



Vorlage Nr.: 2019/077

28.08.2019

Beschlussvorlage

öffentlich

Beratungsfolge	Bericht	Sitzung am	TOP
Kreisausschuss	Kreisdirektor / FBL F	16.09.2019	11
Kreistag	Kreisdirektor / FBL F	23.09.2019	14

Konnexitätsregister des Kreises Recklinghausen

Beschlussvorschlag: Die Verwaltung wird beauftragt, sich bei der Begleitung von Gesetzgebungsverfahren und sonstigen Gesprächen auf Landesebene eindeutig für die Einhaltung des landesverfassungsrechtlichen Konnexitätsprinzips („Wer bestellt, bezahlt!“) und sich auch gegenüber dem Bund für finanzielle Entlastungen für den Kreis und seine zehn Städte einzusetzen.

Darstellung des Sachverhaltes:

1. Anlass und Zusammenfassung der Vorlage

Die SPD-Kreistagsfraktion hat beantragt, dass die Verwaltung für die einzelnen Aufgabenbereiche des Kreises schwerpunkthaft Aufgabenzuwächse, Aufgabenverlagerungen und Aufgabenveränderungen auf der Grundlage von Bundes-, Landes- und EU-Beschlüssen zusammenstellt, für die kein oder kein vollständiger finanzieller Ausgleich erfolgt (vgl. Antrag vom 07.05.2018). Im Rahmen der 19. Sitzung der Finanzkommission am 26.06.2018 wurde dazu beschlossen, dass die Datenerhebung ab dem 01.01.2008 (Einführung des NKF im Kreis Recklinghausen) erfolgen soll.

Mit dieser Vorlage wird das beantragte „Konnexitätsregister“ für den Kreis Recklinghausen vorgelegt (vgl. **Anlage 1**). Im Ergebnis zeigt sich, dass die konnexitätsrelevanten Belastungen des Kreises Recklinghausen von insgesamt rd. 20,0 Mio. € im Jahr 2008 bis auf einen Gesamtbetrag von rd. 60,7 Mio. € im Jahr 2018 angewachsen und im Wesentlichen sozialgesetzlich veranlasst sind. Allein im Fachbereich Soziales beträgt der Anteil dieser Belastungen am Gesamtnettoaufwand im Jahr 2018 mehr als die Hälfte.

Sülberkrüb
Landrat

Butz
Kreisdirektor

Hinzu kommen die erheblichen finanziellen Belastungen, die dem Kreis Recklinghausen durch die an den LWL im Wesentlichen für die Eingliederungshilfe zu entrichtende Landschaftsumlage und durch die Verteilungskriterien der Bundesbeteiligung an den Kosten der Unterkunft entstehen. Die Darstellungen in dieser Vorlage gehen daher über die Zusammenstellung konnexitätsrelevanter Belastungen hinaus und schließen die aktuellen Entwicklungen in der Eingliederungshilfe und in der Grundsicherung für Arbeitssuchende einschließlich finanzwirtschaftlicher Folgen und Risiken für den Kreis Recklinghausen mit ein.

2. Gesetzliche und methodische Grundlagen des „Konnexitätsregisters“

Das Prinzip der Konnexität ist nicht im Grundgesetz, sondern landesverfassungsrechtlich und konkretisierend im Konnexitätsausführungsgesetz (KonnexAG) geregelt. Nach Art. 78 Abs. 3 der Verfassung für das Land NRW kann das Land die Gemeinden und Gemeindeverbände durch Gesetz oder Rechtsverordnung zur Übernahme und Durchführung bestimmter öffentlicher Aufgaben verpflichten, wenn dabei gleichzeitig Bestimmungen über die Deckung der Kosten getroffen werden. Führt die Übertragung neuer oder die Veränderung bestehender und übertragbarer Aufgaben zu einer wesentlichen Belastung der davon betroffenen Gemeinden oder Gemeindeverbände, ist dafür durch Gesetz oder Rechtsverordnung aufgrund einer Kostenfolgeabschätzung ein entsprechender finanzieller Ausgleich für die entstehenden notwendigen, durchschnittlichen Aufwendungen zu schaffen.

Der Antrag der SPD-Kreistagsfraktion zielt auf eine breitere Auslegung des Konnexitätsbegriffs ab, so dass auch die folgenden Tatbestände bei der Aufstellung des „Konnexitätsregisters“ berücksichtigt wurden:

- Aufgabenübertragungen oder Standardanhebungen auch auf der Grundlage von Erlassen, Verwaltungsvorschriften pp;
- Entscheidungen nicht nur des Landes NRW, sondern auch des Bundes und der Europäischen Union ohne eigenen Regelungsbeitrag durch das Land NRW;
- Mehraufwendungen aufgrund gestiegener Fallzahlen.

Die einzelnen Sachverhalte sind mit ihren jährlichen, unmittelbar zurechenbaren Personal- und Sachaufwendungen unter Berücksichtigung etwaiger ertragsseitiger Entlastungen der **Anlage 1** zu entnehmen, soweit diese bezifferbar sind. Negativ abgegrenzt wurden folgende Sachverhalte nicht berücksichtigt, so dass die im „Konnexitätsregister“ ausgewiesenen Gesamtbeträge je Jahr insoweit als „Mindestbeträge“ zu verstehen sind:

- „Existenzaufgaben“ in Abgrenzung zu „übertragenen“ Aufgaben. Unter „Existenzaufgaben“ fallen Aufgaben, die für die gemeindliche Selbstverwaltungsgarantie wesensimmanent sind wie z. B. das Gemeindehaushaltsrecht (hier: Einführung des NKF) oder das

Personalvertretungsrecht (hier: Novellierung des Landespersonalvertretungsgesetzes im Jahr 2012).

- Mit Aufgabenübertragungen einhergehende Aufwendungen für Querschnittsaufgaben (z. B. organisatorische Betreuung, Personalsachbearbeitung und -abrechnung, Personalentwicklung oder Haushaltssachbearbeitung), da eine valide Ermittlung dieser Aufwände nur schwer möglich ist.
- Belastungen die aufgrund von Umlagen (LWL) oder spezifischer Finanzverteilungsmodelle (Bundesbeteiligung KdU) entstehen. Diese werden gesondert in der Vorlage dargestellt.

3. Soziale Leistungen im Kreis Recklinghausen

3.1 Grundsicherung für Arbeitssuchende: Kosten der Unterkunft

3.1.1 Allgemeines

Im Rahmen der Grundsicherung für Arbeitssuchende werden die Kosten der Unterkunft (KdU) nach § 22 SGB II überwiegend durch die kommunalen Träger finanziert. Der Bund beteiligt sich grundsätzlich zweckgebunden an den Kosten der Unterkunft (KdU) (vgl. § 46 Abs. 5 ff. SGB II), indem er dem Land Nordrhein-Westfalen einen prozentualen Anteil der monatlich anfallenden KdU erstattet. Das Land reicht diesen Anteil nach den Regelungen des Gesetzes zur Ausführung des SGB II (AG SGB II NRW) an die kommunalen Träger weiter. Insgesamt beteiligt sich der Bund höchstens mit 49 % an den bundesweiten Ausgaben für die KdU.

In der prozentualen Bundesbeteiligung an den KdU ist neben einem Sockelbetrag (§ 46 Abs. 6 SGB II) auch die sogenannte „5 Mrd. € Entlastung“ (§ 46 Abs. 7 SGB II) enthalten. Diese Entlastung geht auf die im seinerzeitigen Koalitionsvertrag für die Legislaturperiode 2013 bis 2017 verankerte Zusage zurück, die Kommunen von den bundesrechtlich normierten Leistungen der Eingliederungshilfe für Menschen mit wesentlichen Behinderungen zu entlasten. Hierfür wurden folgende Verteilungswege gewählt:

- Erhöhte Umsatzsteueranteile der Länder (1 Mrd. €);
- Erhöhte Umsatzsteueranteile der Kommunen (2,4 Mrd. €);
- Erhöhte Bundesbeteiligung an den KdU (1,6 Mrd. €).

Darüber hinaus sind in der Bundesbeteiligung an den KdU die Landesquoten für Bildung und Teilhabe (§ 46 Abs. 8 SGB II) und für flüchtlingsbedingte KdU (§ 46 Abs. 9 SGB II) enthalten, deren vollständige Finanzierung der Bund ab dem Jahr 2016 in Reaktion auf den Flüchtlingsstrom zugesichert hatte.

Im Jahr 2019 setzt sich die Bundesbeteiligung an den Kosten der Unterkunft (BBKdU) für das Land NRW insgesamt wie folgt zusammen (vorbehaltlich der kommunalspezifischen Verteilung für die Bereiche KdU Flucht und BuT):

Sockelbetrag (§ 46 Abs. 6 SGB II)	27,6 %
zzgl. 5 Mrd. € Entlastung (§ 46 Abs. 7 SGB II)	3,3 %
zzgl. Landesquote NRW Bildung und Teilhabe (§ 46 Abs. 8 SGB II)	4,8 %
zzgl. Landesquote NRW KdU Flucht (§ 46 Abs. 9 SGB II)	8,9 %
gesamt	44,6 %

Tabelle 1: Bundesbeteiligung an den Kosten der Unterkunft (BBKdU) für das Land NRW im Jahr 2019

3.1.2 Konnexität

Der Bund hält seine Zusage, die flüchtlingsbedingten KdU vollständig zu finanzieren, grundsätzlich ein (vgl. **Anlage 1**, Zeile 15). Allerdings gilt die Kostenerstattung nur für die laufenden KdU mit Fluchtkontext. Durch die Zunahme an Bedarfsgemeinschaften mit Fluchtkontext sind aber insbesondere auch die einmaligen Leistungen gestiegen, die vollständig von den kreisangehörigen Städten zu tragen sind (vgl. **Anlage 1**, Ziffer 16), und zwar je zur Hälfte über die Abrechnungsrichtlinie des Kreises Recklinghausen zur Verteilung der Aufwendungen für kommunale Leistungen (§ 6 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 SGB II) und über die Kreisumlage.

3.1.3 Verteilungskriterien der Bundesbeteiligung an den KdU

Das hauptsächliche Problem des Kreises Recklinghausen liegt jedoch im Verteilungsweg der „5 Mrd. € Entlastung“. Die vollständige Finanzierung der flüchtlingsbedingten KdU durch den Bund führte u. a. dazu, dass ohne weitere rechtliche Änderungen die Bundesbeteiligung an den KdU bundesweit auf einen durchschnittlichen Wert von über 50 % gestiegen wäre. Die Folge wäre ein automatisches „Umschlagen“ der Aufgabe KdU in eine sogenannte Bundesauftragsverwaltung mit weitgehenden Weisungsrechten des Bundes sowie der Übernahme der Rechts- und Fachaufsicht (vgl. Art. 104a Abs. 3 Satz 2 GG) gewesen.

Um dies zu vermeiden, wurde unter Anwendung des Verfahrens nach § 46 Abs. 10 SGB II die Entlastung aus der „5 Mrd. € Entlastung“ von ursprünglich 10,2 % im Jahr 2018 zunächst auf 7,9 %, gemäß Bundesbeteiligungs-Festlegungsverordnung 2019 sogar nachträglich noch auf 5,8 % und im Jahr 2019 auf 3,3 % reduziert. Dafür wurde im Gegenzug der Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer erhöht. Dies führte im Ergebnis zu einer eklatanten Umverteilung der „5 Mrd. € Entlastung“ weg von den sozialbelasteten Kommunen hin zu den ohnehin steuerstarken Kommunen.

Der Kreis Recklinghausen hat allein hierdurch im Jahr 2018 Mittel in Höhe von rd. 7,8 Mio. € sowie im Jahr 2019 von rd. 13,0 Mio. € (Grundlage: Plan 2019) verloren und steht damit im Vergleich nordrhein-westfälischer Landkreise einsam an der Spitze. Auch unter Berücksichtigung der Mehrerträge der kreisangehörigen Städte durch höhere Umsatzsteueranteile aus der Umverteilung verbleibt für die Region Kreis Recklinghausen für das Jahr 2019 immer noch ein negativer Saldo von rd. 6,8 Mio. € (vgl. Abb. 1). Folglich erwachsen dem Kreis Recklinghausen hieraus auch in den kommenden Haushaltsjahren erhebliche finanzwirtschaftliche Risiken.

Um diese finanzsystematische Folge mit den ausgewiesenen Ungerechtigkeiten zu umgehen, muss insbesondere die Forderung zur Anhebung der im Grundgesetz normierten Schwelle zum Umschlagen in eine Bundesauftragsverwaltung unterstützt werden. Entsprechende Initiativen (Anhebung von 49 % auf 75 %) gab es in der Vergangenheit bereits häufiger, insbesondere durch den Landkreistag NRW. Zuletzt hat es eine Initiative des Bundesrates – das Land NRW ging hier voran – im Dezember 2018 zur Anhebung des Prozentsatzes gegeben. Dieses Begehren wurde allerdings Anfang des Jahres von der Bundesregierung erneut abgewiesen.

Übersicht über Gewinn und Verlust der Kreise und kreisfreien Städte in NRW durch die Neuverteilung KdU 2019

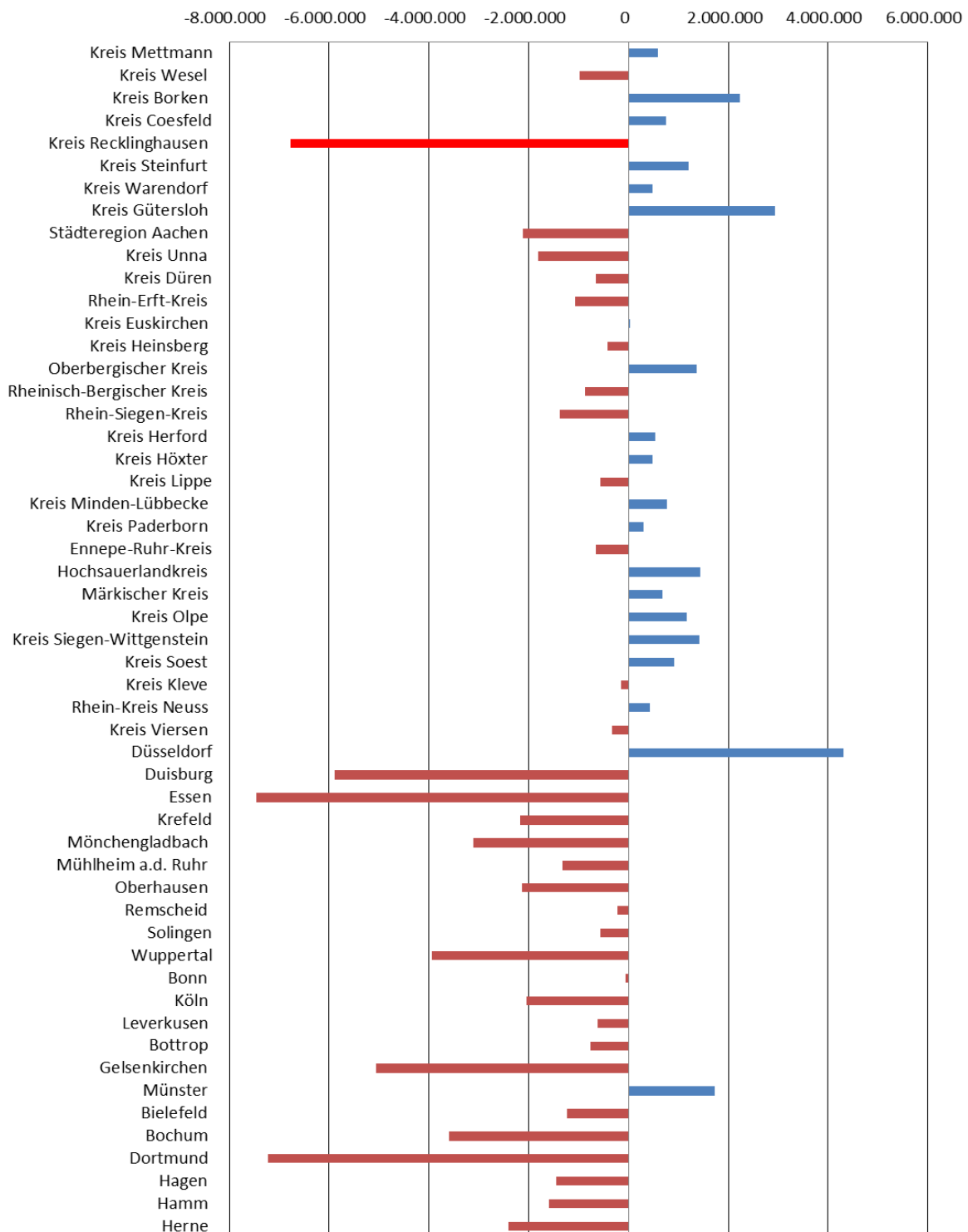


Abbildung 1: Gewinner und Verlierer bei der Neuverteilung KdU in NRW im Jahr 2019 (Planung)

3.2 Bildung und Teilhabe

Auf Grund der Neuregelungen des § 28 SGB II durch das Starke-Familien-Gesetz sind mit Wirkung vom 01.08.2019 wesentliche Änderungen in Kraft getreten.

So ist mit einer deutlichen Kostensteigerung für die Leistungen für Bildung und Teilhabe aufgrund des Wegfalls von Eigenanteilen bei den Leistungen zur Schülerbeförderung, zur Mittagsverpflegung sowie der Erhöhung des Zuschusses für den persönlichen Schulbedarf zu rechnen.

Darüber hinaus wurde bei den Leistungen der Teilhabe am sozialen und kulturellen Leben (vgl. § 28 Abs. 7 SGB II) bei Leistungsberechtigten bis zur Vollendung des 18. Lebensjahres bisher ein Bedarf in Höhe von insgesamt bis zu 10 € monatlich, aber maximal bis zu 120 € im Bewilligungszeitraum gewährt. Auf Nachweis wurden somit Mitgliedsbeiträge in den Bereichen Sport, Spiel, Kultur und Geselligkeit, Unterricht in künstlerischen Fächern (zum Beispiel Musikunterricht) und vergleichbare angeleitete Aktivitäten der kulturellen Bildung und die Teilnahme an Freizeiten erstattet.

In der Neufassung des Gesetzes wurde der Teilhabebeitrag nunmehr auf pauschal 15 € pro Monat festgelegt und der Begriff „Mitgliedsbeiträge“ ersatzlos gestrichen. Somit könnten Eintrittspreise und rein individuelle Aktivitäten auch umfasst sein. Die abschließende Auslegung bleibt hier durch verbindliche Vorgaben des Landes abzuwarten.

Im Jahr 2018 hat das Jobcenter Kreis Recklinghausen rd. 242.000 € für die Teilhabe am sozialen und kulturellen Leben verausgabt. Durch die Neufassung des Gesetzes könnte sich die Inanspruchnahme durch die Leistungsberechtigten stark erhöhen und damit zu erheblichen Mehraufwendungen führen. Da jedoch unter Berücksichtigung der Schwelle zum Umschlagen in eine Bundesauftragsverwaltung keine Kapazität mehr vorhanden ist, um die Prozentsätze – und damit auch die Länderquote BuT – zu erhöhen (vgl. Ziffer 3.1.3), entsteht dem Kreis Recklinghausen hieraus ein weiteres finanzwirtschaftliches Risiko.

3.3 Hilfe zur Pflege in Einrichtungen

Die Pflegeversicherung übernimmt nur einen Teil der Pflegekosten. Wenn die Rente für die restlichen Kosten eines Heimaufenthaltes nicht reicht, muss der Sozialhilfeträger mit den folgenden Leistungen einspringen:

- Pflegegeld für Investitionskosten
- Hilfe zur Pflege für die Pflegeleistungen
- Grundsicherung für Unterkunft- und Verpflegung
- Hilfe zum Lebensunterhalt für das „Taschengeld“.

Nur die Grundsicherung wird zu 100 % vom Bund erstattet. Die übrigen Kosten sind vom Kreis zu finanzieren. Je geringer die Leistungen der Pflegekasse sind, umso mehr Kosten bleiben aus der Sozialhilfe zu zahlen.

Das Pflegewohngeld wurde 1996 in NRW vollständig kommunalfinanziert eingeführt. Während in anderen Bundesländern die Länder die Investitionskosten tragen, ist die Investitionskostenförderung durch das Pflegewohngeld derart stark angestiegen, dass deren Aufwendungen inzwischen fast so hoch wie die Pflegekosten sind. Das Pflegewohngeld stellt insgesamt den größten konnexitätsrelevanten Einzeltatbestand dar, dessen jährliche Steigerungsrate durchschnittlich rd. 4 % beträgt. Die Aufwendungen sind bis zum Jahr 2018 auf rd. 23,2 Mio. € angestiegen (vgl. Abb. 2 sowie **Anlage 1**, Zeile 7).

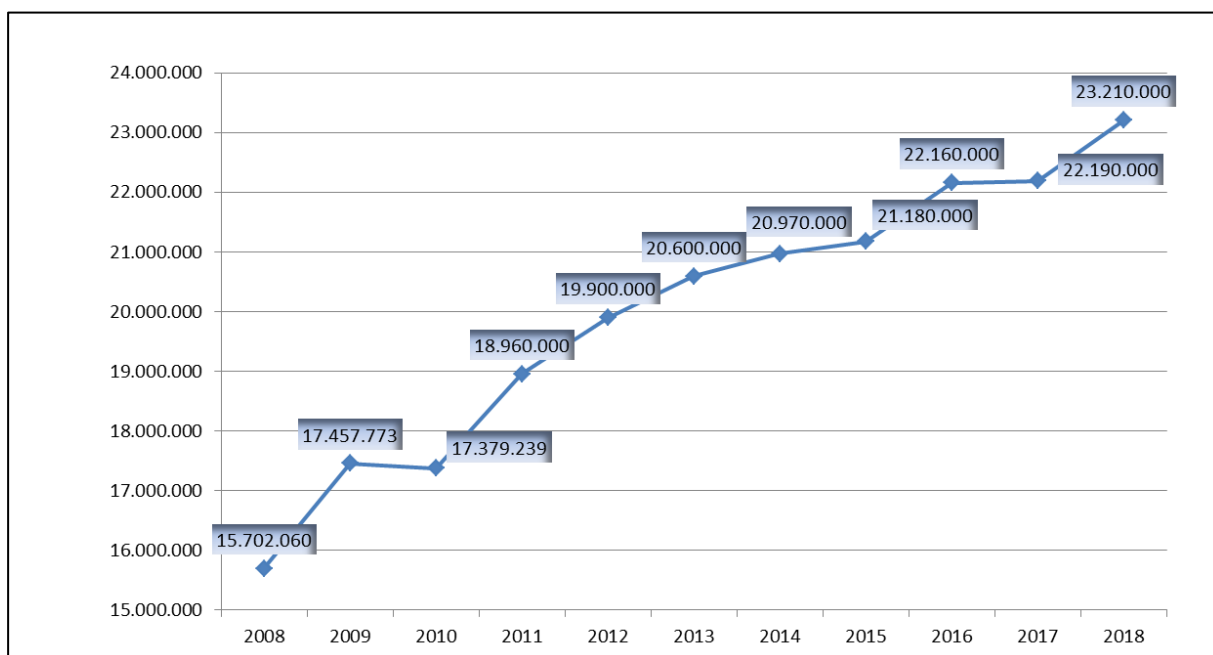


Abbildung 2: Entwicklung der Aufwendungen für das Pflegewohngeld

Die Investitionskosten für die Kurzzeitpflege (Aufwendungszuschüsse) in Höhe von inzwischen rd. 3 Mio. € (vgl. **Anlage 1**, Zeile 9) sind sogar gänzlich ohne sozialhilferechtliche Prüfung von den Kommunen zu tragen und fallen somit für jeden Tag der Kurzzeitpflege an.

Zurzeit wird ein Erfahrungsbericht für die Landesregierung erstellt. Die letzte Evaluation hat dazu geführt, dass lediglich einzelne Detailänderungen vorgenommen wurden, die aber nicht zu einer finanziellen Entlastung der Kommunen geführt haben.

Die Pflegestärkungsgesetze I – III haben zu höheren Leistungen der Pflegeversicherungen geführt und damit den Ausgabenanstieg bei den Kommunen gebremst (vgl. **Anlage 1**, Zeile 6). Dies liegt vor allem daran, dass Menschen mit eingeschränkter Alltagskompetenz (z. B. Demenz) nunmehr überhaupt Leistungen der Pflegekassen erhalten. Gerade im Bereich der ambulanten Hilfe zur Pflege kommt genau dieser Personenkreis mit den Leistungen der Pflegekassen aus und muss keine zusätzliche Sozialhilfe beantragen.

Diese Entlastung wird inzwischen allerdings von der Bundesregierung dazu verwendet, damit geplante Belastungen der Kommunen zu rechtfertigen. So sieht der

vom Bundeskabinett am 14.08.2019 verabschiedete Entwurf des Angehörigen-Entlastungsgesetzes wie im Koalitionsvertrag vereinbart vor, dass Elternunterhalt für die Heimpflege erst bei Einkommen über 100.000 € zu leisten ist. Die zusätzlichen finanziellen Belastungen dafür werden vom Bund auf bis zu 300 Mio. € geschätzt. Allein für den Bereich des Elternunterhaltes, den Kinder für die in Pflegeheimen lebenden Angehörigen leisten, würden dem Kreis Recklinghausen Erträge von über 700.000 € fehlen. Auch ist geplant, den zu leistenden Eigenanteil durch höhere Beteiligungen der Kranken- und Pflegekassen zu reduzieren.

Diese Veränderungen werden die Nachfrage nach Pflegeplätzen durch Angehörige wahrscheinlich weiter erhöhen, wodurch der heute bereits bestehende Pflegenotstand massiv verstärkt wird und wiederum höhere finanzielle Belastungen verursacht werden.

3.4 Eingliederungshilfe für Menschen mit wesentlichen Behinderungen

3.4.1 Allgemeines

Die Eingliederungshilfe hat zur Aufgabe, behinderten oder von einer Behinderung bedrohten Menschen hinsichtlich bestehender Leistungsmöglichkeiten beratend zur Seite zu stehen. Diese Leistungen werden von verschiedenen Leistungsträgern, z. B. LWL, Jugendamt, Kreis Recklinghausen erbracht.

Der LWL hat als überörtlicher Träger der Sozialhilfe die überwiegende Aufgaben- und Finanzverantwortung für die Eingliederungshilfe für Menschen mit wesentlichen Behinderungen. Für den Kreis Recklinghausen, der mit einem Anteil von rd. 8 % als zweitgrößter Umlagezahler nach der Stadt Dortmund diese Leistungen maßgeblich mitfinanziert, bildet die Landschaftsumlage mit mehr als jährlich rd. 165 Mio. € (2019) einen der größten Einzelansätze im Kreishaushalt.

Als örtlicher Träger der Sozialhilfe ist der Kreis Recklinghausen im Wesentlichen für heilpädagogische Maßnahmen, Frühförderung, Schul- und Freizeitassistenz sowie für Hilfen im Rahmen des Ambulant Betreuten Wohnens zuständig. Die Finanzverantwortung für die Frühförderung wechselt ab dem 01.01.2020 zum LWL.

3.4.2 Konnexität

Die Höhe der Leistungen der Eingliederungshilfe in der Zuständigkeit des Kreises Recklinghausen ist in den vergangenen Jahren durch neue Hilfen und zunehmende Fallzahlen ständig gestiegen. Durch die Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention wird dieser Trend verstärkt. Ein Beispiel hierfür ist, dass immer mehr behinderte Kinder Regelschulen besuchen und hierfür eine Assistenz benötigen. Die Hilfen für ältere Menschen mit Behinderungen werden aufgrund des demografischen Wandels ebenfalls steigen. Darüber hinaus ist der Transferaufwand für die ambulante Eingliederungshilfe seit dem Jahr 2016 durch den verstärkten Einsatz von Integrationsfachkräften in der Schulassistenz und Anpassung der Kostensätze gestiegen.

Für diese Mehrbelastungen sind im Jahr 2018 insgesamt rd. 4,9 Mio. € (vgl. **Anlage 1**, Zeile 12) anzusetzen. Als finanzielle Entlastung steht dem lediglich die Inklusionspauschale des Landes in Höhe von ca. 650.000 € gegenüber.

3.4.3 Landschaftsumlage

Der LWL macht sich zwar seit Jahren für eine dynamische Beteiligung des Bundes an der Kostenentwicklung in der Eingliederungshilfe im Sinne einer „Interessensquote“ stark. Bis heute konnte jedoch lediglich (bzw. immerhin) eine statische Bundesbeteiligung im Rahmen der oben ausführlich dargestellten „5 Mrd. € Entlastung“ erreicht werden. Erschwerend kommt hinzu, dass aufgrund der gewählten Verteilungswege die Bundesentlastung für die Kreisebene seit 2018 praktisch ausfällt (vgl. Ziffer 3.1.3).

Eine herausragende Bedeutung hat das Bundesteilhabegesetz (BTHG) als zweitgrößte Sozialreform in Deutschland nach dem „Hartz IV“-Konzept. Mit dem BTHG, das in vier Reformstufen (erste Stufe zum 01.01.2017, letzte Stufe zum 01.01.2023) in Kraft tritt, soll die Eingliederungshilfe aus dem Fürsorgesystem herausgeführt und zu einem modernen Teilhaberecht im Sinne der UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK) weiterentwickelt werden. Hiermit ist für die deutschen Kommunen und Bundesländer ein erhebliches Kostenrisiko verbunden, über dessen Ermittlung mit Blick auf die unterschiedlichen Rechenergebnisse des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (BMAS) (geschätzte Mehrbelastungen von rd. 351 Mio. € jährlich) und der Bundesarbeitsgemeinschaft der überörtlichen Träger der Sozialhilfe (BAGüS) (Mehrbelastungen zwischen 410 Mio. € und 580 Mio. €) bis heute Uneinigkeit herrscht.

In NRW sind die Aufgaben des BTHG in Form des Ausführungsgesetzes des Landes NRW zur Umsetzung des Bundesteilhabegesetzes auf die kommunale Ebene übertragen worden, wodurch die formalrechtliche Pflicht zur Prüfung besteht, ob den Gemeinden und Gemeindeverbänden durch die Regelungen wesentliche Belastungen entstehen (Konnexität). Der LWL beziffert den saldierten und in der mittelfristigen Finanzplanung des LWL zusätzlich zu berücksichtigenden Gesamtaufwand für die Umsetzung der dritten Reformstufe des BTHG auf insgesamt rd. 100 Mio. € (netto) im Jahr 2020 sowie auf rd. 115 Mio. € (netto) im Jahr 2021. Ursächlich hierfür sind:

- Grundlegende Leistungsausweitungen (v. a. geänderte Regelungen beim Einsatz von Einkommen und Vermögen);
- Umfassende Zuständigkeitsverlagerungen (v. a. Aufgabe der Frühförderung zum LWL, Übernahme der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung durch die örtlichen Träger der Sozialhilfe);
- Erhebliche zusätzliche Personalbedarfe im LWL (v. a. 67 bis 2022 befristete Stellen im Sozialdezernat für die Umsetzung des Gesamtplanverfahrens sowie Aufbau von 120 dauerhaften Stellen im Jugenddezernat bis zum Jahr 2023 für die Frühförderung).

Mangels bis heute vorliegender Finanzierungszusagen durch den Bund oder das Land beabsichtigt der LWL für die Aufstellung des Doppelhaushaltes 2020/2021, diese Mehrbedarfe neben denen für die Grundlast an Eingliederungshilfe (Fallkosten- und Fallzahlensteigerungen) nahezu vollständig durch die Landschaftsumlage auszugleichen. Für den Kreis Recklinghausen errechnet sich auf dieser Grundlage eine Landschaftsumlage von rd. 176,2 Mio. €. Gegenüber der mittelfristigen Finanzplanung zum Haushalt 2019 entspräche das einem Anstieg von rd. 3,4 Mio. €, gegenüber dem Vorjahresansatz sogar um rd. 11,7 Mio. €. Aus der weiteren Steigerung des Hebesatzes um 0,4 % auf 15,9 % im Haushaltsjahr 2021 würde für den Kreis Recklinghausen eine Landschaftsumlage von rd. 189,4 Mio. € (Steigerung gegenüber der mittelfristigen Finanzplanung 2019 um rd. 5,9 Mio. €, gegenüber dem Vorjahresansatz rd. 13,2 Mio. €) resultieren.

Der Kreis Recklinghausen setzt derzeit gemeinsam mit den kreisangehörigen Städten alles daran, unter Hinweis auf die vorhandenen Rücklagen im LWL eine moderate und ausgewogene Festsetzung der Landschaftsumlage in den Jahren 2020 und 2021 zu erreichen. Das Problem der unzureichenden Finanzierung der Aufwendungen für die Eingliederungshilfe durch den Bund wäre allerdings auch damit nicht gelöst, so dass es weiterer intensiver politischer Anstrengungen bedarf, sich im Interesse der kommunalen Ebene in NRW für die strikte Einhaltung des Konnexitätsprinzips gegenüber Bund und Land einzusetzen.

4. Weitere konnexitätsrelevante Leistungen im Kreis Recklinghausen

Weitere konnexitätsrelevante Belastungen fallen in den Bereichen Ordnung (Prostituiertenschutzgesetz), Straßenverkehr (Kraftfahrzeugsteuergesetz) und Bevölkerungsschutz (Gesetz über den Brandschutz, die Hilfeleistung und den Katastrophenschutz) an. Diese Tatbestände können zwar betragsmäßig nicht beziffert werden, können allerdings im Vergleich zu den Belastungen bei den Sozialleistungen vernachlässigt werden. Nähere Einzelheiten finden sich in der **Anlage 1**, Zeilen 19 bis 21.

5. Fazit und Ausblick

Die Haushalte der nordrhein-westfälischen Landkreise und der beiden Landschaftsverbände tragen im Wesentlichen die Finanzverantwortung kommunaler Sozialleistungen. Allein im kreisangehörigen Bereich werden über 80 % der bundesrechtlich veranlassten Sozialleistungen von der Kreisebene getragen.

Die wesentlichen Kostentreiber sind die Sozialgesetzbücher II („Grundsicherung für Arbeitssuchende“), IX („Rehabilitation und Teilhabe behinderter Menschen“) und XII („Sozialhilfe“), die vom Bund beschlossen, aber zu großen Teilen von den Ländern und Kommunen finanziert werden. Für den Kreis Recklinghausen lässt sich im Einzelnen Folgendes zusammenfassend feststellen:

- Mit allein knapp 53 Mio. € entfallen mehr als 85 % aller direkten konnexitätsrelevanten Belastungen des Kreises im Jahr 2018 auf die Hilfe zur Pflege. Hierzu ist allerdings festzustellen, dass deren Standards nicht nur bundesgesetzlich (SGB XII, Pflegeförderungs- und Pflegegeldgesetze II und III), sondern auch

landesgesetzlich (2. Gesetz zur Modernisierung von Regierung und Verwaltung in NRW, AG BSHG, Landespflegegesetz) festgelegt sind.

- Indirekt und in erheblicher finanzwirtschaftlicher Größenordnung ist der Kreis zudem über die Landschaftsumlage des LWL von der dynamischen Bundesgesetzgebung im Bereich der Eingliederungshilfe für Menschen mit wesentlichen Behinderungen (SGB IX, SGB XII, BTHG) betroffen.

Ausdrücklich hinzuweisen ist darauf, dass die Aufgabenübertragung vom Land auf die kommunale in Form des AG BTHG NRW erfolgt ist. Hierin ist die Pflicht zur Prüfung festgelegt, ob der kommunalen Ebene durch das BTHG wesentliche Belastungen im Sinne des Konnexitätsausführungsgesetzes entstehen. Solange die Leistungsausweitungen im Rahmen der dritten Reformstufe des BSHG ohne bundes- oder landesseitigen Finanzausgleich umgesetzt werden, könnte diesbezüglich möglicherweise ein Verstoß gegen das landesrechtliche Konnexitätsprinzip geltend gemacht werden. Die beiden Landschaftsverbände, der Ennepe-Ruhr-Kreis und der Rhein-Sieg-Kreis sowie die Städte Dortmund und Unna haben daher gemeinsam am 02. August 2019 Kommunalverfassungsbeschwerden gegen das AG BTHG erhoben.

Unabhängig davon wird vermehrt die Verankerung des Konnexitätsprinzips („Wer bestellt, bezahlt!“) im Grundgesetz und dessen Anwendung auch auf bestehende Bundesgesetze vorgeschlagen. Da hiermit erhebliche Änderungen im vertikalen und horizontalen Finanzausgleich zwischen Bund, Ländern und Kommunen einhergehen würden, ist eine solche Option allerdings als eher unwahrscheinlich anzusehen.

- Weitere erhebliche finanzwirtschaftliche Belastungen erwachsen dem Kreis aus den Verteilungskriterien der Bundesbeteiligung an den KdU, und zwar dann, wenn im Rahmen der Bundesentlastung an den KdU die flüchtlingsbedingten KdU mit der „5 Mrd. € Entastung“ zusammenfallen. Die dann zugunsten eines erhöhten gemeindlichen Umsatzsteueranteils bei entsprechend gesenktem KdU-Anteil wirkende Überlaufsystematik hat dazu geführt, dass der Kreis allein im Jahr 2019 Mittel in Höhe von rd. 13,0 Mio. € (Grundlage: Plan 2019) verloren hat. Ein Ausweg könnte zum einen die Anhebung der im Grundgesetz normierten Schwelle zum Umschlagen in eine Bundesauftragsverwaltung von 49 % auf 75 % sein, für die sich auch die Facharbeitsgruppe „Kommunale Altschulden“ der auf Bundesebene eingerichteten Kommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse“ ausgesprochen hat. Darüber hinaus könnte die Verteilung gemeindlicher Umsatzsteueranteile nicht allein auf der Grundlage der Wirtschaftskraft, sondern auch auf Basis von Einwohnerzahlen und Sozialkosten erfolgen. Leider sind die hierauf abzielenden, fundierten Offensiven des Landkreistages NRW bislang ohne Erfolg geblieben.

Über die Kostenentwicklung der vorgenannten sozialen Leistungen entscheidet sich maßgeblich der Haushaltsausgleich im Kreis Recklinghausen und auch beim LWL. Solange bei den Umlageverbänden noch Ausgleichsrücklagen dotiert werden,

können diese als Schwankungsreserven und Stabilitätsanker für konstante Kreis- und Landschaftsumlagen eingesetzt werden. Sind diese aufgebraucht, muss in Höhe der Deckungslücken Umlage erhoben werden, da es Umlageverbänden rechtlich nicht möglich ist, die allgemeine Rücklage planerisch in Anspruch zu nehmen. Ohne eine Lösung der vorgenannten Probleme und ohne eine strukturell angemessene kommunale Finanzausstattung in NRW – anstelle punktuell angelegter Programme und Projekte – werden Landschafts- und Kreisumlagen zwangsläufig weiter steigen und auch jedwede Alternativen zum Abbau der kommunalen Altschulden ins Leere laufen, wenn beim Abbau alter Schulden durch fortgesetzte Konnexitätsverstöße oder ungerechte Finanzverteilungsmodelle weiter neue entstehen.