

**12.09.11**

**Empfehlungen  
der Ausschüsse**

AS - Fz - In

zu **Punkt ...** der 886. Sitzung des Bundesrates am 23. September 2011

---

Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Finanzkraft der Kommunen

Der **federführende Ausschuss für Arbeit und Sozialpolitik (AS)**,

der **Finanzausschuss (Fz)** und

der **Ausschuss für Innere Angelegenheiten (In)**

empfehlen dem Bundesrat, zu dem Gesetzentwurf gemäß Artikel 76 Absatz 2 des Grundgesetzes wie folgt Stellung zu nehmen:

AS, Fz  
bei  
Annahme  
entfällt  
Ziffer 5

1. Zu Artikel 1 (§ 46a SGB XII)

In Artikel 1 ist § 46a wie folgt zu fassen:

"§ 46a

**Bundesbeteiligung**

(1) Der Bund trägt im Jahr 2012 einen Anteil von 45 vom Hundert, im Jahr 2013 einen Anteil von 75 vom Hundert und ab dem Jahr 2014 einen Anteil von 100 vom Hundert der Nettoausgaben nach diesem Kapitel.

(2) Die Erstattung durch den Bund wird durch Rechtsverordnung, die der Zustimmung des Bundesrates bedarf, geregelt."

Begründung:

Der vorgelegte Gesetzentwurf stellt nicht auf die tatsächlichen Ausgaben der Länder und Kommunen für die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung im laufenden Jahr ab, sondern unter Beibehaltung des bisherigen Verfahrens, auf die Ausgaben des Vorjahres. Das bedeutet, dass Länder und Kommunen einen Ausgabenanstieg gegenüber dem Vorjahr selbst finanzieren müssen. Dies führt zu einem dauerhaften Fehlbetrag und entspricht nicht dem Ergebnis des Vermittlungsausschusses. Danach ist für die Höhe der Erstattung auf die laufenden Nettoausgaben abzustellen.

Zur Liquiditätssicherung der Kommunen ist ein monatlicher Abruf der Bundesbeteiligung, analog zu den bereits bestehenden Verfahren zum Wohngeld bzw. zu den Kosten der Unterkunft nach dem SGB II vorzusehen. Das Verfahren zur Erstattung der laufenden Nettoausgaben wird durch Rechtsverordnung geregelt.

Zur vollständigen Umsetzung des Vermittlungsergebnisses muss die Regelung auch die Jahre nach 2012 umfassen.

AS 2. Zu Artikel 1a - neu - (§ 46 Absatz 6 Satz 2 SGB II)

Nach Artikel 1 ist folgender Artikel einzufügen:

**'Artikel 1a**

**Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch**

In § 46 Absatz 6 Satz 2 des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch - Grundsicherung für Arbeitssuchende - (Artikel 1 des Gesetzes vom 24. Dezember 2003, BGBl. I S. 2954), das zuletzt durch ... geändert worden ist, werden nach den Wörtern "Dieser entspricht den Gesamtausgaben" die Wörter "in einem Land" sowie nach den Wörtern "geteilt durch die Gesamtausgaben" die Wörter "in diesem Land" eingefügt.'

Begründung:

Ziel der Regelung des § 46 Absatz 6 ff. SGB II ist es, die in den Ländern anfallenden Kosten für die Leistungen nach § 28 SGB II und § 6b BKGG auszugleichen. Dieses Ziel wird durch die geltende Regelung nur erreicht, wenn die Gesamtheit der Länder zusammengefasst betrachtet wird. Da aber mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit zu erwarten ist, dass die Ausgaben in den einzelnen Ländern unterschiedlich hoch ausfallen werden, ist davon auszugehen, dass Länder mit Ausgaben unter dem Schnitt mehr erhalten werden, als sie ausgegeben haben und die mit darüber liegenden Ausgaben weniger. Eine solche Nivellierung ist weder gerechtfertigt noch wünschenswert. Insbesondere könnten Gesichtspunkte der haushälterischen Zurückhaltung zu einem restriktiven Bewilligungsverhalten führen, das dem Zweck des Gesetzes zuwiderläuft. Das gilt insbesondere auch unter Berücksichtigung dessen, dass die Länder über keine eigenen Mittel verfügen, mit denen etwaige Differenzen dauerhaft ausgeglichen werden könnten.

Es ist daher geboten, bereits vor dem Beginn des für die Bemessung des Bundeszuschusses in 2013 maßgebenden Jahres 2012 eine Regelung zu treffen, die den verantwortlichen Akteuren die nötige Planungssicherheit gibt. Hierbei genügt es, die bisher in § 46 Absatz 6 SGB II getroffene Regelung dahin zu ändern, dass die Ausgaben jedes Landes für Leistungen nach § 28 SGB II und § 6b BKGG zu den dortigen Ausgaben für Unterkunft und Heizung ins Verhältnis gesetzt werden. Auf diese Weise ergibt sich ohne eine Änderung der Regelungssystematik im Übrigen ein Erhöhungswert, der den tatsächlichen Verhältnissen in den einzelnen Ländern Rechnung trägt, ohne gleichzeitig in der Summe die Gesamtkosten des Bundes zu verändern.

Fz 3. Zu Artikel 3 (§ 1 Satz 1 Halbsatz 1 FAG)

Artikel 3 ist wie folgt zu fassen:

**'Artikel 3**

**Änderung des Finanzausgleichsgesetzes**

In § 1 Satz 1 Halbsatz 1 des Finanzausgleichsgesetzes vom 20. Dezember 2001 (BGBl. I S. 3956), das zuletzt durch ... geändert worden ist, werden nach den Wörtern "... aufgrund der Senkung des Beitragssatzes zur Arbeitslosenversicherung um einen Vomhundertpunkt" die Wörter "sowie zur schrittweisen Übernahme der Kosten für die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung durch den Bund" eingefügt.'

Begründung:

Zur Gegenfinanzierung der schrittweisen Übernahme der Grundsicherungskosten soll parallel die Bundesbeteiligung an den Kosten der Arbeitsförderung der Bundesagentur für Arbeit abgesenkt werden. Im Ausbauzustand soll dies maximal dem Wert eines halben Mehrwertsteuerpunktes entsprechen. Die Länder haben diesbezüglich zugesagt, keine Forderung auf Rückübertragung des nicht mehr für den bisherigen Zweck benötigten Steueraufkommens geltend zu machen.

Zur Umsetzung dieser Vereinbarung sollte die zusätzliche Zweckbindung "schrittweise Übernahme der Kosten der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung durch den Bund" in der einschlägigen Regelung in § 1 FAG verankert werden, um die geteilte Verwendung des dem Bund zustehenden Vorabtrags bei der Umsatzsteuerverteilung sicher zu stellen.

AS 4. Zum Gesetzentwurf insgesamt

- a) In den Verhandlungen des Vermittlungsausschusses über das Hartz IV-Paket hat die Bundesregierung zugesichert, dass die Reduzierung der Einnahmen der Bundesagentur für Arbeit durch die Rückführung des halben Mehrwertsteuerpunktes nicht zu einer Beitragserhöhung bei der Arbeitslosenversicherung und nicht zu Leistungskürzungen in der Arbeitsmarktpolitik führen werde. Demzufolge steht die Bundesregierung in der Pflicht, für eine auskömmliche Finanzierung der Bundesagentur für Arbeit zu sorgen und die Leistungsfähigkeit der Arbeitsförderung auch in Zukunft zu gewährleisten.
- b) Erfreulicherweise hat sich die Konjunktur wie auch die Arbeitssituation positiver entwickelt als ursprünglich angenommen. Aktuell berichtet die Bundesagentur für Arbeit in ihrer Arbeitsmarktberichterstattung jedoch darüber, dass der Aufschwung der deutschen Wirtschaft zuletzt an Dynamik verloren hat. Nach Angaben des Statistischen Bundesamtes ist das reale Bruttoinlandsprodukt im zweiten Quartal 2011 saison- und kalenderbereinigt nur noch um 0,1 Prozent gestiegen, nach +1,3 Prozent im ersten Quartal. Die konjunkturellen Frühindikatoren wie der ifo-Geschäftsklimaindex und die ZEW-Konjunkturerwartungen, für die Daten bis zum August vorliegen, haben deutlich nachgegeben und lassen auch für den weiteren Jahresverlauf eine abgeschwächte Konjunktur erwarten.

- c) Da sich diese Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt erst verzögert niederschlägt, hat sich die Lage auf dem Arbeitsmarkt im August 2011 nochmals verbessert. Die Erwerbstätigkeit und die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung nahmen saisonbereinigt zu. Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung sind saisonbereinigt weiter gesunken, obwohl die Abnahmen in den letzten Monaten bereits kleiner geworden sind.
- d) Die Zahl der frühzeitigen Arbeitsuchendmeldungen aus Beschäftigung am 1. Arbeitsmarkt, mit denen eine drohende Arbeitslosigkeit infolge beispielsweise bereits ausgesprochener Kündigungen oder nicht verlängerter, auslaufender Beschäftigungsverhältnisse abgebildet wird, steigt von Juli auf August 2011 jedoch schon an. Insgesamt verliert nach Aussagen der Bundesagentur die Arbeitskräftenachfrage an Dynamik. Die Bundesagentur erwartet in ihrem Trend eine eher unsichere Entwicklung bei der Arbeitslosigkeit sowie beim Stellenangebot. Der Bundesrat betrachtet die sich derzeit abzeichnende leichte Eintrübung der Konjunktur mit großer Sorge, da bekannt ist, dass die Finanzen der Bundesagentur sehr empfindlich auf wirtschaftliche Schwächephase reagieren.
- e) Die bislang positive Arbeitsmarktsituation schlägt sich auch in den Finanzen der Bundesagentur nieder. Nach den derzeitigen Einschätzungen rechnet die Bundesagentur zum Jahresende 2011 mit einem Defizit von rund 1,9 Milliarden Euro. Dieses Defizit wird durch ein Darlehen aus der Bundeskasse ausgeglichen, das zurückzuzahlen ist, wenn die Einnahmen der Bundesagentur die Ausgaben übersteigen.
- f) Auch wenn das Defizit im Jahr 2011 der Höhe nach geringer ausfällt als ursprünglich erwartet und sich die kommenden Jahre trotz aller konjunkturellen Unsicherheiten vergleichsweise gut entwickeln sollten, sollte sich die Bundesagentur bei den derzeit guten wirtschaftlichen Rahmenbedingungen in der Rücklagenbildung befinden und nicht ein Defizit anhäufen. Die Finanz- und Wirtschaftskrise hat gezeigt, dass der Bundesagentur eine höchst wichtige stabilisierende Rolle zukommt, die sie jedoch nur bei ausreichender Finanzlage und entsprechenden Rücklagen einnehmen kann.

- g) Vor diesem Hintergrund bittet der Bundesrat die Bundesregierung sicherzustellen, dass die Bundesagentur auch bei einer möglichen Eintrübung der Konjunktur in den kommenden Jahren ohne Beitragserhöhung und ohne Verlust der Qualität und Quantität der arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen ihren Aufgaben nachkommen kann.
- h) Der Bundesrat bittet die Bundesregierung weiter aufzuzeigen, wie die Bundesagentur - nach dem Entzug des halben Mehrwertsteuerpunktes - der strukturellen Unterfinanzierung der Bundesagentur begegnen soll. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung zudem darzulegen, wie die Bundesagentur für Arbeit in der jetzigen guten Arbeitsmarktsituation in die Lage versetzt werden kann, Rücklagen aufzubauen, damit sie auch möglichen künftigen Wirtschaftskrisen effektiv begegnen kann.

In 5. Zum Gesetzentwurf insgesamt

- a) Der Bundesrat begrüßt grundsätzlich den Gesetzentwurf als einen ersten Schritt der im Rahmen des Vermittlungsverfahrens zum Gesetz zur Ermittlung von Regelbedarfen und zur Änderung des Zweiten und Zwölften Buches Sozialgesetzbuch in einer Protokollerklärung zugesagte Erhöhung der Bundesbeteiligung an den Ausgaben der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung. Die Kommunen werden hierdurch bei den Sozialausgaben deutlich entlastet. Mit der schrittweise ansteigenden Beteiligung sollen gleichzeitig die Finanzkraft der Kommunen und damit ihre finanzielle Gestaltungshoheit gestärkt werden.
- b) Die Umsetzung der Zusage stellt das herausragende Ergebnis der Bund-Länder-Verhandlungen in der Gemeindefinanzkommission dar. Bereits im Rahmen der AG Standards wurde eine Absenkung der Ausgaben im Sozialbereich als dringend notwendige Handlungsempfehlung vorgeschlagen, um eine spürbare und zügige Entlastungswirkung für die kommunalen Haushalte zu erzielen. In der abschließenden Sitzung am 15. Juni 2011 wurde die Zusage der Bundesregierung daher in der Kommission einvernehmlich begrüßt.

- c) Der Bundesrat bittet die Bundesregierung, das Gesetzgebungsverfahren zur weiteren Erhöhung der Bundesbeteiligung im Haushaltsjahr 2013 auf 75 Prozent sowie ab 2014 auf jährlich 100 Prozent der im jeweiligen Haushaltsjahr entstehenden Ausgaben für Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung unverzüglich einzuleiten und für eine zeitgerechte Beschlussfassung zu sorgen, damit die erforderlichen gesetzlichen Regelungen zur Umsetzung der zweiten und dritten Stufe rechtzeitig zum 1. Januar 2013 in Kraft treten können. Nur so kann sichergestellt werden, dass die im Vermittlungsverfahren zugunsten der Kommunen vereinbarten Entlastungen auch vollumfänglich wirksam werden und die Zahlungen planmäßig geleistet werden können.
- d) Die Bundesregierung wird im Hinblick auf die zu erwartenden gravierenden Auswirkungen der anstehenden Regelungen auf das System der Sozialhilfe aufgefordert, mit den Ländern gemeinsam Lösungen für die sich ab 2013 ergebenden Fragen zu erarbeiten. Die Komplexität der sich unter anderem aus der Bundesauftragsverwaltung ergebenden Folgen – gerade auch im Hinblick auf die zukünftige Verortung und Ausgestaltung der Regelungen des 4. Kapitels SGB XII – macht eine frühzeitige Beteiligung der Länder an einer Neukonzeption zwingend erforderlich. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung vor diesem Hintergrund, die rechtzeitige Beteiligung der Länder sicherzustellen.

Fz 6. Zum Gesetzentwurf insgesamt

In der Begründung Allgemeiner Teil des Gesetzentwurfes wird in Absatz 6 des Abschnitts "Ziel und Inhalt des Gesetzes" ausgeführt, dass durch die vom Bund ab 2014 beabsichtigte vollständige Übernahme der Nettoausgaben des Vorjahres für die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung den Ländern und Kommunen dann ausreichend Finanzmittel zur Verfügung stehen, um dauerhaft die kommunalen Aufwendungen für nicht in schulischer Verantwortung angebotene Mittagsverpflegung für Schüler in Einrichtungen nach § 22 SGB VIII sowie für die kommunale Schulsozialarbeit zu übernehmen. Der Bund leistet für diese Aufwendungen lediglich befristet in den Jahren 2011 bis 2013 durch eine entsprechende Anhebung der Bundesbeteiligung an den Kosten für Unterkunft und Heizung.

Die Begründung entspricht in diesem Punkt nicht den Festlegungen der Gemeindefinanzkommission sowie der Protokollerklärung von Bund und Ländern im Rahmen des Vermittlungsverfahrens zu dem Gesetz zur Ermittlung von Regelbedarfen und zur Änderung des Zweiten und Zwölften Buches Sozialgesetzbuch. Eine Verknüpfung der frei werdenden Mittel mit einer Weiterfinanzierung der Mittagessen in Horten und der Schulsozialarbeit durch die Kommunen wurde nicht vereinbart. Wesentliches Ziel der Entlastung im Bereich der Grundsicherung ist die Stabilisierung der kommunalen Haushalte und die Verringerung vorhandener struktureller Defizite. Für gegebenenfalls darüber hinaus entstehende finanzielle Spielräume sollte die Entscheidung hinsichtlich der Verwendung der zusätzlichen Mittel dem Land und den Kommunen vorbehalten bleiben.