

STELLUNGNAHME zur Anfrage		Vorlage Nr.:	2016/0384	
KULT-Gemeinderatsfraktion		Verantwortlich:	Dez. 3	
vom: 21.06.2016				
Finanzielle Auswirkungen für die Stadt Karlsruhe durch Umsetzung von Pflichtaufgaben des Bundes und des Landes und durch Änderungen rechtlicher Normen				
Gremium	Termin	TOP	ö	nö
Gemeinderat	20.09.2016	36	x	

1) Welche finanziellen Auswirkungen ergeben sich für die Stadt Karlsruhe aus den Pflichtaufgaben, die Bund und Land an die Stadt Karlsruhe delegieren? Dargestellt für Steigerungen über 500.000 Euro im Zeitraum 2011 bis 2015 bei Leistungen im Bereich:

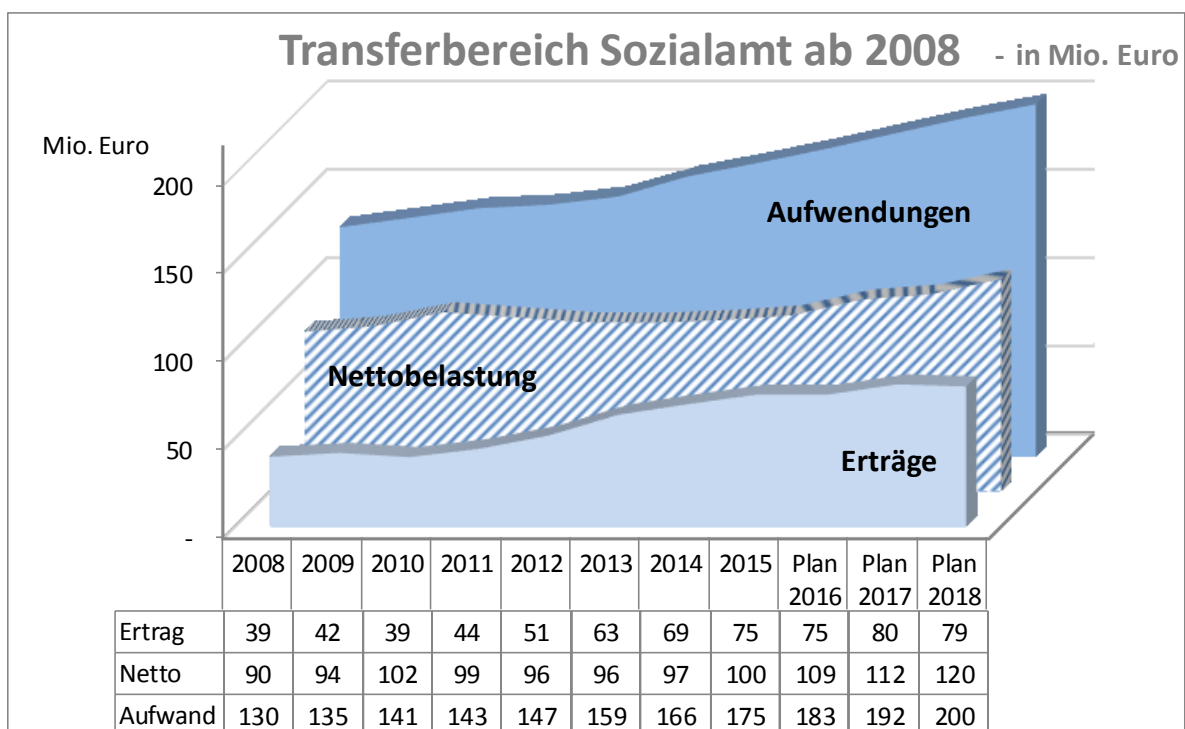
Anmerkung: Wegen der Struktur der Datenquellen kann keine nach SGB-Bereichen gesonderte Darstellung erfolgen. Der Transferbereich ist deshalb in einigen Bereichen gebündelt abgebildet.

I) SGB II

Der Transferbereich des Sozialamtes (Pflichtaufgaben) beinhaltet Leistungen nach dem

- SGB II (Arbeitslosengeld II – „Hartz IV“),
- Leistungen nach dem SGB XII (Hilfe zur Pflege, Eingliederungshilfe, Hilfe zum Lebensunterhalt, Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung und weitere),
- Leistungen für Flüchtlinge.

Das nachfolgende Diagramm „Transferbereich Sozialamt ab 2008“ enthält die jährlichen Aufwendungen und Erträge sowie den sich daraus ergebenden Nettoaufwand.



Insbesondere im nachgefragten Zeitraum 2011 bis 2015 gab es deutliche und nachhaltige Verbesserungen der Bundesbeteiligung in den Bereichen SGB II und SGB XII. Deshalb entwickelte sich der **Nettoaufwand**, der in den Jahren 2008 bis 2010 stets angestiegen war, sogar rückläufig. Im Jahr 2016 wird erstmals wieder die 100 Mio. Euro Marke überschritten werden.

Im Zeitraum von 2008 bis 2015 sind die **Aufwendungen** um 35 Prozent angestiegen. Die Fallzahlen steigen langsam aber stetig; dies gilt auch für den durchschnittlichen Aufwand je Fall. Der Aufwand setzt sich zusammen aus Mieten und Nebenkosten, Kosten für den Lebensunterhalt, Heimkosten, Pflegekosten, Dienstleistungen und Krankheitskosten.

Ab 2011 hinzugekommen sind Leistungen für Bildung und Teilhabe, die vom Bund aber nahezu in voller Höhe erstattet werden. Im Jahr 2015 lag der Aufwand bei 2,6 Mio. Euro. Erstattet wurden etwa 2,4 Mio. Euro. Von 2011 bis 2015 wurde vom Bund insgesamt mehr erstattet, als aufgewendet wurde.

Im Bereich der „Eingliederungshilfe für behinderte Menschen“ wirkt sich die Inklusion kostensteigernd aus. Auch das Vorhaben, die vollstationäre Versorgung durch ambulante Versorgungsangebote zu ersetzen (Stichwort: „ambulant vor stationär“), wird mit Kostensteigerungen einhergehen. Die Leistungsberechtigten haben ein Wahlrecht, in welcher Weise die Hilfe gewährt werden soll - ambulant oder stationär. Von diesem Wahlrecht wird immer häufiger Gebrauch gemacht.

Durch die Regelungen der „Landesheimbauverordnung“ werden sich die Aufwendungen im stationären Bereich in einem Umfang erhöhen, der derzeit noch von niemandem abgeschätzt werden kann. Es ist von deutlichen Erhöhungen auszugehen.

Im Zeitraum von 2008 bis 2015 haben sich die **Erträge** für die Bereiche SGB II, SGB XII sowie AsylbLG gemäß o. g. Schaubild deutlich erhöht (von 39 Mio. Euro auf 75 Mio. Euro). Speziell ab dem Jahr 2011 gab es einen deutlichen Anstieg der Erträge.

Die Steigerung der Erträge ist ausschließlich auf Maßnahmen des Bundes zurückzuführen, der seine Beteiligungsquoten im Bereich des ALG II nach und nach erhöht hat. So werden derzeit 39,8 von Hundert der Nettoaufwendungen für die Kosten der Unterkunft erstattet. Diese liegen bei über 52 Mio. Euro im Jahr.

Im Bereich der „Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung“ hat der Bund seine Erstattungsquote ab dem Jahr 2012 schrittweise erhöht; seit 2014 wird der gesamte Nettoaufwand erstattet. Zum Vergleich: In den sechs Jahren von 2005 bis 2010 betrug die Bundeserstattung insgesamt lediglich 10 Mio. Euro. In den fünf Jahren 2011 bis 2015 waren es insgesamt 82,9 Mio. Euro! Der Nettoaufwand beträgt 30 Mio. Euro jährlich.

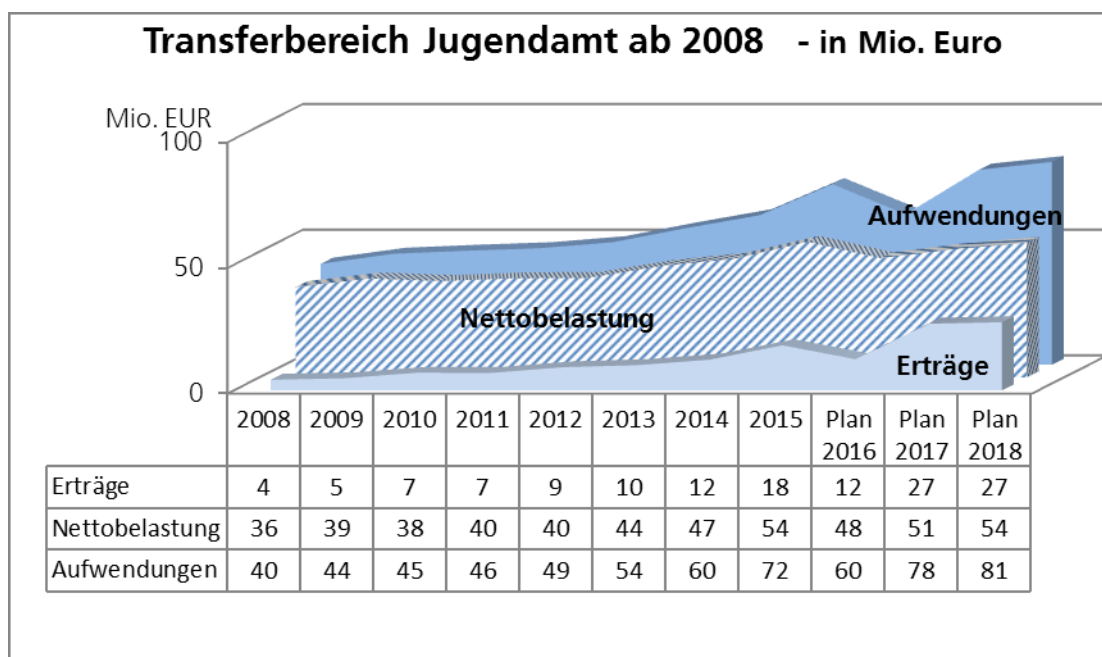
Im Bereich der Erträge ist ab dem Jahr 2018 nochmals eine Verbesserung in Sicht. Der Bund wird die Kommunen bundesweit um 5 Mrd. Euro entlasten (Bundesbeteiligungsgesetz).

II) **SGB VIII**

1. zusätzlich: Kindertagesbetreuungsgesetz (KiTaG)

Jugendhilfe (SGB VIII):

Auch der Jugendhilfe-Transferetat blieb in den vergangenen Jahren von deutlichen Steigerungen nicht verschont. Die nachfolgende Grafik verdeutlicht die Entwicklungen:



In den vergangenen Jahren waren es hauptsächlich allgemeine gesellschaftliche Entwicklungen, die zu einer stärkeren Leistungsgewährung durch die öffentliche Jugendhilfe führten. Zu nennen sind an dieser Stelle:

- Die Umsetzung der bildungspolitisch und pädagogisch anspruchsvollen Aufgabe der inklusiven Beschulung von Kindern und Jugendlichen mit Behinderungen in Schulen und
- die Bewältigung der Flüchtlingssituation.

Die inklusive Bildung wirkt sich in der Jugendhilfe durch eine nicht unerhebliche Fallsteigerung im Bereich der ambulanten Eingliederungshilfe für seelisch behinderte Kinder und Jugendliche nach § 35a SGB VIII aus. Unzureichende Personalressourcen auf Seiten der allgemeinen Schulen führen zu teils sehr aufwandsintensiven Fällen von Schulbegleitung durch heilpädagogische Fachkräfte.

Das Land Baden-Württemberg wird den Kommunen erstmals ab dem Schuljahr 2015/2016 pauschale Finanzaufweisungen zur teilweisen Deckung der entstehenden Aufwendungen gewähren. In welcher Höhe der Stadt Karlsruhe Pauschalzuweisungen zustehen, kann aktuell noch nicht verbindlich mitgeteilt werden. Die tatsächlich entstehenden Einzelfallaufwendungen werden durch die Landeszuweisungen voraussichtlich nur in unzureichendem Umfang ersetzt. Im Haushaltsjahr 2015 wurde der Jugendhilfetransferetat durch die Fälle zur Umsetzung der schulischen Inklusion mit ca. 900.000 EUR Aufwand belastet.

Die weltweite Flüchtlingskrise wirkt sich seit 2014 erheblich auf die Entwicklung des Jugendhilfe-Transferhaushalts aus. Im Haushaltsjahr 2015 mussten für die adäquate Betreuung von unbegleiteten minderjährigen Ausländern (UMA) mindestens **12 Millionen Euro** (ohne Personalkosten) aufgewendet werden. Die Zahl der in Obhut zu nehmenden UMA stieg von 244 im Jahr 2014 auf 981 im Jahr 2015 an! Über die Erstattungsregelungen des SGB VIII werden die unmittelbaren Fallaufwendungen von den Bundesländern, hauptsächlich vom Land Baden-Württemberg, erstattet. Ein Ersatz der Personalaufwendungen für das mit der Betreuung dieses Personenkreises eingesetzte städtische Personal (insbesondere Mitarbeitende des Sozialen Dienstes und der Abteilung Wirtschaftliche Jugendhilfe), konnte bislang nicht realisiert werden.

Bei der Umsetzung der Vorgaben des SGB VIII handelt es sich um die Wahrnehmung von weisungsfreien bundesgesetzlichen Pflichtaufgaben, die nahezu vollständig in die kommunale Finanzverantwortung fällt. So stehen finanzielle Mittel zum Ersatz der Aufwendungen überwie-

gend aus den einzelfallabhängigen gesetzlichen Regelungen des SGB VIII zur **Kostenerstattung** und zur **Kostenheranziehung** zur Verfügung. Nur in sehr wenigen Bereichen können Pauschalzuschüsse des Bundes oder des Landes beansprucht werden, wie beispielsweise im Bereich der Netzwerke Frühe Hilfen, bei der Schulsozialarbeit oder bei der Tagesbetreuung von Kindern unter drei Jahren im Rahmen der Tagespflege.

Durch die Änderung des § 8 a SGB VIII zum 1. Januar 2012 aufgrund des Bundeskinder-schutzgesetzes wurde ein besonderer Schutzauftrag der Jugendhilfe wirksam, der alle Fachkräfte der Jugendhilfe, also das Jugendamt, die Beratungsstellen, die Anbieter von ambulanten und stationären Hilfen, die Kindertagesstätten und die Jugendförderung betrifft, und die Auswirkungen auf das **Personalbudget** haben. Hauptadressat ist das Jugendamt, in Karlsruhe durch die besondere Organisationsform der Soziale Dienst. Jährlich gehen dort ca. 650 Meldungen von Kindeswohlgefährdung ein. Von dort wird das Gefährdungsrisiko unmittelbar im Zusammenwirken mehrerer Fachkräfte eingeschätzt (§ 8a Abs. 1 Satz 1 SGB VIII), hier wird sich von dem Kind und seiner persönlichen Umgebung ein Bild gemacht. Die Umsetzung dieser gesetzlichen Aufgabe mündet in Empfehlungen bzw. Bearbeitungsstandards, die einen nachhaltigen zusätzlichen Personalaufwand erforderlich machten. In Karlsruhe war dies Grund für die Schaffung von 9,5 zusätzlichen Planstellen in der Bezirkssozialarbeit beim Sozialen Dienst.

Eine weitere Standarderhöhung in diesem Zusammenhang stellt die Verpflichtung dar, bei der Gefährdungseinschätzung eine erfahrene Fachkraft beratend hinzuziehen. Dies hatte die Schaffung von zwei weiteren Planstellen beim Sozialen Dienst zur Folge. Unter Berücksichtigung von durchschnittlichen Personalkosten von rd. 63.000 Euro für eine Stelle der Bezirkssozialarbeit bedeutet dies für die Stadt einen zusätzlichen Personalaufwand von jährlich rd. 725.000 Euro.

Kindertageseinrichtungen:

Seit dem 1. August 2013 gilt der Rechtsanspruch auf frühkindliche Förderung in einer Tageseinrichtung oder in Kindertagespflege bereits ab dem vollendeten ersten Lebensjahr. Gesetzlich verankert wurde der Anspruch in § 24 Ahtes Sozialgesetzbuch - SGB VIII (Kinder- und Jugendhilfegesetz). Der Rechtsanspruch auf einen Betreuungsplatz in einer Kindertageseinrichtung für Kinder von drei Jahren bis Schuleintritt besteht seit dem Jahr 1996. Gleichzeitig ist in § 8 Kindertagesbetreuungsgesetz Baden-Württemberg die Finanzierungsverpflichtung gegenüber Kindertageseinrichtungen in Höhe von 63 Prozent der Betriebsausgaben (ohne kalkulatorische Kosten wie Abschreibungen etc.) für altersgemischte Gruppen und Kindergartengruppen bzw. 68 Prozent der Betriebsausgaben für Kinderkrippen festgeschrieben. Die Förderung in Karlsruhe liegt weit über dieser gesetzlichen Vorgabe.

Zur Erfüllung der individuellen Rechtsansprüche sowie eines bedarfsgerechten Bildungs-, Betreuungs- und Erziehungsangebots haben sich im Zeitraum 2011 bis 2015 die Platzzahlen in Karlsruhe in städtischen Kindertageseinrichtungen sowie in Kindertageseinrichtungen freier Träger wie folgt entwickelt:

Jahr	Plätze für Kinder unter drei Jahren	Plätze für Kinder über drei Jahren
2011	1.638	7.826
2012	1.840	7.956
2013	2.012	7.932
2014	2.321	7.817
2015	2.661	7.801

Für den Bereich der Förderung von Kindertageseinrichtungen freier Träger können folgende finanzielle Entwicklungen dargestellt werden:

Jahr	Betriebskostenzuschüsse an freie Träger	Landeszuweisungen § 29 b + c FAG an freie Träger	Anteil Stadt KA
2011	45.464.579 €	14.264.677 €	31.199.902 €
2012	54.519.114 €	26.830.373 €	27.688.741 €
2013	61.692.198 €	30.607.745 €	31.084.453 €
2014	70.028.856 €	27.348.624 €	42.680.232 €
2015	79.640.930 €	33.366.534 €	46.274.396 €

Nachfolgend sind die für die Jahre 2011 bis 2015 gewährten städtischen Investitionskostenzuschüsse für freie Träger dargestellt:

Jahr	Baukostenzuschüsse an freie Träger
2011	2.942.165 €
2012	3.126.481 €
2013	4.523.466 €
2014	6.990.970 €
2015	5.941.400 €

An den investiven Kosten beteiligt sich das Land Baden-Württemberg nicht.

Mit der Einführung der Kindertagesstätten-Verordnung und der damit zusammenhängenden Erhöhung des Mindestpersonalschlüssels ab 1. September 2010 um jeweils 0,1 Vollzeitstellen pro Gruppe und Jahr bis zum 1. September 2012, wurde die Personalausstattung um 0,3 Vollzeitstellen pro Gruppe verbessert, was die städtischen Aufwendungen weiter ansteigen ließ.

Die Anforderungen an den Gesundheits-, Hygiene- sowie Brandschutz in Kindertageseinrichtungen sind ebenfalls gestiegen. Eine konkrete Bezifferung des finanziellen Aufwands hierfür ist nicht möglich.

III) SGB IX

(1) Bundesteilhabegesetz

Siehe Antworten zu 3

IV) SGB XII

Siehe Antworten zu 1 I)

V) AsylbLG

Siehe Antworten zu 1 I)

VI) Andere Bereiche (z. B. Schulträgerschaft, etc.)

Siehe Antworten zu 2)

Welchen finanziellen Beitrag leistet hierbei die Stadt Karlsruhe und welchen Teil dieser Ausgaben übernehmen Bund und Land?

Siehe entsprechende Antworten zu 1)

2) Welche Verschärfungen gesetzlicher Normen (z. B. Brandschutz) haben in den letzten fünf Jahren zu den größten Mehrausgaben im städtischen Haushalt bzw. bei städtischen Gesellschaften geführt und in welcher Höhe?

Normative Standarderhöhungen, z. B. im Umwelt- und Energiebereich, Datenschutz und IT-Sicherheit, Betriebssicherheit und Arbeitsschutz führen zu personellem, organisatorischem und pekuniärem Mehraufwand. Eine systematische Auswertung der Kosten, die auf Normänderungen zurückzuführen sind, ist insbesondere beim facility management und beim Bau nicht möglich. Nur selten ist ein unmittelbarer Zusammenhang herstellbar. So stiegen z. B. die Personalkosten der Branddirektion aufgrund der Umsetzung der Arbeitsrichtlinien um 480.000 € jährlich, durch zahlreiche Änderungen des Aufenthalts- und Asylrechts erhöhten sich die Personalkosten der Ausländerbehörde um 390.000 € jährlich.

Im Brandschutz hat es in den letzten fünf Jahren keine Veränderungen der gesetzlichen Normen gegeben, die zu relevanten Mehrausgaben für die Stadt Karlsruhe geführt haben. Der Aufwand, den die Stadt Karlsruhe aktuell für Brandschutzmaßnahmen hat, resultiert primär aus fernerer Vergangenheit und aus von Genehmigungen abweichenden Ausführungen einschließlich nicht erfolgter Kontrollen dieser Maßnahmen bzw. nicht erfolgter Baukontrollen.

3) Welche besonderen Be- und Entlastungen für die Stadt sind durch Bundes- bzw. Landesgesetzgebung in Zukunft zu erwarten?

Pflegestärkungsgesetz (PSG) II und III

Ende des Jahres 2015 wurde das PSG II verabschiedet, das Änderungen im Leistungsrecht der Pflegeversicherung (SGB XI) beinhaltet. Dies wird ab 1. Januar 2017 zu höheren Leistungsansprüchen führen, so dass die Kommunen bei der Hilfe zur Pflege (Sozialhilfe) als nachrangiger Leistungsträger entlastet werden. Allerdings können durch die Einführung eines einrichtungseinheitlichen Eigenanteils für die stationäre Pflege auch Mehrkosten auf die Kommunen zukommen.

Das sich derzeit im Referentenentwurf befindliche Pflegestärkungsgesetz III hat die Übertragung der im SGB XI bereits beschlossenen Änderungen auf die Hilfe zur Pflege im SGB XII als Schwerpunkt. Die hiermit verbundene Ausweitung von Leistungsansprüchen bei der Hilfe zur Pflege wird zu kommunalen Mehrbelastungen führen. Die Einschätzung des Bundes, dass diese durch Einsparungen durch die Leistungsverbesserung im SGB XI im Rahmen des PSG II kompensiert werden, wird von kommunaler Seite nicht geteilt. Dies wurde von uns auch in den Stellungnahmen gegenüber dem Städtetag Baden-Württemberg zum vorliegenden Referentenentwurf geäußert. Auch der Deutsche Städtetag vertritt im aktuellen Gesetzgebungsverfahren gegenüber dem Bund diese Haltung.

Bundesteilhabegesetz (BTHG)

Die Ausgaben für die Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderungen betragen im Jahr 2014 bundesweit insgesamt 16,4 Milliarden Euro und steigen jedes Jahr um rund 1 Milliarde Euro weiter an. Mit dem bisher vorliegenden Gesetzesentwurf eines BTHG kann diese Ausgabendynamik keinesfalls eingedämmt werden, da den Leistungsausweitungen in der Eingliederungshilfe keine entsprechenden Einsparpotentiale durch die Verpflichtung vorrangiger Leistungsträger oder durch bessere Steuerungsmechanismen gegenüberstehen.

Die neuen Regelungen lassen vielmehr massive Mehrkosten für die Träger der Eingliederungshilfe und auch bei der Hilfe zur Pflege befürchten, die durch die veranschlagten Minderausgaben keinesfalls kompensiert werden können.

Auch die vom Bund zugesagte jährliche bundesweite Entlastung um 5 Milliarden Euro für die Aufwendungen der Eingliederungshilfe wird die kommunalen Mehrkosten nicht decken.

Vom Deutschen Städtetag wird neben inhaltlichen Korrekturen des BTHG auch eine seriöse und nachvollziehbare Berechnung der finanziellen Auswirkungen des Referentenentwurfs gefordert, die jedoch bislang nicht vorliegt.

Integrationsgesetz

Ob sich durch das Integrationsgesetz für die Stadt Karlsruhe finanzielle Auswirkungen ergeben, lässt sich derzeit noch nicht absehen. Dies hängt auch von den anstehenden landesrechtlichen Entscheidungen ab.

SGB II

Derzeit steht eine Reform an, welche vorsieht, dass Leistungen nach dem BAföG/Berufsausbildungsbeihilfe nicht mehr zu einem Leistungsausschluss über die Leistungen nach § 27 SGB II hinaus führt, sondern dass BAföG und Berufsausbildungsbeihilfe als Einkommen anzurechnen sind. Ob dies zu höheren kommunalen Kosten führen wird, kann derzeit nicht abgeschätzt werden. Darüber hinaus sind im SGB II derzeit keine Gesetzesinitiativen bekannt, welche zu einer Mehrbelastung des kommunalen Haushalts führen könnten.

Kindertagesbetreuungsgesetz (KiTaG) sowie Finanzausgleichsgesetz (FAG):

Die Stadt Karlsruhe hat in Abstimmung mit dem Städtetag Baden-Württemberg einen Forderungskatalog zur gerechteren finanziellen Beteiligung des Landes Baden-Württemberg an den kommunalen Kosten für Kindertageseinrichtungen erstellt, der vom Städtetag in die Verhandlungen mit der neuen Landesregierung für einen „Pakt für gute Bildung und Betreuung“ eingebracht werden soll. Schwerpunkte dieses Forderungskatalogs sind u. a. eine deutliche Verbesserung der Landeszuweisungen nach § 29 b FAG (Kindergartenfinanzierung), verbindliche Festschreibung und Finanzierung der Leitungsfreistellung bzw. Leitungszeit für Einrichtungsleitungen sowie Beteiligung an den investiven Kosten für Kindertageseinrichtungen. Ob und wenn ja in welcher Höhe dies in den kommenden Jahren zu Mehreinnahmen bei den Kommunen führen wird, kann derzeit nicht abgesehen werden.