

Jürgen Wixforth*

Bundesbeteiligung an den Kosten der Unterkunft als Sammelbecken der Kommunalentlastung?

Die Bundesbeteiligung an den Kosten der Unterkunft und Heizung war ursprünglich ein Instrument, um die kommunale Ebene aufgabenbezogen zu entlasten. Allerdings wird dieser Finanzierungsweg zunehmend für allgemeine finanzielle Erleichterungen vom Bund zugunsten der Kommunen genutzt. Damit verbleibt immer weniger Spielraum für weitere strukturelle Entlastungen der Kommunen, die der Bund jedoch im Rahmen des aktuellen Koalitionsvertrages zugesagt hat. Daher sind Alternativen gefragt.

Nach dem Grundgesetz tragen Bund und Länder (einschließlich ihrer Kommunen) gesondert die Ausgaben, die sich aus der Wahrnehmung ihrer Aufgaben ergeben, soweit das Grundgesetz nichts anderes bestimmt (Art. 104a Abs. 1 GG). Die Aufgabenwahrnehmung obliegt grundsätzlich den Ländern (Art. 83 GG) und damit auch die Finanzierung der Aufgaben. Dies gilt auch für die sozialen Leistungen, die in ersten Linie auf der kommunalen Ebene anfallen; die Länder haben hierbei die Aufgabe, ihre Kommunen entsprechend auszustatten. Weiterhin regelt das Grundgesetz in Art. 106 ff. die Verteilung des Einnahmeaufkommens aus den Steuern, damit Bund, Länder und Gemeinden ihre verfassungsmäßigen Aufgaben erfüllen können. Eine besondere Rolle kommt dabei dem Art. 106 Abs. 3 und 4 GG zu, der die Umsatzsteuer-Verteilung zwischen Bund und Ländern definiert. Er besagt, dass die Anteile von Bund und Ländern am Umsatzsteueraufkommen neu festzulegen sind, sobald sich das Verhältnis zwischen den Einnahmen und Ausgaben des Bundes und der Länder wesentlich anders entwickelt. Die Praxis sieht allerdings anders aus, und die Umsatzsteuerverteilung gleicht mittlerweile einem „ingerosteten Scharnier“¹, da die letzte Anpassung der Quote Mitte der 1990er Jahre stattfand.

Stattdessen haben sich Nebenschauplätze etabliert, auf denen der Bund die Länder und Kommunen finanziell entlastet. Dies ist möglich, da die Verfassung besagt, dass Bundesgesetze, die Geldleistungen gewähren und von den Ländern (und Kommunen) ausgeführt werden, vorsehen können, dass der Bund die Kosten ganz oder teilweise übernimmt (Art. 104a Abs. 3 GG). Ein solcher Fall sind

die Kosten für Unterkunft und Heizung (KdU) mitsamt der Bundesbeteiligung (BBKdU). Allerdings ist die Zweckbestimmung der Bundesbeteiligung über die Jahre verwässert worden, wie auch Knapp schildert: „Die Bedeutung der Bundesbeteiligung geht mittlerweile weit über die Finanzierung der Kosten für Unterkunft und Heizung hinaus. Der Bund hat sie in erheblichem Umfang genutzt, um auf die Länder allgemein Mittel zur finanziellen Entlastung der Kommunen zu verteilen. Dazu wurde die Höhe der Bundesbeteiligung in unterschiedlichen Zusammenhängen vielfach geändert.“²

Kommunale Sozialleistungen im Überblick

Die sozialen Leistungen stellen eine der bedeutsamsten Ausgabenkategorien der Kommunen dar. Diese Ausgaben liegen nach den Angaben der Finanzstatistik (ohne Berücksichtigung der drei Stadtstaaten) 2015 bei insgesamt 53,8 Mrd. Euro (vgl. Abbildung 1) und beanspruchen damit exakt ein Viertel der gesamten Ausgaben von Städten und Gemeinden. Innerhalb der kommunalen Sozialausgaben stellen 2015 die Unterkunftskosten als eine Leistungsart innerhalb der Grundsicherung für Arbeitsuchende (Zweites Sozialgesetzbuch – SGB II) wiederum einen bedeutsamen Ausgabenblock dar, der sich auf 12,7 Mrd. Euro beläuft. Quantitativ bedeutsamer ist nur noch der Auf-

2 R. Knapp, in: A. Radüge (Hrsg.): SGB II: Grundsicherung für Arbeitsuchende, juris PraxisKommentar, 4. Auflage 2015, § 46 Rn. 46.

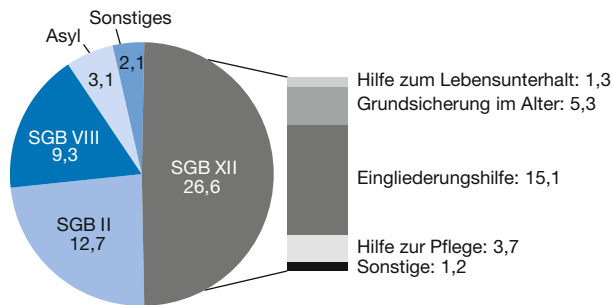
* Der Beitrag gibt ausschließlich die persönliche Meinung des Autors wieder.

1 M. Woisin: Das ingerostete Scharnier: Umsatzsteuerverteilung zwischen Bund und Ländern, in: Wirtschaftsdienst, 88. Jg. (2008), H. 7, S. 446-450.

Dr. Jürgen Wixforth ist Referent bei der Zentralen Datenstelle der Landesfinanzminister (ZDL) in Berlin.

Abbildung 1
Ausgaben für kommunale Sozialleistungen 2015

in Mrd. Euro



Anmerkung: SGB II: Unterkunftskosten als eine Leistungsart innerhalb der Grundsicherung für Arbeitsuchende; SGB VIII: Kinder- und Jugendhilfe (ohne Kindertagesbetreuung); SGB XII: Sozialhilfe. Nicht berücksichtigt sind dabei die ausgabenspezifischen Einnahmen, mit denen der Bund sich an den sozialen Aufgaben beteiligt.

Quellen: Statistisches Bundesamt (Hrsg.): Gruppierungsübersicht zur kommunalen Kassenstatistik (GFK); Statistisches Bundesamt (Hrsg.): Fachserie 13, Reihe 2.1, 2013; eigene Darstellung.

gabenkatalog im SGB XII (Sozialhilfe), der unter anderem die Eingliederungshilfe für behinderte Menschen umfasst.

Historie

Mit der Zusammenlegung der bis dahin vom Bund finanzierten Arbeitslosenhilfe und der kommunal finanzierten Sozialhilfe im Jahr 2005 wurde ein einheitliches Leistungssystem für erwerbsfähige Hilfsbedürftige und deren Angehörige geschaffen – die „Grundsicherung für Arbeitsuchende“ im SGB II. Innerhalb dieses Fürsorgesystems haben Leistungsberechtigte Anspruch auf Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts als Arbeitslosengeld II, bekannt als „Hartz IV“. Die Reform führte damals zu massiven Verschiebungen in der Aufgaben- und Kostenträgerschaft aller Ebenen. Dies war politisch beabsichtigt, da das neue System auch ein Kernelement einer Gemeindefinanzreform darstellte, mit dem die Kommunen jährlich um 2,5 Mrd. Euro entlastet werden sollten. Naturgemäß kam es zu konfliktreichen Auseinandersetzungen über die finanziellen Aus- und Folgewirkungen. Letztlich mündeten sie darin, dass auf Empfehlung des Vermittlungsausschusses vom 30.6.2004 mit Wirkung zum 1.1.2005 die Einführung einer Bundesbeteiligung im § 46 Abs. 5 bis 9 SGB II³ beschlossen wurde, um die Umsetzung der Bundeszusage sicherzustellen. Sie sollte die Kommunen durch die neue Gesetzgebung um jährlich 2,5 Mrd. Euro

3 BGBl I 2004, 2014.

Tabelle 1
Bundesbeteiligung an den Kosten der Unterkunft und Heizung

in %

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Bundesdurchschnitt	29,1	29,1	31,8	29,2	26,0	23,6
Baden-Württemberg	29,1	29,1	35,2	32,6	29,4	27,0
Rheinland-Pfalz	29,1	29,1	41,2	38,6	35,4	33,0
Übrige 14 Länder	29,1	29,1	31,2	28,6	25,4	23,0

Quelle: Eigene Darstellung.

entlasten.⁴ Diese Bundesbeteiligung bezieht sich auf die Kosten für Unterkunft und Heizung, die nach der Hartz-IV-Reform den wesentlichen Kostenblock der Städte und Kreise darstellen. Da direkte Finanzbeziehungen zwischen Bund und Kommunen nach dem Grundgesetz so gut wie unmöglich sind, wird die Bundesbeteiligung dem Land erstattet, das diese an die kommunalen Träger weiterleitet. Im Ergebnis wurde die Beteiligung des Bundes vorbehaltlich einer regelmäßigen Überprüfung zunächst auf den Wert von 29,1% festgelegt.

Diese Überprüfung wurde wegen der anhaltenden Auseinandersetzung um deren korrekte Höhe nicht durchgeführt, und der Einfachheit halber wurde mit dem ersten Gesetz zur Änderung des SGB II⁵ der gleiche Anteilswert auch für 2006 festgeschrieben und die Revisionsklausel gestrichen. 2007 stieg die BBKdU aber auf bundesdurchschnittlich 31,8%.⁶ In diesem Jahr wurden erstmals erhöhte und gesonderte Anteilswerte für die beiden Länder Rheinland-Pfalz (41,2%) und Baden-Württemberg (35,2%) festgelegt, während für die übrigen Länder die Beteiligung um 0,6 Prozentpunkte gegenüber dem Bundesdurchschnitt auf 31,2% abgesenkt wurde, um für den Bund die finanziellen Mehrbelastungen aus den beiden angehobenen Beteiligungsquoten auszugleichen. Hintergrund der Differenzierung ist, dass die Kommunen in den beiden Ländern bei einer weiterhin einheitlichen Bundesbeteiligung unterproportional an der Entlastung partizipieren würden.⁷

Jedoch nicht diese horizontale Differenzierung, sondern die Einführung einer Anpassungsformel für die Bundes-

4 F.-J. Sauer, in: F.-J. Sauer, M. Kossens (Hrsg.): SGB II Grundsicherung für Arbeitsuchende, Kommentar zum SGB II, § 46 SGB II Rz. 45. Dies war die Geburtsstunde der Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen zum Ausgleich von Sonderlasten durch die strukturelle Arbeitslosigkeit (Hartz-IV-SoBEZ), die durch die Ländergesamtheit getragen werden.

5 BGBl I 2005, 3675.

6 BGBl I 2006, 3376.

7 Siehe hierzu: Bundestagsdrucksache, Nr. 16/3572.

Tabelle 2
Anhebung der Bundesbeteiligung: Komponenten ab 2011

Gesetzliche Grundlage	Positionen	in Mio. Euro	in %
Sockelprozentsatz: § 46 Abs. 5 SGB II	Mittagessen und Hortkinder sowie Schulsozialarbeiter (befristet bis 2013)	400	2,8
	Verwaltungskosten Bildung und Teilhabe	136	1,0
	Kinderzuschlag und Wohngeld	27	0,2
	Erhöhung KdU (Warmwasser)	277	1,9
	Gesamt	840	5,9
Variabler Prozentsatz: § 46 Abs. 6 SGB II	Kinder in der Grundsicherung	626	4,4
	Kinder von Kinderzuschlagsempfängern	102	0,7
	Kinder von Wohngeldempfängern	50	0,3
	Gesamt	778	5,4
Summe aller Positionen		1618	11,3

Quelle: Material des Vermittlungsausschusses des Deutschen Bundestages und des Bundesrates.

beteiligung führte ab 2007 zu erheblichen Diskussionen. Im neu gefassten Absatz 7 (§ 46 SGB II) wurde die Formel definiert, die sich maßgeblich nach der Zahl der Bedarfsgemeinschaften richtete. Bei einer Veränderung der Zahl der Bedarfsgemeinschaften im Jahresvergleich um mehr als 0,5% musste die Formel angepasst werden. Auf Grundlage dieser Formel wurden die Beteiligungssätze des Bundes für 2008 bis 2010 angepasst⁸ (vgl. Tabelle 1). Die Anpassungsformel war nach Auffassung der Länder und Kommunen aber nicht sachgerecht, da sich die Zahl der Bedarfsgemeinschaften nicht im Gleichklang mit den tatsächlichen Kosten für Unterkunft und Heizung entwickelte. Der Bund hingegen hielt die Formel für sachgerecht, da er nicht bereit war, tatsächliche Kosten zu übernehmen, über die die Kommunen entscheiden, sondern nur Standardkosten nach Maßgabe der Bedarfsgemeinschaften.⁹ Die unterschiedlichen Auffassungen führten zu regelmäßigen Anrufungen des Vermittlungsausschusses.

Auch für 2011 legte die Bundesregierung erneut ein SGB-II-Änderungsgesetz vor, nach dem sich durch die fortgeführte Anwendung der Anpassungsformel für 2011 ein Anstieg des prozentualen Beteiligungssatzes des Bundes um 1,5 Prozentpunkte ergeben hätte. Die Bundesbeteili-

gung wäre damit im Bundesdurchschnitt auf 25,1% angestiegen.¹⁰ Allerdings trat dieses Gesetz nicht in Kraft, da der Bundesrat es ablehnte und dazu den Vermittlungsausschuss anrief. Der Vermittlungsausschuss einigte sich auf einen umfangreichen Kompromiss, der auch das sogenannte Bildungspaket enthielt und in der 880. Sitzung des Bundesrates am 25.2.2011 beschlossen wurde.¹¹ Auf dieser Grundlage wurde das „Gesetz zur Ermittlung von Regelbedarfen und zur Änderung des Zweiten und Zwölften Sozialgesetzbuches“ vom 24.3.2011¹² neu gefasst, in dem die Anpassungsformel entfiel und stattdessen „ein fester Sockelprozentsatz und ein zusätzlicher variabler Prozentsatz, der sich an den Ausgaben der Länder bzw. Kommunen für Bildung und Teilhabe orientiert“¹³ eingeführt wurde.

Durch die Anwendung der Anpassungsformel wäre die BBKdU 2011 auf bundesdurchschnittlich 25,1% gestiegen. Durch die Einigung im Rahmen des Vermittlungsverfahrens wird der künftig feste Beteiligungssatz des Bundes um mehrere Komponenten erhöht (vgl. Tabelle 2). Diese Positionen ergeben in der Summe 5,9 Prozentpunkte, um die die nunmehr feste BBKdU auf 31,0% bundesdurchschnittlich angehoben wird. Ab 2014 beläuft sich die Erhöhung lediglich auf 3,1 Prozentpunkte, da eine Komponente nur befristet gewährt wurde. In einem zweiten Schritt wird eine weitere Anhebung aufgrund der Bildungs- und Teilhabeleistungen gesondert festgelegt – der variable Prozentsatz der Bundesbeteiligung. Diese Leistungen erhalten Kinder in der Grundsicherung nach SGB II, Kinder von Kinderzuschlagsempfängern und Kinder von Wohngeldempfängern. Dieser Wert wird zunächst auf 5,4 Prozentpunkte festgelegt. In der Zusammenschau der Absätze 5 bis 7 des § 46 SGB II erhöht sich damit die BBKdU im Bundesdurchschnitt auf insgesamt 36,4% (Baden-Württemberg 39,8%, Rheinland-Pfalz 45,8%, restliche Bundesländer 35,8%).

Die Koexistenz aus Sockel- und variablem Prozentsatz hat die BBKdU in ruhigeres Fahrwasser gebracht – allerdings auch zu dem Preis, dass mit dem Bildungspaket die erste KdU-fremde, jedoch noch nicht grundsicherungs-fremde Aufgabe in das System integriert wurde. Insofern

8 BGBl I 2007, 3141 für das Dritte Änderungsgesetz, BGBl I 2008, 2859 für das Fünfte Änderungsgesetz und BGBl I 2010, 1933 für das Sechste Änderungsgesetz.

9 R. Knapp, a.a.O., Rn. 17.

10 Entwurf eines Siebten Gesetzes zur Änderung des Zweiten Sozialgesetzbuches, Bundestagsdrucksache 17/3631.

11 Vgl. Anlage 1 im Plenarprotokoll Nr. 880 des Bundesrates. Diese Plenarsitzung war auch für ein zweites Geldleistungsgesetz von großer Bedeutung: So verpflichtete sich der Bund zusätzlich dazu, die Finanzierung der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung nach dem SGB XII schrittweise zu übernehmen, ab 2014 zu 100%. Im Gegenzug wurde die Beteiligung des Bundes an den Kosten der Arbeitsförderung nach dem SGB III abgesenkt, und die Länder verzichteten auf Umsatzsteueranteile.

12 BGBl I 2011, 453.

13 R. Knapp, a.a.O., Rn. 24.

Tabelle 3

Bundesbeteiligung an den Kosten der Unterkunft

in %

	Summe aller Positionen							Noch ohne variable Beteiligung nach § 46 Abs. 6 und 7 SGB II	
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Baden-Württemberg	39,8	39,8	38,1	36,28	39,7	39,8	43,5	31,6	31,6
Bayern	35,8	35,8	33,4	31,17	34,7	34,9	38,6	27,6	27,6
Brandenburg	35,8	35,8	33,1	29,90	34,2	34,3	38,0	27,6	27,6
Hessen	35,8	35,8	33,6	31,47	34,9	35,0	38,7	27,6	27,6
Mecklenburg-Vorpommern	35,8	35,8	33,3	30,70	34,6	35,5	39,2	27,6	27,6
Niedersachsen	35,8	35,8	34,1	31,92	35,8	36,3	40,0	27,6	27,6
Nordrhein-Westfalen	35,8	35,8	33,8	31,46	35,3	35,4	39,1	27,6	27,6
Rheinland-Pfalz	45,8	45,8	43,7	41,22	44,4	44,6	48,3	37,6	37,6
Saarland	35,8	35,8	34,0	31,80	35,9	35,8	39,5	27,6	27,6
Sachsen	35,8	35,8	33,4	30,70	34,7	35,2	38,9	27,6	27,6
Sachsen-Anhalt	35,8	35,8	32,7	30,00	34,0	34,6	38,3	27,6	27,6
Schleswig-Holstein	35,8	35,8	33,8	31,20	35,2	35,3	39,0	27,6	27,6
Thüringen	35,8	35,8	34,1	31,30	35,4	35,9	39,6	27,6	27,6
Berlin	35,8	35,8	32,3	29,91	33,9	34,2	37,9	27,6	27,6
Bremen	35,8	35,8	36,3	34,54	37,6	37,5	41,2	27,6	27,6
Hamburg	35,8	35,8	35,9	34,32	38,6	39,0	42,7	27,6	27,6

Anmerkung: Mit der bislang letzten BBFestV 2016 sind die Anteile für 2016 und 2017 (vorläufig) bestimmt worden. 2014 ist zusätzlich noch die „Sonderbundesbeteiligungs-Festlegungsverordnung 2014“ berücksichtigt. Diese Rechtsverordnung ist in diesem Zusammenhang bislang die einzige, die Beteiligungsquoten mit zwei Nachkommastellen ausweist, sodass die gesamte BBKdU lediglich für dieses eine Jahr differenzierter angegeben wird.

Quelle: Eigene Zusammenstellung.

ist das Bildungspaket der erste Sündenfall zur Öffnung der Bundesbeteiligung als Finanzausgleichselement, jedoch noch im angestammten Rechtskreis. Der Sockelanteil blieb in den nächsten Jahren stabil. Die Bestimmung, dass eine Spitzabrechnung zu § 46 Abs. 6 im Nachgang erfolgt, ist mit der Verkündung der sogenannten „Bundesbeteiligungs-Festlegungsverordnungen“ (BBFestV) ab 2013 umgesetzt worden. Bis dato sind insgesamt vier BBFestV bekannt.¹⁴ Die mit jeder Verordnung festgelegten Prozentsätze für das Folgejahr und die rückwirkende Anpassung für das laufende Jahr ermöglichen einen „zeitnahen Ausgleich anhand der tatsächlichen Entwicklung“¹⁵.

Ein sachlich neuer Aspekt bzw. die erste echte grundsicherungsfremde Aufgabe wurde 2014 in das Gesetz integriert: Hintergrund ist das „Gesetz zur Änderung des Freizügigkeitsgesetzes/EU und weiteren Vorschriften“.¹⁶ Der

Bund hat den Kommunen wegen der Herausforderungen, die sich aufgrund der Freizügigkeit aus der Zuwanderung aus anderen EU-Mitgliedstaaten ergeben, einmalige Hilfen in Höhe von 25 Mio. Euro zur Verfügung gestellt, die umgerechnet die BBKdU um bundesdurchschnittlich 0,18 Prozentpunkte erhöhen. Die Einfügung als § 46 Abs. 7a sieht auch vor, dass durch Rechtsverordnung länderspezifische Prozentsätze festgesetzt werden können. Auf dieser Grundlage hat das zuständige Bundesministerium für Arbeit und Soziales die „Sonderbundesbeteiligungs-Festlegungsverordnung 2014“¹⁷ erlassen, mit der landesspitze Zahlen auf der Grundlage der Entwicklung der Zuwanderung aus anderen EU-Mitgliedstaaten ermittelt worden sind. Danach werden die Anteile für einzelne Länder über die zunächst festgesetzten 0,18% hochgesetzt, während die in der Verordnung nicht genannten Länder leer ausgehen.

Im Winter 2014 und im Sommer 2015 gab es zwei weitere Gesetzespakete, die Einfluss auf die Bundesbeteiligung hatten; damit wurden die zweite und dritte grundsiche-

14 BBFestV 2013 vom 19.8.2013, BGBl I 2013, 3276; BBFestV 2014 vom 14.7.2014, BGBl I 2014, 955; BBFestV 2015 vom 23.7.2015, BGBl I, 1410 und BBFestV 2016 vom 25.5.2016, Bundesratsdrucksache, Nr. 268/16.

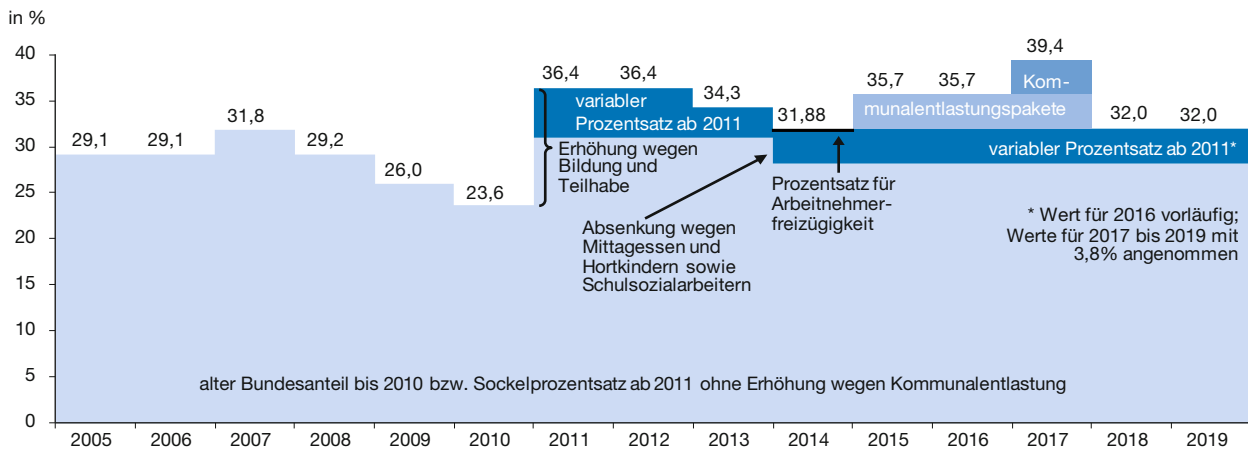
15 F.-J. Sauer, a.a.O., Rz. 16.

16 BGBl I 2014, 1922.

17 BGBl I 2014, 2004.

Abbildung 2

Bundesdurchschnittliche Bundesbeteiligung an den Kosten der Unterkunft



Quelle: Eigene Darstellung.

rungsfremde Aufgabe in die Bundesbeteiligung integriert. Bei beiden Vorhaben wurden aber nicht – wie beim Freizügigkeitsgesetz – neue Absätze eingefügt, sondern der Sockelprozentsatz wurde dafür durch Anfügungen in § 46 Abs. 5 modifiziert. In einem am 22.12.2014 verabschiedeten Gesetz¹⁸ wurde geregelt, dass die Kommunen in den Jahren 2015 bis 2017 um jährlich 1 Mrd. Euro entlastet werden; dies erfolgt hälftig durch einen höheren Bundesanteil an den Kosten der Unterkunft und Heizung und hälftig durch einen höheren Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer zulasten des Bundesanteils. Die feste Komponente der Bundesbeteiligung wurde dafür durch Anfügung eines neuen Satzes für die Jahre 2015 bis 2017 um jeweils 3,7 Prozentpunkte erhöht, was einem Gegenwert von 500 Mio. Euro entspricht. In einem weiteren am 24.6.2015 verabschiedeten Gesetz¹⁹ sind unter anderem 1,5 Mrd. Euro für 2017 enthalten, um kommunale Investitionen zu stimulieren; diese Entlastung erfolgt zu 500 Mio. Euro über die BBKdU und zu 1 Mrd. Euro über die Umsatzsteuer, die Bundesbeteiligung wurde für 2017 um weitere 3,7 Prozentpunkte erhöht.

Tabelle 3 zeigt die Höhe der BBKdU in den Jahren ab 2011. In den ersten beiden Jahren zeigen sich für 14 Länder einheitliche Beteiligungsquoten und nur für Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz die weiterhin um die gleichen Prozentpunkte erhöhten Quoten aus § 46 Abs. 5 SGB II. Das weitgehend einheitliche Bild ändert sich ab 2013: Ab

diesem Jahr wird die erste BBFestV relevant, die die Anteilswerte des variablen Prozentsatzes nach § 46 Abs. 6 länderweise differenziert. Im Jahr 2017 liegt nur ein vorläufiger variabler Prozentsatz vor, der auf den um 7,4 Prozentpunkte erhöhten Sockelprozentsatz der Bundesbeteiligung (zweifache Erhöhung um jeweils 3,7 Prozentpunkte im Winter 2014 und im Sommer 2015) aufgeschlagen wird. Ab 2018 kann lediglich der Sockelprozentsatz angegeben werden – gedanklich hinzugerechnet werden müssen etwa 4 Prozentpunkte, sofern sich die Tendenz der letzten Jahre fortsetzt (vgl. auch Abbildung 2).

Statistische Basis zur Bundesbeteiligung

Angaben über das Volumen der Grundsicherung für Arbeitsuchende und damit auch über die Gesamtkosten für Unterkunft und Heizung werden von der Bundesagentur für Arbeit bereitgestellt. Dies ist insofern ein Kuriosum, da nach dem Bundesstatistikgesetz (BStatG) generell das unabhängige Statistische Bundesamt für die Aufbereitung und Bereitstellung von bundesweiten Statistiken zuständig ist.²⁰ Innerhalb der Publikationen der Bundesagentur für Arbeit gibt es unterschiedliche Angaben zu den Kosten der Unterkunft und Heizung – sie differieren für 2014 zwischen 13,975 Mrd. Euro und 14,075 Mrd. Euro.²¹ Dies ist ein in der Finanzstatistik alt bekanntes Problem zwischen Geber- und Nehmerperspektive und mit mess-, zähl- und buchungstechnischen Unterschieden zu erklären. Im Falle vom SGB II sind es die Zahlungsansprü-

18 Gesetz zur weiteren Entlastung von Ländern und Kommunen ab 2015 und zum quantitativen und qualitativen Ausbau der Kindertagesbetreuung, BGBl I 2014, 2411.

19 Gesetz zur Förderung von Investitionen finanzschwacher Kommunen und zur Entlastung von Ländern und Kommunen bei der Aufnahme und Unterbringung von Asylbewerbern, BGBl I 2015, 974.

20 Die Pflicht zur Datenerhebung und -verarbeitung der Bundesagentur für Arbeit ergibt sich aus den jeweiligen Absätzen 1 Sätze 1 der §§ 51b und 53 SGB II.

21 Statistik der Bundesagentur für Arbeit (Hrsg.): Arbeitsmarkt in Zahlen, Ausgaben für aktive und passive Leistungen im SGB II, 2014.

Tabelle 4

Bundesbeteiligung an den Kosten der Unterkunft

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Leistungen für Unterkunft und Heizung gesamt (in Mio. Euro)	12 315	13 709	13 688	13 336	13 663	13 810	13 623	13 451	13 825	14 075	14 118
Bundesbeteiligung an den Kosten der Unterkunft laut Gesetzeslage (in %)	29,1	29,1	31,8	29,2	26,0	23,6	36,4	36,4	34,3	31,88	35,7
Errechnete Bundesbeteiligung an den Kosten der Unterkunft (in Mio. Euro)	3 584	3 989	4 353	3 894	3 553	3 259	4 959	4 896	4 742	4 487	5 040
Tatsächliche Bundesbeteiligung an den Kosten der Unterkunft laut Bundesfinanzministerium (in Mio. Euro)	3 533	4 017	4 332	3 889	3 515	3 235	4 855	4 838	4 685	4 162	5 249
Jährlicher Anspruch der Länder (in Mio. Euro)	51	-28	20	5	37	24	104	58	57	325	-209
Kumulierter Anspruch der Länder (in Mio. Euro)	51	23	43	48	85	109	213	271	327	653	444

Quellen: Statistik der Bundesagentur für Arbeit (Hrsg.): Statistik der Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem SGB II, Zeitreihe zu Strukturwerten SGB II nach Ländern, Berichtsmonat Januar 2015; Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.): Einzelangaben zum Bundeshaushalt, vgl. Fußnote 23; eigene Berechnungen.

che der Bedarfsgemeinschaften auf der einen Seite (Nehmerperspektive) und die Ausgaben aus den Haushaltsdaten der Träger dieser Sozialleistung (Geberperspektive).

Neben diesen beiden Angaben des qua Gesetz „amtlichen“ Datenlieferanten bringt das Bundesministerium für Arbeit und Soziales mit seiner jährlichen BBFestV noch eine dritte Zahl zur Höhe der KdU ins Spiel. Diese liegt nochmals unterhalb der niedrigeren Zahl der Bundesagentur für Arbeit und belief sich für 2014 auf nur 13,849 Mrd. Euro.²² Die Angabe des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales wird über das automatisierte „Verfahren für das Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen des Bundes“ (HKR-Verfahren) produziert und stellt einen anderen Weg der Datenübermittlung dar als den von der Statistik genutzten. So schreibt das Bundesministerium für Arbeit und Soziales, dass es sich bei seiner Angabe um „rechnerische Gesamtausgaben der Kommunen“ handelt, die demnach von den tatsächlichen Werten abweichen können. Dies ist grundsätzlich nicht weiter problematisch, aber in den letzten drei Jahren, in denen eine BBFestV veröffentlicht worden ist, liegt der HKR-Wert immer unterhalb des Wertes der Bundesagentur für Arbeit. Auch das wäre nicht weiter problematisch, wenn nicht auf Grundlage des Wertes des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales die Bundesbeteiligung ermittelt würde, die damit tendenziell zu gering ausfallen muss.

Diese Annahme wird nun empirisch überprüft, wobei als Ausgangswerte die Zahlungsansprüche der Bedarfsgemeinschaften aus der amtlichen Statistik der Bundesagentur für Arbeit herangezogen werden. Nach den Anga-

ben der Bundesagentur haben sich die Gesamtleistungen für Unterkunft und Heizung in Deutschland in den Jahren 2005 bis 2015 wie in Tabelle 4 dargestellt entwickelt. Bemerkenswert ist, dass die Kosten für Unterkunft und Heizung im Gegensatz zu fast allen anderen Sozialleistungen erstaunlich stabil geblieben sind.

Unter Hinzunahme der gesetzlich fixierten BBKdU lässt sich nun die Bundesbeteiligung errechnen, die das Finanzministerium über die Länder an die kommunale Ebene erstattet haben müsste. Diese errechnete Bundesbeteiligung lässt sich in einem weiteren Schritt auch direkt mit den tatsächlichen Zahlungen des Finanzministeriums für seine BBKdU vergleichen, die das Ministerium im Rahmen seines Jahresabschlusses jährlich als relevante Einzelangabe im „Monatsbericht“²³ veröffentlicht. Tabelle 4 zeigt, dass die errechnete BBKdU mit der real vom Bund gezahlten in keinem Jahr übereinstimmt, und – mit Ausnahme von 2006 und 2015 – immer zu gering ausfällt. Dies belegt die These, dass der Bund seine Beteiligung mit dem HKR-Wert ermittelt und nicht auf Grundlage der amtlichen Statistik. Mögen die einzelnen Abweichungen der Jahre auch nicht allzu groß sein, so ergibt die in neun von elf Jahren unzureichende Erstattung des Bundes insgesamt einen Anspruch der Länder, der sich bis Ende 2015 auf fast 450 Mio. Euro²⁴ summiert hat.

23 Für die BBKdU-Angabe für 2015 vgl. Monatsbericht des BMF, Januar 2016, Tabelle 6, S. 17.

24 Der sprunghafte Anstieg von 2013 auf 2014 beim kumulierten Anspruch der Länder erklärt sich aus der Verrechnung des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales von angeblich zu viel gezahlten Mitteln aus 2012 im Jahr 2014, vgl. H.-G. Henneke: Verfassungsfragen der Kommunal Finanzen, in: Der Landkreis, Nr. 9/2015, S. 385 f.

22 Bundesratsdrucksache, Nr. 250/15.

Gegen diese Rechnung könnte der Einwand erhoben werden, dass es nicht sachgerecht ist, mit dem bundesdurchschnittlichen Prozentsatz zu kalkulieren, da der Bund mit jedem Land individuell abrechnet. Dies ist faktisch richtig, ändert aber kaum etwas am Ergebnis – der kumulierte Anspruch der Länder würde dabei sogar um 24 Mio. Euro höher ausfallen.

Die Zukunft der Bundesbeteiligung im Lichte der Bundeszusage der kommunalen Entlastung

Die Fakten liegen auf dem Tisch: Die Sozialausgaben der Kommunen steigen seit Jahren ungebremst, und seit Langem wird die Forderung erhoben, dass größere Teile der kommunalen Sozialausgaben durch den Bund übernommen werden sollten. Eine weitere Entlastungsmöglichkeit sind Steuerumverteilungen, die hier aber nicht näher behandelt werden. Dass das Ende der Fahnenstange bei der Kostenübernahme von kommunalen Sozialausgaben durch den Bund noch nicht erreicht ist, hat der Bund selbst im Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD für die 18. Legislaturperiode anerkannt. Ursprünglich war geplant, dass die zugesagte Entlastung über die Eingliederungshilfe erfolgen sollte. Dieser Vorschlag birgt allerdings Probleme, die die Realisierung über die Eingliederungshilfe nach dem SGB XII infrage stellen:²⁵

- Die Eingliederungshilfe ist keine Geld-, sondern eine Sachleistung, was eine Bundesbeteiligung unterbindet. Bei den individuellen Ansprüchen der behinderten Menschen besteht ein erheblicher Ermessensspielraum, sodass ein objektivierbarer Leistungsanspruch nicht gegeben ist.
- In einigen Ländern werden die Ausgaben der Eingliederungshilfe vollständig oder teilweise durch die Landesebene finanziert (unterschiedliche Trägerstrukturen in den Ländern). Damit würden nicht nur die Kommunen als Adressaten angesprochen.
- Die Höhe der Eingliederungshilfe weist keinen feststellbaren positiven Zusammenhang mit finanziell benachteiligten Kommunen auf, sodass das Ziel des Bundes, mit einem Bundesteilhabegesetz vorrangig die armen Städte, Gemeinden und Kreise zu entlasten, hiermit kaum zu erreichen ist.

Die Frage lautet daher, wie man die zugesagten Bundesmittel in Höhe von 5 Mrd. Euro jährlich unterbringt und

²⁵ Vgl. hierzu C. Goerl, A. Rauch, M. Thöne: Schwerpunkte kommunaler Ausgabenlasten im Ländervergleich, FiFo-Berichte, Nr. 16, Köln 2014, S. 105 ff.; und Bertelsmann Stiftung (Hrsg.): Kommunale Sozialausgaben – Wie der Bund sinnvoll helfen kann, Gütersloh 2015, S. 82 ff.

welche anderen Wege sich dafür anbieten und welche Rolle dabei die Bundesbeteiligung an den Kosten der Unterkunft und Heizung übernehmen kann.

Sofern man eine stärkere Beteiligung des Bundes innerhalb des bestehenden Verfassungsrahmens umsetzen, d.h. ohne eine Grundgesetzänderung auskommen möchte, bieten sich dazu nur die Geldleistungsgesetze nach Art. 104a Abs. 3 GG an. Die darunter fallenden Leistungen sind bundesrechtlich und damit bundeseinheitlich so stark normiert, dass ausgabenrelevante Steuerungs- und Ausführungsmöglichkeiten der Verwaltung nicht bestehen. Dies bedeutet, dass von der Bandbreite an kommunalen Sozialleistungen nur wenige verbleiben, bei denen eine finanzielle Beteiligung des Bundes möglich ist. Dies sind die besprochenen Leistungen für Unterkunft und Heizung nach dem SGB II, die Hilfen zum Lebensunterhalt nach dem SGB XII und die Ausgaben nach dem Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG). Theoretisch kommen auch die Hilfen zur Gesundheit nach dem SGB XII hinzu, sie haben aber kaum Entlastungspotenzial. In der Vergangenheit wäre auch noch die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung ein Kandidat gewesen, allerdings übernimmt der Bund diese Leistung seit 2014 komplett. Alle anderen Leistungsarten wie die Hilfe zur Pflege, die Eingliederungshilfe, die Jugendhilfe und die Zahlungen an Einrichtungen der Jugendhilfe scheiden aus, da hierbei geldwerte Sachleistungen oder andere Dienstleistungen gewährt werden und die Leistungshöhe und der Zugang zu den Hilfen und Leistungen bundesrechtlich nicht normiert sind. Eine Bundesbeteiligung ist bei diesen Leistungen mit Ermessensspielräumen nach bestehender Rechtslage nicht möglich.²⁶

Bundesauftragsverwaltung vermeiden

Die BBKdU bietet sich also geradezu an, sofern man das finanzielle Engagement des Bundes innerhalb des bestehenden Verfassungs- und Rechtsrahmens erhöhen möchte. Nach derzeitiger Rechtslage ist die Beteiligungsquote im SGB II allerdings auf 49% gedeckelt (§ 46 Abs. 7 SGB II), um eine Bundesauftragsverwaltung mit weitgehenden Weisungsrechten zu vermeiden.²⁷ Eine etwaige Öffnung der 49%-Grenze hätte demgemäß die Bundesauftragsverwaltung zur Folge und wäre nur durch Bundesgesetz mit Zustimmung des Bundesrates umzuset-

²⁶ Vgl. hierzu ausführlich H.-G. Henneke: Föderale Aufgaben und Finanzbeziehungen ab 2020. Kommunale Erwartungen, Bd. 125, Schriften des Deutschen Landkreistages, Berlin 2014; und Bertelsmann Stiftung, a.a.O.

²⁷ Angesichts der finanziellen Herausforderungen des Flüchtlingszuzugs fordert der Deutsche Städtetag eine dauerhafte Erhöhung der BBKdU auf 100%, vgl. Städtetag aktuell, Nr. 1/2016, S. 4. Damit setzt ein Umdenken ein, dass in Bereichen mit hoher Regelungsdichte eine Bundesauftragsverwaltung doch nicht so schlimm sein muss.

Tabelle 5

Erhöhungspotenzial der Bundesbeteiligung an den Kosten der Unterkunft

	2016	2017	2018	2019
Geschätzte Gesamtkosten der Unterkunft (in Mio. Euro, gerundet)	14 800	15 500	15 500	15 500
Sockelprozentsatz	31,9%	35,6%	28,2%	28,2%
Variabler Prozentsatz (Annahme)	4,1%	4,1%	4,1%	4,1%
Gesamte Bundesbeteiligung an den Kosten der Unterkunft (Annahme)	36,0%	39,7%	32,3%	32,3%
Möglicher Erhöhungsanteil der Bundesbeteiligung an den Kosten der Unterkunft	13,0%	9,3%	16,7%	16,7%
Erhöhungspotenzial (in Mio. Euro, gerundet)	1 900	1 400	2 600	2 600

Quelle: Eigene Annahmen und Berechnungen.

zen. Es ist schon hinlänglich ausgeführt worden, dass die BBKdU wiederholt dazu genutzt worden ist, um grundsicherungs Fremde Leistungen auf die Städte und Gemeinden zu übertragen, sodass sich konkret die Frage stellt, wie viel Luft nach oben bis zur 49%-Obergrenze noch besteht. Für eine einfache Rechnung werden folgende Annahmen getroffen (vgl. Tabelle 5):

- Der Sockelprozentsatz in Absatz 5 steht für 2015 bis 2019 fest. Der variable Anteil nach Absätzen 6 und 7 wird in allen Jahren mit bundesdurchschnittlich 4,1% angenommen, wie in der letzten BBFestV 2016 festgeschrieben.
- Bei der Höhe der Gesamtausgaben für KdU werden 2016 und 2017 prozentuale Anstiege von jeweils 5% gegenüber dem Vorjahr unterstellt, da aufgrund des hohen Flüchtlingszustroms nach Deutschland mit einem starken Anstieg der Leistungsbezieher im SGB II zu rechnen ist.²⁸ Ab 2018 wird eine Verstetigung der KdU-Ausgaben auf dem hohen Vorjahresniveau angenommen.

Tabelle 5 zeigt, dass die Erhöhung der Bundesbeteiligung ein Weg sein kann, um die Städte, Gemeinden und Kreise in einer Größenordnung von etwa 2,6 Mrd. Euro jährlich ab 2018 zu entlasten. Dieser Weg wäre innerhalb des bestehenden Systems umsetzbar und würde zu keinen Verwerfungen in der föderalen Finanzarithmetik führen. Ein Einwand bleibt dabei aber zu berücksichtigen: Durch die Verwendung von differenzierten, d.h. erhöhten Länderquoten in Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz würde in diesen beiden Bundesländern die BBKdU – bei bundesdurchschnittlich 49% – deutlich über 49% liegen. Damit würden in zwei Bundesländern die Voraussetzungen für eine Bundesauftragsverwaltung herrschen, bei

28 Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (Hrsg.): Jahresgutachten 2015/16: Zukunftsfähigkeit in den Mittelpunkt, Rn. 525.

der der Bund einen größeren Einfluss auf den Verwaltungsvollzug erhält, während in den anderen 14 Ländern dieselbe Aufgabe in Form der Selbstverwaltung ausgeübt wird. Formal scheint sich der Gesetzgeber daran zu orientieren, dass in keinem einzigen Land die 49%-Schwelle überschritten wird: Während mit dem ersten kommunalen Entlastungsgesetz²⁹ vom Dezember 2014 zusätzliches Bundesgeld jeweils hälftig in die Erhöhung der BBKdU und der Umsatzsteuer geflossen sind, ist beim zweiten Entlastungsgesetz³⁰ nur noch ein Drittel über die BBKdU und zwei Drittel über die Umsatzsteuer finanziert worden.

Dies kann als Hinweis gedeutet werden, dass der Gesetzgeber damit den Spielraum ausgereizt sieht, da auch so der Sockelprozentsatz in Rheinland-Pfalz 2017 bereits bei 45% liegen wird. Der vorläufige variable Prozentsatz für Bildung und Teilhabe nach Absatz 6 ist mit 3,3% nur knapp unter der Obergrenze, sodass noch kein Präzedenzfall einer Bundesauftragsverwaltung für ein Land geschaffen wird. Diese Bedenken tragen aber anscheinend nur in formaler Hinsicht, da die juristische Fachliteratur dazu die Auffassung vertritt, dass die Aufgabenerfüllung nicht länderindividuell zu beurteilen ist, sondern nur danach, ob in der Ländergesamtheit die Beteiligungsquote des Bundes bei maximal 49% liegt.³¹ Rechtlich untermauert wird diese juristische Auslegung auch damit, dass das Grundgesetz in Art. 104 Abs. 3 nur von den Ländern als Einheit spricht und nicht von einzelnen Gebietskörperschaften.³² Letztlich bleibt die Sachlage aber nicht eindeutig geklärt.

29 Gesetz zur weiteren Entlastung von Ländern und Kommunen ab 2015 und zum quantitativen und qualitativen Ausbau der Kindertagesbetreuung, BGBl I 2014, 2411.

30 Gesetz zur Förderung von Investitionen finanzschwacher Kommunen und zur Entlastung von Ländern und Kommunen bei der Aufnahme und Unterbringung von Asylbewerbern, BGBl I 2015, 974.

31 J. Schumacher, in: E. Oestreicher (Hrsg.): SGB II/SGB XII, Loseblatt-Kommentar, SGB II § 46, Rn. 84.

32 H.-G. Henneke: Die Reform der föderalen Finanzen, in: M. Junkerheinrich, J. Lange (Hrsg.): Die Reform der Föderalen Finanzen: Wie geht es weiter?, Loccumer Protokoll 13/15, S. 43.

Fazit

Die Bundesbeteiligung an den Kosten der Unterkunft und Heizung wurde in der vergangenen Jahren bereits mehrfach für grundsicherungsfremde Aufgaben genutzt. Mit den Erstattungen von kommunalen Leistungen aus dem Bildungs- und Teilhabepaket wurde ein Präzedenzfall geschaffen, um KdU-fremde aber noch SGB-II-nahe Sachverhalte über die Bundesbeteiligung abzuwickeln. Diese erste Öffnung wurde dann noch drei Mal genutzt, um komplett grundsicherungsfremde Leistungen über die Bundesbeteiligung zu finanzieren: Hilfen für die Kommunen aufgrund von erwartetem Sozialleistungsbedarf durch die Arbeitnehmerfreizügigkeit, Zahlungen zur Entlastung der Kommunen und Erhöhung der Zahlungen des Bundes zur weiteren Entlastung der Kommunen. Aus verwaltungstechnischer Perspektive sind solche „Rucksacklösungen“ einleuchtend, da auf diesem Weg unkompliziert Geldleistungen vom Bund an die Kommunen transferiert werden können, die ansonsten verfassungsrechtlich nicht zulässig sind. Aus Sicht der politischen Transparenz sollten jedoch Aufgaben nicht miteinander vermengt werden, da die Politikverflechtung zwischen den föderalen politisch-administrativen Ebenen von Bund, Ländern und Kommunen bereits heute stark ausgeprägt ist. Intransparent ist das System ohnehin schon, da für ein Jahr bis zu drei statistische Angaben für die Gesamthöhe der Leistungen für Unterkunft und Heizung existieren. Daraus resultiert eine nicht adäquate Zahlung des Bundes, und es ergibt sich bis dato ein kumulierter Anspruch der Länder und Kommunen von 450 Mio. Euro.

Diese grundsicherungsfremden Aufgaben haben dazu geführt, dass die Bundesbeteiligung immer näher an die 49%-Grenze herangerückt ist, ab der die Geldleistungsgesetze – zu denen auch die Kosten der Unterkunft und Heizung zählen – in eine Bundesauftragsverwaltung umschlagen. Mit anderen Worten: Das Entlastungspotenzial der Bundesbeteiligung ist durch die Integration von sachfremden Mitteln zunehmend eingeschränkt worden, und ab 2018 besteht für nur noch etwa 2,6 Mrd. Euro zusätzlicher Bundesentlastung Luft nach oben – sofern keine Bundesauftragsverwaltung angestrebt wird. Wie aktuell

die Bundesbeteiligung gerade wieder ist, zeigt sich daran, dass der Bundesrat in seiner Entschließung zur Flüchtlingsaufnahme und -integration vom 26.2.2016 gefordert hat, dass sich die Bundesregierung „kurzfristig deutlich stärker als bisher an den Kosten der Unterkunft“ beteiligen soll.³³ Als Unsicherheit bleibt, dass beim Ausreizen des Erhöhungspotenzials der BBKdU in Höhe von etwa 2,6 Mrd. Euro ab 2018 in zwei Ländern die Bundesbeteiligung über 49% liegen würde. Während dies juristisch kein Problem zu sein scheint, bleiben Fragen bei der faktischen Abwicklung offen – beispielsweise müsste geklärt werden, wie eine Standardisierung der massenhaften Vorgangsbearbeitung aussehen kann, ohne die im Gesetz geforderte „Besonderheit des Einzelfalles“ aus dem Auge zu verlieren.

Klar ist aber, dass die von der Bundesregierung zugesicherte kommunale Entlastung in Höhe von 5 Mrd. Euro ohne Bundesauftragsverwaltung nur teilweise über eine höhere Bundesbeteiligung an den Kosten der Unterkunft und Heizung umgesetzt werden kann und dass sich für die noch ausstehenden Bundesmittel weitere Transferwege finden lassen müssten. Hier bieten sich die Kosten der Hilfe zum Lebensunterhalt nach dem SGB XII an. Sie ist in SGB XII neben der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung die unterste Ebene zur Sicherung des Existenzminimums. Daher wäre es sachgerecht, wenn der Bund auch diese zweite Säule im SGB XII komplett übernehmen würde, wie er es bei der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung bereits seit 2014 tut.³⁴ Das Asylbewerberleistungsgesetz ist kein geeigneter Kandidat für ein weiteres Engagement des Bundes. Der Bund hat seine Entlastungszusage über 5 Mrd. Euro im Jahr 2013 getroffen, als der Zustrom von Asylsuchenden nach Deutschland noch nicht absehbar war. Daher würde es dem Bund in die Hände spielen, wenn derzeitige flüchtlingsbedingte Mehrausgaben von Ländern und Kommunen mit der Bundeszusage zur Kommunalentlastung verknüpft würden.

33 Bundesratsdrucksache 93/16 (Beschluss), S. 6.

34 BGBl I 2011, 453.

Title: *Federal Financial Assistance for Subsidized Housing Costs as an Instrument for General Financial Relief for Municipalities?*

Abstract: *Social benefits amount to one quarter of municipal expenditures in Germany. Since 2005 the federal government has supported local governments by participating in the cost of housing for the unemployed at a fixed share. Since its conception, the instrument has been employed also for general financial relief. In the article each case is historically portrayed. The current federal government has pledged to relieve the municipalities by an additional amount of 5 billion euros a year. A simple way for achieving this relief would be to increase the federal share of subsidised housing costs. Alternatives are therefore presented.*

JEL Classification: H72, H73, H77