

**Kommunalberatung Bracker/Dehn • Kiel**

24159 Kiel, Rudergang 44, Tel.: 0431 / 373750, e-mail: dehnkomm@t-online.de

**Ergänzung (Fassung 31.5.06)****der gutachtlichen Äußerung zu den Auswirkungen der Aufgabe der Kreisfreiheit durch die Stadt Neumünster****Auswirkungen auf die Zweckausgaben**

Die Gutachter sind in der gutachtlichen Äußerung hinsichtlich der neben den Personal-, Sach- und Gemeinkosten anfallenden Zweckausgaben davon ausgegangen, dass diese auch im Falle einer „Einkreisung“ der Stadt auf Grund vertraglicher Regelungen von der Stadt in voller Höhe **allein** weiter getragen werden würden. Grundlage dieser Überlegung war, dass bei den Zweckausgaben im Gegensatz zu den Personal, Sach- und Gemeinkosten keine Synergiewirkungen erzielbar sind. Eine Verlagerung der Zweckausgaben hätte daher die **alleinige Folge einer Kostenverschiebung**. Die bisher von der Stadt Neumünster für ihre Bürgerinnen und Bürger erbrachten Leistungen würden künftig im Wesentlichen aus der Kreisumlage des aufnehmenden Kreises aufgebracht werden, die von **allen** kreisangehörigen Gemeinden getragen wird und an der die Stadt nur zu einem bestimmten Bruchteil beteiligt wäre. Damit würde das Grundprinzip jeder Verwaltungskooperation, nach dem **alle Beteiligten** an den daraus erwachsenden positiven Folgen partizipieren müssen, in ihr Gegenteil verkehrt. **Aus der Sicht der Gutachter erschien es unrealistisch, dass eine reine Kostenverschiebung von den übrigen kreisangehörigen Gemeinden und vom aufnehmenden Kreis auch nur im Ansatz akzeptiert werden würde, weil für diese keinerlei Vorteile damit verbunden wären. Es kommt hinzu, dass die Belastungen aus den Kostenverlagerungen die Gemeinden des aufnehmenden Kreises finanziell absolut überfordern würden. Dies ist für die Gutachter Veranlassung, bei ihrer Auffassung zu verbleiben.**

**Auch wenn jede andere Betrachtungsweise rein theoretischer Art sein dürfte**

**hätte auf diese Ausgangsüberlegung und auf die Notwendigkeit einer entsprechenden vertraglichen Regelung über die Kostenträgerschaft der Zweckausgaben in der gutachtlichen Äußerung hingewiesen werden müssen. Dies ist nicht geschehen. Hierin liegt ein Mangel des Gutachtens, den wir bedauern.**

Geht man von der theoretischen Möglichkeit aus, dass ein Aufgabenübergang bei den im Abschnitt 4. der gutachtlichen Äußerung genannten Aufgabenfeldern ohne besondere Regelung zu den Zweckausgaben erfolgt, so würden insoweit vor allem die Zweckausgaben im Bereich der Sozialhilfe, der Jugendhilfe und der Grundsicherung für Arbeitssuchende eine besondere Rolle spielen. Daneben gibt es einige weitere Zweckausgaben in den übergelassenen Aufgabenfeldern. Im nachstehenden soll auf die **wesentlichen** Zweckausgaben eingegangen werden. Einbezogen werden auch wegfallende Zweckeinnahmen, die nennenswerte finanzielle Auswirkungen haben. Eine vollständige Untersuchung aller relevanter Einnahme- und Ausgabepositionen würde den Rahmen dieser gutachtlichen Äußerung überschreiten.

Bei der Betrachtung der Zweckausgaben und –einnahmen muss berücksichtigt werden, dass eine Reihe erheblicher Unsicherheitsfaktoren bestehen. Diese sind zum einen auf ausstehende gesetzgeberische Entscheidungen und zum anderen auf notwendig werdende kommunalpolitische Entscheidungen der Stadt und des aufnehmenden Kreises zurückzuführen.

Im Einzelnen ist zu den Zweckausgaben zu bemerken:

- **Zweckausgaben im Bereich der sozialen Sicherung**

Besondere Bedeutung haben die Aufwendungen für die soziale Sicherung, die in den letzten Jahren – auch in der Stadt Neumünster – kontinuierlich gestiegen sind und die Haushalte der Kreise und kreisfreien Städte stark belasten.

Hierzu ist vorab zu bemerken, dass sich die Rechtsgrundlagen für die soziale Sicherung mit Aufhebung des BSHG und Inkraft-Treten des SGB II und des SGB XII zum 1.1.2005 wesentlich verändert haben. Danach haben alle erwerbsfähigen Personen zwischen 15 und 65 Jahren einen Anspruch auf laufende HLU verloren. Stattdessen haben sie einen Leistungsanspruch auf das neue Arbeitslosengeld II nach dem SGB II erworben. Gem. § 6 Abs. 1 SGB II sind die kreisfreien Städte und Kreise ab 2005 u.a. für die Gewährung und Finanzierung der Kosten der Unterkunft und Heizung (KdU) an sämtliche Empfänger des ALG II zuständig. Nach Abschluss des ersten Jahres seit Inkrafttreten der neuen Zuständigkeitsregelung ist auf Grund der ständig wachsenden Empfängerzahlen noch keine verlässliche Aussage über die künftigen finanziellen Belastungen der KdU für die kreisfreien Städte und Kreise möglich. Eine weitere Unsicherheit stellt die Beteiligung des Bundes an den KdU dar. Zwar wird sich der Bund auch im Jahre 2006 mit der im 1. Änderungsgesetz zum SGB II festgelegten Quote von 29,1 % an den Unterkunftskosten für Langzeitarbeitslose beteiligen und bundesweit die Kommunen mit einem Gesamtbetrag von 2,5 Mrd. entlasten. Allerdings ist die gesetzliche Regelung lediglich auf das Jahr 2006 beschränkt.

Von wesentlicher Bedeutung für die finanzpolitische Gesamtbetrachtung sind auch die Auswirkungen des vom Schleswig-Holsteinischen Landtag im Dezember 2005 verabschiedete Ausführungsgesetz zum SGB XII, dessen Kernpunkt die Kommunalisierung der Eingliederungshilfe ist. Nach diesem Gesetz sind die kreisfreien Städte und Kreise ab 1.1.2007 zuständig für

- die Hilfe zum Lebensunterhalt,
- die Grundsicherung im Alter,
- die Krankenhilfen,
- die Eingliederungshilfe für behinderte Menschen,
- die Hilfe zur Pflege und Hilfe in anderen Lebenslagen,
- Hilfen zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten, soweit diese ambulant erbracht werden, und zwar jeweils ohne Unterscheidung nach Alter und einschließlich der Verantwortung für den Abschluss von Leistungs- und Vergütungsvereinbarungen.

Sämtliche dafür entstehenden Kosten sind entsprechend § 97 Abs. 3 SGB XII ab 1.1.2007 von den kreisfreien Städten und Kreisen im Rahmen der pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben zu tragen. Sämtliche Kosten werden 2005 und 2006 spitz abgerechnet und im Jahr 2007 mit einem Ausgleichsbetrag von rd. 448 Mio. € vom Land übernommen. Der Ausgleichsbetrag wird jährlich dem unabweisbaren Bedarf angepasst. Die kreisangehörigen Städte und Gemeinden werden nicht an den Kosten der Kreise beteiligt. Das Land erstattet den örtlichen Trägern daneben jährlich die Netto-Aufwendungen der Leistungen an Personen über 60 Jahre (Erstattungsbeitrag). Dieser Erstattungsbeitrag wird über eine Senkung der Verbundquote im kommunalen Finanzausgleich gegenfinanziert. Beide Beträge erhöhen sich im Jahr 2008 um 3,6 %.

Diese Rechtsentwicklung war bei der Erstellung des Gutachtens noch nicht abgeschlossen.

**Die dargestellten neuen Rechtsgrundlagen haben erhebliche finanzielle Auswirkungen auf die auch von der Stadt Neumünster künftig zu tragenden Aufwendungen im Bereich der sozialen Sicherung, deren Höhe derzeit noch nicht verlässlich beziffert werden kann. Deshalb ist es nur sehr eingeschränkt möglich, diese Zweckausgaben in die Gesamtbetrachtung einer Aufgabe der Kreisfreiheit der Stadt Neumünster und ihre Eingliederung in einen Kreis einzubeziehen.**

Die bisherige Aufwendungen der Stadt Neumünster für die soziale Sicherung stellen sich wie folgt dar:

Im Haushaltsplan der Stadt Neumünster 2005/2006 sind die Gesamtausgaben im Abschluss Budget 3.41 Hilfen für junge Menschen und ihre Familien und im Abschluss Budget 3.42 Soziale Hilfen für 2006 mit insgesamt 57.503.000 € veranschlagt, denen zweckgebundene Einnahmen in Höhe von 15.076.000 € gegenüberstehen. Hierbei handelt es sich um die Veranschlagungen im Ursprungshaushalt 2005/2006. Danach ergibt sich ein Zuschussbedarf von 42.427.000 €. Dieser Zuschussbedarf setzt sich insbesondere aus folgenden Einzelpositionen zusammen:

• Hilfen für junge Menschen und ihre Familien:	6.378.800 €
• Hilfen zum Lebensunterhalt (HLU):	2.309.100 €
• Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung:	4.230.800 €
• Eingliederungshilfe für behinderte Menschen:	4.246.500 €
• SHilfe zur Pflege:	3.604.800 €
• Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem SGB II:	12.079.000 €
• Leistungen nach dem Landespflegegesetz:	1.007.800 €
• Hilfen zur Gesundheit	695.100 €
• Hilfen zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten	119.800 €
• Hilfen für Asylbewerber	101.700 €
• Kriegsopferfürsorge	139.300 €

Diese Kosten fallen bei der Stadt Neumünster als örtlicher Jugendhilfe- bzw. Sozialhilfeträger an, die prinzipiell dann wegfallen würden, wenn die Stadt nicht mehr den Status einer kreisfreien Stadt hätte. Sie müssten dann vom aufnehmenden Kreis getragen werden, was aber nur dann möglich wäre, wenn der Kreis sich über die Kreisumlage bei seinen kreisangehörigen Gemeinden, also auch bei der Stadt Neumünster refinanzieren würde. Es ist davon auszugehen, dass die kreisangehörenden Städte und Gemeinden des aufnehmenden Kreises sich massiv dagegen wehren würden, sich über die Kreisumlage an der Finanzierung der hohen Sozialausgaben der Stadt Neumünster zu beteiligen. Sie wären finanziell auch faktisch dazu überhaupt nicht in der Lage.

Im Schreiben des Innenministeriums vom 31. Januar 2006 wird u.a. ausgeführt, dass sich die Kostenverlagerungen allein im Bereich der Kosten für die Unterbringung (KdU) zugunsten der Stadt Neumünster auf rd. 17 Mio. € belaufen würden. Diese Aussage ist zumindest in dieser Form nicht zutreffend. Nach dem Haushaltsplan 2005/2006 waren die Gesamtkosten für die Grundsicherung für Arbeitssuchende nach dem SGB II für 2006 (ohne Nachtrag) mit 17.304.300 € veranschlagt, für die eine Leistungsbeteiligung des Bundes in Höhe von 4.656.000 € erwartet wurde. Hinzuweisen ist darauf, dass sich nach dem Nachtragshaushaltsplan 2005 die Gesamtkosten für die Grundsicherung für 2005 bereits auf 21.600.300 € erhöhen, denen Einnahmen von 5.965.500 € gegenüberstehen. Unterstellt den Fall, dass es einen neuen Kreis bereits gegeben hätte, wäre diese Leistungsbeteiligung dem neuen Kreis zugeflossen. Als kreisangehörige Stadt hätte die Stadt Neumünster bis zu 23 % der Leistungen nach dem SGB II (KdU) in ihrem Zuständigkeitsbereich aufzubringen, also rd. 2,6 Mio € für 2006 (ohne Nachtrag) und rd. 3,6 Mio € für 2005. Dabei ist aber nicht berücksichtigt, dass der neue Kreis die nicht durch die Bundesbeteiligung gedeckten Aufwendungen zum ganz wesentlichen Teil über die Kreisumlage hätte finanzieren müssen, die auch die Stadt Neumünster belastet hätte. Auch der Hinweis des Innenministeriums, dass sich die kreisangehörigen Gemeinden nicht mehr an den Sozialhilfekosten zu beteiligen haben, die von Kreisen und kreisfreien Städten als Aufgabenträger zu finanzieren sind, lässt außer Betracht, dass der aufnehmende Kreis sich über die Kreisumlage einen Teil der Sozialhilfekosten von seinen kreisangehörigen Gemeinden „erstatten“ lassen müsste. Dadurch wäre auch die Stadt Neumünster finanziell erheblich belastet worden.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass im Bereich der beschriebenen sozialen Leistungsgesetze vordergründig zwar eine Kostenverlagerung in Höhe von rd. 57 Mio. € jährlich eintreten würde, tatsächlich jedoch die Entlastung für die Stadt ganz erheblich geringer ausfallen würde, da sie sich über die Kreisumlage an der Finanzierung der Kosten der sozialen Leistungsgesetze zu beteiligen hätte.

- **Weitere Zweckausgaben mit Zuschussbedarf**

Der Haushalt der Stadt enthält folgende weitere Zweckausgaben mit einem Zuschussbedarf von über 100.000 €, die bei einer Aufgabe der Kreisfreiheit zu Kostenverlagerungen führen würden bzw. könnten:

- Aufgabe der **Berufsfeuerwehr (wird für unrealistisch gehalten)**, Zuschussbedarf: **4.447.100 €**  
Hier ist eine **Gegenrechnung** der nicht bekannten Kosten für die dann notwendig werdende freiwillige Feuerwehr erforderlich.
- **Sonderschulen für geistig behinderte Kinder**, Zuschussbedarf: **330.600 €**
- **Kreisstraßen**, Zuschussbedarf **543.200 €**
- **Abfallbeseitigung**, Zuschussbedarf: **530.900 €**
- **Gegenzurechnende neue Aufgabe**
  - **Schülerbeförderungskosten**, Höhe richtet sich nach der Anzahl der zu befördernden Schüler, den Beförderungsentgelten und der Satzung des Kreises.
- **Gegenzurechnende Einnahmeausfälle**
  - **Straßenverkehrswesen**, Gebühren: **874.500 €**
  - **Bauaufsicht (wird für unrealistisch gehalten)**, Gebühren: **350.000 €**

### **Auswirkungen auf die Kreisumlage**

Unter Ziffer 5.5 ist dargestellt worden, dass die Stadt Neumünster bei einem sehr grob ermittelten Gesamtfinanzbedarf von 68,1 Mio. € und einem fiktiv berechneten Kreisumlagesatz von 30,3 % eine Kreisumlage von rd. 14,8 Mio. € an den neuen Kreis zu zahlen gehabt hätte. Dabei waren die Zweckausgaben der Stadt Neumünster noch nicht berücksichtigt worden. Unter Einbeziehung der Zweckausgaben allein in den Bereichen Hilfen für junge Menschen und ihre Familien (Budget 3.41) und Soziale Hilfen (Budget 3.42), die die Stadt Neumünster für 2006 mit insgesamt rd. 57 Mio. € veranschlagt hatte, hätte sich ein vom aufnehmenden Kreis zu finanzierender Gesamtfinanzbedarf von rd. 125 Mio. € ergeben. Geht man bei dieser fiktiven Berechnung weiter davon aus, dass die von der Stadt für 2006 in den beiden Aufgabenbereichen veranschlagten Einnahmen von zusammen

rd. 15 Mio. € dem Kreis zugeflossen wären, würde ein durch die Kreisumlage zu finanzierender Gesamtfinanzbedarf von rd. 110 Mio. € vorliegen. Bei Zugrundelegung eines Kreisumlagesatzes von 30,3 % hätte dies eine von der Stadt Neumünster zu zahlende Kreisumlage von rd. 33 Mio. € ergeben. Bei dieser Berechnung sind die weiteren Zweckausgaben mit Zuschussbedarf noch nicht einmal berücksichtigt. Es muss bei realistischer Betrachtung davon ausgegangen werden, dass die Städte und Gemeinden des aufnehmendes Kreises eine sich aus dieser Berechnung ergebende drastische Erhöhung der Kreisumlage nicht akzeptieren, weil sie finanziell dazu nicht in der Lage wären.

Hinzuweisen ist schließlich darauf, dass die durch die neuen Rechtsvorschriften sich ergebenden finanziellen Änderungen in der **fiktiven** Berechnung der Kreisumlage noch keinen Niederschlag gefunden haben.

Kiel, im Februar 2006

***Kommunalberatung*** Bracker / Dehn • Kiel

gez. R. Bracker

gez. D. Sprenger

(Reimer Bracker)

(Dietrich Sprenger)

(Klaus-Dieter Dehn)