

Berücksichtigung der Sozialhilfelasten im kommunalen Finanzausgleich

Alternativrechnungen zum Bedarfsansatz

Die hier vorgestellten Untersuchungen und Berechnungen stehen im Zusammenhang mit der Entschließung des Niedersächsischen Landtages zur Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichssystems ¹⁾, durch die die Landesregierung u.a. zur Prüfung aufgefordert wurde, ob die Berücksichtigung der Belastungen durch die Sozialhilfe durch einen Verteilungsschlüssel möglich sei, „*der vom Ausgabeverhalten der Landkreise und kreisfreien Städte nicht beeinflusst wird und der die Ursachen der unterschiedlichen Höhe der Sozialhilfebelastungen sachgerecht einbezieht?*“.

1 Sozialhilfebelastung als Bedarfsindikator für die Schlüsselzuweisungen für Kreisaufgaben

Mit dem Niedersächsischen Gesetz über den Finanzausgleich ²⁾ (N FAG) wurde 1999 im kommunalen Finanzausgleich das Zwei-Ebenen-Modell eingeführt, nach dem die Kommunen Schlüsselzuweisungen und Finanzhilfen für Investitionen zum einen für Gemeinde- und zum anderen für Kreisaufgaben erhalten. Für die kreisfreien Städte existiert keine eigene Teilmasse mehr, sie bekommen Geld für beide Aufgabenarten. Die Höhe der Zuweisungen berechnet sich aus der Differenz zwischen dem „Bedarf“ und der „Finanzkraft“. Eine Schwierigkeit besteht darin, den Bedarf jeder einzelnen Kommune zu ermitteln, denn es ist nicht möglich festzulegen, welches Ausgabeniveau für sie bezüglich der jeweiligen kommunalen Aufgabe objektiv notwendig bzw. sinnvoll ist. Eine naheliegende Approximation ist der tatsächlich realisierte Zuschussbedarf, also die einer kommunalen Aufgabe zurechenbaren Ist-Ausgaben abzüglich der zurechenbaren Ist-Einnahmen. Zur Ermittlung des Gesamtbedarfs der kommunalen Ebene oder zur Bildung des Anteilsverhältnisses zwischen Kreis- und Gemeindeaufgaben ist dieser Ansatz sinnvoll. Bei der Feststellung des Einzelbedarfs wäre ein solches Vorgehen jedoch sehr problematisch, denn es bestünde die Gefahr, dass eine nicht sparsame Haushaltsführung und damit hohe Ausgaben mit hohen Zuweisungen „belohnt“ würden.

Gesucht werden daher Indikatoren, die den Bedarf abbilden, aber von den Kommunen nicht im negativen Sinn beeinflusst werden können. In seinem Urteil ³⁾ vom

16.5.2001 unterstützt der Niedersächsische Staatsgerichtshof ausdrücklich die Verwendung solcher „*abstrakten Bedarfsindikatoren*“. Für Kreisaufgaben werden neben der Einwohnerzahl gegenwärtig die Nettoausgaben nach dem Bundessozialhilfegesetz (BSHG-Nettoausgaben) – also der Zuschussbedarf im Abschnitt 41 *Leistungen nach dem BSHG* – als Indikator verwendet. Allerdings werden auch durch den so gestalteten Bedarfsansatz hohe Ausgaben „belohnt“, es ist daher notwendig, Alternativen zu untersuchen. Zudem verpflichtet der Staatsgerichtshof den Gesetzgeber bzgl. der Ausgestaltung der Bedarfsansätze für Gemeinde- wie für Kreisaufgaben, „*sich kontinuierlich der Richtigkeit der von ihm vorausgesetzten Prämissen zu vergewissern und ggf. neuen finanzwissenschaftlichen Erkenntnissen Rechnung zu tragen.*“

Auch wenn der Zuschussbedarf selbst nicht verwendet werden kann, gibt er Hinweise auf mögliche Alternativen, denn „*die herangezogenen Indikatoren müssen die mit der Erfüllung bestimmter Aufgaben verbundenen Kosten realitätsgerecht abbilden*“, es muss also ein inhaltlicher Zusammenhang zur Aufgabenbelastung gegeben sein. In der vorgenommenen Untersuchung werden zur Berechnung des Zuschussbedarfs die Daten aus der Jahresrechnung 2000 verwendet. Für die kreisfreien Städte muss zunächst der Zuschussbedarf in einen Teil für Gemeinde- und einen Teil für Kreisaufgaben aufgespalten werden, dazu werden für alle Einzelpläne, Abschnitte und Unterabschnitte der kommunalen Haushaltssystematik die Anteile, die auf die Gemeinden bzw. die Landkreise entfallen, bestimmt ⁴⁾. Danach wird der Zuschussbedarf der kreisfreien Städte für alle Aufgabenbereiche entsprechend aufgeteilt. Zur Berechnung des Gesamtzuschussbedarfs wird der Zuschussbedarf der Einzelpläne 0 bis 7 sowie des Abschnitts 82 addiert ⁵⁾.

Abbildung 1 zeigt die Anteile der Einzelpläne 0 bis 7 sowie des Abschnitts 82 am Gesamtzuschussbedarf für Kreisaufgaben. Das mit Abstand größte Gewicht hat der Einzelplan *Soziale Sicherung* (4) mit 55,0 %, gefolgt vom Einzelplan *Schulen* (2) mit 20,9 %, die restlichen 24,1 % verteilen sich auf die übrigen Einzelpläne. Auch wichtige Kreisaufgaben wie *Krankenhäuser* (Abschnitt 51) mit einem Anteil von 2,8 % und *Kreisstraßen* (Abschnitt 65)

¹⁾ Landtagsdrucksache 14/ 603, S. 20.

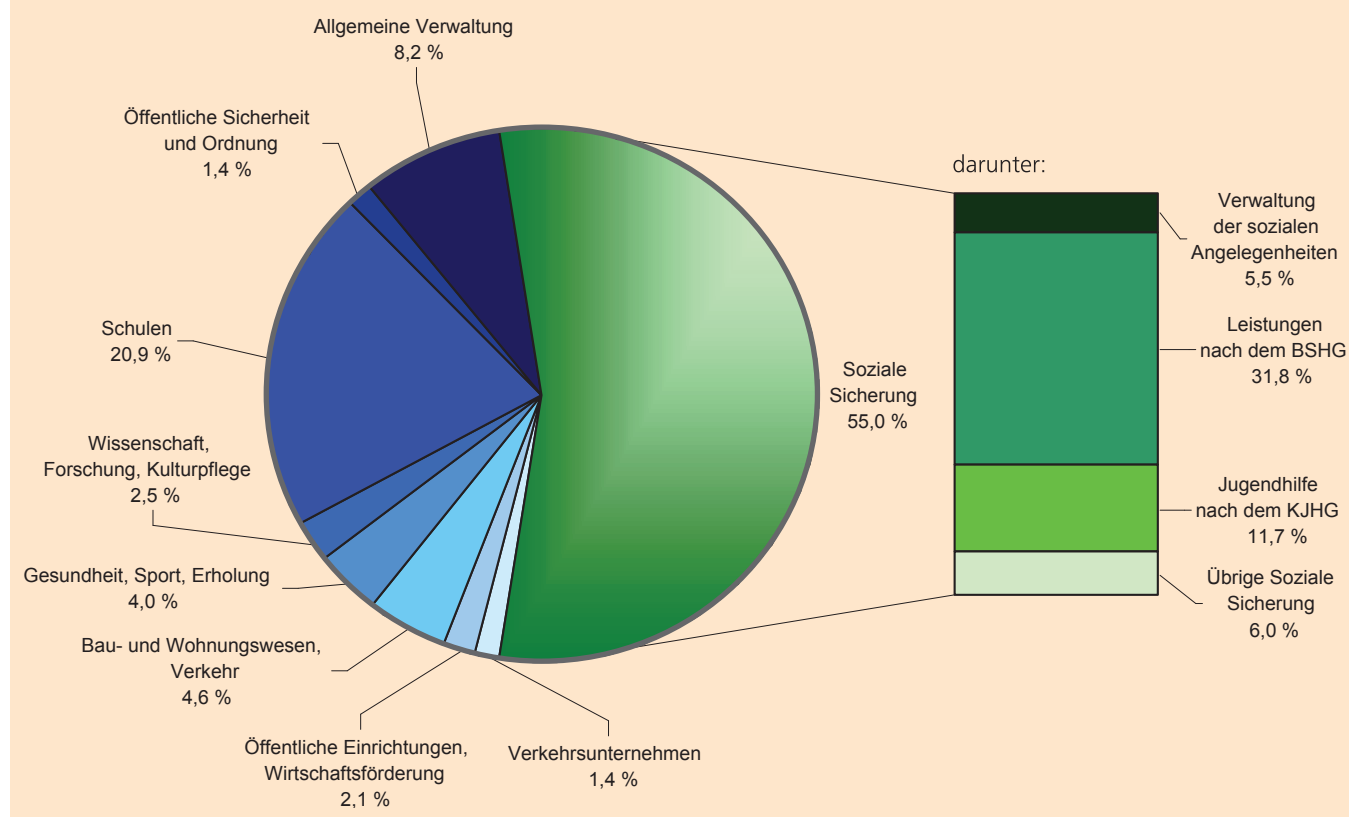
²⁾ Nds. GVBl. S. 116 ff.

³⁾ Nds. MBl. S. 457 ff.

⁴⁾ Die Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises werden nur in Höhe der Interessensquote von 25 % berücksichtigt.

⁵⁾ Vgl. Maas, Bernd, Belastung der Kommunalhaushalte durch pflichtige und freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben, Statistische Monatshefte Niedersachsen 12/2001.

1. Zuschussbedarf der Einzelpläne 0 bis 7 (einschl. Abschnitt 82) in Relation zum
Gesamtzuschussbedarf für Kreisaufgaben
- Jahresrechnung 2000; Anteile am Gesamtzuschussbedarf in Prozent -



mit 3,5 % spielen also bei der Belastung keine große Rolle. Der Einzelplan *Soziale Sicherung* ist detaillierter dargestellt, dabei wird deutlich, dass der Abschnitt *Leistungen nach dem BSHG* mit 31,8 % den größten Anteil am gesamten Zuschussbedarf aufweist. Daher wurde 1999 in den kommunalen Finanzausgleich ein Soziallastenansatz eingefügt, wobei die Belastung direkt durch die BSHG-Nettoaussgaben gemessen wird. Bei den übrigen Ausgaben wird davon ausgegangen, dass sie im Wesentlichen mit der Zahl der Einwohner steigen. Für das Jahr 2002 wurde unter Berücksichtigung der Ausgliederung der Mittel für die Kita-Personalkostenförderung ab 1.8.2002 ein Anteil von 67,6 % für die Zahl der Einwohner und von 32,4 % für die Sozialhilfe festgelegt.

Konkret wird der Bedarf eines Landkreises oder einer kreisfreien Stadt ermittelt, indem zur Einwohnerzahl zusätzliche (fiktive) Einwohner proportional zu den durchschnittlichen BSHG-Nettoaussgaben in zurückliegenden Jahren addiert werden ⁶⁾ – für den Finanzausgleich 2002 die BSHG-Nettoaussgaben der Jahre 1999 und 2000.

⁶⁾ Ein ausführliches Beispiel für einen Landkreis und die Ergebnisse für alle Landkreise und kreisfreien Städte findet sich in NLS, Statistische Berichte Niedersachsen, Kommunalen Finanzausgleich 2002 (erscheint in Kürze).

Eine Beispielrechnung zeigt Übersicht 1. Beim Bedarfsansatz entfallen für diesen Landkreis 33,5 % (= 83 926 / 250 392) auf die Sozialhilfebelaftung, d.h. von den 26,1 Mio. Euro BSHG-Nettoaussgaben werden 10,1 Mio. Euro bzw. 38,7 % durch die Zuweisungen abgedeckt. Damit relativiert sich der Anreiz, die Sozialhilfeausgaben zu reduzieren, insbesondere wenn beispielsweise für Maßnahmen, mit denen Sozialhilfeempfänger in den Arbeitsmarkt eingegliedert werden sollen, zunächst Ausgaben anfallen. Zudem ist denkbar, dass Ausgaben, die eigentlich nicht in den Abschnitt *Leistungen nach dem BSHG* fallen, doch dort verbucht werden und so zu Unrecht zu höheren Zuweisungen führen.

Im Folgenden werden die Auswirkungen einiger Alternativen zur gegenwärtigen Regelung auf die Landkreise und kreisfreien Städte in Niedersachsen dargestellt. Zunächst wird untersucht, welche Variablen als Indikator für die Sozialhilfebelaftung in Frage kommen könnten. Danach werden mit ausgewählten Indikatoren Modellrechnungen durchgeführt. Es folgen eine Bewertung und ein Ausblick.

Übersicht 1 Beispiel eines Landkreises

Sozialhilfelasten im Landkreis	: Sozialhilfelasten in Niedersachsen	= Anteil des Landkreises
26 117 582 €	: 1 186 870 710 €	= 0,0220054
Zahl der Einwohner in Niedersachsen	* Anteil BSHG : Anteil Einwohner	= zusätzliche Einwohner in Niedersachsen
7 957 333	* 32,4 : 67,6	= 3 813 870
Anteil des Landkreises	* zusätzliche Einwohner in Niedersachsen	= zusätzliche Einwohner des Landkreises
0,0220054	* 3 813 870	= 83 926
Zahl der Einwohner	+ Zahl der zusätzlichen Einwohner	= Bedarfsansatz
166 466	+ 83 926	= 250 392
Bei einem Grundbetrag von 323,50 € und einer Umlagekraftmesszahl von 40 747 665 € ergeben sich als Schlüsselzuweisungen (einschl. Finanzhilfen für Investitionen):		
75 % * (Bedarfsansatz	* Grundbetrag – Umlagekraftmesszahl)	= Schlüsselzuweisungen
75 % * (250 392	* 323,50 € - 40 747 665 €)	= 30 190 610 €

2 Auswahl der Indikatoren

Bei der Suche nach Alternativen zur Bedarfsermittlung liegt der Schwerpunkt auf der Sozialhilfebelastung. Zusätzlich werden mögliche Indikatoren für die Belastung durch den Einzelplan *Schulen* betrachtet. Das Gewicht des Zuschussbedarfs der anderen Einzelpläne am Gesamtzuschussbedarf ist dagegen zu gering, als dass sich eine gesonderte Berücksichtigung im kommunalen Finanzausgleich rechtfertigen ließe.

In Tabelle 1 sind die Korrelationskoeffizienten zwischen dem Gesamtzuschussbedarf, den BSHG-Nettoausgaben, dem Zuschussbedarf im Einzelplan *Schulen* und möglichen Indikatoren dargestellt. Nahezu alle Variablen sind stark mit der Zahl der Einwohner korreliert, was dazu führt, dass sie auch untereinander hoch korreliert sind, ohne dass es einen direkten, engen Zusammenhang zwischen ihnen gibt. Um den Einfluss der Zahl der Einwohner zu beseitigen, werden daher alle Daten durch die Zahl der Einwohner dividiert. Der Korrelationskoeffizient zwischen den BSHG-Nettoausgaben je Einwohner und dem gesamten Zuschussbedarf je Einwohner ist mit 0,60 vergleichsweise hoch, damit wird der bisherige Ansatz, den Bedarf durch Einwohner und Sozialhilfebelastung in Form der BSHG-Nettoausgaben zu bestimmen, bestätigt. Wenn aus den vorher genannten Gründen nach alternativen Indikatoren gesucht wird, muss auch für sie als Kriterium gelten, dass sie hoch mit den Sozialhilfeausgaben korreliert sind.

Naheliegender wäre es, die Zahl der Sozialhilfeempfänger zu verwenden, sie ist ebenfalls mit dem gesamten Zuschussbedarf und sehr hoch mit den BSHG-Nettoausgaben korreliert. Man hat aber aus guten Gründen davon Abstand genommen, die Statistik der Empfänger(innen) von laufender Hilfe zum Lebensunterhalt für die Zwecke des kommunalen Finanzausgleichs heranzuziehen. Zum einen handelt es sich um eine jährliche Bestandserhebung

zum Stichtag 31. Dezember, durch die Schwankungen im Laufe des Jahres nicht erfasst werden. Zum anderen stößt man bei Statistiken dieser Größenordnung erfahrungsgemäß an Genauigkeitsgrenzen. Die Ergebnisqualität reicht zwar völlig aus, um die Entwicklung der Empfängerzahl oder die Struktur des Empfängerkreises zutreffend darstellen zu können und um regionale Vergleiche zu ermöglichen. Die Genauigkeit finanzstatistischer Zahlen, die man voraussetzen muss, um Schlüsselzahlen für die Verteilung von Finanzmitteln ableiten zu können, lässt sich aber nicht erreichen, zumindest nicht mit vertretbarem Aufwand. Außerdem gäbe es auch hier die grundsätzliche Schwäche, dass die Höhe der Zuweisungen an die einzelnen kreisfreien Städte und Landkreise von ihren eigenen Meldungen zur Statistik abhinge. Daher kommt dieser Indikator als Alternative nicht in Betracht, er brächte keine Verbesserung gegenüber der jetzigen Regelung.

Ein weiterer Ansatzpunkt besteht darin, die Gründe für die Sozialhilfebedürftigkeit zu ermitteln und daraus Indikatoren abzuleiten. Es sind zwar Angaben über die „besondere soziale Situation“, die zur Sozialhilfebedürftigkeit führte, verfügbar, hierbei sind aber Mehrfachnennungen möglich und vor allem fallen etwa 70 % in die Rubrik „keine dieser besonderen sozialen Situationen“. Aus dieser Statistik lassen sich also keine Indikatoren entnehmen. Abbildung 2 zeigt die Empfänger laufender Hilfe zum Lebensunterhalt nach Alter und Geschlecht. Die größten Gruppen stellen danach Kinder und Jugendliche unter 18 Jahren sowie Frauen im Alter zwischen Anfang 30 und Anfang 40 dar. Dabei handelt es sich zum größten Teil um alleinerziehende Mütter mit ihren Kindern⁷⁾. Allerdings ist es schwierig, hieraus einen konkreten Indikator abzuleiten: Die Verteilung der Zahl der alleinerziehenden Mütter

⁷⁾ Ein Teil des hohen Anteils der Frauen zwischen Ende 30 und Anfang 40 – wie auch der Männer – liegt darin begründet, dass es sich dabei um geburtenstarke Jahrgänge handelt.

1. Korrelationskoeffizienten

Variable ¹⁾	Zuschussbedarf im Gesamthaushalt ²⁾ (2000) je Einwohner	BSHG- Nettoausgaben (1999/2000) je Einwohner	Zuschussbedarf im Einzelplan Schulen ²⁾ (2000) je Einwohner	Zuschussbedarf im Gesamthaushalt ohne Einzelplan Soziale Sicherung ²⁾ (2000) je Einwohner
Sozialhilfebelastung				
BSHG-Nettoausgaben (1999/2000) je Einwohner	0,60	1,00	x	x
Sozialhilfeempfänger (2000) je Einwohner	0,53	0,93	x	x
Anteil der Einwohner (2000) in der Altersklasse ... an der Gesamtzahl der Einwohner				
0-6	-0,51	-0,53	0,19	0,03
6-18	-0,47	-0,60	0,19	0,13
18-55	-0,04	0,09	-0,49	-0,16
55-65	0,28	0,30	x	-0,03
65-75	0,33	0,19	x	0,16
65 und älter	0,38	0,36	x	0,06
75 und älter	0,39	0,46	x	-0,02
85 und älter	0,35	0,47	x	-0,09
Frauen von 30 bis unter 40 Jahre	-0,29	-0,17	x	-0,17
Arbeitslose (2001) ³⁾				
Arbeitslose je Einwohner	0,39	0,59	x	-0,20
Langzeitarbeitslose je Einwohner	0,41	0,54	x	-0,15
Arbeitslose mit 55 Jahren und älter je Einwohner	0,38	0,51	x	-0,15
Schulwesen (2000)				
Zahl der Schüler insgesamt je Einwohner	-0,18	x	0,18	x
Zahl der Schüler in den Klassen 5 - 13 je Einwohner	0,12	x	0,16	x
Fläche (2001) je Einwohner				
Gesamtfläche	-0,24	x	x	0,20
Wohnfläche	-0,37	x	x	0,14
Gewerbe- u. Industriefläche	0,23	x	x	0,32
Straße, Weg, Platz	-0,27	x	x	0,23

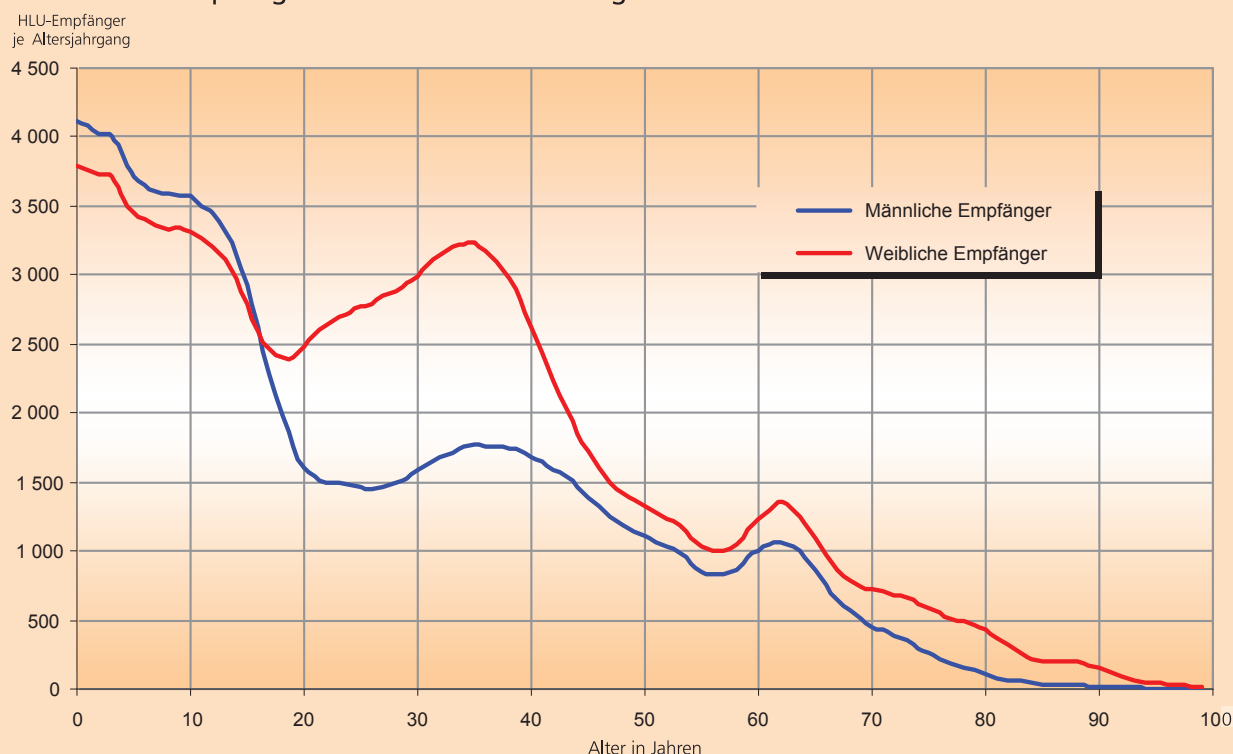
¹⁾ Die Jahreszahlen in den Klammern geben den Stand der Daten an. - ²⁾ Zuschussbedarf der Einzelpläne 0 bis 7 einschl A 82 abgl. 75 % des Zuschussbedarfs für den übertragenen Wirkungskreis. - ³⁾ Quelle: Bundesanstalt für Arbeit. Jahreswerte errechnet aus den Angaben für März, Juni, September und Dezember. Langzeitarbeitslose: Personen, die ein Jahr und länger arbeitslos sind.

und ihrer Kinder auf die Landkreise und kreisfreien Städte lässt sich aus den vorhandenen Statistiken nicht ermitteln, und sowohl der Anteil der Frauen im Alter von 30 bis unter 40 Jahre an der Zahl der Einwohner als auch der der Kinder sind sogar negativ mit dem gesamten Zuschussbedarf korreliert. Ein Grund hierfür ist, dass der Anteil der Kinder an der Zahl der Einwohner in den Landkreisen besonders hoch ist, während hohe Sozialhilfebelastungen in Ballungsräumen auftreten.

Weitere Indikatoren könnten sich aus speziellen Altersgruppen ergeben. Nach den Ergebnissen in Tabelle 1 kommt allenfalls die Zahl der Einwohner mit 75 Jahren und älter bzw. 85 Jahre und älter in Betracht, beide sind mit dem Zuschussbedarf und den BSHG-Nettoausgaben korreliert. Abbildung 2 ist allerdings zu entnehmen, dass nur wenige Empfänger von Hilfe zum Lebensunterhalt über 75 Jahre bzw. über 85 Jahre alt sind, daher kommen sie allenfalls als zusätzlicher Indikator, mit einem geringen Gewicht, in Frage.

In Tabelle 1 sind auch die Korrelationskoeffizienten zwischen dem Gesamtzuschussbedarf, den BSHG-Nettoausgaben und der Zahl der Arbeitslosen, der Langzeitarbeitslosen sowie der Arbeitslosen über 55 Jahre (jeweils je Einwohner) dargestellt, es ergibt sich ein – vergleichsweise – enger Zusammenhang. Arbeitslose erhalten zwar i.d.R. Arbeitslosengeld bzw. -hilfe, wenn diese Unterstützung aber nicht ausreicht, haben die betroffenen Personen sowie ggf. auch deren Angehörige Anspruch auf Hilfe zum Lebensunterhalt. Die Arbeitslosenstatistik hat den Vorteil, dass das Merkmal „arbeitslos“ eindeutig definiert ist und die Arbeitslosen genau erfasst werden. Zudem kann auf die Meldungen nicht von den Landkreisen und kreisfreien Städten Einfluss genommen werden – es kommt also nicht zu dem Problem der Strategiefanfälligkeit. In den neunziger Jahren zeigte die Arbeitslosenstatistik für Niedersachsen verzerrte Ergebnisse; insbesondere im Raum Wolfsburg war die Zahl der Langzeitarbeitslosen, also der Personen, die ein Jahr und länger arbeitslos sind, und die der Arbeitslosen über 55 Jahre überdurchschnittlich hoch.

2. Empfänger laufender HLU-Leistungen 2001 nach Alter und Geschlecht



Aus diesem Grund kam die Zahl der Arbeitslosen bei der Neukonzeption des Finanzausgleichs im Jahr 1998 als Bedarfsindikator nicht in Betracht. Mittlerweile haben sich diese Verzerrungen deutlich vermindert: Der Anteil der Langzeitarbeitslosen ist in dieser Region um bis zu 20 Prozentpunkte zurückgegangen, während er in Niedersachsen insgesamt um knapp 6 Prozentpunkte gesunken ist. Auch der Anteil der Zahl der Arbeitslosen über 55 Jahre an der Zahl der Arbeitslosen hat sich im Raum Wolfsburg deutlich reduziert und liegt nur noch wenig über dem Wert von Niedersachsen insgesamt. Die Verzerrungen in der Arbeitslosenstatistik haben sich damit so weit verringert, dass sie nicht mehr der Verwendung als Indikator für den Sozialhilfeansatz entgegenstehen.

Den zweitgrößten Anteil am gesamten Zuschussbedarf hat der Einzelplan *Schulen*. Sein hohes Gewicht spiegelt sich allerdings kaum in den Korrelationskoeffizienten wider, für die Zahl aller Schüler wie auch für die Zahl der Schüler ab Klasse 5 ergibt sich nur ein schwacher Zusammenhang, bei der Zahl aller Schüler ist er sogar negativ. Nur wenig höher ist die Korrelation zwischen der Zahl der Schüler und dem Zuschussbedarf des Einzelplans *Schulen*. Die Ergänzung des bisherigen Bedarfsansatzes – Einwohner und BSHG-Nettoausgaben – durch einen Ansatz für die Belastung durch die Schüler erscheint daher wenig zweckmäßig.

Gelegentlich wird die Einführung eines Flächenansatzes vorgeschlagen. Dazu werden die Korrelationskoeffizienten

zwischen dem Zuschussbedarf des Gesamthaushalts abzüglich Einzelplan *Soziale Sicherung* und der Fläche betrachtet. Insgesamt zeigt sich nur ein schwacher Zusammenhang zwischen Fläche und Zuschussbedarf. Kreisaufgaben, die in flächenmäßig großen Landkreisen besonders aufwändig sind, wie beispielsweise Schülerbeförderung oder Kreisstraßen spielen anteilmäßig eine zu geringe Rolle. Das NIW weist in seinem Gutachten ⁸⁾, das die Grundlage für den Finanzausgleich bildet, darauf hin, dass sich Aufgabenbereiche finden lassen, die besonders in Ballungsräumen zu einer hohen Belastung führen, etwa die Jugendhilfe, so dass ein Flächenansatz um einen „Dichteansatz“ ergänzt werden müsste. Letztlich würden sich beide Ansätze mehr oder weniger aufheben, daher kann auf sie verzichtet werden.

3 Modellrechnungen

Nach den Ergebnissen im letzten Abschnitt werden die (Belastungs-)Indikatoren Arbeitslose, Langzeitarbeitslose und Einwohner mit 75 Jahren und älter ausgewählt, um Modellrechnungen durchzuführen. Wie bisher werden die Variablen in zusätzliche Einwohner – proportional zum jeweiligen Anteil des Landkreises bzw. der kreisfreien Stadt – umgerechnet. Als Vergleichsmaßstab dienen die

⁸⁾ Hardt, Ulrike und Jörg Schmidt, 1998, Neuordnung des kommunalen Finanzausgleichs in Niedersachsen – eine Untersuchung im Auftrag des Niedersächsischen Innenministeriums, Hannover. Landtagsdrucksache 14/ 440, S. 35 ff.

Abweichungen zur aktuellen Regelung. Dabei handelt es sich um ein Nullsummenspiel: Gewinne und Verluste gleichen sich auf Kreisebene aus, der zu verteilende Betrag für Zuweisungen für Kreisaufgaben bleibt konstant. Optimal wäre ein Indikator, der zu annähernd derselben Verteilung wie die BSHG-Nettoaussgaben führt, denn diese stellen die tatsächliche Belastung dar. Um das Ausmaß der Abweichungen zu erfassen, werden daher auch die Standardabweichungen der Abweichungen und die Korrelation der Zuweisungen nach Modellrechnung und nach derzeitiger Regelung miteinander verglichen.

Vollständiger Austausch der BSHG-Nettoaussgaben durch einen anderen Indikator

Zunächst werden die BSHG-Nettoaussgaben vollständig durch die Zahl der Arbeitslosen, die Zahl der Langzeitarbeitslosen bzw. die Zahl der Einwohner über 75 Jahre ersetzt (vgl. Abbildung 3). Bei allen drei Modellrechnungen kommt es zu deutlichen Umverteilungen. Nach den Streuungsmaßen in Tabelle 2 sind die Abweichungen bei Verwendung der Zahl der Arbeitslosen am niedrigsten und der Zusammenhang zu den Zuweisungen nach derzeitiger Regelung am größten, allerdings unterscheiden sich die Ergebnisse der drei Modellrechnungen nicht sehr. Die kreisfreien Städte weisen Verluste oder allenfalls leichte Gewinne auf, bei den Landkreisen gibt es keine klare Tendenz. Insgesamt profitieren Landkreise und kreisfreie Städte mit niedrigen BSHG-Nettoaussgaben. Problematisch

ist jeweils das Ausmaß der Verluste einzelner Landkreise und kreisfreier Städte: Bei ausschließlicher Nutzung der Zahl der Arbeitslosen als Ersatz für die BSHG-Nettoaussgaben sinken die Schlüsselzuweisungen um bis zu 30 %, bei den Langzeitarbeitslosen bzw. der Zahl der Einwohner über 75 Jahre sogar um bis zu 40 %. Dieser Rückgang wäre für die betroffenen Landkreise und kreisfreien Städte ein dramatischer Verlust, daher kommt die Verwendung einer dieser Variablen als alleiniger Indikator für die Sozialhilfebelastrung – zumindest gegenwärtig – nicht in Betracht.

Kombination der Indikatoren

In Tabelle 2 sind auch die Ergebnisse von Modellrechnungen dargestellt, in denen mehrere Indikatoren mit unterschiedlichen Gewichten kombiniert werden. Da bei allen drei Indikatoren die Aufteilung in Gewinner und Verlierer nahezu gleich war, führt auch die Kombination der Indikatoren zu keiner deutlichen Verringerung der Abweichungen, insbesondere bleibt es bei hohen Verlusten im Einzelfall.

Teilweiser Austausch der BSHG-Nettoaussgaben durch einen anderen Indikator

Im nächsten Schritt werden die BSHG-Nettoaussgaben nur zum Teil durch andere Indikatoren ersetzt (vgl. Tabelle 2).

2. Vergleich der Ergebnisse der Modellrechnungen

Modellrechnung	Standardabweichung der		Korrelation der Zuweisungen nach NFAG und nach Modellrechnung	
	absoluten Abweichung	Abweichung je Einwohner	€	€ je Einwohner
100 % Arbeitslose	5 184 434	27,12	0,97	0,76
100 % Langzeitarbeitslose	6 022 810	36,54	0,96	0,71
100 % Einwohner über 75 Jahre	6 046 080	29,59	0,96	0,70
50 % Arbeitslose, 50 % Einwohner über 75 Jahre	5 394 846	26,57	0,97	0,75
33,3 % Arbeitslose, 33,3 % Langzeitarbeitslose, 33,3 % Einwohner über 75 Jahre	5 351 200	27,62	0,97	0,76
75 % BSHG, 25 % Arbeitslose	1 294 488	6,77	1,00	0,98
75 % BSHG, 25 % Langzeitarbeitslose	1 503 713	9,12	1,00	0,97
75 % BSHG, 25 % Einwohner über 75 Jahre	1 508 925	7,39	1,00	0,98
50 % BSHG, 25 % Arbeitslose, 25 % Einwohner über 75 Jahre	2 696 032	13,28	0,99	0,93
33,3 % BSHG, 33,3 % Arbeitslose, 33,3 % Einwohner über 75 Jahre	3 595 597	17,71	0,99	0,88
<i>nachrichtlich:</i>				
50 % BSHG, 50 % HZA	4 122 465	28,58	0,98	0,73
60 % BSHG, 20 Arbeitslose, 20 % HZA	2 046 760	12,49	0,99	0,94

3. Zuweisungen für Kreisaufgaben im kommunalen Finanzausgleich 2002

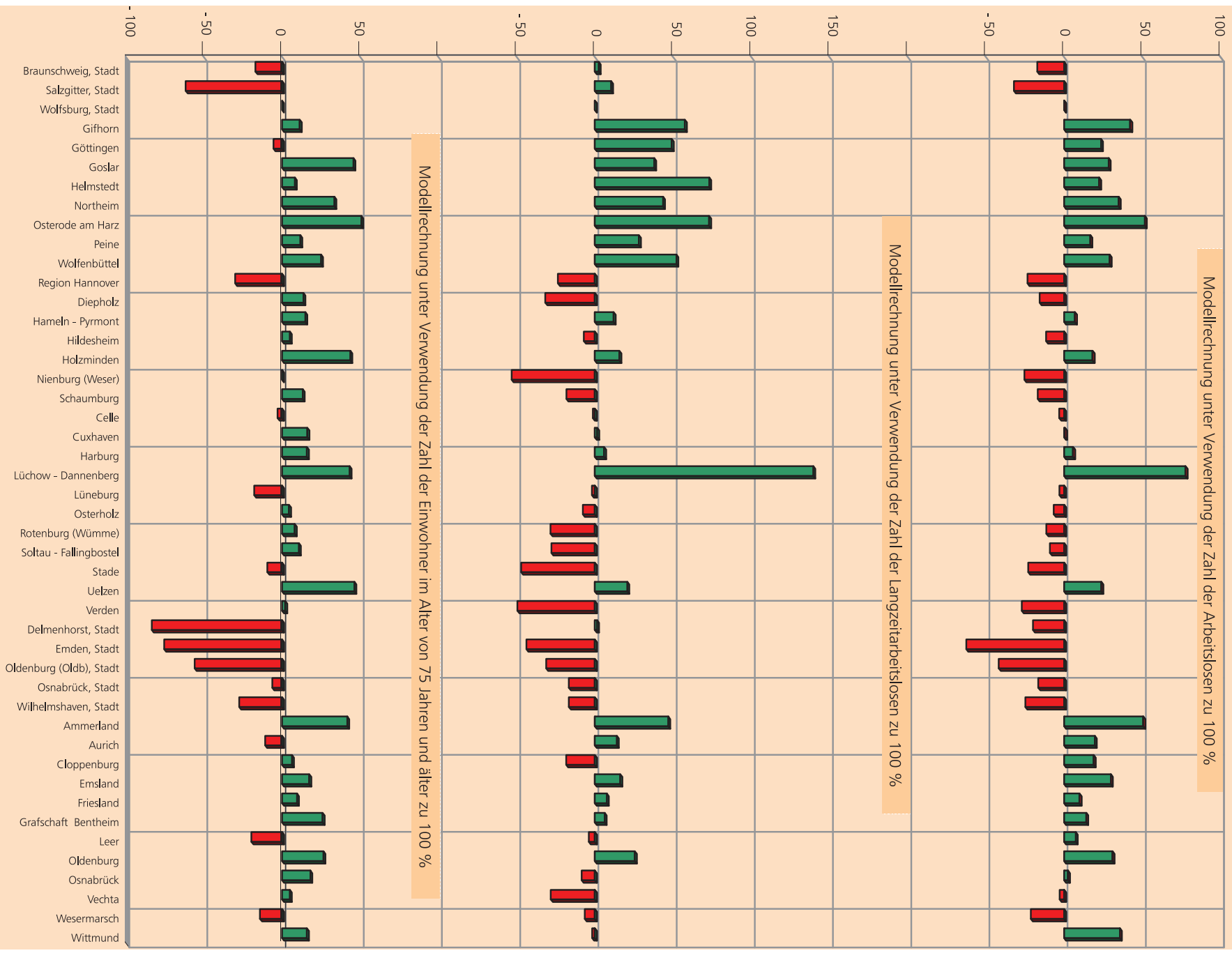
- Abweichung der Modellrechnungen von der derzeitigen Regelung im NFAG -

€ je Einwohner

Modellrechnung unter Verwendung der Zahl der Arbeitslosen zu 100 %

Modellrechnung unter Verwendung der Zahl der Langzeitarbeitslosen zu 100 %

Modellrechnung unter Verwendung der Zahl der Einwohner im Alter von 75 Jahren und älter zu 100 %



3. Zuweisungen für Kreisaufgaben im kommunalen Finanzausgleich 2002

Modellrechnungen mit den Variablen *Zahl der Arbeitslosen*, *Zahl der Langzeitarbeitslosen* und *Zahl der Einwohner über 75 Jahre*

Schl.- Nr.	Kreisfreie Stadt bzw. Landkreis	Einwohner 30.06.2001	Kommunaler Finanz- ausgleich 2002			Modellrechnung: 75 % BSHG-Nettoausgaben, 25 % Arbeitslose					Modellrechnung: 75 % BSHG-Nettoausgaben, 25 % Langzeitarbeitslose					Modellrechnung: 50 % BSHG-Nettoausgaben, 25 % Arbeitslose, 25 % Einwohner über 75 Jahre				
						Zuweisungen		Abweichung			Zuweisungen		Abweichung			Zuweisungen		Abweichung		
			Anzahl	1 000 €	€/ Einw.	1 000 €	€/ Einw.	1 000 €	€/ Einw.	%	1 000 €	€/ Einw.	1 000 €	€/ Einw.	%	1 000 €	€/ Einw.	1 000 €	€/ Einw.	%
			1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18
101	Braunschweig, Stadt	245 397	26 914	109,68	25 863	105,39	- 1 051	- 4,28	- 3,9		27 068	110,30	154	0,63	0,6	24 819	101,14	- 2 095	- 8,54	- 7,8
102	Salzgitter, Stadt	111 956	19 107	170,66	18 210	162,65	- 897	- 8,01	- 4,7		19 397	173,26	290	2,59	1,5	16 487	147,26	- 2 620	- 23,40	- 13,7
103	Wolfsburg, Stadt	121 813	-	-	-	-	-	-	x		-	-	-	-	x	-	-	-	-	x
151	Gifhorn	172 161	23 222	134,89	25 041	145,45	1 819	10,57	7,8		25 695	149,25	2 473	14,36	10,6	25 529	148,29	2 307	13,40	9,9
152	Göttingen	264 890	38 367	144,84	39 931	150,75	1 564	5,91	4,1		41 618	157,11	3 251	12,27	8,5	39 568	149,38	1 201	4,54	3,1
153	Goslar	155 895	26 331	168,90	27 442	176,03	1 111	7,13	4,2		27 807	178,37	1 477	9,47	5,6	29 219	187,43	2 888	18,53	11,0
154	Helmstedt	99 687	18 306	183,64	18 864	189,24	558	5,60	3,0		20 126	201,89	1 820	18,26	9,9	19 068	191,28	762	7,64	4,2
155	Northeim	150 590	24 655	163,72	25 968	172,44	1 313	8,72	5,3		26 294	174,61	1 639	10,89	6,6	27 226	180,80	2 571	17,08	10,4
156	Osterode am Harz	85 123	13 626	160,07	14 725	172,98	1 099	12,91	8,1		15 177	178,30	1 551	18,22	11,4	15 803	185,65	2 177	25,57	16,0
157	Peine	132 476	20 517	154,87	21 072	159,06	555	4,19	2,7		21 447	161,89	930	7,02	4,5	21 457	161,97	940	7,10	4,6
158	Wolfenbüttel	126 776	18 147	143,14	19 068	150,41	921	7,26	5,1		19 797	156,16	1 650	13,01	9,1	19 858	156,64	1 711	13,50	9,4
241	Region Hannover	1 119 191	141 192	126,16	134 659	120,32	- 6 533	- 5,84	- 4,6		134 586	120,25	- 6 606	- 5,90	- 4,7	126 243	112,80	- 14 949	- 13,36	- 10,6
251	Diepholz	213 654	30 214	141,41	29 378	137,50	- 835	- 3,91	- 2,8		28 525	133,51	- 1 689	- 7,91	- 5,6	30 105	140,91	- 108	- 0,51	- 0,4
252	Hamelnd - Pyrmont	163 671	24 428	149,25	24 713	150,99	285	1,74	1,2		24 918	152,24	490	2,99	2,0	25 322	154,71	894	5,46	3,7
254	Hildesheim	292 867	46 713	159,50	45 871	156,63	- 842	- 2,87	- 1,8		46 199	157,75	- 514	- 1,75	- 1,1	46 232	157,86	- 481	- 1,64	- 1,0
255	Holzminnen	81 104	13 551	167,09	13 921	171,64	369	4,55	2,7		13 868	170,99	317	3,91	2,3	14 805	182,55	1 254	15,46	9,3
256	Nienburg (Weser)	127 257	21 486	168,84	20 679	162,50	- 806	- 6,34	- 3,8		19 796	155,56	- 1 690	- 13,28	- 7,9	20 676	162,48	- 810	- 6,36	- 3,8
257	Schaumburg	166 466	30 191	181,36	29 491	177,16	- 700	- 4,20	- 2,3		29 433	176,81	- 758	- 4,55	- 2,5	30 039	180,45	- 152	- 0,91	- 0,5
351	Celle	187 372	31 988	170,72	31 844	169,95	- 144	- 0,77	- 0,5		31 926	170,39	- 62	- 0,33	- 0,2	31 709	169,23	- 280	- 1,49	- 0,9
352	Cuxhaven	205 177	34 652	168,89	34 682	169,03	30	0,15	0,1		34 727	169,25	75	0,37	0,2	35 511	173,07	859	4,19	2,5
353	Harburg	233 758	29 479	126,11	29 814	127,54	334	1,43	1,1		29 822	127,58	343	1,47	1,2	30 739	131,50	1 260	5,39	4,3
354	Lüchow - Dannenberg	51 982	8 891	171,04	9 899	190,43	1 008	19,39	11,3		10 703	205,91	1 812	34,87	20,4	10 460	201,22	1 569	30,18	17,6
355	Lüneburg	167 404	29 424	175,77	29 298	175,01	- 126	- 0,75	- 0,4		29 342	175,28	- 82	- 0,49	- 0,3	28 552	170,56	- 872	- 5,21	- 3,0
356	Osterholz	110 930	16 822	151,65	16 639	149,99	- 184	- 1,65	- 1,1		16 609	149,73	- 213	- 1,92	- 1,3	16 761	151,10	- 61	- 0,55	- 0,4
357	Rotenburg (Wümme)	164 795	26 305	159,62	25 841	156,81	- 464	- 2,82	- 1,8		25 137	152,54	- 1 168	- 7,09	- 4,4	26 172	158,82	- 133	- 0,81	- 0,5
358	Soltau - Fallingb.ostel	144 373	22 733	157,46	22 407	155,20	- 326	- 2,26	- 1,4		21 731	150,52	- 1 002	- 6,94	- 4,4	22 794	157,89	62	0,43	0,3
359	Stade	192 182	28 971	150,75	27 870	145,02	- 1 101	- 5,73	- 3,8		26 707	138,97	- 2 265	- 11,78	- 7,8	27 419	142,67	- 1 552	- 8,08	- 5,4
360	Uelzen	97 462	15 385	157,86	15 965	163,81	580	5,95	3,8		15 889	163,03	504	5,17	3,3	17 092	175,37	1 707	17,51	11,1
361	Verden	132 969	15 744	118,40	14 843	111,63	- 900	- 6,77	- 5,7		14 100	106,04	- 1 643	- 12,36	- 10,4	14 910	112,13	- 833	- 6,27	- 5,3
401	Delmenhorst, Stadt	76 752	15 820	206,12	15 439	201,16	- 381	- 4,97	- 2,4		15 847	206,47	27	0,35	0,2	13 842	180,34	- 1 979	- 25,78	- 12,5
402	Ermden, Stadt	50 996	10 087	197,80	9 291	182,19	- 796	- 15,61	- 7,9		9 530	186,87	- 558	- 10,93	- 5,5	8 331	163,36	- 1 757	- 34,45	- 17,4
403	Oldenburg (Oldb), Stadt	155 390	23 836	153,39	22 216	142,97	- 1 620	- 10,42	- 6,8		22 628	145,62	- 1 208	- 7,77	- 5,1	20 043	128,99	- 3 792	- 24,40	- 15,9
404	Osnabrück, Stadt	167 673	16 008	95,47	15 318	91,35	- 690	- 4,12	- 4,3		15 312	91,32	- 696	- 4,15	- 4,3	15 052	89,77	- 956	- 5,70	- 6,0
405	Wilhelmshaven, Stadt	84 968	16 330	192,19	15 803	185,99	- 526	- 6,19	- 3,2		15 977	188,03	- 353	- 4,15	- 2,2	15 221	179,13	- 1 109	- 13,05	- 6,8
451	Ammerland	111 140	12 746	114,69	14 152	127,33	1 406	12,65	11,0		14 050	126,42	1 304	11,73	10,2	15 308	137,74	2 562	23,05	20,1
452	Aurich	187 735	33 046	176,03	33 970	180,95	924	4,92	2,8		33 703	179,52	656	3,50	2,0	33 460	178,23	414	2,20	1,3
453	Cloppenburg	150 660	18 513	122,88	19 223	127,59	710	4,71	3,8		17 821	118,29	- 692	- 4,59	- 3,7	19 464	129,19	950	6,31	5,1
454	Emsland	303 798	20 432	67,26	22 701	74,72	2 269	7,47	11,1		21 665	71,31	1 232	4,06	6,0	24 020	79,07	3 588	11,81	17,6
455	Friesland	101 094	16 858	166,75	17 106	169,21	248	2,46	1,5		17 050	168,66	193	1,90	1,1	17 348	171,60	490	4,85	2,9
456	Grafschaft Bentheim	130 257	16 186	124,26	16 648	127,81	462	3,54	2,9		16 390	125,83	204	1,56	1,3	17 491	134,28	1 306	10,02	8,1
457	Leer	161 933	29 705	183,44	30 008	185,31	303	1,87	1,0		29 546	182,46	- 159	- 0,98	- 0,5	29 215	180,42	- 490	- 3,02	- 1,6
458	Oldenburg	121 699	14 485	119,03	15 426	126,76	941	7,73	6,5		15 261	125,40	775	6,37	5,4	16 229	133,36	1 744	14,33	12,0
459	Osnabrück	354 853	46 088	129,88	46 311	130,51	222	0,63	0,5		45 338	127,77	- 750	- 2,11	- 1,6	47 910	135,01	1 822	5,13	4,0
460	Vechta	127 351	16 100	126,43	16 010	125,72	- 90	- 0,71	- 0,6		15 204	119,39	- 897	- 7,04	- 5,6	16 168	126,96	68	0,53	0,4
461	Wesermarsch	94 265	17 346	184,01	16 844	178,69	- 502	- 5,33	- 2,9		17 193	182,40	- 152	- 1,62	- 0,9	16 512	175,16	- 834	- 8,85	- 4,8
462	Wittmund	57 391	8 733	152,17	9 244	161,07	511	8,90	5,8		8 708	151,72	- 25	- 0,44	- 0,3	9 471	165,03	738	12,86	8,5
	Niedersachsen	7 957 333	1 129 680	141,97	1 129 709	141,97	28	0,00	0,0		1 129 666	141,97	- 15	0,00	0,0	1 129 661	141,96	- 19	0,00	0,0
	kreisfreie Städte	1 014 945	128 101	126,22	122 140	120,34	- 5 961	- 5,87	- 4,7		125 759	123,91	- 2 343	- 2,31	- 1,8	113 794	112,12	- 14 308	- 14,10	- 11,2
	Landkreise	5 823 197	860 387	147,75	872 909	149,90	12 522	2,15	1,5		869 321	149,29	8 934	1,53	1,0	889 624	152,77	29 237	5,02	3,4
	Region Hannover	1 119 191	141 192	126,16	134 659	120,32	- 6 533	- 5,84	- 4,6		134 586	120,25	- 6 606	- 5,90	- 4,7	126 243	112,80	- 14 949	- 13,36	- 10,6
	Niedersachsen	7 957 333	1 129 680	141,97	1 129 709	141,97	28	0,00	0,0		1 129 666	141,97	- 15	0,00	0,0	1 129 661	141,96	- 19	0,00	0,0

Die Abweichungen reduzieren sich nun deutlich, wobei (erwartungsgemäß) die Abweichungen um so geringer sind, je höher der Anteil der BSHG-Nettoausgaben ist. In Tabelle 3 sind für alle Landkreise und kreisfreien Städte die Ergebnisse von drei Modellrechnungen dargestellt; von der Vielzahl der möglichen Kombinationen wurden drei ausgewählt, die relativ plausibel erscheinen, auch wenn die Festsetzung der Anteile letztlich arbiträr ist. Insgesamt profitieren die Landkreise, während die kreisfreien Städte und die Region Hannover weniger Zuweisungen erhalten würden. Allerdings sind die Abweichungen aufgrund des hohen Anteils der BSHG-Nettoausgaben nun sehr viel geringer, und die Korrelation der Zuweisungen mit den Zuweisungen nach bisheriger Regelung ist deutlich höher. Bei der Kombination 75 % BSHG-Nettoausgaben, 25 % Arbeitslose reduzieren sich die maximalen Verluste auf 7,9 %.

Bewertung

Die Zahl der Einwohner über 75 Jahre ist nur relativ schwach mit den BSHG-Nettoausgaben korreliert, und es lässt sich auch inhaltlich kein enger Zusammenhang herstellen. Da sie keine Verbesserung der Ergebnisse im Sinne einer Verringerung der Abweichungen bringt und wegen ihres geringen Anteils an der Zahl der Sozialhilfeempfänger sollte sie nicht als Bedarfsindikator verwendet werden.

Im Jahr 2001 verteilten sich die 306 767 Sozialhilfeempfänger in Niedersachsen auf 149 659 Bedarfsgemeinschaften⁹⁾. Von diesen erhielten 4 934 außerdem Arbeitslosengeld und 13 984 die – niedrigere – Arbeitslosenhilfe. Da der größte Teil der Arbeitslosen mindestens 12 Monate lang Anspruch auf Arbeitslosengeld hat, wäre zu erwarten, dass die Zahl der Langzeitarbeitslosen einen besseren Indikator darstellt als die Zahl der Arbeitslosen. Diese Vermutung hat sich allerdings nicht bestätigt, die Abweichungen bei Verwendung der Zahl der Langzeitarbeitslosen sind größer als bei der Zahl der Arbeitslosen, damit scheidet auch die Zahl der Langzeitarbeitslosen als Indikator aus.

Von den drei ausgewählten Indikatoren führt die Zahl der Arbeitslosen zu den geringsten Abweichungen. Da sie auch inhaltlich mit der Sozialhilfebelastrung zusammenhängt, könnte der bisherige Bedarfsansatz BSHG-Nettoausgaben durch die Zahl der Arbeitslosen ergänzt werden. Ein Wechsel in einem Schritt vom Soziallastenansatz zu einem Arbeitslosenansatz ist wegen der großen Umverteilung nicht sinnvoll, es sollte mit einem größeren Ge-

wicht bei den BSHG-Nettoausgaben – etwa 75 % zu 25 % – begonnen werden, im Laufe der Zeit könnte dann der Anteil der Sozialhilfeausgaben weiter verringert werden. Ob die BSHG-Nettoausgaben letztlich vollständig durch die Zahl der Arbeitslosen ersetzt werden oder ob es bei zwei Indikatoren bleibt, kann zunächst offen bleiben.

4 Ausblick

Bei den vorgestellten Ansätzen geht es darum, die Sozialhilfebelastrung der Landkreise und kreisfreien Städte nicht mehr direkt durch die BSHG-Nettoausgaben zu messen, sondern sie zumindest teilweise durch geeignete Indikatoren zu ersetzen. Das Ziel dabei ist, den Soziallastenansatz so zu gestalten, dass er vom Ausgabeverhalten der Landkreise und kreisfreien Städte möglichst wenig abhängig ist.

Ein weiter gehender Ansatz könnte darin bestehen, Maßnahmen zur Reduzierung der Sozialhilfebelastrung zu fördern. Dabei geht es in erster Linie um Maßnahmen, mit denen die Eingliederung in den Arbeitsmarkt derjenigen Sozialhilfeempfänger, die zumindest prinzipiell erwerbstätig sein könnten, unterstützt wird. Die konkreten Maßnahmen sind dabei sehr vielfältig und reichen beispielsweise von Lohnkostenzuschüssen über Beratungs- und Qualifizierungsangebote bis hin zu „Arbeitsplatzanbahnern“, die bei den örtlichen Unternehmen versuchen, Arbeitsplätze für Sozialhilfeempfänger zu finden. In der kommunalen Haushaltssystematik gibt es allerdings keinen Abschnitt, in dem derartige Einnahmen und Ausgaben gebündelt nachgewiesen werden, im Wesentlichen erscheinen sie in den Unterabschnitten des Abschnitts *Leistungen nach dem BSHG*. Damit werden sie zwar beim Sozialhilfeansatz berücksichtigt, haben aber keinen höheren Stellenwert als direkte Unterstützungen. Ersatzweise werden hier die Ausgaben für „Hilfe zur Arbeit“ (HzA) aus der Sozialhilfestatistik genommen. Die Angaben liegen allerdings nur brutto vor, also einschließlich aller Einnahmen. Als Einnahmen können Zuschüsse des Bundes oder des Landes für diese Aufgaben anfallen, es wäre zu überlegen, ob es besser ist, nur die eigenen finanziellen Anstrengungen der Kommunen in die Berechnung einzubeziehen. Auch ist beispielsweise bei den Daten für 2000 auffällig, dass bei einigen örtlichen Trägern der Sozialhilfe die Anteile der Hilfe zur Arbeit an den BSHG-Bruttoausgaben deutlich unter dem Landesdurchschnitt liegen, dabei kann es sich tatsächlich um niedrige Ausgaben handeln, aber auch lediglich um eine andere Zuordnung. Modellrechnungen ergeben für die Aufteilung 50 % BSHG-Nettoausgaben und 50 % HzA – die HzA-Ausgaben würden dann doppelt gezählt – eine relativ große Abweichung zur jetzigen Regelung¹⁰⁾. Durch die Aufteilung 60 %

⁹⁾ Haushaltsangehörige, für die gemeinsam der Anspruch auf laufende Hilfe zum Lebensunterhalt berechnet wird, werden zu einer Bedarfsgemeinschaft zusammengefasst.

¹⁰⁾ Wegen der genannten Datenprobleme wird auf die Darstellung detaillierter Ergebnisse verzichtet.

BSHG-Nettoausgaben, 20 % Zahl der Arbeitslosen und 20 % HzA werden die Abweichungen deutlich verringert. Im Gegensatz zu den oben dargestellten Ansätzen, bei denen lediglich der Indikator BSHG-Nettoausgaben ersetzt oder ergänzt werden sollte, werden hier Umverteilungen angestrebt, Landkreise und kreisfreie Städte mit hohen HzA-Ausgaben sollen belohnt werden. Soll dieser Ansatz umgesetzt werden, müsste in Zukunft die kommunale Haushaltssystematik so ergänzt werden, dass alle

Maßnahmen zur Reduzierung der Sozialhilfebelastung in gesonderten Abschnitten/ Unterabschnitten verbucht werden.

Grundsätzlich stellt sich allerdings die Frage, ob es sinnvoll bzw. wünschenswert ist, mit dem kommunalen Finanzausgleich außer dem Ziel der Verteilungsgerechtigkeit ein weiteres wirtschaftspolitisches Ziel – Reduzierung der Sozialhilfebelastung – zu verfolgen.

Zusammenfassung:

Es werden Alternativen zu den gegenwärtig im kommunalen Finanzausgleich verwendeten Indikatoren (Zahl der Einwohner und BSHG-Nettoausgaben) zur Ermittlung des Bedarfsansatzes bei der Berechnung der Kreisschlüsselzuweisungen gesucht. Als möglicher Indikator bietet sich die Zahl der Arbeitslosen an. Allerdings ist ein vollständiger Verzicht auf die BSHG-Nettoausgaben zumindest in den nächsten Jahren nicht sinnvoll.



Dr. Dirk Soyka
Tel. 05 11 / 98 98 – 11 23
e-mail: dirk.soyka@nls.niedersachsen.de