

Kommunale Sozialausgaben – Wie der Bund sinnvoll helfen kann



Kommunale Sozialausgaben – Wie der Bund sinnvoll helfen kann

Verantwortlich

Dr. René Geißler und Friederike-Sophie Niemann
Programm LebensWerte Kommune

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	6	2.4 Empfänger und Bedarfsgemeinschaften – Entwicklung und Strukturen	29
Einleitung	8	2.5 Ausgaben und Finanzierung	35
1 Ziel der Arbeit	8	3 Sozialhilfe/SGB XII	37
2 Jüngere Entlastungen der Kommunen aus dem Bundeshaushalt	10	3.1 Historie und Ziele der Sozialhilfe	37
3 Die Verhandlungen um eine Neuordnung der föderalen Finanzbeziehungen	12	3.2 Leistungsprinzipien und Leistungsarten	38
4 Auswirkungen der Finanzverfassung auf die Kommunen	14	3.3 Hilfe zum Lebensunterhalt	40
5 Handlungsoptionen des Bundes zur Stärkung der Kommunen	16	3.4 Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung	43
A Der Katalog kommunaler Sozialleistungen	18	3.5 Hilfen zur Gesundheit, Eingliederungshilfe für Behinderte, Hilfe zur Pflege, Hilfe in anderen Lebenslagen	44
Zusammenfassung	18	3.6 Wesentliche Veränderungen in der Rechtslage seit 2005	48
1 Sozialstaat und Sozialpolitik in Deutschland	19	3.7 Empfängerzahlen: Strukturen und Trends	48
1.1 Regelungskompetenzen und Zuständigkeiten	19	3.8 Ausgaben	53
1.2 Die Rolle der Kommunen in der Sozialpolitik	20	4 Asylbewerberleistungsgesetz	55
1.3 Kommunale Sozialausgaben im Überblick	21	4.1 Historie und Ziele, Leistungsberechtigte und Leistungen	55
1.4 Begrenzte Aussagefähigkeit bundes-durchschnittlicher Finanzdaten	23	4.2 Empfängerzahlen	56
2 Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II)	25	4.3 Ausgabenentwicklung und Finanzierung	56
2.1 Historie und Ziel des Gesetzes	25	5 Kinder- und Jugendhilfe (SGB VIII)	57
2.2 Anspruchsberechtigter Personenkreis, Leistungen und Träger	26	5.1 Historie und Ziele, Leistungsspektrum	58
2.3 Wesentliche Veränderungen in der Rechtslage seit 2005	28	5.2 Wesentliche Veränderungen in der Rechtslage	61
		5.3 Empfängerzahlen: Strukturen und Trends	61
		5.4 Ausgaben	65

B Anteil der Sozialausgaben in den Kommunalhaushalten			
Zusammenfassung	66	3 Rückwirkungen auf den Bund-Länder-Finanzausgleich reduzieren	87
Vorbemerkung	66	4 Regionale Streuungen der Sozialausgaben berücksichtigen	88
1 Ausgaben für „Jugend und Soziales“ in der Rechnungsstatistik	66	5 Kommunale Handlungsspielräume wahren	90
2 Ausgabenarten im Produktbereich	69	6 Zweckmäßige Steuerung durch den Bund ermöglichen	91
3 Träger der Leistungen	70	7 Den Bundeshaushalt nicht überlasten	93
4 Ausgabenanteile für soziale Aufgaben in den kommunalen Einheiten	73	8 Kommunale Finanzausgleiche vorsichtig anpassen	94
4.1 Methodische Erläuterungen	74	9 Gemeinsame Einrichtungen nach SGB II erhalten	95
4.2 Ausgabenanteile für soziale Aufgaben in den kommunalen Einheiten	77	10 Partikularinteressen einzelner Akteure offenlegen	96
	77	11 Paketlösungen im Zuge der föderalen Finanzverhandlungen vermeiden	97
	77	D Entwicklung eines Handlungsvorschlags	98
1 Ableitung eines Prüfrasters		98	
2 Empfehlung		101	
3 Streuung und Entlastungswirkung		102	
C Hürden und Konsequenzen einer Bundesbeteiligung an kommunalen Sozialausgaben	82		
Zusammenfassung	82	Fazit	106
Vorbemerkung	83	Abbildungs- und Tabellenverzeichnis	108
1 Weitreichende Grundgesetz-änderungen unterlassen	83	Literaturverzeichnis	110
2 Das föderale Gefüge achten	86		

Zusammenfassung

Die Sozialausgaben der Kommunen steigen ungebremst. Gemessen an der Rechnungsstatistik lassen sich für das Jahr 2014 rund 78 Milliarden Euro prognostizieren. Ein Anstieg von über 50 % binnen zehn Jahren. Rund 40 % der kommunalen Haushalte werden durch soziale Aufgaben gebunden.

Diese Entwicklung überfordert viele Kommunen und bestärkt die regionalen Haushaltsskrisen. Resultate sind der Verlust kommunaler Selbstverwaltung, der Verfall lokaler Infrastruktur, Abbau von Leistungen, die Verschlechterung der Lebensverhältnisse und Chancen.

Die Entlastung der Kommunen von bestimmten sozialen Ausgaben aus dem Bundeshaushalt ist der richtige Weg, den besonders betroffenen strukturschwachen Kommunen zu helfen.

Die Bundesregierung hat dieses Probleme erkannt und Entlastungen im laufenden Koalitionsvertrag zugesagt. Die aktuellen Verhandlungen über die Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen bieten eine zusätzliche Chance, historische Mängel der Finanzverfassung zu mindern.

Die Umsetzung der fünf Milliarden Zusage aus dem Koalitionsvertrag erweist sich jedoch als schwierig. Die Diskussion um die Kofinanzierung des Bundes darf nicht allein aus fiskalischer Perspektive geführt werden. Unabdingbare Voraussetzung sinnvoller Maßnahmen ist die Kenntnis des Leistungskataloges sowie die offene Diskussion der Hürden und Konsequenzen.

Die kommunalen Aufgaben im Bereich Jugend und Soziales basieren auf den Bundesgesetzen SGB II (Grundsicherung für Erwerbslose), VIII (Kinder- und Jugendhilfe) und XII (Sozialhilfe). Der Leistungskatalog ist äußerst heterogen und variiert auch zwischen den Ländern. Zu unterscheiden sind Gelleistungen, Beratung, Infrastruktur oder Sachleistungen. Die Leistungen

differieren ferner hinsichtlich des lokalen Ermessens, der Trägerstrukturen, Dynamiken in Ausgaben und Fallzahlen, Historie oder anderweitigen sozialpolitischen Reformbedarfen.

Träger der Sozialleistungen sind in erster Linie die kreisfreien Städte und Landkreise. Kreisangehörige Gemeinden sind primär mit den Kita betraut. In vier Ländern sind höhere Kommunalverbände aktiv. Sie tragen fast ausschließlich die Eingliederungshilfe und die Hilfen zur Pflege nach SGB XII und werden aus Umlagen der Kreise und kreisfreien Städte finanziert.

Die Länder besitzen weite Spielräume in der Organisation der Trägerschaft und Finanzierung. Der Leistungskatalog ist unterschiedlich zwischen Land und Kommunen sowie innerhalb der kommunalen Familie verteilt. Die Unterschiede in den Trägerstrukturen spiegeln sich in den Haushalten wider.

Die Länder leisten auf verschiedenen Wegen und Umfängen eine anteilige Erstattung der Sozialausgaben. Angesichts 13 unterschiedlicher kommunaler FAG lassen jene sich jedoch nicht valide vergleichen.

Die vorliegende Untersuchung berechnet den Brutto-Sozialausgabenanteil der kreisfreien Städte und Gesamtkreise (Kreishaushalte einschließlich kreisangehörige Gemeinden/Gemeindeverbände). Die Ausgaben der höheren Kommunalverbände werden, wo vorhanden, auf die Kreise und kreisfreien Städte zurückgerechnet. Der Brutto-Sozialausgabenanteil zeigt auf, in welchem Maße die kommunalen Haushalte durch soziale Aufgaben geprägt sind. Auf Länderebene bewegt sich diese Kennzahl zwischen 31 % in Bayern und 43 % in Nordrhein-Westfalen. Innerhalb der Länder beträgt diese Streuung bis zu 30 Prozentpunkte.

Eine anteilige Finanzierung des Bundes an bestimmten Sozialausgaben hat infolge heterogener Trägerstrukturen, Finanzie-

rung und Ausgabeanteilen in den Ländern sehr unterschiedliche und oft kaum prognostizierbare Entlastungswirkungen für die einzelnen Kommunen.

Der finanziellen Beteiligung des Bundes stehen verfassungsrechtliche, administrative, fiskalische und politische Hürden entgegen.

Direkte Finanzzuweisungen vom Bund an die Kommunen sind verfassungsrechtlich nicht möglich. Die Zahlungen müssen über die Länderhaushalte erfolgen, welche die Verteilung eigenständig regeln. Daraus resultieren Möglichkeiten der direkten oder indirekten „Abschöpfung“, welche von den Akteuren der Landespolitik beobachtet werden müssen. Der Bund hat keinen Einfluss auf die Nettoentlastungswirkung der Kommunen.

Um komplizierte finanzielle Kompensationen des Bundes zu vermeiden, sollte die Entlastung in der Größenordnung der im Koalitionsvertrag zugesagten fünf Milliarden Euro jährlich ab 2018 verbleiben.

Mit einer finanziellen Beteiligung muss ein Monitoring der Ausgaben durch den Bund einhergehen. Ein Verlust an lokaler Handlungsautonomie ist unvermeidbar. Dem stehen gleichzeitig eine politische und fiskalische Stärkung der Kommunen gegenüber.

Die Sozialleistungen, an denen der Bund sich finanziell beteiligt, müssen daher in der Höhe objektivierbar sein. Ein großer Teil der Sozialleistungen scheidet aus, da eine Normierung nicht möglich, sondern lokal individuelle Lösungen zwangsläufig sind.

Die bestehende Bundesauftragsverwaltung nach Art. 104a Abs. 3 Satz 2 GG ist als Steuerungsform für den Bund nicht geeignet. Bund, Länder und Kommunen müssen parallel ein neues föderales Steuerungsverfahren entwickeln, welches auf messbaren Indikatoren örtlicher Belastungen basiert und ein bundesweites Monitoring erlaubt. In der Kostenübernahme der Grundsicherung im Alter wurde dies versäumt.

Politische Aspekte in der Wahl der Finanzhilfen, wie eine ungleichmäßige Verteilung der Gelder über die Länder oder Paketlösungen dürfen für den Bund nicht handlungsleitend sein. Eine sachgerechte Lösung, welche die Finanzverfassung strukturell stärkt, ist anzustreben.

Im Ergebnis erfüllen aus dem Katalog kommunaler Sozialleistungen nur die Kosten der Unterkunft nach SGB II diese Kriterien. Sie belasten die Kreise und kreisfreien Städte in sehr enger Anlehnung an die SGB-II-Quote, welche als zentraler Armutsindikator der Stadtgesellschaft dient. Die Kosten der Unterkunft sind eine Geldleistung, die über Wohnungsstandards und Mietspiegel einfach steuerbar ist. Der Bund sollte seinen Finanzierungsanteil ab dem Jahr 2018 um diese fünf Milliarden aufstocken. Sein Finanzierungsanteil steige damit von 28 Prozent auf ca. 65 Prozent (nach aktuellem Rechtsstand und Ausgabevolumen).

Einleitung

1 Ziel der Arbeit

Die Sozialausgaben der Kommunen steigen ungebremst. Dies ist keine neue Erkenntnis, aber sie gewinnt Jahr für Jahr an Relevanz. Denn die Folgen sind erheblich und gefährden mehr und mehr nicht allein die Funktionsfähigkeit der Gemeinden und Kreise, sondern auch die Lebenschancen der Menschen. Der Zusammenhang ist offensichtlich: Soziale Leistungen kumulieren in Kommunen, in denen sich gesellschaftliche Problemlagen ballen und gleichzeitig die Wirtschaftsstrukturen schwach sind. Hoher Ausgabenbedarf trifft auf geringe Steuerkraft. Der Zusammenhang von Sozialstruktur und Haushaltsskrisen ist gut belegt und allgemein anerkannt (BBSR 2012; Bogumil et al. 2014).

Die Konsequenzen sind grundsätzlicher Natur:

- Das Zusammentreffen sozialer Problemlagen und schwacher Wirtschaftsstruktur führt nahezu automatisch, trotz aller Ausgleichsmechanismen, zu Haushaltsproblemen.
- Die Spielräume, den gesellschaftlichen Herausforderungen wirkungsvoll zu begegnen, schwinden. Kommunale Selbstverwaltung mit all ihren positiven Effekten geht verloren.
- Es droht die Verarmung ganzer Stadtteile und Bevölkerungsschichten und die Vererbung dieser Bildungs- und Einkommensarmut auf die nächste Generation.
- Finanzielle Spielräume für den Erhalt der Infrastruktur und zukunftsfähige Gestaltung sind nicht mehr vorhanden. Standortqualität und damit die Grundlage wirtschaftlichen Wachstums sinken.

- Die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse in der Bundesrepublik geht verloren.

Infolge der historisch gewachsenen Aufgabenverteilung treffen diese gesellschaftlichen Probleme die Kommunen hart, viele können die finanziellen Konsequenzen nicht mehr tragen. Die Kumulation der Soziallasten verstärkt die wachsende Disparität in der kommunalen Familie und die wachsenden Disparitäten der Lebensverhältnisse der Bevölkerung. Bundesstaatlich sind die gesellschaftlichen Folgen nicht akzeptabel.

Was kann getan werden, um die Kommunen aus der Überforderung sozialer Lasten zu befreien und Räume für echte Selbstverwaltung wieder zu öffnen?

Seit über 25 Jahren steht eine Forderung im Raum.¹ Sie richtet sich an den Bund und besagt, dass dieser Anteile der kommunalen Sozialausgaben tragen solle. Für diese Forderung spricht Manches:

- Die den sozialen Leistungen zugrunde liegenden Gesetze sind Bundesrecht. Die Aufgaben wurden den Kommunen einst übertragen, ohne eine parallele Regelung der Finanzierung. Viele Jahre war dieser Schritt unproblematisch, denn der Bedarf der Leistungen war überschaubar. Das änderte sich in den vergangenen dreißig Jahren drastisch.
- Die Leistungen wurden durch den Bund beständig ausgeweitet und Standards erhöht. Dies wird einem modernen Sozial-

¹ Verwiesen sei hier auf die Initiative des damaligen Ministerpräsidenten Niedersachsens, Ernst Albrecht, dem Bund die hälftige Finanzierung der Sozialhilfe zu übertragen (BT-Drs. 11/2685 vom 21.7.1988). In jüngerer Zeit vertrat zum Beispiel der Sachverständigenrat zur Begutachtung der wirtschaftlichen Entwicklung diese Forderung (2014: 325 f.). Direkt aus der Gruppe betroffener Städte bildete sich ab 2008 das Aktionsbündnis „Raus aus den Schulden“. Jenes bündelt 52 Städte aus sieben Bundesländern und fordert u. a. eine Übernahme der Soziallasten durch den Bund.

staat durchaus gerecht, doch stößt die althergebrachte Finanzierung an Grenzen. Auch wachsen die Erwartungen der Bevölkerung an die Kommunen, nicht zuletzt infolge großzügiger Versprechungen der Bundespolitik.

- Der wichtigste Grund liegt jedoch in der Finanzverfassung. Wenn Strukturschwäche nicht nur in einzelnen Gemeinden eines ansonsten prosperierenden Bundeslandes, sondern großflächig auftritt, ist der kommunale Finanzausgleich, die horizontale Solidarität der Kommunen, zwangsläufig überfordert. Dann kommt es auf die Finanzausstattung des Landes selbst an. Die Finanzierung der Länder folgt jedoch grundsätzlich dem örtlichen Steueraufkommen und der Einwohnerzahl. Soziale Bedarfslagen spielen keine Rolle und führen im bundesstaatlichen Finanzausgleich nicht zu mehr Einnahmen, diese zu finanzieren. Regionale Soziallasten bedürfen aber eines nationalen Ausgleichs.
- Der Bund trägt die Verantwortung, selbstverständlich nicht für die einzelne Kommune, aber für das System. Der Bund trägt die Verantwortung dafür, dass Artikel 28 des Grundgesetzes nicht zu einer Leerformel wird.

Die oben erwähnte Forderung hat der Bundesgesetzgeber akzeptiert und einige Schritte unternommen, um die aufgetretenen Fehlentwicklungen abzumildern (vgl. Einleitung Kapitel 2). Jene Schritte sind hilfreich, sie folgten jedoch überwiegend politischer Opportunität und waren nicht konzeptionell fundiert. Eine grundsätzliche Lösung steht weiterhin aus. Für diese Lösung ist die Zeit jetzt günstig. Denn zum einen werden die Finanzbeziehungen im Bundesstaat aktuell neu verhandelt, zum anderen sind zusätzliche Hilfen an die Kommunen im Koalitionsvertrag zugesagt (vgl. Einleitung Kapitel 3).² Die Stärkung der kommunalen Finanzkraft ist eine prioritäre Aufgabe der aktuellen Bundesregierung. Offen ist hingegen, wie diese Aufgabe sachgerecht Verwirklichung finden kann.

Die vorliegende Studie entwickelt einen Handlungsvorschlag an den Bund. Er baut auf drei Abschnitten auf:

A Die Diskussion um kommunale Sozialausgaben deckt Jahrzehnte. Dennoch bestehen Lücken im Wissen über den eigentlichen Leistungskatalog. Abschnitt A beschreibt die historischen Hintergründe, Verwaltungsstrukturen, wesentlichen Rechtsentwicklungen ebenso wie die Entwicklung von Fallzahlen und Ausgaben. Das Verständnis über die Struktur des Leistungskatalogs ist elementar, um sachlich angemessene Empfehlungen zu finden und deren Wirkungen abzuschätzen.

B Die Sozialausgaben binden einen unterschiedlich großen Teil der kommunalen Ausgaben. Sie fallen aus vielerlei Gründen nicht gleichmäßig an. Abschnitt B analysiert auf Basis der amtlichen Finanzstatistik den Ausgabenanteil in den Kommunalhaushalten, um einerseits Ausmaß und andererseits regionale Streuung der Ausgaben aufzuzeigen.

C Die Forderung an den Bund, kommunale Sozialausgaben mitzutragen, ist inhaltlich plausibel. Gleichwohl sind in der Verwirklichung diverse rechtliche, politische, fiskalische oder administrative Aspekte zu berücksichtigen, um die berechtigten Interessen der Ebenen mit dem rechtlich Möglichen und fachlich Sinnvollen zu vereinen. Abschnitt C erörtert dieser Aspekte.

Im Ergebnis dieser Analysen steht ein ausgewogener, praktikabler und umsetzbarer Handlungsvorschlag an die Bundesregierung, die Kommunen in der Bewältigung der Sozialausgaben zu unterstützen und damit den oben skizzierten Problemen zu begegnen.

Ausgangspunkt der folgenden Analysen sind zwei Aspekte:

- Kommunale Haushaltssrisen treten regional auf, sie sind nicht flächendeckend. Hilfen des Bundes sollen daher zielgerichtet an die bedürftigen Kommunen fließen.
- Die Vorschläge bewegen sich grundsätzlich im Rahmen der bestehenden Ordnung der Finanzverfassung. Eine Totalrevision der Aufgaben- und Finanzverteilung im Bundesstaat erscheint nicht notwendig und ist politisch nicht absehbar.

² Koalitionsvertrag zwischen CDU/CSU und SPD für die 18. Legislaturperiode.

Die vorliegende Arbeit bietet zum einen eine ganzheitliche Analyse der Thematik, die bis dato nicht vorliegt und die den Verhandlungsprozess begünstigen soll. Gleichsam sind die Erkenntnisse als Debattenbeitrag zu verstehen, welchen es in Zukunft zu vertiefen gilt. Für die umfangreiche Unterstützung in der Entwicklung dieser Analysen danken wir folgenden Institutionen und Personen:

A Der Katalog kommunaler Sozialleistungen

- Deutscher Verein für öffentliche Fürsorge e. V.³
- Prof. emeritus Gerhard Bäcker, Lehrstuhl Soziologie des Sozialstaats, Universität Duisburg

B Anteil der Sozialausgaben in den Kommunalhaushalten

- Deutsches Statistisches Bundesamt, Referat für Kommunale und staatliche Haushalte
- IT.NRW, Referat für Steuern und Finanzen

C Hürden und Konsequenzen einer Bundesbeteiligung an kommunalen Sozialausgaben

- Prof. Dr. Thomas Lenk, Direktor Institut für Öffentliche Finanzen und Public Management an der Universität Leipzig
- Dr. Michael Thöne, Geschäftsführer Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut an der Universität zu Köln
- Prof. Dr. Joachim Wieland, Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Finanz- und Steuerrecht an der Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer

Sowie dutzenden Diskussionspartnern in Bund, Ländern, Kommunen und kommunalen Verbänden.

2 Jüngere Entlastungen der Kommunen aus dem Bundeshaushalt

An dieser Stelle wird die kurSORische Darstellung auf solche Leistungen des Bundes begrenzt, die ausdrücklich in Bezug zu den Sozialausgaben der Kommunen stehen. Daneben gab es weitere Finanzströme z. B. im Zuge der Konjunkturpakete.

Die Reihe einschlägiger Entlastungen begann mit dem SGB II, welches 2005 in Kraft trat (vgl. ausführlich Abschnitt A 2). Eine Motivation des Bundesgesetzgebers zur Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe für Erwerbsfähige war die Entlastung der Kommunen von der Sozialhilfe. 2,5 Milliarden Euro waren avisiert (Hassel und Schiller 2010). Um diese Entlastung zu erreichen, wurde der Finanzierungsanteil des Bundes an den eigentlich kommunal zu tragenden Kosten der Unterkunft (KdU) eingeführt. Dieser Finanzierungsanteil wurde in den Folgejahren regelmäßig angepasst, um dem Entlastungsziel zu entsprechen. Die Gelder werden als Erstattung über die Länderhaushalte abgewickelt.

Der Bundesanteil an den KdU hat sich in den letzten Jahren zum präferierten Kanal entwickelt, diverse sozialpolitische Maßnahmen befristet zu finanzieren. In den sechs Haushaltsjahren 2013 bis 2018 gelten daher entsprechend der aktuellen Gesetzgebungs vorhaben nach § 46 Absatz 5 des SGB II fünf verschiedene Beteiligungsquoten des Bundes. Sie schwanken zwischen 27,6 Prozent im Jahr 2014 und 2018 und 35 Prozent in 2017. Die Komplexität steigt durch die erhöhten Quoten für die Länder Rheinland-Pfalz und Baden-Württemberg und das zusätzliche Bildungs- und Teilhabepaket. In den drei Jahren 2011 bis 2013 erfolgte eine befristete Aufstockung um 2,8 Prozentpunkte zur Finanzierung u. a. der Schulsozialarbeit. Im Jahr 2011 trat eine unbefristete Aufstockung hinzu, welche der Finanzierung der neu eingeführten Bildungs- und Teilhabeleistungen für bedürftige Kinder diente. Im Jahr 2014 gewährte der Bund eine einmalige zusätzliche Entlastung von 25 Millionen Euro, um die kommunalen Kosten der Zuwanderung aus Südosteuropa zu dämpfen. Anfang 2015 beschloss die Bundesregierung ein weiteres Maßnahmenpaket zur Förderung der Kommunen, u. a. über eine Erhöhung des Bundesanteil in 2017. Aus den Ist-Zahlen der Jahre 2011 bis 2013 lässt sich eine bundesdurchschnittliche Erstattungsquote von rund einem Drittel der KdU-Ausgaben herleiten.

3 Der Deutsche Verein e. V. wirkte gutachterlich an Abschnitt A mit. Eine Gleichsetzung mit der Handlungsempfehlung in Abschnitt D ist damit nicht verbunden.

Nach jetzigem Rechtsstand wird sie ab 2018 wieder auf rund 28 Prozent absinken.

Vor dem Hintergrund der Wirtschaftskrise und historischen Finanzierungsdefizite berief der Bundestag im März 2010 eine Gemeindefinanzreformkommission ein. Gemäß dem Arbeitsauftrag wurden auch Ansätze zur Entlastung von Sozialausgaben geprüft. Im Ergebnis stand eine schrittweise Übernahme der Ausgaben der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung durch den Bund. Der Finanzierungsanteil des Bundes stieg von 16 Prozent in 2011 über 45 Prozent in 2012, 75 Prozent in 2013 auf 100 Prozent ab 2014 (BT-Drs. 17/7141). Die Gelder werden als Erstattung über die Länderhaushalte abgewickelt.

Angesichts stark steigender Flüchtlingszahlen und Aufwendungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz stellte der Bund den Kommunen für die Jahre 2015 und 2016 jeweils 500 Millionen Euro zur Verfügung. Sie fließen über einen erhöhten Umsatzsteueranteil der Länder.

Mit dem Beschluss von Bund, Ländern und Kommunen zum Ausbau der U3-Betreuung 2007 entstand auch ein neuer Zweig finanzieller Zuschüsse des Bundes an die Kommunen. Der Bund förderte den Ausbau der Betreuungskapazitäten über rund vier Milliarden Euro in den Jahren 2008 bis 2013. Die Investitionshilfen flossen über das Sondervermögen „Kinderbetreuungsausbau“, die Betriebskosten über die Umsatzsteuerverteilung. Ab dem Jahr 2014 sollten jährlich rund 770 Millionen Euro als Betriebskostenanteil fließen. Die Beträge wurden im Kontext der innerstaatlichen Beschlussfassung über den EU-Fiskalvertrag aufgestockt. Die Investitionskosten stiegen um rund 581 Millionen Euro, die jährlichen Betriebskosten um 75 Millionen Euro.

Auch der 2013 geschlossene Koalitionsvertrag für die 18. Legislaturperiode des Bundestages sieht Entlastungen der Kommunen auf unterschiedlichen Wegen vor. Die Stärkung der kommunalen Finanzkraft wird als „prioritäre Maßnahme“ gelistet. In Bezug auf die Sozialausgaben betrifft dies drei Maßnahmen:

- die Sofort-Milliarden
- Unterstützung des Kitaausbau und -betriebs
- Reform der Eingliederungshilfe und Entlastung der Kommunen um fünf Milliarden Euro

In den Jahren 2015 bis 2017 fließt jeweils eine Milliarde Euro hälftig über eine Aufstockung des Bundesanteils an den KdU und hälftig über einen höheren Anteil der Kommunen an der Umsatzsteuer zulasten des Bundes. Ebenso beschlossen wurde für die Jahre 2016 bis 2018 eine Aufstockung des erwähnten Sondervermögens „Kinderbetreuungsausbau“ um 550 Millionen Euro und jährlich 100 Millionen Euro mehr für die Betriebskosten, finanziert über den Umsatzsteueranteil der Länder. Das größte Volumen nimmt die Umgestaltung der Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderung nach SGB XII ein. Hier soll ab dem Jahr 2018 eine jährliche Entlastung der Kommunen um fünf Milliarden Euro erfolgen.

Im März 2015 beschloss die Bundesregierung über den Nachtragshaushalt 2015 ein bemerkenswertes Hilfspaket über fünf Milliarden Euro in den Jahren 2015 bis 2018. Der Bund richtet ein Sondervermögen über 3,5 Milliarden Euro ein, welches der 90-prozentigen Förderung von Investitionen insbesondere in strukturschwachen Regionen dient. Die Verteilung auf die Länder folgt den Indikatoren Einwohnerzahl, Kassenkreditbestände und Arbeitslosenzahlen. Eine weitere Entlastung in Höhe von 1,5 Milliarden Euro wird im Jahr 2017 über die Erhöhung des Bundesanteils an den Kosten der Unterkunft und der kommunalen Umsatzsteuerpunkte bewirkt. In den Jahren 2015 und 2016 fließen ebenso zusätzlich jeweils 500 Millionen Euro zur Entlastung von Asylkosten.

Aus dieser kurzen Darstellung lassen sich einige Erkenntnisse ableiten, die für zukünftige Entlastungen berücksichtigt werden sollten.

Die Zahlungen des Bundes führen nicht zu einer Minderung der kommunalen Ausgaben, sondern zu einer parallelen Erhöhung der Einnahmen. Die Dynamik der Sozialausgaben wird auf diesem Wege nicht gebremst. Die verschiedenen Zwecke und Finanzierungswege machen es rückblickend schwierig, die Leistungen des Bundes zu summieren. Eine Nettobelastung der Kommunalaushalte lässt sich kaum bilden, auch bedingt durch sehr unterschiedliche Systeme des kommunalen Finanzausgleichs in den Ländern. Mit dem Fortschreiten der Jahre und diverser Detailänderungen gerät der ursprüngliche Entlastungszweck oft in Vergessenheit bzw. lässt sich ein Vergleich zum Status quo ante nicht mehr herstellen; eine politische Hürde aus Sicht des Bundes.

Erfolgt die Finanzierung über die Umsatzsteueranteile der Länder, ist die Weiterleitung an die Kommunen und damit das Entlastungsziel nicht garantiert. Bei einer Erhöhung des Umsatzsteueranteils der Gemeinden erfolgt die Entlastung zum Teil zufällig, zumindest steht sie nicht in Bezug zu den Soziallasten. Sichtbar wird ebenso, dass Entscheidungen gelegentlich Teil eines Verhandlungspaktes anderer Politikfelder sind, so z. B. über den EU-Fiskalpakt. Die Hilfen des Bundes sind somit zum Teil zufällig, zum Teil auch nicht ganz freiwillig.

Gänzlich anders verhielt es sich mit dem Ausbau der Kinderbetreuung für unter Dreijährige. Jener folgte einem politischen Ziel des Bundes, das historisch beispiellos in föderaler Kooperation der drei Ebenen umgesetzt wurde. Erstmals gewährte der Bund eigene Finanzmittel gleichzeitig zum Beschluss über den Ausbau einer Sozialleistung und damit vor Entstehen der Ausgaben. Man kann dies als eine Form der Konnexität deuten. Der Weg der Investitionshilfen über ein eigens gegründetes Sondervermögen führte zu einer fachpolitisch positiven Zweckbindung der Gelder, stellt aber auch eine weite Interpretation des Artikels 104b GG über zulässige Finanzhilfen dar.⁴ Die Beteiligung des Bundes an den Betriebskosten fließt hingegen über die Umsatzsteuer und damit in die allgemeine Finanzmasse. Ihre Verwendung lässt sich nicht nachvollziehen. Die Fördermittel für Investitionen lösten in den Ländern unterschiedliche, auch strategische Reaktionen in der Mittelverwendung aus. Die Finanzierungsanteile der drei Ebenen erwiesen sich in der Umsetzung als unterschiedlich hoch (Thöne und Dieckmann 2011: 29 ff.). Letztlich war die Steuerbarkeit der Entlastungen für den Bund relativ gering. Mit Bezug auf die Förderung des U3-Kitausbau werden auch die negativen Folgeeffekte gut gemeinter Finanzhilfen sichtbar. Länder und Kommunen wurden politisch „unter Druck“ gesetzt, den Ausbau mitzutragen. Es wird Infrastruktur aufgebaut, deren dauerhaften Betrieb die Kommunen zum Großteil allein finanzieren müssen.

Die Maßnahmen des Nachtragshaushalts aus März 2015 kamen sowohl inhaltlich als auch zeitlich überraschend. Sie lösten hektische Betriebsamkeit in den Ländern aus. Finanzielle Hilfen sind sicher zu begrüßen, Entlastungen nach situativer Kassenlage können aber keine strukturelle Verbesserung der kommunalen Finanzlage bewirken.

⁴ Sie wurden begründet mit der Förderung des wirtschaftlichen Wachstums.

3 Die Verhandlungen um eine Neuordnung der föderalen Finanzbeziehungen

Die Finanzverfassung ist ein wesentliches Element der durch das Grundgesetz konstituierten bundesstaatlichen Ordnung. Der entsprechende Abschnitt X des Grundgesetzes „Das Finanzwesen“ regelt unter anderem die Kompetenzen der Steuergesetzgebung und -verteilung, der Kreditaufnahme, der Haushaltswirtschaft, die Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern sowie die Grundzüge des Finanzausgleichs. Der Finanzausgleich ist einnahmeeorientiert. Er kennt grundsätzlich keine Bedarfsfaktoren, sondern folgt dem Ziel, die definierte Finanzkraft der Länder pro Einwohner nahezu vollständig anzugleichen.

Mit dem Jahr 2019 laufen wesentliche Bestandteile der Finanzverfassung aus, im Wesentlichen der Länderfinanzausgleich (LFA) und der Solidarpakt für die ostdeutschen Bundesländer. Gleichzeitig tritt im Jahr 2020 mit der Schuldenbremse der Länder ein neues Instrument hinzu. Die Finanzverfassung basiert in den Grundzügen auf den Regelungen des Jahres 1969 (Bertelsmann Stiftung 2012). Sie wurde in der Zwischenzeit vielfach im Detail geändert bzw. durch zusätzliche Instrumente ergänzt. Der Neuregelungsbedarf selbst ist seit Langem bekannt. Er ist rechtlich, politisch und faktisch notwendig. Die Verhandlungen zwischen Bund und Ländern gestalten sich jedoch ausgesprochen schwierig (Geißler 2014). Inhaltlich und strukturell ist im Grunde weiterhin fast alles offen.

Für die heutigen Verwerfungen sind vor allem zwei Gründe maßgeblich: Die Disparität der Wirtschaftskraft und damit der örtlichen Steuereinnahmen ist viel höher, als 1969 absehbar. Und sie wächst weiter. Mit der Wiedervereinigung traten fünf Länder hinzu, deren Steuerkraft auch nach der beispiellosen Finanzmittelmobilisierung nur bei rund 60 Prozent des Bundesdurchschnitts liegt (Bundesministerium der Finanzen 2014: 13). Ein weiteres Aufholen ist nicht absehbar (IWH et al. 2011). So flossen seit dem Jahr 1995, als die ostdeutschen Länder in den bundesstaatlichen Finanzausgleich integriert wurden, im Schnitt mehr als 80 Prozent des Ausgleichsvolumens in diese Länder. Der Finanzausgleich wurde nach der Wiedervereinigung nicht grundsätzlich überarbeitet, sondern lediglich um zusätzliche Instrumente erweitert. Die Kosten wurden bis dato durch den Bund

getragen; teils über die Verteilung der Umsatzsteuer, teils über Sonderbedarfszuweisungen. Die Zuweisungen laufen 2019 aus. Ohne diese ist die finanzwirtschaftliche Existenz Ostdeutschlands gefährdet.

Die wirtschaftliche Prosperität Süddeutschlands führt zu einem nominalen Anwachsen des Länderfinanzausgleichs, der von den Geberländern seit Langem politisch und verfassungsrechtlich angegriffen wird. Hinzu tritt die zunehmende Konzentration auf Bayern und Baden-Württemberg, welche besonders die Klage aus dem Jahr 2013 erklärt. Inwieweit aus diesem in Anbetracht der Wirtschaftsentwicklung und dem der LFA-Formel zugrunde liegenden mathematischen Automatismus eine Überlastung resultiert, ist strittig (Schulte 2014; Feld et al. 2013). In jedem Fall erschwert die von den süddeutschen Ländern erzeugte Politisierung des Länderfinanzausgleichs die Kompromissfindung.

Die Schuldenbremse ist für (fast) alle Länder eine erhebliche Hürde, die in etlichen Ländern erstmals eine nachhaltige Haushaltspolitik auf die politische Agenda rückt und damit über Jahrzehnte eingeübte Pfade ausschließt. Der Haushaltsdruck steigt, damit die Bedeutung des Finanzausgleichs und der Kampf um dessen Erträge. Strittig war der Finanzausgleich immer. Mit der Schuldenbremse steigt allerdings die Relevanz des politischen Gestaltungsmittels „Finanzen“. Sie ist die wesentliche neue, Kompromisse erschwerende Spielregel des Systems.

Zur politischen und budgetären Brisanz des Finanzausgleichs treten dessen Komplexität und die Vielzahl der Ausgleichselemente bzw. Variablen. Auf dem Verhandlungstisch liegen z. B. die Verteilung der Umsatzsteuer, der Ausgleichsgrad im Länderfinanzausgleich, kommunale Finanzkraft, die Einwohnerwertung der Stadtstaaten, Steuerzerlegung, die Fortführung der Bundesergänzungszuweisungen, die Entflechtungsmittel, die Definition der Schuldenbremse, Kompetenzen des Stabilitätsrates oder Schuldenhilfen. Jedes Land vertritt individuelle Positionen, die sich einzig aus deren Nettonutzen auf den eigenen Haushalt bemessen. Die Erwartungen der Länder richten sich auf den Bund, welcher einen Kompromiss aus eigenen Mitteln, insbesondere aus dem Aufkommen des Solidaritätszuschlags, finanzieren soll. So schien lange Zeit lediglich dessen Aufkommen gesichert. Bei Erscheinen der vorliegenden Untersuchung ist selbst dies wieder offen.

Die Kommunen sind offiziell nicht Teil der Verhandlungen, da staatsrechtlich Teil der Länder. Sie sind jedoch vielfältig von ihnen betroffen. Sie haben über ihre Finanzkraft Einfluss auf den Länderfinanzausgleich, profitieren von einer Verteilung der Umsatzsteuer auf die Länder oder einer Fortführung der Entflechtungsmittel. Eine direkte Betroffenheit entsteht über die Frage der Sozialausgaben.

Die im Koalitionsvertrag zugesagten fünf Milliarden Euro zur Stärkung der kommunalen Finanzkraft sind formal nicht Teil der föderalen Verhandlungen. Sie sind zeitlich prioritätär, da sie ab 2018 greifen sollen und vom Bund unabhängig vom Ausgehen der föderalen Verhandlungen zugesagt wurden. Gleichwohl haben sie Auswirkungen auf das Finanzgefüge und Verteilungseffekte zwischen den Ländern. Die Entlastung erreicht unterschiedliche Effekte in den Ländern und unterschiedliche horizontale Verteilungswirkungen. Sie ist nicht für alle Länder prioritätär, da andere lukrativere Verhandlungsergebnisse bestehen. Zusätzlich ist eine stärkere Rolle des Bundes in den kommunalen Sozialausgaben für die Länder eine normative Frage. Es geht auch um politische Handlungsfähigkeit und Eigenstaatlichkeit. Je nach politischer Opportunität der siebzehn Verhandlungspartner werden die Sozialausgaben daher in der einen oder anderen Richtung instrumentalisiert.

Über die finanziellen Aspekte hinaus berührt die zukünftige Ausgestaltung der Finanzverfassung den Föderalismus in Gänze, denn auch die Kompetenzabgrenzung zwischen den Ebenen wird über die Finanzen an der einen oder anderen Stelle neu gezogen. Die Föderalismusreform I verfolgte das Leitbild der „Entflechtung“ der Ebenen. Finanzen standen nicht im Blickpunkt (Geißler 2015). Diese Reform kann heute als gescheitert betrachtet werden, denn mit der Reorganisation des SGB II und dem Kitausbau wurden neue Mischfinanzierungen geschaffen, die es eigentlich zu reduzieren galt. Bemerkenswerterweise fallen beide in den Katalog kommunaler Sozialausgaben. Eine klare Entflechtung der Aufgaben und Finanzen scheitert nicht allein an der unterschiedlichen Finanzkraft der Länder. Auch fachpolitisch ist Kooperation das notwendige Gebot angesichts der gesellschaftlich zu bewältigenden Aufgaben. Hierfür bedarf es neuer Verfahren. Die Föderalismusreform II veränderte mit der Schuldenbremse zwar eine budgetäre Spielregel, ließ die daraus folgenden Konsequenzen jedoch außen vor.

Der geltende Finanzausgleich läuft 2019 aus. Schon im Herbst 2012 begannen die Gespräche zwischen den Regierungschefs der Länder über eine Anschlussregelung. Es war politisch offensichtlich, dass nur ein gemeinsames Auftreten gegen den Bund Verhandlungsstärke erzeugen kann. Die Verhandlungen sollen in der 18. Legislaturperiode des Bundestages, also bis 2017, beendet sein. Ein gemeinsames Verhandeln bedingt jedoch gemeinsame Positionen. Daher verabredeten die Länder für das Jahr 2013 eine Bestandsaufnahme der Bund-Länder-Finanzbeziehungen sowie darauf aufbauend ein Meinungsbild. Nicht überraschend ist die Liste gemeinsamer Positionen kurz. Sie erschöpft sich in einer Umverteilung der Umsatzsteuer zugunsten der Länder und der Feststellung, dass netto kein Land verlieren dürfe. Eine gemeinsame Position der Länder zu den Details ist nicht möglich, da jedes Detail unterschiedliche Verteilungswirkungen hat. Erst nach Kenntnis aller Verhandlungsergebnisse können die Länder für sich den Nutzen des Pakets abschätzen. Zwischenergebnisse sind nicht zu erwarten, da sie den Spielraum für Paketlösungen einschränken. Es sei denn, es handelt sich um Ergebnisse, die allen nützen, wie die Kostenübernahme des BAföG durch den Bund.

Der Koalitionsvertrag der aktuellen Bundesregierung sieht für die Bund-Länder-Verhandlungen eine Kommission vor, ohne Struktur und Auftrag näher zu konkretisieren. Eine solche Kommission wurde bis dato nicht einberufen. Sie ist auch nicht wahrscheinlich, da sie Bund und Ländern keinen Zusatznutzen verspricht. Verhandlungen im geschlossenen, nicht öffentlichen Kreis vereinfachen die Kompromissfindung.

Im Juni 2014 vereinbarten die Regierungschefs von Bund und Ländern einen Verhandlungsfahrplan. Bis Dezember 2014 sollten die Grundzüge des neuen Finanzausgleichs geregelt sein. Danach sollten jene unter Beteiligung der Kommunen erörtert werden.

Etliche Verhandlungstermine und Arbeitsgruppen wurden einberufen. Der Fahrplan scheiterte. Alle Erwartungen richteten sich daraufhin auf die Konferenz der Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder und Besprechung mit der Bundeskanzlerin im Juni 2015. Zwischenzeitlich traten der Finanzminister des Bundes und der regierende Bürgermeister Hamburgs mit einem gemeinsamen Vorschlag auf, welcher eine weitreichende Übernahme der kommunalen Sozialausgaben durch den Bund vor-

sieht. Die im Koalitionsvertrag vorgesehene Verknüpfung mit der Eingliederungshilfe für Behinderte erscheint fraglich.

Am Ende wird der Bund eine Einigung „zahlen“. Dies ist auch folgerichtig, da er die gesamtstaatliche Verantwortung trägt. Offen sind dessen Forderungen im Gegenzug. Das Verhandlungspaket wird auch zufällige, fachlich nicht in Zusammenhang stehende Ergebnisse bergen. Ein Systemwechsel ist nicht im Interesse der Beteiligten und nicht zu erwarten. Schleichend ist er jedoch seit Langem über die zunehmende Rolle des Bundes gegeben. Die Forderung nach einer stärkeren Beteiligung an den kommunalen Sozialausgaben verstärkt diesen Trend.

4 Auswirkungen der Finanzverfassung auf die Kommunen

Das Grundgesetz regelt die Aufgaben- und Finanzverteilung zwischen Bund, Ländern und Kommunen; kurz gesagt: den Föderalismus. Obgleich die Kommunen in jüngerer Zeit einen beständigen Bedeutungszuwachs erfahren haben und sie fraglos als politische, administrative und fiskalische Ebene existieren, kennt das Grundgesetz staatsrechtlich mit Bund und Ländern nur zwei Ebenen. Die staatsrechtliche Zweistufigkeit kommt in Art. 106 Abs. 9 GG zum Ausdruck: „Als Einnahmen und Ausgaben der Länder im Sinne dieses Artikels gelten auch die Einnahmen und Ausgaben der Gemeinden.“ Direkte Finanzbeziehungen zwischen Bund und Kommunen sind damit nicht zulässig.

Die kommunalen Angelegenheiten sind Hoheit der Länder. Das Grundgesetz gewährt den Kommunen zwar das Recht auf Selbstverwaltung, sie sind jedoch nicht im Bundesrat vertreten und haben damit weder Mitgestaltungs- noch Vetorechte im Bereich der Gesetzgebung. Die Vertretung der Kommunen auf Bundesebene erfolgt über die Länder, dessen Teile sie sind.

Die Trennung der Ebenen findet sich in der Finanzverfassung wieder, wo es in Art. 104a Abs. 1 GG heißt: „Der Bund und die Länder tragen gesondert die Ausgaben, die sich aus der Wahrnehmung ihrer Aufgaben ergeben, soweit das Grundgesetz nichts anderes bestimmt.“ Diesem Absatz liegt das Prinzip der sogenannten „Vollzugskausalität“ zugrunde. Es besagt, dass diejenige Ebene die Kosten einer Leistung trägt, welche sie ausführt.

Die Intention lag einst darin, die Wirtschaftlichkeit der Ausgabenausführung zu fördern.

Aus dieser staatsrechtlichen Zugehörigkeit folgt, dass Finanzbeziehungen zwischen dem Bund und den Kommunen nicht zulässig sind, selbst, wenn jene die Kommunen begünstigen. Gleichwohl war es dem Bund über Jahrzehnte möglich, den Kommunen Aufgaben zuzuweisen. Von dieser Handlungsoption machte er im Sozialrecht freigiebig Gebrauch. Eine parallele Zuweisung der hierfür notwendigen Mittel fand jedoch nicht statt, denn nach dem Grundgesetz sind nur die Länder für die kommunalen Finanzen zuständig. Jene erklärten sich in Bezug auf das Sozialrecht für nicht zuständig, denn es basierte auf Bundesgesetzen. So lief die landesrechtliche Konnexität leer, denn jene gilt nur für Landesgesetze. Ein Konnexitätsanspruch gegenüber dem Bund besteht nicht.

Die Diskrepanz zwischen Gesetzgebungskompetenz auf der einen Seite und Ausführungs- bzw. Finanzierungskompetenz auf der anderen Seite führte jedoch mit den Jahren dazu, dass sich der Bund – zulasten der Länder und v. a. der Kommunen – den Bürgern gegenüber großzügig zeigte, indem er im Sozialbereich (mit Zustimmung der Länder) neue Aufgaben definierte und eine Ausweitung der Standards vorantrieb (vgl. Kirchhof 1996: 62 ff.).

So entstand das Dilemma, dass der Bund nicht zahlen durfte und die Länder nicht zahlen mussten (Korioth 2005: 505). Für die Kommunen stellte sich die Situation v. a. deshalb als immer dramatischer dar, weil sie Gesetze im Bundesrat mit einem Veto nicht verhindern können. Auch auf der Einnahmeseite sind die Möglichkeiten begrenzt, denn das Steuerrecht ist Bundesrecht. Es ergab sich die Situation, dass der Bund durch die Trennung der Gesetzgebungskompetenz von der Ausführungs- und Finanzierungskompetenz über Jahrzehnte hinweg Aufgaben definierte und jene den Kommunen zuwies.

Dieser Umstand sollte zum Damoklesschwert der Kommunen werden. Denn über die Jahrzehnte führten wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklungen, einhergehend mit beständigen Leistungsausweiterungen, zu stetig steigenden sozialen Ausgaben ohne parallel steigende Einnahmen. Die Aufgaben entfalteten eine bei Gesetzgebung nicht absehbare Dynamik.

Die daraus resultierenden Probleme für die kommunalen Haushalte führten zum Ruf nach einem Übergang der Finanzverfassung vom Prinzip der Vollzugskausalität zur Gesetzeskausalität. Dieses Prinzip würde die Kosten einer Aufgabe der „erfindenden“ Ebene zuweisen. Zu diesem – weitreichenden – Systemwechsel waren Bund und Länder nicht bereit.

Das Problem bundesrechtlicher Aufgabenzuweisung wurde mit der Föderalismuskommission I (FöKo I) ab 2006 dahingehend gemindert, dass der Bund den Kommunen keine neuen Aufgaben mehr zuweisen darf (Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG). Möglich sind nur noch Zuweisungen an die Länder, welche jene dann an die Kommunen weiterreichen können. In diesem Fall greift die landesrechtliche Konnexität. Diese Regel entfaltet jedoch keine Rückwirkung. Der Sozialstaat war aber zu diesem Zeitpunkt in seinen Grundzügen weitestgehend ausgebaut (Wieland 2014: 105). Der existierende Leistungskatalog blieb mit allen Kostenfolgen und Ausgabendynamiken bestehen. Daran änderte auch die zweite Änderung im Rahmen der FöKo I wenig. Nach Art. 104a Abs. 3 Satz 1 GG kann der Bund sich nunmehr an der Finanzierung von Geldleistungsgesetzen beteiligen. Dieser Passus hat zumindest drei Haken: Der Bund „kann“. Er muss aber nicht. Die Finanzierung verläuft stets über die Länderhaushalte. Und ab einem Finanzierungsanteil von 50 Prozent schlägt der Charakter der Aufgabe in die Bundesauftragsverwaltung mit weitreichenden Aufsichtsbefugnissen des Bundes um. Sachleistungen werden grundsätzlich nicht erfasst.

5 Handlungsoptionen des Bundes zur Stärkung der Kommunen

Es sind durchaus auch andere Handlungsansätze denkbar, den geschilderten kommunalen Problemen zu begegnen. Zu den prominentesten Ideen gehören die primäre Steuerverteilung, Fachförderprogramme und eine Aufgabenkritik sozialer Leistungen.

Der klassische Weg, Verschiebungen in den Ausgabelasten zwischen den Ebenen auszugleichen, ist die Verteilung der Umsatzsteuer zwischen Bund und Ländern. Sie gilt als das „flexible“ Element der Finanzverfassung; allerdings eines, das in den letzten zwanzig Jahren gleichzeitig „eingerostet“ ist und überstrapaziert wurde (Woisin 2008). Über die Erhöhung der Steuereinnahmen der Länder wächst das Volumen des kommunalen Finanzausgleichs und damit die Grundfinanzierung ihrer Kommunen; sofern keine Änderungen im Ausgleichssystem vorgenommen werden, die diesen Effekt konterkarieren. Die Umsatzsteuer wird zwischen Bund und Land im Wesentlichen verteilt nach Einwohnerzahl, wobei finanzschwache Länder über die Ergänzungssanteile einen Zuschlag erhalten. Die Verteilung der Umsatzsteuer folgt keinen Bedarfsfaktoren. Sie hat keinen Bezug zu sozialen Ausgabelasten der Kommunen. Gleichwohl steht es den Ländern frei, die Umsatzsteuer anhand solcher Kriterien an die Kommunen zu verteilen. Die Verteilung der Umsatzsteuer zwischen den drei fiskalischen Ebenen kann auch über einen Vorwegabzug aus dem Aufkommen erfolgen.

Seit 1998 sind die Gemeinden auch am Aufkommen der Umsatzsteuer beteiligt. Diese Beteiligung von 2,2 Prozent erfolgte als Kompensation für die Streichung der Gewerbekapitalsteuer. Die Verteilung der Umsatzsteuer unter den Gemeinden wird zwar alle drei Jahre aktualisiert, orientiert sich aber grundsätzlich am damaligen Aufkommen dieser Steuer bzw. an damaligen Indikatoren wirtschaftlicher Aktivität. Sie streut nicht in Korrelation zu den Soziallasten.

Auch eine Erhöhung des Anteils an der Einkommensteuer für Länder und Gemeinden wäre denkbar zur Stabilisierung der Kommunalfinanzen. Im Jahr 2015 erhalten die Gemeinden 15 Prozent des Aufkommens und die Länder 42,5 Prozent. Die Einkommensteuer der Länder fließt ebenso in den kommunalen Finanzausgleich und

wird dort nach rein landespolitischem Ermessen auf die Kommunen verteilt. Die Erträge aus der Einkommensteuer bei Gemeinden und Ländern folgen grundsätzlich dem örtlichen Aufkommen. Die Einkommensteuer verteilt sich daher sowohl zwischen den Ländern als auch innerhalb der Länder zwischen den Gemeinden in Anlehnung an die Wirtschaftskraft. Selbige steht meist den kommunalen Soziallasten entgegen.

Einkommensteuer und Umsatzsteuer sind daher keine geeigneten Wege, die Soziallasten der Kommunen zu mindern. Sie streuen im besten Fall nach Köpfen und stärken daher auch Gemeinden, die dieser Stärkung nicht bedürfen. Im schlechteren Fall verteilen sie sich sogar konträr. Zu betonen ist selbstverständlich, dass die Länder vollkommen frei sind, die auf sie entfallenen Gemeinschaftsteuern entsprechend der Soziallasten zu verteilen. Allerdings hilft dies wenig, wenn bereits die Länderanteile in entgegengesetzte Richtung streuen. Über die Stärkung der Steueranteile würden sich ferner die Disparitäten der Steuerkraft zwischen den Gemeinden und Ländern verstärken. Ein eher psychologischer Effekt ist, dass sich höhere Steuereinnahmen nicht den Leistungen zuordnen lassen. Technisch mindern sie deren Zuschussbedarf in den Teilhaushalten nicht.

Alternativ wird seit Langem und regelmäßig aus den Kommunen die Forderung erhoben, die Bemessungsgrundlagen der Gewerbesteuer zu verbreitern und somit deren Aufkommen zu erhöhen.⁵ Ein Teil dieses Aufkommens flösse an Bund und Länder. Das Aufkommen selbst entfiel wiederum konzentriert in wirtschaftsstarken Gemeinden, die infolge hoher Beschäftigung tendenziell wenige Soziallasten tragen (Bundesministerium der Finanzen 2014: 13). Interessant ist in diesem Zusammenhang das Auslaufen der erhöhten Gewerbesteuerumlage westdeutscher Gemeinden an den Bund im Jahre 2019. Selbige wurde 1991 eingeführt, um den Fonds Deutsche Einheit mitzufinanzieren; quasi eine Finanzhilfe der Gemeinden an den Bund. Sollte diese erhöhte Umlage 2019 ersatzlos und ohne parallele, entgegenlaufende Änderungen der Steuerverteilung entfallen, so würde dies die westdeutschen, allerdings nur die westdeutschen, Gemeinden mit ca. drei Milliarden Euro pro Jahr stärken (Deutscher Städtetag 2014: 25). Die Verteilung entspräche wiederum der Wirtschaftskraft.

Auch die Grundsteuer befindet sich seit Jahrzehnten in der Dis-

⁵ Gemeinsame Resolution des Deutschen Städtetages und des Deutschen Städte- und Gemeindebundes vom 15. Juni 2010.

kussion. Fast unbemerkt verging im Jahr 2014 das fünfzigjährige Jubiläum der letztmaligen Festsetzung der Grundstückseinheitswerte in Westdeutschland. Der Reformbedarf ist offensichtlich und nur bundesrechtlich zu lösen. Allerdings scheut die Bundes- und Landespolitik vor einer Novelle in Richtung Bemessung nach Zeitwerten zurück. Die Gemeinden behelfen sich mit einer historisch beispiellosen Hebesatzexpansion, nicht zuletzt als Maßnahme der Haushaltskonsolidierung (Bertelsmann Stiftung 2013). Die Grundsteuer nimmt keine Rücksicht auf die Einkommen. In strukturschwachen Gemeinden werden daher Grenzen der Zumutbarkeit erreicht. Allerdings sind sozial schwache Haushalte mehr oder minder über Transferleistungen von der Grundsteuer befreit.

Die Struktur der kommunalen Finanzierung und der Trägerschaft der Sozialleistungen bringt es mit sich, dass im ländlichen Raum Steuern bei den Gemeinden und Sozialausgaben bei den Kreisen anfallen. Eine Stärkung der gemeindlichen Steuerkraft führt daher auch zu höheren Kreisumlagen. Jene sind nicht allein politisch in den Kreisen stets heikel, sondern auch intransparent.

Gegen die Verbesserung der Grundfinanzierung über die Anteile der Gemeinden an der Umsatz- und Einkommensteuer spricht damit deren Streuung. Sie korreliert nicht mit den Soziallasten. Die Entlastung wäre bestenfalls zufällig. Ein Teil der Gelder ginge „verloren“. Gegen die Verbesserung der Grundfinanzierung der Länder und damit das Volumens des kommunalen Finanzausgleichs spricht grundsätzlich das Gleiche. Hinzu käme ein gewisses Misstrauen der Kommunen mit Blick auf den kommunalen Finanzausgleich.

Die Folgeprobleme einer Überlastung der Kommunen mit Sozialausgaben spiegeln sich in einem Verfall kommunaler Infrastruktur, der Entleerung und der Segregation der Städte wider. Diesen Effekten kann über spezifische Förderprogramme begegnet werden. So war der Bund z. B. mit den Programmen „Soziale Stadt“, „Stadtumbau Ost“ und den Konjunkturpaketen aktiv. Der Vorteil solcher Programme ist, dass sie schnell zusätzliche Gelder mobilisieren können und die diagnostizierten Fehlentwicklungen adressieren. Für den Bund wären sie politisch attraktiv. Der Nachteil liegt daran, dass finanzschwachen Kommunen oft der Eigenanteil der Programme fehlt, dass lokale Entscheidungs-

spielräume eingeschränkt werden und anstelle der Ursachen kommunaler Finanznöte deren Symptome begegnet wird. Zusätzlich verursachen sie Bürokratie auf allen Ebenen in der Koordinierung und Abwicklung. Sie sind meist zeitlich befristet und können nicht die notwendigen Volumina bewegen.

Ein allenfalls theoretisch denkbarer Ansatz wäre es, die bundesrechtlichen Vorgaben der Sozialleistungen freizugeben und damit den Kommunen die Möglichkeit zu eröffnen, die sozialen Ausgaben den verfügbaren Einnahmen anzupassen. Die Effekte sind offensichtlich: In strukturschwachen Kommunen mit hohem Handlungsbedarf würden soziale Leistungen abnehmen, daraus die gesellschaftlichen Verwerfungen steigen. Mit Blick auf die Struktur der Sozialleistungen wird deutlich, dass inhaltliche Standards dieser nur grundsätzlich bundesrechtlich fixierten Leistungen oft gar nicht existieren, sondern lokal definiert werden. Sofern solche existieren, sind sie oft durch Rechtsprechung gesetzt und politisch nicht steuerbar. Offensichtlich ist diese Option weder fachlich wünschenswert noch bundespolitisch vorstellbar.

Die skizzierten Optionen der Steuerverteilung, der Fachförderprogramme und Standardfreigabe erweisen sich als nicht geeignet oder sinnvoll, die Kommunen zielgerichtet von Sozialausgaben zu entlasten. Finanztransfers des Bundes mit Bezug zu bestimmten Sozialausgaben besitzen den Vorteil eines Minimums an Fokussierung und Steuerbarkeit durch den Bund. Dieser Weg wird daher in der vorliegenden Untersuchung weiter verfolgt.

A Der Katalog kommunaler Sozialleistungen

Zusammenfassung

- Ziel der Bundesrepublik als Sozialstaat ist es, dem Entstehen sozialer Risiken und Probleme vorzubeugen, die Voraussetzungen für deren Bewältigung durch die Bürger zu schaffen, Wirkungen sozialer Probleme auszugleichen und die Lebenslage einzelner Personen oder Personengruppen zu verbessern.
- Sozialpolitik setzt sich aus einer Vielzahl von Maßnahmen, Leistungen und Diensten zusammen, die durch unterschiedliche Institutionen, Einrichtungen und Akteure bereitgestellt werden. Die spezifischen Ausprägungen, institutionellen Formen und Prinzipien des deutschen Sozialstaats lassen sich nur im historischen Kontext verstehen.
- Auch in der Sozialpolitik gilt das Prinzip des Föderalismus. Die Gesetzgebungs- und Regelungskompetenzen ebenso wie die Trägerschaft sind auf die unterschiedlichen Ebenen mit eigenen verfassungsrechtlich geschützten Zuständigkeiten verteilt.
- Der Bund hat die Gesetzgebungskompetenz für die Sozialgesetzbücher. Die sozialpolitischen Zuständigkeiten der Länder sind begrenzt. Die Kommunen haben im Rahmen der Selbstverwaltung einen großen Entscheidungs- und Handlungsspielraum.
- Die Durchführung sozialer Leistungen erfolgt nicht durch Bundes- und Landesbehörden. Sie ist auf die Sozialversicherung und die kommunale Ebene delegiert.
- Mit ihrer Gesetzgebungskompetenz haben Bund und Länder die Möglichkeit, die Kommunen zur Durchführung bestimmter Aufgaben zu verpflichten und den Standard der Aufgabenerfüllung vorzugeben. Dies gilt insbesondere für die Leistungen nach dem Sozialhilfegesetz (SGB XII) sowie dem Kinder- und Jugendhilfegesetz (SGB VIII). Hier sind die Landkreise und kreisfreien Städte örtliche Träger. Diese Aufgaben gehören zu ihren Pflichtaufgaben.
- Die Sozialausgaben im engeren Sinne stiegen zwischen 1996 und 2014 um etwa 65 Prozent auf rund 49 Milliarden Euro. Allerdings unterschätzt die Kassenstatistik die Gesamtbelastung in hohem Maß. Die Sozialausgaben weichen infolge der Anlass gebenden sozialen Tatbestände, Probleme und Risiken erheblich zwischen den Kommunen ab. Strukturelle Faktoren sind z. B. die Arbeitsmarktlage, Lebensformen und Migrationsstruktur. Zudem haben die Kommunen in vielen Bereichen quantitative und qualitative Gestaltungsmöglichkeiten.
- Die kommunale Finanzierung erfolgt überwiegend nicht in direktem Zusammenhang zu den sozialen Lasten und Ausgaben. Die Finanzverfassung weist den Gemeinden Anteile an den Gemeinschaftssteuern zu, die in Relation zur Wirtschaftskraft stehen. Die Systeme des kommunalen Finanzausgleichs in den dreizehn Flächenländern sind äußerst different. Sie berücksichtigen meist soziale Lasten in der Finanz(um)verteilung. Hinzu treten Erstattungen von Ländern oder indirekt dem Bund für bestimmte Aufgaben.

1 Sozialstaat und Sozialpolitik in Deutschland

Die Bundesrepublik Deutschland ist ein Sozialstaat. Der Begriff Sozialstaat ist Ausdruck für die aktive, gestaltende Rolle, die der demokratische Staat im wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Leben einnimmt. Durch den Einsatz der Sozialpolitik wird die Marktwirtschaft mit dem Prinzip des sozialen Ausgleichs verbunden („Soziale Marktwirtschaft“). Ziel ist es, dem Entstehen sozialer Risiken und Probleme vorzubeugen, die Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass die Bürgerinnen und Bürger befähigt werden, soziale Probleme zu bewältigen, die Wirkungen sozialer Probleme auszugleichen und die Lebenslage einzelner Personen oder Personengruppen zu sichern und zu verbessern.

Sozialpolitik setzt sich aus einer Vielzahl von Maßnahmen, Leistungen und Diensten zusammen, die durch unterschiedliche Institutionen, Einrichtungen und Akteure bereitgestellt bzw. angeboten werden. Die spezifischen Ausprägungen, institutionellen Formen und Prinzipien des deutschen Sozialstaats lassen sich dabei nur im historischen Kontext verstehen. Der Beginn staatlicher Sozialpolitik ist untrennbar mit dem Übergang zur industriellen Produktionsweise verbunden. Bis dahin prägten familiäre Unterstützung, ständische Sicherungseinrichtungen der Zünfte und die kommunale Armenfürsorge das Bild der Gesellschaft noch bis ins 19. Jahrhundert hinein. Die gesellschaftliche Umwälzung im Zuge der Industrialisierung bewirkte einen tief greifenden Strukturwandel der sozialen Risiken selbst und entzog zugleich den traditionellen Sicherungsformen die soziale und ökonomische Grundlage. Die Einführung der reichseinheitlichen Sozialversicherungssysteme ab der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts markiert den grundlegenden Wechsel zu einer staatlichen Sozialpolitik. Aber erst mit der Gründung der Bundesrepublik Deutschland kam es zu einer eigentlichen Etablierung eines umfassenden Sozialstaats.

1.1 Regelungskompetenzen und Zuständigkeiten

Wie für andere Bereiche staatlichen Handelns in Deutschland gilt auch für die Sozialpolitik das Prinzip des Föderalismus, d. h. die Verteilung der Gesetzgebungs- und Regelungskompetenzen

auf die unterschiedlichen staatlichen Ebenen mit jeweils eigenen verfassungsrechtlich geschützten Zuständigkeiten:

- Der Bund hat die Gesetzgebungskompetenz für alle Aufgaben, bei denen es um die Einheitlichkeit bzw. Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse geht. Die gilt vor allem für das Arbeitsrecht, den Arbeitsschutz, die Betriebs- und Unternehmensverfassung, die Arbeitsförderung sowie für die Sozialversicherung. Zugleich ist der Bund zuständig für die öffentliche Fürsorge, die aufgrund von Entwicklungen in der Praxis wie der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts in Richtung auf Versorgung und allgemeine soziale Angelegenheiten ausgeweitet worden ist. Der Fürsorgeauftrag bezieht sich u. a. auf die Grundsicherung für Arbeitsuchende, die Sozialhilfe, das Wohngeld, die Kinder- und Jugendhilfe sowie auf familienpolitische Leistungen.
- Die Länder können in einzelnen Bereichen gesetzgeberisch tätig werden; die Abgrenzung der jeweiligen Kompetenzen von Bund und Ländern ist im Rahmen der Bestimmungen zur konkurrierenden Gesetzgebung im Grundgesetz festgelegt. Insgesamt sind die sozialpolitischen Zuständigkeiten der Länder begrenzt, sie beziehen sich vor allem auf ausgewählte Felder des Gesundheits- und Sozialwesens.
- Die Regelungskompetenzen der Kommunen, d. h. der kreisfreien Städte, der (Land-)Kreise und der kreisangehörigen Städte und Gemeinden erstreckt sich auf alle sozialen „Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft“ (Art. 28 Abs. 2 GG). Die Kommunen haben im Rahmen der Selbstverwaltung bei dieser Aufgabe der Daseinsvorsorge einen großen Entscheidungs- und Handlungsspielraum. Diese betreffen insbesondere die sogenannten freiwilligen Leistungen. Von den freiwilligen Leistungen der Kommunen sind die durch Bundes- oder Landesrecht vorgegebenen Pflichtaufgaben zu unterscheiden.

Anders dagegen erfolgt die Erbringung der von Bund und Ländern in Sozialleistungsgesetzen garantierten Leistungen, so für Leistungen des staatlichen Fürsorgeauftrags (z. B. Wohngeld, Ausbildungsförderung, Sozialhilfe und Jugendhilfe). Deren jeweilige Durchführung erfolgt nicht durch Bundes- und Landesbehörden, sondern ist auf die kommunale Ebene delegiert. Für

Städte, (Land-)Kreise und Gemeinden als örtliche Träger handelt es sich dabei um Pflichtaufgaben, deren konkrete Ausgestaltung (das „Wie“) den Kommunen aber nicht im Einzelnen vorgegeben ist. In diesem Delegationsverfahren beteiligen die Kommunen gemäß dem Subsidiaritätsprinzip wiederum private Träger bzw. Anbieter, die sich in frei-gemeinnützige oder privat-erwerbswirtschaftliche Anbieter unterscheiden lassen. Dabei gilt der Grundsatz des Vorrangs: Wohlfahrtsverbände, Kirchen und andere private Träger haben bei der Leistungserbringung einen Vorrang gegenüber den Kommunen, die erst nachrangig tätig werden, denen aber der Gewährleistungs- und Finanzierungsauftrag zukommt. Zu den wichtigsten privaten Trägern gehören die Verbände der freien Wohlfahrtspflege. Dazu zählen insgesamt sechs Spitzenverbände: die Arbeiterwohlfahrt, der Deutsche Caritasverband, das Diakonische Werk, das Deutsche Rote Kreuz, der Paritätische Wohlfahrtsverband sowie die Zentralwohlfahrtsstelle der Juden in Deutschland. Im Zuge der Einführung der Pflegeversicherung und entsprechender Regelungen im Sozial- und Jugendhilferecht hat sich die Bedeutung privatwirtschaftlicher Unternehmen bzw. Freiberufler an der Erbringung sozialer Angebote deutlich erhöht.

1.2 Die Rolle der Kommunen in der Sozialpolitik

Trotz der Tendenz einer Verlagerung sozialpolitischer Aufgaben auf die zentralstaatliche Ebene (so durch die Einführung der Pflegeversicherung und der Grundsicherung für Arbeitsuchende) haben die Kommunen in der Sozialpolitik immer noch eine entscheidende Bedeutung, was sich auch in den finanziellen Belastungen widerspiegelt. Die Kommunen sind hauptzuständig für die soziale Infrastruktur der Gesellschaft und für die Daseinsvorsorge der Bürgerinnen und Bürger. In ihre Verantwortung fällt die Sicherstellung eines bedarfsgerechten und bürgernahen Angebots an sozialen Einrichtungen und Dienstleistungen. Zu den wichtigsten Aufgaben zählen soziale Leistungen, Kultur, Gesundheit, Sport und Erholung, Straßenbau und Verkehrswesen, Energie- und Wasserversorgung, Stadtreinigung, öffentliche Ordnung, Bau- und Wohnungswesen sowie Wirtschaftsförderung.

Mit ihrer Gesetzgebungskompetenz haben Bund und Länder die Möglichkeit, die Kommunen und die Kommunalverbände zur Durchführung bestimmter Aufgaben zu verpflichten und den Standard der Aufgabenerfüllung vorzugeben. Dies gilt insbesondere für die Leistungen nach dem Sozialhilfegesetz (SGB XII) sowie dem Kinder- und Jugendhilfegesetz (SGB VIII). So sind die kreisfreien Städte und (Land-)Kreise zugleich die örtlichen Träger der Sozial-, Kinder- und Jugendhilfe. Die damit jeweils verbundenen Aufgaben gehören zu ihren Pflichtaufgaben (pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben). Die Kreise sind im Rahmen der SGB als eigenständige kommunale Selbstverwaltungskörperschaft nach Artikel 28 Absatz 2 GG adressiert. Die Aufgabenträgerschaft wird ihnen explizit zugewiesen. Weitere typische Beispiele für bundesgesetzlich vorgegebene Pflichtaufgaben, die im Sinne der mittelbaren Staatsverwaltung kommunal durchgeführt werden und für die eine staatliche Rechtsaufsicht besteht, sind z. B. die Jugendgerichtshilfe, die Adoptionsvermittlung oder die Schwangerschaftskonfliktberatung. Beispiele für landesgesetzlich geregelte Pflichtaufgaben sind die Versorgung mit Kindergartenplätzen nach den jeweiligen Landeskindergartengesetzen – zumeist als SGB-VIII-Ausführungsgesetze der Länder. Und seit 2005 teilen sich die Kommunen mit dem Bund (Bundesagentur für Arbeit) die Verantwortung für die Grundsicherung für Arbeitssuchende (SGB II) und sind, wenn es sich um zugelassene kommunale Träger handelt, sogar für die Durchführung des SGB II allein zuständig.

Im Rahmen der freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben und einer breiteren Interpretation der Daseinsvorsorge sind die Kommunen aber auch ein eigenständiger sozialpolitischer Akteur im Bereich sozialer Dienste und Einrichtungen geworden. So gibt es vielerorts kommunale Jugendberufshilfen ebenso wie Frauenehäuser oder Beratungsstellen für unterschiedliche Anlässe und Zielgruppen. Häufig bilden auch mehrere örtliche Träger Zweckverbände zur gemeinsamen Durchführung von sozialen Aufgaben, bei denen die Finanzkraft einer einzelnen Kommune nicht ausreichen oder der örtliche Bedarf ein eigenes kommunales Angebot nicht rechtfertigen würde (z. B. mehrere Kommunen betreiben eine gemeinsame Drogenberatungsstelle). Letztlich ist das kommunale Engagement im Bereich der sozialen Dienste weniger ein Ausdruck formaler Zuständigkeit als vielmehr der jeweiligen finanziellen Möglichkeiten.

Aufgaben der Kommunen

Freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben sind ganz in das Belieben einer Kommune gestellt; so ist es ausschließlich Sache der Gemeinden, einzelne soziale Projekte und Maßnahmen zu fördern.

Pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben sind Leistungen, die den Gemeinden durch Bundes- und/oder Landesgesetze vorgeschrieben sind. Bei der Art und Weise ihrer Durchführung haben die Gemeinden jedoch einen Gestaltungs- und Ermessensspielraum. Dies betrifft im sozialen Bereich vor allem die Sozialhilfe und die Kinder- und Jugendhilfe.

Staatliche Aufgaben werden den Gemeinden durch Gesetz übertragen, die Gemeinden fungieren als staatliche Unterbehörde; bei der Aufgabendurchführung bleibt kein Spielraum. Die Kosten werden vom Bund oder Land übernommen. Die Auszahlung des Wohngeldes beispielsweise ist eine staatliche Aufgabe.

1.3 Kommunale Sozialausgaben im Überblick

Beim weitaus größten Teil der kommunalen Sozialpolitik handelt es sich um Pflichtaufgaben. Gut zwei Drittel der kommunalen Sozialausgaben werden durch Aufwendungen der Sozialhilfe (SGB XII) bzw. der Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II) sowie durch die Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe (SGB VIII) gebunden.

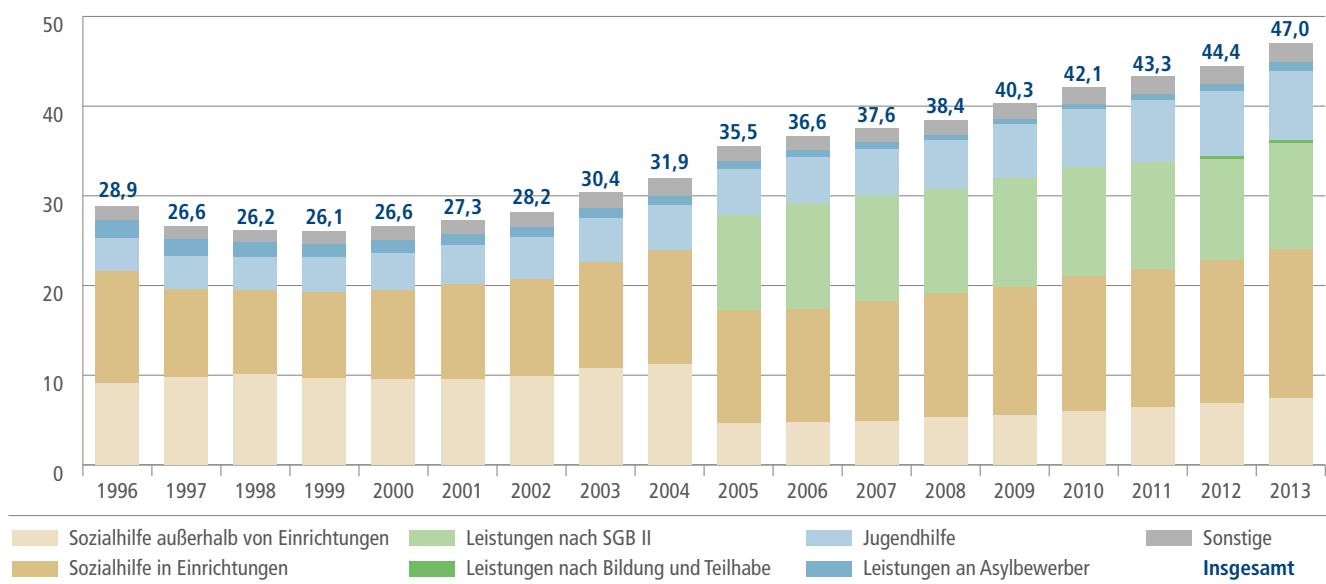
Nimmt man die Zahlen, die vom Deutschen Städtetag im Gemeindefinanzbericht veröffentlicht werden, so zeigt sich, dass die direkten Ausgaben für Soziales im Jahr 2014 bei 48,7 Milliarden Euro liegen, gegenüber 1996 (29,3 Mrd. Euro) entspricht dies einem Anstieg von etwa 65 Prozent (Tabelle 1).

Die Binnenstruktur der sozialen Leistungen in ihrer Entwicklung seit 1996 wird in der Abbildung 1 dargestellt. Der Strukturbruch im Jahr 2005 lässt sich gut erkennen: Die Ausgaben für die Sozialhilfe außerhalb von Einrichtungen reduzieren sich deutlich (von 11,2 auf 4,6 Mrd. Euro), im Gegenzug müssen die Kommunen aber für einen Teil der Ausgaben (10,6 Mrd. Euro) der neu eingeführten Grundsicherung für Arbeitsuchende/SGB II aufkommen. Im Saldo entstehen dadurch Mehrbelastungen, die zu einem Anstieg der Sozialausgaben insgesamt führen (2004: 31,9 Mrd. Euro; 2005: 35,5 Mrd. Euro).

Im Jahr 2013 summieren sich die Ausgaben für die Sozialhilfe (innerhalb und außerhalb von Einrichtungen) auf 24,1 Mrd. Euro. Das entspricht gut der Hälfte der Gesamtausgaben. Für die Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II) werden 11,9 Milliarden Euro eingesetzt (25,3 % der Gesamtausgaben) und für die Jugendhilfe 7,7 Milliarden Euro (16,4 % der Gesamtausgaben). Bezogen auf die kommunalen Gesamtausgaben machen die Ausgaben für soziale Leistungen (2014) 24,1 Prozent aus (Tabelle 1). Betrachtet man die Entwicklung seit 2000, so steigt der Anteil der Sozialausgaben bis 2006 steil an. Zwischen 2007 und 2013 verharrt die Quote auf diesem Niveau, um dann 2014 erneut auf 28,6 Prozent zuzulegen (Tabelle 1). Diese Zahlen basieren auf der Kassenstatistik, welche ihrer Funktion nach einen zeitnahen Überblick der Haushaltsentwicklungen geben soll. Die Kassenstatistik bildet in dieser Kategorie jedoch lediglich direkte Zahlungen der Kommunen ab. Weitere Zahlungen, die zu den Sozialleistungen gehören, wie z. B. eigenes Personal, Zuweisungen an externe Träger, Investitionen oder Sachausgaben, werden nicht erfasst (Deutscher Städtetag 2014: 19). Die Kassenstatistik unterschätzt daher die sozialen Ausgaben der Kommunen (vgl. Abschnitt B 1).

Abbildung 1: Soziale Leistungen* der Kommunen nach Leistungsarten 1996–2013

In Mrd. Euro



* ohne Berücksichtigung von ausgaben spezifischen Einnahmen

Quelle: Deutscher Städetag 2014, Berechnungen nach der Kommunalstatistik des Statistischen Bundesamtes

| Bertelsmann Stiftung

Die zur Wahrnehmung der kommunalen Aufgaben notwendigen Einnahmen stammen im Wesentlichen aus drei Quellen:

- Steuereinnahmen
- Gebühren und Beiträge
- Finanzzuweisungen vom Land

Die Finanzverfassung weist den Kommunen das Aufkommen an den Realsteuern (Gewerbesteuer und Grundsteuer) und den örtlichen Aufwand- und Verbrauchsteuern zu. Ergänzend erhalten die Gemeinden Anteile aus den Gemeinschaftsteuern (Einkommensteuer und Umsatzsteuer). Das Steuerrecht wird durch den Bundesgesetzgeber geregelt. Hinsichtlich der Aufteilung der Gemeinschaftsteuern haben die Kommunen kein Mitentscheidungsrecht. Flexibilität besteht bei den Realsteuern, deren Aufkommen die Gemeinden durch die Festlegung der Steuersätze (Hebesätze) beeinflussen können. Von den Steuern sind Gebühren und Beiträge zu unterscheiden. Bei diesen handelt es sich um Einnahmen, denen eine konkrete Gegenleistung gegenübersteht. Das Prinzip der Kostendeckung kann bei Benutzungsge-

bühren bzw. -entgelten im sozialen, kulturellen und sportlichen Bereich nicht gelten, da dadurch die Inanspruchnahme der entsprechenden Leistungen und Angebote erheblich eingeschränkt und die gesellschafts- und sozialpolitisch erwünschte bedarfsdeckende Versorgung verhindert würde. Das gilt z. B. für Jugendfreizeiteinrichtungen, Schuldnerberatungsstellen, Familien- und Erziehungsberatungsstellen oder Tagesstätten für Kinder. Eine ähnlich abschreckende Wirkung hätten kostendeckende Gebühren bzw. Eintrittsentgelte bei Schwimmbädern, Museen, Theatern oder öffentlichen Büchereien. Um die begrenzte finanzielle Leistungsfähigkeit bestimmter Bevölkerungsgruppen zu berücksichtigen, sind zudem Gebührenermäßigungen (so für Arbeitslose, Sozialhilfeempfänger, Schüler, Studenten, Rentner) oder einkommensabhängig gestaffelte Gebühren (Elternbeiträge in Kindergärten) verbreitet.

Tabelle 1: Einnahmen und Ausgaben der Gemeinden 1996–2013

in Mrd. Euro und in Prozent der Gesamteinnahmen und -ausgaben

	1996		2000		2005		2010		2014*	
	in Mrd. €	in %	in Mrd. €	in %	in Mrd. €	in %	in Mrd. €	in %	in Mrd. €	in %
Einnahmen	144,6	100	148,0	100	150,9	100	175,4	100	203,8	100
Steuern darunter:	43,9	30,4	52,0	35,1	54,3	35,9	63,9	36,4	79,6	39,1
– Gewerbesteuer	17,1	11,8	19,4	13,0	23,3	15,4	26,9	18,4	33,3	16,3
– Anteil an der Umsatzsteuer	–	–	2,7	1,8	2,6	1,7	3,3	1,9	3,7	1,8
– Anteil an der Einkommensteuer	19,4	13,4	21,4	14,4	18,6	12,3	23,0	13,1	30,1	14,8
Zahlungen von Bund und Land	39,8	27,5	40,7	27,4	44,2	29,2	54,6	31,1	69,9	34,3
Investitionszahlungen von Bund und Land	10,0	6,9	8,6	5,7	7,6	5,0	10,1	5,8	7,3	3,6
Gebühren	19,0	13,1	17,0	11,4	16,0	10,5	16,2	9,2	17,2	8,4
Beiträge, Erwerbseinnahmen, Erlöse	9,9	6,8	11,4	7,6	9,3	6,1	5,9	3,4		
Sonstige Einnahmen	22,0	15,2	18,5	12,4	19,6	12,9	24,8	14,1	29,8	14,6
Ausgaben	148,6	100	146,1	100	153,2	100	182,3	100	202,4	100
Personal	39,8	26,8	39,6	27,0	40,8	26,6	45,1	24,7	51,9	25,6
Sachaufwand	26,5	17,8	28,2	19,3	30,3	19,7	38,6	21,2	42,3	20,9
Soziale Leistungen	29,3	19,7	26,3	17,9	35,2	22,9	41,9	23,0	48,7	24,1
Zinsen	5,8	3,9	5,3	3,6	4,7	3,0	4,3	2,4	3,8	1,9
Sachinvestitionen	26,6	17,9	24,7	16,8	18,7	12,2	23,2	12,7	21,6	10,7
Zahlungen an öffentlichen Bereich	6,9	4,6	6,1	4,1	6,1	3,9	7,4	4,1		
Sonstige Ausgaben	13,9	9,4	16,0	10,9	17,5	11,4	21,8	12,0	34,2	16,9
Finanzierungssaldo	– 4,04		+ 1,93		– 2,2		– 6,9		+ 1,4	

* Schätzung

Quelle: Deutscher Städtetag 2014

1.4 Begrenzte Aussagefähigkeit bundesdurchschnittlicher Finanzdaten

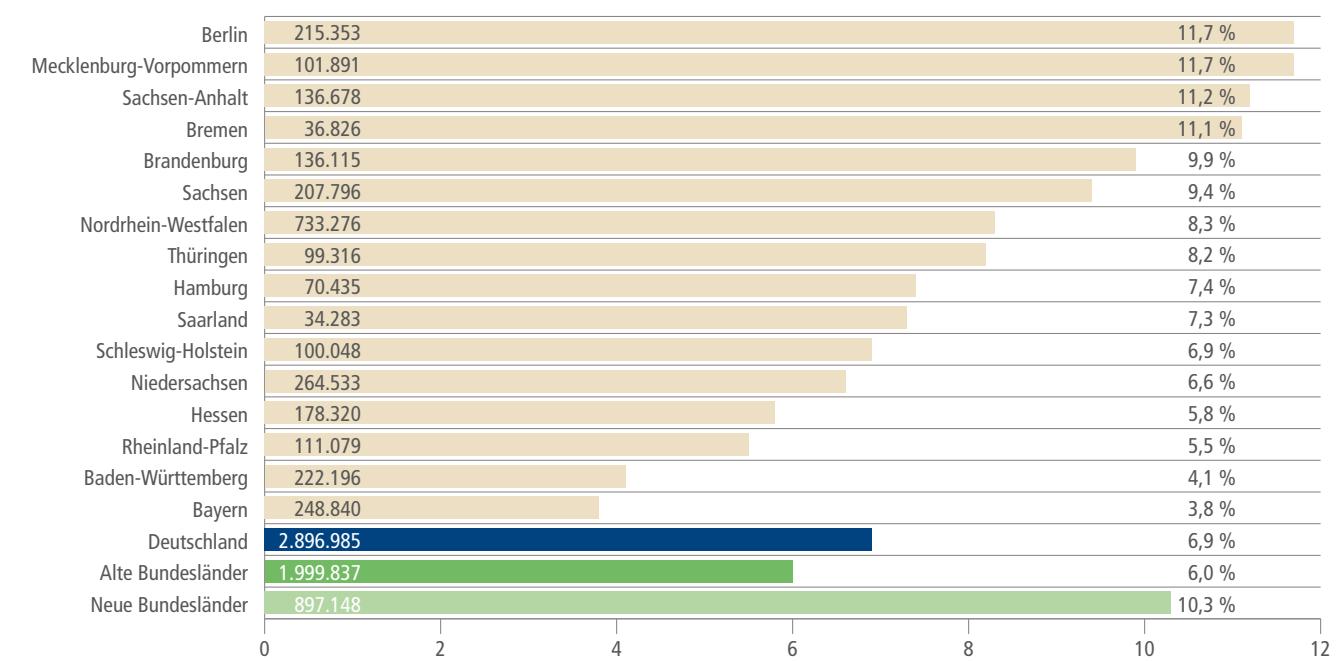
Ausdrücklich ist bei den dargestellten Finanzdaten darauf zu verweisen, dass es sich um Größen handelt, die den Bundesdurchschnitt abbilden. Da aber gerade im kommunalen Bereich die Unterschiedlichkeit zwischen einzelnen Städten, Kreisen, Regionen und Bundesländern charakteristisch ist, kommt bundesdurchschnittlichen Daten nur eine begrenzte Aussagekraft zu. Diese Daten bilden allgemeine Strukturen und Trends ab, können aber keine Information über die Lage einer einzelnen Stadt oder einer einzelnen Kommune bieten (vgl. Abschnitt B 5).

Dies betrifft im besonderen Maße die Sozialausgaben, denn die sozialen Tatbestände, Probleme und Risiken, die den Anlass für die Ausgaben geben, weichen in ihren Dimensionen und Ausprägungen erheblich voneinander ab. Zudem haben die Kommunen in vielen Bereichen quantitative und qualitative Gestaltungsmöglichkeiten nicht nur bei den freiwilligen Aufgaben, sondern in der Art der Durchführung auch bei den pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben.

Die regional hoch unterschiedliche Verteilung von sozialen Problemlagen, die die Kommunen berühren, zeigt sich, um nur vier Bereiche zu benennen, insbesondere in Bezug auf

Abbildung 2: Arbeitslosenquoten und Arbeitslosenzahlen nach Bundesländern 2013

Arbeitslosenquoten in Prozent aller civilen Erwerbspersonen



Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit 2014: Arbeitslosigkeit im Zeitverlauf

Bertelsmann Stiftung

- die Arbeitsmarkt- und Beschäftigungslage (Höhe der Arbeitslosigkeit, insbesondere der Langzeitarbeitslosigkeit),
- die Einkommenslage (Grad der Erwerbsbeteiligung, Verbreitung von Niedriglöhnen und prekärer Beschäftigung),
- die Lebensformen (Anteil von Alleinstehenden und Alleinerziehenden und von Kindern),
- die Migrationsstruktur (Anzahl und Anteil von Menschen mit Migrationshintergrund, von Asylbewerbern und Flüchtlingen).

Im Vergleich der Bundesländer sind die Abweichungen bei der Arbeitslosigkeit erheblich (Abbildung 2): Die Arbeitslosenquote in Mecklenburg-Vorpommern liegt (Jahresdurchschnitt 2013) mit 11,7 Prozent mehr als dreimal so hoch wie in Bayern (3,8 %). Auf Ebene der Kreise und kreisfreien Städte ist die Streuung noch deutlich größer. Hier bilden der Landkreis Eichstätt (Bayern) mit

1,2 Prozent und die Stadt Gelsenkirchen (NRW) mit 15,1 Prozent die Pole (Oktober 2014).

Die Situation für die im besonderen Maße von sozialen Problemlagen belasteten Kommunen verschärft sich noch dadurch, dass auch die Einnahmeseite der Haushalte im hohen Maße von der wirtschaftlichen Lage im regionalen Raum abhängt. Insbesondere die Einnahmen aus der Gewerbesteuer werden in ihrer Höhe und Entwicklung durch die Branchen- und Beschäftigungsstruktur beeinflusst – mit dem Ergebnis, dass sich in vielen Fällen die Probleme auf der Ausgaben- und Einnahmeseite überlagern und verschärfen. Beispielhaft dafür ist die Lage der Städte im Ruhrgebiet, die mehr oder minder sämtlich von Haushaltssicherungskonzepten betroffen sind.

2 Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II)

- Die Zusammenführung von Leistungen der Arbeitslosenhilfe und der Hilfe zum Lebensunterhalt für Erwerbsfähige als Teilbereich der Sozialhilfe hat im Jahr 2005 zu einem Systembruch in der Absicherung der Langzeitarbeitslosigkeit geführt.
- Neben der besseren Integration in den Arbeitsmarkt und der schwierigen – für die Empfänger oft zufälligen – Abgrenzung der Leistungssysteme war die Entlastung der Kommunen von der Sozialhilfe ein Ziel dieser Reform. Hierzu wurde der Bundesanteil an den Kosten der Unterkunft (KdU) erfunden.
- Der Systemwechsel legte die verdeckte Arbeitslosigkeit offen. Der Anstieg der Fallzahlen und Ausgaben wurde so nicht erwartet. Die intendierte kommunale Entlastung musste daher über eine Anpassung des Bundesanteils an den KdU regelmäßig nachjustiert werden.
- Die Leistungen nach SGB II werden im Regelfall in geteilter Trägerschaft zwischen Kreisen/kreisfreien Städten und Bundesagentur für Arbeit erbracht. Die Organisation der gemeinsamen Einrichtung und die Gewährung der Leistungen stießen an hohe rechtliche und administrative Hürden. Folge war eine kaum überschaubare Fülle an Rechtsprechung und Gesetzesänderungen.
- Rund zehn Prozent der Gesamtbevölkerung bis 65 Jahre beziehen Hilfen nach SGB II. Die Empfängerquote streut stark in Abhängigkeit der Wirtschaftslage. Sie bewegt sich zwischen 22 Prozent in Gelsenkirchen und einem Prozentpunkt im bayerischen Kreis Eichstätt.
- Zu den Risikogruppen zählen besonders Alleinerziehende und deren Kinder. Zwei von fünf Alleinerziehenden beziehen Leistungen nach SGB II. Der Anteil von Kindern unter 15 Jahren im SGB II ist deutlich höher als jener der Gesamtbevölkerung (15 Prozent). In einzelnen Regionen ist jedes dritte Kind betroffen. Damit sind erhebliche Beeinträchtigungen in den Lebenswirklichkeiten und Chancen verbunden.

- Der Systemwechsel hat zu einer finanziellen Entlastung der Arbeitslosenversicherung als Zweig der gesetzlichen Sozialversicherung geführt. Die Kosten der Langzeitarbeitslosigkeit bilden sich nun im SGB II ab. Die Empfängerzahlen reagieren wenig auf die Konjunktur.
- SGB II kann als ein Indikator der Strukturschwäche betrachtet werden. Die damit einhergehenden Ausgaben belasten die Haushalte der kreisfreien Städte und Kreise direkt und über fachlich angrenzende Aufgaben indirekt. Sie kumulieren in strukturschwachen Regionen.

2.1 Historie und Ziel des Gesetzes

Das zu Jahresbeginn 2005 in Kraft getretene SGB II hat das deutsche Sozialsystem und auch die sozialpolitische Rolle der Kommunen strukturell verändert. Die Rede ist von einem „Paradigmenwechsel in der Sozialpolitik“, denn für erwerbsfähige Leistungsberechtigte wurden die Leistungssysteme Arbeitslosenhilfe (nach dem SGB III) und Sozialhilfe (nach dem BSHG) „zusammengeführt“. Die Arbeitslosenhilfe als eigenständige Leistung wurde abgeschafft.

Die vom Bund finanzierte Arbeitslosenhilfe war eine speziell auf Langzeitarbeitslose zugeschnittene Leistung, die im Anschluss an den beitragsfinanzierten Versicherungsanspruch auf Arbeitslosengeld bezogen werden konnte. Im Jahresschnitt 2004 wurden rund 2,2 Millionen Arbeitslosenhilfebezieher und 1,8 Millionen Arbeitslosengeldbezieher gezählt. In den zurückliegenden Jahren war im Zuge einer wachsenden Arbeitslosigkeit allgemein und der Langzeitarbeitslosigkeit im Besonderen die Empfängerzahl von Arbeitslosenhilfe stark angestiegen, seit 1990 hatte sie sich nahezu vervierfacht.

Die Arbeitslosenhilfe nahm eine Zwischenstellung zwischen einer Versicherungs- und Fürsorgeleistung ein: Sie knüpfte an einen ausgelaufenen Anspruch auf Arbeitslosengeld an, war im Unterschied zur befristeten Versicherungsleistung Arbeitslosengeld zeitlich unbefristet, aber bedürftigkeitsgeprüft. Und im Unterschied zur Sozialhilfe wurde die Leistungshöhe nicht auf den Bedarf des Haushalts bezogen, sondern als Individualleistung auf das zuletzt erzielte Nettoarbeitsentgelt. Diese Zwi-

schenstellung kam auch darin zum Ausdruck, dass die Bedürftigkeitsprüfung (Anrechnung von Einkommen und Vermögen) und die Zumutbarkeitsanforderungen weniger streng waren als bei der Sozialhilfe.

Mit der Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe wurde auf die wachsenden Probleme des Nebeneinanders zweier Leistungssysteme reagiert, die sich an einen vergleichbaren Personenkreis richten:

- Die getrennte Finanzierungsverantwortung Bund und Kommunen führte zu wechselseitigen Kostenverschiebungen („Verschiebebahnhöfe“) mit der Folge, dass es keine einheitliche Orientierung in Richtung einer vorrangigen, organisatorisch, personell und instrumentell unterstützten Vermittlung und Förderung von Langzeitarbeitslosen gab. Schwer vermittelbare Personengruppen am Arbeitsmarkt wurden zu Dauerleistungsempfängern, einzelne Gruppen von Sozialhilfeempfängern, so insbesondere Alleinerziehende, hatten keinen Zugang zu den Maßnahmen der Arbeitsförderung der Bundesanstalt für Arbeit.
- Da die Arbeitslosenhilfe nicht bedarfsoorientiert ausgerichtet war, hatte ein (allerdings kleinerer) Teil der Empfänger Anspruch auf ergänzende Sozialhilfe. Die Betroffenen wurden mit zwei Leistungsgesetzen und zwei Verwaltungen konfrontiert.
- Die kommunale Finanzierung der wachsenden Ausgaben für die Sozialhilfe hat die Städte und Gemeinden überfordert und regionale Ungleichgewichte verstärkt. Die Sozialhilfeträger wurden zum Lückenbüßer für die unzureichende soziale Absicherung einer wachsenden Zahl von Arbeitslosen.

Im Zuge der Neuausrichtung der Arbeitsmarktpolitik durch die sogenannten Hartz-Gesetze war es aber vor allem das grundlegende Ziel des SGB II, bei der wachsenden Gruppe der Langzeitarbeitslosen die Bedingungen für eine Reintegration in den Arbeitsmarkt zu verbessern. Die Grundsicherung für Arbeitsuchende soll erwerbsfähige Leistungsberechtigte bei der Aufnahme und Beibehaltung einer Erwerbstätigkeit unterstützen und den Lebensunterhalt sichern, soweit sie ihn nicht auf andere Weise bestreiten können. Zu den Leistungen zählt das

Spektrum der aktiven Arbeitsmarktpolitik einschließlich der Beratungs-, Vermittlungs- und Qualifizierungsleistungen sowie ggf. erforderliche ergänzende persönliche Hilfen wie Kinderbetreuung, Schuldnerberatung, Suchtberatung und psychologische Betreuung. Die Leistungen sollen durch Jobcenter, die als einheitliche Anlaufstelle dienen, erbracht bzw. koordiniert werden. Vom Jobcenter betreut werden sollen auch jene Erwerbsfähigen, die wegen fehlender Bedürftigkeit keine Leistungen erhalten.

Dem Spektrum der Eingliederungsleistungen (Prinzip des Förderns) stehen auf der anderen Seite verschärzte Sanktionen gegenüber (Prinzip des Forderns): Bei Verstößen gegen die Verpflichtungen des SGB II greifen Sanktionen, die bis hin zum völligen Wegfall der Leistungen führen können. Dazu kommt es, wenn sich Erwerbsfähige weigern, eine angebotene Eingliederungsvereinbarung abzuschließen oder die dort festgelegten Pflichten zu erfüllen, oder wenn sie eine zumutbare Arbeit bzw. Ausbildung ablehnen. Für Personen unter 25 Jahren gelten verschärzte Sanktionsregelungen.

2.2 Anspruchsberechtigter Personenkreis, Leistungen und Träger

Anspruchsberechtigt sind erwerbsfähige Hilfebedürftige zwischen 15 und 65 Jahren bzw. der Regelaltersgrenze sowie die Angehörigen, die mit ihnen in einem Haushalt (Bedarfsgemeinschaft) leben. Erwerbsfähig ist, „wer nicht wegen Krankheit oder Behinderung auf absehbare Zeit außerstande ist, unter den üblichen Bedingungen des Arbeitsmarktes mindestens drei Stunden täglich erwerbstätig zu sein“. Bezug genommen wird hier auf den rentenrechtlichen Begriff der vollen Erwerbsminderung (§ 43 SGB VI). Es ist also jede Person erwerbsfähig, deren volle Erwerbsminderung nicht festgestellt ist.

Ansprüche auf Leistungen setzen zudem Hilfebedürftigkeit voraus. Als hilfebedürftig gilt, wer seinen Bedarf und den Bedarf seiner Angehörigen nicht aus eigenen Mitteln und Kräften decken kann, so insbesondere durch Erwerbstätigkeit oder Einsatz von Vermögen, und auch nicht von dritter Seite ausreichende Unterstützung erhält. Hilfesuchende müssen die eigene Arbeitskraft zur Beschaffung des Lebensunterhalts für sich und die unter-

haltsberechtigten Angehörigen einsetzen und bereit sein, jede Arbeit, soweit sie nicht gegen Gesetz oder die guten Sitten verstößt, aufzunehmen.

Die Bedürftigkeitsprüfung hinsichtlich der Anrechnung von Einkommen orientiert sich dabei an der Sozialhilfe. Die Freibeträge bei der Anrechnung von Einkommen aus Erwerbstätigkeit sind jedoch höher als bei der Sozialhilfe. Auch bei der Anrechnung von Vermögen ergeben sich gegenüber der Sozialhilfe einige Erleichterungen. Einkommen und Vermögen von Ehepartnern (und ggf. eheähnlichen Lebensgemeinschaften) sind zu berücksichtigen. In Anrechnung kommen auch Einkommen und Vermögen der Eltern bei Hilfebedürftigkeit von minderjährigen Kindern bzw. von Kindern unter 25 Jahren, die ihre Erstausbildung noch nicht abgeschlossen haben.

Um finanzielle Anreize für Erwerbstätigkeit zu geben, werden bei der Einkommensanrechnung besondere Freibeträge für Erwerbseinkommen eingeräumt. Erwerbstätige Hilfeempfänger haben dadurch immer ein höheres Gesamteinkommen als nicht erwerbstätige Hilfeempfänger.

Zur Sicherung des Lebensunterhalts erhalten erwerbsfähige Hilfebedürftige die Leistung Arbeitslosengeld II. Anders als bei der vormaligen Arbeitslosenhilfe und den Regelungen des SGB III begrenzt sich der Empfängerkreis also nicht auf (registrierte) Arbeitslose, sondern eingeschlossen sind auch Erwerbstätige (Arbeitnehmer wie Selbstständige) sowie jene, die zwar erwerbsfähig, aber nur eingeschränkt verfügbar sind oder denen Erwerbstätigkeit nicht zugemutet wird. Nicht erwerbsfähige Hilfebedürftige, die als Partner und/oder Kinder mit dem Erwerbsfähigen in einem Haushalt leben, erhalten Sozialgeld.

Die Leistungshöhe von Arbeitslosengeld II und Sozialgeld entspricht dem Regelbedarf in der Sozialhilfe (SGB XII). Die Regelbedarfe für Bedarfsgemeinschaften richten sich nach dem Haushaltstyp: Partner erhalten jeweils 90 Prozent der Leistung für Alleinstehende; für Kinder gelten besondere Leistungssätze. Es gelten die gleichen Regelungen wie in der Sozialhilfe, insbesondere bei der Übernahme der Warmmiete und den gesetzlichen Mehrbedarfen, z.B. bei Schwangeren oder Alleinerziehenden. Der Gesamtbedarf des Haushalts bzw. der Bedarfsgemeinschaft errechnet sich aus der Summe der Regelleistungen zuzüglich der

Leistungen für Unterkunft und Heizung sowie möglicher Mehrbedarfszuschläge.

Die Anpassung der Regelleistungen folgt der Anpassung der Regelbedarfe in der Sozialhilfe. Erwerbsfähige Hilfebedürftige werden in der gesetzlichen Kranken- und Pflegeversicherung pflichtversichert.

Die Grundsicherung wird in geteilter Trägerschaft erbracht. Grundsätzlich ist die Bundesagentur für Arbeit (BA) für die Umsetzung des SGB II zuständig. Die Kommunen sind Träger folgender Leistungen:

- Betreuung minderjähriger oder behinderter Kinder oder häusliche Pflege von Angehörigen
- Schuldnerberatung, psychosoziale Betreuung oder Suchtberatung
- Kosten der Unterkunft
- Erstausstattung für Wohnung einschließlich Haushaltsgeräten
- Bekleidung sowie Erstausstattung bei Schwangerschaft und Geburt
- Aufwendungen für Schulausflüge und mehrtägige Klassenfahrten

Für alle übrigen Leistungen der Grundsicherung, insbesondere für die Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts (Arbeitslosengeld II, Sozialgeld, Mehrbedarfe, Beiträge zur Kranken- und Pflegeversicherung) und die Leistungen zur Eingliederung in Arbeit liegt die Zuständigkeit bei der BA. Um die einheitliche Wahrnehmung der Aufgaben sicherzustellen, müssen die Agenturen für Arbeit und die kommunalen Träger in gemeinsamen Einrichtungen zusammenarbeiten. Den Kommunen wird aber die Option eingeräumt, anstelle der Agenturen für Arbeit die Aufgaben nach dem SGB II wahrzunehmen. Von dieser gebündelten Aufgabenwahrnehmung erhofft man sich eine integrierte Betreuung der Arbeitslosen aus einer Hand, was die Vermittlung in den Arbeitsmarkt fördern soll.

In diesem Fall tragen die Kommunen alle Leistungen nach SGB II. Ursprünglich wurden 69 sogenannte Optionskommunen bestimmt. Diese Gruppe wurde ab 2012 um weitere 41 Kommunen aufgestockt.

Für die Leistungen, die von der Bundesagentur erbracht werden, trägt der Bund die Kosten. Die von den Kommunen zu erbringenden Leistungen werden von diesen finanziert. Allerdings beteiligt sich der Bund an den Kosten der Unterkunft. Diese Kostenbeteiligung wurde eingeführt, um die erhoffte kommunale Entlastung zu bewirken. Im Falle der Optionskommunen erstattet der Bund die eigentlich durch den Bund zu tragenden Aufgaben.

2.3 Wesentliche Veränderungen in der Rechtslage seit 2005

In seiner nunmehr zehnjährigen Geschichte hat das SGB II eine kaum überschaubare Fülle von Änderungen erfahren, die an dieser Stelle nicht umfassend dargestellt werden können. Diese Änderungen resultieren aus der Komplexität einer im Grundgesetz nicht vorgesehenen Mischverwaltung von Bund und Kommunen sowie Unsicherheiten der Leistungsgewährung, die zu hunderttausenden Widersprüchen führten. In Tabelle 2 sollen lediglich – in der Reihenfolge der Beschlussfassung – einige Schwerpunkte benannt werden.

Tabelle 2: Wesentliche Rechtsänderungen im SGB II seit 2005

August 2005: Freibetragsneuregelungsgesetz

- Neuregelung der Erwerbstätigenfreibeträge

März 2006: Gesetz zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze

- Angleichung der Regelleistungen Ost an das West-Niveau
- Ausweitung der Bedarfsgemeinschaften auf unverheiratete Kinder unter 25 Jahren

Juli 2006: Gesetz zur Fortentwicklung der Grundsicherung für Arbeitsuchende

- Neue Regelungen bei der Einkommens- und Vermögensanrechnung,
- Überprüfung von Arbeitsfähigkeit, Verschärfung von Sanktionen

Dezember 2006: Gesetz zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch und des Finanzausgleichsgesetzes

- Erhöhte Beteiligung des Bundes an den Kosten für Unterkunft und Heizung ab 2007 von 29,1 Prozent auf 31,2 Prozent
- Veränderung dieses Anteils in den Jahren 2008 bis 2010 in Abhängigkeit von der Veränderung der Zahl der Bedarfsgemeinschaften

Oktober 2007: Zweites Gesetz zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch (Job-Perspektive)

- Neue arbeitsmarktpolitische Instrumente für Langzeitarbeitslose mit besonderen Vermittlungshemmnissen (u. a. Beschäftigungszuschuss)

Juli 2008: Viertes Gesetz zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch

- Entfristung der 2007 in Kraft getretenen Beteiligung des Bundes an den Kosten der Unterkunft

Dezember 2008: Gesetz zur Neuausrichtung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente

- Neuordnung und Modifizierung der Erbringung von Eingliederungsleistungen

Dezember 2008: Fünftes Gesetz zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch

- Juli 2009: Gesetz zur verbesserten steuerlichen Berücksichtigung von Vorsorgeaufwendungen (Bürgerentlastungsgesetz Krankenversicherung) (Artikel 5)
- Einführung eines Schulstarterpakets

März 2009: Gesetz zur Sicherung von Beschäftigung und Stabilität in Deutschland („Konjunkturpaket II“) (Artikel 8)

- Einführung einer dritten Altersstufe bei den Regelsätzen

Dezember 2009: Sechstes Gesetz zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch

- Reduzierung der Bundesbeteiligung an den kommunalen Leistungen für Unterkunft und Heizung für das Jahr 2010 auf 23 Prozent

August 2010: Gesetz zur Weiterentwicklung der Organisation der Grundsicherung für Arbeitsuchende

- Dauerhafte Neuorganisation der Aufgabenwahrnehmung von Kommunen und Bundesagentur, Umsetzung des Urteils des Bundesverfassungsgerichts vom 20.12.2007.
- Im Regelfall Durchführung der Aufgaben des SGB II durch Bundesagentur für Arbeit und kommunale Träger in gemeinsamen Einrichtungen. Die Jobcenter sind Mischbehörden aus Bundes- und Landesbehörden nach dem neuen Art. 91e des Grundgesetzes.
- Ein Viertel aller kommunalen Träger können Optionskommunen sein, zu den bestehenden 69 Optionskommunen kommen ab 2012 also weitere 41 hinzu.
- Beendigung von bisher noch vorhandenen getrennten Aufgabenwahrnehmungen. Überführung entweder in eine gemeinsame Einrichtung (oder in einen zugelassenen kommunalen Träger).

Oktober 2010: Haushaltsbegleitgesetz 2011 (Artikel 14)

- Anrechnung des Elterngeldes auf Leistungen der Grundsicherung
- Streichung des Zuschlags beim Wechsel von ALG I auf ALG II

März 2011: Gesetz zur Ermittlung von Regelbedarfen und zur Änderung des Zweiten und Zwölften Buches Sozialgesetzbuch

- Neues System der Ermittlung der Regelbedarfe nach Maßgabe des Urteils des Bundesverfassungsgerichts vom 9.2.2010, Einführung von sechs Regelbedarfsstufen. In Jahren, in denen keine Neuermittlung nach dem revidierten Statistikmodell erfolgt, werden die Regelsätze nach Maßgabe der Entwicklung der Preise für Regelbedarfsrelevante Güter und Dienstleistungen sowie der Entwicklung der Nettolöhne und -gehälter je beschäftigten Arbeitnehmers angepasst.
- Einführung von Leistungen für Bildung und Teilhabe für Kinder und Jugendliche durch Sach- und Dienstleistungen, insbesondere in Form von personalisierten Gutscheinen oder Direktzahlungen an Anbieter von Leistungen zur Deckung dieser Bedarfe
- Veränderungen bei der Einkommensanrechnung und bei der Berechnung der Kosten der Unterkunft
- Neufassung der Liste der Pflichtverletzungen und der Sanktionen

November 2011: Gesetz zur Verbesserung der Eingliederungschancen am Arbeitsmarkt (Instrumentenreform)

- Zusammenfassung der Instrumente der öffentlich geförderten Beschäftigung, Wegfall der Arbeitsgelegenheiten in der Entgeltvariante, Begrenzung der Dauer der Maßnahmen
- Neuausrichtung und Budgetierung der Förderung von Arbeitsverhältnissen

2.4 Empfänger und Bedarfsgemeinschaften – Entwicklung und Strukturen

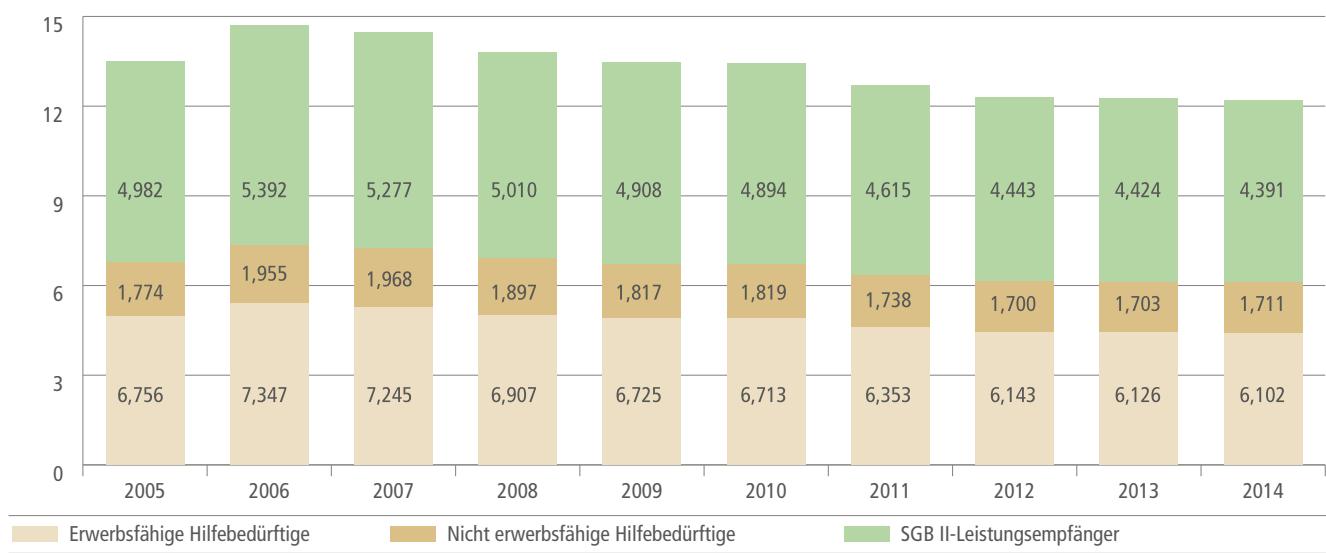
Zahl der Empfänger und Empfängerquoten

Im Jahresschnitt 2006 bezogen etwa 7,3 Millionen Personen Leistungen nach dem SGB II. Das entspricht einem Anteil von 11,0 Prozent der Gesamtbevölkerung im Alter bis zu 65 Jahren. Vergleicht man diese hohe Zahl und Quote der Hilfeempfänger mit den entsprechenden Werten vor Einführung des SGB II, so ist eine beachtliche Steigerung festzustellen: Ende 2004, zum Zeitpunkt der Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe, konnte von 2,2 Millionen Empfängern von Arbeitslosenhilfe und von 1,2 Millionen erwerbsfähigen Sozialhilfeempfängern ausgegangen werden. Für diese Differenz ist eine Reihe von Faktoren verantwortlich:

- **Haushaltseffekt:** In der Arbeitslosenhilfe wurden nur die Anspruchsberchtigten erfasst, nicht aber deren Angehörige. Wenn Bedürftigkeit im Haushaltkontext vorliegt, erhalten im SGB II auch erwerbsfähige Angehörige das Arbeitslosengeld II, nicht erwerbsfähige Angehörige (in der Regel Kinder) haben Anspruch auf Sozialgeld.
- **Arbeitsmarkteffekt:** Die Bedürftigkeit von Grundsicherungsleistungen in der Bevölkerung selbst ist angestiegen, weil die Zahl der Langzeitarbeitslosen weiter zugenommen hat.
- **Verschiebeffekt:** Die Verkürzung von Rahmenfrist und Bezugsdauer der Versicherungsleistung Arbeitslosengeld hat mit dazu beigetragen, dass Arbeitslose schneller und häufiger in den Bezug von Arbeitslosengeld II wechseln (müssen).
- **Dunkelziffereffekt:** Die Einführung des SGB II hat – wie vom Gesetzgeber auch beabsichtigt – dazu beigetragen, die „verdeckte Armut“, d. h. die Nichtinanspruchnahme trotz Leistungsbedarf, zu reduzieren. Insbesondere viele ehemalige Arbeitslosenhilfebezieher hatten zuvor ihr Recht auf aufstockende Leistungen der Sozialhilfe nicht in Anspruch genommen.

Abbildung 3: Leistungsempfänger der Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II) 2005–2014

In Mio., im Jahresdurchschnitt



Quelle: Bundesagentur für Arbeit: Der Arbeits- und Ausbildungsmarkt in Deutschland, verschiedene Jahrgänge

Bertelsmann Stiftung

- Leistungseffekt: Die Verbesserungen im SGB II gegenüber der alten Sozialhilfe (so der elternunabhängige Anspruch für Jugendliche, die Pauschalierung der Einmalleistungen) haben den Kreis der Anspruchsberechtigten erhöht, die Verschlechterungen gegenüber der alten Arbeitslosenhilfe (verschärfte Einkommens- und Vermögensanrechnungen) haben ihn gesenkt.

Seit 2006 entwickelte sich die Zahl der Leistungsempfänger rückläufig (Abbildung 3). Sie sank von 7,3 Millionen auf sechs Millionen im Jahresdurchschnitt 2013. Angesichts der Verbesserung der Arbeitsmarktlage und der sinkenden Arbeitslosigkeit fällt der Rückgang aber nur schwach aus.

Festzustellen ist, dass die erhoffte Entlastung der Kommunalaushalte nicht eingetreten ist. Es zeigten sich die Unwägbarkeiten in der Prognose der Entwicklungen von Fallzahlen und Ausgaben im Zuge des Systemwechsels.

Wie begrenzt die Entlastung ist, kommt deutlich zum Ausdruck, wenn man den Trend der Empfängerquote betrachtet (Abbil-

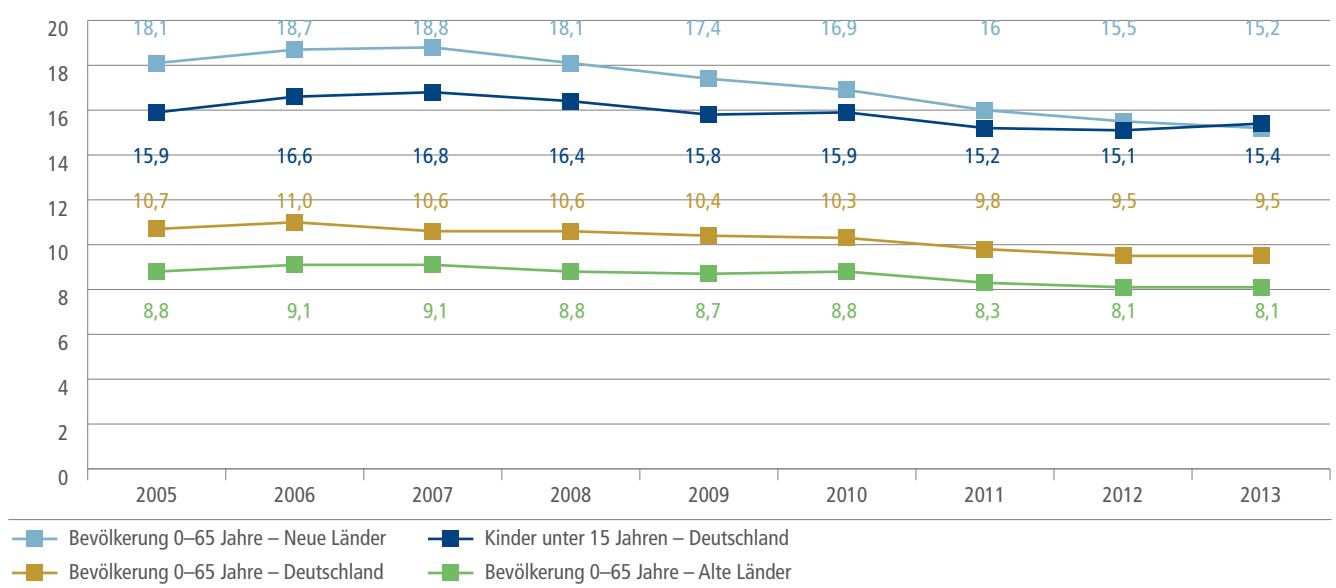
dung 4). Der Anteil der Leistungsempfänger an der Gesamtbevölkerung verringert sich lediglich von 11,0 Prozent (2006) auf 9,5 Prozent (2013). Immer noch ist damit fast jede zehnte Person im Alter unter 65 Jahren auf Leistungen der Grundsicherung angewiesen.

Erwerbsfähige, Nichterwerbsfähige, Arbeitslose, Nichtarbeitslose

Erklären lässt sich diese Persistenz der Hilfebedürftigkeit vor allem durch die Heterogenität des Empfängerkreises: Zu den 4,4 Millionen erwerbsfähigen Leistungsempfängern mit Anspruch auf Arbeitslosengeld II (2013) zählen eben nicht nur Arbeitslose, sondern auch Erwerbstätige, die aufgrund ihres nicht bedarfsdeckenden Lohnes aufstockende Leistungen erhalten (sog. „Aufstocker“). Insgesamt machen damit die (registrierten) Arbeitslosen weniger als die Hälfte aller erwerbsfähigen Leistungsempfänger und nur ein Drittel der Leistungsempfänger insgesamt aus. Insgesamt sind rund elf Prozent aller SGB-II-Beziehenden (652.000) oberhalb der Hinzuerdienstgrenze von 450 Euro erwerbstätig; davon allerdings nur ein Drittel in Vollzeit. Unter allen sozialver-

Abbildung 4: Empfängerquoten Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II) 2005–2013

In Prozent der Bevölkerung des jeweiligen Alters



Quelle: Bundesagentur für Arbeit: Statistik der Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem SGB II, Zeitreihe zu Strukturwerten nach Ländern

Bertelsmann Stiftung

sicherungspflichtigen Vollzeitbeschäftigen lag der Anteil der Aufstocker im Jahr 2013 bei einem Prozent.

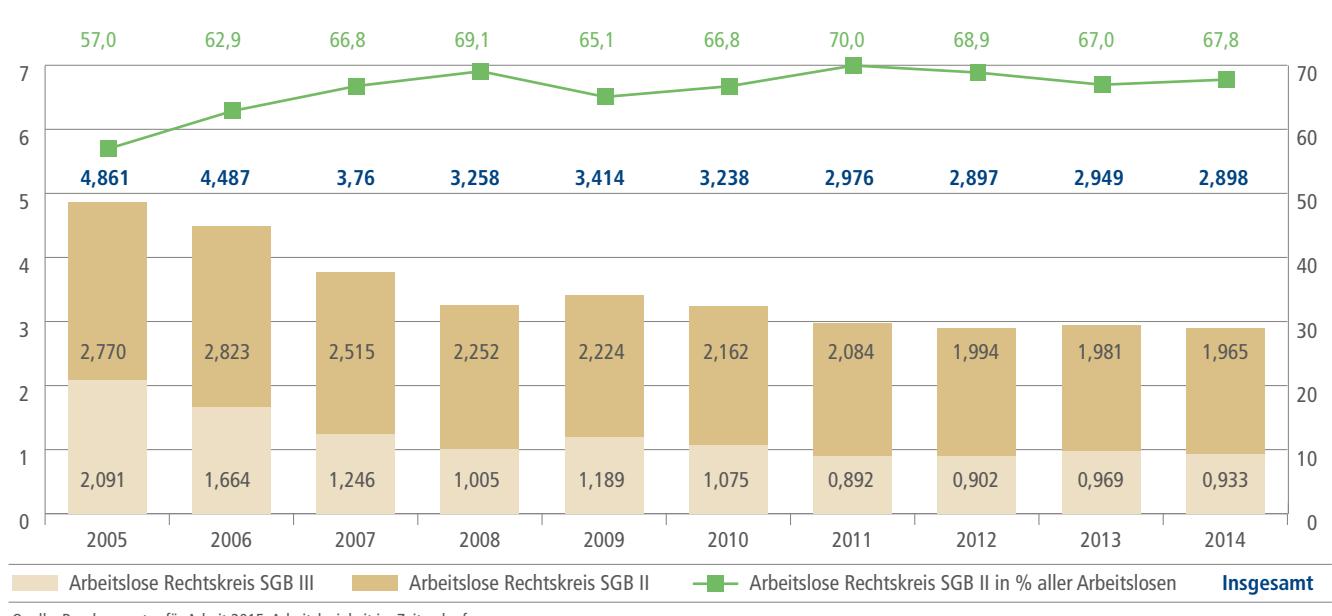
Analysiert man die Binnenstruktur der Gruppe der erwerbsfähigen, aber nicht arbeitslosen Leistungsempfänger, so lässt sich eine breite Vielfalt erkennen: Es handelt sich um Personen in arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen, in Ausbildung, in häuslicher Verpflichtung wegen Kindererziehung oder Pflege sowie um Arbeitsunfähige und um erwerbstätige Aufstocker. Erwerbstätige gibt es aber auch unter den Arbeitslosen, denn nach dem SGB II ist Arbeitslosen ein Hinzuverdienst von bis zu 450 Euro im Monat gestattet.

Bezieht man sich auf die Binnenstruktur der Arbeitslosen, fällt auf, dass der Rückgang der Arbeitslosigkeit (Zahl und Quote) in den letzten Jahren mit signifikanten Strukturverschiebungen einhergeht. So hat sich der Anteil der Langzeitarbeitslosen seit 2009 kontinuierlich erhöht und liegt im Jahr 2014 bei über 37 Prozent. Unterscheidet man bei den Arbeitslosen nach ihrer Zuordnung zu den Rechtskreisen SGB III und SGB II (Abbildung 5),

zeigt sich, dass die Arbeitslosenversicherung (SGB III) an Bedeutung verloren hat. Denn im Jahr 2014 sind mehr als zwei Drittel (67,8 %) aller Arbeitslosen dem Bereich des SGB II zugeordnet. Bei den Arbeitslosen im Rechtskreis des SGB II handelt es sich zum einen um Langzeitarbeitslose, deren Anspruch auf ALG I ausgelaufen ist (nahezu 90 % aller Langzeitarbeitslosen finden sich im Rechtskreis des SGB II). Zum anderen sind viele Arbeitslose (bei Bedürftigkeit der Bedarfsgemeinschaft) aber auch deswegen im Bereich des SGB II, weil sie wegen kurzer Beschäftigungs- und Wiederbeschäftigungzeiten die Anwartschaftszeit oder die Rahmenfrist des SGB III nicht erfüllen und keine Ansprüche auf die Versicherungsleistung ALG I haben (mehr als die Hälfte der Arbeitslosen im SGB II sind nicht langzeitarbeitslos). Es zeigt sich also, dass dem SGB II hinsichtlich der sozialen Absicherung bei Arbeitslosigkeit eine (quantitativ) erheblich größere Bedeutung zukommt als dem SGB III. Die Absicherung durch die Versicherungsleistung Arbeitslosengeld ist damit eher zur Ausnahme, der Verweis auf das fürsorgeförmige, bedürftigkeitsgeprüfte Arbeitslosengeld II und die Betreuung durch die Jobcenter zum Regelfall geworden.

Abbildung 5: Arbeitslose in den Rechtskreisen SGB II und SGB III 2005–2014

Arbeitslose in Mio., Anteil der Arbeitslosen im SGB II an allen Arbeitslosen in Prozent



Quelle: Bundesagentur für Arbeit 2015: Arbeitslosigkeit im Zeitverlauf

| Bertelsmann Stiftung

Soziodemographische Merkmale

Untergliedert man die Gesamtgruppe der Leistungsempfänger von ALG II und Sozialgeld nach soziodemographischen Merkmalen, lassen sich in Tabelle 3 die Besetzungsanteile nach Geschlecht, Alter, Nationalität folgende Merkmale erkennen. Aussagefähiger ist es aber, den Blick auf die Struktur der Bedarfsgemeinschaften zu richten.

Mehr als die Hälfte (54,1 %) aller Bedarfsgemeinschaften besteht aus Singlehaushalten. Bedarfsgemeinschaften mit Kindern machen ein Drittel aller Bedarfsgemeinschaften aus, sie finden sich zu 14,2 Prozent bei (Ehe-)Paaren und zu 18,8 Prozent bei Alleinerziehenden. Im Vergleich zu den Familienformen der Gesamtbevölkerung zeigt sich hier eine überproportionale Betroffenheit von Singles und Alleinerziehenden. Erklären lässt sich diese Struktur durch das Zusammenwirken mehrerer Faktoren:

- In Singlehaushalten erfolgt kein Ausgleich durch ein Partner-einkommen; bei Arbeitslosigkeit kommt es insofern schnell zur Hilfebedürftigkeit. Bei den Singlehaushalten handelt

es sich zudem häufig um Jugendliche bzw. junge Erwachsene, die am Anfang ihres Berufslebens stehen und häufig im Niedriglohnbereich beschäftigt sind und damit Anspruch auf aufstockendes Arbeitslosengeld II haben.

- In Haushalten mit Kindern erhöhen die Unterhaltskosten den Bedarf, zugleich sinkt aber das Einkommen der Bedarfsgemeinschaft, wenn ein Elternteil – in der Regel die Mutter – die Erwerbstätigkeit reduziert oder unterbricht. Bei Alleinerziehenden mit Kindern kommt erschwerend hinzu, dass überhaupt nur ein Erwerbseinkommen zur Verfügung steht (ergänzt um Unterhaltsleistungen) oder dass dieses Einkommen entfällt, wenn wegen der Kindererziehung die Erwerbstätigkeit unterbrochen wird.

Bei den Bedarfsgemeinschaften weist die Statistik der Bundesagentur für Arbeit auch Empfängerquoten aus – bezogen auf die Zahl der entsprechenden Bedarfsgemeinschaften bzw. Haushalte in der Gesamtbevölkerung (Abbildung 6). Insgesamt errechnet sich eine Hilfequote von 10,2 Prozent. Allerdings verbergen sich hinter diesem Durchschnittswert erhebliche Abweichungen,

Tabelle 3: SGB-II-Empfänger und Bedarfsgemeinschaften, März 2014

Ausgewählte Strukturdaten; in absoluten Zahlen und in Prozent

	Deutschland	Alte Bundesländer	Neue Bundesländer
Empfänger (Personen in Bedarfsgemeinschaften) darunter	6.168.920	4.294.174	1.874.746
erwerbsfähig davon in %:	4.451.458	3.052.396	1.399.062
– Männer	49,3	48,8	50,5
– Frauen	50,7	51,2	49,5
– unter 25 Jahren	16,8	18,2	13,9
– 25 bis unter 50 Jahren	55,3	55,4	55,1
– 50 bis unter 55 Jahren	11,0	10,5	12,3
– 55 Jahre und älter	16,8	15,9	18,7
– Deutsche	76,9	72,2	87,1
– Ausländer	23,1	27,8	12,9
nicht erwerbsfähig	1.717.462	1.241.778	475.684
Davon unter 15 Jahren	95,7	95,4	96,4
Bedarfsgemeinschaften (Größe der Bedarfsgemeinschaften in Prozent)	3.347.987	2.263.708	1.084.279
1 Person	57,2	55,6	60,5
2 Personen	19,9	20,3	20,2
3 Personen	11,5	12,0	10,3
4 Personen	6,8	7,4	5,6
5 und mehr Personen	4,6	5,2	3,4
Haushaltstypen in Prozent			
Single	54,1	52,5	57,6
Paar ohne Kind	10,6	10,1	11,6
mit Kindern davon	33,0	34,9	28,9
– Paar mit Kindern	14,2	15,2	12,0
– Alleinerziehende	18,8	19,7	16,9

Quelle: Bundesagentur für Arbeit 2014: Statistik der Grundsicherung für Arbeitsuchende: Bedarfsgemeinschaften und deren Mitglieder

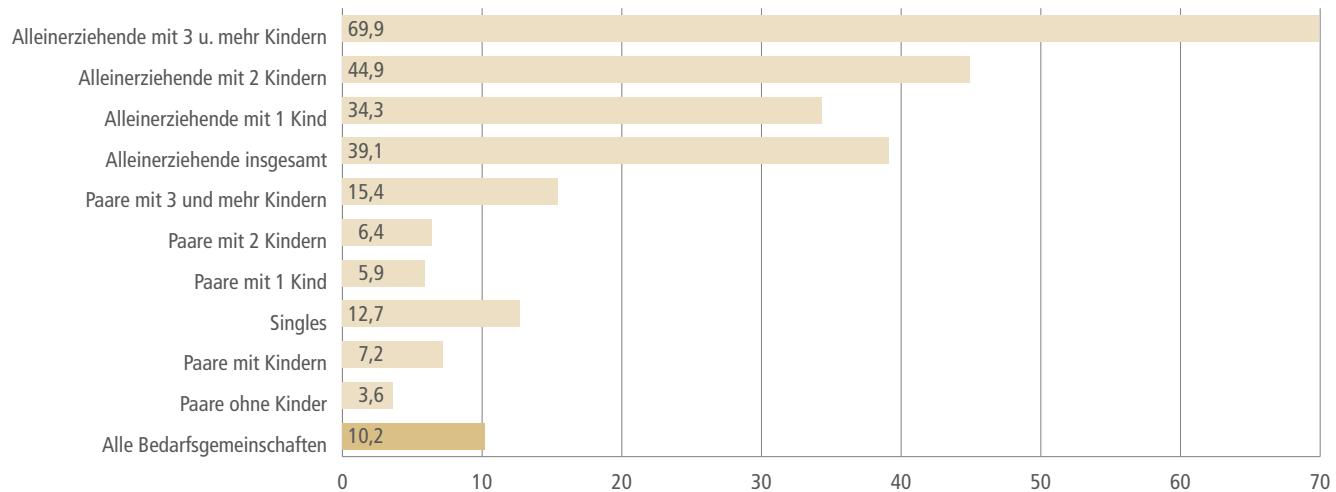
wenn nach der Lebensform bzw. dem Typ der Bedarfsgemeinschaft unterschieden wird. Im besonderen Maße von der Grundsicherung abhängig sind Alleinerziehende und ihre Kinder: 39,1 Prozent aller Alleinerziehenden beziehen Arbeitslosengeld II und Sozialgeld (für ihre Kinder). Müssen drei und mehr Kinder versorgt werden, steigt die Hilfequote gar auf 69,9 Prozent. Ein deutlich geringeres Risiko tragen mit 3,6 Prozent Paare ohne Kinder. Bei den Singles hingegen liegt die Hilfequote von 12,7 Prozent leicht über dem Durchschnitt. Singles machen dabei zugleich die Mehrheit aller Bedarfsgemeinschaften aus:

Regionale Unterschiede

Das Ausmaß der Abhängigkeit von Leistungen nach dem SGB II hängt maßgeblich von der wirtschaftlichen und sozialen Situation der Betroffenen ab: Arbeitslosigkeit, niedrige Erwerbseinkommen sowie Trennung, Scheidung und Alleinerziehen vergrößern das Risiko, hilfebedürftig zu werden. Insofern kann es nicht verwundern, dass die Verteilung von SGB-II-Leistungsempfängern nach Bundesländern ein großes Ungleichgewicht aufweist (Abbildung 7). In den östlichen Bundesländern, die von der wirtschaftlichen Krise und der Langzeitarbeitslosigkeit im besonderen Maße betroffen sind, weisen die Empfängerquoten sehr hohe

Abbildung 6: Empfängerquoten von Grundsicherung für Arbeitsuchende nach Typ der Bedarfsgemeinschaft 2013*

In Prozent des jeweiligen Lebensformen der Gesamtbevölkerung



* Jahresdurchschnitt

Quelle: Bundesagentur für Arbeit 2014: Analytikreport der Statistik – Analyse der Grundsicherung für Arbeitsuchende

Bertelsmann Stiftung

Werte auf, während in den süddeutschen Ländern mit ihrer prosperierenden Wirtschaft die Empfängerquoten niedrig liegen. Unter den Flächenländern werden die Extreme durch Sachsen-Anhalt auf der einen Seite mit einer Empfängerquote von 16,7 Prozent und Bayern auf der anderen Seite mit einer Quote von 4,2 Prozent markiert. Noch höher fallen die Quoten in den Stadtstaaten Berlin (20,3 %) und Bremen (17,9 %) aus.

Noch deutlicher werden die Unterschiede, wenn man Städte und Kreise miteinander vergleicht. Tabelle 4 stellt die regionale Varianz der Empfängerquoten auf der Ebene von ausgewählten Städten und Landkreisen dar. In einzelnen wirtschaftlichen Krisengebieten – in den neuen wie in den alten Ländern – liegen die Quoten über 20 Prozent, so in Brandenburg an der Havel und in Gelsenkirchen. Jeder fünfte Bewohner dieser Städte hat ein so niedriges Einkommen, dass Hartz-IV-Leistungen beansprucht werden müssen. In Süddeutschland hingegen, insbesondere in den Landkreisen, sind – absolut wie relativ (in Bezug auf die Bevölkerung) – nur wenige Menschen auf Hartz IV angewiesen. Aber auch in den süddeutschen Großstädten liegen die Empfängerquoten unter dem Bundesdurchschnitt, so beispielsweise in Ingolstadt (5,4 %), München (6,5 %) oder Stuttgart (7,9 %). Diese

Befunde weisen zugleich darauf hin, dass es auch in den alten Bundesländern ausgeprägte Problemregionen gibt, in erster Linie im Ruhrgebiet und an der Küste. Die 29 Landkreise und kreisfreien Städte mit der geringsten SGB-II-Quote (von 402) liegen sämtlich in Bayern.

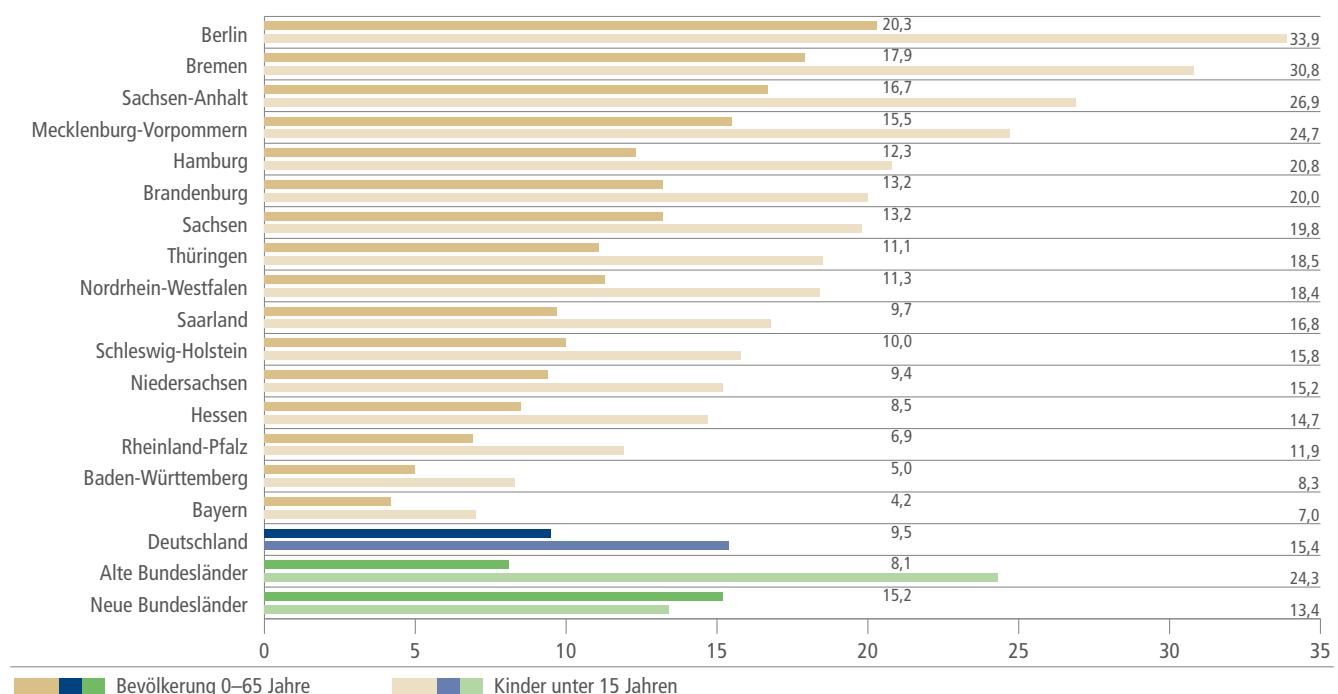
Tabelle 4: SGB-II-Quoten der unter 65-Jährigen im Jahr 2013 in Prozent

Gelsenkirchen	NRW	21,8
Uckermark, LK	BRB	21,0
Frankfurt (Oder)	BRB	19,9
Brandenburg an der Havel	BRB	19,8
Salzlandkreis, LK	LSA	19,2
Donau-Ries, LK	BAY	1,8
Ebersberg, LK	BAY	1,8
Freising, LK	BAY	1,5
Pfaffenhofen an der Ilm, LK	BAY	1,3
Eichstätt, LK	BAY	1,0

Quelle: Wegweiser Kommune der Bertelsmann Stiftung

Abbildung 7: Empfängerquoten von Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende 2013

Leistungsempfänger 0–65 Jahre und Kinder unter 15 Jahren in Prozent jeweiligen Bevölkerung, nach Bundesländern



Quelle: Bundesagentur für Arbeit 2014: Statistik der Grundsicherung für Arbeitsuchende, Übersichtstabellen SGB II für Bund und Länder

Bertelsmann Stiftung

2.5 Ausgaben und Finanzierung

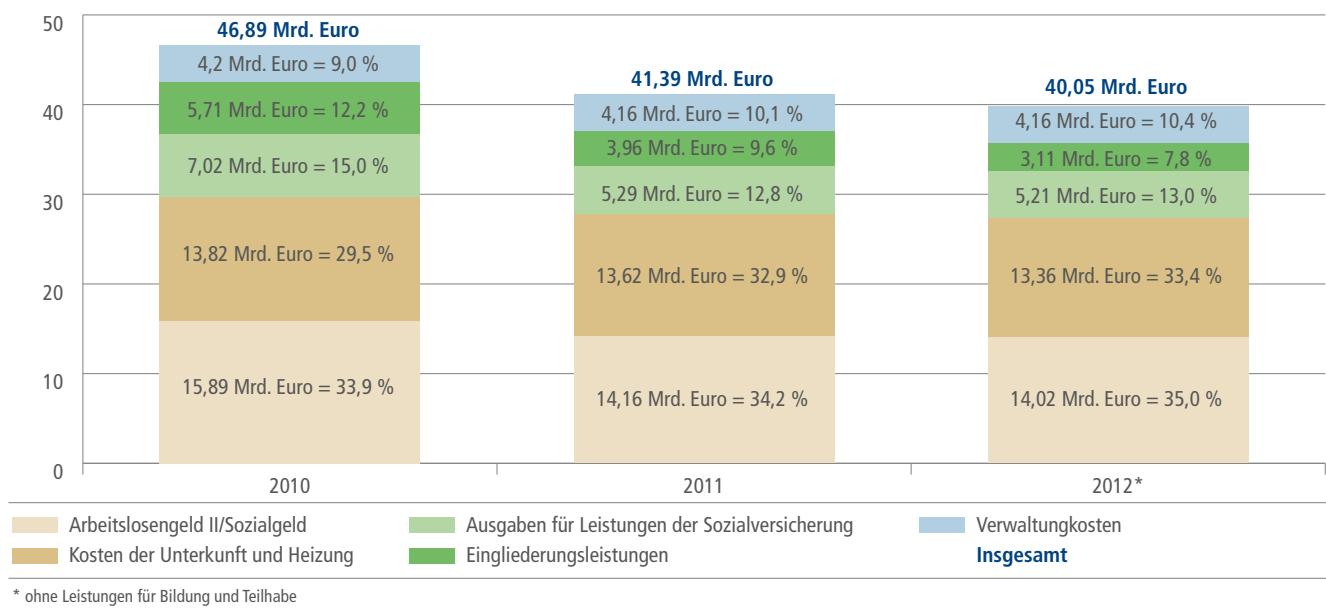
Nach den Angaben der Bundesagentur für Arbeit lagen die Ausgaben für Leistungen nach dem SGB II im Jahr 2012 bei rund 40 Milliarden Euro (Abbildung 8). Dabei beanspruchen die Kosten für Unterkunft und Heizung (33,4 %) sowie für das Arbeitslosengeld II und das Sozialgeld (35,0 %) jeweils etwa ein Drittel der Gesamtausgaben. Gegenüber 2010 sind die Gesamtausgaben leicht gesunken. Zugleich hat sich aber der Anteil der Kosten für Unterkunft und Heizung an den Gesamtausgaben erhöht – von 29,5 Prozent (2010) auf 33,4 Prozent (2012).

Aus der Statistik der Bundesagentur für Arbeit lässt sich kaum entnehmen, welcher Anteil an den Gesamtausgaben jeweils vom Bund und von den Kommunen getragen worden ist. Eine Berechnung des Bremer Instituts für Arbeitsmarktforschung und Jugendberufshilfe (BIAJ) kommt für das Jahr 2011 zu dem Ergeb-

nis, dass der kommunale Kostenanteil bei etwa 30 Prozent liegt: 9,94 Milliarden Euro von 33,2 Milliarden Euro (Abbildung 9).

Abbildung 8: Ausgaben für Leistungen nach dem SGB II 2010–2012*

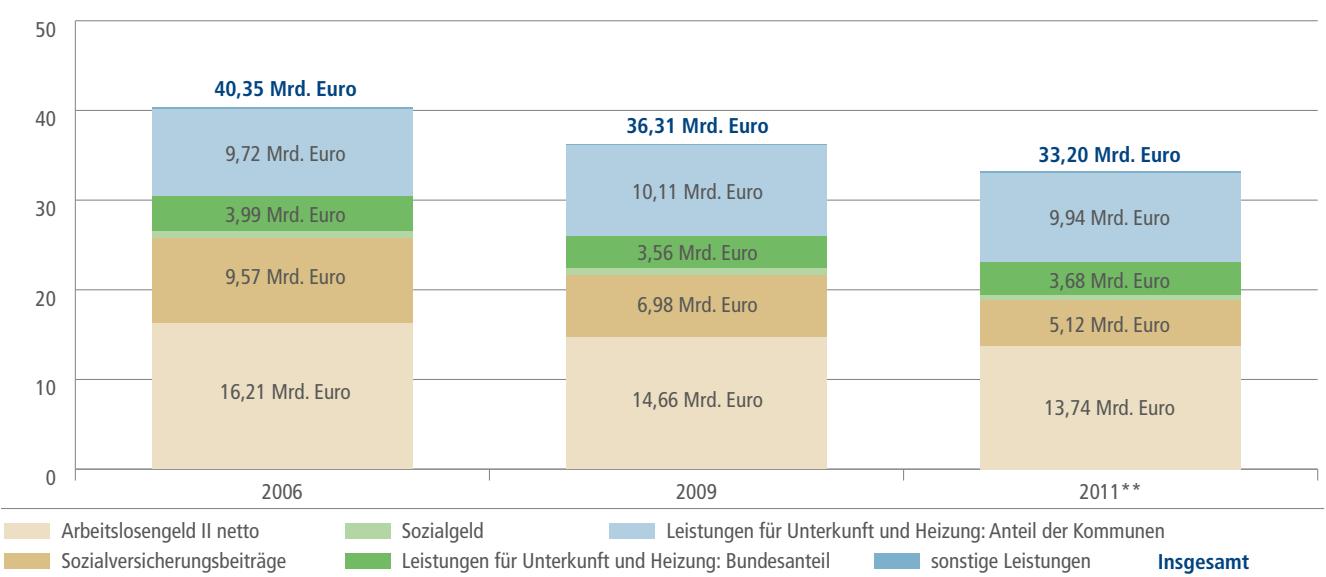
Insgesamt und nach Ausgabenarten, in Mrd. Euro und in Prozent der Gesamtausgaben



| Bertelsmann Stiftung

Abbildung 9: Kosten der Leistungen nach dem SGB II nach Leistungsart und Kostenträger 2006, 2009, 2011*

Direkte Kosten** in Mrd. Euro



| Bertelsmann Stiftung

3 Sozialhilfe/SGB XII

- Die Sozialhilfe soll ein Leben in Würde ermöglichen. Sie ist anderen Sicherungssystemen gegenüber nachgelagert, bedarfsorientiert, nicht von Vorleistungen der Betroffenen abhängig und grundsätzlich unbefristet. Andere Einnahmen sind vorrangig.
- Sozialhilfe tritt in Form von Dienstleistungen (z. B. Beratung, Unterstützung) sowie von Geld- und Sachleistungen (z. B. stationäre Einrichtungen, Gebrauchsgegenstände) auf.
- Maßgeblich für Leistungen der Sozialhilfe ist grundsätzlich der individuelle Bedarf. Art, Form und Maß der Hilfe richten sich nach der Besonderheit des Einzelfalls. Das lokale Ermessen ist hoch.
- Örtliche Träger der Sozialhilfe sind die Kreise und kreisfreien Städte. Für bestimmte Leistungen, vornehmlich die Eingliederungshilfe und Hilfe zur Pflege, sind die überörtlichen Träger zuständig. Die Struktur der überörtlichen Träger ist heterogen. In sieben Ländern sind es Landesbehörden, in sechs höhere Kommunalverbände. Die operative Zuständigkeit und Finanzierung ist äußerst komplex und unterschiedlich geregelt.
- In der Sozialhilfe kam es nach 1990 zu vier gesetzlichen Ausdifferenzierungen für spezifische Personenkreise:
 - Für Asylbewerber gelten seit 1993 besondere, im Vergleich niedrigere Leistungssätze. Zwischen 1997 und 2009 sanken die Fallzahlen um drei Viertel. Seitdem haben sie sich wieder verdoppelt.
 - Ältere und dauerhaft Erwerbsgeminderte erhalten seit 2003 Leistungen nach Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung. Von 2003 bis 2013 betrug der Anstieg der Fallzahlen fast 120 Prozent. Hintergrund ist u. a. das Absenken der gesetzlichen Rentenversicherung. Diese Geldleistung wird seit 2014 durch den Bund finanziert.
- Erwerbsfähige sind seit 2005 über das SGB II erfasst. Hilfen zum Lebensunterhalt sind nur noch für voll Erwerbsgeminderte unter 65 Jahren gültig. Die Fallzahl reduzierte sich damit von drei Millionen auf 80.000. Der historisch zu beobachtende langfristige Anstieg wurde gekappt und in das SGB II verlagert.
- Durch die Einführung der Pflegeversicherung im Jahr 1995 halbierte sich die Zahl der Empfänger von Hilfen zur Pflege. Die Zahl steigt langsam wieder an, u. a. weil die lange Zeit nominal konstanten Sätze der Pflegeversicherung aufgestockt werden mussten. Anspruch besteht, wenn die Pflegeleistungen weder von den Pflegebedürftigen selbst noch von Dritten übernommen werden.
- Die Eingliederungshilfe soll Behinderungen verhüten und ein selbstständiges, gesellschaftlich integriertes Leben ermöglichen. Zuständig ist der überörtliche Träger der Sozialhilfe. Zwischen 1996 und 2013 verdoppelten sich die Fallzahlen. Infolge des medizinischen Fortschritts und der Personalintensität der Leistungen steigen die Ausgaben kontinuierlich stark an.
- Die Leistungen der Sozialhilfe weisen eine unterschiedliche Dynamik der Fallzahlen und Ausgaben auf. Hintergrund hierfür sind u. a. demographische Veränderungen, das sinkende Niveau der gesetzlichen Renten- und Pflegeversicherung, Fortschritte der Medizin und Verbesserungen der Standards. Die Bruttoausgaben der Sozialhilfe stiegen von 2005 bis 2013 um 38 Prozent.

3.1 Historie und Ziele der Sozialhilfe

Die Sozialhilfe hat die Aufgabe eines „letzten sozialen Netzes“, ist also „Ausfallbürge“ für diejenigen Notlagen, die weder durch eigene oder familiäre (Selbst-)Hilfe noch durch vorgelagerte Sozialleistungen abgedeckt werden. Damit übernimmt sie die Funktion einer bedürftigkeitsgeprüften Grundsicherung. Es ist Ziel der Sozialhilfe, denjenigen Menschen zu helfen, die nicht in der Lage sind, aus eigener Kraft ihren Lebensunterhalt zu bestreiten und dabei auch von dritter Seite keine Hilfe erhalten. Die Hilfe erfolgt dabei unabhängig von einer Vorleistung.

Die Leitmaxime der Sozialhilfe, Menschen die Führung eines Lebens zu ermöglichen, das „der Würde des Menschen entspricht“ (§ 1 Abs. 1 SGB XII), bezieht sich auf Artikel 1 des Grundgesetzes („Die Würde des Menschen ist unantastbar. Sie zu achten und zu schützen ist Verpflichtung aller staatlicher Gewalt.“) und weist auf das Selbstverständnis der Sozialhilfe hin, das sich von den Grundsätzen der traditionellen Armenfürsorge unterscheidet. Qualitativ unterschiedlich ist vor allem die Postulierung eines rechtlich garantierten Anspruchs auf eine die menschenwürdige Lebensführung sicherstellende Hilfe. Dieser Anspruch bedeutet eine Abkehr von der reinen Objektstellung der Fürsorgeempfänger früherer Jahre. Die Leistungen sollen zugleich dafür sorgen, dass die Menschen in die Lage versetzt werden, ihren Lebensunterhalt wieder eigenständig zu erarbeiten und unabhängig von der Sozialhilfe zu werden („Hilfe zur Selbsthilfe“).

Dieses Verständnis der Sozialhilfe kam mit der Verabschiedung des Bundessozialhilfegesetzes (BSHG) von 1961 zum Durchbruch. Das BSHG war angelegt als eine universelle Leistung, auf die im Grundsatz alle Bürger einen Anspruch haben. Mittlerweile gilt – soweit es um Geldleistungen geht – dieser universelle Charakter nicht mehr, die fürsorgerechtlichen Leistungen sind in mehrere Teilsysteme und -gesetze, die sich auf jeweils unterschiedliche Personenkreise beziehen, ausdifferenziert worden:

- Für Asylbewerber und Bürgerkriegsflüchtlinge gelten seit 1993 die Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz;
- Ältere Menschen und dauerhaft Erwerbsgeminderte erhalten seit 2003 die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung (ab 2005 als besondere Leistung im Rahmen des SGB XII);
- Erwerbsfähige Menschen (dazu zählen u. a. Arbeitslose, Niedrigverdiener, teilweise Erwerbsgeminderte) und ihre Angehörigen erhalten seit 2005 die Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II).

Damit begrenzt sich bei der Sozialhilfe der (auf Hilfe zum Lebensunterhalt) berechtigte Personenkreis auf Kinder und Erwachsene unter 65 Jahren⁶, die zeitweise voll erwerbsgemindert sind. Der weitaus größte Teil der vorherigen Hilfeempfänger von Hilfe zum Lebensunterhalt ist seit 2005 auf die Grundsicherung für Arbeitssuchende verwiesen. Der Anspruch auf Hilfe zum Lebensunterhalt gilt ebenso nicht für Auszubildende, deren Ausbildung im Rahmen des BAföG oder des SGB III (Berufsausbildungsbeihilfe) dem Grunde nach förderungsfähig ist.

Wenn dennoch die Sozialhilfe einen zentralen Stellenwert hat und behält, so liegt das auch an ihrer Referenzfunktion für die anderen fürsorgerechtlichen Leistungen. Die Leistungsprinzipien des SGB XII und hierbei insbesondere die Regelungen über Ausgestaltung und Bemessung der Regelbedarfe gelten auch für die Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II), haben Auswirkungen auf die Grundfreibeträge im Einkommensteuerrecht (steuerfrei zu stellendes Existenzminimum) und das Pfändungs- und Unterhaltsrecht.

3.2 Leistungsprinzipien und Leistungsarten

Die Sozialhilfe wird durch das Bedarfsdeckungsprinzip, das Nachrangprinzip und das Individualisierungsprinzip geprägt; der Grundsatz der Individualisierung gilt jedoch nur eingeschränkt:

Dem **Bedarfsdeckungsprinzip** zufolge ist maßgebendes Kriterium für die Hilfebemessung der jeweils vorliegende individuelle Bedarf im Hinblick auf ein „menschenwürdiges Leben“. Die Hilfe bezieht sich auf die Bedarfs- und Haushaltsgemeinschaft, in der der Hilfebedürftige lebt. Aus dem Bedarfsdeckungsprinzip folgt, dass

- es Aufgabe der Sozialhilfe ist, eine gegenwärtige Notlage rechtzeitig und wirksam zu vermeiden. Die Hilfe setzt also im Bedarfsfall aktuell ein, d. h. in der Praxis oft sofort und

⁶ Infolge der schrittweisen Anhebung der Regelaltersgrenze in der Gesetzlichen Rentenversicherung auf 67 Jahre gibt es in der Sozialhilfe, der Grundsicherung für Arbeitssuchende und in der Grundsicherung für Ältere und dauerhaft Erwerbsgeminderte kein festes Altersjahr mehr, da die Altersgrenze jährlich in Monatschritten und später in Zweimonatsschritten erhöht wird. So liegt 2015 die Regelaltersgrenze bei 65 Jahren und vier Monaten.

nicht erst am Ende eines Monats. Gegenwartsbezug heißt allerdings auch, dass grundsätzlich die Übernahme von Schulden ausgeschlossen ist. Da der Anspruch auf Sozialhilfe nicht gepfändet werden kann, gefährden vorhandene Schulden die Deckung des notwendigen Lebensunterhalts nicht. Eine Ausnahme gilt für die Übernahme von Mietschulden, wenn diese zum Verlust der Wohnung führen würden;

- Sozialhilfe (bis auf Ausnahmen) nicht rückzahlbar ist, sondern als Zuschuss geleistet wird;
- Sozialhilfe zwar keine rentenähnliche Dauerleistung ist, aber solange gezahlt wird, wie der Hilfebedarf besteht; also besteht im Grundsatz ein zeitlich unbefristeter Anspruch;
- die Sozialhilfe vorleistet, wenn vorrangige Ansprüche zwar vorhanden sind, diese aber nicht oder nicht schnell genug realisiert werden können. Der Anspruch geht dann auf den Sozialhilfeträger über.

Das **Nachrangprinzip** bedeutet, dass ein Hilfesuchender keine Sozialhilfe erhält, wenn er sich zur Beschaffung des notwendigen Lebensunterhalts für sich und seine Familie selbst helfen kann oder wenn er Hilfe von anderen, besonders von Angehörigen oder von Trägern anderer Sozialleistungen, erhält. Vorrang vor der Sozialhilfe haben damit

- (mit einigen wenigen Ausnahmen) sämtliche Einkommen und Einkommensarten des Hilfesuchenden wie Arbeits- und Gewinneinkommen, sozialversicherungsrechtliche Lohnersatzleistungen, Transfers, private Übertragungen;
- verwertbares Vermögen des Hilfesuchenden, wie Geldvermögen, Sachvermögen, Lebensversicherungen, Haus- und Grundbesitz, soweit es bestimmte Grenzen („Schonvermögen“) übersteigt;
- Leistungen unterhaltsverpflichteter Angehöriger.

Nach dem **Individualisierungsprinzip** richten sich Art, Form und Maß der Hilfe nach der Besonderheit des Einzelfalls. Maßstab für die Hilfe sind die individuelle Notlage, die jeweilige Art des Bedarfs und die jeweiligen örtlichen Verhältnisse. Form und

Maß der Hilfe sind in das Ermessen der Träger der Sozialhilfe gestellt. Dabei wird zwischen Muss-, Soll- und Kann-Leistungen unterschieden. Wünschen des Hilfeempfängers, die sich auf die Gestaltung der Hilfe beziehen, soll entsprochen werden, soweit sie angemessen sind. Individualisierungsprinzip und Ermessensspielraum erlauben eine variable, problemadäquate Hilfestellung, sie können für die Hilfesuchenden andererseits aber auch Unsicherheit und die Gefahr von Willkür beinhalten.

Der erhebliche Verwaltungsaufwand, der mit der Anspruchsprüfung und Bewilligung von Hilfeleistungen nach den Besonderheiten des Einzelfalls verbunden ist, hat jedoch dazu geführt, dass die Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts mittlerweile weitgehend nach pauschalierten Regelsätzen erbracht werden. Die Warmmieten aber werden weiterhin in tatsächlicher Höhe übernommen, soweit sie „angemessen“ sind.

Sozialhilfe wird in unterschiedlichen Formen und Arten sowie in oder außerhalb von Einrichtungen geleistet. Die Formen der Sozialhilfe sind:

- Dienstleistungen (Beratung, Unterstützung, Eingliederungsleistungen),
- Geldleistungen (dem Hilfeempfänger werden für die allgemeine Bedarfsdeckung oder für spezielle Zwecke Geldbeträge zur Verfügung gestellt),
- Sachleistungen (Zuwendungen von Gebrauchsgegenständen, Leistungen in stationären Einrichtungen).

Häufig wird Sozialhilfe in allen der drei möglichen Formen gleichzeitig geleistet: So erhält ein behinderter Mensch in einer stationären oder teilstationären Einrichtung Beratung als persönliche Hilfe, daneben werden Unterkunft und Verpflegung als Sachleistung zur Verfügung gestellt und außerdem besteht Anspruch auf einen Barbetrag als Geldleistung.

Die Sozialhilfe nach SGB XII umfasst:

- Hilfe zum Lebensunterhalt
- Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung
- Hilfen zur Gesundheit
- Eingliederungshilfe für behinderte Menschen
- Hilfe zur Pflege
- Hilfe zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten
- Hilfe in anderen Lebenslagen

Die Sozialhilfe unterliegt der Gesetzgebungskompetenz des Bundes.

3.3 Hilfe zum Lebensunterhalt

Der notwendige Lebensunterhalt ist mehr als das reine Existenzminimum („das zum Lebensunterhalt Unerlässliche“), sondern orientiert sich am menschenwürdigen Leben und soll ein soziokulturelles Existenzminimum garantieren. Zum notwendigen Lebensunterhalt zählt der Bedarf eines Menschen insbesondere an Ernährung, Kleidung, Hausrat und Unterkunft einschließlich Heizung. Erfasst sind gleichermaßen die persönlichen Bedürfnisse des täglichen Lebens; zu ihnen gehört auch die Teilhabe am gesellschaftlichen und kulturellen Leben. Was als soziokulturelles Minimum zu verstehen ist, entzieht sich letztlich einer eindeutigen wissenschaftlichen Begründung. Konsens besteht, dass bei der Bemessung der Regelsätze auch die allgemeinen Lebensverhältnisse und deren Entwicklung zu berücksichtigen sind. Ansonsten könnte die Sozialhilfe ihre sozialintegrative Funktion nicht erfüllen. Letztlich aber ist die Festsetzung der Regelsätze ein Ergebnis politisch-normativer Entscheidungen, die stets kontrovers diskutiert werden können.

Der Bedarf der Hilfe zum Lebensunterhalt setzt sich zusammen aus:

- dem Regelbedarf,
- den Leistungen für Unterkunft und Heizung und
- den Sonderbedarfen.

Durch Regelsätze werden die Kosten für Ernährung, Kleidung, Körperpflege, Hausrat sowie für die sogenannten „persönlichen

Bedürfnisse des täglichen Lebens“ abgegolten. Letztere umfassen u. a. den Hygienebedarf, den Bedarf an Bildung sowie Leistungen des öffentlichen Personennahverkehrs.

Leben Hilfeempfänger nicht allein, sondern mit Partnern und/oder Kindern in einer Bedarfsgemeinschaft zusammen, wird dies bei der Festsetzung der Regelsätze berücksichtigt. Die Höhe der Regelsätze ist bei Erwachsenen von der Haushaltsform (Alleinstehende, Paarhaushalte oder Alleinerziehende) abhängig, bei Minderjährigen vom Alter der Personen. Die Abstufung der Regelsätze berücksichtigt damit Kostenvorteile bei gemeinsamer Haushaltsführung und den wachstums- und entwicklungsbedingten Bedarf bei Minderjährigen (Tabelle 5).

Die Kosten der fürsorgerechtlichen Leistungen hängen wesentlich vom Leistungsniveau ab: Je höher das Niveau, umso höhere Leistungen erhält jeder Hilfeempfänger. Zugleich wächst aber auch die Zahl der Anspruchsberechtigten auf Hilfe zum Lebensunterhalt. Denn bei steigenden Leistungen fallen mehr Personen mit ihrem Einkommen unter den Schwellenwert und können ergänzende Hilfe zum Lebensunterhalt beziehen, als dies bei einem niedrigeren Niveau der Fall ist.

Ein „objektives“ Maß für den „angemessenen“ Regelbedarf kann es nicht geben. Letztlich wird immer normativ und politisch darüber zu entscheiden sein, was es in Geldbeträgen bedeutet, dem „Leistungsberechtigten die Führung eines Lebens zu ermöglichen, das der Würde des Menschen entspricht“ (§ 1 SGB XII). Gleichwohl ist immer wieder nach Verfahren gesucht worden, um die Bemessung der Regelsätze zumindest ein Stück weit nachvollziehbar zu machen. Hierfür wird seit 1990 das sogenannte „Statistikmodell“ angewendet. Es beruht auf der Überlegung, die Regelbedarfe an den Ausgaben zu orientieren, die Haushalte mit niedrigem Einkommen für Nahrungsmittel und andere Güter des notwendigen Lebensunterhalts tatsächlich aufgewendet haben. Datengrundlage ist die in Abständen von fünf Jahren durchgeführte Einkommens- und Verbrauchsstichprobe des Statistischen Bundesamtes (EVS). Das Statistikmodell orientiert sich an der Frage: „Was geben vergleichbare Einkommensgruppen aus?“ Hierbei ist normativ zu bestimmen, welche Einkommensgruppen als vergleichbar angesehen werden sollen und welche Ausgabenpositionen zu berücksichtigen sind.

Tabelle 5: Regelbedarfe der Sozialhilfe/Grundsicherung 2011–2015

Jahr	Alleinstehende oder Alleinerziehende	Ehegatten oder Lebenspartner*	Erwachsene Leistungsberechtigte**	Jugendliche von 14 bis unter 18 Jahren	Kinder von 6 bis unter 14 Jahren	Kinder unter 6 Jahren
In Euro/Monat						
2015	399	360	320	302	267	234
2014	391	353	313	296	261	229
2013	382	345	306	289	255	224
2012	374	337	299	287	251	219
2011	364	328	291	275	242	213

* jeweils 90 % des Eckregelsatzes

** 80 % des Eckregelsatzes. Für erwachsene Personen, die keinen eigenen Haushalt führen, weil sie im Haushalt anderer Personen leben. Die Regelfortschreibung erfolgt jeweils zum 1. Januar eines Jahres, in dem keine Neubemessung der Regelsätze erfolgt, nach Maßgabe eines Mischindex. Der Mischindex basiert auf der jährlichen Preis- und Lohnentwicklung im Verhältnis 70 zu 30 Prozent.

Quelle: Bundesministerium für Arbeit und Soziales

Mit der 2005 in Kraft getretenen Sozialhilfereform umfasst der Regelsatz nunmehr auch die früheren einmaligen, jeweils gesondert zu beantragenden Leistungen, u. a. zur Beschaffung und Instandhaltung von Bekleidung, Hausrat, langlebigen Gebrauchsgütern, die Kosten der Renovierung der Wohnung, des laufenden Schulbedarfs für die Kinder sowie der Bedarfe bei besonderen Anlässen (u. a. zu Weihnachten und bei Heirat). Um diese Ausgabenpositionen abzudecken, ist der für 2004 maßgebende Regelsatz pauschal um 18 Prozent angehoben worden. Ziel der Pauschalierung der einmaligen Leistungen ist zum einen die Reduzierung des Verwaltungsaufwands, der mit Einzelfallprüfungen verbunden ist. Zum anderen sollen auf der Basis eines längerfristig feststehenden und monatlich ausgezahlten Betrags die Spielräume für Hilfebedürftige erweitert werden. Ihnen wird ermöglicht und zugleich zugemutet, ihre Ausgabengestaltung eigenverantwortlich zu regeln, selbst über die Prioritäten der Geldverwendung zu entscheiden und für größere Anschaffungen Rücklagen zu bilden.

Einmalige Leistungen können beantragt werden ausschließlich für

- Erstausstattungen für die Wohnung einschließlich Haushaltsgeräten,
- Erstausstattungen für Bekleidung und Erstausstattung bei Schwangerschaft und Geburt
- orthopädische Schuhe und therapeutische Geräte

Für den Fall, dass ein unabweisbar gebotener Bedarf auf keine andere Weise abgedeckt werden kann, etwa durch Rückgriff auf das Schonvermögen oder auf Gebrauchwarenlager, können ergänzende Sozialhilfedarlehen beantragt werden. Die Rückzahlung erfolgt in Teilbeträgen.

Da bei manchen Personen, die sich in besonderen Lebenslagen befinden, der im Regelsatz pauschalierte Bedarf den besonderen Verhältnissen nicht gerecht wird, sind ergänzende Mehrbedarfzuschläge vorgesehen.

Mehrbedarfzuschläge in Höhe von 17 Prozent des monatlichen Regelsatzes gelten für:

- ältere Menschen ab dem 65. Lebensjahr mit einem Schwerbehindertenausweis und dem Merkzeichen „G“ (= Gehbehindert),
- voll erwerbsgeminderte Personen unter 65 Jahren mit einem Schwerbehindertenausweis und dem Merkzeichen „G“,
- Schwangere ab der zwölften Woche.

Alleinerziehende mit einem Kind unter sieben Jahren bzw. mit zwei oder drei Kindern unter 16 Jahren erhalten einen Zuschlag von 36 Prozent ihres Regelsatzes; bei vier oder mehr Kindern zwölf Prozent für jedes Kind, höchstens jedoch 60 Prozent. (Tabelle 5)

Einen Zuschlag von 35 Prozent des Regelsatzes erhalten Behinderte über 15 Jahre, denen Eingliederungshilfe gewährt wird. Bei Menschen, die krankheitsbedingt einer kostenaufwendigeren Ernährung bedürfen, wird ein Mehrbedarf „in angemessener Höhe“ anerkannt. Hierbei orientieren sich Praxis und Rechtsprechung regelmäßig an den einschlägigen Empfehlungen des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge zu den „Krankenkostzulagen in der Sozialhilfe“ (zuletzt vom Dezember 2014: NDV 1/2015: 1 f.).

Die Kosten der Unterkunft werden, da sie sehr unterschiedlich ausfallen, in ihrer tatsächlichen Höhe (Miete und Nebenkosten einschließlich Heizkosten) übernommen. Sie müssen allerdings angemessen sein und dürfen ein „vertretbare Maß“ nicht überschreiten. Im Regelfall übernimmt die Sozialhilfe Kranken- und Pflegeversicherungsbeiträge.

Die Höhe des sozialhilferechtlichen Gesamtbedarfs lässt sich nicht einfach bestimmen, sie hängt ab von der Haushaltsgröße, dem Alter der Angehörigen, besonderen Bedarfssituationen und von den Kosten der Unterkunft. Vor allem die Mietkosten unterscheiden sich sehr stark nach den Regionen, aber auch innerhalb einer Region und Kommune nach Wohnlagen, Bausubstanz und dem Alter der Wohnung. Um dennoch einen Eindruck zu erhalten, können für typische Haushaltskonstellationen Durchschnittswerte berechnet werden (Abbildung 10). Die hier verwendeten Daten der Bundesagentur für Arbeit zur Grundsicherung für Arbeitssuchende (SGB II) geben eine gute Annäherung an die Bedarfslagen auch in der Sozialhilfe (SGB XII); selbst wenn Haushalte mit Kindern hier tatsächlich kaum zu finden sind.

Nach diesen Werten liegt das sozialkulturelle Existenzminimum im Jahr 2014 für einen Einpersonenhaushalt bei etwa 701 Euro im Monat. Je größer der Haushalt/die Bedarfsgemeinschaft, desto höher liegt dann auch der Gesamtbedarf. Zu erkennen ist auch, dass sich der Anteil der Kosten der Unterkunft am Gesamtbedarf je nach Haushaltskonstellation deutlich unterscheidet: Er bewegt sich in einer Spanne zwischen 43 Prozent (Einpersonenhaushalt) und 29 Prozent (Paare mit vier und mehr Kindern). Kleine Wohnungen sind immer überproportional teuer. Zu betonen ist dabei aber noch einmal, dass es sich um bundesdurchschnittliche Werte handelt, die letztlich keine Auskunft über die

konkreten Kosten der Unterkunft auf der Ebene der Kommunen geben können.

Diese jeweiligen Gesamtbedarfe sind nun nicht mit dem konkreten Anspruch auf Hilfe zum Lebensunterhalt identisch, da stets das Nachrangprinzip zu beachten ist. Grundlage für die Bewilligung der Unterstützungsleistung ist eine genaue Bedürftigkeitsprüfung. Anspruch auf Sozialhilfe besteht erst dann, wenn der Bedarf höher ist als die anzurechnenden Einkommen und kein verwertbares Vermögen vorliegt. Nur bei völliger Mittellosigkeit entspricht der Zahlbetrag auch dem Bedarf.

Zum anzurechnenden Einkommen zählen u. a.:

- Nettoarbeitsentgelte bei Erwerbstätigkeit (allerdings bleibt ein Teil der Nettoverdienste anrechnungsfrei)
- Nettoeinkommen aus selbstständiger Tätigkeit, Vermögen, Vermietung und Verpachtung
- Lohnersatzleistungen der Sozialversicherung (wie Arbeitslosengeld, Unterhaltsgeld, Krankengeld, Altersrenten, Erwerbsminderungsrenten, Hinterbliebenenrenten)
- Kindergeld, Kinderzuschlag (beide gelten als Einkommen des Kindes), Elterngeld, Betreuungsgeld, Zahlungen aus der Unterhaltsvorschusskasse
- private Unterhaltszahlungen

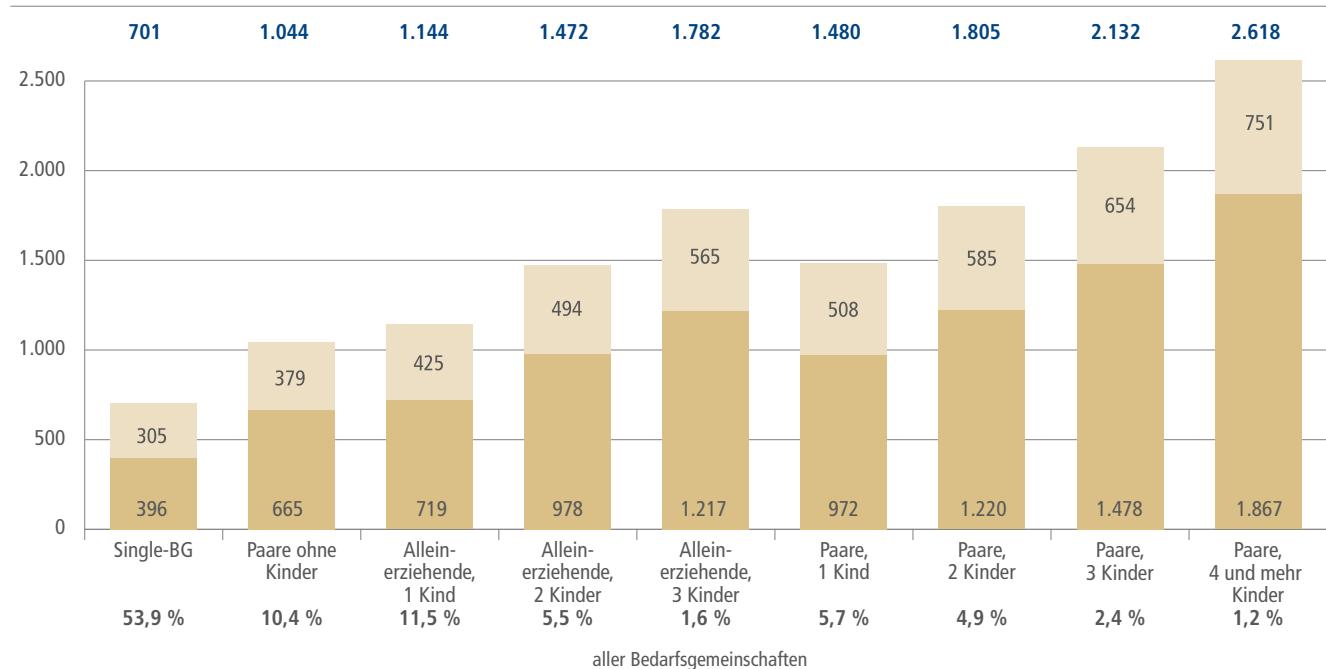
Doch es gibt auch Ausnahmen: Leistungen der Stiftung „Mutter und Kind“, das Pflegegeld aus der Pflegeversicherung sowie Grundrenten nach dem Bundesversorgungsgesetz sind nicht anzurechnen.

Das vor der Hilfeleistung zu verwertende Vermögen umfasst das Grundvermögen, Geldvermögen und Sachvermögen. Vom Verwertungzwang ausgenommen ist allerdings das geschützte Vermögen, so:

- ein „angemessener“ Haustrat, wozu Möbel, Geschirr, Küchengeräte und sonstige Wohnungseinrichtung – z. B. auch ein Fernsehgerät – zählen

Abbildung 10: Bedarfe der Grundsicherung für Arbeitsuchende nach Bedarfsgemeinschaften 2014*

Anerkannte bundesdurchschnittliche Monatsbeträge einschließlich Kosten der Unterkunft in Euro



* September 2014 ** ohne Einmalzahlungen und Sozialversicherungsbeiträge

Quelle: Bundesagentur für Arbeit 2015: Analytikreport: Analyse der Grundsicherung für Arbeitsuchende, Nürnberg

Bertelsmann Stiftung

- ein „angemessenes“ Hausgrundstück, das von dem/den Hilfesuchenden bewohnt wird (in Abhängigkeit vom Wohnbedarf, der Hausgröße, vom Wert des Grundstücks u. a.)
- eine im Rahmen der „Riester-Rente“ geförderte Altersvorsorge
- kleinere Barbeträge („Schonvermögen“)

Bei der Anrechnung sind Einkommen und verwertbares Vermögen der zusammenlebenden Ehegatten gleichermaßen zu berücksichtigen. Eingetragene Partnerschaften sowie Paare, die in einer eheähnlichen Gemeinschaft leben, werden Ehepaaren gleichgestellt.

3.4 Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung

Mit dem Rentenreformgesetz 1991 wurde die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung als ein eigenständiges Sozialleistungsgesetz eingeführt, das zum 1.1.2003 in Kraft getreten ist. Ziel war es, älteren Menschen sowie Erwerbsgemindernden, die nur noch geringe Chancen haben, ihre Hilfebedürftigkeit zu überwinden, einen Leistungsanspruch unter erleichterten Voraussetzungen zu ermöglichen und durch die Begrenzung des Nachrangprinzips „verschämte Altersarmut“ abzubauen. Mit dem SGB XII ist ab 2005 die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung wieder in das Sozialhilferecht eingefügt worden.

Anspruchsberechtigt sind bei Bedürftigkeit:

- ältere Menschen ab dem Erreichen der Regelaltersgrenze – unabhängig davon, ob ein Anspruch auf eine Alters- oder Hinterbliebenenrente besteht,
- dauerhaft voll Erwerbsgeminderte (Personen, die wegen Krankheit oder Behinderung dauerhaft außerstande sind, unter den üblichen Bedingungen des Arbeitsmarktes mindestens drei Stunden täglich erwerbstätig zu sein) mit dem vollendeten 18. Lebensjahr – unabhängig davon, ob die Voraussetzungen für eine Erwerbsminderungsrente erfüllt sind.

Die Leistungen entsprechen in Umfang und Höhe den Leistungen der Hilfe zum Lebensunterhalt. Bei der Bedürftigkeitsprüfung werden jedoch nicht berücksichtigt:

- Unterhaltsansprüche des Leistungsberechtigten gegen seine Eltern oder Kinder, sofern deren Jahresbruttoeinkommen 100.000 Euro unterschreitet,
- das Einkommen und Vermögen von Verwandten und anderen Personen, mit denen der Leistungsberechtigte einen gemeinsamen Haushalt führt.

Seit 2014 erstattet der Bund den Ländern die bei den zuständigen Trägern entstehenden Nettoausgaben für Geldleistungen zu 100 Prozent.

3.5 Hilfen zur Gesundheit, Eingliederungshilfe für Behinderte, Hilfe zur Pflege, Hilfe in anderen Lebenslagen

Anders als die Hilfe zum Lebensunterhalt sind die nachfolgend genannten Hilfen (vor der Reform der Sozialhilfe als „Hilfe in besonderen Lebenslagen“ bezeichnet) nicht auf eine allgemeine wirtschaftliche Bedürftigkeit, sondern im Wesentlichen auf besondere Bedarfssituationen bezogen.

Eingliederungshilfe

Die Eingliederungshilfe für behinderte Menschen hat die Aufgabe, eine drohende Behinderung zu verhüten, eine vorhandene Behinderung oder deren Folgen zu beseitigen bzw. zu mildern und Menschen mit Behinderungen in die Gesellschaft einzubringen. Sie soll behinderte Menschen zu einem weitgehend selbstständigen Leben befähigen, ihnen die Teilnahme am Leben in der Gemeinschaft ermöglichen oder erleichtern, ihnen die Ausübung eines angemessenen Berufs oder einer sonstigen angemessenen Tätigkeit ermöglichen oder sie so weit wie möglich unabhängig von Pflege zu machen.

Leistungsberechtigt sind alle Personen, die nicht nur vorübergehend in einer körperlich, geistig oder seelisch abweichend vom für das Lebensalter typischen Funktion wesentlich beeinträchtigt und wesentlich in ihrer Fähigkeit, an der Gesellschaft teilzuhaben, eingeschränkt oder von einer solchen wesentlichen Behinderung bedroht sind. Weitere Voraussetzung ist, dass entsprechende Hilfe nicht von einem vorrangig verpflichteten Leistungsträger – wie z. B. einer Krankenversicherung, einer Rentenversicherung oder einer Agentur für Arbeit – erbracht wird und das bestimmte Einkommens- und Vermögensgrenzen nicht überschritten werden.

Leistungen der Eingliederungshilfe sind im Gesetz (SGB XII i. V. m. SGB IX) aufgrund des offenen Leistungskatalogs nur exemplarisch aufgezählt und bedürfen einer individuellen Bedarfsermittlung und Konkretisierung im Einzelfall. Dazu gehören:

- Leistungen zur medizinischen Rehabilitation
 - Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben
 - Leistungen zur Teilhabe am Leben in der Gemeinschaft

Im SGB XII sind als Teil dieser Kategorien folgende Hilfen benannt:

- Hilfen zu einer angemessenen Schulbildung, insbesondere im Rahmen der allgemeinen Schulpflicht und zum Besuch weiterführender Schulen einschließlich der Vorbereitung hierzu; die Bestimmungen über die Ermöglichung der Schulbildung im Rahmen der allgemeinen Schulpflicht bleiben unberührt;

Tabelle 6: Grobe Zuständigkeitsverortung für die Eingliederungshilfe in den Ländern

	Überörtlicher Träger der Sozialhilfe	Grobe Zuständigkeitszuordnung			
		Eingliederungshilfe		Hilfe zur Pflege	
		Stationär	Ambulant	Stationär	Ambulant
Baden-Württemberg	Kommunalverband für Jugend und Soziales Baden-Württemberg	Örtliche Träger	Örtliche Träger	Örtliche Träger	Örtliche Träger
Bayern	Bayrische Bezirke	x	x	x	Örtliche Träger
Brandenburg	Landesamt für Soziales und Versorgung	Örtliche Träger	Örtliche Träger	Örtliche Träger	Örtliche Träger
Hessen	Landeswohlfahrtsverband Hessen	x (ab 65 Jahre)	x (ambulant betreutes Wohnen)	x (ab 65 Jahre)	Örtliche Träger
		Örtliche Träger ab 65 Jahre	sonst: örtliche Träger	Örtliche Träger ab 65 Jahre	
Mecklenburg-Vorpommern	Kommunaler Sozialverband Mecklenburg-Vorpommern	Örtliche Träger	Örtliche Träger	Örtliche Träger	Örtliche Träger
Niedersachsen	Landesamt für Soziales, Jugend und Familie	x (ab 60 Jahre)	Örtliche Träger	x (ab 60 Jahre)	Örtliche Träger
		Örtliche Träger ab 60 Jahre		Örtliche Träger ab 60 Jahre	
		6 Modellgemeinden: nur örtliche Träger			
Nordrhein-Westfalen	Landschaftsverband Rheinland sowie Landschaftsverband Westfalen-Lippe	x	x	x (ab 65 Jahre) Örtliche Träger ab 65 Jahre	Örtliche Träger
Rheinland-Pfalz	Landesamt für Soziales, Jugend und Versorgung	x	Örtliche Träger	x	Örtliche Träger
Saarland	Landesamt für Soziales, Gesundheit und Verbraucherschutz	x	x	x	x (ab 65 Jahre)
					Örtliche Träger ab 65 Jahre
Sachsen	Kommunaler Sozialverband Sachsen	x (bis 18 und ab 65 Jahre)	x (ambulant betreutes Wohnen)	x (bis 18 und ab 65 Jahre)	Örtliche Träger
		Örtliche Träger bis 18 und ab 65 Jahre	sonst: örtliche Träger	Örtliche Träger bis 18 und ab 65 Jahre	
Sachsen-Anhalt	Sozialagentur Sachsen-Anhalt	x	x	x	x
Schleswig-Holstein	Ministerium für Arbeit, Soziales und Gesundheit	Örtliche Träger	Örtliche Träger	Örtliche Träger	Örtliche Träger
Thüringen	Ministerium für Soziales, Familie und Gesundheit	Örtliche Träger	Örtliche Träger	Örtliche Träger	Örtliche Träger

Quelle: Henneke 2014b: 23 ff.

- Hilfe zur schulischen Ausbildung für einen angemessenen Beruf einschließlich des Besuchs einer Hochschule;
- Hilfe zur Ausbildung für eine sonstige angemessene Tätigkeit;
- Hilfe in vergleichbaren sonstigen Beschäftigungsstätten nach § 56 SGB XII,
- nachgehende Hilfe zur Sicherung der Wirksamkeit der ärztlichen und ärztlich verordneten Leistungen und zur Sicherung der Teilhabe der behinderten Menschen am Arbeitsleben.

Die Erfüllung der Eingliederungshilfe ist überaus komplex, denn Trägerschaft, Ausführung und Finanzierung der Aufgabe fallen auseinander (Tabellen 6 und 7). (Henneke 2014b: 23 ff.).

Die Trägerschaft ist grundsätzlich beim überörtlichen Träger der Sozialhilfe vorgesehen. Allerdings wurde den Ländern ein geräumt, andere Regelungen zu treffen, wovon die Länder Gebrauch gemacht haben. Auf diese Weise ist die Trägerschaft zwischen Kommunen und Land in Deutschland regional unterschiedlich verteilt. In sieben Ländern ist das Land selbst der überörtliche Träger (Brandenburg, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein, Thüringen). In sechs Ländern sind die Kommunen in Form höherer Kommunalverbände die überörtlichen Träger.

Die operative Zuständigkeit fällt in acht Ländern mehr oder weniger mit der Trägerschaft zusammen, liegt also direkt beim überörtlichen Träger. In fünf Ländern wird die Aufgabe zur Umsetzung den örtlichen Trägern, den Kreisen und kreisfreien Städten zugewiesen. Oft ist die Aufgabenabgrenzung zwischen örtlichen und überörtlichen Trägern sehr differenziert geregelt.

Davon zu trennen ist die Finanzierung. Diese wird zumeist durch eine an die Leistungsausgaben weitgehend gekoppelte Umlage der Landkreise und kreisfreien Städte realisiert, die z. B. mit der Aufgabenzuständigkeit eines kommunalen Wohlfahrtsverbandes für die Eingliederungshilfe einhergeht. Einige Länder beteiligen sich anteilig darüber hinaus auch an den Leistungsausgaben. Lediglich in den Stadtstaaten, in Sachsen-Anhalt und im Saarland finanziert das Land die Leistungen der Eingliederungshilfe zu 100 Prozent.

Tabelle 7: Grobe Verortung der Finanzierung der Eingliederungshilfe in den Ländern

Baden-Württemberg	Land- und Stadtkreise
Bayern	Finanzierung der Bayrischen Bezirke durch Zuweisung des Freistaats (2012: 623,6 Mio. Euro) sowie von Landkreisen und kreisfreien Städten (2012: 2,671 Mrd. Euro)
Brandenburg	Mehrbelastungsausgleich Land 85 % Landkreise und kreisfreie Städte 15 %
Hessen	Finanzierung des LWV durch Zuweisung des Landes (2012: 97 Mio. Euro) sowie Umlage von Landkreisen und kreisfreien Städten (2012: 1,087 Mrd. Euro) Aufgaben der Landkreise und kreisfreien Städte von diesen finanziert
Mecklenburg-Vorpommern	Mehrbelastungsausgleich Land 88 % Landkreise und kreisfreie Städte 12 %
Niedersachsen	Landkreise und kreisfreie Städte an Ausgaben des überörtlichen Trägers im Rahmen des quotalen Systems beteiligt Aufgaben der Landkreise und kreisfreien Städte von diesen finanziert Quote insgesamt: Land 76 %, Landkreise und kreisfreie Städte 24 %
Nordrhein-Westfalen	Finanzierung des Landschaftsverbandes Rheinland und Landschaftsverbandes Westfalen-Lippe durch Zuweisung des Landes (2012: 701,2 Mio. Euro) sowie Umlage von Kreisen und kreisfreien Städten (2012: 3,889 Mrd. Euro) Aufgaben der Kreise und kreisfreien Städte von diesen finanziert
Rheinland-Pfalz	Quotales System: Land 50 %, Landkreise und kreisfreie Städte 50 %
Saarland	Mangels kommunaler Aufgabe keine kommunale Finanzierung
Sachsen	Finanzierung des KSV durch Landkreise und kreisfreie Städte Aufgaben der Landkreise und kreisfreien Städte von diesen finanziert
Sachsen-Anhalt	Mangels kommunaler Aufgabe keine kommunale Finanzierung
Schleswig-Holstein	Mehrbelastungsausgleich Land „mit Anreizelementen“ 87 % Kreise und kreisfreie Städte 13 %
Thüringen	Landkreise und kreisfreie Städte Entlastung bei diesen wirkte sich wegen Partnerschaftsgrundsatz zu ⁴ / ₁₁ bei Kommunen und zu ⁷ / ₁₁ beim Land aus

Quelle: Henneke 2014b: 23 ff.

Die entgegengesetzte Situation ist in Baden-Württemberg gegeben. Hier tragen die örtlichen Träger der Sozialhilfe, Kreise und kreisfreie Städte die Ausgaben vollständig. In Bayern, Hessen, NRW und Sachsen werden die höheren Kommunalverbände über den kommunalen Finanzausgleich und die Mitglieder finanziert. In den anderen Ländern teilen sich Land und Kommunen die Ausgaben nach festgelegten Schlüsseln.

Hilfen zur Gesundheit

Zu den Hilfen zur Gesundheit zählen alle Gesundheitsleistungen, die auch die Versicherten einer gesetzlichen Krankenversicherung beanspruchen können. Leistungsberechtigt sind Menschen ohne Krankenversicherung und ohne finanzielle Mittel für eine angemessene Absicherung im Krankheitsfall. Die Hilfen zur Gesundheit sehen folgende Leistungen vor:

- vorbeugende Gesundheitshilfe
- Hilfe bei Krankheit
- Hilfe zur Familienplanung
- Hilfe bei Schwangerschaft und Mutterschaft
- Hilfe bei Sterilisation

Im Bedarfsfall werden diese Leistungen von einer gesetzlichen Krankenkasse administriert (Ausstellung einer Krankenversicherungskarte), die entstandenen Kosten werden der Krankenkasse vom zuständigen Sozialhilfeträger erstattet. Für die Betroffenen heißt dies, dass sie faktisch einen Versichertenstatus haben, verbunden mit freier Wahl unter den Ärzten und Zahnärzten sowie den Krankenhäusern entsprechend den Bestimmungen der gesetzlichen Krankenversicherung.

Hilfe zur Pflege

Die Sozialhilfe unterstützt mit der Hilfe zur Pflege all die Personen, die wegen einer körperlichen, geistigen oder seelischen Krankheit oder Behinderung für die gewöhnlichen und regelmäßig wiederkehrenden Verrichtungen im Ablauf des täglichen Lebens auf Dauer, voraussichtlich für mindestens sechs Monate, in erheblichem oder höherem Maße der Hilfe bedürfen.

Hilfe zur Pflege ist auch Kranken und behinderten Menschen zu leisten, die voraussichtlich weniger als sechs Monate der Pflege bedürfen oder einen geringeren Bedarf haben oder die der Hilfe für andere Verrichtungen bedürfen. Anspruch besteht bei Bedürftigkeit, wenn also die Pflegeleistungen weder von den Pflegebedürftigen selbst finanziert noch von anderen übernommen werden. Vorrang haben also vor allem die Leistungen der Pflegeversicherung und auch die Unterhaltsleistungen von Angehörigen. Bei der Bestimmung von Pflegebedürftigkeit (Pflegestufen) und Pflegebedarf kommen die Regelungen der Pflegeversicherung zur Anwendung. Eine Deckelung der Leistungsbeträge wie in der Pflegeversicherung kennt die Hilfe zur Pflege allerdings nicht.

Zum Leistungsbereich der Hilfe zur Pflege zählen u. a. die Zahlung von Pflegegeld und Kosten für Hilfsmittel. Die Hilfe zur Pflege umfasst zudem die häusliche, (teil-)stationäre und Kurzzeitpflege und weitere Leistungen wie beispielsweise die Ersatzpflege.

Zuständig für die Leistungen der Hilfe zur Pflege ist der überörtliche Träger der Sozialhilfe, soweit das Landesrecht keine Bestimmung über die sachliche Zuständigkeit des überörtlichen Trägers der Sozialhilfe enthält. Die Sozialhilfeträger übernehmen die Kosten der stationären Pflege in Höhe der Pflegesätze. Diese bemessen sich nach dem Versorgungsaufwand, den die Pflegebedürftigen nach Art und Schwere ihrer Pflegebedürftigkeit benötigen, und werden zwischen dem Träger der Einrichtung und den Pflegekassen sowie den Sozialhilfeträgern (Leistungsträgern) vereinbart.

Hinsichtlich Trägerschaft, Zuständigkeit und Finanzierung sind die vorgenannten Ausführungen zur Eingliederungshilfe grundsätzlich übertragbar (vgl. Tabelle 6).

Weitere Hilfen

Zu den weiteren Hilfen zählen die Hilfe zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten und die Hilfe in anderen Lebenslagen (Hilfe zur Weiterführung des Haushalts, Altenhilfe, Blindenhilfe).

Insgesamt gelten für die Hilfen nach den Kapiteln 5 bis 9 SGB XII jeweils höhere Einkommens- und Vermögensfreigrenzen. Wird die Hilfe stationär oder teilstationär durchgeführt, so umfasst sie auch den in der Einrichtung geleisteten Lebensunterhalt.

Die Hilfen werden als Dienst-, Geld- und Sachleistungen und zu einem großen Teil in Einrichtungen (Hilfe zur Pflege, Eingliederungshilfe) erbracht. Leistungen der Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderungen können auch im Rahmen eines trägerübergreifenden persönlichen Budgets an die Betroffenen ausgezahlt werden.

3.6 Wesentliche Veränderungen in der Rechtslage seit 2005

Wie in allen anderen Sozialgesetzen so ist auch der Rechtsstand in der Sozialhilfe laufenden Veränderungen unterworfen. Dabei handelt es sich einerseits um „kleine“ Anpassungen und Modifikationen sowie um einzelne Verbesserungen oder auch Verschlechterungen im Leistungsrecht. Andererseits gibt es auch „große“ Reformen, die einem Pfadbruch gleichkommen. Bei der Sozialhilfe findet dieser Bruch 2005 Ausdruck in der „Überführung“ des größten Teils der Empfänger von Hilfe zum Lebensunterhalt in die Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem SGB II und der Einordnung der „restlichen“ Sozialhilfe in das SGB XII.

Der folgende Überblick über Veränderungen in der Rechtslage bezieht sich deshalb auf die Jahre nach 2005 (Tabelle 8). Dabei sollen lediglich – in der Reihenfolge der Beschlussfassung – die Schwerpunkte benannt werden.

Tabelle 8: Veränderungen in der Rechtslage nach 2005

Dezember 2006: Gesetz zur Änderung des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze

- Weiterentwicklung der Regelsatzbemessung auf der Grundlage der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 2003 – Aufgabe der Ermächtigung, den Eckregelsatz in den östlichen Bundesländern mit Ausnahme von Berlin niedriger festlegen zu können als den Durchschnitt in den übrigen Ländern
- Neuregelung des Einkommenseinsatzes, wenn eine Person in einer teilstationären oder stationären Einrichtung lebt

September 2008: Gesetz zur Neuregelung des Wohngeldrechts und zur Änderung des Sozialgesetzbuches (Artikel 2)

- Prozentuale Kostenbeteiligung des Bundes an den Ausgaben für die Grundsicherung im Alter

März 2009: Gesetz zur Sicherung von Beschäftigung und Stabilität in Deutschland („Konjunkturpaket II“) (Artikel 8)

- Einführung einer dritten Altersstufe bei den Regelsätzen

März 2011: Gesetz zur Ermittlung von Regelbedarfen und zur Änderung des Zweiten und Zwölften Buches Sozialgesetzbuch

- Neues System der Ermittlung der Regelbedarfe nach Maßgabe des Urteils des Bundesverfassungsgerichts vom 9.2.2010, Einführung von sechs Regelbedarfsstufen. In Jahren, in denen keine Neuermittlung nach dem revidierten Statistikmodell erfolgt, werden die Regelsätze nach Maßgabe der Entwicklung der Preise für Regelbedarfsrelevante Güter und Dienstleistungen sowie der Entwicklung der Nettolöhne und -gehälter je beschäftigten Arbeitnehmer.

12/2012: Gesetz zur Änderung des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch

- Übernahme der Ausgaben für die Grundsicherung im Alter und bei dauerhafter Erwerbsminderung durch den Bund: Im Jahr 2013 zu 75 Prozent und ab 2014 zu 100 Prozent

Quelle: Eigene Darstellung

3.7 Empfängerzahlen: Strukturen und Trends

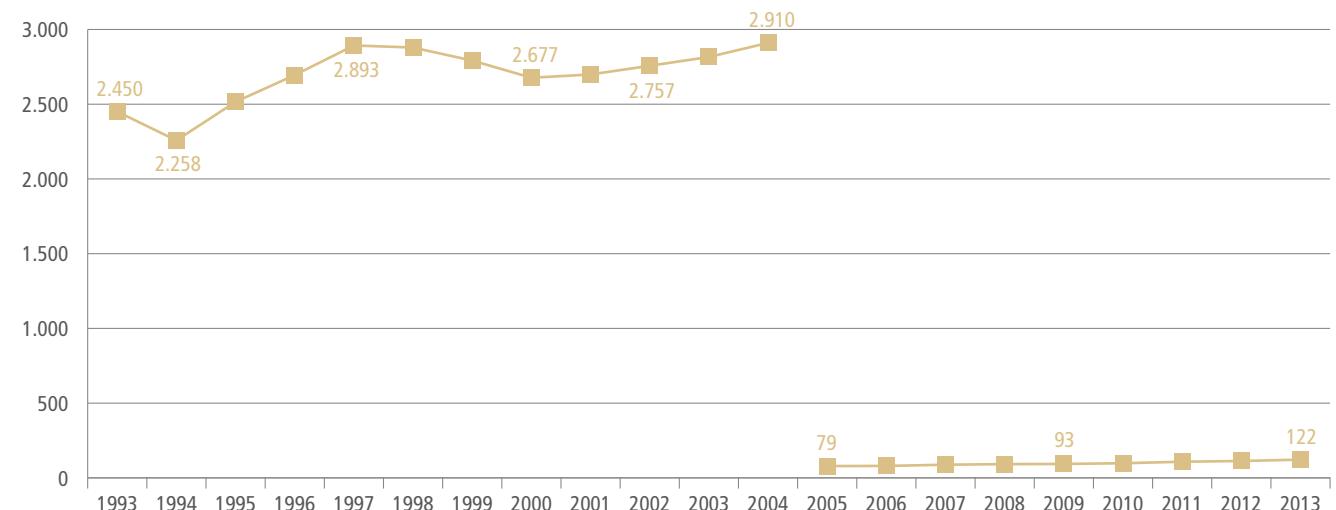
Hilfe zum Lebensunterhalt

Höhe und Entwicklungstrend der Zahl der Leistungsempfänger von Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen im Rahmen der Sozialhilfe/SGB XII lassen sich unterscheiden nach den Jahren vor und nach 2005. Das gilt gleichermaßen für die Ausgaben. Während sich zum Jahresende 2004 die Empfängerzahl auf fast drei Millionen Personen belief, hat sich die Zahl im Jahr 2005 auf etwa 80.000 reduziert (Abbildung 11).

Verfolgt man die Entwicklung vor 2005, lässt sich erkennen, dass die Empfängerzahlen seit Inkrafttreten des BSHG im Jahr

Abbildung 11: Empfänger von Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen 1993–2013

Jeweils am Jahresende in Tausend



Ab 2005: Einführung SGB II

Quelle: Statistisches Bundesamt: Sozialhilfestatistik, Fachserie 13, Reihe 2.2

Bertelsmann Stiftung

1962 nahezu kontinuierlich angestiegen sind, insbesondere ab Beginn der 1980er Jahre. Insgesamt hatte sich seit 1980 – bezogen auf die alten Bundesländer – die Zahl der Hilfeempfänger nahezu verdreifacht. Der signifikante Rückgang der Bezieherzahl im Jahr 1994 stellt keine Durchbrechung des Trends dar, sondern ist auf die Einführung des Asylbewerberleistungsgesetzes zurückzuführen. Durch dieses Gesetz wurden rund 450.000 Personen aus dem Sozialhilfebezug herausgenommen.

Seit 2005 zeigt sich – ausgehend von einem niedrigen Niveau – ein merklicher Anstieg der Empfängerzahlen an. 2013 liegt die Zahl der Betroffenen mit rund 122.000 Tausend um gut 50 Prozent höher als im Jahr 2005.

Die Zahl der Empfänger in Einrichtungen liegt im Jahr 2013 deutlich höher (Tabelle 9). Die Hilfe zum Lebensunterhalt dient hier für Bewohner von Pflege- und Behinderteneinrichtung zur Abdeckung eines monatlichen Barbetriebs (Taschengeld), soweit dieser Betrag nicht durch das Einkommen bzw. Vermögen des Betroffenen oder durch die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung aufgebracht werden kann.

Grundsicherung im Alter

Die Zahl der Menschen, die Leistungen der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung erhalten, ist in den letzten Jahren kontinuierlich angestiegen (Abbildung 12). 2013 zählen knapp eine Million Personen (962.187) zu den Empfängern. Gegenüber 2003 entspricht dies einem Anstieg um 120 Prozent. Allein im Jahr 2013 beziffert sich der Zuwachs gegenüber 2012 auf 6,9 Prozent.

Es handelt sich dabei gut zur Hälfte um ältere Menschen. 48,3 Prozent sind dauerhaft Erwerbsmindernde im Alter zwischen 18 Jahren und der Regelaltersgrenze. Der Anteil der Erwerbsmindernden an allen Leistungsempfängern hat sich seit 2003 schrittweise erhöht. Etwa ein Fünftel der Leistungsempfänger (rund 205.000) wohnt 2013 in Einrichtungen, 79 Prozent (etwa 757.000) leben außerhalb von Einrichtungen (Tabelle 9).

Die Zahl der Empfänger von Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung ist seit 2003 zwar stark angestiegen. Bezieht man jedoch die Zahl der Leistungsempfänger dieser Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung im Jahr 2013 auf die entsprechende Zahl im Jahr 2003, so erhält man einen Anstieg von 120 Prozent.

Tabelle 9: Empfänger von Leistungen der Sozialhilfe (SGB XII) 2006, 2008, 2013

Leistungsart	Leistungsempfänger								
	Außerhalb von Einrichtungen			In Einrichtungen			Insgesamt		
	2006	2008	2013	2006	2008	2013	2006	2008	2013
Hilfe zum Lebensunterhalt*	81.818	92.320	122.376	224.161	232.641	247.899	305.979	324.961	370.275
Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung*	508.000	518.313	757.019	171.000	184.320	205.168	681.991	768.00	962.187
Weitere Leistungen der Sozialhilfe**	399.884	466.507	555.931	739.854	785.561	828.364	1.098.294	1.191.130	1.294.509
davon (mit Mehrfachnennungen):									
– Hilfe zur Gesundheit	50.322	27.114	20.969	12.107	9.791	7.387	61.646	36.405	27.675
– Eingliederungshilfe für behinderte Menschen	232.056	281.217	390.047	446.890	480.296	533.306	643.064	712.513	834.494
– Hilfe zur Pflege	89.535	110.470	129.568	279.597	290.730	320.086	366.155	397.110	444.012
– Hilfe zur Überwindung sozialer Schwierigkeiten und Hilfe in anderen Lebenslagen	53.841	65.078	79.934	26.048	21.206	19.175	77.627	85.224	97.986

* am Jahresende

** mit Mehrfachnennungen und im Jahresverlauf

Quelle: Statistisches Bundesamt: Sozialhilfestatistik, Fachserie 13, Reihe 2.2 und Reihe 2.3

cherungsleistung auf die jeweilige Gesamtbevölkerung, dann wird ersichtlich, dass die Empfängerquote nur gering ausfällt. Sie liegt 2013 bei 3,0 Prozent der Bevölkerung im Alter oberhalb der Regelaltersgrenze (2013 = 65 Jahre und zwei Monate), wobei Frauen etwas stärker als Männer auf diese bedürftigkeitsgeprüfte Leistung zurückgreifen müssen. Der Anteil der Bevölkerung zwischen 18 und unter 65 Jahren und zwei Monaten, die als Erwerbsgeminderte auf die Grundsicherung angewiesen sind, liegt mit 0,9 Prozent noch niedriger.

Seit 2003 haben sich die Grundsicherungsquoten kontinuierlich erhöht. Sie liegen aber immer noch erheblich niedriger als die Empfängerquoten der Grundsicherung für Arbeitsuchende mit zehn Prozent (SGB II/Hartz IV, siehe auch Abbildung 4).

Der anhaltende Anstieg der Leistungsempfängerquote der Grundsicherung hat mehrere Ursachen. Von maßgeblicher Bedeutung sind dabei die Leistungsverschlechterungen im Bereich der Gesetzlichen Rentenversicherung: Vor allem die Absenkung des Rentenniveaus, die Anrechnung von Abschlägen bei einem vorzeitigen Rentenbezug sowie die unzureichende Absicherung

in Phasen der Arbeitslosigkeit haben dazu beigetragen, dass seit der Jahrtausendwende die durchschnittlichen Zahlbeträge bei den neu zugehenden Altersrenten nur schwach angestiegen und bei den neu zugehenden Erwerbsminderungsrenten sogar gesunken sind. Zugleich haben sich die Bedarfssätze der Grundsicherung erhöht, sodass es zu einer zunehmenden Überschneidung von Renten- und Grundsicherungsniveau kommt.

Wie die Daten der Rentenversicherung zeigen, betrifft die Aufstockungsnotwendigkeit in erster Linie die Erwerbsminderungsrentner, wobei der Großteil der erwerbsgeminderten Grundsicherungsempfänger (70,7 %) überhaupt keine Erwerbsminderungsrente erhält.

Die Befunde aus der Grundsicherungsstatistik unterschätzen die Betroffenheit von Erwerbsgeminderten ohne eine (ausreichende) Erwerbsminderungsrente. Denn die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung begrenzt sich auf dauerhaft voll Erwerbsgeminderte. Zeitrentner und „nur“ teilweise Erwerbsgeminderte haben keinen Anspruch. Teilweise Erwerbsgeminderte werden, sofern sie kein oder kein ausreichendes Erwerbsein-

Abbildung 12: Empfänger von Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung 2003–2013*

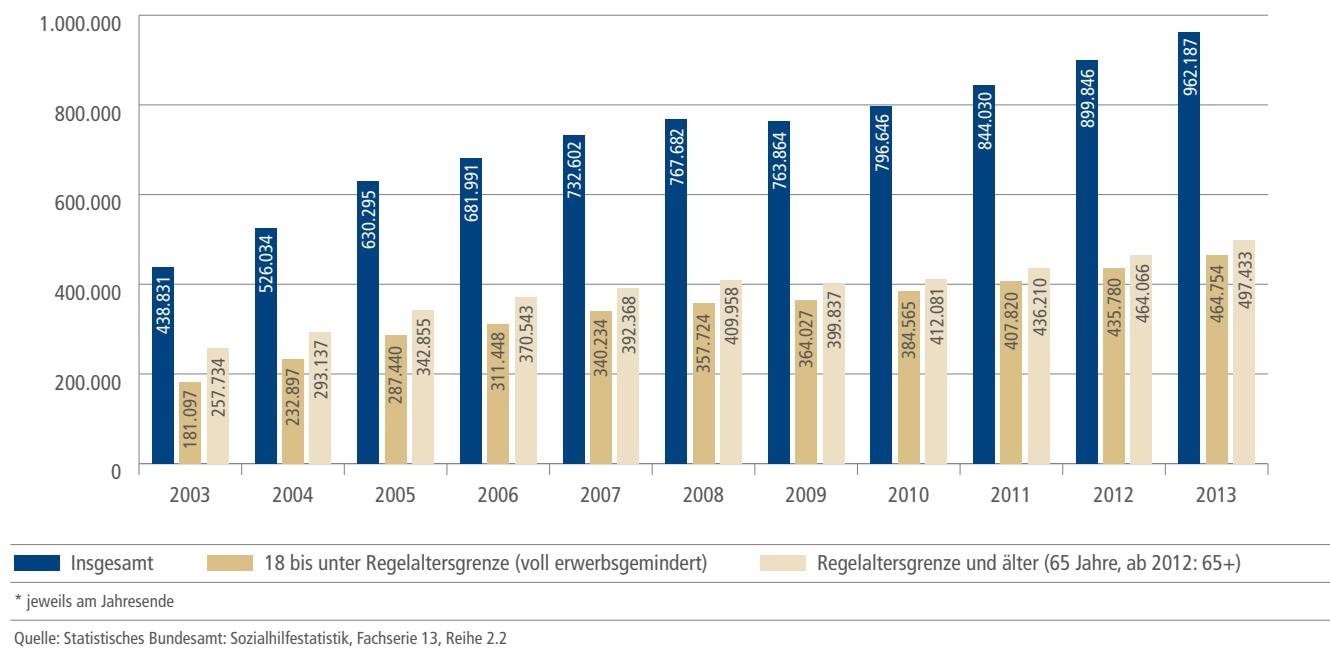
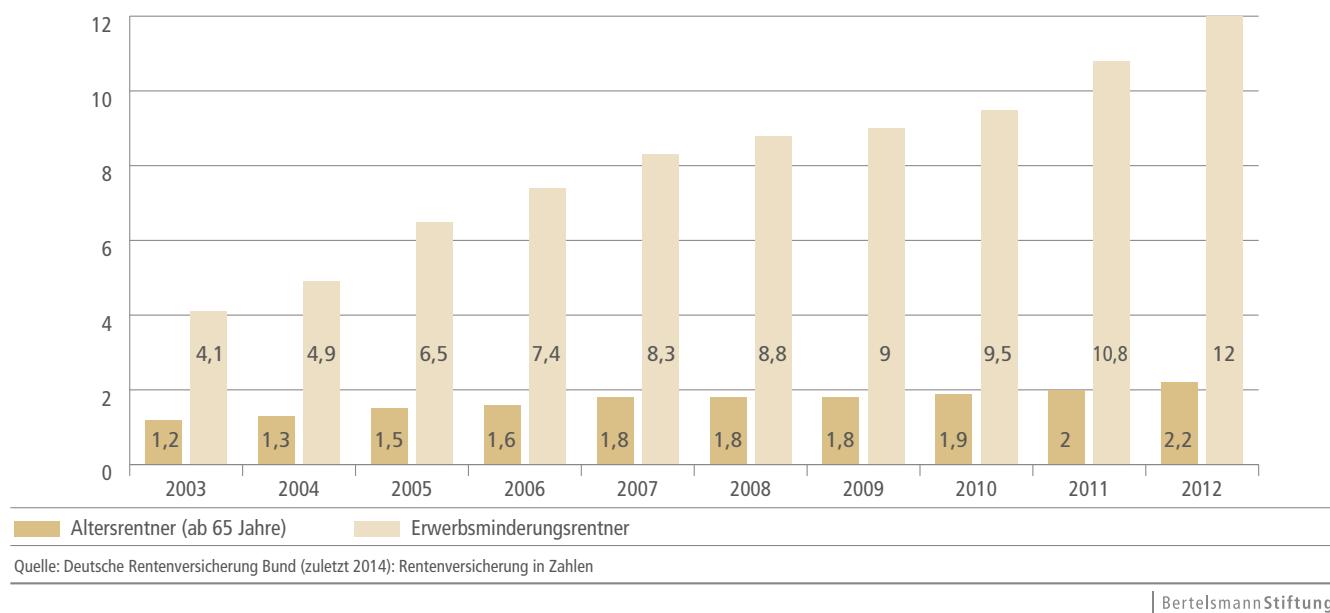
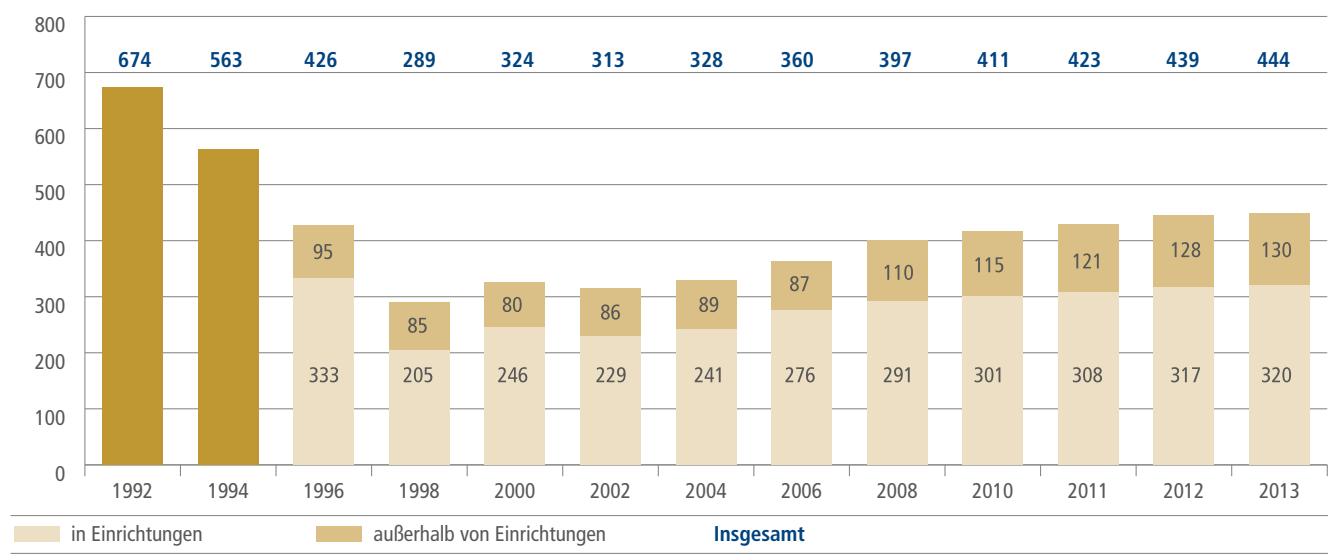
Abbildung 13: Aufstockung von Alters- und Erwerbsminderungsrenten durch die Grundsicherung 2003–2012
Nur Inlandsrenten, in Prozent der Bezieher der jeweiligen Renten insgesamt

Abbildung 14: Empfänger von Hilfe zur Pflege 1992–2013

Innerhalb und außerhalb von Einrichtungen und Gesamtzahl in Tausend



Quelle: Statistisches Bundesamt: Sozialhilfestatistik, Fachserie 13, Reihe 2.3

| Bertelsmann Stiftung

kommen aus Teilzeitarbeit erzielen, auf das SGB II verwiesen, Zeitrentner (Vollrentner) auf die Sozialhilfe. Beide Gruppen tauchen deshalb in den genannten Zahlen nicht auf.

Hilfen nach dem 5. bis 9. Kapitel SGB XII

Am Jahresende 2013 erhielten nahezu 1,3 Millionen Personen die besonderen Leistungen der Sozialhilfe (Tabelle 9)

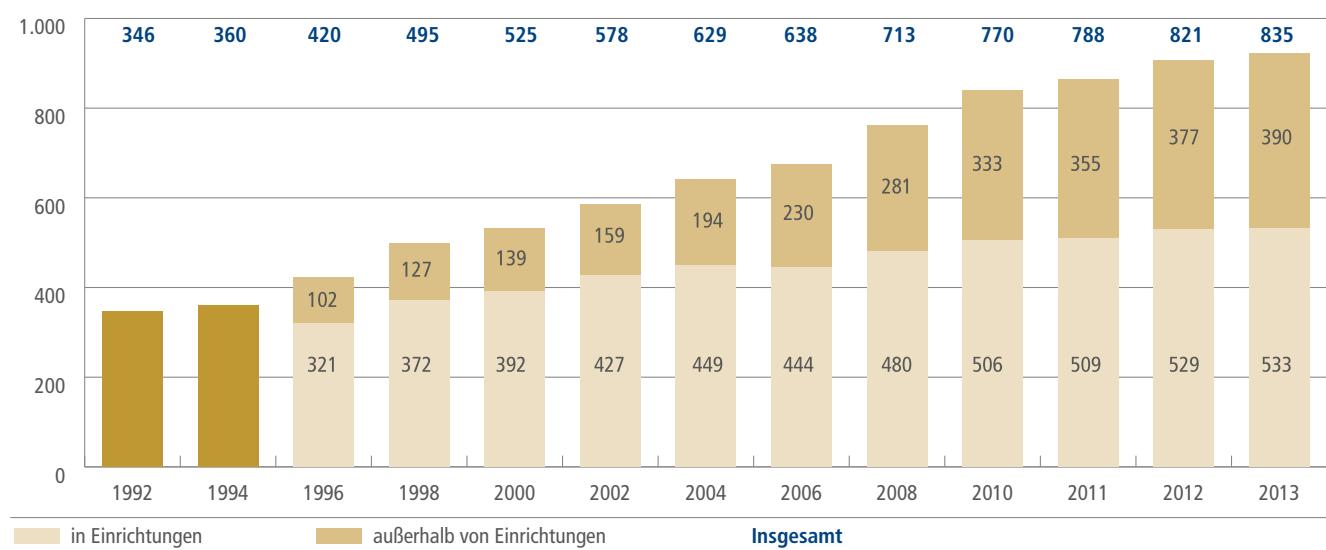
Durch die Pflegeversicherung ist die Bedeutung der Hilfe zur Pflege nach 1994 zurückgegangen (Abbildung 14): von 674.000 Empfängern im Jahr 1992 bis auf 290.000 im Jahr 1998. Allerdings steigt die Zahl seit einigen Jahren wieder an. Verantwortlich dafür ist nicht nur die Zunahme der Zahl der Pflegebedürftigen, sondern auch ein Verschiebeeffekt. Da die Leistungen der Pflegeversicherung in ihrer Höhe über Jahre hinweg festgeschrieben waren und es erst seit dem Pflegeneuausrichtungsgesetz von 2012 zu einer Dynamisierung gekommen ist, mussten in der Folge mehr Pflegebedürftige ergänzend auf die Hilfe zur Pflege zurückgreifen

Der Großteil der Pflegebedürftigen erhält Leistungen in der stationären Pflege (in Einrichtungen), im Jahr 2013 waren dies 72 Prozent der Empfänger von Hilfe zur Pflege. Analog zur Situation in der Pflegeversicherung überwiegen auch bei der Hilfe zur Pflege die Frauen mit einem Anteil von zwei Dritteln der Empfänger.

Einen kontinuierlichen Anstieg zeigen die Empfängerzahlen der Eingliederungshilfe für behinderte Menschen (Abbildung 15): Allein von 1996 bis 2013 haben sich die Zahlen nahezu verdoppelt: von 420.000 auf 835.000. Auffällig ist auch, dass sich das (relative) Gewicht des Orts der Hilfegewährung deutlich verschoben hat. 1996 dominierte mit 76 Prozent der Hilfen noch die Erbringung in Einrichtungen. 2013 hingegen stehen den 533.000 Empfängern in Einrichtungen 390.000 Empfänger außerhalb von Einrichtungen gegenüber (mit Mehrfachnennungen). Dies ist sicherlich eine Folge der veränderten, auf ein selbstbestimmtes Leben orientierenden Behindertenpolitik, die die Unterbringung in stationären Einrichtungen als nachrangig ansieht.

Abbildung 15: Empfänger von Eingliederungshilfe für behinderte Menschen 1992–2013

Innerhalb und außerhalb von Einrichtungen und Gesamtzahl in 1.000



* ohne Mehrfachnennungen, deswegen keine Summenbildung der Maßnahmen in und außerhalb von Einrichtungen möglich

Quelle: Statistisches Bundesamt: Sozialhilfestatistik, Fachserie 13, Reihe 2.3

Bei den Arten der Eingliederungshilfe haben die Leistungen zur Teilhabe am Leben in der Gemeinschaft im Sinne des Neunten Buches Sozialgesetzbuch „Rehabilitation und Teilhabe behinderter Menschen“ die größte Bedeutung. Darunter fallen die heilpädagogischen Leistungen für Kinder und vor allem die Hilfen zum selbstbestimmten Leben in betreuten Wohnmöglichkeiten.

Tabelle 10: Eingliederungshilfen nach Hilfearten 2011

Hilfearten	
Leistungen zur medizinischen Rehabilitation	10.346
Leistungen in anerkannten Werkstätten für behinderte Menschen	260.042
Leistungen zur Teilhabe in der Gemeinschaft, darunter:	559.665
– Heilpädagogische Leistungen für Kinder	160.630
– Hilfe zum selbstbestimmten Leben in betreuten Wohnmöglichkeiten	352.206
Hilfen zu einer angemessenen Schulbildung	67.233
Sonstige Leistungen der Eingliederungshilfe	61.892

Quelle: Statistisches Bundesamt: Wirtschaft und Statistik 3/2013

3.8 Ausgaben

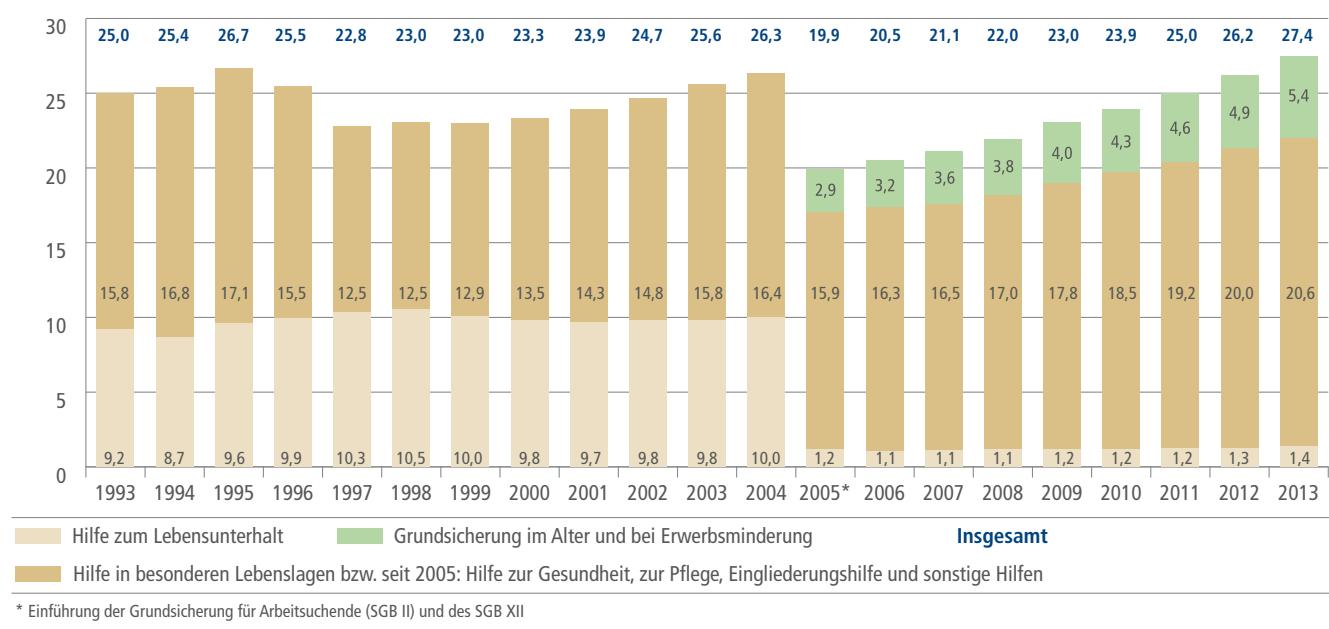
Die Ausgabenentwicklung der Sozialhilfe reflektiert den Einschnitt von 2005: Durch die Einführung des SGB II sind die Ausgaben für die Hilfe zum Lebensunterhalt abrupt gesunken und haben seitdem vergleichsweise nur noch eine geringe fiskalische Bedeutung (Abbildung 16). Anders sieht es hingegen bei den Ausgaben für die Leistungen nach Kapiteln 5 bis 9 SGB XII aus: Hier steigen die Ausgaben kontinuierlich an; zwischen 1997 und 2013 liegt der Zuwachs bei 65 Prozent und zwischen 2005 und 2013 bei 30 Prozent. Treiber dafür ist fast ausschließlich die Eingliederungshilfe, die mehr als drei Viertel aller Ausgaben dieses Bereichs der Sozialhilfe ausmacht (Abbildungen 16 und 17).

Zu berücksichtigen ist bei diesen Werten, dass es sich um Bruttoausgaben handelt. Die Nettoausgaben liegen etwas niedriger, da die Sozialhilfeträger in einigen Fällen Erstattungen anderer Sozialleistungsträger erhalten.

Auch die Ausgaben für die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung weisen eine hohe Dynamik auf: Sie haben sich

Abbildung 16: Bruttoausgaben der Sozialhilfe 1993–2013

in Mrd. Euro



Quelle: Statistisches Bundesamt: Sozialhilfestatistik, Fachserie 13, Reihe 2.1

Bertelsmann Stiftung

Abbildung 17: Bruttoausgaben der weiteren Leistungen der Sozialhilfe (Kap. 5 bis 9 SGB XII) 2003–2013

In Mrd. Euro



Quelle: Statistisches Bundesamt: Sozialhilfestatistik, Fachserie 13, Reihe 2.1

Bertelsmann Stiftung

zwischen 2005 und 2013 sogar um 86 Prozent erhöht. Diese Ausgaben belasten die Kommunen aber nicht mehr, da der Bund den Ländern die Nettoausgaben seit 2014 vollständig erstattet.

Den Hintergrund der Ausgabenentwicklung bilden verschiedene Faktoren:

- der Zuwachs der Empfängerzahlen bzw. der Leistungsfälle
- die Anpassung der Bedarfssätze bei den Geldleistungen
- die Kostenentwicklung bei den Dienstleistungen

Die steigenden Kosten je Leistungsfall machen sich vor allem bei der Eingliederungshilfe bemerkbar. Denn fast ausschließlich handelt es sich hier bei den Leistungen um personalintensive Dienstleistungen, die kaum rationalisiert werden können und unter dem Aspekt der Leistungsqualität auch nicht sollen.

Voraussetzung für den Leistungsanspruch ist Bedürftigkeit. Während des Zeitraums, in dem Ausländer in einer Aufnahmeeinrichtung unterzubringen sind, besteht für sie ein Arbeitsverbot. Nach Ablauf jener dreimonatigen „Wartefrist“ ist der Arbeitsmarktzugang seit einer Gesetzesnovellierung aus dem Jahr 2014 zwar rechtlich möglich, er ist jedoch mindestens für die Dauer des Asylverfahrens an die Bedingung geknüpft, dass der infrage kommende Arbeitsplatz nicht durch bevorrechtigte Arbeitnehmer (Deutsche, EU-Bürger, Ausländer mit uneingeschränktem Arbeitsmarktzugang) besetzt werden kann. Bedingt vor allem durch die fehlende Arbeitserlaubnis (möglich sind allerdings Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung), aber auch infolge von Restriktionen beim Arbeitsmarktzugang und beim Zugang zu Integrationsleistungen verfügen Leistungsberechtigte häufig über kein Einkommen.

Das Gesetz sieht insbesondere folgende Leistungen vor:

- Durch Grundleistungen soll der notwendige Bedarf an Ernährung, Unterkunft, Heizung, Kleidung, Gesundheits- und Körperpflege gedeckt werden. Gewährt werden sollen Sachleistungen, also Bereitstellung von Wohnraum und Verpflegung in Erstaufnahmeeinrichtungen, Gemeinschaftsunterkünften oder Mietwohnungen. Allerdings überwiegen mit Ausnahme der Wohnraumversorgung in der Praxis die Geldleistungen.
- Zusätzlich zu diesen Leistungen erhalten die leistungsberechtigten Personen einen Barbetrag (Taschengeld) zur Deckung von Grundbedürfnissen wie Information, Mobilität und Kommunikation (z. B. notwendige Fahrtkosten für öffentliche Verkehrsmittel).
- Leistungen bei Krankheit, Schwangerschaft und Geburt werden im Grundsatz lediglich bei akuten Erkrankungen bzw. bei Behandlungsbedarf gewährt.

Die ab bzw. seit April 2015 geltenden Beträge der Grundleistungen (Ernährung, Bekleidung, Gebrauchs- und Verbrauchsgüter des Haushalts, Mittel zur Gesundheits- und Körperpflege) und der Barbezüge finden sich in Tabelle 11.

Leistungsberechtigt (einschließlich Ehepartner und Kinder) sind:

- Asylbewerber
- (Bürger-)Kriegsflüchtlinge
- Ausländer mit Duldung
- Ausländer, die vollziehbar zur Ausreise verpflichtet sind

Tabelle 11: Grundleistungsbeträge ab Mai 2015

	Bargeld	notwendiger Bedarf
	In Euro/Monat	In Euro/Monat
Alleinstehende	140,00	212,00
Zwei erwachsene Leistungsberechtigte, die als Partner einen gemeinsamen Haushalt führen, je	126,00	170,00
Weitere erwachsene Leistungsberechtigte, ohne eigenen Haushalt, je	111,00	170,00
Leistungsberechtigte im Alter zwischen 14 und 17 Jahren	83,00	194,00
Leistungsberechtigte im Alter von 6 bis 13 Jahren	90,00	154,00
Leistungsberechtigte im Alter von unter 6 Jahren	82,00	130,00

Quelle: Bundesministerium für Arbeit und Soziales

Wie ersichtlich, fallen die Leistungen niedriger aus als die Regelbedarfe der Sozialhilfe. Vergleicht man sie allerdings mit den Jahren vor 2014, sind die Grundleistungsbeträge im Rahmen des vom Bundestag Ende 2014 beschlossenen Gesetzes zur Änderung des Asylbewerberleistungsgesetzes (AsylbLG) und des Sozialgerichtsgesetzes (SGG) merklich angehoben worden. Mit dieser Gesetzgebung entsprach die Politik der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG). Denn die Höhe der Leistungen nach dem AsylbLG, die seit 1993 (!) nicht angepasst worden waren, war Gegenstand einer Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 18. Juli 2012. Das BVerfG entschied, dass sowohl die Taschengeld- bzw. Barbeträge als auch die Grundleistungsbeträge eindeutig zu niedrig waren und gegen das Grundrecht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums verstießen. Das gegenüber der Sozialhilfe äußerst niedrige Leistungsniveau sei auch nicht mit migrationspolitischen Erwägungen zu rechtfertigen. Das am 1.5.2015 in Kraft getretene Gesetz zur Änderung des Asylbewerberleistungsgesetzes und des Sozialgerichtsgesetzes orientiert die Grundleistungsbeträge nunmehr an den Regelungen des SGB XII, was deren jährliche Fortschreibung nach dem Mischindex und auch die Einführung eines Vermögens- und Erwerbstätigengenfreibetrags beinhaltet.

Tabelle 12: Grundleistungsbeträge November 1993 bis Januar 2014 (als verfassungswidrig erklärt)

	Bargeld- anspruch	monatlicher Bedarf
	In Euro/ Monat	In Euro/ Monat
Haushaltvorstand	40,90	184,07
Haushaltsangehörige ab 14 Jahren	40,90	158,50
Haushaltsangehörige 7 bis 13 Jahre	20,45	158,50
Haushaltsangehörige bis 6 Jahre	20,45	112,48

Quelle: Bundesministerium für Arbeit und Soziales

4.2 Empfängerzahlen

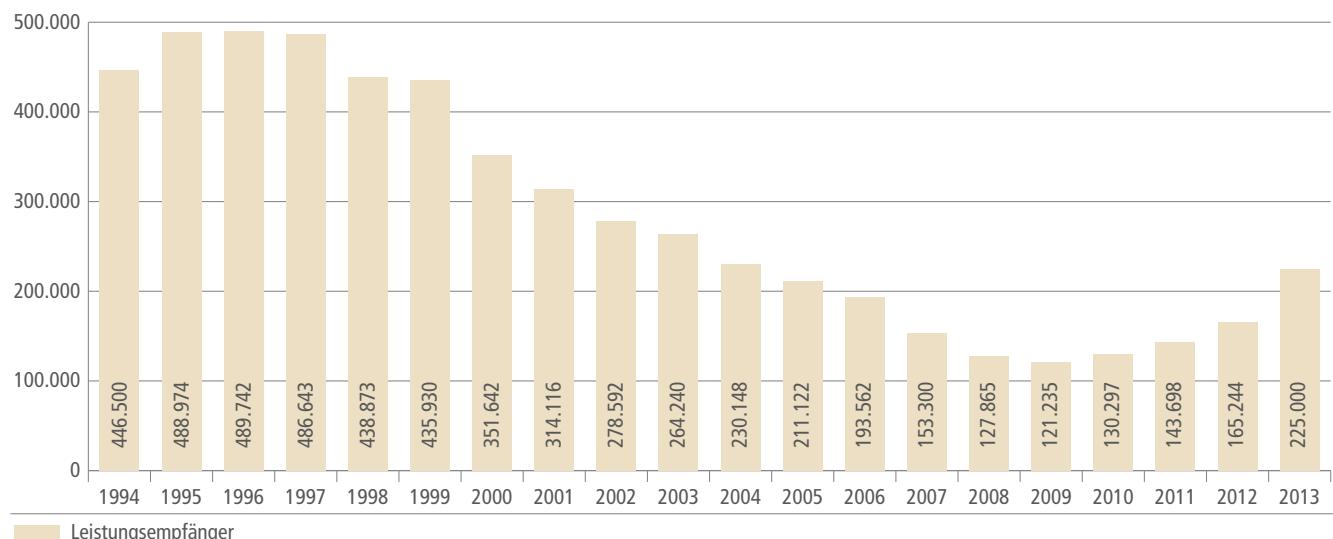
Zwischen der Mitte der 1990er Jahre und 2009 haben sich die Empfängerzahlen von Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz stark rückläufig entwickelt – von nahezu 490.000 auf 121.000 im Jahr 2009. Seitdem ist jedoch wieder ein merklicher Anstieg zu verzeichnen (Abbildung 18). Denn vor dem Hintergrund von andauernden Kriegen, politischer und religiöser Unterdrückung sowie wirtschaftlicher und sozialer Not in vielen Ländern Afrikas und Asiens hat die Zahl der Flüchtlinge, die ihre Rettung in den Ländern Europas suchen, stark zugenommen. Zu erwarten ist deshalb, dass die Empfängerzahlen in den Jahren 2014 und 2015 weiter zunehmen werden.

2013 waren 61 Prozent der Empfänger männlich. 31 Prozent der Leistungsbezieher waren noch nicht volljährig, 67 Prozent im Alter zwischen 18 und 64 Jahren und zwei Prozent bereits 65 Jahre oder älter. Rund 30 Prozent der Empfänger beziehen die Leistung zwei Jahre und länger. Von allen Haushalten waren knapp die Hälfte (47 %) dezentral untergebracht, gut die Hälfte lebte in Gemeinschaftsunterkünften oder Aufnahmeeinrichtungen.

4.3 Ausgabenentwicklung und Finanzierung

Asylbewerber werden zunächst für maximal drei Monate in Erstaufnahmeeinrichtungen untergebracht. Hierzu regelt das Asylverfahrensgesetz, dass die Erstaufnahmeeinrichtungen von den Ländern zu schaffen und zu unterhalten sind. Nach ihrem Aufenthalt in der Erstaufnahmeeinrichtung werden die Asylbewer-

Abbildung 18: Empfänger von Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz 1994–2013



Quelle: Statistisches Bundesamt: Leistungen an Asylbewerber, Fachserie 13, Reihe 7

Bertelsmann Stiftung

ber auf die Kommunen verteilt. Für ihre Unterbringung gelten dann landesgesetzliche Regelungen. Die Kosten für die Unterbringung sind von den Kommunen zu tragen (Pflichtaufgaben der Selbstverwaltung), die Länder stellen den Kommunen dafür gesetzlich festgelegte Mittel bereit.

Der Bund trägt keine Kosten. Zuständig für die Durchführung des Asylbewerberleistungsgesetzes sind grundsätzlich die Kommunen, andere Regelungen gelten ggf. für die Unterbringungseinrichtungen des Landes. Der zuständige Kostenträger erhält seine Aufwendungen wiederum in einem landesrechtlich bestimmten Umfang vom Land erstattet. Angesichts der steigenden finanziellen Belastungen der Kommunen gewinnt die Forderung der Kommunalpolitiker aller Fraktionen nach einer Neuregelung der Finanzierung und einer Einführung der Beteiligung des Bundes an den Kosten an Gewicht.

Die Bruttoausgaben nach dem Asylbewerberleistungsgesetz für das Jahr 2012 lagen bei 1,1 Milliarden Euro (213 Mio. Euro für Hilfe zum Lebensunterhalt, 593 Mio. Euro für Grundleistungen und 290 Mio. Euro für besondere Leistungen). Entsprechend der Entwicklung der Leistungsempfänger haben sich auch seit 1994 die Ausgaben unterschiedlich entwickelt: Während in den Jahren

1994, 1995 und 1996 noch Bruttoausgaben von etwa 2,9 Milliarden Euro anfielen, hat sich dieser Betrag bis 2008 auf 0,8 Milliarden Euro reduziert. Seitdem weist die Ausgabenentwicklung aber wieder nach oben.

Wie sich die Kosten zwischen den Kommunen und den Ländern aufteilen, wird in der amtlichen Statistik nicht ausgewiesen.

5 Kinder- und Jugendhilfe (SGB VIII)

- Die Kinder- und Jugendhilfe (KJH) hat die Aufgabe, junge Menschen in ihrer individuellen und sozialen Entwicklung zu fördern, Benachteiligungen abzubauen, sie vor Gefahren für ihr Wohl zu schützen, die Eltern bei der Erziehung zu beraten sowie positive Lebensbedingungen zu schaffen.
- Die KJH ist präventiv gestaltet. Sie soll frühzeitig einsetzen und die Fähigkeit zur Selbsthilfe fördern. Die Leistungserbringung erfolgt überwiegend durch freie Träger.

- Im Regelfall handelt es sich um Dienstleistungen (z. B. Beratung, Unterstützung) und Sachhilfen (z. B. Einrichtungen). Geldleistungen sind unüblich.
- Hinsichtlich der Art, Qualität und Quantität der Leistungen besteht ein weiter Gestaltungsspielraum in den Kommunen. Das Leistungsangebot variiert stark.
- Die Kommunen sind verpflichtet, bedarfsgerecht Erziehungshilfen anzubieten, Beratungsaufgaben wahrzunehmen und Kinder, Jugendliche und Eltern in ihrem gewohnten Umfeld zu unterstützen. Die Sensibilität präventiver Hilfen zur Erziehung ist in den vergangenen Jahren auch durch dramatische Einzelfälle bundesweit gestiegen. Die Zahl betreuter Familien hat sich zwischen 2006 und 2013 verdoppelt.
- Die Kindertagesbetreuung gehört in Deutschland zur Kinder- und Jugendhilfe und nicht, wie in manch anderen Ländern, zum Schulwesen. Die Angebote an Tageseinrichtungen haben die doppelte Aufgabe, Entwicklung und Bildung der Kinder zu fördern sowie die Erwerbstätigkeit der Eltern zu ermöglichen.
- Seit 1996 haben Kinder ab drei Jahren bis zum Schuleintritt einen Rechtsanspruch auf den Besuch einer Tageseinrichtung. Diese Altersgruppe weist 2013 bundesweit eine Besuchsquote von über 90 Prozent auf. In der Altersgruppe von null bis drei Jahren bestehen sehr große regionale Unterschiede. Die Quote liegt in den neuen Bundesländern bei etwa 45 Prozent, in den alten Bundesländern nur bei knapp 20 Prozent.
- Seit dem Jahr 2013 besteht ein Rechtsanspruch auch für Kinder ab dem vollendeten ersten Lebensjahr. Seit 2008 findet daher ein beispielloser Ausbau der Betreuungskapazitäten statt, den der Bund mit einem Finanzierungsanteil für Bau und Betrieb fördert.
- Die Bruttoausgaben für Kita haben sich in der Folge seit 2007 um 70 Prozent von 13 auf 22 Milliarden Euro erhöht. Die Länder leisten ihren Finanzierungsanteil auf unterschiedlichen Wegen. Er lässt sich nicht vergleichbar bestimmen.

5.1 Historie und Ziele, Leistungsspektrum

Die öffentliche Erziehung hat ihren geschichtlichen Ursprung in der Fürsorge für Findelkinder und Waisen. Die Kinder- und Jugendhilfe nach dem Kinder- und Jugendhilfegesetz von 1990 (KJHG, SGB VIII) zählt zum Kernbereich nicht nur kommunaler Sozialpolitik, sondern kommunaler Gesellschaftspolitik allgemein. Denn die Kinder- und Jugendhilfe hat nach der Zielsetzung des Gesetzes die umfassende Aufgabe, junge Menschen in ihrer individuellen und sozialen Entwicklung zu fördern, Benachteiligungen zu vermeiden oder abzubauen, sie vor Gefahren für ihr Wohl zu schützen, die Eltern bei der Erziehung zu beraten und zu unterstützen und dazu beizutragen, positive Lebensbedingungen für junge Menschen und ihre Familien sowie eine kinder- und familienfreundliche Umwelt zu schaffen oder zu erhalten.

Die Hilfen und Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe sehen die Kinder und Jugendlichen und ihre Eltern als Adressaten und weisen in ihrer Orientierung an den verschiedenen Lebenslagen und Erziehungssituationen ein breites Spektrum auf. Sie sind präventiv ausgerichtet und sollen Kindern und Eltern nicht nur erst dann zur Verfügung stehen, wenn die Erziehung in der Familie ernsthaft gefährdet ist, sondern frühzeitig einsetzen, so dass sich Krisen und Konflikte nicht weiter verstärken und Möglichkeiten zur Selbsthilfe eröffnet werden. Da diese Leistungen nur dann wirksam werden, wenn sich die Adressaten aktiv beteiligen, sollen sie zwischen Einrichtungen und Diensten verschiedener Träger wählen und Wünsche hinsichtlich der Gestaltung der Hilfe äußern können. Ausdrücklich vorgesehen ist die Beteiligung von Kindern und Jugendlichen an allen sie betreffenden Entscheidungen der Jugendhilfe. Ordnungsrechtliche Eingriffe in die Familie (im Gesetz als „andere Aufgaben“ definiert), die noch im Mittelpunkt des alten Jugendwohlfahrtsgesetzes standen und die das (Negativ-)Image der Jugendhilfe über Jahrzehnte geprägt haben („Fürsorgeerziehung“), sind im KJHG in den Hintergrund getreten.

Zuständig für die Gewährleistung und Finanzierung der Leistungen ist die öffentliche Jugendhilfe, vertreten durch die Jugendämter der kreisfreien Städte und Kreise. Gemäß dem Subsidiaritätsprinzip erfolgt die konkrete Leistungserbringung überwiegend durch freie Träger. Die Leistungen bestehen in erster Linie aus persönlichen und erzieherischen Hilfen, wirtschaftliche Hilfen

haben eine nur nachrangige Bedeutung. Nur auf einige Leistungen, so im Bereich der Hilfe zur Erziehung und des Angebots der Kindertagesbetreuung, kann ein individueller Rechtsanspruch geltend gemacht werden. Der öffentliche Jugendhilfeträger hat jedoch die Pflicht, die für die Aufgabenerfüllung erforderlichen Leistungen, Dienste und Einrichtungen rechtzeitig und bedarfsgerecht zur Verfügung zu stellen. Hinsichtlich der Art, Qualität und Quantität der Leistungen besteht ein breiter Gestaltungsspielraum, sodass sich das Leistungsangebot zwischen den Kommunen und Regionen in Deutschland erheblich unterscheidet.

Die Jugendhilfe umfasst Leistungen und andere Aufgaben zu gunsten junger Menschen und Familien. Leistungen sind:

- Angebote der Jugendarbeit, der Jugendsozialarbeit und des erzieherischen Kinder- und Jugendschutzes
- Angebote zur Förderung der Erziehung in der Familie mit den inhaltlichen Schwerpunkten der Beratung in Trennungs- und Scheidungsangelegenheiten, der Unterstützung Alleinerziehender und der Betreuung und Versorgung in Notsituationen
- Angebote zur Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen und in Kindertagespflege
- Hilfe zur Erziehung
- Eingliederungshilfe für seelisch behinderte Kinder und Jugendliche
- Hilfe für junge Volljährige

Zu den „anderen Aufgaben“ zählen u. a.:

- die Inobhutnahme von Kindern und Jugendlichen
- Schutz von Kindern und Jugendlichen in Familienpflege
- die Mitwirkung in Verfahren vor den Vormundschafts- und den Familiengerichten sowie in Verfahren nach dem Jugendgerichtsgesetz

- die Beratung und Belehrung in Verfahren zur Annahme als Kind

Jugendarbeit und Jugendsozialarbeit

Die Jugendarbeit hat eine wichtige präventive Wirkung für das Wohl der Jugendlichen. Zu ihren Schwerpunkten gehören die außerschulische Jugendbildung, Jugendarbeit in Sport und Spiel, arbeitswelt-, schul- und familienbezogene Jugendarbeit, Kinder- und Jugenderholung, die internationale Jugendarbeit sowie die Jugendberatung. Das Feld der Jugendarbeit ist eine Domäne von freien Trägern, Jugendverbänden und Jugendgruppen.

Während es in der Jugendarbeit um eine allgemeine Förderung junger Menschen geht, ist das Ziel der Jugendsozialarbeit, jungen Menschen sozialpädagogische Hilfen anzubieten, die dem Ausgleich sozialer Benachteiligung oder der Überwindung individueller Beeinträchtigungen dienen. Sie bietet Beratung und sozialpädagogisch begleitete schulische und berufliche Ausbildungs- und Beschäftigungsmöglichkeiten. Der Jugendsozialarbeit kommt angesichts des Risikos von Jugendarbeitslosigkeit, insbesondere für Jugendliche mit Migrationshintergrund, ohne Schulabschluss oder ohne abgeschlossene Berufsausbildung eine wachsende Bedeutung zu.

Förderung der Erziehung in der Familie

Zur allgemeinen Familienförderung gehören die Familienbildung, die allgemeine Beratung sowie Freizeit- und Familienerholungsangebote.

Neben den Angeboten, die für alle gelten, treten differenzierte Hilfen auf Beratung und Unterstützung in besonderen Lebenslagen, so in Fragen der Partnerschaft, Trennung und Scheidung. Insbesondere alleinerziehende Mütter und Väter haben Anspruch auf Unterstützung und Beratung, auf Förderung von geeigneten Wohnformen und auf Betreuung und Versorgung des Kindes in Notsituationen.

Tageseinrichtungen und Kindertagespflege

Die Kindertagesbetreuung gehört zur Kinder- und Jugendhilfe und ist nicht, wie in manchen anderen Ländern, Teil des länder-

rechtlichen Schulwesens. Die Angebote an Tageseinrichtungen für Kinder und an Kindertagespflege haben dabei eine doppelte Aufgabe: Zum einen soll die Entwicklung und Bildung der Kinder gefördert, zum anderen aber auch die Erwerbstätigkeit der Eltern ermöglicht werden.

Die bundesrechtlichen Regelungen im KJHG werden durch Landesausführungsgesetze ergänzt. Die Kindertagesstätten-Gesetze der Länder regeln die vom Bundesrecht nicht erfassten Tatbestände und bestimmen die allgemeinen Regelungen näher.

Die Kindertagesbetreuung umfasst die Erziehung, Bildung und Betreuung von Kindern in Einrichtungen (Kindertagesstätten) oder in Kindertagespflege (Tagespflegeperson) im Hinblick auf die soziale, emotionale, körperliche und geistige Entwicklung des Kindes zu einer eigenverantwortlichen und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeit. Sie soll die Erziehung und Bildung in der Familie unterstützen und ergänzen und den Eltern dabei helfen, Erwerbstätigkeit und Kindererziehung besser miteinander verbinden zu können.

Seit 1996 haben Kinder ab drei Jahren bis zum Schuleinritt einen Rechtsanspruch auf den Besuch einer Tageseinrichtung (Kindergartenplatz). Dieser Rechtsanspruch ist ab 2013 auch auf Kinder ab dem vollendeten ersten Lebensjahr erweitert worden (Kinderkrippenplatz oder Kindertagespflege). Infolge dieser Regelungen ist in den zurückliegenden Jahren in den alten Bundesländern das Angebot zunächst an Kindergartenplätzen und danach an Plätzen für Kinder unter drei Jahren kräftig ausgebaut worden (dazu weiter unten). In den neuen Bundesländern war hingegen das Angebot bereits hoch, da in der DDR eine bedarfsdeckende Versorgung mit Kindertagesbetreuungseinrichtungen bereits realisiert war.

Der ursprüngliche historische Charakter der Kita hat sich im Laufe der Zeit fundamental gewandelt. Es handelt sich nicht mehr um die Unterstützung einer Notlage für einzelne Kinder, sondern um ein flächendeckendes Bildungsangebot. Im Grunde ist die Verortung als Sozialleistung nicht mehr angebracht.

Hilfen zur Erziehung

Das KJHG verpflichtet die Jugendämter, bedarfsgerecht Erziehungshilfen anzubieten, Beratungsaufgaben wahrzunehmen und Kinder, Jugendliche und Eltern in ihrem gewohnten Umfeld zu unterstützen, wenn eine dem Wohl des Kindes oder des Jugendlichen entsprechende Erziehung nicht gewährleistet und die Hilfe für seine Entwicklung geeignet und notwendig ist. Im Spannungsfeld zwischen möglichst wenig Eingriffen in die Familie und der staatlichen Verpflichtung zum Schutz und zur Hilfe für das Kind steht das Wohl des Kindes im Mittelpunkt. Der Schwerpunkt der Hilfen liegt bei den ambulanten und teilstationären Hilfen, die unter Aufrechterhaltung der familiären Lebensgemeinschaft geleistet werden. Darunter fallen nach der Aufzählung im Gesetz die Erziehungsberatung, die soziale Gruppenarbeit, der Erziehungsbeistand/Betreuungshelfer, die Erziehung in einer Tagesgruppe und die intensive sozialpädagogische Einzelbetreuung.

Da auch eine familienunterstützende Kinder- und Jugendhilfe auf Hilfen zur Erziehung und Unterbringungsformen außerhalb des Elternhauses nicht verzichten kann, wenn die Eltern – auch mit fachlicher Unterstützung – nicht in der Lage sind, das Wohl des Kindes oder Jugendlichen selbst zu gewährleisten, zählen zu den Angeboten und Maßnahmen der Hilfen zur Erziehung auch die Erziehung in einer Pflegefamilie (Vollzeitpflege) sowie die Heimerziehung einschließlich der Erziehung in einer betreuten Wohnform (betreutes Einzelwohnen, pädagogisch betreute Wohngemeinschaften).

Eingliederungshilfe für seelisch behinderte Kinder und Jugendliche

Bei der Eingliederungshilfe für seelisch behinderte Kinder und Jugendliche handelt es sich um einen eigenen, außerhalb der Hilfen zur Erziehung stehenden Rechtsanspruch seelisch behinderter oder von seelischer Behinderung bedrohter Kinder und Jugendlicher. Die grundsätzlich pädagogischen Hilfeformen können durch psychotherapeutische Hilfen ergänzt werden.

5.2 Wesentliche Veränderungen in der Rechtslage

Das KJHG/SGB VIII hat seit seiner Verabschiedung im Jahr 1990 eine Fülle von Veränderungen erfahren. Auch hier gilt, dass es sich dabei einerseits um „kleine“ Anpassungen und Modifikationen handelt, dass andererseits aber auch grundlegende Neuregelungen durchgesetzt worden sind. Diese „großen“ Reformen beziehen sich dabei vor allem auf das Kinder- und Jugendhilfe-weiterentwicklungsgesetz (KICK) von 2005, das Bundeskinder-schutzgesetz (BKISchG) von 2012 sowie auf den Bereich der Kindertagesbetreuung.

Grundlegende Gesetze sind hier das Tagesbetreuungsausbauge-setz (TAG) von 2004 (Soll-Verpflichtung eines bedarfsgerechten Ausbaus der Tagesbetreuung für Kinder unter drei Jahren in Kindertagesstätten, Krippen oder bei Tagespflegepersonen) und das im Dezember 2008 in Kraft getretene Kinderförderungsgesetz (KiföG). Dieses sieht einen Rechtsanspruch auf einen Betreuungsplatz für alle Kinder ab dem vollendeten ersten Lebensjahr vor, der seit dem 1.8.2013 gilt. Zu nennen wäre zudem das „Ge-setz zur weiteren Entlastung von Ländern und Kommunen und zum quantitativen und qualitativen Ausbau der Kindertagesbe-treuung“ vom 22.12.2014, mit dem der Bund sich weiterhin (ver-mittelt über die Länder) am quantitativen und qualitativen Aus-bau der Kindertagesbetreuung beteiligt.

5.3 Empfängerzahlen: Strukturen und Trends

Hilfen zur Erziehung

Angesichts des breiten Spektrums der Leistungen des KJHG ist es sinnvoll, die Inanspruchnahme bzw. Durchführung und Be-reitstellung von Leistungen, Diensten und Einrichtungen nach den Hilfearten zu unterscheiden. Bezogen auf die Hilfe zur Erziehung zeigen die Daten für die Jahre 2012 und 2013 (jeweils am Jahresende), dass die familienergänzenden Hilfen überwiegen (Tabelle 13). Aber auch die stationären Hilfen (Vollzeitpflege in einer anderen Familie sowie Heimerziehung und sonstige be-treute Wohnformen) haben eine große Bedeutung.

Tabelle 13: Hilfe zur Erziehung: Erzieherische Hilfen und sonstige Leistungen

Fallzahl jeweils am 31.12.

Hilfearten	2007	2013
– Ambulante Hilfen	20.934	38.775
– Erziehungsberatung	127.507	140.804
– Soziale Gruppenarbeit	7.336	8.817
– Einzelbetreuung	27.638	28.775
– Familien	41.585	68.350
– Erziehung in einer Tagesgruppe	15.153	17.181
– Vollzeitpflege in einer anderen Familie	49.673	67.812
– Heimerziehung und sonstige betreute Wohnform	52.793	69.203
– Intensive sozialpädagogische Einzelbetreuung	3.323	3.525
– Eingliederungshilfe bei (drohender) seelischer Behinderung	25.743	53.566
– Adoptionen	4.509	3.793
– Amtspflegschaften und Amtsvormundschaften	66.994	71.164
– Beistandschaften	657.952	589.504
– Sorgerechtsentziehungen	10.769	15.067
– Vorläufige Schutzmaßnahmen	28.192	42.123

* keine Zahl verfügbar

Quelle: Statistisches Bundesamt: Statistik der Kinder- und Jugendhilfe

Fasst man die erzieherischen Hilfen, die Eingliederungshilfe für seelisch behinderte junge Menschen, die Hilfe für junge Volljährige und die Hilfen/Beratungen für junge Menschen/Familien zusammen, dann errechnen sich für 2013 (31.12.) rund 468.000 Hilfen und Beratungen. Im Jahr 2008 waren es rund 402.000 Hilfen. Die Zahl der Hilfen stieg damit zwischen 2008 und 2013 um 21 Prozent.

Diese Entwicklung spiegelt sich bei genauerer Betrachtung der ambulanten Hilfen zur Erziehung nach Leistungsart im Zeitver-lauf wider (Tabelle 14). Insbesondere bei der institutionellen Be-beratung bzw. Erziehungsberatung ist ein starker Zuwachs der be-treuten jungen Menschen zu erkennen. Zwischen 1991 (154.000) und 2013 (308.000) haben sich die Zahlen verdoppelt. Und bei

den sozialpädagogischen Familienhilfen ist die Zahl der betreuten Familien sogar von 9.000 auf 68.000 hochgeschnellt.

Aber auch die stationären und teilstationären Hilfen zur Erziehung außerhalb des Elternhauses haben an Bedeutung gewonnen (Abbildung 19). Die Steigerung setzt ab 2007 ein und betrifft sowohl die Heimerziehung und sonstige betreute Wohnformen als auch die Vollzeitpflege in einer anderen Familie. Bei beiden Hilfarten liegt der Zuwachs zwischen 2007 und 2013 bei über 30 Prozent. Demgegenüber ist in der Zeitspanne zwischen 1991 und 2005 bei der Heimerziehung sogar ein Rückgang und bei der Vollzeitpflege eine weitgehende Konstanz zu erkennen.

Bei diesen Zeitverlaufsanalysen bleibt zu berücksichtigen, dass die in der amtlichen Statistik ausgewiesenen absoluten Zahlen in ein Verhältnis gesetzt werden müssen zu der Entwicklung der Zahl der Kinder und Jugendlichen in diesem Zeitraum. Es ist bekannt, dass hier seit 1999 ein demographisch bedingter Rückgang eingesetzt hat: Gab es 1999 noch 17,4 Millionen Kinder und Jugendliche unter 20 Jahren, so liegt diese Zahl im Jahr 2013 bei 14,6 Millionen. Der Anteil der betroffenen Kinder und Jugendlichen ist somit im Zeitverlauf deutlich gestiegen.

Tabelle 14: Ambulante Hilfen zur Erziehung nach Leistungsart 1991–2013

Fallzahl jeweils am 31.12.

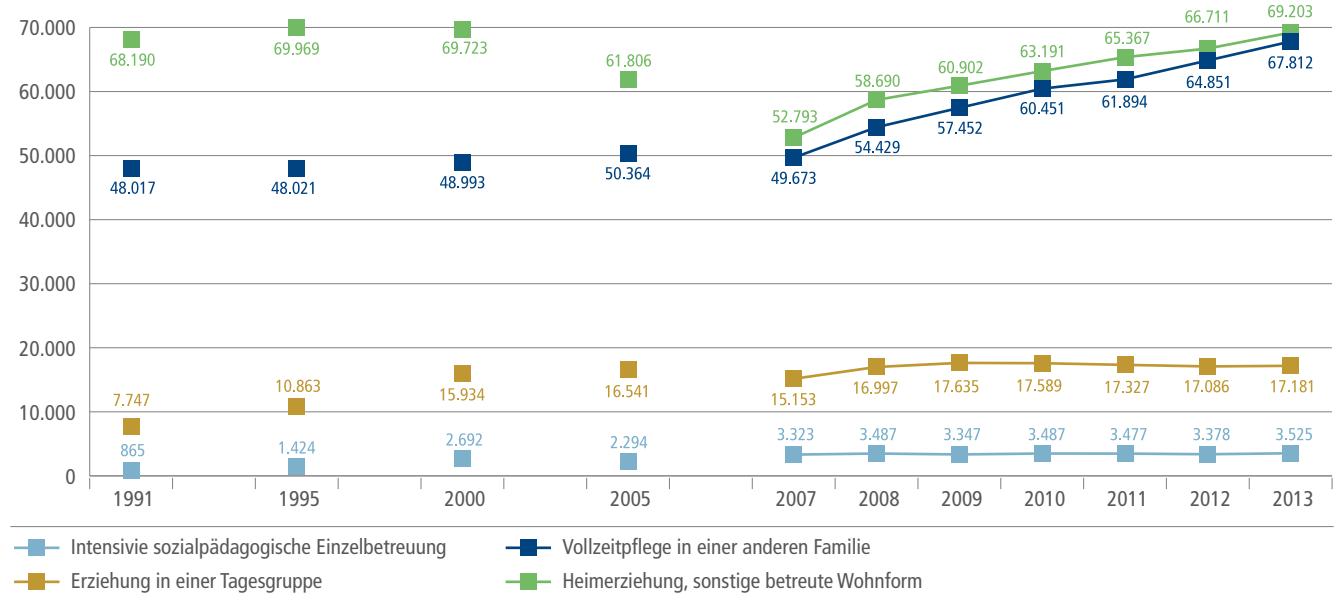
Jahr	Institutionelle Beratung* § 28 SGB VIII	Betreuung einzelner junger Menschen § 30 SGB VIII	Sozialpädagogische Familienhilfe § 31 SGB VIII
	Betreute junge Menschen	Betreute Familien	
1991	154.483	12.325	9.089
1992	177.482	14.198	9.968
1993	197.955	14.548	10.547
1994	216.886	15.180	9.951
1995	229.867	16.231	11.246
1996	239.546	16.198	12.484
1997	248.095	18.102	13.876
1998	254.585	18.742	15.268
1999	266.952	19.918	17.043
2000	274.573	22.024	19.513
2001	282.057	23.163	21.380
2002	289.556	23.378	23.495
2003	301.650	23.913	25.741
2004	304.972	24.840	27.413
2005	309.355	25.847	29.978
2006	310.561	25.481	32.731
2007	295.256	27.638	41.585
2008	308.935	30.770	52.280
2009	308.163	34.382	58.875
2010	316.208	35.400	61.808
2011	311.584	35.991	63.559
2012	310.661	27.827	65.642
2013	308.283	28.775	68.350

* seit 2007 „Erziehungsberatung“.

Quelle: Statistisches Bundesamt: Statistik der Kinder- und Jugendhilfe

Abbildung 19: Stationäre und teilstationäre Hilfen zur Erziehung außerhalb des Elternhauses 1991–2013

Fallzahl jeweils am 31.12.



Quelle: Statistisches Bundesamt: Statistik der Kinder- und Jugendhilfe

Bertelsmann Stiftung

Tageseinrichtungen für Kinder

Die Einführung eines Rechtsanspruchs auf einen Platz in einer Tageseinrichtung zunächst für Kinder zwischen drei und sechs Jahren und ab 2013 dann auch für Kinder unter drei Jahren hat in den zurückliegenden Jahren zu einem forcierten Ausbau der Angebote und Einrichtungen und zu einem rasch steigenden Einsatz von (qualifiziertem) Personal geführt. Die Betreuungsquoten sind deutlich gestiegen: Kinder im Alter zwischen drei und sechs Jahren weisen 2013 eine Besuchsquote von deutlich über 90 Prozent aus – relevante Unterschiede zwischen den neuen und den alten Bundesländern gibt es dabei nicht mehr. Anders sieht es hingegen für die Kinder in der Altersgruppe von null bis drei Jahren aus. Hier liegt die Quote in den neuen Bundesländern bei etwa 45 Prozent, in den alten Bundesländern nur bei knapp 20 Prozent.

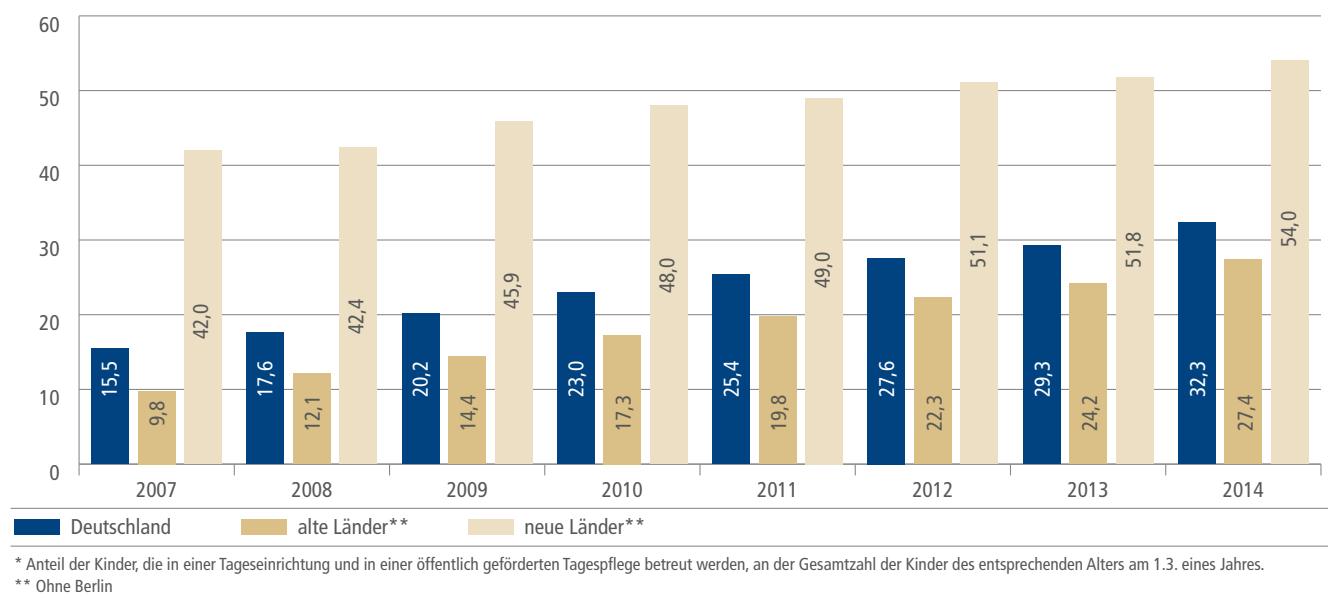
Doch auch bei den Plätzen für Kinder unter drei Jahren in den alten Bundesländern gibt es einen positiven Trend, denn die Betreuungsquote lag 2007 nur bei 9,8 Prozent (Abbildung 20). In

den neuen Bundesländern lag die Betreuungsquote hingegen schon vor dem Krippengipfel 2007 über dem avisierten Wert von 35 Prozent.

Diese Durchschnittswerte verdecken allerdings, dass es auch in den Bundesländern erhebliche regionale Unterschiede in den Besuchs- bzw. Betreuungsquoten gibt. Dies wird deutlich, wenn die Ganztagsangebote für die Altersgruppe drei bis sechs Jahre und für die Altersgruppe null bis drei Jahre betrachtet werden (Abbildung 21). In den neuen Ländern ist die Ganztagsbetreuung für die genannten Altersgruppen deutlich stärker ausgebaut als in den alten Ländern.

Abbildung 20: Betreuungsquoten* von Kindern unter 3 Jahren 2007–2014

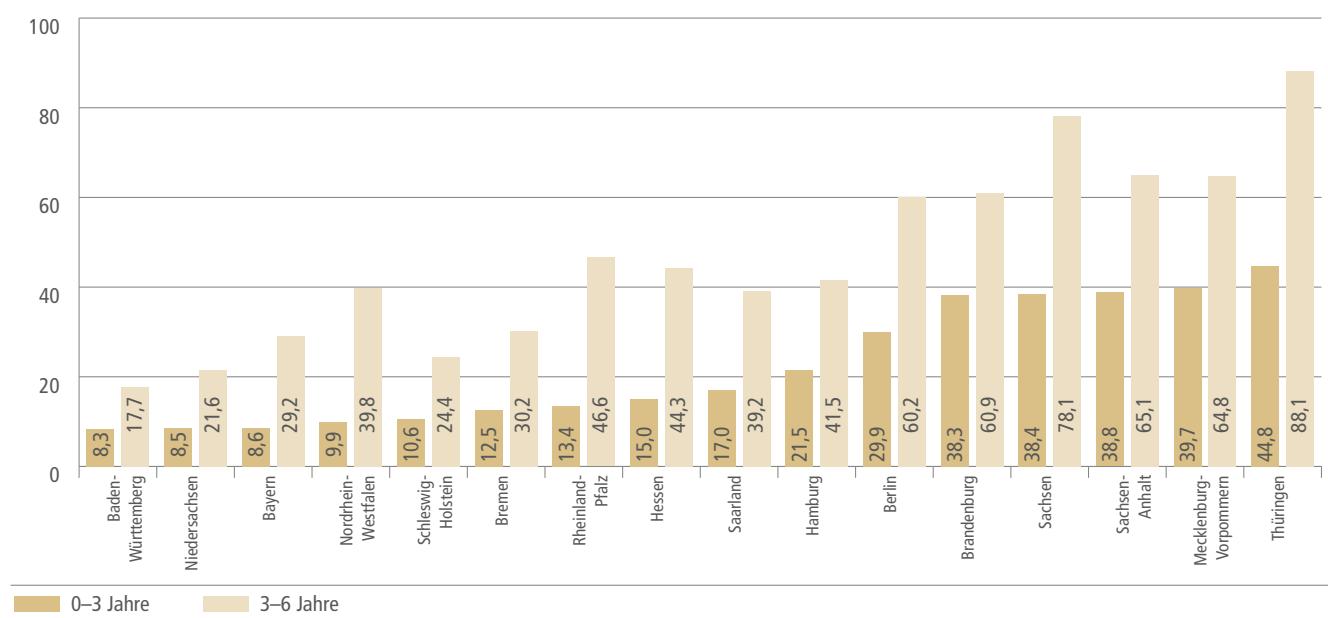
Deutschland, alte und neue Bundesländer in Prozent



Quelle: Statistisches Bundesamt: Statistik der Kinder- und Jugendhilfe

Abbildung 21: Ganztagsbetreuungsquoten* von Kindern unter 3 Jahren und 3–6 Jahren 2013

Nach Bundesländern in Prozent



Quelle: Statistisches Bundesamt: Statistik der Kinder- und Jugendhilfe

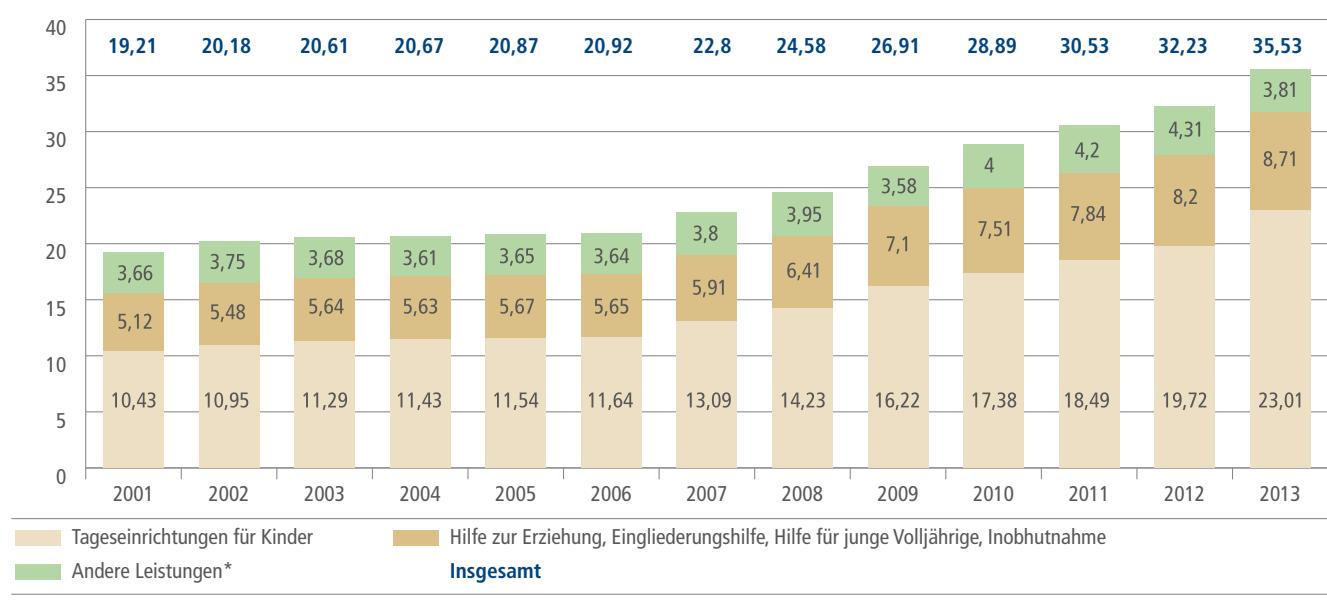
5.4 Ausgaben

Angesichts des Trends steigender Empfänger- bzw. Besucherzahlen in den meisten Leistungsbereichen des KJHG kann es nicht überraschen, dass auch bei den Ausgaben die Richtung nach oben weist (Abbildung 22). So haben sich die Bruttoausgaben (ohne Berücksichtigung von Erstattungen durch andere Träger und öffentliche Haushalte) zwischen 2001 und 2012 um 13 Milliarden Euro, d. h. von 19,2 Milliarden Euro auf 32,2 Milliarden Euro erhöht, das entspricht einem Zuwachs um etwa 68 Prozent. Diese Ausgabendynamik ist in erster Linie dem Ausbau der Kindertagesbetreuung geschuldet; hier steigen die Ausgaben um fast 90 Prozent. In Bezug auf die Kosten der Kinderbetreuung ist infolge des Ausbaus der Betreuungsquoten und qualitäten ein Ende des Ausgabenanstiegs nicht abzusehen.

Es wird in der Statistik nicht ausgewiesen, in welchem Maße die Kommunen durch Zuweisungen aus den Länderhaushalten beim Ausbau der Kindertageseinrichtungen unterstützt werden. Dies weicht von Bundesland zu Bundesland erheblich ab (Bertelsmann Stiftung 2014a).

Abbildung 22: Ausgaben der Kinder- und Jugendhilfe 2001–2013

Deutschland, Bruttoausgaben in Mrd. Euro



Quelle: Statistisches Bundesamt: Statistik der Kinder- und Jugendhilfe

B Anteil der Sozialausgaben in den Kommunalhaushalten

Zusammenfassung

- Der Produktbereich „Jugend und Soziales“ beinhaltet vornehmlich die Leistungen nach SGB II, VIII und XII. Die Länder besitzen weite Spielräume in der Organisation der Trägerschaft und Finanzierung. Der Leistungskatalog ist unterschiedlich zwischen Land und Kommunen sowie innerhalb der kommunalen Familie verteilt.
- Zwischen den Jahren 2002 und 2012 stiegen die kommunalen Ausgaben für soziale Leistungen bundesweit anhand der Rechnungsstatistik um 55 Prozent auf rund 73 Milliarden Euro. Zwei von fünf Euro der Kernhaushalte sind durchschnittlich für soziale Ausgaben gebunden.
- Die in der öffentlichen Diskussion üblicherweise aufgrund ihrer kurzfristigen Verfügbarkeit genutzte Kassenstatistik erfasst nicht alle Ausgabenarten. Sie bildet daher die gesamten Ausgaben nur zu 60 Prozent ab. Infolge der unterschiedlichen Erfassung der Ausgabenarten zwischen Rechnungs- und Kassenstatistik finden sich die Kita als größte einzelne Leistung in der Kassenstatistik nicht wieder.
- Träger der Sozialleistungen sind in erster Linie die kreisfreien Städte und Landkreise. Kreisangehörige Gemeinden sind primär mit den Kita betraut. In vier Ländern sind höhere Kommunalverbände aktiv. Sie tragen fast ausschließlich die Eingliederungshilfe und die Grundsicherung im Alter nach SGB XII.
- Die höheren Kommunalverbände werden aus Umlagen der Kreise und kreisfreien Städte finanziert. Diese Umlagen stellen für die Mitglieder indirekte Sozialausgaben dar. Sie müssen daher auf die Mitglieder zurückgerechnet und den eigentlichen Sozialausgaben zugeschlagen werden, um deren

tatsächliche Belastung darzustellen. Der Sozialausgabenanteil im Haushalt erhöht sich hierdurch deutlich.

- Die Unterschiede in den Trägerstrukturen spiegeln sich in den Haushalten wider. So tragen die Kreise in Brandenburg, Niedersachsen und Mecklenburg-Vorpommern zwei von drei Euro der kommunalen Sozialausgaben, in Bayern nur jeden siebten.
- Der Sozialausgabenanteil der Kommunen ist in den Ländern zwischen den Kommunen unterschiedlich groß und heterogen. Die größte Streuung innerhalb eines Landes tritt in Bayern mit 18 Prozent im Gesamtkreis Eichstätt und 48 Prozent in Nürnberg auf.
- Am Beispiel von Nordrhein-Westfalen wird deutlich, dass der Umfang ausgelagerter Aufgaben keinen Zusammenhang zum Sozialausgabenanteil im Kernhaushalt aufweist. Allgemein werden Sozialausgaben nur selten ausgelagert. Über 90 Prozent liegen im Kernhaushalt.
- Bundeshilfen für bestimmte Sozialausgaben haben infolge heterogener Trägerstrukturen, Finanzierung und Ausgabenanteilen in den Ländern sehr unterschiedliche und oft kaum prognostizierbare Entlastungswirkungen auf die einzelnen Kommunen.

Vorbemerkung

Dieser Abschnitt betrachtet die kommunalen Sozialausgaben aus einer finanzstatistischen Perspektive. Es beleuchtet die Struktur der Sozialausgaben hinsichtlich der Ausgabenentwicklung, Ausgabenarten und der kommunalen Träger. Soziale Ausgaben fallen aus verschiedenen Gründen nicht in allen Kommu-

nen gleichmäßig an. Die Belastung streut. Der zweite Teil dieses Abschnitts analysiert die Ausgabenanteile auf Ebene der einzelnen (Gesamt-)Kreise und kreisfreien Städte. Ziel ist es, sich der oft attestierten Disparität der Kommunalhaushalte anzunähern.

1 Ausgaben für „Jugend und Soziales“ in der Rechnungsstatistik

Die Kommunen bedienen hinsichtlich ihrer Ausgaben mehrere unterschiedliche amtliche Statistiken: die vierteljährliche Kassenstatistik, die Jahresrechnungsstatistik sowie separate Fachstatistiken für SGB II, VIII und XII. Alle haben ihren spezifischen Zweck und ihre Berechtigung. Gleichwohl werden auf den ersten Blick gleiche Variablen und Vorgänge unterschiedlich erfasst und definiert. Die Summen sozialer Leistungen sind daher zwischen diesen drei Quellen nicht kongruent.

Die Untersuchungen dieses Abschnitts basieren durchgängig auf der Jahresrechnungsstatistik der Kommunen. Im Vergleich zur vierteljährlichen Kassenstatistik sind die Daten der Rechnungsstatistik tiefer gegliedert. In der vierteljährlichen Kassenstatistik wird ein Überblick über die Einzahlungen und Auszahlungen nach Arten ermöglicht. Zahlungsarten in diesem Sinne sind Personalausgaben und Sachausgaben, aber auch die an Dritte gezahlten Übertragungen, zu denen die Sozialleistungen zählen. In der Jahresrechnungsstatistik werden diese Zahlungsarten in einer zweiten Erhebungs- und Darstellungsdimension mit den Funktionen – hier den Produktgruppen – kombiniert. In der Jahresrechnungsstatistik sind also die Zahlungsarten nach Aufgabenbereichen (Produktgruppen, z. B. Jugend und Soziales, Umwelt, Verkehr, allgemeine Verwaltung) gegliedert.⁷ Im Gegensatz zur Kassenstatistik erfasst die Produktgruppe „Soziales und Jugend“, worin die drei SGB verortet sind, auch die entsprechenden Personalausgaben der Kommunen, die Sachkosten, Bauausgaben und Zuweisungen an Dritte. Die Kassenstatistik beschränkt sich hingegen auf direkte Zahlungen. Die Ausgaben für Kita als größte einzelne Leistung der Kommunen werden damit nicht erfasst.

Die vierteljährliche Kassenstatistik soll einen kurzen, vorläufigen Statusbericht über die Finanzlage der Gemeinden und Gemeindeverbände möglichst schnell nach Ende des Berichtsquartals liefern, was insbesondere in der öffentlichen Debatte wichtig ist. Die Daten der Jahresrechnungsstatistik basieren hingegen auf den intensiv geprüften und von den Gemeinden beschlossenen Jahresrechnungen, sodass der qualitative Anspruch wesentlich höher ist. Die Jahresrechnungsstatistik ersetzt/revidiert deswegen die vorläufige vierteljährliche Kassenstatistik, sobald sie vorliegt. Aufgrund der komplexen Materie der Jahresrechnungsstatistik ist ihr Nachteil, dass sie meist erst zweieinhalb Jahre nach dem erfassten Stichtag veröffentlicht wird. Zum Zeitpunkt der vorliegenden Untersuchung waren die Daten des Jahres 2012 verfügbar. Dafür sind die Daten belastbarer, da mehrfach geprüft und korrigiert.

Die Verteilung der Ausgaben für soziale Leistungen laut Jahresrechnungsstatistik stellt Tabelle 15 dar.

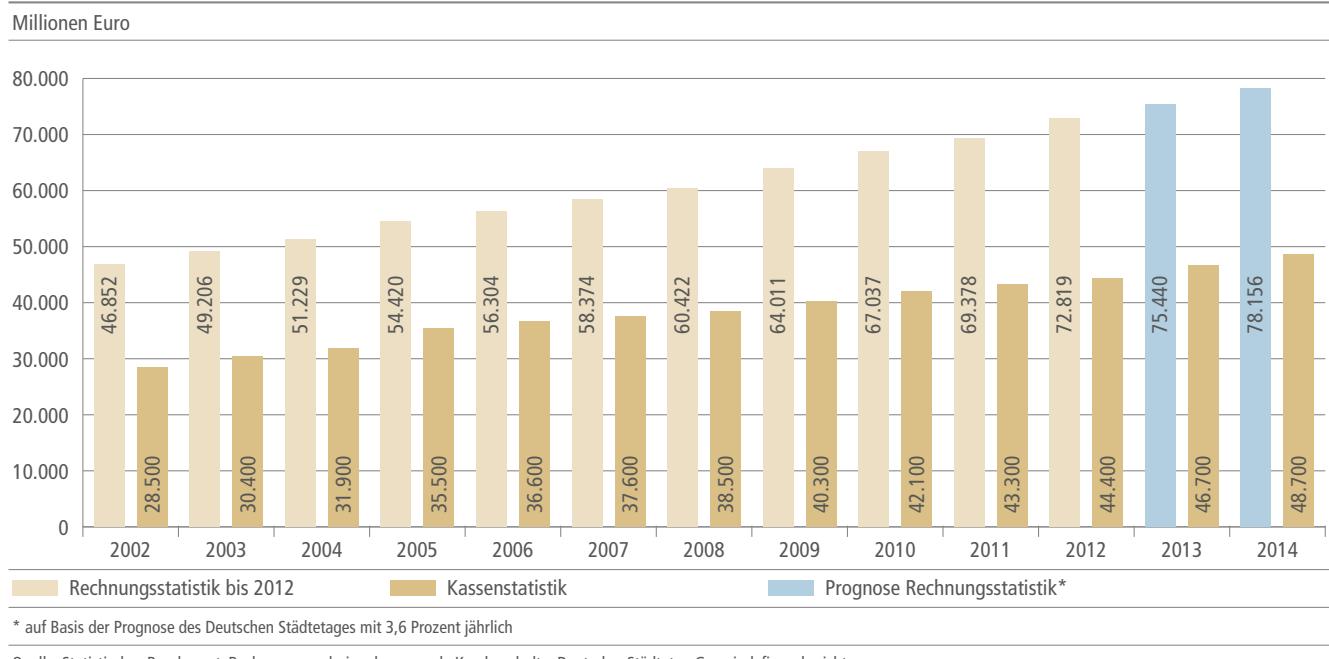
Tabelle 15: Ausgaben für soziale Leistungen in Mio. Euro 2012

Soziales und Jugend	Bereinigte Ausgaben	Anteil an den bereinigten Ausgaben des Produktbereichs
Grundversorgung und Hilfe nach dem SGB XII	24.300	33 %
Grundsicherung für Arbeitssuchende nach dem SGB II	13.774	19 %
Hilfen für Asylbewerber	845	1 %
Soziale Einrichtungen (ohne Einrichtungen der Jugendhilfe)	760	1 %
Einrichtungen der Jugendhilfe	18.277	25 %
Jugendhilfe	10.295	14 %
Leistungen nach dem Bundesversorgungsgesetz	740	1 %
Förderung von Trägern der Wohlfahrtspflege	851	1 %
Übrige soziale Leistungen	2.977	4 %
Bruttoausgaben insgesamt	72.819	

Quelle: Statistisches Bundesamt: Rechnungsergebnisse der kommunalen Kernhaushalte 2012

⁷ Im Zuge der fortschreitenden Umstellung der Kommunalhaushalte auf die Doppik wurde die Gliederung der Rechnungsstatistik ab dem Berichtsjahr 2011 auf doppische Produktgruppen geändert. Verzerrungen in der Überleitung doppischer Daten in die kamerale Gliederung wurden so reduziert. Die Darstellungen der Einnahmen und Ausgaben nach Arten wurde beibehalten.

Abbildung 23: Bereinigte Ausgaben der Gemeinden und Gemeindeverbände nach Aufgabenbereichen



Quelle: Statistisches Bundesamt: Rechnungsergebnisse kommunale Kernhaushalte; Deutscher Städte- und Gemeindebund: Gemeindefinanzberichte

Bertelsmann Stiftung

Die Bruttoausgaben des Produktbereichs stiegen in der Dekade 2002 bis 2012 um 55 Prozent. In der Gliederung der Jahresrechnungsstatistik beträgt der Anteil „Jugend und Soziales“ an den kommunalen Gesamtausgaben der Kernhaushalte 39 Prozent. Er stieg seit 2002 deutlich an und verdrängte damit andere Aufgabenfelder. Abbildung 23 zeigt auch den Unterschied zwischen Kassen- und Rechnungsstatistik auf, der aus der unterschiedlichen Erfassung der Ausgabenarten resultiert. Im langjährigen Mittel erfasst die Kassenstatistik nur gut 60 Prozent der Ausgaben des Produktbereichs und unterzeichnet damit die eigentlichen sozialen Leistungen der Kommunen deutlich. Im Wesentlichen liegt dies an der Ausgabenstruktur der Leistung Kita begründet (vgl. Tabelle 17). Denn die Kitaausgaben bestehen ausschließlich aus den von der Kassenstatistik nicht erfassten Ausgabenarten wie eigenes Personal, Zuweisungen an Dritte oder Baumaßnahmen. Bei den Leistungen außerhalb des SGB VIII fällt dies kaum ins Gewicht.

Die Abgrenzung der Leistungen in diesem Produktbereich ist trotz Änderungen der Statistik grundsätzlich konstant geblieben;

die Belastbarkeit der Zeitreihe damit gegeben.⁸ Selbstverständlich spiegeln sich Änderungen im Sozialrecht innerhalb der Produktgruppe wider. In der Summe der Produktgruppe ist der Anstieg jedoch relativ kontinuierlich.

Deutlich wird jedoch in allen Bundesländern in dieser Dekade ein erheblicher Ausgabenanstieg (Tabelle 16). Zu verzeichnen ist ein Niveausprung von 27 % auf 39 % des Anteils der bereinigten Ausgaben der Kernhaushalte binnen dieser zehn Jahre. Im Ergebnis waren und sind die Kernhaushalte unterschiedlich stark, aber überall zunehmend, durch „Jugend und Soziales“ geprägt.⁹ Die große Mehrheit der Bundesländer bewegt sich in einem engen Korridor zwischen 40 % und 43 % der bereinigten Ausgaben. Nicht ersichtlich auf dieser aggregierten Ebene der gesamten Produktgruppe ist, in welchen sozialen Leistungen dieser Ausgabenanstieg begründet liegt. Die Effekte unterschiedlicher Trägerstrukturen bei einzelnen Leistungen des SGB XII (Einglie-

8 Der Produktbereich entspricht der ehemaligen kameralen Gliederung 4.

9 Noch vor einigen Jahren wurde den Kommunen mit Verweis auf die demographische Entwicklung eine Entlastung prognostiziert, da sie jugendlastig seien. Der Kitaausbau hat diese Prognose konterkariert. Vgl. Seitz 2008.

Tabelle 16: Kommunale Bruttoausgaben der Produktgruppe „Jugend und Soziales“ im Jahresvergleich in Mrd. Euro

	2002 Ausgaben	2012 Ausgaben	Anstieg der Ausgaben von 2002 auf 2012	Ausgabenanteil 2002	Ausgabenanteil 2012
Baden-Württemberg	5.165	8.598	66 %	20 %	31 %
Bayern	5.852	10.090	72 %	22 %	33 %
Brandenburg	1.514	2.577	70 %	27 %	42 %
Hessen	4.687	6.784	45 %	32 %	40 %
Mecklenburg-Vorpommern	990	1.626	64 %	27 %	43 %
Niedersachsen	5.227	7.653	46 %	31 %	43 %
Nordrhein-Westfalen	14.134	20.632	46 %	32 %	43 %
Rheinland-Pfalz	2.349	3.887	65 %	30 %	43 %
Saarland	493	707	43 %	22 %	36 %
Sachsen	2.182	3.633	66 %	25 %	40 %
Sachsen-Anhalt	1.595	1.824	14 %	29 %	37 %
Schleswig-Holstein	1.739	2.882	66 %	32 %	43 %
Thüringen	924	1.928	109 %	21 %	41 %
Flächenländer insgesamt	46.852	72.819	55 %	27 %	39 %

Quelle: Statistisches Bundesamt: Rechnungsergebnisse der kommunalen Kernhaushalte 2012 und Rechnungsergebnisse der Kommunalen Haushalte 2002; eigene Berechnung

derungshilfe, Hilfe zur Pflege) werden allenfalls am geringen Ausgabenanteil Sachsen-Anhalts sichtbar.

Ein wichtiger Aspekt ist der Trend der Auslagerungen aus der kommunalen Kernverwaltung. Die Kommunen haben aus unterschiedlichen Gründen seit Mitte der 1990er Jahre begonnen, einzelne Aufgabenbereiche in öffentlicher oder privater Rechtsform zu separieren (Geißler 2013). Im Ergebnis entstehen Konzernstrukturen und bildet der eigentliche Kernhaushalt als zentrales politisches Steuerungsinstrument der Gemeinde- und Kreisräte nur einen Teil des kommunalen Konzerns ab. Leistungen der Produktgruppe „Jugend und Soziales“ gehören nicht zu den prioritär ausgelagerten kommunalen Leistungen (vgl. Kapitel B 5). Sie konzentrieren sich im Kernhaushalt, dessen Anteil am „Konzern Kommune“ infolge der Auslagerungen tendenziell sinkt.

2 Ausgabenarten im Produktbereich

Gegliedert nach Auszahlungsarten besteht der größte Teil sozialer Ausgaben der Kommunen aus „Leistungen“ (vgl. Tabelle 17). Dazu zählen sowohl Geldleistungen an natürliche Personen (z. B. Hilfen zum Lebensunterhalt, ALG II) als auch Zuschüsse an Einrichtungen, die soziale Aufgaben für die Kommune tragen (z. B. Kita, Beteiligungen an den ARGE). Tabelle 17 deckt auf, welche Ausgaben die Kassenstatistik nicht erfasst. „Laufende Zuweisungen“ fallen vornehmlich bei freien Trägern der Kita an. Die Kategorien „Personal“ und „Sachaufwand“ bezeichnen gewissermaßen die Verwaltungskosten der Kommune. Den höchsten Personalausgabenanteil zeigen die Kita. Baumaßnahmen für soziale Leistungen fallen im Kernhaushalt in geringem Maße an. Meist handelt es sich hier um Kitaeinrichtungen. Auch „Zuschüsse für Investitionen“ an Dritte kommen vornehmlich im Kitabereich vor.

Tabelle 17: Kommunale Bruttoausgaben der Produktgruppe (Kernhaushalte) 2012

Soziales und Jugend	Personal-ausgaben	Laufender Sachaufwand	Laufende Zuweisungen	Leistungen	Baumaßnahmen	Zuschüsse für Investitionen	Bereinigte Ausgaben insgesamt*
	11.687	2.782	12.764	44.713	1.165	595	72.819
Grundversorgung und Hilfe nach dem SGB XII	882	97	169	22.826	4	1	24.300
Grundsicherung für Arbeitssuchende nach dem SGB II	1.189	305	6	11.935	0	0	13.774
Hilfen für Asylbewerber	61	32	7	742	0	0	845
Soziale Einrichtungen (ohne Einrichtungen der Jugendhilfe)	229	227	192	0	70	25	760
Leistungen nach dem Bundesversorgungsgesetz	75	83	88	489	0	0	740
Jugendhilfe	2.090	416	1.485	7.705	94	54	11.722
Einrichtungen der Jugendhilfe (Kita)	5.667	960	9.753	0	993	455	16.850
Förderung von Trägern der Wohlfahrtspflege	12	27	755	0	0	57	851
Übrige soziale Leistungen	1.482	258	309	998	5	2	2.977

* der Betrag „Bereinigte Ausgaben“ ist kleiner als die Summe der Ausgabenarten, da jene um einige Zahlungsarten korrigiert wird

Quelle: Statistisches Bundesamt: Rechnungsergebnisse der kommunalen Kernhaushalte 2012

3 Träger der Leistungen

Die Kommunen sind keine homogene Gruppe. Im Politikfeld sozialer Leistungen unterteilen sie sich in vier Körperschaftsgruppen, die in den einzelnen Leistungen infolge der bundes- und landesrechtlichen Bestimmung der Trägerschaft unterschiedlich stark beansprucht werden (vgl. Tabelle 18).¹⁰ Grundsätzlich sind kreisfreie Städte und Landkreise Träger der sozialen Leistungen.

Die über 11.000 kreisangehörigen Gemeinden sind hierfür im Regelfall zu klein. Es fielen zu wenige Fälle an, um entsprechende Verwaltungskapazitäten und Einrichtungen wirtschaftlich vorhalten zu können. Eine Ausnahme hiervon sind die Kita-einrichtungen, im Grunde die einzige wirkliche soziale Aufgabe der kreisangehörigen Gemeinden. Über den stetigen Anstieg der Kitaausgaben wachsen die kreisangehörigen Gemeinden ge-

wissermaßen in das Feld „soziale Leistungen“ hinein, von welchem sie in früheren Jahrzehnten abgegrenzt waren. Zehn der rund 13 Milliarden Euro sozialer Ausgaben im kreisangehörigen Raum werden durch Kita gebunden. Aufgaben der Jugendhilfe über Kita hinaus, also z. B. Hilfen zur Erziehung, sind im Grunde nur in NRW auf größere kreisangehörige Gemeinden delegiert. In SGB XII und SGB II sind die kreisangehörigen Gemeinden nicht aktiv. Allerdings tragen sie dessen Kosten mit über die Kreisumlage.

Die Kreise als Gemeindeverbände sind die regelmäßigen örtlichen Träger der sozialen Leistungen nach SGB II, VIII und XII. Die Kreise sind im Rahmen der SGB als eigenständige kommunale Selbstverwaltungskörperschaft nach Artikel 28 Absatz 2 GG adressiert. Die Aufgabenträgerschaft wird ihnen explizit zugewiesen. Sie tragen gewissermaßen die Aufgaben für die kreisangehörigen Gemeinden mit; bis auf besagte Kitaleistungen. Je nachdem, in welchem Maße sich die Kreise über Umlagen oder den kommunalen Finanzausgleich finanzieren, werden die Sozi-

¹⁰ Die in einigen Ländern im kreisangehörigen Raum existierenden Ämter/Verwaltungsgemeinschaften/Samtgemeinden tragen im Regelfall keine sozialen Leistungen.

Tabelle 18: Verteilung der Bruttoausgaben für Jugend und Soziales auf die Körperschaftsgruppen 2012

	Flächenländer zusammen	Kreisfreie Städte	Kreisangehörige Gemeinden	Landkreise	Bezirksverbände
Soziales und Jugend	72.819	21.579	12.947	27.455	10.541
Grundversorgung und Hilfe nach dem SGB XII	24.300	5.066	240	9.804	9.164
davon		21 %	1 %	40 %	38 %
Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem SGB II	13.774	5.514	189	8.031	0
davon		40 %	1 %	58 %	0 %
Hilfen für Asylbewerber	845	280	187	373	0
davon		33 %	22 %	44 %	0 %
Soziale Einrichtungen (ohne Einrichtungen der Jugendhilfe)	760	290	289	159	17
davon		38 %	38 %	21 %	2 %
Leistungen nach dem Bundesversorgungsgesetz	740	44	4	162	531
davon		6 %	1 %	22 %	72 %
Jugendhilfe	10.295	3.556	1.608	4.946	170
davon		35 %	16 %	48 %	2 %
Einrichtungen der Jugendhilfe	18.277	5.492	10.031	2.367	198
davon		30 %	55 %	13 %	1 %
Förderung von Trägern der Wohlfahrtspflege	851	391	75	220	164
davon		46 %	9 %	26 %	19 %
Übrige soziale Leistungen	2.977	946	326	1.393	297
Anteil an bereinigten Ausgaben Soziales und Jugend		30 %	18 %	38 %	14 %

Quelle: Statistisches Bundesamt: Rechnungsergebnisse der kommunalen Kernhaushalte 2012

alausgaben an die kreisangehörigen Gemeinden weitergeleitet. Der Anstieg der Sozialausgaben drückt sich daher bei kreisangehörigen Gemeinden in den Kreisumlagen aus. Der Aufgabenbezug ist dadurch weniger transparent.

Die kreisfreien Städte sind wie die Kreise die üblichen Träger sozialer Leistungen nach SGB. Sie tragen gleichzeitig Aufgaben der kreisangehörigen Gemeinden und Kreise. Die großen Blöcke sind Sozialhilfe, SGB II, Kita- und Erziehungshilfen.

In die Kategorie „Bezirksverbände“ fallen die überörtlichen kommunalen Verbände. Solche Verbände sind in sechs Ländern gebildet. Sie sind allerdings nur in vier Ländern operativ und finanziertstatistisch messbar mit sozialen Aufgaben betraut.¹¹ Be-

zirksverbände werden vergleichbar den Kreisen über Umlagen der Mitglieder und den kommunalen Finanzausgleich finanziert. Mitglieder sind hier jedoch nur die kreisfreien Städte und Kreise. Die kreisangehörigen Gemeinden haben keinen direkten Kontakt zu den Bezirksverbänden. Sie tragen die Kosten wiederum indirekt über die Kreisumlage mit. Die überörtlichen Träger sind im Wesentlichen befasst mit zwei Leistungen der Sozialhilfe: Eingliederung für Behinderte und Hilfen zur Pflege. Das SGB XII macht über 90 Prozent der Sozialausgaben dieser Verbände aus.

Die Verwaltungsstrukturen und Trägerschaften sozialer Leistungen werden grundsätzlich durch Bundesrecht über die SGB geregelt. Im Detail besitzen die Länder jedoch Spielräume insbesondere in der Sozialhilfe. Jene aus Landesrecht resultierende Zuordnung hat Auswirkungen auf die Haushalte der Kommunen im Land allgemein als auch auf die Verteilung auf die Körperschaftsgruppen.

¹¹ Die Kommunalverbände in Mecklenburg-Vorpommern und Baden-Württemberg delegieren die Aufgaben an die örtlichen Träger und tätigen selbst keine Zahlungen.

Aus Tabelle 18 lässt sich schlussfolgern, welche Körperschaften im Bundesdurchschnitt mit welcher Finanzierungsoption des Bundes entlastet würden, sofern keine gegenläufigen Maßnahmen durch die Länder vorgenommen werden.

Die Verwaltungsstrukturen und die Aufgabenverteilung im Produktbereich „Jugend und Soziales“ variieren zwischen den Bundesländern. Diese Variation betrifft zum einen die Aufgabenabgrenzung zwischen Landes- und Kommunalbehörden. Der Anteil der Kommunen ist unterschiedlich groß (Kommunalisierungsgrad). Am höchsten ist er in Baden-Württemberg, am geringsten in Sachsen-Anhalt (Tabelle 19). Die große Spreizung zeigt die organisatorischen Spielräume der Länder auf, Aufgaben zwischen Landes- und Kommunalverwaltung zu verteilen. An der Spitze der Kommunalisierung stehen die vier Länder mit aktiven überörtlichen kommunalen Trägern der Sozialhilfe; am Ende Sachsen-Anhalt, wo mit der Eingliederungshilfe eine ausgabenseitig große Leistung durch das Land getragen wird. Ein Zusammenhang zur Größe der kommunalen Einheiten besteht nicht.

Tabelle 19: Kommunalisierungsgrad der Bruttoausgaben Soziale Sicherung, soziale Kriegsfolgeaufgaben, Wiedergutmachung 2011

Land	Soziale Sicherung
Baden-Württemberg	87 %
Hessen*	83 %
NRW*	82 %
Bayern*	75 %
Niedersachsen	70 %
Schleswig-Holstein	68 %
Rheinland-Pfalz	67 %
Brandenburg	63 %
Sachsen*	59 %
Mecklenburg-Vorpommern	55 %
Saarland	55 %
Thüringen	53 %
Sachsen-Anhalt	52 %
Flächenländer	73 %

* Länder mit überörtlichen Kommunalverbänden.

Quelle: Statistisches Bundesamt: Rechnungsergebnisse der öffentlichen Haushalte 2011; eigene Berechnung

Aber auch innerhalb der Kommunalebene streut die Ausgabenverteilung auf die vier Körperschaftsgruppen (vgl. Tabelle 20). Überörtliche kommunale Träger treten finanzstatistisch in vier Bundesländern auf, wobei die sieben Bezirke in Bayern die größte finanzielle Bedeutung haben. Hier geht die Existenz der Bezirke finanziell „zulasten“ der Landkreise. Anders gesprochen: Wo es keine Bezirksverbände gibt, steigt die finanzielle Bedeutung der Kreise im Sozialbereich. Allgemein ist bundesweit die Spreizung der Ausgabenanteile der Kreise (zwischen 14 % und 68 %) größer als jene der kreisfreien Städte (zwischen 15 % und 37 %). Im Falle von Sachsen-Anhalt und Rheinland-Pfalz entfallen jeweils rund zwei Prozent der sozialen Ausgaben auf kreisangehörige Gemeindeverbände (Ämter, Verwaltungsgemeinschaften). Im Vergleich der dreizehn Länder ist kaum ein Muster zu erkennen. Die Spielräume landesrechtlicher Gestaltung im Produktbereich „Jugend und Soziales“ sind groß und historisch gewachsen.

Tabelle 20 zeigt die Verteilung der in den Ländern jeweils anfallenden kommunalen Sozialausgaben auf die vier Körperschaftsgruppen.

Tabelle 20: Verteilung der kommunalen Bruttosozialausgaben auf Körperschaftsgruppen 2012

	kreisfreie Städte	kreisangehörige Gemeinden	Landkreise	Bezirksverbände
Deutschland	30 %	18 %	38 %	14 %
Brandenburg	19 %	12 %	68 %	
Mecklenburg-Vorpommern	21 %	11 %	67 %	
Sachsen	32 %	21 %	34 %	12 %
Sachsen-Anhalt	29 %	12 %	57 %	
Thüringen	32 %	22 %	46 %	
Schleswig-Holstein	33 %	14 %	52 %	
Niedersachsen	15 %	18 %	65 %	
NRW	37 %	17 %	23 %	24 %
Hessen	30 %	18 %	30 %	22 %
Rheinland-Pfalz	31 %	8 %	59 %	
Baden-Württemberg	27 %	25 %	46 %	2 % *
Bayern	31 %	20 %	14 %	35 %
Saarland		14 %	86 %	

* der Landeswohlfahrtsverband Baden-Württemberg befindet sich in Abwicklung

Quelle: Statistisches Bundesamt: Rechnungsergebnisse der kommunalen Kernhaushalte 2012; eigene Berechnung

Die Körperschaftsgruppen tragen somit einen unterschiedlich großen Anteil der Sozialausgaben. Eine andere Frage ist, welcher Anteil der Ausgaben der Körperschaftsgruppen jeweils durch diesen Produktbereich beansprucht wird. Tabelle 21 macht deutlich, dass die kreisangehörigen Gemeinden relativ gering durch direkte Sozialausgaben beansprucht sind. Ihre Belastung spiegelt sich in den Kreisumlagen wider. Die Kreise als regelmäßige Träger der örtlichen Sozialleistungen werden bereits wesentlich durch diese geprägt.¹² Die Bezirksverbände als überörtliche Träger sind ausgabe- seitig fast ausschließlich mit sozialen Aufgaben betraut. Bei den kreisfreien Gemeinden bindet der Produktbereich „Jugend und Soziales“ durchschnittlich gut ein Drittel der Bruttoausgaben.

¹² Infolge der Umlagenfinanzierung kann für diese Betrachtung die Größe „bereinigte Ausgaben“ nicht der Bezug sein. Denn bei den Gemeindeverbänden, Landkreisen und Bezirksverbänden würden in diesem Fall die Umlagen ihrer Mitglieder „bereinigt“. Resultat wäre eine Ausgabensumme, die deutlich geringer ist als die Summe der Produktbereiche. Daher wird hier auf die unbereinigten Gesamt- ausgaben zurückgegriffen. Bei den Gemeinden beträgt der Unterschied zwischen „bereinigten Ausgaben“ und „Bruttoausgaben“ nur wenige Prozent.

Tabelle 21: Anteil der Bruttoausgaben des Produktbereichs „Jugend und Soziales“ an den Bruttoausgaben der Körperschaftsgruppen

	Kreisangehörige Gemeinden	Kreisfreie Gemeinden	Landkreise	Bezirksverbände
Ausgaben brutto	98.249	60.110	55.327	12.088
Produktbereich brutto	12.947	21.579	27.455	10.541
	13 %	36 %	50 %	87 %

Quelle: Statistisches Bundesamt: Rechnungsergebnisse der kommunalen Kernhaushalte 2012; eigene Berechnung

4 Ausgabenanteile für soziale Aufgaben in den kommunalen Einheiten

Intention der Betrachtung in diesem Kapitel ist die näherungsweise Verdeutlichung der Ausgabenanteile der Kommunalhaushalte aus sozialen Leistungen. Dieser Sozialausgabenanteil wird aus dem Verhältnis der Bruttosozialausgaben zu den bereinigten Ausgaben gebildet. Er stellt dar, in welchem Maße jene Aufgaben und Ausgaben die Haushalte prägen. Darüber hinaus liegt das Augenmerk auf den Streuungen der Ausgabenanteile sowohl zwischen den Ländern als auch innerhalb der Länder zwischen den Kommunen.

In der Konzeption dieser Analyse mussten vielfältige Entscheidungen getroffen werden, die im nachfolgenden Abschnitt B 4.1 dargestellt werden. Die Methodik wurde gemeinsam mit dem Fachreferat 302 des Statistischen Bundesamtes (Kommunale und staatliche Haushalte) entwickelt. IT.NRW koordinierte die Arbeiten der Statistischen Landesämter. Die jeweiligen Statistischen Landesämter setzten die Berechnung für ihre Kommunen um. Die finanzstatistischen Ergebnisse können stets nur einen näherungsweisen Wert besitzen, der unterschiedliche Interpretationen erlaubt. Die Streuung des Sozialausgabenanteils kann auf einer Vielzahl von Faktoren beruhen.¹³

¹³ Ein Vergleich von Fallkosten ist nicht Aufgabe dieser Studie. Ansätze in diese Richtungen bieten Junkernheinrich et al. 2011; Goerl et al. 2014.

4.1 Methodische Erläuterungen

Datengrundlage Jahresrechnungsstatistik 2012

Die Berechnungen basieren auf der kommunalen Jahresrechnungsstatistik des Berichtsjahres 2012. Das Jahr 2012 bot zum Zeitpunkt der Bearbeitung die aktuellsten Daten. Die abzuleitenden Aussagen gelten damit primär für dieses betreffende Jahr; gewissermaßen wurde eine Stichtagsbetrachtung durchgeführt. Es ist theoretisch möglich, dass gerade in diesem Jahr Sonderfaktoren auf der Einnahmen- oder Ausgabenseite vorlagen, welche die Ergebnisse – den Sozialausgabenanteil – verzerren. Solche Faktoren können jedoch in jedem Jahr auftreten. Sie sind nicht spezifisch für 2012. Der bundespolitische Effekt der Konjunkturpakete, welcher die Ausgaben flächendeckend erhöhte, war 2012 abgeschlossen.¹⁴ Nach Kenntnis der Statistischen Landesämter wies das betreffende Jahr keine wesentlichen landespolitisch bedingten Auffälligkeiten auf. Unabhängig von einer hohen Volatilität im Bereich der Sozialleistungen sind die Erkenntnisse damit grundsätzlich verallgemeinerungsfähig.

Datengrundlage ist die Jahresrechnungsstatistik. Denkbar wären als Grundlagen ebenso Kassenstatistik oder Fachstatistiken der sozialen Leistungen gewesen. Gegen Erstere spricht die Vorläufigkeit der Zahlen und dass die Kassenstatistik keine Aussagen über den Betrieb der sozialen Einrichtungen ermöglicht. Gegen die Fachstatistiken spricht die Tatsache, dass in diesem Fall mehrere unterschiedliche Statistiken hätten integriert werden müssen. So weisen zwar auch die Sozialhilfestatistik und KJHG-Statistik Ausgaben für die Leistungen aus. Allerdings sind die Größen nicht identisch mit denen der Jahresrechnungsstatistik. Die Statistiken sind nicht vergleichbar (Kolvenbach 2010). Abweichungen in den Zahlen, methodische Brüche und Mängel der Datenvalidität wären unvermeidlich gewesen. Auf Bundes- oder Landesebene mögen diese Differenzen nicht ins Gewicht fallen, auf örtlicher Ebene können sie wesentlich sein. Da die bereinigten Gesamtausgaben aus der Jahresrechnungsstatistik für die Berechnung ohnehin zwingend sind und die Jahresrechnungsstatistik eine ausreichende Untergliederung der Sozialausgaben enthält, basieren alle Berechnungen auf jener. Der Vorteil einer

14 Die Abwicklung einiger Maßnahmen zog sich über das Jahr 2011. Andererseits waren Vorzieheffekte der Investitionen zu beobachten.

einheitlichen Datengrundlage überwiegt etwaige Nachteile geringerer Untergliederung der Sozialleistungen im Vergleich zu den Fachstatistiken.

Bezugsgröße „bereinigte Ausgaben“

Um den besagten Sozialausgabenanteil zu berechnen, sind zwei Variablen notwendig: die Summe der Sozialausgaben und eine Ausgabensumme als deren Bezugsgröße. Die bereinigten Ausgaben geben an, welche Beträge zur Deckung der laufenden und investiven Ausgaben, gewissermaßen das für die Verwaltungstätigkeit notwendige Kapital, herangezogen wurden. Die Bereinigung spielt insbesondere bei der Bildung von Aggregaten auf der Ebene der kommunalen Gebietskörperschaften, der Länder und des Bundesgebiets eine Rolle, da der Zahlungsverkehr innerhalb dieser Aggregate „konsolidiert“ wird. Darüber hinaus unterscheiden sich die bereinigten Ausgaben von den Gesamtausgaben des Haushalts. Von Letzteren werden bestimmte Ausgabenposten wie Kredittiligungen am Kreditmarkt, die kameralen Rücklagenzuführung, der Ausgleich von Fehlbeträgen der Vorjahre und haushaltstechnische Verrechnungen abgesetzt. Im Verhältnis der bereinigten Einnahmen zu den bereinigten Ausgaben soll ein realistisches Bild der Finanzierung der öffentlichen Ausgaben aus laufenden Einnahmen und Vermögensveräußerungen gezeichnet werden, wobei der entstehende Finanzierungssaldo aus den besonderen Finanzierungsvorgängen ausgeglichen wird. Eine Differenzierung unterschiedlicher Einnahmearten findet nicht statt. Die wichtigste Einnahmenart der Kommunen, die Zuweisungen, kann je nach landesrechtlicher Ausgestaltung einen positiven Bezug zu den Sozialausgaben besitzen, sodass ein mehr oder weniger großer Teil der Sozialausgaben daraus gedeckt wird. Andere Ausgaben werden über die Länder auch direkt erstattet.¹⁵ Eine vollständige Berücksichtigung dieser zweckgebundenen Einnahmen, quasi eine Nivellierung der kommunalen Ausgleichssysteme, über die Bundesländer ist nicht möglich. Darüber hinaus ist eine Bereinigung spezieller Einnahmen für die hier forschungsleitende Fragestellung nicht zielführend, denn es geht darum, zu verdeutlichen, in welchem Maß die Sozialausgaben den Haushalt in Gänze prägen.

15 Verschiedene Untersuchungen in diesem Themenfeld saldieren daher Sozialausgaben und entsprechende Einnahmen. Vgl. z. B. Junkernheinrich, Micosatt und Thommes 2011.

Finanzstatistische Definition der kommunalen Sozialausgaben

Die Abgrenzung der Ausgaben für soziale Leistungen basiert auf dem Produkt- und Kontenrahmen der Finanzstatistik. Die Angaben der kamerale buchenden Einheiten werden aus dem Gliederungsplan in die Produktgruppen überführt. Soziale Leistungen sind die Leistungen des Produktbereichs 3 „Soziales und Jugend“, welcher sich folgendermaßen untergliedert:¹⁶

Tabelle 22: Statistisches Bundesamt. Kommunaler Produktrahmen

3 Soziales und Jugend	
31–35	Soziale Hilfen
301	Allgemeine Sozialverwaltung*
302	Verwaltung der Grundsicherung für Arbeitsuchende (nach SBG II)*
303	Verwaltung der Jugendhilfe*
304	Versicherungsamt*
305	Lastenausgleichsverwaltung*
311	Grundversorgung und Hilfen nach SGB XII
312	Grundsicherung für Arbeitsuchende nach SGB II
3121	Leistungen für Unterkunft und Heizung
3122	Eingliederungsleistungen
3123	Einmalige Leistungen
3124	Arbeitslosengeld II (ohne KdU)/Optionsgemeinden
3125	Eingliederungsleistungen/Optionsgemeinden
3129	Grundsicherung für Arbeitsuchende nach SGB II*
313	Hilfen für Asylbewerber
315	Soziale Einrichtungen (ohne Einrichtungen der Jugendhilfe)
321	Leistungen nach dem Bundesversorgungsgesetz
331	Förderung von Trägern der Wohlfahrtspflege
341	Unterhaltsvorschussleistungen
343	Betreuungsleistungen
344	Hilfen für Heimkehrer und politische Häftlinge
351	Sonstige soziale Hilfen und Leistungen
36	Kinder-, Jugend- und Familienhilfe nach SGB VIII
361	Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen und in Tagespflege
362	Jugendarbeit
363	Sonstige Leistungen der Kinder-, Jugend- und Familienhilfe

16 „Fakultative“ Produktgruppen sind * gekennzeichnet. Sie dienen der Überleitung von Daten aus der kamerale Haushaltsrechnung.

365	Tageseinrichtungen für Kinder
366	Einrichtungen der Jugendarbeit
367	Sonstige Einrichtungen der Kinder-, Jugend- und Familienhilfe

Quelle: Statistisches Bundesamt

Hinsichtlich der zu erfassenden Produkte bedingt das Produkt 3124 einen zusätzlichen Schritt. Arbeitslosengeld II wird nur in den Optionskommunen communal ausgezahlt. Im Normalfall der Trägerschaft der SGB-II-Leistungen liegt es beim Jobcenter. Die 110 Optionskommunen haben daher systematisch höhere Sozialausgaben, da sie eine Leistung im Haushalt tragen, die in anderen Kommunen nicht anfällt. Die Zahlungen des ALG II sind daher dort zu bereinigen.

Die Abgrenzung der für die einzelnen Produkte zu erfassenden Auszahlungen folgt dem Kontenrahmen. Einbezogen sind die durch die Verwaltung dieser Aufgaben verursachten Auszahlungen der Kontengruppe 7. Hierzu gehören insbesondere: Dienst- und Versorgungsbezüge, Sachausgaben, Zuweisungen und Zuschüsse für laufende Zwecke und Investitionen, Kapitalkosten, Erwerb von Immobilien und Baumaßnahmen.

Untersuchungsobjekte kreisfreie Städte und statistische Gesamtkreise

Untersuchungsobjekte sind die kreisfreien Städte und statistischen Gesamtkreise der Flächenländer. Die Stadtstaaten bleiben außen vor, da sie nicht mit den Kommunen der Flächenländer vergleichbar sind. Stadtstaaten erfüllen gleichzeitig kommunale und Landesaufgaben, dementsprechend haben sie ein deutlich höheres Ausgabenvolumen und geringere Sozialausgabenquoten.

Örtliche Träger der sozialen Leistungen sind im Regelfall die 103 kreisfreien Städte und 295 Landkreise, demnach 398 Kommunen. Allerdings können die Länder hiervon abweichende Regelungen bestimmen und auch kreisangehörige Gemeinden betrauen, so z. B. in Nordrhein-Westfalen in Bezug auf einige Jugendämter. Methodisch ist es daher notwendig, einen bundesweit gültigen Vergleichsmaßstab für die Kreise zu finden. Dies gelingt über das finanzstatistische Konstrukt der statistischen

Gesamtkreise. Dazu werden die kreisangehörigen Gemeinden mit ihren bereinigten Ausgaben mit den bereinigten Ausgaben der Landkreise, zu denen sie gehören, zu einer Berichtseinheit (=statistischer Gesamtkreis) zusammengefasst. Die Zuordnung erfolgt nach dem Regionalschlüssel. In einigen Ländern sind dafür zunächst die Haushalte der kreisangehörigen Gemeindeverbände (Ämter, Samtgemeinden, Verwaltungsgemeinschaften) aufzulösen. Die Verteilung ihrer bereinigten Ausgaben erfolgt nach dem Anteil der beteiligten Gemeinden an den Umlageeinnahmen des Amtes. Da die zu berechnende Variable der Sozialausgabenanteile ein Prozentwert ist, ist eine Bereinigung der vertikalen Finanzströme zwischen Kreis und deren Gemeinden nicht notwendig.

Eine Betrachtung der Sozialausgabenanteile aller Gemeinden der Bundesrepublik macht keinen Sinn. Zum einen aus pragmatischen Gründen, denn es gibt über 11.000 Gemeinden, zum anderen auch sachlich, denn die kreisangehörigen Gemeinden tragen nur in geringem Maß soziale Leistungen.

Im Ergebnis liegen damit bundesweit 398 finanzstatistisch vergleichbare kommunale Einheiten vor. Die unterschiedliche Verteilung einiger Sozialausgaben zwischen Land und Kommunen (Kommunalisierungsgrad) bleibt natürlich erhalten und muss in der Dateninterpretation berücksichtigt werden.

Leider kann sich diese Analyse nicht auf die Kommunen des Saarlands beziehen, da valide Zahlen für die zu bildenden sechs kommunalen Einheiten nicht vorlagen.

Abgrenzung der kommunalen Haushalte

Der Begriff Kommune hat sich in den vergangenen zwanzig Jahren infolge vielfältiger Auslagerungen kommunaler Aufgaben ausdifferenziert. Die organisatorische, damit auch finanzstatistische Komplexität hat zugenommen und so ist es notwendig, die entsprechende Abgrenzung zu definieren. Der Begriff „Kommunalhaushalt“ bezieht sich im Rahmen dieser Untersuchung grundsätzlich auf die Kernhaushalte.¹⁷ Der Kernhaushalt ist der eigentliche Haushaltplan der Gemeinde bzw. des Kreises und steht im Zentrum der politischen Debatten vor Ort. Extrahaus-

halte sind eine Form organisatorischer und budgetärer Auslagerung, die durch die Kommune gesteuert wird und sich zu weniger als 50 Prozent über eigene Erlöse am Markt finanziert. Finanziert sich eine ausgelagerte Einheit zu mehr als 50 Prozent am Markt, zählt sie zu den sonstigen Öffentlichen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen (FEU). Alle drei Gruppen zusammen werden als „Konzern Kommune“ bezeichnet. Extrahaushalte und sonstige FEU sind nicht Gegenstand der vorliegenden Datenanalyse.

Die Berücksichtigung der sonstigen FEU ist für die hier intendierte Untersuchung nicht sinnvoll, denn die entsprechenden sozialen Leistungen werden zum allergrößten Teil in den Kernhaushalten erbracht (vgl. Tabelle 25). Die Bezugnahme auf die bereinigten Gesamtausgaben des Konzerns ließe die Sozialausgabenquote sehr gering erscheinen, was ihrer Bedeutung in der kommunalen Haushaltspolitik nicht gerecht würde. Darüber hinaus traten bei einer Berücksichtigung der sonstigen FEU weitere Abgrenzungsprobleme auf. Zum einen müssten die Auszahlungen auf ggf. mehrere Gesellschafter verteilt werden, was in vielen Fällen nicht vollständig möglich ist. Letztlich erfolgt bei der Jahresabschlussanalyse der FEU auch keine stringente Zuordnung der Auszahlungen zu den Produktbereichen. Es ist aus der Finanzstatistik nicht durchgehend ersichtlich, welche FEU-Umsätze sachlich dem Produktbereich „Jugend und Soziales“ zuordenbar wären.

Die FEU werden jedoch hinsichtlich ihrer Gesamtumsätze als Kontrollvariable des Sozialausgabenanteils einbezogen, um näherungsweise das Verhältnis zwischen Kernhaushalt und Auslagerungen abzubilden. Die Relation des Kernhaushalts ist eine wichtige Variable in der Interpretation des Sozialausgabenanteils, denn ein hoher Auslagerungsgrad lässt jenen automatisch größer erscheinen. Der Umfang der Auslagerungen kann daher einen statistischen Effekt auf den zu berechnenden Sozialausgabenanteil haben.

¹⁷ Die Zweckverbände konnten nicht in die Untersuchung integriert werden, da die Eigentümerstrukturen nicht vorliegen.

Rückrechnung der überörtlichen kommunalen Träger auf die Mitgliedskommunen

Neben den Gemeinden und Kreisen treten in einigen Bundesländern überörtliche kommunale Träger sozialer Leistungen. An dieser Stelle wird die Struktur kommunaler Sozialleistungen sehr komplex, wie bereits in Abschnitt A der vorliegenden Studie ausgeführt wurde. Denn diese überörtlichen kommunalen Träger liegen finanzstatistisch in vier der dreizehn Flächenländer und dort in unterschiedlicher Form vor. In den übrigen Flächenländern werden die entsprechenden Aufgaben durch eine Landesbehörde getragen.

Die überörtlichen kommunalen Träger sind kommunale Verbände. Die Kreise und kreisfreien Städte sind deren Mitglieder. Die Finanzierung folgt dem Landesrecht. Grundsätzlich tragen die Mitglieder deren Ausgaben zu mehr oder minder großen Teilen über eine Umlage. Des Weiteren finanzieren sich die Träger über den kommunalen Finanzausgleich.

In den Ländern, in denen überörtliche kommunale Träger vorhanden sind, erfolgt quasi eine Verschiebung von Ausgabelasten aus den Kreisen und kreisfreien Städten. Die Umlagen stellen damit indirekte Sozialausgaben dar. Die Träger sind Teil der kommunalen Ebene. Sie müssen daher in die Belastungsanalyse einbezogen werden, da andernfalls die Sozialausgabenbelastung der kreisfreien Städte und Gesamtkreise in den Ländern systematisch zu gering bemessen wäre.

Die Verteilung der bereinigten Ausgaben in der Produktgruppe 3 des überörtlichen kommunalen Trägers erfolgt nach dem Anteil der beteiligten Landkreise und kreisfreien Städte an den Umlageeinnahmen des Bezirksverbands. Dabei ist die Summe der Umlagen dieser Landkreise und kreisfreien Städte gleich 100 Prozent.

Finanzstatistische Besonderheiten

Über die sachlich bedingten methodischen Schritte hinaus resultieren einige Entscheidungen und Einschränkungen aus Rahmenbedingungen der Finanzstatistik. So buchen die bundesdeutschen Kommunen nach unterschiedlichen Systematiken

doppisch oder kameral.¹⁸ Diese landesspezifischen Systematiken müssen in die entsprechende Bundessystematik umgesetzt werden, um eine einheitliche Grundlage für die weiteren Arbeiten zu erhalten. Die Umsetzung erfolgt nach den landesspezifischen Schlüsseln.

Grundsätzlich hat in den vergangenen Jahren die Belastbarkeit der Finanzstatistik gelitten. Ein dafür verantwortlicher Faktor ist die Umstellung der Haushalte von Kameralistik auf Doppik. Dies führte zu einem erheblichen Mehr an Arbeitsaufwand in den Kommunen und den Statistischen Landesämtern. Auch technisch hat die Umstellung zu vielen Unklarheiten in der Kontierung von Zahlungsbewegungen geführt. Erfassungsfehler nahmen zu. Die vorliegende Untersuchung berührt die Grenzen des finanzstatistisch Machbaren.

4.2 Ausgabenanteile für soziale Aufgaben in den kommunalen Einheiten

Tabelle 23 weist für die insgesamt 392 kommunalen Einheiten jeweils fünf Variablen aus. Der Sozialausgabenanteil (1) beinhaltet die Summe der Bruttoausgaben des Produktbereichs „Jugend und Soziales“ im Verhältnis zu den bereinigten Ausgaben des Kernhaushalts.¹⁹ Dieser Indikator drückt aus, in welchem Umfang die Kernhaushalte durch soziale Ausgaben geprägt werden. Der Wert ist brutto. Eine Saldierung etwaiger Zuweisungen und/oder Erstattungen findet nicht statt. Der Umfang dieses Indikators ist von vielen Faktoren abhängig, z. B.:

- Umfang der communal zu tragenden Sozialleistungen
- Verteilung auf Gesamtkreis, kreisfreie Stadt, Bezirk
- Falldichte
- Fallkosten, Qualität
- Größe des Kernhaushalts
- Auslagerung von Sozialleistungen
- etc.

¹⁸ In Thüringen, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Bayern, Baden-Württemberg, Hessen, Schleswig-Holstein kommen beide Buchungssystematiken vor. In Niedersachsen buchte 2012 noch eine Kommune kameral. In Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, NRW, Rheinland-Pfalz wird nur doppisch gebucht.

¹⁹ Die Werte der Spalten 1 und 4 ergeben sich hier aus der Summe der kommunalen Einheiten. Vornehmlich infolge des Herausrechnens des ALG II und der Umlagebeziehungen kommt es teilweise zu geringen Abweichungen der Zahlen im Vergleich zu den Werten in Tabelle 2.

Tabelle 23: Bruttosozialausgabenanteil an den bereinigten Ausgaben der kommunalen Kernhaushalte 2012

	in Prozent bereinigte Ausgaben 2012				
	1	2	3	4	5
	Bruttosozialausgaben Gesamtkreis und kreisfreie Städte	Kitaausgaben	Konsolidierter Sozialausgabenanteil der Kommunen	Umfang der Auslagerungen	SGB-II-Anteil an Gesamtbe- völkerung
Baden-Württemberg	29 %	9 %	31 %	47 %	4 %
Bayern	20 %	8 %	31 %	51 %	3 %
Brandenburg	42 %	13 %	42 %	40 %	10 %
Hessen	30 %	9 %	39 %	54 %	7 %
Mecklenburg-Vorp.	43 %	10 %	43 %	44 %	12 %
Niedersachsen	41 %	8 %	41 %	40 %	7 %
NRW	33 %	9 %	43 %	53 %	9 %
Rheinland-Pfalz	41 %	12 %	41 %	Liegt nicht vor	5 %
Sachsen	35 %	13 %	40 %	62 %	10 %
Sachsen-Anhalt	37 %	12 %	37 %	51 %	14 %
Schleswig-Holstein	42 %	9 %	42 %	40 %	8 %
Thüringen	40 %	12 %	40 %	43 %	12 %

Quelle: Statistische Landesämter; eigene Berechnungen

Die Interpretation der Höhe des Indikators ist insbesondere vor dem Hintergrund differierender Träger- und Finanzierungsstrukturen daher vornehmlich innerhalb eines Bundeslandes im Vergleich der kommunalen Einheiten möglich.

Tabelle 23 zeigt die Ausprägung dieses Indikators auf Länderebene. Der direkte Sozialausgabenanteil der kreisfreien Städte und Gesamtkreise (1) bewegt sich zwischen 20 Prozent in Bayern und 43 Prozent in Mecklenburg-Vorpommern; eine Streuung von 23 Prozentpunkten an den bereinigten Ausgaben der Kommunen. In den Ländern, in welchen überörtliche kommunale Verbände als Träger von Sozialleistungen existieren, müssen im Sinne der Vergleichbarkeit der Sozialausgabenanteile die Umlageanteile den Gesamtkreisen und kreisfreien Städten hinzugerechnet werden (3). Betrachtet man diesen konsolidierten Sozialausgabenanteil, erhöht sich der Anteil der bayerischen Gesamtkreise und kreisfreien Städte um elf Prozentpunkte auf 31 Prozent der bereinigten Ausgaben. Ein ähnlicher Anstieg ist in Nordrhein-Westfalen zu beobachten. Unter Berücksichtigung der Umlagen an die höheren Kommunalverbände verringert sich die Streuung auf Länderebene. Sie liegt nun zwischen 31 Prozent in Bayern und Baden-Württemberg und 43 Prozent in Mecklen-

burg-Vorpommern und NRW. Sie beträgt auf Länderebene zwölf Prozentpunkte brutto.

Mit den Kita nach SGB VIII wird eine Leistung des Produktbereichs hervorgehoben (Spalte 2). Dies erklärt sich aus zwei Gründen: Zum einen ist deren Verortung als Sozialleistung unseres Erachtens fragwürdig, zum anderen nimmt sie in den meisten Ländern den größten Anteil im Produktbereich ein. In Sachsen und Sachsen-Anhalt binden diese ein Drittel der Bruttosozialausgaben, in Niedersachsen ein Fünftel. Ein hoher Ausgabenanteil des Produktbereichs kann daher auch durch hohe Kitaausgaben und nicht etwa durch tatsächliche soziale Problemlagen bedingt sein.

Für die Interpretation der jeweiligen Sozialausgabenanteile wichtige und stark streuende Einflussfaktoren sind die Auslagerungsquote und die SGB-II-Quote. Die Auslagerungsquote im Konzern (4) bemisst sich im Verhältnis des Umsatzes der jeweiligen FEU zum summierten Umsatz FEU und Kernhaushalt. Ein Zusammenhang wird auf dieser Ebene nicht sichtbar.

Tabelle 24: Streuung des Bruttosozialausgabenanteils an den bereinigten Ausgaben der kommunalen Kernhaushalte in den Ländern 2012

	Bruttosozialausgabenanteil	N	Min		Max	
Baden-Württemberg	31 %	44	22 %	Hohenlohe Kreis	38 %	Freiburg
Bayern	31 %	96	18 %	Landkreis Haßberge	48 %	Nürnberg
Brandenburg	42 %	18	36 %	Landkreis Dahme-Spreewald	47 %	Landkreis Märkisch-Oderland
Hessen	39 %	26	29 %	Landkreis Kassel	54 %	Wiesbaden
Mecklenburg-Vorp.	43 %	8	41 %	Landkreis Rügen	45 %	Schwerin
Niedersachsen	41 %	46	17 %	Wolfsburg	50 %	Oldenburg
NRW	43 %	53	35 %	Oberbergischer Kreis	52 %	Duisburg
Rheinland-Pfalz	41 %	36	34 %	Koblenz	49 %	Speyer
Sachsen	40 %	13	34 %	Landkreis Mittelsachsen	48 %	Leipzig
Sachsen-Anhalt	37 %	14	33 %	Kreis Wittenberg	41 %	Halle/Saale
Schleswig-Holstein	42 %	15	32 %	Kreis Nordfriesland	58 %	Flensburg
Thüringen	40 %	23	34 %	Kreis Hildburghausen	52 %	Eisenach
Flächenländer	39 %	392				

Quelle: Statistische Landesämter; eigene Berechnungen

Der Anteil der Einwohner in SGB-II-Bedarfsgemeinschaften an der Gesamtbevölkerung zwischen 18 und 65 Jahren ist ein sozioökonomischer Erklärungsfaktor (5): Je größer dieser, desto „ärmer“ ist tendenziell die Stadtbevölkerung. Der Anteil deutet ebenso auf eine Strukturschwäche der Wirtschaft hin. Auf Länderebene ist kein Zusammenhang zum konsolidierten Sozialausgabenanteil sichtbar.

Der in Spalte 3 der Tabelle 23 ausgewiesene konsolidierte Sozialausgabenanteil ist ein Durchschnittswert aller Kommunen der jeweiligen Länder. Solche Werte können stets nur begrenzte Aussagekraft für die Situation im Land haben, denn soziale Lagen, Politiken und Organisationen schwanken zwischen den Kommunen eines Landes. Tabelle 24 zeigt die Streuung hinsichtlich des konsolidierten Sozialausgabenanteils zwischen der kommunalen Einheit mit der niedrigsten und der höchsten Ausprägung im Land. Die größte Streuung liegt in Niedersachsen vor, bedingt allerdings durch den Ausnahmefall Wolfsburg. Die zweitplatzierte Kommune, Gesamtkreis Wittmund, kommt bereits auf 34 Prozent, womit das Ausmaß der Streuung im Land halbiert würde. Allgemein begünstigt die Anzahl der kommunalen Einheiten die Streuung, da mehr Variabilität möglich ist und lokale Strukturen heraustreten. Darin liegt ein Grund für die Homogenität in

Mecklenburg-Vorpommern. In Bayern, dem Land mit den meisten Landkreisen, beträgt die Streuung des Indikators beachtliche 30 Prozentpunkte.

Im Vergleich der kreisfreien Städte und Gesamtkreise, gewissermaßen dem ländlichen Raum, ist der konsolidierte Sozialausgabenanteil der kreisfreien Städte im Durchschnitt höher. Der Median der Gesamtkreise liegt bei 37 Prozent, jener für die kreisfreien Städte bei 42 Prozent.

Tabelle 25 zeigt die kommunalen Einheiten des Bundeslandes Nordrhein-Westfalen als Beispiel. Sichtbar wird, dass der konsolidierte Sozialausgabenanteil (1) sich kontinuierlich – ohne Ausreißer – bewegt. Sehr viel größer ist die Streuung im Bereich der SGB-II-Quote. Sie liegt zwischen vier Prozent im Kreis Olpe und 17 Prozent in Gelsenkirchen, das hinsichtlich des konsolidierten Sozialausgabenanteils dennoch nur im Landesdurchschnitt liegt. Dies zeigt, dass dieser Wert von vielen Faktoren abhängt. Nichtsdestotrotz ist mit $R = 0,45$ eine gewisse Korrelation mit der SGB-II-Quote in NRW gegeben.

Interessanter mit Blick auf Tabelle 25 ist jedoch die Variable „Auslagerungen“ (2). Die lokale Organisationshöheheit eröffnet

den Gemeinde- und Kreisräten weite Spielräume in der Verteilung der Aufgaben zwischen dem Kernhaushalt und den sogenannten Öffentlichen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen (FEU).²⁰ Die drei Kategorien zusammen können als Konzern bezeichnet werden. Spalte 2 zeigt den Anteil der FEU an den gemeinsamen Auszahlungen von Kernhaushalt und FEU-Auszahlungen, gewissermaßen die Auslagerungsquote. Im Durchschnitt Nordrhein-Westfalens ist gut die Hälfte der Auszahlungen ausgelagert. Die Auslagerungsquote ist in den kreisfreien Städten höher als in den Gesamtkreisen (Median 58 % versus 40 %). Großstädte verfügen über ein breiteres Spektrum an Aufgaben. Die hohe Streuung macht einmal mehr deutlich, wie groß der lokale Organisationsspielraum der Kommunen ist und wie heterogen dieser genutzt wird. Entscheidend ist aber die Frage, ob ein hoher Auslagerungsanteil den konsolidierten Sozialausgabenanteil statistisch mindert. Dieser Effekt lässt sich aus den Zahlen für NRW nicht ablesen.

Über die FEU können die Kommunen theoretisch auch Aufgaben des Produktbereichs „Jugend und Soziales“ aus dem Kernhaushalt auslagern und damit den Sozialausgabenanteil reduzieren. Im Durchschnitt für Nordrhein-Westfalen werden soziale Aufgaben sehr zurückhaltend ausgelagert (Spalte 3). Ihr Anteil an den FEU-Ausgaben beträgt nur drei Prozent im Landeschnitt. Der Produktbereich konzentriert sich in hohem Maße im Kernhaushalt (Spalte 4). Die Stadt Wuppertal fällt deutlich aus diesem Durchschnitt heraus, was sich aus der Trägerschaft des SGB II erklärt. Wuppertal ist eine Optionskommune, welche ihr Jobcenter als ausgelagerten Eigenbetrieb führt. Analog geht der Kreis Lippe vor. Letztlich liegen über 90 Prozent der Auszahlungen des Produktbereichs „Jugend und Soziales“ im Kernhaushalt (Spalte 4).

Tabelle 25: Produktbereich Soziales im Verhältnis zu Kernhaushalt und Auslagerungen in NRW (kreisfreie Städte, Gesamtkreise)

	1 Konsolidierter Sozialausgabenanteil in % der bereinigten Ausgaben	2 Anteil FEU an bereinigten Auszahlungen FEU plus Kernhaushalt	3 Anteil Sozialbereich an bereinigte Auszahlungen der FEU	4 Anteil Kernhaushalt am Sozialbereich	5 SGB-II-Quote
Oberbergischer Kreis	35 %	45 %	1 %	98 %	5 %
Euskirchen, Kreis	36 %	41 %	2 %	95 %	6 %
Olpe, Kreis	36 %	24 %	2 %	98 %	4 %
Mülheim an der Ruhr	37 %	33 %	10 %	89 %	11 %
Höxter, Kreis	39 %	31 %	1 %	98 %	5 %
Hochsauerlandkreis	39 %	32 %	2 %	97 %	5 %
Soest, Kreis	39 %	48 %	1 %	98 %	6 %
Bottrop	40 %	22 %	2 %	98 %	10 %
Heinsberg, Kreis	40 %	18 %	3 %	98 %	7 %
Märkischer Kreis	40 %	63 %	2 %	92 %	7 %
Rhein-Kreis Neuss	40 %	48 %	2 %	95 %	7 %
Bonn	40 %	52 %	2 %	94 %	8 %
Rhein-Sieg-Kreis	41 %	42 %	3 %	94 %	6 %
Coesfeld, Kreis	41 %	26 %	3 %	97 %	4 %
Wesel, Kreis	41 %	43 %	2 %	96 %	7 %
Gütersloh, Kreis	41 %	35 %	10 %	86 %	5 %

20 FEU stehen zu mindestens 50 Prozent im Anteil der jeweiligen Kommune. Den FEU wird jeweils ein dominierender Produktbereich zugeordnet.

	1	2	3	4	5
	Konsolidierter Sozialausgabenanteil in % der bereinigten Ausgaben	Anteil FEU an bereinigten Auszahlungen FEU plus Kernhaushalt	Anteil Sozialbereich an bereinigte Auszahlungen der FEU	Anteil Kernhaushalt am Sozialbereich	SGB-II-Quote
Siegen-Wittgenstein, Kreis	41 %	32 %	1 %	98 %	5 %
Viersen, Kreis	41 %	54 %	2 %	93 %	6 %
Oberhausen	41 %	31 %	9 %	88 %	13 %
Hagen	41 %	68 %	1 %	91 %	12 %
Kleve, Kreis	42 %	44 %	7 %	88 %	6 %
Düsseldorf	42 %	45 %	4 %	92 %	10 %
Borken, Kreis	42 %	44 %	2 %	96 %	4 %
Bochum	42 %	65 %	2 %	92 %	10 %
Unna, Kreis	42 %	55 %	0 %	98 %	9 %
Mettmann, Kreis	42 %	36 %	7 %	89 %	7 %
Warendorf, Kreis	43 %	32 %	1 %	99 %	6 %
Gelsenkirchen	43 %	36 %	11 %	84 %	17 %
Wuppertal	43 %	58 %	22 %	53 %	13 %
Rhein-Erft-Kreis	43 %	30 %	2 %	97 %	8 %
Leverkusen	43 %	57 %	2 %	94 %	9 %
Herford, Kreis	44 %	45 %	1 %	97 %	7 %
Städteregion Aachen	44 %	56 %	1 %	97 %	9 %
Mönchengladbach	44 %	58 %	3 %	90 %	14 %
Recklinghausen, Kreis	44 %	25 %	2 %	98 %	11 %
Essen	44 %	42 %	6 %	90 %	14 %
Herne	44 %	71 %	1 %	94 %	13 %
Rheinisch-Bergischer Kreis	45 %	35 %	2 %	97 %	6 %
Ennepe-Ruhr-Kreis	45 %	43 %	1 %	99 %	8 %
Steinfurt, Kreis	45 %	38 %	1 %	99 %	5 %
Münster	46 %	60 %	0 %	99 %	7 %
Köln	46 %	73 %	1 %	91 %	11 %
Düren, Kreis	46 %	29 %	2 %	98 %	8 %
Lippe, Kreis	46 %	49 %	5 %	88 %	8 %
Minden-Lübbecke, Kreis	46 %	45 %	1 %	99 %	7 %
Paderborn, Kreis	47 %	29 %	2 %	98 %	7 %
Krefeld	47 %	75 %	2 %	86 %	12 %
Remscheid	47 %	44 %	1 %	98 %	10 %
Solingen	48 %	60 %	3 %	91 %	9 %
Bielefeld	48 %	64 %	1 %	94 %	11 %
Hamm	48 %	54 %	4 %	91 %	12 %
Dortmund	49 %	63 %	2 %	93 %	14 %
Duisburg	52 %	70 %	1 %	93 %	14 %
NRW	43 %	53 %	3 %	92 %	9 %

Quelle: IT.NRW; eigene Berechnungen

C Hürden und Konsequenzen einer Bundesbeteiligung an kommunalen Sozialausgaben

Zusammenfassung

- Der finanziellen Beteiligung des Bundes an kommunalen Sozialausgaben stehen verfassungsrechtliche, administrative, fiskalische und politische Hürden entgegen.
- Direkte Finanzzuweisungen vom Bund an die Kommunen sind verfassungsrechtlich nicht möglich. Die Zahlungen müssen über die Länderhaushalte erfolgen, welche die Verteilung eigenständig regeln. Der Bund hat keinen Einfluss auf die Nettoentlastungswirkung der Kommunen.
- Die Entlastungen sollten im Rahmen von fünf Milliarden Euro jährlich verbleiben, um eine Überlastung des Bundeshaushalts und Refinanzierungen über die Steuerverteilung zu vermeiden. Der Betrag von fünf Milliarden Euro steht nicht unter Finanzierungsvorbehalt.
- Die Leistungen müssen für den Bund steuerbar, d. h. normierbar sein. Ein großer Teil der Sozialleistungen scheidet aus, da eine Normierung nicht möglich ist, sondern lokal individuelle Lösungen zwangsläufig sind.
- Mit Finanzhilfen des Bundes muss eine Steuerung der Leistung durch den Bund einhergehen. Es ist unklar, ob der Bund willens und fähig ist, diesen Rollenwechsel wahrzunehmen. Ein Verlust an lokaler Handlungssouveränität ist unvermeidbar. Dem stehen gleichzeitig eine politische und fiskalische Stärkung der Kommunen gegenüber.
- Die Bundesauftragsverwaltung nach Art. 104a Abs. 3 Satz 2 GG ist als Steuerungsform für den Bund nicht geeignet. Bund, Länder und Kommunen müssen parallel ein neues föderales Steuerungsverfahren entwickeln, welches auf messbaren Indikatoren örtlicher Belastungen basiert und ein bun-

desweites Monitoring erlaubt. In der Kostenübernahme der Grundsicherung im Alter wurde dies versäumt.

- Politische Aspekte in der Wahl der Finanzhilfen, wie eine ungleichmäßige Verteilung der Gelder über die Länder oder Paketlösungen, dürfen für den Bund nicht handlungsleitend sein. Eine sachgerechte Lösung, welche die Finanzverfassung strukturell stärkt, ist anzustreben.
- In der Wahl der zu finanzierenden Sozialleistung sind drei Aspekte zu berücksichtigen:
 1. Volumen und Ausgabendynamik der Leistung
 2. Streuung der Fallkosten im Bundesgebiet anhand objektiver Bedarfsfaktoren
 3. Steuerbarkeit der Leistungsgewährung durch den Bund
- Im Ergebnis erfüllen aus dem Katalog kommunaler Sozialleistungen nur die Kosten der Unterkunft diese Kriterien. Die KdU sind eine Geldleistung, die über Wohnungsstandards und Mietspiegel einfach steuerbar ist. Der Bund sollte seinen Finanzierungsanteil aufstocken. Der aktuellen Rechtslage und dem aktuellen Ausgabevolumen folgend, läge jener im Jahr 2018 somit bei rund 65 Prozent.
- Auch diese Lösung hat jedoch Konsequenzen. So darf die Reform der Eingliederungshilfe nicht abgebrochen werden. Den höheren Finanzierungsanteil an den gemeinsamen Einrichtungen für SGB II muss der Bund akzeptieren.
- Die Kosten nach dem Asylbewerberleistungsgesetz müssen zusätzlich durch den Bund getragen werden, da es sich hier um eine nationale, für die Kommunen nicht beeinflussbare Aufgabe handelt. Dies bedeutet faktisch keine Entlastung, sondern nur die Verhinderung einer zusätzlichen Belastung. Die strukturelle Haushaltssituation der armen Kommunen wird damit nicht verbessert.

Vorbemerkung

Eine finanzielle Beteiligung des Bundes an bestimmten sozialen Leistungen der Kommunen (in der Finanzwissenschaft als Vertikalisation bezeichnet) hat vieles für sich. Die Forderung ist populär. Gleichwohl stehen diesem Schritt Hürden entgegen und hätte dieser Schritt auch nachteilige Effekte. Die Entscheidung über eine Vertikalisation muss daher auf Grundlage nachvollziehbarer Beurteilungskriterien erfolgen. Sie bedarf genauer Abwägungen und begleitender Maßnahmen. In diesem Abschnitt werden die wesentlichen Aspekte diskutiert.

1 Weitreichende Grundgesetzänderungen unterlassen

Reformvorschläge der föderalen Finanzbeziehungen müssen sich an ihrer Vereinbarkeit mit dem Grundgesetz messen lassen. Denn je größer der verfassungsrechtliche Änderungsbedarf ist, desto größer sind die Auswirkungen auf das föderale Gefüge, desto unabsehbarer dessen Konsequenzen und desto höher die politischen Hürden.

Das Ausmaß der Vereinbarkeit eines Reformvorschlags mit der Verfassung lässt Rückschlüsse darauf zu, wie leicht oder schwer sich dieser Vorschlag umsetzen ließe. Denn das Grundgesetz stellt die ultimativen Leitlinien dar, innerhalb derer sich die Gestaltungsspielräume der Politik entfalten können. Zwar sind – mit Ausnahme der Art. 1 und 20, die durch den Art. 79 Abs. 3 GG unter der sogenannten „Ewigkeitsgarantie“ stehen – Grundgesetzänderungen prinzipiell zulässig, die Hürden dafür sind jedoch relativ hoch. So bedarf eine Änderung des Grundgesetzes laut Art. 79 Abs. 2 GG „der Zustimmung von zwei Dritteln der Mitglieder des Bundestages und zwei Dritteln der Stimmen des Bundesrates“.

Während die Sitzverteilung im Bundestag seit der Bundestagswahl 2013 ein „window of opportunity“ für politische Reformvorhaben bietet, indem die regierende Große Koalition aus CDU/CSU und SPD 80 Prozent der Abgeordneten auf sich vereinigt, ist die Stimmenverteilung im Bundesrat schwieriger zu bewerten. Nur 27 der insgesamt 69 Stimmen entfallen auf Länder, die entweder komplett von einer der beiden Koalitionsparteien oder

ebenfalls durch eine Große Koalition regiert werden. 42 Stimmen entfallen dagegen auf Länder, die von Koalitionen regiert werden, bei denen mindestens ein Koalitionspartner im Bundestag zur Opposition gehört.²¹

Gerade in Bezug auf Verteilungsfragen innerhalb des föderalen Finanzsystems lässt sich allerdings vielfach feststellen, dass sich Landespolitiker eher von einer „fiskalischen Output-Orientierung“ als von „sach rationalen Lösungen“ oder Parteipolitik leiten lassen (Bräuer 2005: 317). Entscheidend für sie ist also eher die Frage, wie gut oder schlecht sich eine Alternative auf ihren jeweiligen Landeshaushalt auswirkt, als die Frage, wie gut oder schlecht eine bestimmte Lösung für Deutschland als Gesamtstaat ist. Ebenso scheint Parteipolitik in solchen Fragen eine eher untergeordnete Rolle zu spielen, indem der Bundesrat „hier wie sonst kaum zum Forum der unterschiedlichen Länderinteressen wird“ (Korioth 1997: 156). Insofern könnten sich die Stimmenverhältnisse im Bundesrat in Abhängigkeit von dem jeweiligen Lösungsvorschlag noch einmal deutlich verändern und umgruppieren, sodass sie mit Blick auf die Frage der Umsetzungswahrscheinlichkeit ein variables und damit unsicheres Element darstellen.

Auch wenn es vorrangiges Ziel in dieser Studie ist, einen sachlogisch möglichst passenden Reformvorschlag zu entwickeln bzw. aus der Diskussion heraus zu identifizieren, sollte nicht unberücksichtigt bleiben, dass Reformansätze, die einer Grundgesetzänderung bedürfen, im Allgemeinen sehr viel schwieriger umzusetzen sind als solche, die lediglich einfache gesetzliche Änderungen erfordern.

Zum anderen stellt sich mit Blick auf Reformen, die eine Grundgesetzänderung benötigen, nicht nur die Frage nach dem Erreichen der notwendigen Stimmenmehrheiten, sondern gleichermaßen auch die Frage, wie wünschenswert eine Änderung des Grundgesetzes in diesem Punkt überhaupt aus staatsrechtlicher Sicht ist. So verweist bspw. Korioth darauf, dass die Zahl der Verfassungsänderungen seit den 1990ern „in bedenklicher Weise zugenommen“ hat und „neue Verfassungsnormen immer stärker einer bestimmten politischen Situation ihre Entstehung verdanken“, wodurch die originäre Funktion des Grundgesetzes als „Rahmenordnung für die Politik“ sowie als „unbedingt verbind-

²¹ <http://www.bundesrat.de/DE/bundesrat/verteilung/verteilung-node.html> (Download 5.2.2015).

liche Grenze“ zunehmend konterkariert wird (Korioth 2010: 12). Auch die Schutzbedürftigkeit des Grundgesetzes vor Veränderungen sollte also bei der Beurteilung unterschiedlicher Reformvorschläge mitberücksichtigt werden.

Kommen wir nun von diesen abstrakten Überlegungen zu den konkreten Reformansätzen, die in der Fachwelt diskutiert werden, sowie zur Analyse, inwiefern diese als grundgesetzkonform zu betrachten sind. Im Mittelpunkt der Diskussionen um eine potenzielle Vertikalisierung kommunaler Soziallasten stehen dabei die Fragen des „Was“ und des „Wie“: „Was“ sollte der Bund künftig tragen, sprich welche Leistungen sollte er übernehmen, und „wie“ sollte die Finanzierung erfolgen? Die aus dem Grundgesetz resultierenden Hürden ergeben sich aus den konkreten Antworten auf diese Fragen.

Eine der radikalsten Änderungen der Verfassung und des Status quo würde die Forderung nach einem vollständigen Übergang von dem bisherigen Prinzip der Vollzugskausalität zum Grundsatz der Gesetzeskausalität mit sich bringen (z. B. Kirchhof 1996). Denn das würde bedeuten, dass der Bund künftig alle Ausgaben zu tragen hätte, die durch von ihm veranlasste Gesetze verursacht worden sind.

Derzeit bestimmt das Grundgesetz noch in Art. 104a Abs. 1 GG, dass Bund und Länder gesondert die Ausgaben tragen, die sich aus der Wahrnehmung ihrer Aufgaben ergeben. Dadurch werden die Kosten einer Aufgabe derjenigen Ebene aufgebürdet, die für ihre Ausführung zuständig ist. Das darin zum Vorschein kommende Prinzip der Vollzugskausalität wurde einst für zielführend erachtet, weil man davon ausging, dass die Kosten einer Aufgabe letztlich durch den jeweiligen Verwaltungsvollzug verursacht werden. Dieses Prinzip soll die Eigenverantwortung der föderalen Ebenen sowie deren sparsame Haushaltsführung fördern (vgl. Wieland 2013: 8).

Der Grundgedanke steht jedoch im Bereich der Sozialausgaben zur Disposition. Denn hier entstehen die relevanten Kosten weniger durch den Verwaltungsvollzug, sondern vielmehr durch die Aufgabenbegründung in den einschlägigen Gesetzen selbst. „Wenn Gesetze nicht nur Ermächtigungsgrundlagen oder Handlungsrahmen vorgeben, sondern objektive Pflichtzuweisung, subjektive Ansprüche oder Ermessensbindungen enthalten, tritt

das Gesetz als Ursache der Kosten deutlicher hervor“ (Kirchhof 1996: 67). Auch andernorts wird die Ansicht vertreten, dass der Bund grundsätzlich „die Kosten der von ihm ‚bestellten‘ Aufgaben der Kommunen übernehmen“ sollte (Wieland 2014: 107).

Der Diagnose, dass es anstatt der Verwaltung immer mehr der Bundesgesetzgeber ist, der die maßgebliche Verantwortung für die Ausgabenhöhe bei der Ausführung von Bundesgesetzen trägt, ist zwar zuzustimmen. Zugleich ist ein vollständiger Übergang zum Prinzip der Gesetzeskausalität mit dem Grundgesetz in seiner jetzigen Form nicht in Einklang zu bringen. Er hätte weitreichende, teils unabsehbare Konsequenzen und zöge einen „Totalumbau“ der Finanzverfassung sowie der Finanzverteilung im deutschen Bundesstaat nach sich (Henneke 2014a: 109). Da ein solcher Totalumbau sowohl politisch schwer umzusetzen ist, als auch tatsächlich einen deutlichen Eingriff in die Schutzbedürftigkeit des Grundgesetzes darstellt, verfolgen wir diesen Reformansatz nicht weiter.

Daneben gibt es eine Reihe von weniger umfassenden Reformvorschlägen. Ein Teil zielt darauf ab, das finanzielle Engagement des Bundes innerhalb der Grenzen der bestehenden Gesetze auszuweiten. Ein anderer Teil schlägt hingegen vor, den Kreis der Gesetze, für deren Kosten Bundesmittel zulässig sind, zu erweitern.

Derzeit besagt die Rechtslage, dass nur bei Geldleistungsge setzen eine finanzielle Beteiligung des Bundes möglich, nicht jedoch zwingend ist: „Bundesgesetze, die Geldleistungen gewähren und von den Ländern ausgeführt werden, können bestimmen, dass die Geldleistungen ganz oder zum Teil vom Bund getragen werden“ (Art. 104a Abs. 3 Satz 1 GG). Geldleistungsge setze umfassen bspw. die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung, die Kosten für Unterkunft und Heizung, die Hilfen zum Lebensunterhalt sowie das Asylbewerberleistungsge setz. Von diesen trägt der Bund die Kosten der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung (GruSi) seit 2014 bereits zu 100 Prozent und beteiligt sich an den Kosten für Unterkunft und Heizung (KdU) zu etwa 30 Prozent. Eine stärkere Beteiligung an den Kosten all dieser Geldleistungsgesetze bzw. deren vollständige Übernahme durch den Bund ist damit aus Sicht des Grund gesetzes zunächst einmal problemlos möglich.

Sie hätte aber dennoch Konsequenzen, denn der Satz 2 des Art 104 Abs. 3 GG könnte sich für die Kommunen als nachteilig erweisen: „Bestimmt das Gesetz, dass der Bund die Hälfte der Ausgaben oder mehr trägt, wird es im Auftrage des Bundes durchgeführt.“ Sobald der Bund also mehr als 50 Prozent der Ausgaben eines Leistungsgesetzes trägt, schlägt dieses in Bundesauftragsverwaltung um, wodurch der Bund neben der Rechts- auch die Fachaufsicht erhält und die Handlungsspielräume der Kommunen eingeschränkt werden. Ein pragmatischer Ansatz ist es daher, die Bundesbeteiligung an Geldleistungsgesetzen auf einen Anteil von unter 50 Prozent zu beschränken. Ebenso pragmatisch, aber mit einer Grundgesetzänderung verbunden ist der Gedanke, eben jenen Satz ersetztlos aus der Verfassung zu streichen mit der Begründung, dass er letztlich systemwidrig sei (Henneke 2014b: 96). Immerhin würde sich auch im Landesverfassungsrecht durch die Verpflichtung zum finanziellen Mehrbelastungsausgleich nichts an der Qualität und Aufsicht der Aufgabe ändern. Nach welcher Maßgabe sollte dies also im Bereich der Bundesverfassung geschehen?

Wieder anderen geht jedoch die Ausweitung von Bundeshilfen für Kommunen lediglich im Bereich der Geldleistungsgesetze nicht weit genug. Stattdessen fordern sie, dass sich der Bund auch an weiteren kostenintensiven Leistungen finanziell beteiligen sollte, wie bspw. an den Leistungen der Jugendhilfe, der Eingliederungshilfe für behinderte Menschen, der Hilfe zur Pflege oder auch der Hilfe zur Gesundheit (u. a. Junkernheinrich 2010: 297; Eck et al. 2014: 25 f.; Gemeindefinanzkommission 2010: 9 ff.). Da es sich bei diesen Leistungen jedoch um „gestaltbare, nicht betragsmäßig exakt bezifferbare Leistungsansprüche und damit nicht um Geldleistungen“ handelt, ist eine Bundesbeteiligung nach bestehender Rechtslage in diesem Bereich nicht zulässig (Henneke 2014c: 1426). Entweder müssten sie also zunächst in Geldleistungsgesetze umgewandelt werden oder aber es bedarf einer Grundgesetzänderung.

Zu guter Letzt ermöglicht das Grundgesetz dem Bund gemäß Artikel 104b Abs. 1 die Gewährung von „Finanzhilfen für besonders bedeutsame Investitionen der Länder und der Gemeinden (Gemeindeverbände)“ u. a. wenn diese „zur Förderung des wirtschaftlichen Wachstums erforderlich sind“. Dies wurde bspw. als Begründung für Finanzhilfen des Bundes beim Kitaausbau verwendet (vgl. „Gesetz über Finanzhilfen des Bundes zum Ausbau

der Tagesbetreuung für Kinder“). Um hier noch mehr Geld vom Bund für die Kommunen zugänglich zu machen, wäre es denkbar, den Katalog der zulässigen Finanzhilfen des Bundes auszudehnen (Wieland 2013: 9), so z. B. auf den Bereich der Sozialausgaben (Articus 2010: 289). Dies würde jedoch einer Zunahme an Mischfinanzierungstatbeständen und einer damit verbundenen Umkehr der Entflechtungsbestrebungen der Föderalismuskommission I Vorschub leisten und ist daher als recht problematisch zu beurteilen. Auch hier wäre die Hürde des Grundgesetzes hoch.

Wie kann der Bund die Kommunen finanziell unterstützen bzw. auf welchem Wege dürfen ihnen die entsprechenden Finanzmittel überhaupt zufließen?

Nach geltendem Recht sind direkte Finanzbeziehungen zwischen dem Bund und den Kommunen nicht möglich, da die Kommunen Teil der Länder sind und insofern nur verwaltungstechnisch, nicht jedoch staatsrechtlich eine dritte Ebene im deutschen Föderalismus darstellen. Es werden jedoch immer wieder Reformvorschläge laut, die die Forderung beinhalten, ebensolche direkten Finanzbeziehungen zwischen Bundes- und Kommunalebene einzuführen (Korioth 2005: 503; Wieland 2013: 38).

Für direkte Finanzbeziehungen spricht dabei u. a., dass die Kommunen auf diesem Wege bundeseinheitlich finanziert werden könnten und mögliche Prinzipal-Agenten-Konflikte gemindert werden, indem eben nur zwei anstatt drei föderale Ebenen an der Finanzierung beteiligt sind. So könnte bspw. verhindert werden, dass die Länder nur einen Teil der Bundesmittel an die Kommunen weiterleiten und den Rest für sich behalten (vgl. Abschnitt C 8).

Eine Grundgesetzänderung in diesem Bereich würde allerdings einen Paradigmenwechsel im deutschen Föderalerverständnis hervorrufen. Insbesondere von Länderseite aus ist dabei Widerstand zu erwarten, da direkte Finanzbeziehungen auf eine Schwächung ihrer Position im Mehrebenensystem hinausliefern (vgl. Abschnitt C 2). Zudem wird bei unmittelbaren finanziellen Durchgriffsrechten des Bundes auf die Kommunen befürchtet, der Bund könnte dadurch in Versuchung geraten, in die Gemeinden „hineinzuregieren“ (Kirchhof 1996: 94).

Letztlich sind daher aus verfassungsrechtlicher Sicht die Geldleistungen im Bereich der Vertikalisierung vorzuziehen. Verfassungsrechtliche Hürden stünden diesem Schritt nicht entgegen. Eine Konsequenz wäre nach jetziger Rechtslage das Umschlagen in Bundesauftragsverwaltung.

2 Das föderale Gefüge achten

Wie im letzten Abschnitt angedeutet wurde, kann eine Vertikalisierung der Sozialausgaben erhebliche Auswirkungen auf das föderale Gefüge haben. Wie stark diese Auswirkungen letztlich ausfallen, hängt maßgeblich von der gewählten Finanzierungsart ab, also davon, ob tatsächlich direkte Finanzbeziehungen zwischen Bund und Kommunen etabliert werden oder ob die Finanzmittel weiter wie bisher über die Länder als Mittelinstantz fließen.

Nicht nur vom Grundgesetz her gesehen, sondern auch mit Blick auf den Aufbau des deutschen Föderalstaats könnte sich v. a. die Einführung von direkten Finanzbeziehungen als ausgesprochen problematisch erweisen. Sie bieten zwar den Vorteil, dass sich der Bund der Kosten der von ihm veranlassten Aufgaben und Standards stärker bewusst wird (Wieland 2013: 38). Zusätzlich bestechen sie durch ihre Zielgenauigkeit bei der Mittelvergabe – und werden daher von Bund und Kommunen durchaus geschätzt. Der (ungerechtfertigte) Verbleib eines Teils der Gelder in den einzelnen Länderhaushalten wird also verhindert (vgl. Kuntze und Lenk 2013: 328). Gleichzeitig stellen sie jedoch einen schweren Eingriff in die Staatsqualität der Länder dar, indem jene dabei als mittlere Ebene und in ihrer Verantwortung für die Kommunen schlichtweg umgangen werden.

Demgegenüber werden der Bund und insbesondere die Kommunen in ihrer jeweiligen Rolle im Mehrebenensystem auf Kosten der Länder gestärkt. Immerhin sichert sich der Bund durch die Vergabe von Finanzmitteln größere Mitbestimmungs- und Zugriffsrechte auf die Kommunen, wohingegen die Kommunen die Möglichkeit erhalten, sich noch stärker als lokale Politikgestalter zu etablieren und sich wieder mehr auf ihre originären Aufgabenbereiche zu konzentrieren. Erschwerend kommt für die Länder schließlich noch hinzu, dass Kommunen „einen Aufgabenkanon aus Daseinsvorsorge und Regelung der örtlichen An-

gelegenheiten [haben], den ihnen keiner streitig machen kann. [...] Im Verhältnis von Bundes- und Länderpolitik [hingegen] ist weniger offenkundig, wer welche Aufgaben am besten erfüllen kann“ (Heinrich Böll Stiftung 2014: 55). Darüber hinaus böte sich ihnen die Möglichkeit, die Länder auch in der Entwicklung des Bundesrechts zu umgehen, da sie nun direkt in Kontakt zu den obersten Bundesbehörden stünden.

Durch eine solche Aufwertung der obersten wie untersten Ebene droht eine Marginalisierung der Länder und damit letztlich eine Entwicklung hin zu einer Art „Sanduhr-Föderalismus“, der sich deutlich von dem derzeitigen Föderalgefüge unterscheiden würde (Heinrich Böll Stiftung 2014: 56).

Eine ähnliche, wenn auch in ihren Ausmaßen geringere Entwicklung ist auch bei einer Vertikalisierung entsprechend der jetzigen Rechtslage über die Länder zu erwarten. Hier sind die Länder zwar als Mittelinstantz noch in den Prozess involviert, indem die Zahlungen des Bundes zunächst bei ihnen ankommen und sie dann für die Weiterleitung an die kommunale Ebene zuständig sind. Nichtsdestotrotz sind sie in diesem Kontext auf eine Mittlerfunktion beschränkt, sodass auch hier Bund und Kommunen die aktiveren Rollen übernehmen und tendenziell gestärkt würden. Auch politisch stünden die Länder in einer ungünstigen Position, da sowohl Kommunen als auch Bund absehbar regelmäßig eine unvollständige Weiterleitung der Gelder beklagen würden. Durchaus gerechtfertigte Anpassungen im kommunalen Finanzausgleich (vgl. Abschnitt C 8) – und damit die Haushaltspolitik der Länder in Gänze – würden erschwert.

Politisch betrachtet können die Länder direkten Finanzbeziehungen und diesem sehr weitreichenden Eingriff in den Föderalismus daher nicht zustimmen. Auch fachlich ist eine regionale Ebene zwischen Kommunen und Bund sowie die dezentral organisierte Erbringung sozialer Leistungen in vielen Fällen sicher förderlich und sollte daher beibehalten werden.

3 Rückwirkungen auf den Bund-Länder-Finanzausgleich reduzieren

Um zu ermessen, welche Rückwirkungen eine Vertikalisierung kommunaler Soziallasten auf den föderalen Finanzausgleich haben könnte, sollen kurz noch einmal die Verteilungs- und Ausgleichsmechanismen des derzeitigen Finanzausgleichsgesetzes skizziert werden. Sie setzen sich aus dem primären vertikalen, dem primären horizontalen, dem sekundären horizontalen und schließlich dem sekundären vertikalen Finanzausgleich zusammen (Fuest und Thöne 2009: 25).

Die primäre vertikale Steuerzuordnung weist die Steuereinnahmen den einzelnen Ebenen, sprich Bund, Ländern und Gemeinden zu. Dabei wird in Deutschland eine Mischung aus Verbund- und Trennsystem angewendet, indem es sowohl Steuern gibt, die nur einer Gebietskörperschaft allein zufließen, als auch Gemeinschaftsteuern, deren Ertrag unter den einzelnen Ebenen aufgeteilt wird. Während die Anteile des Bundes und der Länder am Aufkommen der Lohn- und Einkommen- sowie der Körperschaftsteuer grundgesetzlich festgelegt sind, wird die Zuordnung der Umsatzsteuer einfachgesetzlich geregelt. Sie ist damit bewusst flexibel konzipiert worden, um bei Bedarf Anpassungen an konjunkturelle oder sonstige haushaltswirksame Veränderungen zu ermöglichen (Tröger 2007: 31 f.).

In zweiten Schritt, der primären horizontalen Steuerzuordnung, wird der Länderanteil am Steueraufkommen auf die einzelnen Bundesländer verteilt. Bei allen Ländersteuern sowie bei den Gemeinschaftsteuern – mit Ausnahme der Umsatzsteuer – greift prinzipiell der Grundsatz des örtlichen Aufkommens. Bei der Umsatzsteuer werden demgegenüber mindestens 75 Prozent des Aufkommens nach der Einwohnerzahl der Bundesländer verteilt, maximal 25 Prozent hingegen als Ergänzunganteile an finanzschwachen Ländern. Hier wird ein gewisser Systembruch deutlich, indem auf einer Stufe, die eigentlich nur der Zuordnung des Steueraufkommens dienen soll, bereits erste umverteilende Elemente auftauchen (Fuest und Thöne 2009: 28 ff.). Die Ergänzunganteile haben jedoch eine nicht zu unterschätzende konfliktmindernde Funktion. So erweist es sich im Umverteilungskonflikt zwischen Geber- und Nehmerländern psychologisch als vorteilhaft, dass auf dieser Stufe de jure noch nicht ländereigenes Steueraufkommen umverteilt

und damit im Folgenden der Länderfinanzausgleich im engeren Sinne entlastet wird (Scherf 2000: 103).

Die dritte Stufe, der sekundäre horizontale Länderfinanzausgleich, stellt die prominenteste Stufe des Ausgleichssystems dar. Er verfolgt explizit das Ziel, die Finanzkraftunterschiede der einzelnen Länder untereinander anzugleichen. Dies wird durch den Vergleich zweier Messgrößen, der Finanzkraftmesszahl und der Ausgleichsmesszahl, erreicht. Die Finanzkraftmesszahl setzt sich dabei aus den Steuereinnahmen eines Landes ergänzt durch 64 Prozent der Gemeindeeinnahmen zusammen. Die Ausgleichsmesszahl ist demgegenüber als eine Sollgröße konzipiert, die angibt, über wie viel Finanzkraft das Land aufgrund seiner Einwohnerzahl durchschnittlich verfügen sollte (Lenk 2014: 22 ff.). Allerdings ist auch auf dieser Stufe das Verfahren nicht vollständig kohärent, denn es werden auch Mehrbedarfe bestimmter Bundesländer mitberücksichtigt. Dies geschieht in Form von höheren Einwohnerwertungen der Stadtstaaten sowie der ostdeutschen Flächenländer Mecklenburg-Vorpommern, Brandenburg und Sachsen-Anhalt. Begründung hierfür sind abstrakte Mehrbedarfe dieser Länder aufgrund besonders hoher bzw. geringer Siedlungsdichte (BBSR 2012).

Im vierten Schritt, dem sekundären vertikalen Finanzausgleich, weist der Bund schließlich den finanzschwachen Ländern noch weitere Finanzmittel zu. Zwei Arten sind dabei zu unterscheiden: die Allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen, deren Ziel eine Annäherung finanzschwacher Länder an 99,5 Prozent der relativen Finanzkraft gemessen an der Ausgleichszahl ist. Sowie die Sonderbedarfsbundesergänzungszuweisungen, die momentan aus drei Gründen gewährt werden: zur Deckung teilungsbedingter Sonderlasten, zum Ausgleich von Sonderlasten durch strukturelle Arbeitslosigkeit und aufgrund überdurchschnittlich hoher Kosten der politischen Führung. Sie sind befristet und z. T. degressiv ausgestaltet (Lenk 2014: 28 ff.).

Betrachtet man nun dieses Zuordnungs- und (Um-)Verteilungssystem, so wird deutlich, dass eine stärkere Vertikalisierung der Sozialausgaben an mehreren Punkten Rückwirkungen auf den Finanzausgleich hätte.

So könnte der Bund bei der ersten Stufe, der primären vertikalen Steuerzuordnung, einen größeren Steueranteil zum Ausgleich seiner finanziellen Mehrbelastungen infolge der Übernahme kommunaler Sozialausgaben beanspruchen (Lenk 2014: 52). Als Ausgleichsmasse bietet sich die Umsatzsteuer an, da ihre Aufteilung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden nicht grundgesetzlich festgeschrieben ist und sie somit das „flexible Element des bundesdeutschen Finanzausgleichssystems“ darstellt (ebd.: 17). Die Aufteilung der Umsatzsteuer zwischen den drei Ebenen ist geradezu dafür vorgesehen, sich ändernden Ausgabenlasten nachzukommen. Allerdings wurde das verfassungsrechtlich vorgesehene Verfahren seit rund zwanzig Jahren nicht mehr angewandt (Woisin 2008: 446 f.).

Des Weiteren müsste über die Anpassung der Einwohnerwertung der Stadtstaaten nachgedacht werden. Diese werden mit den vergleichsweise hohen Sozialkosten innerhalb von Ballungsräumen begründet (vgl. Lenk 2014: 57). Dieses Argument entfie jedoch zumindest teilweise, wenn der Bund für einen Teil der Sozialausgaben aufkommt. Ansonsten entstünde eine „doppelte Bedarfsberücksichtigung“, die es zu vermeiden gilt (Henneke 2014b: 98).

Es lässt sich also festhalten: Jede Änderung im System der Finanzverteilung hat Rückwirkungen auf andere Elemente. Auch die drei oben skizzierten möglichen Auswirkungen einer stärkeren Vertikalisierung der Sozialausgaben durch den Bund stehen nicht parallel nebeneinander, sondern interagieren zwangsläufig miteinander. Das macht Vorausberechnungen möglicher (Um-)Verteilungswirkungen von Reformvorschlägen komplexer, aber auch umso relevanter. Um tatsächlich fundierte Lösungsvorschläge anbieten zu können, muss man daher immer das Gesamtsystem im Auge behalten.

4 Regionale Streuungen der Sozialausgaben berücksichtigen

Die von den Kommunen zu tragenden sozialen Leistungen werden regional in unterschiedlichem Niveau ausgabenwirksam (Tabelle 28). Die Streuung der Ausgaben und damit der Belastung kann auf strukturellen Ursachen beruhen, die von den Kommunen selbst (zumindest kurzfristig) nicht beeinflusst werden können. Sie können aber auch Resultat lokalpolitischer Entscheidun-

gen zugunsten höherer Leistungsstandards für die Empfänger oder umfassenderer Verwaltungsstrukturen bei der Leistungserstellung sein (vgl. Goerl et al. 2014).

Die Streuung der Ausgaben hat für den Bund aus zwei Gründen Relevanz. Zum einen muss jene nachvollziehbar, d. h. an objektiven Indikatoren messbar sein. Andernfalls liefe der Bund Gefahr, Ausgaben zu tragen, die aufgrund hoher Freigiebigkeit der Kommunen anfielen (vgl. Abschnitt C 6). An dieser Stelle steht jedoch die Frage im Vordergrund, in welchem Maße bestimmte Leistungen bestimmte Kommunen überproportional belasten und jene sogar an ihre Leistungsgrenze führen (Renzsch 2004: 702). Wir erinnern uns: Ziel dieser Untersuchung ist es, einen Handlungsvorschlag für eine Finanzbeteiligung des Bundes zu entwerfen, welcher in seinen Wirkungen besonders strukturschwache Kommunen begünstigt.

Um der Art bzw. den Ursachen der Streuung stärker auf den Grund zu gehen, ist besonders zwischen den Faktoren „Falldichte“ und „Fallkosten“ zu differenzieren. Verfügt eine Kommune also bspw. über eine höhere Falldichte bei einer Leistung, so ist sie tendenziell mit höheren Ausgaben konfrontiert. Allerdings liegt dieser Automatismus nur vor, wenn der Empfängerkreis einer Leistung stark normiert ist und die Kommune bei der Klassifizierung der Empfänger über keine Ermessensspielräume verfügt. Anders betrachtet weisen unterschiedliche Ausgaben pro Empfänger (Fallkosten) nicht zwangsläufig auf kommunalindividuelle Entscheidungen hin. Die Fallkonstellationen und damit der sozialpolitische Aufwand können variieren. Auch objektive Bedarfsfaktoren wie bspw. unterschiedliche Mietspiegel bei den Kosten der Unterkunft führen zu höheren Fallkosten. Nichtsdestotrotz existieren bei vielen Sozialausgaben keine exakten Standards, denn lokalindividuelles Vorgehen ist wesensimmanent. Die Ausgaben resultieren daher in höherem Maße aus lokalpolitischem Ermessen (vgl. Goerl et al. 2014).

Unter dem Gesamtfaktor „Ausgaben je Einwohner“ verstecken sich also zwei Einzelfaktoren, die mitunter sogar in entgegengesetzter Richtung wirken. Indem diese zwei Faktoren in ihrer Wirkung einzeln betrachtet werden, kann differenziert werden, ob regional unterschiedliche Ausgabenhöhen eher auf regional unterschiedliche Fallzahlen oder auf regional unterschiedliche Standardsetzungen zurückzuführen sind.

Tabelle 26: Bruttoausgaben von Leistungen nach SGB II, VIII, XII pro Einwohner 2012

	SGB II	SGB VIII	SGB XII			
	Kosten der Unterkunft	Kinder- und Jugendhilfe (ohne Kita)	Hilfen zum Lebensunterhalt	Hilfe zur Pflege	Eingliederungshilfe	Grundsicherung im Alter
Baden-Württemberg	90	121	6	42	142	47
Bayern	77	111	12	51	177	46
Brandenburg	212	142	12	18	159	42
Hessen	153	176	23	47	187	72
Mecklenburg-Vorpommern	242	131	20	28	163	54
Niedersachsen	161	147	18	37	216	70
Nordrhein-Westfalen	202	170	19	51	225	70
Rheinland-Pfalz	108	149	11	46	198	51
Saarland	164	199	18	62	190	68
Sachsen	196	101	8	16	115	30
Sachsen-Anhalt	240	113	18	17	162	54
Schleswig-Holstein	173	139	26	43	217	70
Thüringen	163	100	13	20	171	29

Quelle: Henneke 2014b: 27

Aus Sicht des Bundes „richtig“ (mit Blick auf eine mögliche Vertikalisierung) ist die Streuung dabei nur in der ersten Konstellation, wenn sie also sachlogisch auf eine unterschiedliche Verteilung objektiver Bedarfsfaktoren zurückzuführen ist anstatt auf kommunalindividuelle Entscheidungen.

Zusätzlich dazu ist aber auch interessant, ob die regional unterschiedlichen Fallzahlen mit der Wirtschaftsstruktur, insbesondere der Wirtschaftsschwäche einer Stadt interagieren, sprich ob die Kosten der Leistung bei armen, strukturschwachen Kommunen überproportional hoch sind oder arme wie reiche Kommunen in vergleichbarem Ausmaß treffen. Armut in einer Stadt hängt dabei maßgeblich mit fehlendem Einkommen aus Erwerbstätigkeit, sprich Arbeitslosigkeit, zusammen, was wiederum in vielen Fällen auf eine schwache Wirtschaftsstruktur zurückzuführen ist.

Die Wirtschaftsstruktur ist vornehmlich durch historische Pfadabhängigkeiten geprägt und liegt nur in geringem Maße im Verantwortungsbereich einer einzelnen Kommune. Als Beispiele können hier viele Großstädte – insbesondere in von Strukturwandel betroffenen Regionen – gelten (Renzsch 2004: 702). Aber auch große Teile Ostdeutschlands sind gegenüber wirt-

schaftlich prosperierenden Gegenden deutlich abhängig. Trotz enormer finanzieller Anstrengungen über Jahrzehnte hinweg konnten keine dem Bundesdurchschnitt entsprechenden Wirtschaftsstrukturen entwickelt werden (IWH et al. 2011).

Korrelieren die Kosten einer Leistung also in hohem Maße mit der Armut bzw. Wirtschaftsschwäche einer Kommune und lassen sich Unterschiede in der Ausgabenhöhe eher auf unterschiedliche Fallzahlen als kommunale Ermessensentscheidungen zurückführen, so eignen sich diese Leistungen gut für eine Vertikalisierung durch den Bund. Wenn nämlich bundeseinheitliche Standards auf regional unterschiedliche Rahmenbedingungen treffen, spricht vieles dafür, die entsprechende Aufgabe eher zu vertikalisieren, um sich verstärkende regionale Disparitäten zu verhindern (Lenk und Kuntze 2012: 23). Bei relativ gleichmäßiger Streuung einer Leistung über alle Kommunen hinweg ist hingegen aus finanziawissenschaftlicher Sicht von Bundeshilfen abzuraten, da solche gleichmäßigen Belastungen besser über eine Erhöhung der Grundfinanzierung der Kommunen im Rahmen der Steuerverteilung ausgeglichen werden können. Immerhin sollten vom Grundsatz her „spezielle Finanzzuweisungen des Bundes [...] einen sachgerechten Finanzausgleich im Sinne eines Ausgleichs der Gesamteinnahmen nicht ersetzen“ (Korioth 1993: 363).

Als messbarer Indikator für die Armut einer Stadt bietet sich die SGB-II-Quote an. Wie groß die Unterschiede zwischen den Kommunen bundesweit sind, gibt Tabelle 4 wider.

5 Kommunale Handlungsspielräume wahren

Kommunale Handlungsspielräume werden von der Vertikalisierungsdebatte in zweierlei Hinsicht berührt. Denn eine stärkere Vertikalisierung der Sozialausgaben wirkt sich gegenläufig auf die kommunalen Gestaltungsmöglichkeiten aus: Einerseits bringt sie durch den Zufluss an Finanzmitteln eine Stärkung der kommunalen Handlungsmöglichkeiten mit sich, andererseits werden die Gestaltungsoptionen der Kommunen durch einen stärkeren Einfluss des Bundes beschränkt.

Kommen wir zunächst zur Stärkung kommunaler Handlungsspielräume. Zwar stellen die Kommunen – wie eingangs bereits erwähnt – nur verwaltungstechnisch, nicht jedoch staatsrechtlich eine dritte Ebene im Föderalstaat dar, dennoch garantiert ihnen das Grundgesetz das Recht auf kommunale Selbstverwaltung. „Die Gewährleistung der Selbstverwaltung umfasst auch die Grundlagen der finanziellen Eigenverantwortung“ (Art. 28 Abs. 2 Satz 2 GG). Auch wenn in diesem Satz der Anspruch der Kommunen auf eine aufgabengerechte Finanzausstattung nicht explizit normiert ist, existiert in der Rechtsprechung ein dahingehender Konsens, dass ebendieser Anspruch in der Garantie kommunaler Selbstverwaltung mit enthalten ist, „da sich die kommunale Selbstverwaltung nur wirksam entfalten kann, wenn Gemeinden und Gemeindeverbände über hinreichende finanzielle Mittel verfügen“ (Henneke 2012: 45).

Grundsätzlich lassen sich die kommunalen Aufgaben in drei Gruppen einteilen: freiwillige Aufgaben, Pflichtaufgaben und Auftragsangelegenheiten (Schwarting 2010: 42). Diese Aufgaben unterscheiden sich darin voneinander, über wie viel Autonomie und Entscheidungsfreiheit die Kommunen bei der Ausführung dieser Aufgaben verfügen. So können die Kommunen bei den freiwilligen Aufgaben sowohl das „Ob“ als auch das „Wie“ der Ausführung eigenständig festlegen und bei Pflichtaufgaben zumindest noch das „Wie“. Bei den Weisungsaufgaben oder auch Auftragsangelegenheiten hingegen ist ihnen sowohl das „Ob“ als

auch das „Wie“ der Aufgabenausführung von höherer Ebene aus vorgegeben, sodass die kommunale Eigenverantwortlichkeit bei diesen Aufgaben gering ist (Henneke 2012: 76 f.). Die freiwilligen Aufgaben sind damit der sichtbarste und wichtigste Bestandteil kommunaler Eigenverantwortung.

Problematisch ist in dieser Hinsicht jedoch, dass der Anteil kommunal nicht oder nur wenig steuerbarer Ausgaben in den letzten Jahren immer weiter angestiegen ist (Anton und Diemert 2013: 29). Hier schlägt v.a. der Sozialbereich zu Buche, da „der Ausbau des Sozialstaats [...] ganz wesentlich von den Ländern einschließlich der Kommunen finanziert [wird]“ (Wieland 2013: 18). Innerhalb des kommunalen Haushaltsbudgets geht eine solche Entwicklung zulasten der freiwilligen Aufgaben, die infolge von durch pflichtige Aufgaben verursachten Haushaltzwängen immer weiter eingeschränkt werden müssen (Anton und Diemert 2013: 29).

Den Kommunen verbleiben also in der gegenwärtigen Situation nur wenige Handlungsspielräume. Würde der Bund den Kommunen einen Teil der von ihm verursachten, pflichtigen Sozialausgaben abnehmen, hätten sie wieder mehr Gestaltungsfreiheiten, um in ihren originären Handlungsfeldern Schwerpunkte setzen zu können. Das Recht auf kommunale Selbstverwaltung würde also durch eine größere Vertikalisierung gestärkt, da der Spielraum freiwilliger Aufgaben wüchse.

Andererseits droht mit einer stärkeren Finanzierung von kommunalen Aufgaben durch den Bund auch eine stärkere Einflussnahme. Denn „Verfügungsmacht über Finanzen gewährt politische Macht und sichert politische Gestaltungspotentiale“ und Mischfinanzierungen „bringen die Gefahr kompetenzüberschreitender Einflussnahme des Bundes mittels des Geldes mit sich“ (Korioth 1993: 360).

Vertikalisierung kann daher auch zu einer Einschränkung kommunaler Handlungsspielräume führen, da der Bund stärker versuchen wird, die Kommunen durch eine Ausweitung von Vorgaben, Standards und Normierung zu steuern und ihr Verhalten zu beeinflussen. Das wäre insbesondere dann der Fall, wenn die Bundesbeteiligung auch auf geldwerte Sachleistungen, vergleichbare Dienstleistungen oder die Herstellung bzw. Unterhaltung von Einrichtungen ausgedehnt wer-

den würde. Bei diesen handelt es derzeit noch um „gestaltbare, nicht betragsmäßig exakt bezifferbare Leistungsansprüche“ (Henneke 2014c: 1426). Gerade bei personenzentrierten Leistungen, wie bspw. der Eingliederungshilfe für behinderte Menschen, wären bundesrechtliche Ausführungsstandards, die die Ermessensspielräume der Kommunen begrenzen oder sogar komplett beseitigen, keinesfalls wünschenswert (Henneke 2014a: 116 f.).

Diese Differenzierung weist letztlich darauf hin, dass es im Katalog kommunaler Leistungen sowohl solche gibt, bei denen kommunale Handlungsspielräume nicht notwendig bzw. gegebenenfalls sogar auch nicht sinnvoll sind, als auch solche, bei denen communalindividuelle Lösungen unabdingbar für den Wesensgehalt und die Wirkung der Leistung sind.

Geldleistungsgesetze, die sich laut Grundgesetz momentan als einzige für eine Kostenübernahme durch den Bund eignen, sind bereits grundsätzlich stärker normiert. Problematisch für die kommunalen Gestaltungsspielräume könnte es allerdings werden, wenn der Bund mehr als 50 Prozent der Ausgaben trägt, da in solchen Fällen die Ausführung der Geldleistungen in Bundesauftragsverwaltung umschlägt (Art. 104a Abs. 3 Satz 2 GG). Damit wären die Kommunen neben der Rechtsaufsicht formal betrachtet auch der Fachaufsicht des Bundes unterworfen.

Inwiefern ein Umschlagen von Geldleistungsgesetzen in Bundesauftragsverwaltung jedoch für die Kommunen reale Einschränkungen der eigenen Handlungsspielräume beinhalten würde, ist umstritten. Einige Experten halten ein Ausweiten der Bundesauftragsverwaltung für einen deutlichen Einschnitt in die kommunale Selbstverwaltung. Andere weisen hingegen darauf hin, dass bereits jetzt schon vieles geregelt, normiert und vorgeschrieben ist (Goerl et al. 2014: 137), sodass sich durch ein Umschlagen der entsprechenden Leistungen in Bundesauftragsverwaltung nicht allzu viel verändern würde (Schoch und Wieland 1995: 145). Tendenziell ist Art. 104a Abs. 3 Satz 2 GG eher ein Problem für den Bund als für die Kommunen.

Aus Sicht kommunaler Autonomie wäre aber eine Bundesfinanzierung nur bei Geldleistungen sinnvoll. Sie sollte bestenfalls auf 49 Prozent begrenzt bleiben, um ein Umschlagen in Bundesauftragsverwaltung zu vermeiden.

6 Zweckmäßige Steuerung durch den Bund ermöglichen

Wie aus dem vorangegangenen Abschnitt bereits ersichtlich wurde, steht die Steuerung der Kommunen durch den Bund in einem deutlichen Spannungsverhältnis zur kommunalen Selbstverwaltungsgarantie. Je mehr der Bund steuernd eingreift, desto stärker werden kommunale Handlungsspielräume begrenzt. Je mehr der Bund finanziert, desto legitimer ist es jedoch auch, mehr Mitspracherechte sowie Steuerungs- und Kontrollbefugnisse bei der Verwendung der Mittel zu fordern. Immerhin muss es dem Bund gestattet sein, zu verhindern, durch zu hohe Freigiebigkeit der Kommunen in der Leistungsgewährung finanziell übervorteilt zu werden.²²

Befürchtungen des Bundes existieren hierbei aufgrund der bereits genannten Prinzipal-Agenten-Problematik. Führt nämlich eine Ebene (in diesem Fall die Kommunen) eine Aufgabe aus, für deren Finanzierung sie nicht oder nur zum Teil verantwortlich ist, besteht die Gefahr, dass sie besonders freigiebig agiert (vgl. Huber und Lichtblau 2002: 79). Ideal wäre unter diesen Gesichtspunkten natürlich eine Zusammenführung von Gesetzgebungs-, Finanzierungs- und Ausführungskompetenz entsprechend dem Leitbild der institutionellen Kongruenz (vgl. Lenk und Kuntze 2012).

Da jedoch viele soziale Leistungen auf lokaler Ebene durch die Nähe zum Bürger besser und effizienter bereitgestellt werden können (Huber und Lichtblau 2002: 79), gleichzeitig jedoch gerade ärmere Kommunen mit den daraus resultierenden Kosten überfordert sind (Renzsch 2004: 702), ist eine Durchbrechung des Prinzips der institutionellen Kongruenz durch eine Vertikalisierung der Ausgabenverantwortung derzeit notwendig. Insofern sind dann aber auch Steuerungsbestrebungen des Bundes berechtigt. Diese müssen dabei nicht nur die Verhinderung ungebremster Ausgabenausweitung zu seinen Lasten beinhalten. Vielmehr hat der Bund neben der kosteneffizienten Bereitstellung von Leistungen durch die Kommunen auch sicherzustellen, dass die Leistungen flächendeckend in der bundesrechtlich normierten Qualität erfüllt werden. Dies ist bei solchen sozialen Leistungen, die auf örtlichem Ermessen beruhen, zwangsläufig nicht der Fall.

²² Aus Sicht des Bundes ist dieser Effekt bei der Grundsicherung im Alter bereits eingetreten.

Zusätzlich hat der Bund ein Eigeninteresse daran, dass die Länder die Bundesmittel in voller Höhe an die Kommunen weiterleiten, damit auch tatsächlich die Ebene eine Entlastung erfährt, die der Bund mit seinen Mitteln unterstützen will.

Die Steuerung durch den Bund wird in der Fachwelt unterschiedlich wahrgenommen. So erachten einige Experten es als positiv, wenn der Bund nicht nur (einen Teil der) Finanzierungsverantwortung übernimmt, sondern auch Ziel- und Prozessvorgaben aktiv nutzt, indem er bspw. Richtwerte für Qualitätsstandards vorgibt. Ebenso wird vielfach eine Steuerung über Fallpauschalen begrüßt, da sie einerseits den Kommunen eine gewisse Basisversorgung garantieren, andererseits hingegen Mehrausgaben in den Verantwortungsbereich der Kommune legen und damit Agency-Probleme lindern und kosteneffizientes Handeln fördern.

Andere warnen hingegen vor der Gefahr „einer kompetenzüberschreitenden Einflussnahme des Bundes“ infolge von Mischfinanzierungen (Korioth 1993: 360). Diese brächten die Empfänger in Abhängigkeiten von der zahlenden Ebene und böten letzterer die Möglichkeit, in die originären Kompetenzbereiche anderer Ebenen vorzustoßen (Kirchhof 1996: 53). Immerhin ist es auch nicht unkritisch, wenn der Bund in einem ersten Schritt Aufgaben für andere Ebenen definiert, diese damit finanziell überfordert und dann in einem zweiten Schritt über Finanzmittel und die damit verbundene Standardsetzung bedeutenden Einfluss auf die betroffene Ebene gewinnt, seine eigenen Kompetenzen also zulasten anderer immer weiter ausbaut. Dies widerspricht dem föderalen Prinzip.

Nichtsdestotrotz, das eine ist nicht ohne das andere zu haben. Will man eine stärkere Vertikalisierung der Sozialausgaben, so folgt daraus konsequenterweise ein höherer Steuerungsbedarf durch den Bund. „Eigenverantwortliche Entscheidungen auf Landes- und kommunaler Ebene werden folglich eingeschränkt“ (Lenk 2014: 52). Eine Vertikalisierung kommunaler Sozialausgaben hat aber auch für den Bund fachliche Konsequenzen. Denn die Rolle des Bundes muss sich ändern. Interessant ist dabei die Frage, ob ihm dieser Rollenwechsel derzeit möglich oder überhaupt erstrebenswert erscheint. Immerhin bedeutet eine zunehmende Steuerungsverantwortung des Bundes auch eine stärkere politisch administrative Belastung.

Momentan besteht die Steuerung des Bundes, neben der bloßen Rechtsetzung, in der Bundesauftragsverwaltung nach Artikel 104 a GG in Verbindung mit Artikel 85 GG. In diesen Fällen kann der Bund den obersten Landesbehörden Weisungen erteilen. Relevant wird dies im Falle der Geldleistungsgesetze. Eine vormals kommunale Aufgabe schlägt in Bundesauftragsverwaltung um, wenn der Bund über 50 Prozent der Kosten trägt. Dadurch unterliegen die Kommunen nicht nur der Rechts-, sondern auch der Fachaufsicht des Bundes. Hinzu träten Prüfungsansprüche des Bundesrechnungshofs (Korioth 2011). Die 50-Prozent-Grenze könnte gestrichen werden, denn schließlich ändert sich die Natur einer Aufgabe nicht infolge derer Finanzierung. Der Passus ist letztlich systemwidrig (Henneke 2014b: 96).

Die momentan existierende Bundesauftragsverwaltung entspricht nicht den legitimen Steuerungsinteressen des Bundes. Sie ist in ihrer ursprünglichen Intention nur für den Einzelfall geeignet, nicht aber für Massenverfahren sozialer Leistungen. Vielmehr stellt die Bundesauftragsverwaltung „vom Grundsatz der Ausführung der Bundesgesetze als eigene Angelegenheit durch die Länder [...] eine Ausnahme“ dar (Henneke 2012: 68). Eine solche Organisation der Bundesauftragsverwaltung mit Weisungsbefugnis für die betroffenen Geldleistungsgesetze ist nur schwer vorstellbar. Insofern wäre bei weiteren Vertikalisierungsbestrebungen die Etablierung neuer Steuerungsverfahren für den Bund unabdingbar.

Abzuraten ist von der direkten Steuerung des Einzelfalls. Dies würde die oberste Bundesbehörde zum einen quantitativ vollkommen überfordern und gleichzeitig die örtliche Flexibilität unnötig einschränken. Sinnvoll sind indirekte Steuerungsmechanismen über Indikatoren sowie die Etablierung eines Monitorings, um die Angemessenheit der Ausgaben beurteilen zu können und lokale Ausreißer aufzudecken. Dafür kommen aber nur solche Leistungen in Betracht, die tatsächlich standardisierbar sind.

Standardisierbar sind solche Leistungen, deren Falldichte und Fallkosten auf objektiven Indikatoren beruhen. Dies ist bei den Geldleistungsgesetzen gegeben. Jene Leistungen sind damit nicht nur am besten für eine Bundesfinanzierung geeignet, sondern hier ist sie nachgerade notwendig, denn sie belasten strukturschwache Kommunen überproportional und bieten kein Er-

messen. Die Übernahme von Geldleistungen durch den Bund bedingt die Etablierung eines geeigneten Steuerungsverfahrens. Eine nur zweitklassige Alternative wäre die Streichung des Artikel 104a Abs. 3 Satz 2 GG. Denn der Steuerungsanspruch des Bundes bliebe auch bei einem Abschaffen der Bundesauftragsverwaltung bestehen.

7 Den Bundeshaushalt nicht überlasten

Neben den berechtigten Forderungen der Kommunen, von einem Teil ihrer Sozialkosten entlastet zu werden, muss aus Sicht der Gerechtigkeit zwischen den einzelnen Ebenen auch darauf geachtet werden, dass keine Überlastung des Bundeshaushalts eintritt.

So hat der Bund bereits mehrfach Forderungen der Länder und Kommunen nach einer Entlastung akzeptiert (vgl. Einleitung Abschnitt 2). Obgleich den Bund kaum eigenes Verschulden für das Erreichen der „schwarzen Null“ in 2014 trifft, verfügt auch er nicht über freie Mittel in unbegrenzter Höhe. So trafe ihn z. B. ein Anstieg der Zinssätze kurzfristig überproportional (Geißler 2015: 195). Zusätzlich wird der Bund künftig durch die Kosten des demografischen Wandels belastet werden, da er zur Gewährung von Zuschüssen im Bereich der Sozialversicherungen gesetzlich verpflichtet ist (vgl. Seitz 2008).

Nur zu gern verweist der Bund auf derzeitige Überschüsse der kommunalen Ebene. Angesichts von aggregierten Liquiditätskreditbeständen in Höhe von knapp unter 50 Milliarden Euro stehen diese Überschüsse jedoch in einem anderen Licht. Die aggregierte Darstellung der Kommunalhaushalte verdeckt die desaströse Lage der strukturschwachen Städte und Kreise, die sich in einem immer stärkeren Teufelskreis aus wirtschaftlicher Schwäche, niedrigen Einnahmen, hohen Sozialausgaben, verfallender Infrastruktur und demzufolge schwindender Standortattraktivität befinden (Anton und Diemert 2014: 5 f.).²³

Diese Notsituation hat der Bund anerkannt. So wurde im Koalitionsvertrag festgehalten: „Die Gemeinden, Städte und Land-

kreise in Deutschland sollen weiter finanziell entlastet werden.“ Besagte Unterstützungsleistungen in Höhe von jährlich fünf Milliarden Euro sind für eine finanzielle Beteiligung an den Kosten der Eingliederungshilfe veranschlagt. Dieses Vorgehen trägt jedoch kaum dazu bei, das Ziel einer finanziellen Entlastung der Kommunen zu erreichen. Festzuhalten ist, dass diese fünf Milliarden Euro jährlich zur Unterstützung der Kommunen bereits ohne Finanzierungsvorbehalt eingeplant sind und insofern kein Refinanzierungsanspruch des Bundes für diese Summe besteht.

Sollten hingegen über diese fünf Milliarden Euro hinaus Forderungen nach weiteren Entlastungen laut werden, so ist es eher unwahrscheinlich, dass jene gänzlich ohne finanzielle Kompen-sationen des Bundes oder Abstriche in anderen Bereichen realisiert würden. Mögliche Refinanzierungsoptionen des Bundes er-gäben sich dabei bspw. auf folgenden Wegen: Der Bund könnte einen höheren Anteil am Steueraufkommen (insbesondere vom Umsatzsteueraufkommen) verlangen, was entsprechende Aus-wirkungen auf die Einnahmen der Länder und Gemeinden hätte (vgl. auch Abschnitte C 3 und C 8). Zweitens könnte der Bund ge-ringere Ausgaben in anderen Bereichen, wie z. B. Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen tätigen oder sonstige vertikale Transfers kürzen. Drittens könnte der Bund Steuererhöhungen beschließen, um seine erhöhten Ausgaben zur Entlastung der Kommunen zu refinanzieren oder aber auch in seinen eigenen Fachressorts Kürzungen vornehmen.

Bei der Suche nach einer passenden Reformoption gilt es, eine geeignete und gerechte Balance zwischen den legitimen Interessen des Bundes als auch der Kommunen zu finden. Mit Aus-nahme der bereits zugesagten fünf Milliarden Euro werden weitere finanzielle Entlastungen durch den Bund ohne Kompen-sationen kaum möglich sein. Jegliche Kompensation hat jedoch vertikale Rückwirkungen auf die Einnahmen der Länder und Kommunen und darüber hinaus horizontale Verteilungseffekte zwischen diesen. Beide Effekte wären politisch und fiskalisch nicht mehr steuerbar.

Um unkalkulierbare Umverteilungseffekte mit möglicherweise kontraproduktiven Wirkungen zu vermeiden, beschränkt sich der vorliegende Vorschlag auf die Summe der fünf Milliarden Euro.

²³ Die positiven Finanzierungssalden der Jahre 2012 und 2013 beruhen im Grunde nur auf Bayern.

8 Kommunale Finanzausgleiche vorsichtig anpassen

Die direkte Weiterleitung von Finanzmitteln des Bundes an die Kommunen wäre der administrativ einfachste und zielgenaueste Weg, die Kommunen finanziell zu unterstützen. Solch direkte Finanzbeziehungen zwischen Bund und Kommunen sind jedoch verfassungsrechtlich nicht möglich und auch politisch nicht absehbar. Daher fließen alle Gelder des Bundes an die Kommunen zwangsläufig und weiterhin über die jeweiligen Länderhaushalte. Hier treffen sie auf ein äußerst komplexes und in den dreizehn Flächenländern höchst vielfältiges System der Finanzverteilung zwischen Land und Kommunen (Lenk et al. 2013).

Für die beteiligten Akteure stellt sich daher die Frage, welche Auswirkungen die Vertikalisierung (eines Teils) der Sozialausgaben auf die kommunale Finanzierung, insbesondere die kommunalen Finanzausgleichssysteme hätte. Bund und Kommunen werden sich um die vollständige Weiterleitung der Gelder sorgen. Die Länder werden bestrebt sein, einen Teil der kommunalen Entlastung für den eigenen Haushalt zu verbuchen.

Die unterschiedliche Weiterleitung von Bundesmitteln durch die Länder hat mehrere Gründe. Sie liegen zum einen an unterschiedlichen Ausgleichsmechanismen. Zwar sind die Länder dazu verpflichtet, sicherzustellen, dass ihre Gemeinden und Gemeindevverbände über ausreichende finanzielle Mittel verfügen, um ihre Aufgaben zu erledigen (Henneke 2012: 491 f.). Gleichzeitig verfügen sie aufgrund ihrer Staatsqualität jedoch auch über entsprechende Freiheiten bei der Ausgestaltung der Finanzausstattung: „Eine Bundesverfassung muss sich aus föderalen Gründen bei Bestimmungen über Kommunen zurückhalten. Die Landesverfassungen bieten den rechten Ort zur Normierung der Finanzierungslasten, weil dort Finanzausstattungsgarantien, Finanzausgleichsleistungen und Kostenerstattungen geregelt sind“ (Kirchhof 1996: 90). Insofern ist es bspw. nicht verwunderlich, dass die jeweiligen Finanzausgleichsgesetze und -systeme in den einzelnen Bundesländern deutlich voneinander abweichen (Lenk, Hesse und 2013). Zum anderen liegt die differenzierte Weiterleitung von Bundesmitteln durch die Länder aber auch an unterschiedlichen Kommunalisierungsgraden der Aufgaben. Der Kommunalisierungsgrad bezeichnet dabei das Verhältnis der Verteilung der Aufgaben zwischen einem Bundes-

land und seinen Kommunen. Wird also eine Leistung in Land A komplett durch die kommunale Ebene erbracht, wohingegen in Land B das Land selbst die Aufgabe (teilweise) trägt, so wird recht gut deutlich, dass sich das Ausmaß der Weiterleitung von Bundesmitteln für diese Aufgabe von Land A zu Land B unterscheiden wird.

Von solchen begründeten Abzügen einmal abgesehen ermöglicht die Weiterleitung von Finanzmitteln des Bundes über die Länder aber auch überproportionale, unbegründete oder versteckte Abschöpfungen. So wird von kommunaler Seite immer wieder der sogenannte „Klebeeffekt“ beklagt, der besagt, dass bei der indirekten Kommunalfinanzierung häufig ein Teil der Gelder (ungerechtfertigterweise) beim Land verbleibt (vgl. Kuntze und Lenk 2013: 328).

Art und Ausmaß der Weiterleitung verbleiben aufgrund der Staatsqualität der Länder in ihrem Ermessen. Der Bund verfügt über keine direkten Durchgriffsrechte dahingehend, sie zu einer vollständigen Weiterleitung zu zwingen: „Bund und Länder sind in ihrer Haushaltswirtschaft selbständig und voneinander unabhängig“ (Art. 109 Abs. 1 GG). Eine Option wäre die vertragliche Festlegung solcher Regelungen, z. B. über den Abschluss von Staatsverträgen (Eck et al. 2014). Es wurde auch schon angeregt, eine Pflicht zur vollen Weiterleitung von Bundesmitteln an die Kommunen in den Landesverfassungen zu verankern (Kirchhof 1996: 94). Inwiefern das allerdings mit Blick auf die Eigenstaatlichkeit der Länder möglich ist und nicht einen ebenso großen Eingriff in ihre Staatsqualität darstellt wie eine direkte Einführung unmittelbarer Finanzbeziehungen zwischen Bund und Kommunen, ist zweifelhaft. Staatsverträge wären auch dauerhaft nicht praktikabel, da die „Frage der Angemessenheit der kommunalen Finanzausstattung bei der Gleichrangigkeit der Aufgaben von Bund, Ländern und Kommunen nur unter gleichzeitiger Berücksichtigung der übrigen im Finanzverbund zusammengeschlossenen Körperschaften und ihrer Aufgaben und Belange beantwortet werden“ kann (Henneke 2012: 45). Ändert sich also die Aufgabenzusammensetzung der Ebenen untereinander, muss dies zeitnah Niederschlag in einem erneuten Austarieren der Finanzausstattung finden.

Neben der Frage der (vollständigen) Weiterleitung der Mittel stellt sich die Frage, inwiefern die Länder Kompensationen über

den Kommunalen Finanzausgleich erwirken könnten. Zwei Begründungen wären in diesem Zusammenhang möglich und berechtigt: Zum einen wäre eine Verringerung der Verbundmasse im Kommunalen Finanzausgleich gerechtfertigt, wenn bspw. der Bund zu eigenen Refinanzierungszwecken einen größeren Anteil an der Umsatzsteuer beanspruchen würde. Immerhin koppeln viele kommunale Finanzausgleichssysteme die Finanzausstattung der Gemeinden und Gemeindeverbände an die finanzielle Entwicklung des Landeshaushalts (Lenk 2014: 56).

Doch auch wenn der Bund für sein finanzielles Engagement keine Kompensation beansprucht, könnten die Länder ihre Zuweisungen im Kommunalen Finanzausgleich verringern mit der Begründung, dass sich die Finanzlage der Kommunen durch die Bundesmittel effektiv verbessert hätte und daher die Verbundquote den Gleichmäßigkeitgrundsätzen zufolge angepasst werden muss. Zudem ist insbesondere bei Kommunalen Finanzausgleichssystemen, die Bedarfsindikatoren für soziale Problemlagen kennen, eine Kompensation gerechtfertigt, um doppelte Bedarfsberücksichtigungen auszuschließen. Da Kommunale Finanzausgleiche solche Problemlagen jedoch nur partiell ausgleichen, würde trotz allem noch ein Positiveffekt für die Kommunen verbleiben.

In einigen Ländern wurde in jüngerer Zeit das System der kommunalen Finanzausgleiche vom althergebrachten Steuerverbund in Richtung aufgabenorientierte Bedarfsdeckung umgestellt.²⁴ In diesem System werden die Ausgaben auf Basis der Aufgaben normiert. Die Kommunen erhalten vom Land einen somit festgelegten Betrag unabhängig von der Entwicklung der Steuern und der Lage des Landeshaushalts. In diesen Ländern stehen die Kommunen im Falle der Vertikalisierung von Sozialausgaben vor dem Effekt, dass ihr Finanzbedarf und damit die Zuweisungen sinken. Es entstünde keine Nettoentlastung.

Es ist an dieser Stelle explizit zu betonen, dass durch Anpassungen der Länderebene keine Überkompensation der kommunalen Entlastungen erreicht werden darf. Am Ende muss eine reale Besserstellung der Kommunen verwirklicht sein. Sofern die vertikalen Finanztransfers tatsächlich genau die wirtschaftsschwachen und sozioökonomisch benachteiligten Kommunen

träfen, wären gewisse Kompensationswirkungen im Kommunalen Finanzausgleich zu verkraften, da die strukturellen Verbesserungen im Sinne eines Absenkens der Heterogenität innerhalb der kommunalen Familie erhalten blieben.

Eine tatsächliche Entlastung der Kommunen ist auch schon allein aus taktischen Gründen wichtig. Der Bund darf nicht den Eindruck gewinnen, seine Hilfen kämen nicht an oder entlasteten die falsche Ebene.

Wie hoch die Gesamtentlastung für die Kommunen am Ende tatsächlich ist bzw. ob es überhaupt eine Entlastung gibt oder diese nicht vielmehr durch Überkompensationen zunichte gemacht wird, hängt schließlich vom Nettoeffekt aus Entlastung durch den Bund und Kompensationen im Kommunalen Finanzausgleich ab. Den Nettoeffekt sicherzustellen kann jedoch nicht der Bund gewährleisten. Dies bleibt in der Verantwortung der kommunalen Landesverbände und Landtage.

9 Gemeinsame Einrichtungen nach SGB II erhalten

In Bezug auf eine stärkere Vertikalisierung der KdU nach SGB II tritt ein spezielles Folgeproblem hinsichtlich deren Verwaltungsstruktur auf.

Zum Hintergrund: Leistungen des SGB II werden in Jobcentern erbracht, welche grundsätzlich gemeinsam von der Bundesagentur für Arbeit und der Kommune bzw. im Optionsfall durch die Kommunen allein getragen werden (vgl. Abschnitt A 2). Die Bundesagentur für Arbeit trägt dabei die Kosten des Regelsatzes (ALG II) und jene zur Vermittlung in Arbeit. Die Kommunen hingegen zahlen die Kosten der Unterkunft und verantworten kommunale Eingliederungsleistungen wie z. B. Kinderbetreuung, Schuldner- und Suchtberatung. Dieses Zuständigkeitsprinzip wurde bereits mit Gründung 2005 durchbrochen. Der Bund trägt einen Teil der KdU, um die Kommunen finanziell zu entlasten (Hassel und Schiller 2010).

Aus Sicht des Bundes verlieren die Jobcenter im Falle einer höheren KdU-Finanzierung ihre Daseinsberechtigung. Denn dann würden praktisch fast nur noch Bundesgelder verausgabt. Der

²⁴ Sachsen-Anhalt, Thüringen und ab 2016 Hessen.

verbleibende geringe kommunale Finanzierungsanteil rechtfertigte diese besondere und anspruchsvolle Organisationsform nicht mehr.

Dagegen spricht, dass insbesondere die Eingliederung von Problemgruppen in den Arbeitsmarkt von der institutionellen Kooperation zwischen Bundesagentur und Kommunalverwaltungen profitiert. Deren innovatives Potenzial sowie die Integration mit anderen kommunalen Leistungen, wie Schulen, Jugendamt, Erwachsenenbildung, Wirtschaftsförderung oder Eingliederungshilfe, stellen einen Vorteil kommunaler Beteiligung dar. Die Frage, welchen Vorteil der kommunale Anteil im Vollzug des SGB II besitzt, wird seit Gründung dieses Gesetzes debattiert. Um Antworten auf diese Frage zu gewinnen, wurde die Option alleiniger Trägerschaft durch die Kommunen geschaffen und evaluiert. Der Vergleich der beiden Organisationsmodelle ergab keine eindeutigen Erkenntnisse (vgl. Bundestagsdrucksache 16/11488: 20 ff; Kupka und Ramos Lobato 2012). Die Optionskommunen selbst zeigten sich weitgehend zufrieden und drängten auf eine zahlenmäßige Erweiterung des Kreises, was ab 2012 auch erfolgte.

Gleichwohl bleiben für den Bund Unsicherheiten, deren Relevanz in Abhängigkeit vom eigenen Finanzierungsanteil steigt. Jenen kann über eine Verbesserung der Steuerung und der Wirkungsmessung begegnet werden. Hinzu tritt ein politisch-administrativer Aspekt: Der Aufbau der Jobcenter band über etliche Jahre so umfangreiche Ressourcen, verursachte solch enorme Herausforderungen bis hin zu einem Urteil des Bundesverfassungsgerichts und wurde von der Öffentlichkeit derart kritisch begleitet, dass eine Rückabwicklung aus politischen Gründen ausscheidet.

10 Partikularinteressen einzelner Akteure offenlegen

Die besondere Schwierigkeit bei jeglichen Reformüberlegungen der föderalen Finanzverfassung besteht darin, dass es nicht genügt, die sachlogisch beste Lösung zu finden. Allein dies wäre aufgrund der Komplexität des Gesamtsystems und der vielfach miteinander interagierenden Faktoren schon kompliziert genug. Darüber hinaus haben jedoch die einzelnen Akteure Partikular-

interessen aufgrund ihrer relativen Position innerhalb des Systems sowie den sich daraus für sie ableitenden potenziellen Gewinnen und Verlusten.

Diese Eigeninteressen verfolgen Länder und Bund legitimerweise bei den Verhandlungen. Aus ihnen entstehen mannigfache Zielkonflikte zwischen der Sachlogik einer Reformoption und den jeweiligen Partikularinteressen der Betroffenen. Auch wenn sich diese Analyse an sachlogischen Argumenten orientiert, wird an dieser Stelle ein Blick auf die politische Diskussion geworfen, um zu analysieren, welche Interessenlagen sich bei diesem Thema gegenüberstehen.

Partikularinteressen der Länder können zum einen in politischer Autonomie und zum anderen in finanziellem Gewinn liegen. Beides ist grundsätzlich verhandel- und kompensierbar.

Die Konfliktlinien trennen dabei zunächst einmal ganz grundsätzlich finanziestarken und -schwachen Länder. Während finanzielldschwache Länder eine stärkere Vertikalisierung eher begrüßen, um auf diesem Wege Entlastungen zu erfahren, verfolgen finanziestarke Länder eher das Ziel, ihre Eigenstaatlichkeit zu wahren. Die Länder rechnen finanzielle Entlastungen dem Verlust an Autonomie gegen. Das Ergebnis dieser Rechnung resultiert wesentlich aus der Misere der Haushaltsslage.

Anders gelagert wird diese Abwägung mit Blick auf den Kommunalisierungsgrad bestimmter Leistungen in den Ländern. Tragen die Länder jene Leistungen, an denen sich der Bund finanziell zu beteiligen gedenkt, weitgehend selbst, so profitierten sie direkt von dieser Entlastung. Da nicht die Kommunen, sondern die jeweiligen Länder die Verhandlungen führen, ist es rational, in den Diskussionen solche Leistungen für Bundesmittel zu vertreten, deren Kosten sie zu einem (großen) Teil selbst tragen. Innerhalb der Länder treten daher zusätzliche Konfliktlinien zwischen Landesregierung und Kommunalverbänden auf. Auf diese Weise würden jedoch durch die Finanzmittel des Bundes eher die Haushalte der Länder denn jene der Kommunen saniert.

Ein Beispiel hierfür ist die Trägerschaft der Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderung (vgl. Abschnitt A 3.5). So ist es bspw. aus Sicht der Länder Sachsen-Anhalt und Saarland rational, auf dieser Entlastung zu bestehen, da sie direkt

in die Landeshaushalte flösse. In drei weiteren Ländern tragen die Länderhaushalte mehr als 80 Prozent (Schleswig-Holstein, Mecklenburg-Vorpommern, Brandenburg). An der Zusage des Koalitionsvertrages, die Eingliederungshilfe zu entlasten, werden zwei polit-psychologische Effekte deutlich: Einige Akteure beharren auf dieser Leistung, da sie zugesagt ist; wissend dass jene nicht der optimal Weg ist. Sie wollen den Bund nicht aus seiner Zusage entlassen. Ein zweiter Effekt ist, dass mit dieser Ankündigung im Koalitionsvertrag eine neue Verhandlungssituation, ein neuer Status quo entstand. Die Länder berechnen ihre Entlastungseffekte und vergleichen alle weiteren Optionen ausgehend von dieser Zahl.

Der Bund schließlich präferiert eine abschließende Regelung der Finanztransfers, um nicht immer wieder mit neuen Aufgabenanforderungen konfrontiert zu werden. Da er jedoch maßgeblich für die Gesetzgebung und einen Großteil der Standardsetzung und -ausweitung verantwortlich ist, ist die Diskussion auch insofern hilfreich und notwendig, als sie dem Bund die Kostenfolgen seiner Entscheidungen deutlich vor Augen führt.

11 Paketlösungen im Zuge der föderalen Finanzverhandlungen vermeiden

Beschränkt man die Vertikalisierung von Sozialausgaben auf die im Koalitionsvertrag zugesagten fünf Milliarden Euro, so bedarf es mit Blick auf den Bund keiner Paketlösung im Sinne von Kompen-sationszahlungen.

Hinzu tritt ein zeitlicher Aspekt. Die Novellierungen der Bundes-Länder-Finanzverteilung im Allgemeinen treten im Jahr 2020 in Kraft. Die im Koalitionsvertrag zugesagten kommunalen Entlastungen sind bereits für 2018 terminiert. Aus sachlichen und zeitlichen Gründen ist daher eine getrennte Verhandlung und Beschlussfassung angebracht. Eine gemeinsame Verhandlung mit dem gesamten Kanon der Bund-Länder-Finanzbeziehungen potenziert die Zahl möglicher Verhandlungsergebnisse. Solche Verhandlungen sind nicht steuerbar. Sachgerechte Ergebnisse wären ein allenfalls zufälliges Ergebnis.

D Entwicklung eines Handlungsvorschlags

1 Ableitung eines Prüfrasters

Aus den Erörterungen der vorstehenden Abschnitte ergeben sich aus Sicht des Bundes folgende Erkenntnisse hinsichtlich etwaiger Vertikalisierungsoptionen:

- Es sind Leistungen zu wählen, die von den Kreisen und kreisfreien Städten als örtliche Träger verausgabt werden. Entlastungen der kreisangehörigen Gemeinden sind zu kleinteilig. Bei Entlastungen überörtlicher Kommunalverbände oder Träger besteht die Gefahr, dass die entlastenden Effekte infolge der Umlagebeziehungen schwinden, zumindest an Transparenz verlieren.
- Die finanziellen Entlastungen müssen sich im Rahmen des geltenden Grundgesetzes bewegen. Umfängliche Novellierungen sind zu vermeiden, um Auswirkungen auf das föderale Gefüge und politische Hürden zu reduzieren.
- Die Finanztransfers müssen in einem Volumen verbleiben, das den Bundeshaushalt auch mittelfristig nicht überlastet und Kompensationen erübrigt. Selbige bewirken vertikale sowie horizontale Umverteilungen. Sie erschweren die politische Einigung und mindern den fiskalischen Nutzen. Detailänderungen im Länderfinanzausgleich hinsichtlich der Anrechnung kommunaler Finanzkraft und Stadtstaatenwertung sind eine Angelegenheit der Länder untereinander.
- Anpassungen der kommunalen Finanzausgleiche stehen im alleinigen Ermessen der Länder. Sie entziehen sich der Steuerbarkeit durch den Bund. Die Überwachung der Angemessenheit obliegt den Landtagen und kommunalen Landesverbänden. Die Nettoentlastungswirkung der einzelnen Kommunen kann der Bund nicht steuern.
- Die Streuung der Ausgaben der entsprechenden Sozialleistung soll nachvollziehbar und objektivierbar sein. In diesem Sinne ist eine Anlehnung an Armutsquoten der Bevölkerung hilfreich.
- Kommunale Handlungsspielräume und Steuerung durch den Bund stehen in einem Spannungsfeld. Es müssen indirekte Steuerungsverfahren entwickelt werden.
- Es sind solche Leistungen zu wählen, bei denen die unvermeidbaren Einschränkungen lokaler Handlungsspielräume nicht schwer wiegen. Dies ist bei Geldleistungsgesetzen gegeben.
- Partikularinteressen einzelner Länder können für den Bund nicht handlungsleitend sein, da sie nicht beherrschbar sind. Eine sachliche Lösung, welche die Struktur der Finanzverfassung verbessert, ist anzustreben.

Für den Bund stellen sich drei Kategorien als zentral dar, die in Tabelle 27 für die einzelnen Sozialleistungen kurзорisch geprüft werden:²⁵

- Ausgabevolumen und Dynamik der Leistung
- Streuung der Ausgaben entsprechend Armutsquote und Wirtschaftsstruktur
- Steuerbarkeit durch den Bund

²⁵ Auf die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung wird verzichtet, da diese seit 2014 vollständig durch den Bund finanziert wird.

Tabelle 27: Kommunale soziale Leistungen im Vergleich

	Volumen in 2013	Streuung der Ausgaben	Steuerbarkeit durch den Bund
SGB II			
Kosten der Unterkunft	<ul style="list-style-type: none"> – Kommunaler Anteil rund 9,5 Mrd. Euro^{a)} – Stabil seit 2010 – Zahl der Bedarfsgemeinschaften sinkt leicht – regional Ausgabensteigerungen durch Mieterhöhungen 	<ul style="list-style-type: none"> – Objektivierbarer, amtlich erhobener und örtlich verfügbarer Indikator liegt vor – Ergibt sich zwangsläufig aus der Zahl und Struktur der Bedarfsgemeinschaften nach SGB II – SGB-II-Quote korreliert mit Langzeitarbeitslosigkeit und schwacher Wirtschaftsstruktur – Starker Bezug zur Kinderarmut – Indikator vieler gesellschaftlicher Probleme 	<ul style="list-style-type: none"> – Feststellung des Leistungsanspruches im Regelfall durch die Bundesagentur für Arbeit als Bundesbehörde – Standards der Wohnung sind über Größe und Kaltmiete leicht normierbar – Teils praktizieren die Kommunen entsprechende Satzungen – Eine gefestigte Rechtsprechung liegt vor – Nicht für alle Kommunen existieren Mietspiegel zur Beurteilung der angemessenen Kaltmiete, substituierbar über Cluster
SGB VIII^{b)}			
Jugendarbeit	<ul style="list-style-type: none"> – 2,2 Mrd. Euro – Anstieg um 11 % seit 2010 	<ul style="list-style-type: none"> – Abhängig vom lokalen Ermessen – Kein objektivierbarer Leistungsanspruch 	<ul style="list-style-type: none"> – Individuelle Leistung je nach Fallkonstellation und lokaler Handlungsstrategie – Nicht normierbar, kein Steuerungsansatz
Förderung der Erziehung in der Familie	<ul style="list-style-type: none"> – 579 Mio. Euro – Anstieg um 32 % seit 2010 	<ul style="list-style-type: none"> – Abhängig vom lokalen Ermessen – Individuelle Leistung je nach Fallkonstellation und lokaler Handlungsstrategie – Kein objektivierbarer Leistungsanspruch 	<ul style="list-style-type: none"> – Individuelle Leistung je nach Fallkonstellation und lokaler Handlungsstrategie – Nicht normierbar, kein Steuerungsansatz
Kita	<ul style="list-style-type: none"> – 22,3 Mrd. Euro – Anstieg um 70 % seit 2007 – Fallzahlen und Ausgaben hoch dynamisch ohne absehbaren Endpunkt 	<ul style="list-style-type: none"> – Resultiert aus Zahl der Kinder, Betreuungsquote, Elternbeiträgen, Qualität^{c)} – Kein direkter Zusammenhang zur örtlichen Armut – Trifft grundsätzlich alle Gemeinden – Betreuungsanspruch seitens der Eltern 	<ul style="list-style-type: none"> – Kopfpauschalen analog einiger Landesverfahren denkbar – Hoher Steuerungsaufwand infolge tausender Träger
Hilfen zur Erziehung	<ul style="list-style-type: none"> – 8,7 Mrd. Euro – Anstieg seit 2010 um 16 % 	<ul style="list-style-type: none"> – Individuelle Leistung je nach Fallkonstellation und lokaler Handlungsstrategie – Streuung Falldichte und Fallkosten ohne eindeutige Systematik^{d)} – Dennoch grds. Bezug zu lokaler Armutsquote – Gewisser Folgeeffekt von SGB II – Kein objektivierbarer Leistungsanspruch 	<ul style="list-style-type: none"> – Individuelle Leistung je nach Fallkonstellation und lokaler Handlungsstrategie – Nicht normierbar, kein Steuerungsansatz
SGB XII^{e)}			
Hilfe zum Lebensunterhalt	<ul style="list-style-type: none"> –1,3 Mrd. Euro – Anstieg um 15 % seit 2010 	<ul style="list-style-type: none"> – Falldichte in Zusammenhang zur örtlichen Armut und Wirtschaftsstruktur – Regelsatz als Geldleistung bundesrechtlich normiert – Kosten für Unterkunft und Heizung streuen nach örtlichem Mietniveau 	<ul style="list-style-type: none"> – Leistungshöhen und Zugang sind bundesrechtlich normiert

a) Bundesagentur für Arbeit: SGB-II-Statistik 2013

b) Statistisches Bundesamt: KJHG-Statistik 2013 und 2010

c) Betreuungsquoten, Zeiten und Qualitäten schwanken deutlich zwischen den Ländern. Die Betreuungsquote der Unter-Dreijährigen lag Anfang 2013 bei 20 % in NRW und 58 % in Sachsen-Anhalt. Vgl. Bertelsmann Stiftung 2014, Tabelle 1

d) Fendrich, Pothmann und Tabel 2014: 27 ff und 37 f

e) Statistisches Bundesamt: Sozialhilfestatistik 2013 und 2010 sowie Duschek und Lemmer 2011; Statistisches Bundesamt. Wirtschaft und Statistik. März 2013: 199–211

	Volumen in 2013	Streuung der Ausgaben	Steuerbarkeit durch den Bund
Hilfe zur Gesundheit	– 0,8 Mrd. Euro – Sinkend	– Verschaffung von Dienstleistungen – Ausgaben streuen nicht nach örtlicher Armut oder Wirtschaftskraft ^{f)}	– Leistungshöhen und Zugang sind bundesrechtlich normiert
Hilfe zur Pflege	– 3,8 Mrd. Euro – Im Zuge Demographie und Altersarmut langfristig dynamisch – Anstieg um 12 % seit 2010	– Geldleistungen, Sachleistungen, persönliche Dienstleistungen je nach individuellem Bedarf – Überwiegend kein objektivierbarer Leistungsanspruch – Ausgaben streuen nicht nach örtlicher Armut oder Wirtschaftskraft ^{g)}	– Zugang ist bundesrechtlich normiert – Nicht vollständig normierbar, kein Steuerungsansatz
Eingliederungshilfe	– 15,6 Mrd. Euro – Im Zuge Demographie und Medizin langfristig dynamisch – Anstieg um 13 % seit 2010	– Individuelle Leistung je nach Fallkonstellation ^{h)} – Kein Zusammenhang zur örtlichen Armutssquote – Kein objektivierbarer Leistungsanspruch	– Individuelle Leistung je nach Fallkonstellation
AsylbLGⁱ⁾			
	– 1,5 Mrd. Euro – Anstieg um 92 % seit 2009	– Verteilung der Flüchtlinge auf die Länder nach dem Königssteiner Schlüssel (Steueraufkommen und Einwohner) – Kein Bezug zu örtlicher Armut – Geldleistungen gesetzlich festgelegt – Sachleistungen und persönliche Dienstleistungen mit örtlichem Ermessen	– Zugang und Geldleistungen sind bundesrechtlich normiert – Kopfpauschalen sind denkbar

f) Die niedrigsten Ausgaben je Einwohner traten 2011 in Sachsen und Thüringen mit rund 4 Euro auf, die höchsten im Hessen und NRW mit 13 Euro. Vgl. Duscheck und Lemmer 2013: 211

g) Die niedrigsten Ausgaben je Einwohner traten 2011 in Sachsen und Thüringen mit 13 und 15 Euro auf, die höchsten im Saarland und NRW mit 46 und 45 Euro. Vgl. Duscheck und Lemmer 2013: 211

h) Falldichte, Fallkosten und Hilfenstrategie variieren stark zwischen den Trägern im Bundesgebiet. Vgl. consens 2013

i) Statistisches Bundesamt: Sozialberichterstattung (https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesellschaftStaat/Soziales/Sozialleistungen/Asylbewerberleistungen/Tabellen/Tabellen_AusgabenEinnahmenEW.html, Download 2. April 2015)

Tabelle 28 macht deutlich, dass aus dem Kanon grundsätzlich kommunaler sozialer Leistungen etliche ausscheiden.

Die Hilfen zur Gesundheit und Hilfen zur Pflege nach SGB XII erscheinen auf den ersten Blick durchaus als geeignet. Gegen die Hilfen zur Gesundheit spricht ihr geringes und sinkendes Ausgabevolumen. Bei den Hilfen zur Pflege treten neben die Geldleistung weitere nicht normierbare Dienstleistungen. Zudem wird sie durch die überörtlichen Träger der Sozialhilfe getragen. Gegen beide spricht aus Sicht des Bundes die große und nicht unmittelbar eingängige Streuung der Ausgaben. Sollen die Kommunen von der Hilfe zur Pflege entlastet werden, was angesichts der zu erwartenden Kostenentwicklung ratsam wäre, so bietet sich eine Anpassung der Leistungen der Pflegeversicherung an.

Kita sind in ihrem Ausgabevolumen die größte und dynamischste Sozialleistung der Kommunen. Mit dem Fokus zielge-

richteter Entlastungen strukturschwacher Kommunen sind sie allerdings für eine Bundesfinanzierung nicht geeignet. Denn die Kitaausgaben treffen alle Gemeinden, gleich ob reiche oder arme. Eine stärkere Rolle des Bundes ist durchaus diskussionswürdig, begründet sich aber aus der Förderung der Bildungsqualität (Bertelsmann Stiftung 2014b). Kofinanzierungen wären über Kopfpauschalen möglich, ebenso wie gewisse Qualitätsstandards. Die administrativen Hürden sind jedoch hoch. Denn da es sich um eine Aufgabe auch kreisangehöriger Gemeinden handelt, gibt es tausende Träger. Die Verwerfungen in den kommunalen Finanzausgleichsgesetzen oder Kinderförderungsgesetzen der Länder wären erheblich, da der Finanzierungsanteil der Länder sehr unterschiedlich bemessen ist und abgewickelt wird (Bertelsmann Stiftung 2014a).

Tabelle 28: Beurteilung kommunaler Sozialleistungen in Hinsicht auf Vertikalisierbarkeit

	Ausreichendes Volumen	Objektivierbare Streuung der Ausgaben	Steuerbare Leistung durch den Bund
Kosten der Unterkunft	x	x	x
Jugendarbeit			
Förderung der Erziehung in der Familie			
Kita	x	(x)	(x)
Hilfen zur Erziehung	x		
Hilfe zum Lebensunterhalt		x	x
Hilfe zur Gesundheit		x	x
Hilfe zur Pflege	x		
Eingliederungshilfe	x		
AsylbLG	(x)	x	x

x = gegeben, (x) teilweise gegeben

Quelle: Eigene Darstellung

Die kommunale Entlastung im Koalitionsvertrag ist inhaltlich verbunden mit einer Reform der Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderung nach SGB XII. Um eine finanzielle Beteiligung des Bundes nach Art. 104a Abs. 3 Satz 1 GG zu ermöglichen, soll die Eingliederungshilfe aus einer bisherigen Sach- und Dienstleistung in eine Geldleistung umgewandelt werden. Eine Reform der Eingliederungshilfe wird seit Jahrzehnten gefordert.²⁶ Sie ist sozialpolitisch ohne Frage wünschenswert und auch infolge der UN-Konvention geboten. Die Verknüpfung mit dem Ziel einer kommunalen Entlastung ist jedoch eine hohe Hürde. Zum einen wird die Leistung in acht der dreizehn Flächenländer mehrheitlich durch das Land finanziert. In welchem Umfang eine Kostenbeteiligung des Bundes daher tatsächlich bei den Kommunen ankommt, ist nicht absehbar. Darüber hinaus ist die Ausgabenstreuung hoch, was für erhebliche lokale Unterschiede in den Hilfestrategien spricht. Der im Koalitionsvertrag angekündigte Weg begründet sich aus dem Volumen und der Ausgaben-dynamik der Leistung. Es ist nachvollziehbar und legitim, dass

einige Akteure auf diesem Weg beharren. Aus sozialpolitischer Sicht sprechen die Zusage im Koalitionsvertrag und die Verbindung mit Finanzaspekten dafür, dass die lang geforderte Systemreform umgesetzt wird. Eine Systemreform bietet auch Ansatzpunkte, die Ausgabendynamik zu bremsen. Die Befürchtung ist, dass mit einer Abkopplung der Eingliederungshilfe von der Finanzfrage besagte Reform versandet und die positiven sozialpolitischen und fiskalischen Effekte nicht erreicht werden.

In den letzten Jahren geriet angesichts steigender Flüchtlingszahlen das Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) wieder in den Blickpunkt. Eine vollständige Übernahme durch den Bund ist hier geboten, denn es handelt sich um eine im wahrsten Sinne des Wortes nationale Aufgabe, deren Fallzahl die Kommunen nicht beeinflussen können. Die Charakteristik der Leistung (primär bundesrechtliche Geldleistung, Kosten der Unterkunft) begünstigt eine Erstattung. Eine Vertikalisierung dieser Leistung ist jedoch keine Entlastung der Kommunen, sondern lediglich die Minderung einer zusätzlichen Belastung. Sie kann nicht mit den im Koalitionsvertrag zugesagten fünf Milliarden Euro verrechnet werden.

2 Empfehlung

Ziel der vorliegenden Untersuchung ist es, einen begründeten Vorschlag zu entwerfen, die im Koalitionsvertrag zugesagten fünf Milliarden Euro zur gezielten Entlastung strukturschwacher Kommunen einzusetzen. Die Entlastung soll strukturell dauerhaft erfolgen und nicht auf Basis situativer Erwägungen. Nur auf diese Weise lassen sich die systemischen Schwächen der Finanzverfassung mindern. Der Handlungsvorschlag bemisst sich an diesem Ziel.

Der Vorschlag basiert auf einer Analyse des Katalogs kommunaler Sozialleistungen (Abschnitt A), deren Art und Träger, einer finanzstatistischen Annäherung an die Ausgabenanteile der Kommunalhaushalte (Abschnitt B) und einer Analyse von Konsequenzen und Hürden einer Bundesbeteiligung (Abschnitt C).

Im Ergebnis dieser Abwägungen plädieren wir für einen vollständigen Einsatz der Bundesmittel in die Kosten der Unterkunft nach SGB II. Der Finanzierungsanteil des Bundes steige damit

von 30 Prozent auf rund 65 Prozent in 2018. (Bei relativ konstanten KdU-Ausgaben.) Im Vergleich der Leistungen der SGB II, VIII und XII ist jene praktisch die einzige Leistung, die sich überhaupt sachlich anbietet. Darüber hinaus ist sie vortrefflich zur Verwirklichung des oben genannten Entlastungsziels geeignet. Für die Kosten der Unterkunft sprechen:

- Die Prüfung des Leistungsanspruchs erfolgt im Rahmen des SGB II regelmäßig über eine Bundesbehörde.
- Die Ausgaben streuen fast vollständig nachvollziehbar entsprechend dieser Quote. Es besteht wenig örtliches Ausga-beermessen.
- SGB II bildet die Langzeitarbeitslosigkeit, damit die lokale Armut und insbesondere die Kinderarmut messbar ab.
- Ein höherer Bundesanteil an den KdU entlastet gezielt die strukturschwachen Kreise und kreisfreien Städte. Es werden Gelder für andere Aufgaben frei. Die Umlagebeziehungen sind begrenzt; auch die Abschöpfungsargumente der Länder.
- Es besteht bereits ein etablierter und nach Aussage der Kommunen funktionierender Finanzierungskanal.
- Der Finanzierungsanteil des Bundes von ca. 65 Prozent lässt den Kommunen eine spürbare eigene Interessenquote.

Trotz der überzeugenden Argumente für die KdU ist auch diese Lösung mit Konsequenzen und Nachteilen aus Sicht einzelner Akteure behaftet. Eine perfekte Lösung existiert nicht. Besagte Konsequenzen sind im Vergleich zu den Nachteilen anderer Vertikalisierungsoptionen aber gering und händelbar:

- Der Bund benötigt ein praktikables Steuerungsverfahren. Die Bundesauftragsverwaltung muss ersetzt bzw. novelliert werden. Diese Reform ist auch im Zuge der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung notwendig.
- Die grundsätzlich gemeinsame Trägerschaft der Leistungen nach SGB II steht praktisch nicht zur Disposition. Die Steuerung dieser Behörden ebenso wie der Optionskommunen befindet sich jedoch ohnehin in einer laufenden Anpassung.

- Mit der Umwidmung der Kommunalentlastung darf die notwendige Reform der Eingliederungshilfe nicht abgebrochen werden.
- Einige Länder werden diesen Weg ablehnen, da ihre „Gewinne“ im Vergleich zu anderen Optionen und Ländern zu gering erscheinen. Hier ist anzumerken, dass die Verteilung des erhöhten Bundesanteils dem jeweiligen Problem niveau entspricht. Der vorgeschlagene Weg stellt die Solidarität unter den Ländern ebenso wie in der kommunalen Familie auf die Probe.

3 Streuung und Entlastungswirkung

Die Haushalte der Kommunen in Gänze und ebenso der Produktbereich „Jugend und Soziales“ werden unterschiedlich stark durch die KdU geprägt. Auf Länderebene binden sie zwischen drei und elf Prozent der bereinigten kommunalen Ausgaben. Die Kommunen in Bayern und Baden-Württemberg müssen lediglich jeden dreißigsten Euro für KdU aufwenden, die Kommunen Mecklenburg-Vorpommerns und Sachsen-Anhalts hingegen jeden neunten (Tabelle 29).²⁷

Die durchschnittlichen Werte der Länder können wiederum nur bedingt Auskunft über die Lagen in den einzelnen kommunalen Einheiten vermitteln. Tabelle 30 zeigt die jeweilige Spannbreite des KdU-Ausgabenanteils. Sie bewegen sich auf unterschiedlichen Niveaus und Schwankungsbreiten. Bundesweit den geringsten Anteil verausgabt der Gesamtkreis Eichstätt in Bayern. Auf der anderen Seite liegt in Bayern aber auch die höchste Streuung vor. So ist der KdU-Ausgabenanteil der Stadt Nürnberg zwölfmal so hoch. Die geringste Streuung beobachten wir in Mecklenburg-Vorpommern zwischen den nur noch acht Einheiten. Allgemein weisen die kreisfreien Städte eine höhere KdU-Ausgabenquote auf als die Gesamtkreise (Median 7,5 % zu 4 %). Abbildung 25 zeigt die KdU-Ausgabenanteile für alle betrachteten kommunalen Einheiten. Der direkte Bezug dieser Ausgabenrelationen zu dem SGB II Anteilen der Bevölkerung ist offensichtlich.

²⁷ In Ostdeutschland wird die Haushaltsbelastung mittelfristig durch das Auslaufen der Hartz-IV-SOBEZ verschärft. Jene Sonderbedarfsbundesergänzungsweisungen (SOBEZ) wurden ab 2005 eingeführt, um die im Vergleich zu Westdeutschland höhere SGB-II-Belastung der Kommunen zu mindern. Je nachdem, wie diese SOBEZ von den Ländern an die Aufgabenträger weitergereicht wird, sinkt die effektive KdU-Belastung. Nach aktuellem Stand laufen diese SOBEZ 2019 aus.

Tabelle 29: Anteil der Bruttoausgaben für Kosten der Unterkunft nach SGB II an den bereinigten Ausgaben der Kernhaushalte, bereinigte Ausgaben 2012, SGB-II-Anteile an Gesamtbevölkerung zum 30.6.2012

	1	2	3
	Bruttosozialausgabenanteil der kommunalen Ebene inklusive Umlagen an höhere Kommunalverbände	Ausgabenanteil KdU	SGB-II-Anteil an Gesamtbevölkerung
Baden-Württemberg	31 %	3 %	4 %
Bayern	31 %	3 %	3 %
Brandenburg	42 %	8 %	10 %
Hessen	39 %	5 %	7 %
Mecklenburg-Vorpommern	43 %	11 %	12 %
Niedersachsen	41 %	7 %	7 %
NRW	43 %	8 %	9 %
Rheinland-Pfalz	41 %	5 %	5 %
Sachsen	40 %	9 %	10 %
Sachsen-Anhalt	37 %	11 %	14 %
Schleswig-Holstein	42 %	7 %	8 %
Thüringen	40 %	7 %	12 %
Flächenländer	39 %	5 %	7 %

Quelle: Statistische Landesämter; eigene Berechnungen

Tabelle 30: Streuung der Brutto-KdU-Ausgaben an den bereinigten Ausgaben (in %)

	N	Min KdU-Quote		SGB II	Max KdU-Quote		SGB II
Baden-Württemberg	44	1,4	Hohenlohe Kreis	2,3	6,1	Mannheim	9,2
Bayern	96	0,6	Landkreis Eichstätt	0,9	7,3	Nürnberg	8,8
Brandenburg	18	5,0	Landkreis Potsdam-Mittelmark	5,6	10,8	Landkreis Uckermark	15,6
Hessen	26	3,1	Hochtaunuskreis	3,9	10,3	Wiesbaden	10,7
Mecklenburg-Vorpommern	8	8,3	Landkreis Ludwigslust-Parchim	9,0	12,0	Rostock	13,4
Niedersachsen	46	2,5	Wolfsburg	5,9	12,6	Delmenhorst	14,1
NRW	53	3,5	Kreis Coesfeld	3,7	11,0	Duisburg	13,6
Rheinland-Pfalz	36	2,0	Landkreis Bernkastel-Wittlich	3,0	8,3	Pirmasens	12,9
Sachsen	13	6,9	Landkreis Mittelsachsen	8	12,2	Leipzig	13,5
Sachsen-Anhalt	14	7,4	Landkreis Börde	9,0	13,2	Magdeburg	13,8
Schleswig-Holstein	15	4,3	Landkreis Nordfriesland	5,9	10,5	Kiel	13,2
Thüringen	23	3,5	Landkreis Hildburghausen	4,6	11,4	Gera	13,2

Quelle: Statistische Landesämter; eigene Berechnungen

Abbildung 24: Anteile der Bruttoausgaben für KdU an den bereinigten Gesamtausgaben in Prozent



Quelle: Statistische Landesämter; eigene Berechnungen

Auf Basis der Ausgaben der 398 Kommunen im Jahr 2012 lassen sich nun die Entlastungswirkungen für die Bundesländer kalkulieren (Tabelle 31). Im Jahr 2012 betrug der kommunale Nettoausgabenanteil für KdU rund zehn Milliarden Euro. Mit den im Koalitionsvertrag zugesagten fünf Milliarden Euro würde daher die verbliebene Nettobelastung halbiert (genau 52,4 %). Von den fünf Milliarden Euro entfallen 4,264 Milliarden Euro auf die Kommunen der Flächenländer. Die Differenz zu den 5 Milliarden Euro ergibt sich aus den Ausgabenbelastungen der drei Stadtstaaten. Für die Flächenländer ergeben sich auf Basis der Rechnungsstatistik 2012 folgende Finanzzuflüsse:

Tabelle 31: Kalkulatorische Entlastungswirkung der kommunalen Kernhaushalte auf Basis der Ausgaben 2012 in den Flächenländern

Bundesland	Entlastungswirkung (in Mio. Euro)	Anteil an den Gesamtentlastungen
Baden-Württemberg	343	7 %
Bayern	356	7 %
Brandenburg	197	4 %
Hessen	358	7 %
Mecklenburg-Vorpommern	151	3 %
Niedersachsen	474	9 %
Nordrhein-Westfalen	1.360	27 %
Rheinland-Pfalz	136	3 %
Saarland	61	1 %
Sachsen	308	6 %
Sachsen-Anhalt	210	4 %
Schleswig-Holstein	180	4 %
Thüringen	132	3 %
Stadtstaaten	734	15 %
Summe	5.000	

Statistisches Bundesamt: Rechnungsergebnisse der kommunalen Kernhaushalte und Statistische Landesämter; eigene Berechnungen

Tabelle 32 macht die Auswirkungen für die Kommunen NRWs beispielhaft für das Jahr 2012 deutlich. In einigen Kommunen verkehrt sich hierdurch das Vorzeichen der Finanzierungssalden, in manchen reicht auch diese Entlastung nicht für positive Zahlen aus, in anderen wachsen die Überschüsse. Dass auch finanzstarke Kommunen mit Überschüssen von den zusätzlichen KdU-Entlastungen profitieren, ist kein Manko des Vorschlags, sondern zwangsläufig, da die Entlastungswirkung der Ausgabenbelast entspricht. Demzufolge profitieren Kommunen mit einer höheren KdU-Ausgabenlast stärker.

Interessant ist daher der isolierte Blick auf die defizitären Kommunen. Von den 52 Gesamtkreisen und kreisfreien Städten Nordrhein-Westfalens waren im Jahr 2012 24 defizitär. Die Summe derer Finanzierungsdefizite betrug 1.102.496.634 Euro. Die zusätzliche Entlastung dieser 24 Kommunen über die KdU betrüge 803.544.479 Euro, mithin 73 Prozent der Defizite.

Tabelle 32: Kalkulatorische Auswirkungen der KdU-Entlastung auf die Kommunen in NRW (kreisfreie Städte und Gesamtkreise)

Kommune	Finanzierungssaldo 2012 Ist	Zusätzliche Entlastung aus den KdU in Euro	Finanzierungssaldo nach Entlastung
Gelsenkirchen	-131.791.746	32.670.573	-99.121.173
Bonn	-129.790.743	24.912.257	-104.878.486
Recklinghausen, Kreis	-127.026.954	58.633.554	-68.393.400
Essen	-123.691.129	76.202.340	-47.488.789
Düsseldorf	-78.023.397	65.682.026	-12.341.371
Rhein-Erft-Kreis	-71.685.980	30.901.277	-40.784.703
Mülheim an der Ruhr	-70.948.832	15.794.515	-55.154.317
Dortmund	-62.865.603	70.554.821	7.689.218
Bochum	-43.893.231	35.052.101	-8.841.130
Düren, Kreis	-37.076.900	16.370.201	-20.706.699
Köln	-35.102.570	112.340.256	77.237.686
Bottrop	-32.519.951	9.941.424	-22.578.527
Herne	-30.582.359	16.649.468	-13.932.891
Wesel, Kreis	-28.926.863	28.690.339	-236.524
Hagen	-21.250.868	17.949.333	-3.301.535
Städteregion Aachen	-19.841.110	44.245.227	24.404.117
Rhein-Sieg-Kreis	-19.493.134	30.869.083	11.375.949
Mönchengladbach	-9.634.170	33.503.159	23.868.989
Euskirchen, Kreis	-8.353.237	9.443.026	1.089.789
Minden-Lübbecke, Kreis	-6.906.064	16.983.950	10.077.886
Höxter, Kreis	-6.215.117	4.467.545	-1.747.572
Remscheid	-4.333.558	9.450.429	5.116.871
Hamm	-1.956.567	17.82 553	15.866.986
Lippe, Kreis	-586.551	24.414.023	23.827.472
Leverkusen	3.883.129	13.772.070	17.655.199
Heinsberg, Kreis	4.335.306	13.785.675	18.120.981
Oberbergischer Kreis	6.839.671	11.990.699	18.830.370
Oberhausen	8.477.147	22.653.531	31.130.678
Krefeld	8.940.780	24.897.558	33.838.338
Münster	11.122.637	19.194.669	30.317.306
Kleve, Kreis	12.367.731	13.283.395	25.651.126
Duisburg	13.013.621	55.586.857	68.600.478
Solingen	14.021.275	12.616.887	26.638.162
Ennepe-Ruhr-Kreis	14.667.214	23.897.615	38.564.829

Kommune	Finanzierungssaldo 2012 Ist	Zusätzliche Entlastung aus den KdU in Euro	Finanzierungssaldo nach Entlastung
Olpe, Kreis	14.694.639	4.452.890	19.147.529
Herford, Kreis	16.177.268	13.261.023	29.438.291
Viersen, Kreis	16.219.873	16.283.018	32.502.891
Wuppertal	18.068.692	39.250.849	57.319.541
Warendorf, Kreis	24.745.883	12.297.207	37.043.090
Rhein-Kreis Neuss	29.133.850	27.722.705	56.856.555
Rheinisch-Bergischer Kreis	29.530.284	13.786.314	43.316.598
Märkischer Kreis	31.553.808	25.624.506	57.178.314
Paderborn, Kreis	32.880.231	12.495.407	45.375.638
Coesfeld, Kreis	33.359.867	6.394.189	39.754.056
Hochsauerlandkreis	36.428.699	10.883.797	47.312.496
Steinfurt, Kreis	37.177.749	17.050.990	54.228.739
Soest, Kreis	38.984.607	13.096.079	52.080.686
Borken, Kreis	50.571.113	12.260.187	62.831.300
Gütersloh, Kreis	51.590.395	12.487.152	64.077.547
Siegen-Wittgenstein, Kreis	56.143.191	12.132.840	68.276.031
Unna, Kreis	64.377.677	31.650.055	96.027.732
Bielefeld	87.316.865	30.020.395	117.337.260
Mettmann, Kreis	99.849.941	33.349.040	133.198.981

Quelle: IT.NRW; eigene Berechnungen

Fazit

Die Städte, Gemeinden und Kreise gelten zu Recht als „Wiege der Demokratie“. Nirgends ist das Band zwischen Bürgern, Verwaltung und Politik enger. Nirgends treten die gesellschaftlichen Herausforderungen spürbarer zu Tage und nur lokal können Maßnahmen derer Bewältigung ansetzen. Gesellschaftliche Herausforderungen sind mitnichten allein finanziell zu lösen. Gleichwohl bedürfen handlungsfähige Kommunen einer soliden Finanzausstattung. Jene ist in vielen Kommunen über die Jahre verloren gegangen. Die steigenden und oft kaum steuerbaren Sozialleistungen sind eine zentrale Ursache.

Wenn Haushaltsskrisen ganze Länder umfassen und die Länder jene Finanzen nicht mobilisieren können, richtet sich die Forderung folgerichtig an den Bund. Er hat sie anerkannt. Zu recht. Die Forderungen nach finanziellen Hilfen sind berechtigt und sie sind konzeptionell der richtige Weg. Denn sie können systemgerecht den besonders strukturschwachen Kommunen helfen.

Die Chance, diese fokussierten Hilfen dauerhaft zu mobilisieren ist groß. Die Bundesregierung hat im laufenden Koalitionsvertrag fünf Milliarden Euro zugesagt. Die Finanzverfassung befindet sich im Fluss. Die Einigkeit der föderalen Akteure in der grundsätzlichen Handlungsrichtung ist hoch.

Nichtsdestotrotz bestehen Hürden, die der Umsetzung dieses zugesagten Entlastungsschrittes entgegenstehen. Die Zusage des Koalitionsvertrages erweist sich als ungeahnt schwer zu verwirklichen. Denn, will man die intendierte Wirkung einer zielgerichteten Entlastung erreichen, muss der Finanzierungsanteil des Bundes bei der richtigen Sozialleistung ansetzen.

Das Spektrum ist weit. Eine ganzheitliche Analyse, Voraussetzung für Glaubwürdigkeit und Akzeptanz der zu findenden Lösung, lag bis dato nicht vor. Dieses Manko ist nun ausgeräumt. Mit den Kosten der Unterkunft wurde die am besten geeignete Sozialleistung hergeleitet.

Sie entlastet primär und automatisch strukturschwache Kommunen und ist leicht steuerbar. Politische ad hoc Entscheidungen werden obsolet. Die Finanzmittel fließen in einem bereits bestehenden System. Die mit unabwägbaren Konsequenzen einhergehende Transformation einer Sozialleistung ist nicht notwendig.

Dennoch verbleiben politische Hürden im Kreis fiskalisch egoistischer Länder. Auch die kommunalen Verbände können angeichts heterogener Mitgliederinteressen keine geschlossene Position einnehmen. Sensibel ist die Frage der Eingliederungshilfe. Sie ist notwendig und muss weiter verfolgt werden. Sie kann jedoch keine Antwort auf das Problem regionaler kommunaler Haushaltsskrisen sein.

Die Anpassung des Grundgesetzes ist unvermeidlich. Der höhere Finanzierungsanteil des Bundes für die Kosten der Unterkunft mit seinen Konsequenzen in Bezug auf die Steuerung ist ein Eingriff in die Struktur der Finanzverfassung. Er ist überfällig.

Abbildungs- und Tabellenverzeichnis

Abbildung 1: Soziale Leistungen der Kommunen nach Leistungsarten 1996–2013	22
Abbildung 2: Arbeitslosenquoten und Arbeitslosenzahlen nach Bundesländern 2013	24
Abbildung 3: Leistungsempfänger der Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II) 2005–2014	30
Abbildung 4: Empfängerquoten Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II) 2005–2013	31
Abbildung 5: Arbeitslose in den Rechtskreisen SGB II und SGB III 2005–2014	32
Abbildung 6: Empfängerquoten von Grundsicherung für Arbeitsuchende nach Typ der Bedarfsgemeinschaft 2013	34
Abbildung 7: Empfängerquoten von Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende 2013	35
Abbildung 8: Ausgaben für Leistungen nach dem SGB II 2010–2012	36
Abbildung 9: Kosten der Leistungen nach dem SGB II nach Leistungsart und Kostenträger 2006, 2009, 2011	36
Abbildung 10: Bedarfe der Grundsicherung für Arbeitsuchende nach Bedarfsgemeinschaften 2014	43
Abbildung 11: Empfänger von Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen 1993–2013	49
Abbildung 12: Empfänger von Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung 2003–2013	51
Abbildung 13: Aufstockung von Alters- und Erwerbsminderungsrenten durch die Grundsicherung 2003–2012	51
Abbildung 14: Empfänger von Hilfe zur Pflege 1992–2013	52
Abbildung 15: Empfänger von Eingliederungshilfe für behinderte Menschen 1992–2013	53
Abbildung 16: Bruttoausgaben der Sozialhilfe 1993–2013	54
Abbildung 17: Bruttoausgaben der weiteren Leistungen der Sozialhilfe (Kap. 5 bis 9 SGB XII) 2003–2013	54
Abbildung 18: Empfänger von Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz 1994–2013	57
Abbildung 19: Stationäre und teilstationäre Hilfen zur Erziehung außerhalb des Elternhauses 1991–2013	63
Abbildung 20: Betreuungsquoten* von Kindern unter 3 Jahren 2007–2014	64
Abbildung 21: Ganztagsbetreuungsquoten* von Kindern unter 3 Jahren und 3–6 Jahren 2013	64
Abbildung 22: Ausgaben der Kinder- und Jugendhilfe 2001–2013	65
Abbildung 23: Bereinigte Ausgaben der Gemeinden und Gemeindeverbände nach Aufgabenbereichen	68
Abbildung 24: Anteile der Bruttoausgaben für KdU an den bereinigten Gesamtausgaben in Prozent	104

Tabelle 1: Einnahmen und Ausgaben der Gemeinden 1996–2013	23
Tabelle 2: Wesentliche Rechtsänderungen im SGB II seit 2005	28
Tabelle 3: SGB-II-Empfänger und Bedarfsgemeinschaften, März 2014	33
Tabelle 4: SGB-II-Quoten der unter 65-Jährigen im Jahr 2013 in Prozent	34
Tabelle 5: Regelbedarfe der Sozialhilfe/Grundsicherung 2011–2015	41
Tabelle 6: Grobe Zuständigkeitsverortung für die Eingliederungshilfe in den Ländern	45
Tabelle 7: Grobe Verortung der Finanzierung der Eingliederungshilfe in den Ländern	46
Tabelle 8: Veränderungen in der Rechtslage nach 2005	48
Tabelle 9: Empfänger von Leistungen der Sozialhilfe (SGB XII) 2006, 2008, 2013	50
Tabelle 10: Eingliederungshilfen nach Hilfearten 2011	53
Tabelle 11: Grundleistungsbeträge ab Mai 2015	56
Tabelle 12: Grundleistungsbeträge November 1993 bis Januar 2014 (als verfassungswidrig erklärt)	56
Tabelle 13: Hilfe zur Erziehung: Erzieherische Hilfen und sonstige Leistungen	61
Tabelle 14: Ambulante Hilfen zur Erziehung nach Leistungsart 1991–2013	62
Tabelle 15: Ausgaben für soziale Leistungen in Mio. Euro 2012	67
Tabelle 16: Kommunale Bruttoausgaben der Produktgruppe „Jugend und Soziales“ im Jahresvergleich in Mrd. Euro	69
Tabelle 17: Kommunale Bruttoausgaben der Produktgruppe (Kernhaushalte) 2012	70
Tabelle 18: Verteilung der Bruttoausgaben für Jugend und Soziales auf die Körperschaftsgruppen 2012	71
Tabelle 19: Kommunalisierungsgrad der Bruttoausgaben Soziale Sicherung, soziale Kriegsfolgeaufgaben, Wiedergutmachung 2011	72
Tabelle 20: Verteilung der kommunalen Bruttosozialausgaben auf Körperschaftsgruppen 2012	73
Tabelle 21: Anteil der Bruttoausgaben des Produktbereichs „Jugend und Soziales“ an den Bruttoausgaben der Körperschaftsgruppen	73
Tabelle 22: Statistisches Bundesamt. Kommunaler Produktrahmen	75
Tabelle 23: Bruttosozialausgabenanteil an den bereinigten Ausgaben der kommunalen Kernhaushalte 2012	78
Tabelle 24: Streuung des Bruttosozialausgabenanteils an den bereinigten Ausgaben der kommunalen Kernhaushalte in den Ländern 2012	79
Tabelle 25: Produktbereich Soziales im Verhältnis zu Kernhaushalt und Auslagerungen in NRW (kreisfreie Städte, Gesamtkreise)	80
Tabelle 26: Bruttoausgaben von Leistungen nach SGB II, VIII, XII pro Einwohner 2012	89
Tabelle 27: Kommunale soziale Leistungen im Vergleich	99
Tabelle 28: Beurteilung kommunaler Sozialleistungen in Hinsicht auf Vertikalisierbarkeit	101
Tabelle 29: Anteil der Bruttoausgaben für Kosten der Unterkunft nach SGB II an den bereinigten Ausgaben der Kernhaushalte, bereinigte Ausgaben 2012, SGB-II-Anteile an Gesamtbevölkerung zum 30.6.2012	103
Tabelle 30: Streuung der Brutto-KdU-Ausgaben an den bereinigten Ausgaben (in %)	103
Tabelle 31: Kalkulatorische Entlastungswirkung der kommunalen Kernhaushalte auf Basis der Ausgaben 2012 in den Flächenländern	104
Tabelle 32: Kalkulatorische Auswirkungen der KdU-Entlastung auf die Kommunen in NRW (kreisfreie Städte und Gesamtkreise)	105

Literaturverzeichnis

- Anton, Stefan, und Dörte Diemert (2014). „Finanzbeziehungen neu regeln, Städte stärken“. Gemeindefinanzbericht 2014. Hrsg. Deutscher Städtetag. 4–11.
- Anton, Stefan, und Dörte Diemert (2013). „Mindestfinanzausstattung statt Nothaushalt“. Gemeindefinanzbericht 2013. Hrsg. Deutscher Städtetag. 12–29.
- Articus, Stephan (2010). „Nachhaltige Stabilisierung der Stadtfinanzen nur durch Entlastung bei den Sozialausgaben“. *Wirtschaftsdienst* 90(5). 285–289.
- Baas, Stephan, Jennifer Lamberty, Heinz Müller und Barbara Seidenstücker (2010). Hilfen zur Erziehung in Rheinland-Pfalz. Die Inanspruchnahme erzieherischer Hilfen im Kontext sozio- und infrastruktureller Einflussfaktoren. Hrsg. Institut für Sozialpädagogische Forschung Mainz e.V. Erstellt im Auftrag des Ministeriums für Arbeit, Soziales, Gesundheit, Familie und Frauen Rheinland-Pfalz. Mainz.
- BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt und Raumforschung. (2012). Kommunale Kassenkredite. Bonn.
- Bertelsmann Stiftung (2014). Ländermonitor frühkindliche Bildungssysteme 2013. Gütersloh.
- Bertelsmann Stiftung (2013). Kommunaler Finanzreport 2013. Gütersloh
- Bertelsmann Stiftung (2012). Neuordnung der föderalen Finanzverfassung Deutschlands ab 2020. Gütersloh.
- Bogumil, Jörg, Lars Holtkamp, Martin Junkernheinrich und Uwe Wagschal (2014). „Ursachen kommunaler Haushaltstotzide“. PVS (4). 614–647.
- Bräuer, Christian (2005). Finanzausgleich und Finanzbeziehungen im wiedervereinigten Deutschland. Wiesbaden.
- Bundesministerium der Finanzen (2014). Eckdaten zur Entwicklung und Struktur der Kommunalfinanzen 2004 bis 2013. Berlin.
- con_sens (2014). Kommunale Leistungen nach dem SGB II 2013. Benchmarking der 16 großen Großstädte der Bundesrepublik Deutschland. Hamburg.
- con_sens (2013). Kennzahlenvergleich der überörtlichen Träger der Sozialhilfe. Erstellt für Bundesarbeitsgemeinschaft der überörtlichen Träger der Sozialhilfe. Hamburg.
- Deutsche Rentenversicherung Bund (2014). Rentenversicherung in Zahlen 2014. Wiesbaden.
- Deutscher Städtetag (2014). Gemeindefinanzbericht 2014. Berlin.
- Deutscher Verein für öffentliche Fürsorge e.V. (2013). „Eigenständiges Leistungsgesetz für Menschen mit Behinderung schaffen – Bundesteilhabegeld einführen“. 13/13 AF IV vom 9. Oktober 2013. Berlin.
- Duschek, Klaus-Jürgen, und Antje Lemmer (2013). „Ergebnisse der Sozialhilfestatistik 2011“. Wirtschaft und Statistik. Hrsg. Statistisches Bundesamt. Wiesbaden. 199–211.
- Eck, Alexander, Joachim Ragnitz, Felix Rösek, Johannes Steinbrecher und Christian Thater (2014). „Auf die Länder kommt es an! Berechnung eines Vorschlages zur Übernahme kommunaler Sozialausgaben durch den Bund von EICHEL et al. (2013)“. ifo Dresden berichtet (4). 25–33.
- Eichel, Hans, Philipp Fink und Heinrich Tiemann (2015). „Vorschlag zur Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen ab 2020: Vorstellung eines politischen Konzepts“. Das Teilen beherrschen. Analysen zur Reform des Finanzausgleichs 2019. Hrsg. René Geißler, Felix Knüpling, Sabine Kropp und Joachim Wieland. Baden-Baden.
- Feld, Lars P., Hanno Kube und Jan Schnellenbach (2013). 123–141. Optionen für eine Reform des bundesdeutschen Finanzausgleichs. Gutachten im Auftrag der FDP-Landtagsfraktionen der Länder Baden-Württemberg, Bayern und Hessen.
- Fendrich, Sandra, Jens Pothmann und Agathe Tabel (2014). Monitor Hilfen zur Erziehung 2014. Hrsg. Arbeitsstelle Kinder- und Jugendhilfestatistik. Dortmund.
- Fuest, Clemens, und Michael Thöne (2009). Reform des Finanzföderalismus in Deutschland. Berlin.
- Geißler, René (2015). „Die Altschulden in der Reform der Finanzverfassung“. Das Teilen beherrschen. Analysen zur

- Reform des Finanzausgleichs 2019. Hrsg. René Geißler, Felix Knüpling, Sabine Kropp und Joachim Wieland. Baden-Baden 2015. 183–209.
- Geißler, René (2014). „Nachhaltig und solidarisch? Ein Ausblick auf die kommenden Verhandlungen“. ifo Schnelldienst (1). 4–8.
- Geißler, René (2013). „Kommunale Unternehmen in der Haushaltskonsolidierung“. Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen 3/2012. 267–292.
- Gemeindefinanzkommission (2010). Abschlussbericht Arbeitsgruppe „Standards“.
- Goerl, Caroline-Antonia, Anna Rauch und Michael Thöne (2014). Schwerpunkte kommunaler Ausgabenlasten im Ländervergleich. Studie im Auftrage der IHK Nordrhein. Köln.
- Hassel, Anke, und Christof Schiller (2010). „Sozialpolitik im Finanzföderalismus. Hartz IV als Antwort auf die Krise der Kommunalfinanzen“. Politische Vierteljahrsschrift 51(1). 95–117.
- Heinrich Böll Stiftung (2014). „Nachhaltig aus der Schuldenkrise – für eine finanzpolitische Zeitenwende“. Schriftenreihe Wirtschaft und Soziales, Band 14. Berlin.
- Henneke, Hans-Günter (2014a). „Bundesbeteiligung an Geldleistungs-, Sachleistungs- und Dienstleistungsgesetzen und kommunaler Gestaltungsspielraum“. Gesicherte Kommunalfinanzen trotz Verschuldungs- und Finanzkrise. Hrsg. Hans-Günter Henneke. Stuttgart. 108–117.
- Henneke, Hans-Günter (2014b). Föderale Aufgaben- und Finanzbeziehungen ab 2020. Kommunale Erwartungen. Schriften des Deutschen Landkreistages, Band 125. Berlin.
- Henneke, Hans-Günter (2014c). „Bundesdeterminierte kommunale Sozialausgaben und Steuereinnahmen de lege lata und de lege ferenda“. Deutsches Verwaltungsblatt 129(22). 1422–1443.
- Henneke, Hans-Günter (2012). Die Kommunen in der Finanzverfassung des Bundes und der Länder. 5. Auflage. Wiesbaden.
- Huber, Bernd, und Karl Lichtblau (2002). „Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe“. Wirtschaftsdienst 82(2). 77–82.
- IWH; DIW; ifo Dresden; IAB; HoF; RWI (2011). Wirtschaftlicher Stand und Perspektiven für Ostdeutschland. Studie im Auftrag des Bundesministeriums des Innern. IWH-Sonderheft 2/2011. Halle (Saale).
- Junkernheinrich, Martin. (2010). „Gemeindefinanzkrise und Gemeindefinanzreform – Eine unendliche Geschichte“. Wirtschaftsdienst 90(5). 294–300.
- Junkernheinrich, Martin, Gerhard Micosatt und Constanze Thommes (2011). Kommunale Sozialausgaben in Hessen im Vergleich der westdeutschen Flächenländer. FORA Forschungsgesellschaft für Raumfinanzpolitik mbH. Kaiserslautern und Bottrop
- Kirchhof, Ferdinand (1996). Empfehlen sich Maßnahmen, um in der Finanzverfassung Aufgaben- und Ausgabenverantwortung von Bund, Ländern und Gemeinden stärker zusammenzuführen? Gutachten D für den 61. Deutschen Juristentag. München.
- Kolvenbach, Franz-Josef (2010). „Die Ausgaben der öffentlichen Hand für Kinderbetreuung. Unterschiedliche Erhebungen, verschiedene Ergebnisse und gute Gründe dafür“. Wirtschaft und Statistik (11). 1003–1012.
- Korioth, Stefan (2011). Der Bundesrechnungshof, die Länder und die Gemeinden – ein verfassungsrechtliches Lehrstück zum deutschen Bundesstaat, Fortsetzung und vorläufiges Ende in: Martin Junkernheinrich, Stefan Korioth, Thomas Lenk, Henrik Scheller und Matthias Woisin, Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2011, Berlin, Berliner Wissenschaftsverlag, 2011: 409–416.
- Korioth, Stefan (2010). „Vortrag von Prof. Dr. Stefan Korioth, Ludwig-Maximilians-Universität München“. Eildienst LKT NRW 1/2010. 12–17.
- Korioth, Stefan (2005). „Entlastung der Kommunen durch unmittelbare Finanzbeziehungen zum Bund?“. Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 24(5). 503–508.
- Korioth, Stefan (1997). Der Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern. Tübingen.
- Korioth, Stefan (1993). „Beteiligung des Bundes an den Sozialhilfekosten?“ Deutsches Verwaltungsblatt 108. 356–364.
- Kropp, Sabine, und Roland Sturm (2015). „Reformperspektiven des föderalen Finanzausgleichs unter den Bedingungen der Politikverflechtung“. Das Teilen beherrschen. Analysen zur Reform des Finanzausgleichs 2019. Hrsg. René Geißler, Felix Knüpling, Sabine Kropp und Joachim Wieland. Baden-Baden 2015. 95–121.
- Kuntze, Martina, und Thomas Lenk (2013). „Die Einigung zwischen Bund und Ländern zum Fiskalpakt“. Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2013. Hrsg. Martin Junkernheinrich, Ste-

- fan Korioth, Thomas Lenk, Henrik Scheller und Matthias Woisin. Berlin. 323–337.
- Kupka, Peter, und Ramos Lobato, Philipp (2012): Zentralisierung versus Kommunalisierung? Die Reform der Trägerschaft im SGB II. IAB-Stellungnahme 3/2012. Nürnberg.
- Lenk, Thomas (2014). Föderalismusreform III. Kritische Analyse der föderalen Finanzbeziehungen und aktuell diskutierte Reformansätze. ifst-Schrift Nr. 501. Berlin.
- Lenk, Thomas, und Mario Hesse (2014). Finanzielle Belastungen der sächsischen Kommunen aus der Grundsicherung für Arbeitssuchende nach SGB II. Arbeitspapier, Universität Leipzig, Institut für Öffentliche Finanzen und Public Management, Finanzwissenschaft, Nr. 44.
- Lenk, Thomas, Mario Hesse und Oliver Lück (2013). Synoptische Darstellung der kommunalen Finanzausgleichssysteme der Länder aus finanzwissenschaftlicher Perspektive. Studie im Auftrag des Landesrechnungshofs Mecklenburg-Vorpommern. Leipzig.
- Lenk, Thomas, und Martina Kuntze (2012). Neuordnung der föderalen Finanzverfassung nach 2019 unter besonderer Berücksichtigung der kommunalen Finanzausstattung. Gütersloh.
- Renzsch, Wolfgang (2004). „Belastungen der Länder und Gemeinden durch Bundesgesetze“. Wirtschaftsdienst 84(11). 702–710.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der wirtschaftlichen Entwicklung (2014). Jahresgutachten 2014/2015. Mehr Vertrauen in die Marktprozesse. Wiesbaden.
- Scherf, Wolfgang (2000). Der Länderfinanzausgleich in Deutschland. Ungelöste Probleme und Ansatzpunkte einer Reform. Frankfurt am Main, Berlin, Bern, Wien u. a.
- Schoch, Friedrich, und Joachim Wieland (1995). Finanzierungsverantwortung für gesetzgeberisch veranlasste kommunale Aufgaben. Baden-Baden.
- Schulte, Hubert (2014). „Sind die Zahlerländer überfordert? Fakten zur längerfristigen Entwicklung des Finanzausgleichssystems“. Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2014. Hrsg. Martin Junkernheinrich, Stefan Korioth, Thomas Lenk, Henrik Scheller und Matthias Woisin. Berlin. 381–398.
- Schwarting, Gunnar (2010). Der kommunale Haushalt. Haushaltsssteuerung – Doppik – Finanzpolitik. 4. völlig neu bearbeitete Auflage. Berlin.
- Seitz, Helmut (2008). Die Demographieabhängigkeit der Ausgaben und Einnahmen der öffentlichen Haushalte. Gütersloh.
- Statistisches Bundesamt (2013). Wirtschaft und Statistik. März 2013. Wiesbaden.
- Thöne, Michael, und Laura-Christin Diekmann (2011). Föderale Finanzierung des Kinderbetreuungsausbaus. Ermittlung der Lastenverteilung. Köln.
- Tröger, Michael (2007). Reform der Gewerbesteuer und Finanzausgleich. Frankfurt am Main, Berlin, Bern, Wien u. a.
- Wieland, Joachim (2014). „Finanzierung der Altaufgaben als rückwirkende Verantwortung des Bundes oder als Ausgleichsanspruch gegen das Land?“ Gesicherte Kommunalfinanzen trotz Verschuldungs- und Finanzkrise. Hrsg. Hans-Günter Henneke. Stuttgart u. a. 101–107.
- Wieland, Joachim (2013). Neuordnung der Finanzverfassung nach Auslaufen des Solidarpakts II und Wirksamwerden der Schuldenbremse. Rechtsgutachten im Auftrag der Bertelsmann Stiftung. Speyerer Arbeitsheft Nr. 211. Speyer.
- Woisin, Matthias (2008). „Das eingerostete Scharnier: Umsatzsteuerverteilung zwischen Bund und Ländern“. Wirtschaftsdienst 88(7). 446–450.

© 2015 Bertelsmann Stiftung

Bertelsmann Stiftung
Carl-Bertelsmann-Straße 256
33311 Gütersloh
www.bertelsmann-stiftung.de

Verantwortlich

Dr. René Geißler

Lektorat

Rudolf Jan Gajdacz, München

Gestaltung

Nicole Meyerholz, Bielefeld

Bildnachweis

OJO Images – F1 ONLINE

Adresse | Kontakt

Bertelsmann Stiftung
Carl-Bertelsmann-Straße 256
33311 Gütersloh

Dr. René Geißler
Programm LebensWerte Kommune
+49 5241 81-81467
rene.geissler@bertelsmann-stiftung.de

www.bertelsmann-stiftung.de