklenburg-Vorpommern mit 240,1 Euro je Einwohner und Sachsen-Anhalt mit 236 Euro je Einwohner deutlich stärker betroffen. Auch dies ist aufgrund der trüberen gesamtwirtschaftlichen Lage Ostdeutschlands wenig überraschend. Am oberen Ende finden sich die drei Stadtstaaten. Berlin hat mit 404,8 Euro je Einwohner die höchste Belastung durch Leistungen für Unterkunft und Heizung, während Hamburg und Bremen eine

durchschnittliche Belastung in Höhe von 267,7 und 320 Euro je Einwohner aufweisen.¹⁶

Abbildung 27 ermöglicht einen schnellen Überblick über den Grad der kommunalen Betroffenheit auf Ebene der Kommunen (Dezember 2011). Hierbei wird deutlich, dass die Belastungsstruktur innerhalb der jeweiligen Länder – abgesehen von vereinzelt stärker betroffenen Metropolregionen z.B. München – recht homogen ist. Diese Karte verdeutlicht die starken Unterschiede zwischen den einzelnen Ländern: So waren im Dezember 2011 zwei Kreise (Eichstätt und Unterallgäu) in Bayern sogar mit weniger als 2 Euro je Einwohner belastet. Auch war die am stärksten belastete Stadt (Mannheim) in Baden-Württemberg nur mit 16 Euro pro Einwohner und in Bayern (Nürnberg) nur mit 17 Euro belastet. In NRW hingegen betrug die durchschnittliche Belastung 16 Euro pro Einwohner im Dezember 2011. Keiner der Kreise oder kreisfreien Städte der Flächenländer ist mit mehr als 30 Euro pro Einwohner belastet. Die kreisfreie Stadt (Gelsenkirchen), die am höchsten belastet ist, findet sich in NRW (29,44 Euro je Einwohner). Insgesamt finden sich in NRW 5 kreisfreie Städte, die mit mehr als 25 Euro pro Einwohner belastet sind und 1 Kreis und 15 kreisfreie Städte, die zwischen 18 und 24 Euro pro Einwohner belastet sind. Nur der Kreis Coesfeld im Münsterland ist mit weniger als 6 Euro pro Kopf belastet, die am geringsten belastete kreisfreie Stadt ist Münster. Münster hatte allerdings immer noch eine Belastung von 13 Euro pro Einwohner. Insgesamt weisen 24 Kreise eine Belastung von weniger als 13 Euro pro Einwohner im Dezember 2011 auf. In NRW ist der Kostendruck des kreisfreien Raums somit um einiges höher als der des kreisangehörigen Raums – das gilt auch für das gesamte Bundesgebiet.

¹⁶ Im Zuge der Analyse wurden auch die Entwicklungen der durchschnittlichen monatlichen Leistungen je Bundesland im Zeitablauf untersucht. Aus Gründen der Lesbarkeit wurde allerdings auf eine grafische Darstellung verzichtet. Betrachtet man die Entwicklung der (nominalen) durchschnittlichen monatlichen Leistungen je Empfänger seit 2007, sieht man, dass die Struktur der Leistungen im Zeitverlauf relativ konstant geblieben ist. Die ebenfalls nicht aufgeführte deskriptive Statistik für das Jahr 2011 verdeutlicht auch, dass die monatliche durchschnittliche kommunale Belastungshöhe je Land im Jahresverlauf nicht stark divergiert. So waren die Kommunen in Nordrhein-Westfalen im Dezember mit 16,03 Euro je Einwohner am geringsten belastet und im März mit 16,57 Euro je Einwohner am höchsten.

Abbildung 27: Durchschnittliche Höhe der Leistungen für Unterkunft und Heizung in Euro je Einwohner (Dezember 2011)



Quelle: Eigene Berechnung. BA (2011); Shapefiles: Geodatenzentrum, Bundesamt für Kartographie und Geodäsie.

Zwischenfazit: Die vorangegangenen Analysen zeigen deutlich, dass der kommunale Kostendruck (je Einwohner) im Ländervergleich stark divergiert. Grund hierfür ist, wie in Abschnitt A 3.6 erklärt, dass sich entweder

Zwischenfazit: *Kommunaler Kostendruck (je Einwohner) divergiert im Ländervergleich.*

- die Empfänger je Einwohner im Ländervergleich unterscheiden und/oder
- die Ausgaben je Empfänger.

Die vorangegangenen Analysen zeigen auch, dass die nordrhein-westfälischen Kommunen unter den Kommunen der westdeutschen Flächenländer diejenigen mit dem höchsten Kostendruck (Ausgaben je Einwohner) sind.

Nachfolgend wird zunächst aufgezeigt, dass sich sowohl die Empfänger je Einwohner – also die Personen in Bedarfsgemeinschaften je Einwohner und die Be-

darfsgemeinschaften je Einwohner – als auch die Ausgaben je Bedarfsgemeinschaft im Ländervergleich unterscheiden. Somit gilt es abschließend die Frage zu beantworten, welche Faktoren diese Variationen erklären könnten.

4.2.2 Empfänger je Einwohner

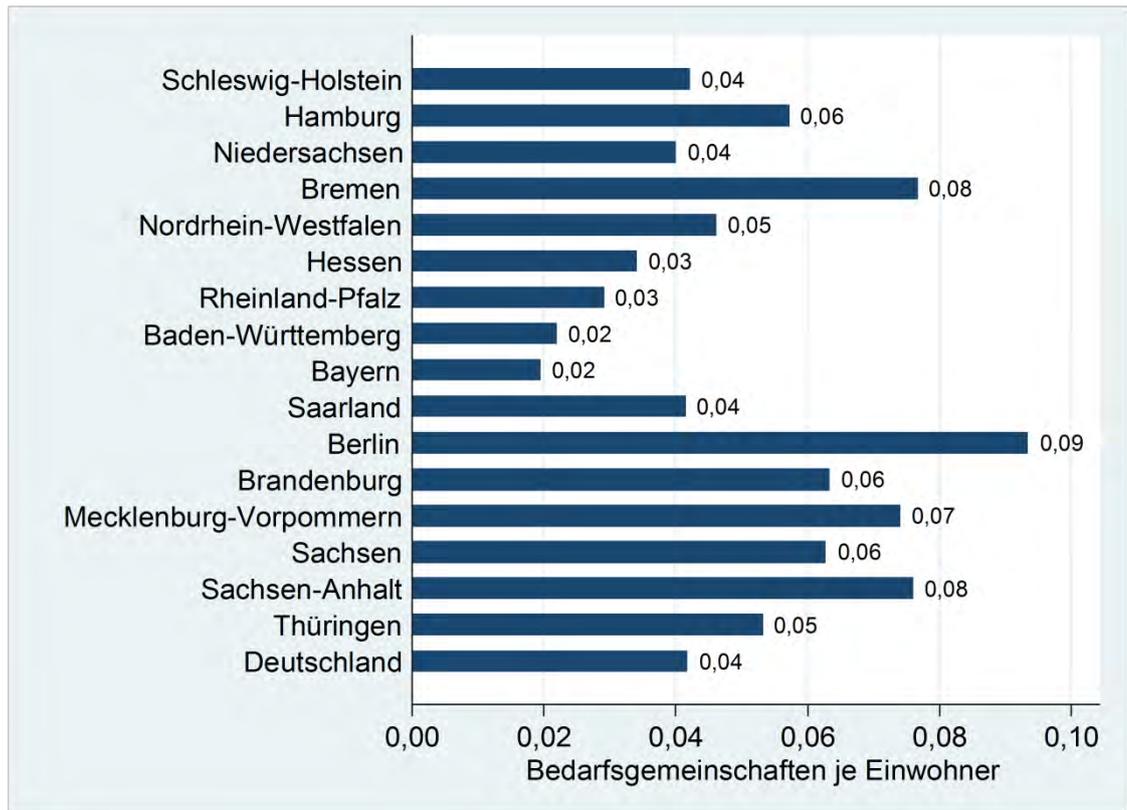
In diesem Abschnitt wird die Empfängerstruktur des SGB II – durchschnittliche Empfängerzahl im Ländervergleich – untersucht. Nachdem im Abschnitt A 3.3 bereits offensichtlich wurde, dass die sozioökonomischen Charakteristika der Einwohner deutschlandweit stark variieren, ist davon auszugehen, dass die Empfänger von Leistungen nach dem SGB II pro Einwohner im Ländervergleich stark variieren.

Prüfrasterfrage: Unterscheiden sich die Personen in Bedarfsgemeinschaften je Einwohner und die Anzahl der Bedarfsgemeinschaften je Einwohner im Ländervergleich?

Da die kommunale SGB II- Belastungsstruktur eine Fixkostenproblematik aufweist, wird nachfolgend auf zwei Indikatoren abgestellt: Die Anzahl der Bedarfsgemeinschaften und die Anzahl der Personen in Bedarfsgemeinschaften. Denn die Leistungen für Unterkunft und Heizung für eine Bedarfsgemeinschaft mit nur einer Person sind naturgemäß recht hoch, da Einzimmerwohnungen (pro Person) deutlich teurer sind als Mehrzimmerwohnungen (pro Person).

Wie erwartet sind Bayern und Baden-Württemberg mit 0,02 Bedarfsgemeinschaften je Einwohner die am geringsten betroffenen Flächenländer. Ebenfalls unter dem bundesdeutschen Durchschnitt sind: Rheinland-Pfalz und Hessen (0,03). Niedersachsen, das Saarland und Schleswig-Holstein entsprechen dem deutschen Schnitt (0,04).

Abbildung 28: Durchschnittliche Anzahl der Bedarfsgemeinschaften je Einwohner 2011



Quelle: Eigene Berechnung. BA (2011), Statistische Ämter des Bundes und der Länder (Regionaldatenbank Deutschland).

NRW ist das einzige westdeutsche Flächenland mit mehr als 0,04 Bedarfsgemeinschaften je Einwohner.

NRW ist das einzige westdeutsche Flächenland mit mehr als 0,04 Bedarfsgemeinschaften je Einwohner (0,05). Aufgrund seiner wirtschaftlichen Stärke ist Hamburg – im Vergleich zu den beiden anderen Stadtstaaten Bremen (0,08) und Berlin (0,09) – nicht so stark betroffen (0,06). Die ostdeutschen Flächenländer haben alle mehr Bedarfsgemeinschaften je Einwohner als der deutsche Durchschnitt: Thüringen (0,05), Brandenburg (0,06), Mecklenburg-Vorpommern (0,07) und Sachsen-Anhalt (0,08).¹⁷

¹⁷ Die hier durchgeführte Analyse muss auf Pro-Kopf-Größen abgestellt werden, da die Einwohnerzahl der Länder bei der Betrachtung der Bedarfsgemeinschaften für die Vergleichbarkeit der Daten berücksichtigt werden muss. Da die Anzahl der Bedarfsgemeinschaften je Einwohner eine nicht sehr intuitive Größe ist, nachfolgend einige Informationen zu den absoluten Empfängerzahlen: Nordrhein-Westfalen hat – als einwohnerstärkstes Land – im Jahr 2011 mit durchschnittlich 822.862 Bedarfsgemeinschaften die meisten Bedarfsgemeinschaften. Bayern, das nach Nordrhein-Westfalen zweit-einwohnerreichste Land, hat mit 244.951 Bedarfsgemeinschaften weniger Bedarfsgemeinschaften als die einwohnerärmeren Länder Sachsen (259.968), Niedersachsen (317.319) und Berlin (327.440). Am wenigsten Bedarfsgemeinschaften finden sich im einwohnerärmsten Land (außer Stadtstaat Bremen), dem Saarland.

Wie bereits betont wurde, hängt die kommunale SGB II-Belastung nicht nur von der Anzahl der Bedarfsgemeinschaften, sondern auch von der Anzahl der Personen, aus denen sich eine Bedarfsgemeinschaft zusammensetzt, ab.

Tabelle 3 zeigt auf, dass in allen Ländern mehr als die Hälfte aller Bedarfsgemeinschaften aus einer alleinstehenden Person bestehen. Die Anteile der verschiedenen Bedarfsgemeinschaften-Typen (2 Pers., 3 Pers., 4 Pers. und 5 und mehr Pers.) sinken mit der Personenzahl, d.h. es gibt am wenigsten Bedarfsgemeinschaften mit 5 und mehr Personen (weniger als 5%).

Tabelle 3: Bedarfsgemeinschaften nach Typen (Dezember 2012)

	BG Insgesamt	BG von alleinstehenden Personen	BG mit 2 Personen	BG mit 3 Personen	BG mit 4 Personen	BG mit 5 und mehr Personen
Schleswig-Holstein	116.601	65.465	23.458	14.284	7.973	5.421
Hamburg	99.284	59.143	17.643	11.065	6.971	4.462
Niedersachsen	301.708	166.692	60.950	36.319	21.577	16.170
Bremen	49.659	29.294	9.202	5.432	3.233	2.498
Nordrhein-Westfalen	809.868	439.794	162.739	98.975	62.612	45.748
Hessen	202.031	106.259	41.102	25.910	16.771	11.989
Rheinland-Pfalz	111.632	60.214	23.469	14.040	8.197	5.712
Baden-Württemberg	224.301	124.695	45.556	27.390	16.109	10.551
Bayern	227.702	129.816	48.189	26.656	14.255	8.786
Saarland	40.716	23.690	8.258	4.579	2.467	1.722
Berlin	314.721	193.335	52.058	32.604	21.243	15.481
Brandenburg	149.834	90.148	33.463	15.328	7.357	3.538
Mecklenburg-Vorpommern	113.639	67.273	25.728	11.804	5.860	2.974
Sachsen	239.146	142.667	53.194	24.553	12.438	6.294
Sachsen-Anhalt	166.233	97.925	38.303	17.175	8.254	4.576
Thüringen	108.809	64.068	24.908	11.447	5.494	2.892
Westdeutschland	2.183.502	1.205.062	440.566	264.650	160.165	113.059
Ostdeutschland	1.092.382	655.416	227.654	112.911	60.646	35.755
Deutschland	3.275.884	1.860.478	668.220	377.561	220.811	148.814

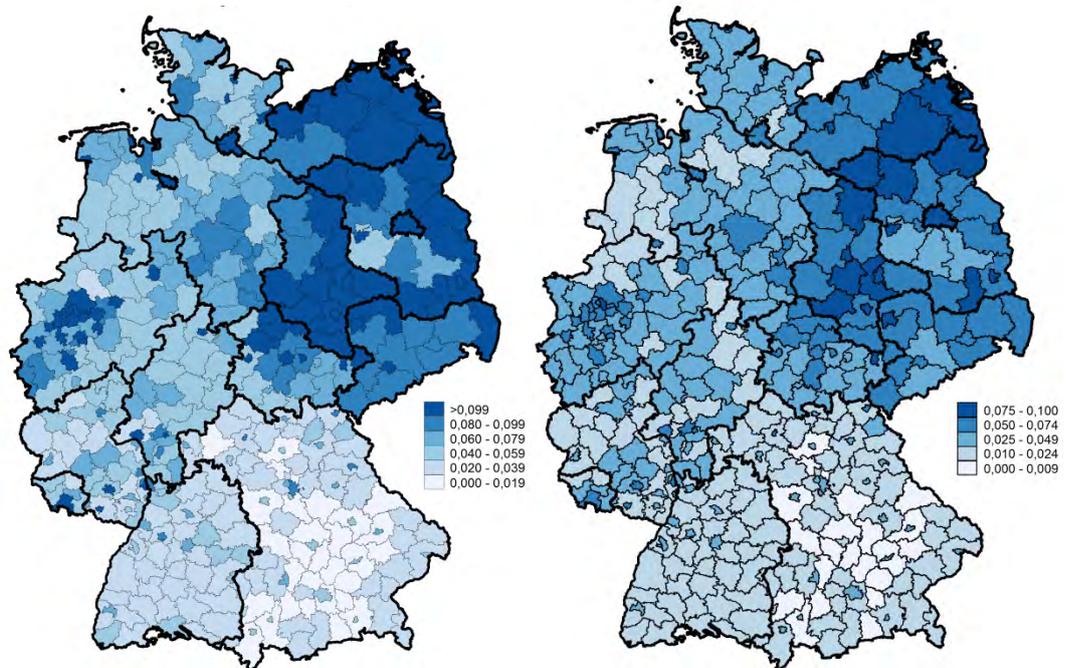
Quelle: Eigene Darstellung. BA (2012).

Vergleicht man die beiden Deutschlandkarten, sieht man, dass die örtliche Belastungssituation beider Indikatoren (Personen in Bedarfsgemeinschaften pro Einwohner und Bedarfsgemeinschaften pro Einwohner) eine ähnliche Struktur aufweist.

Die örtliche Belastungssituation innerhalb eines Landes ist recht homogen. Für NRW findet sich folgendes Bild (Dezember 2011): Die Stadt mit dem höchsten Kostendruck (Gelsenkirchen) hat sowohl die meisten Personen in Bedarfsgemeinschaften pro Einwohner (0,17) als auch die meisten Bedarfsgemeinschaften pro Einwohner (0,086). Der Kreis Coesfeld hingegen hat die wenigsten Personen in Bedarfsgemeinschaften pro Einwohner (0,036) sowie die wenigsten Bedarfsgemeinschaften pro Einwohner (0,0186). Deutschlandweit weist der Kreis Eichstätt (Bayern) mit 0,005 Bedarfsgemeinschaften pro Kopf und 0,009 Personen in Bedarfsgemeinschaften pro Kopf die geringste Belastung auf. In NRW gibt es insgesamt 18 kreisfreie Städte, die mehr als 0,05 Bedarfsgemeinschaften pro Einwohner haben, hingegen nur einen Kreis (Recklinghausen). Diese haben alle zwischen 0,1 und 0,17 Personen in Bedarfsgemeinschaften je Einwohner. Während es 13

Kreise gibt, die weniger als 0,03 Bedarfsgemeinschaften pro Einwohner haben, gibt es keine solche kreisfreie Stadt. Insgesamt 5 Kreise haben weniger als 0,05 Personen in Bedarfsgemeinschaften je Einwohner. Diese haben zwischen 0,0186 und 0,0235 Bedarfsgemeinschaften pro Einwohner.

Abbildung 29: Personen in Bedarfsgemeinschaften und Bedarfsgemeinschaften pro Einwohner (Dezember 2011)



Quelle: Eigene Berechnung. BA (2011), Statistische Ämter des Bundes und der Länder (Regionaldatenbank Deutschland); Shapefiles: Geodatenzentrum, Bundesamt für Kartographie und Geodäsie.

Zwischenfazit: Große Unterschiede in den Fallzahlen im Ländervergleich.

Hohe Korrelation zwischen Ausgaben je Einwohner und Empfänger je Einwohner.

Zwischenfazit: Die Anzahl der Empfänger je Einwohner (Personen in Bedarfsgemeinschaften je Einwohner sowie die Bedarfsgemeinschaften je Einwohner) unterscheiden sich deutlich im Ländervergleich. Diese Heterogenität führt zu einer signifikant unterschiedlichen Fallzahl im Ländervergleich. Auch findet sich eine auffallend hohe Korrelation zwischen den Ausgaben für Leistungen für Unterkunft und Heizung je Einwohner und den Bedarfsgemeinschaften je Einwohner (auf Bundeslandebene). Für 2011 beträgt der Korrelationskoeffizient 0,92, was einen starken positiven Zusammenhang nahelegt.

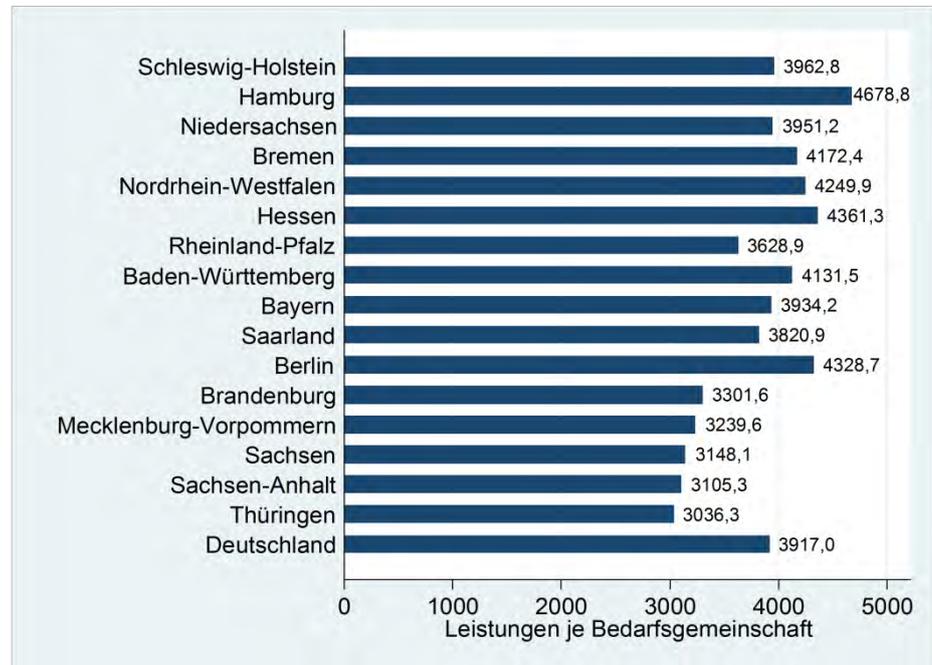
4.2.3 Ausgaben je Empfänger

Nachdem im vorherigen Unterkapitel aufgezeigt wurde, dass sich die Empfänger je Einwohner im Ländervergleich unterscheiden, wird in diesem Abschnitt die Ausgabenstruktur je Empfänger aufgezeigt.

Prüfrasterfrage: Unterscheiden sich die Ausgaben je Bedarfsgemeinschaft im Ländervergleich?

Abbildung 30 macht deutlich, dass sich die durchschnittliche Höhe der jährlichen kommunalen Leistungen für Unterkunft und Heizung je Bedarfsgemeinschaft je nach Land stark unterscheidet.

Abbildung 30: Durchschnittliche Höhe der Leistungen für Unterkunft und Heizung je Bedarfsgemeinschaft (2011)



Quelle: Eigene Darstellung. BA (2011).

Die durchschnittliche Höhe der Leistungen für Unterkunft und Heizung je Bedarfsgemeinschaften der Kommunen eines Landes im Jahr 2011 reicht von 3.036,34 Euro je Bedarfsgemeinschaft in Thüringen bis zu 4.678,78 Euro je Bedarfsgemeinschaft in Hamburg. Während die ostdeutschen Flächenländer einerseits mit überdurchschnittlich vielen Bedarfsgemeinschaften je Einwohner konfrontiert sind, sind die kommunalen Ausgaben je Bedarfsgemeinschaft unterdurchschnittlich. So hatten die Kommunen der fünf ostdeutschen Flächenländer durchschnittlich die niedrigsten Ausgaben je Bedarfsgemeinschaft: Thüringen (3.036,34), Sachsen-Anhalt (3.105,27), Sachsen (3.148,07), Mecklenburg-Vorpommern (3.239,57) und Brandenburg (3.301,57). Mit durchschnittlich 3.628,93 und 3.820,87 Euro je Bedarfsgemeinschaft waren auch die rheinland-pfälzischen und saarländischen Kommunen im Jahr 2011 unterdurchschnittlich belastet. Überdurchschnittlich belastet sind alle anderen westdeutschen Flächenländer: die bayerischen Kommunen im Durchschnitt mit 3.934,23 Euro je Bedarfsgemeinschaft, die niedersächsischen mit 3.951,21 Euro je Bedarfsgemeinschaft, die schleswig-holsteinischen mit 3.962,79 Euro je Bedarfsgemeinschaft und die baden-württembergischen mit 4.131,46 Euro je Bedarfsgemeinschaft. Betrachtet man nur die Flächenländer, sind die hessischen Kommunen mit 4.361,31 Euro je Bedarfsgemeinschaft die am stärksten belasteten Kommunen, gefolgt von den nord-

NRW und Hessen sind die Flächenländer mit den höchsten Ausgaben je Bedarfsgemeinschaft.

rhein-westfälischen mit 4.249,85 Euro je Bedarfsgemeinschaft. Hamburg ist absoluter Spitzenreiter mit 4.678,78 Euro je Bedarfsgemeinschaft.

Tabelle 4: Durchschnittliche Höhe der Leistungen für Unterkunft und Heizung nach Bedarfsgemeinschafts-Typen (Dezember 2012)

	BG Insgesamt	BG von alleinstehenden Personen	BG mit 2 Personen	BG mit 3 Personen	BG mit 4 Personen	BG mit 5 und mehr Personen
Thüringen	261	224	280	316	381	485
Sachsen-Anhalt	263	230	277	316	372	464
Sachsen	268	232	286	325	384	473
Mecklenburg-Vorpommern	277	241	296	329	392	482
Brandenburg	282	243	305	351	410	505
Rheinland-Pfalz	311	254	313	372	446	553
Saarland	327	275	343	399	469	573
Niedersachsen	334	279	342	389	463	581
Bayern	337	289	344	390	483	608
Schleswig-Holstein	337	284	346	396	477	585
Baden-Württemberg	344	282	355	411	499	610
Bremen	361	306	377	431	496	618
Nordrhein-Westfalen	361	291	372	431	515	633
Berlin	370	307	386	459	546	678
Hessen	372	300	380	439	521	634
Hamburg	396	330	430	488	555	650
Westdeutschland	351	289	361	417	499	615
Ostdeutschland	299	256	311	365	443	565
Deutschland	334	277	344	401	484	603

Quelle: Eigene Darstellung. BA (2012).

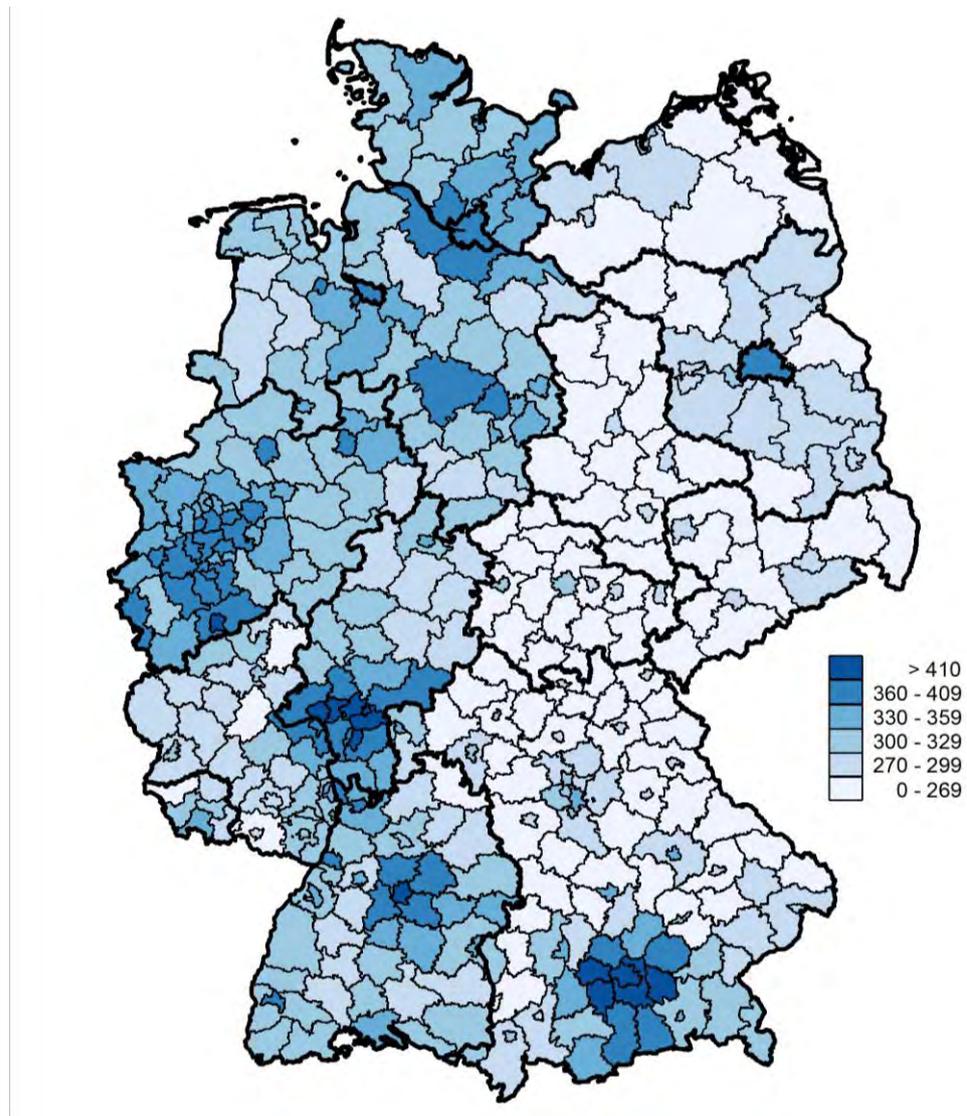
Tabelle 4 greift das bereits zuvor aufgebrachte Argument auf, dass die durchschnittlich Höhe der Ausgaben je Bedarfsgemeinschaft auch dadurch beeinflusst wird, wie die Struktur der Bedarfsgemeinschaften ist, da die Ausgaben je nach Typ (Alleinstehend, 2 Pers., 3 Pers., 4 Pers. und 5 und mehr Pers.) variieren. Aufgrund der hohen Fixkosten sind insbesondere Bedarfsgemeinschaften mit nur einer Person kostenintensiv, jede weitere Person ist nicht viel teurer. Es finden sich allerdings keine positiv abnehmenden Grenzkosten.¹⁸

Die Deutschlandkarte ermöglichte eine differenzierte Betrachtung der Verteilung der kommunalen SGB II-Leistungen innerhalb eines Landes. Auch hier wird noch einmal das bereits angesprochen Ost-West-Gefälle deutlich. Auffallend ist auch, dass die Metropolregionen (Hamburg, Stuttgart, München und Frankfurt) sowie das sehr städtisch geprägte NRW eine überproportionale Belastung erfahren. Deswegen weisen insbesondere Bayern und Hessen heterogene Strukturen auf. In Ostdeutschland findet sich ein recht homogenes Bild. So sind die Ausgaben je

¹⁸ Wie auch im vorangegangenen Abschnitt, wurden erneut tiefer gehende Analysen durchgeführt. Betrachtet man das nominale Wachstum der durchschnittlichen monatlichen Leistungen für Unterkunft und Heizung je Bedarfsgemeinschaft seit 2007, findet sich nur ein minimal positiver Trend. Es gibt somit keine Hinweise für eine Aufwärtsspirale der SGBII-Leistungen je Bedarfsgemeinschaft im Zeitverlauf.

Bedarfsgemeinschaft in München mit 466,35 Euro je Bedarfsgemeinschaft am höchsten. Allerdings findet sich in Bayern auch der Kreis mit den niedrigsten Ausgaben je Bedarfsgemeinschaft (Freyung-Grafenau mit 207,03 Euro je Bedarfsgemeinschaft). In NRW hat die Stadt Bonn die höchsten Ausgaben je Bedarfsgemeinschaft (421,71 Euro je Bedarfsgemeinschaft) und der Kreis Höxter die niedrigsten (270,04 Euro je Bedarfsgemeinschaft). In 14 Kreisen liegen die durchschnittlichen Ausgaben je Bedarfsgemeinschaft unter 330 Euro je Bedarfsgemeinschaft, allerdings in keiner einzigen kreisfreien Stadt. Zwischen durchschnittlich 360 und 410 Euro je Bedarfsgemeinschaft liegen 7 Kreise und 11 kreisfreie Städte. Erneut lässt sich insgesamt ein leicht höheres Ausgabenniveau für den kreisfreien Raum (367,42 Euro je Bedarfsgemeinschaft) als für den kreisangehörigen Raum finden (340,96 Euro je Bedarfsgemeinschaft) – dasselbe gilt bei deutschlandweiter Betrachtung.

Abbildung 31: Leistungen in Euro je Bedarfsgemeinschaft (Dezember 2012)



Quelle: Eigene Darstellung. BA (2012); Shapefiles: Geodatenzentrum, Bundesamt für Kartographie und Geodäsie.

Zwischenfazit: NRW und Hessen haben hohe Belastungen je Bedarfsgemeinschaft.

Aber Korrelationskoeffizient zwischen Ausgaben je Einwohner und Ausgaben je Bedarfsgemeinschaft niedrig.

Zwischenfazit: Erneut findet sich eine im Ländervergleich unterschiedlich starke Belastung je Bedarfsgemeinschaft. Der durchschnittliche Kostendruck (Ausgaben je Empfänger) der Kommunen der westdeutschen Flächenländer ist deutlich höher als der ostdeutschen. Die nordrhein-westfälischen Kommunen sind nach den hessischen und den beiden Stadtstaaten Hamburg und Berlin am stärksten belastet. Allerdings ist der Korrelationskoeffizient zwischen SGB II-Leistungen je Einwohner und den Leistungen je Bedarfsgemeinschaft auf Ebene der Länder für 2011 nur 0,14, was keinen starken statistischen Zusammenhang nahelegt.

4.2.4 Zwischenfazit

Bei der Untersuchung der SGB II-Kennzahlen findet sich ein sehr heterogener kommunaler Belastungsdruck. Die kommunalen SGB II-Ausgaben (Leistungen je Einwohner) im Landesvergleich sind sehr heterogen. Sowohl die Empfänger als auch die Ausgabenstruktur sind stark unterschiedlich.

Tabelle 5 gibt eine Übersicht über die relevantesten SGB II-Kennziffern für das Jahr 2011. Hierbei wird die schwierige Situation Nordrhein-Westfalens offensichtlich.

Tabelle 5: Relevante SGB II- Kennziffern für 2011

Leistungen pro Kopf (in Euro)		Bedarfsgemeinschaften pro Kopf		Leistungen pro Bedarfsgemeinschaft (in Euro)	
Bayern	76,5	Bayern	0,02	Thüringen	3.036,3
Baden-Württemberg	90,8	Baden-Württemberg	0,02	Sachsen-Anhalt	3.105,3
Rheinland-Pfalz	105,6	Rheinland-Pfalz	0,03	Sachsen	3.148,1
Hessen	148,8	Hessen	0,03	Mecklenburg-Vorpommern	3.239,6
Niedersachsen	158,4	Niedersachsen	0,04	Brandenburg	3.301,6
Saarland	158,5	Saarland	0,04	Rheinland-Pfalz	3.628,9
Thüringen	161,5	Deutschland	0,04	Saarland	3.820,9
Deutschland	163,8	Schleswig-Holstein	0,04	Deutschland	3.917,0
Schleswig-Holstein	167,1	Nordrhein-Westfalen	0,05	Bayern	3.934,2
Nordrhein-Westfalen	196,0	Thüringen	0,05	Niedersachsen	3.951,2
Sachsen	197,8	Hamburg	0,06	Schleswig-Holstein	3.962,8
Brandenburg	209,4	Sachsen	0,06	Baden-Württemberg	4.131,5
Sachsen-Anhalt	236,0	Brandenburg	0,06	Bremen	4.172,4
Mecklenburg-Vorpommern	240,1	Mecklenburg-Vorpommern	0,07	Nordrhein-Westfalen	4.249,9
Hamburg	267,7	Sachsen-Anhalt	0,08	Berlin	4.328,7
Bremen	320,0	Bremen	0,08	Hessen	4.361,3
Berlin	404,8	Berlin	0,09	Hamburg	4.678,8

Quelle: Eigene Berechnung. BA (2011), Statistische Ämter des Bundes und der Länder (Regionaldatenbank Deutschland).

NRW hat viele Bedarfsgemeinschaften je Einwohner und hohe Ausgaben je Empfänger.

NRW ist das westdeutsche Flächenland mit den meisten Bedarfsgemeinschaften pro Kopf und ist nach Hessen das Flächenland mit den höchsten Leistungen je Empfänger. Die anderen westdeutschen Flächenländer haben zwar auch hohe Leistungen pro Bedarfsgemeinschaft, aber unterdurchschnittlich viele Bedarfsgemeinschaften pro Kopf. Die ostdeutschen Flächenländer sind dadurch entlastet, dass sie unterdurchschnittlich hohe Leistungen je Bedarfsgemeinschaft haben, betrachtet man die Leistungen je Kopf sind sie dennoch (bis auf Thüringen) stärker belastet als NRW. Dies liegt an der hohen Zahl der Bedarfsgemeinschaften pro

Kopf in diesen Ländern. So findet sich zwischen der Zahl der Bedarfsgemeinschaften je Einwohner und den Ausgaben je Einwohner ein starker positiver Zusammenhang; der Zusammenhang zwischen Leistungen je Bedarfsgemeinschaft und Ausgaben je Kopf ist vergleichsweise gering.

4.3 Was könnte die Variation erklären?

Nachdem durch die Analysen in den vorherigen Abschnitten deutlich aufgezeigt wurde, dass deutliche Divergenzen in der Empfängerzahl (Empfänger je Einwohner) und den Ausgaben je Empfänger zwischen den Ländern bestehen, wird nachfolgend untersucht, welche Faktoren diese Disparitäten erklären könnten.

Empfänger je Einwohner: Die Rahmenbedingungen sind bundeseinheitlich im SGB II geregelt, da die Anspruchsvoraussetzungen für den SGB II-Bezug bundesgesetzlich festgelegt sind (§§ 7 f. SGB II). Auch erfolgt die Feststellung von Erwerbsfähigkeit und Hilfebedürftigkeit (§ 44a SGB II) durch eine Bundesbehörde und nicht durch den kommunalen Träger (außer bei den Optionskommunen). Die Anzahl der SGB II-Fallzahlen ist daher überwiegend bedingt durch die sozioökonomischen Charakteristika der Einwohner und von den Kommunen schwer beeinflussbar. Dies wird durch die räumliche Verteilung der Bedarfsgemeinschaften und Personen in Bedarfsgemeinschaften bestätigt (siehe Abbildung 29). Dieses Erkenntnis ist aufgrund des starken positiven Zusammenhangs zwischen Ausgaben je Einwohner und Bedarfsgemeinschaften je Einwohner folgenreich für die kommunalen Haushalte.

Ausgaben je Empfänger: Viele verschiedene institutionelle Faktoren – Leistungskatalog, Zuständigkeit und Rahmenbedingungen – können die kommunalen Ausgaben je Empfänger beeinflussen. Ganz allgemein lässt sich konstatieren, dass das SGB II mögliche institutionelle Unterschiede eingrenzt: Wie bereits bei der Beschreibung der gesetzlichen Rahmenbedingungen deutlich wurde, sind die Zuständigkeiten und auch Rahmenbedingungen im SGB II bundesweit einheitlich geregelt. So sind z.B. die Aufgaben- und Finanzierungskompetenz zwischen der örtlichen Agentur für Arbeit und den kommunalen Trägern eindeutig bestimmt. Eine andere Struktur weisen nur die Optionskommunen auf, welche die alleinige Trägerschaft für Leistungen nach dem SGB II besitzen.

Ein bekannter Unterschied betrifft die Tatsache, dass – aufgrund horizontaler Erwägungen – die Bundesbeteiligungen für Rheinland-Pfalz und Hessen unterschiedlich sind (vgl. Abschnitt B 4.1.2). Auch kommt es zu einer unterschiedlichen Berücksichtigung der Sozialausgaben im Rahmen der kommunalen Finanzausgleiche. So stellt z.B. NRW den Soziallastenansatz auf die Zahl der Bedarfsgemeinschaften ab. Dieser Indikator dient allerdings als Globalindikator für Belastungen im Sozialbereich und dient somit nicht alleinig der Angleichung von kommunalen Belastungsunterschieden durch das SGB II. Alle hier aufgeführten Argumente beeinflussen allerdings nur die Zahlungsströme (die Erstattungen von anderen

Unterschiede in Empfängerzahlen sind durch sozioökonomische Faktoren begründet, institutionelle Faktoren sind nicht naheliegend.

SGB II grenzt mögliche institutionelle Unterschiede ein.

Ebenen), in den vorangegangenen Kapiteln wurden hingegen die Zahlungsansprüche untersucht.

Höhe der kommunalen Leistungen für Unterkunft und Heizung hängen stark davon ab, wie kostenintensiv die Bereitstellung von angemessenem Wohnraum ist.

Daher ist eine genauere Betrachtung der Faktoren, die im Prüfraster unter dem Punkt **Leistungskatalog** zusammengefasst wurden, angebracht. Das SGB II enthält genaue Vorgaben und Eingrenzungen zum Leistungskatalog. Allerdings sind die kommunalen Leistungen für Unterkunft und Heizung stark davon abhängig, wie kostenintensiv die Bereitstellung von angemessenem Wohnraum ist.

Bundesweit gilt, dass die Leistungen für Unterkunft und Heizung in Höhe der tatsächlichen Aufwendungen erstattet werden – sofern diese angemessen sind (§ 22 SGB II). Die Angemessenheit der Aufwendungen – Wann ist eine Wohnung angemessen? – ist die zentrale Begrifflichkeit des SGB II. Allgemein gilt, dass Angemessenheit ein unbestimmter Rechtsbegriff ist und dass es deswegen bei der Auslegung immer wieder zu Abgrenzungsschwierigkeiten kommt. Auf eine Pauschalisierung der Bedarfe wurde aufgrund der Heterogenität der regionalen Wohnungsmärkte verzichtet.

Die kommunalen Träger legen in einer sogenannten „Richtlinie“ die Angemessenheit der Aufwendungen fest.

In der Regel legen die kommunalen Träger in einer sogenannten „Richtlinie“ die Angemessenheit der Aufwendungen fest. Die Servicestelle SGB II schreibt hierzu ganz allgemein, dass ca. 45-50 qm für eine Person, zwei Personen ca. 60 qm oder zwei Wohnräume, drei Personen ca. 75 qm oder drei Wohnräume und vier Personen ca. 85-90 qm oder vier Wohnräume sowie für jedes weitere Familienmitglied ca. 10 qm oder ein Wohnraum als Richtwert für angemessenen Wohnraum anzusetzen sind. Viele kommunale Träger stützen sich allerdings auch auf Höchstmieten und Quadratmeterpreise.

Da die Bestimmungen zur Angemessenheit von Unterkunftskosten Ländersache ist, kann es landesrechtliche Unterschiede geben. § 22a SGB II regelt die Satzungsermächtigung: „Die Länder können die Kreise und kreisfreien Städte durch Gesetz ermächtigen oder verpflichten, durch Satzung zu bestimmen, in welcher Höhe Aufwendungen für Unterkunft und Heizung in ihrem Gebiet angemessen sind. Eine solche Satzung bedarf der vorherigen Zustimmung der obersten Landesbehörde oder einer von ihr bestimmten Stelle, wenn dies durch Landesgesetz vorgesehen ist. [...]“. Allerdings ist seit Inkrafttreten der Satzungsermächtigungen landesgesetzliches Tätigwerden nur zögerlich erkennbar (vgl. Krauß 2012).

In Anbetracht der Komplexität der institutionellen Arrangements wird an dieser Stelle auf eine Analyse der landesrechtlichen Rahmenbedingungen verzichtet – es werden nur die nordrhein-westfälischen Empfehlungen in Form der Arbeitshilfe „Kosten der Unterkunft und Heizung gem. § 22 SGB II“ diskutiert. Bei dem länderübergreifenden Vergleich, der an späterer Stelle erfolgt, werden die bundesweiten Unterschiede bezüglich z.B. den zugrunde gelegten Unterkunftsgrößen deutlich. Ein Bestimmungsgrund hierfür konnte im Zuge dieses Gutachtens nicht identifiziert werden.

Eine wichtige Orientierungshilfe für die nordrhein-westfälischen Kommunen ist die Arbeitshilfe „Kosten der Unterkunft und Heizung gem. § 22 SGB II“ des Ministeriums für Arbeit, Integration und Soziales des Landes NRW. Zweck der Arbeitshilfe ist es, dem kommunalen Träger die gesetzeskonforme Anwendung der Vorschriften über die Gewährung von Kosten der Unterkunft und Heizung zu erleichtern. Auch wurde berücksichtigt, dass die kommunalen Träger ausreichend Spielraum zur Berücksichtigung der örtlichen Gegebenheiten und Besonderheiten des Einzelfalls benötigen und so die kommunale Selbstverwaltung gewährleistet ist. In der Realität sieht es so aus, als folgten die nordrhein-westfälischen Kommunen den Empfehlungen der Arbeitshilfe recht genau, auch wenn das SGB II teilweise größere Spielräume ermöglicht.

Richtwert für den Mietpreis ist das Produkt aus dem abstrakt angemessenen Quadratmeterpreis und der abstrakt angemessenen Quadratmeterzahl.

Bezüglich der Angemessenheitsfrage macht die Arbeitshilfe folgende Empfehlungen (MAIS 2010, S. 12 f.): Aufgrund der Unbestimmtheit des Rechtsbegriffs gilt es darauf zu achten, die Kriterien der Entscheidungsgrundlage offenzulegen und auch transparent darzustellen. Eine Einzelfallprüfung ist erforderlich, anders als im SGB XII darf keine Pauschalisierung erfolgen. Der Unterkunftsbedarf orientiert sich an einer nach Ausstattung, Substanz, Zuschnitt und Lage einfachen Wohnung der unteren Kategorie. Zwecks einheitlicher und gesetzeskonformer Ermittlung der Angemessenheit wird ein mehrstufiges Prüfraster empfohlen. Ein wichtiger Punkt dieses Prüfrasters ist der Richtwert für den Mietpreis. Dieser ergibt sich – der Produkttheorie folgend – als das Produkt aus dem abstrakt angemessenen Quadratmeterpreis und der abstrakt angemessenen Quadratmeterzahl. Da im Ergebnis nur der Richtwert von Relevanz ist, ist ein Überschreiten des einen Kriteriums möglich, solange dies durch ein Unterschreiten des anderen Kriteriums ausgeglichen wird. Der Wohnstandard ist durch den Wohnort bestimmt, Umzüge zwecks Kostensenkungsmaßnahmen sind nur zumutbar bei Beibehaltung des sozialen Umfelds.

In NRW ergibt sich die Wohnraumobergrenze aus der VV-WoBindG.

Die Obergrenze der angemessenen Quadratmeterzahl stellt auf die Personenzahl ab, es wird nicht auf die Anzahl der Zimmer abgestellt. Gemäß VV-WoBindG ergeben sich für NRW folgende Obergrenzen: 1 Person 45 qm, 2 Personen 60 qm, 3 Personen 75 qm, 4 Personen 90 qm und für jede weitere Person jeweils 15 qm mehr. Die Tabellenwerte des Wohngeldgesetzes sind für NRW nicht heranzuziehen.

Die Mietpreisobergrenze wird von den kommunalen Trägern festgelegt und bedarf eines qualifizierten Mietspiegels.

Bei der Ermittlung der Mietpreisobergrenze wird nicht der lokale Mietpreisdurchschnitt berücksichtigt, vielmehr wird auf das untere Marktsegment (untere Drittel) in dem für Empfänger relevanten räumlichen Vergleichsmaßstab abgestellt. Grundsätzlich müssen in diesem Mietpreissegment ausreichend Wohnungen vorhanden sein. Für die Ermittlung des Richtwertes bedarf es eines qualifizierten Mietspiegels, der alle zugänglichen Quellen berücksichtigt, z.B. Durchschnittswerte, Abfrage bei Großvermietern, Mieterbund, Haus- und Grundbesitzerverein, Studium von Anzeigen, Internet und Stadtteil-Zeitungen. Bei der Wahl der Datengrundlage muss beachtet werden, dass die aktuelle Lage des örtlichen Mietwoh-

nungsmarkts hinreichend abgebildet wird. Allgemein bezieht sich der maximale Mietpreis auf die Nettokaltmiete.

Nachfolgend werden die Richtlinien einiger nordrhein-westfälischer kommunaler Träger exemplarisch ausgewertet. Die Analyse der Richtlinien der kommunalen Träger wird deutschlandweit dadurch erschwert, dass die Richtlinien häufig nicht digital bereitgestellt werden und sich auch auf den Homepages der jeweiligen Jobcenter keine Informationen zu den Angemessenheitsgrenzen finden und somit eine telefonische Anfrage notwendig ist. Daher wurde für die Analyse auch auf inoffizielle Datenquellen zurückgegriffen.¹⁹ Auch ist bei der Auswertung der SGB II-Angemessenheitskennziffern Vorsicht geboten. So wird je nach Belieben die Brutto- oder Nettokaltmiete angegeben und nicht immer gekennzeichnet.²⁰ Hierbei wurde absichtlich auf nordrhein-westfälische Städte mit unterschiedlichen Mietniveaus abgestellt. Am Ende dieses Abschnitts erfolgt ein deutschlandweiter Vergleich, bei dem deutschlandweit kreisfreie Städte mit ähnlichen Mietniveaus berücksichtigt werden:

Mangelnde Datenlage erschwert Auswertung der Richtlinien.

- Gelsenkirchen: Hier liegt die Mietobergrenze (nettokalt) für Hilfeempfänger bei 4,57 Euro pro qm. Dies gilt allerdings nur bei kleineren Wohnungen mit einer Größe von 35 bis 60 qm. Größere Wohnungen (60-90 qm) liegen bei 4,55 Euro pro qm und Wohnung ab 90 qm bei 4,35 Euro pro qm. Als Grundlage zur Berechnung dieser Preise dient der Mietspiegel der Stadt Gelsenkirchen in der Fassung vom 01.07.2012. Dieser Mietspiegel wird jedes Jahr neu erstellt, indem Fragebögen über Ausstattung und Baujahr von Wohnraum im gesamten Stadtgebiet ausgewertet werden (Thomé 2012a Stand: 01.07.2012; Jobcenter Gelsenkirchen 2013).
- Wuppertal: Bei einer Wohnungsgröße von 50 qm liegt die Obergrenze (nettokalt) bei 4,85 Euro pro qm. Ab einer Wohnungsgröße von 110 qm fällt der maximale Mietpreis auf 4,50 Euro pro qm. Auch in Wuppertal wird der Miethöchstpreis über den letzten offiziellen Mietpreisspiegel von Juli 2010 bestimmt. Als Vergleichsmaßstab für den Mietpreisspiegel werden Wohnungen im unteren Preis- und Qualitätssegment des Marktes herangezogen. Das Baujahr des Hauses oder eine ggf. durchgeführte Modernisierung oder Sanierung der Wohnung ist ohne Bedeutung (Thomé 2012b Stand: 09.08.2012; Jobcenter Wuppertal 2013).
- Münster: In Münster darf eine Person nur über max. 47 qm verfügen und bei jeder weiteren Person im Haushalt 15 qm mehr. Der maximale Mietpreis (nettokalt) für einen Einpersonenhaushalt liegt bei 7,02 Euro pro qm und geht runter bis auf 6,09 Euro pro qm für einen Haushalt bzw. Be-

¹⁹ Eine bundesweite inoffizielle Übersicht über die Richtlinien zu KdU, Heizung, Warmwasser und Wohnraumsicherung findet sich unter: <http://www.harald-thome.de/oertliche-richtlinien.html>, zuletzt abgerufen am 30.08.2013.

²⁰ Nettokaltmiete: reine Grundmiete; Bruttokaltmiete: Grundmiete und Betriebskosten.

darfsgemeinschaft von bis zu 7 Personen. Auch hier wurde wieder zur Mietpreisbestimmung auf die durchschnittliche ortsübliche Vergleichsmiete über einen Mietspiegel zurückgegriffen (Thomé 2012c Stand: 26.04.2012).

- Düsseldorf: Der Höchstmietpreis (bruttokalt) ist hier sehr hoch und liegt bei 7,70 Euro pro qm. Der Preis ist unabhängig von der Wohnfläche. Zur Bestimmung dieses Preises wurde auch hier wieder ein Mietspiegel vom Mieterverein Düsseldorf e.V. zu Grunde gelegt (Thomé 2012d Stand: 30.11.2012; Jobcenter Düsseldorf 2013).

Tabelle 6: Richtlinien Kosten Unterkunft und Heizung

Stadt	Personenanzahl	Größe Wohnung	Obergrenze Miete
Gelsenkirchen	n.a.	35-60 qm	4,57 Euro/qm
	n.a.	60-90 qm	4,55 Euro/qm
	n.a.	90 qm	4,35 Euro/qm
Wuppertal	1	50 qm	4,85 Euro/qm
	ab 4	95 qm	4,50 Euro/qm
Münster	1	47 qm	7,02 Euro/qm
	2	62 qm	6,50 Euro/qm
	3	77 qm	5,92 Euro/qm
	4	92 qm	6,05 Euro/qm
	5	107 qm	6,04 Euro/qm
	6	122 qm	5,94 Euro/qm
	7	137 qm	6,09 Euro/qm
Düsseldorf	1	50 qm	7,70 Euro/qm
	ab 4	95 qm	7,70 Euro/qm

Quelle: Eigene Darstellung, Auswertung der kommunalen Richtlinien.

Mietwohnungsmarktpreisniveau determiniert lokale Obergrenzen maßgeblich.

Es wird deutlich, dass die zulässigen lokalen Obergrenzen maßgeblich durch das Preisniveau des Mietwohnungsmarkts determiniert sind. Dies spiegelt sich auch in den Ausgaben je Empfänger wider, so hatte z.B. Düsseldorf mit 400 Euro je Bedarfsgemeinschaft im Dezember 2012 durchschnittlich viel höhere Ausgaben als Gelsenkirchen mit 348 Euro je Bedarfsgemeinschaft.

Starker statistischer Zusammenhang zwischen Ausgaben je Bedarfsgemeinschaft und örtlichem Mietpreisniveau.

Auch in den deutschlandweiten Daten findet sich ein starker statistischer Zusammenhang zwischen den Ausgaben je Bedarfsgemeinschaften und dem örtlichen Mietpreisniveau (Korrelation: 0,71).²¹ Als Indikator für den Preisdruck am Wohnungsmarkt wird auf die Neu- und Wiedervermietungspreise des BBSR abgestellt.²² Alternativ hätte auch ein Bestandsmietenindex verwendet werden kön-

²¹ Aus Gründen der Vergleichbarkeit werden die Stadtstaaten in der nachfolgenden Analyse nicht mehr berücksichtigt.

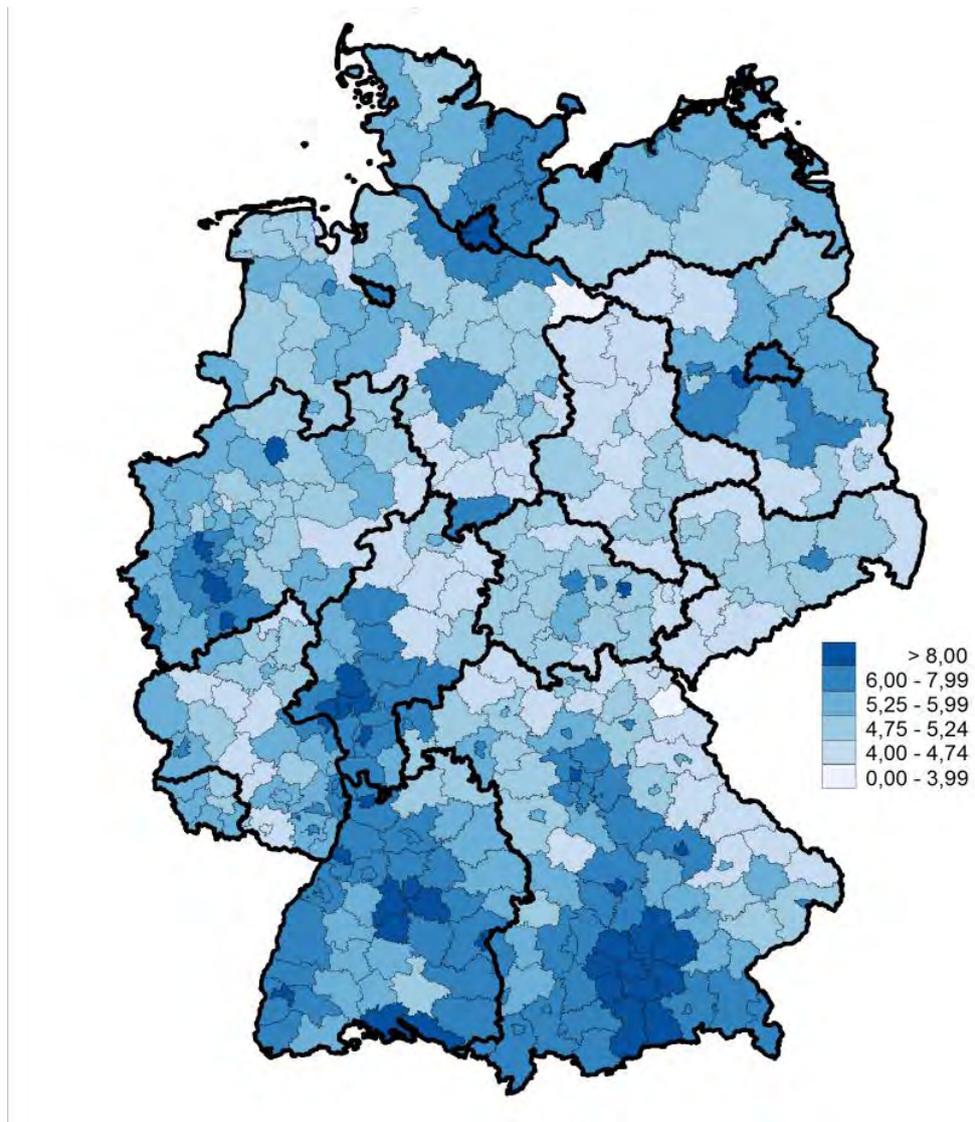
²² Datenbasis: Vom BBSR berechnete Angebotsmieten von Wohnungen für das Jahr 2012 auf der Ebene der kreisfreien Städte und Landkreise. Bei der Berechnung werden diverse Filterkriterien

nen, Neu- und Wiedervermietungspreise spiegeln allerdings den aktuellen Rand des Wohnungsmarkts besser wider. Abbildung 32 dient der Veranschaulichung der regionalen Disparitäten der Neu- und Wiedervermietungsrenten. Erwartungsgemäß findet sich das höchste Mietniveau in München und im Münchener Umland. Auch die anderen Metropolregionen (Stuttgart, Frankfurt, Köln, Hamburg) weisen einen hohen Preisdruck auf.

Auffallend ist, dass **NRW überdurchschnittlich hohe Leistungen je Bedarfsgemeinschaft hat, allerdings keinen überdurchschnittlich hohen Mietspiegel**. Die nordrhein-westfälischen kreisfreien Städte haben im Durchschnitt höhere Leistungen je Bedarfsgemeinschaft, obwohl sie durchschnittlich gesehen einen niedrigeren Neu- und Wiedervermietungsspiegel haben als die anderen westdeutschen kreisfreien Städte der Flächenländer. Das gleiche Phänomen findet sich auch für die Kreise. Die ostdeutschen kreisfreien Städte und Kreise haben jeweils ein niedrigeres Mietniveau und niedrigere Ausgaben je Bedarfsgemeinschaft.

verwendet. Es handelt sich um Angebotsmieten basierend auf Annoncen aus Tageszeitungen und Internetplattformen für Neu- und Wiedervermietungen von Wohnungen. Die Ergebnisse sind daher als Mieten für freifinanzierte Wohnungen ohne die großen Geschosswohnungsbestände zu interpretieren. Die Daten wurden auf Anfrage vom BBSR zur Verfügung gestellt.

Abbildung 32: Neu- und Wiedervermietungsrenten (2012, Angebotsmiete nettokalt in EUR/qm)



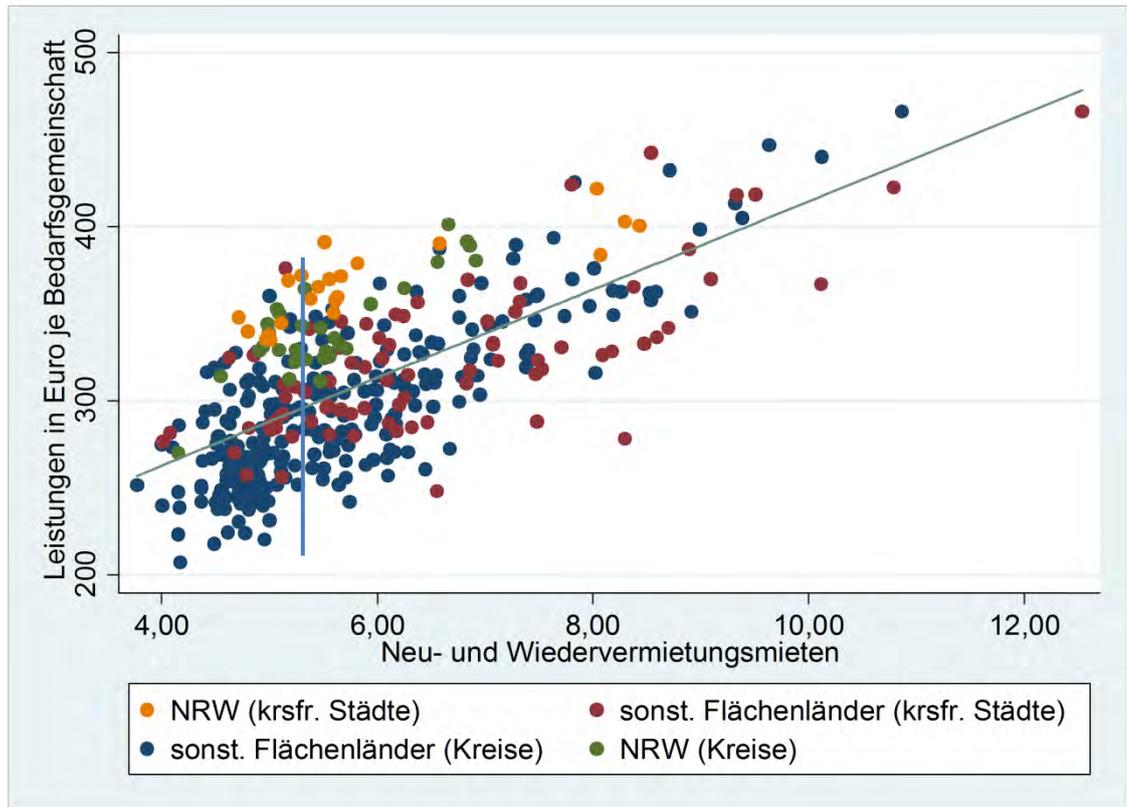
Quelle: Eigene Darstellung. BBSR-Wohnungsmarktbeobachtungssystem, IDN ImmoDaten GmbH; Shapefiles: Geodatenzentrum, Bundesamt für Kartographie und Geodäsie.

Zur Veranschaulichung der Erkenntnisse greifen wir auf einen Scatterplot zurück (Abbildung 33). Erneut sieht man eine Punktwolke, allerdings findet sich in dieser Grafik noch eine Regressionsgerade. Die Regressionsgerade ist so durch die Punktwolke gelegt, dass die Summe der quadrierten Residuen aller Beobachtungen möglichst klein ist (OLS).

Beobachtungen, die oberhalb der Gerade liegen, zeigen überdurchschnittlich hohe Leistungen je Bedarfsgemeinschaft; Punkte unterhalb der Gerade unterdurchschnittlich hohe. Verdeutlicht werden soll dies noch einmal durch die senkrechte blaue Linie: Alle kreisfreien Städte und Kreise entlang dieser Linie haben die *gleichen* Neu- und Wiedervermietungsrenten. Die Leistungen je Bedarfsgemeinschaft sind allerdings unterschiedlich hoch. Auffallend ist, dass die nordrhein-

westfälischen kreisfreien Städte und Kreise durchweg *oberhalb* der Geraden liegen. Auch lässt sich der kreisangehörige Raum eher unterhalb der Geraden verorten und der kreisfreie eher oberhalb der Geraden.

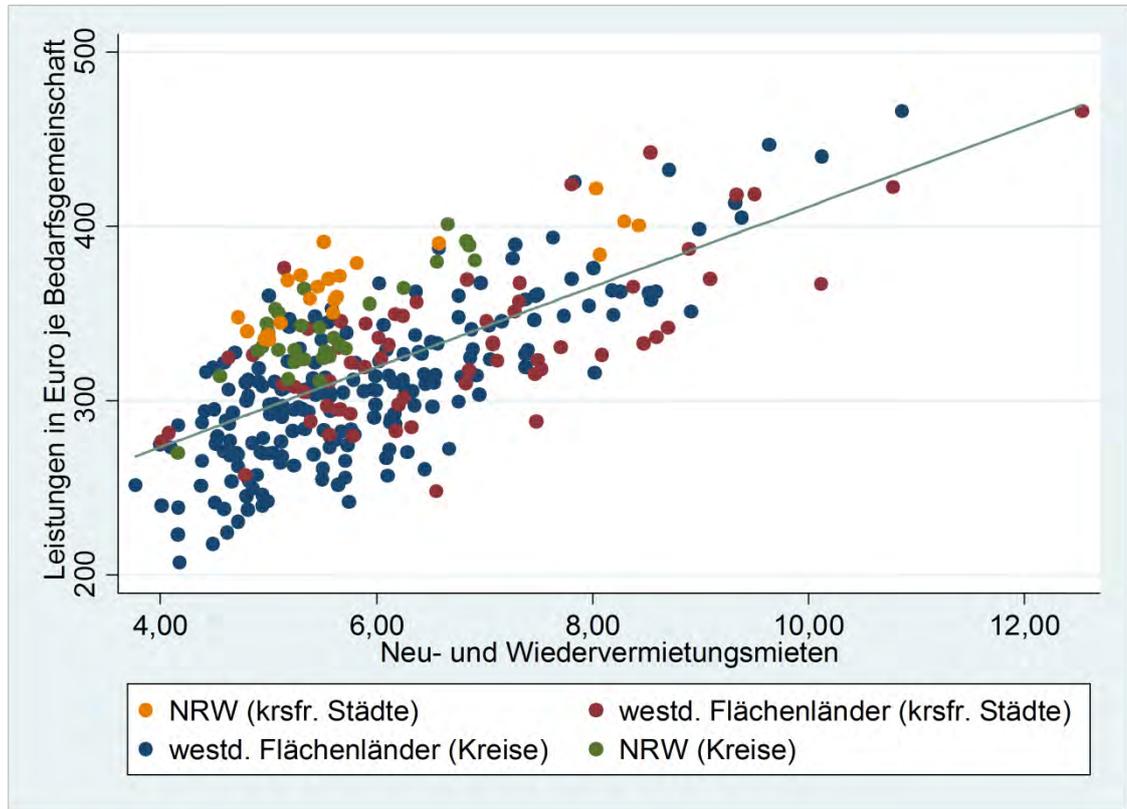
Abbildung 33: Neu- und Wiedervermietungsrenten (2012) und Leistungen je Bedarfsgemeinschaft im Flächenländervergleich



Quelle: Eigene Darstellung. BBSR-Wohnungsmarktbeobachtungssystem, IDN ImmoDaten GmbH, BA (2012).

Betrachtet man nur die westdeutschen Flächenländer (Abbildung 34), verschwinden diejenigen Punkte, die die kreisfreien Städte und Kreise der ostdeutschen Flächenländer darstellen. Dies betrifft insbesondere den Bereich unten links – also diejenigen Observationen, die niedrige Neu- und Wiedervermietungsrenten und niedrige Leistungen je Empfänger aufweisen.

Abbildung 34: Neu- und Wiedervermietungsrenten (2012) und Leistungen je Bedarfsgemeinschaft im Dezember (2012) im Vergleich der westdeutschen Flächenländer



Quelle: Eigene Darstellung. BBSR-Wohnungsmarktbeobachtungssystem, IDN ImmoDaten GmbH, BA (2012).

Zwischenfazit: Die NRW-Träger haben ein überdurchschnittlich hohes Ausgabeniveau, das nur teilweise durch die Immobilienmarktbedingungen gerechtfertigt ist.

Zwischenfazit: Als Zwischenfazit lässt sich feststellen, dass die **nordrhein-westfälischen kommunalen Träger ein überdurchschnittlich hohes Ausgabeniveau haben, das nur teilweise durch die Immobilienmarktbedingungen gerechtfertigt ist**. Aus diesem Grund erfolgt für einige ausgewählte Städte eine tiefer gehende Analyse. Orientierungspunkt hierfür war der Neu- und Wiedervermietungspreisdurchschnitt der nordrhein-westfälischen kreisfreien Städte je qm.

Tabelle 7 listet alle kreisfreien Städte westdeutscher Flächenländer, deren Neu- und Wiedervermietungsrenten zwischen 5,50 Euro je qm und 6,50 Euro je qm lagen. Hierbei wird offensichtlich, dass die nordrhein-westfälischen Städte mit den höchsten Leistungen je Bedarfsgemeinschaft konfrontiert sind, obwohl sie einen eher niedrigen Preisdruck auf dem Wohnungsmarkt haben. Für eine tiefer gehende Analyse wurden folgende vier Städte ausgewählt: Bielefeld (NRW), Flensburg (Schleswig-Holstein), Kassel (Hessen), Koblenz (Rheinland-Pfalz). Diese vier Städte haben alle eine Neu- und Wiedervermietungsrente zwischen 5,50 Euro je qm und 5,80 Euro je qm.

Tabelle 7: Analyse ausgewählter Städte (Dezember 2012)

Kreisfreie Stadt	Bundesland	Neu- und Wieder- vermietungsmiete		Leistung	
		Rang		Euro je Bedarfsgemeinschaft	Rang
Coburg	Bayern		16	279,48	1
Kaufbeuren	Bayern		5	280,55	2
Passau	Bayern		24	282,61	3
Bayreuth	Bayern		28	284,72	4
Straubing	Bayern		14	292,30	5
Weiden i.d.OPf.	Bayern		9	294,74	6
Ansbach	Bayern		13	295,03	7
Kaiserslautern	Rheinland-Pfalz		2	296,85	8
Landau in der Pfalz	Rheinland-Pfalz		25	297,79	9
Neustadt an der Weinstraße	Rheinland-Pfalz		27	301,55	10
Flensburg	Schleswig-Holstein		4	311,44	11
Worms	Rheinland-Pfalz		18	319,41	12
Koblenz	Rheinland-Pfalz		15	321,92	13
Kempten (Allgäu)	Bayern		21	324,59	14
Kassel	Hessen		10	330,12	15
Pforzheim	Baden-Württemberg		22	332,28	16
Frankenthal (Pfalz)	Rheinland-Pfalz		20	335,86	17
Osnabrück	Niedersachsen		19	344,22	18
Braunschweig	Niedersachsen		12	345,66	19
Ludwigshafen am Rhein	Rheinland-Pfalz		26	348,63	20
Kiel	Schleswig-Holstein		23	349,48	21
Bottrop	Nordrhein-Westfalen		6	350,37	22
Lübeck	Schleswig-Holstein		29	356,51	23
Krefeld	Nordrhein-Westfalen		7	357,54	24
Solingen	Nordrhein-Westfalen		8	359,58	25
Essen	Nordrhein-Westfalen		3	369,94	26
Bielefeld	Nordrhein-Westfalen		11	371,66	27
Mülheim an der Ruhr	Nordrhein-Westfalen		17	379,08	28
Mönchengladbach	Nordrhein-Westfalen		1	391,09	29

Quelle: Eigene Darstellung. BBSR-Wohnungsmarktbeobachtungssystem, IDN ImmoDaten GmbH, BA (2012).

Nachfolgend werden die Richtlinien der kommunalen Träger daraufhin untersucht, ob sich die Richtwerte der Angemessenheit trotz ähnlicher Mietniveaus stark unterscheiden: **Bielefeld** stellt für die Ermittlung der angemessenen Unterkunftsgößen auf die maßgebliche Wohnfläche nach Nr. 8.2 der Wohnraumnutzungsbestimmungen des Landes NRW ab. Für alleinstehende Personen, die allein eine Wohnung bewohnen, werden 53 qm berücksichtigt, für Haushalte mit mehreren Personen sind für den Haushaltsvorstand 50 qm und für jedes weitere Haushaltsmitglied 15 qm vorgesehen. Auf Grundlage des Bielefelder Mietspiegels ist der angemessene Quadratmeterpreis 4,64 Euro je qm (nettokalt). Bei den Betriebskosten besteht bis zu einer Höhe von 1,53 Euro je qm eine Nichtprüfungsgrenze (Jobcenter Bielefeld 2013).

Nachfolgend wird der Vergleich mit drei kreisfreien Städten anderer Länder gezogen. Hierbei werden Unterschiede in den landesrechtlichen Rahmenbedingungen offen. So orientiert sich die kreisfreie Stadt Flensburg bezüglich der Beurteilung der Angemessenheit der Unterkunftsgöße an der für Schleswig-Holstein geltenden Verwaltungsvorschrift zur Sicherung und Bindung in der sozialen Wohnraumförderung nach dem Wohnungsbindungsgesetz und Wohnraumförderungsgesetz

Unterschiede in den Orientierungswerten für die Wohnraumbergrenzen.

VwV-SozWo 2004. Die in Tabelle 8 dargestellten Orientierungswerte für die Wohnungsgröße unterscheiden sich daher von den nordrhein-westfälischen. Das Gleiche gilt für die kommunalen Träger von Hessen und Rheinland-Pfalz. Aufgrund der Produkttheorie stellt die Wohnungsgröße allerdings nur einen Anhaltspunkt dar, letztlich ist nur der Richtwert für den Mietpreis relevant. Grundlage für die Festsetzung angemessener Unterkunftskosten in Flensburg ist ein Gutachten des Instituts Wohnen und Umwelt.

Tabelle 8: Kosten der Unterkunft und Heizung – Flensburg

Personen	Zahl der Wohnräume	Wohnfläche (Orientierungswert)	Gültige Richtwerte für die Angemessenheit der KdU (Regelfall, bruttokalt)
1		bis zu 50 qm	301
2	2	oder bis zu 60 qm	383
3	3	oder bis zu 75 qm	430
4	4	oder bis zu 85 qm	491
5	5	oder bis zu 95 qm	584
jede weitere Person	1 weiterer Raum	oder weitere 10 qm	weitere 77 €

Quelle: Jobcenter Flensburg (2013).

Für Kassel gelten die in Tabelle 9 beschriebenen Grenzwerte für Unterkunftskosten. Rechtsgrundlage für den Orientierungswert der Wohnfläche ist die Hessische Richtlinie für soziale Wohnraumförderung vom 19.01.2004.

Tabelle 9: Kosten der Unterkunft und Heizung – Kassel

Personen	Wohnfläche in qm	Grundmiete in Euro (bruttokalt)
1	45	339
2	60	408
3	72	471
4	84	528
5	96	617
6	108	690
7	120	763
8	132	836
9	144	909
10	156	982

Quelle: Jobcenter Kassel (2013).

In Tabelle 10 werden die Kosten der Unterkunft und Heizung für Koblenz gelistet. Der Richtwert für den Mietpreis hängt ab von einem durch die Stadt Koblenz erstellten qualifizierten Mietspiegel.

Tabelle 10: Kosten der Unterkunft und Heizung – Koblenz

Personen	Wohnfläche in qm	Kaltmiete in Euro
1	50	258,98
2	60	296,98
3	80	378,3
4	90	422,28
5	105	490,73
6	120	560,83
7	135	633,42
8	150	703,8

Anmerkung: nettokalt.

Quelle: Thomé (2013a), Stand: 01.01.2013.

Bereits der Vergleich von vier kommunalen Trägern ist aufgrund der unterschiedlichen Kennziffern recht komplex. Auf eine Darstellung der Heizkosten wurde deswegen verzichtet. Die Unterschiede in den Ausgaben je Bedarfsgemeinschaft konnten auch durch die Analyse der Richtlinien nicht abschließend geklärt werden. Allerdings liegen die Richtwerte der Mietobergrenzen gemäß der Richtlinien der kommunalen Träger – trotz der sehr unterschiedlichen Wohnraumbemessungsgrenzen – nicht so sehr auseinander, wie es die Ausgabenstruktur vermuten lässt.

Der hier unternommene Versuch, mögliche mit der dezentralen Leistungsbereitstellung einhergehende Ineffizienzen bei der Bereitstellung der SGB II-Leistungen aufzuzeigen, wurde erschwert durch

- die eingeschränkte Verfügbarkeit öffentlicher Informationen zu den relevanten Kennzahlen
- sowie den uneinheitlichen Rahmen der Richtlinien.

Unter Transparenzgesichtspunkten ist deswegen die Schaffung eines bundesweit einheitlichen Richtlinienrahmens anzuraten.

Auch wurde in dieser Analyse nur auf die örtlichen Mietpreisniveaus abgestellt. Natürlich gibt es noch viele weitere Einflussfaktoren, die die Höhe der durchschnittlichen Ausgaben je Bedarfsgemeinschaft determinieren, wie die Größe der Bedarfsgemeinschaft, Größe der Wohnungen und Bausubstanz, Heizverhalten der Mieter und Kostenunterschiede lokaler Energielieferanten.

4.4 Fazit Zweites Sozialgesetzbuch

Im Bundesvergleich findet sich eine stark unterschiedliche Belastungssituation der kommunalen Haushalte im Zuge von SGBII-Leistungen. Die in diesem Kapitel erfolgten Analysen legen nahe, dass Disparitäten in der Zahl der Bedarfsgemein-

schaften je Einwohner eine große Erklärungskraft zukommt. Hinsichtlich der kommunalen Haushaltssituation ist dies folgeschwer, da die SGB II-Fallzahlen überwiegend bedingt sind durch die sozioökonomischen Charakteristika der Einwohner. Sie sind von den Kommunen daher nur schwer zu beeinflussen. Allerdings finden sich auch große räumliche Heterogenitäten in Leistungen für Unterkunft und Heizung je Bedarfsgemeinschaft. Als eine wichtige Ursache für diese Divergenzen konnten Unterschiede in den örtlichen Mietpreisniveaus identifiziert werden. Eine tiefer gehende empirische Analyse konnte allerdings Ungereimtheiten aufzeigen: So haben beispielsweise die nordrhein-westfälischen Träger **überdurchschnittlich** hohe Ausgabenniveaus, obwohl das dortige Preisniveau auf dem Wohnungsmarkt niedriger ist als in den restlichen westdeutschen Flächenländern. Dass sich eine genauere Analyse der nordrhein-westfälischen Ausgabenstrukturen lohnt, zeigt folgende illustrative Berechnung: Bedenkt man, dass die NRW-Kommunen im Dezember 2012 im (gewichteten) Durchschnitt 361,33 Euro pro Bedarfsgemeinschaft ausgegeben haben, die übrigen westdeutschen Flächenländer im (gewichteten) Durchschnitt allerdings nur 337,42 Euro Empfänger, bedeutet dies, dass die nordrhein-westfälischen Kommunen alleine im Dezember 2012 19,36 Millionen Euro hätten einsparen können. Auf das Jahr hochgerechnet beträgt das **Einsparpotential** ganze 232 Mio. Euro.

Eine weitere Analyse stellte direkt auf die von den kommunalen Trägern festgelegten Obergrenzen für die Angemessenheit der Kosten für Unterkunft und Heizung ab. Hierbei konnte aufgezeigt werden, dass auch die festgelegten Richtwerte der Mietobergrenzen die Disparitäten in den Ausgabestrukturen nicht endgültig erklären können. Erschwert wurde diese Analyse durch eine eingeschränkte Verfügbarkeit öffentlicher Informationen zu den relevanten Kennzahlen sowie den uneinheitlichen Rahmen der Richtlinien. Aus Transparenzgesichtspunkten ist daher eine Verbesserung der Vergleichbarkeit durch z.B. die Schaffung eines bundeseinheitlichen Richtlinienrahmens oder einer einheitlichen Arbeitshilfe anzustreben.

5 Zwölftes Sozialgesetzbuch

Die Sozialhilfe ist der quantitativ bedeutendste Teilbereich der kommunalen Sozialausgaben.

Seit der Neuordnung zum Jahr 2005 ist die im SGB XII geregelte Sozialhilfe das zentrale Element staatlicher Unterstützung für in Not geratene Personen, die – im Gegensatz zu den Anspruchsberechtigten nach SGB II – weder selbst erwerbsfähig sind noch mit erwerbsfähigen Angehörigen zusammenleben. Die Ausführung des SGB XII ist ein Kernbestandteil der Zuständigkeiten der örtlichen und überörtlichen Kommunalbehörden, wobei sich die Kompetenzzuordnungen, wie in den weiteren Betrachtungen deutlich werden wird, von Land zu Land unterscheiden.

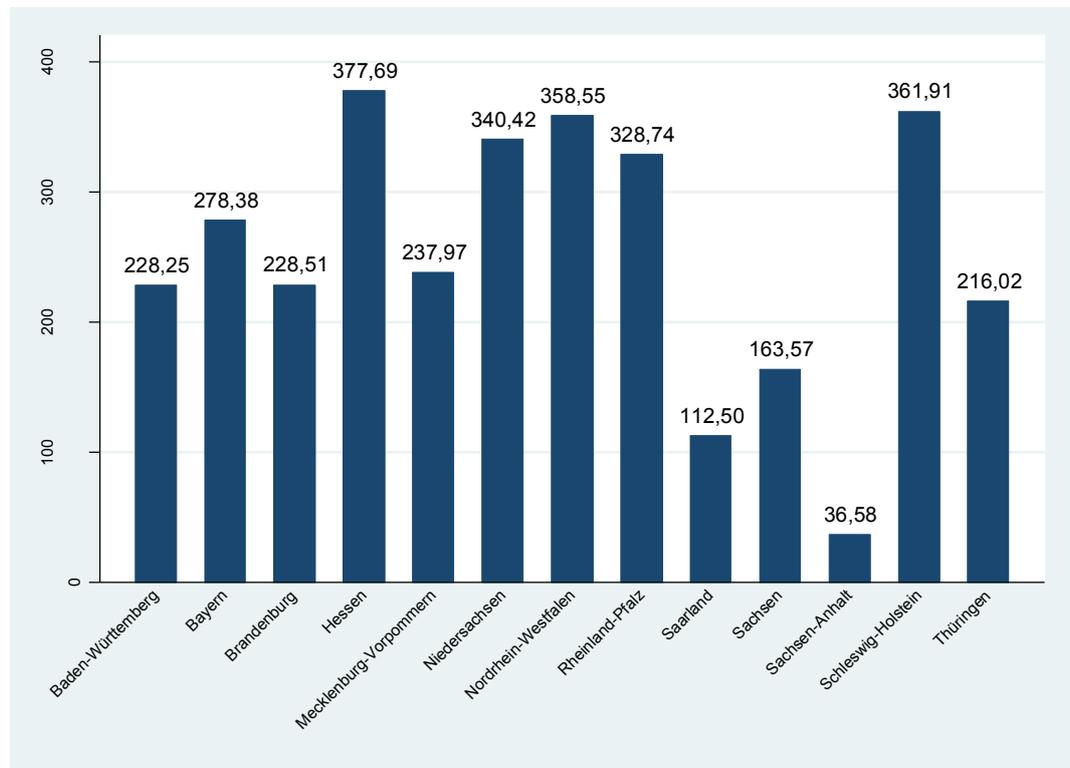
Im Jahr 2010²³ betragen die bereinigten Ausgaben, die die Gemeinden und Gemeindeverbände aller Flächenländer für Sozialhilfe nach dem SGB XII tätigten, knapp 22 Mrd. Euro. Dies entsprach etwa 33% der bereinigten Ausgaben, die insgesamt im Bereich „Soziale Sicherung“ anfielen. Damit ist die **Sozialhilfe der quantitativ bedeutendste Teilbereich der kommunalen Sozialausgaben**.

NRW auch hier bei den Spitzenreitern.

Die bereinigten Ausgaben der Gemeinden und Gemeindeverbände für Sozialhilfe nach dem SGB XII betragen im Jahr 2010 im Durchschnitt der dreizehn Flächenländer 251 Euro je Einwohner. Dabei ist jedoch eine erhebliche Spannweite zu konstatieren. Mit Abstand am geringsten fielen die bereinigten kommunalen Ausgaben für Sozialhilfe in Sachsen-Anhalt aus, hier betragen sie lediglich 37 Euro je Einwohner (Abbildung 35). An der Spitze stand Hessen mit 378 Euro je Einwohner, dicht gefolgt von Schleswig-Holstein (362 Euro je Einwohner) und NRW (359 Euro je Einwohner).

²³ Wie oben schon angesprochen, erfolgen Überblicksdarstellungen in der vorliegenden Untersuchung zumeist für das Jahr 2010. Die Fragestellungen machen es häufig erforderlich, *Rechnungsergebnisse* für die öffentlichen Haushalte zu nutzen (anstelle der i.d.R. schneller verfügbaren *Kassenergebnisse*). Nur so können bspw. bereinigte Ausgaben und Nettoausgaben ausgewiesen werden, die im Untersuchungskontext der klar überlegene Indikator für die meisten Fragestellungen sind. Der „Preis“ für die Nutzung dieser Kenngröße liegt darin, dass sie zum Untersuchungszeitpunkt (1. Halbjahr 2013) nur bis zum Jahr 2010 zu Verfügung stand. Quelle für differenzierte kommunale Haushaltsdaten ist die Fachserie 14 Reihe 3.3 „Jahresrechnungsergebnisse kommunaler Haushalte 2010“ des Statistischen Bundesamtes. Gleichwohl werden in der weiteren Untersuchung streckenweise auch schon Daten für das Jahr 2011 ausgewiesen. Hier handelt es sich um Rechnungsergebnisse, die in den betreffenden Bereichen von den einzelnen Statistischen Landesämtern auf Anfrage schon zur Verfügung gestellt werden konnten.

Abbildung 35: Kommunale bereinigte Ausgaben (Euro je Einwohner) im Bereich Sozialhilfe nach dem SGB XII nach Ländern (2010)



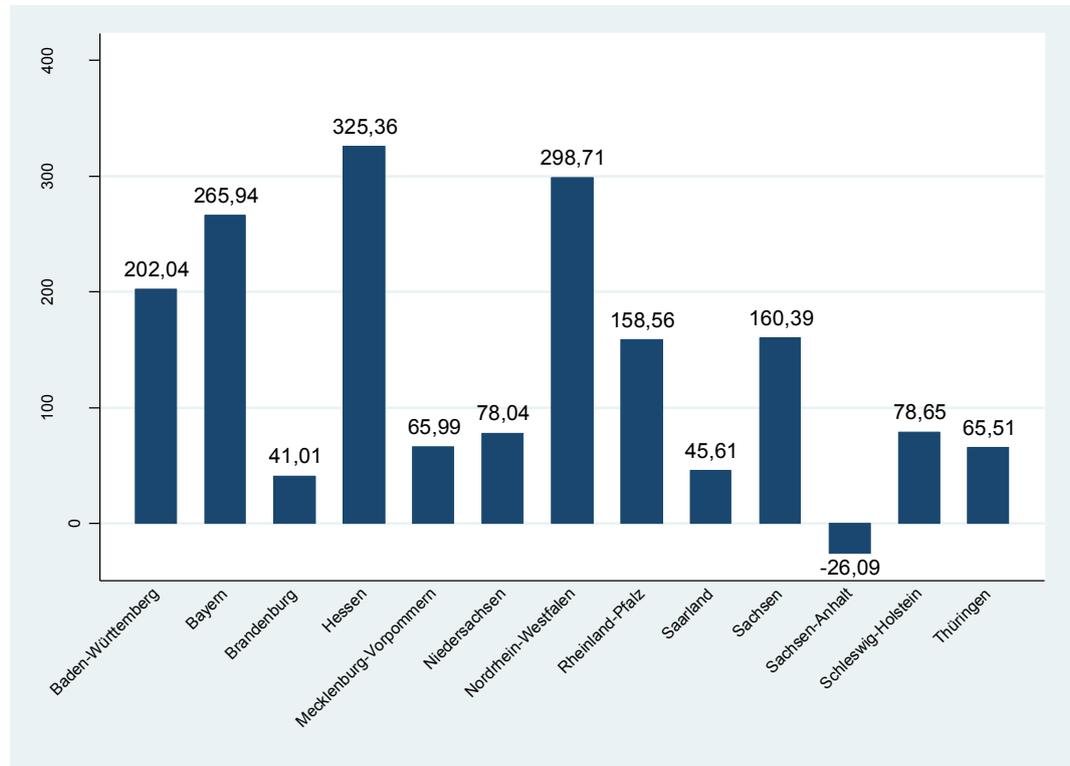
Quelle: Eigene Darstellung. FS 14, Reihe 3.3 (Sonderauswertung), Statistische Ämter des Bundes und der Länder (Regionaldatenbank Deutschland).

Variation der Nettoausgaben zwischen den Ländern noch größer als die der bereinigten Ausgaben.

Eine noch größere Variation zwischen den Ländern ist bei Betrachtung der kommunalen *Nettoausgaben* für die Sozialhilfe zu verzeichnen, also derjenigen Ausgaben, die den Kommunen nicht von anderen Ebenen aufgabenspezifisch ersetzt werden. Die Nettoausgaben kennzeichnen diejenigen Mittel, welche die Kommunen aus eigenen Einnahmen – primär Steuern, Finanzausgleichsschlüsselzuweisungen und innerkommunalen Umlagen – finanzieren müssen.

Hier lag der Durchschnitt der dreizehn Flächenländer im Jahr 2010 bei 135 Euro je Einwohner. Die breite Streuung der kommunalen Nettoausgaben für die Sozialhilfe reicht hier von 325 Euro je Einwohner in Hessen und 299 Euro je Einwohner in NRW bis hin zu „negativen Ausgaben“: In Sachsen-Anhalt fielen die Nettoausgaben mit minus 26 Euro je Einwohner im Jahr 2010 negativ aus (Abbildung 36). Das heißt, die Gemeinden und Gemeindeverbände erhielten insgesamt im Bereich Sozialhilfe mehr Zahlungen von anderen Ebenen, als sie selbst zu finanzieren hatten.

Abbildung 36: Kommunale Nettoausgaben (Euro je Einwohner) im Bereich Sozialhilfe nach dem SGB XII nach Ländern (2010)



Quelle: Eigene Darstellung. FS 14, Reihe 3.3 (Sonderauswertung), Statistische Ämter des Bundes und der Länder (Regionaldatenbank Deutschland).

Schon auf dieser Überblicksebene zum SGB XII wird im Vergleich der **bereinigten Ausgaben** einerseits und der **Nettoausgaben** andererseits deutlich, dass das Konzept der „kommunalen Sozialausgaben“ auch hier immer (mindestens) dieses doppelten Blickes bedarf. Wie eingangs schon ausgeführt, helfen die bereinigten Ausgaben bei der Analyse dessen, was die Kommunen (unterschiedlich) *machen*. Die Nettoausgaben helfen, wenn es darum geht zu analysieren, was die Kommunen machen und aus eigenen Mitteln *finanzieren*. Die in Betrachtung der Nettoausgaben gestiegenen Disparitäten zwischen den Ländern (Abbildung 36 gegenüber Abbildung 35) weisen dabei unter anderem auch schon darauf hin, dass sehr **unterschiedliche Kommunalisierungsgrade** im Bereich der Sozialhilfe nicht zuletzt darauf beruhen, dass der Sammelbegriff „Kommunen“ in den verschiedenen Ländern unterschiedliche Reichweiten hat. In Abbildung 36 zeichnet sich schon ab, dass einige Länder als oberste *kommunale* Ebene über Bund- und Gebietskörperschaften verfügen – zwei Landschaftsverbände in NRW, sieben Bezirke in Bayern, und jeweils ein Landeswohlfahrtsverband in Hessen und Sachsen. Eine differenzierte Betrachtung des „Kommunalen“ ist im SGB XII unabdingbar.

5.1 Die Hilfearten des SGB XII

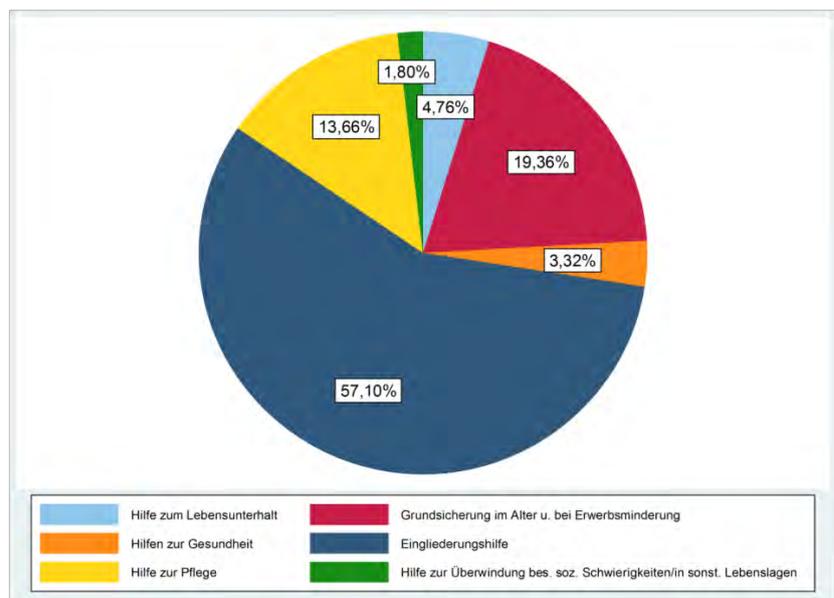
Die Sozialhilfe gliedert sich in **sieben große Hilfearten**, die einander ergänzen und Menschen in verschiedenen Notsituationen Unterstützung bieten. Teilweise können mehrere Hilfen gleichzeitig in Anspruch genommen werden. Jede Hilfeart ist in einem entsprechenden Kapitel des SGB XII geregelt. Die sieben Hilfearten sind:

- Hilfe zum **Lebensunterhalt** (Kapitel 3 SGB XII),
- **Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung** (Kapitel 4 SGB XII),
- Hilfen zur **Gesundheit** (Kapitel 5 SGB XII),
- **Eingliederungshilfe für behinderte Menschen** (Kapitel 6 SGB XII),
- Hilfe zur **Pflege** (Kapitel 7 SGB XII),
- Hilfe zur **Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten** (Kapitel 8 SGB XII),
- Hilfe in anderen Lebenslagen (Kapitel 9 SGB XII).

Eingliederungshilfe für behinderte Menschen ist der quantitativ bedeutsamste Posten.

Unter diesen Leistungen ist die **Eingliederungshilfe für behinderte Menschen der quantitativ bedeutsamste Posten**. Im Jahr 2011 betrug die deutschlandweiten Nettoausgaben aller örtlichen und überörtlichen Träger für Sozialhilfe nach SGB XII etwa 22,7 Mrd. Euro. Davon entfielen über 57% auf die Eingliederungshilfe (Abbildung 37). Die Nettoausgaben für die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung bildeten mit gut 19% den zweitgrößten Posten. Auch die Hilfe zur Pflege ist mit über 13% der Nettoausgaben quantitativ wichtig.

Abbildung 37: Verteilung der deutschlandweiten Nettoausgaben für Sozialhilfe nach SGB XII nach Hilfeart (2011)



Quelle: Eigene Darstellung. Statistisches Bundesamt.

Auf die Hilfe zum Lebensunterhalt entfielen hingegen weniger als 5%. Hier spiegelt sich die nur noch subsidiäre Rolle der Sozialhilfe wider, deren ursprünglicher Empfängerkreis durch die Hartz IV-Reformen stark reduziert und in den Bereich SGB II überführt wurde. Die Hilfen zur Gesundheit sowie Hilfe zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten und in sonstigen Lebenslagen sind mit 3% bzw. knapp 2% der Nettoausgaben von nachgeordneter Bedeutung.

In der näheren Prüfung, welche Faktoren die teils sehr bemerkenswerten Unterschiede der kommunalen Sozialausgaben zwischen den Ländern erklären können, werden im Folgenden die quantitativ bedeutsamen Kapitel

- Hilfe zum Lebensunterhalt,
- Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung,
- Eingliederungshilfe für behinderte Menschen und
- Hilfe zur Pflege

näher betrachtet. Die **Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung wird zwar schon ab 2014 vollständig vom Bund finanziert** – d.h. der Bund stellt den Ländern entsprechende Mittel zur Verfügung, auf dass diese für die Kompensation der Kommunen sorgen. Das heißt, die Statistik sollte ab 2014 hier keine kommunalen Nettoausgaben mehr zeigen dürfen (bereinigte Ausgaben natürlich durchaus). Gleichwohl soll Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung hier, wenn auch verkürzt, mitbetrachtet werden. Denn wenn in Zukunft dieser eine Teilbereich der bundesgesetzlich veranlassten und geregelten Sozialhilfe auch durch den Bund finanziert wird, so interessieren insbesondere **die eventuellen Unterschiede** dieses SGB XII-Kapitels zu den anderen betrachteten SGB XII-Bereichen, die ebenfalls bundesgesetzlich veranlasst und geregelt sind, aber durch die Kommunen und Länder zu finanzieren sind.

5.2 Kommunale Zuständigkeiten für Sozialhilfe nach dem SGB XII

Gemäß SGB XII wird die Sozialhilfe von örtlichen und überörtlichen Trägern geleistet (§ 3 SGB XII). Dabei werden die Kreise und kreisfreien Städte als *örtliche* Träger der Sozialhilfe benannt, soweit nicht durch Landesrecht etwas anderes festgelegt wird. Die *überörtlichen* Träger sind von den Ländern zu bestimmen.

Tabelle 11 listet die örtlichen und überörtlichen Träger der Sozialhilfe nach Land nach gegenwärtiger Gesetzeslage. Die **örtlichen Träger** entsprechen dabei überwiegend der bundesgesetzlichen Vorgabe: Kreise und kreisfreie Städte treten als örtliche Träger auf. Die Region Hannover sowie der Regionalverband Saarbrücken werden als Kommunalverbände besonderer Art gesondert aufgeführt. In Sachsen werden zudem kommunale Zweckverbände als örtliche Träger der Sozialhilfe zugelassen. Als Gemeinsamkeit festzuhalten ist, dass die örtlichen Träger in allen Flächenländern auf der kommunalen Ebene verortet sind.

Die örtlichen Träger der Sozialhilfe sind auf der kommunalen Ebene verortet.

Tabelle 11: Örtliche und überörtliche Träger der Sozialhilfe nach Land

Bundesland	Örtlicher Träger	Überörtlicher Träger
Baden-Württemberg	Landkreise und Stadtkreise	Kommunalverband für Jugend und Soziales
Bayern	Landkreise und kreisfreie Gemeinden	Bezirke
Brandenburg	Landkreise und kreisfreie Städte	Land
Hessen	Landkreise und kreisfreie Städte	Landeswohlfahrtsverband Hessen
Mecklenburg-Vorpommern	Landkreise und kreisfreie Städte	Kommunaler Sozialverband Mecklenburg-Vorpommern
Niedersachsen	Landkreise und kreisfreie Städte sowie die Region Hannover	Land
Nordrhein-Westfalen	Kreise und kreisfreie Städte	Landschaftsverbände
Rheinland-Pfalz	Landkreise und kreisfreie Städte	Land
Saarland	Landkreise und Regionalverband Saarbrücken	Land
Sachsen	Landkreise und kreisfreie Städte oder von diesen gebildete Zweckverbände	Kommunalverband Sachsen
Sachsen-Anhalt	Landkreise und kreisfreie Städte	Land
Schleswig-Holstein	Kreise und kreisfreie Städte	Land
Thüringen	Landkreise und kreisfreie Städte	Land

Quelle: Eigene Darstellung. Ausführungsgesetze der Länder für das SGB XII.

In einigen Flächenländern ist das Land (und nicht die kommunale Ebene) überörtlicher Träger.

Es sind daher nicht alle Ausgaben der Sozialhilfe in allen Ländern auch kommunale Ausgaben.

Erschwerte Vergleichbarkeit, da die Länder ausgiebig von ihrem Recht Gebrauch machen, für die Aufteilung der sachlichen Zuständigkeit auf die Sozialhilfeträger eigene Regelungen umzusetzen.

Anders sieht es bei den **überörtlichen Trägern** aus. In sieben von dreizehn Flächenländern ist das Land überörtlicher Träger, in den anderen sechs sind es Bezirke oder andere kommunale Bundkörperschaften. Es sind nicht alle Ausgaben der Sozialhilfe in allen Ländern auch *kommunale* Ausgaben. Daher muss sorgfältig nach der Art des überörtlichen Trägers sowie hinsichtlich der Kompetenzverteilung zwischen den Trägern im jeweiligen Land unterschieden werden.

Die **Zuständigkeiten** von örtlichen und überörtlichen Trägern sind ebenfalls im SGB XII geregelt. Für bestimmte Sonderfälle, wie etwa die Sozialhilfe für Deutsche im Ausland (§ 24 SGB XII), ist in jedem Fall der überörtliche Träger zuständig. Zudem ist der überörtliche Träger der Sozialhilfe sachlich für folgende Leistungen zuständig, *sofern durch Landesrecht nichts anderes bestimmt wurde*:

- Eingliederungshilfe für behinderte Menschen,
- Hilfe zur Pflege,
- Hilfe zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten,
- Blindenhilfe

Die Länder haben jedoch ausgiebig von diesem Recht Gebrauch gemacht, für die Aufteilung der sachlichen Zuständigkeit auf die Sozialhilfeträger eigene Regelungen umzusetzen. Das hat zur Folge, dass die Aufgabenwahrnehmung und die zugehörigen Ausgaben der örtlichen und überörtlichen Träger über die Landesgrenzen hinweg nur schwer vergleichbar sind.

Tabelle 12: Zuständigkeit des überörtlichen Trägers der Sozialhilfe in den Ländern

Bundesland	Zuständigkeit des überörtlichen Trägers
Baden-Württemberg	—
Bayern	<ul style="list-style-type: none"> • Eingliederungshilfe • Blindenhilfe • alle Leistungen, die in (teil-)stationären Einrichtungen gewährt werden
Brandenburg	—
Hessen	<ul style="list-style-type: none"> • Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung* • Eingliederungshilfe* • Hilfe zur Pflege* • Hilfe zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten*
Mecklenburg-Vorpommern	—
Niedersachsen	<ul style="list-style-type: none"> • Eingliederungshilfe* • Hilfe zur Pflege* • Hilfe zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten* • Hilfe in anderen Lebenslagen*
Nordrhein-Westfalen	<ul style="list-style-type: none"> • Hilfen zur Gesundheit* • Eingliederungshilfe* • Hilfe zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten* • Blindenhilfe
Rheinland-Pfalz	<ul style="list-style-type: none"> • Hilfen zur Gesundheit* • Eingliederungshilfe* • Hilfe zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten* • Blindenhilfe
Saarland	<ul style="list-style-type: none"> • Hilfen zur Gesundheit* • Eingliederungshilfe • Hilfe zur Pflege* • Hilfe zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten • Hilfe in sonstigen Lebenslagen*, darunter Blindenhilfe
Sachsen	<ul style="list-style-type: none"> • Hilfen zur Gesundheit* • Eingliederungshilfe* • Hilfe zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten* • Blindenhilfe • alle Leistungen, die in (teil-)stationären Einrichtungen gewährt werden für Personen zwischen 18 und 65 Jahren außer Hilfen zur Gesundheit
Sachsen-Anhalt	<ul style="list-style-type: none"> • Eingliederungshilfe • Hilfe zur Pflege • Hilfe zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten* • Blindenhilfe
Schleswig-Holstein	<ul style="list-style-type: none"> • Hilfe zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten*
Thüringen	—

* unter bestimmten Voraussetzungen

Quelle: Eigene Darstellung. Ausführungsgesetze der Länder für das SGB XII.

Tabelle 12 gibt einen Überblick über die Zuständigkeiten des jeweiligen überörtlichen Trägers in den Ländern, wobei ein Stern anzeigt, dass die betreffende Leistung nur unter bestimmten Voraussetzungen, etwa hinsichtlich des Alters oder der Art der Unterbringung des Empfängers, in die sachliche Zuständigkeit des überörtlichen Trägers fällt. Mit anderen Worten liegt hier eine *geteilte* Zuständigkeit von örtlichen und überörtlichen Trägern vor. Die Angelegenheit wird zudem

noch komplizierter durch § 97 (4) SGB XII, wonach „die sachliche Zuständigkeit für eine stationäre Leistung (...) auch die sachliche Zuständigkeit für Leistungen, die gleichzeitig nach anderen Kapiteln zu erbringen sind (...)“ umfasst.²⁴ Bei diesem Personenkreis erbringen die jeweiligen überörtlichen Träger neben den in der Tabelle aufgeführten Leistungen auch Sozialhilfeleistungen nach anderen Kapiteln des SGB XII.

Auffallend ist, dass sich die Regelungen der meisten Länder an der durch das SGB XII vorgeschlagenen Zuständigkeitsverteilung orientieren, dabei aber die Zuständigkeit des *überörtlichen* Trägers *enger* abstecken. So fallen Leistungen nach Kapitel 6, 7 und 8 sowie die Blindenhilfe (welche ein Teil von Kapitel 9) ist, **überdurchschnittlich oft unter die nur partielle Zuständigkeit des überörtlichen Trägers**. Am weitesten geht hier Schleswig-Holstein, wo das Land als überörtlicher Träger lediglich für die Hilfe zur Überwindung sozialer Schwierigkeiten zuständig ist, falls es erforderlich ist, die Leistung in einer Einrichtung zur stationären oder teilstationären Betreuung zu erbringen (§ 2 AG-SGB XII).

Tabelle 13: Zusammenfassung Träger und Zuständigkeiten für Leistungen nach SGB XII nach Ländern

Bundesland	Sachliche Zuständigkeit für Leistungen nach §8 SGB XII obliegt...		
	...den Kreisen und kreisfreien Städten	...den Kreisen und kreisfreien Städten sowie einer übergeordneten kommunalen Ebene	...den Kreisen und kreisfreien Städten sowie dem Land
Baden-Württemberg	x		
Bayern		x	
Brandenburg	x		
Hessen		x	
Mecklenburg-Vorpommern	x		
Niedersachsen			x
Nordrhein-Westfalen		x	
Rheinland-Pfalz			x
Saarland			x
Sachsen		x	
Sachsen-Anhalt			x
Schleswig-Holstein			x
Thüringen	x		

Quelle: Eigene Darstellung. Ausführungsgesetze der Länder für das SGB XII

²⁴ Komplizierter wird es, die Zuständigkeiten und Aufgabenfinanzierung über die Landesgrenzen vergleichbar zu machen. Selbstverständlich ist § 97 (4) SGB XII per se eine Vereinfachungsnorm, die dafür sorgt, dass für *eine* Person in einer stationären Einrichtung nicht *mehrere* Sozialhilfeträger zuständig sind.

Es finden sich drei Möglichkeiten der Aufgabenteilung zwischen kommunaler und Landesebene.

In der Zusammenschau lassen sich drei Möglichkeiten hinsichtlich der Aufgabenteilung zwischen kommunaler und Landesebene unterscheiden, die in Tabelle 13 zusammengefasst sind.

Erstens fallen in einigen Ländern sämtliche Leistungen nach § 8 SGB XII den Kreisen und kreisfreien Städten zu. Entsprechend fanden sich in Tabelle 12 (oben) keine Angabe zur sachlichen Zuständigkeit des überörtlichen Trägers wie z.B. in Baden-Württemberg. Hier hat der überörtliche Träger, der Kommunalverband für Jugend und Soziales Baden-Württemberg, seit der Verwaltungsstrukturreform 2005 gesetzlich keine sachliche Zuständigkeit für Leistungen nach dem SGB XII mit Ausnahme der zwingend vorgeschriebenen Sonderfälle (vgl. §§ 24, 106, 108 SGB XII). Dies ist neben Baden-Württemberg auch in Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern und Thüringen der Fall. In diesen Ländern sind die Kreise und kreisfreien Städte alleiniger Träger der Sozialhilfe, sodass alle zugehörigen Aufwendungen auf der kommunalen Ebene anfallen.

Zweitens gibt es Länder, in denen der überörtliche Träger Aufgaben wahrnimmt und selbst der kommunalen Ebene zuzurechnen ist. Dann ist der überörtliche Träger ein höherer Kommunalverband, wobei außer im Falle der zwei nordrhein-westfälischen Landschaftsverbände und der sieben Bezirke Bayerns eine einzige kommunale Institution als überörtlicher Träger für das gesamte Land auftritt. Solche Konstellationen finden sich in Hessen und Sachsen. Auch hier fallen alle Sozialhilfeausgaben auf der kommunalen Ebene an, aber Kreise, kreisfreie Städte und höhere Kommunalverbände teilen sich die Aufgaben- und Finanzierungsverantwortung.

Drittens ist in einigen Fällen das Land selbst der überörtliche Sozialhilfeträger und übernimmt signifikante sachliche Zuständigkeiten für Leistungen nach dem SGB XII. Dies ist in Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, dem Saarland, Sachsen-Anhalt sowie mit Einschränkung in Schleswig-Holstein der Fall. In diesen Ländern hat die *kommunale* Ebene nicht die volle Finanzierungsverantwortung für die Sozialhilfe, sondern teilt sie sich mit der Landesebene. In welchem Umfang dies geschieht, wird im Folgenden für jede Hilfeart gesondert untersucht werden.

Zusätzlich muss beachtet werden, dass die Möglichkeit zur „**Heranziehung**“ besteht. Danach kann der jeweilige überörtliche Träger unter bestimmten Voraussetzungen die örtlichen Träger zur Durchführung seiner Aufgaben heranziehen. Ebenso können die örtlichen Träger, die Kreise, die ihnen zugehörigen Gemeinden zur Aufgabendurchführung heranziehen. Die Kostenträgerschaft verbleibt in beiden Fällen i.d.R. – mit Ausnahme von Verwaltungskosten – beim sachlich zuständigen Träger. Bei derartigen Heranziehungen werden die Empfänger statistisch trotzdem beim zuständigen und nicht beim ausführenden Träger registriert, sodass sich das Ausmaß der Heranziehungen in den Ländern nicht an den Sozialhilfestatistiken ablesen lässt.

Zur weiteren Analyse der kommunalen Belastungen durch Leistungen des SGB XII werden die wichtigsten Hilfearten einzeln betrachtet, wobei soweit möglich das in Abschnitt A 3.6. vorgestellte Prüfraster angewendet wird.

5.3 Prüfung Hilfe zum Lebensunterhalt²⁵

5.3.1 Ausgaben je Einwohner

Zunächst wird untersucht, ob sich die Höhe der kommunalen Leistungen für die Hilfe zum Lebensunterhalt je Einwohner – d.h. die Gesamtausgaben mit Einwohnerzahlen normiert – im bundesweiten Vergleich unterscheidet.

Prüfrasterfrage 1: Unterscheidet sich die durchschnittliche Höhe der Leistungen für die Hilfe zum Lebensunterhalt je Einwohner im Ländervergleich?

Da in einigen Ländern nicht alle Leistungen für die Hilfe zum Lebensunterhalt (wie auch für Leistungen nach anderen Kapiteln des SGB XII) von den Kommunen²⁶ getragen werden, kommt die präzisierende zweite Forschungsfrage hinzu:

Prüfrasterfrage 2: Unterscheidet sich die durchschnittliche Höhe der *kommunalen* Leistungen für die Hilfe zum Lebensunterhalt je Einwohner im Ländervergleich?

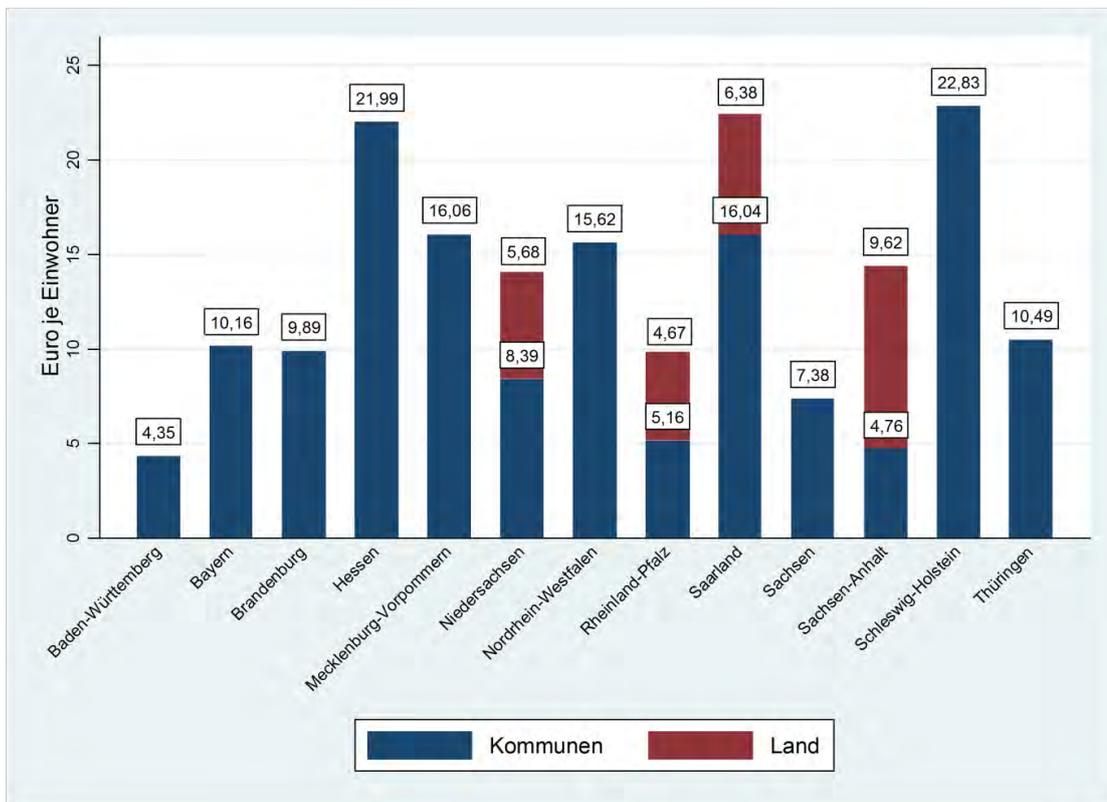
Beide Fragen werden mit Abbildung 38 betrachtet. Die addierte Höhe der Säulen gibt zunächst Auskunft zur ersten Forschungsfrage und offenbart große Divergenzen. Die insgesamt im Land getätigten Nettoausgaben für Leistungen nach dem dritten Kapitel des SGB XII reichen von 4,35 Euro je Einwohner in Baden-Württemberg bis hin zu 22,83 Euro in Schleswig-Holstein. Der „Spitzenreiter“ Schleswig-Holstein wird dicht gefolgt vom Saarland (22,42 Euro) und Hessen (21,99 Euro). NRW rangiert mit 15,62 Euro je Einwohner auf Platz 5 der Länder mit den höchsten Ausgaben je Einwohner. Im (ungewogenen) Durchschnitt werden 13,80 Euro je Einwohner ausgegeben.

Große Divergenzen im Ländervergleich.

²⁵ Die Daten, auf denen die folgenden Ausführungen beruhen, wurden vom statistischen Bundesamt sowie den statistischen Landesämtern auf Anfrage bereitgestellt. Es werden für jede betrachtete Hilfeart die Nettoausgaben untersucht, die von örtlichen und überörtlichen Sozialhilfeträgern in den Ländern im Jahr 2011 getätigt wurden. Durch Verknüpfung mit den entsprechenden Empfängerzahlen ergibt sich ein umfassendes Bild der Sozialhilfeausgaben.

²⁶ Unter „Kommunen“ werden sowohl Kreise, kreisfreie Städte als auch höhere Kommunalverbände verstanden.

Abbildung 38: Nettoausgaben der Kommunen und Länder für Hilfe zum Lebensunterhalt je Einwohner (2011)



Quelle: Eigene Berechnungen. Statistisches Bundesamt, Statistische Ämter der Länder.

Starke Variationen im kommunal getragenen Anteil.

In NRW entfallen alle Ausgaben auf die kommunale Ebene.

Der Anteil dieser Ausgaben, der von der kommunalen Ebene zu tragen ist, variiert jedoch stark. In neun Ländern tragen die Kommunen die gesamten Nettoausgaben für laufende Hilfe zum Lebensunterhalt. In den verbleibenden Flächenländern liegt der kommunale Anteil an diesen Ausgaben zum Teil deutlich niedriger:

- Saarland 72%
- Niedersachsen 60%
- Rheinland-Pfalz 52%
- Sachsen-Anhalt 33%

In Sachsen-Anhalt tragen die Kommunen nur ein Drittel der Nettoausgaben der Hilfe zum Lebensunterhalt.²⁷

²⁷ Obwohl die Hilfe zum Lebensunterhalt in keinem Land unter die direkte Zuständigkeit des überörtlichen Trägers fällt, kann sich dessen Zuständigkeit aufgrund von § 97 (4) SGB XII ergeben.

Betrachtet man nun ausschließlich die *kommunalen* Ausgaben (blaue Säulen in Abbildung 38), fällt auf, dass die Kommunen in Baden-Württemberg weiterhin die niedrigsten Pro-Kopf-Nettoaussgaben zu verzeichnen hatten, obwohl keine Ausgabenbeteiligung des Landes vorliegt. Die zweitniedrigste kommunale Belastung gab es aber nicht etwa in Sachsen, wie man anhand der Gesamtausgaben hätte vermuten können, sondern in Sachsen-Anhalt – denn hier hatte das Land einen Großteil der Ausgaben zu tragen. Die höchsten kommunalen Nettoaussgaben je Einwohner liegen, wie bereits gezeigt, in Schleswig-Holstein und Hessen vor. Die Kommunen des Saarlandes, wo die insgesamt getätigten Nettoaussgaben je Einwohner auf einem ebenso hohen Niveau liegen, sind dagegen deutlich geringer belastet.

Zwischenfazit: Starke Variation sowohl der insgesamt in einem Land angefallenen als auch von der kommunalen Ebene zu tragenden Ausgaben je Einwohner.

Als wichtige Ursache konnten Unterschiede in der Struktur (Kommune-Land) der überörtlichen Träger identifiziert werden.

Zwischenfazit: Festzuhalten bleibt, dass sowohl die *insgesamt* in einem Land anfallenden als auch die von der *kommunalen Ebene* zu tragenden Ausgaben je Einwohner im Vergleich der deutschen Flächenländer sehr stark variieren. Als eine wichtige Ursache der divergierenden kommunalen Belastungssituation wurde bereits identifiziert, dass sich die Landesebene in unterschiedlich starkem Maße direkt an den Ausgaben für die Hilfe zum Lebensunterhalt beteiligt. Eine solche Beteiligung tritt immer dann auf, wenn das Land selbst überörtlicher Träger der Sozialhilfe ist und wenn der überörtliche Träger signifikante sachliche Zuständigkeiten wahrnimmt.

Dieser Sachverhalt ist zur Erklärung der stark divergierenden Ausgabenlasten jedoch bei Weitem nicht ausreichend. Um den weiteren Ursachen der Variation auf den Grund zu gehen, werden in den folgenden Unterabschnitten B 5.3.2 und B 5.3.3

- die Anzahl der Empfänger (gemessen als „Empfänger je Einwohner“) sowie
- die Ausgaben je Empfänger

im Ländervergleich untersucht.

5.3.2 Empfänger je Einwohner

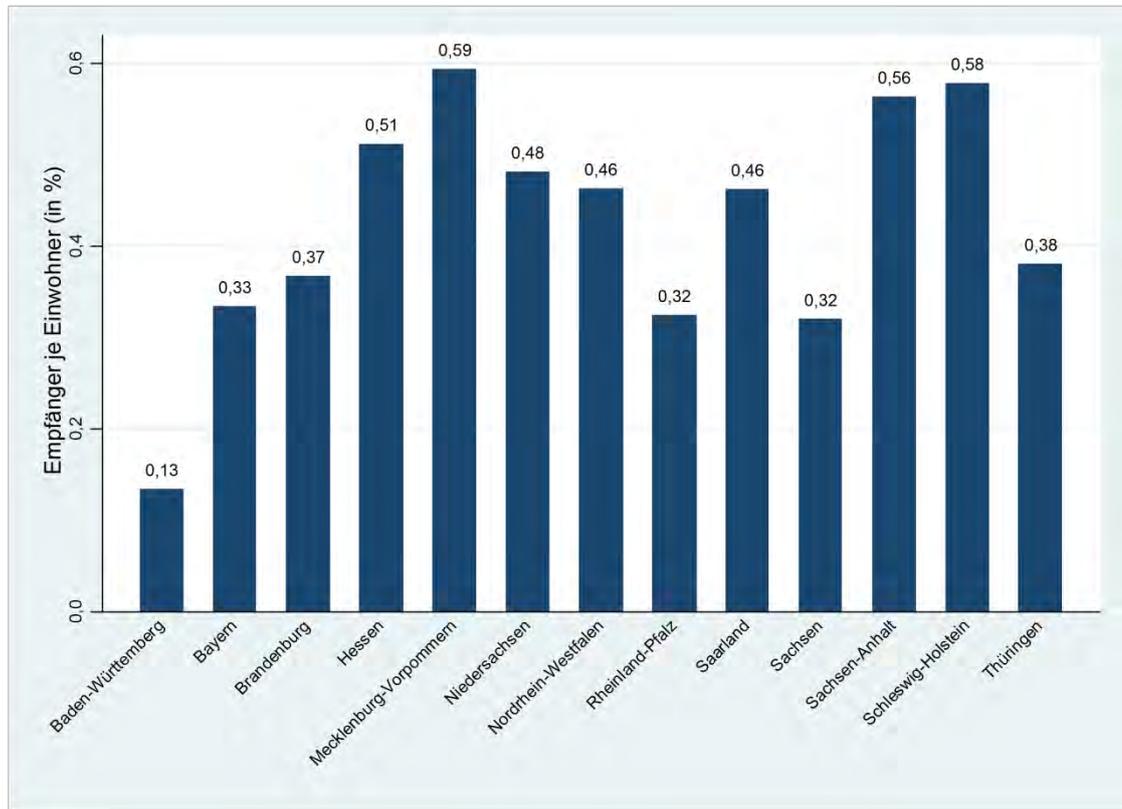
Eine naheliegende Erklärung für divergierende Ausgaben im Ländervergleich können Differenzen in der Zahl der Empfänger von Hilfe zum Lebensunterhalt bieten. Daher sind die nachfolgenden Forschungsfragen zu stellen, wiederum in der Unterscheidung der Gesamtzahl und der die kommunalen Kassen direkter betreffenden Fälle:

Prüfrasterfrage 1: Unterscheidet sich die Zahl der Empfänger von Hilfe zum Lebensunterhalt je Einwohner im Ländervergleich?

Ist in einem solchen Fall das Land gleichzeitig überörtlicher Träger, findet eine Aufgabenteilung zwischen Landes- und kommunaler Ebene statt.

Prüfrasterfrage 2: Unterscheidet sich die Zahl der Empfänger von Leistungen der Hilfe zum Lebensunterhalt, die von kommunalen Trägern zu finanzieren sind, je Einwohner im Ländervergleich?

Abbildung 39: Empfänger von Hilfe zum Lebensunterhalt je Einwohner (31.12.2011, in Prozent)



Quelle: Statistische Landesämter, eigene Berechnungen.

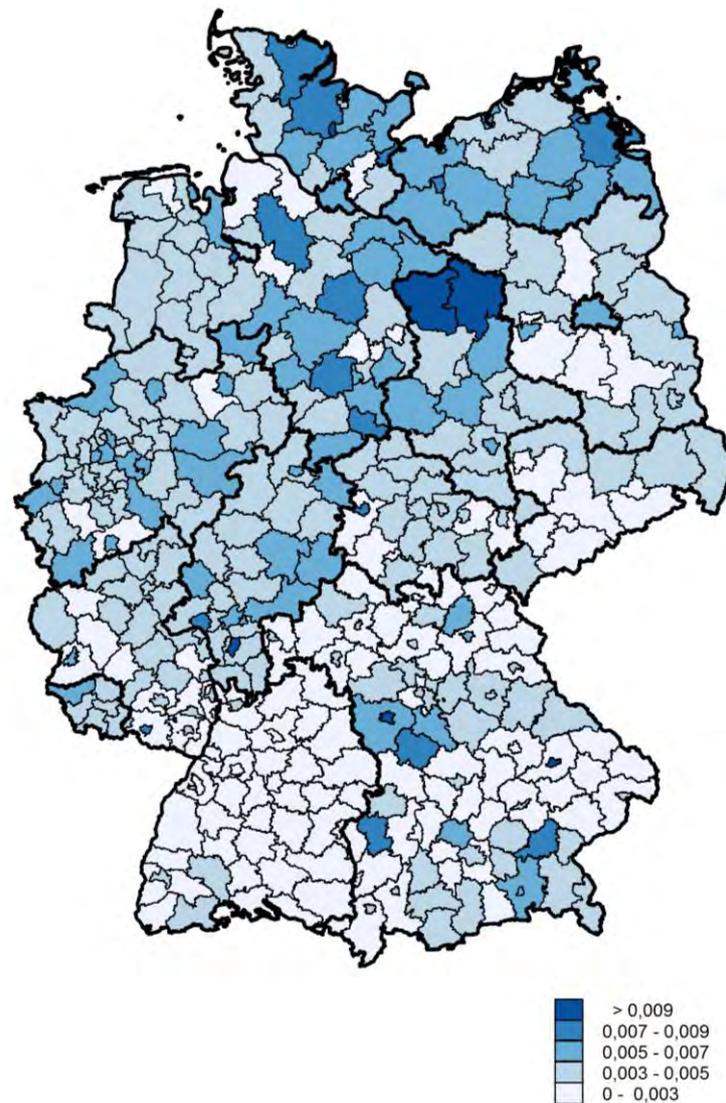
Große Variation in den Empfängerzahlen im Ländervergleich.

Abbildung 39 klärt zunächst die erste Forschungsfrage: Bei den Empfängerzahlen ist im Ländervergleich ein großes Maß an Variation zu verzeichnen. Wenig überraschend hat Baden-Württemberg, das die geringsten Nettoausgaben (je Einwohner) aufweist, mit nur 0,13 Prozent der Bevölkerung auch die geringsten Empfängerzahlen. In ähnlicher Form war zu erwarten, dass Schleswig-Holstein, welches an der Spitze der gesamten Nettoausgaben steht, auch hohe Empfängerzahlen (je Einwohner) aufweisen würde.

Hohe Korrelation zwischen den Nettoausgaben je Einwohner und den Empfängerzahlen je Einwohner.

Überraschender dagegen ist, dass Länder wie Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen-Anhalt vergleichsweise hohe Empfängerzahlen aufweisen, obschon sie sich bei den Nettoausgaben im Mittelfeld der Länder bewegen. Das verweist darauf, dass die Unterschiede in den Empfängerzahlen allein als Erklärung für die Unterschiede bei den Nettoausgaben nicht ausreichen. Dennoch ist festzuhalten, dass eine hohe Korrelation zwischen den Nettoausgaben je Einwohner und den Empfängerzahlen je Einwohner besteht. Der Korrelationskoeffizient beider Größen liegt bei 0,81, was den starken positiven Zusammenhang zeigt.

Abbildung 40: Empfänger von Hilfe zum Lebensunterhalt pro Einwohner auf Kreisebene (31.12.2010)



Quelle: Eigene Darstellung. Statistische Ämter des Bundes und der Länder (Regionaldatenbank Deutschland); Shapefiles: Geodatenzentrum, Bundesamt für Kartographie und Geodäsie.

Hinter den hier aufgeführten, aggregierten Werten auf Länderebene verbergen sich Disparitäten *innerhalb* der Länder. Dies veranschaulicht Abbildung 40 am Beispiel des Jahres 2010. Sie zeigt die Zahl der Empfänger von Hilfe zum Lebensunterhalt je Einwohner auf Kreisebene. Hier bestätigt sich das Vorhandensein eines Nord-Süd-Gefälles, wobei der Süden Deutschlands und insbesondere Baden-Württemberg ausgesprochen wenige Empfänger von Hilfe zum Lebensunterhalt aufweisen. Die höchsten Anteile an Hilfeempfängern finden sich 2010 im Altmarkkreis Salzwedel sowie dem Landkreis Stendal in Sachsen-Anhalt. Dort waren 2010 knapp unter einem Prozent der Bevölkerung Empfänger von Hilfe zum Lebensunterhalt.

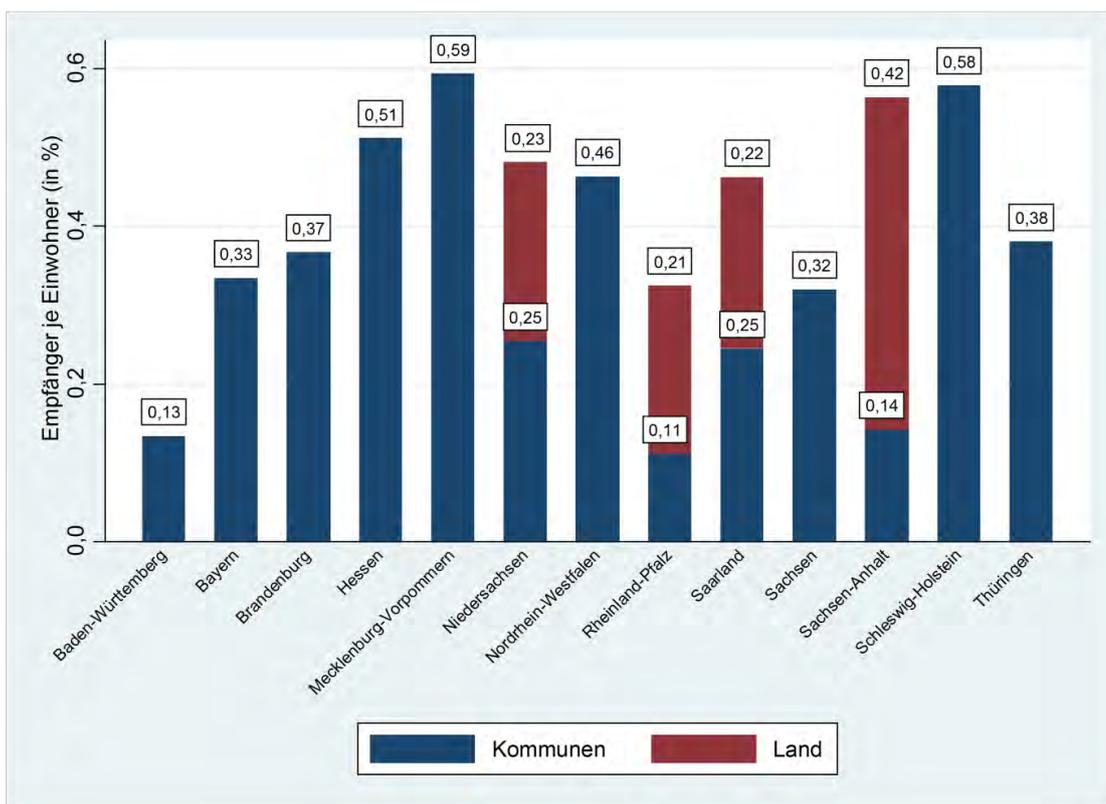
Wenn nun wieder die kommunale Ebene im engeren Sinne betrachtet werden soll, so werden allein die Empfänger von Hilfe zum Lebensunterhalt betrachtet, die in den jeweiligen Ländern einem *kommunalen* Träger zugeordnet waren. Spiegelbildlich zu den gesamten Nettoausgaben oben, liegt dieser Anteil in Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, dem Saarland und Sachsen-Anhalt deutlich unterhalb von 100% (Stichtag 31.12.2011):

Je nach Bundesland fallen die Empfänger von Hilfe zu Lebensunterhalt unter die Trägerschaft eines kommunalen örtlichen, eines überörtlichen oder beider Trägertypen.

- Saarland 53%
- Niedersachsen 53%
- Rheinland-Pfalz 34%
- Sachsen-Anhalt 25%

In den übrigen Flächenländern fallen sämtliche Empfänger von Hilfe zum Lebensunterhalt – und somit auch die entsprechenden Ausgaben – unter die Trägerschaft eines kommunalen örtlichen oder überörtlichen Trägers.

Abbildung 41: Empfänger von Hilfe zum Lebensunterhalt je Einwohner (in Prozent) nach Träger (kommunal/Land) (31.12.2011)



Quelle: Statistische Landesämter, eigene Berechnungen.

Darauf aufbauend setzt Abbildung 41 schließlich die Empfängerzahlen ins Verhältnis zur Bevölkerung der Länder. Aus dieser Darstellung lässt sich die Zahl der unter kommunale Trägerschaft fallenden Empfänger von Hilfe zum Lebensunterhalt je Einwohner ablesen. Die geringste Quote trifft in dieser Hinsicht die Kommunen in Rheinland-Pfalz, wo nur 0,11% der Bevölkerung Empfänger von Hilfe zum Lebensunterhalt unter örtlicher und damit kommunaler Trägerschaft sind. In Baden-Württemberg und Sachsen-Anhalt weisen die von Kreisen und kreisfreien Städten zu finanzierenden Empfängerzahlen ähnlich geringe relative Größenordnungen auf.

Hohe Korrelation der kommunal zu tragenden Nettoausgaben je Einwohner und der in kommunaler Trägerschaft stehenden Empfängerzahlen.

Der Korrelationskoeffizient zwischen den kommunal zu tragenden Nettoausgaben je Einwohner sowie den in kommunaler Trägerschaft stehenden Empfängerzahlen von Hilfe zum Lebensunterhalt liegt bei 0,84 und ist damit noch höher als im Falle der Gesamtausgaben und -empfänger der Flächenländer. Ein enger positiver Zusammenhang dieser Größen war zu erwarten.

Zwischenfazit: Starke Variation sowohl der Gesamtempfängerzahl als auch der Zahl der Empfänger von Hilfe zum Lebensunterhalt in kommunaler Trägerschaft im Ländervergleich.

Zwischenfazit: Im Ergebnis ist festzustellen, dass sowohl die Gesamtempfängerzahl als auch die Zahl der Empfänger von Hilfe zum Lebensunterhalt in kommunaler Trägerschaft im Ländervergleich stark variiert. Ein wichtiger Grund für die Variation in durch die kommunale Ebene zu finanzierenden Empfängern je Einwohner ist wiederum die unterschiedlich ausgeprägte Beteiligung der Länder. Es besteht ein enger positiver Zusammenhang zwischen der Zahl der Empfänger je Einwohner und den Nettoausgaben je Einwohner. Dies zeigt, dass tiefer gehende Erklärungsversuche für die unterschiedliche Belastung der Kommunen durch Leistungen nach Kapitel 3 SGB XII vor allem auf mögliche Ursachen für die unterschiedliche Empfängerdichte in den Ländern fokussieren müssten.

Hohe Korrelation, aber keine vollständige Erklärung divergierender Belastungssituationen durch Variationen in der Empfängerdichte.

Dennoch vermag die Variation der Empfängerdichte keine vollständige Erklärung divergierender Belastungssituationen zu leisten. Daher werden im Folgenden auch die *Ausgaben je Empfänger* näher beleuchtet.

5.3.3 Ausgaben je Empfänger

In einem nächsten Untersuchungsschritt gilt es, mögliche Variationen in den Ausgaben je Empfänger von Leistungen der Hilfe zum Lebensunterhalt aufzudecken. Die zugehörige Forschungsfrage ist wiederum zweigeteilt:

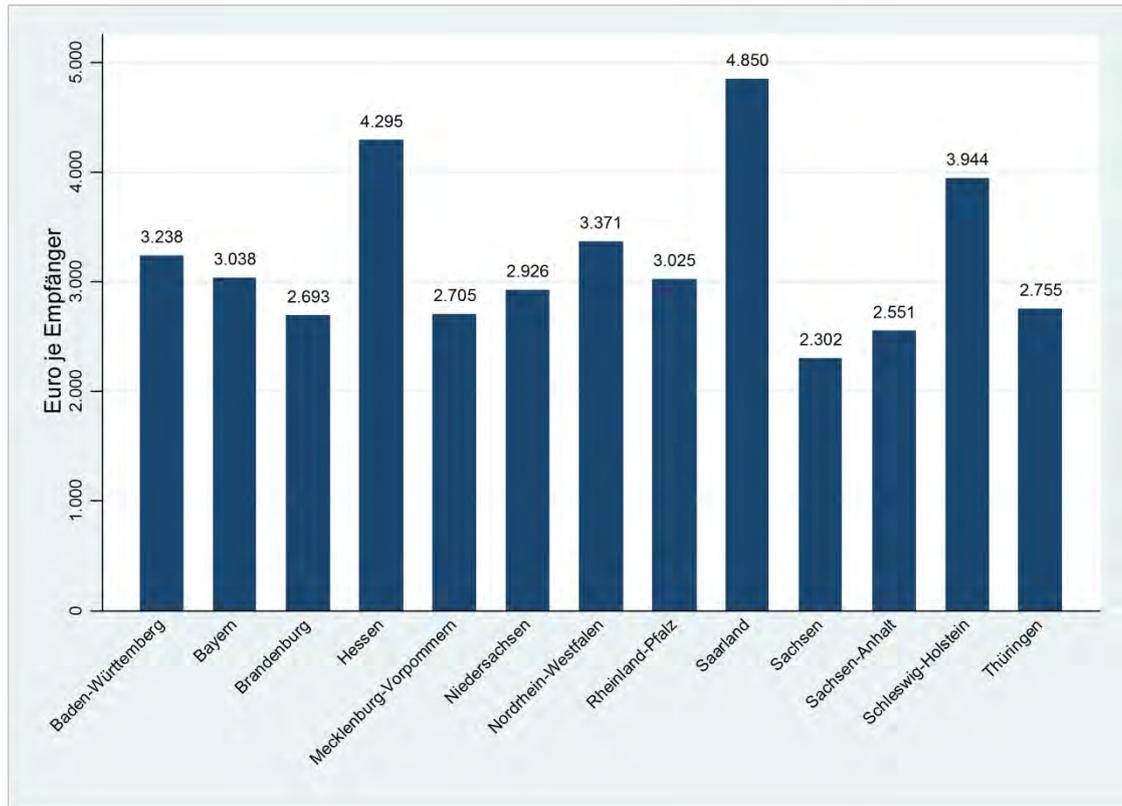
Prüfrasterfrage 1: Unterscheiden sich die Ausgaben je Empfänger von Hilfe zum Lebensunterhalt im Ländervergleich?

Prüfrasterfrage 2: Unterscheiden sich die Ausgaben je (in kommunaler Trägerschaft stehendem) Empfänger von Hilfe zum Lebensunterhalt im Ländervergleich?

Abbildung 42 greift zunächst die erste Forschungsfrage auf und zeigt die insgesamt in einem Flächenland anfallenden Nettoausgaben für Hilfe zum Lebensunterhalt im Verhältnis zur Gesamtempfängerzahl. Hier zeigt sich, dass Variationen

in den Pro-Fall-Ausgaben ebenfalls einen signifikanten Erklärungsanteil zu den Unterschieden bei den Gesamtausgaben leisten.

Abbildung 42: Nettoausgaben je Empfänger von Hilfe zum Lebensunterhalt (2011)



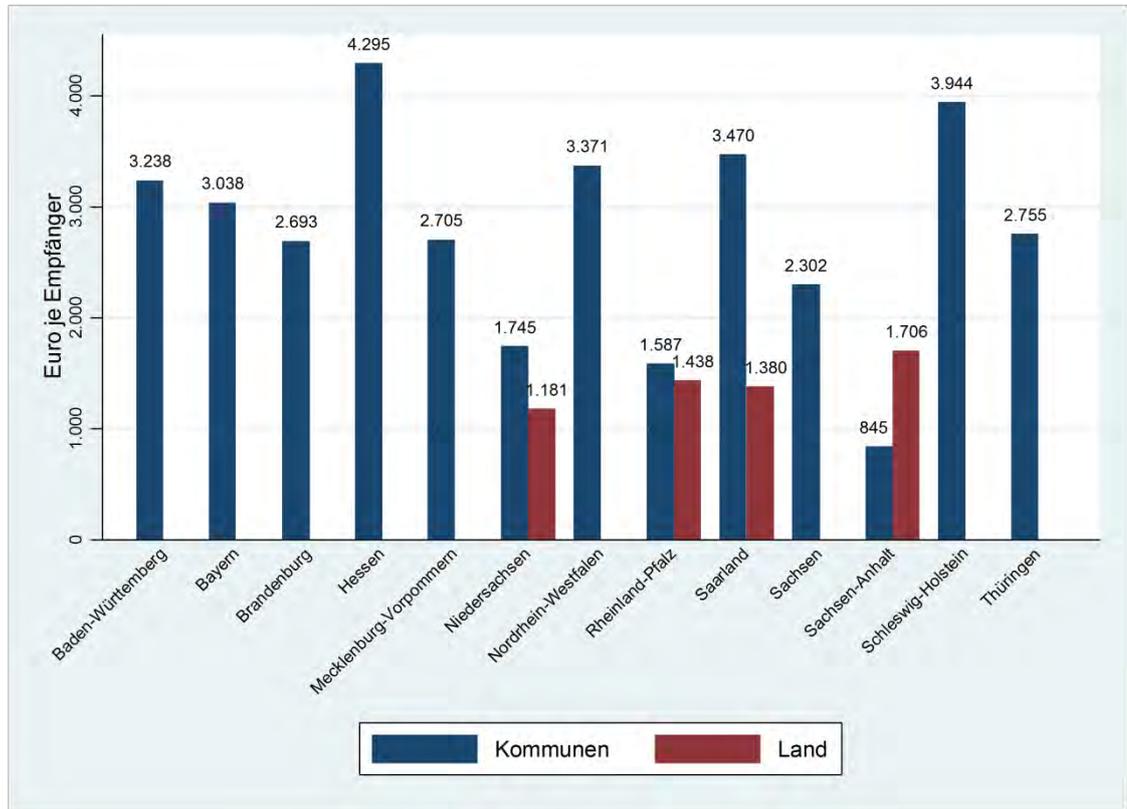
Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen.

Hohe Variation der Nettoausgaben je Empfänger.

Die Spannweite der Nettoausgaben je Empfänger von Hilfe zum Lebensunterhalt reicht unter den Flächenländern von 2.302 Euro je Empfänger in Sachsen bis zu 4.850 Euro je Empfänger im Saarland. Neben dem Saarland sticht auch Hessen deutlich als Land mit hohen Pro-Kopf-Ausgaben heraus. Schleswig-Holstein reicht mit 3.944 Euro je Empfänger am nächsten an das hessische Niveau heran, gefolgt von NRW mit 3.371 Euro je Empfänger. Wenn auch die unterschiedlichen Empfängerzahlen starken Einfluss auf die Gesamtunterschiede hatten, sind auch große Ausgaben-Unterschiede pro Fall zu verzeichnen.

Nachfolgende Abbildung 43 differenziert die Nettoausgaben nun wie zuvor danach, ob sie von einem kommunalen (örtlichen oder überörtlichen) Träger getätigt wurden oder vom Land selbst (in Funktion als überörtlicher Sozialhilfeträger) und setzt sie ins Verhältnis zur Gesamtempfängerzahl. Für diejenigen Länder, in denen Kommunen und Land gemeinsam direkt an der Finanzierung der Leistungen nach Kapitel 3 SGB XII beteiligt sind, ergibt hier die Summe der beiden Beträge den in vorstehender Abbildung 42 angegebenen Wert.

Abbildung 43: Nettoausgaben je Empfänger (Gesamtempfängerzahl) von Hilfe zum Lebensunterhalt nach Träger (kommunal/Land) (2011)



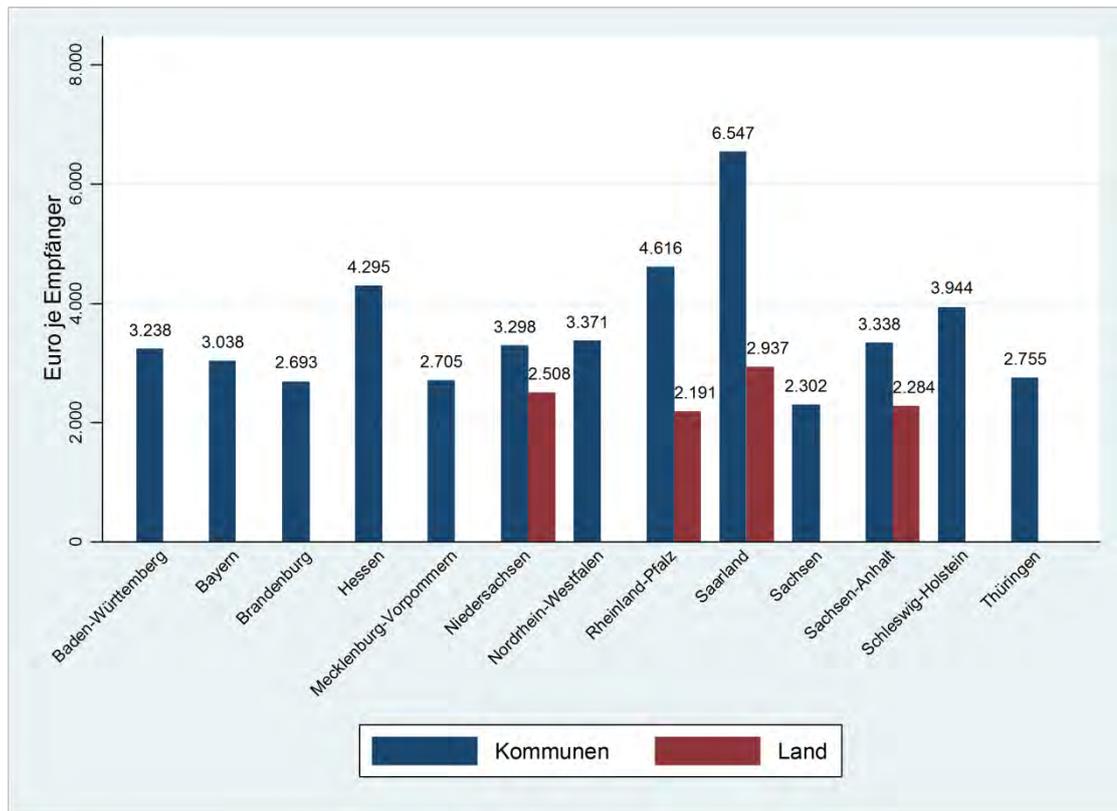
Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen.

Es bestätigt sich, dass Sachsen-Anhalt unter den Flächenländern eine Sonderrolle einnimmt, da das Land hier einen höheren Anteil der Nettoausgaben für Hilfe zum Lebensunterhalt als die Kommunen zu stemmen hatte.

Erneut gilt es bei den Berechnungen Unterschiede in der Trägerstruktur (Kommune, Land, geteilte Trägerschaft) zu berücksichtigen.

Um die zweite Forschungsfrage zu beantworten, ist es jedoch nötig, bei den Ländern mit geteilter Trägerschaft zwischen kommunaler und Landesebene die Nettoausgaben einer Ebene nur zu *denjenigen* Empfängern ins Verhältnis zu setzen, die unter die entsprechende Trägerschaft fallen. Dies geschieht in Abbildung 44. Insbesondere zeigen die blauen Balken dieser Abbildung die kommunalen Nettoausgaben für Hilfe zum Lebensunterhalt im Verhältnis zur Zahl der Empfänger, für die ein kommunaler (örtlicher und überörtlicher) Träger zuständig war.

Abbildung 44: Nettoausgaben je Empfänger (Empfänger nach Träger) von Hilfe zum Lebensunterhalt nach Träger (kommunal/Land) (2011)



Quelle: Statistisches Bundesamt, statistische Landesämter, eigene Berechnungen.

Bis auf Sachsen-Anhalt sind die kommunalen Nettoausgaben je Empfänger in Ostdeutschland niedriger als in Westdeutschland.

Aus dieser Grafik ergibt sich als interessante Erkenntnis, dass sich der Abstand zwischen der Belastung der Kommunen im Saarland zu derjenigen in den restlichen Ländern als noch größer darstellt. An zweiter Stelle stehen außerdem nun nicht mehr die Kommunen in Hessen, sondern die Kommunen in Rheinland-Pfalz. Für jeden Empfänger, für den die rheinland-pfälzischen Landkreise und kreisfreien Städte als örtliche Träger der Sozialhilfe sachlich zuständig sind, gaben sie 2011 durchschnittlich 4.616 Euro aus. Hessen folgt nun an dritter Stelle. Die geringsten Pro-Kopf-Nettoausgaben waren weiterhin in den sächsischen Kommunen zu verzeichnen. Generell fällt auf, dass die kommunalen Nettoausgaben je Empfänger in allen ostdeutschen Flächenländern mit Ausnahmen Sachsens-Anhalts unterhalb von 3.000 Euro liegen, wohingegen dieser Wert in allen westdeutschen Flächenländern überschritten wird.

Zwischenfazit: *Geringere aber dennoch signifikante Unterschiede in den Nettoausgaben je Empfänger.*

Zwischenfazit: Die Untersuchung der Nettoausgaben für Hilfe zum Lebensunterhalt je Empfänger dieser Hilfeart zeigt, dass diese im Ländervergleich signifikant variieren. Die Abweichungen fallen zwar verhältnismäßig geringer aus als bei der Verteilung der Empfänger. Die Kommunen in Ostdeutschland verzeichnen tendenziell geringere Ausgaben je Empfänger als die westdeutschen. Insgesamt wer-

fen diese verbleibenden großen Unterschiede in den Pro-Empfänger-Ausgaben die Frage auf, woher diese Variationen noch kommen können.

5.3.4 Was könnte die Variation erklären?

Als potenzielle Erklärungsfaktoren für die beobachteten Divergenzen hinsichtlich der Belastungen der Kommunen durch Leistungen nach Kapitel 3 SGB XII kommen zunächst sozioökonomische sowie institutionelle Faktoren infrage. Die verfügbaren Daten lassen (auch hier) eine ökonomische Untersuchung nicht zu, entsprechend werden die potenziellen Faktoren qualitativ gegeneinander abgewogen.

5.3.4.1 Sozioökonomische Faktoren

Wie in Abschnitt A 3.3 erläutert, unterscheiden sich die deutschen Flächenländer gravierend hinsichtlich ihrer Siedlungsstruktur, ihrer demografischen Eigenschaften sowie wirtschaftsstrukturellen Faktoren. All diese Faktoren wirken komplex zusammen und beeinflussen – neben vielem anderen – auch die Zahl der Empfänger von Sozialhilfe in einem Gebiet, darunter die Empfänger von Hilfe zum Lebensunterhalt.

Hilfe zum Lebensunterhalt ist nicht erwerbsfähigen Personen zu gewähren, die ihren notwendigen Lebensunterhalt nicht oder nicht ausreichend aus eigenen Kräften und Mitteln bestreiten können, wobei eigene Mittel insbesondere eigenes Einkommen und Vermögen sind. In Anbetracht dieser im SGB XII formulierten Anspruchsvoraussetzung liegt es nahe, dass die Empfängerdichte in strukturschwächeren Gebieten relativ zu strukturstarken Gebieten hoch ausfällt. Dies wurde durch das aus Abbildung 40 ersichtliche Nord-Süd-Gefälle bestätigt.

5.3.4.2 Institutionelle Faktoren

Verschiedene institutionelle Faktoren könnten den Umfang der Kosten für Hilfe zum Lebensunterhalt beeinflussen. Was den Umfang und die Art der zu finanzierenden Leistungen betrifft, so werden durch das SGB XII detailgenaue Vorgaben getroffen, die einen bundeseinheitlichen Rahmen setzen. Seit 2011 werden die für die Hilfe zum Lebensunterhalt maßgeblichen Regelsätze vom Bund ermittelt und haben allgemeine Geltung, es sei denn, die Länder machen von ihrer Möglichkeit Gebrauch, abweichende Regelsätze festzusetzen. In der Anlage zu § 28 SGB XII finden sich die monatlichen Regelbedarfe und Regelbedarfsstufen, die den notwendigen Lebensunterhalt der Empfänger von Hilfe zum Lebensunterhalt wiedergeben sollen. Ausgenommen sind Mehrbedarfe nach §§ 30-33 SGB XII, Bedarfe für Bildung und Teilhabe sowie die Kosten für Unterkunft und Heizung.

Zur Deckung der Regelbedarfe sind entsprechende monatliche Regelsätze zu gewähren. Die Regelbedarfsstufen dienen der Berücksichtigung von Altersunterschieden sowie der Anzahl von Haushaltsmitgliedern. Die ab 1. Januar 2013 gülti-

Unterschiede hinsichtlich Siedlungsstruktur, demografischer Eigenschaften sowie wirtschaftsstruktureller Faktoren beeinflussen die Empfängerzahlen von Hilfe zum Lebensunterhalt.

Umfang und Art der zu finanzierenden Leistungen sind mehrheitlich bundeseinheitlich im SGB II geregelt.

gen Regelbedarfe nach Bedarfsstufe für Personen außerhalb von Einrichtungen sind in Tabelle 14 aufgeführt.

Tabelle 14: Regelbedarfsstufen nach Anlage zu § 28 SGB XII in Euro

Regelbedarfsstufe					
1	2	3	4	5	6
382	345	306	289	255	224

Quelle: Zwölftes Sozialgesetzbuch.

Von ihrer Möglichkeit zur Festsetzung *eigener* Regelbedarfe machen die Länder nahezu gar nicht Gebrauch. Eine Ausnahme ist die bayerische Landeshauptstadt München. Mit Stadtratsbeschluss vom 21.03.2012 wurde unter anderem ein örtlicher Regelsatz für Leistungen nach Kapitel 3 SGB XII festgelegt (vgl. Tabelle 15).

Tabelle 15: Regelbedarfsstufen für die Landeshauptstadt München in Euro

Regelbedarfsstufe					
1	2	3	4	5	6
402	362	322	307	269	234

Quelle: Rathaus München (2013).

Von der Möglichkeit eigene Regelbedarfe zu setzen machen die Länder nahezu keinen Gebrauch.

Die in München gültigen Regelsätze liegen damit merklich oberhalb der bundeseinheitlichen Sätze. Insgesamt betrachtet aber ist die **Differenzierungsmöglichkeit der Regelsätze** – da meist ungenutzt – als Erklärung für die Unterschiede in den Belastungen durch die Hilfe zum Lebensunterhalt jedoch von vernachlässigbarer Bedeutung.

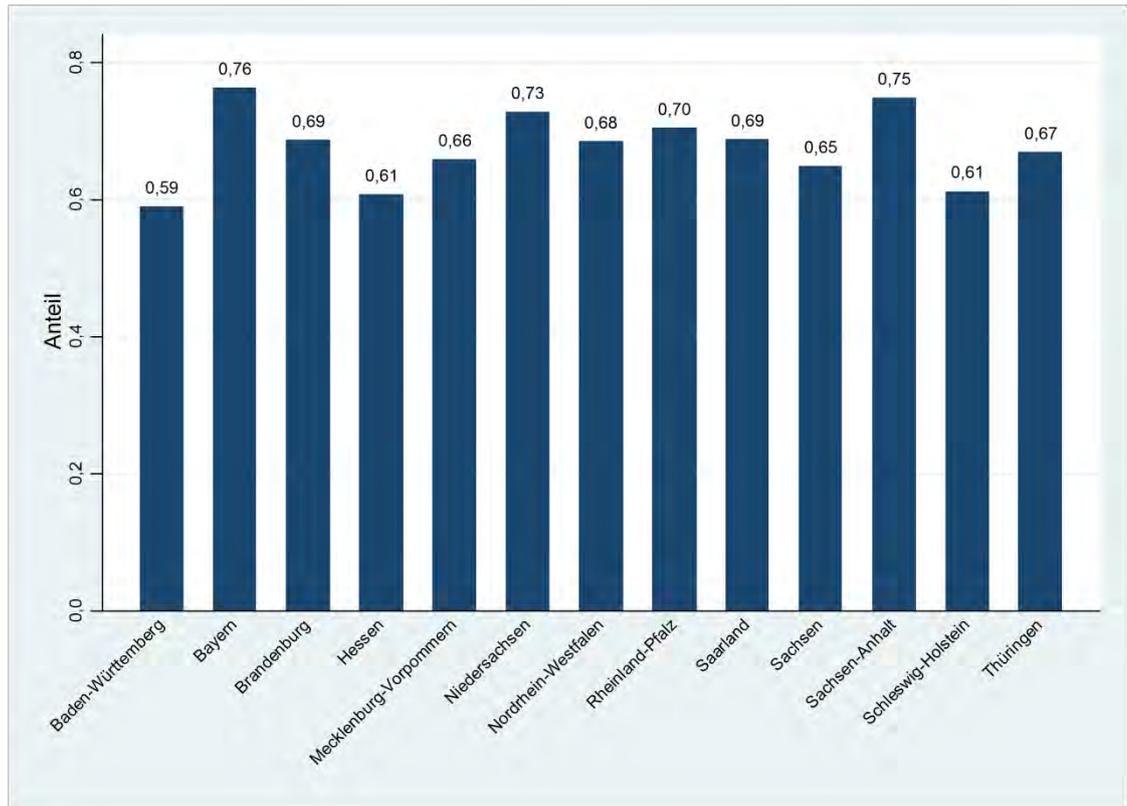
Die Hilfe zum Lebensunterhalt ist überwiegend auf Pauschalzahlungen ausgerichtet, vergleichsweise geringes Potenzial für Variationen.

Da die Hilfe zum Lebensunterhalt sehr stark auf Pauschalzahlungen ausgerichtet ist und nur noch wenige, klar definierte einmalige Leistungen vorsieht, gibt es nur vergleichsweise geringes Potenzial für Variationen in den Ausgaben je Empfänger. Die größte Quelle für Disparitäten dürfte, ähnlich wie im Bereich des SGB II, bei den **Leistungen für Unterkunft und Heizung** liegen. Diese Kosten werden auch im Rahmen der Hilfe zum Lebensunterhalt in Höhe der tatsächlichen Aufwendungen übernommen, solange sie einen „angemessenen Umfang“ nicht überschreiten. Demzufolge kommt den örtlichen Bedingungen des Wohnungs- und Immobilienmarktes eine sehr hohe Bedeutung zu. Für nähergehende Erläuterungen sei auf die Ausführungen in Abschnitt B 4.3 verwiesen.

Ein weiterer Einfluss auf die Ausgabenunterschiede könnte der Anteil der Empfänger von Hilfe zum Lebensunterhalt sein, die **in Einrichtungen untergebracht** sind. Dieser Anteil wird in nachstehender Abbildung 45 veranschaulicht. Hier zeigt sich, dass in allen Flächenländern über die Hälfte der Empfänger von Hilfe zum Lebensunterhalt die Hilfe in Einrichtungen erhält. Die Schwankungsbreite ist nicht sehr hoch und der Anteil bewegt sich bei der Mehrheit der Länder zwischen 60 und 70%. Aufgrund der geringen Variation ist nicht anzunehmen, dass der Anteil

der Empfänger in Einrichtungen für diese Hilfeart für die Unterschiede bei den Nettoausgaben ausschlaggebend ist.

Abbildung 45: Anteil von Empfängern von Hilfe zum Lebensunterhalt in Einrichtungen (2011)



Quelle: Statistisches Bundesamt, statistische Landesämter, eigene Berechnungen.

Ein überlegenes Organisationsmodell kann in dieser groben Betrachtung nicht identifiziert werden.

Angesichts der unterschiedlichen Zuständigkeitsorganisation in den Ländern stellt sich die Frage, ob sich ein **Organisationsmodell** durch besonders niedrige Ausgaben je Empfänger auszeichnet. Betrachtet man nochmals Abbildung 42 oben, so kann in dieser groben Betrachtung ein überlegenes Organisationsmodell für die Hilfe zum Lebensunterhalt nicht identifiziert werden: Sowohl im Land mit den zweithöchsten als auch dem Land mit den niedrigsten Nettoausgaben je Empfänger sind zwei kommunale Ebenen – Landkreise und kreisfreie Städte als örtliche Träger sowie höhere Kommunalverbände als überörtliche Träger – an der Aufgabenwahrnehmung beteiligt. Das Saarland sticht zwar hinsichtlich der Ausgaben je Empfänger heraus, aber andere Länder mit ähnlicher Aufgabenteilung bewegen sich im Mittelfeld der Nettoausgaben je Einwohner. Dort sind auch Länder zu finden, in denen lediglich die Kreise und kreisfreien Städte für Empfänger von Hilfe zum Lebensunterhalt zuständig sind. Zwischen diesen verschiedenen Modellen ist keine Hierarchie hinsichtlich der Höhe der Ausgaben je Empfänger zu erkennen.

In allen Ländern kann es zudem aufgrund der Möglichkeit der **Heranziehung** unterer Ebenen dazu kommen, dass die Durchführungs- und Finanzierungsverantwortung für Leistungen nach Kapitel 3 SGB XII auseinanderfallen. Ob sich dies nachteil-

lig auf die Kostenbelastung auswirkt, kann anhand der vorliegenden Daten nicht überprüft werden.

5.3.4.3 Residualfaktoren: Qualität und Effizienz

Zusammenfassend kann also nicht mit Gewissheit festgestellt werden, ob die letztlich interessierenden Unterschiede der Nettoausgaben für die Hilfe zum Lebensunterhalt durch die hier betrachtbaren Faktoren vollständig erklärt werden können. Wenn das nicht der Fall ist, bleiben als potenzielle Erklärungen für verbleibende Unterschiede die zwei Faktoren: **Qualitätsunterschiede in den Leistungen** und **Unterschiede in der Verwaltungseffizienz** der einzelnen Abläufe. Bei weitgehend normierten Mindeststandards der Leistungen können Qualitätsunterschiede, wenn überhaupt, primär als unterschiedliche Grade der „Übererfüllung“ der Standards auftreten. Unterschiede in der Verwaltungseffizienz können immer auftreten, auch wenn sie sich nicht aus den „großen“ Organisationsmodellen ableiten lassen.

Beide Faktoren allerdings, Qualität und Effizienz, können in einer aggregierten Betrachtung im Ländervergleich wie der vorliegenden nicht dingfest gemacht werden. Derartige Erkenntnisse gewinnt man nur in der Detail-Analyse zahlreicher einzelner Kommunen und einzelner Teilleistungsfelder durch Benchmarkings u.ä. Die Befunde zur Varianz der Pro-Empfänger-Ausgaben bei der Hilfe zum Lebensunterhalt geben Grund zu der Erwartung, dass derartige Überprüfungen auf der Mikroebene wertvolle zusätzliche Erkenntnisse und Handlungsoptionen generieren würden.

5.4 Prüfung Eingliederungshilfe für behinderte Menschen

Mit 57,1% der bundesweiten Nettoausgaben für Sozialhilfe im Jahr 2011 ist die **Eingliederungshilfe der mit Abstand größte Posten** innerhalb der Sozialhilfe nach SGB XII. Im Folgenden soll untersucht werden, ob sich die Belastung der Kommunen in Deutschland durch die Eingliederungshilfe unterscheidet und welche Faktoren die Variation erklären können.

5.4.1 Ausgaben je Einwohner

Die ersten zu untersuchenden Forschungsfragen entsprechen dem in Abschnitt A 3.6 vorgestellten, hier immer wieder angewandten Prüfraster. Sie betreffen die Höhe der Ausgaben für die Eingliederungshilfe im Ländervergleich im Verhältnis zur jeweiligen Bevölkerung. Die zweiteilige Forschungsfrage lautet dieses Mal:

Prüfrasterfrage 1: Unterscheidet sich die durchschnittliche Höhe der Leistungen für die Eingliederungshilfe je Einwohner im Ländervergleich?

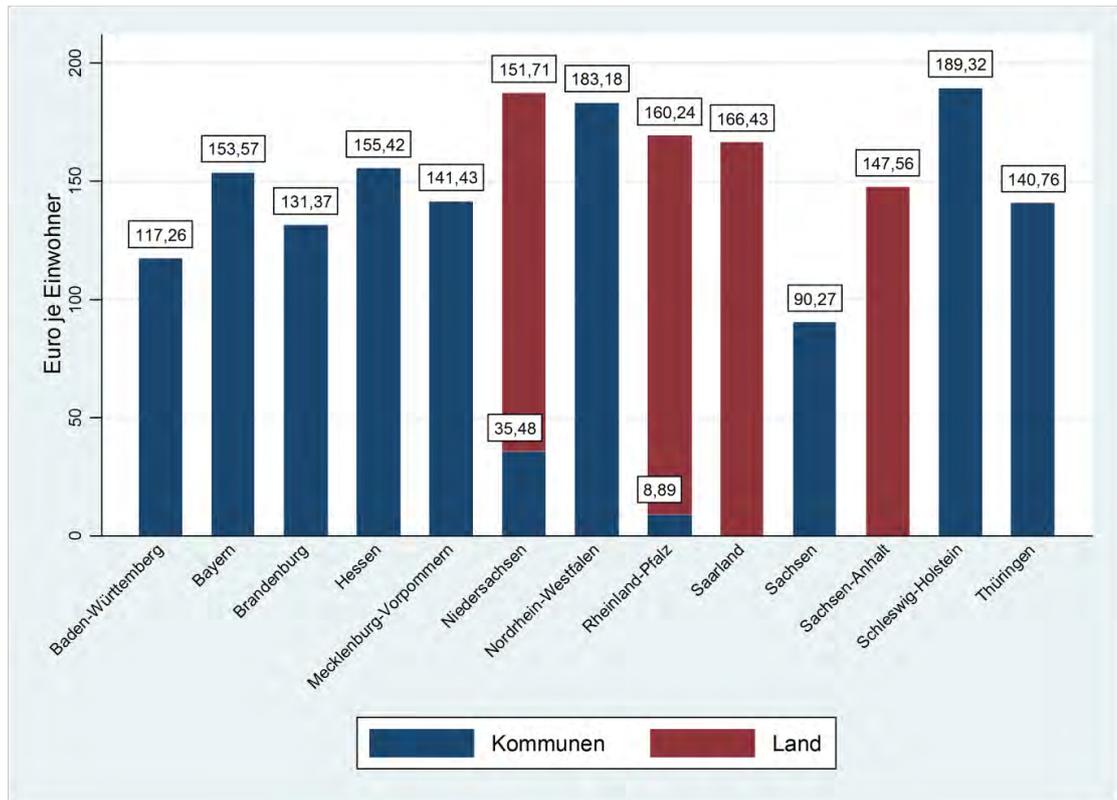
Prüfrasterfrage 2: Unterscheidet sich die durchschnittliche Höhe der *kommunalen* Leistungen für die Eingliederungshilfe je Einwohner im Ländervergleich?

Qualitätsunterschiede in den Leistungen und Unterschiede in der Verwaltungseffizienz verbleiben als potenzielle Erklärungsfaktoren.

Eingliederungshilfe für behinderte Menschen ist 2011 mit Abstand der größte Posten der Sozialhilfe nach dem SGB XII.

Mit Blick auf die erste Teilfrage sind in Abbildung 46 in den blau-roten Summen der Säulen die insgesamt getätigten Nettoausgaben für die Eingliederungshilfe im Jahr 2011 im Verhältnis zur Einwohnerzahl abgetragen.

Abbildung 46: Nettoausgaben der Kommunen und Länder für die Eingliederungshilfe je Einwohner (2011)



Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen.

Im Durchschnitt der Flächenländer liegen sie bei 152 Euro je Einwohner und erreichen damit ein weitaus höheres Niveau als beispielsweise die Ausgaben für die Hilfe zum Lebensunterhalt. Die mit Abstand niedrigsten Nettoausgaben je Einwohner wurden in Sachsen getätigt (90 Euro je Einwohner). Auch in Baden-Württemberg fiel die Belastung durch die Eingliederungshilfe relativ gering aus (117 Euro je Einwohner). Die höchsten Nettoausgaben im Verhältnis zur Einwohnerzahl sind in Schleswig-Holstein zu verzeichnen. Im Jahr 2011 wurden dort 189 Euro je Einwohner für die Eingliederungshilfe ausgegeben. Auch in Niedersachsen und NRW lagen die Nettoausgaben sehr hoch und betragen mehr als 180 Euro je Einwohner.

Variation der Ausgaben je Einwohner ist wesentlich geringer als im Falle der Hilfe zum Lebensunterhalt und Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung.

Wenngleich sich die Ausgaben je Einwohner in den Flächenländern keineswegs einheitlich verhalten, so ist das Ausmaß der beobachteten Variation im Verhältnis zum Niveau der Ausgaben je Einwohner doch weitaus geringer als im Falle der Hilfe zum Lebensunterhalt und der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung (vgl. Abbildung 38 oben und Abbildung 60 unten).

Die Eingliederungshilfe gehört zu den Hilfeformen des SGB XII, die häufig in die partielle oder vollständige sachliche Zuständigkeit der überörtlichen Sozialhilfeträger fallen. In Bayern, dem Saarland und Sachsen-Anhalt ist der überörtliche Träger allein für die Eingliederungshilfe zuständig. In Hessen, Niedersachsen, NRW, Rheinland-Pfalz und Sachsen ist die Zuständigkeit des überörtlichen Trägers unter bestimmten Voraussetzungen gegeben, die mitunter sehr weit gefasst sind.²⁸ Von den genannten Ländern ist in Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, dem Saarland sowie Sachsen-Anhalt das Land selbst der überörtliche Träger der Sozialhilfe, sodass in diesen Ländern signifikante Entlastungen der kommunalen Ebene zu konstatieren sind.

Bis auf Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Sachsen-Anhalt und das Saarland ist der kommunale Anteil an den Nettoausgaben für die Eingliederungshilfe 100 Prozent.

Das schlägt sich in den jeweils *kommunalen* Anteilen an den Nettoausgaben für die Eingliederungshilfe nieder. In den meisten Ländern beträgt dieser Anteil 100 Prozent; Ausnahmen sind hier:

- Niedersachsen 19%
- Rheinland-Pfalz 5%
- Sachsen-Anhalt 0%
- Saarland 0%

Im Saarland und in Sachsen-Anhalt finanziert das Land sämtliche Leistungen der Eingliederungshilfe.

Abbildung 46 oben illustriert auch diese Unterscheidung schon, sie zeigt die jeweiligen Nettoausgaben, die in den Ländern im Jahr 2011 aufgrund der Eingliederungshilfe von der kommunalen und/oder Landesebene zu finanzieren waren.

Aufgrund der vereinzelt Landesbeteiligungen höhere Variation in den kommunal zu tragenden Nettoausgaben als in den Gesamtnettoausgaben je Einwohner.

Naturgemäß sind die kommunalen Nettoausgaben je Einwohner in den Ländern am geringsten, in denen das Land selbst die bzw. einen Großteil der Eingliederungshilfe finanziert. So werden die Kommunen im Saarland und in Sachsen-Anhalt überhaupt nicht durch die Eingliederungshilfe belastet. In Niedersachsen und Rheinland-Pfalz liegt die kommunale Belastung bei 35 Euro respektive 9 Euro pro Einwohner. Aufgrund der vereinzelt Landesbeteiligungen ist das Ausmaß an Variation in den *kommunal* zu tragenden Nettoausgaben je Einwohner für die Eingliederungshilfe weitaus höher als für die Gesamtnettoausgaben je Einwohner.

Zwischenfazit: *Besonders geringe kommunale Belastung in einigen Ländern kann durch Landesbeteiligung erklärt werden.*

Zwischenfazit: Insbesondere die von der kommunalen Ebene zu tragenden Ausgaben für die Eingliederungshilfe weichen im Vergleich der deutschen Flächenländer stark voneinander ab. Die gravierendste Ursache für besonders geringe Belastungen der Kommunen mancher Länder liegt darin, dass in einigen Ländern die Ausgaben der Eingliederungshilfe vollständig oder größtenteils durch die Landesebene finanziert werden. Doch auch zwischen den Kommunen der Länder, in de-

²⁸ Darüber hinaus kann sich in allen Ländern die sachliche Zuständigkeit des überörtlichen Trägers für die Eingliederungshilfe aufgrund von § 97(4) SGB XII ergeben.

Beachtliche Schwankungsbreite zwischen den Kommunen der Länder, für die dies nicht zutrifft.

nen dies nicht zutrifft, ist die Schwankungsbreite der Ausgaben je Einwohner beachtlich. Um den weiteren Ursachen der Variation auf den Grund zu gehen, werden nachfolgend

- die Empfängerzahl („Empfänger je Einwohner“) sowie
- die Ausgaben je Empfänger

im Ländervergleich untersucht.

5.4.2 Empfänger je Einwohner

Die Ausgaben für die Eingliederungshilfe je Einwohner können vor allem dann im Ländervergleich variieren, wenn unterschiedlich viele Betroffene zu versorgen sind. Daher gilt es, die zwei folgenden Forschungsfragen zu untersuchen:

Prüfrasterfrage 1: Unterscheidet sich die Zahl der Empfänger von Eingliederungshilfe im Ländervergleich?

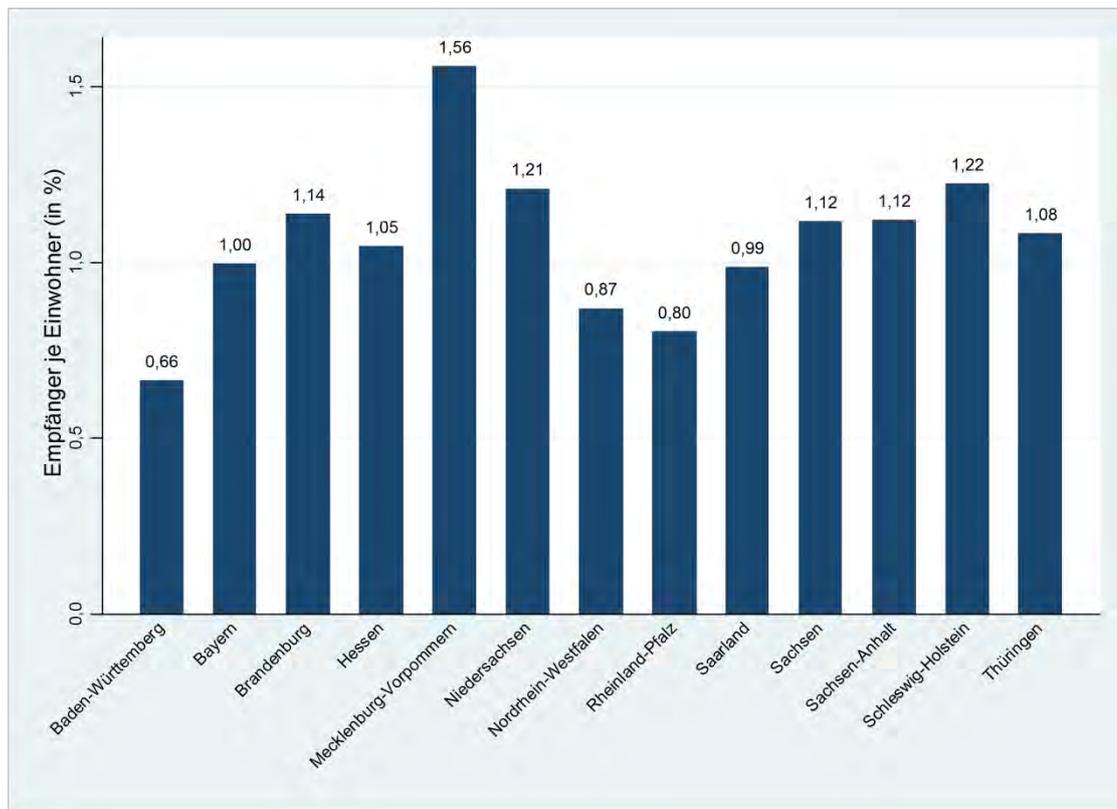
Prüfrasterfrage 2: Unterscheidet sich die Zahl der Empfänger von Leistungen der Eingliederungshilfe, die von *kommunalen* Trägern zu finanzieren sind, im Ländervergleich?

Im Gegensatz zu den Empfängerzahlen von Leistungen nach Kapitel 3 und 4 SGB XII werden die Empfänger nach Kapitel 5 bis 9, darunter die Empfänger von Eingliederungshilfe, statistisch sowohl zum Stichtag (Jahresende) als auch im Laufe eines Jahres erfasst. Im Folgenden wird auf die Empfängerzahlen im Laufe des Jahres abgestellt, da nur diese Ziffer alle Personen enthält, die vorübergehend oder während des gesamten Jahres Eingliederungshilfe erhielten.

Abbildung 47 zeigt, dass 2011 in den betrachteten Ländern zwischen 0,66% und 1,56% der Bevölkerung Empfänger von Eingliederungshilfe waren. Es fällt auf, dass Sachsen, das für die Eingliederungshilfe die mit Abstand geringsten Gesamtausgaben verbuchte, sich bei der Empfängerzahl im Mittelfeld der Flächenländer bewegt. Folglich müssen hier die Ausgaben je Empfänger recht niedrig sein. Mecklenburg-Vorpommern verzeichnet den höchsten Anteil an Empfängern von Eingliederungshilfe an der Bevölkerung, aber bewegt sich hinsichtlich der Ausgaben je Einwohner unterhalb des Durchschnitts. Auch hier müssen also relativ niedrige Ausgaben je Fall vorliegen. Umgekehrt verhält sich die Situation beispielsweise in NRW. Hier waren trotz unterdurchschnittlicher Empfängerzahlen je Einwohner die Ausgaben je Einwohner überdurchschnittlich hoch. In Baden-Württemberg hingegen fallen eine niedrige Empfängerzahl und niedrige Ausgaben je Einwohner zusammen.

2011 waren in NRW trotz unterdurchschnittlicher Empfängerzahlen je Einwohner die Ausgaben je Einwohner überdurchschnittlich hoch.

Abbildung 47: Empfänger von Eingliederungshilfe je Einwohner (im Laufe des Jahres 2011, in Prozent)



Quelle: Statistische Landesämter, eigene Berechnungen.

Tabelle 16: Anteil der Empfänger von Eingliederungshilfe in kommunaler Trägerschaft (im Laufe des Jahres 2011)

Bundesland	Anteil an den Empfängern von Eingliederungshilfe in kommunaler Trägerschaft
Baden-Württemberg	100%
Bayern	100%
Brandenburg	100%
Hessen	100%
Mecklenburg-Vorpommern	100%
Niedersachsen	39%
Nordrhein-Westfalen	100%
Rheinland-Pfalz	n.a.
Saarland	0%
Sachsen	100%
Sachsen-Anhalt	0%
Schleswig-Holstein	59%
Thüringen	100%
Durchschnitt	82%

Anmerkung: Die Empfängerzahlen 2011 für Rheinland-Pfalz lagen zum Bearbeitungszeitpunkt nicht vor.

Quelle: Statistische Landesämter.

In den meisten Ländern sind ausschließlich kommunale Träger für die Empfänger von Eingliederungshilfe zuständig.

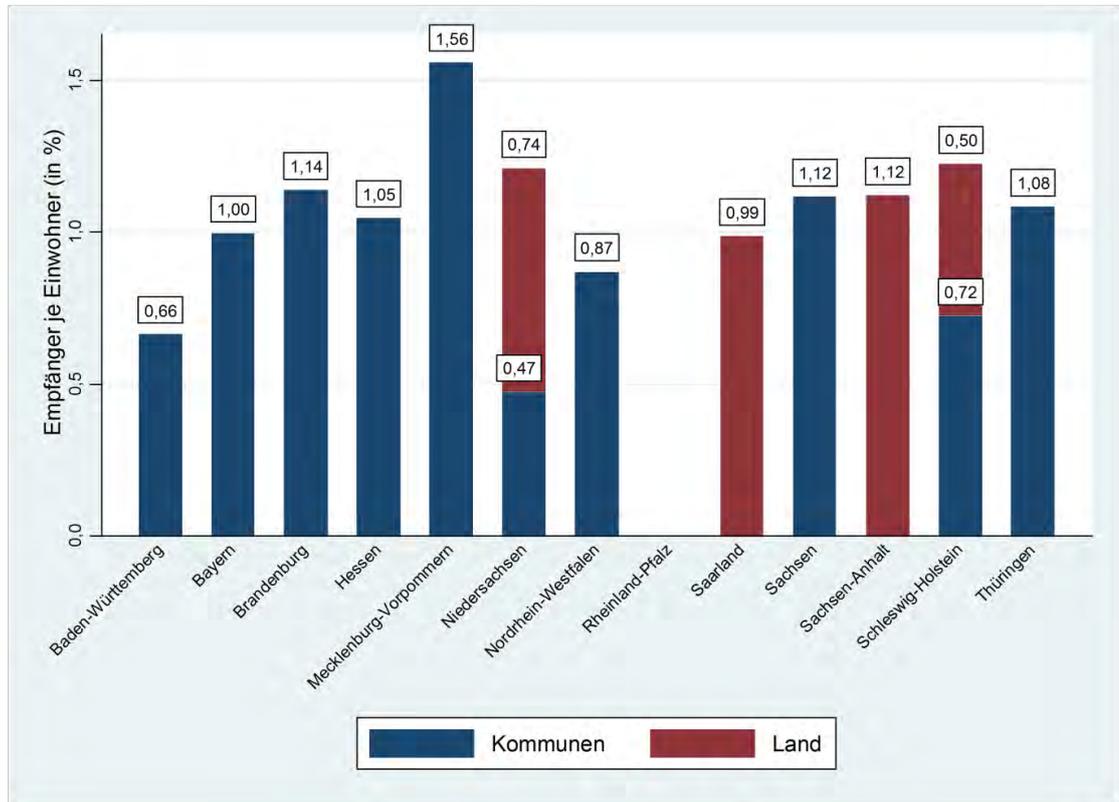
Beachtliche Variation der Empfänger je Einwohner im Ländervergleich – noch stärkere Variation der unter kommunaler Trägerschaft stehenden Empfänger.

Analog zu den Ausgaben, die nicht alle auf kommunaler Ebene anfallen, fallen auch nicht notwendigerweise sämtliche Empfänger in einem Land unter kommunale Trägerschaft. Diesen Aspekt greift Tabelle 16 auf.²⁹ Wie gezeigt, sind in den meisten Ländern ausschließlich kommunale Träger für die Empfänger von Eingliederungshilfe zuständig.

In Abbildung 48 werden die Empfängerzahlen wiederum ins Verhältnis zur Gesamtbevölkerung gesetzt. Unter den betrachteten Ländern waren die Kommunen Niedersachsens – wenn man vom Sonderfall Saarland mit *einem* Empfänger bei den Kommunen absieht – für die im Verhältnis zur Einwohnerzahl geringste Zahl an Empfängern von Eingliederungshilfe zuständig. In Mecklenburg-Vorpommern hatten die Kommunen Leistungen für die relativ betrachtet größte Empfängerzahl zu finanzieren. Der Anteil der Empfänger von Eingliederungshilfe war hier 2011 mit 1,56% der Gesamtbevölkerung mehr als doppelt so hoch wie in Baden-Württemberg.

²⁹ Im Falle Schleswig-Holsteins fielen laut Angaben des statistischen Landesamtes 41% der Empfänger von Eingliederungshilfe unter die Trägerschaft des überörtlichen Trägers. Allerdings tätigte der überörtliche Träger laut Sozialhilfestatistik in diesem Bereich keine Ausgaben, sodass die örtlichen Träger für alle Ausgaben für die Eingliederungshilfe verantwortlich waren. Es ist unklar, wie dieser Widerspruch aufzuklären ist.

Abbildung 48: Empfänger von Eingliederungshilfe im Laufe des Jahres 2011 je Einwohner (in Prozent) nach Träger (kommunal/Land)



Anmerkung: Die Empfängerzahlen 2011 für Rheinland-Pfalz lagen zum Bearbeitungszeitpunkt nicht vor.

Quelle: Statistische Landesämter, eigene Berechnungen.

Zwischenfazit: Unterschiede in der Aufgabenteilung wichtiger Erklärungsfaktor für Variation.

Keine starke Korrelation der Ausgaben je Einwohner und der Empfänger je Einwohner.

Die Zahl der Empfänger von Eingliederungshilfe je Einwohner variiert im Vergleich der Länder beträchtlich. Noch stärker fällt diese Variation aus, wenn man nur die unter kommunaler Trägerschaft stehenden Empfänger betrachtet.

Zwischenfazit: Entsprechend ist die in manchen Ländern bestehende Aufgabenteilung zwischen kommunaler und Landesebene ein wichtiger Erklärungsfaktor für Disparitäten in den kommunalen Belastungen durch die Eingliederungshilfe. Die Zahl der Empfänger je Einwohner korreliert nicht sehr stark mit den Ausgaben je Einwohner, sodass deutliche Unterschiede in den Ausgaben je Empfänger zwischen den betrachteten Ländern zu erwarten sind. Diese gilt es im Folgenden näher zu untersuchen.

5.4.3 Ausgaben je Empfänger

Als nächster Schritt der Prüfung werden die Ausgaben für Eingliederungshilfe je Empfänger untersucht, wobei den folgenden zwei Forschungsfragen gefolgt wird.

Prüfrasterfrage 1: Unterscheiden sich die Ausgaben je Empfänger von Eingliederungshilfe im Ländervergleich?

Beträchtliche Spannweite der Nettoausgaben je Empfänger zwischen den Ländern – NRW Spitzenreiter.

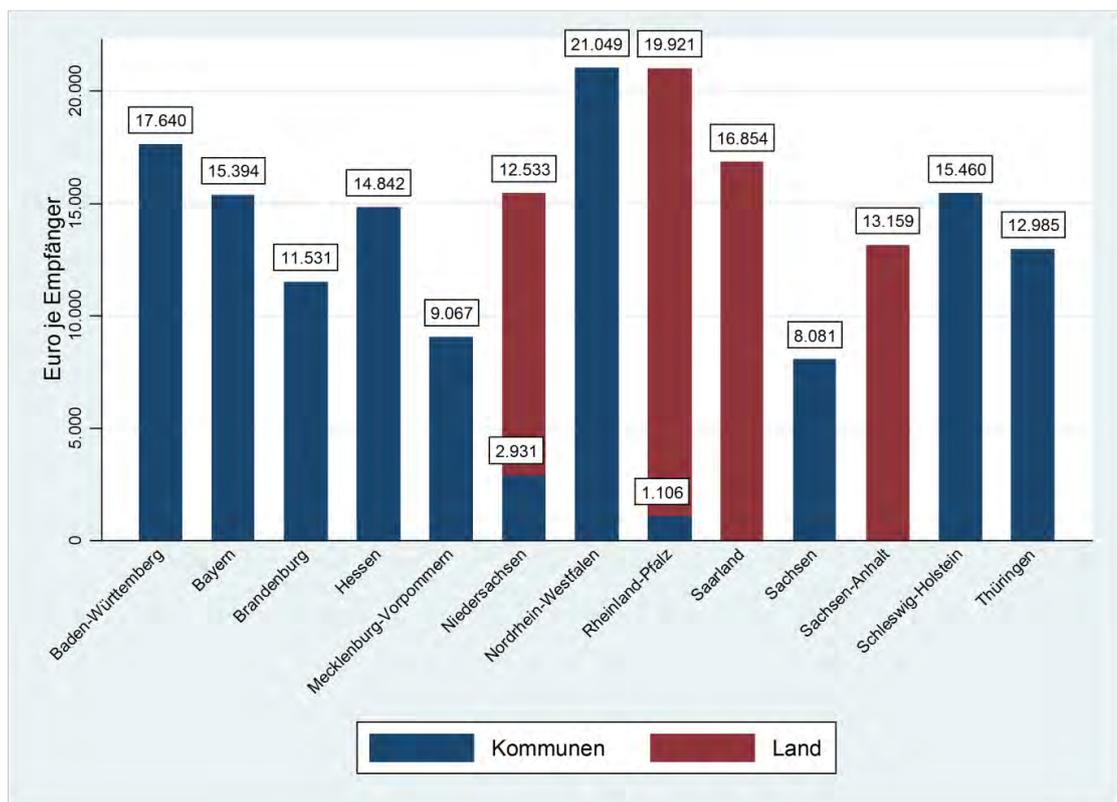
Unterschiede in den Ausgaben je Empfänger leisten einen entscheidenden Beitrag zur Erklärung der Diskrepanzen in den Ausgaben je Einwohner.

Prüfrasterfrage 2: Unterscheiden sich die kommunalen Ausgaben je in kommunaler Trägerschaft stehendem Empfänger von Eingliederungshilfe im Ländervergleich?

Bei Betrachtung von Abbildung 49 offenbart sich eine **beträchtliche Spannweite der Nettoausgaben** je Empfänger von Eingliederungshilfe zwischen den Ländern. In NRW, welches die höchsten Ausgaben je Empfänger verbuchte, waren die Ausgaben je Empfänger 2011 mehr als zweieinhalbmals so hoch wie in Sachsen, wo mit 8.081 Euro je Empfänger am wenigsten ausgegeben wurde.

Die ostdeutschen Länder verzeichneten allesamt geringere Nettoausgaben je Empfänger als die westdeutschen. Die unterschiedliche Höhe der Ausgaben je Empfänger leistet einen entscheidenden Beitrag zur Erklärung der Divergenzen in den Ausgaben für die Eingliederungshilfe je Einwohner.

Abbildung 49: Nettoausgaben je Empfänger (Gesamtempfängerzahl) von Eingliederungshilfe nach Träger (kommunal/Land) (2011)



Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen.

Betrachtet man in Abbildung 49 die Nettoausgaben getrennt nach Art des Trägers – kommunal oder Land – und im Verhältnis zur Gesamtempfängerzahl, offenbaren sich bereits deutliche Divergenzen in den Belastungen der kommunalen Ebene durch die Eingliederungshilfe.

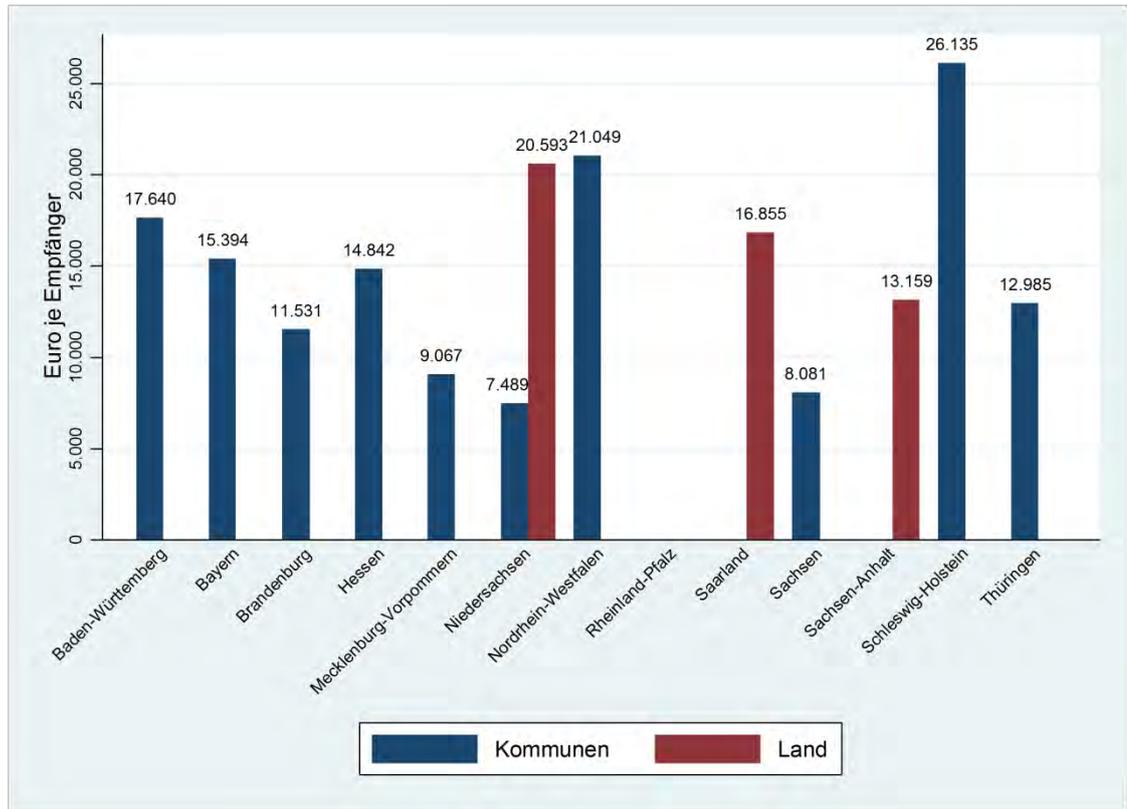
Die zur Beantwortung der zweiten Forschungsfrage notwendige Darstellung findet sich aber in Abbildung 50. Hier werden die Nettoausgaben eines Trägertyps nur zu denjenigen Empfängern ins Verhältnis gesetzt, für die dieser Trägertyp auch sachlich zuständig ist.

In einigen wenigen Ländern sind die Kommunen nicht oder nur geringfügig durch die Eingliederungshilfe belastet.

Unter den betrachteten Ländern wurden die Kommunen in Sachsen-Anhalt überhaupt nicht durch die Eingliederungshilfe belastet, da hier das Land vollständiger Kostenträger ist. Das gilt auch für die saarländischen Kommunen. Die Kommunen in Niedersachsen waren zwar an den Ausgaben für die Eingliederungshilfe beteiligt, verzeichneten aber nur eine relativ geringe Belastung je Empfänger. Hier lagen die Nettoausgaben der örtlichen Träger bei 7.489 Euro je Empfänger. Auch in Sachsen und Mecklenburg-Vorpommern blieben die Ausgaben unterhalb von 10.000 Euro je Empfänger.³⁰

³⁰ Der für Schleswig-Holstein angegebene Wert von Nettoausgaben je Empfänger in Höhe von 26.135 Euro beruht vermutlich auf einem Statistikfehler und wird daher hier nicht näher erläutert, siehe Fußnote oben.

Abbildung 50: Nettoausgaben je Empfänger (Empfänger nach Träger) von Eingliederungshilfe nach Träger (kommunal/Land) (2011)



Anmerkung: Die Empfängerzahlen 2011 für Rheinland-Pfalz lagen zum Bearbeitungszeitpunkt nicht vor.
Quelle: Statistisches Bundesamt, statistische Landesämter, eigene Berechnungen.

Zwischenfazit: Starke Abweichungen der Nettoausgaben je Empfänger im Ländervergleich.

Zwischenfazit: Die Untersuchung der Nettoausgaben für die Eingliederungshilfe je Empfänger zeigt, dass im Ländervergleich starke Abweichungen zu verzeichnen sind, wobei die Ausgaben je Empfänger in Ostdeutschland durchweg geringer ausfallen als diejenigen in Westdeutschland.

5.4.4 Was könnte die Variation erklären?

Welche Faktoren dazu führen, dass es in manchen Ländern eine höhere Zahl von betroffenen Personen als in anderen gibt, kann im Rahmen dieses Gutachtens nicht beurteilt werden. Möglicherweise üben aber institutionelle Regelungen und Bedingungen einen Einfluss insbesondere auf die Höhe der **Nettoausgaben je Empfänger** aus.

Möglicherweise üben institutionelle Regelungen und Bedingungen einen Einfluss insbesondere auf die Höhe der Nettoausgaben je Empfänger aus.

Die Eingliederungshilfe kommt Menschen zugute, die von einer Behinderung betroffen oder bedroht sind und dadurch wesentlich in ihrer Fähigkeit zur Teilhabe an der Gesellschaft beeinträchtigt sind, sofern Aussicht besteht, die Ziele der Eingliederungshilfe zu erreichen. Sie soll drohende Behinderungen verhindern oder ihre Folgen mildern, sowie betroffene Menschen in die Gesellschaft eingliedern helfen. In § 2(1) SGB IX, dessen Definition auch für die Empfänger der Eingliederungshilfe maßgeblich ist, wird dargelegt: „Menschen sind behindert, wenn ihre

körperliche Funktion, geistige Fähigkeit oder seelische Gesundheit mit hoher Wahrscheinlichkeit länger als sechs Monate von dem für das Lebensalter typischen Zustand abweichen und daher ihre Teilhabe am Leben in der Gesellschaft beeinträchtigt ist.“ In der Verordnung nach § 60 des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch (Eingliederungshilfe-Verordnung – EHVO) wird der berechtigte Personenkreis näher definiert, wobei zwischen körperlich (§ 1 EHVO), geistig (§ 2 EHVO) und seelisch (§ 3 EHVO) wesentlich behinderten Menschen unterschieden wird.

Im Einzelfall verbleibt ein Ermessensspielraum, den die zuständigen Sozialhilfeträger bei ihrer Entscheidung zur Gewährung der Eingliederungshilfe füllen müssen.

Trotz der in diesen Vorschriften enthaltenen detaillierteren Eingrenzung verbleibt im Einzelfall ein Ermessensspielraum, den die zuständigen Sozialhilfeträger bei ihrer Entscheidung zur Gewährung der Eingliederungshilfe füllen müssen. Dies zeigt beispielhaft die „Orientierungshilfe für die Feststellung der Träger der Sozialhilfe zur Ermittlung der Leistungsvoraussetzungen nach dem SGB XII i.V.m. der Eingliederungshilfe-Verordnung: Der Behindertenbegriff nach dem SGB IX und SGB XII und die Umsetzung in der Sozialhilfe“ der Bundesarbeitsgemeinschaft der überörtlichen Träger der Sozialhilfe (BAGüS 2009). Darin heißt es:

„Die klassische Einteilung behinderter Menschen in drei Kategorien, nämlich in körperlich, geistig und seelisch behinderte Menschen führt in der Praxis häufig zu Problemen. Neben den klassischen Behinderungsformen werden zunehmend motorische und mentale Beeinträchtigungen gutachterlich festgestellt, die oftmals in Kombination mit Sprachentwicklungsverzögerungen, Lernbehinderungen und Verhaltensauffälligkeiten auftreten. Jede dieser Feststellungen stellt für sich keine wesentliche Behinderung im Sinne des § 53 SGB XII dar. Die Gesamtheit der Beeinträchtigungen kann jedoch eine wesentliche Beeinträchtigung darstellen. **Eine klare Zuordnung zum anspruchsberechtigten Personenkreis und auch zur notwendigen und richtigen Hilfeleistung wird deshalb immer schwieriger.**“³¹

Leistungskatalog der Eingliederungshilfe ist bewusst offen gestaltet.

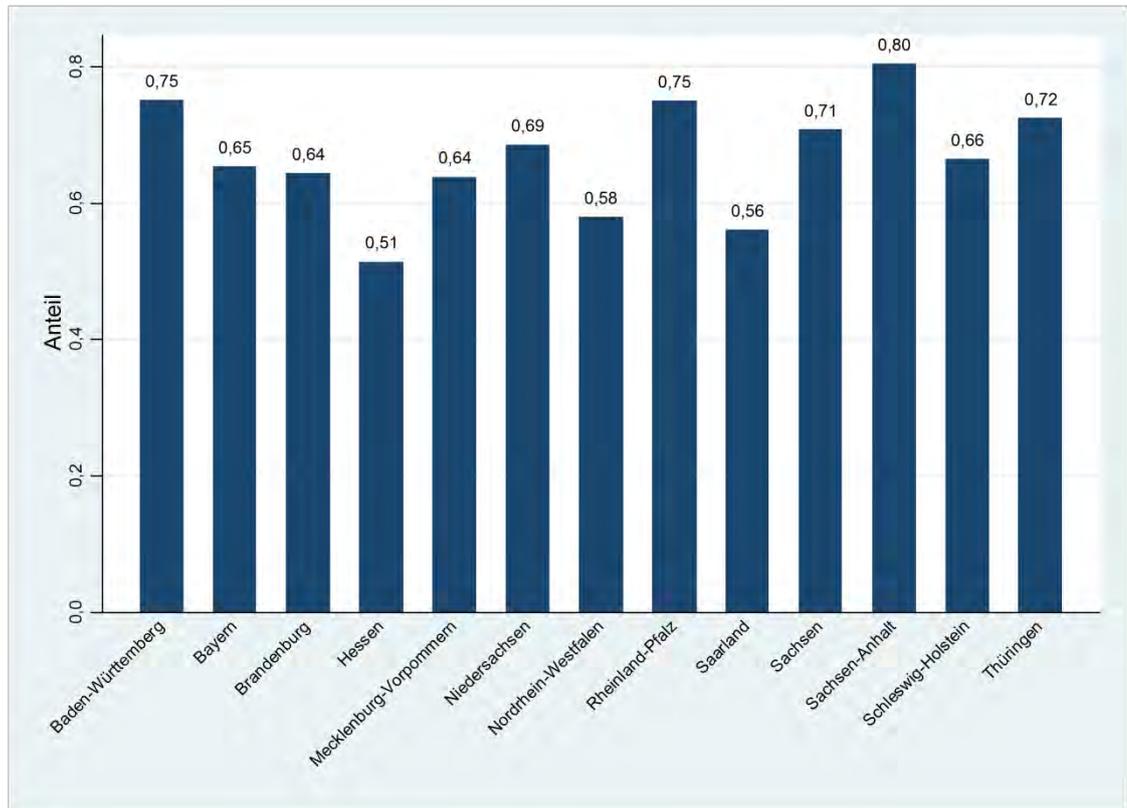
Selbst bei Kenntnis der medizinischen Befunde und Diagnosen und der Anhörung von Sachverständigen entsprechend § 24 EHVO ist es somit schwierig, die Anspruchsvoraussetzung wie auch die angezeigten Hilfeleistungen festzustellen. Die Feststellungsverfahren können sich dabei regional/lokal unterscheiden und zu uneinheitlichen Verwaltungsentscheidungen führen. Ein **hohes Maß an Entscheidungsspielraum** ergibt sich auch daraus, dass der Leistungskatalog der Eingliederungshilfe bewusst offen gestaltet ist, um der Vielfalt der Bedarfslagen behinderter Menschen angemessen Rechnung zu tragen.

In Hinblick auf Kostenvariationen im Ländervergleich könnte der Anteil von Empfängern der Eingliederungshilfe, welcher **in Einrichtungen betreut** wird, von Bedeutung sein. Er wird in Abbildung 51 dargestellt. Wie zu sehen ist, erhalten in allen Flächenländern mehr als die Hälfte der Empfänger Eingliederungshilfe in Einrichtungen. In Hessen ist ihr Anteil mit 51% am geringsten, in Sachsen-Anhalt mit 80% am höchsten. Ein eindeutiger Zusammenhang zwischen dem Anteil der

³¹ Hervorhebung der Gutachter.

Hilfempfänger in Einrichtungen und den Nettoausgaben je Einwohner bzw. je Empfänger lässt sich aber nicht erkennen. So bewegten sich insbesondere sowohl Hessen als auch Sachsen-Anhalt hinsichtlich ihrer pro-Kopf-Ausgaben im Mittelfeld der betrachteten Länder.

Abbildung 51: Anteil von Empfängern von Eingliederungshilfe in Einrichtungen (2011)



Quelle: Statistisches Bundesamt, statistische Landesämter, eigene Berechnungen.

Keine Zuständigkeitsorganisation erweist sich als grundsätzlich weniger kostenintensiv.

Weitere mögliche Residualfaktoren sind Unterschiede in der Leistungsqualität und Verwaltungseffizienz.

Auch hinsichtlich der Art der **Zuständigkeitsorganisation** lassen die analysierten Daten keine eindeutigen Schlussfolgerungen zu. Weder die ausschließliche Zuständigkeit von örtlichen oder überörtlichen Trägern noch Mischformen mit geteilten Zuständigkeiten erweisen sich als grundsätzlich weniger kostenintensiv.

Auch hier stellt sich wieder die Frage nach den in der Studie nicht beobachtbaren Residualfaktoren: Unterschiede in der Leistungsqualität und in der Verwaltungseffizienz im Detail. Da im Fall der Eingliederungshilfe, wie dargestellt, die Träger signifikante Entscheidungsspielräume über die Abgrenzung der Empfänger und über Art und Umfang der Leistungen haben, können die Variationen der Ausgaben je Empfänger eventuell aus **spürbaren Qualitätsunterschieden** herrühren.

Genauso gut können Qualitätsunterschiede aber wenig Erklärungskraft für die beobachteten Ausgabenunterschiede haben, denn Qualität korreliert auch in diesem Bereich nicht zwingend mit hohen Kosten. Ebenso gut bieten die Angebots-

bedingungen der Eingliederungshilfe erheblichen Raum für das Entstehen von **Unterschieden in der Verwaltungseffizienz**, nicht zuletzt durch weiche Budgetrestriktionen und den politisch sensiblen Vertrauensgutcharakter vieler Leistungen in diesem Bereich.

Auch wenn, wie gesagt, keine allgemeinen Aussagen zur Zuständigkeitsorganisation möglich sind, lohnt hier ein kurzer Blick zurück auf NRW und Baden-Württemberg. In beiden Ländern sind die kommunalen Eingliederungshilfen pro „eigenem“ Empfänger verglichen mit anderen Bundesländern sehr teuer (Abbildung 50). Beide haben die Eingliederungshilfe in kommunaler Trägerschaft – aber damit enden auch schon die Gemeinsamkeiten. In Baden-Württemberg liegt die Eingliederungshilfe in der Zuständigkeit der örtlichen Träger, bei Landkreisen und Stadtkreisen. Ganz umgekehrt in NRW, hier fällt die Eingliederungshilfe in die Zuständigkeit der überörtlichen Träger – zweier Landschaftsverbände, die jeder für sich größer sind als ein durchschnittliches Bundesland. Die **Skalenvorteile**, die derart große und spezialisierte Einheiten üblicherweise aufweisen, kommen hier nicht zum Tragen; eher scheint das Gegenteil der Fall zu sein, denn die Kosten liegen in NRW noch deutlich höher als in Baden-Württemberg.

Derartige Beobachtungen sind nur Anhaltspunkte, keine validen Befunde. Sie geben aber starken Anlass, die im Ländervergleich nicht durchführbaren, auf kommunaler und Einzelleistungsebenen umzusetzende Detail-Analysen anzustoßen, um die Ursachen für die bemerkenswerten, für die Kommunen mancher Länder potenziell sehr teuren Unterschiede bei den Ausgaben pro Fall zu identifizieren. Dass sich eine solche Betrachtung auch fiskalisch lohnen kann, sei noch mit einer illustrativen Rechnung gezeigt: Könnte zum Beispiel NRW statt seiner in Abbildung 50 ausgewiesenen 21.050 Euro pro kommunalem Empfänger den gewogenen Mittelwert aller anderen Nettoausgaben für Empfänger bei kommunalen Trägern realisieren (14.001 Euro), so wären **Einsparungen von 1,094 Mrd. Euro** bei den Landschaftsverbänden möglich gewesen. Welcher Anteil dieses Potenzials wirklich „gehoben“ werden könnte, müsste – wie dargelegt – im Detail ermittelt werden.

5.5 Prüfung Hilfe zur Pflege

Auf die Hilfe zur Pflege entfielen 2011 knapp 14% der bundesweiten Nettoausgaben für Sozialhilfe nach dem SGB XII. Nur für die Hilfen nach Kapitel 4 und 6 SGB XII wurden höhere Ausgaben getätigt. Daher soll auch die Hilfe zur Pflege einer ausführlichen Prüfung mit Fokus auf die durch sie verursachte kommunale Belastungssituation im Ländervergleich unterzogen werden.

5.5.1 Ausgaben je Einwohner

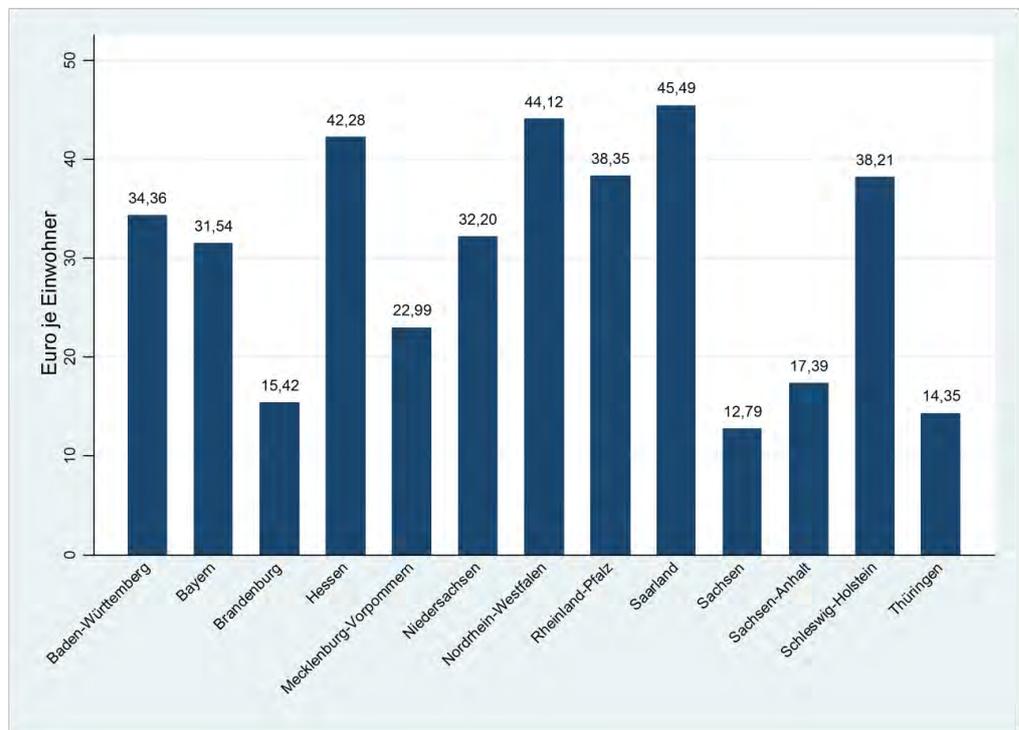
Wie auch in den vorherigen Abschnitten der Fall, sollen zunächst die nach Kapitel 7 SGB XII getätigten (Netto-)Ausgaben je Einwohner untersucht werden, um einen

Eindruck von der jeweiligen Situation in den Ländern zu erhalten. Folgende Fragen sind zu beantworten:

Prüfrasterfrage 1: Unterscheidet sich die durchschnittliche Höhe der Leistungen für die Hilfe zur Pflege je Einwohner im Ländervergleich?

Prüfrasterfrage 2: Unterscheidet sich die durchschnittliche Höhe der kommunalen Leistungen für die Hilfe zur Pflege je Einwohner im Ländervergleich?

Abbildung 52: Nettoausgaben der örtlichen und überörtlichen Träger für die Hilfe zur Pflege je Einwohner (2011)



Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen.

Starke Diskrepanzen in den Nettoausgaben je Einwohner im Ländervergleich – nur Hessen, das Saarland und NRW verzeichnen über 40 Euro je Einwohner.

Auf die erste Forschungsfrage gibt Abbildung 52 eine eindeutige Antwort: Die in den Ländern anfallenden Nettoausgaben je Einwohner unterscheiden sich sehr stark voneinander. Im Mittel der 13 Flächenländer werden 29,96 Euro je Einwohner für die Hilfe zur Pflege ausgegeben. Allerdings reicht die Spannweite von 12,79 Euro je Einwohner bis zu 45,49 Euro je Einwohner im Saarland.

In den ostdeutschen Flächenländern liegt das Niveau der Ausgaben deutlich unterhalb desjenigen in den westdeutschen Flächenländern. Über 40 Euro je Einwohner verzeichneten neben dem Saarland auch Hessen und NRW. Die Variation in den Ausgaben je Einwohner ist folglich sehr hoch und erreicht im Verhältnis zum Mittelwert ein ähnliches Ausmaß wie bei der Hilfe zum Lebensunterhalt.

Ähnlich wie die Eingliederungshilfe fällt auch die Hilfe zur Pflege häufig unter die direkte Zuständigkeit der überörtlichen Sozialhilfeträger. In Hessen, Niedersachsen und dem Saarland sind die überörtlichen Träger unter bestimmten Voraussetzungen für die Hilfe zur Pflege zuständig. In Sachsen-Anhalt fällt sie sogar unter die *ausschließliche* Zuständigkeit des Landes in seiner Funktion als überörtlicher Träger. Darüber hinaus kann sich – wie bei allen Hilfearten des SGB XII – die Zuständigkeit des überörtlichen Trägers aus § 97 (4) SGB XII und damit als Folge der Zuständigkeit für andere stationäre Leistungen ergeben.

Je nach überörtlichem Träger ist somit in einigen Ländern die kommunale Ebene nicht alleinig für die Hilfe zur Pflege verantwortlich. Wie sich dies im Jahr 2011 auf die Verteilung der Nettoausgaben für die Hilfe zur Pflege ausgewirkt hat, wird in Tabelle 17 zusammengefasst.

Tabelle 17: Kommunalen Anteil an den Nettoausgaben für die Hilfe zur Pflege (2011)

Bundesland	Kommunaler Anteil an den Nettoausgaben für die Hilfe zur Pflege
Baden-Württemberg	100%
Bayern	100%
Brandenburg	100%
Hessen	100%
Mecklenburg-Vorpommern	100%
Niedersachsen	85%
Nordrhein-Westfalen	100%
Rheinland-Pfalz	17%
Saarland	79%
Sachsen	100%
Sachsen-Anhalt	-3%
Schleswig-Holstein	100%
Thüringen	100%
Durchschnitt	83%

In den meisten Ländern ist die kommunale Ebene zu 100% für die Finanzierung der Nettoausgaben für die Hilfe zur Pflege verantwortlich.

In den meisten Ländern trifft die gesamte Belastung durch die Hilfe zur Pflege die kommunale Familie.

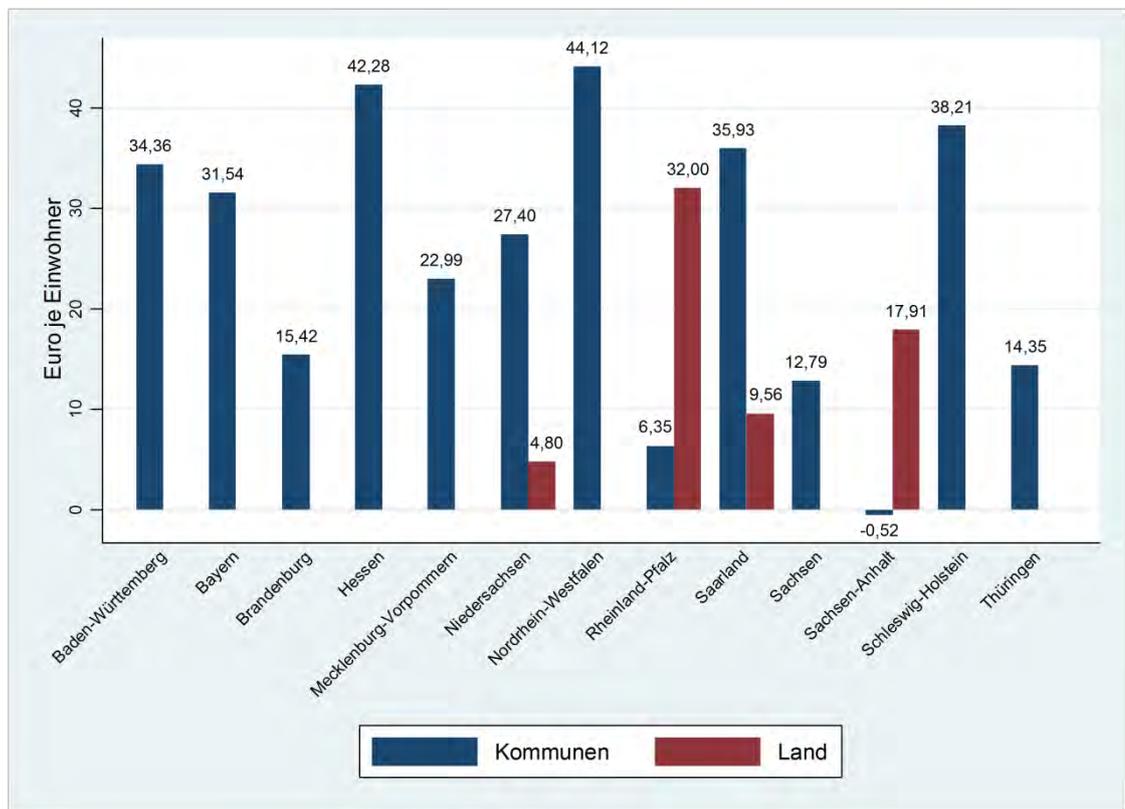
Quelle: Statistisches Bundesamt, statistische Ämter der Länder, eigene Berechnungen.

In Sachsen-Anhalt verzeichneten die örtlichen Sozialhilfeträger sogar negative Nettoausgaben und somit Einkünfte aus der Hilfe zur Pflege. Dies ist allerdings ein Sonderfall, der nicht auf andere Jahre übertragbar ist. In den meisten Ländern ist die kommunale Ebene – entweder allein die örtlichen Träger oder aber die örtlichen Träger sowie ein kommunal verorteter überörtlicher Träger – zu 100% für die Finanzierung der Nettoausgaben für die Hilfe zur Pflege verantwortlich. Anders ist dies, neben Sachsen-Anhalt, nur in Niedersachsen, Rheinland-Pfalz und dem Saarland – also den Ländern, in denen das Land überörtlicher Sozialhilfeträger ist und als solcher breite Zuständigkeiten im Sozialhilfebereich hat, die sich auch auf Hilfen nach Kapitel 7 SGB XII auswirken.

Nachfolgende Abbildung 53 führt die bisherigen Erkenntnisse zu den Nettoausgaben nach Kapitel 7 SGB XII in einer Grafik zusammen, indem die von kommunaler und Landesebene getätigten Nettoausgaben gemeinsam dargestellt werden. Hierbei zeigt sich erneut, dass in den meisten Ländern die gesamte Belastung durch die Hilfe zur Pflege die kommunale Familie trifft. Wie bereits bei der Eingliederungshilfe gesehen, nehmen die Länder Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Saarland und Sachsen-Anhalt aber eine Sonderrolle ein. In Rheinland-Pfalz betragen die von den örtlichen Trägern getätigten Nettoausgaben nur 6,35 Euro je Einwohner, in Sachsen-Anhalt profitierten die örtlichen Träger wie bereits erwähnt sogar leicht von der Hilfe zur Pflege. Wie auch bei den anderen Hilfeformen nach SGB XII ist demnach das Ausmaß der Variation in den kommunal zu finanzierenden Nettoausgaben je Einwohner bei der Hilfe zur Pflege noch größer als bei den insgesamt in den Ländern angefallenen Nettoausgaben je Einwohner.

Erneut größere Variation bei den kommunal zu finanzierenden Nettoausgaben je Einwohner.

Abbildung 53: Nettoausgaben der Kommunen und Länder für die Hilfe zur Pflege je Einwohner (2011)



Quelle: Statistisches Bundesamt, statistische Ämter der Länder, eigene Berechnungen.

Zwischenfazit: Die Nettoausgaben je Einwohner für Hilfen nach Kapitel 7 SGB XII fallen in den Ländern sehr unterschiedlich aus, was in besonderem Maße für den Teil der Nettoausgaben gilt, der von der *kommunalen* Ebene zu finanzieren ist. Eine gravierende Ursache für Variation, die bereits bei den Prüfungen der Ausgaben nach Kapitel 3 und 6 identifiziert wurde, besteht auch hier: In einigen Ländern sind die Länder selbst als überörtliche Träger für einen Anteil der Hilfe zur Pflege

Zwischenfazit: Große Variation in den Nettoausgaben – insbesondere für den kommunal zu finanzierenden Teil.

Keine ausreichende Erklärung für die divergierenden Ausgabewerte.

zuständig, sodass hier weniger Lasten auf der kommunalen Ebene anfallen. Dies ist jedoch bei Weitem keine ausreichende Erklärung für die divergierenden Ausgabewerte. In Fortsetzung des Prüfungsschemas werden daher im Folgenden

- die Empfänger je Einwohner sowie
- die Ausgaben je Empfänger

im Ländervergleich untersucht.

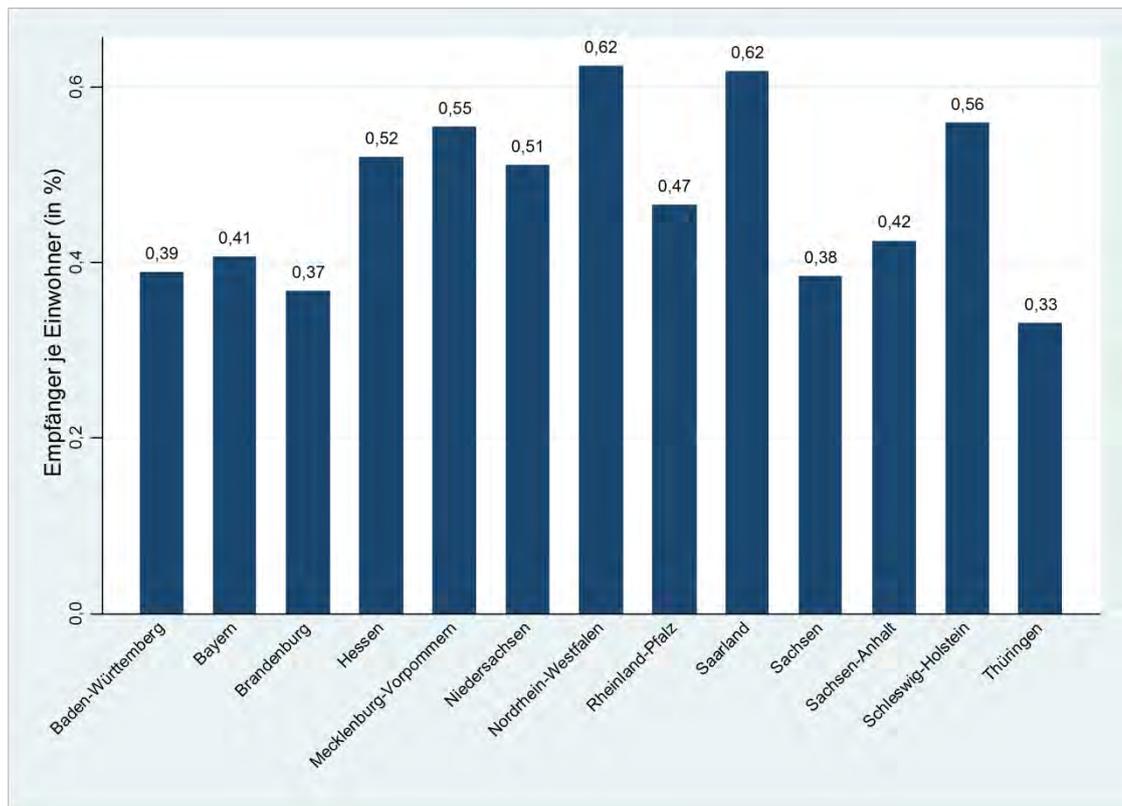
5.5.2 Empfänger je Einwohner

Ein einfacher Erklärungsfaktor für variierende Ausgabennotwendigkeiten in den Ländern könnte in voneinander abweichenden Empfängerzahlen liegen. Um zu prüfen, inwieweit dies die beobachteten Disparitäten aufzuklären vermag, werden wiederum zwei Forschungsfragen bearbeitet.

Prüfrasterfrage 1: Unterscheidet sich die Zahl der Empfänger von Hilfe zur Pflege je Einwohner im Ländervergleich?

Prüfrasterfrage 2: Unterscheidet sich die Zahl der Empfänger von Leistungen der Hilfe zur Pflege, die von *kommunalen* Trägern zu finanzieren sind, je Einwohner im Ländervergleich?

Abbildung 54: Empfänger von Hilfe zur Pflege je Einwohner (im Laufe des Jahres 2011, in Prozent)



Quelle: Statistische Landesämter, eigene Berechnungen.

Wie bereits bei der Untersuchung der Eingliederungshilfe wird auch in diesem Abschnitt auf die Zahl der Empfänger von Hilfe zur Pflege im Laufe des Berichtsjahres zurückgegriffen, um keine Empfänger zu vernachlässigen, die nur vorübergehend Hilfeleistungen erhielten.

Variation der Empfängerzahlen im Ländervergleich.

Länder mit einer relativ hohen Empfängerdichte verbuchen tendenziell auch höhere Nettoausgaben je Einwohner.

Abbildung 54 beantwortet die erste Forschungsfrage. Wie gezeigt variiert die Zahl der Empfänger von Hilfe zum Pflege im Vergleich der Flächenländer zwischen 0,33% der Bevölkerung in Thüringen und 0,62% der Bevölkerung in NRW und dem Saarland. Länder mit einer relativ hohen Empfängerdichte verbuchen tendenziell auch höhere Nettoausgaben je Einwohner. Die Ausgaben sehen sich in Abbildung 54 jedoch nicht perfekt gespiegelt. Dies zeigt sich unter anderem daran, dass das Ausmaß der Variation in der Empfängerdichte deutlich geringer ausfällt als bei den Ausgaben. Dennoch erreicht der Korrelationskoeffizient zwischen beiden Größen – Ausgaben und Empfängern je Einwohner – einen Wert von 0,75, was auf eine wie zu erwarten hohe positive Abhängigkeit schließen lässt.

Tabelle 18: Anteil der Empfänger von Hilfe zur Pflege in kommunaler Trägerschaft (im Laufe des Jahres 2011)

Bundesland	Anteil an den Empfängern von Hilfe zur Pflege in kommunaler Trägerschaft
Baden-Württemberg	100%
Bayern	100%
Brandenburg	100%
Hessen	100%
Mecklenburg-Vorpommern	100%
Niedersachsen	90%
Nordrhein-Westfalen	100%
Rheinland-Pfalz	n.a.
Saarland	90%
Sachsen	100%
Sachsen-Anhalt	0%
Schleswig-Holstein	93%
Thüringen	100%
Durchschnitt	89%

Anmerkung: Die Empfängerzahlen 2011 für Rheinland-Pfalz lagen zum Bearbeitungszeitpunkt nicht vor.
Quelle: Statistische Landesämter.

In der Mehrheit der Länder fallen die Empfänger von Hilfe zum Pflege unter die Zuständigkeit kommunaler Träger.

In Annäherung an die zweite Forschungsfrage ist zu klären, wie viele der in einem Land betreuten Empfänger von Hilfe zum Pflege unter die Zuständigkeit kommunaler – örtlicher oder überörtlicher – Träger fallen. Dies geschieht in Tabelle 18.³²

³² Im Falle Schleswig-Holsteins fielen laut Angaben des statistischen Landesamtes 7% der Empfänger von Hilfe zur Pflege unter die Trägerschaft des überörtlichen Trägers. Allerdings tätigte der überörtliche Träger laut Sozialhilfestatistik in diesem Bereich keine Ausgaben, sodass die örtli-

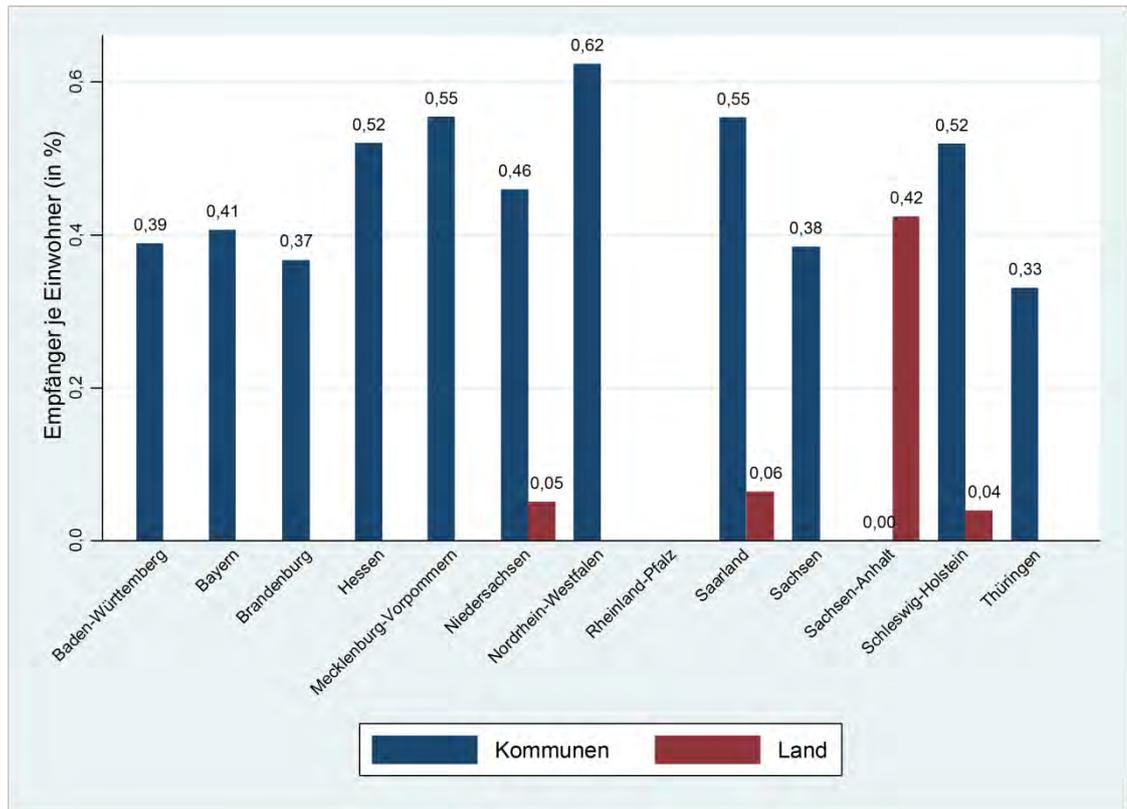
Interessant sind auch hier v.a. die Länder, in denen der betrachtete Anteil unterhalb von 100% liegt. Im Falle Niedersachsens ist das Land selbst beispielsweise für 10% der Empfänger (2011) zuständig. Wie aus Tabelle 17 ersichtlich ist, trug es aber 15% der Nettoausgaben. Demzufolge ist das Land hier für Empfänger zuständig, die durchschnittlich höhere Kosten verursachen.

Die kommunale Ebene in NRW war 2011 mit einem Anteil von 0,62% der Bevölkerung, die mit Hilfe zur Pflege zu versorgen war, am stärksten betroffen.

Das Bild wird komplettiert durch Abbildung 55, welche die jeweiligen Empfängerzahlen erneut ins Verhältnis zur Einwohnerzahl setzt. In dieser Betrachtung stellt sich heraus, dass die kommunale Ebene in NRW mit einem Anteil von 0,62% der Bevölkerung, die mit Hilfe zur Pflege zu versorgen sind, im Jahr 2011 im Vergleich der Flächenländer am stärksten von dieser Hilfeleistung betroffen war.

chen Träger für alle Ausgaben für die Eingliederungshilfe verantwortlich waren. Es ist unklar, wie dieser Widerspruch aufzuklären ist.

Abbildung 55: Empfänger von Hilfe zur Pflege im Laufe des Jahres 2011 je Einwohner (in Prozent) nach Träger (kommunal/Land)



Anmerkung: Die Empfängerzahlen 2011 für Rheinland-Pfalz lagen zum Bearbeitungszeitpunkt nicht vor.
Quelle: Statistische Landesämter, eigene Berechnungen

Zwischenfazit: Auch im Bereich der Hilfe zur Pflege ist die Kompetenzverteilung zwischen Landes- und kommunaler Ebene für die kommunale Belastungssituation prägend.

Die Zahl der Empfänger je Einwohner weist eine starke positive Korrelation mit den entsprechenden Nettoausgaben auf.

Zwischenfazit: Die Zahl der Empfänger von Hilfe zur Pflege variiert im Vergleich der Flächenländer zwischen 0,33% und 0,62% der Gesamtbevölkerung. Die Schere vergrößert sich, wenn nur diejenigen Empfänger betrachtet werden, für die *kommunale* Sozialhilfeträger zuständig sind. Auch im Bereich der Hilfe zur Pflege ist die Kompetenzverteilung zwischen Landes- und kommunaler Ebene für die kommunale Belastungssituation prägend. Die Zahl der Empfänger je Einwohner weist eine stark positive Korrelation mit den entsprechenden Nettoausgaben auf, so dass sie als ein entscheidender Erklärungsfaktor für Disparitäten in den bundesweiten Nettoausgaben je Einwohner bestätigt werden konnte. Was an unerklärter Variation verbleibt, gilt es nachfolgend weitergehend zu analysieren.

5.5.3 Ausgaben je Empfänger

Auf die Untersuchung der Empfängerzahlen im Verhältnis zur Bevölkerung folgt nun die Analyse der Ausgaben, die in den jeweiligen Ländern je Empfänger für die Hilfe nach Kapitel 7 SGB XII getätigt wurden. Die zweigliedrige Forschungsfrage lautet hier:

Prüfrasterfrage 1: Unterscheiden sich die Ausgaben je Empfänger von Hilfe zur Pflege im Ländervergleich?

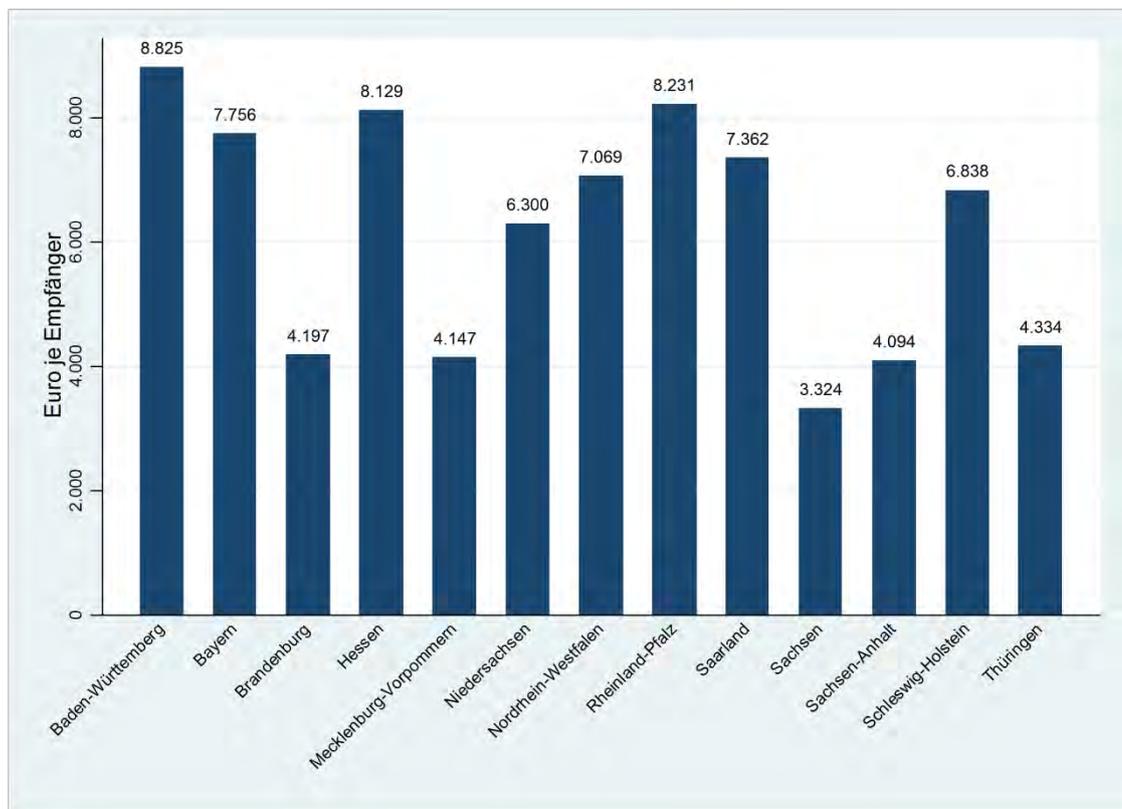
Zentrale Forschungsfrage 2: Unterscheiden sich die *kommunalen* Ausgaben je (in kommunaler Trägerschaft stehendem) Empfänger von Hilfe zur Pflege im Ländervergleich?

Große Spannweite der Nettoausgaben je Empfänger.

Die Nettoausgaben je Empfänger korrelieren noch stärker mit den Nettoausgaben je Einwohner als die Zahl der Empfänger je Einwohner.

Abbildung 56 zeigt in Beantwortung der ersten Forschungsfrage eine große Spannweite der Nettoausgaben je Empfänger. In Sachsen, welches auch die geringsten Nettoausgaben je Einwohner in diesem Hilfebereich aufwies, wurden 2011 netto 3.324 Euro je Empfänger von Hilfe zur Pflege ausgegeben. Es liegt damit deutlich unterhalb des Niveaus, das in anderen Ländern erreicht wird. In den restlichen ostdeutschen Ländern lagen die Nettoausgaben je Empfänger zwischen 4.094 und 4.334 Euro je Empfänger. Die westdeutschen Länder folgen mit großem Abstand. Am höchsten waren die Ausgaben je Empfänger mit 8.825 Euro in Baden-Württemberg, gefolgt von Rheinland-Pfalz (8.231 Euro) und Hessen (8.129 Euro). Die Nettoausgaben je Empfänger korrelieren noch stärker mit den Nettoausgaben je Einwohner als die Zahl der Empfänger je Einwohner. Der Korrelationskoeffizient liegt hier bei 0,87.

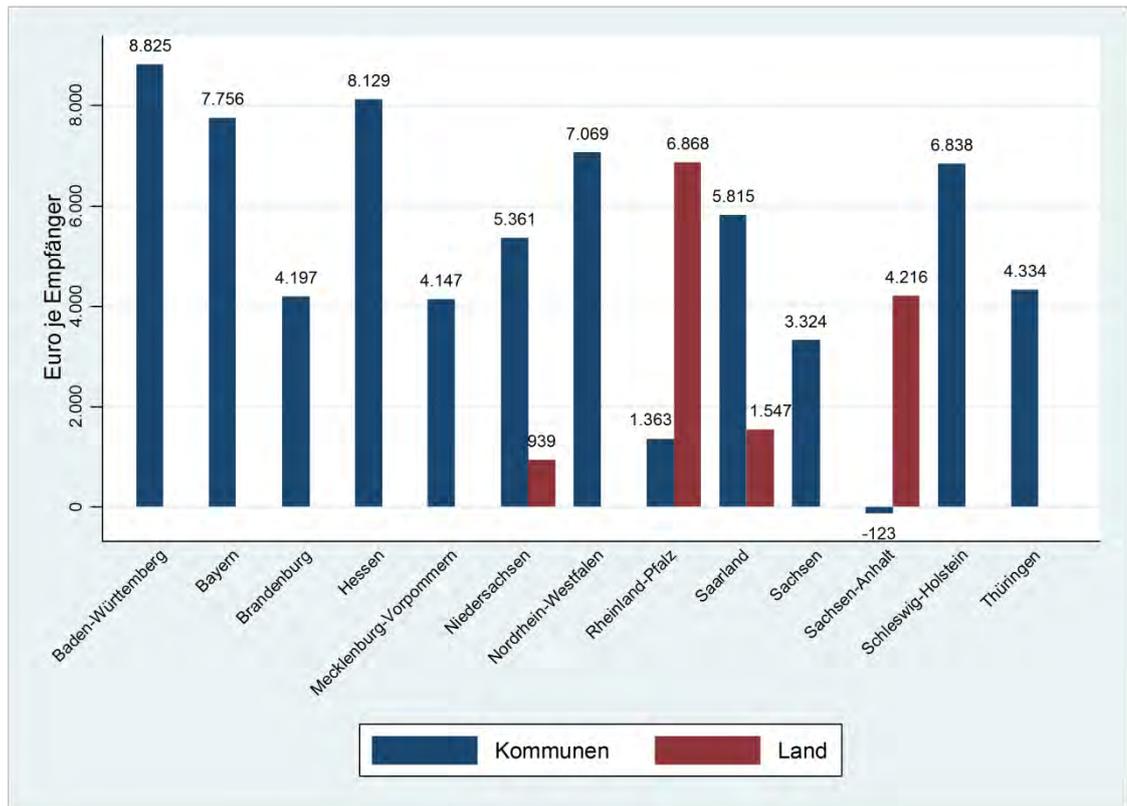
Abbildung 56: Nettoausgaben je Empfänger von Hilfe zur Pflege (2011)



Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen.

Ergänzend bietet Abbildung 57 eine Aufteilung der Nettoausgaben je Empfänger nach Trägerebene. Dabei werden die Nettoausgaben des jeweiligen Trägertyps zur Gesamtempfängerzahl des Landes ins Verhältnis gesetzt, sodass die Summe der Werte für Land und Kommunen jeweils der Angabe aus Abbildung 56 entspricht.

Abbildung 57: Nettoausgaben je Empfänger (Gesamtempfängerzahl) von Hilfe zur Pflege nach Träger (kommunal/Land) (2011)



Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen.

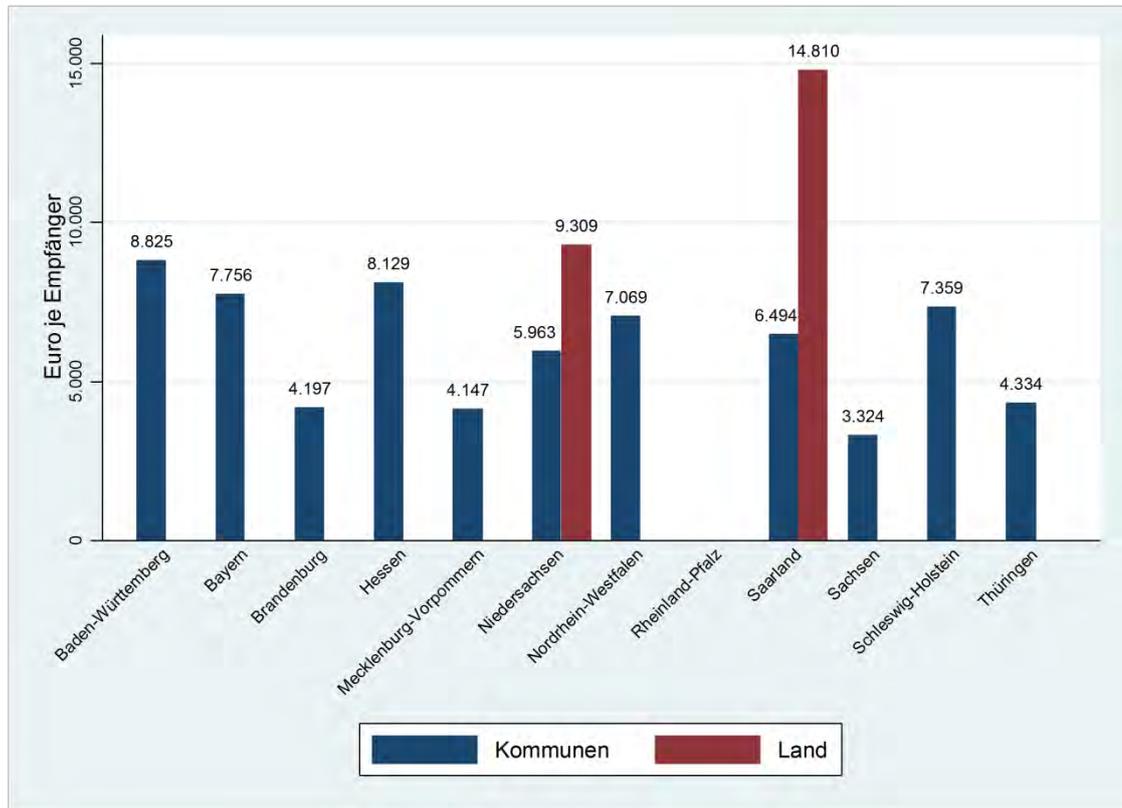
Auffallend ist die Ausgabenstruktur im Saarland.

Zur Beantwortung der zweiten Forschungsfrage ist die nachstehende Abbildung 58 notwendig, die die Nettoausgaben nach Trägern lediglich zur Zahl der Empfänger ins Verhältnis setzt, für die der betreffende Träger auch zuständig ist. Sachsen-Anhalt ist in diesem Fall ausgeschlossen.³³ Auffallend sind insbesondere die hohen Ausgaben je Empfänger, die im Saarland vom Land als überörtlichem Träger je Empfänger getätigt werden. Diese sind weit entfernt von den Niveaus anderer

³³ Die Darstellung würde durch den Fall Sachsen-Anhalts verzerrt. Hier hat es aufgrund gerichtlicher Verfahren im Jahr 2011 Zahlungen in hoher Größenordnung an die örtlichen Träger gegeben. Diese würden hier ins Verhältnis zu nur 6 Empfängern bei den örtlichen Trägern gesetzt, welche ebenfalls aufgrund gerichtlicher Entscheidungen in örtlicher Trägerschaft verbleiben.

Länder und mehr als doppelt so hoch wie die Ausgaben, die die örtlichen Träger im Saarland je Empfänger von Hilfe zur Pflege getätigt haben.

Abbildung 58: Nettoausgaben je Empfänger (Empfänger nach Träger) von Hilfe zur Pflege nach Träger (kommunal/Land) (2011, ohne Sachsen-Anhalt)



Anmerkung: Die Empfängerzahlen 2011 für Rheinland-Pfalz lagen zum Bearbeitungszeitpunkt nicht vor.

Quelle: Statistisches Bundesamt, statistische Landesämter, eigene Berechnungen.

Zwischenfazit: Starke Abweichungen in den Ausgaben je Empfänger im Ländervergleich.

Zwischenfazit: Die Untersuchung der Nettoausgaben für die Hilfe zur Pflege je Empfänger zeigt, dass im Ländervergleich starke Abweichungen zu verzeichnen sind, wobei die Ausgaben je Empfänger wie auch bei der Eingliederungshilfe in Ostdeutschland durchweg geringer ausfallen als diejenigen in Westdeutschland. Ansatzpunkte zur Erklärung der beobachteten Divergenzen sind nachfolgend zu untersuchen.

5.5.4 Was könnte die Variation erklären?

Die gesetzlichen Regelungen enthalten Gestaltungsspielraum auf Seiten des Sozialhilfeträgers.

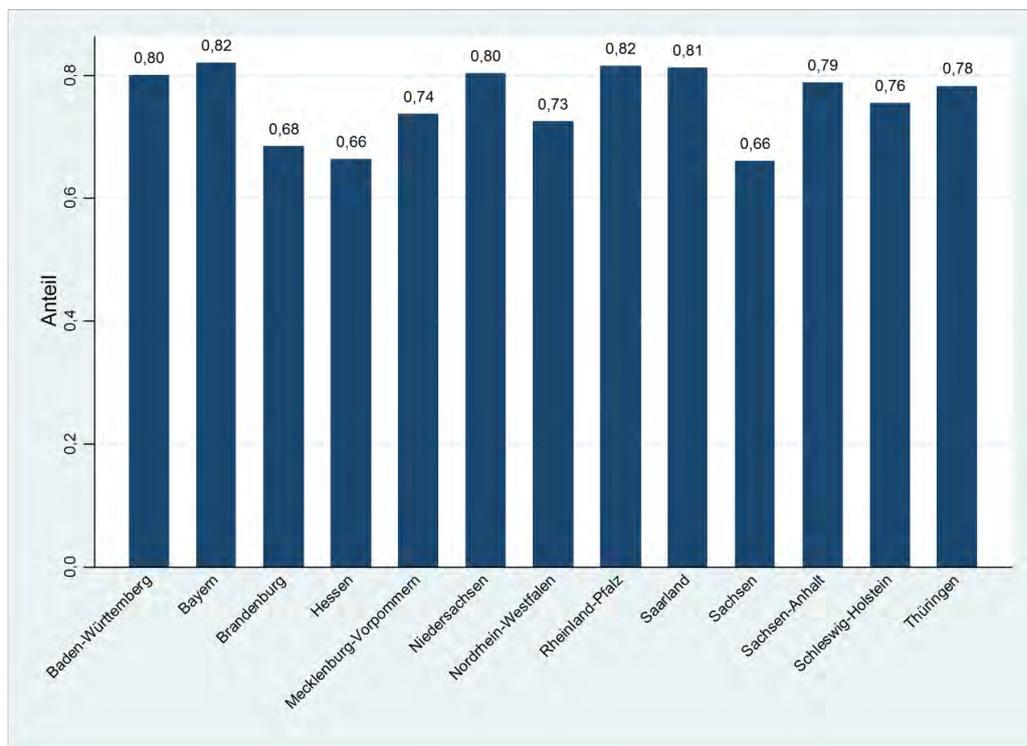
Seit Einführung der Pflegeversicherung stellt die Hilfe zur Pflege keine Regelleistung für sozialhilfeberechtigte Pflegebedürftige mehr dar. Sie ist vielmehr eine nachgeordnete Leistung, die die Leistungen der sozialen Pflegeversicherung (SGB XI) hinsichtlich des Leistungsumfanges, des leistungsberechtigten Personenkreises und erhaltlicher Leistungen ergänzt. Die Regelungen des § 61 SGB XII sind – teilweise auch absichtlich – von einer gewissen Unschärfe geprägt und enthalten daher **Gestaltungsspielraum** auf Seiten der Sozialhilfeträger.

Die wichtigsten Punkte werden nachfolgend erläutert: § 61 Abs. 1 S. 2 SGB XII erweitert den Pflegebegriff und bestimmt eine eigenständige sozialhilferechtliche Pflegebedürftigkeit. Gemäß dieser Definition besteht auch bei einer einfachen Pflegebedürftigkeit („Stufe 0“) Anspruch auf Hilfe zur Pflege. Offen bleibt auch, ab welchem unteren Zeitaufwand pflegerischer Bedarfe sozialhilferechtliche Leistungsansprüche einsetzen. Im § 15 Abs. 1 Nr. 1 SGB XI ist der durchschnittliche Zeitaufwand zum Erhalt einer Pflegestufe geregelt, in § 61 SGB XII erfolgt dies nicht. In § 61 Abs.1 S. 2 SGB XII wird ferner geregelt, dass nicht nur Verrichtungen gemäß Absatz 5 eine Anspruchsberechtigung auslösen, sondern auch Personen, die Hilfen für **sogenannte andere Verrichtungen** bedürfen, grundsätzlich anspruchsberechtigt sind. Von einer klaren inhaltlichen Regelung der „anderen Verrichtungen“ wird absichtlich abgesehen. Dies erlaubt den Trägern eine individuelle Reaktion auf die jeweiligen Bedarfssituationen. Darüber hinaus erfolgt eine unterschiedliche Vergütung der Bedarfe für andere Verrichtungen von Trägerseite, da nur wenige Sozialhilfeträger diese Bedarfe durch zusätzliche Leistungskomplexe berücksichtigen. Mehrheitlich wird auf eine regelhafte Leistung verzichtet. Auch wird durch den § 61 Abs. 1 S. 2 SGB XII der Personenkreis, der Anspruch auf teilstationäre und stationäre Hilfen hat, erweitert.

Falls der Pflegebedarf den durch die Pflegeversicherung anerkannten übertrifft, erfolgt die Feststellung des sozialhilferechtlichen Pflegebedarfes nicht durch den medizinischen Dienst, sondern fällt in die Zuständigkeit des Sozialhilfeträgers (vgl. Klie 2011/2012).

Neben den gerade erörterten Spielräumen der Sozialhilfeträger, variiert auch der Anteil der Empfänger von Hilfe zur Pflege in Einrichtungen leicht.

Abbildung 59: Anteil von Empfängern von Hilfe zur Pflege in Einrichtungen (2011)



Quelle: Statistisches Bundesamt, statistische Landesämter, eigene Berechnungen.

5.6 Prüfung Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung

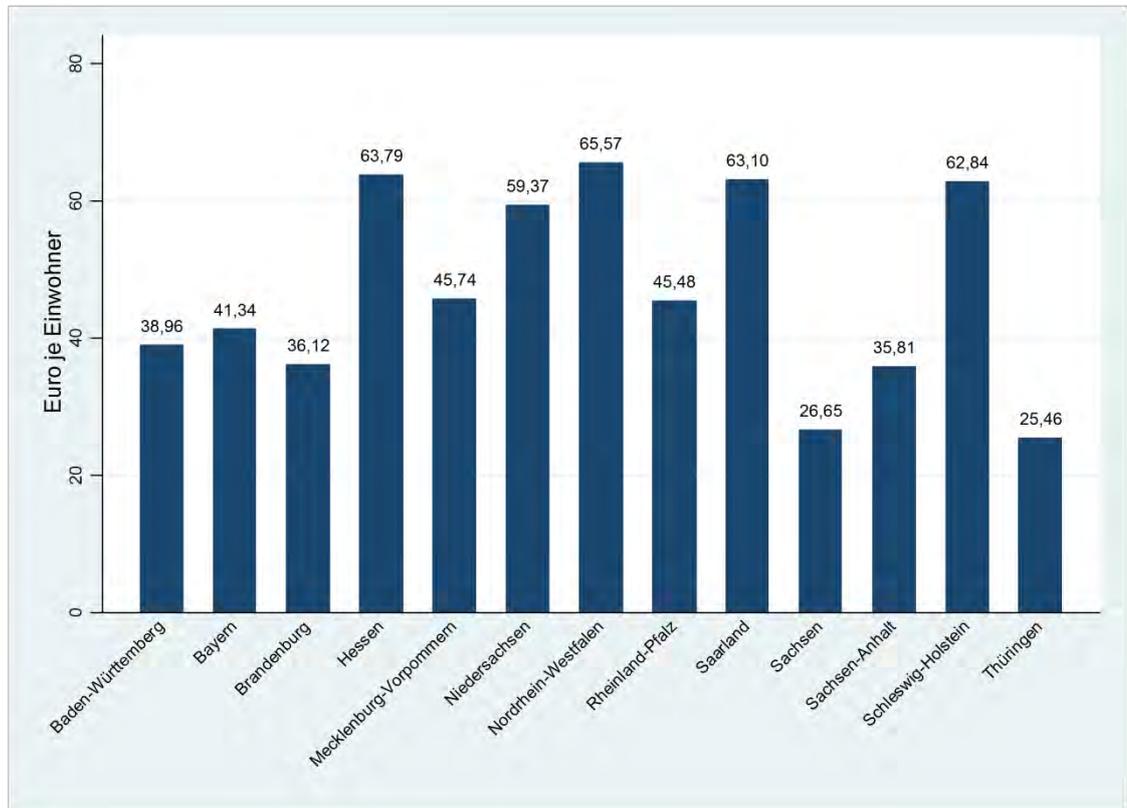
Die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung machte 2011 **knapp 20% der deutschlandweiten Nettoausgaben für Sozialhilfe** aus. Sie ist damit innerhalb der Sozialhilfeleistungen ein quantitativ bedeutender Posten. Allerdings wird dieser Posten zukünftig für die Kommunen in Deutschland nur noch vernachlässigbare Kostenrelevanz besitzen. Bereits im Jahr 2011 beteiligte sich der Bund zu 15% an den Nettoaufwendungen für die Grundsicherung. Diese Beteiligung wurde und wird schrittweise erhöht (2012: 45%, 2013: 75%), bis der **Bund im Jahr 2014 die vollständige Finanzungsverantwortung** für diese Leistung übernommen haben wird. Die Gelder werden jeweils über die Länder an die Kommunen weitergegeben. Näheres regeln die Ausführungsgesetze der Länder zum SGB XII.

Da die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung künftig kein bedeutender Faktor der kommunalen Soziallasten sein wird, wird auf eine ausführliche Prüfung dieser Hilfeart verzichtet. Gleichwohl soll Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung hier, wenn auch verkürzt, mitbetrachtet werden. Denn wenn in Zukunft dieser eine Teilbereich der bundesgesetzlich veranlassten und geregelten Sozialhilfe auch durch den Bund finanziert wird, so interessieren insbesondere **die eventuellen Unterschiede** dieses SGB XII-Kapitels zu den anderen

Schrittweise Übernahme der Finanzungsverantwortung durch den Bund.

betrachteten SGB XII-Bereichen, die ebenfalls bundesgesetzlich veranlasst und geregelt sind, aber durch die Kommunen und Länder zu finanzieren sind.

Abbildung 60: Nettoausgaben der örtlichen und überörtlichen Träger Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung je Einwohner (2011)



Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen.

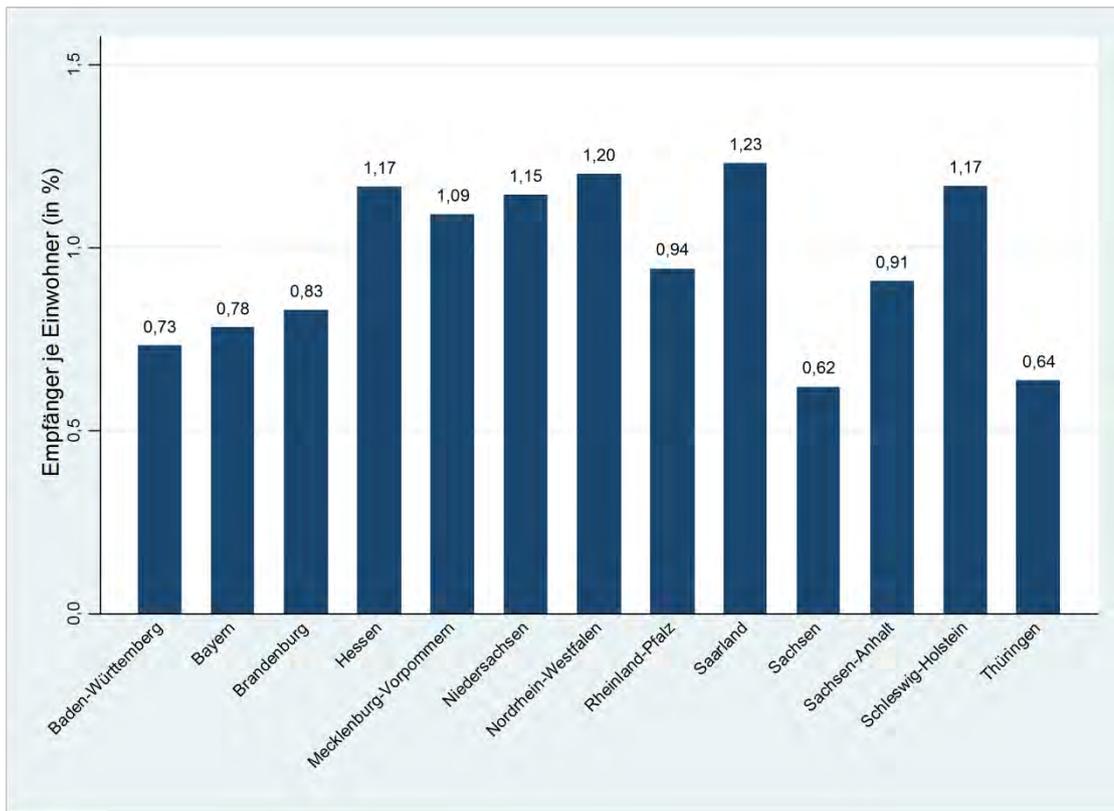
Die Nettoausgaben je Einwohner weisen ein beträchtliches Maß an Variation auf.

Wie in Abbildung 60 zu sehen ist, weisen die Nettoausgaben je Einwohner ein beträchtliches Maß an Variation auf. Sie reichen von 25,46 Euro je Einwohner in Thüringen bis 65,57 Euro je Einwohner in NRW.

Die Zahl der Empfänger je Einwohner variierte weniger stark als die Ausgaben je Einwohner.

Die Zahl der Empfänger je Einwohner (Abbildung 61) variierte weniger stark als die Ausgaben je Einwohner. Im Jahr 2011 erhielten in Sachsen lediglich 0,62% der Bevölkerung Leistungen der Grundsicherung nach Kapitel 4 SGB XII. An der Spitze lag das Saarland, wo 1,23% der Bevölkerung Beziehler von Grundsicherung waren, gefolgt von NRW mit 1,2%. Es lässt sich eine starke Korrelation zwischen den Empfängern und Ausgaben je Einwohner erkennen.

Abbildung 61: Empfänger von Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung je Einwohner (31.12.2011, in Prozent)



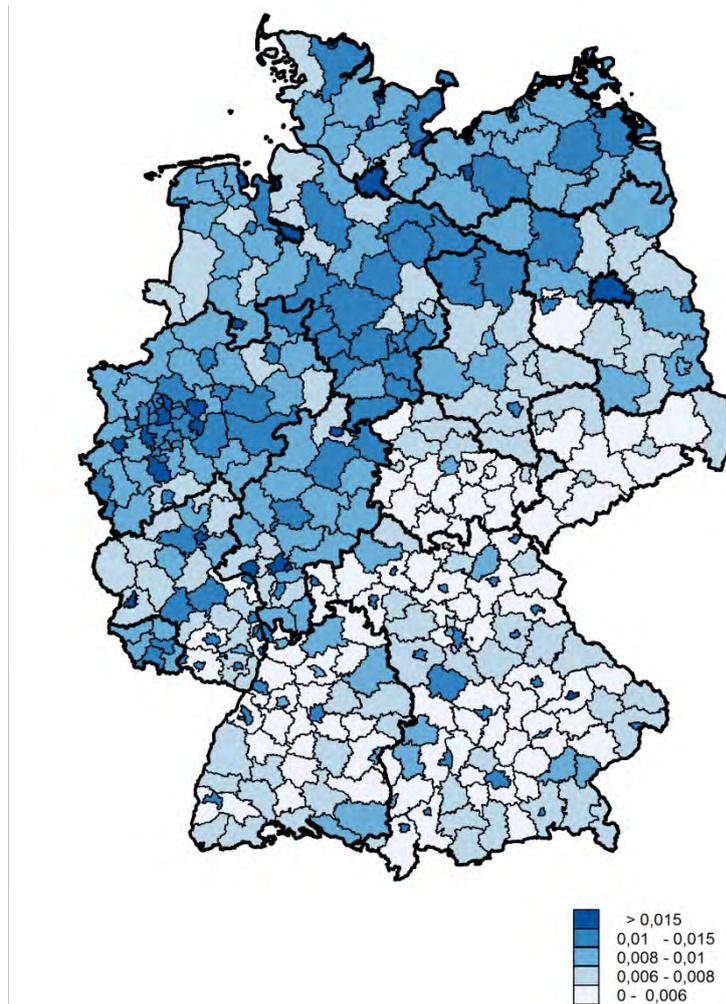
Quelle: Statistische Landesämter, eigene Berechnungen.

Es finden sich keine strukturellen Unterschiede zwischen der zukünftig bundesfinanzierten Sozialhilfeleistung „Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung“ und den dezentral finanzierten Kapiteln des SGB XII.

Verschiedene Betroffenheiten *innerhalb* der Länder werden durch Abbildung 62 veranschaulicht. Deutlich wird auch hier wieder, wie bei der Hilfe zum Lebensunterhalt (Abbildung 40), ein klares Nord-Süd-Gefälle bei den Empfängerzahlen: Nord- und westdeutsche Kommunen haben eine größere Zahl von Personen, die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung erhalten.

Wirft man noch einmal Frage auf, was die zukünftige bundesfinanzierte Sozialhilfeleistung „Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung“ von den anderen hier betrachteten, dezentral finanzierten Kapiteln des SGB XII unterscheidet, so fällt die Antwort schwer. Denn strukturell sind die Unterschiede zwischen diesen verschiedenen Kapiteln des SGB XII. Alle behandeln sie bundesgesetzlich regulierte Sozialleistungen, die über die Bundesrepublik und ihre Kommunen nicht gleichmäßig verteilt sind. Aus Sicht eines kommunalen Trägers ist es kaum mehr als finanzielles „Glück“ oder „Pech“, ob er in einer stark oder schwach beanspruchten Region liegt. Eigene Politikparameter, an diesen Konstellationen etwas zu ändern, haben die Kommunen nur in sehr geringem Maße.

Abbildung 62: Empfänger von Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung pro Einwohner auf Kreisebene (31.12.2010)



Quelle: Eigene Darstellung. Statistische Ämter des Bundes und der Länder (Regionaldatenbank Deutschland); Shapefiles: Geodatenzentrum, Bundesamt für Kartographie und Geodäsie

Das sind, gemäß den Grundaxiomen des ökonomischen Fiskalföderalismus, gute Gründe, mehr Sozialhilfeleistungen auf ihre Übertragbarkeit auf zentralstaatliche Akteure zu prüfen. Insofern ist die „Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung“ auch ein Vorbote für weitere Diskussionen zu den Effizienzfragen.

TEIL C – Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

Die Untersuchung hat gezeigt, dass die Ursachen für die Entwicklungen und Unterschiede bei den kommunalen Verwaltungs- und vor allem bei den Sozialkosten nicht auf wenige und einfache Faktoren zurückgeführt werden können. Entsprechend können auch Schlussfolgerungen zur Sachlage und Empfehlungen, an welchen Punkten Änderungen geboten sind oder wo noch tiefer gebohrt werden muss, nicht immer schlicht und geradeaus sein.

6 Allgemeine Verwaltung

Hinsichtlich der Ausgaben im Bereich **Allgemeine Verwaltung**, dem im Durchschnitt der Flächenländer zweitgrößten Ausgabenposten der Kommunen, hat die nähere Betrachtung eine Art vorläufiger Entwarnung ergeben. Das Niveau dieser Ausgaben ist zwar über die betrachteten Jahre ab 1994 langsam gestiegen. Die besondere Wachstumsdynamik der allgemeinen Verwaltungsausgaben in den Jahren nach 2007 scheint aber im Wesentlichen ein sog. statistisches Artefakt zu sein, genaugenommen ein „**Rechnungswesen-Artefakt**“. In den vergangenen zehn Jahren haben zahlreiche deutsche Kommunen ihr Rechnungswesen reformiert, anstelle der hergebrachten Kameralistik wird in mehr und mehr Städten und Gemeinden angelehnt an kaufmännische Grundsätze nun doppisch gebucht. Die Umsetzungsgeschwindigkeit ist in den verschiedenen Ländern sehr unterschiedlich. In einigen Ländern sind die „Doppiker“ unter den dortigen Kommunen noch Exoten, anderswo ist der Umstieg auf das neue kommunale Rechnungswesen schon flächendeckend vollzogen – so auch in NRW.

Die konkreten Umstellungsprobleme vor Ort sollten dabei nicht gering schätzt werden, in vielen Bereichen waren alle überkommenen Routinen nur noch Makulatur, neue Praxisstandards können sich dagegen erst mit der weiteren Erfahrung etablieren. Dabei kommt es offensichtlich sehr häufig zu Situationen, in denen nicht klar ist, wo ein alter kameraler Rechnungsposten in der (oftmals schlanke- ren) Doppik gebucht werden soll. Hier dient dann der Bereich „Allgemeine Verwaltung“ als Rückfalloption: Was nur schwer den neuen Kategorien zugeordnet werden kann, wird sicherheitshalber der allgemeinen Verwaltungskategorie zuge-

schlagen. Im Ergebnis dürfte sich damit der deutliche Anstieg der kommunalen Ausgaben in diesem Bereich im Wesentlichen aus neuen Buchungspraktiken herleiten. In der Konsequenz kann damit gerechnet werden, dass mit der fortschreitenden Doppik-Umstellung in den kommenden Jahren der Bereich „Allgemeine Verwaltung“ weiterhin als Auffangbecken für ehemals anderweitig verbuchte Rechnungsposten dienen wird. Es ist zu erwarten, dass die **ausgewiesenen** allgemeinen Verwaltungskosten parallel dazu weiter wachsen, ohne dass damit materiell gleichermaßen wachsende kommunale Ausgaben einhergehen müssen. Zugleich ist aber auch festzuhalten, dass in dieser Übergangsphase *andere* Ursachen für ein Wachstum der Verwaltungsausgaben statistisch auch nur sehr schwer zu identifizieren sein werden.

7 Soziale Sicherung

Was die kommunalen Ausgaben im Bereich **Soziale Sicherung** angeht – dem mit Abstand größten Ausgabenblock der deutschen Städte, Gemeinden und Kreise –, kann eine vergleichbare vorläufige Entwarnung leider nicht gegeben werden. Auch hier erschwert zwar die Umstellung des Rechnungswesens die analytische Arbeit nicht wenig, die Ursachen für die Entwicklungen und so großen Länderunterschiede sind jedoch zugleich „handfester“ und vielschichtiger.

7.1 Zentrale Befunde: Spürbare Effizienzgewinne möglich

So vielschichtig sind die Befunde in der Tat, dass die Ursachen an dieser Stelle nicht wirklich angemessen rekapituliert werden können. Die zentralen Schlussfolgerungen und Empfehlungen werden handlungsorientiert direkt und kompakt formuliert. Zunächst aber werden die Befunde punktuell hervorgehoben, die in besonderem Maß belegen, wie wichtig eine vertiefte Auseinandersetzung mit Fragen der kommunalen Sozialausgaben ist. In dieser Auswahl steht NRW stärker im Fokus als dies in der vollen Untersuchung der Fall ist.

- Die betrachteten kommunalen Sozialausgaben in den Vertiefungsbereichen SGB II (Grundsicherung für Arbeitsuchende) und SGB XII (Sozialhilfe) sind im Wesentlichen bundesgesetzlich normierte Leistungsgesetze. Wenn sich die Ausgaben für diese Leistungen interkommunal und zwischen den Ländern streckenweise sehr stark unterscheiden, so sollte man erwarten, dass **sozio-ökonomische Faktoren** für diese Variationen verantwortlich sind. Wirtschaftliche, soziale, demografische und siedlungsstrukturelle Entwicklungen haben (unter anderem) zur Folge, dass die Empfängerzahlen der betrachteten Sozialleistungen und der Umfang der von diesen benötigten Leistungen nicht

gleichmäßig über alle deutschen Kommunen verteilt sind. Erwartungsgemäß können derartige Faktoren häufig einen guten Teil der beobachteten Variationen erklären.

- Es bleiben bei den meisten Leistungen aber immer noch erhebliche Variationen, die *nicht* durch diese objektiven Faktoren erklärt werden können. Warum so häufig die **Nettoaussgaben pro Empfänger** einer kommunalen Sozialleistung zwischen den Ländern **sehr große Schwankungsbreiten aufweisen**, ist ein irritierender, in fiskalischer Sicht auch alarmierender Befund.
- Der Bundesvergleich zeigt große Diskrepanzen bei den kommunalen SGB II-Ausgaben für die Leistungen für Unterkunft und Heizung auf. Während in Thüringen in 2011 pro Bedarfsgemeinschaft nur 3.036 Euro ausgegeben wurde, werden in NRW 4.430 Euro pro Bedarfsgemeinschaft ausgegeben – mehr Geld geben nur die Stadtstaaten aus. Die näheren Analysen der Grundsicherung für Arbeitsuchende konnten Unterschiede in den örtlichen Mietpreisniveaus als Hauptklärungsfaktor identifizieren. Eine tiefer gehende empirische Analyse konnte allerdings Ungereimtheiten aufzeigen: So haben beispielsweise die **nordrhein-westfälischen Träger überdurchschnittlich** hohe Ausgabenniveaus, obwohl das dortige Preisniveau auf dem Wohnungsmarkt niedriger ist, als in den restlichen westdeutschen Flächenländern. Eine illustrative Berechnung zeigt auf, dass sich eine vertiefte Ursachenanalyse lohnt – alleine für das Jahr 2012 beträgt das geschätzte **Einsparpotential rund 230 Mio. Euro**.
- Im Sozialhilfe-Bereich der **Hilfe zum Lebensunterhalt** schwanken die kommunalen Ausgaben pro Empfänger, die den Kommunen zugeordnet sind, zwischen 2.300 Euro (Sachsen) und 6.500 Euro (Saarland). Diese große Variation kann partiell auf unterschiedliche objektive Rahmenbedingungen zurückgeführt werden, aber letztlich kann sie nicht erklärt werden. Dies legt die Schlussfolgerung nahe, dass nicht beobachtbare Qualitätsunterschiede, vor allem **signifikante Effizienzunterschiede** die großen Ausgabenvariationen erklären können.
- Im Bereich der **Eingliederungshilfe** verbleiben ebenfalls sehr große Variationen der kommunalen Ausgaben pro Empfänger, die sich durch objektive Faktoren nicht befriedigend erklären lassen. Am Beispiel der nordrhein-westfälischen Landschaftsverbände, die trotz zu erwartender Skalenvorteile die zweithöchsten kommunalen Ausgaben pro Empfänger aufweisen, wird beispielhaft illustriert, dass Effizienzverbesserungen zur Orientierung am Durchschnitt der Kommunen in den anderen Ländern, jährliche **Einsparungen von bis zu 1,1 Mrd. Euro** in Aussicht stellen.

Für alle diese Befunde gilt, dass der vorgenommene Ländervergleich allein methodisch nicht ausreichen kann, um die auf Mikroebene von Kommunen und Einzelleistungen wirksamen Faktoren zu *beweisen*, er kann sie aber als wahrscheinliche Residualeinflüsse kennzeichnen.

7.2 Transparenz, Vertiefung, Benchmarking

Die vorliegende Untersuchung versteht sich – ungeachtet der Seitenzahl – als Kurzgutachten, mit dem in knapper Zeit ein sehr breiter und vielgestaltiger Fragenkatalog aufgegriffen worden ist. Vollends *abgearbeitet* wurden davon die wenigsten Fragen. Dies war auch nicht die Aufgabe der Untersuchung, die vor allem erste **Schneisen schlagen** sollte in das Dickicht unterschiedlicher Fundamentalfaktoren, wechselnder Zuständigkeiten und differenzierter lokaler Praktiken. Es wäre aber angesichts der Datenlage und der (zuweilen gewollten) Intransparenz auch kaum möglich gewesen.

Das erste Modul an Schlussfolgerungen und Empfehlungen knüpft am direktesten an den Forschungsprozess an und empfiehlt mehr Transparenz, mehr Vertiefung und mehr Verbreiterung der Wissensbasis. Nicht um damit der Forschung selbst zu dienen. Sondern um die unzureichende – ja streckenweise erbärmliche – Informationsbasis zu bessern, die verantwortungsvolle Politik benötigt, um die soziale Sicherung von Millionen Menschen auch in Zeiten langfristig knapper öffentlicher Kassen wirksam, qualitativ hochwertig und auch effizient gewährleisten zu können. In ihrer Funktion als notwendige Vorbedingung für gute Politik werden Maßnahmen zugunsten verbesserter und unverzerrter Transparenz auch in den weiteren Modulen immer wieder durchscheinen.

- Eine gute **Datengrundlage** ist Grundvoraussetzung für Analysen, wie der hier vorgelegten. Im Bereich der kommunalen Sozialleistungen werden Daten insbesondere zu den Empfängern von Hilfeleistungen auf Landes- bzw. kommunaler Ebene oftmals nur dezentral erhoben. Daraus folgt ein erheblicher organisatorischer und finanzieller Aufwand, um vergleichende Analysen betreiben zu können.
- Ein weiterer Ausbau der **Regionalstatistik**, die deutschlandweite, vergleichbare Daten zur Verfügung stellt, wäre notwendig, um für mehr Transparenz bei den Kommunalfinanzen zu sorgen.
- Auch innerhalb eines Bundeslandes ist die Datenlage oftmals stark verbesserungswürdig. Wenn beispielsweise die nach SGB II lokal als angemessen anerkannten Unterkunftskosten nur durch *telefonische* Auskunft bei jedem einzelnen örtlichen Träger kommuniziert werden, so ist dies eine Informationspolitik, die des 21. Jahrhundert nicht würdig ist. Nach innen mag dergleichen noch als „taktische Informations-Asymmetrie“ verstanden werden, um dem Entstehen von Anspruchshaltungen vorzubeugen. Faktisch dürften derartige Transparenzbremsen in dieser Hinsicht wenig bewirken, die fiskalische und demokratische Kontrolle der Verwaltungspraxis aber umso mehr erschweren. Zumindest landesweit sollte mithin die **Nutzung lokaler Gestaltungsspielräume** im SGB II-Recht und in analogen Ausgabenbereichen nach einheitlichen Maßstäben berichtet werden, die auch eine Verknüpfung mit finanziellen Informationen zulassen.

- Der **Übergang zur Doppik** hat sich darüber hinaus als Hürde für die Analysearbeit herausgestellt. Bereitgestelltes Datenmaterial konnte aufgrund der Umstellung oftmals nicht als verlässlich eingestuft werden und musste für die weitere Verwendung verworfen werden. Hier ist mit Ende der Übergangszeit Besserung zu erwarten. Sollte diese nicht eintreten, müsste die sich herausbildende doppische Praxis in diesem Lichte überprüft werden.
- Länderübergreifende Vergleiche kommunaler Sozialausgaben versprechen gerade dort, wo die einzelnen Länder und deren Kommunen Umsetzungs- und Ausgestaltungsfreiräume nutzen, wertvolle Erkenntnisse aus dem föderalen Ideenwettbewerb. Um Fragen beantworten zu können wie „Was verspricht mehr oder weniger **Kommunalisierung**?“, bedarf es aber eines klaren Grundverständnisses, welche Aufgaben in welchen Ländern von wem in welcher Weise erfüllt werden. Wissen hierzu ist rar gesät, Experten zur Praxis von kommunalen und Landesaufgaben sitzen meist *in* den einzelnen Ländern. Eine **13-Flächenländer-Matrix**³⁴ der detaillierten Aufgabenzuständigkeiten und Erfüllungspraktiken ist ein Desideratum, das nicht nur im Bereich der Sozialkosten wertvolle Transparenzgewinne verspricht. Generell belebt sich unter den Vorzeichen der steten Konsolidierungszwänge die Diskussion um eine stärkere Aufgabenorientierung der Kommunalfinanzierung.³⁵
- Die Anregungen zur Verbesserung der (Vergleichs-)Daten führen unmittelbar zu der Frage, ob und wie diese Informationen als **Benchmarking-Instrument** genutzt werden sollen. Bereits existierende Benchmarkingsysteme stoßen durch ihren primär betriebswirtschaftlichen Fokus ohne die Möglichkeit zur volkswirtschaftlich orientierten Berücksichtigung von Unterschieden in den Rahmenbedingungen schnell auf Akzeptanzprobleme bei den Betroffenen.
- Jenseits gegenwärtigen Benchmarkings wäre, wie in der Untersuchung deutlich geworden ist, eine Gegenüberstellung von **länderübergreifenden Kennzahlen** besonders wertvoll, um andernfalls unentdeckte Effizienzspielräume zu erschließen.

7.3 Kontinuierliche Überprüfung der vertikalen Zuständigkeiten

Das Gros der kommunalen Sozialausgaben ist klar bundesgesetzlich determiniert; die lokalen Konkretisierungs- und Ausgestaltungspflichten unterliegen landesseitiger Rahmensetzung und regelmäßiger sozialgerichtlicher Kontrolle. Originäre poli-

³⁴ Grundsätzlich kann es sich hier auch um eine 16-Länder-Matrix unter Einbeziehung der Stadtstaaten handeln. In einzelnen Aufgabenbereichen kann der unmittelbare Abgleich mit Gliedstaaten ohne separierte kommunale Ebene nützliche Informationsgewinne versprechen.

³⁵ Auch mit Blick auf die anstehenden Reformen des Länderfinanzausgleichs und die absehbare „Föko III“ ist eine stärkere Aufgabenorientierung der Föderalismusdiskussion zu erwarten (und wünschenswert).

tische Entscheidungsspielräume der Kommunen über Art und Umfang der Leistungen der sozialen Sicherung sind rar gesät – und auch von Seiten des Gesetzgebers nicht gewollt. Lediglich die administrative Umsetzung vor Ort führt zu merklichen Unterschieden in den Nettoausgaben.

- Zu den Grundprinzipien der Ausgestaltung der föderalen Verteilung von Aufgabenkompetenzen auf zentrale, gliedstaatliche oder kommunale Ebenen gehört neben dem **Konnexitätsprinzip** („Wer bestellt, bezahlt“), auch die ökonomische **Lehre vom passiven Finanzausgleich**. Sie zeigt, welche Aufgaben sich für die Zuordnung in den örtlichen Wirkungskreis eignen und welche auf zentralere Ebenen gehören. Aus der vertikalen *Aufgabenverteilung* im passiven Finanzausgleich folgt im aktiven Finanzausgleich eine hieran ausgerichtete Verteilung der *Einnahmen*, die zur Erfüllung dieser Aufgaben benötigt werden.
- Nach den Maßstäben der Lehre vom passiven Finanzausgleich werden Aufgaben der sozialen Umverteilung und **sozialen Sicherung niemals den lokalen Ebenen** zugeordnet. Dies gäbe Anreiz zu einem interkommunalen „Unterbietungswettbewerb“ mit dem Ergebnis von sozialen Sicherungsniveaus deutlich unter dem gesellschaftlich gewollten Niveau. Dass die Gesetzgebungshoheit für nahezu alle Instrumente der sozialen Sicherung und des sozialen Ausgleichs beim Bund verortet ist – ebenso wie die Finanzierungs- und Durchführungshoheit für das Gros dieser Instrumente –, entspricht genau den Einsichten dieser ökonomischen Lehre vom Fiskalföderalismus.
- Die **kommunale Zuständigkeit** zur Durchführung und Finanzierung von zahlreichen Teilaufgaben der sozialen Sicherung hingegen widerspricht diesen ökonomischen Leitsätzen. Milder formuliert, sie **bedarf der speziellen Rechtfertigung**. Historische Gründe mögen die Genese der kommunalen Aktivitäten im Sozialbereich erklären, sie können sie nicht aber für die Zukunft rechtfertigen.
- Ein mögliches Argument zugunsten einer Umsetzung vor Ort sind **Fühlungsvorteile** und die Kenntnis der lokalen Gegebenheiten. In dieser Hinsicht wäre es folgerichtig, dass die zentralen Geldleistungen im SGB II vom Bund gewährt werden, während die Kommunen mit den ortsspezifisch unterschiedlichen Kosten der Unterbringung u.ä. befasst werden. Fühlungsvorteile allein sind aber kein Argument für eine lokale *Finanzierungszuständigkeit*, sie sprechen lediglich für eine lokale Einbindung in der *Durchführung* einer Aufgabe. Fühlungsvorteile lassen sich auch nutzen im Rahmen der **Auftragsverwaltung**, so wie es neuerdings mit den Kosten der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbslosigkeit geschieht.³⁶

³⁶ Aus der Perspektive effizienter fiskalischer Steuerung ist es immer wünschenswert, wenn Finanz- und Sachverantwortung beim selben Akteur zusammenfallen, da mit „eigenem Geld“ erfahrungsgemäß besser gewirtschaftet wird. Das heißt aber nicht, dass allein wegen erwarteter Fühlungsvorteile auch die Finanzierungsverantwortung auf die lokale Ebene geschoben werden soll. Wenn Aufgaben der sozialen Sicherung und Umverteilung originär am besten auf der zentralen

- Es ist aber auch möglich, dass die vielfältigen Finanzierungsströme und -verantwortungen zwischen Bund, Ländern und Kommunen zwar nicht „nach dem Lehrbuch“ gestaltet sind, im Großen und Ganzen aber trotzdem dafür sorgen, dass **genug zentrales Geld** bei den Kommunen ankommt, um die bundesgesetzlich veranlassten Sozialausgaben – jenseits einer anreizgerechten kommunalen Interessensquote – gut zu finanzieren. Historisch gewachsene politische Lösungen sind **für gewöhnlich unsystematisch**. Das ist per se kein Problem, vielmehr Ausweis der demokratischen Genese der Lösungen. Problematisch werden solche Lösungen dann, wenn sie auf exogene Veränderungen – z.B. bei der „Nachfrage“ nach staatlichen Leistungen im Bereich soziale Sicherung – ihrer Eigenart gemäß unsystematisch reagieren. Ein solches Phänomen könnte bei den Sozialausgaben mitunter die Entwicklung gerade Nordrhein-Westfalens und Hessens relativ zu den anderen Ländern erklären
- Diese Frage kann an dieser Stelle nicht fundiert beantwortet werden. Der **faktische vertikale Finanzierungsverbund** von Bund, den jeweiligen Ländern und Kommunen im Bereich der Sozialaufgaben ist nicht der Gegenstand dieser Untersuchung. Er prägt aber ganz offensichtlich die hier behandelten kommunalen Finanzfragen ganz entscheidend mit.
- Die bis 2014 vollzogene Verlagerung der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung ist ein klares Signal, dass die **kommunale Zuständigkeit in Fragen der sozialen Sicherung nicht sakrosankt** ist. Wenn weiter vertikale Zuständigkeiten im Sozialbereich auf den Prüfstand kommen sollten, müssten aber auch in stärkerem Maße die zugehörigen Mittel mit betrachtet werden: Wo es sich als sinnvoll erweisen sollte, die vertikale Finanzierungsverantwortung für bundesgesetzlich determinierte Sozialleistungen in direkter Konnexität dem Bund zuzuordnen, müssen dem Bund in der vertikalen Einnahmenverteilung auch höhere Mittel zulasten der Länder und Kommunen zugestanden werden. Dabei wären zwar vorangegangene, schleichende Mehrbelastungen der Kommunen zu berücksichtigen. Zu erwarten, dass der Bund – wie bei der **Grundsicherung** nach Kapitel 4 SGB XII geschehen und wie jüngst vom Bundesrat für die **Eingliederungshilfe** empfohlen³⁷ – kommunale Sozialausgaben einfach unkompensiert übernehmen wird, entspräche aber nicht den Anforderungen einer nach Konnexitätsgesichtspunkten ausgewogenen Reform.
- In diesem Zusammenhang sind auch die **vertikalen Finanzausgleiche** zwischen den Ländern und ihren Kommunen immer wieder ein wichtiges Thema. Von Land zu Land unterschiedlich sind die **Kommunalisierungsgrade** bei den Sozialauf- und -ausgaben, d.h. die Aufteilung der sozialen Aufgaben zwischen Land und Kommunen. Auffällig ist dabei im Status quo, dass in den Ländern

Ebene angesiedelt werden sollten, ist die anreizgerechte Steuerung der örtlichen Agenturen eher eine Frage des internen Managements.

³⁷ Vgl. Entschließung des Bundesrates "Schaffung eines Bundesleistungsgesetzes" (Bundesrat 2013).

mit der größten kommunalen Einbindung nicht immer auch die Finanzausgleichsmassen proportional größer sind. Auch NRW gehört zu den Ländern mit sehr hohem Kommunalisierungsgrad der Sozialausgaben, aber zugleich unterdurchschnittlicher Finanzausgleichsmasse pro Einwohner. Derartige Fragen können hier nur angeschnitten werden; verlässliche Antworten verlangen nach eine Betrachtung, die den Fokus auf den Teilbereich der Sozialausgaben hinter sich lässt.

- Zusammenfassend dürfte langfristig viel für ein großes neues „Matching“ von Staatsaufgaben von lokaler bis europäischer Ebene mit den zugehörigen Ausgaben und (möglichst) passenden Einnahmen sprechen. Die **klare aufgabenspezifische Ausrichtung der föderalen Arbeitsteilung** könnte – wenn sich die erwarteten Vorteile bei vertiefter Prüfung bestätigen sollten – nicht nur bei den hier betrachteten kommunalen Ausgabenlasten strukturelle Verbesserungen ermöglichen. Auch Bund und Länder dürften daraufhin besser aufgestellt sein, um die Herausforderungen des demografischen Wandels ursachengerechter annehmen zu können.

7.4 Task Force „Kommunale Sozialkosten“

Diesseits der großen Linien einer Verbesserung der föderalen Arbeitsteilung bietet die Untersuchung eine Anzahl von Ansatzpunkten, die einer direkten Vertiefung durch bzw. mit den betroffenen Akteuren lohnen würde. In vielen Fragen konnten, wie beabsichtigt, erste Schneisen in das Dickicht geschlagen werden. Nirgendwo war eine Beweisführung „jenseits aller begründeten Zweifel“ möglich.

- Aufgrund dieser Schwierigkeiten wird angeregt, das Thema „Kommunale Soziallasten“ durch andere Formate zu vertiefen. Mit Blick auf NRW oder andere einzelne Bundesländer wäre die Bildung einer **Task Force** gewinnbringend. Diese könnte sich zusammensetzen aus Vertretern der kommunalen politischen und Verwaltungspraxis, Kommunalstatistik, Kommunalprüfung und -aufsicht, Gemeindeprüfungsamt, betroffenen Verbänden sowie Wissenschaftlern.
- Der **transdisziplinäre**³⁸ Charakter einer solchen Gruppe wäre besonders wichtig, weil im Ziel der Untersuchung deutlich geworden ist, dass es im Bereich der kommunalen Sozialaufgaben sehr viel spezialisiertes Knowhow gibt, das allerdings sehr unverbunden bleibt. Ein Zusammenschluss sozialrechtlichen, praktischen und ökonomischen Knowhows würde es erlauben, manifeste Wahrnehmungshürden zu überwinden und so den betroffenen Verantwortlichen erheblich verbesserte Entscheidungsgrundlagen zu bieten.

³⁸ „Transdisziplinarität“ wird dabei, dem aktuellen Gebrauch gemäß, als eine Kombination von Interdisziplinarität und dem Brückenschlag zwischen Wissenschaftler und Praktikern verstanden.

- Task Forces auf Länderebene sind die naheliegende und schnell praktikable Herangehensweise. Damit soll **keine „Knowhow-Kleinstaaterei“** empfohlen werden. Einer der großen Vorteile der föderalen Vielfalt ist die Ideen- und Umsetzungspluralität, aus der im konkreten Fall sehr viel gelernt werden kann. Eine der unverzichtbaren „Tasks“ jeder der vorgeschlagenen Task Forces wäre mithin der Brückenschlag hin zur Praxis anderer Länder.
- Insbesondere muss bei der Bildung einer Task Force darauf geachtet werden, dass sie strukturell in der Lage ist, auch vermeintlich **„unangenehme Fragen“** zu stellen und unbeeinflusst zu bearbeiten. Die Beschäftigung mit der Erfüllung sozialer Aufgaben (auch) unter einem Kostenaspekt ist in manchen Bereichen politisch **deutlich tabuisiert**. Generell steht jeder, der soziale Sicherung unter fiskalischen Aspekten betrachtet, schnell im Ruch des „Unsozialen“. Hier kann es auch umsichtig sein, einer im Mandat unabhängigen Task-Force die Bearbeitung von Fragen zu überlassen, die ebenso notwendig wie politisch und medial sensibel sind.

Offene Fragen für die Task Force

Vor dem geschilderten Hintergrund erscheint es uns notwendig, in einer solchen Task Force *unter anderem* folgende Fragen zu stellen und weitergehend zu beantworten:

- Durch Datenarbeit und Aufarbeitung der gesetzlichen Rahmenbedingungen lassen sich die Auswirkungen verschiedener Zuständigkeitsmodelle relativ gut abbilden. Schwieriger ist die **Beurteilung von Ermessensspielräumen der lokalen Akteure**. Zwar können Ansatzpunkte für Ermessensentscheidungen identifiziert werden, aber es kann noch keine Aussage darüber getroffen werden, ob sich hieraus systematische Verzerrungen ergeben.
- Im Bereich der SGB II-**Kosten der Unterkunft** fällt auf, dass die nordrhein-westfälischen Träger überdurchschnittlich hohe Ausgabenniveaus zeigen, obwohl das NRW-Preisniveau auf dem Wohnungsmarkt niedriger ist als in den restlichen westdeutschen Flächenländern. Objektive Faktoren allein vermögen diese Unterschiede nicht zu erklären.
- Auch die weiteren oben aufgeworfenen Fragen zur Qualität und **Effizienz der Aufgabenerfüllung im SGB XII (Sozialhilfe)** sollten hier aufgegriffenen werden.
- Eine Task Force sollte zudem den hier nicht behandelten Bereich der **Jugendhilfe** nach SGB VIII ins Auge fassen; hier zeigen sich in jüngerer Zeit in einigen Teilaufgaben Dynamiken, die zahlreiche Kommunen schnell an ihre Grenzen führen können.

Literaturverzeichnis

- Deutscher Bundesrat (2011): Plenarprotokoll 880. Stenografischer Bericht. Berlin, Freitag, den 25. Februar 2011.
- Deutscher Bundesrat (2013): Entschließung des Bundesrates "Schaffung eines Bundesleistungsgesetzes", Drucksache 282/12 vom 22.03.2013, Berlin.
- Deutscher Bundestag (2005): Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Arbeit und Soziales (11. Ausschuss) zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung – Drucksache 16/162 – Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch, BT-Druck 16/253.
- Franz, Thorsten (2004): Kommunalrecht Sachsen-Anhalt. 1. Aufl. Baden-Baden: Nomos (Landesrecht Sachsen-Anhalt).
- Goerl, Caroline, Rauch, Anna und Michael Thöne (2012): Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs in Nordrhein-Westfalen. Online verfügbar unter http://www.mik.nrw.de/fileadmin/user_upload/Redakteure/Dokumente/Men_und_Aufgaben/Kommunales/kommunale_finanzen/130318gfg_fifogutachten.pdf, zuletzt geprüft am 24.06.2013.
- Henneke, Hans-Günter (2005): Aufgabenwahrnehmung und Finanzlastverteilung im SGB II als Verfassungsproblem. Zeitschrift für öffentliches Recht und Verwaltungswissenschaft. Vol. 58 (5), S. 177–191.
- Jobcenter Bielefeld (2013): Richtlinien zum SGB II. Online verfügbar unter http://www.jobcenter-arbeitplus-bielefeld.de/tl_files/download/Downloads%202011/Kosten%20der%20Unterkunft/%C2%A722_RiLi.pdf, zuletzt geprüft am 24.06.2013.
- Jobcenter Düsseldorf (2013): Unterkunft und Heizung. Online verfügbar unter http://www.jobcenter-duesseldorf.de/index.php?cm_id=unterkunftheizung, zuletzt geprüft am 24.06.2013.
- Jobcenter Flensburg (2013): Leistungen für Unterkunft und Heizung. Online verfügbar unter http://www.jobcenter-ge.de/lang_de/nn_482152/Argen/ArgeFlensburg/DE/LeistungenFuerArbeitsuchende/GeldleistungenAlg2/KdU-Knoten.html__nn=true, zuletzt geprüft am 24.06.2013.
- Jobcenter Gelsenkirchen (2013): Kosten der Unterkunft und Heizung. Online verfügbar unter <http://www.iag-gelsenkirchen.de/site/unterkunft/>, zuletzt geprüft am 24.06.2013.

- Jobcenter Wuppertal (2013): Kosten der Unterkunft (KdU). Online verfügbar unter <http://www.jobcenter.wuppertal.de/leistungsgewaehrung/102370100000454840.php>, zuletzt geprüft am 24.06.2013.
- Jocenter Kassel (2013): Grenzwerte für Unterkunftskosten. Online verfügbar unter http://www.jobcenter-stadt-kassel.de/v2/arbeitsuchende/alg2_im_ueberblick.asp?FROM=ASU&EXPAND=M_ASU&MENUE_AS=ZU, zuletzt geprüft am 24.06.2013.
- Klie, Thomas (2011/12): Kommentar zu § 61 SGB XII Leistungsberechtigte und Leistungen, in: Hauck, Karl und Wolfgang Noftz (Hrsg.): SGB XII Sozialhilfe Kommentar. Berlin: Erich Schmidt Verlag GmbH & Co. KG.
- Knapp, Robert (2012): Kommentar zu § 46 SGB II Finanzierung aus Bundesmitteln, in: Schlegel, Rainer und Thomas Voelzke (Hrsg.): juris Praxiskommentar SGB II Grundsicherung für Arbeitsuchende. Juris Saarbrücken. 3. Aufl.
- Krauß, Karen (2012): Kommentar zu § 22 SGB II Bedarfe für Unterkunft und Heizung, in: Hauck, Karl/Noftz, Wolfgang (Hrsg.): SGB II Grundsicherung für Arbeitsuchende Kommentar. Berlin: Erich Schmidt Verlag GmbH & Co. KG.
- Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen (MAIS) (2010): Arbeitshilfe: Kosten der Unterkunft und Heizung gemäß § 22 SGB II. 5. Aufl. Online verfügbar unter www.mais.nrw.de, zuletzt geprüft am 24.06.2013.
- Ministerium für Inneres und Kommunales des Landes Nordrhein-Westfalen (MIK) (2013): Stärkungspakt: Korrekturverfahren zur Konsolidierungshilfe abgeschlossen - Kommunalminister Jäger: Neuberechnung schafft gleiche Bedingungen bei Kommunen in Finanznot. Online verfügbar unter <http://www.mik.nrw.de/presse-mediathek/aktuelle-meldungen/archiv/archiv-meldungen-im-detail/news/staerkungspakt-korrekturverfahren-zur-konsolidierungshilfe-abgeschlossen-kommunalminister-jaeger.html>, zuletzt geprüft am 14.06.2013.
- Rathaus München (2013): Regelsätze der Sozialhilfe/Grundsicherung im Alter <http://www.muenchen.de/rathaus/Stadtverwaltung/Sozialreferat/Sozialamt/regelsaetze.html>, zuletzt geprüft am 04.06.2013.
- Statistisches Bundesamt (2013): Kassenstatistik 2012: Öffentliche Einnahmen um 1,5 %, Ausgaben um 1,3 % gestiegen. Pressemitteilung Nr. 119 vom 27.03.2013. Online verfügbar unter: https://www.destatis.de/DE/PresseService/Presse/Pressemitteilungen/2013/03/PD13_119_71131.html, zuletzt geprüft am 06.09.2013.
- Thomé, Harald (2012a): Angemessene Kosten der Unterkunft für Leistungsbezieher nach dem SGB II und dem SGB XII ab dem 01.07.2012. Gelsenkirchen. Online verfügbar unter <http://www.harald-thome.de/media/files/kdu,-ae,-but-rilis/KdU-Gelsenkirchen---01.07.2012-korr.pdf>, zuletzt geprüft am 24.06.2013.
- Thomé, Harald (2012b): Kosten für Unterkunft & Heizung gem. § 22 SGB II Umsetzung der Entscheidung des BSG vom 16.05.2013. Online verfügbar unter

<http://www.harald-thome.de/media/files/kdu,-ae,-but-rilis/KdU-Wuppertal---01.09.2012.pdf>, zuletzt geprüft am 24.06.2013.

Thomé, Harald (2012c): Leistungen für die Unterkunft. Online verfügbar unter <http://www.harald-thome.de/media/files/kdu,-ae,-but-rilis/KdU-M-nster--26.04.2012.pdf>, zuletzt geprüft am 24.06.2013.

Thomé, Harald (2012d): DA 50 Unterkunft und Heizung - 5. Auflage vom 30. November 2012. Online verfügbar unter <http://www.harald-thome.de/media/files/kdu,-ae,-but-rilis/KdU-D-sseldorf---30.11.2012.pdf>, zuletzt geprüft am 24.06.2013.

Thomé, Harald (2013a): Aktuelle Festlegung der angemessenen Kosten der Unterkunft und der Heizung nach SGB II und SGB XII für den Bereich der Stadt Koblenz. Online verfügbar unter <http://www.harald-thome.de/media/files/kdu,-ae,-but-rilis/KdU-Koblenz-Stadt---01.01.2013.pdf>, zuletzt geprüft am 24.06.2013.

Thöne, Michael (2010): Gewerbesteuerreform : das Ende einer unendlichen Geschichte? Wirtschaftsdienst : Zeitschrift für Wirtschaftspolitik. Vol. 90 (5), S. 289-294.

Voelzke, Thomas (2012): Kommentar zu § 46 SGB II Finanzierung aus Bundesmitteln, in: Hauck, Karl und Wolfgang Noftz (Hrsg.): SGB II Grundsicherung für Arbeitsuchende Kommentar. Berlin: Erich Schmidt Verlag GmbH & Co. KG.

Waibel, Gerhard (2007): Gemeindeverfassungsrecht Baden-Württemberg. 5. Aufl. Stuttgart: Kohlhammer (Rechtswissenschaften und Verwaltung: Recht und Verwaltung).

Anhang

Die in Teil A Kapitel 3.4 verwendeten Nettosozialausgaben sind die Summe des Aufgabenbereichs „1024 Soziale Sicherung, soziale Kriegsfolgeaufgaben, Wiedergutmachung“, der sich aus der Summe „1025 bis 1030“ sowie „Arbeitsmarktpolitik und Arbeitsschutz“ ergibt und des Aufgabenbereichs „1031 Tageseinrichtungen für Kinder“.

Tabelle 19: Berechnungstabelle Kommunalisierungsgrad

Veröffent- lichungs- nummer der	Bezeichnung und Inhalt des Aufgabenbereichs	Staatliche Haushalte	Kommunale Haushalte
Tab. 5.2 und 8	Funktion	Gliederung	
1024	Soziale Sicherung, soziale Kriegsfolgeaufgaben, Wiedergutmachung	2	400, 405, 407- 409, 410- 415, 42, 431-
	Summe 1025 bis 1030 außerdem: Arbeitsmarktpolitik und Arbeitsschutz	25	482
	Grundsicherung für Arbeitsuchende (nach SGB II)	251	482
	Hilfen für Berufsausbildung, Fortbildung, Umschulung	252	-
	Sonst. Anpassungsmaßnahmen u. produkt. Arbeitsförderung	253	-
	Arbeitsschutz	254	-
	Förderung der Vermögensbildung	28	-
	Sonstige soziale Angelegenheiten z.B. Leistungen an Opfer von Gewalttaten, Ausgleichsabgaben sowie Leistungen nach dem SGB IX Schuldnerberatung, Fahrgeldausfälle für die unentgeltliche Beförderung schwerbehinderter Menschen, Hilfsmaßnahmen bei Naturkatastrophen	29	49
1025	Verwaltung	21	400, 405, 407 - 409
	Versicherungsbehörden	211	408
	Sozialamt, Sozialhilfeverband, Landeswohlfahrtsverband	212	400
	Jugendämter	213	407
	Versorgungsämter	214	-
	Lastenausgleichsverwaltung	215	409
	Wiedergutmachungsbehörden	216	-
	Verwaltung der Grundsicherung für Arbeitsuchende (nach SGB II)	-	405
	Sonstige Behörden	219	-
1026	Sozialversicherung einschl. Arbeitslosenversicherung	22	-
	Einnahmen und Ausgaben der Sozialversicherungsträger. Zuweisungen, Erstattungen und Leistungen des Bundes.		
	Allgemeine Rentenversicherung (ab 1.1.2006; früher Rentenversicherung der Angestellten und Arbeiter)	221	-
	Knappschaftsversicherung	222	-
	Unfallversicherung	223	-
	Krankenversicherung	224	-
	Arbeitslosenversicherung	225	-
	Alterssicherung der Landwirte	226	-
	Pflegeversicherung	227	-
	Sonstige Sozialversicherungen	229	-
	Zahlungen an Sonder- und Zusatzversorgungssysteme		
1027	Familien- und Sozialhilfe, Förderung der Wohlfahrtspflege u.ä.	23	410 - 415, 42, 431 - 433, 435, 436, 439, 47, 481
	Summe 1028 und außerdem:		
	Kindergeld	231	-
	Elterngeld, Erziehungsgeld, Mutterschutz	232	-
	Wohngeld	233	-
	Förderung der Wohlfahrtspflege	236	47
	Leistungen nach dem Unterhaltsvorschussgesetz	237	481

Schwerpunkte kommunaler Ausgabenlasten im Ländervergleich

Veröffentlichungsnummer der Tab. 5.2 und 8	Bezeichnung und Inhalt des Aufgabenbereichs	Staatliche Haushalte	Kommunale Haushalte
		Funktion	Gliederung
1028	Leistungen nach dem SGB XII und dem Asylbewerberleistungsgesetz, Soziale Einrichtungen	234, 235	410 - 415, 42, 431 - 433, 435, 436, 439
	Leistungen nach dem SGB XII und dem Asylbewerberleistungsgesetz z.B. Hilfen zum Lebensunterhalt und zur Pflege, Hilfe zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten, Hilfe in anderen Lebenslagen, Hilfen zur Gesundheit, Eingliederungshilfe für behinderte Menschen, Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung (n. SGB XII), Durchführung des Asylbewerberleistungsgesetzes.	234	410 - 415, 42
	Soziale Einrichtungen z.B. Einrichtungen für Ältere (ohne Pflegeeinrichtungen), Einrichtungen für Wohnungslose, Behinderte und für pflegebedürftige Menschen, Einrichtungen für Aussiedler und Ausländer, andere soziale Einrichtungen	235	431-433, 435, 436, 439
1029	Soziale Leistungen für Folgen von Krieg und politischen Ereignissen	24	44, 486, 487
	Leistungen der Kriegsopferversorgung und gleichartige Leistungen.	241	-
	Einrichtungen der Kriegsopferversorgung	242	-
	Lastenausgleich	243	-
	Wiedergutmachung	244	-
	Vertriebene und Spätaussiedler	246	-
	Kriegsopferfürsorge	247	44
	Sonstiges	249	486, 487
	Hilfe für Heimkehrer und politische Häftlinge, Stiftungen, Aufwendungen für Gräber der Opfer von Krieg und Gewaltherrschaft, Leistungen aufgrund des Allgemeinen Kriegsfolgengesetzes und des Reparationserschädengesetzes, Unterstützung für Deutsche Minderheiten in Ost-, Mittel- u. Südosteuropa einschl. nichteuropäischer Nachfolgestaaten der UdSSR		
1030	Jugendhilfe einschl. Einrichtungen	26, 27	451 - 458, 460 - 468
	Summe 1031 und außerdem:		
	Jugendhilfe nach dem SGB VIII	26	451-458
	Jugendarbeit und Jugendverbandsarbeit	261	451
	Jugendsozialarbeit und erzieherischer Kinder- und Jugendschutz	262	452
	Förderung der Erziehung in der Familie	263	453
	Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen und in Tagespflege	264	454
	Hilfen zur Erziehung und Eingliederungshilfen	265	455, 456
	Andere Aufgaben der Jugendhilfe	266	457, 458
	Einrichtungen der Jugendhilfe	27	460 - 468
	Einrichtungen der Jugendarbeit u. Jugendverbandsarbeit	271	460
	Einrichtungen der Jugendsozialarbeit und des erzieherischen Kinder- und Jugendschutzes	272	461
	Einrichtungen der Familienförderung	273	462, 463, 465
	Einrichtungen für Hilfen zur Erziehung und Eingliederungshilfen	275	466
	Einrichtungen für andere Aufgaben der Jugendhilfe	276	467, 468
1031	Tageseinrichtungen für Kinder	274	464

Quelle: Eigene Darstellung. FS 14 Reihe 3.1.

Tabelle 20: Überleitung Gliederung – Produkt („Soziale Sicherung“)

Aufgabenbereich	Produktgruppe
4 Soziale Sicherung	
40 Verwaltung der sozialen Angelegenheiten	30 <i>Verwaltung der sozialen Angelegenheiten</i>
400 Allgemeine Sozialverwaltung	301 <i>Allgemeine Sozialverwaltung</i>
405 Verwaltung der Grundsicherung für Arbeitsuchende (nach SGB II)	302 <i>Verwaltung der Grundsicherung für Arbeitsuchende (nach SGB II)</i>
407 Verwaltung der Jugendhilfe	303 <i>Verwaltung der Jugendhilfe</i>
408 Versicherungsamt	304 <i>Versicherungsamt</i>
409 Lastenausgleichsverwaltung	305 <i>Lastenausgleichsverwaltung</i>
41 Sozialhilfe nach dem SGB XII	-
410 Hilfe zum Lebensunterhalt	311 Grundversorgung nach dem Zwölften Buch Sozialgesetzbuch (SGB XII)
411 Hilfe zur Pflege	
412 Eingliederungshilfe f. behinderte Menschen	
413 Hilfen zur Gesundheit	
414 Hilfe zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten	
415 Hilfe in anderen Lebenslagen	
415 Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung (nach SGB XII)	313 Hilfen für Asylbewerber
42 Durchführung des Asylbewerberleistungsgesetz	
43 Soziale Einrichtungen (ohne Einrichtungen der Jugendhilfe)	-
431 Soziale Einrichtungen für Ältere (ohne Pflegeeinrichtungen)	315 Soziale Einrichtungen (ohne Einrichtungen der Jugendhilfe)
432 Soziale Einrichtungen für pflegebedürftige Menschen	
433 Soziale Einrichtungen für Behinderte	
435 Soziale Einrichtungen für Wohnungslose	
436 Soziale Einrichtungen für Aussiedler und Ausländer	
439 Andere soziale Einrichtungen	321 Hilfen nach dem Bundesversorgungsgesetz
44 Kriegspferfürsorge und ähnliche Maßnahmen	
45 Jugendhilfe nach dem KJHG	-
451 Jugendarbeit	362 Jugendarbeit
452 Jugendsozialarbeit, erzieherischer Kinder- und Jugendschutz	363 Sonstige Leistungen der Kinder, Jugend- und Familienhilfe
453 Förderung der Erziehung in der Familie	
454 Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen und in Tagespflege	361 Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen und Tagespflege
455 Hilfe zur Erziehung	363 Sonstige Leistungen der Kinder, Jugend- und Familienhilfe
456 Hilfen für junge Volljährige/ Inobhutnahme	
457 Adoptionsvermittlung, Beistandschaft, Amtspflegschaft und -vormundschaft, Gerichtshilfen	
458 Übrige Hilfen	-
46 Einrichtungen der Jugendhilfe	-
460 Einrichtungen der Jugendarbeit	366 Einrichtungen der Jugendarbeit
461 Jugendwohnheime, Schülerheime, Wohnheime für Auszubildende	367 Sonstige Einrichtungen der Kinder-, Jugend- und Familienhilfe
462 Einrichtungen der Familienförderung	
463 Einrichtungen für werdende Mütter	365 Tageseinrichtungen für Kinder
464 Tageseinrichtungen für Kinder	
465 Erziehungs-, Jugend- und Familienberatungsstellen	
466 Einrichtungen für Hilfe zur Erziehung und Hilfe für junge Volljährige sowie für die Inobhutnahme	367 Sonstige Einrichtungen der Kinder-, Jugend- und Familienhilfe
467 Einrichtungen der Mitarbeiterfortbildung	
468 Sonstige Einrichtungen	-
47 Förderung von anderen Trägern der Wohlfahrtspflege	331 Förderung von Trägern der Wohlfahrtspflege
48 Weitere soziale Bereiche	-
481 Unterhaltsvorschuss	341 Unterhaltsvorschussleistungen
482 Grundsicherung für Arbeitsuchende (nach SGB II)	312 Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch (SGB II)
486 Vollzug der Betreuungsgesetzes	343 Betreuungsleistungen
487 Hilfe für Heimkehrer und politische Häftlinge	344 Hilfen für Heimkehrer und politische Häftlinge
49 Sonstige soziale Angelegenheiten	351 Sonstige soziale Hilfen und Leistungen

Anmerkung: Fett und kursiv = fiktives Produkt für den statistischen Nachweis. Stand: September 2010. EMailkontakt (Gemeindefinanzen, F 303 Kommunale Haushalte).

Quelle: Eigene Darstellung. Statistisches Bundesamt.

Bisher erschienene FiFo-Berichte

Nr. 1	Gemeindefinanzreform – Hintergründe, Defizite, Alternativen von Clemens Fuest und Michael Thöne	März 2005
Nr. 2	Wachstums- und nachhaltigkeitswirksame öffentliche Ausgaben (WNA) von Michael Thöne	März 2005
Nr. 3	Naturschutz im Finanzausgleich – Erweiterung des naturschutzpolitischen Instrumentariums um finanzielle Anreize für Gebietskörperschaften von Angelika Perner und Michael Thöne	Mai 2005
Nr. 4	Subventionen und staatliche Beihilfen in Deutschland von Michael Thöne	Juli 2005
Nr. 5	Aufkommens-, Beschäftigungs- und Wachstumswirkungen einer Steuerreform nach dem Vorschlag von Mitschke von Clemens Fuest, Andreas Peichl und Thilo Schaefer	Dezember 2005
Nr. 6	Wechselwirkungen eines Zuschlagsmodells mit dem kommunalen Finanzausgleich von Sven Heilmann	April 2006
Nr. 7	Wachstumswirksamkeit von Verkehrsinvestitionen in Deutschland von Roman Bertenrath, Michael Thöne und Christoph Walther	Mai 2006
Nr. 8	Aufkommens-, Beschäftigungs- und Wachstumswirkungen einer Reform des Steuer- und Transfersystems nach dem Bürgergeld-Vorschlag von Joachim Mitschke von Clemens Fuest, Sven Heilmann, Andreas Peichl, Thilo Schaefer und Christian Bergs	September 2006
Nr. 9	Entwicklung der Treibhausgasemissionen in Luxemburg von Mercedes de Miguel Cabeza	Dezember 2006
Nr. 10	Ertragsabhängige und ertragsunabhängige Steuern von Clemens Fuest und Michael Thöne	Juli 2008
Nr. 11	Direktvermarktung von Windstrom - Folgen für die Förderung erneuerbarer Energien von Stephan Dobroschke :	Februar 2010
Nr. 12	Qualität der öffentlichen Finanzen - Anwendung des Ansatzes der EU-Kommission auf Deutschland von Michael Thöne und Stephan Dobroschke:	März 2010
Nr. 13	Steuerliche Behandlung von Firmenwagen in Deutschland von Laura Diekmann, Eva Gerhards, Stefan Klinski, Bettina Meyer, Sebastian Schmidt und Michael Thöne	Mai 2011
Nr. 14	Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen: Eine Bestandsaufnahme national und international praktizierter Methoden der langfristigen Budgetanalyse von Eva Gerhards, Caroline-Antonia Goerl und Michael Thöne	April 2012
Nr. 15	Ermittlung von aufgabenbezogenen Kostenremanenzen im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs in Sachsen-Anhalt von Stephan Dobroschke, Jens-Martin Gutsche und Michael Thöne	Februar 2014
Nr. 16	Schwerpunkte kommunaler Ausgabenlasten im Ländervergleich von Caroline Goerl, Anna Rauch und Michael Thöne	März 2014