

#### 4. Soziale Sicherung belastet die Kreise am stärksten

**Der größte Anteil an der sozialen Sicherung entfällt auf die Kinder- und Jugendhilfe. Ihre Aufwendungen steigen, obwohl die Zahl der bis 21-Jährigen seit 2005 beständig sinkt.**

**Auch die Kosten der Unterkunft und Heizung nach SGB II nehmen trotz der sinkenden Zahl der Bedarfsgemeinschaften zu.**

**Ab 2012 werden die Kreise durch den Bund dauerhaft entlastet. Dennoch birgt die soziale Sicherung weiterhin erhebliche finanzielle Risiken.**

##### 4.1 Finanzielle Belastung nimmt nach 2006 wieder zu

Die Kreise nehmen Aufgaben der sozialen Sicherung wahr nach

- SGB II - Grundsicherung für Arbeitsuchende<sup>1</sup>,
- SGB XII - Sozialhilfe<sup>2</sup>,
- SGB VIII - Kinder- und Jugendhilfe<sup>3</sup>.

Die finanziellen Auswirkungen sind im Produkthaushalt 3 - Jugend und Soziales - ausgewiesen.

2008 mussten die Kreise bis zu 70 % ihrer allgemeinen Einnahmen allein für die soziale Sicherung aufwenden. Der Rest stand für die übrigen Kreisaufgaben zur Verfügung.

Die Analysen basieren auf dem Zuschussbedarf (kamerales Rechnungswesen) und dem in der Finanzrechnung ausgewiesenen Saldo von Aus- und Einzahlungen (doppisches Rechnungswesen). Sie stellen den beim Kreis verbleibenden Netto-Finanzbedarf dar. Als Vergleichsgröße dient der Wert je Einwohner.

Abweichende Buchungspraktiken hätten den interkommunalen Vergleich verzerrt. Sie wurden bereinigt. Außerdem wurde der Finanzierungsanteil des Landes an den Kosten der Jugendhilfe für 2005 und 2006 herausgerechnet. Denn das Land verlagerte diese zweckgebundenen Einnahmen ab 2007 in die allgemeinen Schlüsselzuweisungen. Sie sind seitdem nicht mehr einzeln bezifferbar.

---

<sup>1</sup> Sozialgesetzbuch Zweites Buch - Grundsicherung für Arbeitsuchende - (SGB II) in der Fassung der Bekanntmachung vom 13.05.2011, BGBl. I S. 850, zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 20.12.2012, BGBl. I S. 2781.

<sup>2</sup> Sozialgesetzbuch Zwölftes Buch - Sozialhilfe - (SGB XII) in der Fassung der Bekanntmachung vom 27.12.2003, BGBl. I S. 3022, zuletzt geändert durch Artikel 9 des Gesetzes vom 21.03.2013, BGBl. I S. 556.

<sup>3</sup> Sozialgesetzbuch Achstes Buch - Kinder- und Jugendhilfe - (SGB VIII) in der Fassung der Bekanntmachung vom 14.12.2006, BGBl. I S. 3134, zuletzt geändert durch Artikel 2 Abs. 3 des Gesetzes vom 15.02.2013, BGBl. I S. 254.

Die kommunalen Aufgaben und deren Finanzierung haben sich zum 01.01.2005 mit den neu in Kraft getretenen SGB II und SGB XII erheblich verändert.

Mit der Grundsicherung für Arbeitsuchende wurde eine neue Leistung eingeführt. Sie wird überwiegend vom Bund finanziert. Die Kommunen übernehmen die Kosten der Unterkunft und Heizung sowie weitere einzelne Leistungen. Leistungsempfänger sind u. a. Langzeitarbeitslose und deren Familien, die bis 2004 Hilfe zum Lebensunterhalt nach dem Bundessozialhilfegesetz erhielten. Diese Sozialhilfeleistung wurde seinerzeit ausschließlich von den Kommunen finanziert. Die finanzielle Umsetzung der Sozialrechtsänderung dauerte bis 2006 an und entlastete die Kreishaushalte. Danach stieg die Belastung wieder.

#### Netto-Finanzbedarf der Kreise in Mio. €

	2005	2006	2007	2008
Produktbereich 3 - Jugend und Soziales	554*	503*	526*	536*
davon: - Leistungen nach SGB II	142	148	152	153
- Leistungen nach SGB XII	166	106	122	115
- Leistungen nach SGB VIII	194	195	201	216
- Sonstiges	51	52	50	48

\* Durch Rundungsdifferenzen ergeben sich Abweichungen

Innerhalb der sozialen Sicherung werden die Kreise durch Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe am stärksten belastet.

Zwar sind die Ausgaben für Maßnahmen nach SGB II und SGB XII höher. Sie werden aber durch Erstattungen stärker refinanziert. Die durchschnittlichen Refinanzierungsquoten betragen bei Leistungen nach

- SGB II: 51 % bzw. 85 % bei Optionskommunen<sup>1</sup>,
- SGB XII: 80 %,
- SGB VIII: 28 %<sup>2</sup>.

#### 4.1.1 Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II)

Die Kreise und kreisfreien Städte tragen als örtliche Sozialhilfeträger die Aufgaben- und Finanzverantwortung für die im SGB II abschließend aufgezählten Leistungen.<sup>3</sup> Die Kosten der Unterkunft und Heizung sind am

<sup>1</sup> Die Angabe bezieht sich jeweils auf den eigenen Aufgabenkreis nach SGB II. Bei den Kommunen, die nicht optiert haben (51 %), sind das im Wesentlichen die Kosten der Unterkunft und Heizung. Die Optionskommunen (85 %) erfüllen alle Aufgaben nach SGB II als pflichtige Selbstverwaltungsaufgabe.

<sup>2</sup> Die Quote enthält keine Finanzierungsbeteiligung des Landes, weil diese seit 2007 in die Kreisschlüsselzuweisung verlagert ist. Daher wurde sie auch für 2005 und 2006 herausgerechnet.

<sup>3</sup> §§ 16 Abs. 2 Satz 2 Nr. 1 bis 4, 22, 23 Abs. 3 SGB II.

teuersten für die Kreise. Ihr Anteil am Netto-Finanzbedarf für Leistungen nach SGB II beträgt 93 %.

Der Bund beteiligt sich an den Kosten der Unterkunft und Heizung mit einem prozentualen Zuschuss:

Jahr	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Bundesanteil in %	29,1	29,1	31,2	28,6	25,4	23,0

Das Land Schleswig-Holstein beteiligt sich an den Kosten in Höhe seiner Einsparungen beim Wohngeld. Das waren 2005 bis 2008 durchschnittlich 2,7 Mio. € pro Kreis und Jahr.

Darüber hinaus nutzen die Kreise ihre gesetzliche Ermächtigung<sup>1</sup> und ziehen ihre kreisangehörigen Kommunen mit 23 % an den verbleibenden Kosten heran.

Obwohl die Zahl der Bedarfsgemeinschaften seit 2005 sinkt, nimmt der Netto-Finanzbedarf in den meisten Kreisen zu.

#### Netto-Finanzbedarf für Leistungen nach SGB II in € je Ew

Kreis	2005	2006	2007	2008	2009*	2010*
HEI	90	92	91	93	103	97
IZ	71	84	75	82	80	83
NF	56	51	58	58	62	63
OD	42	54	56	50	53	
OH	65	73	72	72		
PI	89	73	86	76	70	
PLÖ	59	66	65	69		
RD	55	56	58	58		
RZ	66	76	74	80	82	84
SE	59	67	63	74	72	
SL	55	61	61	66		
<b>Durchschnitt</b>	<b>64</b>	<b>69</b>	<b>69</b>	<b>71</b>		

\* Die Kreise wurden in 3 Phasen von 2009 bis 2011 geprüft. Für Kreise der 1. und 2. Phase liegen keine vergleichbaren Rechnungsergebnisse für 2009 bzw. 2010 vor.

Ursächlich für die zunehmende finanzielle Belastung der Kreise sind die steigenden Unterkunfts- und Heizkosten und der rückläufige prozentuale Finanzierungsanteil des Bundes.

<sup>1</sup> § 5 des Gesetzes zur Ausführung des SGB II für das Land Schleswig-Holstein (AG-SGB II) vom 14.12.2004, GVOBl. Schl.-H. S. 484, bzw. § 4 des Gesetzes zur Ausführung des SGB II und des § 6b Bundeskindergeldgesetz (AG-SGBII/BKGG) vom 27.05.2011, GVOBl. Schl.-H. S. 146.

Die unterschiedliche Belastung der Kreise resultiert aus dem Hilfebedarf und dem regionalen Mietniveau.

#### 4.1.2 Sozialhilfe (SGB XII)

Aufgrund der Sozialrechtsreform geben die Kreise dauerhaft weniger für die Sozialhilfe aus. 2005 waren es noch durchschnittlich 75 € je Ew, 2008 waren es 51 € je Ew.

##### Netto-Finanzbedarf für Leistungen nach SGB XII in € je Ew

Kreis	2005	2006	2007	2008	2009*	2010*
HEI	78	52	46	46	59	46
IZ	80	38	45	50	55	44
NF	78	50	51	52	56	59
OD	75	41	47	41	52	
OH	99	52	52	58		
PI	49	47	68	55	69	
PLÖ	63	40	44	44		
RD	78	56	72	53		
RZ	70	54	65	62	35**	
SE	91	49	51	56	62	
SL	60	41	44	46		
<b>Durchschnitt</b>	<b>75</b>	<b>47</b>	<b>53</b>	<b>51</b>		

\* Die Kreise wurden in 3 Phasen von 2009 bis 2011 geprüft. Für Kreise der 1. und 2. Phase liegen keine vergleichbaren Rechnungsergebnisse für 2009 bzw. 2010 vor.

\*\*Der Kreis Herzogtum Lauenburg hat 2009 die Abrechnung mit dem Land Schleswig-Holstein auf eine periodengerechte Erstattung umgestellt. Der Kreis erhielt einmalig Erstattungen für 5 statt für 4 Quartale. Infolge der höheren Einnahmen sank der Zuschussbedarf in 2009.

Schwankungen im Zeitreihenvergleich eines Kreises haben ab 2006 in der Regel abrechnungstechnische Ursachen.

Die Kreise sind durch die Sozialhilfeleistungen unterschiedlich stark belastet. Hierzu tragen insbesondere folgende Faktoren bei:

- **Hilfebedarf**

Kreise mit einem höheren Bevölkerungsanteil von Sozialleistungsempfängern sind finanziell stärker belastet. Dazu gehören z. B. Kreise mit einer Vielzahl von Einrichtungen für Menschen mit Behinderung, wie die Kreise Dithmarschen oder Rendsburg-Eckernförde. Eingliederungshilfe soll Menschen mit Behinderung durch passgenaue Hilfen ein möglichst eigenständiges und selbstbestimmtes Leben ermöglichen. Ein Wechsel zwischen ambulanten, teilstationären und stationären Maßnahmen ist ausdrücklich gewollt. Das Land erstattet die Kosten für stationäre und teilstationäre Maßnahmen. Die Kosten für ambulante Hilfen tragen die örtlichen Sozialhilfeträger, in deren Gebiet die Leis-

tungsempfänger ihren gewöhnlichen Aufenthalt haben. Das sind in der Regel die Kreise, in denen die Behinderteneinrichtungen liegen. Denn Empfänger ambulanter Leistungen wohnen überwiegend benachbart zu den Einrichtungen, auf deren Angebote sie angewiesen sind. Mit dem Ausführungsgesetz zum SGB XII<sup>1</sup> wurde die Eingliederungshilfe kommunalisiert. Land und Kommunen haben vereinbart, dass stationäre und teilstationäre Eingliederungshilfen durch individuelle Hilfeplanung in ambulante Maßnahmen umgesteuert werden sollen. Dies erhöht die Fallzahl und die Kosten für ambulante Eingliederungshilfen. Während das Land durch eine erfolgreiche Umsteuerung finanziell entlastet wird, steigt die Belastung der Kreise und kreisfreien Städte. An diesen zusätzlichen Kosten beteiligte sich das Land 2011 und 2012 mit jeweils 17 Mio. €. Die Hilfeplanung verursacht zusätzliche Personal- und Sachkosten. Hieran beteiligte sich das Land mit 9 Mio. €.

- **Demografischer Wandel**

Die gesellschaftlichen Strukturen verändern sich. Eine ausschließlich familiäre Versorgung von alten oder behinderten Menschen ist nicht gewährleistet. An die Stelle der Familie treten ambulante Dienste oder stationäre Einrichtungen. Im Zuge des demografischen Wandels und begünstigt durch die Fortschritte in der medizinischen Versorgung nimmt der Anteil von Menschen über 65 Jahren und Menschen mit Behinderung an der Gesamtbevölkerung zu. Deren Einkommen und Vermögen reichen häufig nicht aus, um den Lebensunterhalt bzw. die Pflegesätze dauerhaft zu decken. Infolgedessen werden gesetzliche Leistungen der Sozialhilfeträger beansprucht. Dies betrifft besonders Kreise mit einem hohen Anteil älterer Menschen an der Gesamtbevölkerung, wie z. B. Ostholstein.

- **Pflegesätze**

Renten oder Leistungen der Pflegeversicherung werden nicht oder nur geringfügig an die steigenden Lebenshaltungskosten angepasst. Dagegen werden die Pflegesätze regelmäßig erhöht. Diese Erhöhungen werden zunehmend aus der Sozialhilfe finanziert. Dies belastet besonders Kreise, in denen ein hoher Bedarf an Hilfe zur Pflege oder Eingliederungshilfe besteht. Das sind z. B. Ostholstein, Pinneberg, Rendsburg-Eckernförde oder Segeberg.

- **Unterkunftskosten**

Unterkunftskosten sind Bestandteil von Sozialhilfeleistungen. Die gestiegenen Energie- und Wohnnebenkosten führen besonders in Kreisen mit einem ohnehin hohen Mietniveau zu einem Anstieg des Hilfebedarfs, z. B. Ostholstein, Pinneberg oder Herzogtum Lauenburg.

---

<sup>1</sup> Gesetz zur Ausführung des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch (AG-SGB XII) - verkündet als Artikel 8 des Haushaltsstrukturgesetzes 2006 vom 15.12.2005, GVOBl. Schl.-H., S. 568, ber. 2006, S. 25.

#### 4.1.3 Kinder- und Jugendhilfe (SGB VIII)

Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe nach SGB VIII werden für Kinder und Jugendliche im Alter bis 21 Jahre erbracht. Darüber hinausgehende Leistungen sind Ausnahmen und können vernachlässigt werden. Die Zahl der bis 21-jährigen Einwohner ist in den Kreisen von 2005 bis 2008 um 3 % gesunken. Dagegen stieg der Netto-Finanzbedarf der Kreise für die Kinder- und Jugendhilfe von 194 Mio. € in 2005 auf 216,3 Mio. € in 2008 an. Dies ist ein Anstieg von 11,5 %. Die durchschnittliche Netto-Belastung je Einwohner bis 21 Jahre stieg von 382 € in 2005 auf 444 € in 2008 an.

Nur im Kreis Schleswig-Flensburg ist die finanzielle Belastung für die Kinder- und Jugendhilfe nicht gestiegen. Der Kreis hat das Bewilligungsverfahren für Eingliederungshilfen an seelisch behinderte Kinder und Jugendliche verändert. Er richtet es nun am unabweisbaren Bedarf aus und folgt damit der Praxis in anderen Kreisen. Dadurch wurden die Ausgaben für Eingliederungshilfen erheblich gesenkt. Dies wirkt sich kostenmindernd auf den Netto-Finanzbedarf aus.

#### Netto-Finanzbedarf für Leistungen nach SGB VIII € je Einwohner bis 21 Jahre

Kreis	2005	2006	2007	2008	2009*	2010*
HEI	364	375	390	427	449	497
IZ	381	403	389	416	441	477
NF	390	393	405	448	434	485
OD	421	432	434	468	452	
OH	336	357	358	361		
PI	486	470	484	545	588	
PLÖ	289	300	353	427		
RD	353	379	411	458		
RZ	387	390	415	498	526	609
SE	388	387	441	416	445	
SL	416	382	383	418		
<b>Durchschnitt</b>	<b>382</b>	<b>388</b>	<b>406</b>	<b>444</b>		

\* Die Kreise wurden in 3 Phasen von 2009 bis 2011 geprüft. Für Kreise der 1. und 2. Phase liegen keine vergleichbaren Rechnungsergebnisse für 2009 bzw. 2010 vor.

Die finanzielle Belastung der Kreise für die Kinder- und Jugendhilfe steigt weiter an, obwohl die Zahl der bis 21-Jährigen abnimmt. Dies hat z. B. folgende Ursachen:

- Der Bedarf an Hilfe zur Erziehung und Eingliederungshilfe nach § 35 a SGB VIII steigt.
- Die Jugendämter sind zunehmend bestrebt, Familien frühzeitig durch ambulante Hilfen zu unterstützen, um u. a. Kindeswohlgefährdungen vorzubeugen und Fremdunterbringungen zu vermeiden.

- Aus der ergänzenden Gesetzgebung zum Kinderschutz ergeben sich zusätzliche Aufgaben.
- Die Kreise müssen zusätzliches sozialpädagogisches Fachpersonal einsetzen, um auf die fortwährende Arbeitsverdichtung im Jugendamt zu reagieren.
- Die Betriebskosten für Kindertageseinrichtungen steigen aufgrund längerer Betreuungszeiten und flexiblerer Angebote. Infolgedessen erhöhen sich die Elternbeiträge. Die Aufwendungen für den Sozialstaffel-ausgleich bei der Kindertagesbetreuung nehmen zu.

#### 4.2 **Empfehlung: Durch passgenaue Hilfeplanung und qualitativ verbesserten Benchmark die Ausgaben in der Kinder und Jugendhilfe begrenzen**

Die soziale Sicherung umfasst überwiegend Leistungen, auf die ein gesetzlicher Anspruch besteht. Die Kommunen können die Bewilligung dieser Leistungen und die damit verbundenen Kosten nur eingeschränkt beeinflussen. Ein wesentliches Instrument zur Steuerung des Einzelfalls ist die Hilfeplanung. Darin werden der unabweisbare individuelle Bedarf festgestellt, passgenaue Hilfen ausgewählt und deren Wirkung fortwährend überprüft. Eine sorgfältige, flexible und wirkungsorientierte Hilfeplanung ist arbeits- und zeitintensiv. Sie erfordert eine qualitativ und quantitativ gute Personalausstattung sowie eindeutige Strukturen in der Aufbau- und Ablauforganisation und der strategischen Gesamtsteuerung des Jugendamtes. Hier sind die Kreise unterschiedlich aufgestellt.

Seit 2010 wird ein landesweites Benchmarking eingerichtet. Grundlage für die Kennzahlen der Kinder- und Jugendhilfe sind Fallzahlen per 31.12. eines Jahres. Sie bilden jedoch nur die Situation an diesem Tag ab und sagen nichts über die Intensität oder Dauer einer Maßnahme aus. Daher haben sie lediglich geringe Aussagekraft. Objektiver und belastbarer wäre ein Vergleich auf der Basis von Fachleistungsstunden (ambulante Hilfen) oder Unterbringungstagen (stationäre und teilstationäre Hilfen). Solche Daten werden aber von den meisten Kreisen bislang nicht erhoben. Damit der Benchmark zu Steuerungszwecken genutzt werden kann, ist er qualitativ zu verbessern. Dazu gehört die landesweite Erhebung aussagefähiger Basisdaten.

#### 4.3 **Ausblick: Finanzielle Entlastung durch den Bund in Sicht**

Nachdem sich der Bund bereits in den Vorjahren an den Ausgaben für die Grundsicherung im Alter und bei dauerhafter Erwerbsminderung nach SGB XII beteiligt hatte, übernimmt er diese bis 2014 vollständig (2012: 45 %; 2013: 75 %; 2014: 100 %). Damit entlastet er die Kommunen nach-

haltig. Das Statistikamt Nord beziffert die entsprechenden Aufwendungen der Kreise für 2010 mit 78,7 Mio. €. <sup>1</sup> Davon ausgehend werden die Kreise 2012 um 35,4 Mio. € entlastet. 2012 basiert die Erstattung noch auf dem Ergebnis des Vorjahres. Ab 2013 legt der Bund die Nettoausgaben des Kalenderjahres zugrunde. Das lässt eine finanzielle Entlastung der Kreise von mehr als 60 Mio. € (2013) bzw. 80 Mio. € (2014) erwarten.

Außerdem erhöht der Bund seine Beteiligung an den Kosten der Unterkunft und Heizung. Damit sollen zusätzliche Belastungen der Kommunen ausgeglichen werden. Das sind die Warmwasserkosten, die ab 2012 als Teil der Unterkunfts- und Heizkosten von den Kommunen zu tragen sind. Außerdem sind es die Bildungs- und Teilhabeleistungen an Kindern aus einkommensschwachen Familien und deren Verwaltung.

Durch die Umsteuerung der Eingliederungshilfe entstehen den Kreisen zusätzliche Kosten. Hieran beteiligt sich das Land nach Maßgabe des Ausführungsgesetzes zum SGB XII. Darüber hinaus verzichtet das Land 2012 und 2013 auf seinen Anteil an der Bundesbeteiligung zur Grundsicherung im Alter und bei dauerhafter Erwerbsminderung. Es leitet diesen vollständig an die Kommunen weiter.

Ungeachtet der Entlastungen durch Bund und Land sind mit der sozialen Sicherung weiterhin erhebliche finanzielle Risiken verbunden. Die weitere Entwicklung ist von allgemeinen und speziellen Faktoren abhängig, die die Kreise nicht bzw. nur eingeschränkt beeinflussen können.

Zu den allgemeinen Einflussfaktoren zählen u. a.:

- die demografische Entwicklung,
- die konjunkturelle Entwicklung,
- veränderte gesellschaftliche Strukturen sowie
- die Entwicklung der Unterkunfts- und Heizkosten.

Spezielle Einflussfaktoren sind beispielsweise:

- der zunehmende Bedarf an Hilfe zur Pflege und Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderung,
- die steigenden Pflegesätze bei gleichbleibenden Leistungen der Pflegeversicherung und geringfügig steigenden Alterseinkünften,
- der Ausbau der Teilhabeplanung und die Umsteuerung in der Eingliederungshilfe gemäß Ausführungsgesetz zum SGB XII,
- der zunehmende Bedarf an erzieherischer Kinder- und Jugendhilfe sowie der Eingliederungshilfe für Kinder und Jugendliche mit seelischer Behinderung,

---

<sup>1</sup> Bericht des Statistikamtes Nord vom 09.02.2012.



- der Ausbau von Angeboten der Kinderbetreuung sowie
- zusätzliche Aufgaben, wie z. B. Bildungs- und Teilhabeleistungen an Kinder aus einkommensschwachen Familien, Ausbau von Schulsozialarbeit oder Aufbau „früher Hilfen“ zum Schutz von Kleinkindern vor Vernachlässigung, Misshandlung etc.

Der **Landkreistag** stimmt den Ausführungen des Landesrechnungshofs weitgehend zu. Er ergänzt, dass den Kreisen durch Bundes- und Landesrecht neue Aufgaben und Sozialleistungen zugewiesen wurden. Hierfür sei nach Auffassung des Landkreistags ein konnexer Kostenausgleich zu leisten, der jedoch nicht bzw. nicht vollständig umgesetzt wird. Das bezieht sich insbesondere auf die Mehrbelastung der Kreise durch den Kinderschutz in der Kinder- und Jugendhilfe. Außerdem fordert der Landkreistag, dass die Kreise nicht durch die Mehrkosten belastet werden, die ihnen durch die Ambulantisierung der Eingliederungshilfe entstehen.