



A | Rückblick 2008 bis 2019

B | Effekte von Pandemie und Rezession

C | Haushaltslage im Jahr 2020

D | Prognose der Finanzlage

E | Gewerbesteuer

F | Kosten der Unterkunft

G | Kassenkredite

Inhalt

Summary	4
1. Einleitung	5
2. Hintergrund der KdU	6
3. Entwicklung der KdU von 2005 bis 2019	9
4. KdU im Krisenjahr 2020	14
5. Erhöhung des Bundesanteils an den KdU	19
6. Fazit	23
Literatur	24
Impressum	25

Summary

- Im Katalog der kommunalen Sozialleistungen besitzen die KdU aus SGB II eine besondere Sensibilität, da sie in engem Zusammenhang zum Arbeitsmarkt stehen. Traditionell sind die KdU-Ausgaben daher in wirtschaftsschwachen Kommunen deutlich höher, als in wirtschaftsstarken.
- Im langfristigen Zeitverlauf von 2015 bis 2019 waren die bundesweiten Ausgaben nominal relativ konstant, obgleich in diesem Zeitraum die Arbeitslosigkeit deutlich zurückging. Ursachen dieses Effekts liegen in Migration und steigenden Mieten.
- Auf regionaler Ebene der Länder treten deutliche Unterschiede der Trends auf. In Ostdeutschland, 2009 noch an der Spitze der Ausgaben, sanken diese stark zu 2019, während sie in Nordrhein-Westfalen oder dem Saarland stiegen.
- Die zehn Kommunen mit den geringsten KdU-Ausgaben waren bayerische Kreise, während die zehn Kommunen der höchsten Ausgaben zehn kreisfreie Städte sind (sieben aus Nordrhein-Westfalen). Im Zeitverlauf hat die Belastungskonzentration in den Städten zugenommen. Die Ausgaben der Stadt Gelsenkirchen waren 2019 je Einwohner mehr als 20 Mal höher als jene im Kreis Unterallgäu.
- Im Jahr 2020 sind die bundesweiten Ausgaben der KdU – relativ gering – um 3 Prozent gestiegen, was einen Trendwechsel der Vorjahre bedeutet. Der Höhepunkt der Ausgaben war im Juni erreicht, sank danach leicht ab, liegt jedoch weiterhin über dem Niveau von 2019. In Ostdeutschland sanken die KdU-Ausgaben trotz der Wirtschaftskrise, während sie in Westdeutschland stiegen.
- Seit Einführung der KdU 2005 erstattet der Bund den Kommunen einen im Zeitverlauf wachsenden Anteil der Kosten. 2019 lag dieser im Bundesdurchschnitt bei 47 Prozent. Mit dem Ziel der finanziellen Entlastung in der Wirtschaftskrise wurde der Bundesanteil ab 2020 um 25 Prozentpunkte erhöht.

1. Einleitung

Die sozialen Aufgaben und daraus entstehenden Kosten der Kommunen sind Gegenstand jahrzehntelanger Debatten. Diese speist sich sowohl aus rechtlichen (Bundesgesetze als Auftragsgrundlage), praktischen (geringe lokale Handlungsspielräume), ökonomischen (Sinnhaftigkeit der Verortung auf lokaler Ebene) und finanziellen Argumenten. Insbesondere die hohe Dynamik der Sozialausgaben wird seit Langem thematisiert und meist mit der Forderung verbunden, der Bund möge Kosten erstatten.¹ Denn die sozialen Aufgaben binden wachsende Teile der kommunalen Haushalte, verdrängen Mittel für rechtlich nicht oder wenig regulierte Maßnahmen wie z. B. Investitionen und führten vor allem finanzschwache Kommunen oft in Haushaltskrisen.

Grundsätzlich tragen die Kommunen soziale Leistungen aus vier Sozialgesetzbüchern (SGB):

- SGB II Grundsicherung für Arbeitssuchende (u. a. Eingliederung in Arbeit, Kosten der Unterkunft und Heizung, Bildung und Teilhabe)
- SGB VIII Jugendhilfe (u. a. Hilfen zur Erziehung, Kita, Familienhilfe)
- SGB IX Bundesteilhabegesetz (u. a. Leistungen für Menschen mit Behinderung)²
- SGB XII Sozialhilfe (u. a. Grundsicherung im Alter, Hilfen zur Pflege, Eingliederungshilfe, Hilfen zum Lebensunterhalt)

In all diesen Leistungsbereichen kam es in den vergangenen zehn Jahren zu erheblichen Veränderungen. Im Bereich des SGB VIII führte der bundespolitisch beschlossene Kita-Ausbau zu einer Verdoppelung der Ausgaben zwischen 2008 und 2019 sowie zu erheblichen und dauerhaften Transfers des Bundes. Innerhalb des SGB XII hat der Bund seit 2014 die demografisch bedingt hoch dynamische Finanzierung der Grundsicherung im Alter übernommen. Ab dem Jahr 2017 trat eine umfassende Reform der ehemals in SGB XII verorteten Eingliederungshilfe in Kraft.

Im Zuge der Coronapandemie sind die Kosten der Unterkunft und Heizung (KdU) nach SGB II von besonderem Interesse, denn hierin spiegelt sich die Entwicklung des lokalen Arbeitsmarktes wider. Darüber hinaus sind die KdU seit ihrer Einführung Gegenstand regelmäßiger Diskussion, kommunaler Forderungen und bundesrechtlicher Anpassung, da naturgemäß ein Konflikt zwischen hohem Ausgabebedarf und geringer Wirtschaftskraft auftritt. Dieses Kapitel stellt die zeitlichen und regionalen Trends der KdU vor und im Verlaufe der Wirtschaftskrise des Jahres 2020 dar.

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).

² Die konkrete kommunale Betroffenheit variiert zwischen den Ländern.

2. Hintergrund der KdU

Die Grundsicherung für Arbeitssuchende nach SGB II wurde mit dem Jahr 2005 eingeführt, um die vormals getrennt bestehenden Hilfesysteme der Sozialhilfe und der Arbeitslosenhilfe zu vereinen (Geißler und Niemann 2015, S. 26).³ Die Kommunen sind für verschiedene Leistungen zuständig, wobei die KdU den bei Weitem größten Teil der Ausgaben binden. Träger der Leistungen sind in allen Bundesländern die Kreise und kreisfreien Städte.

Im Vergleich zu anderen sozialen Aufgaben der Kommunen besitzen die KdU zwei problematische Eigenschaften: Sie stehen in direkter Abhängigkeit zur wirtschaftlichen und sozialen Lage einer Kommune. Und sie resultieren fast vollständig aus gerichtlich gefestigten Ansprüchen an die Wohnungsgröße sowie dem lokalen Mietniveau (Arnold et al. 2015a: 78 f.). Diese beiden Eigenschaften führen dazu, dass wirtschaftsschwache Kommunen überproportional belastet sind, ohne dass diese Kommunen echten Einfluss auf die Ausgabenhöhe besitzen. Diese Belastung kann zu einer Verdrängung anderer Ausgaben wie z. B. Investitionen und damit zu einem Verfall kommunaler Infrastruktur und perspektivisch sinkender Wirtschaftskraft führen (Arnold et al. 2015b: 1038). Auch die Korrelation der KdU zu den Kassenkrediten ist belegt (BBSR 2012).

Eine der Intentionen zur Einführung des SGB II in 2005 war die finanzielle Entlastung der Kommunen von der früheren Sozialhilfe (Wixforth 2016: 3). Um eine de facto Entlastung durch die damalige Reform auch zu gewährleisten, trägt der Bund seit Einführung der Leistung einen Teil der Aus-

³ Die Parallelität zweier Leistungen in unterschiedlicher Höhe, Anspruchsvoraussetzungen, Trägerschaft und Finanzierung führte zu Intransparenz, Bürokratie, gegenseitigen Kostenverschiebungen und Gerechtigkeitsfragen.

TABELLE 1 **Hilfearten in SGB II in kommunaler Trägerschaft 2018**, in Mio. Euro

Hilfeart im SGB II	Ausgaben in Mio. Euro	In Prozent
Leistung für Unterkunft und Heizung (KdU)	13.236	83,9
Grundsicherung für Arbeitssuchende nach SGB II	1.030	6,5
Leistungen für Bildung und Teilhabe	443	2,8
Arbeitslosengeld II (ohne KdU)	358	2,3
Sonstige Leistungen nach SGB II	714	4,5

Quelle: DESTATIS, kommunale Rechnungsstatistik 2018

gaben.⁴ In den Folgejahren war die Höhe des Bundesanteils immer wieder Gegenstand politischer Diskussionen und es kam zu einer Vielzahl rechtlicher Anpassungen (Textbox 1). Diese befristeten und unbefristeten Aufstockungen des Bundesanteils hatten teils das Ziel, die Kommunen finanziell zu entlasten, dienten teils aber auch der relativ fokussierten Förderung strukturschwacher Kommunen für andere Zwecke (Wixforth 2016). Infolge dieses Bundesanteils muss in der Analyse der Haushaltsbelastungen zwischen Brutto- und Nettoausgaben (nach Abzug des Bundesanteils) der Kommunen für KdU unterschieden werden. Die folgenden Abschnitte analysieren größtenteils die Bruttoausgaben, da diese die sozialen und wirtschaftlichen Problemlagen einer Kommune widerspiegeln.

⁴ Die Abwicklung dieser Zahlungen erfolgt über die Länderhaushalte, die die Zahlungen auf Basis von Ausführungsgesetzen und anhand der kommunalen Ist-Ausgaben der KdU an ihre Kommunen weiterreichen.

TEXTBOX 1 Entwicklung der Bundesbeteiligung an den KdU¹

Im Jahr 2005 wurden die Sozialleistungen der Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe in Form des SGB II zusammengelegt. Zielstellung war eine Vereinfachung des Systems und nicht zuletzt die finanzielle Entlastung der Kommunen. Um diese Entlastung auch tatsächlich zu erreichen, wurde im Zuge der Reform eine Bundesbeteiligung an den KdU eingeführt.

Ursprünglich lag die Bundesbeteiligung einheitlich bei 29,1 Prozent (Sockel-Beteiligung). Die genaue Bundesbeteiligung wurde seit 2005 mehrfach verändert. So wurden zusätzliche Beteiligungskomponenten eingeführt, das Berechnungsverfahren des Bundesanteils geändert und bestehende Komponenten erhöht oder abgesenkt. Im Ergebnis setzte sich der Bundesanteil 2019 aus vier Komponenten zusammen. Abbildung 1 zeigt den Bundesanteil und dessen Zusammensetzung im Zeitverlauf. Anfang

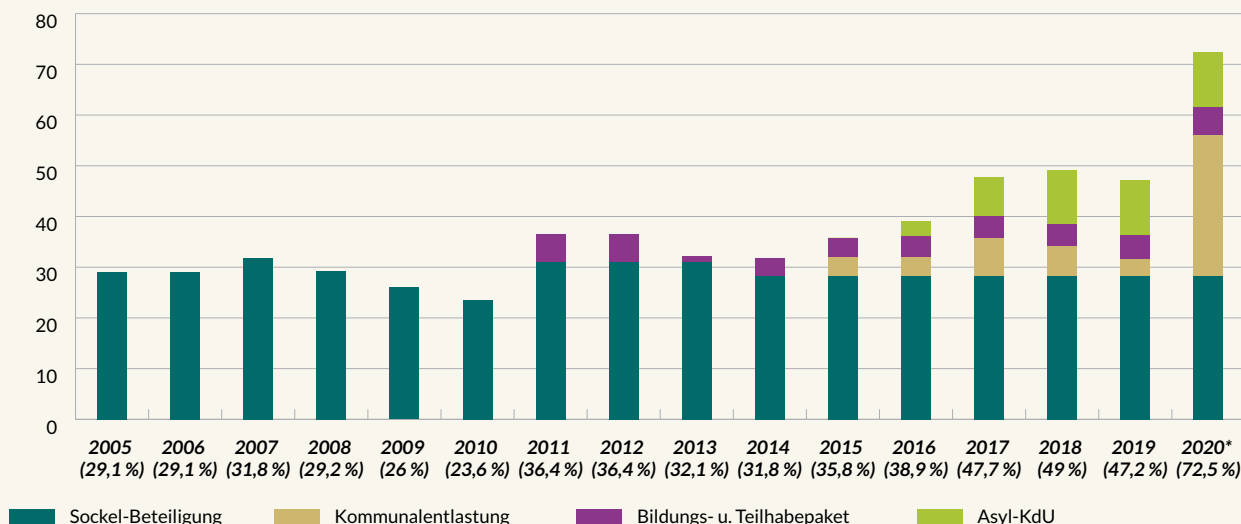
1 Für weiterführende Analysen vgl. Boettcher et al. (2021) und Wixforth (2016)

des Jahres 2020 konnten die Kommunen in den Flächenländern unter den geltenden Regeln mit einem durchschnittlichen Bundesanteil von 47,2 Prozent rechnen.

Rückwirkend zum Januar 2020 wurde die Bundesbeteiligung ein weiteres Mal geändert und mit zusätzlich 25 Prozentpunkten deutlich erhöht. Der Bund erhöht seine Beteiligung auf bis zu 75 Prozent, schöpft diesen Rahmen aktuell jedoch noch nicht aus.

Abbildung 2 zeigt den Effekt der zusätzlichen Bundesbeteiligung 2020 im Ländervergleich. Sichtbar wird das nach Bundesländern unterschiedliche Erstattungs-niveau 2019, das aus der Privilegierung von Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz bei der Sockel-Beteiligung sowie den Berechnungsverfahren bei der Beteiligung aus dem Bildungs- und Teilhabepaket sowie den Asyl-KdU resultiert (grüner Balken der Abbildung). Die 2020 eingeführte zusätzliche Entlastung von einheitlich 25 Prozentpunkten wird, vereinfacht gesagt, addiert. Im Ergebnis variiert somit auch die Bundesbeteiligung insgesamt zwischen den Ländern im Jahr 2020 und in kommenden Jahren.

ABBILDUNG 1 Zusammensetzung des Bundesanteils an den KdU im Zeitverlauf und nach Komponenten

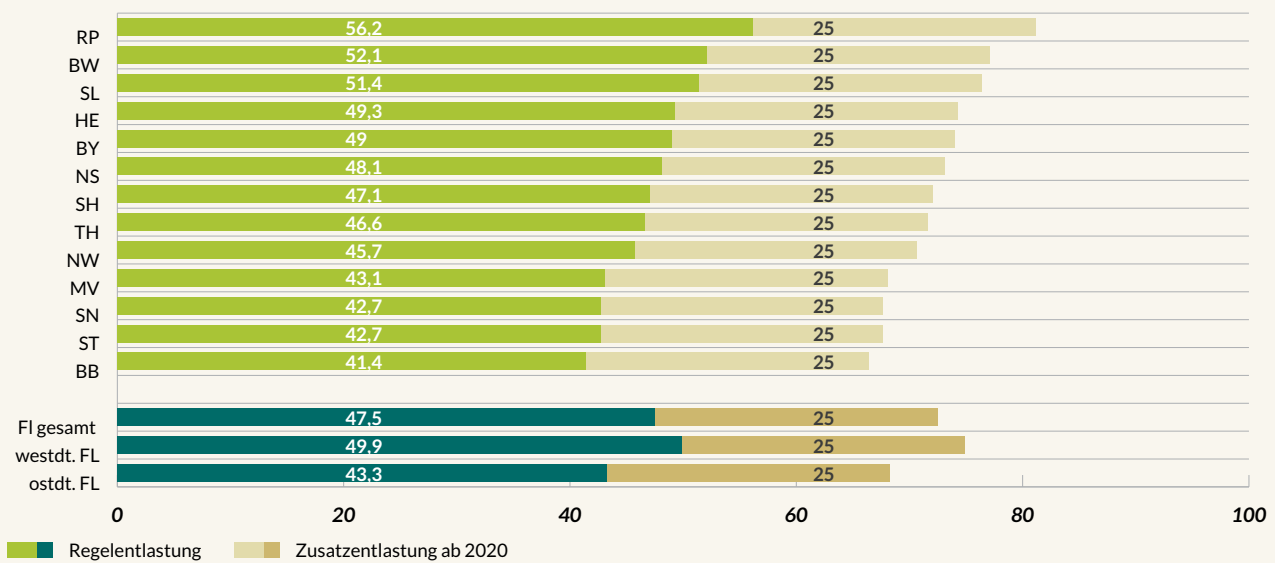


*) Bei den dargestellten Beteiligungsquoten nach Absatz 9 (Asyl-KdU) handelt es sich noch nicht um abschließende Werte. Auf der Grundlage der im Jahr 2020 von den Kommunen getätigten Istausgaben für die KdU von Bedarfsgemeinschaften mit Fluchtmigrationskontext wird mit der Bundesbeteiligungs-Festlegungsverordnung 2021 eine rückwirkende Anpassung der Beteiligung erfolgen, die in dieser Abbildung jedoch noch nicht berücksichtigt werden konnte.
Quelle: Boettcher et al. 2021

Die höchste Erstattung erhalten die Kommunen in Rheinland-Pfalz (81,2 Prozent) gefolgt von jenen in Baden-Württemberg (77,1 Prozent) und dem Saarland (76,4 Prozent). Am anderen Ende des Spektrums liegen die ostdeutschen Kommunen, wo

Teils weniger als 69 Prozent der KdU-Ausgaben vom Bund übernommen werden. Zwischen der höchsten (Rheinland-Pfalz) und niedrigsten Erstattungsquote (Brandenburg) liegen fast 15 Prozentpunkte.

ABBILDUNG 2 **Kostenübernahme durch den Bund, Regelentlastung nach geltender Gesetzgebung zu Beginn des Jahres 2020 und Zusatzentlastung von 25 Prozent**



Quelle: Eigene Berechnungen nach des § 46 SGB II sowie der Bundesbeteiligungs-Festlegungsverordnungen 2019 und 2020

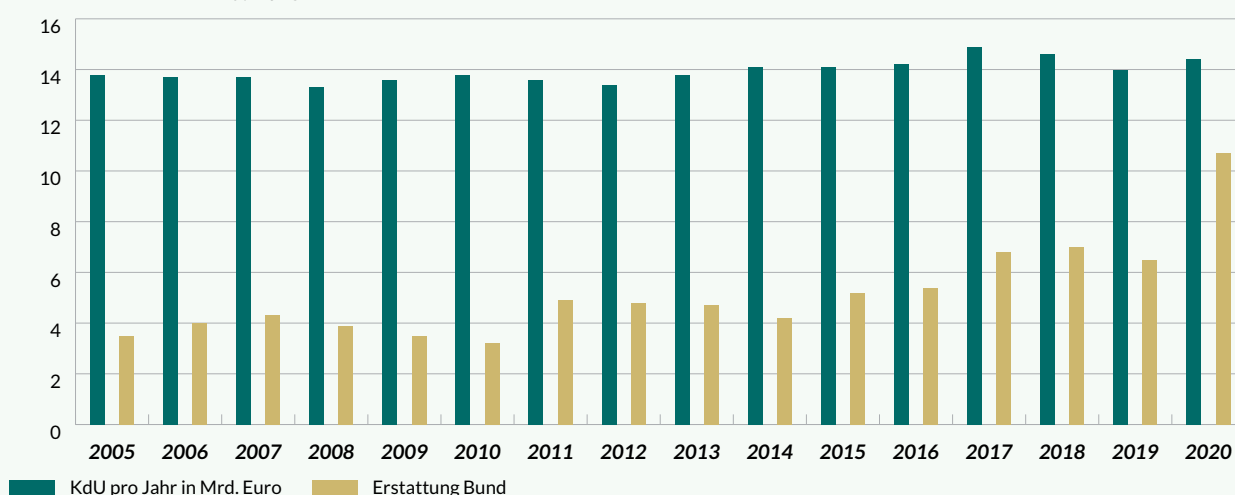
3. Entwicklung der KdU von 2005 bis 2019

Abbildung 3 zeigt die bundesweiten kommunalen Ausgaben für KdU seit Einführung dieser Leistung 2005. Deutlich wird, dass die Ausgaben über den gesamten Zeitraum bis 2019 nominal nahezu konstant blieben. Lediglich im Zeitraum 2012 bis 2017 bestand eine gewisse Ausgabedynamik von durchschnittlich etwa 2 Prozent jährlich (Anstieg von 13,45 auf 14,88 Milliarden Euro). Bereits im Folgejahr aber sanken die Ausgaben wieder. Diese geringe Ausgabedynamik ist ein fundamentaler Unterschied zu den anderen großen Blöcken der kommunalen Sozialausgaben. In den Bereichen Kita, Grundsicherung im Alter oder Eingliederungshilfe steigen die Ausgaben u. a. infolge politischer Entscheidungen (Kita-Ausbau) oder demografischer Entwicklungen kontinuierlich und deutlich schneller als die Einnahmen.

Offensichtlich liegen solche Faktoren bei den KdU nicht vor. Betrachtet man diese Zahlen vor dem Hintergrund steigender kommunaler Gesamteinnahmen und Gesamtausgaben über die Zeit, sank die Belastung der Kommunen aus den KdU in den vergangenen Jahren sogar. 2006 banden sie im bundesweiten Durchschnitt 9 Prozent der bereinigten Gesamtausgaben, 2019 waren es nur noch 5 Prozent.

Die Erstattungen des Bundes haben sich in ihrem Anteil fast jährlich geändert, was zunächst an ihrem formelbasierten Berechnungsverfahren und ab 2011 an zusätzlichen Erstattungskomponenten liegt (vgl. Textbox 1). Im Vergleich zu 2005 lag der Bundesanteil bereits 2019 deutlich höher und stieg 2020 noch einmal sprunghaft an.

ABBILDUNG 3 **Jährliche Bruttoausgaben der Kommunen für KdU in SGB II und jährliche Erstattungen des Bundes,**
in Mrd. Euro



Quelle: Bundesagentur für Arbeit, Strukturen der Grundsicherung, Zahlungsansprüche von Bedarfsgemeinschaften; Statistisches Bundesamt, Kassenstatistiken

Hinter den bundesweiten Zahlen stehen regional sehr unterschiedliche Ausgabenniveaus und zeitliche Trends (Abbildung 4). Unter den Flächenländern weisen 2019 die Kommunen Nordrhein-Westfalens die höchste Belastung aus. Es zeigt sich ein kontinuierlicher abnehmender Verlauf bis hin zu Bayern mit den geringsten Ausgaben. Je Einwohner sind die Ausgaben Nordrhein-Westfalens dreimal so hoch wie jene in Bayern. Im langfristigen Vergleich zum Jahr 2009 zeigt sich eine andere Struktur an der Spitze der Belastung. Damals hatten vier ostdeutsche Länder die höchste Ausgabenbelastung. Bei den drei Ländern mit den geringsten Ausgaben je Einwohner (Bayern, Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz) gab es hingegen keine Veränderung. Offensichtlich kam es in Ost- und Westdeutschland zu unterschiedlichen Trends in diesen zehn Jahren. In den ostdeutschen Kommunen sanken die KdU-Ausgaben um 31 Prozent, in den westdeutschen Kommunen stiegen sie um 12 Prozent. In Ostdeutschland gelang es, in dieser Dekade einen großen Teil der in Folge der Wiedervereinigung entstandenen Langzeitarbeitslosigkeit abzubauen.⁵ Mehrheitlich er-

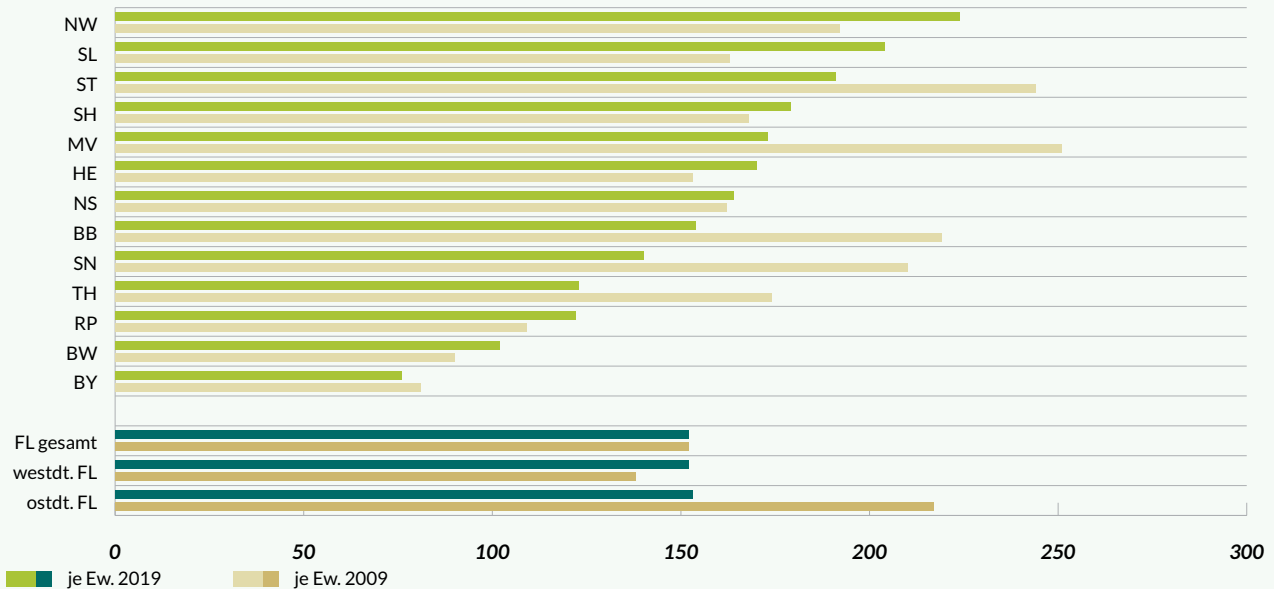
5 Im Jahr 2005 lag die Arbeitslosenquote Ostdeutschlands acht Prozentpunkte über jener in Westdeutschland. 2020 betrug die Differenz nur noch 1,8 Prozentpunkte.

folgte dies durch den Übergang in die Rente (Brenke 2014: 952).⁶ In Westdeutschland gab es keinen vergleichbaren Abbau der SGB-II-Zahlen.

Die Spannweite der Veränderungen reicht von -35 Prozent in Sachsen bis zu +21 Prozent im Saarland. Bestand das Quartett an der Spitze der Ausgaben 2009 aus vier ostdeutschen Ländern, war 2019 nur noch eines darunter. An der Spitze der Belastung, in den Kommunen Nordrhein-Westfalens und dem Saarland, sind im Zeitverlauf gravierende Verschlechterungen zu beobachten. Lag Nordrhein-Westfalen 2009 noch 40 Euro je Einwohner über dem Bundesdurchschnitt, stieg diese Differenz bis 2019 auf 72 Euro. Im Saarland wuchs der Abstand von 11 auf 42 Euro je Einwohner.

6 Der Rückgang in SGB II geht nicht mit einem Anstieg der Grundsicherung im Alter einher. Zwischen 2009 und 2019 sank die Zahl ostdeutscher SGB-II-Bezieher um 737.000 Personen. Ende 2019 bezogen aber lediglich 33.000 ostdeutsche Rentner Grundsicherung im Alter. Vgl. Statistisches Bundesamt: Pressemeldung Nr. 140 vom 22. April 2020.

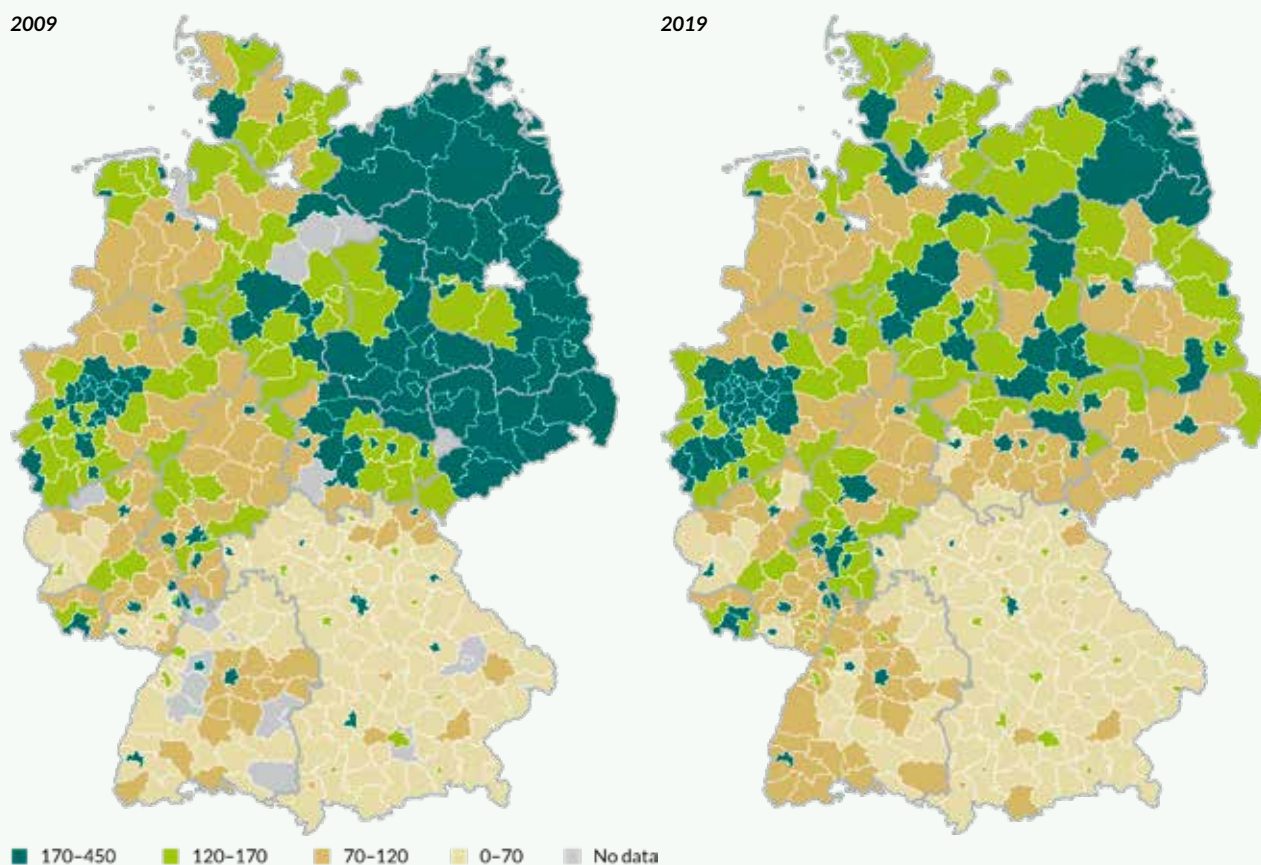
ABBILDUNG 4 Kommunale Ausgaben für KdU je Einwohner im Jahresvergleich



Quelle: Bundesagentur für Arbeit, Strukturen der Grundsicherung, Zahlungsansprüche von Bedarfsgemeinschaften

BertelsmannStiftung

ABBILDUNG 5 Gesamtkreise, KdU, Gegenüberstellung der Pro-Kopf-Bruttoausgaben in den Gesamtkreisen von 2009 (links) und 2019 (rechts)



Quelle: Bundesagentur für Arbeit, Zahlungsansprüche von Bedarfsgemeinschaften – gesonderte Abfrage bei der Bundesagentur für Arbeit

| BertelsmannStiftung

Um die regionalen Unterschiede genauer zu untersuchen, stellt die Abbildung 5 die Karten der Gesamtkreise von 2009 (links) und 2019 (rechts) gegenüber. In den Karten werden die Ausgaben pro Kopf für KdU auf der Ebene der Gesamtkreise (kreisfreie Städte und Landkreise mit den kreisangehörigen Gemeinden) dargestellt.⁷

Zunächst zeigt sich das bereits beschriebene Bild. In 2009 waren die Ausgaben für KdU in Ostdeutschland flächende-

ckend hoch. So waren beispielsweise die Landkreise Mecklenburg-Vorpommerns alle der höchsten Kategorie zugeordnet. Im Zeitraum von zehn Jahren hat sich die Situation in Ostdeutschland wesentlich verbessert. Der enorme Ost-West-Unterschied ist auf der Karte von 2019 nicht mehr zu erkennen. Obwohl die Verbesserung in Ostdeutschland klar erkennbar ist, zeigt sich aber auch, dass sich diese nicht gleichmäßig verteilt. Während sich in Brandenburg die Berlin-nahen Landkreise deutlich verbessern konnten, liegen drei der kreisfreien Städte sowie die Kreise Prignitz, Uckermark und Oberspreewald-Lausitz weiterhin in der obersten Kategorie. Der Landkreis Uckermark hat mit einem Pro-Kopf-Betrag von 262 Euro sogar die höchsten Ausgaben insgesamt in Ostdeutschland. In Sachsen-Anhalt ist die Situation ebenfalls sehr ungleich verteilt. Deutliche Verbesserungen gab es im Landkreis Börde, weiterhin sehr hohe

⁷ Für das Farbschema 2019 wurden markante Wertgrenzen in Anlehnung an die Quartilsgrenzen gewählt. Die vier dargestellten Kategorien verteilen sich demnach zu etwa jeweils 25 Prozent auf die Gesamtkreise und kreisfreien Städte. Um die Vergleichbarkeit zu erhöhen, wurde für 2009 das Farbschema auf der Basis der gleichen Wertgrenzen wie 2019 festgelegt. Weil die KdU-Zahlen in 2009 teilweise deutlich höher waren (insbesondere im Osten), ergibt sich in der dunkelsten Farbgebung beispielsweise ein Anteil von 31 Prozent der Gesamtkreise.

Ausgaben hatten dagegen beispielsweise die Landkreise Mansfeld-Südharz und der Salzlandkreis. In Mecklenburg-Vorpommern zeigt sich eine deutliche Zweiteilung: Während der Westen des Landes sich sichtlich verbessern konnte, verbleiben die östlichen Landkreise trotz einiger Verbesserungen in der höchsten Ausgabenkategorie.

Im Westen Deutschlands zeigen sich die Problemlagen vor allem in Nordrhein-Westfalen, in Schleswig-Holstein, Niedersachsen, dem Saarland und Hessen. Hier sind die Ausgabenniveaus oft über das Jahrzehnt konstant geblieben oder mit der Inflation moderat angestiegen. In der Karte von 2019 (rechts) zeigen sich jetzt jedoch vermehrt Kreise in den höchsten Kategorien.

Neben der Nivellierung der markanten Ost-West-Problematik, zeigen die Karten von 2009 und 2019 vor allem eine starke Stadt-Land-Differenzierung. Bundesweit stechen die kreisfreien Städte gegenüber den Landkreisen heraus. Dies zeigt sich deutlich, wenn man die Liste der Kommunen mit den höchsten und den niedrigsten KdU-Ausgaben je Einwohner 2019 (Tabelle 2) betrachtet. Auf der Liste der Kommunen mit den niedrigsten Ausgaben finden sich ausschließlich bayrische Landkreise (maximal 33 Euro je Einwohner). Anders verhält es sich auf der Liste der Kommunen mit den höchsten Ausgaben. Hier sind ausschließlich kreisfreie Städte aus Westdeutschland vertreten; davon sieben aus Nordrhein-Westfalen. All diese Städte haben Ausgaben von mindestens 330 Euro für KdU, damit sind die Kosten mindestens zehnmals so hoch wie in den genannten bayrischen Landkreisen.

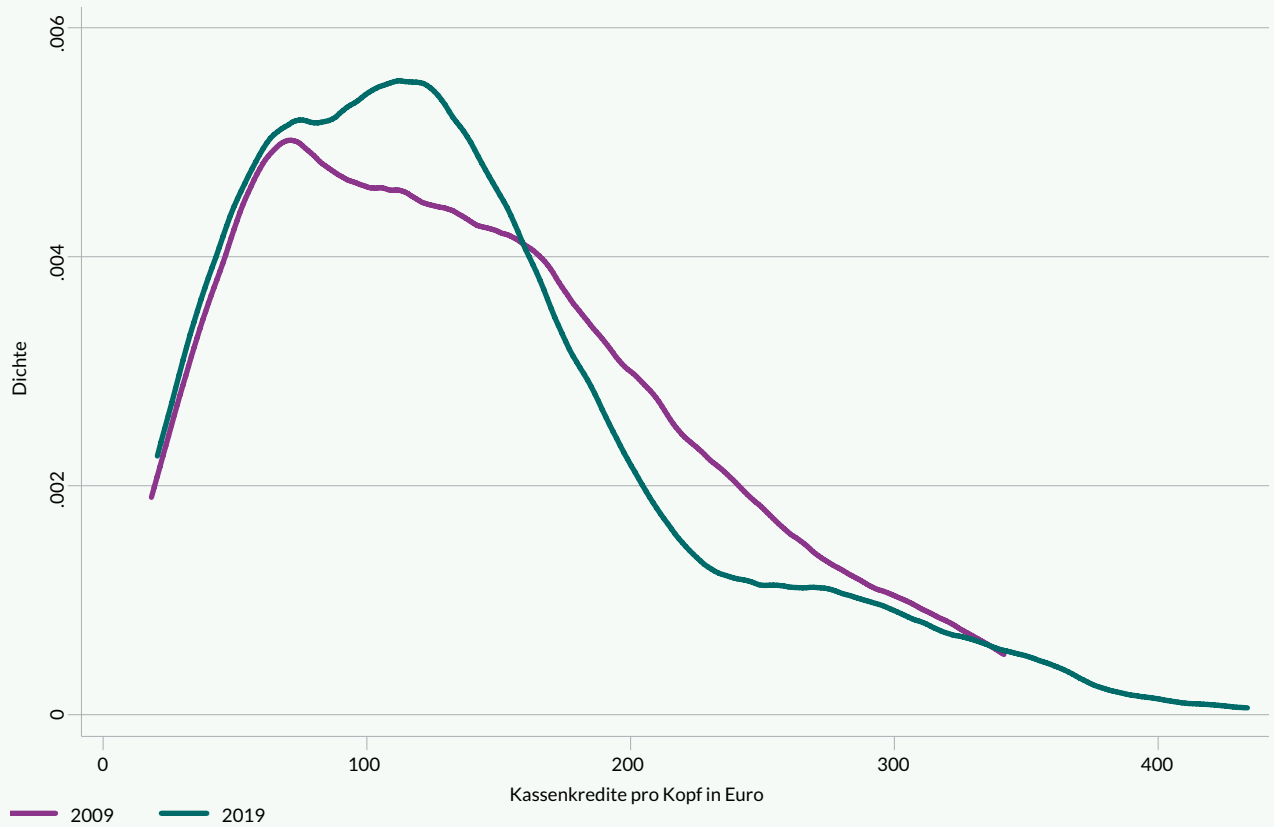
Weitere wichtige Informationen liefert ein Blick auf die Verteilungen der KdU in 2009 und 2019. Abbildung 6 stellt diese als Kerndichteschätzungen als approximative Dichtefunktionen vergleichend dar. Die Linien weisen deutliche Unterschiede auf. Die Verteilung der Kommunen ist 2019 enger als 2009. Ein großer Teil der Kommunen hat sich über die Zeit aus dem Bereich zwischen 170 bis 300 Euro nach links, damit zu geringeren Ausgaben, verschoben. Hierbei handelt es sich im Wesentlichen um Kommunen in Ostdeutschland. Dagegen ist in der Spitze der Verteilung eine deutliche Zunahme zu verzeichnen. Lag das Maximum in 2009 noch bei knapp unter 350, werden in 2019 schon Werte von über 430 Euro je Einwohner erreicht. Wie die Abbildung 4 gezeigt hat, entfallen diese Extremwerte hauptsächlich auf die Kommunen Nordrhein-Westfalens.

TABELLE 2 Liste der jeweils 10 Kommunen mit den höchsten bzw. niedrigsten Pro-Kopf-Ausgaben für die KdU, 2019

Kommune	KdU-Ausgaben je Einwohner 2019
Unterallgäu, Kreis	21 Euro
Ansbach, Kreis	23 Euro
Freyung-Grafenau, Kreis	24 Euro
Eichstätt, Kreis	25 Euro
Donau-Ries, Kreis	25 Euro
Pfaffenhofen a.d. Ilm, Kreis	26 Euro
Kitzingen, Kreis	31 Euro
Neumarkt i.d.OPf., Kreis	31 Euro
Bamberg, Kreis	33 Euro
Straubing-Bogen, Kreis	33 Euro
Wuppertal, Stadt	337 Euro
Delmenhorst, Stadt	337 Euro
Duisburg, Stadt	343 Euro
Kiel, Landeshauptstadt	349 Euro
Wilhelmshaven, Stadt	359 Euro
Herne, Stadt	364 Euro
Mönchengladbach, Stadt	367 Euro
Dortmund, Stadt	385 Euro
Essen, Stadt	400 Euro
Gelsenkirchen, Stadt	434 Euro

Quelle: Bundesagentur für Arbeit, Zahlungsansprüche von Bedarfsgemeinschaften – Deutschland, West/Ost, Länder und Kreise (Monatszahlen)

ABBILDUNG 6 Kerndichteschätzung der Pro-Kopf-Bruttoausgaben für KdU, Gegenüberstellung der Verteilungen von 2009 und 2019



Quelle: Bundesagentur für Arbeit, Zahlungsansprüche von Bedarfsgemeinschaften – gesonderte Abfrage bei der Bundesagentur für Arbeit

| BertelsmannStiftung

4. KdU im Krisenjahr 2020

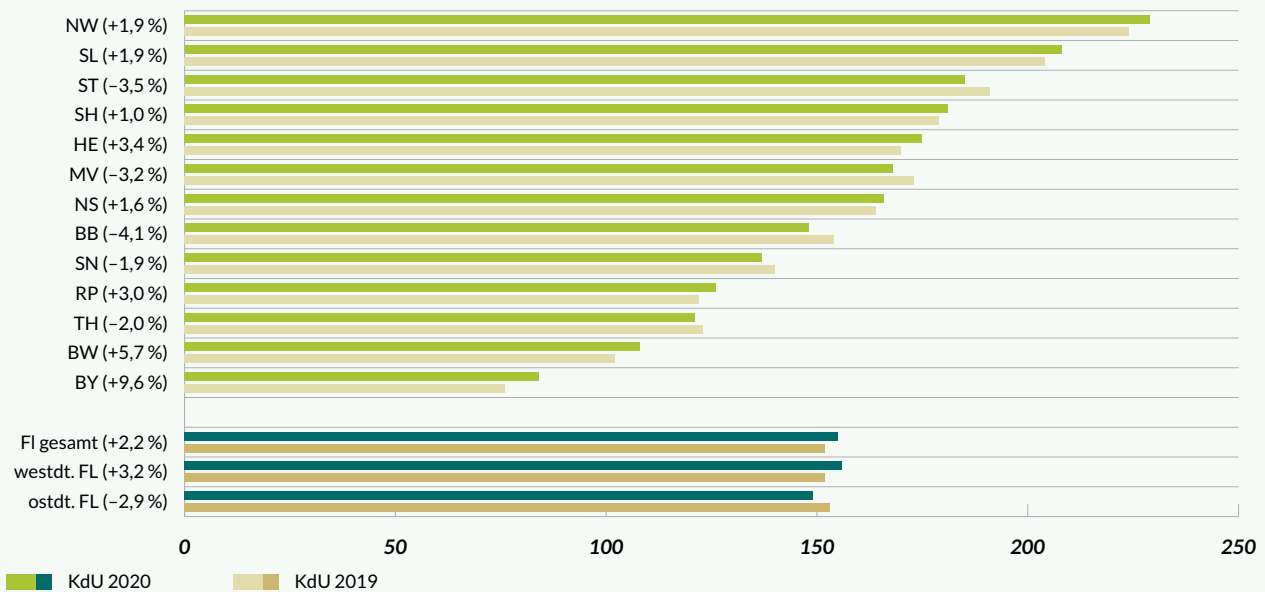
Die Coronakrise stellt neben der gesundheitspolitischen Dimension vor allem wirtschaftlich eine Herausforderung dar. Wie eingangs erwähnt, sind die KdU unter den Sozialkosten besonders konjunkturabhängig und daher sensibel im Krisenjahr 2020. Ein methodischer Vorteil sind die monatsgenauen Daten der Bundesagentur für Arbeit. Für viele andere Sozialausgaben ist eine verlässliche Datengrundlage für 2020 erst wesentlich später zu erwarten.

Auf das Gesamtjahr 2020 gerechnet sind die Auswirkungen auf die KdU eher gering. Deutschlandweit sind die Ausgaben von 14,0 Milliarden Euro in 2019 auf 14,4 Milliarden Euro in

2020 angestiegen. Angesichts der Größenordnung der ökonomischen Verwerfungen ist dieser Anstieg um 2,9 Prozent sehr moderat. Die Gesamtbetrachtung ist aber in dreierlei Hinsicht beschönigend: Zum einen werden regionale Unterschiede, zum anderen die Dynamik im Jahresverlauf und zum Dritten der Trendwechsel 2020 überdeckt.

Abbildung 7 zeigt die KdU-Ausgaben je Einwohner je Bundesland im Jahresvergleich. Die Darstellung ist in Teilen überraschend. Für die Flächenländer lässt sich im Durchschnitt zunächst ein Anstieg von lediglich 2,2 Prozent dokumentieren. Dies deutet darauf hin, dass die gesamtdeut-

ABBILDUNG 7 Pro-Kopf-Bruttoausgaben für KdU (je Land), 2020 und 2019 (Veränderung gegenüber 2020 in Klammern)



Quelle: Bundesagentur für Arbeit, Zahlungsansprüche von Bedarfsgemeinschaften - Deutschland, West/Ost, Länder und Kreise (Monatszahlen)

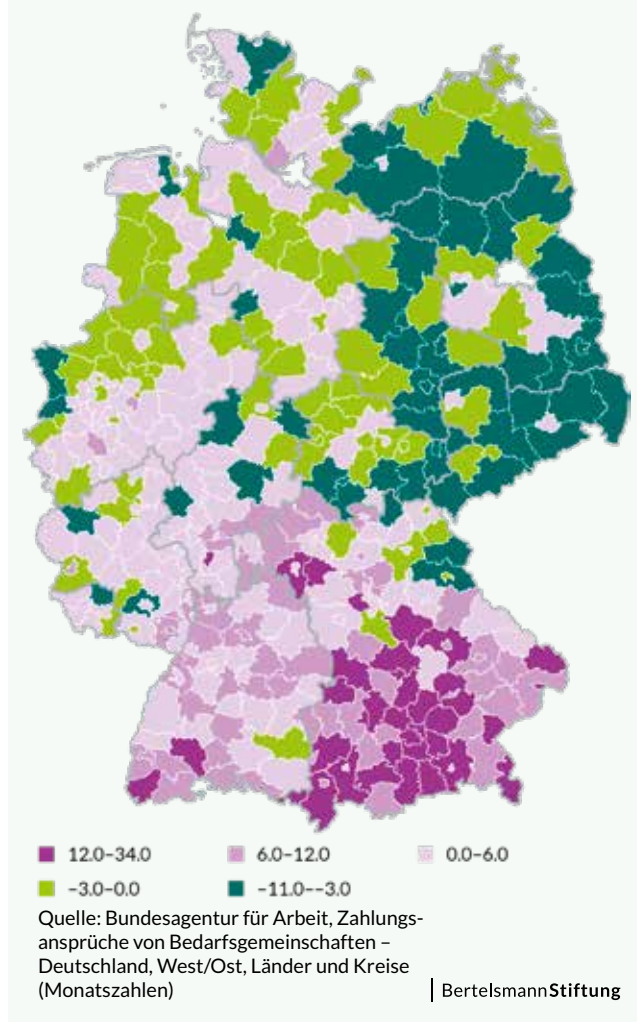
sche Entwicklung nicht unerheblich von den Stadtstaaten getrieben wurde. Zwischen den Flächenländern zeigen sich zudem große Unterschiede. So sind die Bruttoausgaben für KdU in allen ostdeutschen Flächenländern trotz der Coronabedingungen deutlich rückläufig. Insgesamt gingen die Kosten hier um 2,9 Prozent zurück. Den größten Rückgang verzeichnet Brandenburg, wo die KdU in 2020 um 4,1 Prozent sanken. Dagegen sind die Zahlen in Westdeutschland durchweg gestiegen. Beachtenswert sind insbesondere die Steigerungen in Bayern (+9,6 Prozent) und Baden-Württemberg (+5,7 Prozent), die allerdings von sehr geringen Ausgangswerten 2019 ausgingen.

Zeigen sich bereits auf Länderebene Unterschiede, so fallen diese auf Ebene der einzelnen Kommunen noch einmal deutlich höher aus. Abbildung 8 zeigt die prozentuale Veränderung der Bruttoausgaben in 2020 gegenüber 2019. Die grünen Flächen repräsentieren sinkende Ausgaben, die lila-magentafarbenen Flächen steigende.⁸

Abbildung 8 bestätigt zunächst die Befunde aus Abbildung 7. In Ostdeutschland blieb der Trend rückläufiger KdU-Ausgaben fast flächendeckend erhalten.⁹ In der Hälfte der Kommunen ist jener mit mehr als 3 Prozent zudem recht deutlich. In Süddeutschland zeigen sich hingegen prozentual hohe Steigerungen. Insbesondere in den Bezirken Schwaben, Oberbayern und Niederbayern liegen (mit Ausnahme des Landkreises Kelheim) alle Kommunen in den oberen Kategorien. Außerhalb von Bayern und Baden-Württemberg zeigen nur wenige Kommunen in den höchsten Kategorien starke Zuwächse. Neben wenigen Landkreisen in Rheinland-Pfalz und Hessen sind dies die kreisfreien Städte Köln (+7,7 Prozent) und Hagen (+6,1 Prozent) in Nordrhein-Westfalen und der Landkreis Pinneberg (+6,2 Prozent) in Schleswig-Holstein.

Um die Größenordnung der Anstiege zu verdeutlichen, listet Tabelle 3 jeweils die zehn Kommunen mit den höchsten und niedrigsten relativen Veränderungen von 2019 zu 2020 auf. Bei den Kommunen mit den stärksten Absenkungen steht der Landkreis Vulkaneifel (Rheinland-Pfalz) an der Spitze (-10,5 Prozent). Darauf folgen neun Kommunen aus Ostdeutschland. Deutlich einseitiger ist das Bild bei den prozentualen Steigerungen, wo sich durchweg bayri-

ABBILDUNG 8 **Prozentuale Veränderung (2020 gegenüber 2019) der KdU in den Gesamtkreisen und kreisfreien Städten**



sche Landkreise wiederfinden. Ausgehend von einem sehr geringen Niveau im Januar 2020 haben diese mindestens einen Ausgabenanstieg um 19,9 Prozent zu verzeichnen. Zu beachten ist allerdings, dass der hohe prozentuale Anstieg dieser Kommunen ein mathematischer Effekt sehr geringer Ausgangswerte ist. Die Belastung aus KdU ist dennoch auch in 2020 äußerst gering.

⁸ Um die regionalen Unterschiede besser aufzeigen zu können, wurde bei dieser Abbildung vom Quartilskonzept abgewichen und werden fünf Kategorien dargestellt.

⁹ Eine Erklärung hierfür ist die Altersfluktuation, in deren Folge Langzeitarbeitslose in die Altersrente wechseln.

TABELLE 3 Liste der jeweils 10 Kommunen mit den höchsten bzw. niedrigsten Veränderungsraten bei den KdU von 2019 zu 2020

Kommune	KdU-Ausgaben je Einwohner 2020	Prozentualer Anstieg im Vergleich 2020 zu 2019
Vulkaneifel, Landkreis	65 Euro	-10,5 %
Elbe-Elster, Landkreis	143 Euro	-7,9 %
Bautzen, Landkreis	95 Euro	-7,8 %
Spree-Neiße, Landkreis	139 Euro	-7,6 %
Cottbus, krf. Stadt	258 Euro	-7,3 %
Oberspreewald-Lausitz, Landkreis	174 Euro	-7,3 %
Altenburger Land, Landkreis	155 Euro	-7,1 %
Anhalt-Bitterfeld, Landkreis	173 Euro	-7,0 %
Prignitz, Landkreis	174 Euro	-6,8 %
Börde, Landkreis	109 Euro	-6,3 %
Pfaffenhofen, Landkreis	31 Euro	19,9 %
Donau-Ries, Landkreis	29 Euro	20,1 %
Regensburg, Landkreis	44 Euro	20,1 %
Erding, Landkreis	54 Euro	24,3 %
Miesbach, Landkreis	48 Euro	25,1 %
Rosenheim, Landkreis	53 Euro	25,5 %
Dachau, Landkreis	48 Euro	27,2 %
Unterallgäu, Landkreis	26 Euro	27,6 %
Lindau (Bodensee), Landkreis	66 Euro	28,9 %
Freising, Landkreis	46 Euro	33,6 %

Quelle: Bundesagentur für Arbeit, Zahlungsansprüche von Bedarfsgemeinschaften – Deutschland, West/Ost, Länder und Kreise (Monatszahlen)

Da der Verlauf der Pandemie sich nicht gleichförmig gestaltete, lohnt ein Blick in die Monatszahlen. Abbildung 9 vermittelt die bundesweite Entwicklung der KdU-Ausgaben über die Monate des Jahres 2020. Um die Entwicklung 2020 besser einordnen zu können, wurden die Daten ab Januar 2018 in die Grafik aufgenommen.

Vor der Wirtschaftskrise 2020 waren die KdU über lange Zeit rückläufig. Von März 2018 bis Dezember 2019 sind die monatlichen Ausgaben in den Flächenländern (ohne Stadtstaaten) von 1,04 Milliarden auf 944 Millionen Euro gesunken (-9 Prozent).

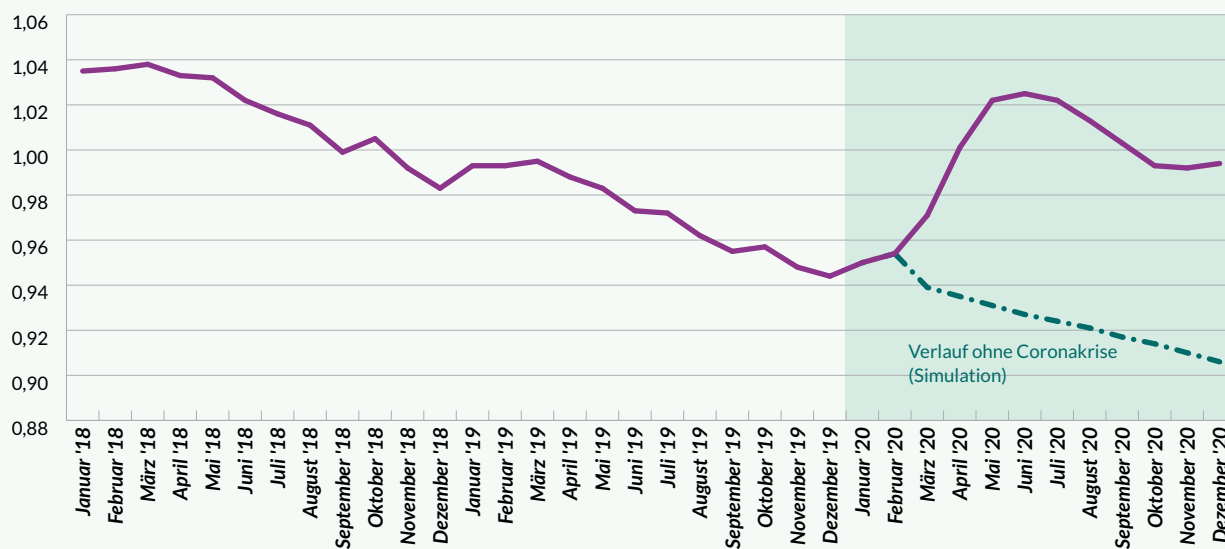
Diese positive Entwicklung wurde 2020 innerhalb von nur wenigen Monaten zunichtegemacht. Mit den Lockdown-Maßnahmen im März, April und Mai stiegen die KdU deutlich an und zeigen im Juni ihren vorläufigen Höhepunkt. Mit 1,03 Milliarden Euro liegen sie wieder auf dem Niveau von März 2018. Vergleicht man die Zahlen im Juni 2020 mit denen von Dezember 2019, zeigt sich damit ein dynamischer Anstieg von 8,6 Prozent. Im Juli beginnt eine leichte Entspannung, die bis November anhält. Trotz neuer Lockdown-Maßnahmen am Jahresende zeichnet sich kein weiterer Anstieg ab. Dies erlaubt jedoch keine Prognose für die monatlichen Ausgabentrends des Folgejahres 2021. Obgleich die Ausgaben im November und Dezember niedriger als im Juni liegen, ist das Niveau dennoch etwa 5 Prozent über dem der Vorjahresmonate.

Im Lichte der Abbildung 9 sind die Zahlen für das Gesamtjahr 2020 damit ein Stück weit anders zu bewerten. Der moderate Anstieg von nur 2,9 Prozent ergibt sich hauptsächlich aufgrund der sehr niedrigen Zahlen zu Beginn des Jahres. Schon ab April liegen die monatlichen Kosten mehr als 5 Prozent über dem Niveau vom Dezember 2019. Auch wenn die Ausgabenspitzen im Mai, Juni und Juli sich im weiteren Verlauf wieder etwas nivellieren, so bleibt das Niveau im Herbst und Winter ungebrochen erhöht.

Abbildung 9 verdeutlicht zudem, dass der Anstieg ab April sich erheblich von einer linearen Fortschreibung des Trends der Vorjahre abhebt. Die gestrichelte Linie prognostiziert den Verlauf der monatlichen Kosten für KdU ab März 2020.¹⁰ In dieser Prognose wären im Dezember 2020 monatliche Kosten von 906 Millionen Euro ohne Corona-Krise zu erwarten gewesen. In den tatsächlichen Werten

¹⁰ In dem linearen Modell werden die Zahlen vom Januar 2018 bis Februar 2020 genutzt, um ab März 2020 eine konterfaktische Prognose eines Verlaufs ohne Kriseneffekte zu simulieren.

ABBILDUNG 9 Entwicklung der monatlichen KdU, Monatsdaten, Januar 2018 bis August 2020, lineare Simulation für die Daten eines Verlaufs ohne Krise ab März 2020, in Mrd. Euro



Quelle: Bundesagentur für Arbeit, Zahlungsansprüche von Bedarfsgemeinschaften – Deutschland, West/Ost, Länder und Kreise (Monatszahlen)

BertelsmannStiftung

liegen die KdU im Dezember bei 994 Millionen Euro, Mehrkosten von 9,7 Prozent.

Abbildung 10 zeigt den Verlauf der Entwicklung auf drei Karten von Gesamtkreisen für die Monate Januar, Juni und Dezember 2020.¹¹ Auf den ersten Blick erscheinen die Veränderungen zwischen den Monaten nicht erheblich. Die bereits vorstehend beschriebenen regionalen Problemlagen sind durchweg erkenntlich. Bei einem genaueren Blick treten jedoch durchaus Verschlechterungen für einzelne Kommunen hervor. In Nordrhein-Westfalen vergrößert sich die Problemzone um das Ruhrgebiet. In Niedersachsen rutschen fünf Kommunen zusätzlich in die höchste Ausgabenkategorie. Während im Januar 102 Kommunen in der höchsten Kategorie monatlicher Kosten lagen, fallen im Juni 119 Kommunen in diese Kategorie.

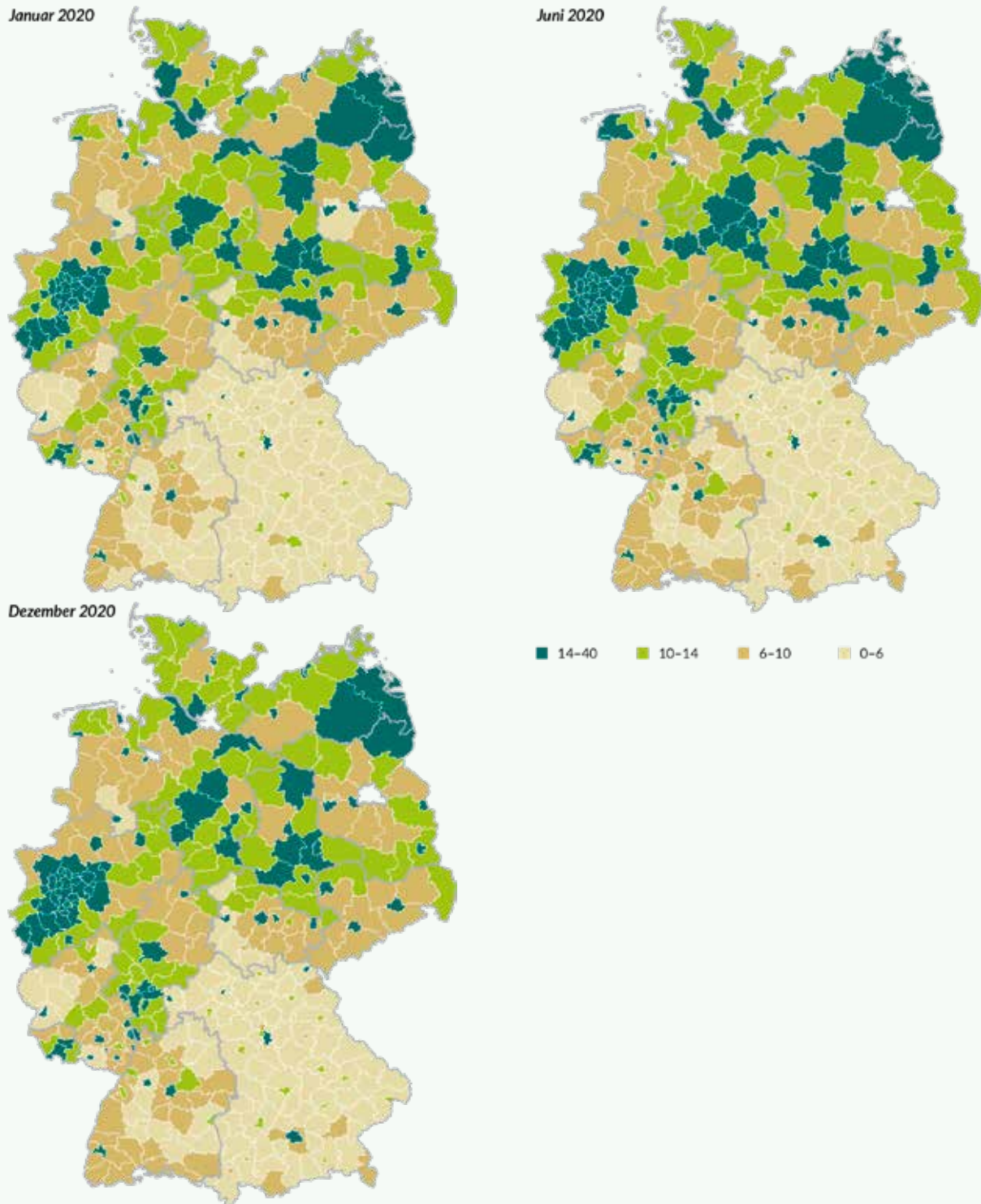
Die Karte im Dezember zeigt eine teilweise Normalisierung. Es wird aber auch deutlich, dass keine vollständige Rückkehr auf das Ausgangsniveau vom Januar erreicht wird. So sind im Vergleich zur Karte im Januar sechs zusätzliche

Kommunen der zweithöchsten und sechs zusätzliche Kommunen der höchsten Kategorie zugeordnet.

Insgesamt verdeutlichen die Karten einen weiteren Effekt. Während die höchsten prozentualen Steigerungsraten in Süddeutschland realisiert wurden, bleiben selbst Steigerungsraten von 20 und mehr Prozent ohne Konsequenz für die Kategorisierung innerhalb der regionalen Verteilung. So bedeutet beispielsweise im Landkreis Oberallgäu eine nominelle Steigerung von 5,9 Euro je Einwohner im Jahr eine prozentuelle Steigerung von fast 17 Prozent. Dagegen stellt eine Steigerung von 5,2 Euro je Einwohner im Jahr im Rhein-Kreis Neuss in Nordrhein-Westfalen nur eine Erhöhung von 4,1 Prozent dar.

¹¹ Die Grenzen für die Einteilungen in die vier Kategorien wurden mit der Januar-Karte festgelegt und orientieren sich dort etwa an den Quartilen. Für die Karten im Juni (Hochpunkt der Krise bei den KdU) und im Dezember nutzen für die Vergleichbarkeit dann dieselben Grenzwerte für die Einteilung.

ABBILDUNG 10 Entwicklung der Kosten für KdU-Leistungen, Monatsdaten, Gesamtkreiskarten für Januar, Juni und Dezember 2020, Monatskosten in Euro je Einwohner



Quelle: Bundesagentur für Arbeit, Zahlungsansprüche von Bedarfsgemeinschaften – Deutschland, West/Ost, Länder und Kreise (Monatszahlen)

| BertelsmannStiftung

5. Erhöhung des Bundesanteils an den KdU

Um die Folgen der Coronapandemie für die Kommunen einzudämmen, entschied sich die Bundesregierung, im Jahr 2020 den Bundesanteil an KdU rückwirkend zum Januar für alle Länder um 25 Prozentpunkte zu erhöhen.¹² Auch wenn die Maßnahme im Rahmen der Pandemiebekämpfung beschlossen wurde, ist sie trotzdem zeitlich unbefristet und gilt somit auch für die Folgejahre. Damit setzte sich die lange Geschichte wiederholter Änderungen der Bundesbeteiligung an den KdU-Ausgaben fort (vgl. Textbox 1).

Die pauschale Übernahme von zusätzlichen 25 Prozent bedeutet eine hohe finanzielle Belastung von rund 3,6 Milliarden Euro in 2020. Die Übernahme dieses zusätzlichen Anteils wurde von weiten Teilen der kommunalen Gemeinschaft und aus der Wissenschaft befürwortet.¹³ Die Maßnahme ist nicht nur geeignet, die Handlungsfähigkeit der Kommunen in der Krise zu gewährleisten, sie entlastet insbesondere finanz- und wirtschaftsschwache Kommunen. In diesem Kapitel stellen wir die Effekte dieser Entlastung dar.

Abbildung 11 beinhaltet die Gegenüberstellung von Brutto- und Nettoausgaben. Die linke Karte in Abbildung 11 stellt die Bruttoausgaben je Einwohner in 2020 dar. In der rechten Karte werden dem die Nettoausgaben (Bruttoausgaben minus die länderspezifische Kostenübernahme) gegenübergestellt. Die Kategorisierung der Karte für die Bruttoausgaben wurde so gewählt, dass erstens alle Kategorien tatsächlich besetzt sind und zweitens die Wertgrenzen auch bei der Darstellung der Nettoausgaben eine sinnvolle regio-

nale Verteilung darstellen. Um dies zu erreichen, musste in der Abbildung auf eine Darstellung in festen Quantilen verzichtet werden.

Abbildung 11 zeigt zunächst den deutlichen direkten Reduktionseffekt der Kostenübernahme. Folgende Beispiele verdeutlichen die Wirkungsweise: Die Stadt Brandenburg an der Havel hat Bruttoausgaben von 271 Euro je Einwohner in 2020. Der Bund übernimmt in Brandenburg im Durchschnitt 66,4 Prozent der Kosten. Unter der Annahme einer landesdurchschnittlichen Entlastungsquote muss die Kommune demnach 33,6 Prozent der Kosten netto tragen.¹⁴ Damit entstehen bei der Stadt Brandenburg 91 Euro Nettoausgaben. Für die Stadt Kaiserslautern in Rheinland-Pfalz ergibt sich eine andere Rechnung, da der Bund für Rheinland-Pfalz einen höheren Anteil der Kosten übernimmt. Kaiserslautern muss von 276 Euro Bruttoausgaben einen Anteil von 18,8 Prozent tragen. Die Nettokosten belaufen sich demnach auf 52 Euro.

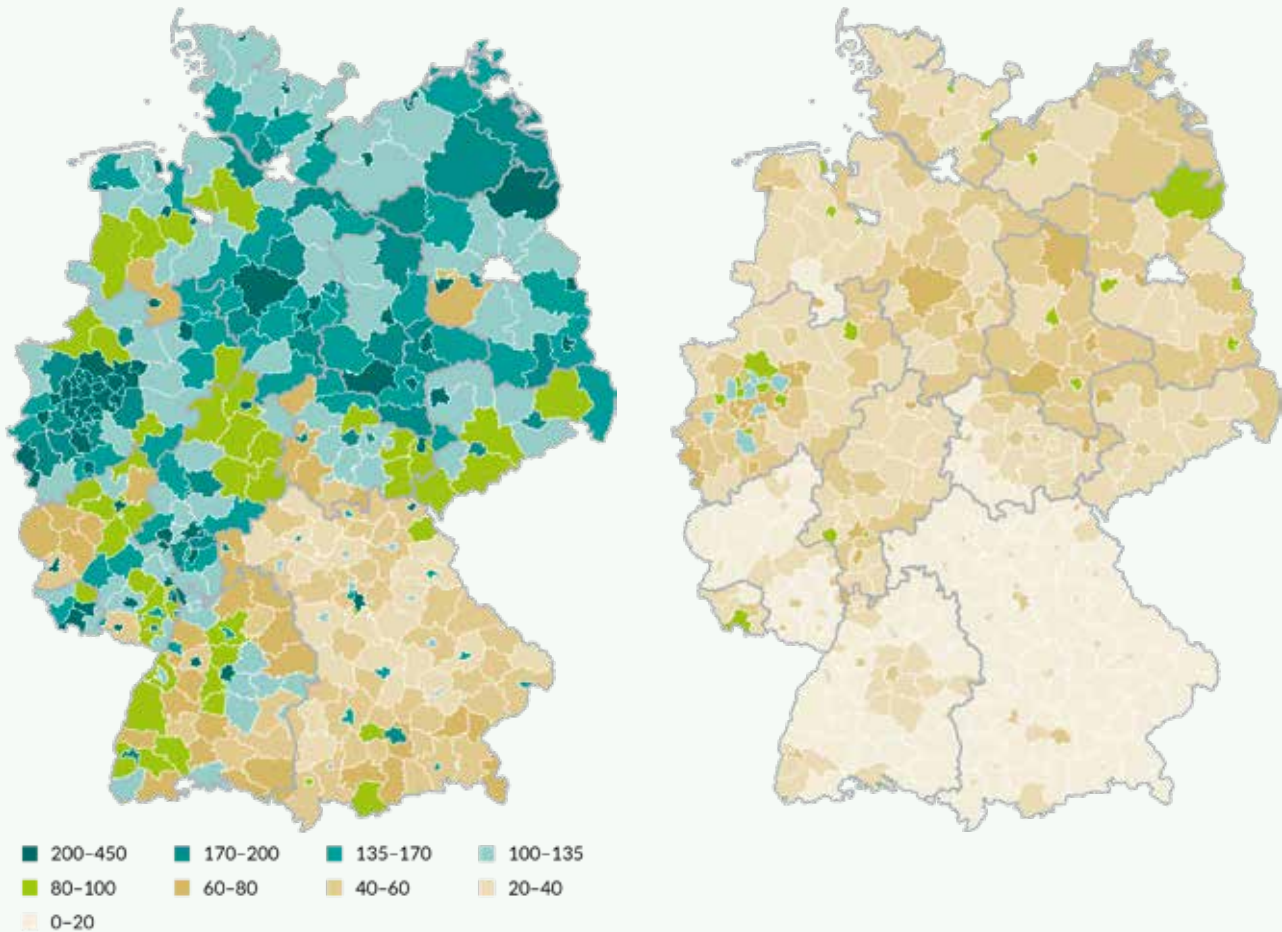
Neben dem großen allgemeinen Entlastungseffekt machen die Karten deutlich, dass der höhere Bundesanteil in Rheinland-Pfalz und Baden-Württemberg zu deutlichen Mehrentlastungen führt. Dagegen verschlechtert sich die regionale Verteilung zu Ungunsten von Nordrhein-Westfalen und Ostdeutschland.

12 Siehe Artikel 2 des Gesetzes zur finanziellen Entlastung der Kommunen und der neuen Länder vom 6. Oktober 2020, BGBl. I S. 2072.

13 Siehe beispielsweise das von allen 16 Ländern (und zwei der drei kommunalen Spitzenverbände) getragene Forderungspapier in der AG Altschulden der Kommission Gleichwertige Lebensverhältnisse: https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/themen/heimat-integration/gleichwertige-lebensverhaeltnisse/unser-plan-fuer-deutschland-langversion-kom-gl.pdf?__blob=publicationFile&v=4 (S. 52 des PDF-Dokuments).

14 Die Darstellung dient einzig der Illustration des Entlastungseffekts. Die genannten einzelgemeindlichen Werte der KdU-Entlastungsquote können jedoch von den tatsächlich abgerechneten Istwerten abweichen. Ursächlich hierfür ist, dass die Bundesmittel für die Entlastungskomponenten nach den Absätzen 8 und 9 des § 46 SGB II (die vollständige Erstattung der kommunalen Ausgaben für das Bildungs- und Teilhabepaket sowie die vollständige Übernahme der KdU-Ausgaben von Bedarfsgemeinschaften mit Fluchtmigrationskontext) auf den jeweiligen kommunalindividuellen Ausgaben basieren. Die in der Bundesbeteiligungs-Festlegungsverordnung geregelten landesspezifischen Beteiligungsquoten nach den Absätzen 8 und 9 gelten somit nicht für jede einzelne Kommune eines Landes, sondern sie stellen lediglich den Landesdurchschnittswert dar, dem wiederum die kommunalindividuellen Daten für die jeweiligen Leistungsausgaben zugrunde liegen.

ABBILDUNG 11 Gegenüberstellung der Bruttoausgaben für KdU (links) und der Nettozahlungen nach Kostenübernahme des Bundes (rechts), jeweils in Euro je Einwohner



Quelle: Bundesagentur für Arbeit, Zahlungsansprüche von Bedarfsgemeinschaften – Deutschland, West/Ost, Länder und Kreise (Monatszahlen)

| BertelsmannStiftung

TEXTBOX 2 Wirkung der Migration auf SGB II

Die KdU-Ausgaben der Kommunen resultieren wesentlich aus Zahl und Struktur der SGB-II-Bedarfsgemeinschaften. Seit dem Höhepunkt der SGB-II-Zahlen im Jahr 2006 sank die Zahl der betroffenen Personen um 20 Prozent bis 2019. Dies ist ein bemerkenswerter Fortschritt, allerdings ist der Rückgang deutlich geringer ausgefallen als jener der Arbeitslosenquote, welche in diesem Zeitraum um über 50 Prozent sank. Offenbar erreichte die langanhaltende gute Konjunktur die Grundsicherung nur vermindert. Dies spiegelt sich auch in den langfristig

nominal stabilen KdU-Ausgaben der Kommunen wider (Abbildung 3).¹

Die gewichtigste Erklärung für die Verharrung der SGB-II-Zahlen liegt in der Migration. Wie Abbildung 12 zeigt, stieg die Quote ausländischer Leistungsempfänger in SGB II seit dem Jahr 2012 kontinuierlich von 21 Prozent auf 37 Prozent in 2020 an. Dieser Anstieg überdeckt die sehr gute Entwicklung der deutschen Leistungsbezieher, deren Zahl im Zeitraum 2006 bis 2019

1 Eine weitere Ursache für die trotz sinkender SGB-II-Zahlen stagnierenden KdU-Ausgaben sind steigende Mietniveaus.

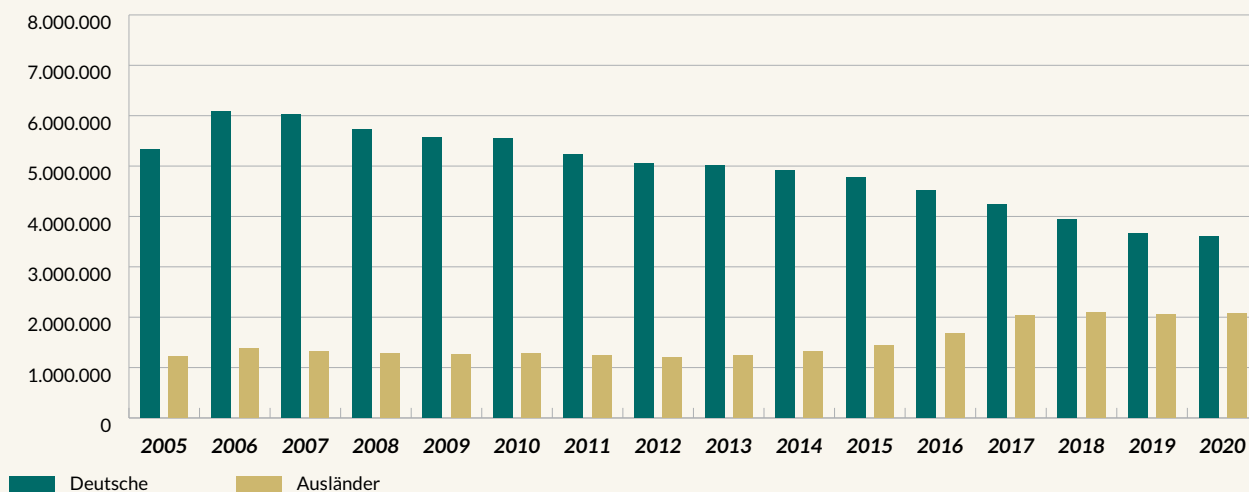
um 44 Prozent sank. Der Anstieg der Fallzahlen ausländischer Bezieher ab 2012 geht auf die Freizügigkeit für Bulgarien und Rumänien zurück, die nach der EU-Osterweiterung mit zeitlicher Verzögerung im Jahr 2011 in Kraft trat. Neben einer großen Zahl qualifizierter und erfolgreich integrierter Menschen kam es auch zu erheblichen Größenordnungen der Armutsmigration, die auf Umwegen (z. B. Aufstockung) Zugang zu Leistungen des SGB II erreichten. Diese Entwicklung führte in einigen Städten zu spürbaren Problemlagen und befristeten Finanzhilfen des Bundes (Bogumil und Kurzenbach 2014; Textbox 1). Diese Entwicklung verstärkte sich ab 2015 im Zuge der Asylpolitik, denn nach Abschluss der Asylverfahren wechseln die Personen aus dem Asylbewerberleistungsgesetz in das SGB II, was sich dort in steigenden Fallzahlen bemerkbar macht.² Der Anteil nicht deutscher Empfänger stieg ab 2015 binnen zwei Jahren sprunghaft von 25 auf 34 Prozent. Ost- und Westdeutschland bewegen sich hierbei auf unterschiedlichen Niveaus. Während in Ostdeutschland Ende 2020 der Anteil nicht deutscher Empfänger bei einem Viertel lag (von 12 Prozent in 2012), erreichte er in Westdeutschland 41 Prozent (von 23 Prozent in 2012).³ Die Struktur der SGB-II-Empfänger verändert sich somit im Zeitverlauf. Hinzu treten auch hier zwei besondere Problemlagen: Die

Qualifikation dieser Migration ist gering und somit die Möglichkeit, auf dem Arbeitsmarkt ein existenzsicherndes Einkommen zu erreichen. Die bisherigen Erfahrungen der Integration zeigen die Hürden auf und deuten darauf hin, dass ein erheblicher Teil dauerhaft in SGB II verbleiben wird.⁴ Des Weiteren verteilt sich diese Migration nicht gleichmäßig über alle Gemeinden, sondern kumuliert in den alten Industriestädten Westdeutschlands, was sich u. a. aus dem verfügbaren Wohnungsangebot erklärt (Geis-Thöne 2019: 8). Die Lasten der Migration treffen damit die Städte vermehrt, die ohnehin wirtschafts-, finanz- und sozialschwach waren. Die Problemlagen und regionalen Disparitäten wachsen. Diese Gruppe an Kommunen kann daher von der guten wirtschaftlichen Entwicklung in Bezug auf die KdU nicht profitieren.⁵

- 2 In Reaktion darauf übernahm der Bund ab 2016 die KdU der Asylbewerber vollständig.
- 3 Allerdings war der Anstieg in Ostdeutschland umso spürbarer. In der Stadt Cottbus stieg der Anteil nicht deutscher SGB-II-Bezieher von 8 Prozent 2015 auf 28 Prozent in 2019.

- 4 Das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) legte 2020 eine Bestandsaufnahme der Integration der Flüchtlinge in den Arbeitsmarkt vor (Brücker et al.) Die Voraussetzungen der Erwerbstätigkeit sind schwierig. Nur ein sehr geringer Anteil (5 Prozent) hat eine formelle Berufsausbildung abgeschlossen. Gute Deutschkenntnisse liegen mehrheitlich nach fünf Jahren des Aufenthaltes nicht vor. Die Erwerbstätigkeit selbst entwickelt sich positiv auf 55 Prozent nach fünf Jahren, entfällt jedoch überproportional auf gering entlohnte Helfertätigkeiten, erfolgt oft in Teilzeit und macht Aufstockung über SGB II notwendig. Zusätzlich hat die Coronarezession 2020 Flüchtlinge härter betroffen.
- 5 Das Beispiel der besonders betroffenen Stadt Duisburg verdeutlicht diese Effekte: Die monatlichen Ausgaben für KdU betragen im Dezember 2012 rund 11,8 Millionen Euro. In der Folge stiegen sie kontinuierlich bis auf rund 15 Millionen Euro Mitte 2017 und lagen im Dezember 2019 bei 14,1 Millionen Euro.

ABBILDUNG 12 Deutsche und nicht deutsche Personen in SGB II



Quelle: Bundesagentur für Arbeit, Strukturmerkmale von Bedarfsgemeinschaften und Personen in SGB II

BertelsmannStiftung

ABBILDUNG 13 **Tatsächliche Einsparungen durch die zusätzliche Übernahme von 25 Prozent der KdU durch den Bund**, in Euro je Einwohner

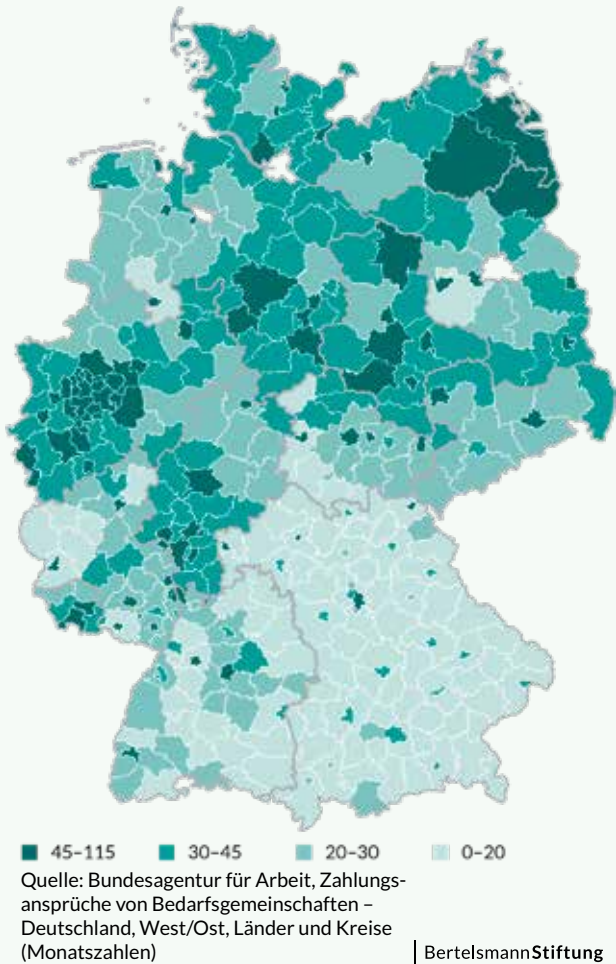


TABELLE 4 **Entlastung der Kommunen in den Flächenländern**, in Mio. Euro

Flächenland	Entlastung durch zusätzliche Bundesbeteiligung
Schleswig-Holstein	131,2
Niedersachsen	332,4
Nordrhein-Westfalen	1026,4
Hessen	275,7
Rheinland-Pfalz	128,7
Baden-Württemberg	299,0
Bayern	274,9
Saarland	51,4
Brandenburg	93,3
Mecklenburg-Vorpommern	67,4
Sachsen	139,5
Sachsen-Anhalt	101,3
Thüringen	64,3

Quelle: Bundesagentur für Arbeit, Zahlungsansprüche von Bedarfsgemeinschaften – Deutschland, West/Ost, Länder und Kreise (Monatszahlen)

Abbildung 13 verdeutlicht den Nutzen der zusätzlichen Kostenübernahme von 25 Prozentpunkten durch den Bund in 2020. Da hier keine regionalen Unterscheidungen getroffen werden, hilft diese Entlastung naturgemäß den besonders hoch belasteten Kommunen. Die Karte zeigt somit deutlich, dass insbesondere Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen, Schleswig-Holstein, Hessen und Ostdeutschland profitieren, während der Effekt in Bayern minimal ist. Allein in Nordrhein-Westfalen werden durch die Kostenübernahme rund 1,03 Milliarden Euro zusätzlich durch den Bund übernommen (Tabelle 4). Spitzenreiter bei den Einsparungen durch die zusätzliche Kostenübernahme ist Gelsenkirchen. Hier werden zusätzliche 112 Euro je Einwohner realisiert.

6. Fazit

Die KdU stehen naturgemäß in engen Zusammenhang zum lokalen Arbeitsmarkt. Die Ausgaben der Kommunen schwanken daher regional stark und belasten wirtschaftsschwache Kommunen härter. Die im langfristigen Verlauf gesunkene Arbeitslosigkeit spiegelte sich nur begrenzt in den kommunalen KdU-Ausgaben wider. Dabei unterscheiden sich die Trends in Ostdeutschland (Rückgang) und Westdeutschland (Anstieg) voneinander. Der Ausgabenanstieg im Krisenjahr 2020 verlief mit bundesweit 3 Prozent relativ gering, obgleich die Effekte regional Teils stärker ausfielen. Um die Kommunen angesichts der Wirtschaftskrise zu entlasten, erhöhte der Bund seinen seit jeher bestehenden Ausgabenanteil um 25 Prozentpunkte auf bis zu 75 Prozent, was eine hohe Nettoentlastung der Kommunen bedeutet. Mit dem noch bestehenden geringen Ausgabenanteil der Kommunen sind die KdU ab 2020 keine problematische Ausgabenkategorie mehr.

Literatur

- Arnold, Felix, Florian Boettcher, Ronny Freier, René Geißler und Benjamin Holler (2015a). Kommunalen Finanzreport 2015. Hrsg. Bertelsmann Stiftung. Gütersloh.
- Arnold, Felix, Ronny Freier, René Geißler und Philipp Schrauth (2015b). „Große regionale Disparitäten bei den kommunalen Investitionen“. DIW Wochenbericht 43. 1031-1040.
- BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (2012). „Kommunale Kassenkredite“. BBSR Analysen kompakt 7. Bonn.
- Boettcher, Florian, Ronny Freier und René Geißler (2021). „15 Jahre Bundesbeteiligung an den KdU. Die Geschichte eines ‚pragmatischen‘ Transfers“. Zeitschrift für Wirtschaftspolitik (101) 7. 552-558.
- Bogumil, Jörg, und Sebastian Kurzenbach (2014). „Armutszuwanderung aus Rumänien und Bulgarien – Möglichkeiten und Grenzen kommunalen Handelns“. Verwaltung & Management 4. 207-212.
- Brenke, Karl (2014). „Ostdeutschland: ein langer Weg des wirtschaftlichen Aufholens“. DIW Wochenbericht 40. 939-957.
- Brücker, Hebert, Yuliya Kosyakova und Eric Schuß (2020). „Integration in Arbeitsmarkt und Bildungssystem macht weitere Fortschritte“. IAB-Kurzbericht 4. Nürnberg.
- Geis-Thöne, Wido (2019). „Regionale Verteilung der Zuwanderung“. IW-Report 25. Köln.
- Geißler, René, und Friederike-Sophie Niemann (2015). Kommunale Sozialausgaben. Wie der Bund sinnvoll helfen kann. Hrsg. Bertelsmann Stiftung. Gütersloh.
- Wixforth, Jürgen (2016). „Bundesbeteiligung an den Kosten der Unterkunft als Sammelbecken der Kommunalentlastung?“. Wirtschaftsdienst 7. 501-509.

Impressum

© Bertelsmann Stiftung 2021

Carl-Bertelsmann-Straße 256
33311 Gütersloh
Telefon +49 5241 81-0
www.bertelsmann-stiftung.de

Verantwortlich

Dr. Kisten Witte

Autoren

Dr. Florian Boettcher, Referat für kommunale Finanzen, Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen

Prof. Dr. Ronny Freier, Professor für öffentliche Finanzwirtschaft, Technische Hochschule Wildau

Prof. Dr. René Geißler, Professor für öffentliche Wirtschaft und Verwaltung, Technische Hochschule Wildau

Lektorat

Rudolf Jan Gajdacz, München

Grafikdesign

Nicole Meyerholz, Bielefeld

Bildnachweis

© Looker_Studio – stock.adobe.com

DOI 10.11586/2021064

Adresse | Kontakt

Bertelsmann Stiftung
Carl-Bertelsmann-Straße 256
33311 Gütersloh
Telefon +49 5241 81-0

Dr. Kirsten Witte
Director
Programm LebensWerte Kommune
Telefon +49 5241 81-81030
kirsten.witte@bertelsmann-stiftung.de

www.bertelsmann-stiftung.de