

Die Eingliederungshilfe für behinderte Menschen – Wie lassen sich regionale Ausgabenunterschiede erklären?

Franziska Kruse und Felix Rösel*

Wie lassen sich die deutlichen regionalen Ausgabenunterschiede im Bereich der Eingliederungshilfe für behinderte Menschen erklären? In der aktuellen Diskussion um ein Bundesteilhabegesetz gewinnt diese Frage zunehmend an Bedeutung. Der Koalitionsvertrag von CDU, CSU und SPD sieht eine künftige Beteiligung des Bundes in Höhe von 5 Mrd. € an den bisher allein von Kommunen und Ländern getragenen Sozialhilfeausgaben im Bereich der Eingliederungshilfe vor. Die Bruttoausgaben der Eingliederungshilfe stiegen zwischen 2006 und 2013 spürbar von 11,8 Mrd. € auf 15,7 Mrd. € an und beliefen sich je Leistungsempfänger (Fall) bundesdurchschnittlich auf rund 18.700 € im Jahr 2013 [vgl. Eck et al. (2015)]. In Deutschland bestehen allerdings erhebliche regionale Unterschiede. Innerhalb der westdeutschen Flächenländer reicht das Spektrum von rund 17.300 € je Fall in Niedersachsen bis zu 23.200 € in Rheinland-Pfalz, in Ostdeutschland von rund 10.000 € je Leistungsempfänger in Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen bis zu 14.700 € in Thüringen. In Bremen betragen im Jahr 2013 die Ausgaben je Fall gar 30.500 € und damit rund das Dreifache der Ausgaben einzelner ostdeutscher Länder. Auch die Einnahmen der Eingliederungshilfe streuen deutlich zwischen den Ländern.

Über die Hintergründe dieser Unterschiede ist bis dato wenig bekannt. In diesem Beitrag werden mit der landesspezifischen Verwaltungsorganisation und dem örtlichen Wohlstandsniveau zwei wichtige Faktoren untersucht, die mit Unterschieden im Ausgabe- und Einnahmenniveau bei der Eingliederungshilfe in Verbindung stehen könnten. So könnte erstens die landesrechtliche Entscheidung für eine zentralisierte oder kommunalisierte Zuständigkeit Auswirkungen auf das Ausgabeverhalten haben, wenn durch die Zuständigkeit der „falschen“ Ebene Effizienzverluste auftreten. Zweitens wäre auch ein Zusammenhang mit der regionalen Wirtschaftskraft denkbar, da die Eingliederungshilfe explizit auch auf ökonomische Partizipation, z. B. Teilhabe am Arbeitsleben, abzielt. Im Folgenden werden beide Faktoren näher untersucht. Die-

sen Betrachtungen wird ein knapper Überblick über die einschlägigen rechtlichen Rahmenbedingungen vorangestellt.

Rechtlicher und administrativer Rahmen

Die Eingliederungshilfe für behinderte Menschen ist eine Teilleistung der Sozialhilfe in Deutschland, welche im 6. Kapitel des Zwölften Buchs des Sozialgesetzbuches (SGB XII) geregelt ist. Das SGB XII ist seit dem 1. Januar 2005 in Kraft und löste das bis dato geltende Bundessozialhilfegesetz (BSHG) ab. Die Eingliederungshilfe für behinderte Menschen dient sowohl der Prävention einer drohenden Behinderung als auch der Beseitigung bzw. der Milderung einer bestehenden Behinderung und deren Folgen. Des Weiteren soll die Teilhabe von behinderten Menschen, insbesondere in beruflicher und sozialer Hinsicht, gefördert werden (§ 53 Abs. 3 SGB XII). Die verschiedenen Teilleistungen der Eingliederungshilfe stellen die Aspekte Bildung, Wohnen und Arbeiten in den Vordergrund. Mögliche Leistungen sind z. B. das Angebot ambulanter und stationärer Wohnformen (z. B. auch betreutes Wohnen), die Förderung von Maßnahmen in Werkstätten und zur Teilhabe an der Gesellschaft. Dieser Aspekt der Leistungsgewährung kann von Träger zu Träger variieren. Seit 2008 haben Leistungsempfänger der Eingliederungshilfe zudem die Möglichkeit, ein persönliches Budget anstelle von Sachleistungen zu beantragen. Die Ausgaben für die Eingliederungshilfe werden zunächst vollständig vom jeweiligen Träger getragen; ein Teil der getätigten Bruttoausgaben ist jedoch gemäß den §§ 102ff. SGB XII von Dritten zu erstatten (Einnahmen der Sozialhilfe). Insbesondere zählen hierzu Leistungen anderer Sozialleistungsträger (z. B. Gesetzliche Krankenversicherung, Pflegeversicherung oder Rentenversicherung) sowie Ansprüche gegen Unterhaltsverpflichtete. Die Einnahmen der Eingliederungshilfe deckten 2012 rund ein Zehntel der Bruttoausgaben.

Die Leistungen der Eingliederungshilfe werden von überörtlichen und örtlichen Trägern gewährt, wobei dem überörtlichen Träger vor allem Aufgaben mit überregionaler Bedeutung und besonderer finanzieller Tragweite zugeordnet sind. Die Ausgestaltung der Zuständigkeits-

* Franziska Kruse war zur Zeit der Erstellung dieses Beitrages Praktikantin und Felix Rösel ist Doktorand der Niederlassung Dresden des ifo Institut – Leibniz Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München e. V.

abgrenzung ist Teil der Verwaltungskompetenz der Länder und variiert deutlich (vgl. Tab. 1). In den meisten Fällen ist das Land selbst oder ein höherer Gemeindeverband (z. B. die Landschaftsverbände in Nordrhein-Westfalen) der überörtliche Träger der Sozialhilfe. Örtliche Träger sind zumeist die Stadt- und Landkreise oder Bezirke. Die Zuständigkeit bestimmt sich neben der Art der Einrichtung (ambulant oder stationär) mitunter auch aus dem Alter des Leistungsempfängers (z. B. Niedersachsen, Sachsen) oder spezifischen Leistungsarten der Hilfe (z. B. Hessen und Sachsen). Die Hauptzahl der Länder hat eine dezentrale Form der Verwaltung (Zuständigkeit von Landkreisen oder Bezirken) gewählt (z. B. Baden-Württemberg, Bayern oder Thüringen). Das Saarland und Sachsen-Anhalt bündeln hingegen die Verwaltung in einer zentralen Behörde, andere Länder teilen die Zuständigkeiten zwischen verschiedenen Ebenen mit jeweils eher dezentraler (Niedersachsen) oder eher zentraler Tendenz (Hessen).

Mögliche Erklärungen für Ausgabeunterschiede

Verwaltungsorganisation

Im Folgenden wird untersucht, ob die unterschiedlichen Verwaltungszuständigkeiten in den Ländern mit Unterschieden im Ausgabe- und Einnahmenniveau der Eingliederungshilfe korrespondieren. Eine inadäquate Zuordnung der Verwaltungszuständigkeit könnte zu einer ineffizienten Bereitstellung von öffentlichen Leistungen führen, die sich sowohl ausgabe- wie einnahmeseitig widerspiegeln könnte. Die ökonomische Theorie des Föderalismus [vgl. OATES (1972); DAFFLON (2006)] benennt verschiedene Kriterien, die für die Zuordnung einer Aufgabe an eine bestimmte Staatsebene sprechen. Eine zentrale Aufgabenerfüllung wäre im Falle von Größeneffekten (positive Skaleneffekte) oder Spillover-Effekten zwischen Gebietskörperschaften effizienter, während etwa heterogene Prä-

Tabelle 1: Zuständigkeit für die Eingliederungshilfe in den Flächenländern

Land	Stationär	Ambulant
BW	● Kreisfreie Städte und Landkreise	● Kreisfreie Städte und Landkreise
BY	● Bezirke	● Bezirke
BB	● Kreisfreie Städte und Landkreise	● Kreisfreie Städte und Landkreise
HE	● Landeswohlfahrtsverband	● Landeswohlfahrtsverband (betreutes Wohnen), Kreisfreie Städte und Landkreise (sonst)
MV	● Kreisfreie Städte und Landkreise	● Kreisfreie Städte und Landkreise
NI	● Land (bis 60. Lebensjahr), Kreisfreie Städte und Landkreise (sonst)	● Kreisfreie Städte und Landkreise
NW	● Landschaftsverbände, Kreisfreie Städte und Landkreise	● Landschaftsverbände, Kreisfreie Städte und Landkreise
RP	● Land	● Kreisfreie Städte und Landkreise
SL	● Land	● Land
SN	● Kommunalen Sozialverband (zwischen 18. und 65. Lebensjahr), Kreisfreie Städte und Landkreise (sonst)	● Kommunalen Sozialverband (betreutes Wohnen), Kreisfreie Städte und Landkreise (sonst)
ST	● Land	● Land
SH	● Kreisfreie Städte und Landkreise	● Kreisfreie Städte und Landkreise
TH	● Kreisfreie Städte und Landkreise	● Kreisfreie Städte und Landkreise

● Zentralisiert, ● Dezentralisiert ● Mischform (geteilte Zuständigkeit).

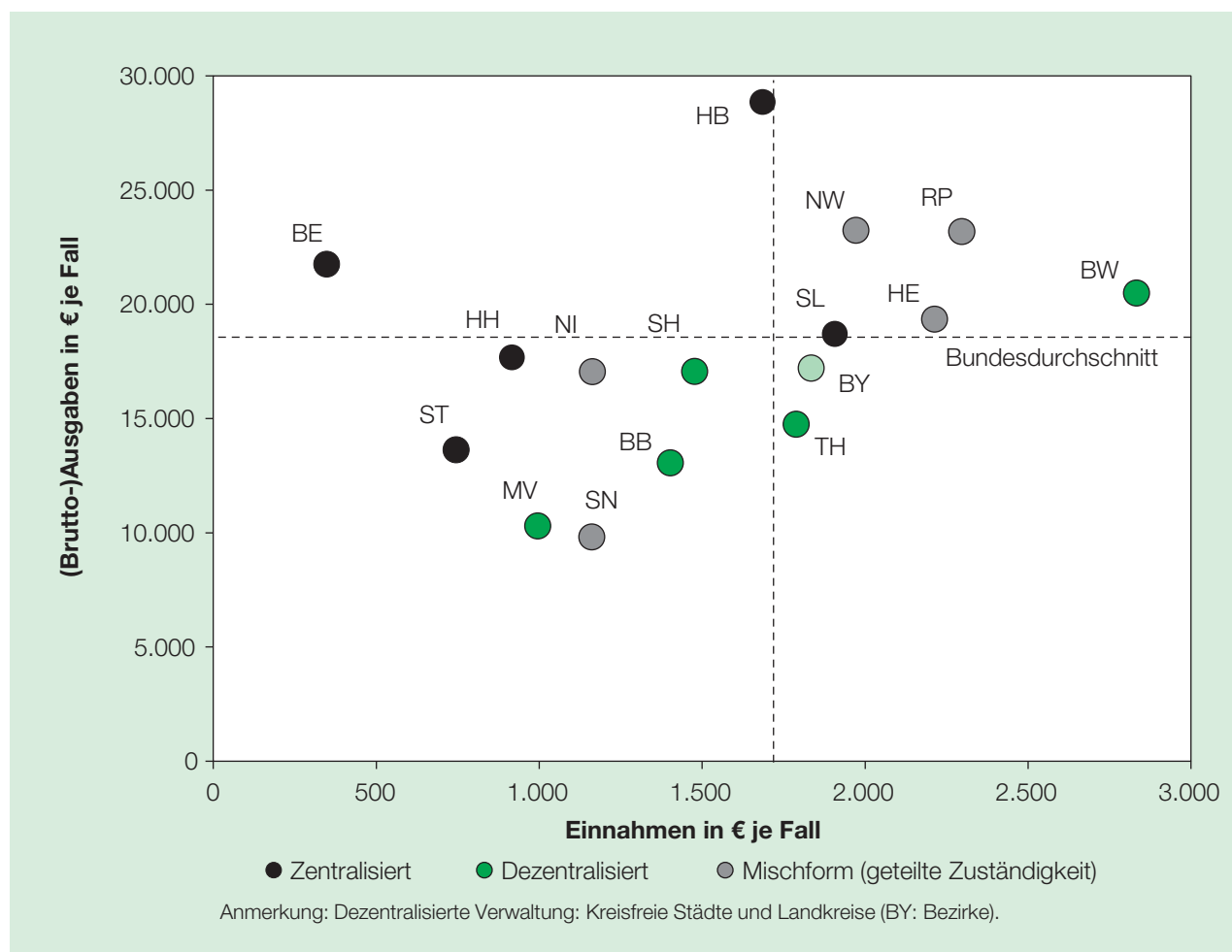
Quellen: Wohltmann (2013), Darstellung des ifo Instituts.

ferenzen oder lokale Informationsvorsprünge eine dezentrale Zuordnung von Staatsaufgaben nahelegen. Im Bereich der Eingliederungshilfe werden in der Literatur sowohl die Argumente für eine dezentrale als auch für eine zentrale Aufgabenerledigung aufgegriffen. KUHLMANN et al. (2011) untersuchen in einer Fallstudie die Übertragung der Zuständigkeit für die Eingliederungshilfe von zwei höheren Kommunalverbänden Baden-Württembergs auf die Stadt- und Landkreise. Die Reform hat zu einem erhöhten Personalaufwand, jedoch zugleich zu einem höheren Kostenbewusstsein vor Ort geführt. Das Nettoergebnis beider Effekte bleibt jedoch unklar. REIMANN (2014) betont als Vorteile einer Kommunalisierung die Erleichterung innovativer Lösungen vor Ort und mögliche Vernetzungseffekte. Zugleich werden ein mögliches Auseinanderfallen von Leistungsort und örtlicher Zuständigkeit sowie Machtasymmetrien zwischen Anbietern und den finanzierenden Kommunen als kritische Aspekte einer Zuständigkeit der Landkreise benannt. Auch hier kann kei-

ne klare Tendenz für höhere oder niedrigere Ausgaben (und Einnahmen) bei dezentraler Aufgabenwahrnehmung ausgemacht werden.

Abbildung 1 zeigt die durchschnittlichen Bruttoausgaben bzw. -einnahmen je Fall aller Länder sowie ihre jeweilige Verwaltungsorganisation.¹ Einnahmen und Ausgaben sind (mit Ausnahme der Stadtstaaten) deutlich miteinander korreliert: In Ländern mit höheren Ausgaben der Eingliederungshilfe werden tendenziell auch höhere Einnahmen erzielt. Mögliche Zusammenhänge zwischen den administrativen Gegebenheiten und Ausgaben bzw. Einnahmen können allerdings, wie bereits von der bestehenden Literatur vermutet, nicht gefunden werden. So befinden sich Länder mit zentraler Verwaltungsstruktur der Eingliederungshilfe sowohl am oberen als auch am unteren Ende der Spannweite von Ausgaben und Einnahmen; gleiches gilt für Länder mit dezentraler Verwaltungsstruktur. Ein systematischer Zusammenhang scheint nicht zu bestehen. Dies legt die Vermutung nahe,

Abbildung 1: Bruttoausgaben und Einnahmen der Eingliederungshilfe je Fall nach Ländern und Verwaltungsorganisation (2012)



Quellen: Statistisches Bundesamt (2015) und Statistische Ämter der Länder, Darstellung und Berechnung des ifo Instituts.

dass andere Faktoren einen gewichtigeren Einfluss auf die Ausgaben und Einnahmen der Eingliederungshilfe haben dürften.

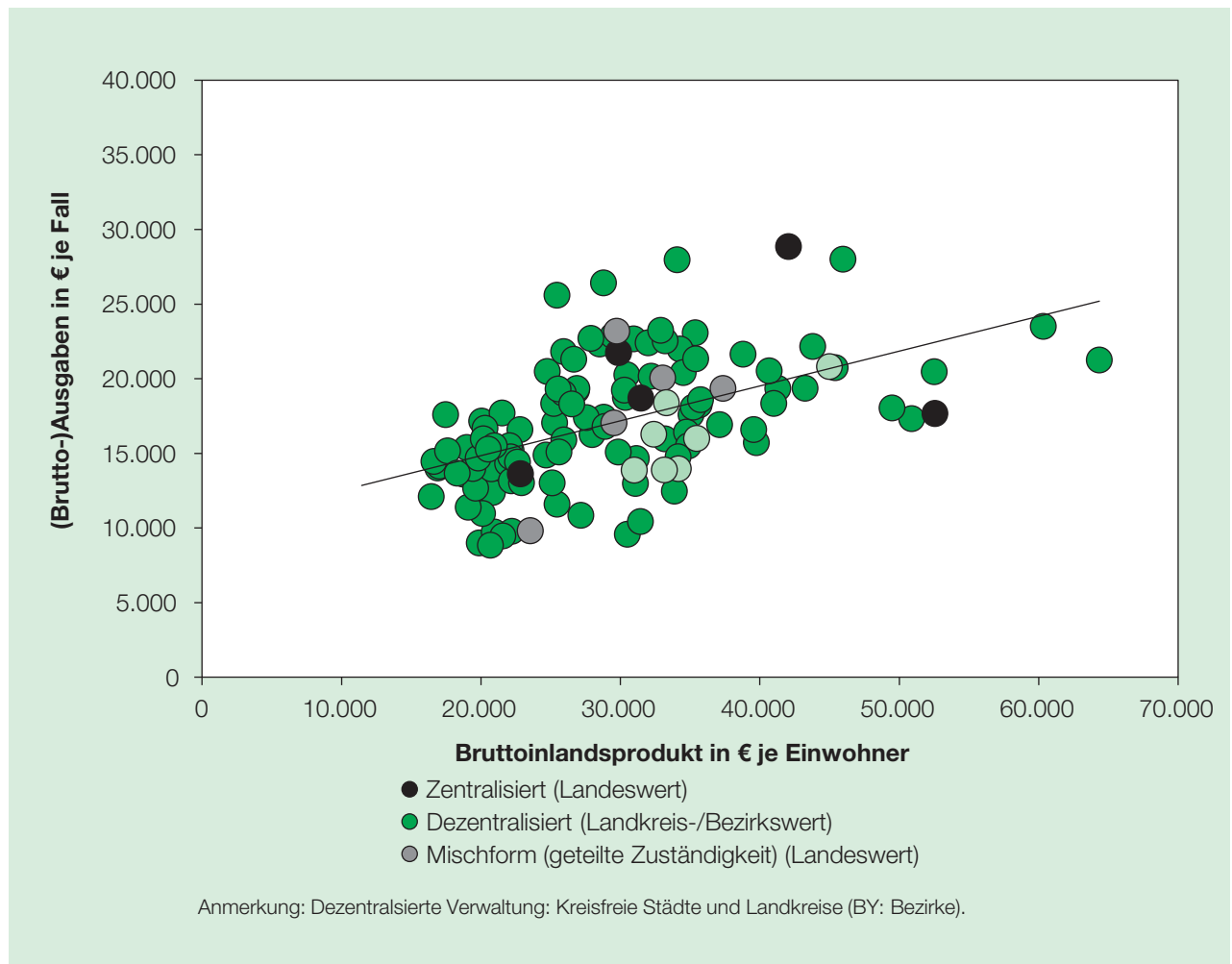
Wohlstandsniveau

Neben Unterschieden in der Verwaltungsorganisation könnte die regionale Wirtschaftskraft eine Rolle bei Unterschieden im Ausgabenniveau spielen. Dies erscheint insbesondere deshalb denkbar, da die Ziele der Eingliederungshilfe auch auf eine ökonomische Teilhabe der Leistungsempfänger ausgerichtet sind. In Abbildung 2 wird daher das Bruttoinlandsprodukt (BIP) je Einwohner den Bruttoausgaben je Fall im Bereich der Eingliederungshilfe gegenübergestellt. Betrachtet wird hierbei die jeweilige administrative Einheit, die über die Höhe der Aus-

gaben vor Ort entscheidet. Für Länder mit Zuständigkeit bei den Stadt- und Landkreisen werden daher Kreisdaten verwendet (grüne Punkte).² Für Bayern werden auf Bezirksebene aggregierte Daten genutzt (hellgrüne Punkte), da hier die Zuständigkeit für die Eingliederungshilfe vollständig auf Bezirksebene angesiedelt ist. Landesdaten werden herangezogen für Länder mit Mischformen (geteilte Zuständigkeit von verschiedenen Gemeindeverbänden bzw. Land, graue Punkte) sowie für die Stadtstaaten und die zentral organisierten Länder Saarland und Sachsen-Anhalt (jeweils schwarze Punkte).

Die in Abbildung 2 dargestellten Ergebnisse zeigen einen deutlichen positiven Zusammenhang von Wirtschaftskraft und dem Ausgabenniveau der Eingliederungshilfe. Dieser lässt sich über mehrere Kanäle erklären. Erstens dürften insbesondere in Regionen mit hohem BIP je Einwohner auch höhere Lebenshaltungskosten bestehen, die sich

Abbildung 2: Bruttoausgaben der Eingliederungshilfe und Wirtschaftskraft nach Landkreisen, Bezirken bzw. Ländern (2012)



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

z. B. in einem erhöhten finanziellen Aufwand beim Neubau von Einrichtungen, höheren Lohnkosten oder teureren Freizeitaktivitäten niederschlagen. Zugleich generieren wohlhabendere Regionen höhere Steuereinnahmen und können bereits hierdurch auch höhere Beträge für die Eingliederungshilfe bzw. die Sozialhilfe im Allgemeinen verausgaben. Vor diesem Hintergrund der großen Spannweite im BIP je Einwohner werden die regionalen Unterschiede der Bruttoausgaben je Leistungsempfänger verständlich, wenngleich die breite Streuung um die Trendlinie in Abbildung 2 auf weitere Einflussfaktoren der jeweiligen Ausgabe hindeutet. Die Analyse dieser Größen bedarf jedoch einer weitergehenden Untersuchung, die im Rahmen dieses Beitrags nicht geleistet werden kann.

Fazit

In diesem Beitrag wurden mit der Verwaltungsorganisation und dem regionalen Wohlstandsniveau zwei Erklärungsansätze für regionale Unterschiede im Ausgabenniveau der Eingliederungshilfe für behinderte Menschen untersucht. Kein Zusammenhang konnte dabei zwischen einer zentralen oder dezentralen Organisation der Eingliederungshilfe und dem Ausgabe- bzw. Einnahmenniveau identifiziert werden. Ein deutlicher und positiver Zusammenhang besteht hingegen zwischen der lokalen Wirtschaftskraft und den Ausgaben je Leistungsempfänger. Diese Ergebnisse liefern wichtige Anhaltspunkte für die Erklärung der spürbaren Ausgabeunterschiede im Bereich der Eingliederungshilfe in Deutschland.

Bei dieser Untersuchung konnte aufgrund von Datenrestriktionen eine Vielzahl weiterer möglicher Einflussgrößen jedoch nicht berücksichtigt werden, wie z. B. unterschiedliche administrative Regelungen vor Ort (Angebots- bzw. Teilhabepflicht, verschiedene Steuerungsmodelle u. ä.) und politische Einflüsse [KUHLMANN et al. (2011)] sowie die örtliche Anbieterstruktur [REIMANN (2014)]. Auch bestehen Schwierigkeiten bei der Bereitstellung einer bundesweit konsistenten Datenbasis [BUNN et al. (2014)]. Schließlich erlauben die in diesem Beitrag dargestellten Zahlen nur bedingt einen Einblick in die Qualität und Zielgenauigkeit der Eingliederungshilfe vor Ort. Künftige Arbeiten sollten auf Grundlage einer breiteren Datenbasis insbesondere diese Faktoren näher untersuchen, um ein umfassenderes Bild möglicher Ursachen für Unterschiede im Ausgabe- und Einnahmenniveau der Eingliederungshilfe – in Verbindung mit aussagekräftigen Qualitätskriterien – zeichnen zu können.

Literatur

- ARBEITSKREIS VOLKSWIRTSCHAFTLICHE GESAMTRECHNUNGEN DER LÄNDER (Hrsg.) (2014): Bruttoinlandsprodukt, Bruttowertschöpfung in den kreisfreien Städten und Landkreisen der Bundesrepublik Deutschland 1992 und 1994 bis 2012, Reihe 2, Band 1, erschienen im August 2014, Stuttgart.
- BUNN, D.; LEHMANN-DIEBOLD, F.; SCHÜTZ-SEHRING, H.-P. und M. CASPER (2014): Verbesserung der Datengrundlage zur strukturellen Weiterentwicklung der Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderungen, Endbericht für das Bundesministerium für Arbeit und Soziales 2014.
- DAFFLON, B. (2006): The assignment of functions to decentralized government. From theory to practice, in: AHMAD, E. und G. BROSIO (Hrsg.), Handbook of Fiscal Federalism, Elgar, Cheltenham, S. 271–305.
- ECK, A.; FREI, X. und F. RÖSEL (2015): Immer mehr Bedürftige: Die Entwicklung der Sozialhilfeausgaben zwischen 2006 und 2013, ifo Dresden berichtet 02/15, S. 21–32.
- KUHLMANN, S.; BOGUMIL, J.; EBINGER, F.; GROHS, S. und R. REITER (2011): Dezentralisierung des Staates in Europa – Auswirkungen auf die kommunale Aufgabenerfüllung in Deutschland, Frankreich und Großbritannien, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden.
- OATES, W. (1972): Fiscal Federalism, Edward Elgar, Cheltenham, Northampton.
- REIMANN, J. (2014): Kommunalisierung der Eingliederungshilfe für behinderte Menschen – dargestellt am Beispiel für Schleswig-Holstein, Präsentation bei Schleswig-Holsteinischem Landkreistag, Kiel.
- STATISTISCHES BUNDESAMT (Hrsg.) (2015): Sozialleistungen, Ausgaben und Einnahmen der Sozialhilfe, 2012, Fachserie 13, Reihe 2.1, erschienen am 06.03.2015, Statistisches Bundesamt, Wiesbaden.
- WOHLTMANN, M. (2013): Kreisfinanzen 2012/2013 – Kreishaushalte kommen erstmals wieder ins Plus – die Probleme bleiben, *Der Landkreis* 83, S. 356–395.

¹ Die Betrachtung erfolgt auf Länderebene, da zumeist keine Angaben zu den Einnahmen der Eingliederungshilfe auf Kreisebene vorliegen.

² Für die Länder Bayern, Mecklenburg-Vorpommern und Schleswig-Holstein standen auf Kreisebene ausschließlich Daten zu den Nettoausgaben (sonst: Bruttoausgaben) zur Verfügung. Für Bayern und Schleswig-Holstein beschränkten sich die Angaben zudem auf die Zahl der Empfänger zum Stichtag 31.12. (sonst: Jahreswert). Die jeweiligen Kreis- bzw. Bezirksdaten dieser Länder zu den Nettoausgaben wurden daher entsprechend des landesweiten Verhältnisses von Brutto- und Nettoausgaben skaliert; gleiches gilt für die Zahl der unterjährigen Empfänger und Empfänger zum Stichtag 31.12. 2012.