

Eck, Alexander; Frei, Xenia; Rösel, Felix

Article

Immer mehr Bedürftige: Die Entwicklung der Sozialhilfeausgaben zwischen 2006 und 2013

ifo Dresden berichtet

Provided in Cooperation with:

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

Suggested Citation: Eck, Alexander; Frei, Xenia; Rösel, Felix (2015) : Immer mehr Bedürftige: Die Entwicklung der Sozialhilfeausgaben zwischen 2006 und 2013, ifo Dresden berichtet, ISSN 0945-5922, ifo Institut, Niederlassung Dresden, Dresden, Vol. 22, Iss. 1, pp. 21-32

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/170110>

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.

Immer mehr Bedürftige: Die Entwicklung der Sozialhilfeausgaben zwischen 2006 und 2013

Alexander Eck, Xenia Frei und Felix Rösel*

Einleitung

Der spürbare Anstieg der Sozialhilfeausgaben je Einwohner um durchschnittlich mehr als 4 % p. a. in den vergangenen Jahren ist im Wesentlichen auf einen Anstieg der Zahl der Leistungsempfänger (Fälle) zurückzuführen, während die Ausgaben je Fall seit Jahren stagnieren. Dies ist das Ergebnis des vorliegenden Beitrags, in dem Hintergründe und regionale Unterschiede in der Ausgabenentwicklung der Sozialhilfe insgesamt sowie der einzelnen Hilfearten näher untersucht werden. Die Sozialhilfe ist im Sozialgesetzbuch Zwölftes Buch (SGB XII) normiert und gemäß § 2 Abs. 1 SGB XII nachrangig gegenüber anderen Unterstützungsleistungen. Es bestehen sieben Arten der Sozialhilfe, die im 3. bis 9. Kapitel SGB XII normiert sind. Die Sozialhilfe hat gemäß § 1 SGB XII insbesondere die Aufgabe, Bedürftigen „die Führung eines Lebens zu ermöglichen, das der Würde des Menschen entspricht.“ Seit der grundlegenden Reform der sozialen Sicherungssysteme in Deutschland im Jahr 2005 ist von der Sozialhilfe nach SGB XII die Grundsicherung für erwerbsfähige Bedürftige nach SGB II abzugrenzen.

Die Sozialhilfe ist ein wesentlicher Ausgabenposten der Kommunen – zumeist der Landkreise und kreisfreien Städte.¹ Die Kommunen in Deutschland verausgaben netto jährlich rund 50 Mrd. € im Bereich Soziales und Jugend, davon über 30 Mrd. € für Soziale Hilfen [STATISTISCHES BUNDESAMT (2014)]. Deutlich mehr als die Hälfte der Ausgaben für Soziale Hilfen entfallen dabei auf den Bereich der Sozialhilfe und mithin Leistungen nach SGB XII. Die Sozialhilfe bildet damit einen wesentlichen Bestandteil der kommunalen Fürsorgeaufwendungen. Zugleich entwickelten sich gerade die Sozialhilfeausgaben in der Vergangenheit besonders dynamisch. In den Jahren 2006 bis 2013 stiegen in Deutschland die Sozialhilfeausgaben (brutto) je Einwohner um durchschnittlich 4,3 % pro Jahr. Das nominale Bruttoinlandsprodukt je Einwohner wuchs im gleichen Zeitraum mit durchschnittlich 2,4 % nur etwa halb so stark [STATISTISCHES BUNDESAMT (2015a)]. Auch die Pro-Kopf-Gesamteinnahmen und -ausgaben der Kommunen blieben mit einem jahresdurchschnittlichen Anstieg von 3,2 % bzw. 3,1 % hinter dem Anstieg der Sozialhilfeausgaben zurück [STATISTISCHES BUNDESAMT (2015b)].

Der starke Zuwachs der kommunalen Sozialausgaben wird bereits seit Jahrzehnten problematisiert [vgl. z. B. MLYNEK (1995)] und mitunter eine stärkere finanzielle Be-

teiligung des Bundes eingefordert [vgl. EICHEL et al. (2013)]. Seit 2014 erstattet der Bund den Kommunen die Nettoausgaben einer Sozialhilfeart (Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung) vollständig, die Finanzierung der anderen Hilfearten obliegt weiterhin den Kommunen. Der Koalitionsvertrag von CDU, CSU und SPD sieht im Rahmen eines Bundesteilhabegesetzes weitere 5 Mrd. € jährlich zur Entlastung der Kommunen bei der Eingliederungshilfe vor. Diese Maßnahme soll einen wichtigen Bestandteil der geplanten Neuordnung der föderalen Finanzbeziehungen in Deutschland bilden. Vor diesem Hintergrund wird in diesem Beitrag die Entwicklung der Sozialhilfeausgaben seit dem Jahr 2006 näher untersucht und dargestellt. Eine Vielzahl von Abbildungen und Grafiken vermittelt hierbei ein genaueres Bild der Hintergründe sowie der regionalen Unterschiede im Ausgabenniveau und des Ausgabenzuwachses bei der Sozialhilfe in Deutschland. Betrachtet werden die Bruttoausgaben je Einwohner, um die unterschiedliche regionale Betroffenheit im Bereich der Sozialhilfe darstellen zu können.² In diesem Beitrag wird damit ein statistischer Überblick über die Entwicklung der Sozialhilfeausgaben gegeben; eine genauere Analyse der Ursachen der dargestellten zeitlichen und regionalen Unterschiede bleibt künftigen Arbeiten vorbehalten.

Sozialhilfeausgaben im Überblick

Im Folgenden wird zunächst ein erster Überblick über die Entwicklung der Sozialhilfeausgaben in Deutschland seit Einführung des SGB XII gegeben. Da im Jahr 2005 als Einführungsjahr des SGB XII noch größere Datenunsicherheiten bestanden,³ wird im Folgenden der Zeitraum ab dem Jahr 2006 bis hin zum aktuellen Rand näher untersucht. Die Untersuchung beschränkt sich dabei auf eine sachliche Betrachtung der sieben Sozialhilfearten (3. bis 9. Kapitel SGB XII) und eine regionale Betrachtung nach Ländern. Auf eine kleinteiligere Untersuchung wird ebenso verzichtet wie auf eine Unterscheidung von Trägern und Einrichtungen.

* Alexander Eck, Xenia Frei und Felix Rösel sind Doktoranden der Niederlassung Dresden des ifo Institut – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München e.V.

Hilfearten der Sozialhilfe

Abbildung 1 zeigt die Entwicklung der Sozialhilfeausgaben je Einwohner zwischen 2006 und 2013 insgesamt (Gesamtsäule) sowie für die einzelnen Hilfearten. Die Ausgaben für Hilfe zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten und die Hilfe in anderen Lebenslagen werden hierbei zusammen betrachtet. Deutlich wird in der Abbildung zunächst der spürbare Anstieg der Gesamtausgaben von rund 250 € im Jahr 2006 auf über 330 € je Einwohner im Jahr 2013. Dies entspricht einem Zuwachs von rund 4,3 % pro Jahr. Über 90 % der gesamten Sozialhilfeausgaben entfielen 2013 auf drei Hilfearten: die Eingliederungshilfe für behinderte Menschen, die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung sowie die Hilfe zur Pflege. Die Ausgaben für diese drei Hilfearten sind in den vergangenen Jahren auch besonders deutlich gewachsen.

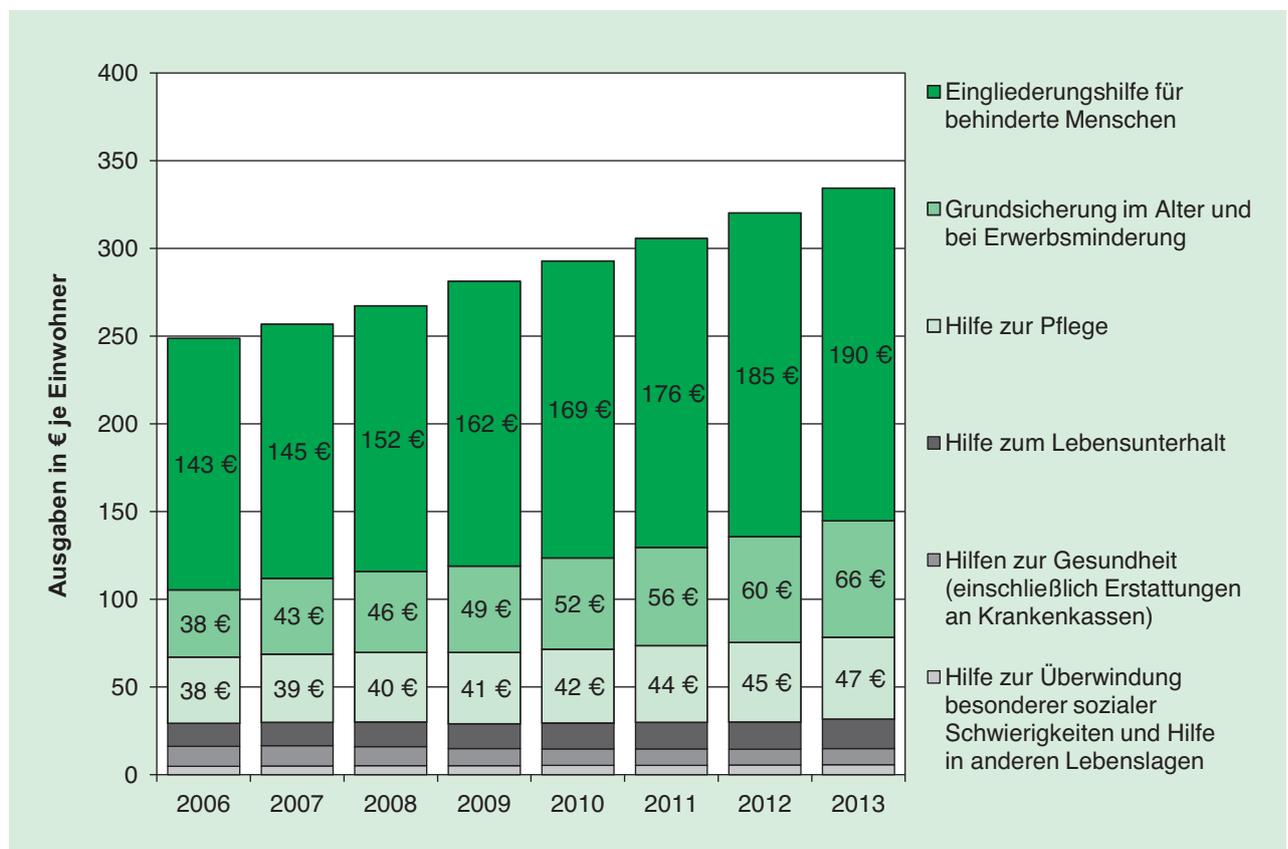
Um den Anstieg der Sozialhilfeausgaben je Einwohner näher zu analysieren, werden im Folgenden deren Wachstumsraten betrachtet. Abbildung 2 zeigt den jährlichen Anstieg der Sozialhilfeausgaben insgesamt (Gesamtsäule) sowie den Anteil, der jeweils auf die sechs Hilfearten zurück-

zuführen ist.⁴ Beispielsweise stiegen im Jahr 2013 die Sozialhilfeausgaben im Vergleich zum Vorjahr um insgesamt 4,4 %. Von diesem Wachstum sind auf die Eingliederungshilfe für behinderte Menschen 1,6 Prozentpunkte zurückzuführen, auf die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung 1,9 Prozentpunkte sowie auf die Hilfe zur Pflege weitere 0,4 Prozentpunkte. Auf die restlichen Arten entfallen zusammen die verbleibenden 0,5 Prozentpunkte. Über den gesamten Beobachtungszeitraum wären die Sozialhilfeausgaben ohne die Eingliederungshilfe für behinderte Menschen und die Grundsicherung im Alter lediglich um 0,6 % im Jahresdurchschnitt gewachsen; die verbleibenden Sozialhilfeausgaben ohne die Hilfe zur Pflege stagnierten gar.

Für den Anstieg der Sozialausgaben je Einwohner sind im Kern zwei Ursachen denkbar. Erstens könnten die Ausgaben je Leistungsberechtigten (Fall) steigen oder zweitens die Zahl der Fälle (je Einwohner) selbst zunehmen. Der Zusammenhang zwischen beiden Größen erschließt sich aus einer Aufgliederung der Ausgaben je Einwohner (A/EW) in Fälle je Einwohner (F/EW) und Ausgaben je Fall (A/F):

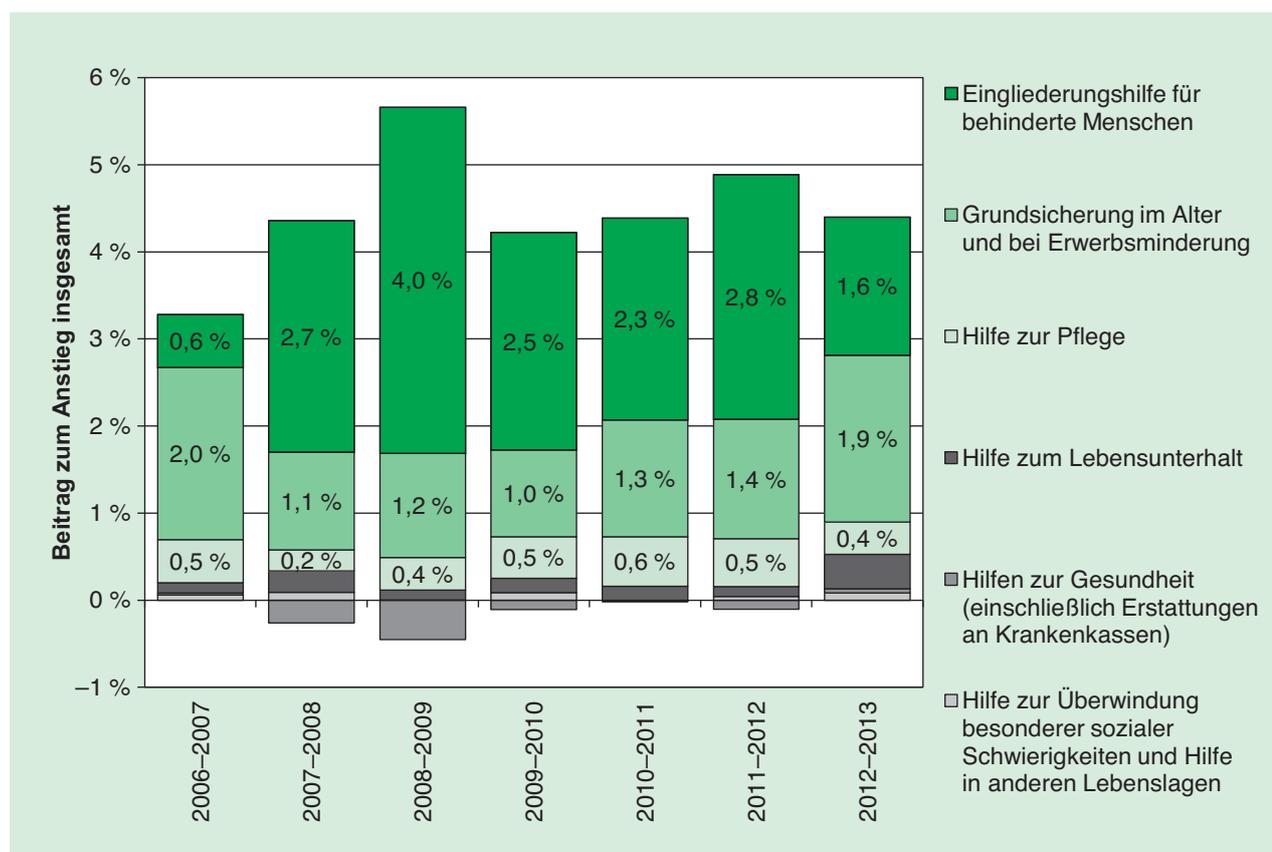
$$\frac{A}{EW} = \frac{F}{EW} \times \frac{A}{F}$$

Abbildung 1: Entwicklung der Sozialhilfeausgaben nach Arten im Bundesdurchschnitt (2006–2013)



Quellen: Statistisches Bundesamt (2015c), Arbeitskreis Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder (2014), Berechnungen und Darstellung des ifo Instituts.

Abbildung 2: Anteil der Sozialhilfearten an der Veränderung der Sozialhilfeausgaben (2006–2013)



Quellen: Statistisches Bundesamt (2015c), Arbeitskreis Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder (2014), Berechnungen und Darstellung des ifo Instituts.

Die Veränderungsrate der Ausgaben je Einwohner lässt sich zugleich approximativ als Summe der Veränderungsrate von Fällen je Einwohner und Ausgaben je Fall darstellen. Abbildung 3 zeigt die auf diese Weise durchgeführte Aufgliederung der Ausgabenveränderung nach Sozialhilfearten für Deutschland insgesamt. Der jahresdurchschnittliche Anstieg von 4,3% der Sozialhilfeausgaben ist nahezu vollständig (3,8 Prozentpunkte) auf einen Anstieg der Fallzahlen je Einwohner zurückzuführen. Die Zunahme der Ausgaben je Fall ist hingegen lediglich für 0,5 Prozentpunkte der durchschnittlichen Veränderung der Sozialhilfeausgaben je Einwohner verantwortlich.

Dieses Ergebnis spiegelt sich im Wesentlichen auch in den einzelnen Sozialhilfearten wider. Eine Ausnahme stellt lediglich die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung dar. Bei dieser leistet auch die Zunahme der Ausgaben je Fall einen substantiellen Beitrag von jahresdurchschnittlich 2,8% zum Ausgabenwachstum von insgesamt 8,2%. Die Hilfen zur Gesundheit stellen einen Sonderfall dar. Gesundheitsreformen, wie z. B. die im Jahr 2007 eingeführte faktische Pflicht zum Abschluss einer Krankenversicherung, haben einen starken Einfluss auf die Entwicklung dieser Sozialhilfeart.

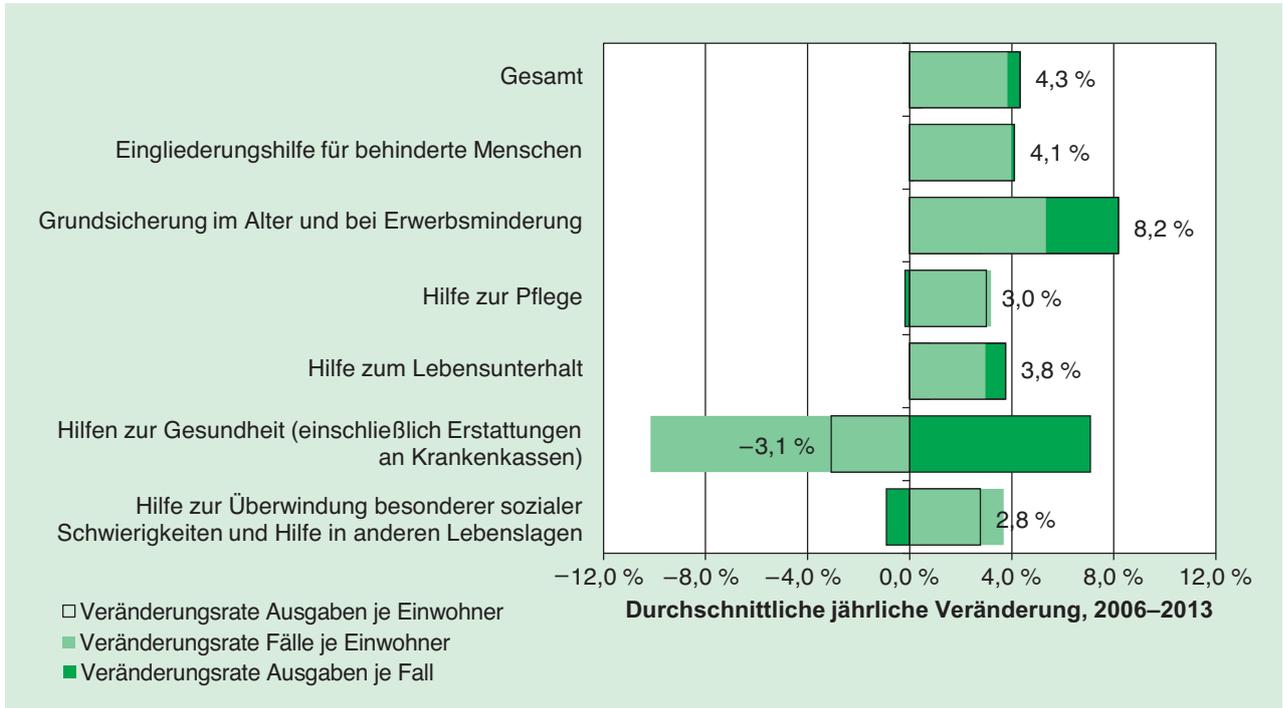
Deutlich wird dies im Zeitverlauf (vgl. Abb. 4). Während die Ausgaben je Fall für nahezu alle Hilfearten seit dem Jahr 2006 stagnieren, gab es bei den Hilfen zur Gesundheit einen starken Anstieg zwischen den Jahren 2006 und 2008. Die durchschnittlichen Sozialhilfeausgaben liegen seit dem Jahr 2009 nahezu unverändert bei rund 10.000 € je Fall und Jahr.

Regionale Unterschiede

Bisher wurden die Sozialhilfeausgaben für Deutschland im Aggregat betrachtet. Aufgrund der Zuständigkeit der kommunalen bzw. der Landesebene bei der Gewährung der Sozialhilfe im Einzelfall konnten sich innerhalb des Bundesgebietes jedoch bedeutsame regionale Unterschiede herausbilden. Im Folgenden werden diese Unterschiede näher beschrieben und herausgearbeitet.

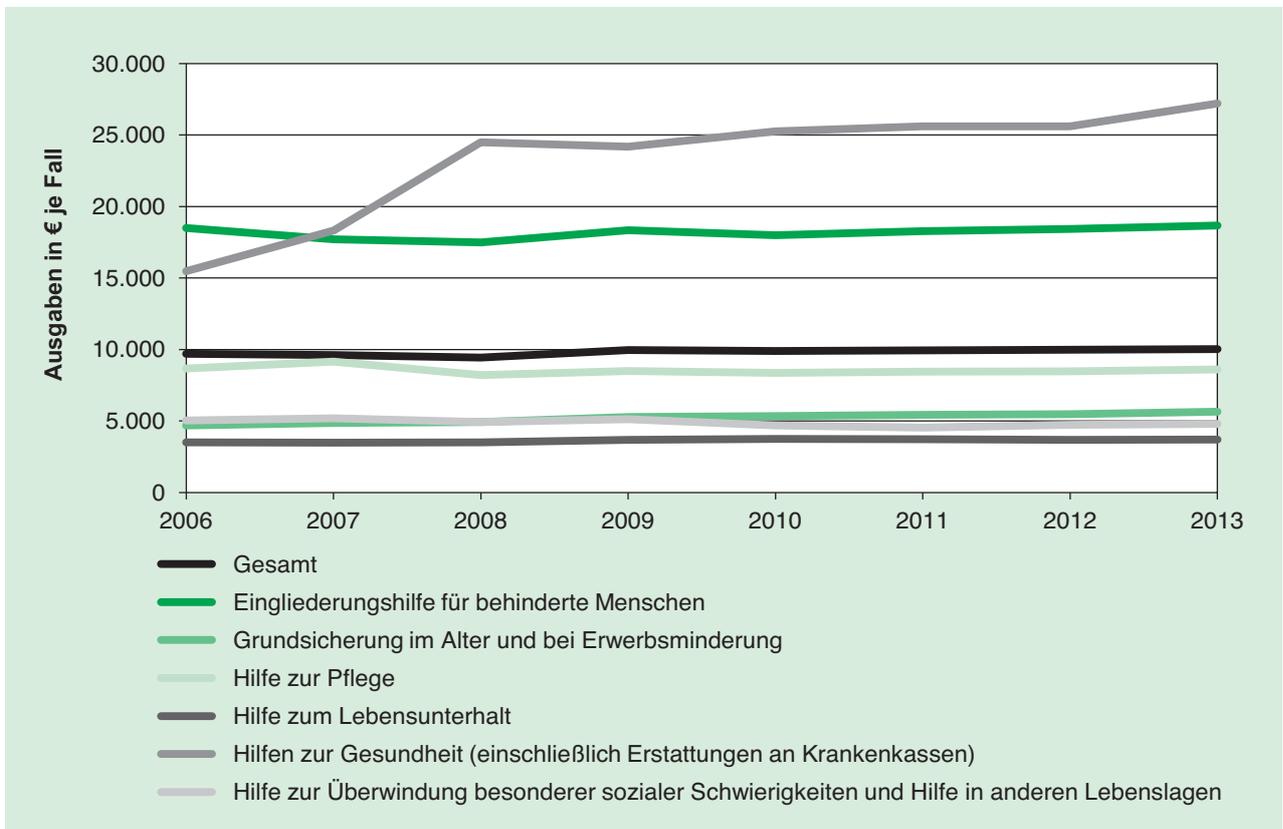
Ein erster Blick auf die Zusammensetzung der Sozialhilfeausgaben zeigt, dass nur wenige Unterschiede zwischen den Ländern in Bezug auf die Anteile der einzelnen Sozialhilfearten an den Sozialhilfeausgaben insgesamt bestehen. Die Flächenländer sowie der Stadtstaat Bremen sind weitgehend vergleichbar in der Zusammen-

Abbildung 3: Jahresdurchschnittliche Veränderung der Sozialhilfeausgaben und -fälle im Bundesdurchschnitt (2006–2013)



Quellen: Statistisches Bundesamt (2015c, 2015d), Arbeitskreis Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder (2014), Berechnungen und Darstellung des ifo Instituts.

Abbildung 4: Ausgaben je Fall nach Sozialhilfearten im Bundesdurchschnitt (2006–2013)



Quellen: Statistisches Bundesamt (2015c, 2015d), Berechnungen und Darstellung des ifo Instituts.

setzung der Sozialhilfeausgaben nach Sozialhilfearten (vgl. Abb. 5). In diesen Ländern umfasste die Eingliederungshilfe für behinderte Menschen im Jahr 2013 mehr als 50 % der gesamten Sozialhilfeausgaben. Weitere rund 20 % entfielen auf die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung, der Rest entfiel auf die übrigen Sozialhilfearten. Zwei Ausnahmen bilden Berlin und Hamburg. In diesen beiden Ländern sind insbesondere die Hilfe zur Pflege sowie die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung von größerer relativer Bedeutung als im Bundesdurchschnitt.

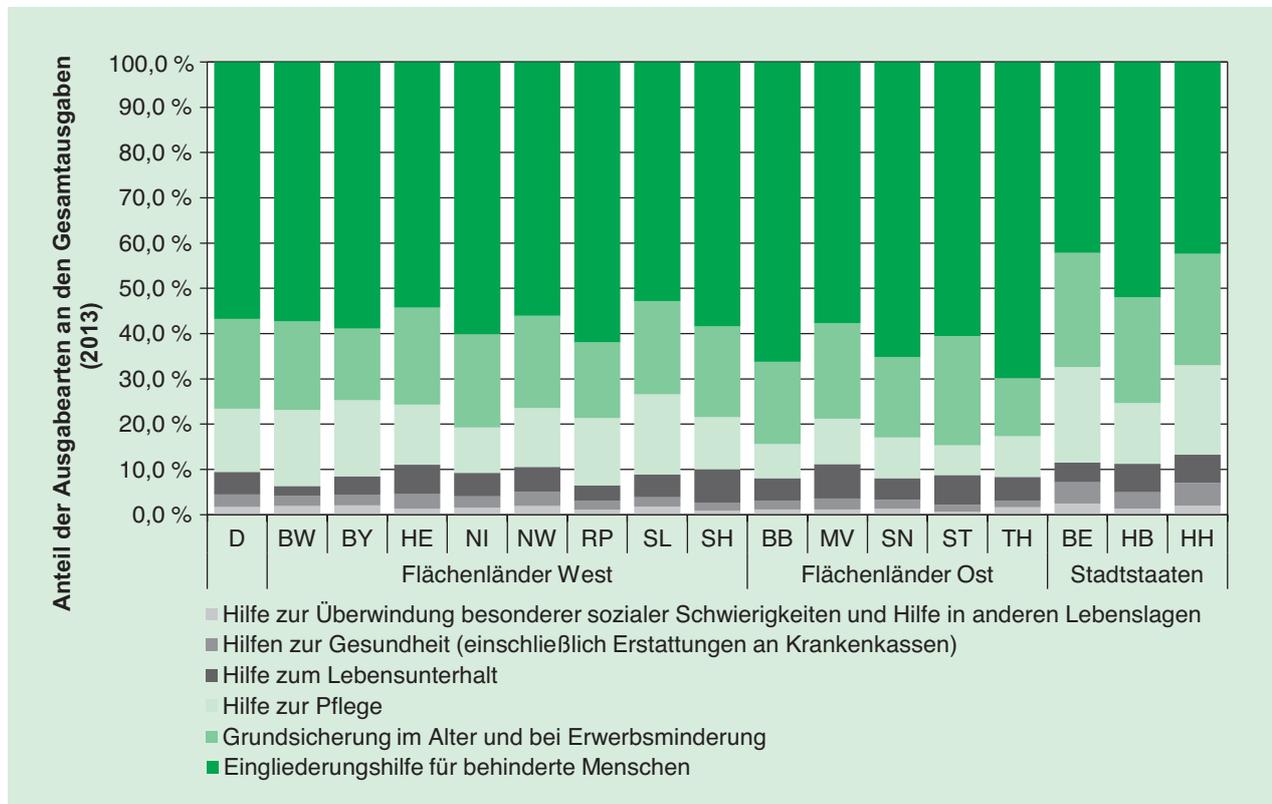
Trotz einer vergleichbaren Zusammensetzung unterscheiden sich die Länder in der Höhe der Ausgaben je Einwohner erheblich (vgl. Abb. 6). Die Sozialhilfeausgaben je Einwohner betragen im Jahr 2013 in Nordrhein-Westfalen mit 390 € mehr als das Doppelte der Ausgaben Sachsens (185 €). Auch innerhalb der Gruppe der west- bzw. ostdeutschen Flächenländer bestehen deutliche Unterschiede im Ausgabeniveau. Die Länder mit den höchsten Sozialhilfeausgaben je Einwohner (Nordrhein-Westfalen bzw. Mecklenburg-Vorpommern) lagen jeweils mehr als 50% über den Ländern mit dem niedrigsten Ausgabeniveau, Baden-Württemberg bzw. Sachsen. Eine Sonderrolle nehmen wiederum die Stadtstaaten ein. Die Sozialhilfeausgaben je Einwohner übersteigen in den

Stadtstaaten in allen Sozialhilfearten den Bundesdurchschnitt deutlich.

Regionale Unterschiede werden auch in der Ausgabenveränderung deutlich. In Abbildung 7 sind die Sozialhilfeausgaben je Einwohner im Jahr 2006 gegen die jahresdurchschnittliche Ausgabenveränderung zwischen den Jahren 2006 und 2013 für die 16 Länder abgetragen. Die Größe der Blase illustriert die absolute Höhe der Sozialhilfeausgaben des Landes. Zu erkennen ist hierbei ein umgekehrter Zusammenhang von Ausgabeniveau und -veränderung: Länder mit einem bereits überdurchschnittlichen Ausgabeniveau im Jahr 2006 realisierten in den Folgejahren unterdurchschnittliche Zuwächse. Dies betrifft insbesondere die Stadtstaaten. In Ländern mit niedrigerem Ausgangswert der Sozialhilfeausgaben je Einwohner stiegen die Sozialhilfeausgaben hingegen besonders stark an. Dies gilt insbesondere für die ostdeutschen Flächenländer. Sollte dieser Trend anhalten, könnten die Sozialhilfeausgaben je Einwohner in den ostdeutschen Flächenländern mittelfristig das Niveau der westdeutschen Flächenländer erreichen.

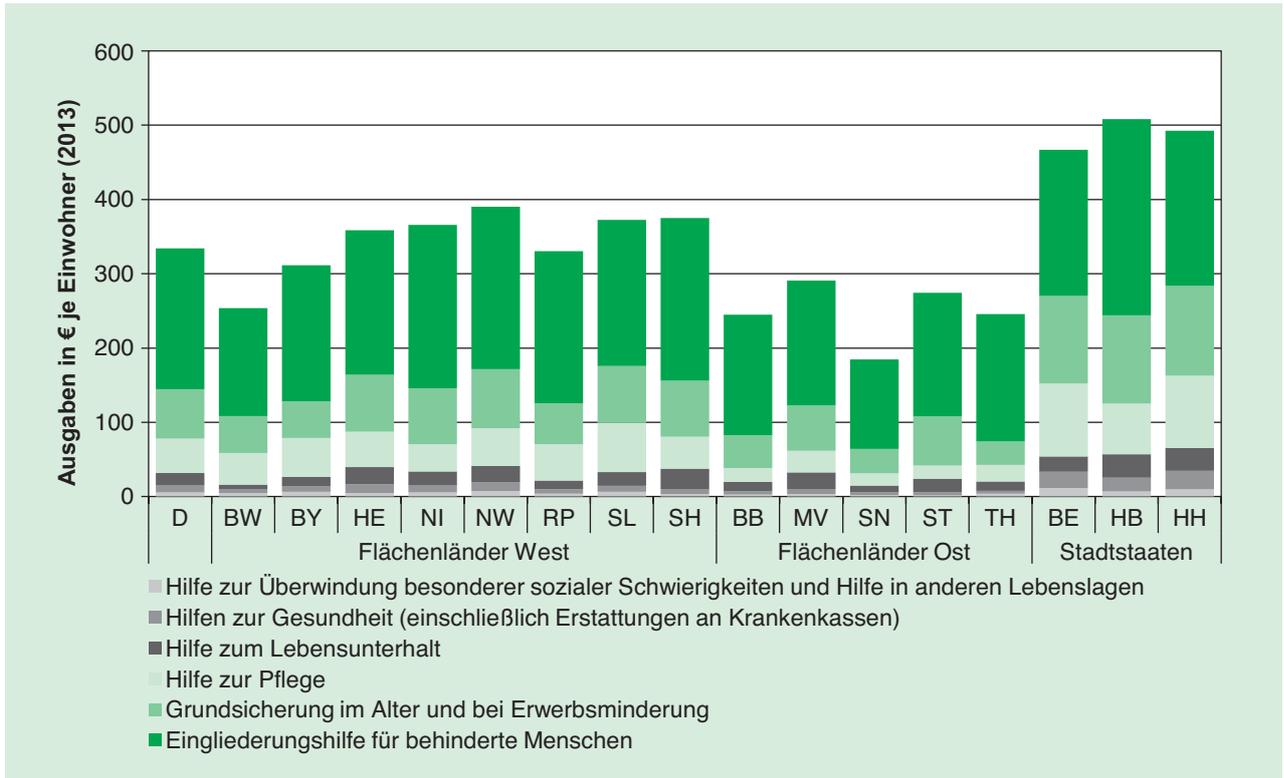
Bisher konnte gezeigt werden, dass der Anstieg der Fallzahlen bei den drei ausgabestärksten Arten der Sozialhilfe (Eingliederungshilfe für behinderte Menschen, Hilfe zur Pflege sowie Grundsicherung im Alter und bei

Abbildung 5: Anteil der Sozialhilfearten an den Sozialhilfeausgaben nach Ländern (2013)



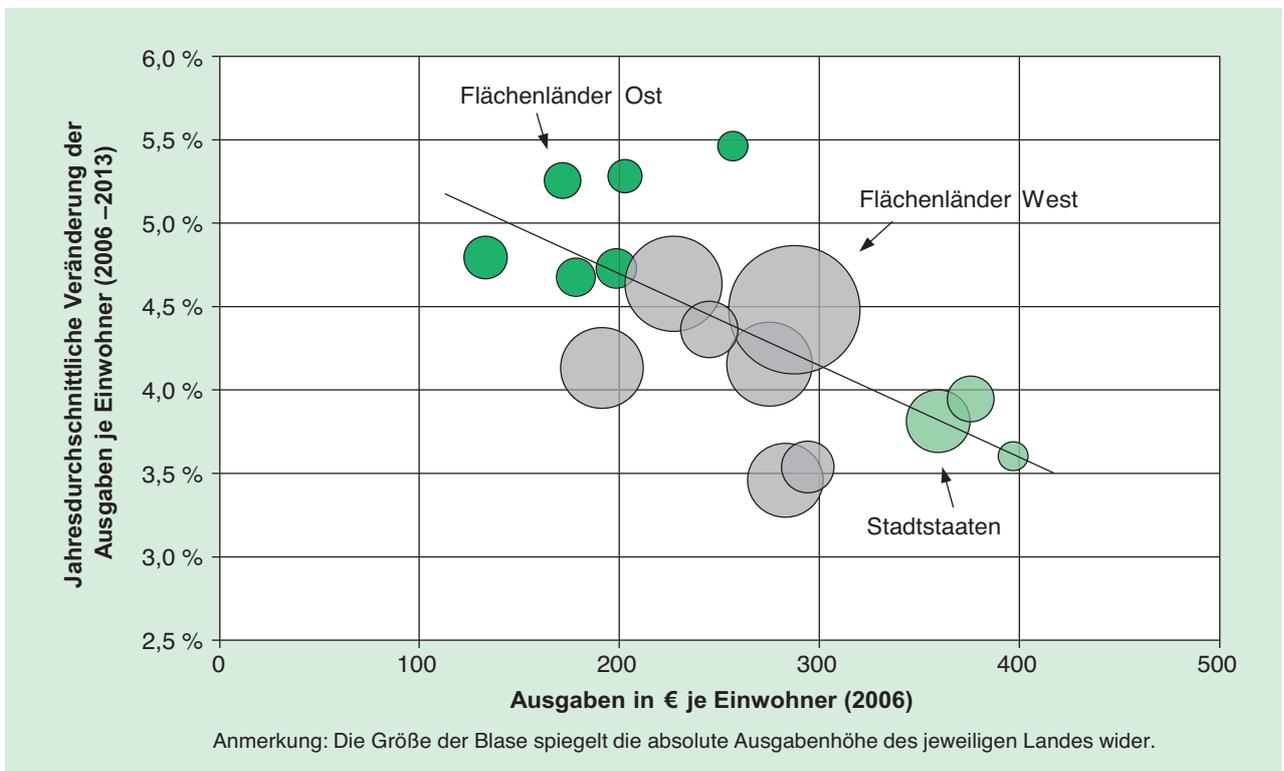
Quellen: Statistisches Bundesamt (2015c), Arbeitskreis Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder (2014), Berechnungen und Darstellung des ifo Instituts.

Abbildung 6: Sozialhilfeausgaben nach Arten und Ländern (2013)



Quellen: Statistisches Bundesamt (2015c), Arbeitskreis Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder (2014), Berechnungen und Darstellung des ifo Instituts.

Abbildung 7: Sozialhilfeausgabenhöhe und -veränderung nach Ländern (2006 bzw. 2006–2013)



Anmerkung: Die Größe der Blase spiegelt die absolute Ausgabenhöhe des jeweiligen Landes wider.

Quellen: Statistisches Bundesamt (2015c), Arbeitskreis Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder (2014), Berechnungen und Darstellung des ifo Instituts.

Erwerbsminderung) ein wesentlicher Faktor für die Zunahme der Sozialhilfeausgaben je Einwohner zwischen den Jahren 2006 und 2013 darstellt. Zudem bestehen erhebliche regionale Unterschiede in der Ausgabenhöhe und -entwicklung. Im Folgenden werden diese Überlegungen kombiniert und regionale Spezifika nochmals stärker herausgestellt.

Einzelne Sozialhilfefarten

Im Bundesdurchschnitt ist der Anstieg der Sozialhilfeausgaben durch den Zuwachs an Fällen je Einwohner getrieben. Wird die Entwicklung einzelner Ausgabenarten über die letzten Jahre in den einzelnen Ländern analysiert, zeichnet sich jedoch mitunter ein anderes Bild. In den einzelnen Ländern kam es vereinzelt zusätzlich zu stärkeren Veränderungen in der Ausgabenhöhe je Fall. Diese Änderungen korrespondieren teils verstärkend, teils gegenläufig mit der Entwicklung der Fallzahlen je Einwohner im jeweiligen Land. Für eine detailliertere Analyse werden nachfolgend die drei wichtigsten Ausgabenarten – Eingliederungshilfe für behinderte Menschen, Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung sowie Hilfe zur Pflege – näher untersucht und regionale Unterschiede herausgearbeitet.

Hilfe zur Eingliederung von behinderten Menschen

Die Ausgaben je Einwohner für die Eingliederung behinderter Menschen stiegen seit dem Jahr 2006 in allen Ländern an (vgl. Abb. 8a)). Allerdings sind zwischen den Ländern teilweise erhebliche Unterschiede in der Ausgabenentwicklung zu verzeichnen. Besonders stark stiegen die Ausgaben dieser Sozialhilfefart in Bremen, Niedersachsen und im Saarland an. Während das Saarland im Jahr 2006 noch leicht unter dem Bundesdurchschnitt lag, wiesen Bremen und Niedersachsen bereits überdurchschnittliche Ausgaben auf.

Eine wesentliche Ursache für die zunehmenden Ausgaben je Einwohner stellt der korrespondierende Anstieg der Fallzahl je 1.000 Einwohner dar. Im Bundesdurchschnitt wurde bei diesen ein Anstieg um durchschnittlich 4 % jährlich im Zeitraum der Jahre 2006 bis 2013 beobachtet. Wie aus Abbildung 8b) hervorgeht, verzeichnete Mecklenburg-Vorpommern hierbei den höchsten Zuwachs. Die Entwicklung im Saarland vollzog sich gegenläufig zur Entwicklung in allen anderen Ländern. Hier sanken die Fallzahlen, während die Ausgaben je Fall stark anstiegen. Im Bundesdurchschnitt blieben die Ausgaben je Fall nahezu konstant. Abbildung 8c) verdeutlicht jedoch die heterogene Entwicklung zwischen

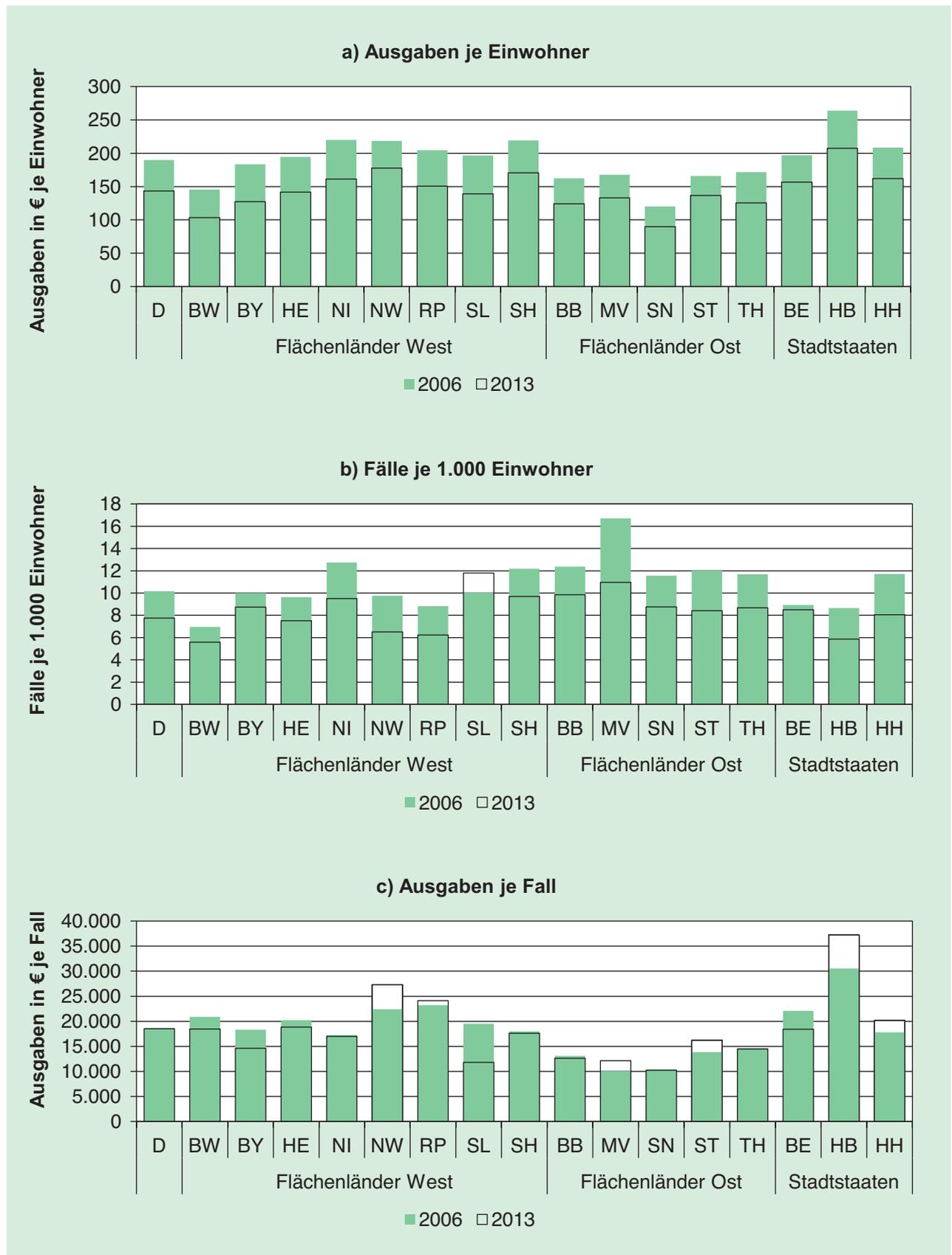
den Ländern. Einige ostdeutsche und westdeutsche Flächenländer verzeichneten einen Anstieg der Ausgaben je Fall, in anderen Ländern blieb diese Größe konstant oder sank sogar bis zum Jahr 2013 im Vergleich zum Jahr 2006. So verzeichnete Thüringen in den vergangenen acht Jahren kaum Schwankungen, das Saarland hingegen weist einen starken Anstieg in den Ausgaben je Fall auf. Ein besonders starker Rückgang der Ausgaben je Fall ist in Nordrhein-Westfalen und Bremen zu verzeichnen, die anfangs beide ein deutlich überdurchschnittliches Ausgabeniveau je Fall aufwiesen.

Die Niveaubetrachtung der Ausgaben je Fall verdeutlicht insbesondere die verhältnismäßig niedrigen Ausgaben in den ostdeutschen Flächenländern. Die westdeutschen Länder weisen ein deutlich höheres Ausgabeniveau aus. Besonders hohe Ausgaben je Fall verzeichnen dabei Bremen sowie Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz. In den ostdeutschen Flächenländern sanken die Ausgaben je Fall in Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen-Anhalt, während sie in den übrigen Ländern nahezu konstant blieben.

Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung

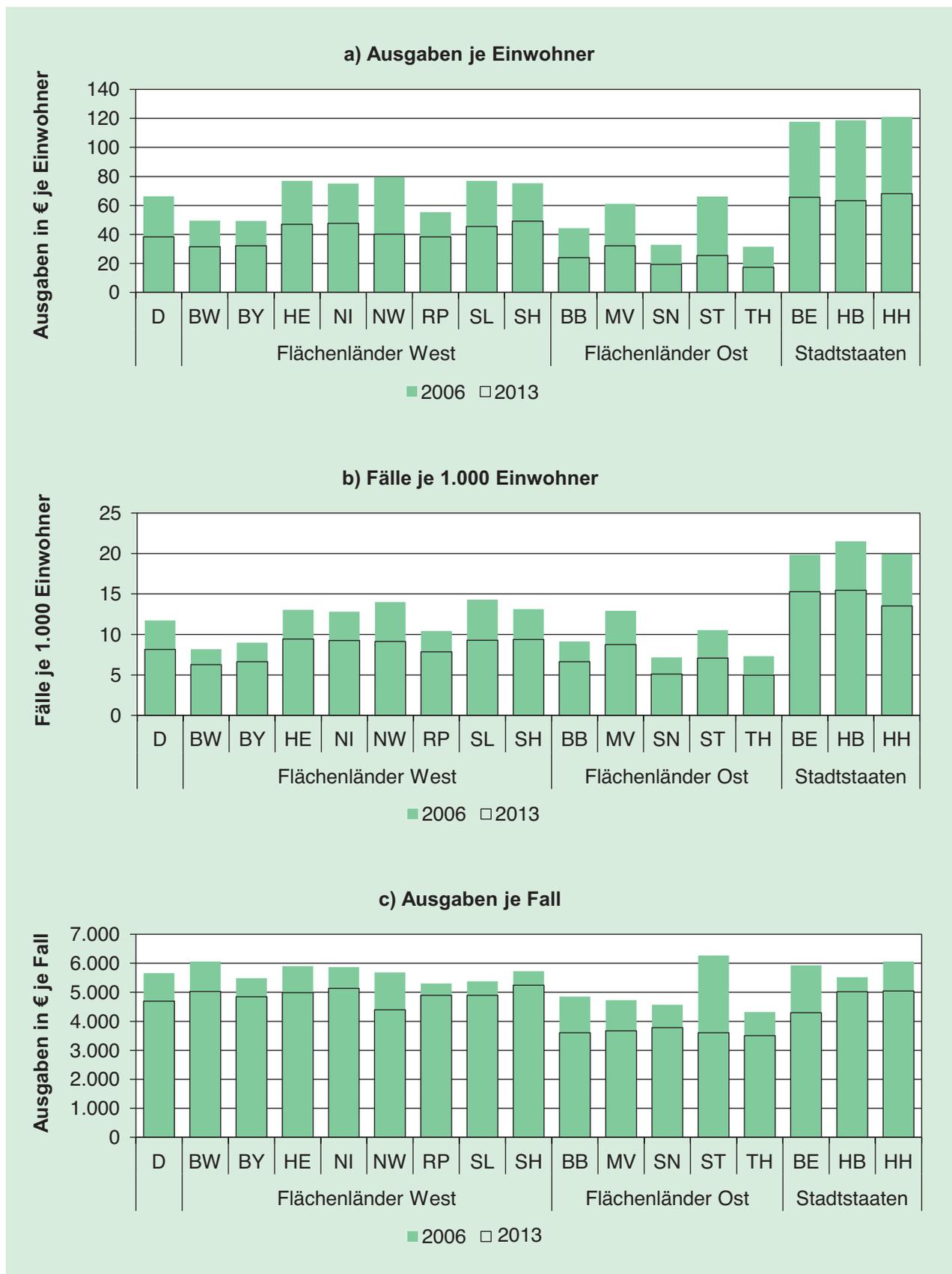
Die Ausgaben für Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung sind im Zeitraum der Jahre 2006 bis 2013 in allen Ländern gestiegen. Der Anstieg betrug in diesen acht Jahren im bundesdeutschen Durchschnitt rd. 8,2 % jährlich (vgl. Abb. 9a)). Die westdeutschen Flächenländer wiesen im Jahr 2013 ein vergleichsweise hohes Ausgabeniveau je Einwohner auf, verzeichneten seit dem Jahr 2006 jedoch mit Ausnahme Nordrhein-Westfalens nur einen relativ geringen Anstieg. Alle ostdeutschen Flächenländer mit Ausnahme Sachsens, wo die Ausgaben für die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung etwas unterhalb des Bundesdurchschnitts anwuchsen, verzeichneten teils deutlich überdurchschnittliche Zuwächse. Das Niveau der Ausgaben je Einwohner war in dieser Ländergruppe jedoch im Betrachtungszeitraum unterdurchschnittlich. In den Stadtstaaten liegen die Ausgaben je Einwohner für die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung im Ländervergleich auf einem sehr hohen Niveau. Der Anstieg dieser Ausgaben seit dem Jahr 2006 entspricht jedoch mit jährlich durchschnittlich 8,5 % in Hamburg bis 9,4 % in Bremen etwa dem Bundesdurchschnitt. Es ist jedoch anzumerken, dass die Ausgaben je Einwohner für die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung bis zum Jahr 2013 in gerade den Ländern schwächer gewachsen sind, die zu Beginn des Betrachtungszeitraums hohe Ausgaben in diesem Bereich aufwiesen.

Abbildung 8: Hilfe zur Eingliederung von behinderten Menschen nach Ländern (2006 und 2013)



Quellen: Statistisches Bundesamt (2015c, 2015d), Arbeitskreis Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder (2014), Berechnungen und Darstellung des ifo Instituts.

Abbildung 9: Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung nach Ländern (2006 und 2013)



Quellen: Statistisches Bundesamt (2015c, 2015d), Arbeitskreis Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder (2014), Berechnungen und Darstellung des ifo Instituts.

In allen Ländern sind dabei die Fallzahlen deutlich angestiegen (vgl. Abb. 9b)). Bundesdurchschnittlich gab es im Jahr 2006 etwa 8,2 Fälle der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung je 1.000 Einwohner, im Jahr 2013 waren es bereits 11,7. Dies entspricht einem Anstieg von rd. 5,3 % pro Jahr. In den westdeutschen Flächenländern waren durchschnittliche jährliche Zuwächse bei den Fallzahlen je 1.000 Einwohner zwischen 3,9 % in Baden-Württemberg und gut 6,3 % im Saarland zu beobachten. Auch in Nordrhein-Westfalen stiegen die Fallzahlen mit 6,3 % jährlich im Vergleich zum Basisjahr 2006 vergleichsweise stark; in den anderen westdeutschen Flächenländern fiel der Anstieg unterdurchschnittlich aus. Auch bei den ostdeutschen Flächenländern ist die Entwicklung heterogen. Brandenburg und Sachsen verzeichneten leicht unterdurchschnittliche Zuwächse bei den Fallzahlen, die übrigen ostdeutschen Flächenländer leicht überdurchschnittliche. Mit Ausnahme von Mecklenburg-Vorpommern liegt das Niveau der Fallzahlen der Grundsicherung im Alter jedoch noch unter dem bundesdeutschen Durchschnitt. In den Stadtstaaten sind die Fallzahlen je 1.000 Einwohner mit Abstand am höchsten. Der (relative) Anstieg der Fallzahlen im Betrachtungszeitraum fiel jedoch zumeist nicht überdurchschnittlich aus.

Die Ausgaben je Fall sind wie die Fallzahlen in allen Ländern angestiegen (vgl. Abb. 9c)). Sie sind bundesdurchschnittlich zwischen den Jahren 2006 und 2013 um knapp 2,7 % pro Jahr angestiegen. Bei den westdeutschen Flächenländern verzeichnen nur Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen überdurchschnittlich hohe Anstiege, die restlichen westdeutschen Flächenländer liegen teils bei einstelligen Zuwachsraten (Rheinland-Pfalz, Saarland, Schleswig-Holstein). Bei den ostdeutschen Flächenländern war der relative Zuwachs jeweils überdurchschnittlich, besonders in Sachsen-Anhalt. Mit Ausnahme Sachsen-Anhalts, welches im Jahr 2013 die höchsten Ausgaben je Fall im Bundesgebiet verzeichnete, weisen die ostdeutschen Flächenländer jedoch noch immer die geringsten Ausgaben je Fall auf. Die Ausgaben je Fall bei der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung liegen in den Stadtstaaten im Jahr 2013 etwa auf dem Niveau der Ausgaben westdeutscher Flächenländer. Der Anstieg seit dem Jahr 2006 war dabei in Berlin mit durchschnittlich knapp 4,7 % jährlich vergleichsweise hoch. Insgesamt zeigt sich, dass die Länder, die hohe Ausgaben je Fall im Jahr 2006 aufwiesen, ein geringeres Wachstum der Ausgaben je Fall verzeichneten.

Die Entwicklung der Ausgaben je Einwohner ist hoch mit der Entwicklung der Ausgaben je Fall und – wenn auch etwas schwächer – mit der Entwicklung der Fallzahlen je 1.000 Einwohner korreliert. Dies lässt sich als

Indiz dafür deuten, dass die Ausgaben je Fall für die Entwicklung der Ausgaben je Einwohner ebenso eine bedeutende Rolle spielen wie die Entwicklung der Fallzahlen. Allerdings fiel der Anstieg der Fallzahlen im bundesdeutschen Durchschnitt mit jahresdurchschnittlich 5,3 % deutlich höher aus als der Anstieg der Ausgaben je Fall (2,7 %). Für die Grundsicherung im Alter muss daher konstatiert werden, dass beide Größen entscheidend zum Anstieg der Ausgaben je Einwohner beigetragen haben.

Hilfe zur Pflege

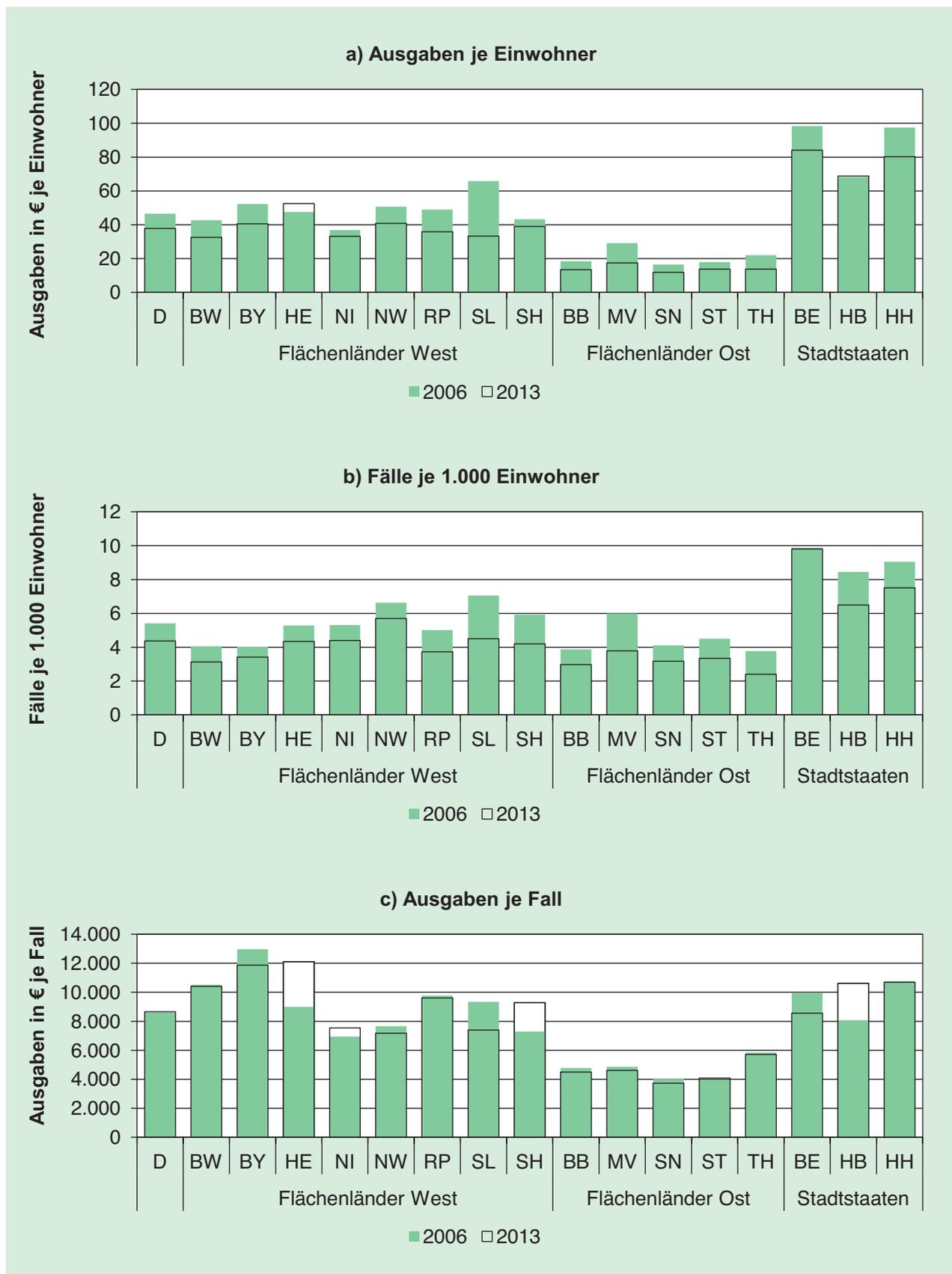
Der Ländervergleich in Abbildung 10 verdeutlicht, dass die Stadtstaaten die höchsten Ausgaben je Einwohner im Bereich der Hilfe zur Pflege verzeichnen, während die ostdeutschen Flächenländer unterhalb des bundesdeutschen Durchschnitts liegen. Im Bundesdurchschnitt sind die Ausgaben je Einwohner, die für die Hilfe zur Pflege aufgewendet werden, in den letzten Jahren kontinuierlich angestiegen. Mit Ausnahme von Bremen und Hessen trifft dies auch für die einzelnen Länder zu. In Hessen sind die Ausgaben je Einwohner im Mittel über die letzten Jahre leicht gesunken, während Bremen stagnierende Ausgaben verzeichnet. Den stärksten Ausgabenanstieg verzeichnete das Saarland, dessen Ausgaben je Einwohner besonders in den Jahren 2012 und 2013 deutlich anstiegen.

Über alle Länder hinweg stieg die Zahl der Fälle je 1.000 Einwohner seit dem Jahr 2006 an. Besonders deutlich tritt diese Entwicklung in Schleswig-Holstein, Mecklenburg-Vorpommern und Bremen zutage, während die Fallzahlen in Berlin bei verhältnismäßig hohem Ausgabenniveau annähernd konstant blieben (vgl. Abb. 10b)).

Ausgabenrückgänge je Fall verzeichneten die norddeutschen Länder Bremen, Hessen, Niedersachsen und Schleswig-Holstein (vgl. Abb. 10c)). Den stärksten Anstieg der Ausgaben je Fall weisen Berlin und das Saarland auf. Im Ländervergleich schloss das Saarland mit den Ausgabenerhöhungen je Fall 2012 und 2013 in etwa zum Durchschnitt der westdeutschen Flächenländer auf. In Hessen reduzierten sich die Ausgaben je Fall 2009 erstmals deutlich gegenüber dem Vorjahr und näherten sich damit dem Bundesdurchschnitt an. In den ostdeutschen Flächenländern lagen die Ausgaben je Fall bereits im Jahr 2006 deutlich unter dem Bundesdurchschnitt und hielten ihr niedriges Niveau im Zeitverlauf.

Der Vergleich der Diagramme in Abbildung 10 zeigt, dass die Ausgaben je Einwohner in einigen Ländern trotz nahezu stagnierender Ausgaben je Fall anstiegen. Dies ist auf den Anstieg der Fallzahlen zurückzuführen. Die Entwicklung der Ausgaben je Einwohner für die Hilfe zur

Abbildung 10: Hilfe zur Pflege nach Ländern (2006 und 2013)



Quellen: Statistisches Bundesamt (2015c, 2015d), Arbeitskreis Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder (2014), Berechnungen und Darstellung des ifo Instituts.

Pflege in den einzelnen Ländern entspricht somit überwiegend der gesamtdeutschen Entwicklung der Sozialhilfeausgaben.

Fazit

Der vorliegende Beitrag stellt die Entwicklung der Sozialhilfeausgaben vom Jahr 2006 bis zum Jahr 2013 dar. Im berücksichtigten Zeitraum stiegen die Sozialhilfeausgaben im Bundesdurchschnitt deutlich an. Dies ist im Wesentlichen auf eine Zunahme der Fallzahlen je 1.000 Einwohner, und weniger auf steigende Ausgaben je Fall zurückzuführen. Der Anstieg der Sozialhilfeausgaben fiel in den Ländern, die im Basisjahr der Untersuchung 2006 hohe Sozialausgaben je Einwohner aufwiesen, geringer aus als in den Ländern, die vergleichsweise niedrige Sozialausgaben je Einwohner verzeichneten.

Für den Anstieg der Sozialhilfeausgaben zeichnen die Eingliederungshilfe für behinderte Menschen, die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung sowie die Hilfe zur Pflege verantwortlich. Allerdings kann das Ergebnis der auf Bundesebene aggregierten Betrachtung für die einzelnen Sozialhilfearten bei einer Betrachtung auf Länderebene mitunter nicht bestätigt werden. Die Ausgaben je Fall wiesen hier teils erhebliche Veränderungen im Betrachtungszeitraum auf, die Fallzahlen je 1.000 Einwohner waren vereinzelt rückläufig. Es lässt sich damit festhalten, dass Ursachen für den Anstieg der Sozialhilfeausgaben nicht einfach auf Bundesebene identifiziert werden können. Es ist eine detaillierte Analyse auf Ebene einzelner Ausgabenarten und einzelner Länder notwendig, um den Anstieg der Sozialhilfeausgaben insgesamt erklären zu können. Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund des beabsichtigten Bundesteilhabegesetzes.

Literatur

ARBEITSKREIS VOLKSWIRTSCHAFTLICHE GESAMTRECHNUNGEN DER LÄNDER (Hrsg.) (2014): Bruttoinlandsprodukt, Bruttowertschöpfung in den Ländern der Bundesrepublik Deutschland 1991 bis 2013, Reihe 1, Band 1, erschienen im März 2014, korrigiert am 03.09.2014, Stuttgart.

MLYNEK, D. (1995): Anmerkungen zur Kommunalaufsicht in Zeiten knapper Kassen, Niedersächsische Verwaltungsblätter 2, S. 54–59.

STATISTISCHES BUNDESAMT (Hrsg.) (2014): Finanzen und Steuern, Rechnungsergebnisse der kommunalen Kern- und Extrahaushalte, 2011, Reihe 14, Fachserie 3.3, erschienen am 27.01.2014, Wiesbaden.

STATISTISCHES BUNDESAMT (Hrsg.) (2015a): VGR des Bundes – Bruttowertschöpfung, Bruttoinlandsprodukt (nominal/preisbereinigt): Deutschland, Jahre, Abruf über die Genesis-Datenbank, abgerufen am 06.01.2015.

STATISTISCHES BUNDESAMT (Hrsg.) (2015b): VGR des Bundes – Einnahmen und Ausgaben des Staates: Deutschland, Jahre, Staatliche Teilsektoren, Einnahme- und Ausgabearten, Abruf über die Genesis-Datenbank, abgerufen am 06.01.2015.

STATISTISCHES BUNDESAMT (Hrsg.) (2015c): Ausgaben und Einnahmen der Sozialhilfe, Abruf über die Datenbank GBE-Bund.de, abgerufen am 06.01.2015.

STATISTISCHES BUNDESAMT (Hrsg.) (2015d): Empfänger und Empfängerinnen von Leistungen nach dem 5. bis 9. Kapitel SGB XII, von Hilfe zum Lebensunterhalt in und außerhalb von Einrichtungen am Jahresende sowie von Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung, Abruf über die Datenbank GBE-Bund.de, abgerufen am 06.01.2015.

EICHEL, H., FINK, P. und H. TIEMANN (2013): Vorschlag zur Neuordnung des Finanzausgleichs, WISO direkt, Juni 2013, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn.

¹ In einigen Ländern trägt allerdings auch die Landesebene einen Teil der Sozialhilfeausgaben.

² Hiervon zu unterscheiden sind die letztlich kassenwirksamen Nettoausgaben. Diese ergeben sich aus den Bruttoausgaben, abzüglich der Einnahmen der Sozialhilfe. Die Einnahmen der Sozialhilfe resultieren aus dem Übergang von zivilrechtlichen Unterhaltsansprüchen (z. B. gegenüber Ehegatten, Verwandte in gerader Linie wie Kinder und Eltern) sowie von Ansprüchen gegen Dritte und betragen im Jahr 2013 rund 9% der Bruttoausgaben. Unterschiede bei den Einnahmen der Sozialhilfe dürften andere Ursachen als im Bereich der Ausgaben haben (z. B. Stärke der Familienbindungen bzw. Vereinzelungstendenzen) und werden bei einer Betrachtung der Bruttoausgaben ausgeblendet. Regionale Unterschiede bei den Einnahmen der Sozialhilfe bleiben einer gesonderten Untersuchung vorbehalten.

³ Für Bremen liegen zu Beginn des Untersuchungszeitraums keine Daten über die Zahl der Leistungsempfänger vor. Für das Jahr 2006 werden daher die Daten wie folgt approximiert: Für die Eingliederungshilfe sowie der Hilfe zur Pflege wird der Wert aus dem Jahr 2008 übernommen. Für die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung liegen ab dem Jahr 2007 Fallzahlen vor und werden für das Jahr 2006 herangezogen.

⁴ Berechnet wurden sogenannte Wachstumsbeiträge. Der Wachstumsbeitrag $B_{i,t}$ einer Sozialhilfeart i im Jahr t ergibt sich aus dem Anstieg der Ausgaben in der jeweiligen Ausgabenart, gewichtet mit dem Vorjahresanteil der Sozialhilfeart an den Gesamtausgaben:

$$B_{i,t} = \left(\frac{A_{i,t-1}}{\sum A_{j,t-1}} \right) \left(\frac{A_{i,t}}{A_{i,t-1}} - 1 \right)$$