

Parsche, Rüdiger; Barette, Christian; Langmantel, Erich

Research Report

Neugestaltung des Soziallastenansatzes im kommunalen Finanzausgleich Rheinland-Pfalz

ifo Forschungsberichte, No. 11

Provided in Cooperation with:

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

Suggested Citation: Parsche, Rüdiger; Barette, Christian; Langmantel, Erich (2002) : Neugestaltung des Soziallastenansatzes im kommunalen Finanzausgleich Rheinland-Pfalz, ifo Forschungsberichte, No. 11, ISBN 3-88512-405-X, ifo Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München, München

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/167376>

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.



11

ifo Forschungsberichte

Neugestaltung des Soziallastenansatzes im kommunalen Finanzausgleich Rheinland-Pfalz

Rüdiger Parsche
Christian Baretta
Erich Langmantel

**Neugestaltung des Soziallastenansatzes im
kommunalen Finanzausgleich Rheinland-Pfalz**

von
Rüdiger Parsche
Christian Baretti
Erich Langmantel

München, Juli 2002

Die Deutsche Bibliothek - CIP-Einheitsaufnahme

Parsche, Rüdiger:

Neugestaltung des Sozillastenansatzes im kommunalen Finanzausgleich
Rheinland-Pfalz / von Rüdiger Parsche; Christian Baretti; Erich Langmantel.
ifo Institut für Wirtschaftsforschung, Öffentlicher Sektor. - München: ifo Inst. für
Wirtschaftsforschung, Öffentlicher Sektor, 2002
(ifo Forschungsberichte; 11)

ISBN 3-88512-405-X

ISBN 3-88512-405-X

Alle Rechte, insbesondere das der Übersetzung in fremde
Sprachen, vorbehalten.

Ohne ausdrückliche Genehmigung des Verlags ist es auch nicht gestattet, dieses
Buch oder Teile daraus auf photomechanischem Wege(Photokopie, Mikrokopie)
oder auf andere Art zu vervielfältigen.

© by ifo Institut für Wirtschaftsforschung, München 2002

Druck: ifo Institut für Wirtschaftsforschung, München

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis.....	1
Verzeichnis der Tabellen und Abbildungen	2
Tabellen:	2
Abbildungen:	2
1 Problemstellung	3
2 Grundsätzliche Überlegungen zum Soziallastenansatz	5
2.1 Orientierung an den Ist-Kosten	5
2.2 Spitzenausgleich oder Allgemeiner Ausgleich	8
2.3 Umfang des Soziallastenansatzes	9
2.4 Soziallastenansatz auf Empfängerbasis	12
3 Mögliche Indikatoren	14
4 Regressionsanalytische Untersuchung	21
4.1 Deskriptive Analyse der zur Verfügung stehenden Daten	21
4.2 Regressionsanalyse	27
5 Entwurf eines Soziallastenansatzes auf Indikatorbasis	35
6 Zusammenfassung.....	43
Literaturverzeichnis	45
Anhang.....	47
A Indikatoransatz mit Spitzenausgleich	49
B Verwendete Daten	55
C Exkurs	61

Verzeichnis der Tabellen und Abbildungen

Tabellen:

Tabelle 1: Deskriptive Statistik	22
Tabelle 2: Regressionsmodell 1	28
Tabelle 3: Regressionsmodell 2	29
Tabelle 4: Regressionsmodell 3	30
Tabelle 5: Regressionsmodell 4	31
Tabelle 6: Regressionsmodell 5	32
Tabelle 7: Regressionsmodell 5 mit Daten aus 1997	32
Tabelle 8 : Umverteilungswirkungen des ausgabenorientierten Soziallastenansatzes (Spitzenausgleich)	35
Tabelle 9: Einwohneräquivalente im Soziallastenansatz	38
Tabelle 10: Umverteilungswirkungen des Indikatoransatzes nach Gebietskörperschaften	39
Tabelle 11: Umverteilungswirkungen des Übergangs vom jetzigen Soziallastenansatz zu einem Ansatz auf Indikatorbasis mit allgemeinem Ausgleich, nach Gebietskörperschaften	40
Tabelle 12: Umverteilungswirkungen des Übergangs vom jetzigen Soziallastenansatz zu einem Ansatz auf Indikatorbasis mit allgemeinem Ausgleich, Einzelergebnisse	41

Abbildungen:

Abbildung 1: Sozialhilfebelastung und Arbeitslosigkeit.....	23
Abbildung 2: Sozialhilfebelastung und Langzeitarbeitslosigkeit	23
Abbildung 3: Sozialhilfebelastung und über 65jährige	24
Abbildung 4: Sozialhilfebelastung und Bevölkerungsdichte	25
Abbildung 5: Sozialhilfebelastung und Schwerbehinderte	26
Abbildung 6: Erklärungsgehalt des Regressionsmodells 5.....	34

1 Problemstellung

Das ifo Institut hat im Januar 1998 dem Ministerium des Innern und für Sport Rheinland-Pfalz ein Gutachten zur Fortentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs Rheinland-Pfalz vorgelegt.¹ In diesem Gutachten wurde die im Soziallastenansatz bestehende Anknüpfung an die (in bestimmter Weise bereinigten) Ist-Sozialhilfeausgaben des Abschnitts 41 des kommunalen Verwaltungshaushaltes als problematisch erachtet, weil sie den Anreiz zu einer sparsamen Mittelverwendung vermindern könnte.² Empfohlen wurde stattdessen eine Anknüpfung an die Zahl der Sozialhilfeempfänger. Ein entsprechendes Vorgehen schien seit der Änderung der Sozialhilfestatistik 1994 grundsätzlich möglich; allerdings lag zum Zeitpunkt der Erstellung des ifo Gutachtens die neue Sozialhilfestatistik noch nicht in der erforderlichen Zuverlässigkeit vor, weshalb ein konkreter Änderungsvorschlag für den Soziallastenansatz damals nicht entwickelt werden konnte.

Mittlerweile liegt die Sozialhilfe-Statistik für weitere Jahre vor. Die in sie gesetzten Hoffnungen haben sich jedoch – nicht nur für Rheinland-Pfalz - nicht erfüllt. In seinem Kommunalbericht 1998 hat der Rechnungshof Rheinland-Pfalz festgestellt, dass *„nach den derzeitigen Erkenntnissen des Rechnungshofs [...] Empfängerzahlen als Indikatoren für den Sozialhilfeansatz noch weniger geeignet [sind] als die Ist-Ausgaben für die Sozialhilfe.“*³ Die Gründe hierfür sollen in diesem Gutachten an anderer Stelle näher erläutert werden; sie führen dazu, dass die Empfängerzahlen als Indikatoren im Sozialhilfeansatz ausfallen.

Gleichzeitig ist die bestehende Ausgestaltung des Soziallastenansatzes - wie bereits im ifo Gutachten von 1998 erwähnt - weiterhin problematisch. Dies trifft zunächst auf die Orientierung an den tatsächlichen Aufwendungen der Sozialhilfeträger zu. Ebenso ist aber auch die Ausgestaltung als Spitzenausgleich kritisch zu sehen.⁴

In einem ersten Schritt sollen daher grundsätzliche Überlegungen zu einer sinnvollen und empfehlenswerten Ausgestaltung des Soziallastenansatzes im kommunalen Finanzausgleich angestellt werden. Anschließend ist mit Hilfe von Plausibilitätsüberlegungen zu klären, welche möglichen Indikatoren für einen Soziallastenansatz in Frage kommen. Diese sollen dann in einer Regressions-

¹ Steinherr, Parsche (1998).

² Steinherr, Parsche (1998), S. 75 f..

³ Rechnungshof Rheinland-Pfalz (1999), S. 42.

⁴ Steinherr, Parsche (1998), S. 72 ff..

analyse dahingehend überprüft werden, in welchem Umfang sie zur statistischen Erklärung der Sozialhilfebelastrung beitragen können. Auf diesem Wege soll ein Bündel von Indikatoren vorgeschlagen werden, das einerseits einen möglichst guten statistischen Erklärungsgehalt aufweist und sich andererseits auf einige wenige Indikatoren beschränkt, um die Komplexität des neuen Ansatzes in Grenzen zu halten.

Die Gewichtung der Indikatoren zueinander wird dabei entsprechend der regressionsanalytischen Ergebnisse so festgelegt, dass die statistische Korrelation mit dem tatsächlichen Sozialhilfe-Zuschussbedarf maximiert wird und die Indikatoren so die unterschiedliche Sozialhilfebelastrung der rheinland-pfälzischen Kommunen bestmöglich darstellen.

Lässt sich ein solcher Indikator ermitteln, so ist zu überprüfen, wie er sich sinnvoll in das bestehende Bedarfsermittlungssystem (Hauptansatz und die übrigen Leistungsansätze) einfügen lässt. Hierzu ist insbesondere der Gewichtungsfaktor zu bestimmen, mit dem der Sozialhilfebelastrungs-Indikator in Einwohneräquivalente umgerechnet wird. Auch eine Erhöhung des Gewichts des Soziallastenansatzes soll in Betracht gezogen werden.⁵

Anschließend sind die Auswirkungen des veränderten Soziallastenansatzes auf die Verteilung der Schlüsselzuweisungen B2 zu untersuchen.

⁵ Steinherr, Parsche (1998), S. 71 f..

2 Grundsätzliche Überlegungen zum Soziallastenansatz

Der Soziallastenansatz ist in §11 Abs. 4 Nr. 3 LFAG geregelt:

„Der Ansatz wird Landkreisen und kreisfreien Städten gewährt, deren Ausgabenbelastung durch Sozialhilfe im vorvergangenen Haushaltsjahr im Verhältnis zur Einwohnerzahl den Landesdurchschnitt übersteigt. Der Ansatz beträgt für jeden Prozentpunkt, der über dem Landesdurchschnitt liegt, 2 v. T. der Einwohnerzahl. Sozialhilfelasten im Sinne des Satzes 1 sind die anderweitig nicht gedeckten Aufwendungen nach Abschnitt 41 des Verwaltungshaushalts, soweit hierauf ein Rechtsanspruch besteht; die Erstattungen nach § 8 des Landesgesetzes zur Ausführung des Bundessozialhilfegesetzes werden einbezogen“.

Zwei wesentliche Charakteristika des bestehenden Ansatzes sind, dass er sich zum einen an den Mehraufwendungen orientiert und zum anderen nur die Gebietskörperschaften berücksichtigt, deren Sozialhilfelasten überdurchschnittlich hoch sind (Spitzenausgleich). Beide Merkmale sollen zunächst einer kritischen Prüfung unterzogen werden. Außerdem ist der momentane Umfang des Soziallastenansatzes im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs zu hinterfragen.

2.1 Orientierung an den Ist-Kosten

Der bisherige Ansatz für Soziallasten knüpft an die Mehrausgaben im vorvergangenen Haushaltsjahr an. Die Ist-Ausgaben können aber kein sicherer Indikator für die notwendigen Kosten einer Aufgabe sein. Die Ausnutzung von Ermessensspielräumen bei der Gewährung von Sozialhilfe, mangelnde Kontrolle und geringere Inanspruchnahme Dritter (u.a. zur Unterhaltszahlung) können die Mehrausgaben in einzelnen Landkreisen oder kreisfreien Städten deutlich erhöhen, was dann zu steigenden Zuweisungen für diese Gebietskörperschaften führt. Auch die Quantifizierung der Leistungen, auf die kein Rechtsanspruch besteht und die eigentlich von der Erstattung auszunehmen wären, obliegt der meldenden Stelle. Außerdem macht der Rechnungshof darauf aufmerksam, dass gewisse Faktoren der Sozialhilfebelastung z.B. die Qualität der Sachbearbeitung *„...durch personelle und organisatorische Maßnahmen beeinflussbar...“*⁶ seien. Damit besteht in hohem Maße eine Gestaltungsmöglichkeit seitens der Kommunen. Alle Empfänger von Schlüsselzuweisungen B2 tragen dann über den Finanzausgleich die freiwilligen Leistungen oder eine unwirtschaftliche Haushaltsführung mit. Hieraus ergeben sich negative Anreizeffekte in bezug auf eine effiziente Aufgabenerfüllung und sparsame Mittelverwendung.

⁶ Rechnungshof Rheinland-Pfalz (1999), S. 17.

Hinzu tritt ein weiterer Aspekt für den kreisangehörigen Bereich, der aus der unterschiedlichen Zuordnung von Aufgabenträgerschaft, Aufgabenerfüllung und Kostenträgerschaft folgt. Dort lassen sich die Aufgaben der Sozialhilfe zunächst nach der Trägerschaft unterteilen in

- Aufgaben des örtlichen Trägers der Sozialhilfe sowie
- Aufgaben des überörtlichen Trägers der Sozialhilfe.

Die Durchführung der Aufgaben ist dabei je nach Aufgabenträgerschaft unterschiedlich geregelt:

- (i) Die Durchführung der Aufgaben des örtlichen Trägers der Sozialhilfe erfolgt durch die Landkreise, durch die Verbandsgemeinden und verbandsfreien Gemeinden auf eigenen Namen oder durch die Verbandsgemeinden und verbandsfreien Gemeinden im Namen des Landkreises.
- (ii) Die Durchführung der Aufgaben des überörtlichen Trägers der Sozialhilfe erfolgt durch das Land und durch die Landkreise in eigenem Namen.

Je nach Aufgabenart unterscheidet sich zudem die Kostenträgerschaft.

- (i) Bei der Hilfe zum Lebensunterhalt als Aufgabe des örtlichen Trägers der Sozialhilfe tragen
 - 25 v.H. der Kosten
entweder die kreisangehörigen Gemeinden oder die Verbandsgemeinden anstelle ihrer Ortsgemeinden
sowie
 - 75 v.H. der Landkreis.
- (ii) Bei Aufgaben des überörtlichen Trägers der Sozialhilfe tragen
 - 50 v.H. der Kosten das Land und
 - 50 v.H. der Kosten die Landkreise.

Immer dann, wenn die Durchführung der Aufgaben der Verbandsgemeinde obliegt - ohne dass die Verbandsgemeinde selbst mit 25 v.H. an den Kosten des örtlichen Trägers der Sozialhilfe beteiligt ist -, sind negative Wirkungen nicht völlig auszuschließen: Mehrausgaben schlagen sich nicht im Haushalt der Verbandsgemeinde nieder, sondern belasten unmittelbar den Landkreis und die Ortsgemeinden. Entsprechendes gilt für die Kosten der überörtlichen Sozialhilfe, sofern diese Aufgabe von den Verbandsgemeinden durchgeführt wird. Auf-

grund der fehlenden (unmittelbaren) Finanzierungsverantwortung bei der Durchführung der Sozialhilfearbeiten durch Verbandsgemeinden sind im Hinblick auf die Ist-Ausgaben gewisse Verzerrungen nicht auszuschließen.

Durch den derzeitigen Soziallastenansatz im LFAG werden die Ist-Ausgaben der Landkreise aufgrund eines u.U. nicht immer sachgerechten Aufgabenvollzugs der Verbandsgemeindeverwaltung tendenziell zusätzlich verzerrt.

Schließlich wird vom Rechnungshof beanstandet, dass sich „...unzutreffende Meldungen an das Statistische Landesamt...“ auf die Ermittlung des Soziallastenansatzes negativ auswirkten.⁷

Es lässt sich nun argumentieren, dass diese negativen Anreizeffekte abgemildert werden, weil eine Gebietskörperschaft den Ansatz nur dann erhält, wenn ihre Soziallasten über dem Landesdurchschnitt liegen. Da die Kommune im Voraus nicht weiß, ob sie diesen Wert überschreitet und somit die Mehrausgaben zum Teil erstattet bekommt, wird ein strategisches Verhalten möglicherweise erschwert. Dieses gilt jedoch nicht für die Landkreise oder kreisfreien Städte, die in der Vergangenheit stets deutlich über dem Durchschnitt lagen. Bei diesen Gebietskörperschaften sind die negativen Anreizeffekte evident. Die Gestaltung als Spitzenausgleich könnte im Gegensatz zur vorherigen Argumentation aber auch gerade zu strategischem Verhalten verleiten. Das ist dann der Fall, wenn für Kommunen, deren Ausgaben in den letzten Jahren nur knapp über dem Landesdurchschnitt lagen, eine sparsame Haushaltsführung im Sozialbereich dazu führen würde, dass der betroffene Landkreis oder die betroffene kreisfreie Stadt aus dem Soziallastenansatz herausfällt.

Die negativen Anreize sind darüber hinaus umso höher, je höher das Gewicht des Ansatzes ist, d.h. je mehr Transfers aus dem Soziallastenansatz zu erwarten sind. Ein geringerer Umfang (höhere Eigenbeteiligung) der örtlichen Sozialhilfeträger reduziert diese Anreizeffekte. Sie bleiben jedoch weiterhin erhalten, da die Entscheidungskalkül der Gebietskörperschaften schon durch die bloße Existenz ausgabenorientierter Transfers verzerrt wird.⁸ Eine an sich sinnvolle Höhergewichtung des Soziallastenansatzes würde bei der gegebenen Ausges-

⁷ Rechnungshof Rheinland-Pfalz (1999), S. 41.

⁸ Auch Milbradt (1990), S. 157 macht darauf aufmerksam, dass es immer dann, wenn sich Erstattungen an den tatsächlichen Aufwendungen orientieren, zu Verzerrungen kommt, die mit einem Absinken der Erstattung abnehmen.

taltung die Anreizproblematik verschärfen. Daher sind pauschale Erstattungen, z.B. auf Indikatorbasis, der derzeitigen Lösung überlegen.⁹

2.2 Spitzenausgleich oder Allgemeiner Ausgleich

Der derzeitige Spitzenausgleich soll dazu führen, dass die besonders stark betroffenen Träger der örtlichen Sozialhilfe von dem Ansatz profitieren. Gleichwohl sind mit ihm einige Mängel verbunden:

- Belastungsunterschiede der einzelnen Sozialhilfeträger unterhalb des Landesdurchschnitts werden nicht berücksichtigt. Beispielsweise wird der Landkreis Ludwigshafen mit einer Belastung von 156,40 DM/ Einwohner genauso behandelt wie der Landkreis Daun mit einer fast doppelt so hohen Belastung von 310,68 DM/ Einwohner.
- Belastungsunterschiede der einzelnen Sozialhilfeträger oberhalb des Landesdurchschnitts werden zwar berücksichtigt, führen dort jedoch zu einer progressiven (relativen) Entlastung hinsichtlich der Gesamtbelastung: der Anteil der Schlüsselzuweisungen B 2 aus dem Soziallastenansatz eines Sozialhilfeträgers an seiner gesamten Sozialhilfebelastung nimmt mit zunehmender Sozialhilfebelastung zu.

Als Alternative zu einem Spitzenausgleich besteht die Möglichkeit eines Allgemeinen Ausgleichs, d.h. die Sozialhilfebelastung wird bei allen Landkreisen und kreisfreien Städten berücksichtigt und nicht nur bei den überdurchschnittlich belasteten. Ein Allgemeiner Ausgleich ist daher nicht mit den Mängeln behaftet, die der Spitzenausgleich aufweist.

Es kommt zudem zu einer Dynamisierung des Gewichts des Soziallastenansatzes im kommunalen Finanzausgleich: Während sich bisher eine gleichmäßige Veränderung der Sozialhilfebelastung aller Kommunen wegen der relativen Betrachtung nicht auf den Umfang des Ansatzes auswirkt, verändert sich bei einem Allgemeinen Ausgleich das Gewicht dieses Ergänzungsansatzes gleichgerichtet mit der Belastung. Lediglich steigende Kosten z.B. aufgrund steigender Regelsätze müssten weiterhin durch diskretionäre Anpassungen nachvollzogen werden.¹⁰

⁹ Ähnlich argumentiert auch Milbradt (1990).

¹⁰ Siehe Steinherr, Parsche (1998), S. 78.

Ein Allgemeiner Ausgleich ist also in vielen Punkten einem reinen Spitzenausgleich vorzuziehen: Er hat keine Sprungstelle und ist damit linear. Gleichzeitig berücksichtigt er automatisch Veränderungen in der Sozialhilfebelastung.¹¹

2.3 Umfang des Soziallastenansatzes

Bezüglich des Umfangs des Soziallastenansatzes hat das ifo Institut bereits 1998 eine höhere Gewichtung empfohlen. Bei einem Übergang zu einem Allgemeinen Ausgleich wird zudem nicht mehr ausschließlich den überdurchschnittlich belasteten Kreisen, sondern allen Landkreisen bzw. kreisfreien Städten der Ansatz angerechnet. Die Zahl der Kommunen, die den Soziallastenansatz angerechnet bekommen, würde sich in diesem Fall in etwa verdreifachen.

Dem Soziallastenansatz im geltenden LFAG liegt ein bestimmtes Ausgleichsziel zugrunde,¹² welches mit dem Mittel der in § 11 Abs. 4 Nr. 3 LFAG enthaltenen Ausgleichsvorschrift erreicht werden soll.

Das Ausgleichsziel für § 11 Abs. 4 Nr. 3 LFAG findet sich letztlich in der Gesetzesbegründung zu § 10 Abs. 4 Nr. 3 des LFAG vom 28. Oktober 1977 (vgl. Landtagsdrucksache 8/2106 vom 16.05.1977). Dort wird auf S. 29 ausgeführt:

„Der Ansatz für Soziallasten ist so bemessen worden, dass etwa die Hälfte der über dem Landesdurchschnitt je Einwohner liegenden Belastung abgegolten wird.“

An diesem Ziel orientiert sich die in § 11 Abs. 4 Nr. 3 LFAG festgelegte Ausgleichsregelung.

Entsprechend dieser Norm sollen damit zum einen die Belastungen der Träger der örtlichen Sozialhilfe (teilweise) ausgeglichen werden; dies sind in Rheinland-Pfalz gemäß § 1 AGBSHG die kreisfreien Städte und Landkreise. Zum anderen sollen aber auch die Belastungen durch die Beteiligung der örtlichen Träger der Sozialhilfe an den Aufwendungen des Landes als überörtlicher Trä-

¹¹ Eine ausführliche Darstellung der Vorteile eines Allgemeinen Ausgleichs findet sich auch bei Steinherr, Parsche (1998), S. 78, die diesem Verfahren ebenfalls klar den Vorzug vor einem Spitzenausgleich geben.

¹² Es könnte im Sinne des Urteils des BVerfG vom 11. November 1999 zum Länderfinanzausgleich - 2 BvF 2/98, 2 BvF 3/98, 2 BvF 1/99, 2 BvF 2/99 - durchaus als „Maßstabsregelung“ bezeichnet werden.

ger der Sozialhilfe gem. § 7 AGBSHG (teilweise) ausgeglichen werden. Beide Bereiche sind in den anderweitig nicht gedeckten Aufwendungen nach Abschnitt 41 des Verwaltungshaushalts enthalten. Dies ergibt sich aus der Verwaltungsvorschrift des Ministeriums des Innern und für Sport vom 5. August 1998 (334/360-07/8/6) – MinBl S. 348. Der Abschnitt 41 umfasst die in der Anlage 1 zu der genannten Verwaltungsvorschrift aufgeführten, z.T. weiter untergliederten, Unterabschnitte:

Unterabschnitte des Abschnitts 41

41	Sozialhilfe nach dem Bundessozialhilfegesetz
	- Örtlicher Träger -
410	Hilfe zum Lebensunterhalt
411	Hilfe zur Pflege
412	Eingliederungshilfe für Behinderte
413	Krankenhilfe, Hilfe bei Schwangerschaft oder bei Sterilisation, Hilfe zur Familienplanung
414	Sonstige Hilfe in besonderen Lebenslagen
	- Überörtlicher Träger -
415	Hilfe zum Lebensunterhalt
416	Hilfe zur Pflege
417	Eingliederungshilfe für Behinderte
418	Krankenhilfe, Hilfe bei Schwangerschaft oder bei Sterilisation, Hilfe zur Familienplanung
419	Sonstige Hilfen in besonderen Lebenslagen

Die anderweitig nicht gedeckten Aufwendungen nach Abschnitt 41 des Verwaltungshaushalts der kreisfreien Städte und Landkreise erreichten in dem für den Finanzausgleich im Jahr 2000 maßgebenden Haushaltsjahr 1998 eine Höhe von 1.291.711.490 DM. Dem gegenüber wurden im Finanzausgleich 2000 an alle empfangsberechtigten Körperschaften (d.h. auch an verbandsfreie Gemeinden, Verbandsgemeinden und teilweise an Ortsgemeinden) Schlüsselzuweisungen B 2 in Höhe von 1.128.369.544 DM gewährt. Die Sozialhilfebelastrungen überstiegen also die gesamten Schlüsselzuweisungen B 2 um über 14 v.H.. Allein schon vor diesem Hintergrund wird deutlich, dass ein „Vollausgleich“ nicht in Frage kommen kann und auch rechnerisch nicht leistbar wäre.

Damit stellt sich die Frage, wie der Ausgleichsgrad zu bemessen oder festzulegen ist. Ob zusätzliche Finanzausgleichsmittel aufgrund des derzeitigen oder eines zukünftigen Steuersystems bei den vorherrschenden Wachstumsprognosen zu erwarten sind, erscheint zweifelhaft. Sofern keine Mehreinnahmen zur

Verfügung stehen, muss jede über den Soziallastenausgleich zusätzlich verteilte DM an anderer Stelle im System des kommunalen Finanzausgleichs aufgebracht werden. Das Ausgleichsvolumen bei den Sozialhilfebelastungen steht damit grundsätzlich im Konflikt mit allen anderen Leistungen des kommunalen Finanzausgleichs.

Einen Anhaltspunkt für die Bemessung des Ausgleichsgrads liefert die Struktur der Zuschussbedarfe: ca. knapp ein Viertel der Zuschussbedarfe der Einzelpläne 0 bis 7 wird durch Abschnitt 41 verursacht.¹³ Würde deshalb ca. ein Viertel der zur Verfügung stehenden Schlüsselmasse B2 über den Soziallastenansatz verteilt, errechnet sich ein Umfang dieses Leistungsansatzes in Höhe von ca. 280 Mio. DM.

Bei der Ermittlung der Größenordnung eines Leistungsansatzes gibt es grundsätzlich zwei unterschiedliche Darstellungsmethoden innerhalb des Gesamtsystems des kommunalen Finanzausgleichs.

- (i) Das Statistische Landesamt ermittelt das Volumen eines Leistungsansatzes nach der Formel

Summe des Ansatzes (in fiktiven Einwohnern) x Grundbetrag/ 2.

Dieser Formel liegt die Vorstellung zugrunde, die Schlüsselmasse B 2 wäre ohne den Leistungsansatz um das so ermittelte Volumen geringer gewesen.

Nach dieser Methode errechnet sich ein Umfang des Soziallastenansatzes in Höhe von 65 Mio. DM im LFAG 2000.

- (ii) Im ifo Gutachten von 1998 werden dagegen jene Umverteilungsvolumina berechnet, die sich ergeben, wenn bei einer Streichung des Leistungsansatzes die Schlüsselmasse unverändert bleibt. Diesem Vorgehen wurde vom ifo Institut der Vorzug gegeben, da die zu verteilende Verbundmasse unabhängig von der konkreten Ausgestaltung der Nebenansätze und der Verteilungsregeln für die Schlüsselmasse ist. Eine Erhöhung oder Reduktion des Soziallastenansatzes geht im Regelfall ja nicht mit einer Veränderung der Schlüsselmasse einher, so dass sich nur die Vertei-

¹³ Siehe auch Steinherr, Parsche (1998) S. 71.

lung der Mittel zwischen den Gebietskörperschaften, nicht aber deren Summe ändert.

Bei dieser Betrachtungsweise ergibt sich derzeit ein Umverteilungsvolumen von knapp 60 Mio. DM.

Letztere Betrachtungsweise ist insofern wichtig, da durch sie die tatsächlichen Effekte des Soziallastenansatzes evaluiert werden können. Sie ist auch unabhängig von der konkreten Ausgestaltung des Soziallastenansatzes, was eine Vergleichbarkeit von Allgemeinem Ausgleich und Spitzenausgleich ermöglicht. Das so ermittelte Umverteilungsvolumen kann in Bezug zum Anteil der Sozialhilfelasten am kommunalen Haushalt gesetzt werden.¹⁴

Will man aber im Sinne eines Maßstabes den Ausgleichsgrad des Soziallastenansatzes - gemessen an den tatsächlichen Sozialhilfeausgaben - festlegen, so ist nur die erste Methode zielführend. Denn beim Umverteilungsvolumen ergeben sich automatisch negative Werte für die Gebietskörperschaften, die gegenüber einer Situation ohne Soziallastenansatz verlieren würden. Trotzdem ist die zweite Sichtweise im Auge zu behalten, da durch den Übergang auf einen Allgemeinen Ausgleich ein höheres Gesamtvolumen von Nöten ist, um dasselbe Umverteilungsvolumen wie bisher zu erreichen.¹⁵

2.4 Soziallastenansatz auf Empfängerbasis

Aufbauend auf dem ifo Gutachten von 1998 wurde ursprünglich überlegt, den Soziallastenansatz zukünftig an der in der Sozialhilfestatistik aufgeführten Zahl der Hilfsempfänger zu orientieren.¹⁶ Dieses Vorhaben beurteilte der Rechnungshof jedoch kritisch.¹⁷ Aus seiner Sicht seien die Manipulationsmöglichkeiten der einzelnen Gebietskörperschaften sogar höher als bei den Ist-Ausgaben für Sozialhilfe.

¹⁴ Dieses Vorgehen wird von Steinherr und Parsche (1998), S. 72 für die Berechnung des wünschenswerten Umfangs des Soziallastenansatzes angewendet.

¹⁵ Schließlich verdreifacht sich ja die Zahl der Gebietskörperschaften, die den Soziallastenansatz angerechnet bekommen.

¹⁶ Steinherr, Parsche (1998), S. 79ff..

¹⁷ Rechnungshof Rheinland-Pfalz (1999), S. 41ff..

Gegen einen Empfängerindikator spreche insbesondere, dass in den einzelnen Gebietskörperschaften

- bei der Beurteilung der Bedürftigkeit unterschiedliche Maßstäbe oder Verfahrensweisen zur Anwendung kämen.
- bei einem gleichen Sachverhalt unterschiedliche Empfängerzahlen statistisch erfasst würden.
- Kinder in einigen kreisfreien Städten als volle Empfänger, in anderen wiederum nur teilweise oder gar nicht in der Statistik geführt würden.
- es unterschiedliche Definitionen eines Sozialhilfefalles gebe.
- Vorgänge als „Zählfälle“ weitergeführt würden, obwohl vorübergehend oder endgültig keine Leistung mehr gewährt werde.

Für einen Sozillastenansatz auf Empfängerbasis wären laut Rechnungshof eindeutige und praktikable Vorgaben für die statistische Erfassung von Nöten. Ein solches Vorhaben stuft er jedoch derzeit als nicht realisierbar ein.

3 Mögliche Indikatoren

Will man aus den erläuterten Anreizüberlegungen die tatsächlichen Mehrausgaben als Berechnungsbasis für den Soziallastenansatz fallen lassen, so ist zunächst danach zu fragen, welche Indikatoren für eine bedarfsgerechte Erfassung der kommunalen Sozialhilfelasten geeignet sein könnten. Aufgrund des Rechnungshofberichtes können die Empfängerdaten der Sozialhilfestatistik jedoch nicht als Indikatoren dienen. Deshalb sollen an dieser Stelle Überlegungen angestellt werden, welche sonstigen Indikatoren in Betracht zu ziehen sind. Dabei ist nicht nur an einzelne Indikatoren zu denken, sondern auch die Möglichkeit der Bildung eines (aus mehreren Einzelindikatoren kombinierten) Indikatorensystems zu prüfen.

Beim Rückgriff auf mehrere Indikatoren ist zu beachten, dass nicht jeder Indikator für sich als einzelner Leistungsansatz eingeführt wird. Technisch wäre dies zwar ohne weiteres möglich. Durch die Zusammenfassung der einzelnen Indikatoren zu einem einzigen Ansatz kann jedoch für einzelne Sozialhilfeträger beispielsweise eine besonders starke Ausprägung des einen (Teil-)Indikators mit einer unterdurchschnittlichen Ausprägung eines anderen (Teil-)Indikators kombiniert werden. Eine separate Analyse der Verteilungsergebnisse der einzelnen (Teil-)Indikatoren verbietet sich insoweit, da **alle Indikatoren zusammen** die Sozialhilfebelastung erklären und ein solches Vorgehen somit nicht sachgerecht wäre.

Im Übrigen sei auf den Sinn und Zweck der Verwendung von Indikatoren hingewiesen. Anders als etwa beim Schüleransatz, bei welchem jeder einzelne Schüler dem Schulträger unmittelbar Ausgaben verursacht – und deshalb direkt die Anzahl der Schüler als Maßstab der Belastung sowie des Ausgabenzuschusses in der konkreten Höhe von 25 v.H. herangezogen werden kann –, dienen die Indikatoren lediglich als Rechengröße.

An einen praktikablen Indikator bzw. ein Indikatorensystem sind dabei folgende Anforderungen zu stellen:

- (1) Er muss die unterschiedlich hohe Sozialhilfebelastung der rheinland-pfälzischen kreisfreien Städte und Landkreise möglichst genau abbilden;
- (2) er darf im Hinblick auf die Höhe der Schlüsselzuweisungen von den örtlichen Entscheidungsträgern nicht „gestaltbar“ sein;

- (3) er muss den Anreiz für eine sparsame Mittelbewirtschaftung aufrechterhalten;
- (4) er sollte möglichst zeitnah vorliegen;
- (5) er muss örtlich rückführbar sein;
- (6) er sollte möglichst in der amtlichen Statistik verfügbar sein;
- (7) er sollte eine verständliche und handhabbare finanzausgleichstechnische Ausgestaltung eines Soziallastenansatzes erlauben (dies gilt insbesondere für den Fall eines Indikatorensystems).

In diesem Abschnitt soll zunächst mit Hilfe von Plausibilitätsüberlegungen nach möglichen Indikatoren gesucht werden. Dabei sind obige Axiome notwendige Voraussetzungen, die ein Indikator erfüllen sollte. Die Frage, ob Bedingung (1) erfüllt ist, wird aber letztendlich erst die ökonometrische Analyse beantworten, welche im nächsten Abschnitt erfolgen soll.

Als mögliche Indikatoren sollen in Erwägung gezogen werden:

- a) Arbeitslosigkeit (Zahl der Arbeitslosen);
- b) Langzeitarbeitslosigkeit (Zahl der Langzeitarbeitslosen);
- c) Alleinerziehende (Zahl der Alleinerziehenden);
- d) Anteil der über 65jährigen an der Gesamtbevölkerung;
- e) Bevölkerungsdichte;
- f) Anteil der Schwerbehinderten an der Gesamtbevölkerung.

Auf diese Indikatoren soll nun kurz eingegangen werden, um zu ermitteln, ob sie eine plausible Erklärung der Sozialhilfebelastrung liefern können, und ob eine weitere Untersuchung auf Basis der Regressionsanalyse sinnvoll erscheint.

a) Arbeitslosigkeit

In vielen Studien wird die Arbeitslosigkeit als ein Hauptgrund für den Anstieg der Sozialhilfebelastrung in den letzten Jahren genannt.¹⁸ Insbesondere die laufende Hilfe zum Lebensunterhalt (HLU) wird in hohem Maß durch die Arbeitslosigkeit beeinflusst, was für Deutschland auch empirisch explizit nachgewiesen

¹⁸ siehe bspw. Seitz und Kurz (1999) S. 13 – 18 sowie Kühl (1990), S. 78 - 85.

wurde.¹⁹ Aber auch auf die gesamten Sozialhilfeausgaben weist die Arbeitslosigkeit einen hochsignifikanten Einfluss auf. Als Gründe hierfür lassen sich u.a. arbeitslose Berufsanfänger und Jugendliche, Berufsrückkehrer und Langzeitarbeitslose anführen.²⁰

Für Rheinland-Pfalz ist festzustellen, dass laut Sozialhilfestatistik 1998 etwa 20% der HLU Empfänger arbeitslos gemeldet waren. Bei den HLU Empfängern im erwerbsfähigen Alter beträgt der Anteil sogar ein Drittel.

Die Daten zur Arbeitslosigkeit entsprechen hohen Qualitätsanforderungen und sind von den einzelnen Kommunen nicht zu beeinflussen. Außerdem zeigen die genannten Untersuchungen, dass der Zusammenhang zwischen Sozialhilfebelastung und Arbeitslosigkeit auch im Zeitablauf gilt, so dass von diesem Indikator eine flexible Anpassung an die Fallzahlen zu erwarten ist. Die Axiome (2) bis (6) sind damit erfüllt. Die Frage nach Bedingung (1) kann – wie bereits erwähnt – erst mit Hilfe der Regressionsanalyse abschließend beantwortet werden und Anforderung (7) betrifft die konkrete Ausgestaltung eines möglichen Indikatoransatzes.

Aus diesen Gründen ist auch der Sozillastenansatz in Nordrhein-Westfalen als Arbeitslosenansatz aufgebaut.²¹

b) Langzeitarbeitslosigkeit

Der kommunale Finanzausgleich in Nordrhein-Westfalen berücksichtigt die Arbeitslosendaten mit unterschiedlichen Gewichten je nach Dauer der Erwerbslosigkeit. Es werden nur Langzeitarbeitslose mit einer Arbeitslosigkeitsdauer von über 6 Monaten berücksichtigt. Unterschieden wird darüber hinaus nach drei Teilgruppen mit einer Dauer von 6 bis 12 Monaten, 12 bis 24 Monaten und über 24 Monaten. Diese Teilgruppen werden mit ansteigenden Gewichten versehen.²²

Eine solch genaue Strukturierung der Langzeitarbeitslosigkeit erfordert Sondererhebungen des Landesarbeitsamtes. Für Rheinland-Pfalz sind Langzeitarbeitslose nur als einzelne Gruppe ermittelt, für die eine Arbeitslosigkeitsdauer von über 12 Monaten definiert ist. Gegenüber einer Berücksichtigung der gesamten Arbeitslosigkeit hat die ausschließliche Berücksichtigung der Langzeitarbeitslo-

¹⁹ Seitz und Kurz (1999), S. 17.

²⁰ Kühl (1990), S. 83 ff..

²¹ Siehe Parsche, Steinherr (1995), S. 12 ff..

²² Nähere Informationen hierzu siehe Parsche, Steinherr (1995), S. 13.

sen jedoch den Nachteil, dass eventuell der Gesichtspunkt der ergänzenden Sozialhilfe vernachlässigt wird.

Die Entscheidung, ob auf die Arbeitslosigkeit schlechthin oder auf die Langzeitarbeitslosigkeit oder eine Gewichtung von beidem zurückgegriffen werden sollte, muss auf Basis der Ergebnisse der Regressionsanalyse getroffen werden.

c) Alleinerziehende

Eine weitere Gruppe, aus der viele Sozialhilfeempfänger stammen, sind die Alleinerziehenden. Sie könnten ein guter Indikator für den Sozillastenansatz sein, sofern Daten aus einer unabhängigen Quelle vorliegen.

Leider kann das Statistische Landesamt Rheinland-Pfalz keine amtlichen Daten für diese Gruppe auf Kreisebene liefern, mit Ausnahmen der Erhebungen aus dem Mikrozensus, die nur im Abstand von einigen Jahren durchgeführt werden. Die Bedingungen (4) bis (6) sind für diese statistische Basis also nicht erfüllt. Sondererhebungen aus dem Einwohnermelderegister sind ebenso problematisch.

Als einzige Quelle käme die Sozialhilfestatistik in Betracht, welche die Zahl der alleinerziehenden Sozialhilfeempfänger ausweist. Auch hier gelten jedoch die grundsätzlichen Einwände des Rechnungshofes. Er weist auf die unterschiedliche Bearbeitungsweise durch die Verwaltungen hin, die insbesondere die Fallzahlen der Alleinerziehenden beeinflusse.²³ In den EDV-Programmen würden Fälle teilweise gar nicht erfasst oder längst abgeschlossene Fälle weitergeführt. Deshalb muss für diese statistische Grundlage Axiom (2) als nicht erfüllt angesehen werden.

Für einen Indikator „Alleinerziehende“ sind somit die Bedingungen (2) bis (7) nicht gemeinsam durch eine statistische Basis zu erfüllen, so dass die Qualitätsanforderungen an einen einwandfreien Indikator nicht gegeben sind.

d) Anteil der über 65jährigen an der Gesamtbevölkerung

Ein Arbeitslosen-Indikator berücksichtigt zwangsläufig nur Personen im erwerbsfähigen Alter. Ausgeschlossen ist dabei die Gruppe der über 65jährigen. Aufgrund der in dieser Altersgruppe vermehrt auftretenden Pflegebedürftigkeit, dürfte sie – trotz Pflegeversicherung – einen hohen Anteil an den Empfängern von Hilfe in besonderen Lebenslagen (HBL) ausmachen. Seitz und Kurz (1999,

²³ Rechnungshof Rheinland-Pfalz (2000).

S. 13ff.) führen in ihrer empirischen Arbeit den Anstieg der Sozialhilfelasten im Bereich der HBL in den letzten Jahren vor allem auf die Überalterung der deutschen Bevölkerung zurück. Die Gruppe der über 65jährigen hat in deren Schätzungen langfristig einen signifikanten Einfluss auf die Entwicklung der HBL Ausgaben.

Auch ein Blick in die Sozialhilfestatistik für Rheinland-Pfalz bestätigt diese Ergebnisse. So waren 1998 über 28% der HBL Empfänger älter als 65 Jahre. Bei den HLU Empfängern macht diese Gruppe immerhin auch noch 8,1% der Empfänger aus.

Die Daten für diesen Indikator können der amtlichen Bevölkerungsstatistik entnommen werden, die wiederum den Bedingungen (2) bis (7) gerecht wird und somit die notwendigen Qualitätsanforderungen erfüllt.

Der Anteil der 65jährigen an der Gesamtbevölkerung wäre also ein möglicher Indikator für die Sozialhilfebelastrung der Kommunen. Der Erklärungsgehalt dieses möglichen Indikators muss jedoch noch in der ökonometrischen Analyse näher evaluiert werden.

e) Bevölkerungsdichte

Die Inanspruchnahme von Sozialhilfe ist häufig mit Anonymität verbunden. Je höher die Einwohnerzahl einer Gemeinde oder Stadt, desto höher ist die Anonymität des Einzelnen. Damit steigt auch die Zahl der Sozialhilfeempfänger. Für zunehmende Einwohnerzahlen ist die Bevölkerungsdichte ein brauchbarer Indikator, d.h. die Unterschiede in den Einwohnerzahlen sind größer als die Unterschiede in den Flächen. Dies wird bestätigt durch Erkenntnisse des Rechnungshofes, dass einige dichtbesiedelte Städte wie z.B. Trier oder Kaiserslautern eine besondere Anziehungskraft auf bedürftige Menschen auszuüben scheinen.²⁴

Sozialhilfe setzt Mietwohnungsraum voraus.²⁵ Sozialhilfeempfänger haben in der Regel kein Wohneigentum, das vor allem in dünnbesiedelten ländlichen Gebieten breit gestreut ist. Preiswerter Mietwohnraum entsteht dann, wenn die Grundstückskosten auf eine vergleichsweise hohe Wohnfläche verteilt werden

²⁴ Rechnungshof Rheinland-Pfalz (1999), S. 20.

²⁵ Laut Rechnungshof Rheinland-Pfalz (1999, S. 21) wohnen über 90% der Sozialhilfeempfänger in Mietwohnraum. Eine höhere Zahl von Sozialhilfeempfängern in den Städten führt er auf einen höheren Mietwohnbestand zurück.

können, oder mit anderen Worten: wenn Wohnfläche gestapelt wird („Wohnsilos“). Folge der gestapelten Wohnfläche ist eine höhere Bevölkerungsdichte.

Auch höhere Mietpreise sowie höhere Lebenshaltungskosten schlechthin in dichtbesiedelten Orten erhöhen das Sozialhilferisiko.²⁶ Entscheidend für eine Relevanz des Faktors ‚Dichte‘ für die Sozialhilfebelastrung eines Landkreises oder einer kreisfreien Stadt ist jedoch die durchschnittliche Dichte dieser Kommune. Gibt es in einem Landkreis beispielsweise Städte mit einer hohen Dichte ebenso wie dünnbesiedelte Dörfer, so gleicht sich die Sozialhilfebelastrung insgesamt aus. Dies gilt im Übrigen auch für alle anderen möglichen Indikatoren.

Die statistische Relevanz der Bevölkerungsdichte als Einflussfaktor auf die Sozialhilfebelastrung ist im nächsten Abschnitt näher zu prüfen. Bereits an dieser Stelle ist allerdings anzumerken, dass im Jahr 1998 die Mehrausgaben für Sozialhilfe pro Kopf zu 67% mit der Bevölkerungsdichte korreliert waren und damit ein enger Zusammenhang von Dichte und Sozialhilfebelastrung besteht. Bezüglich der Qualität der Daten, die wiederum aus der amtlichen Statistik stammen, ist festzuhalten, dass die Axiome (2) bis (7) erfüllt sind.

f) Anteil der Schwerbehinderten an der Gesamtbevölkerung

Ein weiterer möglicher Indikator – im Besonderen für die HBL Ausgaben – ist der Bevölkerungsanteil der Schwerbehinderten. Innerhalb von Rheinland-Pfalz sind die Schwerbehinderten sehr ungleich über die Kommunen verteilt. Gleichzeitig scheint diese Verteilung mit der Variation der finanzausgleichsrelevanten Sozialhilfeausgaben zwischen den örtlichen Sozialhilfeträgern in einem engeren Zusammenhang zu stehen. Da sie zu 50% an den Aufwendungen der überörtlichen Träger beteiligt sind, erscheint dieser Zusammenhang auch plausibel.

Ein Blick in die Sozialhilfestatistik 1998 zeigt, dass 8,5% der HLU Empfänger zwischen 15 und 65 Jahren unter die Kategorie „Krankheit, Arbeitsunfähigkeit, Behinderung“ fallen. Bei den HBL Empfängern und insbesondere bei den Senioren dürfte dieser Anteil noch höher liegen. Möglicherweise sollte dieser Indikator auch anstelle des Bevölkerungsanteils der über 65jährigen eingesetzt werden, da dieser eine Pflegebedürftigkeit eventuell besser erfasst.

Die Daten werden vom Landesamt für Soziales, Jugend und Versorgung erhoben. Von einer Manipulationsmöglichkeit seitens der Kommunen ist also nicht

²⁶ Der Wohnungsmarkt wird auch vom Rechnungshof Rheinland-Pfalz (1999) als strukturbedingter Faktor von Sozialhilfelasten genannt.

auszugehen. Sofern man auf eine Teilgruppe zurückgreift – wir schlagen hier konkret einen Grad der Behinderung von 100% vor – dürfte die Qualität der Daten sogar noch zunehmen. Die hohen Qualitätsanforderungen für einen Indikatransatz sind also gegeben. Bisher wird die Schwerbehindertenstatistik nur alle zwei Jahre veröffentlicht. Durch Sonderauswertungen der vorhandenen Daten ließe sich aber ohne Probleme eine jährliche Ermittlung der erforderlichen Daten bewerkstelligen. Damit sind auch hier die Bedingungen (2) bis (7) erfüllt.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die möglichen Indikatoren Arbeitslosigkeit, Langzeitarbeitslosigkeit, Anteil der über 65jährigen an der Gesamtbevölkerung, Bevölkerungsdichte sowie Anteil der zu 100% Schwerbehinderten einer näheren Prüfung unterzogen werden sollten. Für die Faktoren Arbeitslosigkeit bzw. Langzeitarbeitslosigkeit ist ferner zu ermitteln, welcher von ihnen am Besten geeignet ist, oder ob eine Mischung sinnvoll erscheint. Dies soll durch ein Regressionsverfahren im nächsten Abschnitt erfolgen.

4 Regressionsanalytische Untersuchung

4.1 Deskriptive Analyse der zur Verfügung stehenden Daten

Zunächst soll das zur Verfügung stehende Datenmaterial mit den Methoden der deskriptiven Statistik untersucht werden. Die verwendeten Daten stammen alle vom Statistischen Landesamt Rheinland-Pfalz.

Gemäß der Vorauswahl von möglichen Indikatoren sollen hier die Arbeitslosigkeit pro Einwohner, die Zahl der Langzeitarbeitslosen pro Einwohner, der Anteil der über 65jährigen an der Gesamtbevölkerung, die Bevölkerungsdichte (Einwohner je Quadratkilometer) sowie der Bevölkerungsanteil der 100% Schwerbehinderten näher betrachtet werden. Diese Indikatoren werden den im bisherigen Sozillastenansatz als Bezugsgröße dienenden Pro-Kopf-Mehrausgaben für Sozialhilfe gegenübergestellt. Eine Aufschlüsselung aller hier verwendeten Variablen nach den einzelnen örtlichen Sozialhilfeträgern erfolgt im Anhang. Die Daten stammen alle aus dem Jahr 1998, bei den Schwerbehinderten aufgrund der nur zweijährigen Erhebung aus dem Jahr 1997.

Grundsätzlich kann man nach den in Abschnitt 2.1 gemachten Ausführungen zu den Ist-Ausgaben kritisieren, dass sich die durchgeführte Analyse an der fiskalischen Sozialhilfebelastung orientiert. Es ist jedoch zu bedenken, dass dies momentan das einzig sinnvolle Maß der Sozialhilfebelastung ist. Darüber hinaus werden die Daten dadurch objektiviert, dass im derzeitigen Spitzenausgleich nur etwa ein Drittel der Landkreise am Sozillastenansatz partizipiert. Daher besteht für alle anderen Kommunen, insbesondere wenn ihre Sozialhilfeaufwendungen weit unterdurchschnittlich sind, wenig Anreiz, die Kosten künstlich in die Höhe zu treiben. Zudem kann zumindest plausibel vermutet werden, dass die regionalen Belastungsunterschiede nicht ausschließlich auf Verzerrungen der Mehrausgaben beruhen. Höher belastete Sozialhilfeträger, etwa mit einer Belastung um 500 DM/Einwohner, weisen nicht deshalb höhere Belastungen als andere Sozialhilfeträger auf, etwa mit Belastungen um 200 DM/Einwohner, weil die Belastungen ausschließlich auf höhere Verzerrungen zurückzuführen wären. Dagegen spricht – trotz aller berechtigter Kritik am statistischen Nachweis – beispielsweise die Verteilung der Fallzahlen ebenso wie etwa der Hinweis auf die unterschiedlichen Kosten der Unterkunft.

Nachfolgende Tabelle stellt die deskriptive Statistik der verwendeten Variablen im Jahr 1998 dar:

Tabelle 1: Deskriptive Statistik

Variable	Beob.	Mittelwert	Standardabweichung	Min	Max
Sozialhilfeausgaben/ Kopf in DM	36	332,520	128,254	156,979	660,257
Langzeitarbeitslose/ Einwohner	36	0,014	0,006	0,006	0,032
Arbeitslose/ Einwohner	36	0,040	0,011	0,028	0,078
Bevölkerungsdichte (Einwohner pro km ²)	36	449,944	494,245	59	2120
Über 65jährige/ Einwohner	36	0,171	0,015	0,130	0,211
100% Schwerbehinderte/ Einwohner (1997)	36	0,020	0,004	0,013	0,300

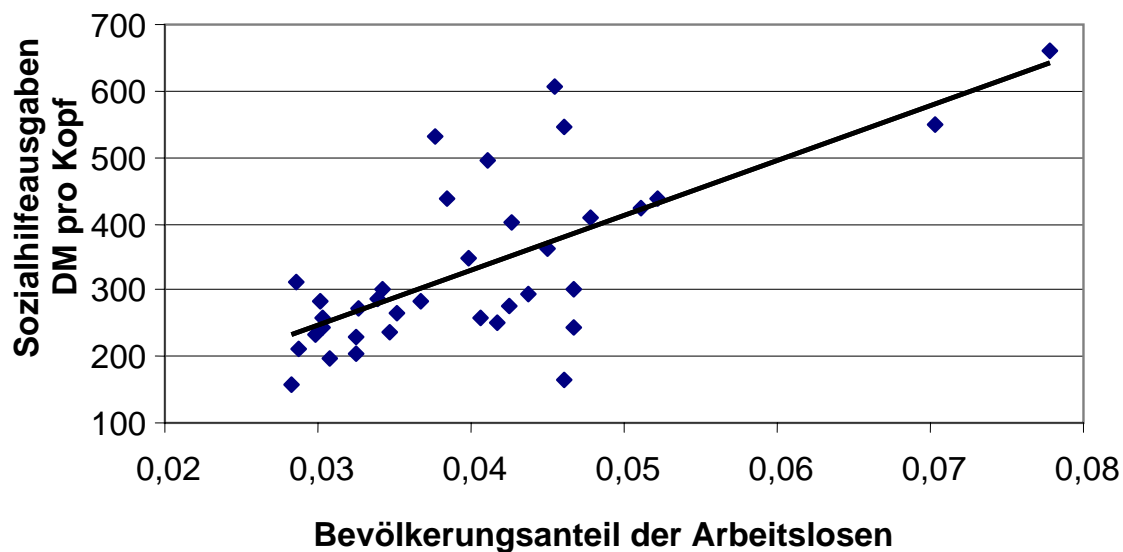
Quelle: Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz, Berechnungen des ifo Instituts.

Für jeden einzelnen der vorgeschlagenen Indikatoren soll grafisch der Zusammenhang mit den Pro-Kopf-Mehraufwendungen für Sozialhilfe abgebildet werden.

Als erstes soll dies für den Indikator Arbeitslosigkeit respektive Langzeitarbeitslosigkeit erfolgen.

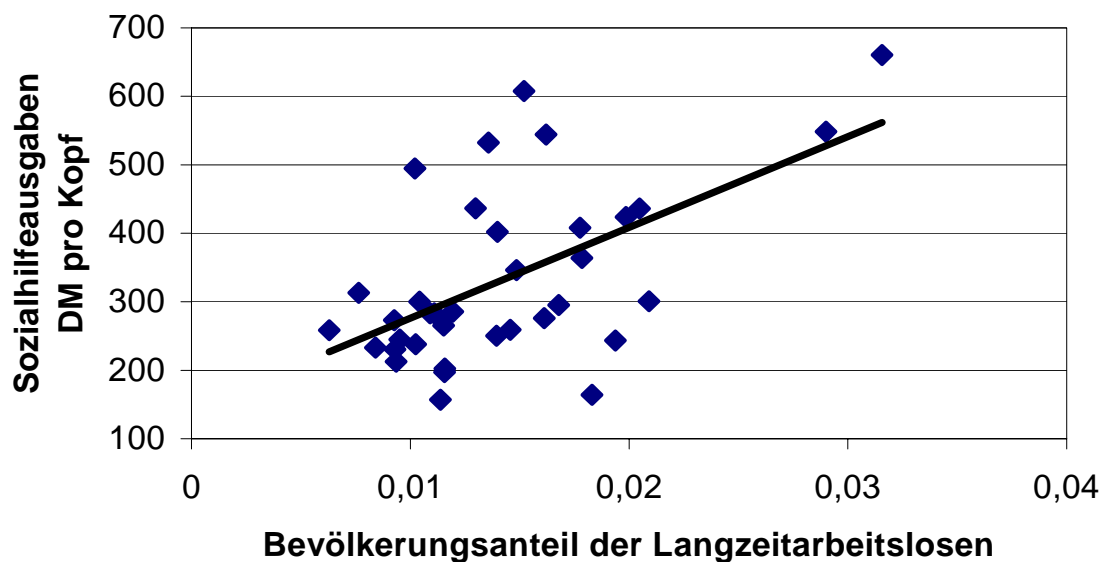
Die Abbildungen 1 und 2 machen deutlich, dass Arbeitslosigkeit bzw. Langzeitarbeitslosigkeit (jeweils als Anteil an der Gesamtbevölkerung) einen erheblichen Einfluss auf die Pro-Kopf-Mehrausgaben der Landkreise und kreisfreien Städte für Sozialhilfe hat. Es wurde in beiden Grafiken eine Trendlinie hinzugefügt. Diese hat bei der Berücksichtigung aller Arbeitslosen einen Erklärungsgrad (Bestimmtheitsmaß) von 48,2%. Der Anteil der Langzeitarbeitslosen an der Gesamtbevölkerung erklärt demgegenüber die Sozialhilfebelastrung nur zu 32,28%. Diese ersten Ergebnisse würden also die Empfehlung nahe legen, auf den Anteil aller Arbeitslosen zurückzugreifen.

Abbildung 1: Sozialhilfebelastung und Arbeitslosigkeit



Quelle: Berechnungen des ifo Instituts.

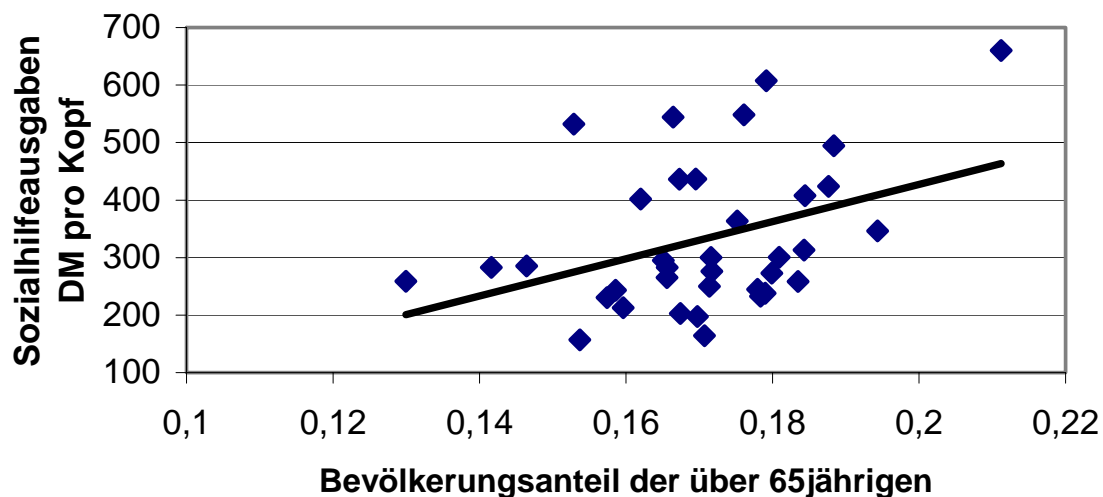
Abbildung 2: Sozialhilfebelastung und Langzeitarbeitslosigkeit



Quelle: Berechnungen des ifo Instituts.

Trägt man den Anteil der über 65jährigen an der Gesamtbevölkerung auf die Pro-Kopf-Mehrausgaben für Sozialhilfe ab, so ergibt sich folgendes Bild:

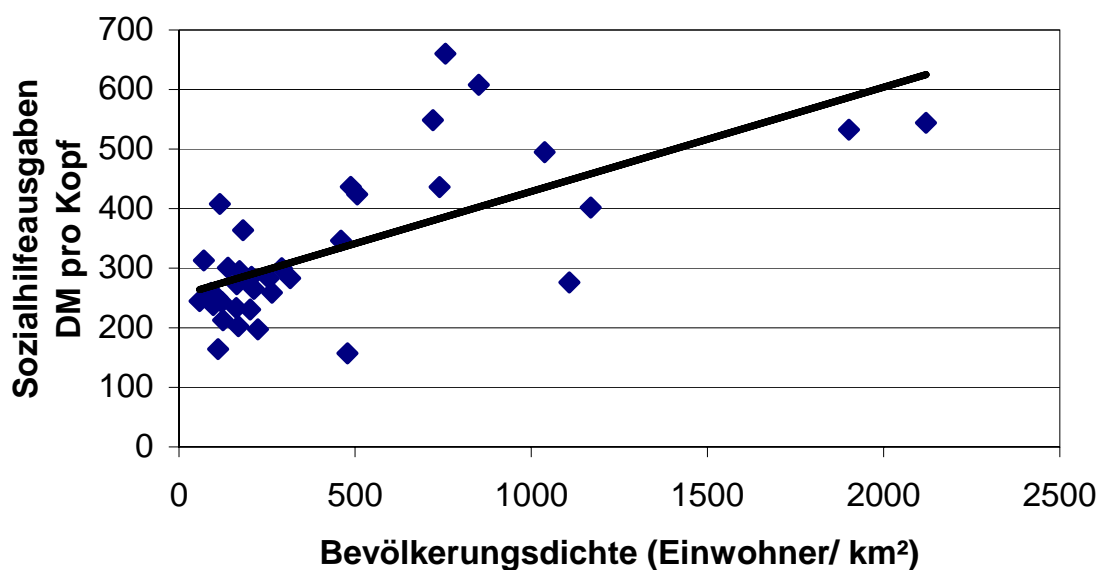
Abbildung 3: Sozialhilfebelastung und über 65jährige



Quelle: Berechnungen des ifo Instituts.

Der Bevölkerungsanteil der über 65jährigen erklärt die Varianz der Pro-Kopf-Sozialhilfeausgaben zu 14,82%. Dieser Erklärungsgrad liegt damit etwa bei einem Drittel des Wertes, den die Arbeitslosigkeitsindikatoren liefern. Dies deutet darauf hin, dass der Seniorenanteil nur in Verbindung mit weiteren Indikatoren zu brauchbaren Ergebnissen führen kann.

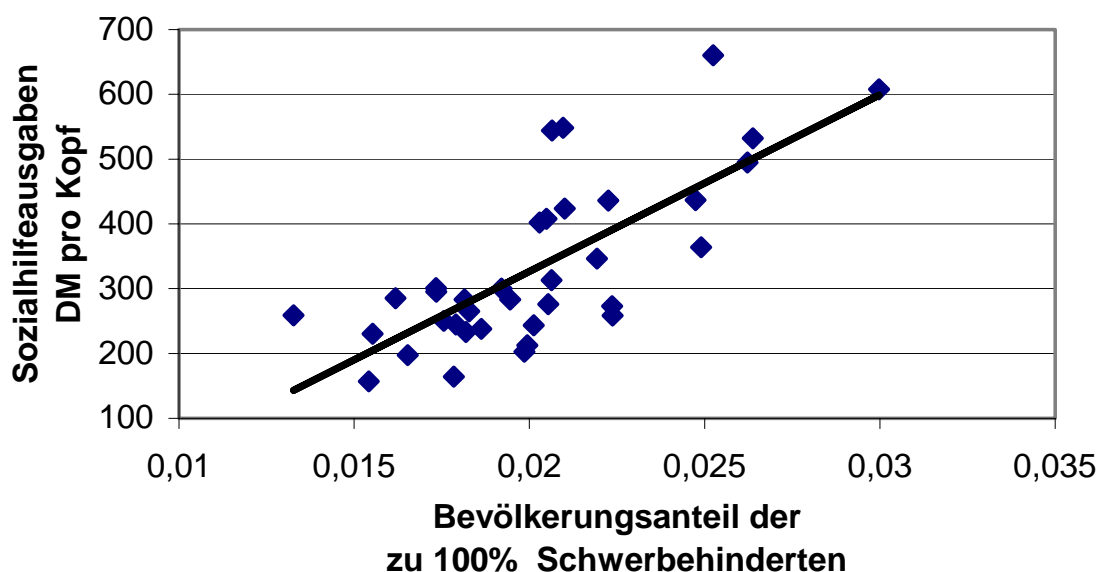
Nun soll in Abbildung 4 der Zusammenhang zwischen Sozialhilfebelastung und Bevölkerungsdichte dargestellt werden.

Abbildung 4: Sozialhilfebelastung und Bevölkerungsdichte

Quelle: Berechnungen des ifo Instituts.

Auch hier ist wieder ein klarer Trend erkennbar. Durch die Bevölkerungsdichte lassen sich die Sozialhilfeausgaben zu 45,54% erklären, also fast die Hälfte der Varianz der Sozialhilfebelastung.

Als Letztes soll der Zusammenhang zwischen Pro-Kopf-Sozialhilfebelastung und dem Bevölkerungsanteil der zu 100% Schwerbehinderten dargestellt werden.

Abbildung 5: Sozialhilfebelastung und Schwerbehinderte

Quelle: Berechnungen des ifo Instituts.

Auch hier zeigt sich ein sehr enger Zusammenhang mit der Sozialhilfebelastung der Landkreise und kreisfreien Städte. Der Trend kann sogar 55,48% erklären, damit hat dieser Indikator einen besseren Erklärungsgrad als alle anderen hier dargestellten Indikatoren.

Durch die grafische Analyse wurden die Vorüberlegungen zu den in Erwägung gezogenen Indikatoren weitgehend bestätigt. Der Erklärungsgrad des Seniorenanteils ist jedoch im Vergleich zu den anderen Indikatoren als relativ niedrig einzustufen. Außerdem deutet sich an, dass die Gesamtzahl der Arbeitslosen pro Einwohner die Sozialhilfeausgaben besser erklären kann als der Anteil der Langzeitarbeitslosen. Diese Ergebnisse sollen anschließend in einer multiplen Regressionsanalyse näher überprüft werden.

Zuvor ist jedoch von Interesse, wie stark die einzelnen Indikatoren miteinander korreliert sind. Hierfür werden die Korrelationskoeffizienten ermittelt. Da Arbeitslosigkeit und Langzeitarbeitslosigkeit eng miteinander zusammenhängen (Korrelationskoeffizient ca. 95%), wird hier nur die gesamte Arbeitslosigkeit den anderen Indikatoren gegenübergestellt.

Die Zahl der Arbeitslosen pro Einwohner ist zu etwa 41% mit dem Seniorenanteil korreliert. Mit der Bevölkerungsdichte besteht eine Korrelation von ca. 31%. Demgegenüber sind Dichte und Seniorenanteil nur zu knapp 3% korreliert. Beim Anteil der zu 100% Schwerbehinderten ergeben sich Korrelationen von rund 46% mit der Bevölkerungsdichte, ca. 35% mit dem Arbeitslosenanteil und 51% mit dem Seniorenanteil. Der letzte Wert bestätigt die Vorüberlegung, dass viele alte Menschen zu den Schwerbehinderten (Pflegebedürftigkeit!) zählen.

Diese Korrelationskoeffizienten zeigen, dass ein Zusammenhang zwischen den einzelnen Indikatoren zwar vorhanden ist, dieser aber noch nicht so hoch ist, dass es bei der Regression Probleme mit der Multikollinearität²⁷ geben könnte.

4.2 Regressionsanalyse

In diesem Abschnitt sollen die möglichen Indikatoren nun auf die Gültigkeit von Axiom (1) aus Kapitel 3 geprüft werden. Es geht dabei darum, die unterschiedlich hohe Sozialhilfebelastung der rheinland-pfälzischen kreisfreien Städte und Landkreise möglichst genau abzubilden. Um dies zu evaluieren, verwenden wir die multivariate Regressionsanalyse nach dem Verfahren der kleinsten Quadrate²⁸.

Vorab seien einige Hinweise zur Interpretation der Regressionsergebnisse, wie sie in den nachfolgenden Tabellen dargestellt sind, gegeben:

Aufgelistet werden zunächst die *Schätzkoeffizienten* für die verwendeten Indikatoren (bei dem Absolutglied handelt es sich dabei um eine statistische Hilfsgröße, die inhaltlich nicht weiter interpretierbar ist, aber der Vollständigkeit halber hier mit angegeben wird). Diese Koeffizienten geben das Gewicht an, mit dem die jeweilige Variable in die Pro-Kopf-Mehrausgaben einfließt. In der Spalte neben den Koeffizienten sind die dazugehörigen t-Werte angeführt; sie geben an, ob die entsprechende Variable für sich genommen einen signifikant von Null verschiedenen Einfluss auf die Pro-Kopf-Mehrausgaben für Sozialhilfe hat. Als generelle Regel kann man dabei den Wert 2 benutzen (Signifikanzniveau 95%): Ist der t-Wert größer als 2, so liegt ein signifikanter Einfluss vor (signifikante Koeffizienten sind in den Tabellen durch Fettdruck hervorgehoben).

²⁷ Zur Multikollinearität siehe bspw. Schneeweiß (1990), S. 134 ff..

²⁸ Nähere Ausführungen zum OLS-Verfahren siehe u.a. Greene (1997) und Schneeweiß (1990).

Das *Bestimmtheitsmaß* R^2 gibt an, wie viel Prozent der Varianz der abhängigen Variable durch das angewandte Modell erklärt werden können. R^2 nimmt Werte zwischen 0% und 100% an; je höher es liegt, um so „besser“ ist die Schätzung. Da mit steigender Anzahl an unabhängigen Variablen das Bestimmtheitsmaß allerdings automatisch steigt, sollte auch immer das *korrigierte R^2* betrachtet werden, das diesen Effekt eliminiert.

In einem ersten Schritt wird die Schätzung für das Jahr 1998 mit dem Indikator Langzeitarbeitslosigkeit durchgeführt. Des weiteren sind die Indikatoren Seniorenanteil und Bevölkerungsdichte berücksichtigt.

Tabelle 2: Regressionsmodell 1

	Koeffizienten	t-Werte
Absolutglied	-285,67	-2,07
Langzeitarbeitslose/ EW	7691,30	3,20
Bevölkerungsdichte (EW/ km ²)	0,16	6,11
über 65jährige/ EW	2566,59	3,06
R^2	71,16%	—
korrigiertes R^2	68,45%	—
Anzahl der Beobachtungen	36	36

EW: Einwohner.

Quelle: Berechnungen des ifo Instituts.

Die Schätzung für dieses Modell ergibt mit einem R^2 von 71% bereits eine brauchbare Anpassung. Alle geschätzten Indikatoren weisen überdies einen signifikant positiven Einfluss auf die Sozialhilfebelastrung aus.

Diesem Ergebnis soll jetzt eine Schätzung gegenübergestellt werden, bei der anstelle des Indikators Langzeitarbeitslosigkeit der Anteil aller Arbeitslosen an der Bevölkerung als erklärende Variable verwendet wird. Das Ergebnis ist in Tabelle 3 dargestellt:

Tabelle 3: Regressionsmodell 2

	Koeffizienten	t-Werte
Absolutglied	-259,84	-2,04
Arbeitslose/ EW	5125,75	4,23
Bevölkerungsdichte (EW/ km ²)	0,14	5,85
über 65jährige/ EW	1884,21	2,31
R ²	75,57%	—
Korrigiertes R ²	73,28%	—
Anzahl der Beobachtungen	36	36

EW: Einwohner.

Quelle: Berechnungen des ifo Instituts.

Diese zweite Schätzung zeigt, dass durch einen Übergang von der Langzeitarbeitslosigkeit auf die gesamte Arbeitslosigkeit als Erklärungsgröße eine wesentlich bessere Schätzung erzielt werden kann. Das R² liegt hier bei über 75%. Dies bestätigt die Ergebnisse der deskriptiven Datenanalyse, in der sich bereits andeutete, dass die gesamte Arbeitslosigkeit eine bessere Erklärungsgröße zu sein scheint. Auch der t-Wert des Indikators Arbeitslosigkeit ist nicht unwesentlich höher als der von Langzeitarbeitslosigkeit. Dies zeigt eine höhere Signifikanz an.

Denkbar wäre aber jedoch auch, die Arbeitslosigkeit durch einen gemischten Indikator zu berücksichtigen. Eine regressionsanalytische Bestimmung der optimalen Gewichtungsfaktoren ist wegen der engen Korrelation von Arbeitslosigkeit und Langzeitarbeitslosigkeit nicht möglich, da sich ein Multikollinearitätsproblem ergeben würde. Deshalb müssen die Gewichte von uns vorab festgelegt werden: Für das folgende Regressionsmodell verwenden wir eine Gewichtung von 2:1 (Langzeitarbeitslose (>1 Jahr):Kurzarbeitslose).

Tabelle 4: Regressionsmodell 3

	Koeffizienten	t-Werte
Absolutglied	-268,60	-2,05
gewichtete Arbeitslose/ EW	3159,47	3,88
Bevölkerungsdichte (EW/ km ²)	0,15	5,95
über 65jährige/ EW	2123,35	2,58
R ²	74,13%	—
korrigiertes R ²	71,7%	—
Anzahl der Beobachtungen	36	36

EW: Einwohner.

Quelle: Berechnungen des ifo Instituts.

Auch das Regressionsmodell 3 mit der gewichteten Arbeitslosigkeit hat einen niedrigeren Erklärungsgrad als Modell 2. Der Anteil der ungewichteten Arbeitslosen an der Bevölkerung weist auch einen höheren t-Wert auf als der gewichtete Indikator. Deshalb spricht nichts dafür, eine solche Gewichtung bei den Arbeitslosen vorzunehmen.

Im nächsten Schritt soll nun zusätzlich der Anteil der zu 100% Schwerbehinderten an der Gesamtbevölkerung berücksichtigt werden. Die Daten für diesen Indikator stammen aufgrund der zweijährigen Erhebung aus dem Jahr 1997. Dies ist aber nicht weiter problematisch, weil sich die Anteile innerhalb eines Jahres nicht übermäßig geändert haben dürften. Außerdem sind beim Arbeitslosenanteil diejenigen Arbeitslosen abzuziehen, die schwerbehindert sind (bereinigter Arbeitslosenanteil).

Tabelle 5: Regressionsmodell 4

	Koeffizienten	t-Werte
Absolutglied	-224,23	-2,26
bereinigte Arbeitslose/ EW	5507,69	5,55
Bevölkerungsdichte (EW/ km ²)	0,09	3,92
über 65jährige/ EW	-129,77	-0,17
100% Schwerbehinderte/ EW	16359,78	4,74
R ²	85,8%	—
korrigiertes R ²	83,9%	—
Anzahl der Beobachtungen	36	36

EW: Einwohner.

Quelle: Berechnungen des ifo Instituts.

Es zeigt sich, dass bei einer Berücksichtigung des Indikators „Schwerbehinderte“ der Erklärungsgrad um rund zehn Prozentpunkte auf 85,8% ansteigt. Gleichzeitig trägt der Seniorenanteil nicht mehr signifikant zur Erklärung der Sozialhilfebelastung bei. Sein Koeffizient ist überdies negativ, was völlig unplausibel ist.

Ein Blick in die Schwerbehindertenstatistik zeigt, dass ca. 54,5% der zu 100% Schwerbehinderten älter als 65 Jahre sind. Dies macht deutlich, dass der Seniorenanteil eng mit dem Behindertenanteil zusammenhängt. Überdies müsste unter dem Aspekt von Plausibilitätsüberlegungen eine Behinderung ein besseres Erklärungsmaß für den Bezug von HBL Leistungen darstellen als nur das Lebensalter.

Aufgrund dieser Resultate erscheint es ratsam, den Indikator Seniorenanteil durch den Anteil der zu 100% Schwerbehinderten zu ersetzen. Gegenüber dem Regressionsmodell 4 ist dann auf die Variable ‚über 65jährige/Einwohner‘ zu verzichten. Als Ergebnis erhalten wir dann Tabelle 6.

Tabelle 6: Regressionsmodell 5

	Koeffizienten	t-Werte
Absolutglied	-238,05	-4,24
bereinigte Arbeitslose/ EW	5442,20	6,04
Bevölkerungsdichte (EW/ km ²)	0,09	4,47
100% Schwerbehinderte/ EW	16035,44	5,65
R ²	85,7%	—
korrigiertes R ²	84,4%	—
Anzahl der Beobachtungen	36	36

EW: Einwohner.

Quelle: Berechnungen des ifo Instituts.

Das Regressionsmodell 5 erklärt die Sozialhilfebelastung der Landkreise und kreisfreien Städte zu 85,7%. Dieses Modell erscheint damit am Besten für ein Indikatorensystem für den Sozialhilfeansatz geeignet. Alle drei Indikatoren sind hochsignifikant, ihre t-Werte liegen weit über dem kritischen Wert von 2. Das korrigierte R² ist höher als in allen anderen zuvor durchgeführten Regressionen.

Um die Robustheit des Modells zu prüfen, wird in nachfolgender Tabelle die Regression 5 mit den Daten aus dem Jahr 1997 geschätzt. Aus Einfachheitsgründen wird hier darauf verzichtet, die Arbeitslosendaten um die Schwerbehinderten zu bereinigen. Der Effekt dieser Bereinigung auf die Schätzung ist ohnehin als gering einzustufen.

Tabelle 7: Regressionsmodell 5 mit Daten aus 1997

	Koeffizienten	t-Werte
Absolutglied	-193,33	-3,34
Arbeitslose/ EW	5151,95	6,41
Bevölkerungsdichte (EW/ km ²)	0,09	4,51
100% Schwerbehinderte/ EW	12895,02	4,58
R ²	83,6%	—
Korrigiertes R ²	82,0%	—
Anzahl der Beobachtungen	36	36

EW: Einwohner.

Quelle: Berechnungen des ifo Instituts.

Durch Tabelle 7 werden die Ergebnisse aus Tabelle 6 weitgehend bestätigt. Die Verhältnisse der Koeffizienten zueinander, die für die Ausgestaltung eines Indikatoransatzes von entscheidender Bedeutung sind, bleiben relativ konstant. Der Schwerbehindertenanteil hatte 1997 im Vergleich zu 1998 einen geringeren Einfluss auf die Sozialhilfebelastung, was darauf hindeutet, dass die Pflegekosten im Zeitablauf ansteigen. Dies macht deutlich, dass die für einen Soziallastenansatz gewählten Gewichte der Indikatoren regelmäßig zu überprüfen sind. Der Erklärungsgrad R^2 ist für 1997 ebenfalls sehr hoch.

Zusammenfassend lässt sich also festhalten: Die Regressionsanalyse ergibt in gestalt des Regressionsmodells 5 einen brauchbaren Indikator für die Sozialhilfeausgaben. Damit können 85% der Ausgabenunterschiede zwischen den untersuchten Kommunen erklärt werden. In Abbildung 6 sind die tatsächlichen Ausgaben und die mit Hilfe dieses Indikators berechneten theoretischen Werte dargestellt. Trotz der im ganzen guten Übereinstimmung gibt es im einzelnen natürlich mehr oder minder große Abweichungen von Gemeinde zu Gemeinde. Die tatsächlichen Pro-Kopf-Ausgaben liegen bei fast der Hälfte der Gebietskörperschaften über den Schätzwerten, die maximale Abweichung beträgt 74 D-Mark. Andererseits gibt es Gemeinden, bei denen die tatsächlichen Ausgaben zum Teil beträchtlich, bis zu 132 D-Mark, unter den Schätzwerten liegen. Da es das Ziel des Indikatoransatzes ist, die tatsächlichen Ausgaben als Grundlage der Berechnung des Soziallastenansatzes zu ersetzen, sind diese Abweichungen von Bedeutung für die Neuberechnung des Ansatzes.

Das Gewicht der einzelnen Indikatoren des Regressionsmodells 5 ergibt sich aus den Koeffizienten und dem Wert der Indikatoren:

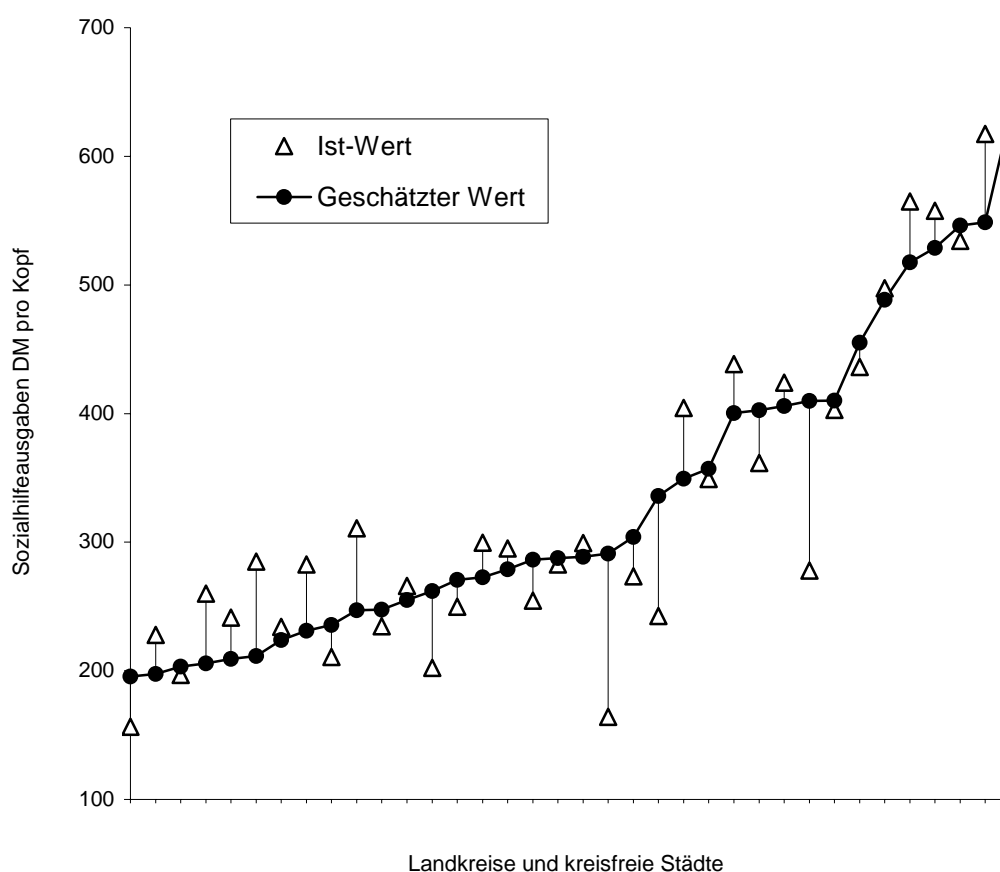
	Koeffizient	Mittelwert	Erklärungsbeitrag	%	Ohne Konstante
Sozialhilfeausgaben pro Kopf		333,2	332,6	100,0	
Absolutglied			-238,1	-71,6	
Bereinigte Arbeitslose/ EW	5442,20	0,0379	206,3	62,0	36%
Bevölkerungsdichte (EW/ km ²)	0,09	449,944	40,5	12,2	7%
100% Schwerbehinderte/ EW	16035,44	0,0202	323,9	97,4	57%

Die Mittelwerte der tatsächlichen und der geschätzten Sozialhilfeausgaben pro Kopf stimmen bis auf den Rundungsfehler überein. Die Mittelwerte der Indikatoren multipliziert mit den Koeffizienten ergeben den durchschnittlichen Erklärungsbeitrag jedes einzelnen Indikators. Die Erklärungsbeiträge müssen sich zu

100 ergänzen. Vernachlässigt man die Regressionskonstante, dann zeigt sich, dass die Höhe der Sozialhilfeausgaben in einer Gemeinde in erster Linie von der Zahl der Schwerbehinderten abhängt. Die Arbeitslosen sind der zweite wichtige Einflussfaktor mit einem etwa halb so hohen Gewicht. Die Bevölkerungsdichte ist ebenfalls nicht zu vernachlässigen, spielt aber nur eine untergeordnete Rolle.

Die nach dem Indikatoransatz berücksichtigungsfähigen Sozialhilfeausgaben einer Gebietskörperschaft bestimmen sich somit als das rd. 5,5-fache der Arbeitslosen je Tsd. Einwohner zzgl. des rd. 16-fachen der zu 100% Schwerbehinderten je Tsd. Einwohner zzgl. des 0,09-fachen der Einwohner je Quadratmeter. Von dieser Summe ist noch ein Pauschalbetrag von 238,05 abzuziehen.

Abbildung 6: Erklärungsgehalt des Regressionsmodells 5



Quelle: Berechnungen des ifo Instituts.

5 Entwurf eines Sozillastenansatzes auf Indikatorbasis

In diesem Abschnitt soll auf Basis der durchgeführten Analysen ein Reformvorschlag für den Sozillastenansatz entworfen werden. Ein Übergang zu einem Indikatoransatz auf Basis der Arbeitslosen, der Bevölkerungsdichte und des Anteils der zu 100% Schwerbehinderten ist unvermeidbar mit Verschiebungen verbunden. Dies gilt alleine bereits für den Spitzenausgleich. Bei einem gleichzeitigen Übergang zu einem Allgemeinen Ausgleich, wie er von uns grundsätzlich angeregt wird, nehmen die Umverteilungseffekte gegenüber dem Status quo noch erheblich zu. Zum Vergleich sollen zunächst die Umverteilungswirkungen des bestehenden Sozillastenansatzes dargestellt werden (Tabelle 8).

Tabelle 8 : Umverteilungswirkungen des ausgabenorientierten Sozillastenansatzes (Spitzenausgleich)

Umverteilungswirkung (%): 5,3				
	Insgesamt	Gemeinden mit Ansatz		Ohne Ansatz (= Verlierer)
		Gewinner	Verlierer	
Kreisfreie Städte				
Anzahl	12	9	1	1
Gewinn / Verlust in DM	54.725.897	56.128.167	-415.224	-987.045
Landkreise				
Anzahl	24	2	0	22
Gewinn / Verlust in DM	-31.041.324	3.520.314	0	-34.561.639
Verbandsfreie Gemeinden				
Anzahl	37	0	0	36
Gewinn / Verlust in DM	-5.065.736	0	0	-5.065.736
Verbandsgemeinden				
Anzahl	163	0	0	163
Gewinn / Verlust in DM	-18.618.837	0	0	-18.618.837
Insgesamt				
Anzahl	236	11	1	222
Gewinn / Verlust in DM	0	59.648.481	-415.224	-58.233.247

Quelle: Berechnungen des ifo Instituts.

Die Umverteilungswirkungen des bestehenden Ansatzes sind nach der in Punkt (ii) auf Seite 11 erläuterten Methode berechnet. Durch den Ansatz werden knapp 60 Mio. DM oder 5,3 % der Schlüsselmasse umverteilt. Der Soziallastenansatz wird nur Landkreisen und kreisfreien Städten gewährt. Von den 36 grundsätzlich in Frage kommenden Kommunen erfüllen 13 das Kriterium der überdurchschnittlichen Belastung und zwar 11 kreisfreie Städte und zwei Landkreise. Eine finanzielle Besserstellung erreichen durch den Ansatz aber neben den beiden Landkreisen nur 9 kreisfreie Städte. Eine Stadt verliert durch die Umverteilungswirkung des Ansatzes, obwohl sie Anspruch auf den Ansatz hat und eine weitere Stadt gewinnt nichts, weil sie aufgrund zu hoher Finanzkraft keinen Anspruch auf Schlüsselzuweisungen hat. Die Masse der Landkreise zählt zu den Verlierern des gegenwärtigen Ansatzes, weil sie den Ansatz nicht erhält.

Der Übergang vom ausgabeorientierten zu einem Indikatoransatz erfolgt, indem die tatsächlichen Sozialhilfeausgaben als Basis der Berechnung der Einwohneräquivalente durch die aus dem Regressionsmodell 5 gewonnenen Schätzwerte ersetzt werden. Das geschieht mit Hilfe der Formel (vgl. Seite 34):

$$\begin{aligned} \text{Geschätzte Sozialausgaben} &= \text{Einwohner im Finanzausgleich} \\ &\quad \times (5,44220 \times \text{Bereinigte Arbeitslose je 1000 Einw.} \\ &\quad + 16,03544 \times 100\% \text{ Schwerbehinderte je 1000 Einw.} \\ &\quad + 0,09 \quad \times \text{Einwohner je km}^2 \\ &\quad - 238,05) \end{aligned}$$

Die in dieser Formel ausgedrückte Rechenvorschrift besagt, dass die nach dem Indikatoransatz berücksichtigungsfähigen Sozialhilfeausgaben einer Gebietskörperschaft sich als das rd. 5,5-fache der Arbeitslosen je Tsd. Einwohner zzgl. des rd. 16-fachen der zu 100% Schwerbehinderten je Tsd. Einwohner zzgl. des 0,09-fachen der Einwohner je Quadratkilometer bestimmen. Von dieser Summe ist noch ein Pauschalbetrag von 238,05 abzuziehen um das Niveau der geschätzten Sozialhilfeausgaben im Durchschnitt aller Gebietskörperschaften mit dem Niveau der tatsächlichen Sozialhilfeausgaben in Übereinstimmung zu bringen. Für die Verteilungsvorschrift eines Soziallastenansatzes auf Indikatorbasis ist vor allem die Gewichtung der einzelnen Indikatoren zueinander von Bedeutung. Diese ergibt sich aus den Koeffizienten des Regressionsmodells 5 (vgl. Seiten 32 und 33). Dabei sind nicht die absoluten Werte der Koeffizienten ent-

scheidend, sondern ihr Verhältnis zueinander. Das Gewichtungsverhältnis lautet:

Bereinigte Arbeitslose (d.h. ohne Schwerbehinderte) je Einwohner	36 %
Bevölkerungsdichte (Einwohner je km ²)	7 %
Zahl der 100 % Schwerbehinderten je Einwohner	57 %

Die überwiegende Bedeutung im Rahmen des Soziallastenausgleichs auf Indikatorbasis kommt somit der Zahl der Schwerbehinderten zu.

Der Übergang auf einen allgemeinen Ausgleich wird abhängig vom Gewicht, das dem reformierten Soziallastenausgleich zugemessen wird, unter Umständen zu finanziellen Einbußen der Gruppe der kreisfreien Städten und zu Gewinnen der Landkreise führen. Innerhalb des kreisangehörigen Raums kommt es auf jeden Fall zu Verschiebungen zwischen den verbandsfreien Gemeinden sowie den Verbandsgemeinden einerseits und den Landkreisen andererseits.

Eine Möglichkeit ist, das Gewicht des reformierten Soziallastenansatzes so zu wählen, dass es in etwa dem Anteil des Zuschussbedarfs des Abschnitts 41 an dem Zuschussbedarf der Einzelpläne 0-7 entspricht.²⁹ Bei dieser Vorgehensweise würde zudem keine Kommune durch die Umstellung gegenüber dem jetzigen Zustand benachteiligt. Ausgehend von diesen Überlegungen ergibt sich für den reformierten Soziallastenansatz ein Volumen von etwa 20% des Gesamtansatzes gemäß folgender Rechnung: Im Finanzausgleichsjahr 2000 betrug das Volumen des Gesamtansatzes ohne Soziallastenansatz 4.399.480 Einwohneräquivalente. Das Volumen des reformierten Soziallastenansatzes würde sich auf Basis 2000 und der eben dargelegten Überlegungen auf 1.076.544 Einwohneräquivalente belaufen. Daraus ergibt sich ein Gesamtansatz von 5.476.024 Einwohneräquivalenten und ein Anteil von 19,7 % des Soziallastenansatzes am Gesamtansatz. Die Einwohneräquivalente sind in Tabelle 9 aufgeführt. Entsprechend dem Prinzip des allgemeinen Ausgleichs erhalten alle kreisfreien Städte und Landkreise den Ansatz.

²⁹ Steinherr, Parsche (1998), S. 71. Eine andere Möglichkeit wäre, eine progressive Gewichtung entsprechend der Belastung einzuführen, so dass der Status quo der am höchsten belasteten Kommunen gewahrt bliebe. Die Folge wäre aber eine äußerst intransparente Ausgleichsregelung.

Tabelle 9: Einwohneräquivalente im Soziallastenansatz

Kreisfreie Stadt Bzw. Landkreis	Einwohneräquivalente im Soziallastenansatz	
	Ist 2000	Indikatorenansatz mit allgem. Ausgleich
Koblenz	11.919	44.450
LK Ahrweiler	0	24.065
LK Altenkirchen	0	29.258
LK Bad Kreuznach	3.791	53.428
LK Birkenfeld	4.562	26.775
LK Cochem-Zell	0	15.984
LK Mayen-Koblenz	0	50.505
LK Neuwied	0	42.005
LK Rhein-Hunsrück-Kreis	0	23.859
LK Rhein-Lahn-Kreis	0	32.797
LK Westerwaldkreis	0	33.593
Trier	18.052	45.221
LK Bernkastel-Wittlich	0	23.983
LK Bitburg-Prüm	0	17.188
LK Daun	0	13.466
LK Trier-Saarburg	0	27.257
Frankenthal	0	16.598
Kaiserslautern	14.459	43.999
Landau	2.904	13.567
Ludwigshafen	23.795	68.974
Mainz	24.463	85.038
Neustadt	855	16.026
Pirmasens	9.726	24.865
Speyer	2.484	17.110
Worms	5.632	30.761
Zweibrücken	2.287	12.184
LK Alzey-Worms	0	21.593
LK Bad Dürkheim	0	22.764
LK Donnersbergkreis	0	22.022
LK Germersheim	0	21.034
LK Kaiserslautern	0	25.777
LK Kusel	0	19.359
LK Südliche Weinstraße	0	23.873
LK Ludwigshafen	0	24.025
LK Mainz-Bingen	0	37.284
LK Südwestpfalz	0	25.860
Rheinland-Pfalz	124.929	1.076.544

Quelle: Berechnungen des ifo Instituts.

In Tabelle 10 sind die Umverteilungswirkungen eines so gestalteten Ansatzes dargestellt. Das Umverteilungsvolumen des reformierten Soziallastenansatzes ist mit 17,3 % erheblich größer als das des bestehenden Ansatzes. Von den in Frage kommenden 36 Kommunen zählen 35 zu den Gewinnern, eine Stadt gewinnt nichts, weil sie aufgrund zu hoher Finanzkraft keinen Anspruch auf Schlüsselzuweisungen hat.

Tabelle 10: Umverteilungswirkungen des Indikatoransatzes nach Gebietskörperschaften

Umverteilungswirkung (%):		17,3		
	Insgesamt	Gemeinden mit Ansatz		Ohne Ansatz (= Verlierer)
		Gewinner	Verlierer	
Kreisfreie Städte				
Anzahl	12	11	0	0
Gewinn / Verlust in DM	80.368.806	80.368.806	0	0
Landkreise				
Anzahl	24	24	0	0
Gewinn / Verlust in DM	114.978.506	114.978.506	0	0
Verbandsfreie Gemeinden				
Anzahl	37	0	0	36
Gewinn / Verlust in DM	-40.407.609	0	0	-40.407.609
Verbandsgemeinden				
Anzahl	163	0	0	163
Gewinn / Verlust in DM	-154.939.704	0	0	-154.939.704
Insgesamt				
Anzahl	236	35	0	199
Gewinn / Verlust in DM	0	195.347.313	0	-195.347.313

Quelle: Berechnungen des ifo Instituts.

Der Gewinn der kreisfreien Städte und Landkreise geht voll zu Lasten der verbandsfreien Gemeinden und der Verbandsgemeinden. Das ist ein Unterschied zum bisherigen Spitzenausgleich, bei dem der Gewinn der kreisfreien Städte zum großen Teil von den Landkreisen getragen wird (vgl. Tabelle 8).

Das Ziel ist, den reformierten Ansatz so zu gestalten, dass keine Kommune, die jetzt in den Genuss des bestehenden Ansatzes kommt, durch die Reform schlechter gestellt wird. In Tabelle 11 ist die Umverteilung zwischen dem reformierten und dem bisherigen Soziallastenansatz dargestellt. Durch die Umstellung gewinnen die kreisfreien Städte und alle Landkreise hinzu, die Städte insgesamt 25,6 Mill. D-Mark und die Landkreise 146 Mill. D-Mark. Durch die Umstellung werden 15,2 % der Schlüsselmasse bewegt. Die Lasten tragen die Verbandsgemeinden mit 136,3 Mill. D-Mark und die verbandsfreien Gemeinden mit 35,3 Mill. D-Mark.

Tabelle 11: Umverteilungswirkungen des Übergangs vom jetzigen Soziallastenansatz zu einem Ansatz auf Indikatorbasis mit allgemeinem Ausgleich, nach Gebietskörperschaften

Umverteilungswirkung (%): 15,2				
	Insgesamt	Gemeinden mit Ansatz		Ohne Ansatz (= Verlierer)
		Gewinner	Verlierer	
Kreisfreie Städte				
Anzahl	12	11	0	0
Gewinn / Verlust in DM	25.642.909	25.642.909	0	0
Landkreise				
Anzahl	24	24	0	0
Gewinn / Verlust in DM	146.019.831	146.019.831	0	0
Verbandsfreie Gemeinden				
Anzahl	37	0	0	35
Gewinn / Verlust in DM	-35.341.873	0	0	-35.341.873
Verbandsgemeinden				
Anzahl	163	0	0	163
Gewinn / Verlust in DM	-136.320.866	0	0	-136.320.866
Insgesamt				
Anzahl	236	35	0	198
Gewinn / Verlust in DM	0	171.662.740	0	-171.662.740

Quelle: Berechnungen des ifo Instituts.

Die Rückwirkungen auf die einzelnen Kommunen ergeben sich aus Tabelle 12. Das Ziel, keine Stadt bei den Schlüsselzuweisungen schlechter zu stellen als bisher, wird erreicht. Die Stadt mit den im Finanzausgleichsjahr 2000 höchsten Schlüsselzuweisungen, Trier, behält diese Position bei leichten Gewinnen bei.

Tabelle 12: Umverteilungswirkungen des Übergangs vom jetzigen Soziallastenansatz zu einem Ansatz auf Indikatorbasis mit allgemeinem Ausgleich, Einzelergebnisse

Kreisfreie Stadt Bzw. Landkreis	Schlüsselzuweisungen B2			
	Ist 2000	Allgem. Ausgleich	Gewinn/ Verlust	Gesamt- kreis
Koblenz,St	17.760.588	20.441.922	2.681.334	2.681.334
Trier,St	37.714.872	37.741.556	26.685	26.685
Frankenthal (Pfalz).St	11.817.527	15.402.017	3.584.491	3.584.491
Kaiserslautern.St	30.843.737	32.601.104	1.757.368	1.757.368
Landau in der Pfalz.St	11.309.789	11.640.578	330.789	330.789
Ludwigshafen am Rhein.St	0	0	0	0
Mainz.St	14.174.313	22.253.547	8.079.234	8.079.234
Neustadt a.d.Weinstr..St	13.867.724	15.598.187	1.730.463	1.730.463
Pirmasens.St	20.805.199	22.242.410	1.437.212	1.437.212
Speyer.St	11.675.940	13.403.126	1.727.186	1.727.186
Worms.St	22.535.424	26.094.942	3.559.519	3.559.519
Zweibrücken.St	9.409.830	10.138.458	728.629	728.629
LK Ahrweiler	21.251.483	25.258.118	4.006.635	-3.484.571
LK Altenkirchen (Ww.)	24.999.178	31.592.747	6.593.569	-1.220.403
LK Bad Kreuznach	29.124.579	46.593.067	17.468.488	8.082.174
LK Birkenfeld	20.671.962	26.093.515	5.421.554	-188.837
LK Cochem-Zell	12.751.632	17.063.782	4.312.150	348.201
LK Mayen-Koblenz	28.101.335	42.026.327	13.924.992	2.327.706
LK Neuwied	18.834.929	29.458.523	10.623.594	640.561
LK Rhein-Hunsrück-Kreis	20.379.841	26.200.939	5.821.098	-393.474
LK Rhein-Lahn-Kreis	23.199.421	32.825.567	9.626.146	2.220.003
LK Westerwaldkreis	26.098.512	29.551.380	3.452.868	-7.959.094
LK Bernkastel-Wittlich	19.194.812	24.133.151	4.938.339	-1.891.098
LK Bitburg-Prüm	15.922.089	17.826.702	1.904.613	-3.419.228
LK Daun	10.166.966	12.828.902	2.661.936	-1.121.582
LK Trier-Saarburg	29.488.886	34.659.872	5.170.986	-2.675.874
LK Alzey-Worms	22.763.578	25.750.045	2.986.467	-3.885.432
LK Bad Dürkheim	17.917.392	20.637.058	2.719.667	-4.979.964
LK Donnersbergkreis	15.234.778	22.413.312	7.178.535	2.436.949
LK Germersheim	15.345.690	17.974.098	2.628.408	-3.265.895
LK Kaiserslautern	22.051.542	28.951.922	6.900.380	-831.166
LK Kusel	16.571.838	21.913.882	5.342.044	649.303
LK Südl. Weinstraße	18.076.774	23.784.877	5.708.103	-420.902
LK Ludwigshafen	20.235.556	22.728.930	2.493.374	-5.322.872
LK Mainz-Bingen	17.873.638	24.722.523	6.848.885	-2.465.857
LK Pirmasens	21.680.156	28.967.155	7.287.000	1.178.444

Quelle: Berechnungen des ifo Instituts.

Alle anderen Städte und die Landkreise gewinnen hinzu. Bezieht man bei den Landkreisen die Gemeinden mit ein, ergeben sich für die Gesamtkreise meistens Verluste.

Durch die vorgeschlagene (und sachgerechte) Erhöhung des Soziallastenansatzes vermindern sich bei gleichbleibender Schlüsselmasse B 2 auch die Schlüsselzuweisungen B 2 an die kreisangehörigen Gemeinden. Dies kommt durch einen abgesenkten Grundbetrag (§ 11 Abs. 1 und 2 LFAG) zum Ausdruck. Zu vermeiden ist dieser ungewollte Nebeneffekt durch eine entsprechende Erhöhung der Schlüsselmasse B 2, die sich entweder im Rahmen einer erhöhten Finanzausgleichsmasse oder durch einen Abbau der in § 6 Nr. 2 und 18 LFAG genannten Zweckzuweisungen finanzieren ließe.³⁰ Voraussetzung sind freilich entsprechende politische Entscheidungen des Landesgesetzgebers. Als zweitbeste Lösung käme auch in Betracht, den Verteilungsschlüssel im kreisangehörigen Raum (§§ 11 Abs. 3 und 12 Abs. 2 LFAG) anzupassen.

Abschließend sei nochmals darauf hingewiesen, dass sich aufgrund exogener Faktoren (z.B. Regelsatzänderungen) die Einflussbeziehungen der Indikatoren auf die Sozialhilfebelastung ändern können. Daher sollte die Gewichtung der einzelnen Indikatoren in gewissen Zeitabständen einer Überprüfung unterzogen werden.

³⁰ Vgl. auch Steinherr, Parsche (1998), S. 178.

6 Zusammenfassung

Eine im Jahr 1998 abgeschlossene Untersuchung des ifo Instituts hatte empfohlen, den Soziallastenansatz im Kommunalen Finanzausgleich Rheinland-Pfalz nicht mehr an den tatsächlichen Ist-Ausgaben für Sozialhilfe zu orientieren, sondern an den Empfängerzahlen auszurichten. Aufgrund einer Prüfung des Rechnungshofes stellte sich jedoch heraus, dass diese Daten nicht den erforderlichen Qualitätsansprüchen genügen. Daher sollte in dieser Studie der Frage nachgegangen werden, wie der Soziallastenansatz angesichts dieser Probleme künftig ausgestaltet sein sollte.

Zunächst wurde nochmals dargelegt, dass eine Orientierung an den tatsächlichen Mehrausgaben der Gebietskörperschaften nicht anreizkompatibel ist und daher nicht sinnvoll erscheint. Deshalb sollte ein zukünftiger Ansatz auf Indikatoren beruhen, die von den Kommunen nicht beeinflusst werden können. Gleichzeitig wurde dafür plädiert, das System um einen Allgemeinen Ausgleich zu ergänzen, da dies den unterschiedlichen Belastungen der Landkreise und kreisfreien Städte besser gerecht wird als der derzeitige Spitzenausgleich.

Anhand von Plausibilitätsüberlegungen wurde geklärt, welche möglichen Indikatoren für einen Soziallastenansatz grundsätzlich in Frage kommen. Hier wurden für die weitere Untersuchung die Indikatoren Arbeitslosigkeit, Langzeitarbeitslosigkeit, Bevölkerungsdichte, Seniorenanteil sowie Behindertenanteil ausgewählt. Diese Indikatoren können von den örtlichen Entscheidungsträgern nicht beeinflusst werden und erfüllen alle statistischen Qualitätsanforderungen.

Anschließend wurde mit Hilfe einer Regressionsanalyse geprüft, in welchem Umfang die vorgeschlagenen Indikatoren zur Erklärung der Sozialhilfebelastrung beitragen können. Ziel war dabei, ein Bündel von Indikatoren vorzuschlagen, das einerseits einen möglichst hohen Erklärungsgehalt aufweist und sich andererseits auf einige wenige Indikatoren beschränkt, so dass sich die Komplexität des neuen Ansatzes in Grenzen hält. Das Ergebnis dieser Analyse war, dass die Sozialhilfebelastrung am Besten durch die Indikatoren Arbeitslosigkeit, Bevölkerungsdichte und Schwerbehinderte abgebildet wird. Eine Beschränkung ausschließlich auf die Langzeitarbeitslosen würde den Erklärungsgehalt verringern. Der Einfluss des Seniorenanteils, der sich in der höheren Pflegebedürftigkeit im Alter begründet, verschwindet, wenn der Anteil der zu 100% Schwerbehinderten in die Schätzung einfließt, da durch diese Variable eine eventuelle Pflegebedürftigkeit noch besser abgebildet werden kann.

Auf Basis dieser Ergebnisse wurde im letzten Abschnitt der Untersuchung eine Reform des rheinland-pfälzischen Soziallastenansatzes empfohlen. Die Auswirkungen des Übergangs vom derzeitigen Soziallastenansatz zum Reformvorschlag sind sowohl für die einzelnen kommunalen Gruppierungen als auch für die kreisfreien Städte und die Landkreise im einzelnen dargestellt worden.

Die Reform würde erhebliche Umverteilungen mit sich bringen, da ja nicht nur von einem Ausgabenansatz zu einem Indikatorenansatz übergegangen werden soll, sondern darüber hinaus vorgeschlagen wird, den Spitzenansatz durch einen Allgemeinen Ansatz zu ersetzen. Die Reform lässt sich so gesehen rein gedanklich in diese zwei Elemente aufteilen. Im Anhang ist der Übergang vom Ausgabenansatz zum Indikatorenansatz dargestellt worden, einschließlich der damit verbundenen Umverteilungswirkungen.

Literaturverzeichnis

- Greene, William H. (1997), *Econometric Analysis*. New Jersey, Prentice Hall.
- Kühl, J. (1990), „Sozialhilfe und Arbeitsmarkt“, in: Kitterer, W. (Hrsg.): *Sozialhilfe und Finanzausgleich*, Heidelberg, v. Decker.
- Milbradt, G. (1990), „Die kommunalen Sozialhilfeausgaben – Das Für und Wider verschiedener Finanzausgleichskonzepte aus kommunaler Sicht“, in: Kitterer, W. (Hrsg.): *Sozialhilfe und Finanzausgleich*, Heidelberg, v. Decker.
- Parsche, R., Steinherr, M. (1995), *Der kommunale Finanzausgleich des Landes Nordrhein-Westfalen*, ifo Studien zur Finanzpolitik Band 59, München.
- Rechnungshof Rheinland-Pfalz (1999), *Kommunalbericht 1998*, Speyer.
- Rechnungshof Rheinland-Pfalz (2000), *Verwendung von Fallzahlen aus der Sozialhilfestatistik für eine Reform des Soziallastenansatzes im Landesfinanzausgleichsgesetz*, mimeo.
- Schneeweiß, Hans (1990), *Ökonometrie*, Heidelberg, Physica-Verlag.
- Seitz, H., Kurz, C. (1999), „Arbeitslosigkeit, Zuwanderung und Sozialhilfe: Eine Analyse der Determinanten und der Finanzierung der Sozialhilfeausgaben“, erscheint in: *Finanzarchiv*.
- Steinherr, M., Parsche, R. (1998), *Der Ausgleich zwischen Finanzbedarf und Finanzkraft im kommunalen Finanzausgleich des Landes Rheinland-Pfalz*, ifo Studien zur Finanzpolitik Band 66, München.
- Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz (1998), Urteil vom 30. Januar 1998 (VGHN 2/97).

Anhang

A Indikatoransatz mit Spitzenausgleich

Die Einwohneräquivalente für den Spitzenausgleich betragen für jeden über dem Landesdurchschnitt liegenden Prozentpunkt der Sozialhilfeausgaben je Einwohner zwei Promille der Einwohnerzahl. Diese Berechnungsvorschrift lässt sich durch die Formel ausdrücken:

$$\text{Einwohneräquivalent} = 0,002 \times \text{Einwohner im Finanzausgleich} \\ \times [100 \times (\text{Sozialhilfe je Einwohner} / \text{Landesdurchschnitt} - 100)].$$

$$\text{wenn } [100 \times (\text{Sozialhilfe je Einwohner} / \text{Landesdurchschnitt} - 100)] > 0$$

Der Übergang zu einem Indikatoransatz erfolgt, indem in dieser Formel die Sozialhilfe je Einwohner durch die gewichteten Indikatoren ersetzt wird:

$$\text{Einwohneräquivalent} = 0,002 \times \text{Einwohner im Finanzausgleich} \\ \times [100 \times (\{ 5,44220 \times \text{Bereinigte Arbeitslose je 1000 Einw.} \\ + 16,03544 \times 100\% \text{ Schwerbehinderte je 1000 Einw.} \\ + 0,09 \quad \times \text{ Einwohner je km}^2 \\ - 238,05 \} / \text{Landesdurchschnitt} - 100)]$$

$$\text{wenn } [100 \times (\{ 5,44220 \times \text{Bereinigte Arbeitslose je 1000 Einw.} \\ + 16,03544 \times 100\% \text{ Schwerbehinderte je 1000 Einw.} \\ + ,0,09 \quad \times \text{ Einwohner je km}^2 \\ - 238,05 \} / \text{Landesdurchschnitt} - 100)] > 0$$

Dies würde bedeuten, dass 100 Arbeitslose mehr (bei gleichbleibendem Landesdurchschnitt) das Einwohneräquivalent für die betreffende Kommune um rund 330 erhöhen. Bei 100 zusätzlichen Schwerbehinderten würde das Einwohneräquivalent um fast 1000 Einheiten ansteigen. Ein Einwohner mehr pro Quadratkilometer ergibt rund 5 zusätzliche Einwohneräquivalente.

Die Umverteilungswirkung des Indikatoransatzes ist in Tabelle A1 dargestellt. Der Soziallastenansatz wird nur Landkreisen und kreisfreien Städten gewährt. Von diesen 36 grundsätzlich in Frage kommenden Kommunen erfüllen 15 das Kriterium der überdurchschnittlichen Belastung, und zwar sämtliche 12 kreisfreie Städte und drei Landkreise.

Tabelle A1: Umverteilungswirkungen des Indikatoransatzes mit Spitzenausgleich nach Gebietskörperschaften

Umverteilungswirkung (%)	5,2			
	Insgesamt	Gemeinden mit Ansatz		Ohne Ansatz (= Verlierer)
		Gewinner	Verlierer	
Kreisfreie Städte				
Anzahl	12	10	1	0
Gewinn / Verlust in DM	54.054.931	54.141.940	-87.009	0
Landkreise				
Anzahl	24	2	1	21
Gewinn / Verlust in DM	-29.820.490	4.861.245	-320.358	-34.361.377
Verbandsfreie Gemeinden				
Anzahl	37	0	0	36
Gewinn / Verlust in DM	-5.181.929	0	0	-5.181.929
Verbandsgemeinden				
Anzahl	163	0	0	163
Gewinn / Verlust in DM	-19.052.512	0	0	-19.052.512
Insgesamt				
Anzahl	236	12	2	220
Gewinn / Verlust in DM	0	59.003.185	-407.367	-58.595.818

Quelle: Berechnungen des ifo Instituts.

Den Soziallastenansatz zu erhalten reicht aber nicht immer aus, um tatsächlich höhere Schlüsselzuweisungen zu erzielen. Eine kreisfreie Stadt und ein Landkreis bekommen trotz des Ansatzes weniger Schlüsselzuweisungen als vorher. Eine weitere kreisfreie Stadt gewinnt durch den Ansatz nichts, weil sie aufgrund zu hoher Finanzkraft sowieso keine Schlüsselzuweisungen erhält. Insgesamt werden durch den Indikatoransatz für die Soziallasten 5,2 % der Schlüsselmasse umverteilt. Hauptgewinner sind die kreisfreien Städte, Hauptverlierer die Landkreise und in geringerem Umfang die verbandsfreien Gemeinden.

In den Tabellen A2 und A3 sind die Verschiebungen innerhalb der Gruppen, die durch den Übergang vom ausgabeorientierten Soziallastenansatz zum Indikatoransatz ausgelöst werden, dargestellt.

Tabelle A2: Umverteilungswirkungen des Übergangs vom ausgabenorientierten Soziallastenansatz zum Indikatoransatz

Umverteilungswirkung (%)	0,8			
	Insgesamt	Gemeinden mit Ansatz		Ohne Ansatz (= Verlierer)
		Gewinner	Verlierer	
Kreisfreie Städte				
Anzahl	12	5	6	0
Gewinn / Verlust in DM	-670.967	5.293.553	-5.964.519	0
Landkreise				
Anzahl	24	2	1	21
Gewinn / Verlust in DM	1.220.835	4.246.474	-2.243.504	-782.136
Verbandsfreie Gemeinden				
Anzahl	37	0	0	35
Gewinn / Verlust in DM	-116.194	0	0	-116.194
Verbandsgemeinden				
Anzahl	163	0	0	163
Gewinn / Verlust in DM	-433.674	0	0	-433.674
Insgesamt				
Anzahl	236	7	7	219
Gewinn / Verlust in DM	0	9.540.027	-8.208.023	-1.332.004

Quelle: Berechnungen des ifo Instituts.

Die gesamte Umverteilungswirkung der Umstellung beträgt 0,8 Prozent. Die kreisfreien Städte verlieren per saldo 670 Tausend DM, die Landkreise gewinnen 1,2 Mill. DM. Unter den kreisfreien Städten halten sich Gewinner und Verlierer annähernd die Waage, wobei die 5 Gewinner 5,3 Mill. DM gewinnen und die 6 Verlierer 6 Mill. DM verlieren. Wie zu erwarten, zählt Trier zu den Hauptverlierern der Umstellung. Ludwigshafen erhält keine Schlüsselzuweisungen. Von den drei Landkreisen, die den Ansatz erhalten, gewinnen zwei durch die Umstellung auf den Indikatoransatz, einer verliert. Die Masse der Landkreise, die den Ansatz nicht erhalten, erleidet Verluste, die aber relativ gering sind. Die Umverteilungswirkung bei den Verbandsgemeinden und den verbandsfreien Gemeinden fällt nicht ins Gewicht.

Die auf dem Indikatoransatz basierenden Einwohneräquivalente sind in Tabelle A4 dargestellt. Die Abweichungen zwischen den beiden Ansätzen spiegeln die

Unterschiede zwischen den tatsächlichen Sozialhilfeausgaben und den Schätzwerten aus dem Regressionsmodell 5 wider (vgl. Abbildung 6). Deutliche Einbußen durch den Indikatoransatz erleiden Trier und Ludwigshafen sowie der Landkreis Birkenfeld. Hier übersteigen die tatsächlichen Sozialhilfeausgaben des Jahres 2000 bei weitem die aus der Zahl der Arbeitslosen, der Schwerbehinderten und der Bevölkerungsdichte sich ergebenden berücksichtigungsfähigen Sozialhilfeausgaben. Demgegenüber gibt es auch Kommunen, die aktuell weniger Sozialhilfeausgaben leisten als auf Grund der Indikatorwerte zu erwarten wäre. Dazu zählen die Städte Frankenthal und Mainz sowie der Landkreis Bad Kreuznach. Diese Gebietskörperschaften werden durch den Indikatoransatz finanziell besser gestellt.

Tabelle A3: Umverteilungswirkungen des Übergangs zu einem Indikatoransatz, Einzelergebnisse

Kreisfreie Stadt Bzw. Landkreis	Schlüsselzuweisungen B2			
	Ist 2000	Indikator- ansatz	Gewinn/ Verlust	Gesamt- kreis
Koblenz.St	17.760.588	17.422.484	-338.104	-338.104
Trier.St	37.714.872	34.593.407	-3.121.464	-3.121.464
Frankenthal (Pfalz).St	11.817.527	13.996.786	2.179.259	2.179.259
Kaiserslautern.St	30.843.737	29.703.634	-1.140.103	-1.140.103
Landau in der Pfalz.St	11.309.789	10.632.839	-676.949	-676.949
Ludwigshafen am Rhein.St	0	0	0	0
Mainz.St	14.174.313	15.712.033	1.537.721	1.537.721
Neustadt a.d.Weinstr..St	13.867.724	14.195.939	328.215	328.215
Pirmasens.St	20.805.199	20.392.991	-412.208	-412.208
Speyer.St	11.675.940	11.949.768	273.828	273.828
Worms.St	22.535.424	23.509.953	974.529	974.529
Zweibrücken.St	9.409.830	9.134.138	-275.692	-275.692
LK Ahrweiler	21.251.483	21.214.403	-37.079	-60.647
LK Altenkirchen (Ww.)	24.999.178	24.959.516	-39.662	-64.245
LK Bad Kreuznach	29.124.579	32.709.013	3.584.435	3.554.905
LK Birkenfeld	20.671.962	18.428.458	-2.243.504	-2.261.155
LK Cochem-Zell	12.751.632	12.732.199	-19.433	-31.904
LK Mayen-Koblenz	28.101.335	28.040.874	-60.461	-98.081
LK Neuwied	18.834.929	18.781.628	-53.300	-86.294
LK Rhein-Hunsrück-Kreis	20.379.841	20.348.895	-30.946	-50.497
LK Rhein-Lahn-Kreis	23.199.421	23.161.994	-37.427	-60.727
LK Westerwaldkreis	26.098.512	26.040.020	-58.492	-95.006
LK Bernkastel-Wittlich	19.194.812	19.160.833	-33.978	-55.465
LK Bitburg-Prüm	15.922.089	15.892.595	-29.493	-46.242
LK Daun	10.166.966	10.147.539	-19.427	-31.731
LK Trier-Saarburg	29.488.886	29.448.881	-40.005	-64.692
LK Alzey-Worms	22.763.578	22.728.393	-35.184	-56.804
LK Bad Dürkheim	17.917.392	17.878.949	-38.442	-62.666
LK Donnersbergkreis	15.234.778	15.896.817	662.039	647.122
LK Germersheim	15.345.690	15.310.534	-35.156	-53.700
LK Kaiserslautern	22.051.542	22.020.033	-31.509	-55.833
LK Kusel	16.571.838	16.548.675	-23.163	-37.926
LK Südl. Weinstraße	18.076.774	18.045.446	-31.328	-50.740
LK Ludwigshafen	20.235.556	20.193.800	-41.756	-67.365
LK Mainz-Bingen	17.873.638	17.818.209	-55.429	-89.656
LK Pirmasens	21.680.156	21.649.691	-30.464	-49.682

Tabelle A4: Einwohneräquivalente im Soziallastenansatz

Kreisfreie Stadt Bzw. Landkreis	Einwohneräquivalente im Soziallastenansatz	
	Ist 2000	Indikatoransatz
Koblenz	11.919	11.567
LK Ahrweiler	0	0
LK Altenkirchen	0	0
LK Bad Kreuznach	3.791	8.362
LK Birkenfeld	4.562	1.775
LK Cochem-Zell	0	0
LK Mayen-Koblenz	0	0
LK Neuwied	0	0
LK Rhein-Hunsrück-Kreis	0	0
LK Rhein-Lahn-Kreis	0	0
LK Westerwaldkreis	0	0
Trier	18.052	14.194
LK Bernkastel-Wittlich	0	0
LK Bitburg-Prüm	0	0
LK Daun	0	0
LK Trier-Saarburg	0	0
Frankenthal	0	2.772
Kaiserslautern	14.459	13.094
Landau	2.904	2.078
Ludwigshafen	23.795	19.850
Mainz	24.463	26.524
Neustadt	855	1.301
Pirmasens	9.726	9.241
Speyer	2.484	2.860
Worms	5.632	6.910
Zweibrücken	2.287	1.963
LK Alzey-Worms	0	0
LK Bad Dürkheim	0	0
LK Donnersbergkreis	0	862
LK Germersheim	0	0
LK Kaiserslautern	0	0
LK Kusel	0	0
LK Südliche Weinstraße	0	0
LK Ludwigshafen	0	0
LK Mainz-Bingen	0	0
LK Südwestpfalz	0	0
Rheinland-Pfalz	124.929	123.352

B Verwendete Daten³¹

³¹ **Quelle:** Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz.

Tabelle B1: Sozialhilfeausgaben und Einwohner 1998

Kreisfreie Stadt Bzw. Landkreis	Sozialhilfeausgaben Pro Kopf	Einwohner zum 31.12.1998
Koblenz	494,68	108.959
LK Ahrweiler	233,03	128.504
LK Altenkirchen	265,16	137.012
LK Bad Kreuznach	363,85	156.965
LK Birkenfeld	407,98	90.397
LK Cochem-Zell	258,46	65.387
LK Mayen-Koblenz	283,17	208.557
LK Neuwied	300,11	183.031
LK Rhein-Hunsrück-Kreis	250,28	104.754
LK Rhein-Lahn-Kreis	273,08	128.520
LK Westerwaldkreis	230,59	200.197
Trier	607,73	99.650
LK Bernkastel-Wittlich	238,00	113.710
LK Bitburg-Prüm	244,83	96.363
LK Daun	313,17	64.362
LK Trier-Saarburg	212,67	136.422
Frankenthal	276,17	48.495
Kaiserslautern	548,44	100.689
Landau	436,57	40.497
Ludwigshafen	544,14	164.645
Mainz	532,30	185.970
Neustadt	346,29	53.858
Pirmasens	660,26	46.425
Speyer	401,92	49.780
Worms	436,14	80.492
Zweibrücken	423,84	35.752
LK Alzey-Worms	285,35	121.428
LK Bad Dürkheim	197,35	133.027
LK Donnersbergkreis	243,36	77.815
LK Germersheim	258,99	122.139
LK Kaiserslautern	295,17	110.017
LK Kusel	300,70	79.489
LK Südliche Weinstraße	202,61	108.330
LK Ludwigshafen	156,98	145.739
LK Mainz-Bingen	283,17	191.750
LK Südwestpfalz	164,16	105.842
Rheinland-Pfalz	320,92	4.024.969

Tabelle B2: Arbeitslosigkeit 1998

Kreisfreie Stadt Bzw. Landkreis	Arbeitslose Pro Kopf	Langzeitarbeitslose pro Kopf
Koblenz	0,041	0,010
LK Ahrweiler	0,030	0,008
LK Altenkirchen	0,035	0,012
LK Bad Kreuznach	0,045	0,018
LK Birkenfeld	0,048	0,018
LK Cochem-Zell	0,030	0,006
LK Mayen-Koblenz	0,037	0,011
LK Neuwied	0,034	0,010
LK Rhein-Hunsrück-Kreis	0,042	0,014
LK Rhein-Lahn-Kreis	0,033	0,009
LK Westerwaldkreis	0,032	0,009
Trier	0,045	0,015
LK Bernkastel-Wittlich	0,035	0,010
LK Bitburg-Prüm	0,030	0,010
LK Daun	0,029	0,008
LK Trier-Saarburg	0,029	0,009
Frankenthal	0,042	0,016
Kaiserslautern	0,070	0,029
Landau	0,038	0,013
Ludwigshafen	0,046	0,016
Mainz	0,038	0,014
Neustadt	0,040	0,015
Pirmasens	0,078	0,032
Speyer	0,043	0,014
Worms	0,052	0,020
Zweibrücken	0,051	0,020
LK Alzey-Worms	0,034	0,012
LK Bad Dürkheim	0,031	0,012
LK Donnersbergkreis	0,047	0,019
LK Germersheim	0,041	0,015
LK Kaiserslautern	0,044	0,017
LK Kusel	0,047	0,021
LK Südliche Weinstraße	0,033	0,012
LK Ludwigshafen	0,028	0,011
LK Mainz-Bingen	0,030	0,011
LK Südwestpfalz	0,046	0,018
Rheinland-Pfalz	0,039	0,013

Tabelle B3: Anteil der über 65jährigen und Bevölkerungsdichte 1998

Kreisfreie Stadt Bzw. Landkreis	Anteil der über 65jährigen	Bevölkerungsdichte Einwohner/km²
Koblenz	0,188	1.038
LK Ahrweiler	0,178	163
LK Altenkirchen	0,166	213
LK Bad Kreuznach	0,175	182
LK Birkenfeld	0,184	116
LK Cochem-Zell	0,183	91
LK Mayen-Koblenz	0,166	255
LK Neuwied	0,172	292
LK Rhein-Hunsrück-Kreis	0,171	109
LK Rhein-Lahn-Kreis	0,180	164
LK Westerwaldkreis	0,157	202
Trier	0,179	851
LK Bernkastel-Wittlich	0,179	97
LK Bitburg-Prüm	0,178	59
LK Daun	0,184	71
LK Trier-Saarburg	0,160	125
Frankenthal	0,172	1.108
Kaiserslautern	0,176	721
Landau	0,170	488
Ludwigshafen	0,166	2.120
Mainz	0,153	1.902
Neustadt	0,194	460
Pirmasens	0,211	756
Speyer	0,162	1.169
Worms	0,167	740
Zweibrücken	0,188	506
LK Alzey-Worms	0,146	206
LK Bad Dürkheim	0,170	224
LK Donnersbergkreis	0,159	121
LK Germersheim	0,130	264
LK Kaiserslautern	0,165	172
LK Kusel	0,181	139
LK Südliche Weinstraße	0,167	169
LK Ludwigshafen	0,154	478
LK Mainz-Bingen	0,142	316
LK Südwestpfalz	0,171	111
Rheinland-Pfalz	0,167	203

Tabelle B4: Anteil der zu 100% Schwerbehinderten 1997

Kreisfreie Stadt bzw. Landkreis	Anteil der zu 100% Schwerbehinderten
Koblenz	0,026
LK Ahrweiler	0,018
LK Altenkirchen	0,018
LK Bad Kreuznach	0,025
LK Birkenfeld	0,020
LK Cochem-Zell	0,022
LK Mayen-Koblenz	0,019
LK Neuwied	0,019
LK Rhein-Hunsrück-Kreis	0,018
LK Rhein-Lahn-Kreis	0,022
LK Westerwaldkreis	0,016
Trier	0,030
LK Bernkastel-Wittlich	0,019
LK Bitburg-Prüm	0,018
LK Daun	0,021
LK Trier-Saarburg	0,020
Frankenthal	0,021
Kaiserslautern	0,021
Landau	0,025
Ludwigshafen	0,021
Mainz	0,026
Neustadt	0,022
Pirmasens	0,025
Speyer	0,020
Worms	0,022
Zweibrücken	0,021
LK Alzey-Worms	0,016
LK Bad Dürkheim	0,017
LK Donnersbergkreis	0,020
LK Germersheim	0,013
LK Kaiserslautern	0,017
LK Kusel	0,017
LK Südliche Weinstraße	0,020
LK Ludwigshafen	0,015
LK Mainz-Bingen	0,018
LK Südwestpfalz	0,018
Rheinland-Pfalz	0,020

C Exkurs

Der Arbeitslosen nebenansatz bzw. Soziallasten nebenansatz in Nordrhein-Westfalen

1 Problemstellung:

In den meisten Bundesländern kommen Nebenansätze zur Berücksichtigung der unterschiedlichen Soziallasten zwischen den Kommunen zur Anwendung. Lediglich einige wenige Bundesländer wie der Freistaat Sachsen haben noch keinen eigenen Nebenansatz für diese speziellen Belastungen, da sie die neue Soziallastenstatistik als Basis benutzen wollten. Diese hat sich aber als wenig belastbar erwiesen, so dass bislang auf die Einführung eines solchen Ansatzes verzichtet wurde. In einigen Bundesländern mit einem Soziallasten nebenansatz wird dabei - wie in Bayern oder auch im Saarland - auf Ausgaben als Basis für diesen Nebenansatz zurückgegriffen. Andere Bundesländer hingegen wie Nordrhein-Westfalen haben bereits seit längerem einen Indikatorenansatz. Im weiteren soll der Indikatorenansatz in Nordrhein-Westfalen dargestellt und kurz mit dem Reformvorschlag für den Soziallastenansatz in Rheinland-Pfalz verglichen werden.

Eine sachgerechte Ausgestaltung des Soziallastenansatzes erweist sich auch deshalb als unbedingt erforderlich, da die Belastungen der kommunalen Haushalte durch Sozialausgaben im letzten Jahrzehnt kräftig zugenommen haben. Zudem dürften sie, insbesondere wegen der veränderten gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen, aber auch durch längerfristige strukturelle Entwicklungen in städtischen Problemregionen weiterhin eine wichtige Rolle spielen.

2 Der Soziallastenansatz in Nordrhein-Westfalen

In Nordrhein-Westfalen stellte sich bei den Reformen des kommunalen Finanzausgleichs Mitte der achtziger und auch Mitte der neunziger Jahre die Frage, ob der dort zur Anwendung kommende Arbeitslosenansatz unter den damaligen Verhältnissen seiner zugeordneten Funktion als Soziallastenausgleich innerhalb des Schlüsselzuweisungssystems gerecht wird. In der Diskussion um den Arbeitslosenansatz waren im wesentlichen zwei Strömungen zu beobachten. Auf der einen Seite wurde der Arbeitslosenansatz in der geltenden Fassung grundsätzlich befürwortet. Auf der anderen Seite hingegen stieß schon das Kriterium Dauerarbeitslosigkeit als Bedarfelement zur Messung der Soziallasten auf generelle Ablehnung. Vielfach wurde dabei kritisiert, die Arbeitslosenzahl würde nur einen Teilas-

pekt der Sozialhilfeverursachung einfangen und als Bedarfsmaßstab infolgedessen zu eng gegriffen sei.

Gestützt auf eine Untersuchung des Ruhr-Forschungsinstitutes für Innovations- und Strukturpolitik (Budde/Junkernheinrich, 1986; siehe Parsche/Steinherr, 1995) entschied man sich im Reformgutachten von 1987 für den Arbeitslosenansatz. Für die Verfasser des Gutachtens von 1987 bestand kein Zweifel, dass die Dauerarbeitslosigkeit "zu einem früher nicht gekannten Belastungsfaktor für die kommunale Haushaltswirtschaft" geworden war (vgl. Gutachten Arbeitsgruppe, 1987, S. 39 f, siehe Parsche/Steinherr, 1995). Aufgrund des konstatierten engen Zusammenhangs zwischen der stark angestiegenen Dauerarbeitslosigkeit und dem Anstieg der Ausgaben im Einzelplan 41 wurde das Kriterium "Arbeitsloser" - differenziert nach der Dauer der Arbeitslosigkeit - als zusätzlicher Nebenansatz in das Schlüsselzuweisungssystem eingefügt.

In einer Untersuchung über die Struktur der Sozialhilfe (Hilfe zum Lebensunterhalt) wies bereits 1987 die Stadt Bielefeld auf die hohe Bedeutung der Arbeitslosigkeit für die Höhe der Sozialhilfeausgaben hin (vgl. Kemper/Lohan, 1987, siehe Parsche/Steinherr, 1995). Ein wichtiges Ergebnis war, dass parallel zu der exorbitant angestiegenen Ursachen-Gruppe Arbeitslosigkeit zusätzliche Problemgruppen entstanden sind, die ganz oder teilweise mit der Situation auf dem Arbeitsmarkt in Verbindung stehen. In der Diskussion um das Bedarfselement Arbeitslosigkeit wird vielfach nur mit denjenigen Sozialhilfekosten argumentiert, die unmittelbar von beschäftigungslosen Empfängern ausgehen. Die Schlussfolgerung, das Kriterium Arbeitslosigkeit würde die Sozialhilfeaufwendungen unterrepräsentieren, ist dann beinahe zwangsläufig. Dabei übersieht man allerdings den Effekt, dass sich die Erwerbslosigkeit gerade auch auf die wirtschaftliche Situation der Angehörigen auswirkt. Besonders deutlich wird dies beispielweise bei der in den letzten Jahren stark angewachsenen Gruppe der Alleinerziehenden, bei denen der Ausfall der Unterhaltszahlungen unmittelbar zu einer existentiellen Frage wird.

Die Bielefelder Studie hatte Ende der achtziger Jahre gezeigt, dass die Arbeitslosigkeit hinsichtlich der indirekten Verursachung von Sozialhilfeleistungen weit stärker haushaltswirksam ist, als dies bis dahin vermutet worden war. Für das Jahr 1985 wurde davon ausgegangen, dass weit über die Hälfte (ca. 61%) aller Ausgaben für die laufende Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen mittelbar auf die veränderte Lage auf dem Arbeitsmarkt zurückzuführen ist (vgl. Kemper/Lohan, 1987, S.10, siehe Parsche/Steinherr, 1995). Be-

rücksichtigt man das Phänomen des tendenziellen Anstiegs der Sockelarbeitslosigkeit, so dürfte in der Zwischenzeit die Bedeutung der Arbeitslosen und darunter insbesondere der Langzeitarbeitslosen in den letzten zehn Jahren eher noch zugenommen haben. Mit jedem konjunkturellen Abschwung ist bislang die Zahl der schwer vermittelbaren und deshalb auf die sozialen Hilfeleistungen der Gemeinden angewiesenen Erwerbspersonen beharrlich angewachsen.

In den getesteten Regressionsmodellen zeigte sich, dass die Arbeitslosen einen signifikanten Erklärungsbeitrag für die Zuschussbedarfe der einzelnen Gemeinden liefern. Aufgrund der massiven Kritik, die gegen die Umverteilungseffizienz des Arbeitslosenansatzes vorgebracht wurde, war es ein zentrales Anliegen, die Gewichtung der Arbeitslosenzahlen auf eine neue empirische Grundlage zu stellen.

In einer Simulationsrechnung für das Finanzausgleichsjahr 1994 ergab sich, dass bei einer Streichung des Arbeitslosenansatzes gegenüber dem Ist-Zustand 133 Millionen DM umgeschichtet würden. Dies entsprach lediglich rd. 1,7% der 1994 verteilten Gemeindegemeinschaftenmasse von 7.883 Mio. DM. Die Arbeitslosen wurden ursprünglich bei 6- bis 12-monatiger Arbeitslosigkeit 2-fach, bei 12- bis 24-monatiger Arbeitslosigkeit 3-fach und darüber 4-fach gezählt. Anhand der Ergebnisse der Regressionsanalyse wurde untersucht, ob diese Gewichtung ausreichen würde, oder ob eine weitere Anpassung vorgenommen werden sollte.

Anhaltspunkte hierfür boten die im Rahmen des Gutachtens durchgeführten Regressionsanalysen, die quantitative Angaben darüber enthielten, wie hoch die jeweiligen Finanzbedarfe waren, die die einzelnen getesteten Bedarfsindikatoren erklärten. In dem Referenzmodell (Parsche/Steinherr, 1995; Modell Iva in Anhang D), aus welchem auch die Hauptansatzstaffel abgeleitet wurde, stellte sich heraus, dass der Anteil am Zuschussbedarf Ila, den ein Arbeitsloser erklärte, in etwa fünf mal so hoch war wie derjenige, den ein Einwohner erklärte (a.a.O, vgl. Anhang E).

Zu beachten ist allerdings, dass die Herleitung der Relation "ein Arbeitsloser entspricht fünf Einwohnern" auf Arbeitslosenzahlen basiert, die nicht weiter nach der Dauer der Arbeitslosigkeit differenziert waren. Weil davon auszugehen war, dass die aus der Arbeitslosigkeit entstehenden Soziallasten für die einzelnen Gemeinden mit der Dauer der Arbeitslosigkeit zunehmen, wurde eine Verfünffachung der Arbeitslosen als Untergrenze für die Gewichtung der Arbeitslosenzahlen festgesetzt. Nach eigenen Berechnungen in Anlehnung an das Datenmaterial, welches

dem Forschungsprojekt des Ruhr-Forschungsinstituts für Innovations- und Strukturpolitik zur Bedeutung eines Arbeitslosenansatzes im Schlüsselzuweisungssystem zugrunde lag (Budde/Junkernheinrich, 1986), und an eine Sondererhebung der Bundesanstalt für Arbeit (Brinkmann u.a., 1991, siehe Parsche/Steinherr, 1995) wurden die Sozialhilfekosten eines Arbeitslosen mit über 24-monatiger und mit 12- bis 24-monatiger Beschäftigungslosigkeit vorsichtig geschätzt 40% bzw. 12% höher als diejenigen eines 6-bis 12-Monate Arbeitslosen angesetzt. Im Endergebnis wurde ein Arbeitslosenansatz festgelegt, der die jeweiligen Arbeitslosenzahlen aufsteigend nach Dauer der Arbeitslosigkeit sukzessive mit dem Fünf-, dem Sechs- bzw. dem Siebenfachen bewertet.

Um dem Missverständnis vorzubeugen, dass mit dem Arbeitslosenansatz etwa nur die Kosten der Arbeitslosen berücksichtigt werden, wurde empfohlen, den Ansatz im weiteren als "Soziallastenansatz" zu bezeichnen. Die Arbeitslosen dienen - wie oben dargelegt - lediglich als Indikator für die gesamten Sozialhilfelasten, welche die Kommunen zu tragen haben.

3. Fazit

Der Arbeitslosenansatz oder Soziallastenansatz in Nordrhein-Westfalen ist ein Indikatorenansatz wie der Reformvorschlag für Rheinland-Pfalz. Dabei sind falsche Anreize ausgeschlossen. Allerdings setzt er lediglich an einem Indikator an, nämlich dem Arbeitslosen. Dieser erweist sich auch in Rheinland-Pfalz als ein bedeutender Erklärungsfaktor für die Sozialhilfeausgaben auf kommunaler Ebene. Um einen besseren Erklärungsgrad zu liefern, ist der Indikator allerdings in Nordrhein-Westfalen nach der Dauer der Arbeitslosigkeit unterschiedlich gewichtet, wie weiter oben im einzelnen dargelegt wurde. In Rheinland-Pfalz hat sich die Dauer der Arbeitslosigkeit als nicht so signifikant erwiesen wie die weiteren Faktoren Bevölkerungsdichte und Schwerbehinderte je Einwohner. Insbesondere die Schwerbehinderten je Einwohner liefern mit 57% den höchsten Erklärungswert für die Belastung mit Sozialhilfeausgaben in Rheinland-Pfalz. Hingegen hat der Arbeitslose nur einen Erklärungswert von 36 %. Der Wert für die Bevölkerungsdichte liegt lediglich bei 7% (alle Werte ohne Berücksichtigung der Regressionskonstante). Dieser zusammengesetzte Indikator zur Berücksichtigung der Soziallasten im kommunalen Finanzausgleich von Rheinland-Pfalz könnte auch für andere Bundesländer – unter Umständen in einer anderen Gewichtung – ein interessanter Ansatz zur sachgerechten und adäquaten Berücksichtigung der Soziallasten auf kommunaler Ebene werden.