

## 6. Finanzwirtschaftliche Entwicklung der Sozialen Sicherung

**Durch die Sozialrechtsreform zum 01.01.2005 sind die Kommunen finanziell entlastet worden. Dennoch beherrscht die soziale Sicherung die Haushalte der kreisfreien Städte und Kreise.**

**Der Zuschussbedarf für Kindertageseinrichtungen und Tagespflege nahm zu. Dagegen sind die Aufwendungen für die Erzieherische Jugendhilfe ab 2005 gesunken.**

**Vom Einzelplan 4 gehen weiterhin erhebliche finanzielle Risiken auf die kommunalen Haushalte aus. Sie sind derzeit nicht bezifferbar.**

Die sozialen Leistungen der Kommunen und deren Finanzierung sind zum 01.01.2005 durch das Sozialgesetzbuch Zweites Buch - Grundsicherung für Arbeitsuchende - (SGB II)<sup>1</sup> und das Sozialgesetzbuch Zwölftes Buch - Sozialhilfe - (SGB XII)<sup>2</sup> verändert worden. Auch danach belastet die soziale Sicherung weiterhin die kommunalen Verwaltungshaushalte und beeinflusst maßgeblich die finanzielle Leistungsfähigkeit der kreisfreien Städte und Kreise. 2007 mussten beispielsweise die kreisfreien Städte 56 % und die Kreise 61 % ihrer allgemeinen Deckungsmittel allein für die Finanzierung des Epl. 4 einsetzen.

Die folgenden Ausführungen stellen auf den Zuschussbedarf als der (Netto-)Belastung der Kommunen und dem Zuschussbedarf je Einwohner (Ew) ab. Der Kreis Pinneberg legte für 2007 bislang keine Jahresrechnung vor. Daher hat der LRH die Angaben für diesen Kreis aus den Rechnungsergebnissen der Vorjahre herausgerechnet, um Zeitreihen vergleichbar zu machen.

### 6.1 Zuschussbedarf für den Einzelplan 4 seit 1995

Der Zuschussbedarf für den Einzelplan (Epl.) 4 ging in den kreisfreien Städten und Kreisen 2006 erstmalig zurück. In den Mittelstädten verminderte er sich bereits 2005. Ausgelöst wurde der Rückgang durch das Inkrafttreten des SGB II und SGB XII und die damit verbundene Reform des Sozialrechts. 2007 nahm der Zuschussbedarf in den kreisfreien Städten und Kreisen zu, weil z. B. das Land seine Zuweisungen zu den Jugendhilfekosten in die Kreisschlüsselzuweisung verlagert hat.

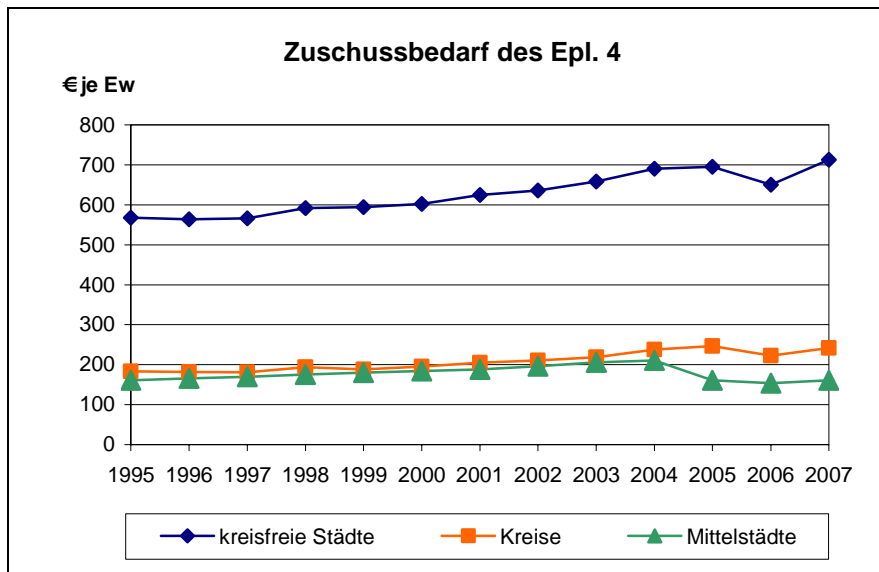
<sup>1</sup> Sozialgesetzbuch Zweites Buch - Grundsicherung für Arbeitsuchende - (SGB II) vom 24.12.2003, BGBl. I S. 2954, zuletzt geändert durch Art. 2 des Gesetzes vom 08.04.2008; BGBl. I S. 681.

<sup>2</sup> Sozialgesetzbuch Zwölftes Buch - Sozialhilfe - (SGB XII) vom 27.12.2003, BGBl. I S. 3022, zuletzt geändert durch Art. 5 des Gesetzes vom 23.12.2007; BGBl. I S. 3254.

Zuschussbedarf für den Epl. 4 in Mio. €				
	2004	2005	2006	2007
Kreisfreie Städte	421	423	396	436
Kreise*	450	472	427	464
Mittelstädte	103	79	76	79

\* ohne Kreis Pinneberg

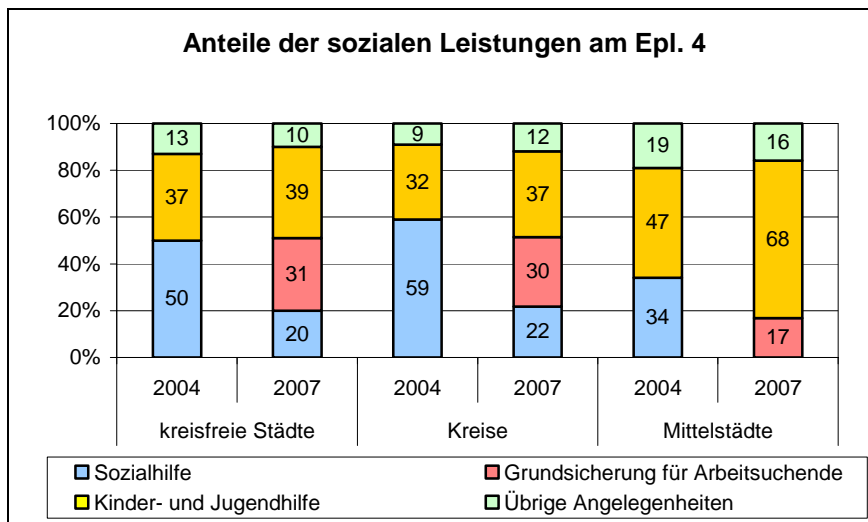
Den Kommunalgruppen obliegen unterschiedliche Aufgaben und finanzielle Zuständigkeiten für Leistungen der Sozialen Sicherung. Deshalb ist ihre finanzielle Belastung unterschiedlich hoch.



## 6.2 Leistungen der sozialen Sicherung

Die Sozialhilfe und die Kinder- und Jugendhilfe haben bis 2004 den höchsten Zuschussbedarf verursacht. Danach hat sich die finanzielle Gewichtung innerhalb des Epl. 4 verändert, weil durch das SGB II eine neue Leistung - die Grundsicherung für Arbeitsuchende - eingeführt wurde. Außerdem ist der Zuschussbedarf für die Kinder- und Jugendhilfe stärker gestiegen als andere Leistungen.

Die nachfolgende Grafik gibt die Anteile der sozialen Leistungen am Epl. 4 wieder. Dabei wurden die Aufgaben als „übrige Angelegenheiten“ zusammengefasst, die nicht zur Sozialhilfe, Kinder- und Jugendhilfe oder Grundsicherung für Arbeitsuchende gehören.



### 6.2.1 Sozialhilfe (SGB XII)

Bis einschl. 2004 regelte das Bundessozialhilfegesetz (BSHG)<sup>1</sup> die Leistungen der Sozialhilfe. Durch das SGB II sind die (Sozial-)Hilfe zum Lebensunterhalt und die Arbeitslosenhilfe für alle erwerbsfähigen Personen im Alter von 15 bis 64 Jahren in einer neuen „Grundsicherung für Arbeitsuchende“ zusammengelegt worden. Deshalb ist die Zahl der Personen, die von den Kommunen Sozialleistungen nach dem SGB XII erhalten, zum 01.01.2005 gesunken. Zeitgleich ging der entsprechende Zuschussbedarf zurück.

<b>Zuschussbedarf für die Sozialhilfe (BSHG/SGB XII) in Mio. €</b>				
	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>
Kreisfreie Städte	210	99,0	63,0	85,0
Kreise*	242	149,0	92,0	102,0
Mittelstädte	35	1,3	0,5	- 0,3

\* ohne Kreis Pinneberg

2007 weisen die **Kreise** und besonders die **kreisfreien Städte** deutlich höhere Zuschussbedarfe aus als im Vorjahr. Gründe für diese Entwicklung sind u. a.

- die zum 01.01.2007 neu geregelte Zuständigkeit für Sozialleistungen und deren Finanzierung<sup>2</sup>; so sind die örtlichen Sozialhilfeträger nun für die Aufgaben der Eingliederungshilfe und Hilfe zur Pflege zuständig,

<sup>1</sup> Bundessozialhilfegesetz (BSHG) i. d. F. d. Bekanntmachung vom 23.03.1994, BGBl. I S. 646, zuletzt geändert durch Art. 7 des Gesetzes vom 23.12.2002, BGBl. I S. 4621, außer Kraft ab 01.01.2005.

<sup>2</sup> Gesetz zur Ausführung des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch (AG-SGB XII), verkündet als Art. 8 des Haushaltsstrukturgesetzes 2006 vom 15.12.2005, GVOBl. Schl.-H. S. 568.

- der Wegfall des „Quotalen Systems“, d. h. der gegenseitigen Beteiligung des Landes und der örtlichen Sozialhilfeträger (kreisfreien Städte/Kreise) an den Sozialausgaben des jeweils anderen Trägers; damit entfiel der gewollte Entlastungsfaktor für die kreisfreien Städte, wodurch sich die höhere Steigerungsrate beim Zuschussbedarf erklärt,
- eine Besonderheit bei der Landeshauptstadt Kiel; sie hat 2007 ihren Haushalts auf die Doppik umgestellt. Durch die periodengerechte Abgrenzung entstanden in diesem Bereich Mehrausgaben von 7 Mio. €.

In geringem Umfang trugen auch höhere Ausgaben für einzelne Sozialleistungen zu dem gestiegenen Zuschussbedarf bei. Zum Beispiel führten gestiegene Fallzahlen und zunehmende Energie- und Wohnnebenkosten zu höheren Aufwendungen bei der „Hilfe zum Lebensunterhalt“ und der „Grundsicherung im Alter und bei dauerhafter Erwerbsminderung“. Steigende Pflegesätze der Einrichtungen wirkten sich belastend auf die „Hilfe zur Pflege“ und die „Eingliederungshilfe“ aus, weil die Zahlungen der Pflegekassen und die Einkünfte aus Renten unverändert geblieben sind.

Die **Mittelstädte** weisen ab 2005 nur geringe Aufwendungen oder sogar Überschüsse für Sozialhilfe aus. Hierbei handelt es sich um die Abwicklung der Vorjahre, nachdem das Ausführungsgesetz zum BSHG<sup>1</sup> ab 01.01.2005 außer Kraft gesetzt wurde. Damit fiel die Beteiligung des kreisangehörigen Bereichs an den Kosten des örtlichen Sozialhilfeträgers weg.

## 6.2.2 Grundsicherung für Arbeitssuchende (SGB II)

Die Verantwortung für die neue Grundsicherung für Arbeitssuchende teilt sich die Bundesagentur für Arbeit mit den kreisfreien Städten und Kreisen als örtliche Sozialhilfeträger. Die Bundesagentur für Arbeit ist insbesondere für die Sicherung des Lebensunterhalts (Arbeitslosengeld II und Sozialgeld) und die Eingliederung in das Erwerbsleben zuständig; sie finanziert diese Leistungen aus Bundesmitteln. Die örtlichen Sozialhilfeträger sind für die in §§ 16 Abs. 2 Satz 2 Nr. 1 bis 4, 22, 23 Abs. 3 SGB II abschließend aufgezählten Leistungen aufgaben- und finanzverantwortlich. Dabei stellen die Kosten der Unterkunft und Heizung (KdU) eine neue finanzielle Belastung für die kreisfreien Städte und Kreise dar. An den KdU beteiligen sich der Bund mit einem prozentualen Zuschuss und das Land Schleswig-Holstein in Höhe seiner Netto-Einsparungen beim Wohngeld. Darüber hinaus nutzen die Kreise ihre gesetzliche Ermächtigung<sup>2</sup> und beteiligen

<sup>1</sup> Gesetz zur Ausführung des BSHG für das Land Schleswig-Holstein (AG-BSHG) vom 21.01.1985, GVOBl. Schl.-H. S. 26, außer Kraft ab 01.01.2007.

<sup>2</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.

ihre kreisangehörigen Kommunen mit bis zu 23 % an den verbleibenden KdU.

<b>Zuschussbedarf für Leistungen nach SGB II in Mio. €</b>			
	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>
Kreisfreie Städte	126	135	135
Kreise*	132	144	139
Mittelstädte	13	13	13

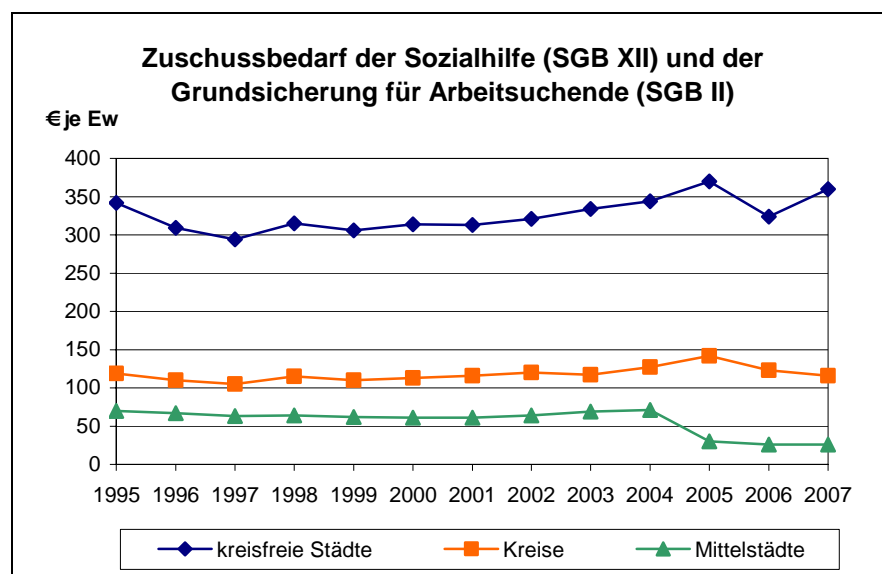
\* ohne Kreis Pinneberg

### 6.2.3 Leistungen nach SGB II und SGB XII

Trotz der neuen Aufwendungen für die KdU haben die Kommunen in Schleswig-Holstein von der Sozialrechtsreform profitiert. Alle Kommunalgruppen weisen 2006 geringere Belastungen für Sozialhilfe und KdU aus als vorher. 2007 wirkt sich der gestiegene Zuschussbedarf für die Sozialhilfe nach SGB XII negativ auf das Gesamtergebnis der kreisfreien Städte und Kreise aus. Aber die Aufwendungen für die Sozialhilfe nach BSHG wären voraussichtlich ebenfalls ständig angestiegen.

<b>Zuschussbedarf für die Leistungen nach SGB II und SGB XII in Mio. €</b>						
	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>Veränderung 2004 - 2006</b>	<b>2007</b>	<b>Veränderung 2004 - 2007</b>
Kreisfreie Städte	210	225	198	-12	220	+10
Kreise*	242	282	236	-6	241	-1
Mittelstädte	35	15	14	-21	13	-22

\* ohne Kreis Pinneberg



Auf den ersten Blick sind die kreisangehörigen Mittelstädte stärker entlastet worden als die kreisfreien Städte und Kreise. Allerdings bilden die vor-

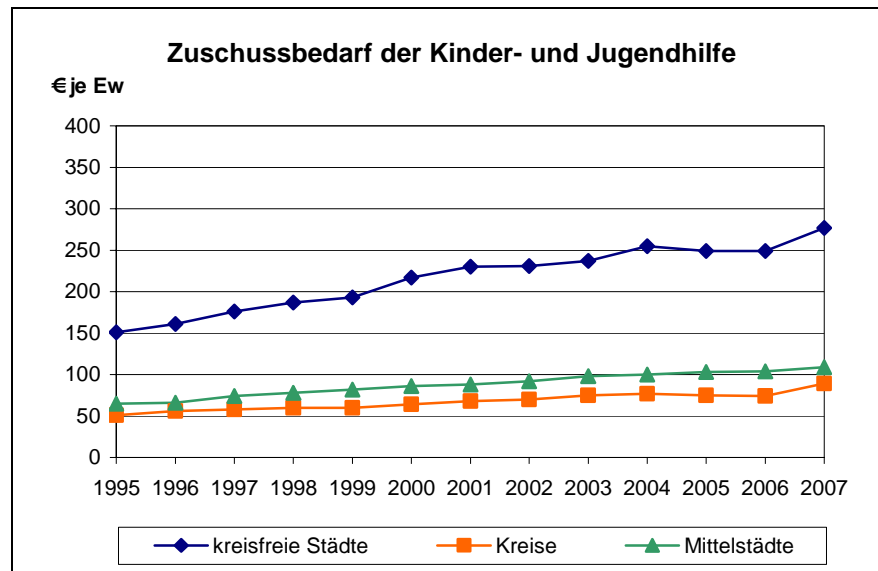
stehende Übersicht und die Grafik nur die finanziellen Auswirkungen der Sozialrechtsreform auf den Epl. 4 ab. Die Mehrausgaben aufgrund der erhöhten Kreisumlagesätze bleiben unberücksichtigt, weil sie im Epl. 9 der städtischen Haushalte veranschlagt werden. Alle Kreise haben die Kreisumlage angehoben, um ihre kreisangehörigen Kommunen an der Finanzierung ihrer Soziallasten usw. stärker zu beteiligen. Insofern profitieren auch die Kreise von der finanziellen Entlastung der Mittelstädte.

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

Der Zuschussbedarf für die Kinder- und Jugendhilfe nach dem Sozialgesetzbuch Achtes Buch - Kinder- und Jugendhilfe (SGB VIII)<sup>1</sup> ist in den Mittelstädten seit 1998 ständig gestiegen. Die kreisfreien Städte und Kreise konnten diese negative Entwicklung 2005 und 2006 stoppen. 2007 weisen sie wieder einen höheren Zuschussbedarf aus.

<b>Zuschussbedarf für Kinder- und Jugendhilfe in Mio. €</b>				
	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>
Kreisfreie Städte	156	152	152	169
Kreise*	141	140	139	171
Mittelstädte	49	50	51	54

\* ohne Kreis Pinneberg



Für den gestiegenen Zuschussbedarf in der Kinder- und Jugendhilfe sind insbesondere folgende Aufgaben die Ursache:

<sup>1</sup> Sozialgesetzbuch Achtes Buch - Kinder- und Jugendhilfe - (SGB VIII) vom 14.12.2006, BGBl. I S. 3134, zuletzt geändert durch Art. 2 Abs. 23 des Gesetzes vom 19.02.2007; BGBl. I S. 122.

- **Erzieherische Kinder- und Jugendhilfe**

Für die Leistungen sind die kreisfreien Städte und Kreise als örtliche Träger der Jugendhilfe zuständig. 2007 verlagerte das Land seine Beteiligung an den Jugendhilfekosten von zuletzt 45 Mio. € in die allgemeinen Kreisschlüsselzuweisungen<sup>1</sup>. Während die zweckgebundenen Leistungen des Landes im Epl. 4 der kommunalen Haushalte eingenommen wurden, werden die Schlüsselzuweisungen im Epl. 9 gebucht. Insofern sinken ab 2007 zwar die Einnahmen des Epl. 4 und der Zuschussbedarf für die Kinder- und Jugendhilfe steigt. Dies hat aber keine negativen Auswirkungen auf den Gesamthaushalt der örtlichen Jugendhilfeträger.

Bei einer fiktiven Anrechnung der 2006 gezahlten Landesbeteiligung auf die Jugendhilfeaufwendungen 2007 steigt der Zuschussbedarf für die Kinder- und Jugendhilfe gegenüber dem Vorjahr nur gering an:

<b>Fiktiver Zuschussbedarf 2007 in Mio. €</b>				
	<b>Zuschuss- bedarf 2006</b>	<b>Zuschuss- bedarf 2007</b>	<b>Landes- beteiligung 2006</b>	<b>Fiktiver Zuschussbe- darf 2007</b>
Kreisfreie Städte	152	169	14,0	155,0
Kreise	139	171	31,6	139,4

- **Kindertageseinrichtungen**

Die kreisfreien Städte und die Mittelstädte finanzieren als Standortkommune die Betriebskosten der ortsansässigen Kindertageseinrichtungen (KiTa), soweit diese nicht durch Elternbeiträge, Zuschüsse des Landes, Förderung der Kreise oder Eigenleistungen der Einrichtungsträger gedeckt sind. Im Durchschnitt tragen die Standortkommunen 40 % der Betriebskosten einer KiTa. Sowohl die Betriebskosten als auch die Zuschüsse der Standortkommunen nahmen in den vergangenen Jahren ständig zu. Gründe sind z. B.

- höhere Personalkosten aufgrund von Tarifabschlüssen,
- Preissteigerungen für Heizung und Energie,
- Deckelung der Landesförderung,
- Ausbau von Betreuungsangeboten für Kinder unter 3 Jahren und erweiterte Öffnungszeiten.

Die kreisfreien Städte und Kreise sind als örtliche Träger der Jugendhilfe gesetzlich verpflichtet, einen Ausgleich für die sozial gestaffelten Elternbeiträge (Sozialstaffelausgleich) zu leisten. Sowohl die Zahl der ermäßigten Elternbeiträge als auch die Aufwendungen der örtlichen

<sup>1</sup> Art. 2 des Haushaltsstrukturgesetzes 2007/2008.

Jugendhilfeträger für den Ausgleich der Sozialstaffel haben zugenommen.

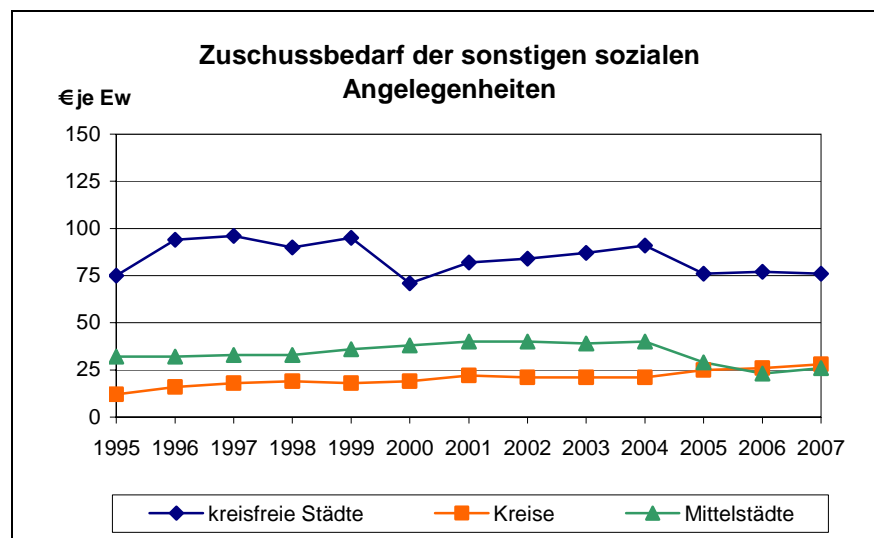
Aufgrund ihrer Doppelfunktion als Standortkommune und örtlicher Jugendhilfeträger gaben die kreisfreien Städte deutlich mehr Geld für KiTa aus als die Mittelstädte oder die Kreise. 2007 waren es 118 €/Ew. Dagegen betrug der Zuschussbedarf in den Mittelstädten 82 €/Ew und in den Kreisen 20 €/Ew.

## 6.2.5 Sonstige soziale Angelegenheiten

Als „sonstige soziale Angelegenheiten“ werden weitere soziale Leistungen der Kommunen zusammengefasst. Das sind z. B. die Verwaltung der Sozialhilfe, die Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz oder die Förderung der Wohlfahrtspflege.

Zuschussbedarf für die sonstigen sozialen Angelegenheiten in Mio. €				
	2004	2005	2006	2007
Kreisfreie Städte	55	47	47	46
Kreise*	42	50	52	53
Mittelstädte	20	14	12	13

\* ohne Kreis Pinneberg



2005 ist der Zuschussbedarf in den **kreisfreien Städten** und **Mittelstädten** gesunken. Die Ursache sind zusätzliche Einnahmen aus Kostenerstattungen für Personal, das die Kommunen an die Arbeitsgemeinschaften nach SGB II abgeordnet haben (vgl. Nr. 9 dieses Kommunalberichts). Diese Arbeitsgemeinschaften wurden von der Bundesagentur für Arbeit zusammen mit den örtlichen Sozialhilfeträgern gegründet, um die Leistungen



nach SGB II trotz unterschiedlicher Zuständigkeiten gemeinsam zu bewilligen.

Im selben Zeitraum ist der Zuschussbedarf für die sonstigen sozialen Angelegenheiten bei den **Kreisen** gestiegen. Sie haben im Gegensatz zu den anderen Kommunalgruppen nur wenige Beschäftigte an die Arbeitsgemeinschaften abgeordnet und nehmen daher geringe Erstattungszahlungen ein.

Die Kreise Nordfriesland und Schleswig-Flensburg sind Optionskommunen nach § 6 b SGB II. Sie nehmen auch die Aufgaben der Bundesagentur für Arbeit wahr. Hierfür mussten sie zum 01.01.2005 zusätzliches Personal einstellen. Die höheren Personalkosten sind Teil der sonstigen sozialen Angelegenheiten. Außerdem bearbeiten die Kreise Dithmarschen, Nordfriesland und Schleswig-Flensburg alle Leistungen des SGB XII seit 2005 selbst, während die anderen Kreise die Aufgaben teilweise auf ihre kreisangehörigen Kommunen übertragen haben. Hierfür wird ebenfalls zusätzliches Personal benötigt. Insgesamt sind die Kosten für die Verwaltung der Sozialhilfe einschl. SGB II in den 3 Kreisen von 5 Mio. € (2004) auf 13 Mio. € (2007) gestiegen.

Darüber hinaus ist der Zuschussbedarf der Kreise für Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz um 2 Mio. € höher als 2004, weil die Ausgaben für die sog. Kontingentflüchtlinge seit 2005 nicht mehr vom Land erstattet werden.

### 6.3 **Fazit**

Die soziale Sicherung belastet trotz Sozialrechtsreform und Einführung der Grundsicherung für Arbeitsuchende zum 01.01.2005 weiterhin die Kommunen in Schleswig-Holstein. Sie umfasst überwiegend Leistungen, auf die ein gesetzlicher Anspruch besteht. Daher können die Kommunen die Ausgaben für die soziale Sicherung nur eingeschränkt beeinflussen. Der Epl. 4 wird sich nach alledem auch in Zukunft maßgeblich auf die finanzielle Leistungsfähigkeit und den kommunalpolitischen Spielraum einer Kommune auswirken.

Unabhängig davon gehen vom Epl. 4 erhebliche finanzielle Risiken auf die kommunalen Haushalte aus, die gegenwärtig nicht bezifferbar sind. Diese sind zum Beispiel

- die demographische Entwicklung,
- der steigende Bedarf an Grundsicherung im Alter und bei dauerhafter Erwerbsminderung,
- die beabsichtigte Beteiligung des Bundes an den Kosten der Grundsicherung im Alter und bei dauerhafter Erwerbsminderung zum 01.01.2009,

- das zum 01.01.2007 in Kraft getretene Ausführungsgesetz SGB XII,
- die Entwicklung von Konjunktur und Arbeitsmarkt sowie der Energiepreise, von der u. a. der Bedarf an KdU abhängt,
- die verminderte Beteiligung des Bundes an den kommunal finanzierten KdU von 31,8 % auf 29,2 % ab 01.01.2008,
- das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 20.12.2007, in dem das Zusammenlegen von Aufgaben der Bundesagentur für Arbeit und der Kommunen in Arbeitsgemeinschaften für verfassungswidrig erklärt wurde,
- der Ausbau von Betreuungsangeboten für Kinder unter 3 Jahren und
- der zunehmende Bedarf an erzieherischer Kinder- und Jugendhilfe, zu dem u. a. die öffentliche Diskussion von Kinderschutz und Kindeswohlgefährdung beiträgt.

#### 6.4 **Stellungnahmen**

Das **Innenministerium** begrüßt den Beitrag, weil er die finanzielle Bedeutung der sozialen Sicherung unterstreicht.

Das **Ministerium für Soziales, Gesundheit, Familie, Jugend und Senioren** vertritt die Auffassung, dass die Kostensteigerung in der Sozialhilfe nicht durch neu geregelte Zuständigkeiten und Finanzierungen, sondern durch Fallzahlsteigerungen und die allgemeine Kostenentwicklung ausgelöst werde. Im Übrigen erhielten die Kreise und kreisfreien Städte vom Land einen vollständigen finanziellen Ausgleich für die Nettoaufwendungen, die ihnen für die übertragenen Aufgaben entstünden.

Die Kreise und kreisfreien Städte könnten den Zugang zu einzelnen Sozialhilfeleistungen durch eine konsequente Anwendung des Gesetzes steuern. Das Land habe 9 Mio. € bereitgestellt, um durch entsprechende Fortbildungsangebote diese Steuerungsmöglichkeit zu fördern.