

Neuregelung der Finanzierungsverantwortung für die Leistungen für Unterkunft und Heizung nach § 46 Abs. 5 und 7 SGB II ab 2007

A. Das Regelungsziel: Dauerhafte Sicherung der kommunalen Entlastung bei ungewissem Ausgabevolumen

Nach § 22 Abs. 1 SGB II sind die Kommunen Aufgabenträger für die Leistungen für Unterkunft und Heizung nach dem SGB II. Außerdem sind sie nach §§ 16 Abs. 2 S. 2 Nr. 1 - 4, 22 sowie 23 Abs. 3 SGB II Träger weiterer Aufgaben nach diesem Gesetz.

Gem. Art. 104a Abs. 1 GG liegt damit auch die Finanzierungsverantwortung für diese Aufgaben grundsätzlich bei den Kommunen. Für die Verwaltungsausgaben ist dies nach Art. 104a Abs. 1 GG zwingend, für die übrigen Ausgaben ebenfalls, soweit es sich nicht um Geldleistungen handelt. D.h. verfassungsrechtlich besteht allein für die Leistungen für Unterkunft und Heizung nach § 22 Abs. 1 SGB II die Möglichkeit einer unmittelbaren Bundesbeteiligung, da es sich nur bei diesen um Geldleistungen handelt. Von dieser Möglichkeit hat der einfache Gesetzgeber Gebrauch gemacht und in § 46 Abs. 5 i. V. m. Abs. 7 geregelt:

„Der Bund beteiligt sich zweckgebunden an den Leistungen für Unterkunft und Heizung nach § 22 Abs. 1, um sicherzustellen, dass die Kommunen durch das Vierte Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt unter Berücksichtigung der sich aus ihm ergebenden Einsparungen der Länder um jährlich 2,5 Mrd. Euro entlastet werden.“

Der Anteil des Bundes an den Leistungen für Unterkunft und Heizung nach § 22 Abs. 1 ab dem Jahre 2007 wird durch Bundesgesetz geregelt.“

In Abs. 6 ist bezogen auf die Jahre 2005 und 2006 bestimmt, dass der Bund jeweils 29,1 % der Leistungen trägt. Mit den nunmehr zu treffenden Regelungen soll ab 2007 eine endgültige, auf Dauergeltung gerichtete Bestimmung geschaffen werden. Mit der eindeutigen gesetzlichen Regelung in den Abs. 6 und 7 ist der Satz im Koalitionsvertrag, dass noch im Jahre 2005 eine Regelung für die Jahre bis 2007 getroffen wird und eine abschließende Revision zum 1.10.2007 durchgeführt werden soll, damit vom Verfahren her überholt.

Das Ziel der zu gewährleistenden Entlastung der Kommunen um 2,5 Mrd. Euro wird in der Koalitionsvereinbarung dahingehend konkretisiert, dass

Von Prof. Dr. Hans-Günter Henneke, Berlin

„diese Mittel ab 2005 aus der tatsächlich zu gewährleistenden Entlastung der Kommunen in Höhe von 2,5 Mrd. Euro im Zusammenhang mit der Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe real verfügbar“

sind.

„Dabei ist sicherzustellen, dass die Entlastung auf der Grundlage einer validen Datenbasis tatsächlich realisiert wird. Die Netto-Entlastungen, die den Ländern auf der Grundlage von Realdaten entstehen, sind an die Kommunen weiterzuleiten.“

Da die bisherige konkrete Ausgestaltung der Revisionsformel das weiterbestehende, gesetzlich festgeschriebene und im Koalitionsvertrag näher konkretisierte Ziel der realen kommunalen Entlastung offenkundig nicht zu erreichen vermochte, wurden die bisherigen Regelungen in § 46 Abs. 6 - 9 i.V.m. d. Anlage zu § 46 Abs. 9 SGB II aufgehoben.

Nunmehr gilt es, an diese Stelle eine auf Dauergeltung angelegte verfassungskonforme Regelung zu setzen, die zudem dem Appell der Bundeskanzlerin im Bundesrat am 21.12.2005 Rechnung trägt:

„Nun sind auch die Länder gefordert, für eine gerechte Verteilung auf Städte und Kreise zu sorgen.“

B. Mehrbelastungsausgleich i.R.v. Art. 104a Abs. 3 S. 1 GG

Das heißt konkret, dass die zu findende Lösung mit dem verfassungsrechtlich einzig möglichen Transferweg, nämlich Art. 104a Abs. 3 GG, vereinbar sein muss.

Nach Art. 104a Abs. 3 S. 1 GG können Bundesgesetze, die Geldleistungen gewähren und von den Ländern – dazu zählen wegen der Zweistufigkeit der Staatsaufbaus auch die Kommunen als Aufgabenträger nach § 22 Abs. 1 SGB II – ausgeführt werden, bestimmen, dass die Geldleistungen ganz oder zum Teil vom Bund getragen werden können.

Einschränkende Kriterien für die materielle Ausgestaltung einer solchen Bundesbeteiligung enthält das Grundgesetz nicht. Zu beachten ist allerdings, dass nach Art. 104a

Abs. 2 GG das Gesetz im Auftrage des Bundes durchgeführt wird, wenn es bestimmt, dass der Bund die Hälfte der Ausgaben oder mehr trägt. Diesem zwingenden verfassungsrechtlichen Erfordernis kann nur Rechnung getragen werden, wenn auf Grund der materiell-rechtlichen Regelung eindeutig festgestellt werden kann, ob die Bundesbeteiligung bei 50 % und mehr liegt oder nicht¹⁾.

Analysiert man genauer, was im Unterschied zur bisherigen vorläufigen Regelung, die zudem mehreren Revisionen unterworfen sein sollte, das **Ziel der künftig dauerhaften Regelung** ist, findet sich dieses für sich genommen im zweiten Absatz der bisherigen Anlage zu § 46 Abs. 9 SGB II wie folgt richtig beschrieben:

„Der zusätzliche Kompensationsbedarf ergibt sich als Differenz aus der Summe eines Betrages von 2,5 Mrd. Euro und den Belastungen der Kommunen durch das Vierte Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt einerseits und der Summe der sich aus ihm ergebenden Entlastungen der Kommunen und der sich aus ihm ergebenden Einsparungen der Länder andererseits.“

Mit anderen Worten: Es sollen durch Geldleistungen des Bundes die Mehrbelastungen der Kommunen aus Hartz IV gegenüber den bisherigen kommunalen Ausgabenlasten vollständig ausgeglichen und den Kommunen überdies 2,5 Mrd. Euro zusätzlich zur Verfügung gestellt werden.

D.h.: Man könnte genauso mit Art. 137 Abs. 6 S. 2 der Hessischen Verfassung formulieren:

„Führt die Übertragung neuer oder die Veränderung bestehender eigener oder übertragener Aufgaben zu einer Mehrbelastung der Gemeinden oder Gemeindeverbände in ihrer Gesamtheit, ist ein entsprechender Ausgleich zu schaffen.“ –

der nach den politischen und gesetzlichen Vorgaben in concreto um 2,5 Mrd. Euro aufzustocken ist. Das bedeutet, dass das Risiko der Höhe der schwankenden Belastung – eine wirtschaftliche und sparsame

¹⁾ Die gegenwärtige Regelung in Art. 104a Abs. 3 S. 3 GG enthält überdies ein Zustimmungserfordernis des Bundesrates, wenn der Länderbeteiligungsanteil bei mehr als 25 % liegt. Diese Bestimmung soll durch einen grundsätzlichen Zustimmungserfordernis des Bundesrates bei Bundesgesetzen mit wesentlichen Kostenfolgen ersetzt werden und spielt vorliegend in einschränkender Hinsicht keine Rolle.

Aufgabenerfüllung selbstverständlich vorausgesetzt – **allein** der aufgabenübertragende Gesetzgeber trägt.

C. Ermittlungsmethode

Die – vergangenheitsbezogene – kommunale Entlastung muss ermittelt werden und steht dann fest. Stichtag ist insoweit der Tag vor der Aufgabenveränderung, also der 31.12.2004. Auch muss nach der Anordnung des Gesetzgebers die – ebenfalls vergangenheitsbezogene – Entlastung der Länder durch die Rechtsänderung ermittelt werden. Auch insoweit ist Stichtag der 31.12.2004. Sie steht dann ebenfalls fest. Da die Länderentlastungen an die Kommunen weiterzuleiten sind, sind sie den kommunalen Entlastungen hinzuzuaddieren. In die Berechnung fließen überdies Saldierungen verschiedener, nicht unmittelbar geleistungsbezogener Positionen ein, die für sich genommen unstrittig und in der bisherigen Anlage zu § 46 Abs. 9 SGB II zutreffend aufgezählt waren.

Von diesem so feststehenden Gesamtentlastungsbetrag ist dauerhaft ein Betrag von 2,5 Mrd. Euro als beabsichtigte jährliche Entlastung der Kommunen abzuziehen. Der so ermittelte Wert ist die gesetzlich fest-schreibbare und wie vorgeschlagen wird: festzuschreibende kommunale Entlastung. Ihr sind die Belastungen der Kommunen für die Leistungen für Unterkunft und Heizung gegenüberzustellen. Der die kommunale Gesamtentlastung übersteigende Betrag ist vom Bund auszugleichen (Mehrbelastungsausgleich). Liegt der Entlastungsbetrag dagegen über dem Belastungsbetrag, bedarf es eines Ausgleichs nicht. Genauso wie vorstehend beschrieben, wurde in der Sache auch 2005 verfahren – allerdings mit dem verfahrenstechnischen Unterschied, dass der auf diese Weise ermittelte, zwischen dem Bund einerseits und den Ländern und Kommunen andererseits in der Höhe allerdings strittige Betrag (im Ergebnis in concreto 3,55 Mrd. Euro) dann noch in eine Beteiligungsquote umgewandelt wurde.

I. Quotenbildung bei Dauerregelung ungeeignet

Um zu den richtigen Schlussfolgerungen zu gelangen, muss man sich nochmals vor Augen führen, welche Größen im Verfahren die Variablen und welche die Konstanten darstellen. Die Konstante ist die zugesagte Entlastung der Kommunen um 2,5 Mrd. Euro, variabel ist demgegenüber die Höhe der Bundesbeteiligung an den Unterkunftskosten. Würde sie prozentual oder betragsmäßig konstant gestellt, würde sich daraus im Ergebnis eine **variable** Netto-Entlastung der Kommunen ergeben und damit genau eine Verkehrung des angestrebten Ergebnisses bewirkt. Ein Verfahren, das zu einer dauerhaften, im Gesetz explizit enthaltenen Beteiligungsquote des Bundes führt, kommt

für eine gesetzliche **Dauer**regelung bei der eindeutigen gesetzlichen Zielvorgabe, neben dem Mehrbelastungsausgleich für die Kommunen zu einer dauerhaften jährlichen Entlastung von 2,5 Mrd. Euro zu kommen, materiell-rechtlich also **nicht** in Betracht. Steigen bei einer Quotenbildung die Belastungen – die aus der Natur der Sache einerseits nicht genau prognostizierbar sind und andererseits permanenten Schwankungen unterliegen – gegenüber den Annahmen des Gesetzgebers, führt dies automatisch dazu, dass das vorgegebene Ziel der kommunalen Entlastung um 2,5 Mrd. Euro unterschritten wird. Sinken umgekehrt die Belastungen unter den vom Bundesgesetzgeber angenommenen, einer Quotenbildung zugrunde liegenden Wert, führt dies zwingend dazu, dass durch eine feste quotale Beteiligung des Bundes die kommunale Entlastung höher ausfällt als vom Gesetzgeber avisiert.

Die Erkenntnis, dass eine **feste Quotenbildung nicht geeignet** ist, die Gesetzesvorgabe einer Entlastung von 2,5 Mrd. Euro treffsicher zu erreichen, hatte der Gesetzgeber auch schon bisher, da er die (vorläufige) Quotenbildung für 2005 bis 2007 gleich einer vierfachen Revision unterziehen wollte. Dieses Regelungskonzept ist offenkundig gescheitert und daher vom Gesetzgeber aufgehoben worden. Die befristete feste Quotenbildung für 2005 und 2006 in § 46 Abs. 6 SGB II ist in der offenkundigen Erkenntnis erfolgt, dass auf diesem Wege die gesetzliche Zielvorgabe des § 46 Abs. 5 SGB II nicht treffgenau erreicht werden kann.

II. Um 2,5 Mrd. Euro verminderte kommunale Entlastung als Eigenbeteiligung festzuschreiben

Folglich bleibt regelungstechnisch nur **ein Weg**, den in mehreren Regierungserklärungen, im Koalitionsvertrag und vom Gesetzgeber zugesagten Mehrbelastungsausgleich der Kommunen einschl. einer zusätzlichen Entlastung von 2,5 Mrd. Euro zu sichern: nämlich den Entlastungsbetrag der Kommunen zu ermitteln und diesen dann als künftige Eigenbeteiligung der Kommunen an den Leistungen für Unterkunft und Heizung im SGB II zu regeln und darüber hinaus den Bund zu verpflichten, einen vollständigen Mehrbelastungsausgleich gegenüber den Ländern als Bundesbeteiligung an einem Geldleistungsgesetz vorzunehmen, der der Nettomehrbelastung der Gesamtheit der Kommunen entspricht.

Das gebotene Prozedere lässt sich wie folgt verdeutlichen:

Legt man die Zahlen der Kommunaldatenerhebung zugrunde, die zu einer Bundesbeteiligung von 4,07 Mrd. Euro = 34,4 % nach der alten Berechnungsformel für 2005 geführt hätte, bedeutet dies eine kommu-

nale Gesamtentlastung in Höhe von rund 8 Mrd. Euro. Legt man den Kompromiss im SGB II-Änderungsgesetz mit einer einen Betrag von 3,55 Mrd. Euro ausmachenden Bundesbeteiligung von 29,1 % für 2005 zugrunde, führt dies zu einer kommunalen Gesamtentlastung von 8,5 Mrd. Euro. Sobald statistische Daten für das Jahr 2005 vorliegen, kann man zu einer konkreten Festlegung kommen, die für die Jahre ab 2007 gesetzlich zugrunde gelegt wird.

Geregelt werden müsste mithin in der ab 2007 geltenden Dauerregelung, dass sich der Bund künftig an den Leistungen für Unterkunft und Heizung nach § 22 Abs. 1 SGB II jährlich in dem Maße beteiligt, in dem die Ausgaben der Gesamtheit der Kommunen einen Betrag in einer Höhe von 8 - 8,5 Mrd. Euro übersteigen. Hinzugefügt werden könnte – was angesichts der konkreten Zahlen kein Problem hervorruft –, dass die Obergrenze der Beteiligung unter dem Betrag der angenommenen kommunalen Entlastung liegen muss, damit den verfassungsrechtlichen Anforderungen des Art. 104a Abs. 2 GG auch formal Rechnung getragen wird.

D. Quotenbildung ist verfassungsrechtlich nicht vorgegeben

Verschiedentlich wird behauptet, dass der Bundesgesetzgeber bei einer Beteiligung die Aufteilung in Höhe einer bestimmten, prozentual festgelegten Quote zwischen Bund und Ländern vornehmen müsse, die Festlegung eines bestimmten absoluten, vom Bund zu tragenden Geldbetrages aber nicht erlaube²⁾. Richtig ist mit *Hellermann*³⁾, dass für die Anwendbarkeit der Regelungen über die Auftragsverwaltung und die Zustimmungspflichtigkeit von Geldleistungen in Art. 104a Abs. 3 S. 2 und 3 feststehen muss, ob die 50 %-Bundesbeteiligungsquote erreicht oder überschritten wird und ob die Eigenquote der Länder mindestens 25 % beträgt – die Bundesbeteiligung damit also sogar bei 75 % oder mehr liegt.

Nach Art. 104a Abs. 3 GG muss ausgeschlossen sein, dass bei Abhängigkeit des Bundesanteils von den Gesamtausgaben erst nachträglich, nach Ablauf des Haushaltsjahres, abschließend und sicher zu beurteilen ist, ob die Voraussetzungen der Auftragsverwaltung bzw. der Zustimmungspflicht gegeben waren⁴⁾. Aus diesem Grunde gab es gegen die reversible Quotenbildung in § 46 SGB II a. F. angesichts der hohen Prognoserisiken sogar verfassungsrechtliche Bedenken, weil bei Verabschie-

²⁾ *Maunz*, in: *Maunz/Dürig*, Grundgesetz, Art. 104a Rdn. 39; a. *Siekman*, in: *Sachs* (Hrsg.), Grundgesetz, Art. 104a Rdn. 32.

³⁾ *Hellermann*, in: von Mangoldt/Klein/Starck, Das Bonner Grundgesetz, 5. Aufl., 2005, Art. 104a Rdn. 88.

⁴⁾ *Maunz*, GG, Art. 104a Rdn 40; *Hellermann* (Fn. 3), Art. 104a Rdn. 88.

dung der Quotenregelung im Juli 2004 die Annahmen des Arbeitskreises Quantifizierung noch von einer Ausweitung der Kosten für Unterkunft und Heizung ausgingen, die die Quote von 29,1 % im Revisionsverfahren auf einen Wert von über 50 % hätte anwachsen lassen. Diese quantitativen Annahmen haben sich allerdings nicht bestätigt. Rein tatsächlich dürfte ein Anstieg der Bundesbeteiligung auf über 8 Mrd. Euro wegen der bereits erfolgten Systemumstellung und den daraus resultierenden einmaligen erheblichen Schätzrisiken für die nahe Zukunft ausgeschlossen sein. Das bedeutet, dass die Bundesbeteiligung künftig einen jährlichen Betrag ausmacht, der die erste verfassungsrechtlich relevante Beteiligungsquote von 50 % (Bundesauftragsverwaltung) bei weitem nicht erreicht, so dass man sich mit dem derzeit noch bestehenden zweiten Grenzwert über 75 % (dann zustimmungsfrei) gar nicht mehr befassen muss.

Verfassungsrechtliche Bedenken gegen die vorgeschlagene Regelung schlagen daher nicht durch und auch der erste der alten Mecklenburgischen Verwaltungsgrundsätze: „Das haben wir noch nie so gemacht.“ ist nicht einschlägig, da in § 34 WoGG aus Anlass der Begründung der kommunalen Aufgabenträgerschaft nach dem Grundsicherungsgesetz im Alter und bei Erwerbsminderung ergänzend zur bisherigen, zur Bundesauftragsverwaltung führenden je hälftigen Kostentragung des Bundes und der Länder normiert wurde:

„Von der nach Abs. 1 den Ländern verbleibenden Hälfte übernimmt der Bund ab dem 1.3.2003 jährlich einen Festbetrag in Höhe von 409 Mio. Euro ... Die Höhe des Festbetrages ist alle zwei Jahre auf Grund der den Kreisen und kreisfreien Städten als Träger der Grundsicherung ... unmittelbar entstandenen Mehrausgaben zu überprüfen.“

Auch hier ging es um einen Mehrbelastungsausgleich, der mit einer betragsmäßigen und nicht quotalen Regelung im Rahmen des Art. 104a Abs. 3 GG aufgefangen wurde, ohne dass von irgendeiner Seite verfassungsrechtliche Bedenken erhoben wurden. In der Gesetzesbegründung⁵⁾ findet sich dazu folglich kein einziges Wort. In einem unterscheidet sich der bei § 34 Abs. 2 WoGG gewählte Ansatz allerdings vom hier unterbreiteten Vorschlag: **Dort** wurde die Bundesbeteiligung **betragsmäßig**, aber unter Revisionsvorbehalt **festgeschrieben**, weil es einem festzuschreibenden kommunalen Entlastungsbetrag nicht gab. **Hier** wird dagegen die **revisionsfreie Festschreibung des kommunalen Eigenanteils** vorgeschlagen.

Verfassungsrechtliche Probleme dahingehend, dass statt einer Quotenbildung ein fester Betrag gesetzlich geregelt wurde, wurden offenbar nicht gesehen, im Übrigen auch von den Beschwerdeführern der kom-

munalen Verfassungsbeschwerde gegen das Grundsicherungsgesetz nicht geltend gemacht⁶⁾. In den genannten verfassungsrechtlichen Kategorien setzte man mit den 409 Mio. Euro zusätzlicher Bundesbeteiligung auf die bereits bestehende hälftige Bundesbeteiligung beim Wohngeld auf und bewegte sich damit sicher jenseits der 50 %-Marke im Bereich der Bundesauftragsverwaltung. Ob man sich mit dem Betrag in die Höhe der nächsten verfassungsrechtlich relevanten Marke, einer 75%-igen Bundesbeteiligung, hinbewegte, wurde nicht erörtert.

Vorliegend erscheint die Konstellation dagegen eindeutig: Auf der Grundlage der Anwendungserfahrung des ersten Jahres von Hartz IV hat sich das Risiko künftiger Fehleinschätzungen deutlich verengt. Die Gefahr, von nun auf jetzt, also von einem Haushaltsjahr zum anderen, die 50 %-Marke zu überschreiten, besteht nicht.

E. Bezugsdatum für die Feststellung der Entlastung

Dass die Revisionsklausel in § 46 Abs. 6 - 9 SGB II (alte Fassung) i.V.m. d. Anlage zu so gravierenden, ihre Untauglichkeit aufzeigenden und die gesetzgeberische Abschaffung herbeiführenden Streitigkeiten zwischen allen Akteuren geführt hat, lag an der verfassungsrechtlich durch nichts gebotenen und auch kein Vorbild findenden Idee, die Entlastungswirkungen der Kommunen beim gesetzlich veranlassten Systemwechsel nicht stichtagsbezogen festzustellen, sondern auf fiktiver Grundlage „für alle Zeiten“ fortzuschreiben. Die Ausgangsvereinbarungen zwischen dem Deutschen Städtetag mit Bundesarbeitsminister *Clement* und Parlamentarischem BMF-Staatssekretär *Diller* vom 9.7.2004 sahen dies nicht vor. In einer Zusammenfassung der Vereinbarung, die dem Beschluss des Präsidiums des Deutschen Städtetages angefügt wurde, heißt es wörtlich:

„**Bezugsdatum für die Feststellung der Entlastungen ist der Stichtag 31. Dezember 2004.**“

Dann wird in einem Klammerzusatz ergänzt:

„Die Frage der evtl. Fortschreibung ist auf Arbeitsebene zu klären, Vorschlag BMWA: Ab 2003 Herkunftsanalyse der Alg II-Bezieher.“

Mit verfassungsrechtlich abgesicherten und vielfach auch landesverfassungsgerichtlich überprüften⁷⁾ Mehrbelastungsausgleichsregelungen bestehen auf der Länderebene mehr als 50 Jahre umfassende Erfahrungen seit der erstmaligen Normierung in der Verfassung des Landes Baden-Württemberg vom 11.11.1953. Die Anwendungserfahrungen sind so gut gewesen, dass sich die Länder Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen dieser Regelungskonzeption unmittelbar mit der Verfassungsgebung in ihren Ländern angeschlossen haben.

Alle anderen Flächenländer, die bis dahin zwar vergleichbare, aber weniger stringente verfassungsrechtliche Regelungen hatten, haben sich mit Verfassungsänderungen zu präzisen Mehrbelastungsausgleichsregelungen bei Übertragung pflichtiger Aufgaben seitens des Landes auf die Kommunen entschieden, und zwar in der zeitlichen Reihenfolge 1998 in Schleswig-Holstein, 1999 in Brandenburg und im Saarland, 2000 in Mecklenburg-Vorpommern, 2002 in Hessen, 2003 in Bayern, 2004 in Rheinland-Pfalz und Nordrhein-Westfalen sowie 2006 in Niedersachsen. In allen Verfassungsänderungsdiskussionen ist hart um die konkreten verfassungsrechtlichen Formulierungen gerungen, zum Teil sogar verbissen gekämpft worden⁸⁾. In **keiner** einzigen der zahlreichen, sorgfältig begründeten verfassungsgerichtlichen Entscheidungen⁹⁾ und in keiner einzigen Verfassungsänderungsdiskussion hat allerdings die Idee der **fiktiven Fortschreibung** ehemals bestehender, durch die gesetzliche Übertragung neuer Aufgaben gerade beseitigter kommunaler Lasten eine Rolle gespielt.

Vielmehr besteht Konsens, dass mit einer gesetzlich veranlassten und verantworteten Systemumstellung von einem Tag zum anderen die Aufgabenträgerschaft und eine daraus resultierende Ausgaben- und Finanzierungslast einer Kommune schlicht abbricht. Diese Entscheidung fällt in die Alleinverantwortung des aufgabenändernden Gesetzgebers. Er kann neue Aufgabenverantwortung und eine daraus resultierende Ausgaben- und Finanzierungslast begründen, *landesverfassungsrechtlich* ist er dann inzwischen in allen Ländern allerdings zu einem vollständigen Mehrbelastungsausgleich verpflichtet. *Bundesverfassungsrechtlich* gibt es dagegen keine Konnexität zwischen Bund und Kommunen; eine verfassungsrechtliche Verpflichtung zum Mehrbelastungsausgleich unmittelbar zwischen Bund und Kommunen besteht nicht, ja wäre nicht einmal zulässig. Es gibt nur den Weg einer Bundesbeteiligung an einem Geldleistungsgesetz gegenüber den Ländern.

In concreto hat der Bundesgesetzgeber diesen Transferweg eingeschlagen und innerhalb dieser verfassungsrechtlich einzig zulässigen Möglichkeit den Kommunen nicht nur einen vollständigen Mehrbelastungsausgleich, sondern darüber hinaus eine dauerhafte Entlastung in Höhe von 2,5 Mrd. Euro gesetzlich zugesichert und diese Zusage in § 46 Abs. 5 SGB II bei Ab-

⁵⁾ BT-Drs. 14/5150, S. 51 f.

⁶⁾ Dazu ausf.: *Schoch/Wieland*, Kommunale Aufgabenträgerschaft nach dem Grundsicherungsgesetz, 2003.

⁷⁾ Dazu ausf.: *Henneke*, Der Landkreis 2005, 276 (283 ff.).

⁸⁾ Dazu ausf.: *Henneke*, Der Landkreis 2005, 255 (258 ff.).

⁹⁾ Systematisierung bei *Henneke*, Der Landkreis 2005, 276 (282 ff.).

schaffung der übrigen Finanzierungsbeitragsregelungen rechtlich aufrechterhalten und politisch durch den Koalitionsvertrag und andere Erklärungen bestärkt. Daher ist für die nachträglich „auf der Arbeitsebene“ erdachte fiktive Entlastungsfortschreibung, die schon für die Übergangsregelungen der Jahre 2005 und 2006 mangels Realdaten gescheitert ist und zudem das Ziel, die dauerhaft konstante kommunale Entlastung, materiell entwertet, in einer auf Dauergeltung angelegten Regelung ab 2007 schlicht kein Raum.

Was den Willen des Gesetzgebers angeht, werden diese Überlegungen noch dadurch verstärkt, dass im Koalitionsvertrag präzisierend ausgeführt wurde, dass die Mittel aus der **tatsächlich** zu gewährleistenden Entlastung in Höhe von 2,5 Mrd. Euro real verfügbar sind und hinsichtlich der Nettoentlastungen der Länder **Realdaten** zu Grunde zu legen sind.

F. Verteilung des von der Gesamtheit der Kommunen zu tragenden Anteils auf die einzelnen Länder

Da die zu normierende Bundesbeteiligung an den kommunalen Leistungen für Unterkunft und Heizung nach Art. 104a Abs. 3 S. 1 GG gegenüber den Ländern zu erbringen ist, bedarf es zusätzlicher normativer Regelungen, wie der von der Gesamtheit der Kommunen zu tragende Anteil auf die einzelnen Länder zu verteilen ist. Insoweit kommen drei Varianten näher in Betracht:

I. Einwohnerzahl

Eine Verteilung des kommunalen Eigenanteils zwischen rund 8 Mrd. Euro und rund 8,5 Mrd. Euro nach der Einwohnerzahl würde dazu führen, dass pro Kopf der Bevölkerung eine „Grundlast“ an der Aufgabe Leistungen für Unterkunft und Heizung von ca. 100 Euro jährlich in ganz Deutschland von allen Kommunen zu tragen wäre. Die gänzlich unterschiedlichen bestehenden Belastungen aus der Sozialhilfe Ende 2004 bzw. aus den Leistungen für Unterkunft und Heizung ab 2005 würden damit ignoriert und nivelliert und vom Bund oberhalb dieses Betrages ausgeglichen. Eine solche Finanzausgleichskomponente ist einer Bundesbeteiligung an Geldleistungsgesetzen ansonsten völlig fremd. Eine solche Lösung ist auch in keiner Weise anreizorientiert und dürfte daher im Ergebnis nicht in Betracht kommen.

II. Anteilige Lastentragung an den Leistungen für Unterkunft und Heizung

Von der Wirkung bildet die Lösung, die für die Gesamtheit der Kommunen festzuschreibenden Eigenanteile so auf die Länder aufzuteilen, dass die 2005 erbrachten Leistungen für Unterkunft und Heizung den

Verteilungsmaßstab bilden, das völlige Gegenteil. Hier kommt es dann pro Kopf der Bevölkerung in den einzelnen Ländern (wie diese die Mittel auf ihre Kommunen aufteilen, ist Ländersache) zum einen zu ganz erheblichen Streuungen in der horizontalen Verteilung und zum anderen zu gravierenden Verwerfungen gegenüber den bisherigen Belastungen aus der Sozialhilfe, deren Entlastung zwar bei der Bundesbeteiligung zentral berücksichtigt wird, bei der normierten Verteilungswirkung zwischen den Ländern aber gänzlich unberücksichtigt bliebe. So wird zwar gegenwärtig bei der länder-spezifischen Aufteilung der Bundesbeteiligung in Höhe von 29,1 % verfahren. Man benötigt dann allerdings auf Dauer weitere abfedernde Ausgleichsmechanismen, wie sie gegenwärtig mit den zeitlich befristeten auf Belastungsverschiebungen nicht reaktionsfähigen Sonderbedarfsbundesergänzungszuweisungen in Höhe von 1 Mrd. Euro bestehen.

III. Anteilige Lastentragung an der durch das neue Recht landesspezifisch verursachten Mehrbelastung

Diese Verwerfungseffekte ließen sich vermeiden, wenn man bei der Aufteilung der Bundesbeteiligung auf die *einzelnen* Länder genauso verfahren würde wie bei der Ermittlung der Bundesbeteiligung insgesamt, indem man also in jedem Land der Sozialhilfeentlastung der Kommunen zum Stichtag 31.12.2004 und der Landesentlastung beim Wohngeld ebenfalls zum Stichtag 31.12.2004 die neuen Belastungen aus den Leistungen für Unterkunft und Heizung gegenüberstellt. Geht man so vor, sind ergänzende, abfedernde Ausgleichsmechanismen nicht mehr nötig.

Es bedarf dann allerdings noch der Verständigung darüber, wie der über den jeweiligen länderbezogenen Mehrbelastungsausgleich hinausgehende Bundesanteil in Höhe von 2,5 Mrd. Euro zur dauerhaften Entlastung der Kommunen horizontal zur Verteilung gebracht wird. Insoweit sind ebenfalls verschiedene Verteilungskriterien denkbar. Dieser Weg der horizontalen Verteilung erscheint von allen Varianten als der gerechteste, zumal er Verhandlungsspielräume bei der Verteilung des die Mehrbelastung überschneidenden Betrages von 2,5 Mrd. Euro einräumt.

IV. Vorschlag des DLT-Präsidiums

Das Präsidium des Deutschen Landkreistages hat sich mit den hier vorgestellten Überlegungen in seiner Sitzung am 28.2. und 1.3.2006 im Landkreis Osterode ausgiebig befasst und sie sich zu eigen gemacht. Als richtigen Anknüpfungspunkt für die Feststellung der kommunalen Mehrbelastung durch Hartz IV hat es die mit der Kommunaldatenerhebung festgestellten Sozialhilfe-

entlastungen i. H. v. 8,4 Mrd. Euro zum 31.12.2004 angesehen. Diese kommunale Entlastung könnte jeweils auf Landesebene aggregiert als kommunale Beteiligung an den Kosten für Unterkunft und Heizung auf Dauer als Festbetrag i. S. einer Obergrenze festgeschrieben werden. Dadurch würden die bisherigen Verwerfungen zwischen den Kommunen einzelner Länder beseitigt, die 2005 durch die anteilige Bundesbeteiligung an den kommunal finanzierten Kosten der Unterkunft unabhängig von den Entlastungen bei der Sozialhilfe entstanden sind. Eine solche Verteilung würde berücksichtigen, dass Kommunen mit hohen Sozialhilfeausgaben in der Vergangenheit künftig dauerhaft die größten Einsparungen bei den Administrationskosten haben. Die Verteilung der kommunalen Eigenbeteiligung an den Unterkunftskosten würde daher keineswegs eine Perpetuierung der überkommenen Belastungen durch die Sozialhilfe bedeuten. Hinzu kommt, dass in den Ländern, in denen in der Vergangenheit die geringsten Sozialhilfebelastungen auf kommunaler Ebene bestanden haben, regelmäßig auch nur eine unterdurchschnittliche Weiterleitung von Ländereinsparungen insbesondere beim Wohngeld in Betracht kommt. Durch einen solchen Verteilungsmaßstab würde sich die dauerhafte Fortschreibung der bis 2009 befristeten Sonderbedarfsbundesergänzungszuweisungen erübrigen, so dass in den westdeutschen Ländern deren Verrechnung mit den Einsparungen der Länder künftig entfielen.

G. Resümee

Zur Schaffung einer auf Dauergeltung gerichteten, befriedigenden Aufteilung der Finanzierungsverantwortung für die Leistungen für Unterkunft und Heizung erscheint es dringend geboten, sich zwischen allen Beteiligten zunächst für den richtigen Verteilungsweg zu entscheiden und in der Vergangenheit eingeschlagene Holzwege zu verlassen, damit dann der eingeschlagene Weg mit Detailregelungen ausgestaltet werden kann, durch die dauerhaft verlässliche, transparente, anreizorientierte und verteilungsgerechte Strukturen geschaffen werden. □

Prof. Dr. Hans-Günter Henneke,
Hauptgeschäftsführer des Deutschen
Landkreistages, Berlin