

# Kommunale Sozialleistungen im Ländervergleich. Ein Beitrag zur finanzpolitischen Berichterstattung

von Martin Junkernheinrich

*Die kommunalen Sozialleistungen zeichnen sich seit Jahren durch hohe Wachstumsraten und ausgeprägte räumliche Ausgabenunterschiede aus. Im Vergleich der deutschen Länder prüft der vorliegende Beitrag, ob diese Unterschiede eher durch variierende sozial- und jugendpolitische Problemlagen (Falldichte) oder durch divergierende fallspezifische Ausgabenvolumina (Kostenintensität) erklärt werden können. Das Ergebnis trägt zur Konzeptionierung und Erprobung einer modernisierungsgerichteten Politikberichterstattung bei.*

*For many years, the social security benefits provided by German municipalities have been characterised by significant yet differentiated growth rates, resulting in regional disparities in public spending. This contribution proposes a comparative analysis across Germany's Länder in order to understand whether these disparities are purely a result of different intensities in demand for such benefits or whether they are due to varying cost structures. The results are important to the conceptual design and implementation of a modern social policy reporting system.*

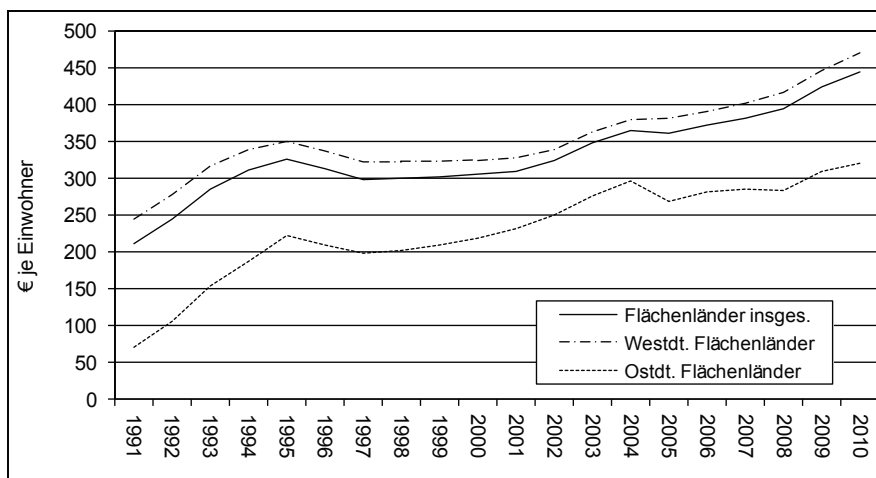
## I. Erkenntnisinteresse und Aufgabenstellung

Als das Bundessozialhilfegesetz am 1. Juni 1962 in Kraft trat und die Übertragung der Sozialhilfe auf die örtlichen und überörtlichen Träger erfolgte, wurde dem Sozialbereich nur eine geringe finanzielle Bedeutung beigemessen. Diese Annahme hat sich nicht bestätigt. Ungeachtet der Wohlstandssteigerung der letzten fünf Jahrzehnte erwiesen sich die sozialen Leistungen als die kommunale Ausgabenkategorie mit der höchsten Wachstumsdynamik und stellen Gemeinden und Gemeindeverbände vor immer größere Finanzierungsprobleme (vgl. Abb. 1). Im Jahr 2011 verausgabten die Kommunen rund 43 Mrd. Euro für soziale Leistungen, d. h. für Transferzahlungen im Sozialbereich und in der Jugendhilfe. Nach Abzug von Erstattungen und Ersatzleistungen betrug die Nettobelastung immer noch 32 Mrd. Euro.<sup>1</sup> Dabei zeigen sich erhebliche regionale Unterschiede.

1 Eigene Berechnung nach Angaben des Statistischen Bundesamtes.

Divergente Entwicklungen sind – auf großräumiger Ebene – auch zwischen den Bundesländern erkennbar. In vielen Städten und Kreisen wird inzwischen ein sehr hoher Anteil der allgemeinen Deckungsmittel durch die Gesamtheit der Sozial- und Jugendhilfeausgaben – neben den Transferleistungen sind dazu etwa Personal- und Sachleistungen (u. a. für Tageseinrichtungen für Kinder) zu rechnen – aufgezehrt. Mittlerweile werden Absorptionsquoten von über 70 % beobachtet (vgl. Abb. 2 am Beispiel rheinland-pfälzischer Städte und Kreise). Etwa die Hälfte der kommunalen Deckungslücken wird durch Sozialausgaben verursacht.<sup>2</sup> Die Lösung des Sozillastenproblems ist damit ein Schlüsselement für jede nachhaltige Gemeindefinanzreform.<sup>3</sup>

Abbildung 1: Kommunale Nettosozialausgaben in Deutschland von 1994 bis 2010 (in Euro je Einwohner)



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes.

Die Belastungsunterschiede sind Anlass, die Ausgabenintensitäten in ihrer räumlichen und sachlichen Inzidenz aufzuzeigen und nach den Ursachen zu fragen. In der vorliegenden – explorativen – Analyse wird am Beispiel der westdeutschen Flächenländer untersucht, in welchen Aufgabenbereichen die kommunalen Ausgabenunterschiede besonders ausgeprägt sind. Durch den Vergleich der west-

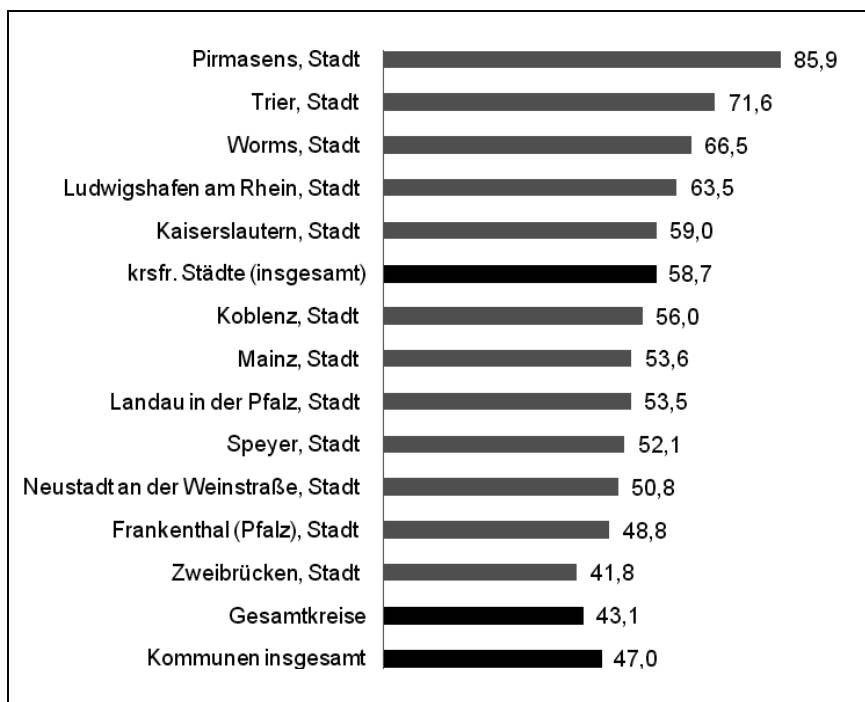
- 2 Vgl. Junkernheinrich, M./Micosatt, G.: Kreise im Finanzausgleich der Länder. Eine finanzwissenschaftliche Untersuchung am Beispiel Nordrhein-Westfalens, Wiesbaden 2010, 63.
- 3 Vgl. Junkernheinrich, M.: Gemeindefinanzkrise und Gemeindefinanzreform: Eine unendliche Geschichte, in: Wirtschaftsdienst, 90/5 (2011), 283-308.

deutschen Länder sollen sozioökonomische und gemeindestrukturelle Unterschiede in die Betrachtung integriert werden.

Zu diesem Zweck ist zu prüfen, inwiefern auf der Grundlage der amtlichen Statistik Kennziffern gebildet werden können, die empirisch belastbare Ausgabenvergleiche ermöglichen und erste Aussagen zulassen, ob die Ausgabenunterschiede durch kommunale Bedarfsunterschiede – also durch spezifische sozial- und jugendpolitische Problemsituationen – erklärt werden können.

Damit versteht sich der Beitrag als Baustein für die Konzeptionierung und Erprobung einer modernisierungsgerichteten Politikberichterstattung.<sup>4</sup> Auf diese

*Abbildung 2:* Relation der sozialen Leistungen (netto) zu den allgemeinen Deckungsmitteln in den kreisfreien Städten und Gesamtkreisen des Landes Rheinland-Pfalz im Jahr 2009 (Angaben in Prozent)



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes.

4 In diesem Sinne auch Hesse, J.J.: Der Bund in der Verantwortung: Plädoyer für eine nachhaltige Modernisierung von Regierung und Verwaltung, in: ZSE, 5/1 (2007), 99-111.

Weise sollen Transparenz geschaffen (Informations- und Kontrollfunktion), Vergleiche ermöglicht (Vergleichsfunktion) und ein Nachdenken über eine wirksame und wirtschaftliche Aufgabenerfüllung (Entscheidungs- und Handlungsfunktion) angeregt werden.<sup>5</sup>

## II. Theoretisch-methodische Aspekte

Der Ländervergleich kommunaler Sozialausgaben ist ein erster Einstieg in die Analyse eines politisch außerordentlich sensiblen Aufgabenbereichs. Als Vergleich auf einem hohen Abstraktionsniveau liefert er wichtige Hinweise, da gravierende Differenzen zwischen den Ländern bei in hohem Maße bundesgesetzlich einheitlich geregelten Leistungen<sup>6</sup> erste Anhaltspunkte darauf geben, in welchen Bereichen eine intensivere Auseinandersetzung über die Inhalte und die Organisation der Leistungsgewährung stattfinden muss, um angesichts steigender Ausgaben bei begrenzten finanziellen Ressourcen ein ausreichendes und gleichzeitig finanzierbares Leistungsniveau sicherzustellen.

Eine vergleichende Analyse im Sozialbereich muss die Trägerfrage<sup>7</sup> mit in den Blick nehmen. So kann zwischen örtlichen und überörtlichen Trägern sozialer Leistungen unterschieden werden. Örtliche Träger sind kreisfreie Städte und Kreise (z. B. nach § 3 Abs. 2 SGB XII). Der überörtliche Träger wird von den jeweiligen Ländern bestimmt (§ 3 Abs. 3 SGB XII). Überörtliche Träger sind höhere Kommunalverbände (kommunale Landeswohlfahrtsverbände, Landschaftsverbände, Bezirke etc.) oder auch staatliche Landeswohlfahrtsverbände (vgl. Tab. 1). Die Unterscheidung zwischen kommunalen und staatlichen Trägern ist wichtig, um die mit dieser Differenzierung verbundene unterschiedliche finanzielle Belastung von Kommunen und Land zu erklären.

Die sachliche Zuständigkeit für die Sozialhilfe liegt bei den örtlichen Trägern, soweit nicht der überörtliche Träger zuständig ist (§ 97 Abs. 1 SGB XII). Letzte-

5 Vgl. dazu auch *Bertelsmann Stiftung* (Hrsg.): *Kommunaler Finanz- und Schuldenreport Deutschland 2008. Ein Ländervergleich*, Gütersloh, 2008, sowie *dies.*: *Wegweiser Kommune*, Internetportal, <http://wegweiser-kommune.de/themenkonzepte/finanzen/>. Ebenso für den Sozialbereich bei *con\_sens GmbH*: *Kennzahlenvergleich der überörtlichen Träger der Sozialhilfe 2010*, Hamburg, 2011.

6 Vgl. zu den finanziellen Auswirkungen von Bundesgesetzen aus rechtswissenschaftlicher Sicht *Wieland, J.*: *Kostenfolgen von Bundesgesetzen*, Speyer, 2004. Zur Kostenvarianzanalyse als finanzwissenschaftliche Annäherung an die Regulierungsdichte *Junkernheinrich, M./Boettcher, F./Holler, B./Brand, S.*: *Finanzausgleichsdotation und Sozialausgaben*, Bötting, 2011, Abschn. 3.4.2.

7 Vgl. zur kommunalen Ebene insgesamt *Junkernheinrich, M./Micosatt, G.*: *Kommunalstrukturen in Deutschland. Eine Analyse zur länderübergreifenden Vergleichbarkeit kommunaler Finanzkennzahlen*, Gütersloh, 2009.

res richtet sich wiederum nach Landesrecht, so dass es durchaus Zuständigkeitsunterschiede zwischen den Ländern geben kann. Soweit die Länder keine näheren Bestimmungen treffen (§ 97 Abs. 3 SGB XII), sind die überörtlichen Träger zuständig für:

- Leistungen der Eingliederungshilfe für behinderte Menschen (§§ 53 bis 60 SGB XII),
- Leistungen der Hilfe zur Pflege (§§ 61 bis 66 SGB XII),
- Leistungen der Hilfe zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten (§§ 67 bis 69 SGB XII) und
- Leistungen der Blindenhilfe (§ 72 SGB XII).

*Tabelle 1: Überörtliche Träger der Sozialhilfe in den Ländern*

Bundesland	Träger
<i>Kommunale Träger</i>	
Baden-Württemberg	Kommunalverband für Jugend und Soziales Baden-Württemberg
Bayern	Bezirke Oberfranken, Unterfranken, Schwaben, Oberpfalz, Niederbayern: jeweilige Sozialverwaltung; Mittelfranken: Sozialreferat; Oberbayern: Bezirksverwaltung
Hessen	Landeswohlfahrtsverband Hessen
Mecklenburg-Vorpommern	Kommunaler Sozialverband Mecklenburg-Vorpommern
Nordrhein-Westfalen	Landschaftsverband Westfalen-Lippe: Behindertenhilfe Westfalen; Landschaftsverband Rheinland: Dezernat Soziales, Integration
Sachsen	Kommunaler Sozialverband Sachsen
<i>Staatliche Träger</i>	
Brandenburg	Landesamt für Soziales und Versorgung des Landes Brandenburg
Niedersachsen	Niedersächsisches Landesamt für Soziales, Jugend und Familie
Rheinland-Pfalz	Landesamt für Soziales, Jugend und Versorgung
Saarland	Landesamt für Soziales, Gesundheit und Verbraucherschutz
Sachsen-Anhalt	Sozialagentur Sachsen-Anhalt
Schleswig-Holstein	Ministerium für Soziales, Gesundheit, Familie, Jugend und Senioren
Thüringen	Landesamt für Soziales und Familie
<i>Trägerschaft der Stadtstaaten</i>	
Berlin	Senatsverwaltung für Integration, Arbeit und Soziales
Bremen	Senatorin für Arbeit, Frauen, Gesundheit, Jugend und Soziales
Hamburg	Behörde für Soziales, Familie, Gesundheit und Verbraucherschutz – Amt für Soziales und Integration

*Quelle:* Eigene Darstellung nach Daten des *Landschaftsverbands Westfalen-Lippe*, online unter [www.lwl.org/LWL/Soziales/BAGues](http://www.lwl.org/LWL/Soziales/BAGues).

Sofern die Hilfearten insgesamt betrachtet werden, spielt die Trägerfrage keine den räumlichen Vergleich verzerrende Rolle. Zur Ermittlung der kommunalen Belastungen sind diese Besonderheiten aber zu beobachten, falls der überörtliche Träger das Land ist.

Als Datenquelle für eine Analyse der kommunalen Sozialleistungen kann die amtliche Sozialhilfestatistik und die SGB-II Statistik der Bundesagentur für Arbeit genutzt werden.<sup>8</sup> Der alleinige Vergleich von Pro-Kopf-Ausgaben reicht zur qualifizierten Analyse der Unterschiede zwischen Kommunen bzw. Ländern allerdings nicht aus. Ergänzende Informationstatbestände können durch die „Zahl der Leistungsempfänger“ gewonnen werden. Durch die Kombination von „Ausgaben“, „Einwohnern“ und „Fällen“ können abgebildet werden:

- die Nutzungsdichte (Fall je Einwohner) und
- die Kostenintensität (Kosten je Fall).

Hinter dieser Indikatorenbildung steht die Hypothese, dass Ausgabenunterschiede zwischen Bundesländern zunächst durch einen unterschiedlichen Besatz an Hilfeempfängern zu erklären sind. Ein Land mit geringer wirtschaftlicher Wertschöpfung und hoher Arbeitslosigkeit wird mehr *Hartz-IV*-Empfänger aufweisen als ein Land mit hoher Leistung und nur geringer Unterbeschäftigung. In diesem Sinne wären bedarfsfundierte Ausgabenunterschiede normativ gerechtfertigt. Diese Perspektive findet dort eine Grenze, wo sich hinter den „Nutzern“ eine unterschiedliche Nutzerstruktur verbirgt, die zu unterschiedlichen Kosten führt. So kann ein höherer Anteil von Langzeitarbeitslosen die Kosten erhöhen. In Fortführung dieses Gedankens sind die Nutzer in unterschiedliche persönliche, örtliche und soziale Verhältnisse eingebunden, die jeweils kostenrelevant sind. Dazu zählt auch die divergierende Bereitschaft potenzieller Hilfeempfänger zur Nutzung öffentlicher Hilfsangebote bzw. der unterschiedlich intensive Rückgriff auf familiäre Hilfen bis zum vollständigen Verzicht auf eine Nutzung öffentlicher Hilfsangebote.

Wenn sich Ausgabenunterschiede nicht aus den Fallkosten oder der Kostenintensität der gewährten Hilfen erklären, bieten raumstrukturelle Unterschiede weitere

8 Die amtliche Statistik nimmt vor der Veröffentlichung der Daten, wie hier der Sozialhilfestatistik, Prüfungen vor. Dennoch können Fehler nicht ganz ausgeschlossen werden. Prüfungen der amtlichen Statistik, die im Rahmen der Verwendung als Verteilungsschlüssel für Finanzmittel vorgenommen wurden, haben Fehler aufgedeckt: etwa die fehlerhafte Zuordnung in der Haushaltssystematik, unzureichend tiefe Gliederung, unzulässige Verrechnung von Einnahmen mit Ausgaben (Verletzung des Bruttoprinzips). Zuordnungsfehler und/oder Fehler in der technische Umsetzung können gerade auch in der gegenwärtigen Phase der Umstellung der kommunalen Haushalte vom kameralen auf das doppische Rechnungswesen vermehrt auftreten. Damit kann die Statistik aber nicht grundsätzlich in Zweifel gezogen werden. Vielmehr sind bei vergleichenden Analysen, die aus der amtlichen Statistik abgeleitet werden, Unterschiede zwischen den Untersuchungsobjekten auch in dieser Hinsicht zu bewerten. Je tiefer die inhaltliche Untersuchungsebene und je kleinteiliger der räumliche Untersuchungsansatz gewählt werden, desto größer können sich Fehler in den Ergebnissen niederschlagen. Auf der Länderebene und bei groben Aggregaten sind diese eher zu vernachlässigen.

Ansatzpunkte zur Ursachenforschung (Stadt/Land, Wachstumsregion/Randlage etc.). Hierfür können sozioökonomische Disparitäten wie Arbeitslosigkeit (Kosten der Unterkunft), Altersstruktur (Grundsicherung im Alter, Jugendhilfe) oder Mietniveaus (Kosten der Unterkunft) im Rahmen von Regressionsanalysen herangezogen werden. Die Daten sollten u. a. auch darüber hinaus Auskunft geben können, inwieweit unterschiedliche „Philosophien“ der Hilfe wie „ambulante“ versus „stationäre“ Hilfeleistung ursächlich sein können. Hier könnten gegebenenfalls auch beispielhafte Fallanalysen vorgenommen werden. Dabei wären die vorgefundenen Ursachen noch weiter in exogene und lokalspezifische Ursachen zu unterteilen. Nicht untersucht werden kann auf Länderebene, ob sich eine höhere Bedarfslage aus einer großzügigeren Verwaltungspraxis oder einer unterschiedlichen Mentalität der Inanspruchnahme von Hilfen ergibt.

### III. Kommunale Sozialausgaben im Bundesländervergleich

Die vergleichende Analyse der kommunalen Sozialausgaben soll in zwei Schritten erfolgen. Zunächst wird für ausgewählte Aufgabenbereiche ein Vergleich aller westdeutschen Flächenländer differenziert nach Nettoausgaben, Empfängerdichte und Fallkosten vorgenommen. Untersucht werden dabei:

- die Leistungen für Unterkunft und Heizung nach dem SGB II,
- die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung,
- die Hilfe zum Lebensunterhalt,
- die Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderungen und
- die Hilfe zur Erziehung.

Anschließend soll am Beispiel der Länder Baden-Württemberg und Hessen eine Mehr- bzw. Minderausgabenanalyse durchgeführt werden. Hier erfolgt eine noch tiefere Aufgaben- und Ausgabengliederung.

Während der vollständige Ländervergleich die gesamte Bandbreite der Ausgabenunterschiede dokumentiert, zielt die Mehr- bzw. Minderausgabenanalyse auf den Vergleich mit einer Durchschnittsgröße oder unter *benchmarking*-Gesichtspunkten auf den besonders interessanten Vergleich zweier Ländern ab. Hier kann der Ausgabenunterschied in absoluten Beträgen verglichen und der Erklärungsgrad von Struktur- und Kostenkomponenten in Prozentpunkten abgebildet werden.

## 1. Ausgewählte Sozial- und Jugendhilfeausgaben im Ländervergleich

### a) Kosten für Unterkunft und Heizung

Seit der Zusammenführung der vom Bund gewährten Arbeitslosenhilfe mit der von den Kommunen gewährten Sozialhilfe in der Grundsicherung für Arbeitsuchende zum 1. Januar 2005 (Sozialgesetzbuch II) sind die Kommunen, d. h. die kreisfreien Städte und Kreise, als örtliche Träger der Grundsicherung für die Kosten der Unterkunft der SGB II-Empfänger (§ 22 SGB II) finanziell zuständig.<sup>9</sup> Unterstützt werden sie dabei durch eine Beteiligung des Bundes.<sup>10</sup>

Empfänger von Leistungen für Unterkunft und Heizung sind alle Bedarfsgemeinschaften, die Arbeitslosengeld II erhalten. Außerdem können erwerbstätige Personen, die über ein unzureichendes Einkommen verfügen und dieses durch Arbeitslosengeld II aufstocken, Leistungen für Unterkunft und Heizung beziehen. Die Gewährung von Kosten der Unterkunft erfolgt in Höhe der tatsächlichen Aufwendungen für Miete und Nebenkosten (§ 22 Abs. 1 SGB II),<sup>11</sup> wobei gegebenenfalls Einkünfte und Vermögen der Empfangsberechtigten angerechnet werden (§ 19 SGB II).

Nach Abzug der Bundesbeteiligung von den Bruttoausgaben der Kommunen verblieb für die kreisfreien Städte und Kreise in den westdeutschen Ländern ein Kostenbeitrag von 6,0 Mrd. Euro.<sup>12</sup> Pro Einwohner mussten die Kommunen 95 Euro aufwenden (vgl. Tab. 2). Der Vergleich der Länder zeigt, dass diese sehr unterschiedliche Belastungen je Einwohner zu finanzieren hatten. In Bayern fielen die Ausgaben mit 55 Euro/Ew. um mehr als die Hälfte geringer aus als in Nordrhein-Westfalen, wo mit 132 Euro/Ew. die größte Belastung vorlag.

- 9 Die kommunale Zuständigkeit bezieht sich ebenso auf die kommunalen Eingliederungsleistungen (§ 16a SGB II) und die einmaligen Leistungen (§ 23 Abs. 3 SGB II). Beide Leistungen haben aber nur eine geringe finanzielle Bedeutung. Die Auswertung der kommunalen Jahresrechnungstatistik 2008 weist für sie nur einen Anteil von rund 3 % der Bruttoausgaben der kommunalen Leistungsverpflichtung nach SGB II aus (Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes). Organisatorisch haben die Aufgaben die Arbeitsgemeinschaften aus Bundesagentur für Arbeit und örtlichen Sozialhilfeträgern übernommen. Es besteht jedoch eine Ausnahmeregel, nach der auch die örtlichen Träger der Grundsicherung für Arbeitsuchende allein die Aufgaben wahrnehmen können (Optionskommunen).
- 10 Für das hier betrachtete Jahr 2008 betrug der Bundesanteil 28,6 %. Abweichend hiervon erhielten die Länder Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz eine höhere Bundesbeteiligung von 32,6 bzw. 38,6 %.
- 11 Zusätzlich können unter bestimmten Voraussetzungen weitere Aufwendungen bezuschusst werden, etwa die Kosten der Instandhaltung des Mietobjekts, Schönheitsreparaturen oder Unterbringung oder Einlagerung von Hausrat und Möbeln. Vgl. *Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen* (Hrsg.): *Arbeitshilfe „Kosten der Unterkunft und Heizung gem. § 22 SGB II“*, 4. Aufl., Düsseldorf, 2010, 10.
- 12 Um die Belastungssituation unter den Ländern vergleichen zu können, wurden die Nettoausgaben aller Länder mit einer Bundesbeteiligung von 28,6 % berechnet.

**Tabelle 2: Kosten der Unterkunft im Jahr 2008 – Nettoausgaben je Einwohner, Dichte der Bedarfsgemeinschaften und Fallkosten**

Land	Kosten der Unterkunft					
	Nettoausgaben*		Bedarfs- gemeinschaftsdichte		Fallkosten	
	je Einwohner (zum 30.06.) Euro	Westdeut- scheFlächen- länder = 100 WFL=100	je 10.000 Einwohner (zum 30.06.) Euro	Westdeutsche Flächenländer = 100 WFL=100	je Bedarfs- gemeinschaft Euro	Westdeutsche Flächenländer = 100 WFL=100
Baden-Württemberg	61	64,4	219	64,6	2.797	99,8
Bayern	55	58,1	209	61,6	2.646	94,4
Hessen	105	110,7	357	105,3	2.947	105,1
Niedersachsen	112	118,2	416	122,8	2.700	96,3
Nordrhein-Westfalen	132	139,0	451	133,0	2.931	104,5
Rheinland-Pfalz	74	78,3	298	87,8	2.501	89,2
Saarland	108	114,1	421	124,1	2.576	91,9
Schleswig-Holstein	118	124,5	436	128,5	2.716	96,9
Westdt. Flächenländer	95	100,0	339	100,0	2.804	100,0

\* Kosten der Unterkunft abzgl. Bundesbeteiligung von 28,6 %. *Quelle:* Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes und der Bundesagentur für Arbeit.

Der Vergleich berücksichtigt allerdings nicht den unterschiedlichen Problemdruck in den Ländern. Dieser wird deutlich, wenn die Dichte der Empfänger von Leistungen für Unterkunft und Heizung betrachtet wird. In Bayern lag sie bei 209 Bedarfsgemeinschaften je 10.000 Einwohner und lag damit um 38,4 % unter dem Durchschnitt der westdeutschen Länder. Nordrhein-Westfalen lag hingegen mit 451 Bedarfsgemeinschaften je 10.000 Einwohner um 33,0 % über dem Durchschnitt und damit um 53,7 % über dem bayerischen Wert. Eine höhere Empfängerdichte führt zu höheren Ausgaben je Einwohner. Ein sachgerechter Vergleich der Länder oder Kommunen muss dies berücksichtigen. Werden die Nettoausgaben für die Kosten der Unterkunft auf die Zahl der Bedarfsgemeinschaften bezogen, relativieren sich die Länderunterschiede erheblich. Die so gebildeten „Fallkosten“, d. h. die Ausgaben je Bedarfsgemeinschaft betragen im westdeutschen Mittel 2.804 Euro. In Bayern lagen sie mit 2.646 Euro um 5,6 % unter dem Durchschnitt, in Nordrhein-Westfalen mit 2.931 Euro um 4,5 % darüber. Beide Länder trennt nur noch ein Unterschied von rd. 10 %. Beide verlieren aus dieser Sicht aber auch ihre jeweilige Außenposition. Die höchste Belastung besteht danach in Hessen mit 2.947 Euro, die geringste Belastung zeigt sich in Rheinland-Pfalz mit 2.501 Euro je Bedarfsgemeinschaft. Und selbst im Saarland wird je Fall mit 2.576 Euro noch weniger ausgegeben als in Bayern.

An dieser Stelle müssten nun weitere Faktoren in den Vergleich einfließen, um ihn zu qualifizieren. Eine zentrale Größe ist das jeweilige Mietniveau. Da die tatsächlichen Kosten erstattet werden, ergeben sich Unterschiede zwischen städtischem und ländlichem Raum, und auch innerhalb des städtischen Raumes muss zwischen Kommunen unterschiedlichen Wachstumstyps differenziert werden. Wohnraum ist in München teurer als in Duisburg.<sup>13</sup> Weitere Einflussfaktoren sind u. a. der Anteil der Ein-Personen-Haushalte oder der Sanierungsstand der Gebäude (Heizkosten).<sup>14</sup> Darüber hinaus wäre auch die Zahl der Bedarfsgemeinschaften, die hier zu einem Stichtag erfasst ist, noch weiter zu qualifizieren. Eine unterschiedlich lange Dauer von Arbeitslosengeldbezug verursacht zudem unterschiedliche Fallkosten. Es müsste also die Dauer des Bezuges als Maßstab herangezogen werden. Erst unter Berücksichtigung all dieser Faktoren lässt ein Ländervergleich belastbare Rückschlüsse auf ein unterschiedliches Ausgabeverhalten in den Kommunen zu.

#### *b) Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung*

Durch die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung<sup>15</sup> können einerseits Leistungsberechtigte über 65 Jahren ihre Ansprüche zur Sicherung des Lebensunterhaltes geltend machen; sie ist als Schutz gegen die Altersarmut konzipiert. Zum anderen soll durch die Grundsicherung die Lebenssituation dauerhaft erwerbsgeminderter Personen über 18 Jahren verbessert werden, die ihren Lebensunterhalt nicht aus eigenem Einkommen und Vermögen bestreiten können.<sup>16</sup> Zur Leistungserkennung wird eine medizinische Prüfung vorgenommen. Die Grundsicherung ist eine Leistung der Sozialhilfe und erfüllt die gleiche Aufgabe wie die Hilfe zum Lebensunterhalt, jedoch für einen speziellen Personenkreis. Auch hierbei werden eigene Einkünfte und Vermögen auf die Leistung angerechnet.

Seit ihrer Einführung sind die Ausgaben für die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung kontinuierlich gewachsen. Im Jahr 2008 beliefen sie sich in

13 Einige Vergleichswerte: Frankfurt/M. 335 €, München 385 €, Stuttgart 316 €, Duisburg 226 €, Essen 263 €. Vgl. *con\_sens GmbH*: Benchmarking der 16 großen Großstädte der Bundesrepublik Deutschland. Kommunale Leistungen nach dem SGB II. Bericht 2009, Hamburg, 2010, 35.

14 Vgl. ebd., 34-36.

15 Die Leistungen der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung sind im 4. Kapitel des XII. Buches des Sozialgesetzbuches (§§ 41-46 SGB XII) gesetzlich geregelt.

16 Eine dauerhafte Erwerbsminderung liegt immer dann vor, wenn der Betroffene – durch Krankheit oder Behinderung – auf unbestimmte Zeit außerstande ist, unter den üblichen allgemeinen Arbeitsmarktbedingungen mindestens drei Stunden täglich erwerbstätig zu sein und davon ausgegangen werden kann, dass die Minderung der Erwerbsfähigkeit nicht zu beheben ist.

den westdeutschen Flächenländern auf 2,8 Mrd. Euro bzw. 45 Euro/Ew. Zwischen den Ländern bestanden erhebliche Unterschiede von 34 Euro/Ew. in Baden-Württemberg zu 54 Euro/Ew. in Nordrhein-Westfalen (vgl. Tab. 3). Durch einen Blick auf die Empfängerdichte relativiert sich auch hier die Ausgabendisparität zwischen den Ländern. Während Baden-Württemberg eine geringe Empfängerdichte von 69 je 10.000 Einwohner aufwies, waren es in Nordrhein-Westfalen 109 Empfänger. Entsprechend verringern sich die Unterschiede auf der Ebene der Fallkosten. Dabei weist Baden-Württemberg mit 4.960 Euro je Empfänger sogar einen leicht überdurchschnittlichen Wert auf und übertrifft zudem noch die Fallkosten in Nordrhein-Westfalen (4.945 Euro/Empfänger).

Bei der weiteren Bewertung der Unterschiede sind divergierende Anteile an Personen mit Erwerbsminderung (18 bis unter 65-jährige) und Senioren zu berücksichtigen. Da auch bei dieser Hilfe die Kosten der Unterkunft eine Rolle spielen, sind die lokalen Mietniveaus ebenso zu berücksichtigen.

*Tabelle 3: Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung 2008 – Nettoausgaben je Einwohner, Empfängerdichte und Fallkosten*

Land	Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung					
	Nettoausgaben		Empfängerdichte		Fallkosten	
	je Einwohner (zum 30.06.)	Westdeutsche Flächenländer = 100	je 10.000 Einwohner (zum 30.06.)	Westdeutsche Flächenländer = 100	je Empfänger	Westdeutsche Flächenländer = 100
	Euro	WFL=100	Euro	WFL=100	Euro	WFL=100
Baden-Württemberg	34	76,1	69	75,4	4.960	100,9
Bayern	35	77,8	71	77,1	4.957	100,9
Hessen	50	111,8	103	112,5	4.886	99,4
Niedersachsen	51	113,4	104	113,8	4.893	99,6
Nordrhein-Westfalen	54	119,4	109	118,6	4.945	100,6
Rheinland-Pfalz	40	88,8	86	93,8	4.652	94,7
Saarland	51	112,2	106	115,7	4.765	97,0
Schleswig-Holstein	52	114,9	105	114,2	4.948	100,7
Westdt. Flächenländer	45	100,0	92	100,0	4.914	100,0

*Quelle:* Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes.

*c) Hilfe zum Lebensunterhalt*

Die Hilfe zum Lebensunterhalt soll den Grundbedarf an Nahrung, Kleidung, Unterkunft und Heizung, Körperpflege, Hausrat und anderen Bedürfnissen des täglichen Lebens decken (§ 27 Abs. 1 SGB XII). Sie wird in erster Linie in Form von monatlich wiederkehrenden laufende Hilfen, die das tägliche Leben finanzieren sollen, gewährt. Dies geschieht entsprechend der individuellen Notlage

des Leistungsberechtigten vorübergehend oder auch über einen längeren Zeitraum. Neben laufenden Leistungen können einmalige Leistungen, wie beispielsweise Bekleidungshilfen, Hausratshilfen oder Kosten von Schulfahrten gewährt werden (§ 31 SGB XII). Zusätzlich zu den Regelsätzen hat der Leistungsberechtigte Anspruch auf Übernahme der Unterkunft- und Heizungskosten (§ 29 SGB XII). Diese Leistungen werden, entsprechend der Angemessenheit der Wohnung, in ihrer tatsächlichen Höhe erstattet.

Die laufende Hilfe errechnet sich anhand gesetzlich festgelegter Regelsätze, die so bemessen sind, dass der grundsätzlich notwendige Bedarf gedeckt werden kann. Aus diesem Grund richten sie sich nach dem Entwicklungsstand von Nettoeinkommen, Verbraucherverhalten und Lebenshaltungskosten (§ 28 Abs. 3 SGB XII). Einige Empfängergruppen<sup>17</sup> können Anspruch auf so genannte Mehrbedarfe (§ 30 SGB XII) haben, wenn dies aufgrund besonderer Lebensumstände notwendig wird. Bei der Berechnung der Höhe des individuellen Bedarfs wird das Einkommen und Vermögen berücksichtigt, sofern dieses nicht unter einem festgelegten Schwellenwert liegt.<sup>18</sup> Um Hilfen zum Lebensunterhalt in Anspruch nehmen zu können, erfolgt auch der Rückgriff auf das Einkommen und Vermögen unterhaltspflichtiger Familienangehöriger ersten Grades (Eltern, Kinder), aber auch auf Personen, die mit dem Bedürftigen in einer Haushaltsgemeinschaft leben (§ 36 SGB XII).

Nachdem für Asylbewerber (1993), Rentner und dauerhaft erwerbsgeminderte Personen (2003) sowie Arbeitsuchende (2005) eigene Sicherungssysteme etabliert wurden, ist die Hilfe zum Lebensunterhalt mittlerweile eine Restgröße. In ihr finden sich alle Personen, die nicht in die anderen Sicherungssysteme passen oder dort noch nicht eingegliedert worden sind. Das Ausgabenvolumen betrug im Jahr 2008 netto nur noch 673 Mio. Euro bzw. 11 Euro/Ew.<sup>19</sup>

Bleibt Baden-Württemberg aufgrund einer fehlerhaften Meldung außer Acht, dann schwankten die Nettoausgaben zwischen 8 und 21 Euro/Ew. (Rheinland-Pfalz und Saarland) um mehr als das Doppelte (vgl. Tab. 4). Die Dichte der Empfänger von Hilfe zum Lebensunterhalt variiert aber ebenfalls deutlich zwischen 30 und 56 Empfänger je 10.000 Einwohner. Bezogen auf die Fallkosten

17 So etwa werdende Mütter, Alleinerziehende, behinderte und schwerbehinderte Personen, Personen im Rentenalter oder Personen unter 65 Jahre, die voll erwerbsgemindert sind.

18 Vgl. *Bundesministerium für Arbeit und Soziales* (Hrsg.): Sozialhilfe und Grundsicherung, Bonn, 2010.

19 Gemessen an den Bruttoausgaben hatte die laufende Hilfe zum Lebensunterhalt einen Anteil von 97,4 %.

tritt Rheinland-Pfalz (2.749 Euro/Empf.) seine Bestposition an Niedersachsen (2.598 Euro/Empf.) ab. Das Saarland bleibt hingegen mit deutlichem Abstand Ausgaben Spitzenreiter (4.335 Euro/Empf.).

Da die verbliebene Hilfe zum Lebensunterhalt eine Restgröße darstellt, ist es hier durchaus möglich, dass in den Ländern unterschiedliche Praxen bei der Zuordnung zu anderen Sicherungssystem bestehen. Insofern kann hier auch die Heterogenität der Empfänger ausschlaggebend für die Ausgabenunterschiede sein.

*Tabelle 4: Hilfe zum Lebensunterhalt im Jahr 2008 – Nettoausgaben je Einwohner, Empfängerichte und Fallkosten*

Land	Hilfe zum Lebensunterhalt*					
	Nettoausgaben		Empfängerichte		Fallkosten	
	je Einwohner (zum 30.06.)	Westdeutsche Flächenländer = 100	je 10.000 Einwohner (zum 30.06.)	Westdeutsche Flächenländer = 100	je Empfänger	Westdeutsche Flächenländer = 100
	Euro	WFL=100	Euro	WFL=100	Euro	WFL=100
Baden-Württemberg*	2	22,5	14	37,1	1.743	60,7
Bayern	10	92,2	35	95,2	2.782	96,8
Hessen	18	167,2	46	125,3	3.833	133,4
Niedersachsen	12	117,3	48	129,7	2.598	90,4
Nordrhein-Westfalen	12	107,9	42	114,0	2.721	94,7
Rheinland-Pfalz	8	77,2	30	80,7	2.749	95,7
Saarland	21	193,9	48	128,5	4.335	150,9
Schleswig-Holstein	20	183,8	56	150,6	3.505	122,0
Westdt. Flächenländer	11	100,0	37	100,0	2.873	100,0

\* Die Angaben für Baden-Württemberg sind insbesondere bei den Einnahmen fehlerhaft und beeinflussen damit die Nettoausgaben. *Quelle:* Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes.

*d) Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderungen*

Das Grundgesetz führt in Art. 3 Abs. 3 Satz 2 aus: „Niemand darf wegen seiner Behinderung benachteiligt werden.“ Die Umsetzung dieses Grundrechts erfolgt, sofern es staatliches Handeln betrifft, vor allem auf Basis der „Eingliederungshilfe für behinderte Menschen“ nach Kapitel 6 des XII. Buches des Sozialgesetzbuches. Sie hat die Aufgabe, Menschen mit körperlichen oder geistigen Behinderungen in die Gesellschaft zu integrieren. Dabei sollen drohende Behinderungen verhütet, vorhandene Behinderungen sowie deren Folgen durch Behandlungen und Rehabilitation beseitigt oder gemildert werden. Menschen mit Behinderungen sollen damit die Möglichkeit erhalten, am gemeinschaftlichen Leben teilhaben zu können.

Einen rechtlichen Anspruch auf Eingliederungshilfe hat jeder Mensch, für den eine Behinderung bzw. Schwerbehinderung nach medizinischer Prüfung anerkannt wurde. Zu dieser Gruppe zählt, wer einen für sein Lebensalter atypischen körperlichen, geistigen oder seelischen Zustand aufweist, der mehr als sechs Monate andauert und einen Grad der Behinderung von 50 % und mehr bedingt.

Die Eingliederungshilfe für behinderte Menschen wird in der Regel von den überörtlichen Trägern der Sozialhilfe gewährt.<sup>20</sup> In Baden-Württemberg ist die Aufgabe auf die örtlichen Träger verlagert worden. Sie hat sich in den vergangenen Jahrzehnten nach der Jugendhilfe (einschließlich der Tageseinrichtungen für Kinder) zum Hauptausgabenschwerpunkt im Sozialbereich entwickelt. Das Nettoausgabenvolumen betrug im Jahr 2008 in den westdeutschen Ländern 8,8 Mrd. Euro bzw. 139 Euro/Ew. (vgl. Tab. 5).

*Tabelle 5: Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderungen im Jahr 2008 – Nettoausgaben je Einwohner, Empfängerichte und Fallkosten*

Land	Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderungen					
	Nettoausgaben		Empfängerichte		Fallkosten	
	je Einwohner (zum 30.06.)	Westdeutsche Flächenländer = 100	je 10.000 Einwohner (zum 30.06.)	Westdeutsche Flächenländer = 100	je Empfänger	Westdeutsche Flächenländer = 100
	Euro	WFL=100	Euro	WFL=100	Euro	WFL=100
Baden-Württemberg	101	72,3	60	72,6	16.860	99,6
Bayern	123	88,2	94	113,9	13.111	77,4
Hessen	144	103,3	80	97,4	17.953	106,0
Niedersachsen	160	114,5	107	130,3	14.876	87,9
Nordrhein-Westfalen	157	112,7	75	91,5	20.856	123,2
Rheinland-Pfalz	146	104,9	70	84,6	20.992	124,0
Saarland	144	103,3	105	127,2	13.751	81,2
Schleswig-Holstein	168	120,3	106	128,7	15.829	93,5
Westdt. Flächenländer	139	100,0	82	100,0	16.929	100,0

*Quelle:* Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes.

Die Eingliederungshilfe für behinderte Menschen setzt sich aus sehr unterschiedlichen Hilfearten mit differierenden Kostenniveaus je Empfänger zusammen. Insofern ist das betrachtete Aggregat noch sehr inhomogen und eignet sich noch nicht für eine qualifizierte Beurteilung des Ausgabenniveaus.

20 Die überörtlichen Träger sind in Baden-Württemberg, Bayern, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen und Sachsen auf der kommunalen Ebene angesiedelt. In allen übrigen Ländern und den Stadtstaaten wird er vom Land gestellt. Dabei werden die Kommunen aber in der Regel zur Mitarbeit und Mitfinanzierung herangezogen, vgl. Tab. 1.

e) *Hilfe zur Erziehung*<sup>21</sup>

Die Kinder- und Jugendhilfe in Deutschland gründet auf Artikel 6 des Grundgesetzes, nach dem die Familie unter dem besonderen Schutz des Staates steht. Dabei haben die Eltern das natürliche Recht, aber auch die oberste Pflicht, für die optimale Pflege und Erziehung der Kinder Sorge zu tragen. Sind Eltern oder Fürsorgeberechtigte nicht in der Lage oder nicht gewillt, diesen Rechten und Pflichten nachzukommen, tritt das Kinder- und Jugendhilfegesetz zum Wohle der Kinder in Kraft. So sollen sie durch den Staat und die Gemeinschaft vor Verwahrlosung, Benachteiligung und Gefahren geschützt, in ihrer individuellen und sozialen Entwicklung gefördert und positive Lebensbedingungen geschaffen werden, schließlich haben sie ein verbrieftes Recht auf Entwicklungsförderung und optimale Erziehung zu einer eigenverantwortlichen und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeit (§ 1 SGB VIII).

Hilfen zur Erziehung (§ 27 SGB VIII) bilden den zentralen Kern der krisenorientierten Kinder- und Jugendhilfe. Sie kommt immer dann zum Tragen, wenn eine zum Wohl des Kindes bzw. Jugendlichen geeignete Erziehung durch die Eltern bzw. Erziehungsberechtigten nicht gewährleistet wird oder werden kann und die Hilfen für eine positive Entwicklung notwendig und geeignet sind.

Die Ausgaben für die Hilfen zur Erziehung betragen im Jahr 2008 in den westdeutschen Flächenländern 4,9 Mrd. Euro bzw. 78 Euro/Ew. Die Spannweite der Ausgaben zwischen den Ländern reichte von 55 Euro/Ew. in Bayern bis zum Doppelten davon (110 Euro/Ew.) im Saarland (vgl. Tab. 6). Die Disparitäten in der Empfängerdichte, die deutlich geringer ausfallen, relativieren die Unterschiede der einwohnerzentrierten Betrachtung zwischen den Ländern. Die Empfängerdichte war mit 39 Kindern und Jugendlichen je 10.000 Einwohnern in Bayern am geringsten, in Nordrhein-Westfalen mit 56 Empfängern am größten. Entsprechend verringern sich die Unterschiede auf der Ebene der Fallkosten. Schleswig-Holstein hat bei einer hohen Falldichte aber leicht unterdurchschnittliche Pro-Kopf-Ausgaben die geringsten Fallkosten aufzuweisen (13.721 Euro/Empf.). Dies entspricht 85 % des westdeutschen Durchschnitts. Das Saarland hingegen bleibt mit 20.190 Euro je Empfänger Spitzenreiter und liegt damit um 25 % über den Durchschnitt.

21 Einschließlich Eingliederungshilfe für seelisch behinderte Kinder und Jugendliche, Hilfe für junge Volljährige und Inobhutnahme.

**Tabelle 6:** Hilfe zur Erziehung im Jahr 2008 – Bruttoausgaben je Einwohner, Empfängerdichte und Fallkosten

Land	Hilfe zur Erziehung*					
	Nettoausgaben		Empfängerdichte		Fallkosten	
	je Einwohner (zum 30.06.)	Westdeutsche Flächenländer = 100	je 10.000 Einwohner (zum 30.06.)	Westdeutsche Flächenländer = 100	je Empfänger	Westdeutsche Flächenländer = 100
	Euro	WFL=100	Euro	WFL=100	Euro	WFL=100
Baden-Württemberg	62	79,9	45	92,6	13.918	86,3
Bayern	55	70,6	39	81,1	14.042	87,1
Hessen	94	120,2	50	103,2	18.787	116,5
Niedersachsen	85	108,9	47	97,2	18.066	112,0
Nordrhein-Westfalen	93	119,7	56	115,3	16.745	103,8
Rheinland-Pfalz	79	100,8	48	98,4	16.525	102,5
Saarland	110	141,3	55	112,9	20.190	125,2
Schleswig-Holstein	75	96,4	55	113,2	13.721	85,1
Westdt. Flächenländer	78	100,0	48	100,0	16.126	100,0

\* Hilfe zur Erziehung, Eingliederungshilfe für seelisch behinderte Kinder und Jugendliche, Hilfe für junge Volljährige und Inobhutnahme. *Quelle:* Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes.

Erklärungsbedürftig sind insbesondere die Unterschiede in der Kostenintensität. Hier wäre nach dem quantitativen Gewicht der Heimunterbringung zu fragen. Die Falldichten hingegen verhalten sich in etwa analog zu den Sozialhilfedichten. Somit dürften Probleme im Kinder- und Jugendbereich auch Folgen der sozialen Probleme insgesamt sein.

## 2. Mehrbelastungsanalyse am Beispiel der Bundesländer Baden-Württemberg und Hessen

Im Bundesland Hessen bestehen im Sozialbereich gegenüber dem Durchschnitt der westdeutschen Flächenländer und insbesondere gegenüber Baden-Württemberg beachtliche Mehrausgaben. Bezogen auf das Nachbarland Baden-Württemberg zeigt sich für das Jahr 2008 bei einer allein einwohnerbezogenen und damit nicht bedarfsorientierten Betrachtung ein Mehrausgabenbedarf von 1,5 Mrd. Euro (vgl. Tab. 7).<sup>22</sup> Die Ausgabenunterschiede fallen im Vergleich

22 Ursprünglich war man in Hessen von Mehrausgaben in Höhe von 1,3 Mrd. Euro ausgegangen. Die Erhöhung ergibt sich, wenn die Ausgaben des Kinder- und Jugendhilfebereichs nicht auf die gesamte Einwohnerzahl bezogen werden, sondern nur auf die Zahl der unter 18-jährigen Einwohner. Da in Hessen der Anteil dieser Altersgruppe unterdurchschnittlich ist, steigen die Mehrausgaben an.

zum westdeutschen Durchschnitt für Hessen um rund die Hälfte kleiner aus als im Vergleich zu Baden-Württemberg. Das bedeutet auch, dass in Baden-Württemberg im Durchschnitt weniger für soziale Leistungen ausgegeben wird als im westdeutschen Mittel. Zwar ist Baden-Württemberg nicht in allen Sozialbereichen das Land mit den geringsten Ausgaben unter den westdeutschen Flächenländern, doch liegen die Ausgaben in vielen Aufgabenbereichen signifikant unter deren Durchschnitt und eignen sich somit als *benchmarking*-orientierte Vergleichsgröße. In der Tendenz weisen die süddeutschen Länder niedrigere Ausgabenniveaus auf. Damit zeigt sich ein Fortbestand schon früher und in anderen Zusammenhängen festgestellter Nord-Süd-Disparitäten auf dem Gebiet der früheren Bundesrepublik.<sup>23</sup>

Differenziert man nach den Faktoren Nutzungsdichte und Kostenintensität, so überwiegt für Hessen im Verhältnis zu den westdeutschen Flächenländern der Faktor Kostenintensität mit 68 %. Im Vergleich mit Baden-Württemberg verhält es sich bei einer fast doppelt so großen Mehrbelastung umgekehrt. Hier überwiegt in der Relation Empfängerichte zu Kostenintensität der Mehrausgaben die Empfängerichte mit rund 73 %. Der Einfluss der Kostenintensität beträgt nur 27 %. Dabei können die absoluten Werte von Empfängerichte und Kostenintensität nicht zum Gesamtwert aufaddiert, sondern nur in Relation zueinander betrachtet werden.<sup>24</sup> Nach einzelnen quantitativ gewichtigen Sozialbereichen differenziert ergibt sich folgendes Bild:

Die Ausgaben für Tageseinrichtungen für Kinder stellen mit 275 Mio. Euro bzw. 300 Mio. Euro (westdeutsche Flächenländer/Baden-Württemberg) einen zentralen Schwerpunkt der Mehrausgaben dar. Hier dominiert fast ausschließlich der Faktor Kostenintensität. Es lässt sich feststellen, dass die höhere Kostenintensität auf einem höheren Leistungsniveau basiert. Hessen ist in Westdeutschland das Land, das den angestrebten Betreuungszielen in Form von Betreuungsquoten und Ganztagsbetreuung näher kommt als alle anderen. Baden-Württemberg bildet hier das Schlusslicht. Insofern ist die höhere Kostenintensität verbunden mit einer besseren – landes- und kommunalpolitisch gewünschten – Zielerreichung.

23 Vgl. hierzu *Krug, W./Rehm, N.*: Disparitäten der Sozialhilfedichte. Eine statistische Analyse, Stuttgart/Berlin/Mainz, 1986.

24 Vgl. *Junkernheinrich, M./Micosatt, G./Thommes, C.*: Kommunale Sozialausgaben in Hessen im Vergleich der westdeutschen Länder, Kaiserslautern/Bottrop, 2011, 32-34.

Tabelle 7: Mehr- und Minderausgaben im Sozial- und Jugendhilfebereich in Hessen – Kurzübersicht\*

Im Vergleich zu	... westdeutschen Flächenländern			... Baden-Württemberg		
	Ins- gesamt*	Fall- dichte	Kosten- intensität	Ins- gesamt*	Fall- dichte	Kosten- intensität
Art der Hilfe	Mio. Euro					
Insgesamt	806,4	194,4	408,3	1 500,8	845,1	308,0
<b>Kinder- und Jugendhilfe</b>						
Tageseinrichtungen für Kinder	275,2	10,6	176,2	300,4	2,7	215,4
Heimerziehung, betreutes Wohnen	33,4	47,4	- 17,9	114,0	100,3	25,8
Jugendarbeit	44,1	- 8,4	49,9	61,3	- 11,4	67,9
SGB II – Kosten der Unterkunft	62,0	32,4	31,1	267,3	247,4	32,5
Lfd. Hilfe zum Lebensunterhalt a. v. E.	37,7	28,9	16,8	61,1	54,4	22,0
Grundsicherung Alter/ Erwerbsminderung a. v. E.	32,4	34,5	- 2,5	85,3	82,7	4,2
<b>Eingliederungshilfe für behinderte Menschen</b>						
Behindertenwerkstätten	- 25,9	- 31,0	4,5	- 9,0	11,6	- 21,6
Heilpädagogische Leistungen für Kinder						
außerhalb v. Einrichtungen	48,9	9,7	45,5	65,6	41,7	59,3
in Einrichtungen	- 44,0	- 15,9	- 10,0	8,6	6,0	8,1
<b>Betreutes Wohnen</b>						
außerhalb v. Einrichtungen	47,4	25,8	28,4	73,1	55,4	36,6
in Einrichtungen	85,6	88,8	- 4,0	145,8	117,7	38,1
<b>Angemessene Schulausbildung</b>						
außerhalb v. Einrichtungen	8,4	6,5	2,9	9,2	8,7	0,9
in Einrichtungen	5,6	- 102,4	44,1	11,7	- 188,7	54,6
<b>Hilfen zur Gesundheit</b>						
Erstattungen von Krankenkassen	23,7	53,1	- 89,0	48,7	69,7	- 172,7
<b>Hilfe zur Pflege</b>						
Ausgaben (stationäre Pflege)	42,5	- 33,1	68,7	56,1	19,7	53,0
Heranziehung einer besonderen Pflegekraft	35,5	5,4	33,2	40,3	34,8	14,1
<b>Wohngeld</b>	- 7,5	- 8,9	1,2	- 4,3	- 1,1	- 3,1
<b>Kriegsopferfürsorge</b>	5,8	12,8	- 11,4	10,6	15,1	- 8,2
<b>Asylbewerberleistungsgesetz</b>	0,0	- 1,8	1,7	25,6	21,3	7,1
<b>Sonstige</b>	95,5	39,8	38,8	129,4	157,3	- 126,0

\* Zu beachten ist, dass der Gesamtwert sich nicht nur aus der Addition von Falldichte und Kostenintensität ergibt. *Quelle:* Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes.

Im Kinder- und Jugendhilfebereich sind die Heimerziehung bzw. das betreute Wohnen ebenfalls mit Mehrausgaben verbunden, insbesondere im Vergleich zu Baden-Württemberg (114 Mio. Euro). Hier dominiert die Empfängerdichte die Ausgaben. Es wäre zu prüfen, weshalb dieses Instrument in Hessen so stark genutzt wird bzw. werden muss, oder welche Maßnahmen in Baden-Württemberg ergriffen werden, um dieses kostenintensive Instrument zu vermeiden, ohne den Erfolg einer Maßnahme zu gefährden. Im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe gilt im besonderen Maße, dass das Kindeswohl vor Wirtschaftlichkeitsüberlegungen tritt.

Letztlich erweist sich im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe die Jugendarbeit als besonders ausgabenintensiv. Gemessen an der Zahl der Kinder und Jugendlichen, die hier anstelle von tatsächlichen Nutzerzahlen als Bezugsbasis herangezogen wurde, wären für Hessen aufgrund des unterdurchschnittlichen Anteils der Altersgruppe eher Minderausgaben zu erwarten gewesen. Zu prüfen ist, inwieweit hier sozial- und jugendpolitische Probleme der Ballungsräume erklärungsrelevant sind.

Bezogen auf Baden-Württemberg spielen Unterschiede in der Empfängerdichte, insbesondere bei den Kosten der Unterkunft, die einen Mehrbedarf von rund 267 Mio. Euro verursachen, mit 88,4 % die maßgebliche Rolle. Auch im Vergleich zu Westdeutschland weist Hessen hier trotz einer leicht unterdurchschnittlichen Arbeitslosenquote eine leicht höhere Empfängerdichte auf.

Eine höhere Empfängerdichte findet sich zudem bei den Kosten der Unterkunft ähnlichen Bereichen der Hilfe zum Lebensunterhalt sowie der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung. Diese drei Bereiche bildeten bis 2003 bzw. 2005 noch gemeinsam die Hilfe zum Lebensunterhalt. Insofern zieht sich hier das Problem der höheren Empfängerdichte auch im Vergleich zu den westdeutschen Flächenländern durch, obwohl Hessen nicht zu den wirtschaftsschwachen Ländern zählt. Hier ist aber auch zu beobachten, dass Hessen im zu finanzierenden Bereich „Wohnen“ stets überdurchschnittliche Ausgaben aufweist.

Das betreute Wohnen bei der Eingliederungshilfe (sowohl außerhalb, vor allem aber in Einrichtungen) weist ebenfalls deutlich höhere Ausgaben auf. Auch hier spielt die Empfängerdichte eine zentrale Rolle. Weshalb gerade die Empfängerdichte in Einrichtungen so hoch ist, konnte bislang nicht geklärt werden. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Betreuung in Einrichtungen, im Vergleich zum betreuten Wohnen außerhalb, an sich schon besonders kostenintensiv ist.

Insgesamt zeigt der Vergleich zwischen Baden-Württemberg und Hessen bemerkenswerte Ausgabendisparitäten. Der absolute – einwohnerbereinigte – Kostenunterschied von 1,5 Mrd. Euro kann aber zu mehr als 70 % durch strukturelle Falldichteunterschiede erklärt werden. Daher kann die Gesamtdisparität nicht als Konsolidierungspotenzial der hessischen Kommunen oder als Minderfinanzierung der baden-württembergischen Kommunen angesehen werden. Auch die durch divergierende Fallkosten zu erklärende Restgröße kann nicht unmittelbar als „Wirtschaftlichkeitsindikator“ angesehen werden. Vielmehr bedarf auch diese Größe der näheren Erklärung. Sie kann beispielsweise sowohl durch eine landes- und kommunalpolitisch bewusst gewollte Qualität der Hilfestellung (Zielkomponente) als auch durch lokale Kostenunterschiede (etwa das Mietniveau bei den Kosten der Unterkunft), aber – selbstverständlich – auch durch eine unwirtschaftliche Leistungserbringung zu erklären sein. Insofern steht diese Multikausalität einer direkten Interpretation der Kostenintensitätsfaktoren im Sinne von „hohe Kosten, ergo unwirtschaftliches Verwaltungshandeln“ entgegen.

#### IV. Forschungspolitischer Ausblick

Die Konstruktion und empirische Erprobung ausgewählter fiskalischer Kennziffern als Elemente eines auf Modernisierung zielenden Berichtssystems für die kommunalen Sozial- und Jugendhilfeausgaben hat zwischen den westdeutschen Ländern sowohl hinsichtlich der Empfängerichte als auch der Kostenintensität große Disparitäten aufgezeigt, die – im Sinne einer Wirtschaftlichkeitssteigerung öffentlichen Handelns – weiter untersucht werden sollten. Hinsichtlich der Fallkostenunterschiede ist nach den Qualitäten der Hilfeleistungen zu fragen, wozu einzelne Fallbeispiele (etwa das Leistungsangebot konkreter Werkstätten für behinderte Menschen in den Ländern) vergleichend zu analysieren wären. Hinsichtlich der Empfängerichte wäre der Kontext, in dem die Hilfe stattfindet, näher zu betrachten. Sofern er sich auf soziale und wirtschaftliche Unterschiede bezieht, können zur Ursachenanalyse sozioökonomische Indikatoren u. a. aus der Bevölkerungsstatistik (Altersstruktur), der Arbeitslosenstatistik und der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (Bruttowertschöpfung, verfügbares Einkommen etc.) herangezogen werden.

Verhaltensunterschiede in der Hilfestellung oder der Hilfebeantragung lassen sich mit Daten der amtlichen Statistik nicht hinreichend untersuchen. Hier sind ergänzend die Methoden der qualitativen Sozialforschung gefragt. Damit ist das breite Feld von landes- und kommunalpolitisch divergierendem politischem Gestaltungswillen bzw. der Ermessensspielraum der durchführenden Akteure

angesprochen. Angesichts bundeseinheitlich definierter Kriterien der Leistungsberechtigung sollten unterschiedliche Empfängerdichten eine auch tatsächlich unterschiedliche hohe Bedarfslage widerspiegeln – was automatisch höhere Ausgaben je Einwohner zur Folge hätte. Variationen können sich allerdings dann ergeben, wenn die Landesebene selbst spezifische sozial-, jugend- oder bildungspolitische Anliegen verfolgt sowie die Kriterien der Leistungsberechtigung seitens der prüfenden Institution auf lokaler Ebene (Sozialamt, medizinischer Dienst etc.) unterschiedlich ausgelegt bzw. mehr oder weniger restriktiv gehandhabt werden. Insofern bestehen hier auch politisch-administrative Handlungsspielräume. Darüber hinaus divergiert die Inanspruchnahme der Hilfen (etwa bei der Grundsicherung im Alter) bzw. Angebote (etwa von Kindertagesstätten) seitens der potenziell Berechtigten aufgrund von Mentalitäten und Gewohnheiten räumlich. Dazu liegen aber keine hinreichenden – länderspezifisch differenzierten – Informationen vor.

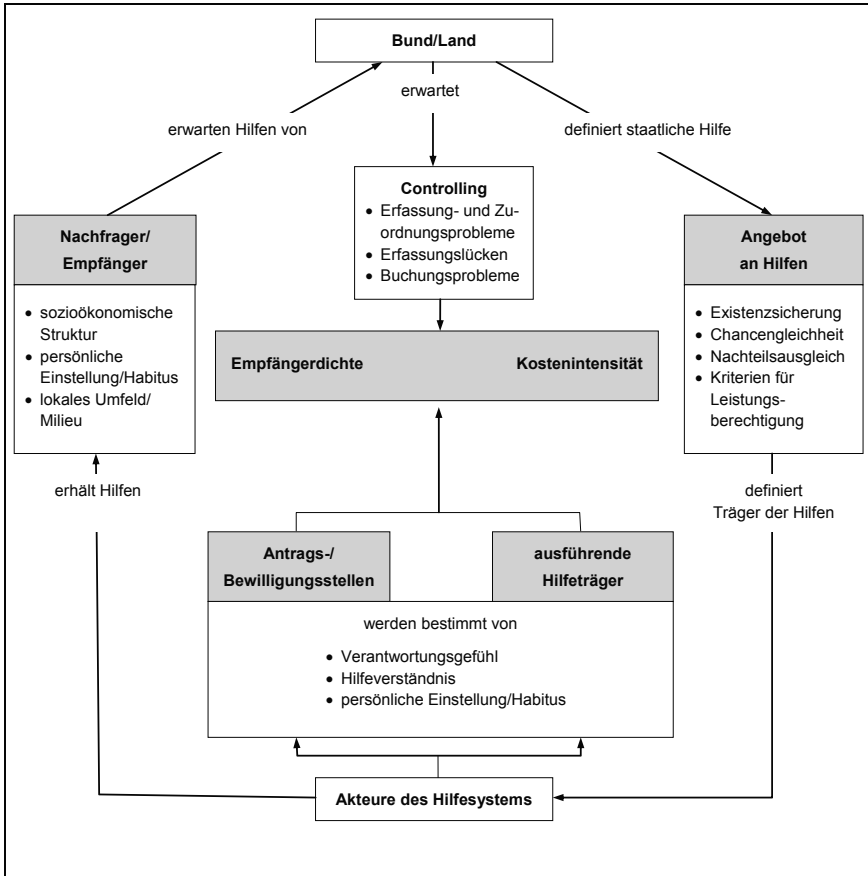
Entsprechend lassen sich die Kostenintensitäten, d. h. die Kosten je Fall, im Ländervergleich im engeren Sinne nur erklären, wenn nähere kostenrelevante Kenntnisse über das Verhalten der durchführenden öffentlichen oder privaten Träger vorliegen. Abbildung 3 gibt einen Überblick über das System der sozialen Hilfe und ihrer Akteure in der Bundesrepublik Deutschland. Dazu zählen:

- das Land (u. a. durch unterschiedliche politisch-normative Anliegen bzw. konkrete Regelungsstatbestände, etwa bei der U3-Betreuung),
- die Kommunen (als durchführende Gebietskörperschaften mit Organisations- und Personalhoheit sowie mit unterschiedlicher Finanzierungsfähigkeit),
- die freien Träger als durchführende Akteure (häufig mit einem primär aufgaben- und hilfeorientierten Grundverständnis mit geringerem Kostenbewusstsein) sowie
- die bewertenden Akteure (etwa Ärzte und Psychologen, die bewilligungsrelevante Einstufungen etc. mit kommunalen Kostenwirkungen vornehmen).

Hinsichtlich einer unterschiedlichen Kostenintensität wäre weiter zu fragen, ob diese abzuleiten sind aus:

- unterschiedlichen Strukturen bei den Hilfeempfängern (etwa im Rahmen der Altersstruktur),
- unterschiedlichen Formen der Hilfgewährung (etwa ambulante *versus* stationäre Betreuung),

Abbildung 3: Ausgewählte Akteure im System der sozialen Hilfe



Quelle: Eigene Darstellung.

- unterschiedlichen Qualitäten der Hilfgewährung (u.a. im Rahmen des Angebots an sozialen Einrichtungen), wobei diese
  - sowohl politische gewollt und vorgegeben
  - als auch durch die Anbieter der Leistungen (Privatwirtschaft, Unternehmen der karitativen Organisationen) definiert sein kann,
- unterschiedlichen regionalen Preisniveaus (etwa im Rahmen der Wohnraummieten oder bei (nicht-)tariflichen Beschäftigungskonditionen der Leistungserbringer),
- unterschiedlichen Strategien zur schnellen Überwindung von sozialen Notlagen (etwa durch lokale Integrationsmaßnahmen) oder
- unterschiedlichen Wirtschaftlichkeiten.

Eine höhere Kostenintensität auf einem hohen Aggregationsniveau bzw. bei noch sehr inhomogenen Aufgabenbereichen ist damit nicht zwangsläufig und direkt mit einem kommunalfinanzpolitischen Einsparpotenzial gleichzusetzen. Vielmehr ist sie Anlass, deren Hintergründe aufzuklären, wobei immer auch die Bezugsbasis erklärungsbedürftig ist. Die Schwierigkeit der Aufgaben- und Ausgabenrückführung dürfte dabei nicht zuletzt in dem komplexen, sich einer direkten kommunalpolitischen Steuerung entziehenden Akteursgeflecht zu sehen sein. Dies bedeutet auch, dass eine finanzpolitische Berichterstattung im Sozialbereich ebenenübergreifend angelegt sein und in zentralen Teilbereichen auch private Akteursgruppen in den Blick nehmen muss.

Jede Diskussion über Ausgaben im Sozialbereich berührt hoch sensible gesellschaftliche und damit politische Felder. Eingriffe in soziale Leistungsstandards sind für die Betroffenen in der Regel schmerzhaft. Dies darf aber nicht eine Diskussion über die Frage behindern, für welche Notlagen ein Hilfsanspruch zu gewähren ist, wie entsprechende soziale Leistungen effektiv erbracht und welche Eigenleistungen von den Betroffenen erwartet werden können.<sup>25</sup> Insofern sind die hier aufgezeigten Länderunterschiede Anlass, die Ursachen weiter zu hinterfragen. Grundsätzlich sollte sich ein Sozialstaat nicht dadurch auszeichnen, dass er besonders hohe Ausgaben in die dauerhafte materielle Existenzsicherung seiner Einwohner steckt, sondern dass er mit seinen Ausgaben dazu beiträgt, seine Bewohner in die Lage zu versetzen, selbst für ihre Existenz zu sorgen. Der wirtschaftliche Einsatz wirksamer Maßnahmen sollte im Vordergrund der Diskussion stehen.

25 Vgl. am Beispiel des SGB II *Hesse, J.J./Götz, A.*: Für eine zukunftsfähige Arbeits- und Sozialverwaltung. Aufgabenträgerschaft nach dem SGB II („Hartz IV“) 2005-2007, Baden-Baden, 2007; *dies.*: Arbeits- und Sozialverwaltung im Bundesstaat. Notwendiger Wettbewerb im SGB II, Baden-Baden, 2009.