

An den
Bayerischen Landtag
Max-Planck-Straße 1
81627 München

Petition an den Bayerischen Landtag

Sehr geehrte Frau Landtagspräsidentin,

Namens der Stadt Erlangen mache ich hiermit vom Petitionsrecht gem. Art. 115 der Bayerischen Verfassung Gebrauch und richte folgende Petition an den Bayerischen Landtag:

I. Antrag

Der Bayerische Landtag möge beschließen:

Die bayerische Staatsregierung wird aufgefordert, baldmöglichst dem Bayerischen Landtag einen Gesetzentwurf zur Änderung des Art 3 BayAGSG zur Beratung und Beschlussfassung vorzulegen, der eine belastungsgerechte Weiterverteilung der B+T-Bundeserstattungsmittel an die bayerischen Kommunen durch den Freistaat Bayern ermöglicht (Verteilung je nach örtlichem B+T-Aufwand des Vorjahres) und damit die gesetzliche Zweckbestimmung dieser Bundesleistung beachtet.

II. Derzeitige Situation

- Im Jahr 2011 wurde durch Änderung des SGB II-Gesetzes ein Teil der vom Bund zu finanzierenden SGB II-Regelsatzleistungen zu kommunal finanzierten SGB II-Leistungen erklärt – bei gleichzeitiger gesetzlicher Festlegung einer, ab 2013 greifenden, vollständigen Erstattung dieses kommunalen Aufwandes durch den Bund (Zweckbindung dieser Bundeserstattung)
- Aus verfassungsrechtlichen Gründen (Föderalismusreform 2016) kann diese Bundeserstattung nicht direkt, sondern nur über den Umweg über das Land erfolgen (konkret: in Form einer landesspezifischen, seit 2013 jährlich exakt errechneten Erhöhung der KdU-Bundesbeteiligung)
- Die im Bayerischen Ausführungsgesetz (Art. 3 BayAGSG) enthaltene Regelung zur Verteilung der KdU-Bundesbeteiligung auf die Bayerischen Kommunen ist insoweit seit 2005 unverändert und berücksichtigt deshalb nicht, dass seit 2013 dieser Weg ebenfalls genutzt wird, um die örtlichen B+T-Aufwendungen mit Bundesmitteln auszugleichen
- In der Folge werden seit 2013 die B+T-Bundeserstattungen nach einem fachlich falschen Maßstab (je nach örtlichem KdU-Aufwand) auf die Bayerischen Kommunen verteilt – ohne die im SGB II festgelegte Zweckbindung (Erstattung des örtlichen B+T-Aufwandes aus dem Vorjahr) zu beachten

- Da der Bund den in allen Bayerischen Kommunen im Vorjahr angefallenen B+T-Aufwand komplett an den Freistaat Bayern überweist, erhalten – weil der zutreffende Verteilungsmaßstab nicht in Art. 3 BayAGSG eingefügt wurde – seit 3 Jahren $\frac{3}{4}$ der Bayerischen Kommunen zu wenig B+T-Bundeserstattungen, während $\frac{1}{4}$ der Bayerischen Kommunen (z.T. deutlich) mehr Bundeserstattungen erhalten, als sie vorher überhaupt an B+T-Leistungen ausgegeben haben
- Bis zum heutigen Tag weigert sich das zuständige BayStMAS, dem Bayerischen Landtag einen Gesetzesentwurf zur Änderung des Art. 3 BayAGSG durch Einfügung eines sachgerechten Verteilungsmaßstabs für die Weiterleitung der B+T-Erstattungen vorzulegen. Zur Begründung wird mal auf eine „imaginäre Paragrafenbremse“ verwiesen, mal wird behauptet, die Verteilung von Bundeserstattungen liege ausschließlich im freien Ermessen des Ministeriums. Manchmal verteidigt sich das Ministerium auch mit der gewagten Rechtfertigung, die Garantie einer 100 %-igen Kostenerstattung sei zwar im SGB II enthalten – aber sie sei „unklug“, weil Kommunen bekanntlich dann zu überhöhten und „unwirtschaftlichen“ Ausgaben neigen würden
- Einem Gespräch oder einer Kontaktaufnahme in dieser Sache mit der Stadt Erlangen verweigert sich das zuständige BayStMAS mittlerweile konsequent und vollständig
- Statt dessen wurden die Kommunalen Spitzenverbände aufgefordert, sich mit dem Verzicht auf eine anderweitige, unbefristete Leistung des Freistaates Bayern an die Kommunen (Hartz IV-Belastungsausgleich) einverstanden zu erklären – erst nach Wegfall des Hartz IV-Belastungsausgleichs könne nach Meinung des BayStMAS eine Änderung des Art. 3 BayAGSG zur belastungsgerechten Verteilung der B+T-Bundeserstattungen in Betracht kommen. Tatsächlich gibt es jedoch zwischen beiden Themen keinerlei sachlichen Zusammenhang – es sei denn, man will das eine als Druckmittel gegen das andere missbrauchen
- Nach rechtlicher Überprüfung gibt es keinerlei Rechtsmittel, mit deren Hilfe der Freistaat Bayern zu einer sachgerechten, die gesetzliche Zweckbindung berücksichtigenden Verteilung der B+T-Bundeserstattungen an die Bayerischen Kommunen gezwungen werden könnte. Der Stadt Erlangen bleibt somit nur noch dieser Weg der Petition an den Bayerischen Landtag, um die dafür notwendige Änderung des Art. 3 BayAGSG zu erreichen

III. Zur Entstehung des Problems

1. Entstehung der Bildungs- und Teilhabeleistungen

Im SGB II (Grundsicherung für Arbeitssuchende) ist eindeutig geregelt, dass die SGB II-Regelsätze ausschließlich vom Bund zu finanzieren sind, während andere Leistungen ganz oder überwiegend (z.B. Kosten der Unterkunft und Heizung) von den Kommunen finanziert werden. In seinem Urteil vom 09.02.2010 zur Verfassungsmäßigkeit dieser SGB II Regelsätze verlangte das Bundesverfassungsgericht u.a. eine neue Ermittlung des Regelbedarfs für Kinder. Kinder seien nicht einfach nur „kleine Erwachsene“, so dass ein prozentualer Abschlag auf den Erwachsenenregelbedarf nicht sachgerecht sei. Vielmehr hätten Kinder eigene, spezielle Bedarfe – insb. im Bildungsbereich. Diese speziellen Bedarfe von Kindern seien gesondert zu ermitteln und in den Regelsätzen für Kinder zusätzlich zu berücksichtigen. Vom **Bundesverfassungsgericht** wurde dabei ausdrücklich klargestellt (BVerfG 125, 175 Tz 220), **dass auch dieser zu berücksichtigende Bildungsbedarf von Kindern zum Regelbedarf gehört, der ausschließlich vom Bund zu tragen ist** (§ 46 Abs. 1 Satz 1 iVm. § 6 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 SGB II).

Diesem Auftrag ist der Gesetzgeber mit dem Gesetz vom 24.03.2011 nachgekommen – jedoch nicht durch eine Erhöhung der Kinderregelsätze, sondern durch die Einführung des sog. Bildungs- und Teilhabepakets. Damit sollen für Kinder aus armen Familien die speziellen Bedarfe im Bildungsbereich und bei der gesellschaftlichen Teilhabe abgedeckt werden (z.B. Schulbedarf, Ausflüge, Mittagessen in Schulen und KiTas, soziale und kulturelle Teilhabe, Nachhilfekosten usw.).

2. Änderung zur kommunalen SGB II-Leistung

Aufgrund der sachlichen Nähe dieser Leistungen zum allgemeinen kommunalen Leistungsspektrum - aber auch weil man diese Leistungen auch Kindern von Beziehern anderer Sozialleistungen zugute kommen lassen wollte - entschied man sich seinerzeit im **Vermittlungsausschuß** dazu, diese **Bildungs- und Teilhabeleistungen aus der Kategorie der bundesfinanzierten Leistungen (§ 6 Abs. 1 Nr. 1 SGB II) herauszunehmen und stattdessen die Bildungs- und Teilhabeleistungen in den Katalog der kommunalen SGB II-Leistungen (§ 6 Abs. 1 Nr. 2 SGB II) aufzunehmen – bei gleichzeitiger gesetzlicher Sicherstellung der vollständigen Erstattung dieses kommunalen B+T-Aufwandes aus dem Bundeshaushalt (§ 46 Abs. 6 bis 8 SGB II).**

So sinnvoll diese Entscheidung in der Sache (für die praktische Leistungserbringung vor Ort) auch sein mag – verfassungsrechtlich wurde sie als hoch problematisch angesehen. Denn seit der Föderalismusreform 2006 sind nach dem Grundgesetz nicht nur unmittelbare Finanzbeziehungen zwischen Bund und Kommunen unzulässig, sondern auch die direkte Aufgabenübertragung an Kommunen durch Bundesgesetz. Bei der einvernehmlichen Entscheidung des Vermittlungsausschusses glaubte man jedoch diese verfassungsrechtlich problematische Lösung für „tragbar“ halten zu können, weil gleichzeitig für den kommunalen B+T-Aufwand eine 100 %-ige Erstattungspflicht aus dem Bundeshaushalt im Gesetz festgeschrieben wurde (§ 46 Abs. 6 bis 8 SGB II).

Diese „Rechnung“ kann jedoch nur dann „aufgehen“, wenn die Länder bei der Weitergabe der Bundesmittel an ihre Kommunen die Zweckbestimmung dieser Bundeserstattungen beachten. Denn entsprechend den Vorgaben der Föderalismusreform erfolgt diese Bundeserstattung für den jeweiligen kommunalen B+T-Aufwand des Vorjahres nicht unmittelbar zwischen Bund und Kommune, sondern in Form eines länderspezifisch umgerechneten, erhöhten Prozentsatzes der KdU-Bundesbeteiligung für das Folgejahr, die vom Bund an das jeweilige Land überwiesen wird und vom Land an die jeweiligen Kommunen weiter zu verteilen ist. Dieser, zum Zweck der Erstattung des örtlichen B+T-Aufwandes erhöhte KdU-Beteiligungssatz betrug für die Jahre 2011 und 2012 – in Ermangelung konkreter Erfahrungswerte – für alle Kommunen 5,4 % des jeweiligen KdU-Aufwandes. Ab 2013 ist eine jährliche Spitzabrechnung für den B+T-Aufwand jeder einzelnen Kommune vorgeschrieben, der zusammengefasst in einen landesweiten Erhöhungsprozentsatz bei der KdU-Bundesbeteiligung für das Folgejahr umgerechnet wird. Bei korrekter Weiterverteilung durch das Land würde dann in allen Kommunen eine zeitverzögerte, nahezu exakte Erstattung des jeweiligen örtlichen B+T-Aufwandes aus dem Vorjahr sichergestellt.

Im Ergebnis wurde also der eindeutig vom Bund zu finanzierende Bildungs- und Teilhabeaufwand zur Aufgabenerfüllung und Finanzierung den Kommunen zugeschoben. Im Gegenzug übernahm der Bund die vollständige Erstattung dieses kommunalen B+T-Aufwandes in indirekter Form durch einen landesspezifisch erhöhten Prozentsatz beim KdU-Anteil, der vom Bund an das Land gezahlt wird – in der Erwartung dass diese Erstattungen vom Land jeweils korrekt (also belastungsgerecht) an die Kommunen weiterverteilt werden.

3. Anpassung des Landesrechts in Bayern zwingend nötig

Wegen der ab 2013 greifenden B+T-Spitzabrechnung wäre es spätestens ab 2013 auch in Bayern – so wie in vielen anderen Bundesländern auch geschehen – nötig gewesen, durch

Anpassung des Verteilungsmaßstabs im Bayerischen Ausführungsgesetz (Art. 3 AGSG) eine belastungsgerechte Weiterverteilung dieser B+T-Bundeserstattungen an die bayerischen Kommunen sicherzustellen (also Verteilungsmaßstab: je nach örtlichem B+T-Aufwand des Vorjahres). Ohne eine solche landesrechtliche Anpassung des Verteilungsmaßstabs wären diese Bundesmittel, die ausdrücklich den vollständigen Ausgleich der kommunalen B+T-Zahlungen des Vorjahres herstellen sollen, nach dem geltenden und seit 2005 unveränderten Text des Art. 3 BayAGSG nach dem Maßstab des jeweils örtlichen KdU-Aufwandes des laufenden Jahres auf die bayerischen Kommunen zu verteilen – und würden damit ihren ausdrücklich im SGB II festgelegten Zweck verfehlen.

4. Erstmaliges Scheitern an imaginärer „Paragrafenbremse“

Soweit uns bekannt hat dies das zuständige BayStMAS seinerzeit genau so gesehen und auch einen entsprechenden Vorschlag zur Änderung des Art. 3 AGSG beschlussreif vorgelegt. Aufgrund der internen Vorgabe einer imaginären „Paragrafenbremse“ (Vorlage eines neuen Gesetzes nur bei gleichzeitigem Vorschlag für den Wegfall eines bestehenden Gesetzes) entschloss man sich jedoch, diesen Gesetzentwurf wieder zurück zu ziehen.

Ob eine solche interne Vorgabe einer Paragraphenbremse sachgerecht ist, sinnvoll ist, in anderen Fällen ebenfalls angewendet wurde oder heute überhaupt noch angewendet wird, ist letztlich an dieser Stelle nicht zu bewerten. Fakt ist bis zum heutigen Tage, dass durch diese gesetzgeberische Untätigkeit die Bundesmittel, die ausschließlich den kommunalen B+T-Aufwand des Vorjahres ausgleichen sollen, in Bayern völlig sachfremd nach dem jeweiligen örtlichen KdU-Aufwand des laufenden Jahres an die bayerischen Kommunen weiterverteilt werden.

5. Finanzielle Belastung der Stadt Erlangen

Da in Erlangen eine besonders intensive Inanspruchnahme von Bildungs- und Teilhabeleistungen erreicht werden konnte, trifft diese unkorrekte Mittelverteilung durch das Land Bayern die Stadt Erlangen in besonderem Maße. So wird sich allein im laufenden Jahr die finanzielle Benachteiligung der Stadt Erlangen durch Anwendung des unsachgemäßen Verteilungsmaßstabes voraussichtlich auf ca. 530.000 Euro belaufen. Im Zeitraum 2013 bis 2015 werden dann der Stadt Erlangen bis zum Jahresende Gesamtmittel in Höhe von ca. 1,3 Millionen Euro zu Unrecht vorenthalten sein. Die finanzielle Benachteiligung hat eine derart hohe Dimension angenommen, dass wir aktuell für jeden Euro tatsächlich ausgegebener B+T-Leistung nur mit einer Überweisung von B+T-Bundeserstattungen durch den Freistaat Bayern in Höhe von 38 Cent rechnen können. Gleichzeitig sorgt diese nicht belastungsgerechte Verteilung der Bundesmittel durch den Freistaat Bayern dafür, dass z.B. eine andere Kommune in Bayern Jahr für Jahr 1,2 Millionen Euro (!) mehr an Bundeserstattungen erhält, als sie überhaupt tatsächliche B+T-Aufwendungen im Vorjahr hatte.

6. Rechtfertigungsversuche des BayStMAS

Das zuständige BayStMAS hat seine gesetzgeberische Untätigkeit – und damit die fortdauernde finanzielle Benachteiligung der Stadt Erlangen und der Mehrheit der bayerischen Kommunen - zunächst mit einigen – mehr oder weniger fragwürdigen – Argumenten zu rechtfertigen versucht:

So gibt man sich davon überzeugt, dass die konkrete Verteilung der Bundesmitteln durch den Freistaat Bayern im alleinigen, freien Ermessen des Ministeriums liege und eine gesetzliche Zweckbestimmung völlig unbeachtlich sei.

Ohne Rücksicht auf die verfassungsrechtliche Entstehungsgeschichte (siehe oben Ziffer 1 und 2) erklärte das BayStMAS die Festlegung einer vollständigen Erstattung des kommunalen B+T-Aufwandes auch für „unklug“, weil Kommunen „erfahrungsgemäß“ dann zu unwirtschaftlichem und viel zu großzügigem Ausgabeverhalten neigen würden. Gleichwohl hat das

BayStMAS als zuständige Aufsichtsbehörde bis heute keine einzige B+T-Ausgabe als zu großzügig, zu unwirtschaftlich oder als rechtswidrig kritisiert.

Besonders fragwürdig erscheint das Argument des BayStMAS, eine belastungsgerechte Verteilung der B+T-Bundeserstattungen würde ein hochkomplexes Berechnungswesen erfordern, das die Fähigkeiten der Bayerischen Staatsverwaltung, insb. des Bayerischen Landesamtes für Statistik und Datenverarbeitung überfordern würde. Dabei geht es tatsächlich nur um eine einfache Dreisatzrechnung, die jeder Anwärter in einem bayerischen Rathaus problemlos beherrscht. Die Behauptung des BayStMAS, dies sei zu kompliziert für die Umsetzung durch das Bayerische Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung, ist nicht nur blanker Unsinn, sondern auch ehrenrührig gegenüber den Fähigkeiten der Bayerischen Staatsverwaltung.

7. Missbrauch als Druckmittel zur Entlastung des Staatshaushalts

In jüngster Zeit erleben wir, dass vom BayStMAS die eigene gesetzgeberische Untätigkeit (und damit die weitere Missachtung der gesetzlichen Zweckbestimmung der B+T-Bundeserstattung) als Druckmittel missbraucht wird, um die Zustimmung der Kommunalebene zur Streichung einer anderweitigen staatlichen Leistung für die Kommunen – nämlich des Hartz IV-Belastungsausgleichs - zu erzwingen. Sachlich haben jedoch beide Leistungen nichts miteinander zu tun.

Der Hartz IV-Belastungsausgleich ist auch zu Recht unbefristet, da er eine dauerhafte Entlastung für die Kommunen bewirken soll. Mit Inkrafttreten des Hartz IV-Gesetzes ist nämlich eine dauerhafte Entlastung des Staatshaushalts (bei der Finanzierung des Wohngeldes) entstanden und stattdessen eine dauerhafte Belastung der Kommunalebene (Kosten der Unterkunft im SGB II) eingetreten.

Dass der Hartz IV-Belastungsausgleich jedoch in höchstem Maße reformbedürftig ist, ist allerdings unstrittig. Er arbeitet zum Teil mit veralteten, bzw. unrealistischen Zahlengrundlagen und verfehlt zu großen Teilen seine eigentliche Zielsetzung (Entlastung der Kommunalhaushalte durch die gestiegene KdU-Belastung). Denn nur eine Minderheit der bayerischen Kommunen (43 von 96) erhalten aktuell überhaupt Leistungen aus dem Hartz IV-Belastungsausgleich, obwohl die Haushalte aller bayerischer Kommunen durch die gestiegenen KdU-Kosten belastet sind.

Allerdings umfasst der Hartz IV-Belastungsausgleich eine wesentlich höhere Summe (ca. 70 – 90 Millionen Euro jährlich) als die Gesamtsumme der B+T-Ausgaben aller bayerischen Kommunen (ca. 30 Mio € jährlich). Im Ergebnis verfolgt das BayStMAS also das höchst unfaire Ziel, die finanzielle Benachteiligung der Stadt Erlangen und des Großteils der bayerischen Kommunen bei der Verteilung der B+T-Bundeserstattungen als Faustpfand solange aufrechtzuerhalten, bis sich die kommunalen Spitzenverbände mit einem Verzicht auf die etwa dreimal so hohen Landesleistungen aus dem HartzIV-Belastungsausgleich einverstanden erklären.

Es kann aber generell nicht akzeptabel sein, dass der Freistaat Bayern als Druckmittel zur Erreichung anderweitiger Ziele bei der Weiterleitung von Bundesmitteln eine korrekte, die gesetzliche Zweckbestimmung wahrende Verteilung an die bayerischen Kommunen bewußt und vorsätzlich verweigert.

Dr. Florian Janik
Oberbürgermeister