

Parsche, Rüdiger; Hanfstingl, Thomas; Leitner, Korbinian

Article

Strukturelle Reform der überörtlichen Sozialhilfe

ifo Schnelldienst

Provided in Cooperation with:

Ifo Institute – Leibniz Institute for Economic Research at the University of Munich

Suggested Citation: Parsche, Rüdiger; Hanfstingl, Thomas; Leitner, Korbinian (2004) : Strukturelle Reform der überörtlichen Sozialhilfe, ifo Schnelldienst, ISSN 0018-974X, ifo Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München, München, Vol. 57, Iss. 06, pp. 25-30

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/164033>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Strukturelle Reform der überörtlichen Sozialhilfe

– Ein finanzwissenschaftlicher Beitrag zur aktuellen Diskussion um steigende Sozialhilfeausgaben

25

Rüdiger Parsche, Thomas Hanfstingl und Korbinian Leitner

Deutschlandweit nehmen die Ausgaben für überörtliche Sozialhilfeleistungen seit Jahren zu. Speziell die Eingliederungshilfe, die als größter Bestandteil der so genannten überörtlichen Sozialhilfe behinderte Menschen unterstützt und fördert, verzeichnet jährliche Steigerungsraten von bis zu 7%.¹ Nahezu alle überörtlichen Träger, Landeswohlfahrtsverbände, Bezirke oder das Land selbst sind daher gezwungen, ihre Finanzmittel in diesem Bereich aufzustocken. Werden die Sozialhilfeleistungen über eine Umlage finanziert, wie es beispielsweise in Bayern der Fall ist, muss der Umlagesatz angehoben werden, womit die jeweiligen Mitgliedskörperschaften Landkreise bzw. kreisfreie Städte erneut belastet sind. Im Falle der Landkreise schlägt diese Steigerung über die Kreisumlage durch auf die kreisangehörigen Gemeinden. Die ohnehin schon angespannte Finanzlage der kommunalen Körperschaften wird dadurch noch zusätzlich verschärft.

Den jüngsten Meldungen zu Folge ist nun auch der Bezirk Oberbayern betroffen. Trotz zusätzlicher staatlicher Zuweisungen fehlen dem überörtlichen Sozialhilfeträger in diesem Jahr 77 Mill. €. Der Bezirkstag sah sich deshalb in seiner Sitzung am 12. Februar 2004 gezwungen, die Bezirksumlage zu erhöhen.² Einige Landkreise werden daraufhin wiederum ihre Kreisumlage anpassen müssen und damit den eigentlichen Letztfinanzier noch stärker belasten. Exakt an dieser Kettenreaktion setzt nun die im Folgenden dargelegte Kritik an und begründet die Notwendigkeit einer strukturellen Reform der überörtlichen Sozialhilfe.

Überörtliche Sozialhilfeträger

Die überörtlichen Träger der Sozialhilfe in Deutschland unterscheiden sich je nach Bundesland u.a. bereits in der bloßen Namensgebung. Während in Bayern die Bezirke als überörtliche Träger fungieren, ist es beispielsweise in Hessen ein so genannter *Landeswohlfahrtsverband* oder im Rheinland ein Landschaftsverband. Diese Verbände übernehmen für ein Bundesland bzw. einen Teil eines Bundeslandes die ihnen nach BSHG und dem jeweiligen landesspezifischen Ausführungsgesetz zugeschriebenen Aufgaben. Hauptaufgabe ist insbesondere die verwaltungsmäßige Abwicklung der Eingliederungshilfe für körperlich, geistig oder seelisch behinderte Menschen.

Einige Verbände, wie beispielsweise in Bayern, Baden-Württemberg, Hessen oder Nordrhein-Westfalen, werden dabei von ihren Mitgliedskörperschaften, den Landkreisen und kreisfreien Städten über eine Umlage finanziert. Die Umlage deckt die nicht durch eigene Einnahmen finanzierten Ausgaben ab. Der überörtliche Trä-

Box 1 Die Eingliederungshilfe

Personen, die nicht nur vorübergehend körperlich, geistig oder seelisch wesentlich behindert sind, sowie Personen, die von einer derartigen Behinderung bedroht sind, erhalten nach dem BSHG Eingliederungshilfe. Die Behinderung muss gleichzeitig die Hilfe in einer Anstalt, einem Heim oder einer gleichartigen Einrichtung notwendig machen. Zur Hilfe zählt auch, den behinderten Menschen durch Aus- und Fortbildung die Ausübung eines angemessenen Berufes oder einer sonstigen Tätigkeit zu ermöglichen. Die Eingliederungshilfe setzt auf die aktive Beteiligung des Betroffenen. Der Empfänger der Hilfe muss nach seinen Kräften mitwirken, um ihn selbst soweit wie möglich zu befähigen, unabhängig von der Hilfe zu leben. Eingliederungshilfe erhält nicht, wer sich selbst helfen kann oder die erforderliche Hilfe von anderen (anderen Sozialleistungsträgern) oder von Angehörigen erhält.

ger stellt sich quasi als ein sozialer, kommunaler Zweckverband dar, der für seine Mitglieder Aufgaben im Bereich der überörtlichen Sozialhilfe wahrnimmt. Die Mitgliedschaft ist in der Regel verpflichtend.

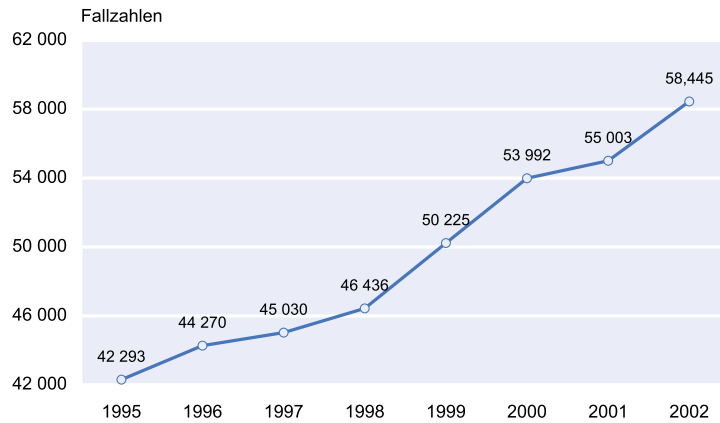
Seit Jahren haben die überörtlichen Sozialhilfeträger deutschlandweit mit steigenden Fallzahlen in der Eingliederungshilfe zu kämpfen. Gründe dafür sind im Wesentlichen die demographische Entwicklung als auch die verbesserte medizinische Versorgung. Auch behinderte Menschen werden zunehmend älter und bedürfen somit länger der Hilfe. Hinzu kommt, dass das momentane Durchschnittsalter der Heimbewohner noch unter dem Durchschnitt der Gesamtbevölkerung liegt. Es verlassen also in den kommenden Jahren weniger Menschen die

¹ Die Entlastungen, die die Einführung der Pflegeversicherung für die Sozialhilfeträger mit sich gebracht hat, sind inzwischen durch die Entwicklung in der Eingliederungshilfe längst aufgezehrt.

² Mit 29 zu 26 Stimmen hat der Bezirkstag die Umlage um 1,5 auf 23,55 Prozentpunkte erhöht.

Abb. 1

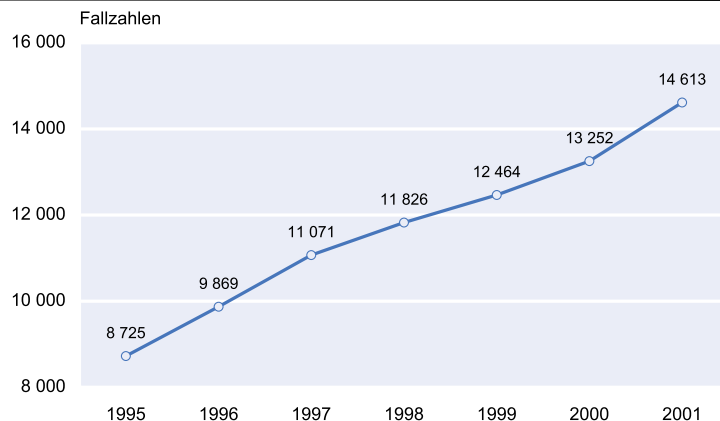
Fallzahlenentwicklung in Bayern



Quelle: Verband bayerischer Bezirke.

Abb. 2

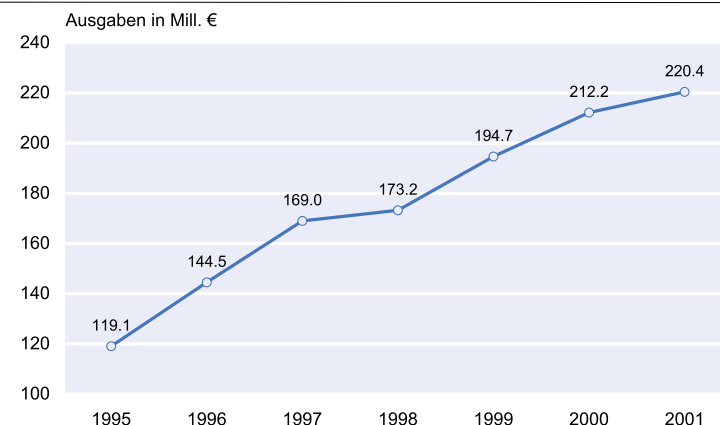
Fallzahlenentwicklung in Thüringen



Quelle: Thüringer Landesamt für Statistik.

Abb. 3

Bruttoausgaben in der Eingliederungshilfe in Thüringen



Quelle: Verband bayerischer Bezirke.

Wohnheime, als junge behinderte Menschen hinzukommen. Abbildung 1 und Abbildung 2 zeigen die Fallzahlensteigerungen für die Bundesländer Bayern und Thüringen.

Mit dem Anstieg der Fallzahlen steigen parallel die Ausgaben und damit die Finanzierungsbelastung. Im Falle der Bezirke in Bayern beispielsweise steigen die Bezirksumlagesätze für die Landkreise und kreisfreien Städte. Abbildung 3 und Abbildung 4 spiegeln die Ausgabensteigerungen in der Eingliederungshilfe in Bayern und Thüringen wider.

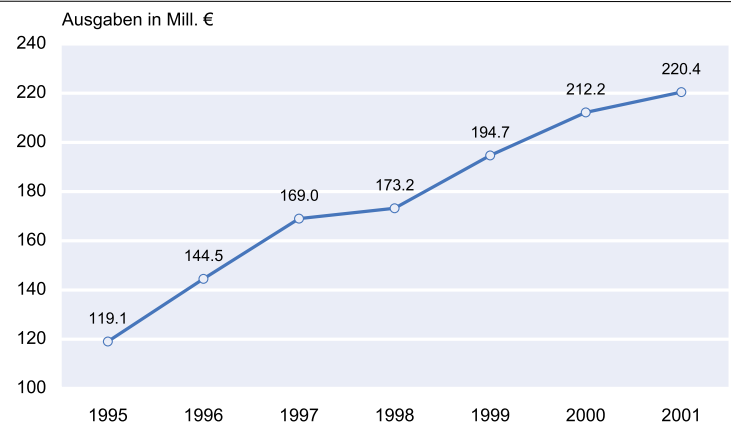
Anreizkompatible Strukturen

Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, wie dennoch die Kosten in den Griff zu bekommen sind. Insbesondere interessieren Wege, die durch mehr Effizienz in der Leistungsbereitstellung und anreizkompatible Strukturen Einsparpotentiale generieren können. Die Formulierung konkreter Optionsvorschläge in der Verteilung der Aufgaben und Kostenträgerschaft der überörtlichen Sozialhilfe (Eingliederungshilfe) stützt sich dabei auf die beiden finanzwissenschaftlichen Prinzipien Konnexität³ und Subsidiarität.⁴ Die Anforderungen des Subsidiaritätsprinzips in Verbindung mit dem Konnexitätsprinzip

³ Das Konnexitätsprinzip formuliert allgemein die Identität von Vollzugs- und Finanzierungszuständigkeit bei der Erfüllung einer Aufgabe. Es gilt insbesondere für die ökonomisch effiziente Verteilung der Finanzierungskompetenz. Die Einheit von Aufgabenkompetenz und Ausgabenverantwortung ermöglicht eine Rückkopplung zwischen der Veranlassung öffentlicher Aufgaben und deren Deckung, womit ein entsprechender Anreiz zu kostenbewusstem Verhalten und verantwortungsvollem Umgang mit den zur Verfügung stehenden Finanzmitteln geschaffen wird.

⁴ Subsidiarität beschreibt eine Gesellschaftsauffassung, die die Eigenständigkeit und Eigenverantwortung kleinerer Sozialgebilde betont und staatlichen Zentralismus und Kollektivismus ausdrücklich ablehnt. Es ist ein der katholischen Sozialphilosophie entnommenes Prinzip, das eine Zuständigkeitsordnung der Gesellschaft formuliert, wonach staatliche oder gesellschaftliche, übergeordnete Stellen nur aushilfsweise, eben subsidiär eingreifen sollen. Aufgaben, die von einer Kommune erfüllt werden können, sollen nicht von höherer Stelle oder vom Staat übernommen und zentral gesteuert werden, sondern im Gegenteil soll der Staat die nötigen Voraussetzungen für eine bürgernahe Umsetzung schaffen. Im Zusammenhang mit der Sozialhilfe bedeutet dies, dass zuvorderst die Kommunen gefordert sind, da diese als niedrigste Ebene dem Bürger am nächsten stehen. So sollen also im Interesse einer bürgernahe, überschaubaren und flexiblen Verwaltung Aufgaben, die noch im örtlichen Bereich wahrgenommen werden können, auch nachgeordneten Verbänden vorbehalten sein.

Abb. 4
Bruttoausgaben in der Eingliederungshilfe in Thüringen



Quelle: Thüringer Landesamt für Statistik.

schaffen für die ökonomisch effiziente Zuordnung der mit einer Aufgabe verbundenen Entscheidungs-, Durchführungs- und Finanzierungskompetenz auf die verschiedenen föderalen Ebenen die notwendigen Voraussetzungen für mehr Wirtschaftlichkeit und Effektivität.

Der folgenden Diskussion zugrunde liegt ein überörtlicher Sozialhilfeträger, der sich über eine Umlage über alle im Einzugsgebiet liegenden Landkreise und kreisfreien Städte finanziert und im Gegenzug dazu für diese Körperschaften die Aufgaben der überörtlichen Sozialhilfe übernimmt. Die Mitgliedskörperschaften fungieren selbst als örtliche Träger der Sozialhilfe und kümmern sich im Bereich der Eingliederungshilfe um die ambulanten Hilfsmaßnahmen. Abstrakt formuliert heißt das, Entscheidungs- und Durchführungskompetenz liegen beim höheren Kommunalverband, die Finanzierungskompetenz aber liegt bei den ihn tragenden Gebietskörperschaften. Aufgabenwahrnehmung und Finanzverantwortung fallen demnach auseinander – das finanzwissenschaftlich geforderte Konnexitätsprinzip ist in seiner strikten Form nicht realisiert: Der Entscheider für die Ausgaben hat die durch ihn verursachten finanziellen Auswirkungen nicht in direkter Weise zu tragen. Damit fehlen aber dem überörtlichen Sozialhilfeträger die notwendigen Rückkopplungseffekte für effizientes und budgetverantwortliches Handeln.

Für eine einzelne Körperschaft wird darüber hinaus in keiner Weise transparent, für wie viele und wie schwere Eingliederungshilfefälle sie überhaupt zahlt. Sie überweist »lediglich« über die Umlage einen pauschalen Betrag nach ihrer Steuerkraft. Je nach Haushaltslage erhöht der überörtliche Sozialhilfeträger den Umlagesatz, um die nicht durch eigene Einnahmen gedeckten Ausgaben zu finanzieren. Für den Letztfinanzier, kreisfreie Stadt bzw. Landkreis, bestehen

nur unzureichende Möglichkeiten der Kontrolle bzw. Steuerung im Einzelfall.

Schließlich zeigt die unterstellte Aufgabenverteilung eine Differenzierung nach der Hilfeart stationär, teilstationär bzw. ambulant. Die örtlichen Sozialhilfeträger, Städte und Kreise, sind dabei für die ambulante Versorgung von Menschen mit Behinderung zuständig, die im Regelfall kostengünstiger ist als eine Heimunterbringung. Die Kommunen jedoch haben im angenommenen System keinen Anreiz, diese Betreuungsform zu forcieren, weil sie die Kosten dafür aus ihrem eigenen Sozialhaushalt bestreiten müssen und daher eine stationäre, teurere Unterbringung vorziehen. Diese höheren Kosten tragen sie dann nur indirekt und, aus ihrer individuellen Sicht, nur zu einem geringeren Teil über die Umlage.

Als letztes Moment der Beschreibung der fingierten Verteilung von Aufgaben und der Kostenträgerschaft soll die Tatsache Erwähnung finden, dass seitens der Gebietskörperschaften kreisfreie Städte und Landkreise quasi eine verpflichtende Mitgliedschaft gegenüber dem höheren Sozialverband besteht. Die Körperschaften sind *gezwungen*, die Aufgaben der überörtlichen Sozialhilfe und deren Durchführung dem überörtlichen Träger zu übertragen und diesen über eine Umlage zu finanzieren. Der überörtliche Sozialhilfeträger nimmt damit eine Monopolstellung ein und steht zu keiner anderen Einrichtung in Konkurrenz. Daraus lässt sich die Vermutung ableiten, dass dieser Verband strukturell bedingt keine besonderen Anreize zu effizientem Handeln und keine besondere Motivation zur Entwicklung günstigerer Versorgungs- und Betreuungsformen hat.

Alternativen

Auf der Grundlage der Ausführungen zum Subsidiaritäts- und Konnexitätsprinzip wird für die Eingliederungshilfe eine Verlagerung der Aufgaben der überörtlichen Sozialhilfe vom überörtlichen sozialen Kommunalverband auf die Kommunen selbst vorgeschlagen. Damit wäre eine Zusammenführung von Entscheidungs- und Finanzierungskompetenz erreicht und explizit der notwendige Anreiz zu budgetverantwortlichem Handeln in der Struktur des Systems verankert. Des Weiteren würden alle Hilfearten in der Eingliederungshilfe, stationär, teilstationär bzw. ambulant, aus einer Hand geleistet, d.h. es wäre sichergestellt, dass pro Hilfefall jeweils nur die angemessene und kostengünstigste Versorgung geleistet wird. Die Möglichkeit des Verschiebens von hilfebedürftigen behinderten Menschen aus Kostenaspekten würde von vornherein strukturell bedingt entfallen.

In der konkreten Umsetzung müsste die Verlagerung von Aufgaben jedoch in differenzierter Form und in Stufen stattfinden. Differenziert in der Weise, dass sich nicht alle Aufgaben dazu eignen, dezentral von den örtlichen Trägern der Sozialhilfe ausgeführt zu werden. Planerische und koordinierende Aufgaben in der Eingliederungshilfe können naturgemäß effizienter von zentraler Stelle aus übernommen werden und sollten daher im Gegensatz zu den operativen Aufgaben beim LWV verbleiben. Dazu gehören u.a. der Um- und Aufbau der Infrastruktur, der bundeslandweit und bundeslandeinheitlich geplant und koordiniert werden sollte, die fachlich kompetente Vertretung in diversen Kommissionen, aber auch die Entgeltverhandlung mit den Leistungserbringern, den Trägern der Einrichtungen. Letztere spielen in Bezug auf die tatsächlich anfallenden Hilfskosten eine entscheidende Rolle: Verhandlungsgeschick und -stärke sind eine wesentliche Voraussetzung, um zweckmäßige und wirtschaftliche Vereinbarungen zu erreichen. Dies kann am besten von einer zentralen Stelle aus sichergestellt werden.

Stufenweise Verlagerung

Daneben sollte die angesprochene Verlagerung in Stufen erfolgen. Der entscheidende Vorteil dabei ist, die betroffenen Parteien können mit jedem Schritt in die Aufgabe hineinwachsen und hinzulernen. Sie hätten im Zweifel auch die Möglichkeit, falls sie mit einer Aufgabe unvorhergesehener Weise gänzlich überfordert wären, im Verlagerungsprozess wieder einen Schritt zurückzugehen. Angedacht ist eine Verlagerung gestaffelt nach dem Alter der Personen in drei Stufen. In der ersten Stufe sollten alle Aufgaben, die bisher schon dem örtlichen Träger per Delegation⁵ zur Durchführung übertragen waren, sowie Hilfen für Kinder bis zum schulpflichtigen Alter per Ausführungsgesetz übergehen. Im zweiten Schritt sollten dann alle teil- und vollstationären Leistungen, die Kinder und Jugendliche im schulpflichtigen Alter bis zur Vollendung des 18. Lebensjahres benötigen, auf die örtlichen Träger übertragen werden. Abschließend würden in der dritten Stufe alle Hilfen für Erwachsene im Alter vom 18. bis zur Vollendung des 65. Lebensjahres übergehen. Die Zuordnung der einzelnen Hilfeempfänger auf die Gebietskörperschaften würde nach dem Prinzip des gewöhnlichen Aufenthaltsprinzips erfolgen. Dazu mehr im nachfolgenden Teil zur Finanzierung der Hilfeleistungen.

Die angedachte Verlagerung würde wie erwähnt dazu führen, die Entscheidungs- und Finanzierungscompetenz auf der Ebene der Kommunen (Landkreise und kreisfreie Städte)

⁵ Der überörtliche Sozialhilfeträger hat in der Regel die Möglichkeit, Aufgaben zur bloßen Durchführung an die örtlichen Träger zu delegieren. An der Verteilung der sachlichen Zuständigkeit ändert dies grundsätzlich nichts. Die vom örtlichen Sozialhilfeträger aufgewendeten Entgelte werden dabei in der Regel vom überörtlichen Träger selbst verhandelt und den Kommunen erstattet.

Box 2 FOCJ-Functional Overlapping Competing Jurisdiction

Körperschaft (jurisdiction), die gemäß der zu erfüllenden Funktion (function) zu anderen öffentlichen, (z.B. öffentlich rechtlich organisierten) oder privaten, (z.B. privatrechtlich organisierten) Institutionen, die derartige Leistungen ebenfalls anbieten, im Wettbewerb (competing) steht. Der Wettbewerb existiert innerhalb eines gleichen Zuständigkeitsgebietes, so dass sie sich überlappen (overlapping). In Deutschland lassen sich FOCJ zwischen Kommunen, z.B. über Zweckverbände, die landesgesetzlich gegründet werden, errichten.

te) zusammenzuführen. Die Durchführungskompetenz der Aufgaben bleibt dabei explizit außen vor. Denn es soll den Gebietskörperschaften ausdrücklich die Wahl gelassen werden, von wem sie die Aufgabe ausführen lassen. Sie können dabei zwischen einer Selbstdurchführung oder einer Durchführung durch Dritte im Auftragsverhältnis optieren. Beispielsweise kann nach wie vor der bestehende höhere Kommunalverband die Versorgung der Hilfebedürftigen eines Landkreises oder einer kreisfreien Stadt übernehmen, wenn der Landkreis bzw. die Stadt dies für die beste Alternative hält. Die verwaltungsmäßige Versorgung könnte aber auch im Auftrag an eine große kreisfreie Stadt bzw. einen finanzstarken Landkreis vergeben werden.

So wird sich der höhere kommunale Sozialverband plötzlich in einem gewissen Wettbewerb mit den Landkreisen und kreisfreien Städten wieder finden und fungiert dann als so genannte FOCJ (vgl. Box 2). Aus einem verpflichtenden Zweckverband wird ein Verband, der sich um Mitglieder bemühen muss. Seine Marktstellung als Monopolist ist dahin. Er muss sich als Dienstleister seinen Kunden, den Gebietskörperschaften, anbieten, d.h. er muss durch seine Arbeitsergebnisse beweisen, dass er durch seine Erfahrung und sein Know-how der Konkurrenz, beispielsweise anderen Städten oder Landkreisen überlegen ist, will er weiterhin am Markt bestehen. Es entsteht dadurch ein nicht unerheblicher Druck und Anreiz, die anstehenden Aufgaben möglichst kostengünstig zu bewältigen.

Finanzierung

Neben den inhaltlichen Aspekten gilt es, die finanzielle Seite der Verlagerung von Sozialhilfeaufgaben auf die Kommunen zu betrachten. Zum einen muss die Frage geklärt werden, wie die örtlichen Sozialhilfeträger ihre konkreten Hilfefälle finanzieren und zum anderen, mit welchen Mitteln der örtliche Sozialhilfeträger selbst ausgestattet sein muss, um diese Hilfeleistungen bezahlen zu können.

Die Finanzierung der Hilfefälle könnte nach dem bereits erwähnten Zuordnungsprinzip des gewöhnlichen Aufenthalts (gA) durchgeführt werden. Bei dieser Variante finanziert je-

der Landkreis und jede kreisfreie Stadt diejenigen Hilfeempfänger, die dem Ursprung nach aus dieser Gebietskörperschaft stammen. Jede Kommune sollte für ihre eigenen Hilfeempfänger Verantwortung tragen. Auch in Baden-Württemberg wird diesem Grundprinzip bei einer dort stattfindenden Reform der Regelung der überörtlichen Sozialhilfe Rechnung getragen. So sollen in Baden-Württemberg bei der geplanten Auflösung der dortigen Landeswohlfahrtsverbände die behinderten Menschen nach dem Herkunftsprinzip versorgt werden.⁶

Die Finanzierung nach dem gewöhnlichen Aufenthalt hat den Vorteil der erhöhten Transparenz, insbesondere aus der Sicht der finanzierenden Gebietskörperschaft. Den kommunalen Gebietskörperschaften wird, anders als bei einer anonymisierten Umlage, bewusst, wie viele Menschen aus ihrer Gesellschaft betreut werden müssen. Damit werden steigende Belastungen aufgrund steigender Fallzahlen auch direkt beim Letztfinanzier deutlich. Bis zur tatsächlichen Umsetzung einer Strukturreform bzw. in der Übergangsphase könnte durch die Einführung einer so genannten Kostenträgerquote⁷ bereits ein gewisses Maß an Transparenz und Anreizpotentialen geschaffen werden.

Bei der möglichen Realisierung des beschriebenen Optionsmodells zum unterstellten Fallbeispiel würde die von den Mitgliedskörperschaften zu bedienende Umlage bis auf eine kleine Restumlage zur Finanzierung des für die Wahrnehmung zentraler Aufgaben verbliebenen sozialen Zweckverbandes wegfallen, d.h. den Landkreisen und kreisfreien Städten verblieben nun diese Mittel zur Finanzierung der ihnen übertragenen Aufgaben. Geht man nun nach gA-Fällen vor, so könnten manche, im Wesentlichen große und finanzstärkere Landkreise bzw. kreisfreie Städte im Vergleich zur Umlagefinanzierung Mittel einsparen, während vorwie-

gend kleinere und finanzschwächere Gebietskörperschaften, die aus der Umlage profitiert haben, nun zusätzliche Mittel für ihre gA-Fälle aufbringen müssen. Diese Verteilung der finanziellen Belastungen könnte man nun als eine Art »natürliche« Verteilung ansehen, d.h. die Gebietskörperschaften müssten dann mit den ihnen zur Verfügung stehenden Mitteln die ihnen obliegenden Aufgaben bewältigen, zu denen dann die Hilfeleistungen im Rahmen der Hilfe in besonderen Lebenslagen zählen.⁸

Kommt es aber aufgrund einer Ungleichverteilung der Anzahl sowie der Schwere der Eingliederungshilfefälle zu größeren unterschiedlichen Belastungen unter den einzelnen Landkreisen und kreisfreien Städten, so bestünde die Möglichkeit, diese Unterschiede, sofern sie tatsächlich statistisch signifikant sein sollten, über eine zusätzliche Komponente in den kommunalen Finanzausgleichen abzufedern. So könnten die Belastungen, die einem Landkreis bzw. einer kreisfreien Stadt durch die veränderte Zuständigkeitsverteilung entstehen, über einen zusätzlichen Nebenansatz, einen so genannten Soziallastennebenansatz ausgeglichen werden.⁹ Wünschenswert wäre ein Ausgleich der Anzahl als auch der Schwere der Fälle. Es wäre im Einzelfall zu prüfen, ob das dafür notwendige Datenmaterial bereits vorliegt oder aber erst in der gewünschten Qualität generiert werden müsste. Das Material müsste genau aufschlüsseln, wie viele Hilfeempfänger aus einer Gebietskörperschaft welche Hilfe erhalten.¹⁰

Zusammenfassung

Das Auseinanderfallen von Aufgabenwahrnehmung und Finanzierungsverantwortung in der organisatorischen Struktur einiger überörtlicher Sozialhilfeträger in Deutschland bedingt, dass für eine sparsame Mittelverwendung keinerlei zielkonforme Anreize verankert sind. Hinzu kommt die fehlende Transparenz gerade für die im Umlagesystem finanzierenden Landkreise und kreisfreien Städte. Für eine einzelne Gebietskörperschaft wird nicht transparent, wie viele und wie schwere Fälle nach dem gewöhnlichen Aufenthalt eigentlich in ihre Zuständigkeit fallen. Durch diese fehlende Transpa-

⁶ In einer Presseerklärung der Landesregierung von Baden-Württemberg vom 13. Januar 2004 mit der Ordnungsnummer 7/2004 heißt es weiter: »Das Herkunftsprinzip soll zum tragenden Grundsatz zwischen den Kreisen werden. Durch eine entsprechende Vereinbarung zwischen sämtlichen Stadt- und Landkreisen solle insbesondere erreicht werden, dass der Kreis, aus dem der Behinderte stamme, auch dann der Kostenträger bleibe, wenn der Behinderte in einem anderen Kreis betreut werde. Dies erfolge unabhängig davon, ob eine stationäre oder ambulante Betreuung gegeben sei.«

⁷ Als alternative Form zur Umlagefinanzierung käme die Einführung einer so genannten Kostenträgerquote für die Landkreise und kreisfreien Städte in Betracht. D.h. die eigentlichen Kosten der Hilfestellung pro Fall werden zu einem gewissen Anteil von der Gebietskörperschaft übernommen, aus der der Hilfeempfänger nach seinem gewöhnlichen Aufenthalt (vor Aufnahme in eine Einrichtung) stammt. Der Rest wird weiterhin gemeinschaftlich über die Umlage finanziert. So könnten sich beispielsweise die Gebietskörperschaften zu 50% direkt an den Fallkosten beteiligen, und die restlichen 50% werden weiter über die Umlage abgedeckt. Diese Aufteilung könnte in Stufen eingeführt werden.

Eine solche Kostenträgerquote ermöglicht den Landkreisen und kreisfreien Städten einen Einblick in die tatsächlichen Kosten der Hilfestellung, während beim jetzigen System der reinen Umlagefinanzierung keine Transparenz gegeben ist, wohin die Gelder der Umlagezahler tatsächlich fließen. Außerdem schafft eine solche Kostenträgerquote einen entsprechenden Anreiz für die örtlichen Sozialhilfeträger, sich bei kostengünstigeren (ambulanten) Versorgungsformen für die Hilfeempfänger zu engagieren, statt sie in teuren Einrichtungen unterzubringen.

⁸ Auftretende unterschiedliche Belastungen durch die übernommenen Sozialhilfeausgaben werden dadurch freilich nicht explizit berücksichtigt. Hier gäbe es also keinen Ausgleich zwischen finanzstärkeren und finanzschwächeren Gebietskörperschaften, teuren und billigen sowie vielen und wenigen Fällen. Die Gebietskörperschaften erhielten ausschließlich Mittel über die bestehenden kommunalen Finanzausgleiche je nach Finanzkraft und Bedarf zugewiesen.

⁹ Ein zusätzlicher Nebenansatz wird nach Meinung der Autoren erst in der dritten Phase einer stärkeren Aufgabenverlagerung notwendig. Dieser »Soziallastennebenansatz« sollte dann aber neben den jetzigen überörtlichen Sozialhilfeausgaben auch die örtlichen Sozialhilfeausgaben berücksichtigen. Was die Indikatoren für die örtliche Sozialhilfe betrifft, so könnte hier bereits auf Erfahrungen aus anderen Bundesländern, wie z.B. Nordrhein-Westfalen (vgl. Parsche et al. 1995) oder Rheinland-Pfalz (vgl. Parsche et al. 1998) zurückgegriffen werden.

¹⁰ Allerdings wird von zu komplexen Nebenansätzen abgeraten.

renz kann darüber hinaus auch keine effektive Finanzkontrolle von Seiten des Letztfinanziers stattfinden, der von Natur aus ein erhöhtes Interesse daran haben müsste.

Darüber hinaus besteht tendenziell aufgrund der Verteilung der Aufgaben und Kostenträgerschaft das Problem, dass insbesondere die örtlichen Sozialhilfeträger einen Anreiz haben, Hilfefälle zum überörtlichen Träger abzuschieben. Durch die geteilten Zuständigkeiten (stationär-überörtlich, ambulant-örtlich) haben die Landkreise und kreisfreien Städte einen Vorteil daraus, einen Hilfeempfänger von der ambulanten Betreuung in eine stationäre Einrichtung zu bringen, um selbst Kosten zu sparen. Insgesamt ist eine stationäre Unterbringung in der Regel teurer – dies trifft die einzelne Gebietskörperschaft über die Umlage aber nur zu einem geringen Teil.

Eine Aufgabenverlagerung bietet dagegen entscheidende Vorteile in den Punkten Finanzierung und Steuerung. Durch das in der unterstellten Fallkonstellation mit Hilfe des vorgeschlagenen Optionsmodells realisierte Konnexitätsprinzip befinden sich Aufgabenwahrnehmung und Ausgabenverantwortung in einer Hand, so dass zum einen strukturelle Anreize für die beteiligten Parteien zum kostenbewussten Umgang mit den zur Verfügung stehenden Finanzmitteln gegeben sind und zum anderen eine effektive Finanzkontrolle möglich ist. Des Weiteren wird für den Letztfinanzier transparent, für wie viele und welche Fälle er bezahlen muss, was wiederum eine funktionierende Einzelfallsteuerung zur Folge hat. Dadurch, dass die Verpflichtung wegfällt, die überörtliche Sozialhilfe von einem höheren Sozialverband ausführen zu lassen, entsteht darüber hinaus in der Leistungsbereitstellung ein gewisses Maß an Wettbewerb. In der Summe werden von der Umsetzung der geschilderten strukturellen Reformen erhebliche Effizienzgewinne und Einsparpotentiale erwartet, was insbesondere im Hinblick auf die gestiegenen und noch steigenden Fallzahlen eine notwendige Voraussetzung für die Konsolidierung der Finanzen im Bereich der Eingliederungshilfe ist.¹¹

Literatur

Parsche, R. und M. Steinherr (1995), »Der kommunale Finanzausgleich des Landes Nordrhein-Westfalen«, ifo Studien zur Finanzpolitik Bd. 59, ifo Institut, München.

Parsche, R. und M. Steinherr (1998), »Der Ausgleich zwischen Finanzbedarf und Finanzkraft im kommunalen Finanzausgleich des Landes Rheinland-Pfalz«, ifo Studien zur Finanzpolitik Bd. 66, ifo Institut, München.

¹¹ An dieser Stelle nicht angesprochen wurden die Standards in der Leistungsgewährung. Neben den finanzwissenschaftlichen Aspekten der Aufgabenverteilung und der Finanzverantwortung sind auch diese kostenwirksamen Vorgaben kritisch zu diskutieren und womöglich auf ein angemessenes Maß zu senken. Dies verlangt freilich erheblichen politischen Mut, könnte allerdings auch ein beachtliches Einsparpotential generieren.