



Hohe Sozialausgaben im Ruhrgebiet: Dauerbaustelle für die Finanzpolitik

Kommunalfinanzbericht Metropole Ruhr
Sozialbericht

Hohe Sozialausgaben im Ruhrgebiet: Dauerbaustelle für die Finanzpolitik

Kommunalfinanzbericht Metropole Ruhr Sozialbericht

Herausgeber:

Regionalverband Ruhr
Der Regionaldirektor
Bereich Wirtschaftsführung
Kronprinzenstraße 35
D-45128 Essen

T: +49 (0)201 2069-0
F: +49 (0)201 2069-500
www.rvr.ruhr

Redaktionelle Betreuung:

Adrienne Ecke
ecke@rvr.ruhr

Verfasst von:

Martin Junkernheinrich
Gerhard Micosatt

Titelgestaltung:

RVR, Team Kommunikationsdesign

ISBN 978-3-939234-76-0

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek:
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in
der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten
sind im Internet über <http://dnb.dnb.de> abrufbar.

Essen, im Juni 2024

VORWORT

Der 28. Finanzbericht Metropole Ruhr hat für das Jahr 2022 festgestellt, dass die Finanzlage der Kommunen im Ruhrgebiet trotz drei Jahren mit Krisen (Coronapandemie, Ukraine-Krieg) vergleichsweise gut war. Bereits im fünften Jahr hintereinander war das kalendarische Haushaltsergebnis positiv und sogar besser ausgefallen als in den westdeutschen Kommunen ohne Nordrhein-Westfalen.¹ Die im Vergleich zu früheren Jahrzehnten positive Situation und Entwicklung überdeckt allerdings, dass die Verbesserung der finanziellen Situation mit erheblichen Nachteilen für die Region erkauft wurde und wird. Die Realsteuerhebesätze mussten weit über die bundesweiten Verhältnisse angehoben werden, so dass die Region als Hochsteuerregion gilt. Zudem wurden deutlich weniger Investitionen getätigt, so dass es zu einem erheblichen Substanzverlust an der kommunalen Infrastruktur kam. Letztendlich belasten hohe Altschulden aus Liquiditätskrediten die Region und führen aktuell angesichts steigender Zinsen auch wieder zu deutlich steigenden Zinsausgaben.

Eine wesentliche Ursache der Problemlage im Ruhrgebiet ist die finanzielle Belastung durch soziale Leistungen. Im Durchschnitt werden im Ruhrgebiet dafür seit vielen Jahren deutlich mehr Finanzmittel ausgegeben, als dies im Durchschnitt der westdeutschen Kommunen ohne Nordrhein-Westfalen der Fall ist. Im Jahr 2022 betrug die Mehrbelastung 319 Euro je Einwohner:in bzw. 1,64 Mrd. Euro.² Deshalb verwundert es nicht, dass der Pro-Kopf-Überschuss der laufenden Verwaltung mit 294 Euro um 191 Euro unter dem westdeutschen Vergleichswert von 485 Euro liegt. Diese weit überproportionale Belastung schränkt den Spielraum für Investitionen, andere Aufgaben und „normale“ kommunale Abgabenlasten ein. Daran haben auch die seit 2012 erhöhten Bundesmittel zur Kofinanzierung der Sozialausgaben nichts Grundlegendes geändert.

Die zentralen Feststellungen im Kernbericht zur kommunalen Finanzlage im Ruhrgebiet³ und zum Sozialbereich als einem maßgebenden Faktor für die Finanzprobleme der Ruhrgebietskommunen sollen hiermit näher beleuchtet werden. Die Analyse knüpft da-

bei an eine frühere Analyse zu diesem Themenkomplex an.⁴

In der Analyse geht es primär um die Darstellung der fiskalischen Wirkungen auf die Kommunalfinanzen. Ein fachbezogener Ursachenkontext wird nur an wenigen Stellen in knapper Weise mit einbezogen. Das Aufgabenfeld ist zu komplex, um im vorliegenden Rahmen in aller Tiefe behandelt werden zu können. Gleichwohl ist mit der Darstellung der fiskalischen Wirkungen die Aufforderung verbunden, den Ursachen vertieft nachzugehen, um die fiskalischen Belastungen durch ursachenadäquate Maßnahmen reduzieren zu können. Zudem geht es auch darum, die fiskalische Verantwortung nachzuzeichnen und entsprechende Reformoptionen aufzuzeigen, die für eine fiskalische Entlastung der Kommunen sorgen können.

Die Analyse greift auf den statistischen Tabellenband zur Finanzlage der Ruhrgebietskommunen zurück. Er kann mit dem Kernbericht als PDF heruntergeladen werden.⁵

An dieser Stelle sei nicht versäumt, den Mitarbeiter:innen von IT.NRW und des Statistischen Bundesamtes für die gute Zusammenarbeit zu danken.⁶

Essen,
im Juni 2024

Garrett Duin
Markus Schlüter

1 Vgl. JUNKERNHEINRICH, M./MICOSATT, G. (2023): Kommunalfinanzbericht Metropole Ruhr 2023. Haushaltsausgleich bei unzureichender Daseinsvorsorge – Warum ein Erfolg so unbefriedigend sein kann. Essen, S. 5.

2 Vgl. ebd., S. 7.

3 Die finanzwirtschaftliche Berichterstattung erfolgt im Rahmen der Raumbbeobachtung und Strukturberichterstattung für das Ruhrgebiet gemäß § 4 Abs. 1 Nr. 5 RVRG – Gesetz über den Regionalverband Ruhr vom 03.02.2004 (GV. NRW, S. 96) zuletzt geändert durch Gesetz vom 13.04.2022 (GV.NRW. S. 490).

4 Vgl. JUNKERNHEINRICH, M./MICOSATT, G. unter Mitarbeit von M. Allmer u. A. Wagner (2018): Analyse der kommunalen Sozialausgaben im Ruhrgebiet. Essen.

5 Kostenloser Abruf online unter <https://shop.rvr.ruhr/kommunalfinanzbericht-2023> (Stand: 25.03.2024) (ISBN 978-3-939234-73-9).

6 Frau Schwirling, Herrn Kirstein (IT.NRW Information und Technik Nordrhein-Westfalen), Frau Vogel, Frau Putz und Frau Bender (Statistisches Bundesamt).

Inhaltsverzeichnis

VORWORT	3
Inhaltsverzeichnis	4
Verzeichnis der Abbildungen	6
Verzeichnis der Tabellen	7
Verzeichnis der Abkürzungen	8
Zusammenfassung	9
1 Einführung	11
2 Sozialausgaben und die Nettobelastung	12
2.1 Gesamtauszahlungen	12
2.2 Gesamteinzahlungen	13
2.3 Nettobelastung	14
2.4 Ausgabenniveau der kreisfreien Städte und Gesamtkreise	16
3 Struktur der Auszahlungen für soziale Leistungen	17
4 Kommunale Leistungen für die Grundsicherung an Arbeitsuchende (SGB II)	19
4.1 Erläuterung	19
4.2 Niveau der Auszahlungen	20
4.3 Entwicklung der Auszahlungen	21
4.4 Bedarfsgemeinschaften und Fallkosten	21
5 Soziale Leistungen nach SGB XII	23
5.1 Erläuterung	23
5.2 Auszahlungen für Leistungen außerhalb von Einrichtungen	24
5.2.1 Niveau der Auszahlungen	24
5.2.2 Entwicklung der Auszahlungen	25
5.3 Auszahlungen für Leistungen in Einrichtungen	25
5.3.1 Niveau der Auszahlungen	25
5.2.2 Entwicklung der Auszahlungen	27
6 Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderungen nach SGB IX	27
6.1 Erläuterung	27
6.2 Niveau der Auszahlungen	28
6.3 Landschaftsverbände in Nordrhein-Westfalen: Umlagewirkung auf Städte und Kreise	29
6.4 Reformwirkung und Entwicklung der Auszahlungen	29
7 Kinder- und Jugendhilfe nach SGB VIII	29
7.1 Erläuterung	29
7.2 Niveau der Auszahlungen	30
7.2 Entwicklung der Auszahlungen	31
8 Bildung und Teilhabe	32
8.1 Erläuterung	32
8.2 Niveau der Auszahlungen	32
8.3 Entwicklung der Auszahlungen	33
9 Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz	34
9.1 Erläuterung	34
9.2 Niveau der Auszahlungen	34
9.3 Entwicklung der Auszahlungen	35

9.4	Fluchtbedingte Ausgaben in anderen Leistungsbereichen	36
10	Sonstige Auszahlungen für soziale Leistungen	36
10.1	Erläuterung	36
10.2	Niveau der Auszahlungen	36
10.3	Entwicklung der Auszahlungen	37
11	Finanzierungsquellen der sozialen Leistungen	38
11.1	Genese	38
11.2	Erfassung der Finanzströme	39
12	Struktur der direkten Einzahlungen im Sozialbereich	40
13	Bundesbeteiligung Kosten der Unterkunft nach SGB II	41
13.1	Erläuterung	41
13.2	Niveau der Einzahlungen	42
13.3	Entwicklung der Einzahlungen	43
14	Kostenerstattung über den Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	43
14.1	Erläuterung	43
14.2	Niveau der Einzahlungen	44
14.3	Entwicklung der Einzahlungen	45
15	Ersatz von sozialen Leistungen und von Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderung	45
15.1	Erläuterung	45
15.2	Ersatz für Leistungen der Sozialhilfe außerhalb von Einrichtungen	46
15.2.1	Niveau der Einzahlungen	46
15.2.2	Entwicklung der Einzahlungen	46
15.3	Erstattungen für Leistungen der Sozialhilfe in Einrichtungen	47
15.3.1	Niveau der Einzahlungen	47
15.3.2	Entwicklung der Einzahlungen	47
16	Bundesbeteiligung Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung	48
16.1	Erläuterung	48
16.2	Niveau der Einzahlungen	48
16.3	Entwicklung der Einzahlungen	49
17	Finanzierung über den Soziallastenansatz der Schlüsselzuweisungen	50
18	Fazit und Reformoptionen	51
18.1	Neuverteilung der Soziallasten	51
18.1.1	Erhöhung der Bundes- und Landeszuweisungen	52
18.1.2	Strukturelle Änderung der Finanzierungsverantwortung	53
18.2	Ursachenbekämpfung	56
18.3	Regulierung und Steuerung	56
Literatur		58

Verzeichnis der Abbildungen

Abb. 1:	Auszahlungen für soziale Leistungen 2022 im regionalen Vergleich	12
Abb. 2:	Auszahlungen für soziale Leistungen 2012 bis 2022 im regionalen Vergleich	13
Abb. 3:	Empfänger:innen von Leistungen der sozialen Mindestsicherung am 31.12.2021 und ihre Änderung zu 2016 im regionalen Vergleich	13
Abb. 4:	Direkte Einzahlungen für soziale Leistungen der Kommunen 2022 und ihre Änderung gegenüber 2012 im regionalen Vergleich	14
Abb. 5:	Netto-Sozialausgaben 2022 im regionalen Vergleich	15
Abb. 6:	Absorption der allgemeinen Deckungsmittel durch Netto-Sozialausgaben 2012 und 2022 im regionalen Vergleich	15
Abb. 7:	Auszahlungen für soziale Leistungen 2022 nach kreisfreien Städten und Gesamtkreisen	16
Abb. 8:	Empfänger:innen von Leistungen der sozialen Mindestsicherung am 31.12.2021 nach kreisfreien Städten und Gesamtkreisen	17
Abb. 9:	Struktur der Auszahlungen für soziale Leistungen nach Hilfearten 2022 im regionalen Vergleich	18
Abb. 10:	Auszahlungen für Kosten der Unterkunft 2022 und ihre Änderung gegenüber dem Vorjahr im regionalen Vergleich	20
Abb. 11:	Auszahlungen für Kosten der Unterkunft 2022 im regionalen Vergleich nach kreisfreien Städten und Gesamtkreisen	20
Abb. 12:	Auszahlungen für Kosten der Unterkunft 2012 bis 2022 im regionalen Vergleich	21
Abb. 13:	Dichte der SGB II-Bedarfsgemeinschaften und der Auszahlungen für die laufenden Kosten der Unterkunft 2012 bis 2022 je Bedarfsgemeinschaft (Fallkosten)	22
Abb. 14:	Fallkosten für Kosten der Unterkunft 2022 nach kreisfreien Städten und Gesamtkreisen	22
Abb. 15:	Auszahlungen für Sozialhilfe nach dem SGB XII außerhalb von Einrichtungen 2022 und ihre Änderung gegenüber dem Vorjahr im regionalen Vergleich	24
Abb. 16:	Empfängerdichte der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung am 31.12.2022 und ihre durchschnittlicher Nettobedarf im Dezember 2022 im regionalen Vergleich	25
Abb. 17:	Auszahlungen für Sozialhilfe nach dem SGB XII außerhalb von Einrichtungen 2022 nach kreisfreien Städten und Gesamtkreisen	24
Abb. 18:	Auszahlungen für Sozialhilfe nach dem SGB XII außerhalb von Einrichtungen 2012 bis 2022 im regionalen Vergleich	25
Abb. 19:	Auszahlungen für Sozialhilfe nach dem SGB XII in Einrichtungen 2022 und ihre Änderung gegenüber dem Vorjahr im regionalen Vergleich	26
Abb. 20:	Auszahlungen für Sozialhilfe nach dem SGB XII In Einrichtungen 2022 nach kreisfreien Städten und Gesamtkreisen	26
Abb. 21:	Auszahlungen für Sozialhilfe nach dem SGB XII In Einrichtungen 2012 bis 2022 im regionalen Vergleich	27
Abb. 22:	Auszahlungen für Eingliederungshilfe für Menschen mit einer Behinderung 2022 nach Ländern (ohne Stadtstaaten)	28
Abb. 23:	Umlagesätze der nordrhein-westfälischen Landschaftsverbände 2009 bis 2024	29
Abb. 24:	Auszahlungen für die Kinder- und Jugendhilfe nach dem SGB VIII 2022 und ihre Änderung gegenüber dem Vorjahr im regionalen Vergleich	30
Abb. 25:	Auszahlungen für die Kinder- und Jugendhilfe nach dem SGB VIII 2022 nach kreisfreien Städten und Gesamtkreisen	31
Abb. 26:	Auszahlungen für Kinder- und Jugendhilfe nach dem SGB VIII 2012 bis 2022 im regionalen Vergleich	31
Abb. 27:	Auszahlungen für Leistungen für Bildung und Teilhabe 2022 und ihre Änderung gegenüber dem Vorjahr im regionalen Vergleich	32
Abb. 28:	Auszahlungen für Leistungen für Bildung und Teilhabe 2022 nach kreisfreien Städten und Gesamtkreisen	33
Abb. 29:	Auszahlungen für Leistungen für Bildung und Teilhabe 2012 bis 2022 im regionalen Vergleich	33
Abb. 30:	Auszahlungen für Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz 2022 und ihre Änderung gegenüber dem Vorjahr im regionalen Vergleich	35
Abb. 31:	Auszahlungen für Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz 2022 nach kreisfreien Städten und Gesamtkreisen	35
Abb. 32:	Auszahlungen für Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz 2012 bis 2022 im regionalen Vergleich	36
Abb. 33:	Auszahlungen für sonstige soziale Leistungen 2022 und ihre Änderung gegenüber dem Vorjahr im regionalen Vergleich	36

Abb. 34: Auszahlungen für sonstige soziale Leistungen 2022 nach kreisfreien Städten und Gesamtkreisen	37
Abb. 35: Auszahlungen für sonstige soziale Leistungen 2012 bis 2022 im regionalen Vergleich	37
Abb. 36: Finanzierung des Sozialbereichs	38
Abb. 37: Struktur der Einzahlungen für soziale Leistungen nach Transferarten 2022 im regionalen Vergleich	40
Abb. 39: Einzahlungen für Kosten der Unterkunft nach dem SGB II 2022 nach kreisfreien Städten und Gesamtkreisen	42
Abb. 38: Einzahlungen für Kosten der Unterkunft nach dem SGB II 2022 und ihre Änderung gegenüber dem Vorjahr im regionalen Vergleich	42
Abb. 40: Einzahlungen für Kosten der Unterkunft nach dem SGB II 2012 bis 2022 im regionalen Vergleich	43
Abb. 41: Sozialausgabenentlastung über den Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer 2022 und ihre Änderung gegenüber dem Vorjahr im regionalen Vergleich	44
Abb. 42: Sozialausgabenentlastung über den Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer 2022 nach kreisfreien Städten und Gesamtkreisen	45
Abb. 43: Sozialausgabenentlastung über den Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer 2012 bis 2022 im regionalen Vergleich	45
Abb. 44: Erstattung und Kostenersatz für Leistungen der Sozialhilfe außerhalb von Einrichtungen 2022 und ihre Änderung gegenüber dem Vorjahr im regionalen Vergleich	46
Abb. 45: Erstattung und Kostenersatz für Leistungen der Sozialhilfe außerhalb von Einrichtungen 2012 bis 2022 im regionalen Vergleich	47
Abb. 46: Erstattung und Kostenersatz für Leistungen der Sozialhilfe in Einrichtungen 2022 und ihre Änderung gegenüber dem Vorjahr im regionalen Vergleich	47
Abb. 47: Erstattung und Kostenersatz für Leistungen der Sozialhilfe in Einrichtungen 2012 bis 2022 im regionalen Vergleich	48
Abb. 48: Bundesbeteiligung an der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung 2022 und ihre Änderung gegenüber dem Vorjahr im regionalen Vergleich	49
Abb. 49: Bundesbeteiligung an der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung 2012 bis 2022 im regionalen Vergleich	49
Abb. 50: Bundesbeteiligung an der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung 2022 nach kreisfreien Städten und Gesamtkreisen	49

Verzeichnis der Tabellen

Tab. 1: Bundesbeteiligung an den Leistungen für Unterkunft und Heizung nach § 46 SGB II in %	41
Tab. 2: Inflationsbedingte Entwertung des 5-Milliarden-Paketes des Bundes zur Entlastung der Kommunen von Sozialausgaben 2018 bis 2023	52

Die Daten zum Sozialbereich sind ausführlich in den Tabellen des statistischen Tabellenbandes, der dem Kernbericht angehängt ist (online unter <https://www.rvr.ruhr/politik-regionalverband/ueber-uns/kommunalfinanzbericht/>), dargestellt. Verweise auf diesen sind bezeichnet mit „TB-D...“.

Verzeichnis der Abkürzungen

Abb.	Abbildung	LV	Landschaftsverband/-verbände
Änderg.	Änderung	Mio.	Millionen
allg.	allgemein(e)		
allg. DM	allgemeine Deckungsmittel	Mrd.	Milliarden
avE	außerhalb von Einrichtungen	n. i.	nicht interpretierbar (Bezieht sich darauf, dass das Geometrische Mittel hier kein Ergebnis liefert.)
AZ	Auszahlungen		
Bd.	Band		
ber. AZ	bereinigte Auszahlungen	NW oder	
ber. EZ	bereinigte Einzahlungen	Nordrh.-Westf.	Nordrhein-Westfalen
BG	Bedarfsgemeinschaft	o. b. F.	ohne besondere Finanzierungsvorgänge
BTHG	Bundesteilhabegesetz		
BuT	Bildung und Teilhabe	ostdt.	ostdeutsche(s)
BZw u.a.	Bedarfszuweisungen und andere Zuweisungen und Umlagen	p. a.	per anno / pro Jahr
		PG	Produktgruppe
bzw.	beziehungsweise	Produz.	Produzierendes
D	Deutschland (nur Flächenländer)	rd.	rund
DESTATIS	Kurzbezeichnung für das Statistische Bundesamt	S.	Seite
durchs.	durchschnittlich (e/er)	s./s. a.	siehe / siehe auch
d. h.	das heißt	SchlZw	Schlüsselzuweisungen
einschl.	einschließlich	SGB	Sozialgesetzbuch
Empf.	Empfänger:in(nen)/Empfänger:innen	so.	Sonstige
		SoAllZw	Sonstige allgemeine Zuweisungen
ErwMi	Erwerbsminderung	SozA	Sozialausgaben
ET	Erwerbstätige	SozL	Sozialleistungen
Ew. oder Einwoh.	Einwohner:in(nen)	Std.	Stunde(n)
EZ	Einzahlungen	Tab.	Tabelle
f.	folgende	TB	statistischer Tabellenband
ff.	fortfolgende	u. ä.	und ähnlich(e/s)
FamLA	Kompensationszahlungen	übri.	übrige(s)
	Familienleistungsausgleich	westdt.	westdeutsche(s)
FEU	Fonds, Einrichtungen und Unternehmen (rechtlich selbständig)	WFL	westdeutsche Flächenländer
		WFL o. NRW	westdeutsche Flächenländer ohne Nordrhein-Westfalen
FM-Saldo	Finanzmittelsaldo		
GA/Gem.-Ant.	Gemeindeanteil	z. B.	zum Beispiel
GA EKSt	Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	ZweckZw	Zweckzuweisungen
GA USt	Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer		
Gem.	Gemeinde		
Gew.-St	Gewerbesteuer		
GG	Grundgesetz		
GruSi	Grundsicherung		
GSt B	Grundsteuer B		
HZE	Hilfe zur Erziehung		
iE	in Einrichtungen		
IT.NRW	Information und Technik Nordrhein-Westfalen		
jahresd.	jahresdurchschnittlich(e)		
jährl.	jährlich(e)		
J	Jahr(e/en) (z. B. <15 J)		
JD	Jahresdurchschnitt		
jew.	jeweils		
KdU	Kosten für Unterkunft und Heizung (SGB II)		
KH	Kernhaushalt		
Kom.-Verb.	Kommunalverband		
KostenEr	Kostenerstattungen		

Zusammenfassung

– Strukturwandel und Sozialausgaben: seit über 40 Jahren eine Baustelle –

Das Ruhrgebiet weist seit Jahrzehnten eine weit überdurchschnittliche Belastung mit kommunalen Sozialausgaben auf. Spätestens seit den 1980er Jahren wird dieser Zustand – auch im Kontext mit anderen vom Strukturwandel betroffenen Regionen – in der Bundesrepublik diskutiert. Lösungen blieben aber immer unvollständig. Die Unterfinanzierung besteht fort. Netto, d. h. nach Abzug der direkt erfassbaren sozialbezogenen Einnahmen, bestanden 2022 für die Kommunen der Region im Vergleich zu den Kommunen der westdeutschen Flächenländer ohne Nordrhein-Westfalen (WFL o. NRW) Mehrbelastungen in Höhe von 319 Euro je Einwohner:in.⁷ Der Mehraufwand betrug in absoluten Werten 1,64 Mrd. Euro.⁸ Die Netto-Sozialausgaben beanspruchten im Ruhrgebiet damit 34,8 % der allgemeinen Deckungsmittel und damit 9,9 %-Punkte mehr als im Durchschnitt der westdeutschen Kommunen ohne NRW (24,9 %).

Brutto betragen die Mehrausgaben 2,48 Mrd. Euro. Die Gesamtausgaben lagen um 59,3 % über dem Durchschnitt der westdeutschen Kommunen außerhalb Nordrhein-Westfalens (1 299 zu 816 Euro/Ew.). Zu diesem Brutto-Mehraufwand trugen die *Kosten der Unterkunft und Heizung für Arbeitsuchende (SGB II)* einen Betrag von 1,03 Mrd. Euro bei. Sie bilden den dominanten Schwerpunkt der Sozialausgaben im Ruhrgebiet (25,4 %; WFL o. NRW 15,9 %). Verursacht wird diese höhere Belastung ausschließlich durch die höhere Falldichte in der Region (75,8 BG/1 000 Ew.; WFL o. NRW: 31,3 BG/1 000 Ew.). Die Fallkosten liegen dagegen im Durchschnitt: 5 375 zu 5 378 Euro je Bedarfsgemeinschaft. Im Vergleich zu städtischen Regionen mit positiver Wachstumsentwicklung und Zuwanderungsdruck (München, Stuttgart, Köln etc.) fallen sie sogar wegen des niedrigeren Mietniveaus deutlich unterdurchschnittlich aus.

– Schwerpunkte der sozialen Belastung –

Die *Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderung* stellt für die Ruhrgebietskommunen eine noch größere Belastung dar. Die Ausgaben fallen allerdings nicht direkt an, sondern landen über die Umlage der Landschaftsverbände (überörtlicher Träger der

Sozialhilfe) bei ihnen. Daraus ergibt sich ein Ausgabenanteil von 27,5 %.

Mit einem Ausgabenanteil von 19,2 % am Sozialbereich ist die *Kinder- und Jugendhilfe* die dritte gewichtige und vor allem auch dynamische Haushaltsposition der Ruhrgebietskommunen (1,3 Mrd. Euro, +9,8 % zu 2021). Gegenüber dem westdeutschen Durchschnitt ohne NRW fiel das Ausgabeniveau um 66,2 % höher aus, was Mehrausgaben von 509 Mio. Euro (brutto) bedeutet.

Unter den übrigen Sozialhilfeleistungen treten die *Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung* sowie die *Hilfe zur Pflege* hervor.⁹ Die Grundsicherung weist im Ruhrgebiet überdurchschnittliche Falldichten auf (1,9 zu 1,3 Empf./100 Ew.), während die Fallkosten aufgrund der geringeren Mieten, wie bei der Grundsicherung für Arbeitsuchende, um 5,1 % unter dem Durchschnitt der westdeutschen Flächenländer ohne NRW lagen. Auch für die Hilfe zur Pflege ist im Ruhrgebiet eine überdurchschnittliche Falldichte zu erkennen. Wegen der vermengten Zuständigkeit mit den Landschaftsverbänden ist in diesem Fall keine eindeutige Abgrenzung möglich.

Die *Asylbewerberleistungen* beanspruchten im Ruhrgebiet dagegen nur 3,7 % der gesamten Sozialausgaben. Allerdings spiegeln die Asylbewerberleistungen nur einen Teil der gesamten Kosten, die aus der Migration entstehen. Hierzu wären hinzuzurechnen die Bereitstellung von Kita- und Schulplätzen, die Sprach- und Integrationskurse sowie auch die Sozialleistungen, die nach Abschluss des Asylverfahrens von anderen Sozialbereichen übernommen werden. Dies gilt aktuell vor allem für die Kriegsflüchtlinge aus der Ukraine. Wesentlicher erscheint allerdings, dass die operative Bewältigung des aktuellen Zustroms an Geflüchteten in den Kommunen an Grenzen stößt, weil vor allem die Unterbringung angesichts des ohnehin starken Wohnungsmangels problematisch ist.

– Höhere Ausgaben vor allem durch höhere Falldichten –

Die Sozialausgabenproblematik im Ruhrgebiet ergibt sich damit vor allem aufgrund der höheren sozialen Betroffenheiten in der Region. Arbeitslosigkeit bzw. unzureichende Erwerbseinkommen, die einen Sozialleistungsanspruch begründen, lassen im Weiteren auch Hilfebedarfe bei Kindern- und Jugendlichen ent-

7 Die Analyse umfasst allein die Ausgaben für Transferleistungen im Sozialbereich. Eine umfassende Analyse, in die auch die Personal- und Sachaufwendungen einbezogen sind, kann nur auf Basis einer Auswertung von Produktgruppen erfolgen. Gleichwohl wird hier über den weitaus größten Teil der Ausgaben des Sozialbereichs berichtet. Vgl. dazu JUNKERNHEINRICH, M./MICOSATT, G. unter Mitarbeit von M. Allmer u. A.

Wagner (2018): Analyse der kommunalen Sozialausgaben im Ruhrgebiet. Essen.

8 Die Auszahlungen der Landschaftsverbände für soziale Leistungen sind für das Ruhrgebiet anteilig berücksichtigt.

9 Die Auszahlungen der beiden Leistungsarten können in diesem Rahmen nicht differenziert untersucht werden. Sie dominieren allerdings jeweils für sich die Sozialhilfe außerhalb von und in Einrichtungen.

stehen. Ferner führen unterbrochene Erwerbsbiographien und Niedriglöhne zu geringen Rentenansprüchen und damit zu weiteren Grundsicherungsbedarfen im Alter. Letztendlich resultiert dann auch ein höherer Bedarf an Hilfen zur Pflege, die die Finanzierungslücke zwischen eigenen Einkommen, Leistungen der Pflegeversicherung und sonstigen Sozialleistungen schließen. Überdurchschnittliche Fallkosten dürften an anderer Stelle auch zu den überdurchschnittlichen Sozialausgaben beitragen. Hier ist vor allem an die Kosten der Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderungen zu denken.

– Höhere Kofinanzierung durch den Bund verringert die Unterfinanzierung ...

Die seit 2012 schrittweise erhöhte Bundesbeteiligung an den kommunalen Sozialausgaben (z.B. ab 2014 die Vollübernahme des Nettoaufwands der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung) hat die direkten Einzahlungen im Ruhrgebiet gegenüber 2012 um 196,5 % steigen lassen. Dies und ein entsprechender Zuwachs an allgemeinen Deckungsmitteln hat die Absorptionsquote im Ruhrgebiet gegenüber dem Jahr 2012 um 10,9 %-Punkte reduziert. Die Entlastungswirkung trat aber im Bundesgebiet flächendeckend mehr oder weniger gleichmäßig ein, so dass die generelle Unterfinanzierung der kommunalen Sozialausgaben zwar verringert wurde, die räumlichen Disparitäten aber bestehen blieben.

Die Entlastung durch höhere Bundeszuweisungen überdeckt aber auch, dass die Ausgaben selbst weiter kontinuierlich steigen. Von 2012 bis 2022 haben sie im Ruhrgebiet um 50,1 % zugenommen und auch im westdeutschen Durchschnitt ohne NRW war der Anstieg mit 47,2 % nicht relevant geringer. Die kommunale Ausgabendynamik im Sozialbereich ist somit weiter ungebrochen.

... verringert aber nicht die Disparitäten und löst die Altlasten nicht auf –

Die Entlastungen durch die Bundesbeteiligung tragen zum Haushaltsausgleich bei. Sie beheben aber nicht die in der Vergangenheit aus der Unterfinanzierung aufgebauten Altlasten (hohe Liquiditätskredite, hohe Realsteuerhebesätze, Investitionslücke). Finanzielle Spielräume aus den zusätzlichen Bundesmitteln etwa für Zukunftsprojekte und/oder eine Entlastung der Bürger entstehen nur dort, wo die Sozialausgabenbelastung deutlich geringer ist. Im Ruhrgebiet, aber auch anderen struktur- und finanzschwachen Regionen befinden sich die Kommunen weiter in einem Dilemma aus überdurchschnittlich hohen Sozialausgaben und unterdurchschnittlicher Eigenfinanzierungskraft.

– Reformbedarf –

Die fortgesetzte Dynamik der Sozialausgaben wirft vier Fragen auf:

- Wie kann der Dynamik der Sozialausgaben und – daraus resultierend – der Verdrängung anderer wichtiger Aufgaben der Kommunen Einhalt geboten werden?
- Wie können die regionalen Disparitäten der Belastung mit Sozialausgaben abgebaut und die fiskalische Gleichwertigkeit der Kommunen gestärkt werden?
- Ist die Finanzierungsverantwortung für das letzte Netz der sozialen Sicherung in Deutschland in allen Fällen immer noch richtig bei den Kommunen angesiedelt?
- Wie lässt sich das komplexe und bürokratisch weit ausdifferenzierte System der kommunalen Leistungen zieladäquater ausgestalten und besser administrieren?

Die Antworten auf die Fragen und damit die Reformoptionen lassen sich in drei Kategorien unterteilen:

- *Neuverteilung der Soziallasten:* Die Zuordnung sozialer Leistungen in den kommunalen Aufgaben hat eine lange Tradition. Die Durchführungsverantwortung ist wegen der lokalen Nähe zu den Betroffenen durchaus richtig angelegt. Für die Finanzierungsverantwortung muss das aber immer wieder neu unter dem Aspekt der lokalen Einflussnahme (kommunaler Handlungsspielraum) und der verfügbaren Finanzmittel hinterfragt werden.
- *Ursachenbekämpfung:* Will man die Ausgaben im Sozialbereich senken, die regionalen Disparitäten abbauen und damit auch die Dynamik stoppen, muss man an die Ursachen des Leistungsbezuges herangehen. Sind diese erkannt, ist mit entsprechend zieladäquaten Instrumenten und Maßnahmen gegenzusteuern, damit insbesondere die Fallzahlen reduziert werden.
- *Regulierung und Steuerung:* Kosten sozialer Leistungen entstehen nicht nur direkt durch die gesetzlich festgelegten Leistungsansprüche. Sie entstehen auch durch deren Administration. Insofern können die gesetzlichen Regelungen im Sozialbereich auf Hemmnisse überprüft und Verfahrensregelungen (Fallmanagement) auf Optimierungsbedarf sowie Möglichkeiten des Missbrauchs untersucht werden.

1 Einführung

– Untersuchungsziel –

Der Sozialbereich war über Jahrzehnte ein kommunaler Aufgabenbereich mit kontinuierlich und meist überdurchschnittlich wachsenden Ausgaben. Er verbrauchte einen immer größer werdenden Teil der Finanzmittel.¹⁰ Wer also nach den Ursachen der Finanzkrise der kommunalen Haushalte sucht, muss insbesondere hier hinschauen. Dabei gilt es unter anderem zu ermitteln, welche sozialen Problemlagen die Sozialausgaben am stärksten prägen und in welchen Bereichen die derzeit höchste Dynamik besteht.

In den 2010er Jahren ist die Mitfinanzierung der von den Kommunen getätigten Sozialausgaben durch den Bund, der die sozialen Leistungen im Wesentlichen bestimmt, deutlich angestiegen. Angesichts der weiter gestiegenen Sozialausgaben ist der tatsächlich eingetretene Entlastungseffekt kleiner, als es die Summe der zusätzlichen Bundesmittel erscheinen lässt. Deshalb ist die Nettowirkung der erhöhten Bundesbeteiligung herauszuarbeiten. Sie erfolgt zudem auf unterschiedlichen Wegen, was das System der Refinanzierung komplexer werden ließ. Diese Finanzierungsstruktur gilt es transparent aufzuarbeiten, um sie auf Schwachstellen und Fehlanreize zu untersuchen.

– Sozialhilfeträger –

Die Analyse differenziert nach den Trägern der sozialen Leistungen. Dies sind in Nordrhein-Westfalen vor allem die kreisfreien Städte und Kreise als örtliche Träger der Sozialhilfe und die Landschaftsverbände als überörtliche Träger. Die kreisfreien Städte und Kreise sind primär für die Hilfen außerhalb von Einrichtungen (z. B. Kosten der Unterkunft in der Grundsicherung für Arbeitsuchende, Hilfe zum Lebensunterhalt, Grundsicherung im Alter etc.) zuständig. Die Landschaftsverbände tragen insbesondere die Verantwortung für die Hilfen in Einrichtungen (insbesondere Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderung). Daneben nehmen die kreisangehörigen Gemeinden Aufgaben der Kinder- und Jugendhilfe wahr, sofern sie und nicht der Kreis Träger des Jugendamtes sind. Ferner sind sie für die Leistungen für Asylbewerber zuständig.

Zwischen den Ländern bestehen allerdings deutliche Unterschiede in der Zuständigkeit. Dies gilt vor allem für die Zuordnung des überörtlichen Sozialhilfeträgers.¹¹ Deshalb sind interkommunale Vergleiche insbesondere in den Aufgabenfeldern, für die die überörtlichen Sozialhilfeträger zuständig sind, direkt nicht möglich. Vergleichbar im Rahmen der Finanzrechnungsstatistik sind dann nur die aggregierten Länderergebnisse und auch bei diesen muss berücksichtigt werden, dass in einigen Ländern die Kommunen von diesen Aufgaben befreit sind, weil das Land sie wahrnimmt.

– Untersuchungsaufbau –

Im Folgenden werden zunächst die Gesamtaus- und -einzahlungen untersucht, aus denen sich dann die kommunale Nettobelastung ergibt (vgl. Kap. 2). Betrachtet werden nur soziale Transferleistungen, die natürlichen Personen in Form von individuellen Hilfen gewährt werden, unabhängig davon, ob es sich um laufende oder einmalige Barleistungen oder um Sachleistungen (z.B. Verpflegung, ärztliche Betreuung) handelt sowie auch darlehensweise gewährte Hilfen. Personalauszahlungen, der Sachaufwand, einrichtungsbezogene Leistungen (Zuweisungen/Kostenerstattungen) und auch Investitionen bleiben unberücksichtigt. Sie können nur im Rahmen einer umfangreichen Analyse des Sozialbereichs auf der Produktebene mit untersucht werden.¹²

Daran schließt eine Analyse der Auszahlungen nach den Teilbereichen an, die sich aus der Systematik des Kontenrahmenplans für Zahlungen zum Sozialbereich direkt entnehmen lassen (vgl. Kap. 3-10). Ferner wird die Zahl der Empfänger:innen von sozialen Leistungen, wie sie von den Sozialhilfestatistiken bereitgestellt werden, mit in die Auswertung aufgenommen. Hier ist eine Unterscheidung nach der Trägerzuständigkeit aber nicht möglich. Wo es möglich ist, werden Fallkosten mit einbezogen. Abschließend wird die Finanzierung der Sozialausgaben genauer untersucht (vgl. Kap. 11-17). Der Bericht schließt mit einem Fazit und der Diskussion von Reformoptionen (vgl. Kap. 18).

10 Vgl. BERTELSMANN STIFTUNG (2015): Kommunale Sozialausgaben. Wie der Bund sinnvoll helfen kann. Gütersloh. – JUNKERNHEINRICH, M./MICOSATT, G. (2011): Kreise im Finanzausgleich der Länder. Eine finanzwissenschaftliche Untersuchung am Beispiel Nordrhein-Westfalens. Wiesbaden, S. 69 u. 74. (Wissenschaft und Praxis der Kommunalverwaltung, Bd. 1).

11 In Brandenburg, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein und Thüringen werden die Aufgaben des überörtlichen Sozialhilfeträgers vom Land wahrgenommen. Dabei besteht teilweise eine kommunale Kostenbeteiligung an den Landesausgaben (Niedersachsen, Rheinland-

Pfalz), die sich hier aber nicht separieren lässt. Insofern ist der Vergleich über die Landesgrenzen hinaus – zumindest für die betroffenen Aggregate – nur bedingt tragfähig. Vgl. dazu JUNKERNHEINRICH, M./MICOSATT, G. unter Mitarbeit von M. Allmer u. A. Wagner (2018): Analyse der kommunalen Sozialausgaben im Ruhrgebiet, a. a. O., S. 349 ff.

Für einen Ländervergleich siehe auch BERTELSMANN STIFTUNG (2021): Kommunaler Finanzreport 2021. Teil: Haushaltslage im Jahr 2020 (dort S. 37 f.). Gütersloh.

12 Vgl. dazu JUNKERNHEINRICH, M./MICOSATT, G. unter Mitarbeit von M. Allmer u. A. Wagner (2018): Analyse der kommunalen Sozialausgaben im Ruhrgebiet, a. a. O.

2 Sozialausgaben und die Nettobelastung¹³

2.1 Gesamtauszahlungen

– Auszahlungsniveau –

Die Ruhrgebietskommunen gaben im Jahr 2022 für soziale Leistungen 4,8 Mrd. Euro aus; je Einwohner:in waren das 942 Euro (vgl. Abb. 1 u. TB-D1). Diesen direkten Auszahlungen sind noch die indirekten Auszahlungen über die Landschaftsverbände (309 Euro/Ew.) hinzuzurechnen, die im Wesentlichen über die Umlagen der kreisfreien Städte und Kreise finanziert werden. Werden sie anhand der Umlagekraft der Kommunen rückverteilt,¹⁴ dann steigt die Bruttobelastung aus sozialen Leistungen im Ruhrgebiet um weitere 358 Euro auf 1 299 Euro je Einwohner:in an (vgl. TB-D21) und liegt damit um 484 Euro (59,3 %) über dem Durchschnitt aller westdeutschen Kommunen ohne NRW (816 Euro/Ew.). Daraus errechnet sich eine absolute Bruttomehrbelastung von 2,49 Mrd. Euro.

Abbildung 1:
Auszahlungen für soziale Leistungen 2022* im regionalen Vergleich
in Euro je Einwohner:in

Ruhrgebiet	942
Mittelrheingebiet	852
übr. Nordrhein-Westfalen	604
Landschaftsverbände	323
Nordrhein-Westfalen	1 104
westdt. FL oh. NRW	816
westdt. Flächenländer	896
ostdt. Flächenländer	735
Flächenländer insgesamt	870

* Für den Vergleich der nordrhein-westfälischen Regionen mit den west- und ostdeutschen Flächenländern müssen die Ausgaben der Landschaftsverbände regional umgelegt werden.

Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben von IT.NRW und DESTATIS.

Wegen der unterschiedlichen Zuordnung des überörtlichen Sozialhilfeträgers in den Bundesländern und seiner Finanzierung ist allerdings diese Differenz als eher gute Annäherung an die räumliche Sozialausgabendisparität zu verstehen.

– Entwicklung der Auszahlungen –

Im Vergleich zum Vorjahr sind die Sozialausgaben im Ruhrgebiet (ohne Landschaftsverbandsanteile) um 5,0 % angestiegen und damit um 0,6 %-Punkte stärker als die bereinigten Gesamtauszahlungen insgesamt (vgl. TB-A3). Der Sozialbereich entwickelte sich weiterhin überdurchschnittlich dynamisch.

Der regionale Zuwachs der Sozialausgaben fiel stärker aus als im strukturell vergleichbaren Mittelrheingebiet (2,1 %) und im übrigen Nordrhein-Westfalen (3,4 %). Die Landschaftsverbände verzeichneten dagegen einen sehr hohen Zuwachs ihrer Sozialausgaben um 9,7 %. Allerdings lag das vor allem an einem Rückgang im Rheinland im Jahr zuvor, der nun wieder aufgeholt worden ist.¹⁵ Insgesamt nahmen damit die Sozialausgaben in Nordrhein-Westfalen um 5,2 % zu, was wiederum dem Zuwachs in den anderen westdeutschen Flächenländern (5,1 %) entsprach, aber unter dem in den ostdeutschen Ländern (7,5 %) lag.

Im mittelfristigen Vergleich von 2017 bis 2022 kommt die größere Dynamik im Ruhrgebiet mit einem jahresdurchschnittlichen Zuwachs von 2,3 % noch nicht zum Tragen (vgl. Abb. 2). Längerfristig (2012-2022) überschreitet der aktuelle Zuwachs das 10-Jahres-Mittel (3,8 %; vgl. TB-D1), der dem durchschnittlichen Zuwachs der bereinigten Gesamtausgaben entsprach (3,7 %; vgl. TB-A3). Insgesamt sind die Sozialausgaben der Ruhrgebietskommunen seit 2012 um 50,1 % gestiegen. In den beiden anderen NRW-Vergleichsräumen fiel der Anstieg in fast gleicher Höhe aus. Unter Berücksichtigung der mittelbaren Zahlungen über die Landschaftsverbände (31,8 %) dürfte der Gesamtzuwachs der Bruttobelastung etwas geringer ausfallen. Nordrhein-Westfalen bleibt dabei insgesamt (44,6 %) im Vergleich zum westdeutschen Durchschnitt ohne NRW (47,2 %) nur marginal unterdurchschnittlich.

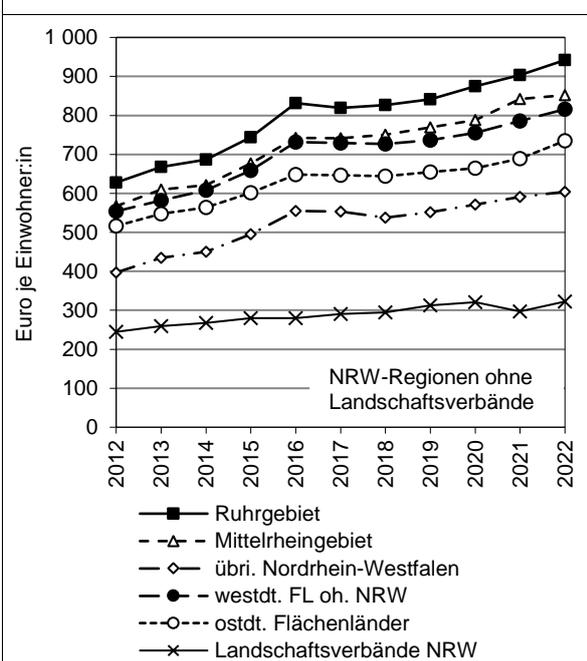
Die Dynamikänderungen in dem 10-Jahres-Zeitraum stehen vor allem mit der Dynamik der Flüchtlingsströme im Zusammenhang. Nach 2016 kurzfristig wieder sinkende Auszahlungen für Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz (vgl. Abschnitt 8) verdecken dabei die fortbestehende Dynamik in anderen Sozialbereichen. Nun aber verstärkt der Zustrom an Geflüchteten wieder die Dynamik.

13 Zusätzliche Aus- und Einzahlungen derjenigen Kommunen, die als Optionskommunen über die „normale“ Aufgabenerfüllung im Sozialbereich hinaus im Jobcenter auch die Aufgaben der Bundesagentur für Arbeit übernehmen (Betreuung der Arbeitsuchenden im SGB II und Auszahlung des Bürgergeldes), bleiben unberücksichtigt, um eine interkommunale Verzerrung auszuschließen.

14 Die Landschaftsverbände werden im Wesentlichen über eine finanzkraftabhängige Umlage der jeweiligen Mitglieder (kreisfreie Städte und Kreise) finanziert. Hier erfolgt auf Basis der Umlagekraftdaten des kommunalen Finanzausgleichs 2022 eine Abschätzung auf Gemeindeebene.

15 Möglicherweise ist das auf eine unvollständige Datenmeldung im Jahr 2021 zurückzuführen, die mit der Jahresrechnung aber nicht korrigiert wurde.

Abbildung 2:
Auszahlungen für soziale Leistungen 2012 bis 2022
im regionalen Vergleich
in Euro je Einwohner:in



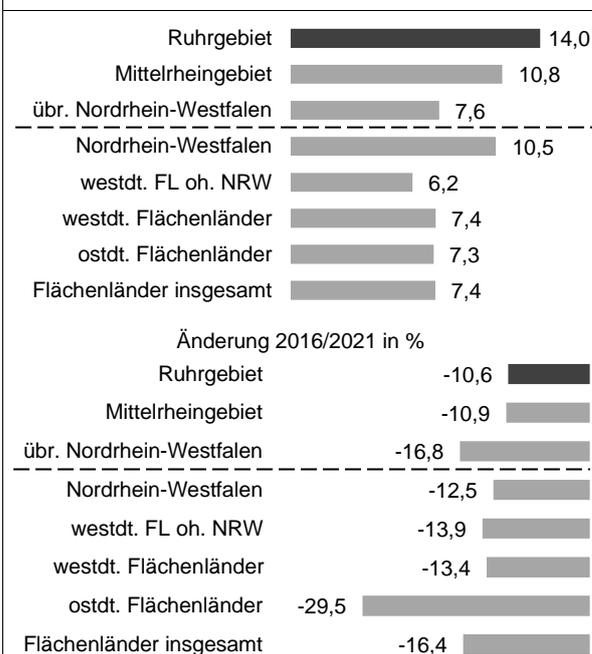
Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben von IT.NRW und DESTATIS.

– Mindestsicherungsquote –

Ursächlich für die weit überdurchschnittliche Belastung der Kommunen des Ruhrgebiets ist der hohe soziale Problemdruck. Dieser spiegelt sich insbesondere in der Mindestsicherungsquote, die den Anteil der Empfänger:innen von Leistungen der sozialen Mindestsicherung¹⁶ an der Bevölkerung angibt, wider. Diese Quote fiel Ende 2021 im Ruhrgebiet (14,0 %) mehr als doppelt so hoch aus wie im Durchschnitt der westdeutschen Flächenländer ohne Nordrhein-Westfalen (6,2 %; vgl. Abb. 3). Obwohl die Quote unter dem Einfluss der guten konjunkturellen Entwicklung seit 2016 rückläufig war, hat sich die räumliche Disparität zuletzt erhöht, denn der Rückgang fiel in anderen Regionen stärker aus (vgl. TB-D2). Insofern besteht eine Verfestigung der sozialen Problemlagen auf einem hohen Niveau, was die kommunalen Haushalte stark und überdurchschnittlich belastet. Jenseits der sozialen Mindestsicherung müssen die Fallzahlen in den übrigen Sozialbereichen aber mitberücksichtigt werden (vgl. Kap. 4 ff.).

¹⁶ Zu den Leistungen der sozialen Mindestsicherung gehören die Leistungen nach dem SGB II (Grundsicherung für Arbeitsuchende), die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung (SGB XII), die Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von

Abbildung 3:
Empfänger:innen von Leistungen der sozialen
Mindestsicherung am 31.12.2021 und ihre
Änderung gegenüber 2016 im regionalen
Vergleich



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben von DESTATIS.

2.2 Gesamteinzahlungen

– Erfassungsproblem –

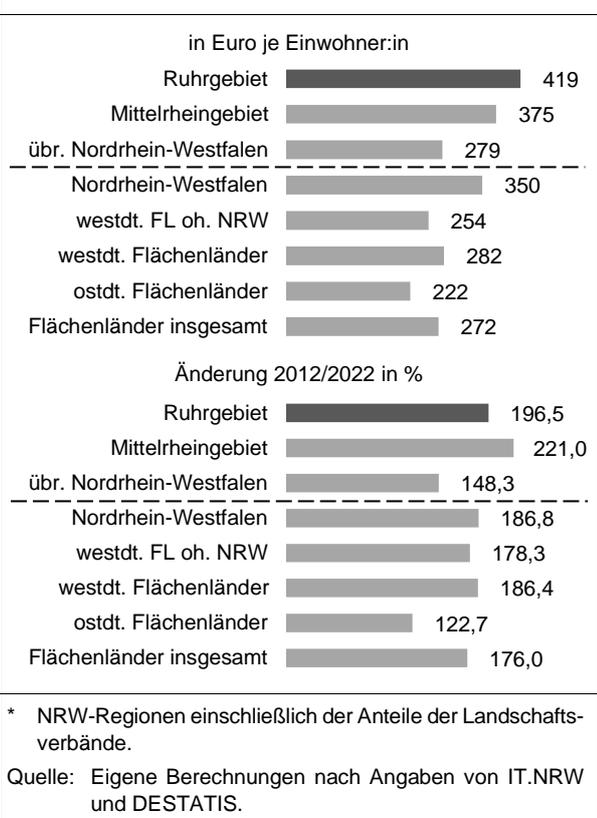
Die Kommunen erhalten für ihre sozialen Aufgaben Kostenerstattungen und zweckbezogene Zuweisungen, die ihre Sozialausgabenlast senken. Diese werden finanzstatistisch nur teilweise als direkte Sozialleistungserstattungen erfasst. Ein anderer Teil dieser Einzahlungen fließt in die Sammelposition Kostenerstattungen ein und lässt sich nur über die produktspezifische Abgrenzung ermitteln. Im Rahmen dieses Berichtes können nur die direkt erfassbaren Einzahlungen zuzüglich der Zuweisungen, die über den Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer erfolgen, abgebildet werden. Dazu wird eine Modellrechnung vorgenommen, die im Rahmen der Analyse der Finanzierung der kommunalen Soziallasten erfolgt (vgl. dazu Kap. 11). Insofern sind die sozialbezogenen Einzahlungen in diesem Bericht nicht vollständig, aber sehr weitgehend erfasst.

– Einzahlungsniveau –

Die finanzstatistisch direkt erfassten Einzahlungen betragen 2022 im Durchschnitt aller Flächenländer 147

Einrichtungen (SGB XII) und Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz; vgl. STATISTISCHE ÄMTER DES BUNDES UND DER LÄNDER (Hrsg.; 2019): Soziale Mindestsicherung in Deutschland 2017. Wiesbaden, S. 8.

Abbildung 4:
Direkte Einzahlungen für soziale Leistungen* der Kommunen 2022 und ihre Änderung gegenüber 2012 im regionalen Vergleich



Euro je Einwohner:in (vgl. TB-D15). Entsprechend der belastungsbedingt höheren Auszahlungen fielen die Einzahlungen im Ruhrgebiet mit 245 Euro je Einwohner:in um 67,1 % höher aus. Wie bei den Sozialausgaben werden wiederum die mittelbaren Einzahlungen der beiden Landschaftsverbände – zusammen 11,5 Euro je Einwohner:in – auf die Gemeinden umgelegt und den regionalen Werten hinzugerechnet (TB-D21).

Zusätzlich zu diesen Einzahlungen können über eine Modellrechnung die Bundesbeteiligung an der Grundversicherung im Alter und bei Erwerbsminderung (vgl. Kap. 16) sowie über den Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer (vgl. Kap. 14) mit einbezogen werden. Dadurch erhöhten sich die Einzahlungen bundesweit pro Kopf um 126 auf 272 Euro, im Ruhrgebiet um 161 auf 419 Euro¹⁷ (vgl. Abb. 4 u. TB-D21). Die unmittelbare Refinanzierung durch diese direkt erfassten Zahlungen (= Anteil an den Auszahlungen) betrug in allen Flächenländern im Durchschnitt 31,3 % und war im Ruhrgebiet mit 32,2 % nur leicht höher.

Die Entwicklung der Einzahlungen wird vornehmlich von der schrittweisen Erhöhung der Bundesbeteiligungen an den Finanzierungskosten ab 2012 geprägt. Dies sind

- die ab 2012 schrittweise und ab 2014 vollständige Kostenübernahme für die Nettoauszahlungen zur Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung,
- die Erhöhung der Bundesbeteiligung an den Kosten der Unterkunft auf maximal 74 % und
- die Zuweisungen aus dem 5-Milliarden-Paket, die teils über die KDU-Beteiligung, teils über den Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer und zu einem Fünftel an bzw. über die Länder erfolgen.¹⁸

Ein Rückgang der Einzahlungen erfolgte 2022 wegen der wieder eingestellten vollständigen Übernahme der Kosten der Unterkunft für Geflüchtete (2016-2021). Zudem erfolgte eine strukturelle Minderung der Einzahlungen im Rahmen des Angehörigen-Entlastungsgesetzes ab dem Jahr 2020.

Im Vergleich zum Jahr 2012, dem ersten Jahr der einsetzenden Entlastungsschritte der 2010er-Jahre, hat sich das Pro-Kopf-Volumen der direkt erfassbaren Einzahlungen für die sozialen Leistungen der Kommunen im Bundesdurchschnitt fast verdreifacht (176,0 %).¹⁹ Das Ruhrgebiet hat mit einem Zuwachs um 196,5 % überproportional profitiert (vgl. Abb. 4). In den ostdeutschen Kommunen nahmen die Einzahlungen hingegen nur um 122,7 % zu, was angesichts des starken Rückgangs der Bedarfsgemeinschaften im SGB II plausibel erscheint (vgl. Abb. 13). Gemessen an den Auszahlungen wird aber auch hier mit einer Ersatzquote von 30,2 % ein Niveau erreicht, das vom Durchschnitt der westdeutschen Flächenländer (31,1 %) nur wenig abweicht.

2.3 Nettobelastung

Nach Abzug der direkt erfassten Erstattungen und Kostenbeteiligungen von den Transferzahlungen für soziale Leistungen betrug die kommunale Nettobelastung im Jahr 2022 im Ruhrgebiet einschließlich der anhand der Finanzkraft umgelegten Werte der beiden Landschaftsverbände 881 Euro je Einwohner (vgl. Abb. 5 u. TB-D21). Damit wies die Region innerhalb Nordrhein-Westfalens eine Spitzenposition auf. Gegenüber dem Durchschnitt der westdeutschen Kommunen außerhalb NRWs (562 Euro/Ew.) betrug die Mehrbelastung pro Kopf 319 Euro. Daraus errechnet sich eine absolute Mehrbelastung in Höhe von 1,64 Mrd. Euro.

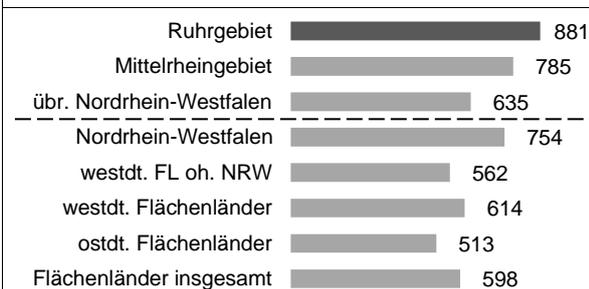
¹⁷ Durch das Runden auf volle Euro-Beträge können sich bei der Aggregation von Zahlen Rundungsdifferenzen ergeben.

¹⁸ Vgl. dazu im Einzelnen Kap. 10.

¹⁹ Die für das Jahr 2022 durchgeführte Modellrechnung ließ sich bisher noch nicht auf den ganze Beobachtungszeitraum 2012 bis 2022 ausweiten.

Abbildung 5:
Netto-Sozialausgaben* 2022 im regionalen Vergleich

in Euro je Einwohner:in



* NRW-Regionen einschließlich der Anteile der Landschaftsverbände.

Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben von IT.NRW und DESTATIS.

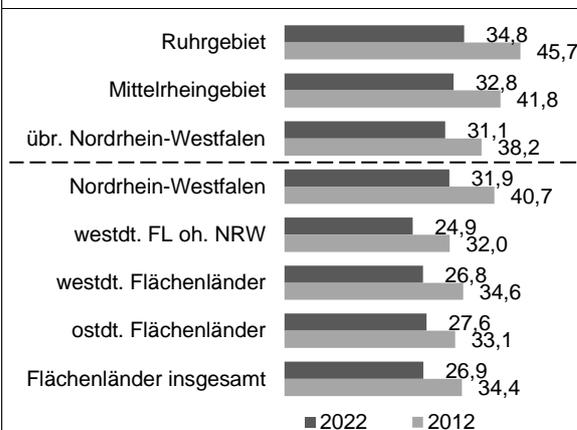
Mit dem Nettobetrag absorbierten die sozialen Leistungen im Ruhrgebiet 34,8 % der allgemeinen Deckungsmittel der Kommunen (vgl. Abb. 6). Die Netto-Sozialausgaben beanspruchten damit 2,0 %-Punkte mehr allgemeine Deckungsmittel als es im Mittelrheingebiet der Fall war und 3,7 %-Punkte mehr als im übrigen Nordrhein-Westfalen. Im Vergleich zum westdeutschen Durchschnitt ohne NRW betrug die Differenz sogar 9,9 %-Punkte. Das bedeutet, dass den sozialen Belastungen der Ruhrgebietskommunen keine hinreichende Gegenfinanzierung gegenüberstand und deshalb der finanzielle Handlungsspielraum für andere Aufgaben und auch für Investitionen im Vergleich zu anderen Regionen deutlich eingeschränkt ist.

Die seit 2012 erfolgte Erhöhung der Bundesbeteiligung an den sozialen Leistungen der Kommunen hat die Sozialausgabenbelastung deutlich gemindert. Im Jahr 2012 betrug die Absorptionsquote im Ruhrgebiet noch 45,7 %. Sie ist also um 10,9 %-Punkte gesunken und hat damit Handlungsspielraum für andere kommunale Aufgaben geschaffen. Gleichwohl hat damit die Disparität in der Belastung nicht abgenommen. Auch in allen anderen Regionen ist die Absorptionsquote gesunken. Im Mittelrheingebiet waren es -9,1 %-Punkte, im übrigen Nordrhein-Westfalen -7,1 %-Punkte und in den Kommunen der westdeutschen Flächenländer ohne NRW -7,2 %-Punkte. Am wenigsten nahm die Quote in den ostdeutschen Kommunen ab: -5,5 %-Punkte. Allerdings lag die Absorptionsquote mit 33,1 % im Jahr 2012 bereits unter dem Durchschnitt aller Flächenländer von 34,4 %.

Zur Verbesserung des finanziellen Handlungsspielraums hat aber auch beigetragen, dass die allgemei-

Abbildung 6:
Absorption der allgemeinen Deckungsmittel durch Netto-Sozialausgaben 2012 und 2022* im regionalen Vergleich

in %



* NRW-Regionen einschließlich der Anteile der Landschaftsverbände.

Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben von IT.NRW und DESTATIS.

nen Deckungsmittel seit 2012 etwas stärker gestiegen sind als die Sozialausgaben. Im Ruhrgebiet (ohne Berücksichtigung der mittelbaren Zahlungen über die Landschaftsverbände) war der „Vorsprung“ mit 4,0 zu 3,8 % pro Jahr aber minimal (vgl. TB-B1 zu TB-D1). Im nordrhein-westfälischen Durchschnitt betrug die jahresdurchschnittliche Relation 3,9 zu 3,4 % und im westdeutschen Mittel ohne NRW waren es 4,3 zu 3,6 %. Die Disparität des Ruhrgebiets hinsichtlich der fiskalischen Belastung wurde insgesamt aber nicht verringert. Das Niveau der Belastung wurde im Bundesgebiet flächendeckend reduziert.

Der vergrößerte Handlungsspielraum der Kommunen stand im Ruhrgebiet allerdings unter dem Vorbehalt der Tilgung der weit überdurchschnittlichen Liquiditätskredite.²⁰ Während Kommunen ohne derartige Tilgungsverpflichtungen die neuen Spielräume für ihre Standortentwicklung nutzen konnten, waren Kommunen mit Liquiditätskrediten mit Tilgungspflichten belastet. Deshalb floss ein wesentlicher Teil der kalendarischen Haushaltsüberschüsse der letzten Jahre in die Tilgung. Und wäre es nicht die Tilgung, so bestünde im Ruhrgebiet noch eine Verwendungskonkurrenz der freien Finanzmittel zwischen dem Abbau der hohen Realsteuerhebesätze, dem Abarbeiten des Investitionsrückstandes sowie einer anderweitigen freien Mittelverwendung. Insofern war die Reduzierung der generellen Unterfinanzierung des Sozialbereichs durch die zusätzlichen Bundesbeteiligungen an den sozia-

20 Vgl. zur Verschuldung JUNKERNHEINRICH, M./MICOSATT, G. (2023): Kommunalfinanzbericht Metropole Ruhr 2023, a. a. O, S. 11.

len Lasten der Kommunen eine wirksame Maßnahme, um den jährlich neu zu erreichenden Haushaltsausgleich zu sichern. Damit wurden aber keine Disparitäten abgebaut und auch keine Altlasten beseitigt. Mit der seit 2018 einsetzenden inflationsbedingten Entwertung des 5-Milliarden-Festbetrages verringert sich die Entlastung zudem wieder.

2.4 Ausgabenniveau der kreisfreien Städte und Gesamtkreise

Unterschiede in der Belastung mit Sozialausgaben treten nicht nur großräumig auf. Sie sind auch – und gerade – zwischen Kernstädten, den verstädterten Umlandbereichen und dem ländlich geprägten Raum erkennbar. In der Unterscheidung von kreisfreien Städten und Gesamtkreisen²¹ werden diese Belastungsunterschiede durch Sozialleistungen sichtbar. Die Ruhrgebietskreise sind dabei dem Typ „verstädtertes Umland“ zuzurechnen und unterscheiden sich insofern von Kreisen in ländlichen Regionen.

– Erfassungsproblem –

Der Vergleich der Gemeindetypen zwischen den Ländern wird verzerrt, da die sozialen Leistungen der überörtlichen Sozialhilfeträger in einigen Ländern von höheren Kommunalverbänden erbracht werden (z. B. Nordrhein-Westfalen, Bayern und Hessen)²², während sie in anderen auch auf der Kreisebene angesiedelt sind (z. B. Baden-Württemberg, Niedersachsen). Im Saarland und in Sachsen-Anhalt wird die Aufgabe des überörtlichen Sozialhilfeträgers vom Land wahrgenommen, wodurch auf der kommunalen Ebene keine Sozialausgaben entstehen. Ausgabenvergleiche auf der Kreisebene können somit nur in solchen Sozialbereichen sinnvoll vorgenommen werden, in denen der überörtliche Sozialhilfeträger nicht tätig ist. Eine Rückrechnung der Ausgaben und Einzahlungen der überörtlichen Sozialhilfeträger auf die Kreisebene, wie sie für Nordrhein-Westfalen im ersten Teil dieses Kapitels vorgenommen wurde, lässt sich an dieser Stelle mangels der dafür notwendigen Daten nicht durchführen. Insofern geben die folgenden Ausführungen zu den Gesamtausgaben lediglich Anhaltspunkte für interkommunale Disparitäten. Die Angaben für die kreisfreien Städte und Kreise Nordrhein-Westfalens sind somit gegenüber den Vergleichswerten west- und ostdeutscher Länder untererfasst und nur innerhalb NRW sinnvoll zu vergleichen.

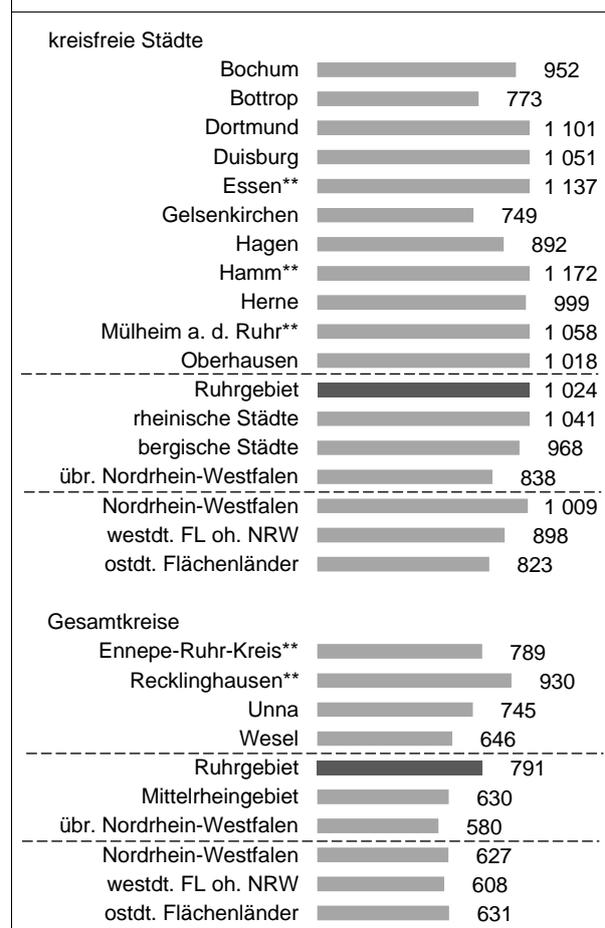
– Auszahlungsniveau –

Im Durchschnitt der Flächenländer weisen die kreisfreien Städte bei den Sozialausgaben (925 Euro/Ew.) ein um 50,3 % höheres Auszahlungsniveau auf als

die Kreise (616 Euro/Ew.; vgl. Abb. 7 u. TB-D1). Maßgeblich für diese Differenz sind höhere Empfängerdichten in den Kernstädten, was sich vor allem bei den existenzsichernden Leistungen der Mindestsicherung zeigt (vgl. TB-D2 u. Abb. 8). Der gemeindetypbezogene Unterschied fällt im Ruhrgebiet und auch – auf deutlich niedrigerem Zahlungsniveau – in den ostdeutschen Kommunen mit rd. 30 % deutlich kleiner aus. Im Mittelrheingebiet ist er bei den rheinischen Städten mit 65,3 % und den bergischen Städten mit 53,7 % deutlich größer. Maßgeblich für die Unterschiede sind folgende Gründe:

- Im Ruhrgebiet weisen auch die Kreise eine hohe Sozialausgabenbelastung auf, allen voran der Gesamtkreis Recklinghausen (vgl. Abb. 7).

Abbildung 7:
Auszahlungen für soziale Leistungen 2022 nach kreisfreien Städten und Gesamtkreisen
in Euro je Einwohner:in



** Optionskommunen.

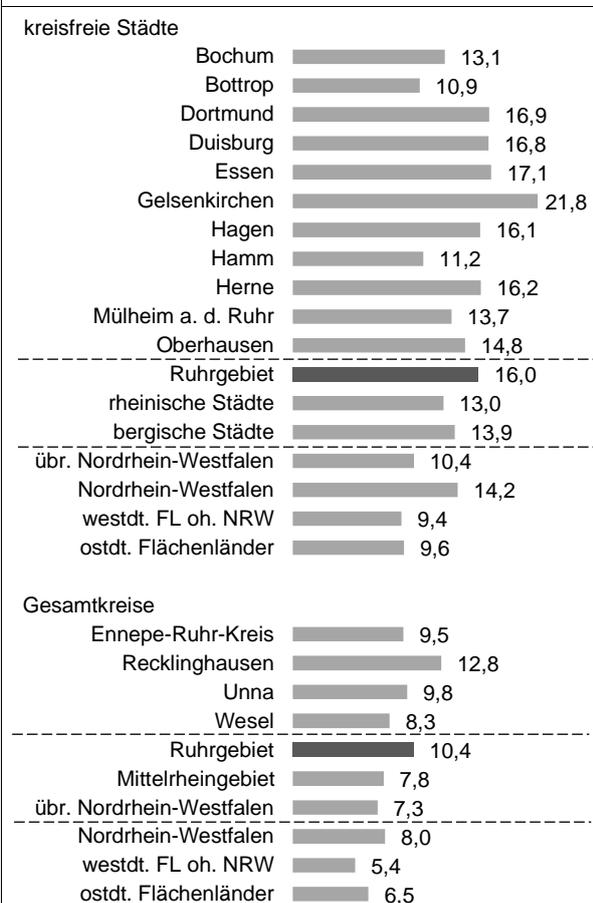
Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben von IT.NRW und DESTATIS.

21 Gesamtkreise umfassen die Kreise (Kreisverwaltung) und die kreisangehörigen Gemeinden. In der Aggregation sind sie funktional mit den kreisfreien Städten vergleichbar.

22 Vgl. dazu deren Ausweisung im statistischen Ergänzungsband die Tabelle TB-D1.

Abbildung 8:
**Empfänger:innen von Leistungen der sozialen
 Mindestsicherung am 31.12.2021 nach kreisfreien
 Städten und Gesamtkreisen**

Empfänger:innen je 100 Einwohner:innen



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben von DESTA-TIS.

- Im Mittelrheingebiet ist der Abstand größer, weil vor allem in den rheinischen Kernstädten (1 041 Euro/Ew.) zusätzlich zur hohen Empfängerichte z. B. bei der Mindestsicherung (vgl. Abb. 8) auch überdurchschnittliche Kosten der Unterkunft hinzukommen (vgl. Kap. 4), die die Sozialausgaben über das Ausgabenniveau der Ruhrgebietskernstädte treiben (1 024 Euro/Ew.).
- Im übrigen Nordrhein-Westfalen fallen die Zahlungsunterschiede zwischen kreisfreien Städten

und Gesamtkreisen mit 44,6 % etwas geringer als im Durchschnitt der westdeutschen Länder ohne NRW (47,6 %).

Die Auszahlungsunterschiede auf der Kreisebene sind über alle Regionalabgrenzungen hinweg gering, was auf einen ähnlichen sozialen Problemdruck schließen lässt. Nur die Kreise im Ruhrgebiet heben sich davon ab. Für die kreisfreien Städte lässt sich diese „Einheitlichkeit“ nicht feststellen. Hier heben sich die nordrhein-westfälischen Städte aber auch insgesamt deutlich von denen außerhalb des Landes ab. Für Gelsenkirchen ist darüber hinaus die Besonderheit festzustellen, dass die Bruttoausgabenbelastung trotz der mit Abstand höchsten Mindestsicherungsquote (21,8 %) am niedrigsten ist (749 Euro/Ew.).

3 Struktur der Auszahlungen für soziale Leistungen

In dem sehr komplexen Sozialbereich sind auf der Basis der sozialleistungsbezogenen Auszahlungskonten folgende Teilbereiche zu unterscheiden:²³

- die Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II),
- die Sozialhilfe (SGB XII) außerhalb von und in Einrichtungen,²⁴
- die Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderung (§§ 90 bis 150 SGB IX; Eingliederungshilfe-recht²⁵),²⁶
- die Jugendhilfe (SGB VIII) außerhalb von und in Einrichtungen,
- die Leistungen für Bildung und Teilhabe,
- die Hilfen an Asylbewerber (Asylbewerberleistungsgesetz) und
- sonstige Leistungen (z. B. Unterhaltsvorschussgesetz, Leistungen an Kriegssopfer nach dem Bundesversorgungsgesetz).

Die Grundlagen der kommunalen Aufgabenwahrnehmung im Sozialbereich sind damit ganz wesentlich von Bundesgesetzen und insbesondere vom Sozialgesetzbuch (SGB)²⁷ vorgegeben. Entsprechend stellt sich nicht die Frage nach dem „ob“ der Aufgabenerfüllung, sondern nur nach dem „wie“ und damit nach den Handlungsspielräumen, die bei der Aufgabenerfüllung auf lokaler Ebene verbleiben. Aufgrund der

23 Eine umfassendere Übersicht zur Systematik des Sozialbereichs sowie der Zuständigkeiten findet sich in JUNKERNHEINRICH, M./MICOSATT, G. unter Mitarbeit von M. Allmer u. A. Wagner (2018): Analyse der kommunalen Sozialausgaben im Ruhrgebiet, a. a. O., S. 46 ff. u. S. 349 ff.

24 Darunter Hilfe zum Lebensunterhalt (§§ 27 bis 40), die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung (§§ 41 bis 46), Hilfen zur Gesundheit (§§ 47 bis 52), Hilfe zur Pflege (§§ 61 bis 66), nicht zu verwechseln mit der „Soziale Pflegeversicherung“ (SGB XI), Hilfe zur Überwindung besonderer sozialer Schwierig-

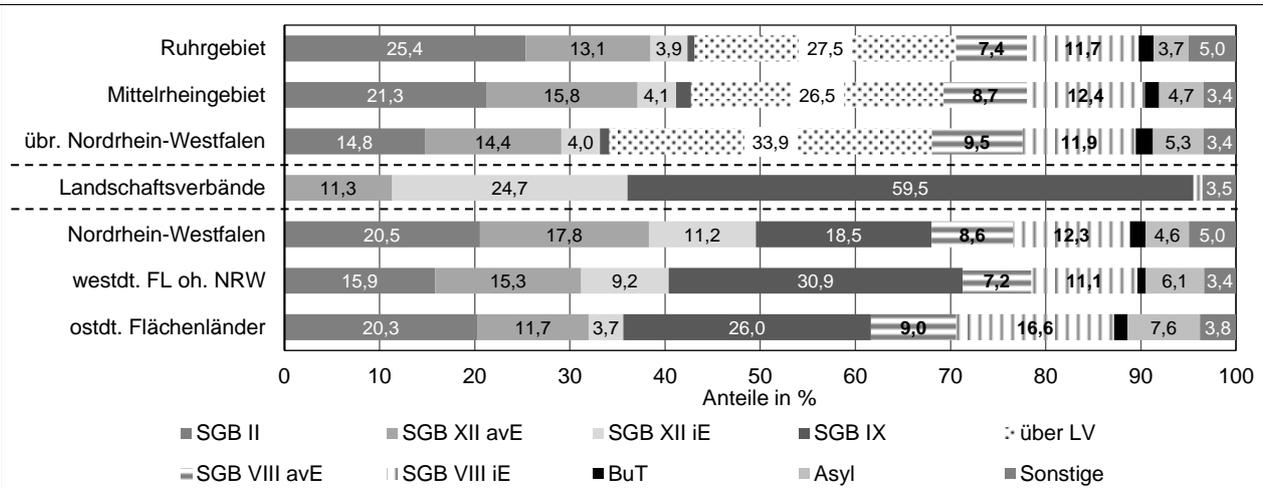
keiten (§§ 67 bis 69) und Hilfe in anderen Lebenslagen, z. B. Blindenhilfe (§§ 70 bis 74),

25 Leistungen neben denen, die nach den §§ 26, 33, 41 und 55 SGB IX „Rehabilitation und Teilhabe behinderter Menschen“ gewährt werden

26 Bis 2019 noch im SGB XII (§§ 53 bis 60a) angesiedelt und im Zuge der Reform durch das Bundesteilhabegesetz ab 2020 in das SGB IX integriert worden.

27 Vgl. zu den Gesetzen unter <<http://www.sozialgesetzbuch-bundes-sozialhilfegesetz.de>>.

Abbildung 9:
Struktur der Auszahlungen für soziale Leistungen nach Hilfearten 2022 im regionalen Vergleich*
 in %



* NRW-Regionen einschl. mittelbare Ausgaben über Landschaftsverbände (über LV).

Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben von IT.NRW.

Differenzierung des Sozialbereichs sind sehr unterschiedliche Ursachen und Entwicklungsfaktoren zu berücksichtigen.

– Landschaftsverbände NRW –

Um die Struktur der (Brutto-)Auszahlungen für soziale Leistungen interkommunal und regional vergleichen zu können, ist zu berücksichtigen, dass die Landschaftsverbände 2022 mit 323 Euro je Einwohner:in mehr als ein Viertel (29,2 %; 5,8 Mrd. Euro; vgl. TB-D1) dieser Leistungen in Nordrhein-Westfalen trugen. Sie sind fast allein (94,0 %) für Aufgaben nach dem Bundesteilhabegesetz zuständig (vgl. TB-D9). Dafür tätigen sie 59,5 % ihrer Sozialausgaben (vgl. Abb. 9). Weitere 24,7 % entfielen auf Leistungen nach dem SGB XII in Einrichtungen und 11,3 % auf solche außerhalb von Einrichtungen.

– Ländervergleich –

Im Ländervergleich zeigen sich auffällige Unterschiede in den Auszahlungsschwerpunkten. In Nordrhein-Westfalen dominieren mit jeweils gut einem Fünftel die Leistungen an Arbeitsuchende (Kosten der Unterkunft) nach dem SGB II sowie mit etwas geringeren Anteilen (rd. 18 %) die Sozialhilfe außerhalb von Einrichtungen nach dem SGB XII und die Eingliederungshilfe für Menschen mit einer Behinderung (vgl. Abb. 9). In den westdeutschen Flächenländern ohne NRW bildete hingegen die Eingliederungshilfe mit 30,9 % den mit Abstand größten Aufgabenschwerpunkt. In den ostdeutschen Ländern ist ihr An-

teil mit 26,0 % ebenfalls deutlich größer. Dafür fallen hier die Anteile der SGB XII-Leistungen außerhalb von Einrichtungen geringer aus.

Einen ebenfalls hohen Anteil von rund einem Fünftel haben die Ausgaben für die Jugendhilfe. Darunter fallen die Auszahlungen für Leistungen in Einrichtungen höher aus als außerhalb von Einrichtungen. In den ostdeutschen Kommunen ist der Auszahlungsanteil der Jugendhilfe besonders hoch (25,6 %). Die anderen Leistungsbereiche haben dagegen in allen Ländern nur eine untergeordnete Bedeutung. Das gilt auch für die Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz.

Die relative Verteilung der Ausgaben muss allerdings vor dem Hintergrund der sehr unterschiedlichen Auszahlungsniveaus (vgl. Abb. 1) bewertet werden. Insofern ist der vergleichsweise geringe Anteil der Eingliederungshilfe in Nordrhein-Westfalen auch eine Folge der deutlich überdurchschnittlichen Auszahlungen für Leistungen nach den SGBs II und XII. Pro-Kopf wird für die Eingliederungshilfe in Nordrhein-Westfalen sogar mehr als im ostdeutschen Durchschnitt ausgegeben (204 zu 191 Euro/ Ew.; vgl. TB-D9). Die relativen Ausgabenanteile geben damit eher eine Orientierung über regional unterschiedliche Aufgabenbetreffenheiten als über Zahlungsunterschiede.²⁸

– Regionalvergleich –

Für den Regionalvergleich wurden die Ausgaben der Landschaftsverbände als Gesamtblock den lokalen

²⁸ Der ostdeutsche Durchschnitt fällt allerdings auch geringer aus, weil in Sachsen-Anhalt die Aufgabe des überörtlichen Sozialhilfeträgers vom Land wahrgenommen wird. Der gleiche Effekt

durch die saarländische Besonderheit fällt im westdeutschen Durchschnitt dagegen kaum ins Gewicht.

Sozialausgaben hinzugerechnet, so dass auf diese Weise auch ein Vergleich der Ausgabenstruktur mit den anderen Bundesländern möglich ist. Der Ausgabenblock „über LV“ ist dabei in der *Abbildung 9* so eingefügt, dass er den mehr oder weniger fehlenden Block „SGB IX“ (Eingliederungshilfe) kompensiert. Eine gewisse Verzerrung bleibt dennoch bestehen, weil hier auch die Leistungen nach dem SGB XII außerhalb von Einrichtungen mit enthalten sind.

Für das Ruhrgebiet zeigt sich die Dominanz der kommunalen SGB II-Leistungen (Kosten der Unterkunft), die mit 25,4 % den mit Abstand größten Ausgabenblock bilden (*vgl. Abb. 9*). Der relative Abstand zum westdeutschen Durchschnitt ohne NRW (15,9%) ist erheblich. Noch deutlicher wird er aber bei den Pro-Kopf-Zahlungsniveaus. Der Abstand beträgt 54,8 %. Der Bereich SGB XII außerhalb von Einrichtungen (13,1 %) ist hingegen unterrepräsentiert. Die Ausgabenanteile Kinder- und Jugendhilfe (7,4 und 11,7 %) entsprechen in etwa denen der Kommunen der westdeutschen Flächenländer ohne NRW; aber auch hier liegen sie pro Kopf auf einem um 37,6 bzw. 61,6 % höheren Zahlungsniveau. Leistungen für Asylbewerber (3,7 %) und die sonstigen sozialen Leistungen (5,0 %) waren von geringer Bedeutung (*vgl. Abb. 9*).

Eine Belastungsverteilung lässt sich aber erst unter Berücksichtigung des Kostenersatzes beim SGB II (u. a. Beteiligung des Bundes an den Leistungen für Unterkunft und Heizung) und beim SGB XII (u. a. Kostenbeteiligung von Angehörigen, Erstattung durch Sozialversicherungsträger und seit 2014 für die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung) ableiten (*vgl. Kap. 11-16*).

4 Kommunale Leistungen für die Grundsicherung an Arbeitssuchende (SGB II)

4.1 Erläuterung

– Aufgaben –

Am 1. Januar 2005 entstand aus der Zusammenlegung der kommunalen Sozialhilfe zum Lebensunterhalt mit der Arbeitslosenhilfe der damaligen Arbeitsämter die *Grundsicherung für Arbeitssuchende*. Die Wahrnehmung dieser Aufgabe erfolgt gemeinsam durch beide Körperschaften in Arbeitsgemeinschaften (Jobcenter). Die Bundesagentur für Arbeit zahlt vor allem als Teil des Bürgergeldes die Kosten des Lebens-

unterhalts nach Regelsätzen sowie für Mehrbedarfe und betreibt die Arbeitsvermittlung (§ 6 Abs. 1 SGB II). Die Kommunen, d. h. die kreisfreien Städte und Kreise als zuständige Leistungsträger, sind insbesondere für die Kosten für Unterkunft und Heizung (kurz: Kosten der Unterkunft oder KdU) als Teil des Bürgergeldes (§ 19 Abs. 1 Satz 1 u. 2 und § 27 Abs. 3 SGB II) verantwortlich sowie für

- kommunale Eingliederungsleistungen (§ 16a SGB II),
- die Erstaussstattungen für die Wohnung einschließlich Haushaltsgeräten und Erstaussstattungen für Bekleidung und Erstaussstattungen bei Schwangerschaft und Geburt (§ 24 Absatz 3 Satz 1 Nummer 1 und 2 SGB II) sowie
- die Bedarfe für Bildung und Teilhabe (§ 28 SGB II).

Eine ausgewählte Gruppe von kreisfreien Städten und Kreisen, die sogenannten Optionskommunen, hat allerdings die Aufgabe der Grundsicherung vollständig übernommen (§ 6a SGB II).²⁹ Sie erhalten für die von der Bundesagentur für Arbeit übernommenen Aufgaben den entsprechenden Kostenersatz.

Der Optionsbereich wird hier nicht behandelt. Im Folgenden werden allein die Kosten für Unterkunft zusammen mit den kommunalen Eingliederungsleistungen und den einmaligen Leistungen untersucht. Die Kosten für Unterkunft hatten allerdings an der Gesamtsumme in Nordrhein-Westfalen bzw. dem Ruhrgebiet im Jahr 2021 Anteile von 96,6 bzw. 96,2 %, ³⁰ weshalb im Weiteren nur von der KdU gesprochen wird. Die Auszahlungen für Bildung und Teilhabe werden in *Kapitel 8* zusammen mit diesen Leistungen aus anderen Sozialgesetzen behandelt.

– Bundeszuschuss –

Die Kommunen erhalten für ihre Aufgabenwahrnehmung im SGB II einen Zuschuss des Bundes (§ 46 Abs. 5 bis 10 SGB II). Da über diesen Transferweg auch für andere Zwecke Finanzmittel an die Kommunen fließen, ist eine Nettobelastung der Kommunen durch die Kosten der Unterkunft nur schwer zu beziffern.³¹ Darüber hinaus erhalten die ostdeutschen Länder seit 2005 weitere Zuweisungen im Rahmen der Bundesergänzungszuweisungen *strukturelle Arbeitslosigkeit*, die allerdings als allgemeine Deckungsmittel behandelt werden und keinen direkten Kostenersatz für Sozialleistungen darstellen.³²

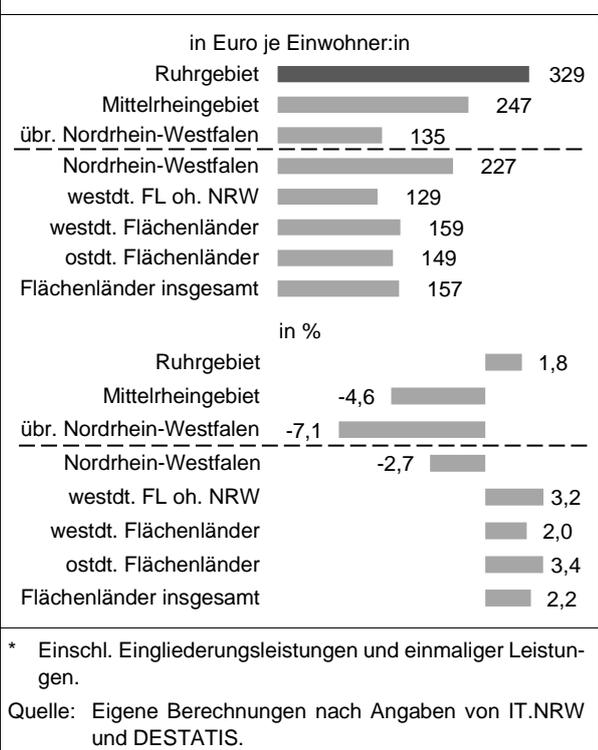
29 Im Ruhrgebiet gehören zu den Optionskommunen die kreisfreien Städte Essen, Mülheim a. d. Ruhr und Hamm sowie Kreis Recklinghausen und der Ennepe-Ruhr-Kreis.

30 Die Anteile der kommunalen Eingliederungsleistungen lagen bei 1,1 bzw. 1,4 % und die der einmaligen Leistungen bei je 2,3 %.

31 *Vgl. zu den Einzahlungen aus der Bundesbeteiligung an den Kosten für Unterkunft und Heizung Kapitel 13.*

32 *Vgl. ebd.*

Abbildung 10:
Auszahlungen für Kosten der Unterkunft* 2022
und ihre Änderung gegenüber dem Vorjahr im
regionalen Vergleich



– Belastungsfaktoren –

Die kommunale Belastung aus den Leistungen für Unterkunft und Heizung ergibt sich aus

- der Zahl und durchschnittlicher Größe der Bedarfsgemeinschaften mit einem Leistungsanspruch,
- dem anzurechnenden Einkommen der Leistungsberechtigten,
- dem lokalen Mietniveau sowie
- dem lokalen Niveau und der Entwicklung der Energie- und Mietnebenkosten.

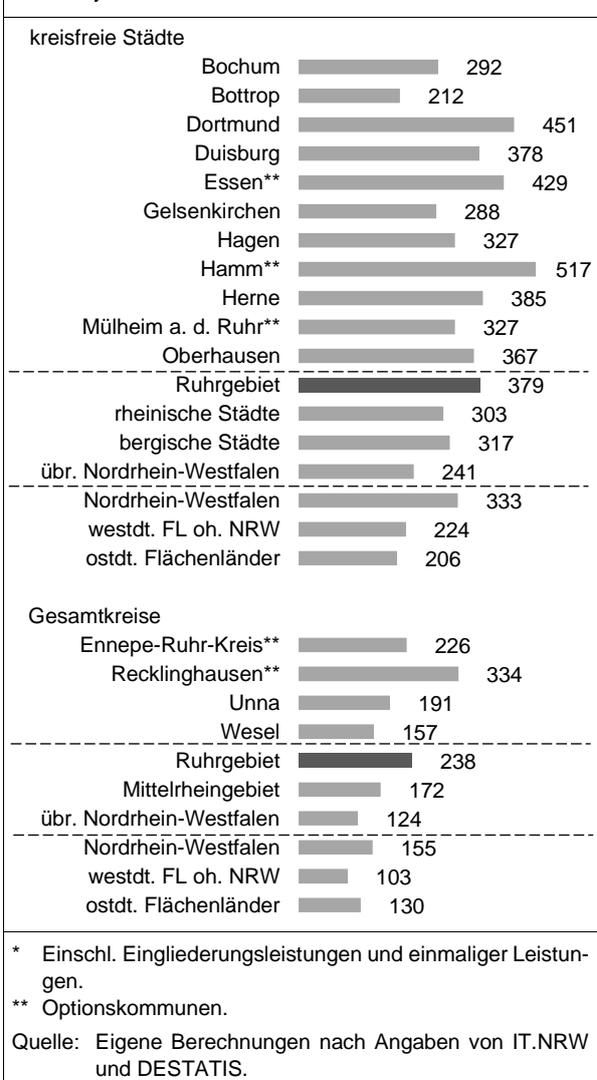
Die Fallzahlen haben dabei den mit Abstand größten Einfluss auf das Niveau der Ausgaben. Eine höhere Armut, d. h. fehlende Eigenmittel der Leistungsempfänger:innen, die auf die Bruttobedarfe angerechnet werden, erhöht die kommunalen Ausgaben. Das Mietniveau differenziert nach der Anspannung der Wohnungsmärkte und erhöht die Kosten in Städten und Gemeinden mit angespannten Wohnungsmärkten. Eine kommunal unterschiedliche Verwaltungspraxis hat angesichts der starken Regulierung keinen signifikanten Einfluss auf die lokalen Ausgaben.³³

33 Vgl. ausführlich JUNKERNHEINRICH, M./MICOSATT, G. unter Mitarbeit von M. Allmer u. A. Wagner (2018): Analyse der kommunalen Sozialausgaben im Ruhrgebiet, a. a. O. – Auch DÖHRN, R./RAPPE, H./KLEIN, M./FIEBIG, M. (2018): Gestaltungsspielräume der Kommunen und Länder bei sozialen Auf-

4.2 Niveau der Auszahlungen

Im Ruhrgebiet betragen 2022 die Auszahlungen für die Kosten der Unterkunft 1,7 Mrd. Euro (vgl. TB-D3) bzw. 329 Euro je Einwohner:in. Sie lagen damit pro Kopf um 33,6 % über dem Verdichtungsraum Mittelrheingebiet (247 Euro/Ew.), vor allem aber um 154,8 % über dem westdeutschen Durchschnitt ohne NRW (129 Euro/Ew.; vgl. Abb. 10). Damit ergeben sich Mehrausgaben von 200 Euro je Einwohner:in bzw. von 1,03 Mrd. Euro. In den ostdeutschen Kommunen lag das Ausgabenniveau noch um 15,4 % über dem Westniveau ohne NRW (149 Euro/Ew.).

Abbildung 11:
Auszahlungen für Kosten der Unterkunft* 2022
nach kreisfreien Städten und Gesamtkreisen
in Euro je Einwohner:in



gaben und Ausgaben. Analyse und Ansätze zur Stärkung der Eigenverantwortung. Endbericht zum Forschungsvorhaben fe 3/17 des Bundesministeriums der Finanzen. Essen. (= RWI Projektberichte).

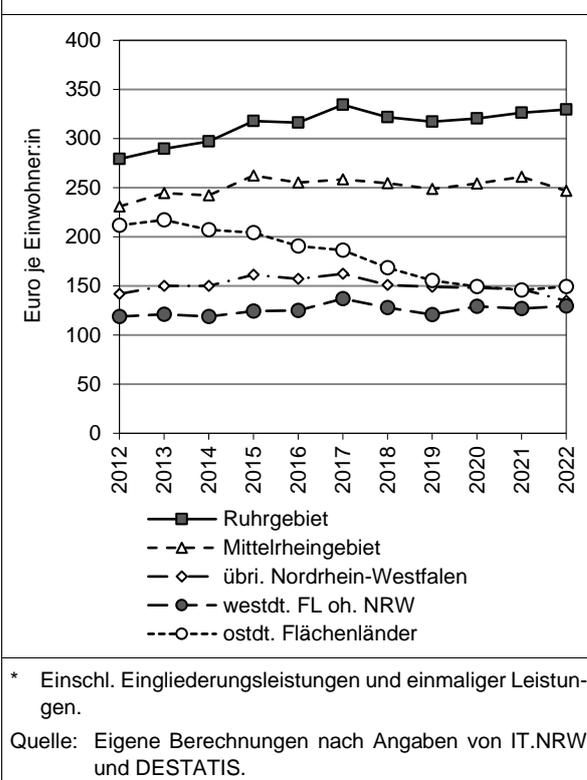
Die Kosten der Unterkunft für Arbeitsuchende sind vor allem ein Problem der Städte (vgl. Abb. 11). Bundesweit lag ihr Auszahlungsniveau (263 Euro/Ew.) um 122,1% über dem der Gesamtkreise (118 Euro/Ew.). Unter den kreisfreien Städten lagen die des Ruhrgebiets mit 379 Euro je Einwohner deutlich an der Spitze. Besonders auffällig ist aber, dass die Kreise des Ruhrgebietes mit 238 Euro je Einwohner:in um mehr als das Doppelte über dem Niveau der westdeutschen Kreise ohne NRW (103 Euro/Ew.) lagen. Innerhalb des Ruhrgebiets wiesen die Städte Hamm (517 Euro/Ew.) sowie Dortmund und Essen (451 bzw. 429 Euro/Ew.) die höchsten Auszahlungsniveaus auf. Die Stadt Bottrop (212 Euro/Ew.) lag als einzige kreisfreie Ruhrgebietsstadt unter dem westdeutschen Mittel ohne NRW (224 Euro/Ew.). Unter den Kreisen lag der Kreis Recklinghausen mit 334 Euro/je Einwohner:in weit vorne; er übertraf den Wert der westdeutschen Kreise ohne NRW (103 Euro/Ew.) um mehr als das Dreifache.

4.3 Entwicklung der Auszahlungen

Gegenüber dem Vorjahr sind die Auszahlungen für die Kosten der Unterkunft im Ruhrgebiet 2022 um 1,8 % gestiegen (vgl. Abb. 10 u. TB-D3). Dies lag deutlich unter dem Wert in den westdeutschen Ländern ohne NRW (3,2 %), stand aber im Gegensatz zur Entwicklung im übrigen Nordrhein-Westfalen ohne Ruhrgebiet (-5,6 %).³⁴ Der Ausgabenanstieg steht auch im Gegensatz zur Entwicklung der Arbeitslosigkeit in der Region, die 2022 um -5,1 % zurückgegangen war. Im Durchschnitt der westdeutschen Flächenländer ohne NRW fiel der Rückgang stärker aus (-8,3 %; vgl. TB-G6). Die positive Beschäftigungsentwicklung – auch im Ruhrgebiet (+2,1 %) – zeigt, dass die wirtschaftlichen Überbrückungshilfen in den Krisen Jahren positiv gewirkt haben. Der Arbeitskräftebedarf bleibt weiter hoch (vgl. TB-G5) und die demographische Entwicklung mit dem Ausscheiden der Babyboomer-Generation bewirkt eher einen Mangel.

In der mittelfristigen Perspektive 2017 bis 2022 verharren die Auszahlungen für die Kosten der Unterkunft im Ruhrgebiet auf einem hohen Niveau (vgl. Abb. 12). Hier unterscheidet sich die Region nicht relevant von anderen Regionen, mit Ausnahme der ostdeutschen Flächenländer. Dort sinken die Auszahlungen seit 2014 kontinuierlich und haben sich damit dem westdeutschen Niveau ohne NRW weitgehend angenähert.

Abbildung 12:
Auszahlungen für Kosten der Unterkunft* 2012 bis 2022 im regionalen Vergleich*
in Euro je Einwohner:in



Bevor die Niveaue Konstanz ab etwa 2015 im Ruhrgebiet eintrat, hatte sich die Entwicklung aber von der im westdeutschen Mittel ohne NRW negativ abgekoppelt. Gegenüber 2012 haben so die Pro-Kopf-Ausgaben im Revier um 1,5 % p. a. zugenommen. Im Mittelrheingebiet waren es jahresdurchschnittlich lediglich 0,6 % und im westdeutschen Mittel ohne NRW nur 0,8 %.

4.4 Bedarfsgemeinschaften und Fallkosten

Die weit überdurchschnittliche Ausgabenhöhe der Kosten der Unterkunft für Arbeitsuchende wie auch der Mindestsicherungsquote im Ruhrgebiet (vgl. Abb. 3) wird vor allem von der hohen Zahl der Arbeitslosen bewirkt. Die Arbeitslosenquote lag hier 2022 insgesamt mit 9,2 % (Jahresdurchschnitt) mehr als doppelt so hoch wie im Durchschnitt der westdeutschen Flächenländer ohne NRW (4,1 %; vgl. TB-G6). Daraus ergab sich eine entsprechend überdurchschnittliche Dichte an SGB II-Bedarfsgemeinschaften von 75,8 je 1 000 Einwohner:innen unter 65 Jahren (vgl. TB-D4). Im westdeutschen Mittel ohne NRW war sie mit 31,3

34 Die Veränderungsrate für die westdeutschen Flächenländer ohne NRW in Abbildung 10 ist bezogen auf die NRW-Werte etwas irreführend, weil die vom Statistischen Bundesamt übermittelten Daten der vierteljährlichen Kassenstatistik für Nordrhein-

Westfalen einen Anstieg um 0,3 % angeben, während die Daten von IT.NRW einen Rückgang um -2,7 % anzeigen. Hier scheinen Datenbestände unterschiedlicher Zeitpunkte vorzuliegen. Deshalb bleibt die Jahresrechnungsstatistik abzuwarten.

Bedarfsgemeinschaften je 1 000 Einwohner:innen weniger als halb so groß. Die Größe der Bedarfsgemeinschaften fiel im Ruhrgebiet mit 2,1 Personen ebenfalls überdurchschnittlich aus (WFL o. NRW 2,0). Somit sind höhere Ausgaben im Ruhrgebiet durch die Falldichte vorprogrammiert.

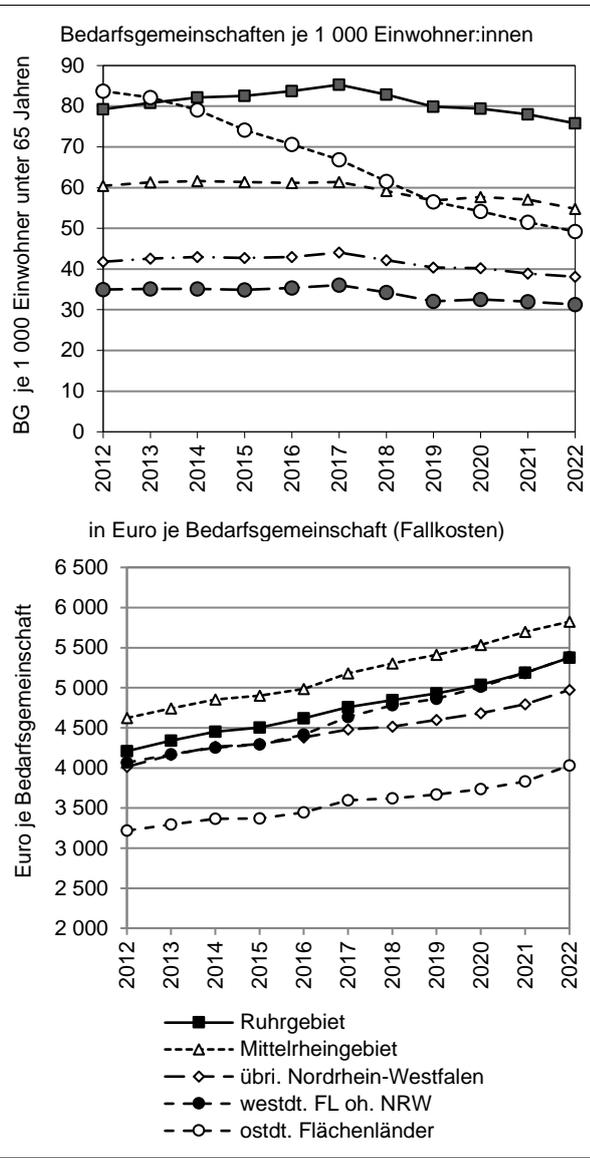
Die Entwicklung der Bedarfsgemeinschaften ist im Ruhrgebiet seit 2018 rückläufig und unterschreitet seit 2021 wieder das Niveau von 2012 (vgl. Abb. 13). Im westdeutschen Mittel ohne NRW fiel der Rückgang mit -0,6 % pro Jahr deutlich stärker aus als im Ruhrgebiet (-0,3 % p. a.). In Ostdeutschland ging ihre Zahl sogar um 5,0 % pro Jahr zurück. Das erklärt den star-

ken Rückgang der Auszahlungen für die Kosten der Unterkunft in den ostdeutschen Kommunen (vgl. Abb. 12).

Werden die Fallkosten betrachtet, d. h. die Auszahlungen für die laufenden Kosten der Unterkunft ins Verhältnis zur Zahl der Bedarfsgemeinschaften gesetzt, zeigt sich, dass das Ruhrgebiet mit 5 375 Euro je Bedarfsgemeinschaft im Niveau der Kommunen der westdeutschen Flächenländer ohne NRW von 5 378 Euro lag (vgl. Abb. 13 u. TB-D4). Dabei unterscheiden sich Fallkosten im Ruhrgebiet zwischen kreisfreien Städten und Gesamtkreisen deutlich weniger (5,5 %) als im Vergleichsraum (12,1 %).

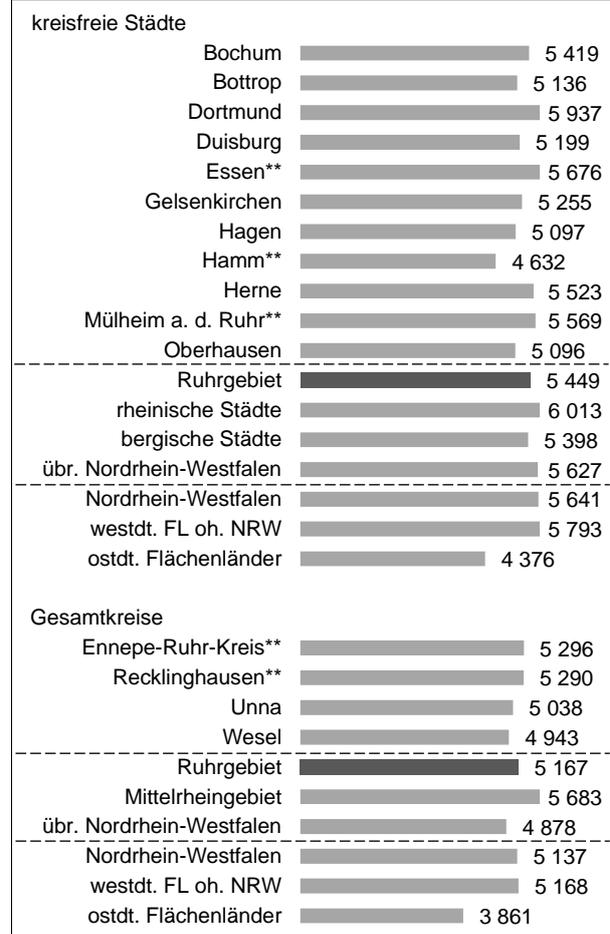
Besonders hohe Fallkosten ergeben sich in den rheinischen Städten (6 013 Euro/BG) sowie auch in den Kreisen des Mittelrheingebietes (5 683 Euro/BG) (vgl. Abb. 14 u. TB-D4). Hier treiben die Engpässe auf dem Wohnungsmarkt die Kosten und ab 2022 die massive

Abbildung 13:
Dichte der SGB II-Bedarfsgemeinschaften und der Auszahlungen für die laufenden Kosten der Unterkunft 2012 bis 2022 je Bedarfsgemeinschaft (Fallkosten) Jahresdurchschnitte



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben der Bundesagentur für Arbeit.

Abbildung 14:
Fallkosten für Kosten der Unterkunft* 2022 im regionalen Vergleich nach kreisfreien Städten und Gesamtkreisen
in Euro je Bedarfsgemeinschaft



** Optionskommunen.
Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben von IT.NRW und DESTATIS.

Steigerung der Energiepreise in die Höhe. Die bundesweit höchsten Fallkosten wies wegen der hohen Mieten die Stadt München (7 185 Euro/BG) auf. Die Kreise Offenbach und Fürstenfeldbruck sowie die Städte Stuttgart, Darmstadt, Wiesbaden und Hamburg folgen (6 681-6 801 Euro/BG). Erst auf Platz 12 folgt mit Köln (6 378 Euro/BG) die erste nordrhein-westfälische Stadt. In den ländlichen Kreis Ostdeutschlands wird im Durchschnitt dagegen nur gut die Hälfte dessen pro Fall ausgegeben (3 861 Euro/BG; *vgl. TB-D4*)

Insofern kann nicht davon gesprochen werden, dass im Ruhrgebiet in den Jobcentern unwirtschaftlich gearbeitet wird. Die Falldichte ist bei für städtische Regionen eher unterdurchschnittlichen Fallkosten für die überdurchschnittlich hohen Gesamtausgaben (*vgl. Abb. 12*) verantwortlich. Aus dieser Perspektive hilft die Erhöhung der Bundesbeteiligung an den Kosten der Unterkunft insbesondere den wachsenden städtischen Regionen mit Engpässen am Wohnungsmarkt und deshalb starken Mietpreissteigerungen. Dort steigen auch die Fallkosten tendenziell stärker an als im Ruhrgebiet (*vgl. Abb. 13*).

Wirksamer für das Ruhrgebiet wären ursachenadäquate arbeitsmarktpolitische Maßnahmen zur Reduktion der Fallzahlen, wodurch dann auch der Bund bei dem von ihm zu zahlenden Bürgergeld und seinen Kostenbeteiligungen entlastet würde. Dazu bedarf es aber weitergehender wirtschaftspolitischer Initiativen, die den Strukturwandel am Standort Ruhrgebiet vorantreiben und die negativen Wirkungen von hohen lokalen Steuern und Abgaben sowie unzureichender Investitionen in die Infrastruktur ausgleichen. Nur die Kombination von Maßnahmen hilft, die Region aus ihrem Dilemma hoher Sozialkosten, geringen Investitionen und hoher Steuerlasten herauszuholen.

5 Soziale Leistungen nach SGB XII

5.1 Erläuterung

Die im SGB XII behandelten sozialen Leistungen stellen eine Sammelgruppe von Leistungen zur Existenzsicherung und für außergewöhnliche Belastungen dar. Hierzu gehören u. a. die Hilfe zum Lebensunterhalt, die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung sowie die Hilfe zur Pflege (*vgl. die Aufzählung in Fußnote 24*).

Die Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderung als bis 2019 größte Einzelleistung im SGB XII wurde 2020 in das SGB IX verlagert (*vgl. Kap. 6*). In diesem ersten Jahr lag der Betrag für Leistungen nach dem Bundesteilhabegesetz (BTHG) im SGB IX in Nordrhein-Westfalen bei 5,3 Mrd. Euro (295 Euro/Ew.). Davon entfielen 5,0 Mrd. Euro (94,6 %) auf die Landschaftsverbände und nur 0,3 Mrd. Euro auf die kreisfreien Städte und Kreise (16 Euro/Ew.; *vgl. auch TB-D9*). Entsprechend geringer fielen die Auszahlungen für Leistungen nach dem SGB XII aus. Hatten sie 2019 noch 8,9 Mrd. Euro betragen, so waren es 2020 nur noch 3,8 Mrd. Euro. Entsprechend sank der Anteil der Landschaftsverbände an den Auszahlungen für Leistungen nach dem SGB XII von 61,0 auf 10,5 %.

Diese Umgliederung bedeutet eine Zäsur für die Analyse der Leistungen nach dem SGB XII. Seit 2020 dominieren finanziell die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung und die Hilfe zur Pflege diesen Leistungsbereich.³⁵ Da die Nettoauszahlungen der Grundsicherungsleistung (Bedarf abzgl. anrechenbaren Einkommen) jedoch zu 100 % vom Bund übernommen worden sind, tritt als Belastung vor allem die Hilfe zur Pflege in Erscheinung.

An dieser Stelle werden auf Basis der Finanzrechnungsstatistik die aktuellen Niveaus dargestellt. Die vorläufigen Daten der Kassenstatistik für 2022 weisen jedoch Unstimmigkeiten auf, weil die Landschaftsverbände in diesem Jahr wieder deutlich mehr im Leistungsbereich SGB XII statt im SGB IX (Eingliederungshilfe) gebucht haben. Insofern müssen immer auch noch Umstellungsprobleme angenommen werden, die die Statistik mitprägt.

Die Leistungen nach dem SGB XII werden sowohl außerhalb als auch in Einrichtungen getätigt. Von den bundesweiten Gesamtausgaben von 16,6 Mrd. Euro wurden 63,2 % außerhalb von Einrichtungen verausgabt. Dahinter steht insbesondere die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung als existenzsichernde Leistung.³⁶ Bei den Auszahlungen in Einrichtungen dürfte hingegen die Hilfe zur Pflege zum Tragen kommen, die fehlende Eigenmittel zur Finanzierung von Pflegeplätzen ausgleichen soll.³⁷ Bei Leistungen in Einrichtungen sind in Nordrhein-Westfalen auch weiterhin die Landschaftsverbände beteiligt, während sie bei den Leistungen außerhalb von Einrichtungen keine Rolle mehr spielen. Ihr Anteil lag 2020/2021 bei unter 1,0 %.

³⁵ Eine Differenzierung der Auszahlungen nach den verschiedenen Leistungen des SGB XII ist nur im Rahmen einer Auswertung der Sozialhilfestatistik möglich.

³⁶ Nur 6,2 % der Empfänger:innen dieser Grundsicherungsleistung lebten am 31.12.2022 in Einrichtungen. Die bundesweiten Bruttoausgaben (einschl. Stadtstaaten) betragen 9,1 Mrd. Euro.

Vgl. WOHLTMANN, M. (2023): Kreisfinanzen 2022/2023. Kreis Haushalte auf Talfahrt. In: Der Landkreis. Jg. 93, H. 10, S. 503.

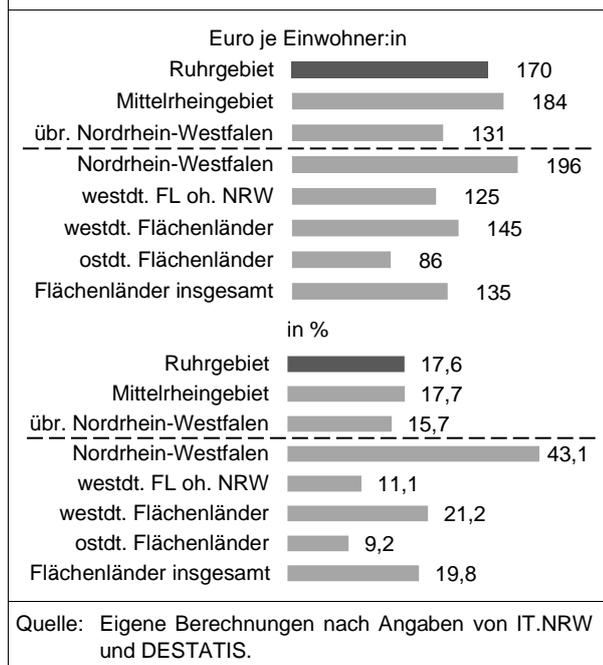
³⁷ 2021 erfolgten 79,2 % der bundesweiten Bruttoausgaben (einschl. Stadtstaaten) der Hilfe zur Pflege (insg. 5,3 Mrd. Euro) an Personen in Einrichtungen. Vgl. ebd., S. 505.

5.2 Auszahlungen für Leistungen außerhalb von Einrichtungen

5.2.1 Niveau der Auszahlungen

Im Ruhrgebiet betragen 2022 die Auszahlungen für die Leistungen der Sozialhilfe außerhalb von Einrichtungen 875 Mio. Euro bzw. 170 Euro je Einwohner:in (vgl. Abb. 15 u. TB-D5). Sie lagen damit pro Kopf um -7,3 % unter dem Verdichtungsraum Mittelrheingebiet (184 Euro/Ew.), aber um 17,7 % über dem westdeutschen Durchschnitt ohne NRW (125 Euro/Ew.; vgl. Abb. 10). Damit ergeben sich Mehrausgaben von 45 Euro je Einwohner:in bzw. von 233 Mio. Euro. In den ostdeutschen Kommunen lag das Ausgabenniveau noch um 31,5 % unter dem Westniveau ohne NRW (86 Euro/Ew.).

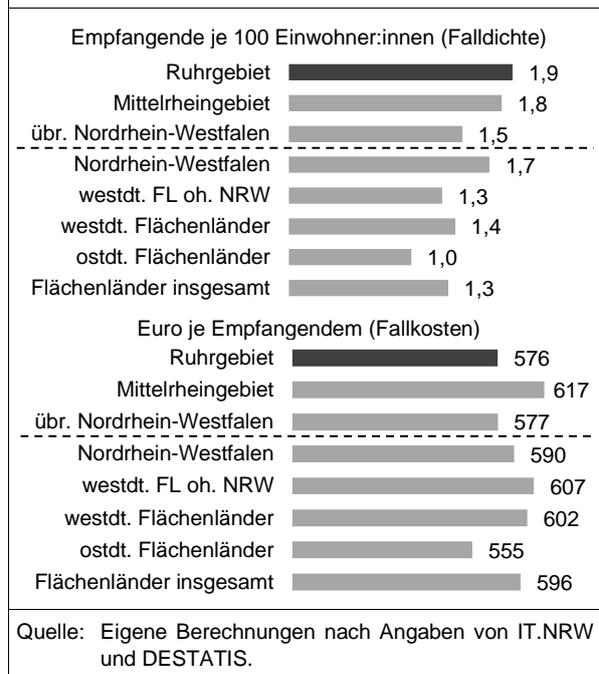
Abbildung 15:
Auszahlungen für Sozialhilfe nach dem SGB XII außerhalb von Einrichtungen 2022 und ihre Änderung gegenüber dem Vorjahr im regionalen Vergleich



Die Ausgabenunterschiede spiegeln in einem hohen Maße die Disparitäten bei den Falldichten der Empfänger:innen von Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung wider. Die Falldichten im Ruhrgebiet (1,9 Empf./100 Ew.) fallen um 46,0 % höher aus als im Durchschnitt der westdeutschen Kommunen ohne NRW (vgl. Abb. 16 oben u. TB-D7). Hohe Falldichten sind dabei vor allem in den kreisfreien Städten anzutreffen. Auf die Ausgaben im Ruhrgebiet wirkt dämpfend, dass der Nettobedarf je Empfangendem mit 576 Euro um 5,1 % unter dem Durchschnitt lag (vgl. Abb. 16 unten u. TB-D7). Da hier – wie bei der Grundsicherung für Arbeitsuchende – die Kosten der Unterkunft

ein großes Gewicht haben, fallen die Nettobedarfe in wachstumsstärkeren Kommunen mit angespannten Wohnungsmärkten höher aus. Dies gilt etwa für das Mittelrheingebiet (617 Euro/ Empf.).

Abbildung 16:
Empfängerdichte der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung am 31.12.2022 und ihr durchschnittlicher Nettobedarf im Dezember 2022 im regionalen Vergleich

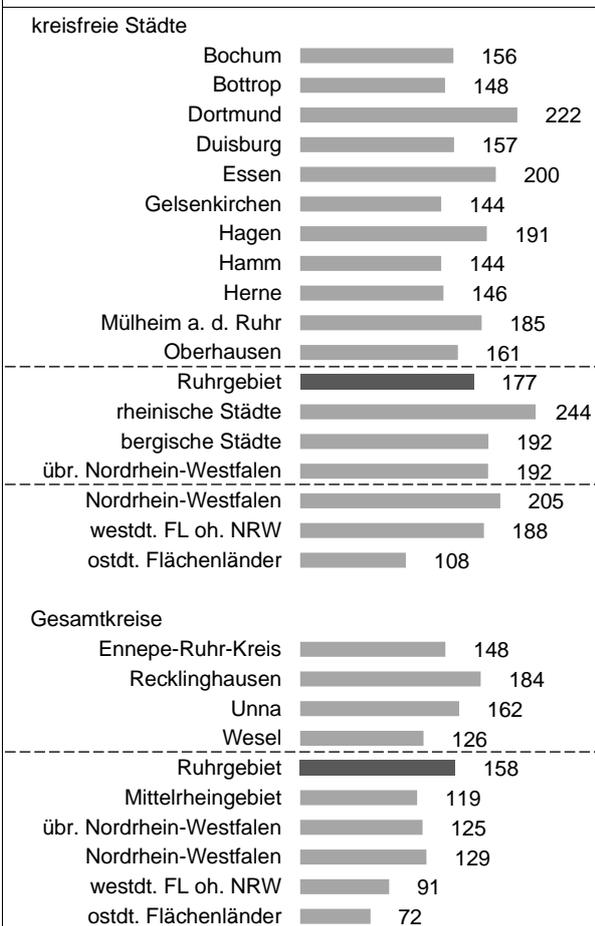


Innerhalb des Ruhrgebietes variieren die Auszahlungen für die Leistungen der Sozialhilfe außerhalb von Einrichtungen zwischen 126 (Kreis Wesel) und 222 Euro je Einwohner:in (Dortmund) (vgl. Abb. 17 und TB-D5). Neben Dortmund heben sich Essen (200 Euro/Ew.), Hagen (191 Euro/Ew.) und Mülheim a. d. Ruhr (185 Euro/Ew.) von den anderen Kommunen ab. Auch hier resultieren die Unterschiede insbesondere aus der Falldichte und den Nettobedarfen. So wies Dortmund mit 2,4 Empfängenden je 100 Einwohner:innen und 626 Euro je Empfangenden die regionalen Spitzenwerte auf, gefolgt von Essen (2,3 Empf./100 Ew., 604 Euro/Empf.) und Mülheim a. d. Ruhr (1,9 Empf./100 Ew., 611 Euro/Empf.) (vgl. TB-D7).

Fiskalisch werden die Ausgaben und damit die Belastungsunterschiede für die Kommunen aber nicht relevant, denn der Bund hat seit 2014 die Nettoausgaben der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung vollständig übernommen (vgl. Kap. 16). Bei den Kommunen verbleiben somit nur die Verwaltungskosten. Angesichts der hohen Falldichte im Ruhrgebiet dürften diese je Einwohner:in überdurchschnittlich ausfallen. Die hohe Falldichte kann auch schon ein Beleg für einen höheren Bedarf bei der Hilfe zur

Pflege sein, die bei unzureichenden Eigenmitteln im Pflegefall die letzte soziale Absicherung darstellt.

Abbildung 17:
Auszahlungen für Sozialhilfe nach dem SGB XII außerhalb von Einrichtungen 2022 nach kreisfreien Städten und Gesamtkreisen
in Euro je Einwohner:in



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben von IT.NRW und DESTATIS.

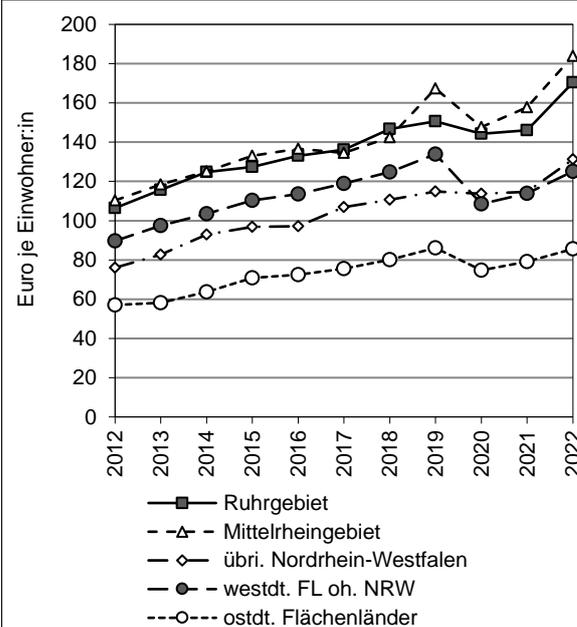
5.2.2 Entwicklung der Auszahlungen

Die Auszahlungen für die Sozialhilfe außerhalb von Einrichtungen ist von einem kontinuierlichen Zuwachs geprägt (vgl. Abb. 18 u. TB-D5). Der im Jahr 2020 erfolgte Einschnitt ist auf die Reform der Eingliederungshilfe zurückzuführen, die ins SGB IX überführt worden ist. Gerade im Jahr 2022 ist der Zuwachs im Durchschnitt der Flächenländer mit 19,8 % gegenüber 2021 außerordentlich hoch ausgefallen. Im Ruhrgebiet fiel er mit 17,6 % etwas geringer aus, fand aber auch von einem höheren Ausgangsniveau statt.

In der langfristigen Perspektive 2012 bis 2022 betrug der Gesamtzuwachs der Auszahlungen im Ruhrgebiet 60,3 % (4,4 % p. a.) und lag damit deutlich über

dem Durchschnitt in den westdeutschen Flächenländern ohne NRW (39,4 %). Im übrigen Nordrhein-Westfalen fiel der Zuwachs ohne Ruhrgebiet mit 69,5 % sogar noch höher aus. Nordrhein-Westfalen ist – trotz der Zäsur bei der Eingliederungshilfe – von einer erheblichen Ausgabendynamik geprägt.

Abbildung 18:
Auszahlungen für Sozialhilfe nach dem SGB XII außerhalb von Einrichtungen 2012 bis 2022 im regionalen Vergleich*
in Euro je Einwohner:in



* NRW-Regionen ohne Landschaftsverbände.

Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben von IT.NRW und DESTATIS.

Die Ausgabendynamik erklärt sich nicht allein aus dem Zuwachs der Zahl der Leistungsempfänger von Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung, dem Schwerpunkt der Hilfen außerhalb von Einrichtungen. Dieser betrug im Ruhrgebiet langfristig „nur“ 2,5 % p. a. (jew. 31.12.; vgl. TB-D7). Gegenüber 2015³⁸ stiegen auch die Nettobedarfe dieser Hilfeempfänger um 26,5 % an. Hierbei dürften die Mietpreissteigerungen der letzten Jahre eine wesentliche Rolle gespielt haben.

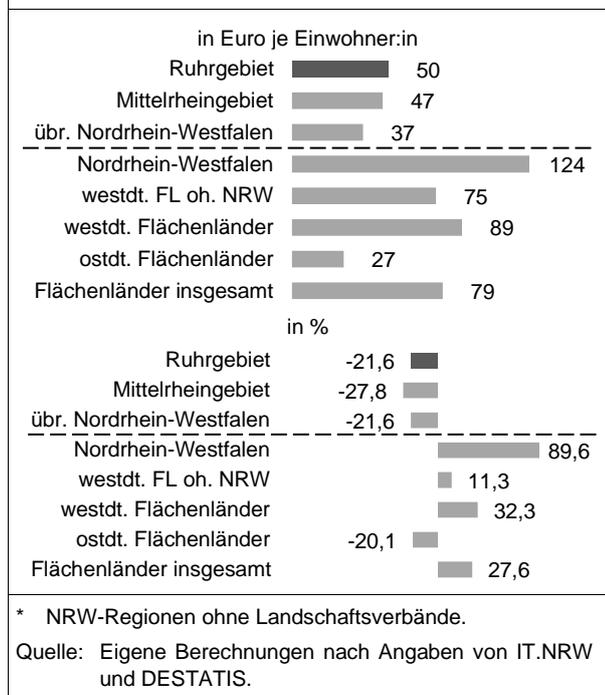
5.3 Auszahlungen für Leistungen in Einrichtungen

5.3.1 Niveau der Auszahlungen

Im Ruhrgebiet betragen 2022 die Auszahlungen für die Leistungen der Sozialhilfe in Einrichtungen 258 Mio. Euro bzw. 50 Euro je Einwohner:in (vgl. Abb. 19

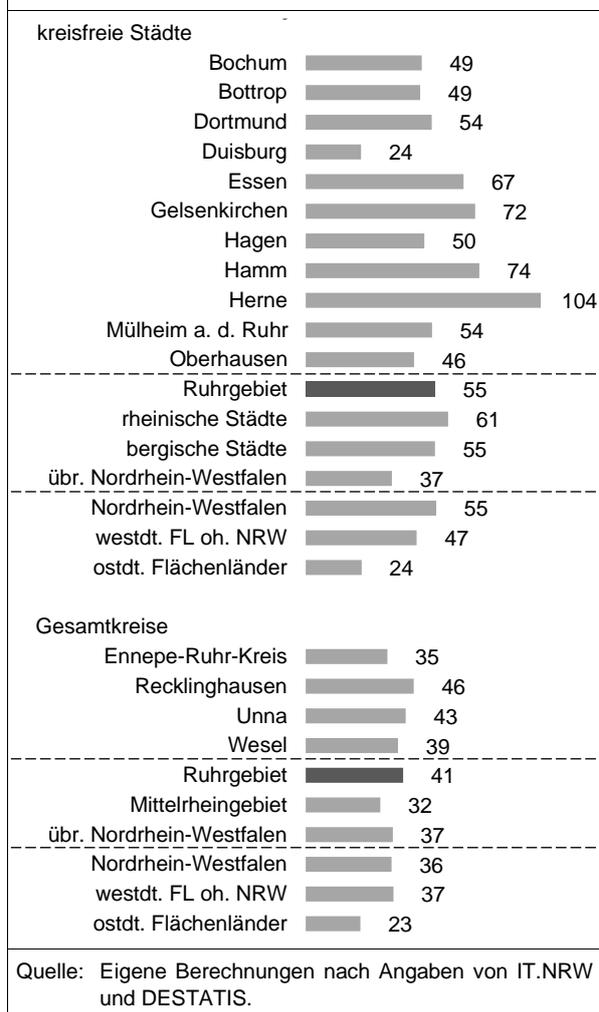
u. TB-D6). Sie lagen damit pro Kopf leicht über dem Verdichtungsraum Mittelrheingebiet (47 Euro/Ew.). Gegenüber dem westdeutschen Durchschnitt ohne NRW fielen sie aber um ein Drittel geringer aus (75 Euro/Ew.; vgl. Abb. 10). Die Differenz zu Kommunen außerhalb Nordrhein-Westfalens wird von der Bedeutung der Landschaftsverbände beeinflusst, die in Nordrhein-Westfalen mit 80 Euro je Einwohner:in mehr in diesem Hilfebereich ausgaben als die kreisfreien Städte und Kreise. Ein interkommunaler Vergleich ist somit nur mit jenen Ländern möglich, in denen ebenfalls höhere Kommunalverbände die Aufgaben des überörtlichen Sozialhilfeträgers wahrnehmen. Dies wären etwa Hessen und Bayern (vgl. TB-D6).³⁹

Abbildung 19:
Auszahlungen für Sozialhilfe nach dem SGB XII in Einrichtungen 2022 und ihre Änderung gegenüber dem Vorjahr im regionalen Vergleich



Innerhalb des Ruhrgebietes variieren die Auszahlungen für die Leistungen der Sozialhilfe in Einrichtungen zwischen 24 (Duisburg) und 104 Euro je Einwohner:in (Herne) (vgl. Abb. 20 u. TB-D6). Neben Herne heben sich mit deutlich geringeren Auszahlungen Hamm (74 Euro/Ew.), Gelsenkirchen (72 Euro/Ew.) und Essen (67 Euro/Ew.) von den anderen Kommunen ab.

Abbildung 20:
Auszahlungen für Sozialhilfe nach dem SGB XII in Einrichtungen 2022 nach kreisfreien Städten und Gesamtkreisen in Euro je Einwohner:in



Auch in diesem Aufgabenbereich, der stark geprägt ist von Leistungen nach dem 5. bis 9. Kapitel des SGB XII und darin vor allem von der Hilfe zur Pflege, resultieren die Unterschiede insbesondere aus der Falldichte. Die Daten zu den Empfangenden liegen allerdings nicht nach Hilfetägern (örtlich/überörtlich) vor, sondern insgesamt nur nach Wohnort. Das Ruhrgebiet wies am 31.12.2022 mit einer Falldichte von 5,4 Empfangenden je 1 000 Einwohner:innen eine um 41,9 % höhere Dichte auf als im Durchschnitt der westdeutschen Flächenländer ohne NRW (3,8 Empf./1 000 Ew.; vgl. TB-D8). Insgesamt wies Nordrhein-Westfalen eine überdurchschnittliche Dichte auf (4,7 Empf./1 000 Ew.). 88,7 % der Empfangenden im Ruhrgebiet erhielten Hilfe zur Pflege. Angesichts der hohen Dichte von Empfangenden von Leistungen der sozialen Mindest-

39 Zur Zuständigkeit der Sozialhilfeträger für die hier dominierende Hilfe zur Pflege in den Bundesländern siehe. WOHLTMANN, M. (2023): Kreisfinanzen 2022/2023, a. a. O., S. 496.

sicherung (vgl. Abb. 3) ist es nachvollziehbar, dass sich die unzureichende Eigenfinanzierungskraft der Einwohner:innen auch in einem höheren Bedarf an Hilfe zur Pflege niederschlägt.

Innerhalb des Ruhrgebietes wiesen Dortmund, Duisburg und Essen sowie der Kreis Recklinghausen mit 5,7 bis 7,7 Empfängenden je 1 000 Einwohner:innen die regionalen Spitzenwerte auf. In den übrigen kreisfreien Städten variierten die Werte zwischen 4,2 und 5,3 (vgl. TB-D8). Bundesweit konzentrieren sich die Empfängenden stark auf die kreisfreien Städte (WFL o. NRW 6,0 Empf./1 000 Ew.). Im kreisangehörigen Raum ist die Falldichte nur halb so hoch (WFL o. NRW 3,0 Empf./1 000 Ew.).

5.2.2 Entwicklung der Auszahlungen

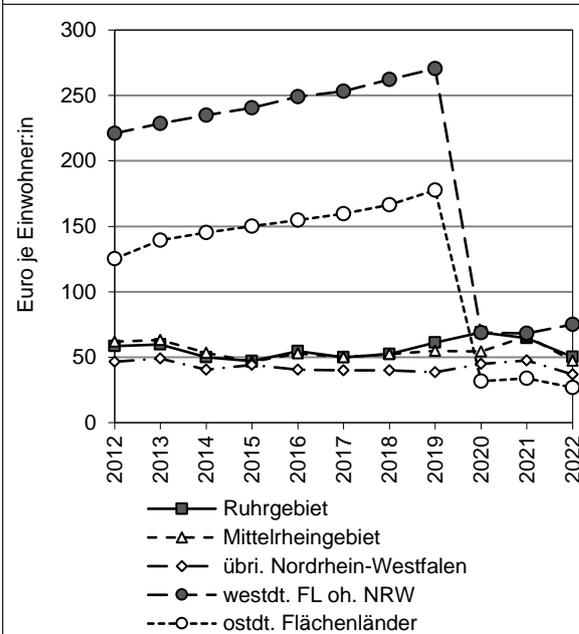
Die mittelfristige Entwicklung der Auszahlungen für die Leistungen der Sozialhilfe in Einrichtungen ist geprägt von der Ausgliederung der Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderungen ins SGB IX. Dies macht sich weniger bei den kreisfreien Städten und Kreisen bemerkbar, als vielmehr bei den höheren Kommunalverbänden und wird dann im Ergebnis vor allem auf der Länderebene sichtbar (vgl. Abb. 21).

Kurzfristig, d. h. gegenüber dem Vorjahr sind die Auszahlungen im Ruhrgebiet um -21,6 % gesunken (vgl. TB-D6). Die Entwicklung lag leicht unter der der übrigen kreisfreien Städte und Kreise in Nordrhein-Westfalen (-25,0 %). Eine deutliche Zunahme der Ausgaben verzeichneten allerdings die Landschaftsverbände (981,3 %; NRW insgesamt (89,6 %), was eher auf eine Buchungsbesonderheit im Kontext mit der Eingliederungshilfe nach dem SGB IX hinweist (vgl. Kap. 6.2), als auf einen tatsächlichen Ausgabenanstieg. Im Durchschnitt der westdeutschen Flächenländer ohne NRW kam es zu einem Ausgabenanstieg um 11,3 %. Diesen prägt vor allem Hessen mit dem Landessozialverband (628,5 %), während ansonsten in allen anderen Ländern (Ausnahme Bayern), auch den ostdeutschen Ländern (-20,1 %) die Auszahlungen abgenommen haben. Angesichts der aktuellen Besonderheiten in Nordrhein-Westfalen und Hessen sowie der Zäsur bei der Eingliederungshilfe ist die Entwicklungsdynamik nicht tiefergehend interpretierbar.

Maßgeblich für den Rückgang in den kreisfreien Städten und Kreisen des Ruhrgebiets war die zum 1. Januar 2022 in Kraft getretene Pflegereform, „wonach die Kosten für vollstationäre Pflege (Pflegegrade 2 bis 5) je nach bisheriger Verweildauer im Heim mit monatlichen Zuschlägen von bis zu 70 % des Eigenanteils

aus der sozialen Pflegeversicherung bezuschusst werden.“⁴⁰

Abbildung 21:
Auszahlungen für Sozialhilfe nach dem SGB XII in Einrichtungen 2012 bis 2022 im regionalen Vergleich*
in Euro je Einwohner:in



* NRW-Regionen ohne Landschaftsverbände.

Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben von IT.NRW und DESTATIS.

Entsprechend nahm im Ruhrgebiet auch die Zahl der Empfängenden von Hilfen nach dem 5. bis 9. Kapitel des SGB XII auf 27 785 Personen ab. Mit -10,3 % lag der Rückgang leicht über dem Landesdurchschnitt, fiel aber mehr als doppelt so hoch aus wie im Durchschnitt der Flächenländer ohne NRW (-4,4 %).

6 Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderungen nach SGB IX

6.1 Erläuterung

Die Eingliederungshilfe für Menschen mit einer Behinderung zählt fiskalisch mit einem Bruttoausgabenvolumen von 24,1 Mrd. Euro bundesweit (einschl. Stadtstaaten) zu den größten Sozialhilfebereichen. Mehr als 1 Mio. Menschen erhalten Hilfen aus diesem Leistungskanon.⁴¹ Er umfasst Leistungen

- zur medizinischen Rehabilitation,
- zur Teilhabe am Arbeitsleben,

40 Vgl. STATISTISCHES BUNDESAMT (2023): Sozialhilfeausgaben im Jahr 2022 um 2,6 % gesunken. Pressemitteilung Nr. 321 vom 15. August 2023.

41 Zu den Daten, die der Sozialhilfestatistik entstammen vgl. die Datenbank des Statistischen Bundesamt GENESIS-ONLINE, Tabellencode 22161 und 22162.

- zur Teilhabe an Bildung,
- zur sozialen Teilhabe und
- sonstige Leistungen der Eingliederungshilfe.

Am gewichtigsten sind Assistenzleistungen mit einem Volumen von 12,2 Mrd. Euro, gefolgt von Leistungen zur Beschäftigung in Werkstätten für behinderte Menschen mit 5,2 Mrd. Euro.

Die Entwicklung der Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderung ist dynamisch. Dies hat einerseits historische Ursachen (Ermordungen von Behinderten in der Zeit des Dritten Reiches), als auch medizinische Gründe (höhere Über- und Lebenserwartung durch bessere Behandlungsmöglichkeiten).⁴² Etwa die Hälfte der Betroffenen ist bereits ab der Geburt auf die Hilfe angewiesen.⁴³ Bei den Zugängen im Laufe des Lebens bekommen physische Erkrankungen einen höheren Stellenwert.⁴⁴ In Nordrhein-Westfalen hat die Zahl der schwerbehinderten Menschen mit einer psychischen Behinderung zwischen 2009 und 2017 um 56 % zugenommen. Im Durchschnitt aller Behinderungen waren es nur 10 % (Deutschland 49 bzw. 9 %).⁴⁵

6.2 Niveau der Auszahlungen

Die Zuständigkeit für die Eingliederungshilfe ist in den Flächenländern zwischen den Ländern und den Kommunen sehr unterschiedlich geregelt.⁴⁶ Im Saarland und in Sachsen-Anhalt sind dabei die Länder allein zuständig. Ein fiskalischer Vergleich ist deshalb nur im Rahmen der – hier nicht ausgewerteten – Sozialhilfestatistik auf der Länderebene möglich.⁴⁷

Die nordrhein-westfälischen Kommunen verausgabten 2022 in diesem Leistungsbereich 204 Euro je Einwohner:in (vgl. Abb. 22). Davon entfielen 192 Euro auf die Landschaftsverbände und 12 Euro auf die kreisfreien Städte und Kreise (vgl. TB-D9). Der Landschaftsverband Rheinland wies eine Auszahlung von 88 Euro je Einwohner:in auf; der Landschaftsverband Westfalen Lippe kam auf 314 Euro. Im Vorjahr waren es 244 und 303 Euro. Der Rückgang für den Landschaftsverband Rheinland steht im Kontext mit einem

Abbildung 22:
Auszahlungen für Eingliederungshilfe für Menschen mit einer Behinderung 2022 nach Ländern (ohne Stadtstaaten)

in Euro je Einwohner:in

Baden-Württemberg	212
Bayern	263
Brandenburg	261
Hessen	185
Mecklenburg-Vorpommern	277
Niedersachsen	342
Nordrhein-Westfalen	204
Rheinland-Pfalz	283
Saarland	0
Sachsen	187
Sachsen-Anhalt	0
Schleswig-Holstein	297
Thüringen	246
<hr/>	
Flächenländer insgesamt	231
westdt. FL oh. NRW	252
westdt. Flächenländer	239
ostdt. Flächenländer	191

Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben von IT.NRW und DESTATIS.

entsprechenden Zuwachs bei der Sozialhilfe nach dem SGB XII in Einrichtungen. Insofern scheint hier eine Buchungsbesonderheit vorzuliegen, die den Ländervergleich nicht mehr möglich macht. Entsprechend ist auch ein Vergleich der Entwicklungsdynamik nicht möglich.⁴⁸

Hinsichtlich der Nettoausgabenbelastung, die in diesem Kontext nicht erfasst werden kann, zeigt sich, dass in nur sechs Ländern (Baden-Württemberg, Bayern, Hessen, Nordrhein-Westfalen, Sachsen und Thüringen) die Kommunen die alleinige Finanzierungsverantwortung haben. Dies erschwert bei dieser sozialen Leistung die Beurteilung der kommunalen Finanzbelastung.⁴⁹

42 Vgl. auch JUNKERNHEINRICH, M./MICOSATT, G. unter Mitarbeit von M. Allmer u. A. Wagner (2018): Analyse der kommunalen Sozialausgaben im Ruhrgebiet, a. a. O., S. 215-249.

43 Vgl. Lunemann (2022) zitiert nach JETHON, A. (2023): Die Eingliederungshilfe braucht eine Finanzreform. Problemaufriss und Handlungsoptionen. In: Der Gemeindehaushalt. Jg. 123, H. 9, S. 195.

44 Vgl. ROBERT KOCH-INSTITUT (Hrsg.; 2021): Psychische Gesundheit in Deutschland. Fokus: Depression und kognitive Leistungsfähigkeit. Erkennen – Bewerten – Handeln. Schwerpunktbericht Teil 1 – Erwachsene. Gesundheitsberichterstattung des Bundes. Gemeinsam getragen von RKI und Destatis. Berlin, S. 11.

45 Vgl. MINISTERIUM FÜR ARBEIT, GESUNDHEIT UND SOZIALES DES LANDES NORDRHEIN-WESTFALEN (2020): Teilhaberbericht NRW 2020. Bericht zur Lebenssituation von Men-

schen mit Beeinträchtigungen und zum Stand der Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention. Düsseldorf., S. 29.

46 Zur Zuständigkeit der Sozialhilfeträger für die Eingliederungshilfe in den Bundesländern siehe WOHLTMANN, M. (2023): Kreisfinanzen 2022/2023, a. a. O., S. 495.

47 Vgl. ebd., S. 504.

48 Eine tiefgehende Analyse der Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderung wird im Auftrag der Bundesarbeitsgemeinschaft der überörtlichen Träger der Sozialhilfe und der Eingliederungshilfe (BAGüS) jährlich durchgeführt. Vgl. CON_SENS Consulting für Steuerung und soziale Entwicklung GmbH (2023): BAGüS-Kennzahlenvergleich Eingliederungshilfe 2023. Berichtsjahr 2021. Hamburg.

49 Vgl. JETHON, A. (2023): Die Eingliederungshilfe braucht eine Finanzreform, a. a. O., S. 195.

6.3 Landschaftsverbände in Nordrhein-Westfalen: Umlagewirkung auf Städte und Kreise

Die weitgehende Zuständigkeit der Landschaftsverbände für die Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderungen wird für die kreisfreien Städte und Kreise – und über letztere dann auch für die kreisangehörigen Gemeinden – durch die Umlagen wirksam, die beide Verbände von ihren Mitgliedern erheben. Der Umlagesatz richtet sich nach dem Finanzbedarf der Verbände und der Finanzkraft der Mitglieder. In den Jahren der Hochkonjunktur 2018/2019 konnten die Umlagesätze gesenkt werden, weil die Finanzkraft der Mitglieder stärker angestiegen war als der Finanzbedarf der Verbände (vgl. Abb. 23). In der aktuellen kommunalen Finanzkrise steigen bei fortwährend zunehmendem sozialen Hilfebedarf die Umlagesätze wieder. Insbesondere für den Landschaftsverband Westfalen Lippe scheint die Finanzproblematik besonders hoch zu sein.

Abbildung 23:
Umlagesätze der nordrhein-westfälischen Landschaftsverbände 2009 bis 2024 in %



* 2024 nach den Haushaltssatzungen der Verbände.

Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben von IT.NRW und DESTATIS.

Auch wenn neben der Eingliederungshilfe von den Landschaftsverbänden noch andere Aufgaben wahrgenommen werden, so dominiert doch der Sozialbereich und damit seine Dynamik.

6.4 Reformwirkung und Entwicklung der Auszahlungen

Die fiskalischen Effekte der Reform der Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderungen für die Träger der Eingliederungsleistungen wurden für den Zeitraum 2017 bis 2020 evaluiert. Demnach fällt der Reformeffekt auf die Finanzen geringer aus, als es der Gesetzgeber bei der Gesetzesvorbereitung ermittelt hatte. Statt der erwarteten 1,0 Mrd. Euro waren es nur 0,7 Mrd. Euro.⁵⁰ Hinzu kommen aber Mehrbelastungen der Träger der Grundsicherungsleistungen, die etwa aufgrund der Trennung von Fachleistungen und existenzsichernden Leistungen entstehen. Damit mag die Reform – nach bisherigem Erkenntnisstand – nicht zwingend höhere Bedarfe ausgelöst haben.

Unabhängig vom Reformeffekt ist die Ausgabenentwicklung weiter dynamisch. Gegenüber 2017 haben die Bruttoausgaben bundesweit um 28,0 % bzw. 5,3 Mrd. Euro zugenommen.⁵¹ Problematisch bleibt zudem weiterhin der Fallzuwachs, der zwischen 2020 und 2022 (jew. 31.12.) bundesweit 6,5 % betragen hat.

7 Kinder- und Jugendhilfe nach SGB VIII

7.1 Erläuterung

Die hier erfassten Ausgaben der Kinder- und Jugendhilfe umfassen insbesondere die personenbezogenen Ausgaben (Transferleistungen) der Hilfen zur Erziehung. Einrichtungsbezogene Ausgaben, z. B. für die Kindertagesbetreuung, sind nicht erfasst. Sie können empirisch im Rahmen der Finanzrechnungsstatistik nur produktspezifisch untersucht werden.

Die Kinder- und Jugendhilfe umfasst neben der präventiven Jugendarbeit vor allem Erziehungshilfen, die als familienunterstützende Leistungen sowie im Gefährdungsfall als familienersetzende Leistungen bereitgestellt werden. Letztere erfolgen außerhalb der Familien in Pflegefamilien, Heimen und Wohngruppen.

Örtliche Träger der Jugendhilfe sind in der Regel die kreisfreien Städte und Kreise (Jugendamt). Nordrhein-Westfalen weist als einziges Bundesland die Besonderheit auf, dass neben den Kreisen alle kreisangehörigen Gemeinden mit mehr als 20 000 Einwohner:innen auf Antrag eigene Jugendämter unterhalten können (§ 4 Gemeindeordnung NRW). Deshalb kommt es in den Kreisen auch zu geteilten Zuständig-

50 Vgl. BUNDESMINISTERIUM FÜR ARBEIT UND SOZIALES (BMAS) (2022): Untersuchung der jährlichen Einnahmen und Ausgaben bei den Leistungen der Eingliederungshilfe nach Art. 25 Absatz 4 BTHG (Finanzuntersuchung). Abschlussbericht

2022. Bearb. v. Engels, D./Matta, V./Fakdani, F. (ISG). Berlin, S. 28. (= Forschungsbericht Nr. 612).

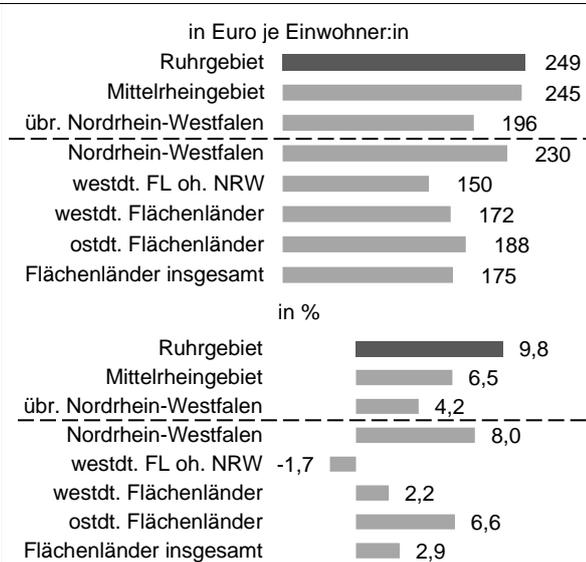
51 Eigene Berechnungen nach Statistisches Bundesamt, GENESIS-Online, Statistiken 22162-0001 und 22111-0004 (Sozialhilfestatistik).

keiten.⁵² Die daneben bestehenden überörtliche Träger der Jugendhilfe (Landesjugendämter) spielen keine signifikante Rolle.⁵³

7.2 Niveau der Auszahlungen

Im Jahr 2022 gaben die Kommunen im Ruhrgebiet 1,3 Mrd. Euro für die Kinder- und Jugendhilfe aus. Das Ausgabenniveau lag bei 249 Euro je Einwohner:in (vgl. Abb. 24 u. TB-D10). Im Mittelrheingebiet war die Lage ähnlich (245 Euro/Ew.). Gegenüber dem westdeutschen Durchschnitt ohne NRW (150 Euro/Ew.) fiel das Niveau um 66,2 % höher aus. Damit ergeben sich Mehrausgaben von 99 Euro je Einwohner:in bzw. von 509 Mio. Euro. Allerdings ist das westdeutsche Auszahlungsniveau durch eine Untererfassung in Bayern zu niedrig angesetzt,⁵⁴ weshalb die Differenz zum Ruhrgebiet etwas kleiner ausfallen muss. In den ostdeutschen Kommunen (188 Euro/Ew.) lag das Ausgabenniveau noch um 25,3 % über dem Westniveau ohne NRW.

Abbildung 24:
Auszahlungen für die Kinder- und Jugendhilfe nach dem SGB VIII 2022 und ihre Änderung gegenüber dem Vorjahr im regionalen Vergleich* in Euro je Einwohner



* Beachte bezüglich des Wertes für die westdeutschen Flächenländer die Fußnote 54.

Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben von IT.NRW und DESTATIS.

Die Kinder- und Jugendhilfe beanspruchte im Ruhrgebiet – wie auch im Mittelrheingebiet – 5,7 % der gesamten Auszahlungen (vgl. TB-D10). Im Durchschnitt der westdeutschen Flächenländer ohne NRW fiel der Anteil mit 3,8 % deutlich geringer aus. Das bedeutet im Umkehrschluss, dass in anderen Ländern der Finanzspielraum für andere Aufgaben größer ist.

Fiskalisch zeigt sich eine höhere Belastung durch die Auszahlungen für die Kinder- und Jugendhilfe in den kreisfreien Städten. In den Flächenländern wurden in den kreisfreien Städten (227 Euro/Ew.) pro Einwohner:in rd.72 Euro (46,9 %) mehr ausgegeben als in den Gesamtkreisen (155 Euro/Ew.).

Innerhalb des Ruhrgebietes variieren die Auszahlungsniveaus aber auch unter den kreisfreien Städten erheblich. Das regional höchste Ausgabenniveau wiesen 2022 die Städte Duisburg, Oberhausen, Hamm und Mülheim a. d. Ruhr auf (305-330 Euro/Ew.). Die – mit Abstand – geringsten Auszahlungen für Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe hatten Gelsenkirchen und Bochum (177/191 Euro/Ew.) und lagen damit sogar unter dem Wert für die westdeutschen Flächenländer ohne NRW (197 Euro/Ew.). Die Auszahlungsniveaus in den Gesamtkreisen unterschieden sich nicht wesentlich von denen der kreisfreien Städte im Ruhrgebiet. Sie lagen zwischen 216 und 271 Euro je Einwohner:in – eine Auffälligkeit im Vergleich zu anderen Regionen.

– Hilfen in und außerhalb von Einrichtungen –

38,7 % der Auszahlungen für Leistungen Kinder- und Jugendhilfe werden im Ruhrgebiet außerhalb von Einrichtungen erbracht. Die Ausgaben je potenziell Empfangsberechtigtem, d. h. Kindern, Jugendlichen und jungen Erwachsenen unter 21 Jahren, betragen 483 Euro (vgl. TB-D10). Den größeren Ausgabenanteil hatten die Hilfen in Einrichtungen (61,3 %). Mit 763 Euro je Empfangenden lagen sie um 58,1 % über den Ausgaben außerhalb von Einrichtungen. Die Differenz ergibt sich aus den höheren Fallkosten, die mit der Unterbringung von Kindern und Jugendlichen in Pflegefamilien und Heimen verbunden sind.⁵⁵ In beiden Fällen betrug aber die Disparität der Auszahlungsni-

52 Einzelne Gemeinden fallen besonders auf. Der hohe Wert für die Stadt Ennepetal (710 Euro/Ew.) ist darauf zurückzuführen, dass sie die Aufgaben für die Stadt Breckerfeld mit erfüllt (vgl. TB-D10).

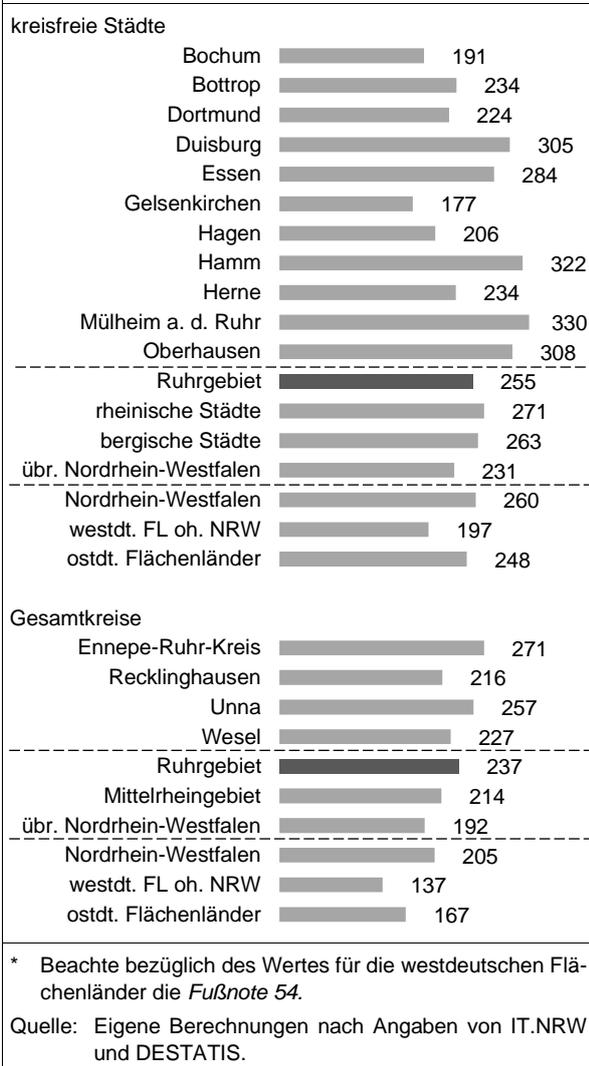
53 Vgl. JUNKERNHEINRICH, M./MICOSATT, G. unter Mitarbeit von M. Allmer u. A. Wagner (2018): Analyse der kommunalen Sozialausgaben im Ruhrgebiet, a. a. O., S. 282-321.

54 Die Veränderungsrate 2022 gegenüber 2021 für die westdeutschen Flächenländer ist zu niedrig, weil in Bayern (-24,9 %)

scheinbar die Auszahlungen untererfasst sind. Ähnlich verhielt es sich bereits 2021, was durch die Korrektur im Rahmen der Jahresrechnungsstatistik bereinigt wurde. Das Auszahlungsniveau in Bayern stieg damit für 2021 von 84 auf 117 Euro je Einwohner:in.

55 Vgl. dazu JUNKERNHEINRICH, M./MICOSATT, G. unter Mitarbeit von M. Allmer u. A. Wagner (2018): Analyse der kommunalen Sozialausgaben im Ruhrgebiet, a. a. O., S. 302 f., 309 f.

Abbildung 25:
Auszahlungen für die Kinder- und Jugendhilfe
nach dem SGB VIII 2022 nach kreisfreien Städten
und Gesamtkreisen*
 in Euro je Einwohner:in



veaus zum westdeutschen Durchschnitt ohne NRW mindestens 64 %.⁵⁶

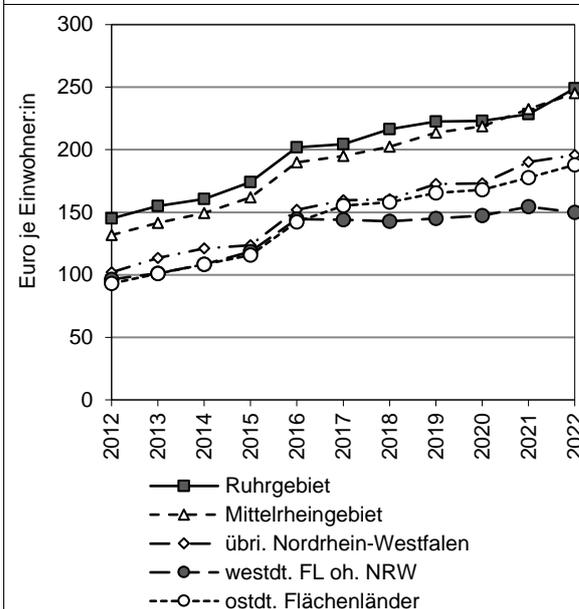
7.2 Entwicklung der Auszahlungen

Im Vergleich zum Vorjahr kam es im Ruhrgebiet 2022 zu einem deutlichen Ausgabenzuwachs in der Kinder- und Jugendhilfe um 9,8 %. Im vergleichbaren Mittelrheingebiet waren es „nur“ 6,5 % und im übrigen Nordrhein-Westfalen 4,2 %. Dagegen nahmen die Ausgaben im westdeutschen Durchschnitt ohne NRW um -1,7 % ab (vgl. TB-D10). Allerdings geht das auf einen Rückgang in Bayern von -24,9 % zurück, der –

wie auch schon im Vorjahr – in einer unvollständigen Meldung der Kommunen zur vierteljährlichen Kassenstatistik begründet sein dürfte (vgl. auch Fußnote 54). Innerhalb des Ruhrgebiets zeigten sich 2022 unterschiedliche Dynamiken. Während in Bochum die Ausgaben um -16,7 % abnahmen, haben sie sich in Mülheim a. d. Ruhr fast verdreifacht (vgl. TB-D10). Sofern nicht auch hier die Vorläufigkeit der Daten der Kassenstatistik eine Rolle spielt, lassen sich solche Entwicklungsdisparitäten an dieser Stelle nicht erklären.⁵⁷

In der langfristigen Perspektive (2012-2022) weist die Kinder- und Jugendhilfe eine erhebliche Ausgabendynamik auf (vgl. Abb. 26). Der Ausgabenzuwachs im Ruhrgebiet beträgt insgesamt 71,8 %. Der Zuwachs war im Mittelrheingebiet (86,1 %) und im übrigen Nordrhein-Westfalen (92,1 %) aber noch etwas größer. Übertroffen wurde diese Dynamik jedoch noch in den Kommunen der ostdeutschen Länder mit 101,9 %. Im Vergleich dazu fiel der westdeutsche Durchschnitt ohne NRW mit 55,8 % p. a. deutlich ge-

Abbildung 26:
Auszahlungen für Kinder- und Jugendhilfe nach
dem SGB VIII 2012 bis 2022 im regionalen
Vergleich*
 in Euro je Einwohner:in



* Beachte bezüglich des Wertes 2022 für die westdeutschen Flächenländer die Fußnote 54.

Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben von IT.NRW und DESTATIS.

⁵⁶ Die Finanzrechnungsstatistik zeigt für Mülheim a. d. Ruhr von 2012 bis 2019 aufsteigende Auszahlungen von 100 bis auf 290 Euro je Einwohner:in. Für die Jahre 2020 und 2021 werden dann aber nur Beträge von 70 und 71 Euro verbucht. Erst im

Jahr 2022 steigt der Betrag auf 330 Euro an. Insofern ist hier von einer lokalen Buchungsbesonderheit auszugehen.

⁵⁷ Vgl. dazu JUNKERNHEINRICH, M./MICOSATT, G. unter Mitarbeit von M. Allmer u. A. Wagner (2018): Analyse der kommunalen Sozialausgaben im Ruhrgebiet, a. a. O., S. 302 f., 309 f.

ringer aus. Der aktuelle „Bayerneffekt“ dürfte an der deutlich geringeren Dynamik nichts Wesentliches ändern. Der vergleichsweise unterdurchschnittliche Zuwachs im Ruhrgebiet ist angesichts des bereits erreichten hohen Niveaus aber durchaus plausibel.

In der langfristigen Betrachtung fällt in allen Beobachtungsregionen ein stärkerer Anstieg im Jahr 2015 auf. Dieser steht im Zusammenhang mit der in diesem Jahr hohen Zahl unbegleitet eingereister Minderjähriger, die hier Asyl gesucht haben (vgl. auch Kap. 9). Für diese sind die Jugendämter zuständig. Diese Dynamik hatte sich zwischenzeitlich wieder abgeschwächt. Mit der erneuten Zunahme der Flüchtlingszuwanderung seit 2022 ist sie aber wieder stärker geworden.⁵⁸

Die mittelfristige Dynamik (2017-2022) fiel im Ruhrgebiet für die Leistungen außerhalb von Einrichtungen mit jahresdurchschnittlich 4,0 % doppelt so stark aus wie für Leistungen in Einrichtungen. Ein solcher Dynamikunterschied lässt sich auch in den anderen Regionen in ähnlicher Weise feststellen. Er dürfte im Kontext der Bestrebungen stehen, die deutlich kostenintensiveren Leistungen in Einrichtungen zu vermeiden. Für die Ruhrgebietsstädte zeigt sich allerdings fast ein Gleichlauf der Dynamiken in und außerhalb von Einrichtungen (3,0 zu 3,5 % p.a.). In den Kreisen der Region (Ausnahme Recklinghausen) stagniert hingegen das Auszahlungsvolumen in Einrichtungen (-0,1 zu 4,7 % p.a.).

8 Bildung und Teilhabe

8.1 Erläuterung

Seit 2012 haben Kinder und Jugendliche, die Grundsicherungsleistungen erhalten (Bürgergeld, Hilfe zum Lebensunterhalt oder Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung) einen individuellen Rechtsanspruch auf zusätzliche Leistungen für Bildung und Teilhabe.⁵⁹ Damit sollen beispielsweise Schulausflüge und mehrtägige Klassenfahrten, Schulmaterialien, die Schülerbeförderung oder Mitgliedsbeiträge in den Bereichen Sport, Spiel, Kultur und Geselligkeit (§ 34 SGB XII) finanziert werden. Der Zuschuss für den persönlichen Schulbedarf beträgt 174 Euro (2023) und pauschal 15 Euro für die Teilhabe am sozialen und kulturellen Leben in der Gemeinschaft. Die Leistungen werden auf Antrag gewährt. Mit dem In-

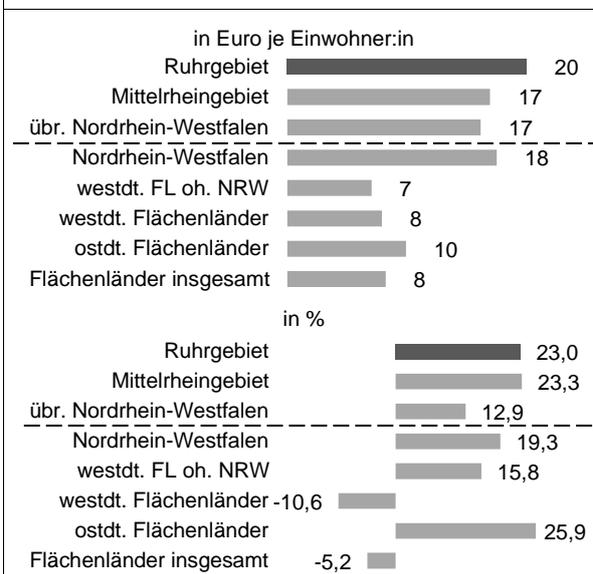
strument Bildung und Teilhabe sollen die Folgen der Kinderarmut abgemildert werden.

Die Leistungen werden von den Kommunen erbracht. Sie werden jedoch durch den Bund refinanziert, der über den Transferweg „Bundesbeteiligung an den Kosten der Unterkunft“ (vgl. Kap. 13) eine entsprechende Finanzmasse bereitstellt, die auf den abgerechneten Zahlungen basiert.

8.2 Niveau der Auszahlungen

Der Betrag, der im Ruhrgebiet für Leistungen für Bildung und Teilhabe von den Kommunen 2022 verausgabt wurde, fiel mit 105 Mio. Euro im Vergleich zu anderen sozialen Leistungen gering aus. Die Auszahlungen betragen 20 Euro je Einwohner:in (vgl. Abb. 27 u. TB-D11). Sie lagen damit pro Kopf leicht über dem Verdichtungsraum Mittelrheingebiet und dem übrigen Nordrhein-Westfalen (jew. 17 Euro/Ew.). Gegenüber dem westdeutschen Durchschnitt ohne NRW fielen sie aber fast dreimal so hoch aus (7 Euro/Ew.). Die weit überdurchschnittliche Höhe der Auszahlungen spiegelt die höhere Zahl an Betroffenen bzw. Leistungsberechtigten im Ruhrgebiet wider. Die Region ist

Abbildung 27:
Auszahlungen für Leistungen für Bildung und Teilhabe 2022 und ihre Änderung gegenüber dem Vorjahr im regionalen Vergleich



* NRW-Regionen ohne Landschaftsverbände.

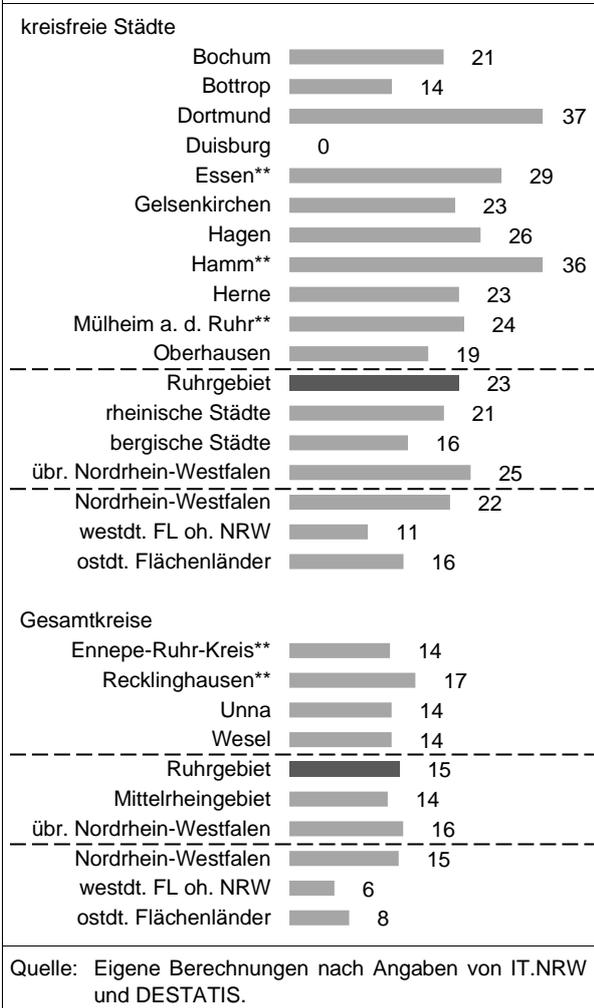
Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben von IT.NRW und DESTATIS.

⁵⁸ Vgl. BUNDESAMT FÜR MIGRATION UND FLÜCHTLINGE (2023): Das Bundesamt in Zahlen 2022. Nürnberg, S. 28. – BUNDESMINISTERIUM DES INNERN UND FÜR HEIMAT/BUNDESAMT FÜR MIGRATION UND FLÜCHTLINGE (2023): Migrationsbericht der Bundesregierung 2022. Berlin, S. 103.

⁵⁹ Die Leistungen werden getrennt für Leistungsbezieher von Bürgergeld (§ 28 SGB II) sowie für Bezieher von Sozialhilfe (§ 42 Nr. 3 i. V. m. Kap. III Abschnitt 3 SGB XII, vormals Hilfen zum Lebensunterhalt in Sonderfällen. Darüber hinaus können auch weitere Gründe für einen Leistungsanspruch vorliegen: Wohngeldbezug, Kinderzuschlag, Asylbewerberleistungen.

Abbildung 28:
Auszahlungen für Leistungen für Bildung und Teilhabe 2022 nach kreisfreien Städten und Gesamtkreisen

in Euro je Einwohner:in



von Kinder- und Jugendarmut in besonderem Maße betroffen.⁶⁰

Innerhalb des Ruhrgebietes variieren die Auszahlungen für die Leistungen für Bildung und Teilhabe zwischen 14 und 37 Euro je Einwohner:in. Hamm und Dortmund stehen mit Abstand an der Spitze der Leistungsvergabe. In Duisburg werden dagegen (dauerhaft) keine Auszahlungen angezeigt (vgl. Abb. 28 u. TB-D11). Dies lässt auf eine Buchung auf einer anderen sozialen Position schließen, denn auch in Duisburg wird die Leistung erbracht. Entsprechend der hö-

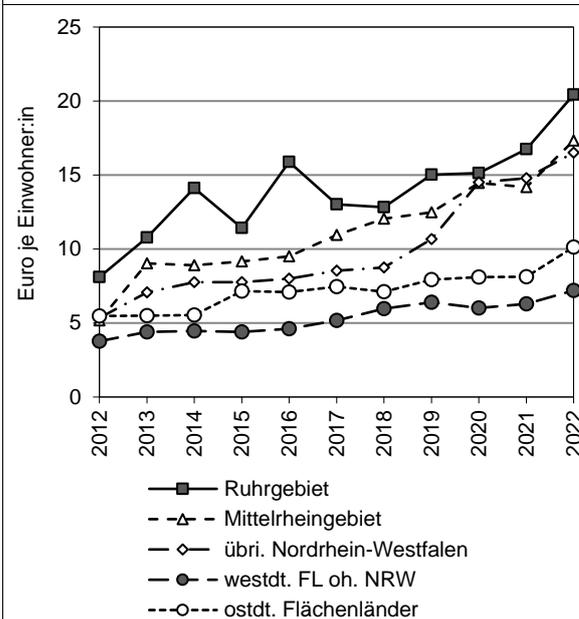
heren sozialen Belastung in den großen Städten werden dort generell mehr Leistung ausgeteilt als im kreisangehörigen Raum. Außerhalb Nordrhein-Westfalens beträgt das Verhältnis in etwa 2 zu 1.

8.3 Entwicklung der Auszahlungen

Kurzfristig, d. h. gegenüber dem Vorjahr sind die Auszahlungen für Leistungen für Bildung und Teilhabe im Ruhrgebiet um 23,0 % stark gestiegen (vgl. Abb. 27). Ähnlich verhielt es sich im strukturell vergleichbaren Mittelrheingebiet. Beide Regionen lagen damit deutlich über der Entwicklung in den westdeutschen Flächenländern ohne NRW (15,8 %).⁶¹ In Ostdeutschland war der Zuwachs hingegen noch etwas größer (25,9 %).

Die langfristige Entwicklung der Auszahlungen für die Leistungen für Bildung und Teilhabe ist geprägt von einem fast kontinuierlichen Aufwuchs (vgl. Abb. 29 u. TB-D11). Dies dürfte mit der im Laufe der Zeit zunehmenden Bekanntheit der Leistung und der Verbreitung der Antragsverfahren zu tun haben.

Abbildung 29:
Auszahlungen für Leistungen für Bildung und Teilhabe 2012 bis 2022 im regionalen Vergleich
 in Euro je Einwohner:in



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben von IT.NRW und DESTATIS.

60 Eine Übersicht über die regionale Verteilung der Kinder- und Jugendarmut liefert der Wegweiser Kommune der Bertelsmann Stiftung; vgl. <https://www.wegweiser-kommune.de/daten/soziale-lage+kinderarmut-1+berlin+2021+karte>.

61 In der Abbildung 28 unten und der TB-D11 wird für die westdeutschen Flächenländer ein Rückgang der Auszahlungen um 10,2 % angegeben. Ursächlich hierfür ist, dass die Bundesstatistik vorläufige Werte für Nordrhein-Westfalen aufweist, die

deutlich unter den Beträgen liegen, die von der vierteljährlichen Kassenstatistik in der Landesdatenbank NRW ausgewiesen werden (187 zu 233 Mio. Euro). In der Bundesstatistik sinken die Auszahlungen für NRW um 36,6 %, was wegen des hohen Gewichtes von NRW den Bundeswert nachhaltig beeinflusst, nicht aber den Bundeswert ohne NRW. Hier muss folglich wegen der Erhebungszeitpunkte eine statistische Disparität festgestellt werden.

9 Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz

9.1 Erläuterung

Mit dem Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) soll der Lebensunterhalt von Ausländer:innen die in Deutschland um Asyl ersuchen, gesichert werden. Die Leistungen wurden 1993 aus dem damaligen Bundessozialhilfegesetz herausgelöst und auf eine eigene Rechtsgrundlage gestellt. Ziel war dabei auch, Anreize zur Flucht in das deutsche Sozialsystem durch eine Leistungsminderung gegenüber der Sozialhilfe zu verringern. In diesem Sinne wurde das Gesetz seither mehrfach reformiert. Gleichzeitig sollten die Asylverfahren beschleunigt werden.⁶² Aktuell gehört dazu auch die Debatte um die Bezahlkarte für Asylbewerber:innen bzw. deren beschlossene Einführung.

Das Asylrecht wird durch den Bund geregelt. Über die Asylanträge entscheidet das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge. Die Aufenthaltsregelung während und nach dem Abschluss des Asylverfahrens fällt in die Zuständigkeit der Ausländerbehörden der Bundesländer. Diese bestimmen dann auch über die örtliche Trägerschaft. Unter den Ländern bestehen dazu sehr unterschiedliche Konstellationen,⁶³ die einen interkommunalen Vergleich über Ländergrenzen hinweg erschweren. Innerhalb Nordrhein-Westfalens sind die Gemeinden für die Asylbewerber zuständig, sofern diese nicht in den Aufnahmeeinrichtungen untergebracht sind (§ 1 Abs. 1 AG AsylbLG). In bestimmten Fällen sind auch die Landschaftsverbände zuständig (§ 1 Abs. 2 AG AsylbLG), die aber wieder die Gemeinden mit einbinden können.

Die Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz werden in der Regel für die Dauer des Verfahrens gezahlt. Nach dem Verfahrensabschluss besteht bei fortbestehender Bedarfslage ein Leistungsanspruch auf der Grundlage der anderen Sozialgesetze (vgl. Kap. 9.4).

Die Entwicklung der Auszahlungen für Leistungen nach diesem Gesetz ergibt sich aus der Dynamik der internationalen Migrationsbewegungen, die Europa ansteuern und den gegensteuernden Maßnahmen der Europäischen Union. Nach der letzten Flüchtlingswelle in den 1990er Jahren war die Zahl der Erst- und

Folgeanträge auf Anerkennung als Asylberechtigte wieder gesunken und hatte im Jahr 2008 mit 28 018 einen niedrigen Stand erreicht. Ab 2011 stieg die Zahl der Anträge wieder an und gipfelte in der „Flüchtlingswelle“ 2015/2016. Auf ihrem Höhepunkt 2016 wurden 745 545 Anträge gestellt. Bis 2020 sankt ihre Zahl wieder auf 122 170, um dann erneut bis 2022 auf das Doppelte anzusteigen: 244 132.⁶⁴ Nordrhein-Westfalen nahm 21,1 % der Asylbewerber auf.⁶⁵

Die aktuelle Migrationsdynamik wird allerdings in weit höherem Maße durch die Kriegsflüchtlinge aus der Ukraine angetrieben. Seit Kriegsbeginn sind mehr als 1 Millionen Schutzsuchende aus der Ukraine nach Deutschland geflohen (41,2 % der Gesamtzuwanderung).⁶⁶ Sie können ohne Visum nach Deutschland einreisen und müssen kein Asylverfahren durchlaufen. Aus humanitären Gründen erhalten sie einen Schutzstatus auf Grundlage von § 24 AufenthG und fallen damit in den Rechtskreis des SGB.

Die Kommunen erhalten für die von ihnen erbrachten Leistungen an Flüchtlinge Landeszuweisungen. In Nordrhein-Westfalen decken die Zuweisungen nach dem Flüchtlingsaufnahmegesetz aber nur einen Teil der kommunalen Ausgaben ab. Dabei tragen die kommunalen Leistungen vor Ort maßgeblich zum Integrationserfolg bei. Von 2016 bis 2021 erhielten die Kommunen über die Bundesbeteiligung an den Kosten der Unterkunft nach dem SGB II auch vom Bund den Ersatz der flüchtlingsbezogenen Kosten.

9.2 Niveau der Auszahlungen

Im Ruhrgebiet wurden 2022 von den Kommunen für Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz 245 Mio. Euro ausgezahlt. Das entsprach 1,0 % der bereinigten Gesamtauszahlungen (vgl. TB-D12) und 3,7 % der Auszahlungen für soziale Leistungen (vgl. Abb. 9).⁶⁷ Je Einwohner:in entsprach das einem Betrag von 48 Euro (vgl. Abb. 30 u. TB-D12), was knapp unter dem Landesdurchschnitt und dem Durchschnitt in den westdeutschen Flächenländern ohne NRW lag (50 Euro/Ew.). Höher fielen die Auszahlungen im Mittelrheingebiet (54 Euro/Ew.) und in Ostdeutschland aus (56 Euro/Ew.). Insofern ist das Ruhrgebiet in etwa durchschnittlich belastet, was auch der Verteilungslage der Zuweisung von Asylbewerbern entspricht.

62 Dies geschah beispielsweise im Zuge der Flüchtlingskrise von 2015 mit dem Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz vom 20.10.2015.

63 Vgl. dazu WENDEL, K. (2014): Unterbringung von Flüchtlingen in Deutschland. Regelungen und Praxis der Bundesländer im Vergleich. Stand: August 2014. Frankfurt/Main.

64 Vgl. BUNDESAMT FÜR MIGRATION UND FLÜCHTLINGE (2023): Das Bundesamt in Zahlen 2022. Nürnberg, S. 17.

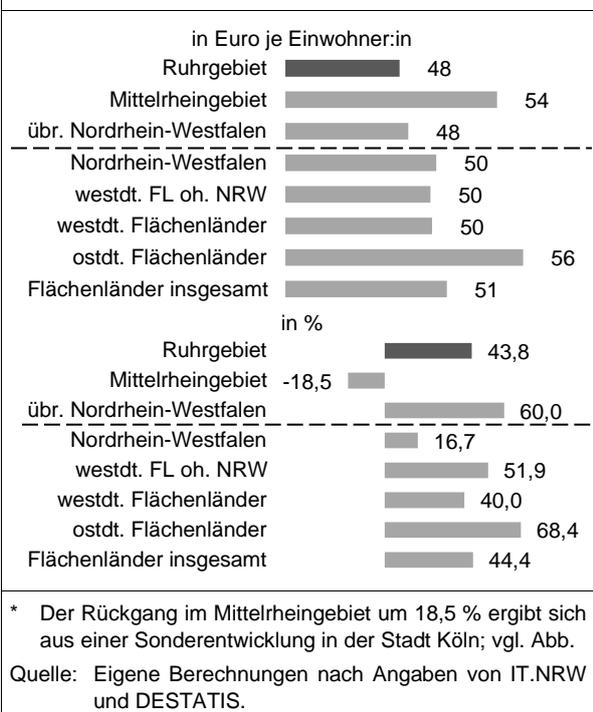
65 Die bundesweite Verteilung ist nach dem Königsteiner Schlüssel geregelt. Dieser wird aus dem Steueraufkommen (2/3) und

der Bevölkerungszahl der Länder (1/3) ermittelt und jährlich im Bundesanzeiger veröffentlicht. Zur Berechnung werden die Daten des vorvergangenen Jahres verwendet. Vgl. ebd., S. 2014.

66 Vgl. BUNDESMINISTERIUM DES INNERN UND FÜR HEIMAT/BUNDESAMT FÜR MIGRATION UND FLÜCHTLINGE (2023): Migrationsbericht der Bundesregierung 2022. Berlin, S. 7.

67 Einschließlich der regionalisierten Zahlungen der Landschaftsverbände.

Abbildung 30:
Auszahlungen für Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz 2022 und ihre Änderung gegenüber dem Vorjahr im regionalen Vergleich*



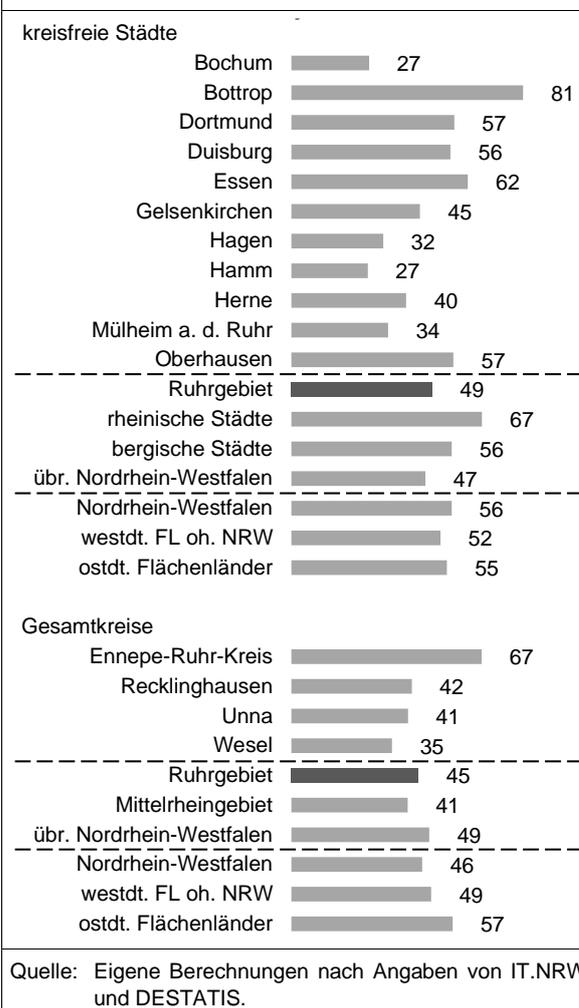
Innerhalb der Region fielen 2022 vor allem Bottrop und der Ennepe-Ruhr-Kreis mit sehr hohen Auszahlungen auf (81 bzw. 67 Euro/Ew.). Hingegen wurde in Bochum und Hamm mit jeweils 27 Euro je Einwohner nur ein bzw. zwei Drittel dessen ausgegeben (vgl. Abb. 31 u. TB-D12). Die höheren Auszahlungen in Bottrop und dem Ennepe-Ruhr-Kreis lassen sich auch in der mittelfristigen Perspektive (2017-2022) mit 67 bzw. 62 Euro je Einwohner:in feststellen. Auf diesem Niveau befanden sich auch Essen und Gelsenkirchen. Nur halb so hohe Auszahlungen wiesen Hagen und Hamm auf. Angesichts der angestrebten Gleichverteilung der Asylbewerber ist diese Disparität auffällig. Im Jahr 2022 müsste aber die Verteilung der Kriegsflüchtlinge aus der Ukraine mitbedacht werden.⁶⁸

9.3 Entwicklung der Auszahlungen

Der erneute Zustrom von Asylbewerbern im Jahr 2022 hat die Auszahlungen für Asylbewerberleistungen im Ruhrgebiet wieder steigen lassen. Der Zuwachs gegenüber dem Vorjahr betrug 43,8 % (vgl. Abb. 32 u. TB-D12). Der Anstieg lag unter dem Zu-

68 Die räumliche Verteilung und Dichte der Asylbewerber ist in der TB-D13 dargestellt. Allerdings lagen regionalisierte Angaben nur bis 2021 vor. Zudem sind in diesen Zahlen die Leistungsempfangenden in den Erstaufnahmeeinrichtungen der Länder

Abbildung 31:
Auszahlungen für Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz 2022 nach kreisfreien Städten und Gesamtkreisen in Euro je Einwohner:in

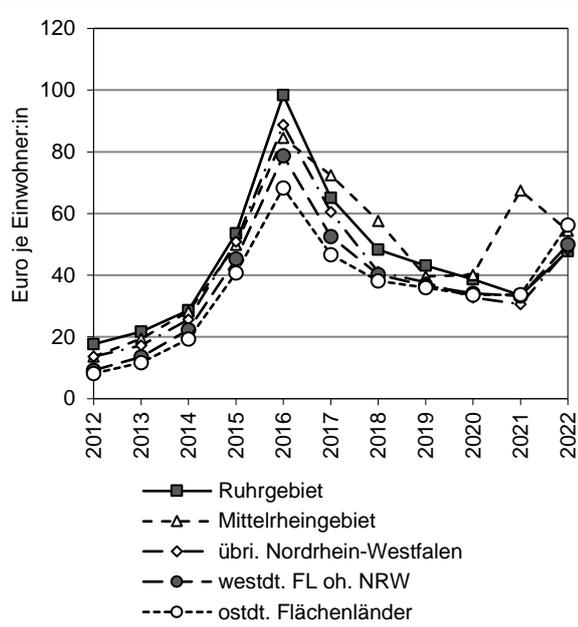


wachs in den westdeutschen Kommunen ohne NRW (51,9 %) bzw. den ostdeutschen Kommunen (68,4 %).

In der langfristigen Perspektive erreicht das Auszahlungsniveau noch nicht wieder das des Jahres 2017. Da in dieser Dynamik jedoch nicht der Belastungsanstieg enthalten ist, der sich aus den ukrainischen Kriegsflüchtlingen ergibt, wird die finanzielle Belastung der Kommunen aus dem fluchtbedingten Migrationsgeschehen nur unzureichend abgebildet. Hierzu muss insbesondere die Entwicklung im SGB II beachtet werden, in deren Leistungsbereich die ukrainischen Flüchtlinge fallen.

und der kommunalen Zuständigkeit zusammengefasst, so dass eine Zuordnung zu den kommunalen Auszahlungen nicht möglich ist.

Abbildung 32:
Auszahlungen Leistungen nach dem
Asylbewerberleistungsgesetz 2012 bis 2022 im
Ruhrgebiet im regionalen Vergleich*
 in Euro je Einwohner:in



* Die von den anderen Regionen im Jahr 2021 einmalig hohe Abweichung der Auszahlungen im Mittelrheingebiet wird durch die Stadt Köln verursacht: 2020 74 Euro/Ew. 2021 223 Euro/Ew. und 2022 80 Euro/Ew.

Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben von IT.NRW und DESTATIS.

9.4 Fluchtbedingte Ausgaben in anderen Leistungsbereichen

Neben den direkten Auszahlungen für Asylbewerberleistungen müssen weitere flüchtlingsbedingte Aufwendungen der Kommunen berücksichtigt werden, z. B. für Sprachunterricht, für den Schulbesuch der Kinder, für Plätze in der Kinderbetreuung sowie für die Integration allgemein. Ferner ergeben sich fortlaufende Kosten der Existenzsicherung für diejenigen Personen, die als Asylbewerber ein Bleiberecht erhalten, für die, die trotz abgelehntem Asylantrag aus humanitären Gründen bleiben können und für die, deren Abschiebung sich nicht vollziehen lässt (Geduldete). Sofern sie nicht in den Arbeitsmarkt integriert werden, wechseln sie in die anderen Sozialbereiche, z. B. in die Grundsicherung für Arbeitsuchende. Insofern ist die fiskalische Bedeutung der Zuwanderung von Asylbewerbern und Flüchtlingen im Asylbewerberleistungsgesetz nur teilweise erfasst. Deshalb wären auch Folgewirkungen in anderen Bereichen zu betrachten. Eine umfassende Bilanzierung der Kosten

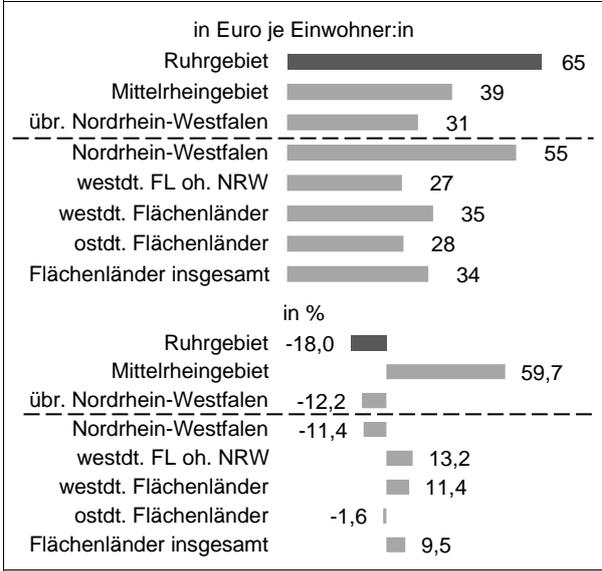
besteht nicht. Allerdings wären dann auch die Erträge anzusetzen, die sich aus einer erfolgreichen Integration und Arbeitsaufnahme auf einem zunehmend von Arbeitskräftemangel geprägten Arbeitsmarkt ergeben.

10 Sonstige Auszahlungen für soziale Leistungen

10.1 Erläuterung

Unter die sonstigen sozialen Leistungen fallen insbesondere solche nach dem Bundesversorgungsgesetz (Gesetz über die Versorgung der Opfer des Krieges – BVG).⁶⁹ Darüber hinaus werden hier weitere soziale Leistungen aus anderen Bereichen der Sozialgesetzgebung behandelt. Die Zuständigkeit ist unterschiedlich geregelt. In Nordrhein-Westfalen sind auch die Landschaftsverbände involviert. Mit einem Ausgaben volumen von bundesweit 2,6 Mrd. Euro hatte diese Sammelgruppe im Jahr 2022 an den Sozialausgaben nur einen Anteil von 3,9 %.

Abbildung 33:
Auszahlungen für sonstige soziale Leistungen
2022 und ihre Änderung gegenüber dem Vorjahr
im regionalen Vergleich*



* NRW-Regionen ohne Landschaftsverbände.

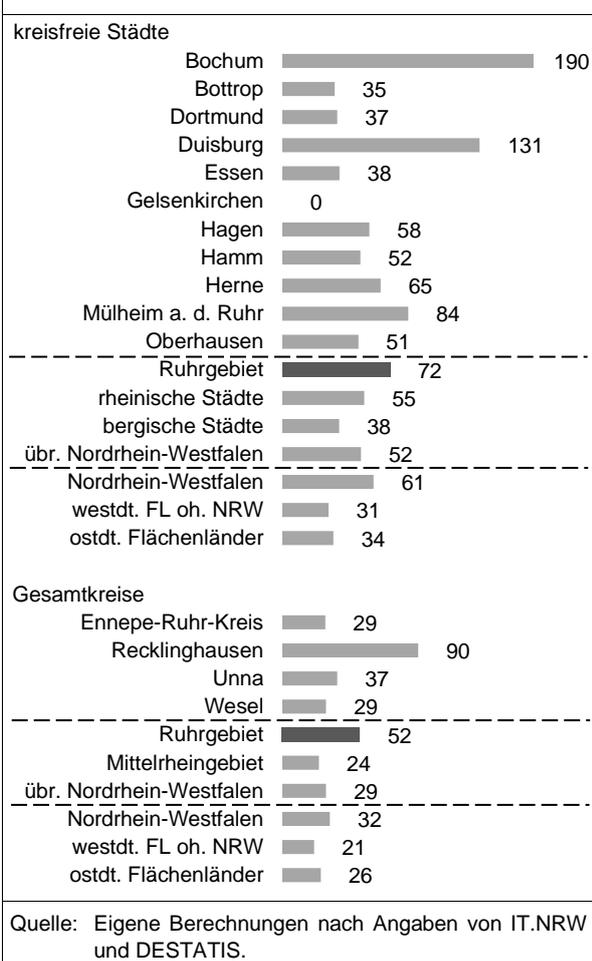
Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben von IT.NRW und DESTATIS.

10.2 Niveau der Auszahlungen

Im Ruhrgebiet betragen 2022 die Auszahlungen für die sonstigen Leistungen 331 Mio. Euro bzw. 65 Euro je Einwohner:in (vgl. Abb. 33 u. TB-D14). Sie lagen

69 Zum 01.01.2024 ist das Bundesversorgungsgesetz in das neu geschaffene SGB XIV überführt worden, in dem das Recht auf „Soziale Entschädigung“ umfassend geregelt wurde.

Abbildung 34:
Auszahlungen für sonstige soziale Leistungen
2022 nach kreisfreien Städten und Gesamtkreisen
in Euro je Einwohner:in



damit pro Kopf deutlich über dem Verdichtungsraum Mittelrheingebiet und dem übrigen Nordrhein-Westfalen (39 bzw. 31 Euro/Ew.). Gegenüber dem westdeutschen Durchschnitt ohne NRW (27 Euro/Ew.) fielen sie mehr als doppelt so hoch aus (135,6 %). Hierbei ist zu berücksichtigen, dass in Nordrhein-Westfalen die Landschaftsverbände ebenfalls in diesen Aufgabebereichen tätig waren und Auszahlungen in Höhe von 11 Euro je Einwohner:in tätigten.

Das überdurchschnittlich hohe Auszahlungsniveau im Ruhrgebiet wurde ganz wesentlich von den kreisfreien Städten Bochum (190 Euro/Ew.) Duisburg (131 Euro/Ew.) mitgeprägt (vgl. Abb. 34 u. TB-D14). Demgegenüber ist in Gelsenkirchen keine Auszahlung erfolgt.⁷⁰ Bereits für die Jahre 2020 und 2021 sind im Ruhrgebiet ähnliche temporäre „Ausreißer“ festzustellen (Bottrop, Mülheim a. d. Ruhr, Ennepe-Ruhr-Kreis). Ein seit 2020 dauerhaft erhöhtes Auszahlungsniveau

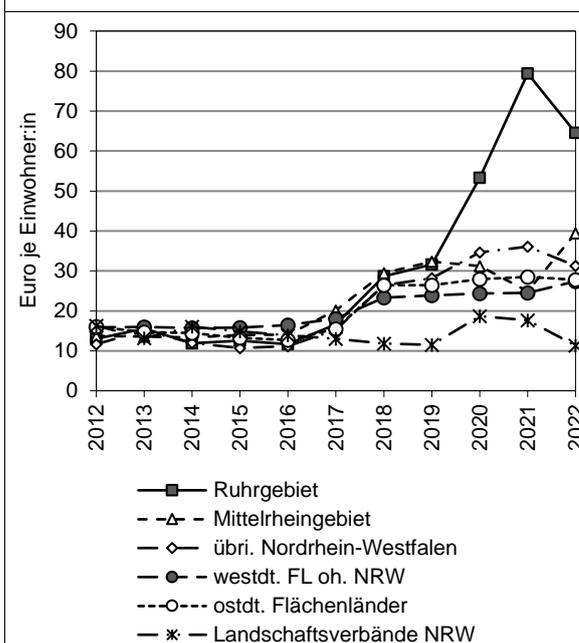
zeigt sich für den Kreis Recklinghausen (84-90 Euro/Ew.). Hier ist davon auszugehen, dass besondere Buchungszuordnungen etwa im Rahmen der Umstellungen im Sozialbereich oder der Coronamaßnahmen Einfluss genommen haben. Insofern ist der überdurchschnittliche Ruhrgebietswert zu relativieren.

10.3 Entwicklung der Auszahlungen

Die Buchungsbesonderheiten prägen auch die Entwicklung der Auszahlungen für die sonstigen sozialen Leistungen im Ruhrgebiet mit einem starken Aufwuchs in den Jahren 2020 und 2021 (vgl. Abb. 35 u. TB-D14). Kurzfristig, d. h. gegenüber dem Vorjahr sind sie im Ruhrgebiet dagegen wieder um -18,0 % gesunken. Das spricht für eine Korrektur der Zuordnung von Sozialausgaben.

Mittelfristig lässt sich jedoch für die Jahre 2017 und 2018 ein Sprung bei den Auszahlungen erkennen, durch den sich das Niveau nahezu verdoppelt hat.

Abbildung 35:
Auszahlungen für sonstige soziale Leistungen
2012 bis 2022 im regionalen Vergleich*
in Euro je Einwohner:in



* NRW-Regionen ohne Landschaftsverbände.

Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben von IT.NRW und DESTATIS.

⁷⁰ Der Rückgang von 106 Euro je Einwohner:in im Jahr 2021 auf 0 dürfte auch die Gesamtentwicklung der Sozialausgaben in Gelsenkirchen (-22,4 %; -225 Euro/Ew.) mitgeprägt haben (vgl.

TB-D1). Es bleibt abzuwarten, inwieweit die Jahresrechnungsstatistik noch das vorläufige Ergebnis der vierteljährlichen Kas- senstatistik verändert.

11 Finanzierungsquellen der sozialen Leistungen

11.1 Genese

Klassischerweise speist sich die Finanzierung der kommunalen Sozialleistungen aus zwei Finanzierungsquellen. Die Hauptfinanzierung erfolgt indirekt aus den allgemeinen Deckungsmitteln (Steuereinnahmen und Schlüsselzuweisungen des kommunalen Finanzausgleichs). Ein – bis 2005 – geringer Teil stammt aus direkt gezahlten Ersatzleistungen der Sozialversicherungsträger sowie der unterhaltspflichtigen Familienangehörigen. Ergänzt werden diese Hauptquellen der Finanzierung durch zweckbezogene Zuweisungen und Kostenerstattungen (vgl. Abb. 36). Mit dem im Vergleich zu anderen kommunalen Aufgaben überproportionalen Zuwachs der Sozialausgaben (Verdrängungseffekt) entstand die Forderung nach einer zusätzlichen Finanzierung.⁷¹

Eine erste finanzielle Entlastung wurde ab Mitte der 1980er Jahre mit den sogenannten Soziallastenansätzen als „Sonderbedarf“ über die kommunalen Finanzausgleichssysteme der Länder eingeführt. Allerdings gab es dafür meist kein zusätzliches Geld. Vielmehr wurde die vorhandene Finanzausgleichsmasse entsprechend der räumlich unterschiedlichen Sozialausgabenbelastung nur anders verteilt. Damit wurde das Finanzierungsproblem nicht gelöst, aber ein zusätzlicher interkommunaler Verteilungsstreit hervorgerufen.⁷²

Zur gleichen Zeit (1988) wurde mit der sogenannten „Albrecht-Initiative“ des damaligen niedersächsischen Ministerpräsidenten Albrecht die hälftige Beteiligung des Bundes an den kommunalen Sozialausgaben gefordert.⁷³ Statt der hälftigen Bundesbeteiligung wurde

Abbildung 36: Finanzierung des Sozialbereichs



1989 ein Strukturfonds eingerichtet, mit dem die Ursachen der Sozialausgabenzuwächse – damals vor allem Arbeitslosigkeit – bekämpft werden sollten.⁷⁴ Wegen der durch die Deutsche Einheit notwendigen Veränderung der Prioritätensetzung wurde der Fonds 1992 aber eingestellt. Zugleich wurden die westdeutschen Kommunen zu einem Solidarbeitrag für den Aufbau Ost herangezogen. Das spätestens seit den 1980er Jahren aufwachsende Soziallastenproblem wurde damit vertagt. Die Herausforderungen des regionalen Strukturwandels und der kommunalen Fi-

71 Vgl. dazu bereits JUNKERNHEINRICH, M. (1990): Neuverteilung der Sozialhilfelasten. Bochum (= Schriften des Ruhr-Forschungsinstituts für Innovations- und Strukturpolitik e. V., Nr. 1/1990).

72 Z. B.: Die verfassungsrechtliche Beanstandung der Höhe des Soziallastenansatzes in Nordrhein-Westfalen wurde vom Verfassungsgerichtshof des Landes am 06.05.2014 zurückgewiesen (Urteil 14/11 und 9/12).

73 Vgl. LÄNDER BREMEN, HAMBURG, NIEDERSACHSEN, NORDRHEIN-WESTFALEN, SAARLAND UND SCHLESWIG-HOLSTEIN (1988): Gesetzesantrag – Entwurf eines Gesetzes

zur Änderung des Bundessozialhilfegesetzes und des Gesetzes über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern. Bonn (Bundesrats-Drucksache 124/88 v. 17.03.1988).

74 Vgl. SPÄTH, L. (1988): Lastenverschiebung ist kein Konzept. Die sozialen Sicherungssysteme müssen dringend reformiert werden. In: Der Spiegel. Jg. 42, Nr. 21, S. 24-25. – STAATSMINISTERIUM BADEN-WÜRTTEMBERG (1988): Maßnahmen-vorschläge zum Ausgleich besonderer struktureller Belastungen und zur Begrenzung der Kostenexplosion in der Sozialhilfe – Alternative zur Bundesratsinitiative Niedersachsens. Stuttgart.

nanzschwäche in den westdeutschen Ländern traten in den Hintergrund, obwohl sie weiter an Bedeutung gewannen.

Erst im Zusammenhang mit der Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe im Jahr 2005 entstand eine neue Diskussion um eine Bundesbeteiligung an den kommunalen Soziallasten. Sie führte zur Einführung der aufgabenbezogenen Leistungsbeteiligung des Bundes an den Kosten der Unterkunft für Arbeitsuchende. Ferner müssen die Länder seither Ausgleichszahlungen an die Kommunen leisten, da sie durch die Reform von Wohngeldzahlungen entlastet, die Kommunen aber belastet wurden (vgl. Abb. 36).

Die ostdeutschen Länder erhalten darüber hinaus seit 2005 weitere Zuweisungen im Rahmen der Bundesergänzungszuweisungen strukturelle Arbeitslosigkeit (§ 11 Abs. 3a FAG; vgl. Abb. 36). Die Höhe der Zahlung betrug zunächst eine Milliarde Euro. Sie wurden ab 2012 langsam abgesenkt bzw. ab 2013 im Verhältnis der Belastungen der ostdeutschen zu den westdeutschen Ländern angepasst. 2016 betragen sie noch 777 Mio. Euro, für 2017 bis 2019 waren es pro Jahr 504 Mio. Euro und 2020/2021 noch 268 Mio. Euro. Ab 2022 werden nur noch 82 Mio. Euro an die ostdeutschen Länder ausgezahlt und es erfolgt alle drei Jahre eine weitere Prüfung.⁷⁵ Die Absenkung folgt damit der deutlich gesunkenen Arbeitslosigkeit in Ostdeutschland (vgl. Kap. 4.4 u. Abb. 13).

Die Diskussion um eine Neuregelung der kommunalen Sozialausgabenfinanzierung war damit aber nicht beendet, denn die Ausgabensteigerungen blieben überproportional und engten die Haushaltsspielräume der Kommunen immer weiter ein. Seit 2012 hat dann der Bund seine Beteiligung an den kommunalen Sozialausgaben weiter erhöht und differenziert. Wichtig war dabei, dass in der Plenardebatte des Deutschen Bundestages am 24. September 2015 in einem von den Fraktionen von CDU/CSU und SPD getragenen Antrag anerkannt wurde: „Eines der Hauptprobleme der angespannten kommunalen Finanzlage sind die steigenden Sozialausgaben. ... Dieser enorme Aufwuchs wird nicht durch entsprechende Einnahmen flankiert.“⁷⁶

11.2 Erfassung der Finanzströme

Die Erhöhung der Bundesbeteiligung erfolgte mit unterschiedlichen Zielen auf unterschiedlichen Wegen. Auf diese Weise wurde jenseits der allgemeinen Deckungsmittel und der Ersatzleistungen ein komplexes

Geflecht aus Finanzierungsströmen zur Finanzierung der Sozialausgaben der Kommunen geschaffen. Diese Finanzströme sind finanzstatistisch nur teilweise direkt auf dafür vorgesehene Buchungskonten erfasst und damit sofort einsehbar. Ein anderer Teil dieser Einzahlungen fließt in die Sammelpositionen Kostenerstattungen oder Zuweisungen ein und lässt sich nur über die produktspezifische Abgrenzung ermitteln (vgl. Abb. 36).

Zwei Zahlungen, die Ausgleichszahlungen Wohngeld und Sonderlast Arbeitslosigkeit werden den allgemeinen Deckungsmitteln und nicht den sozialen Kostenerstattungen zugeordnet. Die Länder, die den Transferweg mitbestimmen, haben dabei diese Finanzmittel in einigen Fällen nicht direkt, sondern beispielsweise über den kommunalen Finanzausgleich ausgezahlt. Damit sind sie finanzstatistisch nicht erkennbar.⁷⁷

Seit 2015 erfolgt im Rahmen des 5-Milliarden-Paketes des Bundes eine Entlastung der Kommunen – und Länder – von Sozialausgaben auch über den mit einem Festbetrag erhöhten Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer und darüber hinaus seit 2018 in einigen Ländern über die um einen Festbetrag erhöhte Finanzausgleichsmasse („Länder-Milliarde“; z. B. Anteil Nordrhein-Westfalen: 216 Mio. Euro [§ 3 Abs. 2 GFG 2024]).

Insofern ist es kaum noch möglich, die Nettobelastung der Kommunen mit Sozialausgaben oder aber auch die Beteiligung des Bundes an diesen zweifelsfrei zu ermitteln. Es kann nur der Versuch unternommen werden, die Transparenz über die Zahlungsströme und die Gesamtvolumina zu erhöhen.

Im Rahmen dieses Berichtes können nur die Einzahlungen abgebildet werden, die direkt und ohne Produktanalyse zu erfassen sind (vgl. Abb. 36). In zwei Fällen wird dazu eine Modellrechnung vorgenommen:

- *Bundesbeteiligung an der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung:* Diese Daten sind nicht in einer gesonderten Gruppierungsposition der bundesweiten Finanzstatistik erfasst. Für Nordrhein-Westfalen konnten die Werte jedoch aus der Landesdatenbank abgerufen werden. Für die übrigen Länder wurde auf Daten (nur Landeswerte) des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales zurückgegriffen, die für die Jahre ab 2017 vorlagen (vgl. Kap. 11.3.5 u. TB-D19).
- *Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer aus dem 5-Milliarden-Paket:* Für die Entlastung aus dem Fest-

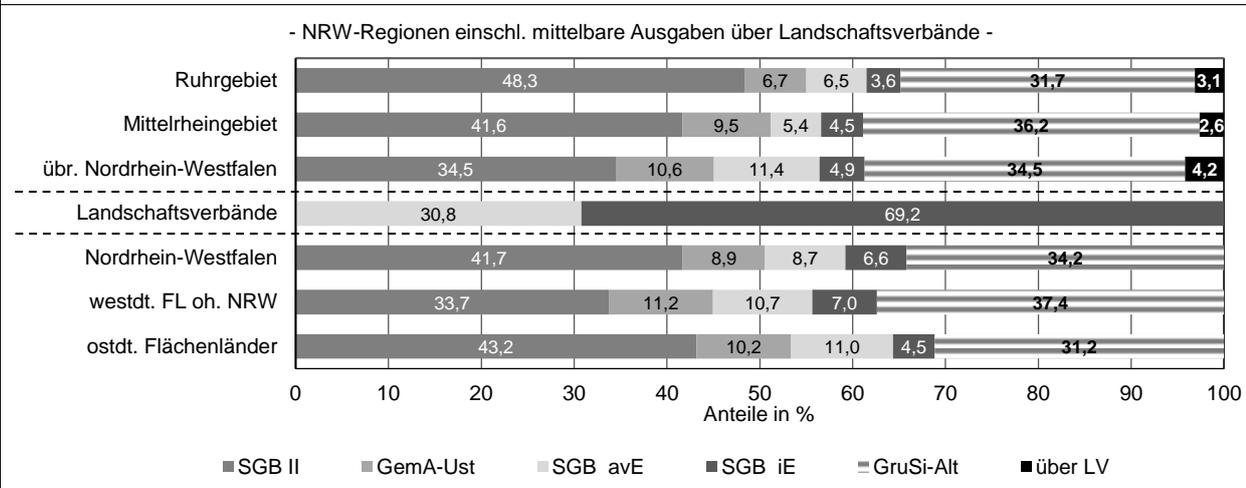
75 § 11 Abs. 3 Gesetz über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern [Finanzausgleichsgesetz – FAG], zuletzt geändert am 13.11.2023.

76 Vgl. DEUTSCHER BUNDESTAG (2015) Antrag der Abgeordneten Ingbert Liebing, Artur Auernhammer, Norbert Barthle,

u. a.: Für gleichwertige Lebensverhältnisse – Kommunalfreundliche Politik des Bundes konsequent fortsetzen. Berlin, S. 3. (= Bt.-Drs. 18/6062 v. 22.09.2015).

77 Gleiches gilt im Übrigen auch für die Zuweisungen nach dem Familienleistungsausgleich.

Abbildung 37:
Struktur der Einzahlungen für soziale Leistungen nach Transferarten 2022 im regionalen Vergleich*
 in %



* NRW-Regionen einschl. mittelbare Ausgaben über Landschaftsverbände (über LV).

Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben von IT.NRW.

betrag von 5 Mrd. Euro, die über den Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer ausgezahlt wird (2,4 Mrd. Euro), wurden die lokalen Werte aus der jeweiligen Gesamtsumme des Umsatzsteueranteils anhand des jährlichen Teilvolumens und des lokalen Anteils herausgelöst (vgl. Kap. 11.3.4 u. TB-D20).

Insofern sind die sozialbezogenen Einzahlungen in diesem Bericht nicht vollständig, aber sehr weitgehend erfasst. Sie sind jedoch mit Unsicherheiten behaftet. Entsprechend stellen die Nettoausgaben eine Näherung dar (vgl. TB-D21).

Ihre Wirkung wird dann messbar, wenn mit der Absorptionsquote⁷⁸ in Prozent die Belastung der allgemeinen Deckungsmittel durch die Nettosozialausgaben gemessen wird.

12 Struktur der direkten Einzahlungen im Sozialbereich

Folgende sozialleistungsbezogenen Einzahlungskonten werden direkt erfasst:

- die Bundesbeteiligung an den Kosten der Unterkunft für Arbeitsuchende (SGB II),
- die Kostenerstattung über den Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer,
- die Erstattungen und der Kostenersatz für soziale Leistungen außerhalb von und in Einrichtungen und

- die Bundesbeteiligung an der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung (SGB XII).

Wie bei der Struktur der Auszahlungen (vgl. Abb. 9) sind für Nordrhein-Westfalen auch hier die Effekte zu berücksichtigen, die von den Landschaftsverbänden ausgehen. Für einen Regionalvergleich über Ländergrenzen hinweg müssen diese wieder auf die kreisfreien Städte und Kreise rückübertragen werden. Anders als bei den Auszahlungen fallen die Einzahlungen der Landschaftsverbände mit 11,5 Euro je Einwohner:in nicht ins Gewicht. Sie ergeben sich allein aus den Erstattungen und dem Kostenersatz für Leistungen von Angehörigen und anderen Sozialleistungsträgern (vgl. Abb. 37).

Die Schwerpunkte der direkten Einzahlungen im Sozialbereich bilden mit zusammen 70 bis 80 % die Bundesbeteiligungen an den Kosten der Unterkunft (SGB II) und der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung. Im Ruhrgebiet tragen sie bei Gesamteinzahlungen von 418,5 Euro je Einwohner:in zu 80,0 % der Einzahlungen bei (vgl. Abb. 37). In den westdeutschen Flächenländern ohne NRW (Gesamteinzahlungen von 254,0 Euro/Ew.) sind es nur 71,1 %, wobei die SGB II-Beteiligung deutlich kleiner ausfällt (33,7 zu 48,3 %). Dafür ist der Anteil der Bundesbeteiligung an der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung deutlich größer (37,4 zu 31,7 %). Unterdurchschnittlich fällt im Ruhrgebiet der Beitrag der Sozialkostenentlastung aus dem Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer aus (6,7 %).

⁷⁸ Absorptionsquote = (Auszahlungen für soziale Leistungen abzgl. Einzahlungen für soziale Leistungen) / allgemeine Deckungsmittel * 100.

Tabelle 1:
Bundesbeteiligung an den Leistungen für Unterkunft und Heizung nach § 46 SGB II in %

Jahr	Sockelbetrag+ § 46 Abs. 6 ^a u. 7 ^c	Bildungspaket § 46 Abs. 8*	Sonstige Aufstockungen	insgesamt	Rheinland-Pfalz ^b	Baden-Württemberg ^b	Anmerkungen:
2005	29,10			29,10	39,10	33,10	<p>a Ab 2013 rückwirkende Berechnung und jährliche Festsetzung landesspezifischer Quoten nach Bundesbeteiligungs-Festlegungsverordnung (BBFestV).</p> <p>b Abweichend vom allgemeinen Beteiligungssatz erhalten die Länder Rheinland-Pfalz und Baden-Württemberg einen erhöhten Beteiligungssatz von +10,0 bzw. +4,0 %-Punkten.</p> <p>c Ab 2020: dauerhafte Erhöhung im Zuge der Corona-Entlastungsmaßnahmen.</p> <p>d 2011-2013: Mittagessen, Hort und Schulsozialarbeiter:innen.</p> <p>e 2014: einmalig 25 Mio. Euro wegen Armutszuwanderung (46 Abs. 7 SGB II a. a. F.).</p> <p>f Ab 2015: Stärkung der Kommunalfinanzen (46 Abs. 7 SGB II); Entlastung der Länder und Kommunen, quantitativer und qualitativer Ausbau der Kindertagesbetreuung sowie Änderung Lastenausgleichsgesetz v. 22.12.2014 (500 Mio. Euro; ab 2017 1 Mrd. Euro). Ab 2015 zusätzlich Kommunalinvestitionsförderungsgesetz vom 24.06.2015.</p> <p>Zudem: Verminderung der Quote zur Vermeidung der Bundesauftragsverwaltung: 2018: -2,1 v.H. (rd. 299 Mio. Euro), 2019: -6,9 v.H. (rd. 455 Mio. Euro), 2020: -7,0 v.H. (rd. 995 Mio. Euro), 2021: -9,0 v.H. (rd. 1 275 Mio. Euro)</p> <p>g 2016-2021: Flüchtlingsbedingte KdU-Beteiligung des Bundes (46 Abs. 9 u. 10 SGB II), mit landesspezifischen Quoten nach BBFestV; für das jeweils letzte Jahr vorläufige Werte.</p>
2006	29,10			29,10	39,10	33,10	
2007	31,20			31,20	41,20	35,20	
2008	31,20			31,20	41,20	35,20	
2009	31,20			31,20	41,20	35,20	
2010	23,00			23,00	33,00	27,00	
2011	24,50	5,40	2,80 d	32,70	42,70	36,70	
2012	24,50	5,40	2,80 d	32,70	42,70	36,70	
2013	24,50	3,30	2,80 d	30,60	40,60	34,60	
2014	27,60	3,50	0,18 e	31,28	41,28	35,28	
2015	27,60	3,80	3,70 f	35,10	45,10	39,10	
				Bundesdurchschnitt 35,7			
2016	27,60	4,10	3,70 f +2,90 g	38,30	48,30	42,30	
				Bundesdurchschnitt 38,9			
2017	27,60	4,40	7,40 f +7,70 g	47,1	57,10	51,10	
				Bundesdurchschnitt 47,7			
2018	27,60	4,70	5,80 f +10,50 g	48,6	58,60	52,60	
				Bundesdurchschnitt 49,0			
2019	27,60	4,70	3,30 f +10,90 g	46,5	56,50	50,50	
				Bundesdurchschnitt 47,2			
2020	27,60 +25,00	5,50	3,20 f +11,00 g	72,3	82,3	76,3	
				Bundesdurchschnitt 73,0			
2021	27,60 +25,00	5,00	1,20 f +10,50 g	69,3	79,3	73,3	
				Bundesdurchschnitt 70,0			
2022	27,60 +25,00	5,30	10,20 f	68,1	78,1	72,1	
				Bundesdurchschnitt 68,8			
2023	27,60 +25,00	6,80 vorläufig	10,20 f	69,6	79,6	73,6	
				Bundesdurchschnitt 70,3			

Quelle: JUNHERNHEIRNICH, M./MICOSATT, G.: div. Finanzberichte Metropole Ruhr. Ab 2011 WOHLTMANN, M. (2023): Kreisfinanzen 2022/2023: Kreishaushalte auf Talfahrt. In: Der Landkreis. Jg. 93, H. 10, S. 494.

13 Bundesbeteiligung Kosten der Unterkunft nach SGB II

13.1 Erläuterung

Mit der Einführung der *Grundsicherung für Arbeitssuchende nach SGB II* im Jahr 2005 wurde eine Bundesbeteiligung an den Kosten für Unterkunft und Heizung implementiert. Damals sollten die Kommunen um 2,5 Mrd. Euro entlastet werden. Die Bundesbeteiligung (§ 46 Abs. 5 SGB II) wird mittlerweile anteilig gewährt – seit 2014 27,6 % (vgl. Tab. 1) – und bezieht

sich auf die Höhe der tatsächlichen Aufwendungen in den Kommunen. Ab 2020 erhalten die Kommunen dauerhaft weitere 25,0 %.⁷⁹ Um bei Überschreiten einer 50 %-Beteiligung des Bundes an den Kosten aber nicht die Bundesauftragsverwaltung auszulösen, musste dafür das Grundgesetz geändert werden. Die Grenze wurde auf 74 % hochgesetzt.⁸⁰

Darüber hinaus hat sich die Bundesbeteiligung zu einem Vehikel für weitere Finanztransfers des Bundes an die Kommunen entwickelt.⁸¹ So erhalten die Kommunen als Ausgleich für zusätzliche kommunale Mehr-

⁷⁹ Die Erhöhung erfolgte im Rahmen der pandemiebedingten Stützungsmaßnahmen des Bundes. Vgl. FRAKTIONEN DER CDU/CSU UND SPD (2020): Entwurf eines Gesetzes zur finanziellen Entlastung der Kommunen und der neuen Länder. Berlin. (= BT-Drs. 19/20598).

⁸⁰ Vgl. FRAKTIONEN DER CDU/CSU UND SPD (2020): Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 104a und 143h). Berlin. (= BT-Drs. 19/20595).

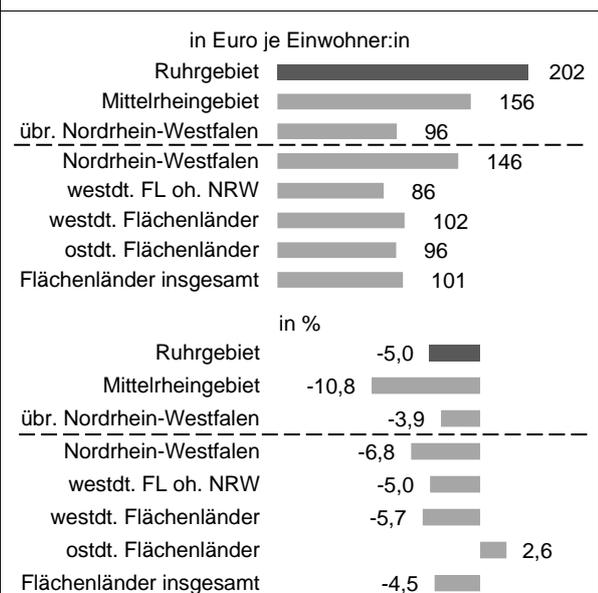
⁸¹ Vgl. dazu kritisch WIXFORTH, J. (2016): Bundesbeteiligung an den Kosten der Unterkunft als Sammelbecken der Kommunalentlastung? In: Wirtschaftsdienst. Jg. 96, H. 7, S. 501-509.

ausgaben (Bildungspaket, Hortkinder, Sozialarbeiter:innen, Warmwasser) weitere Aufstockungen der Bundesbeteiligung. Ab 2015 wird zudem ein Teil aus dem 5-Milliarden-Paket des Bundes zur Sozialausgabenentlastung über diesen Transferweg an die Kommunen ausgezahlt. Von 2016 bis 2021 hatte der Bund auch die flüchtlingsbedingten Kosten der Unterkunft übernommen. Damit lag die Bundesbeteiligung im Jahr 2020 nahe an der neuen Grenze der Bundesauftragsverwaltung von 74 % (vgl. Tab. 1). Damit ist dieser Transferweg für den Bund ausgereizt. Wegen der Begrenzung von vormals 50 % hatte er seit 2015 zusätzlich auch den Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer als Transferweg genutzt. Dort kommt aber kein sozialorientierter Verteilungsschlüssel zum Einsatz (vgl. Kap. 14).

13.2 Niveau der Einzahlungen

Über die Bundesbeteiligung an den Kosten für Unterkunft und Heizung erfolgte 2022 eine Entlastung der Ruhrgebietskommunen um 202 Euro je Einwohner:in (vgl. Abb. 38 u. TB-D16). Sie fiel wegen des anteiligen Ersatzes bei den hohen Fallzahlen (vgl. Abb. 13) überdurchschnittlich hoch aus. Pro Einwohner:in erhielten die Träger der Leistung – kreisfreie Städte und Kreise – im Verdichtungsraum Mittelrheingebiet (156 Euro/Ew.) 29,5 % mehr Finanzmittel. Das Ruhrgebiet

Abbildung 38:
Einzahlungen für Kosten der Unterkunft nach dem SGB II 2022 und ihre Änderung gegenüber dem Vorjahr im regionalen Vergleich



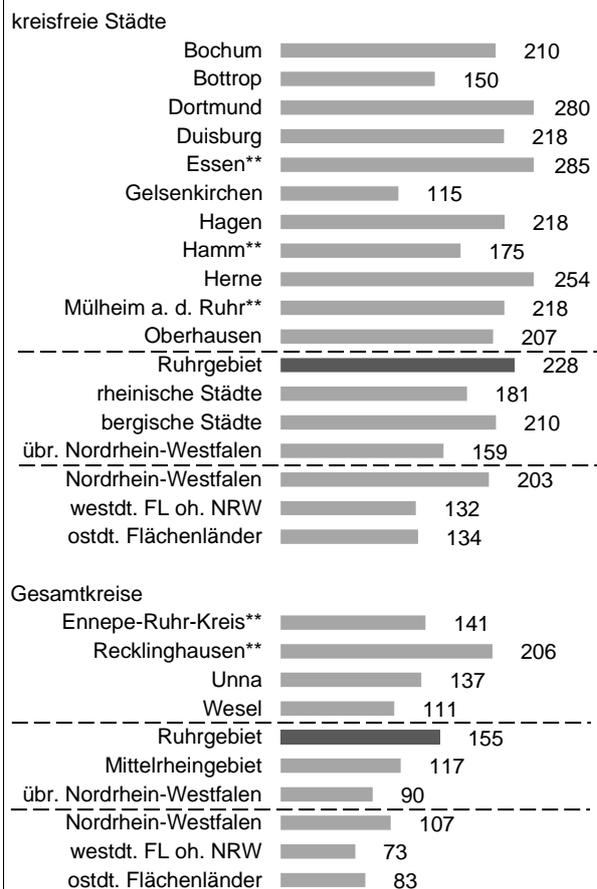
Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben von IT.NRW und DESTATIS.

lag aber sehr deutlich (136,0 %) über dem westdeutschen Durchschnitt ohne NRW (86 Euro/Ew.).

Innerhalb des Ruhrgebietes variierten die Einzahlungen aus der Bundesbeteiligung in den kreisfreien Städten zwischen 150 (Bottrop) und 285 Euro je Einwohner:in (Essen) (vgl. Abb. 39 u. TB-D16).⁸² Neben Essen hoben sich mit ebenfalls hohen Einzahlungen (254 u. 254 Euro/Ew.) die Städte Dortmund und Herne ab. Unter den Kreisen wies vor allem Recklinghausen (206 Euro/Ew.) hohe Einzahlungen auf. In den übrigen Kreisen fielen sie wegen der geringeren Ausgabenbelastung auch geringer aus. Sie lagen dennoch weit über dem Durchschnitt der Kreise der westdeutschen Flächenländer ohne NRW.

Abbildung 39:
Einzahlungen für Kosten der Unterkunft nach dem SGB II 2022 nach kreisfreien Städten und Gesamtkreisen

in Euro je Einwohner:in



** Optionskommunen.

Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben von IT.NRW und DESTATIS.

⁸² Der sehr geringe Betrag für Gelsenkirchen (Vorjahr 215 Euro/Ew.) dürfte mit der Jahresrechnung noch korrigiert werden.

13.3 Entwicklung der Einzahlungen

Gegenüber dem Vorjahr waren die Einzahlungen aus der Bundesbeteiligung an den Kosten für Unterkunft und Heizung im Ruhrgebiet 2022 um -5,0 % gesunken (vgl. Abb. 38 u. TB-D16). Ein Rückgang erfolgte bundesweit flächendeckend in allen Städten und Kreisen. Er ist darauf zurückzuführen, dass die vollständige Übernahme der Kosten der Unterkunft für Flüchtlinge nach dem SGB II im Jahr 2022 nicht mehr fortgesetzt wurde (vgl. Tab. 1). Damit endete auch die zur Vermeidung der Bundesauftragsverwaltung notwendige Übertragung von Finanzmitteln aus der Bundesbeteiligung an den Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer (vgl. Kap. 13). Deshalb spiegeln die Werte für 2022 nun das „Normalniveau“ der Entlastung aus dieser Bundesbeteiligung wider. Der tatsächliche Erstattungssatz für die Kosten für Unterkunft und Heizung lässt sich aber wegen der anderen Transferbeiträge nur schwer ableiten, denn für sie erfolgt jeweils eine Spitzabrechnung.

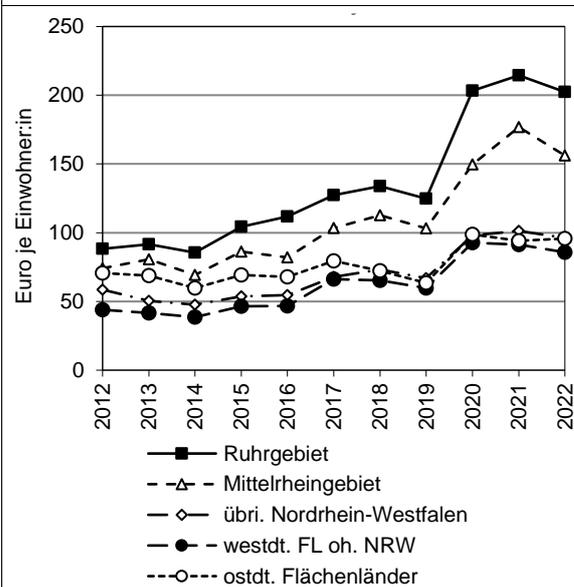
Die mittelfristige Entwicklung der Einzahlungen für die Sozialausgabenentlastung über die Bundesbeteiligung an den Kosten für Unterkunft und Heizung ist geprägt vom Aufwuchs der Zahlungen aus dem 5 Milliarden-Paket (ab 2015) und von der dauerhaften Erhöhung der Bundesbeteiligung um 25 %-Punkte im Jahr 2020 (vgl. Abb. 40 u. TB-D16). Die Dynamik, die sich aus der Entwicklung der Auszahlungen in diesem Hilfebereich ergibt (vgl. Abb. 12) und die damit durch die Entwicklung der Zahl der Bedarfsgemeinschaften und der mietpreisgetriebenen Fallkosten verursacht ist (vgl. Abb. 13), ist dahinter nicht erkennbar.

14 Kostenerstattung über den Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer

14.1 Erläuterung

Im Rahmen des 5 Milliarden-Paketes des Bundes zur Entlastung der Kommunen⁸³ bei ihren Soziallasten ab 2015 wird ein Teil dieses Festbetrags über den Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer (s. Exkurs) gezahlt. Dieser Anteil stockt den Gemeindeanteil entsprechend auf. Die Aufstockung betrug in den Jahren 2015 und 2016 jeweils 500 Mio. Euro und 1,5 Mrd. Euro im Jahr 2017.⁸⁴ Ab dem Jahr 2018 wurde der

Abbildung 40:
Einzahlungen für Kosten der Unterkunft nach dem SGB II 2012 bis 2022 im regionalen Vergleich in Euro je Einwohner:in



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben von IT.NRW und DESTATIS.

Betrag auf sein endgültiges Volumen von 2,4 Mrd. Euro erhöht.

In den Jahren 2018 bis 2021 wurde der reguläre Aufstockungsbetrag zusätzlich erhöht, um kompensatorisch die Bundesbeteiligung an den Kosten der Unterkunft nicht über den für die Bundesauftragsverwaltung kritischen Wert von 49,0 % steigen zu lassen.⁸⁵ 2018 +0,376 Mrd. Euro, 2019 +1,0 Mrd. Euro, 2020 +4,675 und 2021 +4,154 Mrd. Euro. Erst ab 2022 wird der reguläre Zusatzbetrag von 2,4 Mrd. Euro eingehalten.⁸⁶

– Exkurs: Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer –

Der Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer wurde am 1. Januar 1998 zur Kompensation für den kommunalen Einnahmenausfall durch die Abschaffung der Gewerbesteuer eingeführt. Die Beteiligung der Gemeinden am Umsatzsteueraufkommen wurde auf 2,2 % festgelegt.⁸⁷ Bei der Neufassung des Finanzausgleichs zwischen dem Bund und den Ländern wurde der Gemeindeanteil 2020 ergebnisneutral auf 1,99594395 % gesenkt.⁸⁸

Das lokale Steueraufkommen der Gemeinden aus dem Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer ergibt sich

⁸³ Gilt auch für die Stadtstaaten Berlin, Bremen und Hamburg.

⁸⁴ Im Jahr 2017 entfiel von der Aufstockung um 1,5 Mrd. Euro 1 Mrd. Euro auf die Förderung der allgemeinen kommunalen Investitionstätigkeit; vgl. BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN (2019): Beteiligung der Gemeinden am Aufkommen der Umsatzsteuer, a. a. O., S. 3.

⁸⁵ Vgl. § 1 Abs. 1 Gesetz über den Finanzausgleich zwischen Bund und den Ländern (Finanzausgleichsgesetz – FAG) in der Fassung v. 20.12.2001, Stand 19.12.2018.

⁸⁶ Vgl. § 1 Abs. 2 Gesetz über den Finanzausgleich zwischen Bund und den Ländern (Finanzausgleichsgesetz – FAG) in der Fassung v. 20.12.2001, zuletzt geändert am 13.11.2023.

⁸⁷ Vgl. BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN (2023): Beteiligung der Gemeinden am Aufkommen der Umsatzsteuer. Berlin.

⁸⁸ Vgl. § 1 Abs. 2 Gesetz über den Finanzausgleich zwischen Bund und den Ländern (Finanzausgleichsgesetz – FAG) in der Fassung v. 20.12.2001, zuletzt geändert am 02.10.2021.

dabei als Zuweisung nach einem festgelegten Verteilungsschlüssel. Dieser basiert auf wirtschaftsbezogenen Indikatoren, die ursprünglich die Verteilung der entfallenen Gewerbesteuer kompensieren sollten. In mehreren Schritten wurde der Verteilungsschlüssel immer wieder abgeändert,⁸⁹ bis er ab dem Jahr 2018 seine endgültige Form erhielt. Die Verteilung erfolgt auf Basis der folgenden Kriterien:

- zu 25,0 % auf Basis des Anteils der einzelnen Gemeinde am Gewerbesteueraufkommen der letzten sechs verfügbaren Jahre des Realsteuervergleichs,
- zu 50,0 % auf Basis des Anteils der einzelnen Gemeinde an der Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten am Arbeitsort am 30.06. ohne Beschäftigte des öffentlichen Dienstes im engeren Sinne (Grundlage: Beschäftigten- und Entgeltstatistik der letzten drei verfügbaren Jahre nach § 281 SGB III),
- zu 25,0 % auf Basis des Anteils der einzelnen Gemeinde an der Summe der sozialversicherungspflichtigen Entgelte am Arbeitsort ohne Berücksichtigung von Beschäftigten des öffentlichen Dienstes im engeren Sinne (Grundlage: Beschäftigten- und Entgeltstatistik der letzten drei verfügbaren Jahre nach § 281 SGB III).

Die Merkmale „Beschäftigte“ und „Entgelte“ werden dabei mit der Abweichung des gewogenen durchschnittlichen örtlichen Hebesatzes vom gewogenen durchschnittlichen bundesweiten Gewerbesteuer-Hebesatz im jeweiligen Erfassungszeitraum gewichtet.⁹⁰ Der Verteilungsschlüssel gilt für jeweils drei Jahre und wird dann aktualisiert. Für den Berichtszeitraum gilt der Verteilungsschlüssel für die Jahre 2021-2023.

Der wirtschaftsbezogene Verteilungsschlüssel bedeutet, dass wirtschaftsstarke Kommunen ein höheres Einkommen erzielen (vgl. TB-B8). Insofern ist die Verteilung einer Sozialausgabenentlastung kritisch zu sehen, denn diese Belastungen sind vor allem in wirtschaftsschwachen Kommunen besonders ausgeprägt.

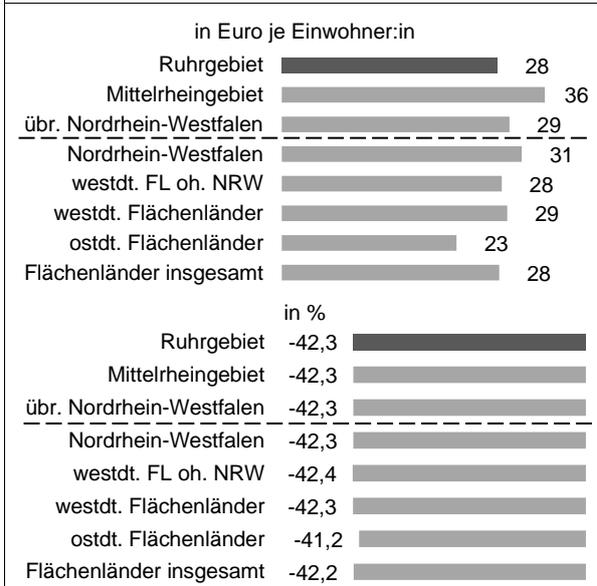
– Endes des Exkurses –

14.2 Niveau der Einzahlungen

Über den Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer erfolgte 2022 eine Entlastung der Ruhrgebietskommunen um 28 Euro je Einwohner:in (vgl. Abb. 41 u. TB-D20). Sie fiel wegen des wirtschaftsbezogenen Verteilungsschlüssels im Vergleich zu wirtschaftsstarken Kommunen geringer aus. Pro Kopf erhielten die Gemeinden im Verdichtungsraum Mittelrheingebiet (36

Euro/Ew.) 27,8 % mehr Finanzmittel. Das Ruhrgebiet lag knapp (-1,9 %) unter dem westdeutschen Durchschnitt ohne NRW (28 Euro/Ew.).

Abbildung 41:
Sozialausgabenentlastung über den Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer 2022 und ihre Änderung gegenüber dem Vorjahr im regionalen Vergleich



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben von IT.NRW und DESTATIS.

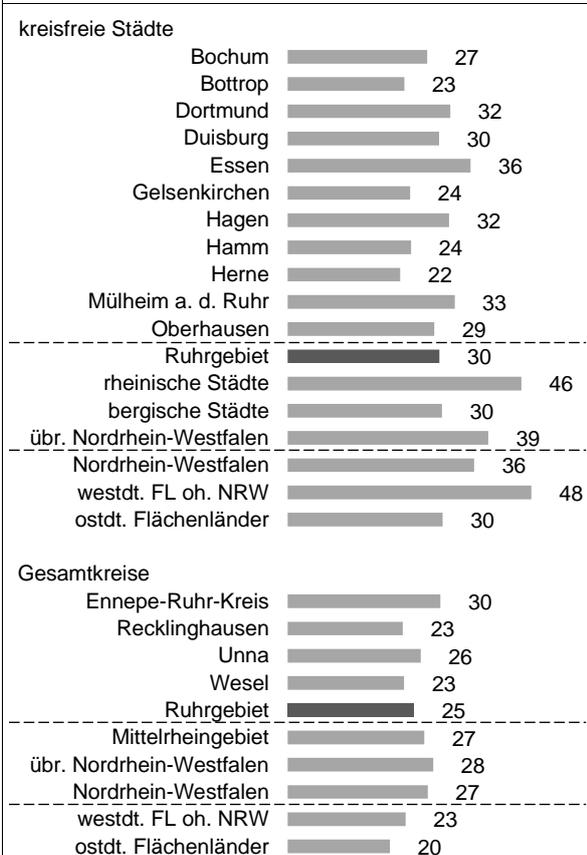
Innerhalb des Ruhrgebietes variierten die Einzahlungen aus der Sozialausgabenentlastung über den Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer zwischen 22 (Herne) und 36 Euro je Einwohner:in (Essen) (vgl. Abb. 42 u. TB-D20). Neben Herne hoben sich mit deutlich geringeren Einzahlungen (23 u. 24 Euro/Ew.) die Städte Bottrop, Gelsenkirchen und Hamm sowie die Gemeinden in den Kreisen Recklinghausen und Wesel von den anderen Kommunen ab.

Markant fallen die kreisfreien rheinischen Städte mit Einzahlungen von 46 Euro je Einwohner:in auf. Darüber lagen die kreisfreien Städte der westdeutschen Flächenländer ohne NRW mit Pro-Kopf-Werten von 48 Euro. Dies belegt die hohe Entlastungswirkung des Verteilungsschlüssels für die wirtschaftsstarken Städte. Dem Ruhrgebiet vergleichbar ist die Situation der kreisfreien Städte Ostdeutschlands, während in den ostdeutschen Kreisen das niedrigste Einzahlungs-niveau festzustellen ist (20 Euro/Ew.).

⁸⁹ Vgl. BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN (2019): Beteiligung der Gemeinden am Aufkommen der Umsatzsteuer, a. a. O., S. 4-8.

⁹⁰ Vgl. ebd., S. 8.

Abbildung 42:
Sozialausgabenentlastung über den Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer 2022 nach kreisfreien Städten und Gesamtkreisen
 in Euro je Einwohner:in



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben von IT.NRW und DESTATIS.

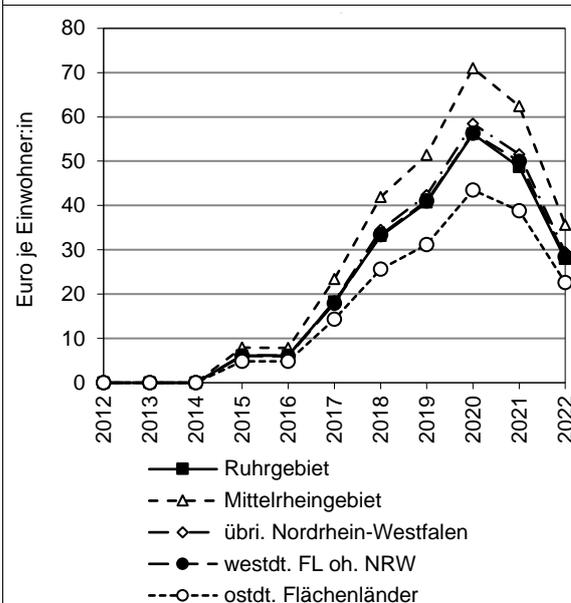
14.3 Entwicklung der Einzahlungen

Gegenüber dem Vorjahr waren die Einzahlungen aus der Sozialausgabenentlastung im Ruhrgebiet 2022 um -42,3 % gesunken (vgl. Abb. 41 u. TB-D20). Dieser Rückgang erfolgte allerdings bundesweit flächendeckend in allen Städten und Gemeinden. Er ist darauf zurückzuführen, dass die vollständige Übernahme der Kosten der Unterkunft für Flüchtlinge nach dem SGB II im Jahr 2022 nicht mehr fortgesetzt wurde und damit die Übertragung von Finanzmitteln aus der Bundesbeteiligung an den Kosten der Unterkunft in den Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer zur Vermeidung der Bundesauftragsverwaltung nicht mehr erforderlich war (vgl. Kap. 13). Damit spiegeln die Werte für 2022 nun das Niveau der Entlastung aus dem 5-Milliarden-Paket wider.

Die mittelfristige Entwicklung der Einzahlungen für die Sozialausgabenentlastung über den Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer war geprägt vom schrittweisen Aufwuchs der Auszahlungen aus dem 5-Milliarden-Pa-

ket und den Umschichtungen zur Vermeidung der Bundesauftragsverwaltung bei der Bundesbeteiligung an den Kosten der Unterkunft im SGB II. Am Ende unterschritt das Pro-Kopf-Niveau im Jahr 2022 überall das Niveau von 2018, dem Jahr, in dem die Sozialausgabenentlastung erstmals voll wirksam geworden war (vgl. Abb. 43 u. TB-D20). Dieser Rückgang bei konstantem Betrag von 2,4 Mrd. Euro liegt an dem zwischenzeitlichen Zuwachs der Bevölkerung um gut eine Million Menschen, davon über 800 000 allein im Jahr 2022. Neben dem Einfluss der Veränderung der Einwohner hatte die Aktualisierung des Verteilungsschlüssels in den Jahren 2018 und 2021 temporär Einfluss auf die räumliche Verteilung.

Abbildung 43:
Sozialausgabenentlastung über den Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer 2012 bis 2022 im regionalen Vergleich
 in Euro je Einwohner:in



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben von IT.NRW und DESTATIS.

15 Ersatz von sozialen Leistungen und von Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderung

15.1 Erläuterung

Der Ersatz von sozialen Leistungen setzt sich zusammen aus Kostenbeiträgen, Aufwandsersatz und Kostenersatz, übergeleiteten Ansprüchen und übergeleiteten Unterhaltsansprüchen gegen bürgerlich-rechtlich Unterhaltsverpflichtete, Leistungen von Sozialleistungsträgern, sonstigen Ersatzleistungen sowie Rückzahlungen gewährter Hilfen (Tilgung und Zinsen von Darlehen). Zum 1. Januar 2020 erfolgte mit In-

krafttreten des Angehörigen-Entlastungsgesetzes⁹¹ eine strukturelle Minderung der sozialen Erstattungsleistungen. Mit dem Gesetz wurden unterhaltsverpflichtete Eltern bzw. Kinder von Menschen, die Leistungen der Hilfe zur Pflege oder andere Leistungen der Sozialhilfe erhalten, entlastet. Sie werden erst ab einem jährlichen Gesamteinkommen von mehr als 100 000 Euro zu Zahlungen herangezogen.⁹² Dies beeinflusste allein die Einzahlungen für Leistungen, die in Einrichtungen erfolgen, denn hier finden in der Regel die sehr kostenintensiven Sozialleistungen statt (Hilfe zur Pflege, Leistungen der Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderung). Für Leistungen außerhalb von Einrichtungen war dagegen ein deutlicher Zuwachs an Einzahlungen festzustellen. Hierbei könnte auch die Neuorganisation der Eingliederungshilfe zu einer Verschiebung mit beigetragen haben.

15.2 Ersatz für Leistungen der Sozialhilfe außerhalb von Einrichtungen

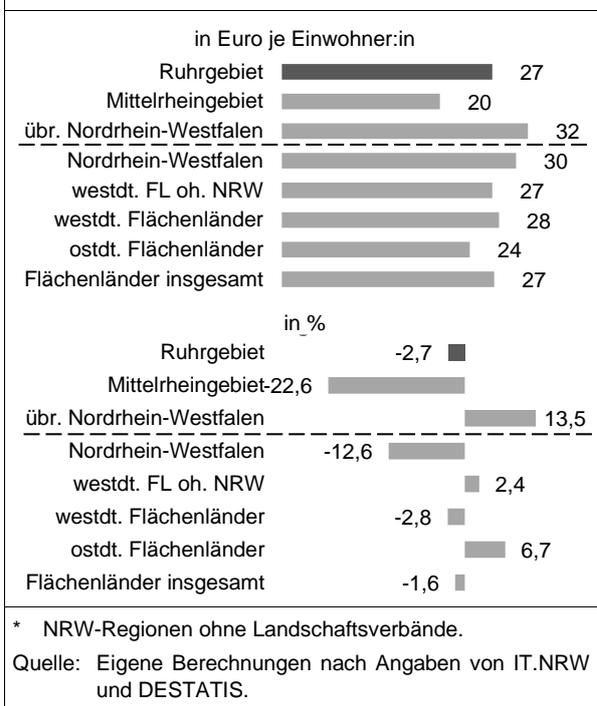
15.2.1 Niveau der Einzahlungen

Im Jahr 2022 nahmen die Kommunen im Ruhrgebiet für den Ersatz für Leistungen der Sozialhilfe außerhalb von Einrichtungen einen Betrag von 139,6 Mio. Euro ein. Das entsprach 27 Euro je Einwohner:in (vgl. Abb. 44 u. TB-D17). Pro Kopf vereinnahmten die Gemeinden im Verdichtungsraum Mittelrheingebiet (20 Euro/Ew.) um -24,9 % geringere Finanzmittel; im übrigen Nordrhein-Westfalen (32 Euro/Ew.) wurde hingegen 17,0 % mehr eingenommen. Das Ruhrgebiet lag im westdeutschen Durchschnitt ohne NRW (27 Euro/Ew.).

Die Einzahlungsniveaus der Städte, Gemeinden und Kreise wurden im regionalen Vergleich nur in einem geringen Umfang von den Einzahlungen der Landschaftsverbände verzerrt. Sie erhielten 2022 3,5 Euro je Einwohner:in, wodurch Nordrhein-Westfalen insgesamt (30 Euro/Ew.) etwas überdurchschnittlich hohe Einnahmen verzeichnete. Gemessen an den Gesamteinzahlungen unterscheiden sich die Quoten aber nicht (vgl. TB-D17).

Innerhalb des Ruhrgebietes variierten die Einzahlungen aus dem Ersatz sozialer Leistungen zwischen 6 (Bochum u. Hagen) und 43 Euro je Einwohner:in (Essen) bzw. 57 Euro je Einwohner:in im Kreis Recklinghausen (vgl. TB-D17). Die räumlichen Unterschiede waren dabei seit 2012 nahezu stabil.

Abbildung 44:
Erstattung und Kostenersatz für Leistungen der Sozialhilfe außerhalb von Einrichtungen 2022 und ihre Änderung gegenüber dem Vorjahr im regionalen Vergleich



15.2.2 Entwicklung der Einzahlungen

Gegenüber dem Vorjahr waren die Einzahlungen aus dem Ersatz für soziale Leistungen 2022 im Ruhrgebiet um -2,7 % leicht gesunken (vgl. Abb. 44 u. TB-D17). Im regionalen Vergleich zeigen sich allerdings sehr unterschiedliche Dynamiken. Innerhalb Nordrhein-Westfalens können dafür auch nicht abgeschlossene Buchungen in der vorläufigen Kassenstatistik verantwortlich gemacht werden. Außerhalb Nordrhein-Westfalens bestand eine Tendenz zum Einnahmewachstum.

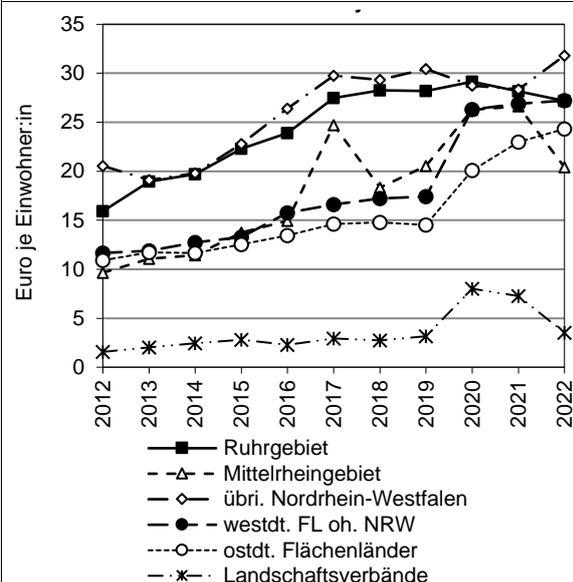
Die langfristige Entwicklung ab 2012 war bis 2018 geprägt von einem Aufwuchs der Einzahlungen, der im Ruhrgebiet und im übrigen Nordrhein-Westfalen dann in eine Stagnation überging (vgl. Abb. 45 u. TB-D17). Im Mittelrheingebiet, im westdeutschen Durchschnitt ohne NRW sowie in den ostdeutschen Kommunen erfolgt der Aufwuchs von einem geringeren Niveau aus. Im Jahr 2020 kam es dann zu einem Einnahmensprung, der die regionalen Disparitäten nahezu egalisiert hat. Dies weist auf eine strukturelle Änderung außerhalb Nordrhein-Westfalens hin. In den Flächenländern nahmen die Einzahlungen von 2019 auf 2020 um

91 Gesetz zur Entlastung unterhaltsverpflichteter Angehöriger in der Sozialhilfe und in der Eingliederungshilfe v. 10.12.2019.

92 Vgl. BUNDESREGIERUNG (2019): Entwurf eines Gesetzes zur Entlastung unterhaltsverpflichteter Angehöriger in der Sozialhilfe und in der Eingliederungshilfe. Berlin. (= BT-Drs. 19/

13399). Die Mehrkosten von Ländern und Kommunen wurden im Gesetzentwurf einschl. weiterer Regelungen wie die Abschaffung des Kostenbeitrags der Eltern in der Eingliederungshilfe auf rd. 300 Mio. Euro geschätzt. Vgl. ebd., S. 5.

Abbildung 45:
Erstattung und Kostenersatz für Leistungen der Sozialhilfe außerhalb von Einrichtungen 2012 bis 2022 im regionalen Vergleich
in Euro je Einwohner:in



* NRW-Regionen ohne Landschaftsverbände.

Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben von IT.NRW und DESTATIS.

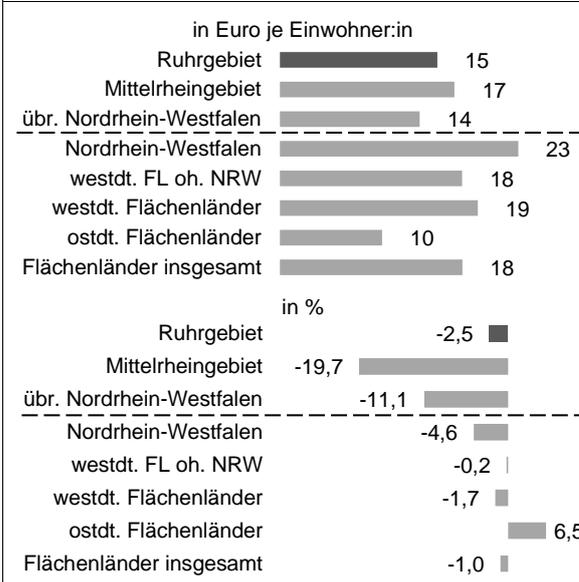
572 Mio. Euro zu. Dies könnte auch mit der Reform der Eingliederungshilfe im Zusammenhang stehen, denn parallel nehmen Einzahlungen für Leistungen in Einrichtungen um 1,49 Mrd. Euro ab (vgl. Abb. 47). Dies ist zwar ganz wesentlich auf das Angehörigen-Entlastungsgesetz zurückzuführen. Jedoch war dessen Effekt deutlich geringer eingeschätzt worden (vgl. Fußnote 92).

15.3 Erstattungen für Leistungen der Sozialhilfe in Einrichtungen

15.3.1 Niveau der Einzahlungen

Für den Ersatz für Leistungen der Sozialhilfe in Einrichtungen nahmen die Kommunen im Ruhrgebiet im Jahr 2022 einen Betrag von 78,3 Mio. Euro ein. Das entsprach 15,3 Euro je Einwohner:in (vgl. Abb. 46 u. TB-D18). Pro Kopf vereinnahmten die Gemeinden im Verdichtungsraum Mittelrheingebiet (17 Euro/Ew.) etwas mehr, im übrigen Nordrhein-Westfalen (14 Euro/Ew.) hingegen etwas weniger. Der Vergleich zum westdeutschen Durchschnitt ohne NRW (18 Euro/Ew.) muss allerdings beachten, dass in Nordrhein-Westfalen die Landschaftsverbände bei Leistungen in Einrichtungen einen hohen Anteil haben und dementsprechend auch die Einzahlungen höher ausfallen (8 Euro/Ew.). Dadurch liegt Nordrhein-Westfa-

Abbildung 46:
Erstattung und Kostenersatz für Leistungen der Sozialhilfe in Einrichtungen 2022 und ihre Änderung gegenüber dem Vorjahr im regionalen Vergleich



* NRW-Regionen ohne Landschaftsverbände.

Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben von IT.NRW und DESTATIS.

len insgesamt (23 Euro/Ew.) deutlich über dem Einzahlungsniveau außerhalb des Landes (vgl. TB-D18). Innerhalb des Ruhrgebietes variierten die Einzahlungen aus dem Ersatz sozialer Leistungen zwischen zwei (Bochum u. Essen) und 4 Euro je Einwohner:in (Herne) (vgl. TB-D18). Wie bei den Zahlungen für Leistungen außerhalb von Einrichtungen waren die räumlichen Unterschiede seit 2012 nahezu stabil.

15.3.2 Entwicklung der Einzahlungen

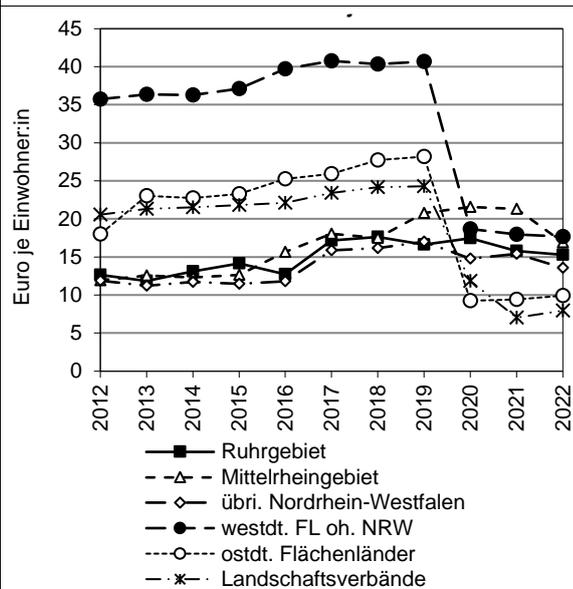
Gegenüber dem Vorjahr waren die Einzahlungen aus dem Ersatz für soziale Leistungen 2022 im Ruhrgebiet um -2,5 % leicht gesunken (vgl. Abb. 46 u. TB-D18). Im regionalen Vergleich zeigen sich allerdings deutlich höhere Rückgänge im Mittelrheingebiet (-19,7 %) und dem übrigen Nordrhein-Westfalen (-11,1 %). Der Minderung der Einzahlungen bei den Städten, Gemeinden und Kreisen in Nordrhein-Westfalen stand allerdings ein kräftiger Zuwachs bei den Landschaftsverbänden (14,8 %) gegenüber, so dass hier auch noch Wirkungen aus Zuständigkeitsänderungen durch die Reform der Eingliederungshilfe zu vermuten sind. In den übrigen westdeutschen Flächenländern stagnierten die Einzahlungen, während sie in Ostdeutschland deutlich zunahmten (6,5 %).

Die langfristige Entwicklung seit 2012 war geprägt von einem mäßigen Aufwuchs der Einzahlungen bis 2019. Ihm folgte dann im Jahr 2020 flächendeckend in den

Ländern eine Halbierung der Einzahlungen (-1,49 Mrd. Euro) (vgl. Abb. 47 u. TB-D18). Davon waren die Städte, Gemeinden und Kreise in Nordrhein-Westfalen jedoch kaum betroffen, denn dieser Rückgang vollzog sich fast ausschließlich bei den höheren Kommunalverbänden bzw. den überörtlichen Trägern der Sozialhilfe. Im Ruhrgebiet wie auch im sonstigen Land NRW stagnierten die Einzahlungen hingegen seit 2017 bzw. sind leicht rückläufig. Der Einnahmerückgang bei den nordrhein-westfälischen Landschaftsverbänden dürfte aber auf die Umlagen zurückwirken, die die Verbände von den kreisfreien Städten und den Kreisen erheben (vgl. Kap. 6.3). Dieser komplexe Wirkungsmechanismus kann hier aber nicht nachvollzogen werden.

Abbildung 47:
Erstattung und Kostenersatz für Leistungen der Sozialhilfe in Einrichtungen 2012 bis 2022 im regionalen Vergleich

in Euro je Einwohner:in



* NRW-Regionen ohne Landschaftsverbände.

Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben von IT.NRW und DESTATIS.

16 Bundesbeteiligung Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung

16.1 Erläuterung

Der Bund hatte seine eher geringe Beteiligung an der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung von 2012 bis 2014 schrittweise auf 100 % der Nettoausgaben hochgefahren. Mit der vollständigen Übernahme (ohne Personal- und Sachaufwand) hat das zu einer wesentlichen Entlastung der Kommunen bei den Sozialausgaben beigetragen. Bundesweit handelt es sich um einen Betrag von 8,9 Mrd. Euro (2022); auf die Flächenländer entfallen davon 7,6 Mrd. Euro.

In Nordrhein-Westfalen wurde für diese Bundesbeteiligung ab 2013 in der Finanzrechnungsstatistik ein eigenes Buchungskonto eingeführt. Allerdings fehlt für bundesweite Vergleiche eine entsprechende Gruppierung in den Daten des Statistischen Bundesamtes. Eine Analyse über die Auswertung der Finanzrechnungsstatistik nach Produktgruppen zeigte keine plausiblen Ergebnisse (vgl. auch TB-D19). Deshalb werden hier für die Bundesländer Daten des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales einbezogen, die allerdings nur eine Näherungsgröße darstellen, da sie nicht jahresbezogen erfasste Angaben enthalten.⁹³

16.2 Niveau der Einzahlungen

Durch die Bundesbeteiligung an der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung erhielten die Ruhrgebietskommunen 2022 eine Entlastung um 681 Mio. Euro bzw. um 133 Euro je Einwohner:in (vgl. Abb. 48 u. TB-D19). Sie fiel zusammen mit dem Verdichtungsraum Mittelrheingebiet (136 Euro/Ew.) um rund 40 % höher aus als im westdeutschen Durchschnitt ohne NRW (95 Euro/Ew.). Angesichts der höheren Empfängerichte gerade bei dieser Leistungsart (vgl. TB-D2 u. TB-D7), ist das höhere Einzahlungsniveau plausibel.

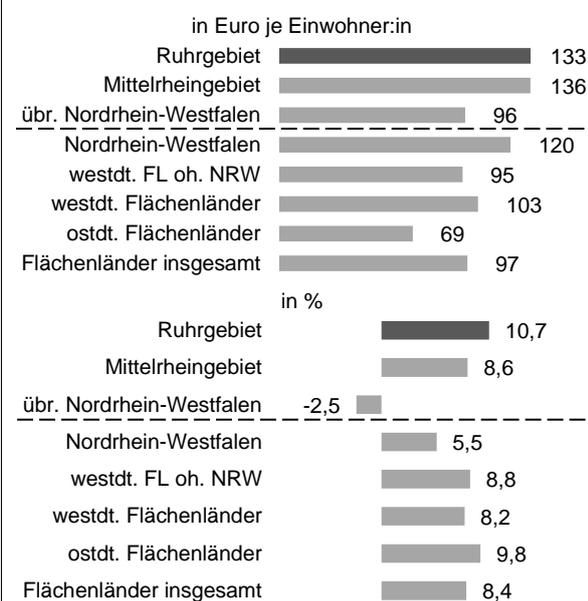
Innerhalb des Ruhrgebietes variierten die Einzahlungen aus der Bundesbeteiligung zwischen 92 bzw. 96 (Kreis Wesel u. Bottrop) und 175 Euro je Einwohner:in (Dortmund) (vgl. Abb. 50 u. TB-D19). Die Großstädte wiesen besonders hohe Einzahlungen auf, so auch die rheinischen Städte.

93 Vgl. online <https://www.bmas.de/DE/Soziales/Sozialhilfe/Grundsicherung-im-Alter-und-bei-Erwerbsminderung/daten-zur-grundsicherung-im-alter-und-bei-erwerbsminderung.html;jsessionid=>

<https://www.bmas.de/DE/Soziales/Sozialhilfe/Grundsicherung-im-Alter-und-bei-Erwerbsminderung/daten-zur-grundsicherung-im-alter-und-bei-erwerbsminderung.html;jsessionid=>

Text2 (Stand 17.04.2023).

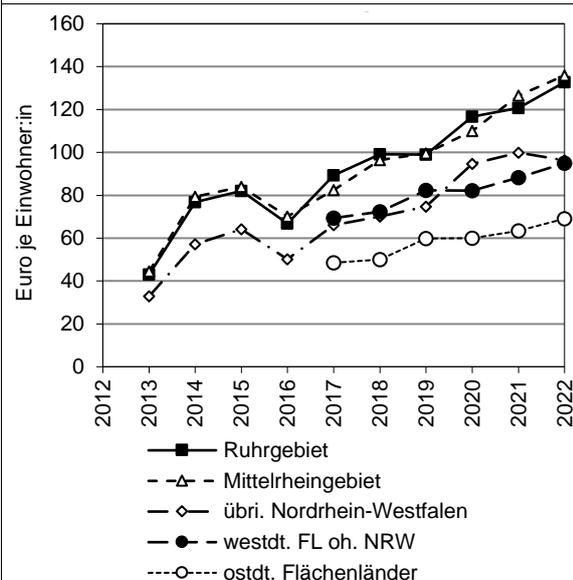
Abbildung 48:
Bundesbeteiligung an der Grundsicherung im
Alter und bei Erwerbsminderung 2022 und ihre
Änderung gegenüber dem Vorjahr im regionalen
Vergleich*



* Werte außerhalb Nordrhein-Westfalens im Rahmen einer Modellrechnung eingebunden.

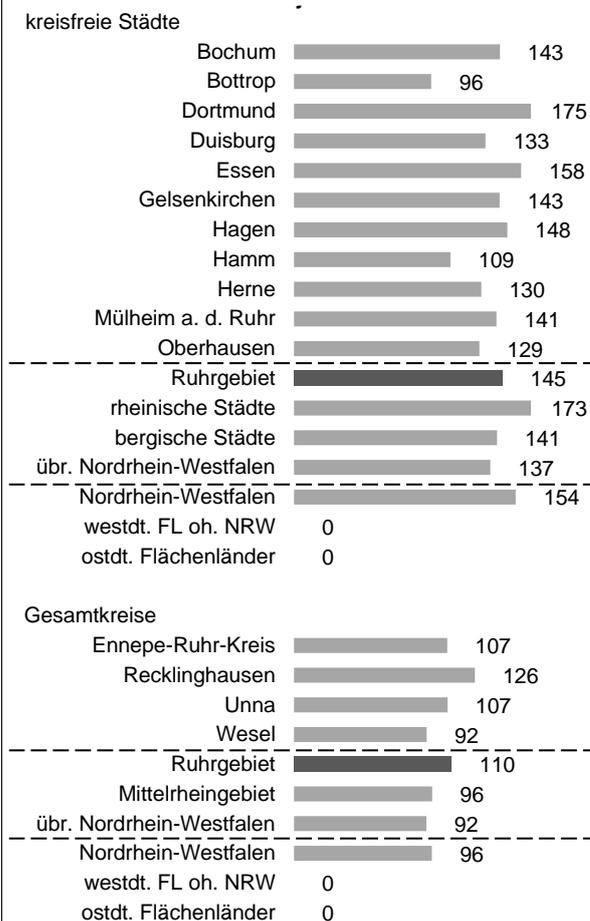
Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben von IT.NRW und DESTATIS und BMAS.

Abbildung 49:
Bundesbeteiligung an der Grundsicherung im
Alter und bei Erwerbsminderung 2012 bis 2022 im
regionalen Vergleich
in Euro je Einwohner:in



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben von IT.NRW und DESTATIS.

Abbildung 50:
Bundesbeteiligung an der Grundsicherung im
Alter und bei Erwerbsminderung 2022 nach
kreisfreien Städten und Gesamtkreisen*
in Euro je Einwohner:in



* Kreisergebnisse liegen außerhalb Nordrhein-Westfalens nicht vor.

Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben von IT.NRW und DESTATIS.

16.3 Entwicklung der Einzahlungen

Gegenüber dem Vorjahr waren die Einzahlungen aus der Bundesbeteiligung an der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung im Ruhrgebiet 2022 um 10,7 % gestiegen (vgl. Abb. 48 u. TB-D19). Dieser Zuwachs lag leicht über dem Anstieg im Mittelrheingebiet bzw. dem Durchschnitt in den westdeutschen Flächenländern ohne NRW. (8,6 bzw. 8,8 %). Außerhalb der Verdichtungsräume nahm die Bundesbeteiligung im übrigen Nordrhein-Westfalen hingegen um -2,5 % ab. Dieser Rückgang wird allerdings sehr stark durch eine Halbierung der Einzahlungen in der Stadtregion Aachen geprägt (von 201 auf 130 Euro/Ew.), so dass hier auch die Jahresrechnung abgewartet werden muss, um die Entwicklung qualifizieren zu können.

Die mittelfristige Entwicklung der Einzahlungen aus der Bundesbeteiligung an der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung ist bundesweit von einem kontinuierlichen und starken Aufwuchs geprägt (vgl. *Abb. 49 u. TB-D19*). Einzig im Jahr 2016 erfolgte temporär ein Rückgang. Da die Zahl der Leistungsberechtigten aber auch im Jahr 2016 weiter gewachsen war (vgl. *TB-D7*), kann dieser nur aus einer Zahlungsbesonderheit herrühren.

Seit Beginn der Datenerfassung für die Einzahlungen hat sich das Einzahlungsvolumen verdreifacht. Im Ruhrgebiet ist es von 43 auf 133 Euro je Einwohner:in angestiegen: +208,2 %. Im strukturell vergleichbaren Mittelrheingebiet war der Einzahlungszuwachs mit 205,3 % gleich hoch und auch das übrige Nordrhein-Westfalen blieb mit einem Zuwachs von 192,8 % nur wenig darunter. Im nordrhein-westfälischen Durchschnitt waren es hingegen nur 152,0 %, denn die Zahlungen an die Landschaftsverbände in den Jahren 2013 bis 2015 gingen durch eine Zuständigkeitsänderung in den Folgejahren auf die kreisfreien Städte und Kreise über.

Die Dynamik der Einzahlungsentwicklung spiegelt, da es sich um eine vollständige Übernahme der Nettoaufgaben handelt, die Dynamik der Auszahlungen wider. Sie zeigt, wie auch der Zuwachs der Empfänger:innen (vgl. *TB-D7*), eine wachsende Armut. Dies betrifft vor allem die Altersarmut, denn die Zahl von Hilfen im Alter stieg von 2012 bis 2022 (jew. 31.12.) im Ruhrgebiet um 41,0 % (Flächenländer insgesamt 43,0 %), während die Zahl der Empfänger:innen wegen Erwerbsminderung „nur“ um 17,8 (24,0 %) angestiegen war.

An der Dynamik ist erkennbar, wie wichtig diese Entlastung durch den Bund für die Kommunen ist, die ansonsten heute rund 7,5 Mrd. Euro mehr an sozialen Leistungen aus ihren Haushalten hätten aufbringen müssen. Die Altersarmut schlägt aber nicht nur bei der Grundsicherung durch. Auch die Hilfe zur Pflege ist betroffen, wenn andere Sozialleistungen eine Lücke hinterlassen. Angesichts der Alterung der Bevölkerung dürfte das für die kommenden Jahre zu einem großen Problem werden.

17 Finanzierung über den Soziallastenansatz der Schlüsselzuweisungen

Den Schlüsselzuweisungen kommt im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs die Aufgabe zu, die

kommunalen Einnahmen so weit zu ergänzen, dass alle Gemeinden ohne Berücksichtigung besonderer Aufgaben über eine finanzielle Mindestausstattung für ihre Aufgabenerfüllung verfügen können. Die Höhe der Schlüsselzuweisungen ergibt sich für jede Gemeinde aus der Differenz zwischen der Ausgangsmesszahl, die den normierten Ausgabenbedarf zu quantifizieren versucht, und der normierten Steuerkraftmesszahl, die die Steuerkraft der Gemeinde wiedergeben soll. Auf diesem Weg können mittelbar auch überdurchschnittlich hohe lokale Sozialausgaben durch den kommunalen Finanzausgleich mitfinanziert werden. Entsprechend der sozialen Belastung wird dazu ein Bedarfswert ermittelt, der den übrigen Bedarfen in der Ausgangsmesszahl hinzugerechnet wird.⁹⁴

In Nordrhein-Westfalen erfolgt eine einzelgemeindliche Messung der sozialen Belastung über den Soziallastenansatz (§ 8 Abs. 5 GFG 2022 NRW). Dazu wird auf der Ebene der Gemeinden die Zahl der Bedarfsgemeinschaften der Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem SGB II herangezogen. Diese Zahl wird mit dem Faktor 18,56 (2022) multipliziert. Der so berechnete Soziallastenansatz wird mit den übrigen Bedarfskennzahlen (Hauptansatz, Beschulthenansatz, Zentralitätsansatz und Flächenansatz) zum Gesamtansatz zusammengefasst.

Für das Jahr 2022 betrug der Gesamtansatz der nordrhein-westfälischen Gemeinden 44 072 732,5.⁹⁵ Der Soziallastenansatz hatte daran einen Anteil von 33,3 % (14 673 517,44). Er war nach dem einwohnerorientierten Hauptansatz (47,2 %) der zweitstärkste Ansatz. Lokal variierte der Ansatz allerdings stark. Am geringsten fiel er mit 8,6 und 9,0 % in den Gemeinden Heek und Schöppingen (Kreis Borken [19,1 %]) aus. An der Spitze lagen mit 49,9 und 46,0 % die kreisfreien Städte Gelsenkirchen und Herne.

Der Bedarf führt allerdings nicht direkt zu Schlüsselzuweisungen. Er wird mit der Steuerkraft abgeglichen. Gelsenkirchen und Herne wiesen eine Steuerkraft auf, die um 29,2 bzw. 43,8 % unter dem Landesdurchschnitt lag. Insofern muss zwischen der soziallastenbedingten und der steuerschwächebedingten Aufstockung der kommunalen Finanzen aus den Schlüsselzuweisungen unterschieden werden. Zum Vergleich: Die kreisfreie Stadt Düsseldorf weist ebenfalls hohe Soziallasten auf. Der Anteil des Soziallastenansatzes am Gesamtansatz betrug aber nur 28,5 %, weil unter anderem der Zentralitätsansatz (17,0 %) eine überdurchschnittlich hohe Bedeutung hat. Zudem lag die Steuerkraft bei 181,1 % des Landesdurchschnitts.

⁹⁴ Vgl. WOHLTMANN, M. (2023): Der kommunale Finanzausgleich 2022/2023 unter besonderer Berücksichtigung der Land-

kreise: Rechtliche Grundlagen. In: Der Landkreis. Jg. 93, H. 10, S. 589.

⁹⁵ Summe der errechneten Bedarfseinheiten.

Düsseldorf erhielt somit keine Schlüsselzuweisungen. Wie hoch der Anteil der soziallastenbedingten Kofinanzierung aus dem kommunalen Finanzausgleich ist, ließe sich wegen des Zusammenspiels von Bedarf und Steuerkraft nur über eine Modellrechnung ermitteln.

Der Soziallastenansatz verteilt Finanzmittel aus dem Volumen der Schlüsselzuweisungen allerdings nur um. Seine Einführung in Nordrhein-Westfalen im Jahr 1988 war nicht mit einer Erhöhung der Finanzausgleichsmasse verbunden, die den ansteigenden kommunalen Ausgabenbedarf für soziale Leistungen hätte abdecken können. Im Gegenteil: Zuvor war von 1981 bis 1986 die Verbundquote, die den Anteil der Finanzausgleichsmasse am Aufkommen des Landes aus den Gemeinschaftssteuern bestimmt, von 28,5 auf 23 % gesenkt worden. Eine Kompensation für den Ausfall der Finanzmittel erfolgte kaum.

18 Fazit und Reformoptionen

Die Dynamik der sozialen Leistung ist weiter ungebrochen und das Ruhrgebiet überdurchschnittlich stark belastet. Die seit 2012 deutlich aufgestockten Bundesbeteiligungen an den Sozialausgaben der Kommunen haben zwar auch im Ruhrgebiet ihre Wirkung nicht verfehlt. An den räumlichen Disparitäten in Deutschland hat das aber nur wenig geändert. Der regionale Mehraufwand gegenüber dem Durchschnitt der Kommunen der westdeutschen Flächenländer ohne Nordrhein-Westfalen betrug 2022 pro Kopf 319 Euro, was einer absoluten Zusatzausgabe von 1,64 Mrd. Euro entsprach. Die Nettobelastung durch Sozialausgaben beanspruchte im Ruhrgebiet 34,8 % der allgemeinen Deckungsmittel zu 24,9 % in Westdeutschland ohne NRW.

Der Befund wirft vier Fragen auf:

- Wie kann der Dynamik der Sozialausgaben und –daraus resultierend – der Verdrängung anderer wichtiger Aufgaben der Kommunen Einhalt geboten werden?
- Wie können die regionalen Disparitäten der Belastung mit Sozialausgaben abgebaut und die fiskalische Gleichwertigkeit der Kommunen gestärkt werden?
- Ist die Finanzierungsverantwortung für das letzte Netz der sozialen Sicherung in Deutschland in allen Fällen immer noch richtig bei den Kommunen angesiedelt?
- Wie lässt sich das komplexe und bürokratisch weit ausdifferenzierte System der kommunalen Leistungen zieladäquater ausgestalten und besser administrieren?

Die Antworten auf die Fragen und damit die Reformoptionen lassen sich in drei Kategorien unterteilen:

- **Neuverteilung der Soziallasten:** Die Zuordnung sozialer Leistungen zu den kommunalen Aufgaben hat eine lange Tradition. Die Durchführungsverantwortung ist wegen der lokalen Nähe zu den Betroffenen durchaus richtig angelegt. Für die Finanzierungsverantwortung muss das aber immer wieder neu unter dem Aspekt der lokalen Einflussnahme (kommunaler Handlungsspielraum) und der verfügbaren Finanzmittel hinterfragt werden (*vgl. Kap. 18.1*).
- **Ursachenbekämpfung:** Will man die Ausgaben im Sozialbereich senken, die regionalen Disparitäten abbauen und damit auch die Dynamik stoppen, muss man an die Ursachen des Leistungsbezuges herangehen. Sind diese erkannt, ist mit entsprechend zieladäquaten Instrumenten und Maßnahmen gegenzusteuern, damit insbesondere die Fallzahlen reduziert werden (*vgl. Kap. 18.2*).
- **Regulierung und Steuerung:** Kosten sozialer Leistungen entstehen nicht nur direkt durch die gesetzlich festgelegten Leistungsansprüche. Sie entstehen auch durch deren Administration. Insofern können die gesetzlichen Regelungen im Sozialbereich auf Hemmnisse überprüft und Verfahrensregelungen (Fallmanagement) auf Optimierungsbedarf sowie Möglichkeiten des Missbrauchs untersucht werden (*vgl. Kap. 18.3*).

Eine Kostenbegrenzung durch eine Absenkung der Leistungsansprüche ist zwar ebenso möglich und im Einzelfall auch zu diskutieren. Dies sowie die Entscheidung darüber ist aber primär dem sozial- und wirtschaftspolitischen Diskurs zuzurechnen und kann mit der hier anstehenden analytischen Debatte lediglich vorbereitet werden.

18.1 Neuverteilung der Soziallasten

Eine Neuverteilung der Soziallasten ließe sich kurzfristig durch eine weitere Erhöhung der Finanzierungsbeteiligungen des Bundes und der Länder erreichen. Hierfür bestehen durchaus Ansatzpunkte und auch handfeste Notwendigkeiten wie etwa ein Inflationsausgleich für die Entwertung des 5-Milliarden-Paketes des Bundes aus dem Jahr 2018 und seine darauf aufbauende Dynamisierung (*vgl. Kap. 18.1.1*). Eine quantitative Lastenverschiebung ändert aber nichts an der strukturellen Grundsituation. Ob beispielsweise die Hilfe zur Pflege oder die Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderung in die kommunale Finanzverantwortung gehören, ist mehr als fraglich, denn in diesen Fällen haben die Kommunen weder einen Ermessensspielraum noch eine Einwirk-

möglichkeit auf den Ursachenkontext. Sie sind schlicht Zahler für Leistungsansprüche, die von anderen Stellen bewilligt werden. Hier gilt es, in eine Grundsatzdiskussion einzusteigen, die zumindest eine Interessensquote beim Bund als Gesetzgeber bzw. den Ländern als Befürworter im Bundesrat verortet (vgl. Kap. 18.1.2).

18.1.1 Erhöhung der Bundes- und Landeszuweisungen

Kurzfristig umsetzbar wäre zur schnellen fiskalischen Entlastung der Kommunen eine Erhöhung der Bundeszuschüsse zu den sozialen Leistungen oder auch eine Erhöhung der Finanzausgleichsmassen durch die Länder.

– Inflationsausgleich und Dynamisierung des 5-Milliarden Paketes –

Der seit 2015 vom Bund gewährte und ab 2018 vollständig ausgezahlte Festbetrag zur Sozialausgabenentlastung der Kommunen in Höhe von 5,0 Mrd. Euro unterliegt der Entwertung durch die Inflation. Gemessen an der Entwicklung der allgemeinen Verbraucherpreise war bereits bis 2021 eine Minderung um 247 Mio. Euro (-4,9 %) auf einen realen Wert von 4,75 Mrd. Euro erfolgt (vgl. Tab. 2). Der Wertverlust ist durch die Inflation in den Jahren 2022 und 2023 deutlich beschleunigt worden. Im Jahresdurchschnitt 2023 war die reale Entlastung nur noch 4,16 Mrd. Euro wert. Ein Entlastungsbetrag von 836 Mio. Euro (16,7 %) steht real nun nicht mehr zur Verfügung.

Die Entlastungsmaßnahme verliert aber nicht nur durch die Inflation ihre Wirkung. Auch der seit 2018 erfolgte „normale“ Zuwachs der Sozialausgaben wird nicht kompensiert. Insofern ist es notwendig, dass die Entlastung entsprechend der inflationsbedingten Entwertung und des Zuwachses der Sozialausgaben aufgestockt und anschließend für die Folgejahre dynamisiert wird.

Diese „alte“ Forderung der Kommunen⁹⁶ hat nun die nordrhein-westfälische Landesregierung aufgegriffen und dazu eine Bundesratsinitiative gestartet. Darin fordert sie eine Anhebung des Betrages um mindestens 5 Mrd. Euro und die anschließende Dynamisierung der Maßnahme.⁹⁷ Die Verdoppelung hält sie auch deshalb für notwendig, weil zwischen 2017 bis 2022 die Ausgaben für die Eingliederungshilfe um jahresdurchschnittlich 1,2 Mrd. Euro angewachsen sind (vgl. auch Kap. 6.4).

⁹⁶ Vgl. etwa AKTIONSBÜNDNIS: FÜR DIE WÜRDE DER STÄDTE (2017): Saarbrücker Resolution zur Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse vom 9. November 2017, S. 3. Online unter https://www.muelheim-ruhr.de/cms/shared/datei_download.php?uid=ccd11aa05b88dc1ffa55c59e74a35bd5 (Abruf: 22.02.2024).

Tabelle 2:
Inflationsbedingte Entwertung des 5-Milliarden-Paketes des Bundes zur Entlastung der Kommunen von Sozialausgaben 2018 bis 2023

Jahr	Verbraucherpreisindex Veränderungsrate zum Vorjahr	5-Milliarden-Paket Jährliche Entwertung in Mio. Euro	
		Pro Jahr	kumuliert
2018		5.000	
2019	1,4	-70	4 930
2020	0,5	-25	4 905
2021	3,1	-152	4 753
2022	6,9	-328	4 425
2023	5,9	-261	4 164
Summe		-836	

Quelle: Eigene Berechnung nach Angaben von STATISTISCHES BUNDESAMT, GENESIS-ONLINE: Statistik 61111 – Verbraucherpreisindex für Deutschland, Jahresdurchschnitt (Abruf 19.02.2024).

– Soziallastenorientierter Verteilungsschlüssel für den Soziallastenausgleich über den Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer –

Der mit 2,4 Mrd. Euro größte Einzelposten des 5-Milliarden-Paketes des Bundes zum Soziallastenausgleich wird über den Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer ausgeteilt (vgl. Kap. 14). Anders als die Verteilung des 1,6 Mrd. Euro-Anteils über die Bundesbeteiligung an den Kosten der Unterkunft nach dem SGB II wird hierbei der wirtschaftsbezogene Schlüssel verwendet, mit dem der Wegfall der Gewerbesteuer (01.01.1998) kompensiert werden soll. Von Anfang an wird darüber gestritten, ob dieser wirtschaftsbezogene Schlüssel, der keinen unmittelbaren Bezug zu den Sozialausgaben hat, dem sozialausgabenbezogenen Entlastungsziel gerecht wird und ob deshalb dafür nicht ein separater Verteilungsschlüssel genutzt werden soll. Insbesondere zwei Alternativen werden dazu diskutiert:

- die Verteilung über einen soziallastenorientierten Schlüssel, etwa analog zur Verteilung über die Bundesbeteiligung an den Kosten der Unterkunft und
- die Verteilung nach der einfachen Einwohnerzahl.⁹⁸

⁹⁷ Vgl. BUNDESRAT (2023): Antrag des Landes Nordrhein-Westfalen: Entschließung des Bundesrates „Entlastung der Kommunen bei den Kosten für die Eingliederungshilfe“. BR-Drs. 468/23 v. 21.09.2023.

⁹⁸ Dies fordert vor allem der Deutsche Landkreistag, wobei er insgesamt einen höheren kommunalen Anteil an der Umsatzsteuer

Neben der Frage nach dem sachgerechten Verteilungsschlüssel ist zu beachten, dass jede Veränderung des Verteilungsschlüssels unmittelbare Rückwirkungen im Gemeindefinanzsystem hat, denn damit verändert sich die gemeindliche Steuerkraft. Das wirkt auf der Landesebene auf den Steuerkraft-Bedarfsausgleich der kommunalen Finanzausgleichssysteme und auf die Umlagesysteme der Gemeindeverbände. Auf der Bundesebene ergibt sich eine Rückkopplung im Länderfinanzausgleich (Einbindung der kommunalen Steuerkraft nach § 8 FAG) und mit den Bundesergänzungszuweisungen wegen unterproportionaler kommunaler Steuerkraft (§ 11 Abs. 5 FAG). Der Nettoeffekt würde deshalb von der primären Verteilungswirkung abweichen. Hier besteht ein wesentlicher Unterschied zur Verteilung des 1,6 Mrd. Euro Entlastungsbetrages über die Bundesbeteiligung an den Kosten der Unterkunft, die als Ausgabenersatz keine unmittelbaren Folgewirkungen aufweist.⁹⁹

– Bundesbeteiligung Kosten für Unterkunft und Heizung (SGB II) –

Bisher trägt der Bund etwas mehr als die Hälfte der Kosten für Unterkunft und Heizung für Arbeitsuchende. Dazu werden über diesen Transferweg noch weitere staatliche Leistungen kofinanziert. Mit der Einführung einer Kindergrundsicherung sollte zumindest ein Teil der Fremdleistungen aus diesem Topf herausgenommen werden, wodurch die Möglichkeit entsteht, die Bundesbeteiligung an den Kosten der Unterkunft aufzustocken, ohne die Schwelle der Bundesauftragsverwaltung zu überschreiten.

In diesem Kontext wäre auch die höhere Entlastung für Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz (4 bzw. 10 Prozentpunkte; vgl. Tab. 1) zu streichen. Mit steigendem allgemeinem Sockel entfällt die Berechtigung für die Sonderstellung. Sie hätte schon bei der Erhöhung um 25 Prozentpunkte im Jahr 2020 zumindest halbiert werden können, um mehr Finanzmittel für die Kommunen in den übrigen Ländern bereitzustellen.

– Erhöhung der Verbundquoten der kommunalen Finanzausgleichssysteme der Länder –

Der Bund ist zwar der primäre Gesetzgeber im Sozialrecht und bestimmt damit auch die Leistungen, die die Kommunen zu erbringen haben. Die Länder müssen dem aber im Bundesrat zustimmen und tragen mit

eigenen Ausführungsgesetzen auch selbst zur Umsetzung der Bundesgesetze bei. Sie stehen damit ebenfalls in der Verantwortung dafür, dass die Kommunen für die übertragenen Sozialaufgaben eine hinreichende Finanzausstattung aufweisen und nicht allein auf ihre eigenen kommunalen Steuerquellen zurückgreifen müssen. Im Rahmen ihrer Verpflichtung nach Art. 106 Abs. 7 GG, den Gemeinden und Gemeindeverbänden von ihrem Länderanteil am Gesamtaufkommen der Gemeinschaftsteuern einen landesspezifisch zu bestimmenden Anteil abzutreten, sind die Länder auch letztverantwortlich für die aufgabenangemessene Finanzausstattung der Kommunen. Im staatlichen Bereich gibt es daher ein Finanzierungsprimat für die Länder.

Aus ihrer Mitverantwortung für die Bundesgesetzgebung im Sozialbereich sowie ihrer grundsätzlichen fiskalischen Verantwortung gegenüber den Kommunen können die Länder auf übermäßig aufwachsende Sozialausgaben der Kommunen auch durch eine Erhöhung ihrer Zuweisungen an die Kommunen reagieren. Hier muss jedes Land auf die eigenen lokalen Problemstellungen reagieren.

Das Land Nordrhein-Westfalen ist dabei besonders gefragt. Es hatte in den 1980er Jahren die Verbundquote im Finanzausgleich von 28,5 auf 23,0 % deutlich gesenkt (vgl. Kap. 17). Diese Absenkung lief der Entwicklung der kommunalen Sozialausgaben allerdings diametral entgegen. Deshalb ist es angezeigt, dass neben dem Ruf nach höheren Bundeszuweisungen auch das Land seiner eigenen Verantwortung durch eine Anhebung der Verbundquote gerecht werden muss.

18.1.2 Strukturelle Änderung der Finanzierungsverantwortung

– Grundsatzdiskussion –

Die räumliche Nähe der Kommunalverwaltungen zu den Bürgern macht eine kommunale Aufgabenwahrnehmung plausibel. Weshalb auch sollten zusätzlich dezentrale Bundes- bzw. Landesverwaltungen parallel zu den Kommunen aufgebaut werden.¹⁰⁰ Die ausgeprägte Übertragung der Finanzierungsverantwortung auf die Kommunen ist aber alles andere als einleuchtend, denn dem Konnexitätsprinzip folgend hat

fordert und gleichzeitig eine Verteilung an die Landkreise anstrebt, womit den Kreisen auch eine eigene Steuerquelle erschlossen würde. Vgl. etwa HENNEKE, H.-G. (2017): Vorfahrt für eine erhöhte, in der Verteilung modifizierte kommunale Umsatzsteuerbeteiligung! In: Der Landkreis. Jg. 87, H. 10, S. 432.

99 Mittelbar ergibt sich aber auch hier eine Rückwirkung im Steuerkraft-Bedarfsausgleich der kommunalen Finanzausgleichssysteme. Diese ist abhängig von der Art der Bedarfsmessung und der Berücksichtigung des Zuschussbedarfs im Sozialbereich, der durch den Ausgabenersatz sinkt. Dadurch ändern sich

ggf. die Schlüsselzuweisungen, was wiederum auf die Umlagemessung wirkt.

100 Die Bundesagentur für Arbeit, zuständig für das Arbeitslosengeld (SGB III) und das Bürgergeld (SGB II), ist die einzige in der Fläche vertretene Einrichtung des Bundes. Aber auch hier wurde in 104 Fällen mit der Schaffung der Optionskommunen eine vollständige Übertragung der Aufgaben der Bundesagentur auf die kommunalen Träger der Grundsicherungsleistungen vollzogen. Vgl. Online unter <https://kommunale-jobcenter.de/uebersichtskarte/> (Abruf: 14.02.2024).

derjenige für die Finanzierung einer Aufgabe zu sorgen, der sie veranlasst. „Eine solche lokale Finanzierungsverantwortung wäre nur sinnvoll, wenn die Kommunen auch in hohem Maße auf die Gestaltung der Aufgaben und damit die Ausgabenhöhe Einfluss nehmen könnten“.¹⁰¹ Der jeweilige Ermessensspielraum der Kommunen bei der Gewährung einer sozialen Leistung ist deshalb ein zentrales Kriterium dafür, wie hoch der kommunale Eigenanteil an der Finanzierung sein soll. Mit einer kommunalen Teilfinanzierung dort, wo der Ermessensspielraum groß bzw. größer ist, verbleibt ein Anreiz zu einer wirtschaftlichen und sparsamen Mittelverwendung.

Eine Finanzierung durch den Bund ist allerdings nicht die einzige Möglichkeit, die Kommunen von den Sozialausgaben zu entlasten. So wurde etwa die Absicherung des Pflegerisikos durch die kommunale Hilfe zur Pflege ab 1995 durch die von den Erwerbstätigen zu zahlende Pflegeversicherung in einem hohen Maße übernommen. Die bei den Kommunen verbleibende Absicherung des nun kleineren Restrisikos ist dennoch diskussionswürdig, denn sie variiert mit den Reformen der Pflegeversicherung und steht zudem vor der fiskalischen Herausforderung, die die Alterung der Gesellschaft mit sich bringt.

Jenseits der Rückführung in das allgemeine Sozialversicherungssystem gegen allgemeine Lebensrisiken („first-best-Lösung“¹⁰²) bleibt der Bund allerdings in der Pflicht. Diese hat er beispielsweise mit der vollständigen Übernahme der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung ab 2014 übernommen, denn die Grundsicherung greift unzureichende Rentenansprüche auf. Hier sind das kommunale Ermessen und vor allem die kommunale Handlungsmöglichkeit hinsichtlich einer Abwendung von Bedürftigkeit nicht gegeben.

Die Grundsatzdiskussion der kommunalen Finanzierungszuständigkeit¹⁰³ für soziale Aufgaben konzentriert sich derzeit auf zwei Bereiche:

- Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderungen und
- Hilfe zur Pflege.

– Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderungen –

Die Eingliederungshilfe entwickelt sich immer weiter zu einem Hauptschwerpunkt der Sozialhilfe. Die Frage, ob die Finanzierungsverantwortung für dieses

Lebensrisiko überhaupt bei den Kommunen – sofern nicht die Länder die Aufgaben wahrnehmen – richtig angesiedelt ist, stellt sich damit immer stärker. Die Kommunen haben keine Eingriffsmöglichkeiten. Sie haben diese Aufgaben in den jungen Jahren der Bundesrepublik Deutschland im Rahmen der Fürsorge und des Bundessozialhilfegesetzes übernommen, als die Fallzahlen aufgrund der Ermordung vieler Menschen mit einer Behinderung während der Zeit des Nationalsozialismus und infolge des Krieges und bei allgemein geringer Lebenserwartung behinderter Menschen sehr klein waren. Dies hat sich stark verändert, so wie sich die Ursachen und die Leistungen der Eingliederungshilfe stark verändert haben.¹⁰⁴

Im Kontext der Reform der Eingliederungshilfe haben die Kommunen ab 2018 zwar einen jährlichen Entlastungsbetrag von 5 Milliarden Euro erhalten, von dem jedoch der Länderanteil abzuziehen ist (vgl. dazu auch Kap. 18.1.1). Ein unmittelbarer Bezug besteht aber nicht. Zudem ist dieser Betrag auch nicht weiter angepasst worden. Insofern stellt sich die Frage der Finanzierungsverantwortung grundsätzlich.

Wenngleich eine hohe Verantwortung des Bundes wegen seiner Gesetzgebungskompetenz auch für die Finanzierung der Eingliederungshilfe konstatiert werden kann, so müssen für eine direkte Kostenbeteiligung bzw. -übernahme vorab zwei Fragen geklärt werden:

- Wie ist die räumlich große Streuung der Ausgaben der Eingliederungshilfe zu erklären? Welchen Einfluss haben hier Länder und die überörtlichen Träger auf die Ausgestaltung dieser Hilfe?
- Wie ist mit der unterschiedlichen Aufgabenteilung und Finanzverantwortung unter den Ländern umzugehen? Der Kommunalisierungsgrad schwankt zwischen 0 und 100 %.

Insbesondere an das Land Nordrhein-Westfalen, das sich für eine Verdoppelung des 5-Milliarden-Festbetrages einsetzt,¹⁰⁵ ist aber die Frage nach der eigenen Finanzierungsverantwortung auch für die Eingliederungshilfe zu richten.¹⁰⁶ Die massive Verbundquotensenkung im kommunalen Finanzausgleich zu Beginn der 1980er Jahre (vgl. Kap. 17) hat eine massive Finanzierungslücke hinterlassen.

101 JUNKERNHEINRICH, M. (1990): Neuverteilung der Sozialhilfelasen, a. a. O., S. 95.

102 Vgl. ebd.

103 Vgl. dazu bereits umfänglich JUNKERNHEINRICH, M. (1990): Neuverteilung der Sozialhilfelasen, a. a. O.

104 Vgl. JETHON, A. (2023): Die Eingliederungshilfe braucht eine Finanzreform, a. a. O.

105 Vgl. Fußnote 97.

106 Vgl. JETHON, A. (2023): „Hannemann, geh Du voran!“ Die Bundesratsinitiative des Landes NRW zur finanziellen Entlastung der Kommunen bei der Eingliederungshilfe. In: Der Gemeindehaushalt. Jg. 124, H. 3, S. 49-55.

– Hilfe zur Pflege –

Pflegebedürftigkeit ist eine Folge von Krankheit bzw. ergibt sich mit zunehmendem Alter auch durch den menschlichen Alterungsprozess – und das verstärkt ab etwa dem achtzigsten Lebensjahr.¹⁰⁷ Mit der Einführung der Pflegeversicherung am 1. Januar 1995 wurde eine soziale Leistung geschaffen, die zumindest die finanziellen Folgen der Pflege auffangen soll, wenn der Pflegefall eintritt. Reichen die Eigenmittel (Rente/Pension, Grundrente, Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung) und die Pflegeversicherung nicht aus, um die Kosten der Pflege zu finanzieren, tritt als letzte soziale Sicherung die von den Kommunen zu finanzierende Hilfe zur Pflege auf den Plan. Die Pflegeversicherung und deren Anpassungen begrenzen allerdings die Notwendigkeit der Hilfe zur Pflege deutlich.¹⁰⁸ Dennoch blieb für die Träger der Hilfe zur Pflege, d.h. vor allem für die Kommunen, im Jahr 2021 ein Bruttobetrag von 5,3 Mrd. Euro übrig.¹⁰⁹

Die Möglichkeiten der Kommunen, den Pflegefall präventiv abzuwenden, indem sie Rahmenbedingungen für ein aktives und selbständiges Leben durch ein der Gesundheit dienendes städtisches Umfeld schafft oder aber zivilgesellschaftliche Initiativen unterstützt, die eine gegenseitige Unterstützung bei Hilfebedürftigkeit gewährleisten, sind begrenzt.¹¹⁰ Entsprechende Maßnahmen würden auch dem freiwilligen Aufgabenkanon zugerechnet werden müssen, der insbesondere für finanzschwache Kommunen nur schwer zu finanzieren wäre. Gesetzlich verpflichtet sind die Kommunen allerdings dazu, mit der Hilfe zur Pflege die Armutslücke zu schließen, die die Pflegeversicherung übriglässt, wenn die individuellen Eigenmittel nicht ausreichen.¹¹¹

Analog zum – auch demographisch bedingten – Anstieg der Zahl der Empfangenden von Grundsicherung im Alter – und damit der Altersarmut – um jahresdurchschnittlich 2,7 % (vgl. TB-D7), dürfte die Hilfe zur Pflege die Kommunen in den kommenden Jahren in zunehmendem Maße finanziell belasten. Denn: Bei konstanter Pflegequote wird sich die Zahl der Pflegebedürftigen in Deutschland von derzeit knapp 5 Millionen (2021) bis 2070 je nach Modellannahmen voraussichtlich auf 6,1 bis 8,5 Millionen erhöhen.¹¹²

Wie bei der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung stellt sich hier die Frage, ob das letzte Pflegekostenrisiko von den Kommunen zu tragen ist, denn der Ermessensspielraum bzw. eine kommunale Einflussnahme auf den Bedarf sind praktisch nicht gegeben. Deshalb wäre es angemessen, dass die finanziellen Folgen dieses Risikos am Ende des Lebens von Bund und Land übernommen werden. Dafür könnte beispielsweise in der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung eine zusätzliche Bedarfskategorie „Pflegekosten“ eingeführt werden. Die Fallprüfung, d. h. die Anspruchsberechtigung auf Pflegeleistungen ist in der Regel bereits vorher durch den medizinischen Dienst geprüft worden. Im Rahmen der Grundsicherung wäre dann die Einkommensprüfung vorzunehmen, sofern nicht auch diese schon erfolgt ist, weil der bzw. die zu Pflegenden bereits Grundsicherungsempfänger:in ist. Es sind aber auch Alternativen denkbar, die zu einer anderen Form der Kostenübernahme durch den Bund führen oder aber das Kostenrisiko noch weiter auf die Pflegeversicherung übertragen.

Grundsätzlich stellt sich allerdings die Frage, ob angesichts der vor allem demographisch bedingt aufwachsenden Tragfähigkeitslücke im Staatshaushalt die Finanzierung der Pflege überhaupt in dieser Form noch möglich ist.¹¹³ Bereits jetzt steht die Pflege unter

107 Vgl. BUNDESMINISTERIUM FÜR GESUNDHEIT (2021): Siebter Pflegebericht. Bericht der Bundesregierung über die Entwicklung der Pflegeversicherung und den Stand der pflegerischen Versorgung in der Bundesrepublik Deutschland. Berichtszeitraum 2016-2019. Berlin, S. 16.

108 Zum Verhältnis von Pflegeversicherung und Hilfe zur Pflege vgl. BUNDESMINISTERIUM FÜR GESUNDHEIT (2021): Siebter Pflegebericht, a. a. O., S. 100. Im Jahr 2019 trug die Hilfe zur Pflege bundesweit nur noch 9,0 % der Nettoausgaben für die Pflege insgesamt und versorgte damit 7,8 % der Pflegebedürftigen. Ausgaben und vor allem die Fallzahlen steigen dennoch an.

109 Vgl. WOHLTMANN, M. (2023): Kreisfinanzen 2022/2023, a. a. O., S. 505.

110 Diskutiert werden solche Maßnahmen und Initiativen unter dem Schlagwort „Age-friendly“. Hierzu schließen sich seit 2010 weltweit Kommunen in einem Netzwerk zusammen, um sich über Erfahrungen aus Praxisbeispielen auszutauschen. Vgl. WELTWEITES WHO NETZWERK ALTERSFREUNDLICHER STÄDTE UND GEMEINDEN/ZUKUNFTSWERKSTATT KOMMUNEN (2022): WHO Global Network for Age-

friendly Cities and Communities. Online unter <https://www.zukunftswerkstatt-kommunen.de/werkzeugkoffer/Demografiestrategie/GNAFCC> (Abruf: 01.03.2024).

111 Vgl. BUNDESMINISTERIUM FÜR GESUNDHEIT (2021): Siebter Pflegebericht, a. a. O., S. 99.

112 Vgl. STATISTISCHES BUNDESAMT (2023): Pflegevorausberechnung – Deutschland und Bundesländer. Berichtszeitraum 2022-2070. Wiesbaden.

113 Umfassend für den Haushalt des Bundes wurde die Problematik bearbeitet bei WERDING, M./LÄPPLE, B. (2019): Finanzrisiken für den Bund durch die demographische Entwicklung in der Sozialversicherung: Reformszenarien. Köln. (= FiFo Berichte, Nr. 31). In räumlicher Hinsicht FRANKENBERG, D. (2024): Demographiebedingte Risiken für die Tragfähigkeit der Kommunalhaushalte. In: Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) (Hrsg.): So vielfältig der demografische Wandel, so verschieden die regionalen Herausforderungen und Anpassungsstrategien. Dezembertagung des DGD-Arbeitskreises „Städte und Regionen“ in Kooperation mit dem BBSR Bonn am 15. und 16. Dezember

einem hohen Kostendruck, der zu zahlreichen Insolvenzen von Pflegeeinrichtungen geführt hat. Der Mangel an Pflegepersonal stellt die operativen Möglichkeiten generell in Frage. Insofern bedarf es wohl auch umfassenderer Konzepte und Maßnahmen, um die Pflege zukunftsfähig zu machen. Vor diesem Hintergrund gewinnen etwa Überlegungen zu einer Strategie der „Caring Community“ an Bedeutung.¹¹⁴

18.2 Ursachenbekämpfung

Die individuellen Ursachen sozialer Problemlagen sind vielfältig. Sie lassen sich aber auf zwei Grundkomponenten zurückführen: Armut und Krankheit.

- Armut ist bei allen Grundsicherungsleistungen die zentrale Ursache. Dies gilt im Fall von Arbeitslosigkeit und geringen Einkommen für die Betroffenen selbst wie auch für ihre Familien – mit Folgewirkungen für die Jugendhilfe –, als auch für Personen im Rentenalter mit unzureichenden Rentenbezügen sowie für Geflüchtete.
- Krankheit kann nicht nur Ursache für Armut sein und damit Grundsicherungsleistungen auslösen. Sie ist auch als eigenständiges Phänomen zu behandeln. In diesem Sinne sind insbesondere die Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderung und die Hilfe zur Pflege anzusehen. Letztere greift allerdings erst dann, wenn als Folge von Armut die finanziellen Eigenmittel sowie die der Pflegeversicherung nicht für die Finanzierung eines Pflegeplatzes ausreichen.

Mit Blick auf Arbeitslosigkeit sind arbeitsmarktpolitische Instrumente ursachenadäquate Maßnahmen. Allerdings ist hier zu differenzieren, ob die Ursachen in Qualifikationsdefiziten, in gesundheitlichen Problemen (einschließlich Suchtproblemen), in unzureichenden Möglichkeiten der Kinderbetreuung – insbesondere bei Alleinerziehenden – oder in anderen Hemmnissen liegen. Hinsichtlich der Qualifikationsdefizite sind direkte Maßnahmen der Qualifizierung angezeigt, für die primär die Bundesagentur für Arbeit zuständig ist. Kommunen können allerdings das wirtschaftliche Umfeld der Unternehmen im Rahmen der Standortpolitik beeinflussen.

Zu betonen ist aber auch, dass eine wirksame Wirtschaftspolitik stark auf die Nachfrage nach Arbeitskräften wirkt und die Integration in den Arbeitsmarkt deutlich erleichtert. In diesen Kontext gehören auch Maßnahmen zur Begrenzung des Niedriglohnssektors, damit Menschen trotz ihrer Erwerbstätigkeit nicht auf Grundsicherungsleistungen angewiesen sind.

Qualifikationsdefizite in Folge geringer oder fehlender schulischer Abschlüsse sind durch Maßnahmen der Träger der Bildungsverantwortung (primär Land und Kommunen) aufzuarbeiten. Sowohl die frühkindliche Bildung als auch die schulische Qualifizierung sind intensiver zu behandeln. Die Defizite in diesem Bereich sind allerdings bereits seit der ersten Pisa-Studie im Jahr 2000 weitgehend bekannt.

Die Bekämpfung von Arbeitslosigkeit und Qualifikationsdefiziten – als Ursache für Arbeitslosigkeit – zielt auf die Vermeidung von Armut. Die notwendigen Instrumente sind bekannt. Hinsichtlich des Themas Krankheit bzw. Behinderung und Pflege gestaltet sich die Ursachenbekämpfung dagegen komplexer und entzieht sich weitgehend auch der kommunalen Ebene. Kommunale Präventionsprojekte erfassen nur Bruchteile des Themas und stehen zudem immer unter dem Vorbehalt der Finanzierung einer freiwilligen Aufgabe.

18.3 Regulierung und Steuerung

Der Sozialbereich mit seinen mittlerweile 14 Sozialgesetzbüchern und zahlreichen Einzelgesetzen (z. B. Wohngeldgesetz, Bundesversorgungsgesetz, Asylbewerberleistungsgesetz etc.) auf Bundesebene sowie den ebenso zahlreichen Ausführungsgesetzen der Länder ist in einem hohen Maße reguliert. Was auf der einen Seite Rechtssicherheit für die Leistungsberechtigten und die zuständigen Behörden schafft, hat auf der anderen Seite aber auch Komplexität, Intransparenz und Parallelstrukturen zur Folge. Entsprechend hoch ist der Verwaltungsaufwand, was wiederum die Zeit für die Fallbetreuung und damit eine ursachenadäquate und zielorientierte Hilfe einschränkt. Entbürokratisierung und Vereinfachung sind daher Daueraufgaben von Bund und Ländern.

Problematisch wird es insbesondere dann, wenn

- eine Person von einem Sozialgesetzbuch in ein anderes wechselt, z. B. von der Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II) wegen dauerhafter Erwerbsunfähigkeit in die Grundsicherung für Alter und bei Erwerbsunfähigkeit (SGB XII, Kap. 4) (*Rechtskreis- und Trägerwechsel*),
- ein Nebeneinander von Richtlinien zu gleichen oder ähnlichen Sachverhalten nach unterschiedlichen Sozialgesetzen besteht und dabei unterschiedliche Abgrenzungen etwa des Einkommensbegriffs bestehen,

2023 in Berlin. Bonn. (= BBSR-Online-Publikation 11/2024; im Erscheinen).

114 Vgl. DETTLING, D. (2024): Die Kommunalisierung der Pflege. In: KOMMUNAL. vom 20.03.2024. Online unter

<https://kommunal.de/Pflege-kommunen-zukunftsmodell-dettling> (Abruf: 22.03.2024).

- in einer Problemkonstellation, etwa in einem Familienkontext, mehrere Sozialleistungsträger gleichzeitig „vor Ort“ aktiv werden müssen, z. B. wegen existenzsichernder Leistungen und Hilfe zur Erziehung, und die jeweils spezifischen Handlungslogiken der einzelnen Rechtsbereiche die Wechselwirkungen in der Gesamtproblematik nicht bzw. nicht hinreichend berücksichtigen (können) (rechtskreisübergreifende Betroffenheit) und wenn
- bei einer gespaltenen Aufgaben-, Finanzierungs- und Durchführungskompetenz die Frage nach der fiskalischen Belastungsteilung (Konnexität) unzureichend geklärt ist.¹¹⁵

Hier dürfte eine staatliche Daueraufgabe darin bestehen, die Rechtsbereiche hinsichtlich gemeinsam verwendeter Begriffe und Abgrenzungen auf den Harmonisierungsbedarf hin zu prüfen und sie im Zuge der Digitalisierung der Verfahren zu vereinheitlichen und zu vereinfachen. Bei rechtskreisübergreifender Betroffenheit sind Brücken in das System einzubauen, die die Zusammenarbeit im Fallmanagement fördern. Innerhalb der Rechtskreislogiken sind die Kommunen aber auch gehalten, ihre innere Organisation des Sozialbereichs bzw. des Fallmanagements immer wieder zu prüfen und anzupassen. Letztendlich sind die Kontrollmechanismen im Zuge der Digitalisierung weiter zu entwickeln, nicht zuletzt um den kriminell organisierten Missbrauch von Sozialleistungen zu unterbinden.

Zu der Gesamtproblematik hat der Nationale Normenkontrollrat aktuell eine umfassende Analyse vorgelegt und entsprechende Reformvorschläge unterbreitet.¹¹⁶ Die Überwindung der starken Fragmentierung des Sozialbereichs und das Aufbrechen seiner Versäulung ist zwar ein insgesamt langfristiges Vorhaben. Es kann – und muss – schrittweise angegangen werden.

115 Vgl. JUNKERNHEINRICH, M./EBINGER, F./KLIEVE, L.M./OEBBECKE, J./WELGE, K. (2022): Kommunale Selbstverwaltung und staatliche Regulierung. Zur Ausgestaltung des Handlungsrahmens durch das Land. Hrsg. v. Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes

Nordrhein-Westfalen. Berlin, S. 108. (= Forum Öffentliche Finanzen, Bd. 18).

116 Vgl. NATIONALER NORMENKONTROLLRAT (Hrsg., 2024): Wege aus der Komplexitätsfalle. Vereinfachung und Automatisierung von Sozialleistungen. Bearb. v. Sicken, J./Nagel, M. L./Dinnessen, F. Berlin..

Literatur

- AKTIONSBÜNDNIS: FÜR DIE WÜRDE DER STÄDTE (2017): Saarbrücker Resolution zur Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse vom 9. November 2017. Online unter https://www.muelheim-ruhr.de/cms/shared/datei_down-load.php?uid=ccdb1aa05b88dc1ffa55c59e74a35bd5 (Abruf: 22.02.2024).
- BERLIN-INSTITUT FÜR BEVÖLKERUNG UND ENTWICKLUNG/WÜSTENROT-STIFTUNG (Hrsg.) (2020): Wer schon viel hat, dem wird noch mehr gegeben? Warum der Eigenanteil bei Förderprogrammen strukturschwache Kommunen benachteiligt. Bearb. v. Sixtus, F./Reibstein, L./Slupina, M. Berlin u. Ludwigsburg.
- BERTELSMANN STIFTUNG (2021): Kommunalen Finanzreport 2021. Gütersloh.
- BEZOSKA, M./KAUDER, B. (2020): Schief lagen der kommunalen Finanzen. Ursachen und Lösungssätze. Köln. (= IW-Policy Paper 15/2020).
- BOETTCHER, F./FREIER, R./GEIßLER, R. (2021): Bundesbeteiligung an den Kosten der Unterkunft. Ein „pragmatischer“ Transfer. In: Wirtschaftsdienst. Jg. 101, H. 7, S. 552-558.
- BUNDESMINISTERIUM FÜR ARBEIT UND SOZIALES (BMAS) (2022): Untersuchung der jährlichen Einnahmen und Ausgaben bei den Leistungen der Eingliederungshilfe nach Art. 25 Absatz 4 BTHG (Finanzuntersuchung). Abschlussbericht 2022. Bearb. v. Engels, D./Matta, V./Fakdani, F. (ISG). Berlin, S. 28. (= Forschungsbericht Nr. 612).
- BUNDESAMT FÜR MIGRATION UND FLÜCHTLINGE (2023): Das Bundesamt in Zahlen 2022. Nürnberg.
- BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN (2022): Bundespolitik und Kommunalfinanzen in Krisenzeiten. In: Monatsbericht. H. 11, S. 16-24.
- BUNDESMINISTERIUM DES INNERN UND FÜR HEIMAT/BUNDESAMT FÜR MIGRATION UND FLÜCHTLINGE (2023): Migrationsbericht der Bundesregierung 2022. Berlin.
- BUNDESMINISTERIUM FÜR GESUNDHEIT (2021): Siebter Pflegebericht. Bericht der Bundesregierung über die Entwicklung der Pflegeversicherung und den Stand der pflegerischen Versorgung in der Bundesrepublik Deutschland. Berichtszeitraum 2016-2019. Berlin.
- CON_SENS Consulting für Steuerung und soziale Entwicklung GmbH (2023): BAGÜS-Kennzahlenvergleich Eingliederungshilfe 2023. Berichtsjahr 2021. Hamburg.
- DEUTSCHER STÄDTETAG. (2022): Stadtfinanzen 2022. Schlaglichter des Deutschen Städtetags. Berlin. (= Beiträge des Deutschen Städtetags zur Stadtpolitik, Bd. 119).
- HENNEKE, H.-G. (2017): Vorfahrt für eine erhöhte, in der Verteilung modifizierte kommunale Umsatzsteuerbeteiligung! In: Der Landkreis. Jg. 87, H. 10, S. 432.
- HESSE, M./BENDER, C./GÜNTHER, N./MENGS, C. (2020): Sozialausgaben versus Investitionen in Zeiten von Corona? In: Junkernheinrich, M./Korioth, St./Lenk, T./Scheller, H./Woisin, M. (Hrsg.): Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2-2020. Berlin, S. 99-115. (= Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, Bd. 249).
- FRANKENBERG, D. (2024): Demographiebedingte Risiken für die Tragfähigkeit der Kommunalhaushalte. In: Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) (Hrsg.): So vielfältig der demografische Wandel, so verschieden die regionalen Herausforderungen und Anpassungsstrategien. De-zembertagung des DGD-Arbeitskreises „Städte und Regionen“ in Kooperation mit dem BBSR Bonn am 15. und 16. Dezember 2023 in Berlin. Bonn. (= BBSR-Online-Publikation 11/2024; im Erscheinen).
- JETHON, A. (2023): Die Eingliederungshilfe braucht eine Finanzreform. Problemaufriss und Handlungsoptionen. In: Der Gemeindehaushalt. Jg. 123, H. 9, S. 193-207.
- JETHON, A. (2024): „Hannemann, geh Du voran!“ Die Bundesratsinitiative des Landes NRW zur finanziellen Entlastung der Kommunen bei der Eingliederungshilfe. In: Der Gemeindehaushalt. Jg. 124, H. 3, S. 49-55.
- JUNKERNHEINRICH, M. (1990): Neuverteilung der Sozialhilfelasten. Bochum. (= Schriften des Ruhr-Forschungsinstituts für Innovations- und Strukturpolitik e. V., Nr. 1/1990).
- JUNKERNHEINRICH, M./MICOSATT, G. unter Mitarbeit von M. Allmer u. A. Wagner (2018): Analyse der kommunalen Sozialausgaben im Ruhrgebiet. Essen.
- JUNKERNHEINRICH, M./MICOSATT, G. (2022): Kommunalfinanzen im Jahr 2021: Gut durch die Krise in die Krise. In: Junkernheinrich, M./Korioth, S./Lenk, T./Scheller, H./Woisin, M. (Hrsg.): Jahrbuch für öffentliche Finanzen 1-2022. Berlin, S. 267-299. (= Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, Bd. 254).
- JUNKERNHEINRICH, M./EBINGER, F./KLIEVE, L.M./OEBBECKE, J./WELGE, K. (2022): Kommunale Selbstverwaltung und staatliche Regulierung. Zur Ausgestaltung des Handlungsrahmens durch das Land. Hrsg. v. Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen. Berlin. (= Forum Öffentliche Finanzen, Bd. 18).
- JUNKERNHEINRICH, M./MICOSATT, G. (2023): Finanzbericht Metropole Ruhr 2022. Lage vergleichsweise gut – Erwartung schlecht. Alte Probleme und neue Krisen sind zu meistern. Essen.
- BUNDESRAT (2023): Antrag des Landes Nordrhein-Westfalen: Entschließung des Bundesrates „Entlastung der Kommunen bei den Kosten für die Eingliederungshilfe. BR-Drs. 468/23 v. 21.09.2023.

- LÄNDER BREMEN, HAMBURG, NIEDERSACHSEN, NORDRHEIN-WESTFALEN, SAARLAND UND SCHLESWIG-HOLSTEIN (1988): Gesetzesantrag – Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Bundessozialhilfegesetzes und des Gesetzes über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern. Bonn (Bundsrats-Drucksache 124/88 v. 17.03.1988).
- MINISTERIUM FÜR ARBEIT, GESUNDHEIT UND SOZIALES DES LANDES NORDRHEIN-WESTFALEN (2020): Teilhabebericht NRW 2020. Bericht zur Lebenssituation von Menschen mit Beeinträchtigungen und zum Stand der Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention. Düsseldorf.
- NATIONALER NORMENKONTROLLRAT (Hrsg., 2024): Wege aus der Komplexitätsfalle. Vereinfachung und Automatisierung von Sozialleistungen. Bearb. v. Sicken, J./Nagel, M. L./Dinnessen, F. Berlin.
- ROBERT KOCH-INSTITUT (Hrsg.) (2021): Psychische Gesundheit in Deutschland. Fokus: Depression und kognitive Leistungsfähigkeit. Erkennen - Bewerten – Handeln. Schwerpunktbericht Teil 1 – Erwachsene. Gesundheitsberichterstattung des Bundes. Gemeinsam getragen von RKI und Destatis. Berlin.
- SPÄTH, L. (1988): Lastenverschiebung ist kein Konzept. Die sozialen Sicherungssysteme müssen dringend reformiert werden. In: Der Spiegel. Jg. 42, Nr. 21, S. 24-25.
- STATISTISCHE ÄMTER DES BUNDES UND DER LÄNDER (Hrsg.; 2019): Soziale Mindestsicherung in Deutschland 2017. Wiesbaden.
- STATISTISCHES BUNDESAMT (2023): Pflegevorausberechnung – Deutschland und Bundesländer. Berichtszeitraum 2022-2070. Wiesbaden.
- STAATSMINISTERIUM BADEN-WÜRTTEMBERG (1988): Maßnahmenvorschläge zum Ausgleich besonderer struktureller Belastungen und zur Begrenzung der Kostenexplosion in der Sozialhilfe – Alternative zur Bundsratsinitiative Niedersachsens. Stuttgart.
- TABEL, A./ERDMANN, J./FENDRICH, S./MÜHLMANN, T./FRANGEN, V./GÖBBELS-KOCH, P. (2023): HzE Bericht 2023. Entwicklungen bei der Inanspruchnahme und den Ausgaben erzieherischer Hilfen in Nordrhein-Westfalen. Datenbasis 2021. Hrsg. v. Arbeitsstelle Kinder- und Jugendhilfestatistik/LWL-Landesjugendamt Westfalen/LVR-Landesjugendamt Rheinland. Dortmund, Köln u. Münster.
- WELTWEITES WHO NETZWERK ALTERSFREUNDLICHER STÄDTE UND GEMEINDEN/ZUKUNFTSWERKSTATT KOMMUNEN (2022): WHO Global Network for Age-friendly Cities and Communities. Online unter <https://www.zukunftswerkstatt-kommunen.de/werkzeugkoffer/Demografie/strategie/GNAFCC> (Abruf: 01.03.2024).
- WENDEL, K. (2014): Unterbringung von Flüchtlingen in Deutschland. Regelungen und Praxis der Bundesländer im Vergleich. Stand: August 2014. Frankfurt/Main.
- WIXFORTH, J. (2016): Bundesbeteiligung an den Kosten der Unterkunft als Sammelbecken der Kommunalentlastung? In: Wirtschaftsdienst. Jg. 96, H. 7, S. 501-509.
- WOHLTMANN, M. (2023): Kreisfinanzen 2022/2023. Kreishaushalte auf Talfahrt. In: Der Landkreis. Jg. 93, H. 10, S. 475-521.
- WOHLTMANN, M. (2023): Der kommunale Finanzausgleich 2022/2023 unter besonderer Berücksichtigung der Landkreise: Rechtliche Grundlagen. In: Der Landkreis. Jg. 93, H. 10, S. 558-591.

