

# Analysen und Konzepte aus dem Programm „LebensWerte Kommune“



## Inhalt

1. Einleitung	1
2. Der Katalog kommunaler Sozialleistungen	3
3. Träger und Ausgabenverteilung	4
4. Hürden und Konsequenzen einer Kofinanzierung des Bundes	4
4.1 Rechtslage nach dem Grundgesetz	4
4.2 Regionale Streuung der Sozialausgaben	6
4.3 Kommunale Handlungsspielräume und Steueransprüche des Bundes	6
4.4 Rückwirkungen auf die Finanzausgleiche	8
4.5 Überlastung des Bundeshaushaltes	9
5. Handlungsvorschlag	9
Literatur	11
Mission	12
Ausblick	12

## Kommunale Sozialausgaben. Für und Wider einer Bundesbeteiligung

Autoren: Friederike-Sophie Niemann und René Geißler

### 1. Einleitung

Die Sozialausgaben der Kommunen steigen ungebremst. Für das Jahr 2014 ist in der Rechnungsstatistik mit über 78 Milliarden Euro zu rechnen. Ein Zuwachs von über 50 % binnen zehn Jahren. Damit binden die Ausgaben für „Jugend und Soziales“ durchschnittlich rund 40 % der kommunalen Haushaltsmittel. Ein Ende dieser Entwicklung ist nicht in Sicht. Die im öffentlichen Diskurs verwandte Kassenstatistik unterzeichnet dabei die tatsächlichen Volumina deutlich, da sie wesentliche Ausgabearten wie eigene Verwaltungskosten oder laufende Zuweisungen an KITA-Träger nicht erfasst.

Allerdings sind nicht alle Kommunen gleichermaßen betroffen. Charakteristisch ist vielmehr eine Konzentration aus hohen Sozialausgaben und geringen Steuereinnahmen in Gebieten mit schwacher Wirtschaftsstruktur und geballten gesellschaftlichen Problemlagen. Solche Kommunen geraten in einen Teufelskreis aus Haushaltsproblemen, schwindenden Handlungsspielräumen und verfallender Infrastruktur. Die disparate kommunale Finanzsituation wird angesichts unterschiedlicher und reziproker Ausgabenniveaus für Soziales und für Investitionen auch für die Zukunft weiter verstärkt.

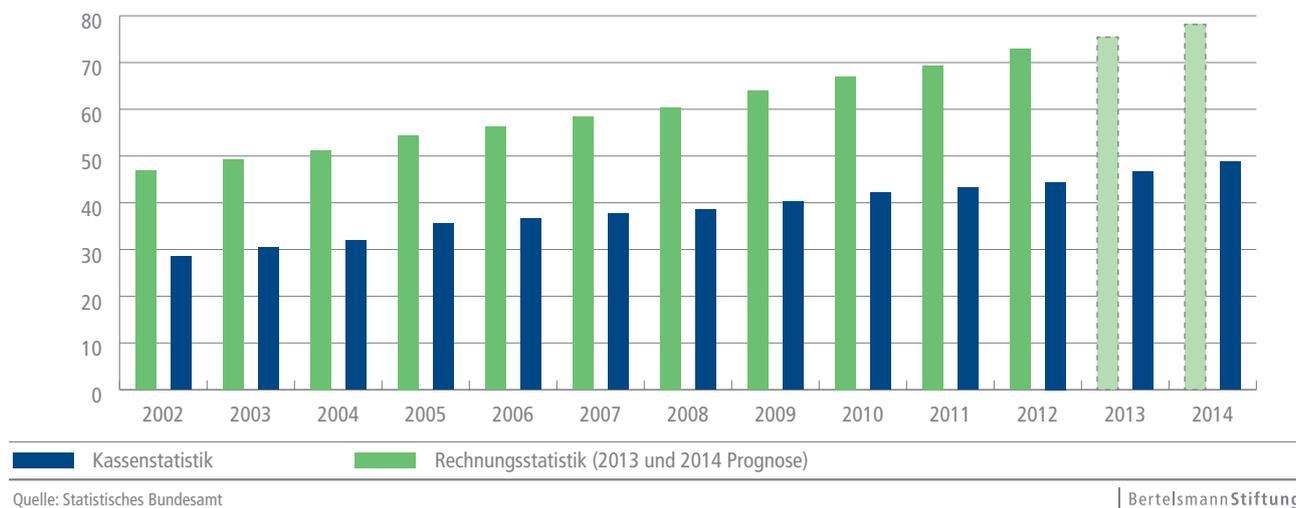
Soziales

Demographie

Finanzen

Friederike Sophie Niemann, Junior Professional im Programm „LebensWerte Kommune“ der Bertelsmann Stiftung | [friederike-sophie.niemann@bertelsmann-stiftung.de](mailto:friederike-sophie.niemann@bertelsmann-stiftung.de); Dr. René Geißler, Project Manager im Programm „Lebenswerte Kommune“ der Bertelsmann Stiftung, [rene.geissler@bertelsmann-stiftung.de](mailto:rene.geissler@bertelsmann-stiftung.de)

Abbildung 1: Entwicklung der kommunalen Brutto-Ausgaben für Jugend und Soziales nach Kassen- und Rechnungsstatistik



Eine seit über 20 Jahren und fortwährend im Raum stehende Forderung ist die Übernahme größerer Teile der kommunalen Sozialausgaben durch den Bund (Schoch und Wieland 1995; Sachverständigenrat 2014). Für diese Forderung spricht u. a., dass die den sozialen Leistungen zugrunde liegenden Gesetze Bundesrecht sind. Die Aufgaben wurden den Kommunen einst übertragen, ohne zugleich deren Finanzierung zu regeln. Kostenverursacher ist der Bund, Kostenträger sind hingegen die Kommunen. Es handelt sich um eine systemische Schwäche der bundesdeutschen Finanzverfassung, die Jahr für Jahr zutage tritt.

Ziel muss es daher sein, die strukturschwachen und besonders betroffenen Kommunen fokussiert und dauerhaft zu unterstützen, denn eine flächendeckende Haushaltskrise besteht nicht. Mit diesem Ziel ist die Entlastung von Sozialausgaben der richtige Ansatz. Deren Verantwortung als Treiber der Haushaltskrisen ist vielfach belegt (BBSR 2012). Eine Stärkung der Gemeinden über höhere Anteile an den Gemeinschaftsteuern begünstigt hingegen eher die wirtschaftsstarke Kommunen. Folge wäre der Anstieg komplexer und politisch konfliktreicher Umverteilungen zwischen Ländern und Kommunen.

Der Bund hat die Forderung einer Entlastung von Sozialausgaben grundsätzlich anerkannt. Einiges wurde in den letzten Jahren beschlossen: Auf die eine oder andere Weise beteiligt sich der Bund an KITA-Ausbau und Betrieb, Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung sowie den Asylkosten. Doch diese Hilfen erfolgten oft zufällig, spontan nach Kassenlage, im Zuge politischer Tauschgeschäfte oder über komplizierte Umwege. Notwendig ist eine strukturelle, dauerhafte und fokussierte Lösung. Hierfür ist die Zeit günstig. Denn zum einen werden die Finanzbeziehungen im Bundesstaat aktuell neu verhandelt, zum anderen sind den Kommunen weitere fünf Milliarden Euro jährlich im Koalitionsvertrag ab 2018 zugesagt. Diese Chance darf nicht vertan werden. Offen und strittig ist, an welcher Sozialleistung der Bund sich finanziell stärker beteiligen soll, um die intendierte Entlastung zu erreichen. Der Verwirklichung des Koalitionsvertrages stellen sich staatsrechtliche, fiskalische, politische und administrative Hürden entgegen. Die vorliegende Ausgabe von „Analysen & Konzepte“ entwickelt auf Grundlage des kommunalen Leistungskatalogs, der Finanzstatistik und der besagten Hürden einen ausgewogenen Handlungsvorschlag.

Abbildung 2: Katalog der kommunalen Sozialaufgaben



Quelle: Eigene Darstellung, Zahlen aus den Fachstatistiken des Statistischen Bundesamtes

| BertelsmannStiftung

## 2. Der Katalog kommunaler Sozialleistungen

Eine Empfehlung über Optionen einer Kofinanzierung des Bundes setzt das Verständnis über das Wesen der kommunalen sozialen Aufgaben voraus. Inhalte, Freiheitsgrade, Trägerstrukturen, Ausgabendynamiken, historische Entwicklungen sind wichtige Beurteilungsgrundlagen. Der Aufgabenkatalog umfasst größtenteils drei Blöcke: die Sozialgesetzbücher SGB II (Grundsicherung für Erwerbslose), VIII (Kinder- und Jugendhilfe) und XII (Sozialhilfe). Hinzu kommt das Asylbewerberleistungsgesetz, das 1993 im Rahmen der Neuregelung des Asylrechts als eigenständiges Gesetz verabschiedet und damit aus den Sozialgesetzbüchern herausgelöst wurde. Abbildung 2 zeigt den Leistungskatalog und die mit den wesentlichen Leistungsarten 2005 und 2013 verbundenen Ausgaben.

Das größte Ausgabevolumen stellt mit 36 Milliarden Euro in 2013 die Kinder- und Jugendhilfe dar. Insbesondere die KITA-Ausgaben sind von Gewicht. Sie verdoppelten sich zwischen 2006 und 2013. Ein Ende des Aus-

gabenanstieges ist nicht absehbar. Auch die Hilfen zur Erziehung (HzE) steigen schnell, da immer mehr Familien dieser Unterstützung bedürfen.

Die Sozialhilfe nach SGB XII band 2013 ca. 27 Milliarden Euro. Der große Anstieg seit ihrer Reform 2005 rührt vornehmlich aus der Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderung. Die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung wird ab 2014 vollständig vom Bund getragen, sodass die Kommunalhaushalte davon nicht mehr betroffen sind.

Im Bereich des 2005 aufgesetzten SGB II tragen die Kommunen die Kosten der Unterkunft und Heizung (KdU). Seit jeher leistet der Bund hier eine Kofinanzierung. In den Jahren 2013 bis 2018 ändert sich der Finanzierungsanteil fünf Mal. 2013 belief er sich bundesweit auf ca. ein Drittel.

Infolge geopolitischer Entwicklungen und sprunghaft steigender Ausgaben rückte das Asylbewerberleistungsgesetz (AsylBWLG) nach zehn Jahren des Aus-

gabenrückgangs seit 2009 wieder in den Blickpunkt. Allerdings fallen umfangreiche Kosten außerhalb des AsylBLG an, sodass die finanziellen Konsequenzen unterschätzt werden.

Die kommunalen Sozialausgaben decken somit ein breites Leistungsspektrum ab. Die Trägerstrukturen dieser Leistungen sind vielfach komplex und unterscheiden sich zwischen den Ländern mitunter deutlich voneinander. In den meisten Aufgaben bestehen landesrechtliche Gestaltungsspielräume. Bei der Eingliederungshilfe für Behinderte spiegelt sich jene Landeskompetenz z. B. in den Trägerstrukturen wider, bei den KITA in den Standards. Auch der Charakter der Leistungen variiert: Teils handelt es sich um Geldleistungen, teils um Infrastruktur, geldwerte Sachleistungen oder vergleichbare Dienstleistungen. Variabel sind ebenso die örtlichen Ermessensspielräume: Gering sind sie bei reinen Geldleistungen, essenziell z. B. bei HzE oder Eingliederungshilfe.

### 3. Träger und Ausgabenverteilung

Die Kommunen sind keine homogene Gruppe. Sie unterteilen sich in vier Körperschaftsgruppen, die in den einzelnen Leistungen infolge der bundes- und landesrechtlichen Bestimmung unterschiedlich beansprucht werden. Grundsätzlich sind kreisfreie Städte und Landkreise die sogenannten örtlichen Träger der sozialen Leistungen. Die kreisangehörigen Gemeinden tragen im Grunde einzig die KITA, sind über die Kreisumlage aber von den weiteren Sozialausgaben betroffen. Höhere Kommunalverbände sind in vier Ländern aktiv. Sie sind primär mit der Eingliederung für Behinderte und den Hilfen zur Pflege betraut.

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 der Sozialausgaben auf die Körperschaftsgruppen. Die bundesweite Verteilung der Ausgaben analog Zeile 1 in Tabelle 1 fällt daher in jedem Land anders aus. Beispielhaft sei dies hier im Vergleich Bayerns und Brandenburgs aufgezeigt. Zeile 4 der Tabelle 1 zeigt, welchen Anteil die Brutto-Sozialausgaben an den jeweiligen Gesamtausgaben der Körperschaftsgruppen einnehmen, in welchem Maße jene also durch soziale Aufgaben geprägt sind. In allen Ländern beteiligen sich die Länder nach unterschiedlichen Schlüsseln und Verfahren an bestimmten Ausgaben. Diese Finanzierungsanteile der Länder sind daher intransparent und schwer vergleichbar. Festzuhalten ist, dass die Brutto-Ausgaben infolge der landesindividuellen Erstattungen zu unterschiedlichen Netto-Belastungen der Kommunen führen. Je nach Option einer Bundesfinanzierung ergäbe sich daher regional eine ganz unterschiedliche und teils kaum prognostizierbare Entlastungswirkung.

### 4. Hürden und Konsequenzen einer Kofinanzierung des Bundes

Die Entscheidung über eine Kofinanzierung kommunaler Sozialausgaben durch den Bund bedarf genauer Abwägungen und begleitender Maßnahmen. In diesem Abschnitt werden die wesentlichen Aspekte diskutiert. Unzweifelhaft hat ein solcher Schritt über die entlastenden Effekte hinaus weitere Folgen für das Verhältnis der Ebenen.

#### 4.1 Rechtslage nach dem Grundgesetz

Reformvorschläge der föderalen Finanzbeziehungen müssen sich an ihrer Vereinbarkeit mit dem Grundgesetz messen lassen. Denn je nachdem, wie kompatibel ein Reformvorschlag mit der Verfassung ist, desto leichter oder schwerer lässt er sich umsetzen. Zwar sind Grundgesetzänderungen prinzipiell möglich, die Hürden dafür sind jedoch relativ hoch.

Die aus dem Grundgesetz resultierenden Hürden ergeben sich aus den Antworten auf die Fragen: Was soll

Tabelle 1: Verteilung und Ausgabenanteil der Bruttoausgaben des Produktbereichs „Jugend und Soziales“ unter den Körperschaftsgruppen 2012

	Kreisangehörige Gemeinden	Kreisfreie Gemeinden	Landkreise	Höhere Kommunalverbände
Verteilung der kommunalen Brutto-Sozialausgaben bundesweit in %	18	38	30	14
Bayern	20	31	14	35
Brandenburg	12	19	68	--
Anteil der Brutto-Sozialausgaben an den Gesamtausgaben in %	13	36	50	87

Quelle: Statistisches Bundesamt Rechnungsstatistik 2012

der Bund mitfinanzieren? Wie sollen die Gelder fließen? Eine der grundlegendsten Änderungen des Status quo würde die Forderung beinhalten, dass der Bund künftig alle Ausgaben zu tragen hätte, die durch von ihm veranlasste Gesetze verursacht worden sind. Derzeit bestimmt das Grundgesetz, dass Bund und Länder gesondert die Ausgaben tragen, die sich aus der Wahrnehmung ihrer Aufgaben ergeben. Das darin zum Vorschein kommende Prinzip der Vollzugskausalität geht davon aus, dass die Kosten einer Aufgabe durch den Verwaltungsvollzug verursacht werden. Dieser Grundgedanke steht jedoch im Bereich sozialer Leistungen zur Disposition. Denn diese werden den Kommunen zumeist als pflichtige Aufgaben übertragen. Folglich entstehen die relevanten Kosten weniger durch den Verwaltungsvollzug als vielmehr durch die Aufgabenbegründung in den einschlägigen Gesetzen.

Diese Beurteilung ist zwar richtig. Zugleich ist jedoch ein vollständiger Übergang zum Prinzip der Gesetzeskausalität („wer bestellt, bezahlt“) mit dem Grundgesetz in seiner jetzigen Form nicht vereinbar. Er hätte gravierende Konsequenzen und zöge einen „Totalumbau“ der Finanzverfassung und -verteilung im deutschen Bundesstaat nach sich (Henneke 2014a: 109).

Neben solch radikalen Überlegungen gibt es aber auch eine Reihe weniger umfassender Reformvorschläge. Ein Teil dieser Ansätze zielt darauf ab, das finanzielle Engpa-

gement 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 Verfassung, dass nur bei Geldleistungsgesetzen eine finanzielle Beteiligung des Bundes möglich ist. Geldleistungsgesetze umfassen bspw. die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung (GruSi), die KdU, die Hilfen zum Lebensunterhalt (HLU) sowie das Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG). Eine stärkere Beteiligung an den bzw. eine vollständige Übernahme der Kosten dieser Geldleistungsgesetze durch den Bund ist damit verfassungsrechtlich problemlos möglich.

Verschiedentlich wird gefordert, dass sich der Bund auch an weiteren kommunalen Sozialleistungen finanziell beteiligen sollte (siehe Leistungskatalog in Kapitel 2). Da es sich bei diesen Leistungen jedoch um geldwerte Sachleistungen und andere Dienstleistungen handelt, ist eine Bundesbeteiligung in diesen Fällen nach bestehender Rechtslage nicht zulässig. Entweder müssten sie also zuerst in Geldleistungsgesetze umgewandelt werden oder aber es bedarf einer Grundgesetzänderung.

Insofern sind aus verfassungsrechtlicher Sicht die Geldleistungen für eine Bundesbeteiligung vorzuziehen. Eine Umsetzung ist mit geringeren Problemen behaftet.

Wie bzw. auf welchem Weg kann der Bund nun aber die Kommunen finanziell unterstützen? Nach geltender Rechtslage sind direkte Finanzbeziehungen zwischen dem Bund und den Kommunen nur ausnahmsweise möglich, da die Kommunen staatsrechtlich Teil der Länder sind. Damit sind diese finanziell für sie verantwortlich. Direkte Finanzbeziehungen zwischen Bundes- und Kommunalebene hätten den Vorteil, dass die Finanzen zielgerichtet fließen. Der (ungerechtfertigte) Verbleib eines Teils der Gelder in den einzelnen Länderhaushalten würde somit verhindert.

Eine Grundgesetzänderung in diesem Bereich bedeutet aber einen schweren Eingriff in die Staatsqualität der Länder und würde die Machtverhältnisse im deutschen Föderalstaat merklich verschieben. Politisch betrachtet können die Länder direkten Finanzbeziehungen daher nicht zustimmen.

#### 4.2 Regionale Streuung der Sozialausgaben

Die einzelnen kommunalen Sozialleistungen werden regional in unterschiedlicher Höhe ausgabenwirksam (vgl. Tabelle 2). Die Streuung der Ausgaben kann dabei verschiedene Gründe haben: Sie kann auf soziodemographischen Ursachen beruhen, die von den Kommunen selbst (zumindest kurzfristig) nicht beeinflusst werden können. Sie kann aber auch das Ergebnis lokalpolitischer Entscheidungen zugunsten höherer Leistungsstandards oder umfassenderer Verwaltungsstrukturen bei der Leistungserstellung sein.

Um sich den Ursachen der Streuung zu nähern, ist zwischen den Faktoren „Falldichte“ und „Fallkosten“ zu differenzieren (vgl. Goerl, Rauch und Thöne 2014). Verfügt eine Kommune also bspw. über eine höhere Falldichte bei einer Leistung, so ist sie tendenziell mit höheren Ausgaben konfrontiert. Allerdings trifft dies nur dann zu, wenn der Empfängerkreis einer Leistung weitestgehend festgelegt ist und die Kommune bei der Klassifizierung der Empfänger über keine Ermessensspielräume verfügt. Anders herum weisen unterschiedliche Fallkosten nicht

zwangsläufig auf kommunalindividuelle Entscheidungen hin. So können die Fallkonstellationen und damit der sozialpolitische Aufwand variieren. Auch objektive Faktoren, wie bspw. unterschiedliche Mietspiegel bei den Kosten der Unterkunft, können zu höheren Fallkosten führen. Nichtsdestotrotz existieren bei etlichen Sozialleistungen (z. B. HzE, Eingliederungshilfe) keine exakten Standards, da lokalindividuelles Vorgehen wesensimmanent ist. In solchen Fällen resultieren die Ausgaben in hohem Maße aus lokalpolitischem Ermessen.

Mit Blick auf die hier behandelte Fragestellung einer Bundesbeteiligung ist die Streuung dann „richtig“, wenn sie sachlogisch auf eine unterschiedliche Verteilung objektiver Bedarfsfaktoren zurückzuführen ist. Lokalpolitisch bedingt höhere Ausgaben dürfen nicht durch den Bund finanziert werden.

Relevant ist ferner, ob regional unterschiedliche Fallzahlen mit der Wirtschaftsstruktur einer Stadt interagieren, sprich ob die Ausgaben für die Leistung bei armen, strukturschwachen Kommunen überproportional hoch sind oder ob sie arme wie reiche Kommunen gleichermaßen treffen.

Bei relativ gleichmäßiger Streuung einer Leistung über alle Kommunen hinweg ist aus finanzwissenschaftlicher Sicht eine Erhöhung der Grundfinanzierung der Kommunen im Rahmen der Steuerverteilung anzuraten.

#### 4.3 Kommunale Handlungsspielräume und Steuerungsansprüche des Bundes

Kommunale Handlungsspielräume und Steuerungsansprüche des Bundes sind legitime Interessen der jeweiligen Ebenen. Sie stehen zwangsläufig in einem Spannungsverhältnis zueinander.

Kommunale Handlungsspielräume werden in zweierlei Hinsicht berührt: Einerseits erfolgt durch die zusätzlichen Finanzmittel, die der Bund den Kommunen zur Verfügung stellen würde, eine Stärkung der kommu-

Tabelle 2: Brutto-Ausgaben je Einwohner

	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
NRW	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 2014: 27

nen Handlungsmöglichkeiten. Würde der Bund die Kosten (eines Teils) der von ihm verursachten pflichtigen Sozialausgaben übernehmen, könnten die Kommunen wieder stärker ihre originären Handlungsspielräume nutzen. Andererseits muss mit einer umfangreicheren Finanzierung von kommunalen Aufgaben durch den Bund auch eine stärkere Einflussnahme durch diesen einhergehen. Hier liegen Gefahren für die Effektivität der Sozialleistungen. Denn bei personenzentrierten Leistungen, wie bspw. der Eingliederungshilfe oder HzE, wären bundesrechtliche Ausführungsstandards, die die Ermessensspielräume der Kommunen begrenzen, fachlich nicht wünschenswert (Henneke 2014: 116 f).

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

So sind Geldleistungsgesetze, die sich laut Grundgesetz momentan als einzige für eine Kostenübernahme durch den Bund eignen, bereits grundsätzlich stärker normiert. Eine weitere Einschränkung kommunaler Gestaltungsspielräume ist hier weniger bedrohlich. Folgenreich wäre es lediglich, wenn der Bund mehr als 50 % dieser Ausgaben trägt, da in solchen Fällen die Ausführung der Geldleistungen in Bundesauftragsverwaltung umschlägt (Art. 104a Abs. 3 Satz 2 GG). Damit wären die Kommunen nicht nur der Rechts-, sondern auch der Fachaufsicht des Bundes unterworfen.

Inwiefern dieses Umschlagen für die Kommunen reale zusätzliche Einschränkungen beinhalten würden, ist umstritten. Man kann diesen Effekt für einen deutlichen Einschnitt in die kommunale Selbstverwaltung halten. Andererseits ist die Regelungsdichte bereits so groß, dass sich durch die Bundesauftragsverwaltung materiell in den Behörden nicht viel ändern würde (Goerl, Rauch und Thöne 2014: 137). Ein pragmatischer Ansatz, der diese Diskussion umschifft, ist es, die Bundes-

beteiligung an Geldleistungsgesetzen auf einen Anteil von unter 50 % zu beschränken. Ebenso pragmatisch, aber mit einer Grundgesetzänderung verbunden, ist der Gedanke, eben jenen Satz ersatzlos aus der Verfassung zu streichen mit der Begründung, dass er letztlich systemwidrig sei (Henneke 2014: 96).

Je höher der Finanzierungsanteil des Bundes ausfällt, desto legitimer ist es, mehr Steuerungsbefugnisse bei der Verwendung der Mittel zu fordern. Der Bund hat ein berechtigtes Interesse daran, eine finanzielle Übervorteilung durch die Kommunen zu verhindern.

Da viele soziale Leistungen auf lokaler Ebene durch die Nähe zum Bürger effektiver und effizienter bereitgestellt werden können als durch den Bund, wäre eine Trennung der Finanzierungs- und Ausführungsverantwortung durchaus sinnvoll, sprich: Der Bund zahlt und die Kommunen führen aus. In diesem Fall muss der Bund eine Möglichkeit besitzen, zu hohe Ausgaben einzelner Kommunen a priori zu verhindern oder ex post aufzudecken. Denkbare aufwandsarme Steuerungsformen sind Ziel- und Prozessvorgaben sowie ein Ausgabenvergleich der Kommunen anhand von Kennzahlen.

#### 4.4 Rückwirkungen auf die Finanzausgleiche

Angesichts der Komplexität der deutschen Finanzverfassung zieht jeder Systemeingriff an einer Stelle nahezu automatisch Rückwirkungen an anderer Stelle nach sich. Dies betrifft sowohl den Bund-Länder-Finanzausgleich als auch die 13 verschiedenen landesinternen kommunalen Finanzausgleiche.

So könnte der Bund als Kompensation für eine stärkere Beteiligung an kommunalen Sozialausgaben im Rahmen des Bund-Länder-Finanzausgleichs einen größeren Anteil an der Umsatzsteuerverteilung beanspruchen oder aber andere vertikale Zuweisungen reduzieren. Außerdem wären Forderungen nach einer Reduzierung der Einwohnergewichtung der Stadtstaaten unvermeidbar. Diese wird u. a. mit erhöhten Soziallasten begründet,

welche dann bereits durch die Kofinanzierung des Bundes ausgeglichen würden.

Ebenso könnte es im Verhältnis zwischen Ländern und Kommunen zu Kompensationsbestrebungen kommen, da Finanzmittel des Bundes an die Kommunen verfassungsrechtlich über die Länderhaushalte fließen. Hier treffen sie auf ein komplexes und in den einzelnen Ländern höchst unterschiedliches System der Finanzverteilung zwischen Land und Kommunen.

Die unterschiedliche Weiterleitung von Bundesmitteln durch die Länder kann auf unterschiedlichen Kommunalisierungsgraden der Aufgaben beruhen. So werden einige Sozialleistungen in manchen Ländern durch die Kommunen, in anderen durch das Land getragen oder finanziert. Dementsprechend unterschiedlich würde die Weiterleitung der Bundesgelder erfolgen. Da der Bund das Ziel verfolgt, finanzschwache Kommunen und nicht finanzschwache Länder zu unterstützen, sollte er primär solche Sozialleistungen für Bundesbeteiligungen auswählen, die von der kommunalen und nicht von der Landesebene getragen werden.

Neben der Frage der (vollständigen) Weiterleitung der Mittel stellt sich schließlich zudem noch die Frage, inwiefern die Länder Kompensationen über den kommunalen Finanzausgleich erwirken könnten und somit indirekt von den Finanztransfers des Bundes profitieren. Eine Verringerung der Verbundmasse im kommunalen Finanzausgleich wäre durchaus gerechtfertigt, wenn der Bund zu eigenen Refinanzierungszwecken einen größeren Anteil an der Umsatzsteuer beanspruchen würde.

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 angepasst werden muss.

Die Gefahr einer Reduzierung der Zuweisungen des Landes besteht insbesondere bei bedarfsorientierten Finanzgleichsystemen, denn über die Transfers des Bundes sinkt der Bedarf der Kommunen.

Letztlich ist die effektive Entlastungswirkung einer Bundesfinanzierung abhängig von den Reaktionen der Länder. Jene kann der Bund nicht beeinflussen. Es obliegt den Akteuren in den Ländern, die Verteilung der Gelder zu kontrollieren.

#### 4.5 Überlastung des Bundeshaushaltes

Der Bund hat in jüngerer Zeit an etlichen Stellen finanzielle Entlastungen für die Kommunen, aber auch die Länder bewirkt. Vor dem Hintergrund der demographisch bedingt langfristig steigenden Lasten des Bundeshaushaltes, zusätzlicher Forderungen der Länder in Hinblick auf die Neuverhandlung der föderalen Finanzverhandlungen, anderer wichtiger Politikfelder und nicht zuletzt der Zins- und Konjunkturrisiken sind auch die Spielräume des Bundeshaushaltes endlich. Bei zusätzlichen, über die Vereinbarungen des Koalitionsvertrages hinausgehenden Forderungen lassen sich Kompensationen des Bundes über die primäre Steuerverteilung immer weniger abwehren. Solche Änderungen der Steuerverteilung müssen verhindert werden, um die Komplexität der Verteilungswirkungen nicht unkontrollierbar steigen zu lassen. Die Entlastung der Kommunen muss daher im zugesagten Volumen von fünf Milliarden Euro jährlich verbleiben. Für dieses Volumen besteht kein Kompensationsanspruch.

### 5. Handlungsvorschlag

Aus den vorangegangenen Erörterungen ergeben sich wichtige Erkenntnisse hinsichtlich der Möglichkeiten einer Kofinanzierung kommunaler Sozialausgaben durch den Bund:

- Sie müssen sich im Rahmen des geltenden Grundgesetzes bewegen. Umfängliche Novellierungen sind

#### Jüngere kommunale Entlastungen durch den Bund

Seit dem Jahr 2005 hat der Bund etliche Schritte unternommen, die Kommunen in Bezug auf deren soziale Ausgaben zu entlasten. So hatte bereits die Einführung des SGB II 2005 und der Finanzierungsanteil des Bundes an den KdU eine entlastende Intention. Dieser Bundesanteil wurde in den Folgejahren mit sozialpolitischen Zielstellungen (z. B. Schulsozialarbeit, Bildung und Teilhabe, Südosteuropa) mehrfach geändert. Die KdU entwickelten sich zum wichtigsten Finanzierungskanal.

Den Ausbau der U-3-Betreuung 2008 bis 2013 unterstützte der Bund über ein Sondervermögen in Höhe von vier Milliarden Euro. Ab dem Jahr 2014 fließen jährlich 770 Millionen Euro für die Betriebskosten. Sowohl Investitionshilfen als auch Betriebskosten wurden in der Folge aufgestockt. Der Koalitionsvertrag der 17. Legislaturperiode sieht eine weitere Aufstockung vor.

Im Ergebnis der Gemeindefinanzreformkommission 2011 übernahm der Bund ab 2014 vollständig die Grundsicherung im Alter nach SGB XII.

Angesichts stark steigender Flüchtlingszahlen und Aufwendungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz stellt der Bund den Kommunen für die Jahre 2015 und 2016 jeweils 500 Millionen Euro zur Verfügung.

Aus dieser kurzen Liste lassen sich bereits einige Erkenntnisse gewinnen: Da Gelder fließen über die Länderhaushalte oder pauschal über die Steuerverteilung. Die Entlastungswirkung ist damit zum einen zufällig, zum anderen für den Bund nicht steuerbar. Die Mittel führen nicht zu einer Minderung der Ausgaben, sondern zu einer nicht zweckgebundenen Erhöhung der allgemeinen Deckungsmittel. Das Grundproblem dynamischer Ausgaben wird nicht tangiert. Die Transparenz der Entlastungen ist gering.

zu vermeiden, um Auswirkungen auf das föderale Gefüge und politische Hürden zu reduzieren.

- Die Kofinanzierung soll an einer Leistung mit objektiverer Ausgabenstreuung ansetzen. 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 für den Bund entwickelt werden, um übermäßige lokale Freigiebigkeit zu eigenen Lasten zu vermeiden. Die Kofinanzierung des Bundes sollte an einer Leistung ansetzen, bei welcher der Verlust an lokalem Ermessen nicht schwer wiegt.
- Die Finanztransfers müssen im zugesagten Volumen von fünf Milliarden verbleiben, um Kompensationen des Bundes zu erübrigen. Denn jene erschweren die politische Einigung und mindern den fiskalischen Nutzen. Detailänderungen im Länderfinanzausgleich hinsichtlich der Anrechnung kommunaler Finanzkraft und Stadtstaatenwertung sind hingegen eine Angelegenheit der Länder untereinander.
- Anpassungen der kommunalen Finanzausgleiche stehen im alleinigen Ermessen der Länder. Sie entziehen sich der Steuerbarkeit durch den Bund.

Die Hilfen zur Gesundheit, die Hilfen zum Lebensunterhalt und Hilfen zur Pflege nach SGB XII erscheinen auf den ersten Blick durchaus als geeignet. Gegen die ersten beiden als Optionen spricht jedoch ihr geringes Ausgabevolumen. Bei den Hilfen zur Pflege treten neben die Geldleistung zudem noch weitere nicht normierbare Dienstleistungen hinzu. Hier wäre eine kommunale Entlastung besser über die Abgrenzung zur gesetzlichen Pflegeversicherung zu bewirken.

KITA-Ausgaben stellen mit rund 22 Milliarden Euro voluminmäßig die größte Sozialleistung der Kommunen

dar und weisen zudem eine enorme Dynamik auf. Mit dem Fokus zielgerichteter Entlastungen strukturschwacher Kommunen sind sie für eine Kostenbeteiligung des Bundes aber nicht geeignet. Denn die KITA-Ausgaben fallen nicht primär in Abhängigkeit einer Strukturschwäche an. Sie treffen alle Gemeinden, gleich ob reiche oder arme. Darüber hinaus gehen die Ausgaben-erhöhungen auch auf Standardsetzungen der Länder und Kommunen selbst zurück.

Die erwähnte 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 zu ermöglichen, soll die Eingliederungshilfe aus einer bisherigen Sach- und Dienstleistung in eine Geldleistung umgewandelt werden. Eine Reform der Eingliederungshilfe ist sozialpolitisch ohne Frage wünschenswert und auch infolge der UN-Konvention geboten. Die Verknüpfung mit dem Ziel einer kommunalen Entlastung ist jedoch nicht sachgerecht. Zum einen wird die Leistung mehrheitlich nicht kommunal getragen. In acht von 13 Flächenländern tragen die Länder 50 % der Ausgaben und mehr. 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.

In den letzten Jahren geriet angesichts steigender Flüchtlingszahlen das Asylbewerberleistungsgesetz wieder in den Blickpunkt. Eine vollständige Übernahme dieser Leistungen durch den Bund ist zwingend. Die Kommunen haben keinen Einfluss auf die Fallzahlen. Eine Übernahme dieser Leistung ist jedoch keine Entlastung der Kommunen, sondern lediglich die Minderung einer zusätzlichen Belastung. Sie darf daher nicht mit den im Koalitionsvertrag zugesagten fünf Milliarden Euro verrechnet werden. Eine wichtige Stellschraube liegt im Übergang vom AsylBWLG in das Regelsystem der Grundsicherung.

Im Ergebnis dieser Abwägungen ist die vollständige Verwendung der zugesagten Bundesmittel für die Kosten der Unterkunft nach SGB II die beste Option. Der Finanzierungsanteil (KdU) des Bundes stiege, nach heutiger Rechtslage und Ausgabevolumen, rund 28% auf ca. 65%. Im Vergleich der Leistungen nach SGB II, VIII und XII ist sie praktisch die einzige Leistung, die sich sachlich überhaupt anbietet. Darüber hinaus sind die KdU geradezu vortrefflich zur Verwirklichung des Entlastungsziels geeignet:

- Die Ausgaben streuen fast vollständig nachvollziehbar entsprechend der SGB-II-Quote. Es besteht wenig örtliches Ausgabermessen.
- SGB II bildet die Langzeitarbeitslosigkeit und damit die lokale Armut sowie insbesondere die Kinderarmut messbar ab.
- Ein höherer Bundesanteil an den KdU entlastet gezielt die strukturschwachen Kreise und kreisfreien Städte. Es werden dort überproportional Gelder für andere Aufgaben frei.
- Es besteht bereits ein etablierter und nach Aussage der Kommunen funktionierender Finanzierungskanal.
- Der Finanzierungsanteil des Bundes von rund 65 % lässt den Kommunen eine spürbare eigene Interessenquote, die Ausgaben gering zu halten.

Der Anteil der KdU an den bereinigten Ausgaben der Kommunen bewegte sich 2012 auf Länderebene zwischen 3 % in Bayern und 11 % in Sachsen-Anhalt. Innerhalb der Länder treten zwischen den Kommunen erhebliche Spannbreiten auf. Sie liegen zum Beispiel in Bayern zwischen 1% im Kreis Eichstätt und 7% in Nürnberg, in Niedersachsen zwischen 2,5% in Wolfsburg und 12,6% in Delmenhorst. Kommunen mit einer strukturell schwierigen Situation in Haushalt und Gesellschaft profitieren von diesem Entlastungsweg überproportional. Ein Blick auf NRW macht dies

deutlich: Von den 52 Gesamtkreisen und kreisfreien Städten NRWs waren im Jahr 2012 24 defizitär. Die zusätzliche Entlastung dieser 24 Kommunen über die KdU entspräche fast drei Viertel ihrer Defizite.

Trotz der überzeugenden Argumente für die KdU ist auch jene Option mit Nachteilen aus Sicht einzelner Akteure verbunden. Eine perfekte Lösung existiert schlichtweg nicht. Besagte Konsequenzen sind aber im Vergleich zu anderer Optionen gering und händelbar.

- Der Bund benötigt ein praktikables Steuerungsverfahren. Die Bundesauftragsverwaltung muss ersetzt bzw. novelliert werden. Dieser Schritt ist allerdings im Zuge der bereits 2014 vollständig übernommenen Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung ohnehin vonnöten.
- Die Jobcenter als gemeinsame Einrichtungen zwischen Kommunen und Bundesagentur für Arbeit müssen trotz des dann geringen kommunalen Finanzierungsanteils fortgeführt werden.
- Mit der Umwidmung der Kommunalentlastung darf die Reform der Eingliederungshilfe nicht abgebrochen werden.

Einige Länder werden diesen Weg ablehnen, da ihre „Gewinne“ im Vergleich zu anderen Optionen gering erscheinen. Die Verteilung der durch den Bund bereitgestellten Mittel folgt dem jeweiligen Problemniveau im Land, nicht politischer Opportunität. Der vorgeschlagene Weg bedingt daher die Solidarität unter den Ländern ebenso wie jene innerhalb der kommunalen Familie.

## Literatur

- BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (2012). Kommunale Kassenkredite. Bonn.
- Bertelsmann Stiftung (2012). Neuordnung der föderalen Finanzverfassung Deutschlands ab 2020. Gütersloh.

- Bertelsmann Stiftung (2015). Kommunale Sozialausgaben. Wie der Bund sinnvoll helfen kann. Gütersloh.
- Goerl, C., A. Rauch und M. Thöne (2014). Schwerpunkte kommunaler Ausgabenlasten im Ländervergleich. FiFo-Berichte Nr. 16. Köln: FiFo.
- Henneke, H.-G. (2014). Föderale Aufgaben- und Finanzbeziehungen ab 2020. Kommunale Erwartungen. Schriften des Deutschen Landkreistages, Band 125. Berlin: Deutscher Landkreistag.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der wirtschaftlichen Entwicklung (2014). Jahresgutachten 2014/2015. Wiesbaden.
- Schoch, F. und J. Wieland (1995). Finanzierungsverantwortung für gesetzgeberisch veranlasste kommunale Aufgaben. Baden-Baden: Nomos-Verlagsgesellschaft.

## Mission

„Analysen und Konzepte“ ist eine Publikationsreihe aus dem Programm LebensWerte Kommune. Das Programm widmet sich den drei großen gesellschaftlichen Herausforderungen auf kommunaler Ebene: dem demographischen Wandel in seinen Ausprägungen und Auswirkungen auf alle Politikfelder, der zunehmenden sozialen Spaltung, insbesondere bei Kindern und Jugendlichen, sowie der Haushaltskrise, die sich regional vertieft und kommunales Agieren behindert. „Analysen und Konzepte“ soll Ergebnisse der Stiftungsarbeit zu diesen Themen praxisgerecht vermitteln und den Entscheidungsträgern relevante Informationen zur Verfügung stellen.

Die Bertelsmann Stiftung engagiert sich in der Tradition ihres Gründers Reinhard Mohn für das Gemeinwohl. Sie versteht sich als Förderin des gesellschaftlichen Wandels und unterstützt das Ziel einer zukunftsfähigen Gesellschaft. Die Bertelsmann Stiftung tritt ein für die Stärkung kommunaler Selbstverwaltung, da auf kommunaler Ebene gesellschaftlichen Herausforderungen am wirkungsvollsten begegnet werden kann. Die Stiftung ist unabhängig und parteipolitisch neutral.

## Ausblick

Nr. 4/2015 erscheint im August 2015

### Altersarmut in Deutschland – Regionale Verteilung und Erklärungsansätze

Die Altersarmut ist im Vergleich zur Armut in der Gesamtbevölkerung noch nicht auffallend hoch. In den letzten Jahren war jedoch ein kontinuierlicher Anstieg der Armutsgefährdungsquoten in der älteren Bevölkerung zu verzeichnen: von 11 Prozent im Jahr 2005 auf 14,3 Prozent im Jahr 2013. In Zukunft ist ein weiterer Anstieg zu erwarten. Das Altersarmutsrisiko ist zudem regional unterschiedlich verbreitet. Hierzu lagen jedoch bislang nur Ergebnisse für einzelne Bundesländer oder Raumordnungsregionen vor. Eine neue Studie schließt diese Lücke und präsentiert einen Gesamtüberblick für Deutschland und Ergebnisse für die Kreise und kreisfreien Städte. Im Auftrag der Bertelsmann Stiftung untersuchte die Ruhr Universität Bochum in Kooperation mit IT.NRW die soziostrukturellen Ursachen sowie die regionale Verteilung und Entwicklung der Altersarmut. Die Auswertungen basieren auf dem „Wegweiser Kommune“ und dem Mikrozensus. Die kommende Ausgabe von „Analysen und Konzepte“ fasst die zentralen Ergebnisse der Studie zusammen und skizziert Handlungsmöglichkeiten für Kommunen.

## Impressum

© 2015 Bertelsmann Stiftung

Bertelsmann Stiftung | Carl-Bertelsmann-Straße 256  
33311 Gütersloh | [www.bertelsmann-stiftung.de](http://www.bertelsmann-stiftung.de)

**Autoren** Friederike Sophie Niemann, Dr. René Geißler | **Verantwortlich** Dr. René Geißler | **Lektorat** Rudolf Jan Gajdacz, München | **Gestaltung** Nicole Meyerholz, Bielefeld | **Bildnachweis** © OJO Images – F1 ONLINE | **ISSN** 2199-7969