

DStGB

DOKUMENTATION N° 48

Kommunal финанzen in struktureller Schiefelage

**Datenreport
Kommunal финанzen 2005**

**Fakten, Trends,
Einschätzungen**

Steuereinnahmen

Zuweisungen

Soziale Leistungen

Investitionen

Personal

Verschuldung



DStGB
Deutscher Städte-
und Gemeindebund
www.dstgb.de

Inhalt

1	Vorwort	1	5.2.4 Hilfe in besonderen Lebenslagen („Sozialhilfe innerhalb von Einrichtungen“)	20
2	Zusammenfassung: Strukturelle Schieflage und Explosion der Sozialhaushalte gefährden Haushaltskonsolidierung	2	5.2.4.1 Hilfe zur Pflege für pflegebedürftige Menschen	21
3	Einführung	3	5.2.4.2 Eingliederungshilfe für behinderte Menschen	23
4	Einnahmen	3	5.2.5 Jugendhilfe	24
4.1	Einnahmen der Kommunen im Vergleich mit Bund und Ländern	4	5.3 Investitionen	26
4.2	Einnahmen der Kommunen in West- und Ostdeutschland	4	5.4 Personal	28
4.3	Steuereinnahmen	5	5.4.1 Stellenabbau bei Bund, Ländern und Gemeinden	28
4.3.1	Gemeindliche Steuereinnahmen im Vergleich mit Bund und Ländern	5	5.4.2 Personalausgaben der Kommunen im Vergleich mit Bund und Ländern	32
4.3.2	Gemeindliche Steuereinnahmen in West- und Ostdeutschland	6	5.4.3 Personalausgaben der Kommunen in West- und Ostdeutschland	33
4.3.3	Gemeindliche Steuerstruktur	7	5.5 Zinsen	34
4.3.4	Gewerbesteuer	7	6 Verschuldung	34
4.3.5	Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	9	6.1 Langfristige Verschuldung	34
4.4	Zuweisungen	10	6.1.1 Langfristige Verschuldung der Kommunen im Vergleich mit Bund und Ländern	35
4.5	Gebühren	11	6.1.2 Langfristige Verschuldung der Kommunen in West- und Ostdeutschland	35
5	Ausgaben	12	6.2 Kurzfristige Verschuldung	35
5.1	Ausgaben der Kommunen im Vergleich mit Bund und Ländern	12	6.2.1 Kurzfristige Verschuldung der Kommunen im Vergleich mit Bund und Ländern	36
5.2	Sozialausgaben	13	6.2.2 Kurzfristige Verschuldung der Kommunen in West- und Ostdeutschland	36
5.2.1	Sozialsteuerquote: Sozialausgaben und Steuereinnahmen von Bund, Ländern und Gemeinden	13	6.3 Gesamtverschuldung	36
5.2.2	Kommunale Ausgaben für soziale Leistungen	15	6.4 Kommunale Verschuldung je Einwohner	37
5.2.3	Hilfe zum Lebensunterhalt („Sozialhilfe außerhalb von Einrichtungen“)	18	7 Quellenverzeichnis	37

Verfasser:

Helmut Dedy, Christine Roßbach

1 Vorwort

Der vorliegende Datenreport 2005 veranschaulicht die Strukturen kommunaler Haushalte und zeigt langfristige Entwicklungen auf, welche die kommunale Selbstverwaltung zunehmend gefährden. Angesichts steigender Ausgaben, schwankender Einnahmen und einer erheblichen Schuldenlast sind viele Städte und Gemeinden kaum noch in der Lage, ihren Aufgaben im Interesse der Bürgerinnen und Bürger nachzukommen. Echte Handlungsspielräume – eigentlich Kern einer jeden Selbstverwaltung – gibt es kaum noch.

Der Deutsche Städte- und Gemeindebund will mit diesem Datenreport 2005 einen Beitrag für mehr Transparenz der Kommunalfinanzen leisten und den politischen Entscheidungsträgern gleichzeitig Daten zur Analyse und zur strategischen Arbeit zur Verfügung stellen.

Die Zusammenstellung der Daten beruht fast ausschließlich auf Veröffentlichungen des Statistischen Bundesamtes. An dieser Stelle sei den Mitarbeitern des Statistischen Bundesamtes herzlich gedankt, ohne deren vielfältige Unterstützung der Datenreport 2005 nicht möglich gewesen wäre.

Einige Übersichten zeigen den voraussichtlichen Verlauf von Haushaltsdaten im Finanzplanungszeitraum bis 2008. Die Prognosen basieren auf Daten des Arbeitskreises Steuerschätzungen und des Finanzplanungsrates (BMF-Projektion) zur Entwicklung der öffentlichen Haushalte.

Die Daten basieren auf dem Stand Dezember 2004.



Dr. Gerd Landsberg

2 Zusammenfassung: Strukturelle Schieflage und Explosion der Sozialhaushalte gefährden Haushaltskonsolidierung

Die Kommunal финанzen befinden sich in der Krise. Die Steuerausfälle infolge schwacher Konjunktur- und Arbeitsmarktentwicklung sowie die Steuerentlastungen decken die seit langem bestehende Schieflage des Gemeindefinanzsystems auf und nehmen den Städten und Gemeinden die Luft zum Atmen. Die auf der Basis der Kommission zur Reform der Gemeindefinанzen verabschiedeten Maßnahmen zur Entlastung der Kommunen (Absenkung der Gewerbesteuerumlage und Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe im SGB II) bringen zusätzliches Steueraufkommen und sollen Entlastungen auf der Ausgabenseite schaffen, ändern aber an der strukturellen Schieflage nichts.

Für die kommunalen Aufgaben stehen einerseits immer weniger Einnahmen zur Verfügung, andererseits steigen die Ausgaben – vor allem im Sozialbereich – stetig an. Seit 1998 hatten die Kommunen im Durchschnitt jährliche Steuer- und Zuweisungsverluste von - 600 Millionen Euro zu verkraften. Da sie auf der anderen Seite ihrer Haushalte gesetzlich fixierte Aufgaben und Leistungen erfüllen müssen, konnten diese Einnahmeausfälle nicht abgedeckt werden. Allein für Sozial- und Jugendhilfeleistungen mussten die Kommunen seit 1998 jährlich fast + 900 Millionen Euro zusätzlich aufbringen. Sie versuchten gegenzusteuern, indem sie ihre Investitionen kürzten: diese gingen seit 1998 um jährlich durchschnittlich - 650 Millionen Euro zurück. Eine fatale Entwicklung.

Die hohen und weiter steigenden Sozialausgaben verstärken die strukturelle Schieflage des Gemeindefinanzsystems jährlich weiter. Vor allem die sogenannten Hilfen in besonderen Lebenslagen nehmen bedrohliche Dimensionen an. Dies gilt insbesondere für die beiden Leistungsbereiche „Hilfe zur Pflege“ und „Eingliederungshilfe für Behinderte“. Allein die Zahl der Empfänger/-innen von Eingliederungshilfe stieg zwischen 1998 und 2003 um jährlich durchschnittlich + 3,7 Prozent auf 593.000 Menschen.

Höhere Fallzahlen schlagen sich in höheren Ausgaben nieder. Die Leistungen der Eingliederungshilfe für Behinderte stiegen seit 1998 jährlich um durchschnittlich + 6,5 Prozent von knapp acht Milliarden Euro im Jahr 1998 auf elf Milliarden im Jahr 2003. Obwohl die Einführung der Pflegeversicherung die Kommunen einmalig entlastete, bereiten die Hilfen zur Pflege den Städten und Gemeinden angesichts der demografischen Entwicklung weiter große Sorgen. Nicht nur die Zahl der pflegebedürftigen Menschen nimmt zu. Auch bei den Pflegekosten zeigt der Trend nach oben.

Alles in allem mussten die Kommunen seit 1998 jährlich etwa zwei Milliarden Euro Mehrbelastungen in Form von Einnahmeausfällen oder Mehrbelastungen im Sozialbereich schultern. Trotz großer Konsolidierungserfolge – stärker als Bund und Länder bauten die Kommunen Stellen ab – konnten die Städte und Gemeinden diese zwei Milliarden jährlich nicht auffangen. Der kommunale

Schuldenberg wurde größer. Er wuchs um zwei Milliarden Euro jährlich.

Die richtige Therapie für das Gemeindefinanzsystem muss sich am Befund orientieren. Wegen des strukturellen Ungleichgewichts mit Schwerpunkt auf der Ausgabenseite reichen Maßnahmen nicht aus, die nur die Einnahmeseite im Blick haben. Allein ein Anspringen der Konjunktur und hohe Wachstumsraten beseitigen nicht die strukturelle Schwäche des Gemeindefinanzsystems. Geeignete Maßnahmen müssen mit geringeren Ausgabeverpflichtungen einhergehen. Die Kommunen müssen von gesamtgesellschaftlichen Aufgaben entlastet werden. Die Finanzierungslasten für die Pflege pflegebedürftiger Menschen oder die Förderung behinderter Menschen dürfen nicht nur allein den Kommunen aufgebürdet werden.

Die Sprengkraft der sozialen Leistungen in den Kommunalhaushalten ist enorm. In den Jahren 2003 und 2004 gaben die Städte und Gemeinden 65 Prozent ihrer Steuereinnahmen für soziale Leistungen aus; 1998 lag die Quote noch bei „nur“ 54 Prozent. Die Pro-Kopf-Ausgaben für soziale Leistungen kletterten von 343 Euro im Jahr 1998 auf gut 420 Euro im Jahr 2004 und werden im Jahr 2005 bei etwa 480 Euro liegen.

Die Leistungen für Sozial- und Jugendhilfe stellen das kommunale Engagement im Sozialbereich jedoch nur unvollständig dar. Für die eigentlichen Hilfeleistungen geben die Kommunen jährlich mehr als dreißig Milliarden Euro aus. Hinzu kommen die Kosten für die kommunalen Einrichtungen (z. B. Wohn- und Pflegeheime, Kindertagesstätten) von gut 17 Milliarden. Kosten für Verwaltung sowie für andere Träger der Wohlfahrtspflege schlagen mit weiteren fünf Milliarden Euro zu Buche.

Der Sozialbereich verschlingt derzeit fast fünfzig Milliarden Euro. Um das derzeitige Niveau der sozialen Leistungen aufrecht erhalten zu können, muss jeder erwerbstätige Steuerpflichtige¹ jährlich ca. 1.700 Euro seiner Steuern zahlen. Weitere Lasten sind ohne Einschnitte an anderer Stelle nicht finanzierbar.

Dies gilt auch für den Ausbau der Kinderbetreuungsmöglichkeiten. Bereits heute geben die Kommunen fast elf Milliarden Euro für Kindertageseinrichtungen aus. Dieser Betrag wird weiter steigen, wenn die Kommunen vermehrt Betreuungsplätze auch für Kleinstkinder schaffen. Zusätzliche Betreuungsplätze sind auf Dauer nicht ohne nachhaltige Entlastungen an anderer Stelle zu finanzieren.

Die hohen Sozialausgaben gehen zu Lasten der Investitionen. Diese befinden sich seit 1998 auf Talfahrt. Während die Kommunen 1998 noch knapp 25 Milliarden Euro investierten, waren es fünf Jahre später nur noch etwa 21,5 Milliarden Euro. Die Pro-Kopf-Investitionen sanken damit von 300 Euro im Jahr 1998 auf nur noch 260 Euro im Jahr 2003 und weiter auf 248 Euro im Jahr 2004. Der

¹ Erwerbstätige, die Lohn- und Einkommensteuer abführen; Zahl der Lohn- und Einkommensteuerpflichtigen 1998: 28,3 Millionen.

Bundesfinanzminister ist optimistisch und prognostiziert für das Jahr 2005 eine Trendumkehr. Erstmals soll wieder mehr investiert werden als noch im Vorjahr (253 Euro je Einwohner).

Vor allem finanzschwache Kommunen reagieren sehr empfindlich auf Kürzungen der investiven Zuweisungen der Länder. Die Investitionszuweisungen gingen seit 1998 von 8,6 auf 7,7 Milliarden Euro zurück. Auf einen Euro Zuweisungskürzungen aus Landesmitteln reagierten die Gemeinden im Osten mit etwa 2,50 Euro geringeren Investitionen. Eine gesamtwirtschaftliche Verantwortung kommt damit nicht nur den Kommunen, sondern auch den Ländern zu, deren Zuweisungen erheblichen Einfluss auf die kommunale Investitionstätigkeit haben.

Kommunale Investitionen fließen vor allem in den Bau, Ausbau und Erhalt von Straßen (30 %). Weitere 17 Prozent kommen unmittelbar Schulen zugute. Infrastruktur und Bildung sind Wachstumsgrundlagen. Deshalb ist es unter dem Gesichtspunkt der Zukunftsfähigkeit problematisch, dem Standort Deutschland auf Dauer diese Wachstumsgrundlage zu entziehen.

Um Spielräume zu gewinnen, führen die Städte und Gemeinden die eingeleiteten Konsolidierungsmaßnahmen im Jahr 2005 fort. Stärker als Bund und Länder bauten die Gemeinden in der Vergangenheit Stellen ab. Im unmittelbaren öffentlichen Dienst („Kernhaushalte und Sonderrechnungen“) setzten die Kommunen seit 1991 jährlich (durchschnittlich) bei 48.900 Stellen [d1]den Rotstift an

3 Einführung

Im Datenreport 2005 werden Strukturen des Gemeindefinanzsystems sowie der Verlauf wichtiger Haushaltsdaten dargestellt. Es werden Tendenzen der zurückliegenden Jahre herausgearbeitet und – soweit Daten verfügbar sind – die voraussichtliche Entwicklung im Finanzplanungszeitraum skizziert. Zur Betrachtung längerer Zeiträume wird auf jahresdurchschnittliche Veränderungsraten abgestellt.

Auch ein Vergleich mit Bund und Ländern wird vorgenommen. Daten zum Steueraufkommen, zu den Sozialausgaben sowie zur Verschuldung aller drei Haushaltsebenen wurden gegenübergestellt.

Transparenz im Haushaltswesen lässt Verschiebepunkte leichter erkennen und hilft sie zu vermeiden. Die umfassende Darstellung aller wichtigen Haushaltsbereiche beantwortet die Frage nach weiterem Konsolidierungspotenzial der Städte und Gemeinden und macht deutlich, dass auf der politischen Bühne zumeist einseitig

4 Einnahmen

Die Einnahmen von Bund, Ländern und Gemeinden sind seit der deutschen Einheit weniger stark gewachsen als die Ausgaben. Im Durchschnitt legten die Einnahmen von 1991 bis 2003 um +2,5 Prozent jährlich zu; die Ausgaben verzeichneten ein jährliches Plus von +2,8 Prozent. Das Defizit des öffentlichen Gesamthaushalts (einschließlich

(-2,9 % p.a.). Bei den Ländern fielen jährlich etwa 34.800 Stellen (-1,5 % p.a.) dem Rotstift zum Opfer. Auch unter Einbeziehung der Beschäftigten, die nicht unmittelbar zum „Kernhaushalt“ gehören (Unternehmen privater Rechtsform, Zweckverbände; mittelbarer Landesdienst) liegen die Kommunen mit einem durchschnittlichen Stellenabbau von jährlich -2,3 Prozent über dem der Länder (-1,5 Prozent, Vollzeitäquivalent).

Der Personalabbau vollzieht sich schwerpunktmäßig in jenen Bereichen, in denen die Kommunen Spielräume haben. Dies sind die Bereiche Gesundheit, Sport, Erholung, aber auch öffentliche Einrichtungen und Verkehrsbetriebe. Besonders betroffen sind vom Personalabbau auch die Schulen, sowie der Kulturbereich.

Die strukturelle Krise des Gemeindefinanzsystems besteht trotz des Anstiegs des Gewerbesteueraufkommens auch im Jahr 2005 fort. Die Finanzierung der kommunalen Haushalte 2005 steht auf wackligen Beinen. Die Verschuldung schreitet fort. Noch lässt sich der Prozess aufhalten. Der Grundstein für eine mutige Reform muss jetzt gelegt werden. Alle Elemente des sozialen Sicherungssystems gehören auf den Prüfstand und müssen zukunftsgerecht umgestaltet werden. Prioritäten müssen neu gesetzt werden, um die Aufgaben und Lasten fair und zukunftsgerecht zu verteilen. Dies gilt nicht nur für Bund, Länder und Gemeinden, sondern auch für die Menschen in Deutschland.

diskutiert wird. Beispielsweise werden die Kommunen zur Finanzierung des Tagesbetreuungsausbaugesetzes („Kleinstkinderbetreuung“) auf rechnerische Einsparungen durch „Hartz IV“ verwiesen. Außer Acht gelassen werden jedoch Belastungen, die die Kommunen heute schon tragen und die einem weiter steigenden Trend unterliegen. Mehrbelastungen, die von den Kommunen bereits heute nicht aufgefangen werden können, ohne die Verschuldung weiter voranzutreiben, werden ebenso oft vergessen. Dazu gehören z. B. die steigenden Ausgaben der Sozialhaushalte für pflegebedürftige und behinderte Menschen.

Weiter bleibt die Frage, ob die „freien“ Mittel überhaupt noch ausreichen, um notwendige Infrastrukturinvestitionen zu finanzieren. Nicht zuletzt sind das hohe Finanzierungsdefizit der letzten beiden Jahre zu sehen und der rasante Anstieg der Kassenkredite, der die kommunale Finanznot eindrucksvoll widerspiegelt.

Sondervermögen des Bundes) lag im Jahr 2003 bei siebenzig Milliarden Euro, im Jahr 2004 wird es den Schätzungen des Finanzplanungsrates zufolge auf etwa 74 Milliarden Euro klettern. Für das Jahr 2005 wird ein optimistischer Wert in der Größenordnung von 54 Milliarden Euro unterstellt.

4.1 Einnahmen der Kommunen im Vergleich mit Bund und Ländern

Die Einnahmen von Bund, Ländern und Gemeinden entwickelten sich nicht einheitlich. Die kommunalen Einnahmen verliefen ungünstiger als die Einnahmen von Bund und Ländern. Während seit 1998 im Durchschnitt die Einnahmen der Kommunen um -0,5 Prozent und die der Länder um -0,3 Prozent jährlich zurückgingen, verzeichnete der Bund ein leichtes Plus von +0,6 Prozent (Abb. 1).

Unterschiede gab es nicht nur zwischen den Haushaltsebenen, sondern auch zwischen West und Ost. Die Einnahmen der West-Länder lagen mit knapp 185 Milliarden Euro im Jahr 2003 auf dem Niveau des Jahres 1998 (+0,04 % p.a.), die Einnahmen der Ost-Länder befanden sich mit 48 Milliarden Euro im Jahr 2003 1,3 Milliarden Euro unter dem 1998er Niveau (-0,5 % p.a.).

Ausgehend von den Werten des Jahres 2003 muten die Zukunftswerte des Finanzplanungsrates recht optimistisch an (Abb. 1). Im Finanzplanungszeitraum bis 2008 sollen die Einnahmen von Bund und Ländern um jährlich durchschnittlich +2 Prozent steigen, die Gemeinden sollen sich sogar über jährliche Zuwächse von +2,3 Prozent freuen können.

Zweifel daran sind angebracht. Dafür sprechen die Erfahrungen der Vergangenheit. In den zurückliegenden Jahren mussten die erwarteten Steuereinnahmen weit überwiegend nach unten korrigiert werden, da bei den Schätzern eher eine Tendenz zu optimistischeren als zu pessimistischeren Zukunftsszenarien besteht (4.3.1, Seite 5).

4.2 Einnahmen der Kommunen in West- und Ostdeutschland

Die Einnahmen der Kommunen entwickelten sich in Ost und West unterschiedlich. Im Osten verlief die Einnahmeentwicklung schlechter als im Westen. Den Ost-Gemeinden standen mit 24,6 Mrd. Euro im Jahr 2003 -1,7 Mrd. Euro weniger zur Verfügung als noch im Jahr 1998 (-1,4 % p.a.) (Abb. 3). Die West-Gemeinden hatten

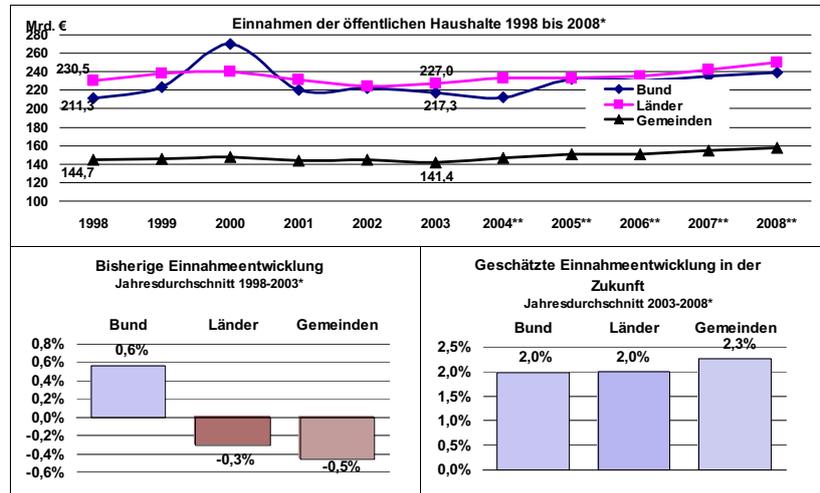


Abb. 1: Bereinigte Einnahmen der öffentlichen Haushalte und Entwicklung im Jahresdurchschnitt der Jahre 1998-2003 und 2003-2008
 * Länder einschließlich Stadtstaaten, bis 2000 Länder Ost einschließlich Berlin-Ost, ab 2001 Länder West einschließlich Berlin-Ost, Einmaleffekt in 2000 beim Bund: Erlöse aus Verkauf der UMTS-Lizenzen (50,8 Mrd. Euro), Gemeinden einschließlich Zuweisungen.
 ** Ab 2004 Schätzung, ab 2005 einschließlich „Hartz IV“ (14.6.2004) sowie Mehreinnahmen aus Abschaffung der Eigenheimzulage.
 Quelle: Berechnung des DStGB nach Angaben des Statistischen Bundesamtes und des Finanzplanungsrates

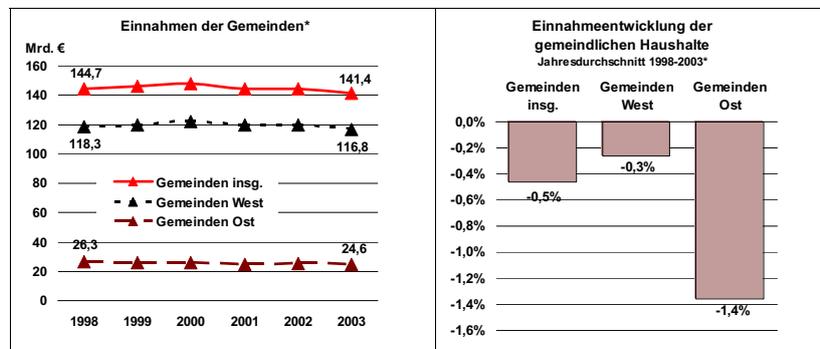


Abb. 2: Bereinigte Einnahmen der Gemeinden und Entwicklung im Jahresdurchschnitt der Jahre 1998 bis 2003
 * Ohne Stadtstaaten, einschließlich Zuweisungen.
 Quelle: Berechnung des DStGB nach Angaben des Statistischen Bundesamtes und des Finanzplanungsrates

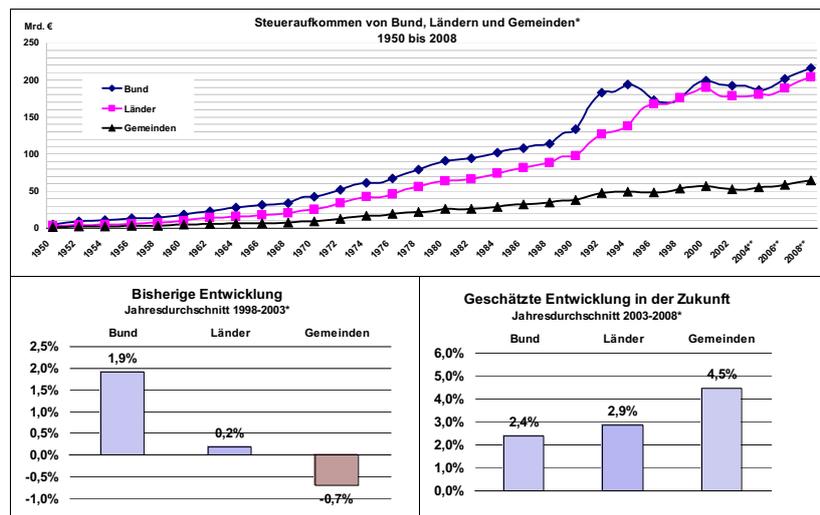


Abb. 3: Bereinigte Einnahmen der Gemeinden und Entwicklung im Jahresdurchschnitt der Jahre 1998 bis 2003
 * Ohne Stadtstaaten, einschließlich Zuweisungen.
 Quelle: Berechnung des DStGB nach Angaben des Statistischen Bundesamtes und des Finanzplanungsrates.

im Jahr 2003 116,8 Mrd. Euro zur Verfügung und damit 1,6 Milliarden Euro weniger als noch 1998 (-0,3 % p.a.).

Die kommunalen Einnahmen reichen nicht aus, um die Ausgaben zu decken. Das Finanzierungsdefizit

aller kommunalen Haushalte wird im Jahr 2004 bei etwa fünf Milliarden Euro liegen. Für das Jahr 2005 ist mit einem Betrag in ähnlicher Größenordnung zu rechnen.

4.3 Steuereinnahmen

Die Handlungsspielräume und der Grad an Haushaltsautonomie der Gebietskörperschaften werden maßgeblich geprägt von der Entwicklung der Steuereinnahmen. Wegbrechende Steuereinnahmen bei konstantem Aufgaben- bzw. Ausgabenvolumen fördern die Verschuldung und machen dringend notwendige Investitionen nahezu unmöglich. Die heutige Staatsverschuldung verringert die Handlungsspielräume und den Wohlstand künftiger Generationen.

Die Steuereinnahmen des öffentlichen Gesamthaushalts sind seit 1999 rückläufig. Ursache hierfür sind geringes wirtschaftliches Wachstum, hohe Arbeitslosigkeit sowie Entlastungen der Steuerpflichtigen (Steuerentlastungsgesetz, Gesetze zur Reform der Unternehmensbesteuerung, Familienförderungsgesetze). Im Jahr 2004 scheint eine Trendumkehr erreicht; die Steuereinnahmen bewegen sich etwa auf dem Vorjahresniveau. Für das Jahr 2005 erwarten die Steuerschätzer erstmalig wieder einen Anstieg. Die Steuereinnahmen von Bund, Ländern und Gemeinden sollen um ca. ein Prozent gegenüber dem Jahr 2004 zunehmen.

Damit werden den öffentlichen Haushalten im Jahr 2005 voraussichtlich 427 Milliarden Euro Steuereinnahmen zur Verfügung stehen.

4.3.1 Gemeindliche Steuereinnahmen im Vergleich mit Bund und Ländern

Kaum ein Tag verging in den zurückliegenden Jahren „knapper Kassen“, an dem nicht Bund, Länder oder Gemeinden in den Medien über eine unzureichende Aufkommensentwicklung ihrer Steuereinnahmen klagten.

Im föderativen Steuersystem Deutschlands gibt es neben den Steuern, die jeweils nur einer Haushaltsebene zustehen, die Gemeinschaftsteuern (beispielsweise Lohn- und Einkommen-, Körperschaft- und Umsatzsteuer) die Bund, Ländern und Gemeinden gemeinsam zustehen. Das Aufkommen bei Bund, Ländern und Gemeinden richtet sich nach der Entwicklung der jeweiligen ihnen zustehenden Steuerarten sowie nach deren Anteilen an den Gemeinschaftsteuern.

Ein Blick zurück auf die Aufkommensentwicklung der einzelnen Haushaltsebenen zeigt den Verlauf, den die Steuereinnahmen von Bund, Ländern und Gemeinden genommen haben. Seit Bestehen der Bundesrepublik entwickelten sich die Steuereinnahmen von Bund und Ländern dynamischer als die der Gemeinden

(Abb. 4). Bis Ende der 50er Jahre verlief die Entwicklung auf allen drei Haushaltsebenen etwa parallel. In den 60er Jahren fielen die Gemeinden zurück. In den 70er Jahren wirkte die Gemeindefinanzreform des Jahres 1969 stabilisierend, aufholen ließ sich der Rückstand jedoch nicht. In den 80er Jahren gerieten die Gemeinden erneut etwas ins Hintertreffen, auch in den 90er Jahren entwickelten sich die gemeindlichen Steuern nur unterdurchschnittlich.

Betrachtet man die heutige Entwicklung im Kontext der letzten Jahrzehnte, wird deutlich dass der Verfall der Kommunalfinanzen nicht erst seit Ende der neunziger Jahre die Haushaltslage prägt, sondern bereits früher Fehlentwicklungen eingeleitet wurden, die die Grundlage für die heute bestehende kommunale Finanzkrise bilden. Der Verlauf der Sozialausgaben zeigt vor dem Hintergrund der weniger dynamisch gewachsenen gemeindlichen Steuereinnahmen, dass im Laufe der Jahre ein immer größerer Teil der Steuereinnahmen für soziale Leistungen „gebunden“ wurde und damit für andere Aufgaben nicht mehr zur Verfügung stand (Abb. 19 und Abb. 20, Seite 14 und 15).

Anders gesagt: Sollen Steuern ohne gleichzeitige Ausweitung der Staatsverschuldung gesenkt werden, kommt Einsparungen im Sozialbereich eine zentrale Rolle zu.

Die Politik steht vor einer Herausforderung: Will sie tatsächlich weitere Steuersenkungen vornehmen, dann muss sie zuvor die Ausgabenverpflichtungen aller öffentlichen Haushalte deutlich verringern. Man wird also nicht umhin kommen, die Aufgaben auch der kommunalen Seite kritisch auf ihre Notwendigkeit zu überprüfen. Deshalb ist es notwendig, politische Prioritäten bei den öffentlichen Aufgaben zu setzen und diese neu auszurichten.

Der gemeindliche Anteil an den Steuereinnahmen lag in den Anfangsjahren der Bundesrepublik noch bei 14,3 Prozent. Mit Ausnahme der „schlechteren Jahre“ vor der Gemeindefinanzreform im Jahre 1969 schwankte er bis 1990 um 14 Prozent. Nach der deutschen Einheit rutschte er auf

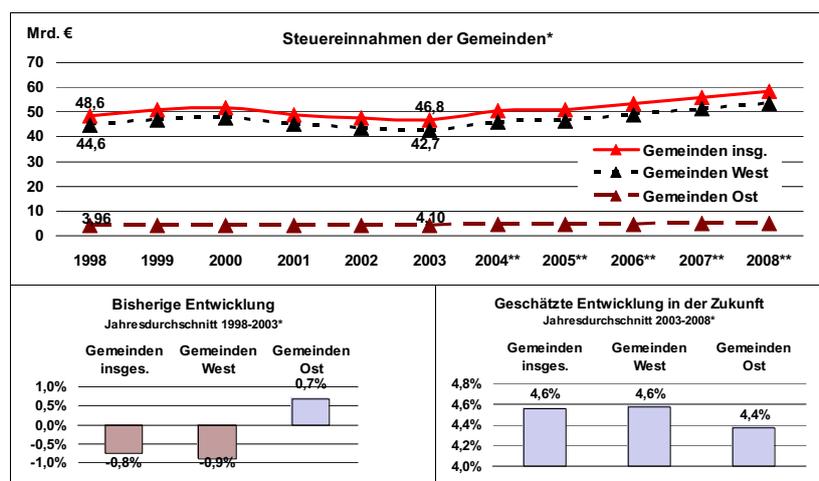


Abb. 4: Steueraufkommen von Bund, Ländern und Gemeinden (netto) und Entwicklung im Jahresdurchschnitt der Jahre 1998 bis 2003 und 2003 bis 2008

* Gemeinden mit, Länder ohne Gemeindesteuern der Stadtstaaten, Bund und Länder ab 1993 nach BEZ, ab 1996 nach BEZ und ÖPNV, Gebietsstand: bis 1990 früheres Bundesgebiet, ab 1991 Deutschland.

** Ab 2004 Schätzung des AK Steuerschätzungen (2004/2005 November-Schätzung 2004, 2006-2008 Mai-Schätzung 2004).

Quelle: Berechnung des DStGB nach Angaben des Statistischen Bundesamtes und des Arbeitskreises Steuerschätzungen.

13,4 Prozent ab. Inzwischen ist er bei nur noch 12,3 Prozent im Jahr 2003 angekommen. Nach den jüngsten Ergebnissen der Steuerschätzung wird er ab dem Jahr 2004 zwischen 13,1 und 13,3 Prozent liegen. Hinsichtlich der Entwicklung ihrer Steuereinnahmen schnitten die Gemeinden in der Vergangenheit im Vergleich zu Bund und Ländern schlechter ab (Abb. 4). Während in den Jahren 1998 bis 2003 das Steueraufkommen des Bundes um jährlich durchschnittlich +1,9 Prozent zunahm und die Länder mit +0,2 Prozent einen leichten Zuwachs verzeichneten, gingen die gemeindlichen Steuereinnahmen Jahr für Jahr um -0,7 Prozent zurück. Angesichts dieser Ausgangslage erscheint die Prognose des Arbeitskreises Steuerschätzungen für die nächsten fünf Jahre zu optimistisch: Den Gemeinden wird ab dem Jahr 2003 ein jährlicher Anstieg ihrer Steuereinnahmen von durchschnittlich +4,5 Prozent prognostiziert. Zwar muss dieser Zuwachs vor dem Hintergrund der relativ schwachen Ausgangsbasis gesehen werden. Es ist jedoch zu erwarten, dass die mittelfristigen Einnahmen schlechter verlaufen werden als bei der Prognose unterstellt.

Der Bundesrechnungshof weist in seinem jüngsten Bericht auf die eher zu optimistischen Steuereinnahmeerwartungen der Schätzer hin². In der Vergangenheit wurden die Auswirkungen steuergesetzlicher Änderungen sowie die gesamtwirtschaftliche Entwicklung meist zu optimistisch beurteilt, klagen die Prüfer. Vorsichtiger Schätzungen seien notwendig, um die Haushalts- und Finanzplanungen nicht zu gefährden.

Insgesamt mussten die Einnahmeerwartungen in 16 von 22 früheren Steuerschätzungen zurückgenommen werden (Tabelle 1). Dabei waren nicht nur Haushaltsjahre, in denen die wirtschaftliche Entwicklung stagnierte oder rückläufig war, von Korrekturen nach unten betroffen, sondern auch Jahre mit einem durchaus günstigen Wirtschaftswachstum. Die jüngste Steuerschätzung ergab für die Gemeinden eine Schätzabweichung nach oben (+1,5 Mrd. Euro für 2004 und +1,1 Mrd. Euro für 2005), während Bund und Länder ihre

Tabelle 1:
Schätzabweichungen* gegenüber den Ergebnissen der jeweils letzten Steuerschätzung

Steuerschätzungen im Zeitraum Mai 1994 bis November 2004	Abweichungen für Bund, Länder und Gemeinden**	Von den Abweichungen betroffene Jahre
Mrd. Euro		
Mai 1994	-43	1994- 1997
November 1994	+3	1994/1995
Mai 1995	+8	1995- 1998
November 1995	-28	1995/1996
Mai 1996	-141	1996- 1999
November 1996	-7	1996/1997
Mai 1997	-59	1997- 2000
November 1997	-21	1997/1998
Mai 1998	-52	1998- 2001
November 1998	+4	1998/1999
Mai 1999	-15	1999- 2002
November 1999	+5	1999/2000
Mai 2000	+9	2000- 2003
November 2000	+7	2000/2001
Mai 2001	-34	2001- 2004
November 2001	-17	2001/2002
Mai 2002	-64	2002- 2005
November 2002	-37	2002/2003
Mai 2003	-141	2003- 2006
November 2003	-19	2003/2004
Mai 2004	-81	2004- 2007
November 2004	-3	2004/2005

* Aus gesamtwirtschaftlichen Gründen und infolge unvorhergesehener Verhaltensänderungen der Wirtschaftssubjekte.

** Bezogen auf die letzte Steuerschätzung für die jeweils erfassten Haushaltsjahre, einschließlich EU.

Quelle: Bundesrechnungshof und Arbeitskreis Steuerschätzungen.

Einnahmeerwartungen nach unten korrigieren mussten (zusammen -3,1 Mrd. Euro für 2004 und -3 Mrd. Euro für 2005). Zurückzuführen ist die gute Prognose für die Gemeinden auf den aktuellen Anstieg der Gewerbesteuer. Die Gewerbesteuer entwickelt sich infolge leicht höherer Unternehmensgewinne und einer breiteren Bemessungsgrundlage (Steuerrechtsänderungen), vor allem aber wegen höherer Nach- und Vorauszahlungen derzeit relativ gut. Gegenüber der Mai-Schätzung 2004 erwarten die Schätzer für die Gewerbesteuer (netto) im Jahr 2004 ein um 1,8 Milliarden Euro und im Jahr 2005 ein um 1,2 Milliarden Euro höheres Aufkommen. Jedoch sollten die Städte und Gemeinden angesichts der vergangenen Erfahrungen zurückhaltend optimistisch sein und ihre Finanzplanungen am „Vorsichtsprinzip“ ausrichten.

4.3.2 Gemeindliche Steuereinnahmen in West- und Ostdeutschland

Die wirtschaftlichen Bedingungen in West- und Ostdeutschland sind nach wie vor sehr unterschiedlich. Je Einwohner liegen die gemeindlichen Steuereinnahmen im Osten bei nur 45 Prozent des Westniveaus. Diese Relation wird auch in den nächsten Jahren den Aufkommensunterschied zwischen West und Ost prägen, wie aus der Prognose des Arbeitskreises Steuerschätzungen hervorgeht. Nennenswerte Steuereinnahmen, die den Ländern und Gemeinden im Osten Finanzautonomie böten und sie finanziell auf eigene Füße stellten, sind nicht in Sicht (Abb. 4, Seite 5).

Zwar registrierten die Gemeinden im Osten seit 1998 im Durchschnitt jährlich einen leichten Zuwachs ihrer Steuereinnahmen (+0,7 % p.a.). An-

² Bundesrechnungshof, S. 70ff.

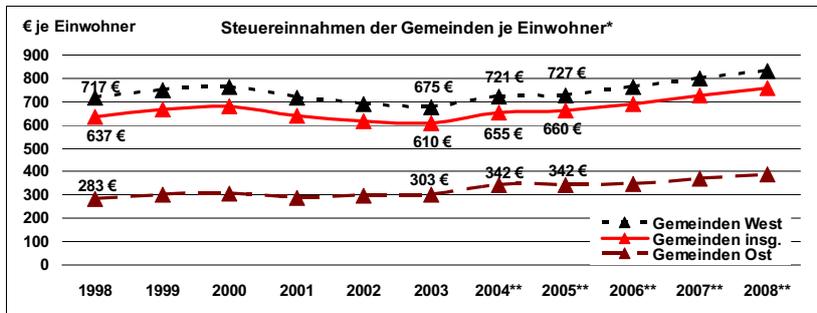


Abb. 5: Steuereinnahmen der Gemeinden je Einwohner
 * Ohne Stadtstaaten, Steuereinnahmen netto, Einwohner jeweils per 31.12.
 ** Ab 2004 Schätzung des AK Steuerschätzungen (2004/2005 November-Schätzung 2004, 2006-2008 Mai-Schätzung 2004) und des DStGB anhand der Bevölkerungsprognose des Statistischen Bundesamtes.
 Quelle: Berechnung des DStGB nach Angaben des Statistischen Bundesamtes und des Arbeitskreises Steuerschätzungen.

gesichts der schwachen Steuerbasis im Osten handelt es sich dabei jedoch nur um den sprichwörtlichen Tropfen auf den heißen Stein.

Die Gemeinden im Westen Deutschlands mussten seit 1998 jährliche Einschnitte ihrer Steuereinnahmen um etwa -0,9 Prozent hinnehmen. Deutlich zu optimistisch erscheinen vor dem Hintergrund der trüben Entwicklung in der Vergangenheit und angesichts der Tendenz zu optimistischer Erwartungen die hohen Zuwachsraten für die Zukunft. Im Jahresdurchschnitt der Jahre 2003 bis 2008 sollen die gemeindlichen Steuern im Westen um +4,6 Prozent

zunehmen. Der Osten bleibt mit +4,4 Prozent geringfügig dahinter zurück.

Während die steuerlichen Pro-Kopf-Einnahmen in den ostdeutschen Gemeinden in den zurückliegenden Jahren langsam aber stetig zugenommen haben, fielen sie in den westdeutschen Gemeinden nach einem kurzen „Zwischenhoch“ deutlich zurück. Im Jahre 2003 erhielten die Gemeinden im Westen je Einwohner 675 Euro, im Osten waren es nur 303 Euro (Abb. 5).

Die ostdeutschen Gemeinden sind allein mit dem niedrigen Steueraufkommen nicht in der Lage, ihre Aufgaben zu erfüllen. Deshalb müssen die

Steuereinnahmen aufgestockt werden über Zuweisungen des Bundes und der Länder. Letztere wiederum speisen sich zu einem Großteil aus dem Länderfinanzausgleich und werden von den finanzstarken westlichen Ländern und Gemeinden aufgebracht. Da in Ost- und Westdeutschland der kommunale Aufgabenkatalog weitgehend vergleichbar ist, müssen auch die notwendigen Finanzmittel in etwa gleicher Höhe zur Verfügung stehen. Deshalb sind die Zuweisungen quasi das Spiegelbild der Steuereinnahmen. Sie sind je Einwohner im Osten etwa fünfmal höher als im Westen (Abb. 14, Seite 11). Insgesamt stehen den Kommunen in Ost- wie Westdeutschland annähernd die gleichen Finanzmittel zur Verfügung. Allerdings sind im Osten die Mittel zur Förderung kommunaler Investitionen deutlich höher als im Westen.

4.3.3 Gemeindliche Steuerstruktur

Die beiden wichtigsten Steuerarten für die Gemeinden sind die Gewerbesteuer und die Einkommensteuer. Ende der neunziger Jahre lagen beide Steuern mit einem Aufkommen von jeweils etwa 22 Milliarden Euro noch auf annähernd gleichem Niveau. Spätestens seit dem Jahre 2001 befinden sich beide Steuerarten auf Talfahrt, wobei die Gewerbesteuer (netto) nahezu erdrutschartig abgestürzt ist (Abb. 6). In den Jahren 1998 bis 2003 ging das Nettoaufkommen der Gewerbesteuer um jährlich durchschnittlich -3,8 Prozent zurück, der Einkommensteueranteil verzeichnete mit +0,2 Prozent p.a. ein leichtes Plus und lag im Jahr 2003 etwa auf dem 1998er Niveau.

Stetig zugenommen haben – allerdings auf der Basis eines deutlich geringeren Ausgangsniveaus – die Grundsteuer (+3,2 % p.a.) und der gemeindliche Umsatzsteueranteil (+2,1 % p.a.). Die Grundsteuer A hat mit knapp einem Prozent jährlich zugelegt. Sie spielt aufkommensmäßig jedoch bei der Gemeindefinanzierung eine untergeordnete Rolle, wenngleich sie für einzelne Gemeinden von großer Bedeutung sein kann.

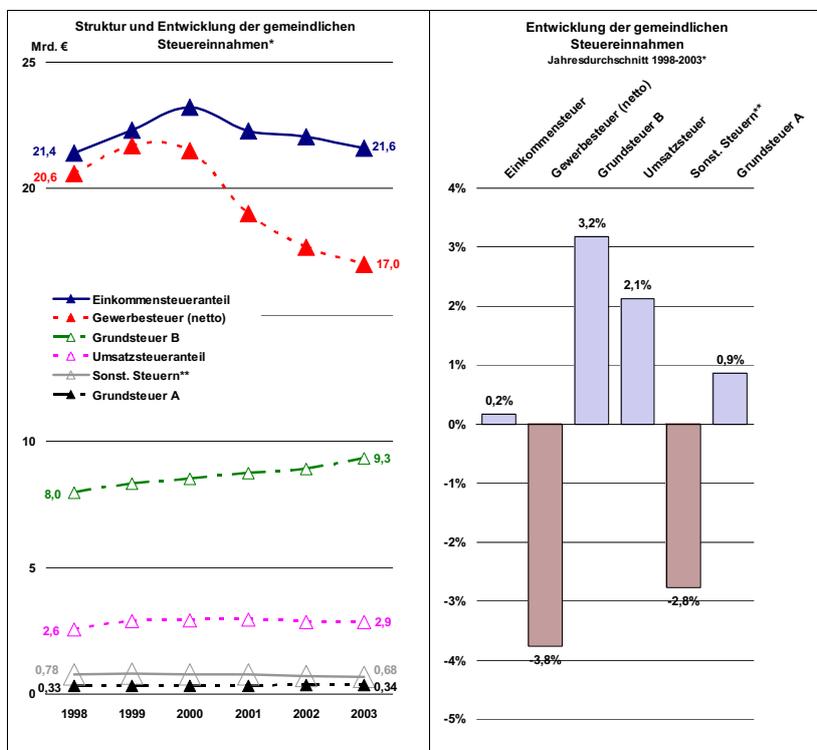


Abb. 6: Steuerstruktur der Gemeinden und Entwicklung der Einzelsteuern im Durchschnitt der Jahre 1998 bis 2003
 * Einschließlich Gemeindesteuern der Stadtstaaten.
 ** Einschließlich Grunderwerbsteuer.

Quelle: Berechnung des DStGB nach Angaben des Statistischen Bundesamtes.

4.3.4 Gewerbesteuer

Nach dem Anstieg Mitte der neun-

ziger Jahre befindet sich die Gewerbesteuer seit dem Jahr 2000 auf Talfahrt. Das Aufkommen in den Kassen der Städte und Gemeinden ist im Jahr 2003 mit 17 Milliarden Euro auf den tiefsten Stand seit der deutschen Einheit gefallen. Dies hat im wesentlichen zwei Gründe: Zum einen lässt die konjunkturelle Entwicklung zu wünschen übrig. Damit einher geht eine allgemeine Gewinn- und Schwäche der Unternehmen und Gewerbetreibenden. Zum anderen wurde die Gewerbesteuerumlage im Zuge der Steuerreformmaßnahmen auf einem überhöhtem Niveau festgesetzt, denn den Berechnungen des BMF-Finanztableaus lagen zu optimistische Werte zugrunde. Mit der erhöhten Gewerbesteuerumlage wurden Einnahmen in die Kassen von Bund und Ländern gespült. In den Haushalten der Städte und Gemeinden aber fehlten die veranschlagten Gewerbesteuereinnahmen schmerzhaft. Um die Ausfälle in den gemeindlichen Haushalten abzufedern, hat die Bundesregierung inzwischen die Gewerbesteuerumlage auf Druck der kommunalen Spitzenverbände deutlich reduziert. So werden seit dem Jahr 2004 nicht mehr 30 Prozent der Gewerbesteuer an Bund und Länder abgeführt, sondern nur noch 20 Prozent (Abb. 7).

Das gesamtdeutsche Gewerbesteueraufkommen entfällt – wegen der anhaltenden wirtschaftlichen und strukturellen Schwierigkeiten in Ostdeutschland – zu neunzig Prozent auf die Städte und Gemeinden des früheren Bundesgebietes (Abb. 8). Hier sind die gewinn- und steuerstarken Unternehmen angesiedelt, darüber hinaus haben die Konzernzentralen ihren Sitz allesamt im Westen, was sich entsprechend günstig für den Westen auf den einzelgemeindlichen Zerlegungsbetrag bei der Gewersteuerzerlegung auswirkt. Außerdem gibt es hier die für das Steueraufkommen maßgeblichen mittelständischen Strukturen, die im Osten weitgehend fehlen.

Der Einbruch der Gewerbesteuer, der seit 2000 zu beobachten ist, betrifft daher in besonderem Maße die Städte und Gemeinden im Westen Deutschlands. Im Durchschnitt der

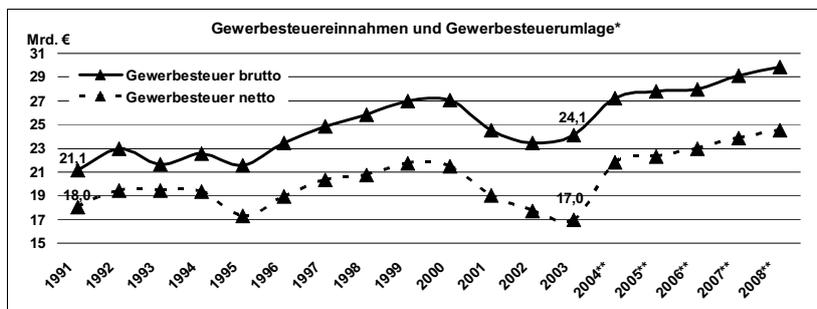


Abb. 7: Gewerbesteuereinnahmen brutto und netto der Gemeinden
 * Einschließlich Stadtstaaten, Gewerbesteuer netto = GewSt brutto minus an Bund und Länder abzuführende GewSt-Umlage.
 ** Ab 2004 Schätzung des AK Steuerschätzungen (2004/2005 November-Schätzung 2004, 2006-2008 Mai-Schätzung 2004).
 Quelle: Darstellung des DStGB nach Angaben des Statistischen Bundesamtes und des Arbeitskreises Steuerschätzungen.

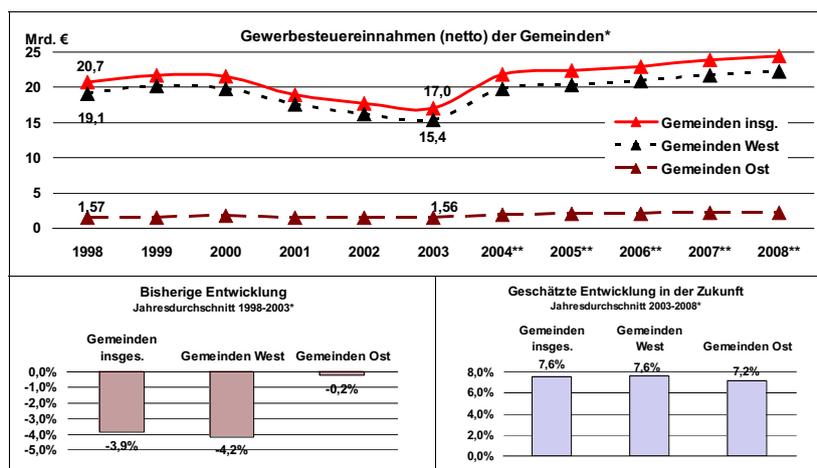


Abb. 8: Gewerbesteuereinnahmen (netto) der Gemeinden und Entwicklung im Jahresdurchschnitt der Jahre 1998-2003 und 2003-2008
 * Einschl. Stadtstaaten, Gemeinden Ost einschließlich Berlin-Ost, Gemeinden West einschließlich Berlin-West, GewSt netto = GewSt brutto minus an Bund und Länder abzuführende Gewerbesteuerumlage.
 ** Ab 2004 Schätzung des AK Steuerschätzungen (2004/2005 November-Schätzung 2004, 2006-2008 Mai-Schätzung 2004).
 Quelle: Berechnung des DStGB nach Angaben des Statistischen Bundesamtes und des Arbeitskreises Steuerschätzungen

Jahre 1998 bis 2003 brach das Gewerbesteueraufkommen in den westdeutschen Gemeinden um mehr als vier Prozent jährlich ein, während es im Osten mit -0,2 Prozent nur ein geringes jährliches Minus gab (Abb. 8).

Für die nächsten Jahre des Finanzplanungszeitraums sind die Steuerschätzer optimistisch und rechnen mit hohen Gewerbesteuereinzuwächsen. Anlass zu diesem Optimismus ist die Aufkommensentwicklung im ersten Halbjahr 2004, die den Gemeinden bereits höhere Einnahmen in die Kassen spült als im Vorjahreszeitraum und auf einen Stopp des bisherigen Abwärtstrends hindeutet. Im November 2004 korrigierten die Steuerschätzer das Netto-Gewerbesteueraufkommen im Vergleich zur Mai-Schätzung 2004 nach oben: für das Jahr 2004 um 1,8 Mrd. Euro und für das Jahr 2005 um 1,2 Mrd. Euro.

Zum einen liegt die relativ gute Entwicklung der Gewerbesteuer an der Reduzierung der Gewerbesteuerumlage. Zum anderen fallen gleich mehrere Einmaleffekte zusammen und überzeichnen den aktuellen Anstieg: So haben zahlreiche Unternehmen in den letzten Jahren bei den Finanzämtern unter Hinweis auf schlechtere Gewinnaussichten eine Absenkung ihrer Vorauszahlungen erwirkt. Heute – nach der abschließenden Veranlagung – sind teilweise nicht nur Nachzahlungen zu leisten, sondern es werden gleichzeitig auch die Vorauszahlungen für die Zukunft nach oben angepasst. Dieses Aufeinandertreffen beider für die Gemeinden scheinbar günstigen Umstände verzerrt die tatsächliche Entwicklung. Ende der neunziger Jahre unterlag die gewerbesteuerliche Aufkommensentwicklung einem ähnlichen Effekt: Nach

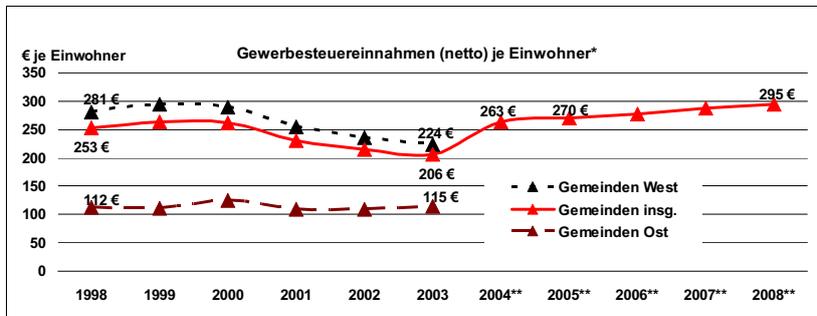


Abb. 9: Gewerbesteuereinnahmen (netto) je Einwohner
 * Gemeinden West einschließlich Stadtstaaten, Einwohner jeweils per 31.12.
 ** Ab 2004 Schätzung des AK Steuerschätzungen (2004/2005 November-Schätzung 2004, 2006-2008 Mai-Schätzung 2004).
 Quelle: Berechnung des DStGB nach Ang. des Statistischen Bundesamtes und des Arbeitskreises Steuerschätzungen.

dem „Hoch“ folgte 2001 der Einbruch, der die Gemeinden empfindlich traf und zu einem rapiden Anstieg der Kassenkreditaufnahme führte. Eine nur schwer aufzuhaltende Schuldenspirale war die Folge.

Schon heute ist daher sicher: Die Zuwachsraten des Gewerbesteueraufkommens, die den Städten und Gemeinden für die künftigen Jahre vorgerechnet werden, dürften sich erneut als zu optimistisch erweisen. Der auf der Basis des Tiefststand-Jahres 2003 errechnete jahresdurchschnittliche Zuwachs beruht weit überwiegend auf der Absenkung der überhöhten Gewerbesteuerumlage sowie auf einer verbreiterten Bemessungsgrundlage, weniger jedoch auf einer deutlich verbesserten Gewinnlage oder einem konjunkturellen Aufschwung.

Rechnerisch ergibt sich im Finanzplanungszeitraum ein jährlicher gewerbesteuerlicher Zuwachs von mehr als +7,5 Prozent (Abb. 8), der jedoch die Städte und Gemeinden nicht zu optimistischen Ansätzen ihrer Haushalts- und Finanzplanungen verleiten darf. Zum einen sind heute schon die konjunkturellen Erwartungen schlechter als noch im Mai 2004, als die Mittelfristprognose erstellt wurde. Zum anderen bewirkt das heutige Zusammentreffen hoher Nach- und Vorauszahlungen bei gleichzeitigen Abschlusszahlungen in Kombination mit der abgesenkten Umlage eine zeitliche Konzentration des Gewerbesteueraufkommens. Wie gezeigt besteht die Tendenz, künftige Einnahmen zu optimistisch einzuschätzen (4.3.1, Seite 5).

Alles in allem sind die Städte und Gemeinden gut beraten, ihre Aufkom-

menserwartungen nicht am aktuellen Gewerbesteuerzufluss auszurichten. Es besteht die große Gefahr späterer „Löcher“ in den Kommunaletats.

Bezogen auf einen Einwohner werden die Städte und Gemeinden im Jahr 2004 voraussichtlich etwa 263 Euro Gewerbesteuer einnehmen (Abb. 9). Damit wäre das Niveau von 1998 wieder erreicht. Für das Jahr 2005 soll mit 270 Euro je Einwohner zu rechnen sein, was jedoch angesichts des Zusammentreffens mehrerer Einmaleffekte unwahrscheinlich ist. Die bereits für das Jahr 2008 erwartete Pro-Kopf-Relation von knapp 300 Euro dürfte allenfalls in ferner Zukunft zu erreichen sein.

4.3.5 Gemeindeanteil an der Einkommensteuer

Neben der Gewerbesteuer ist der Gemeindeanteil an der Einkommensteuer die zweite zentrale Einnahmequelle im Gemeindefinanzsystem. Die Bedeutung des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer für die Finanzierung der Städte und Gemeinden ist größer geworden – trotz konstant gebliebenen Aufkommens. Während der einkommensteuerliche Anteil am gesamten gemeindlichen Steueraufkommen 1998 noch bei etwa 39 Prozent lag, betrug er fünf Jahre später schon gut 41 Prozent. Vor allem gegenüber der gesunkenen Gewerbesteuer hat der Einkommensteueranteil an Bedeutung gewonnen.

Das Einkommensteueraufkommen stagnierte seit 1998 weitgehend. Im Bundesdurchschnitt ergab sich mit +0,2 Prozent nur ein minimaler jährlicher Anstieg bis 2003 (Abb. 10). Steuererleichterungen und Erhö-

hungen des Kindergeldes dämpften die Aufkommensentwicklung der Vergangenheit.

Die ostdeutschen Städte und Gemeinden bekamen die Steuerausfälle relativ stärker zu spüren. Hier verlor der Einkommensteueranteil jährlich um -1,6 Prozent; er lag im Jahr 2003 bei nur 92 Prozent seines Wertes aus dem Jahr 1998. Der 1998er Wert wird im Jahr 2004 voraussichtlich nur zu neunzig Prozent und im Jahr 2005 nur noch zu 87 Prozent erreicht werden.

Eine echte Trendumkehr ist für die ostdeutschen Städte und Gemeinden nicht erkennbar. Das Einkommensteueraufkommen ist nach wie deutlich geringer als im Westen. Dafür gibt es mehrere Ursachen: Zum einen ist die Vermögenssituation schlechter als im Westen. Einkünfte aus Kapitalvermögen oder aus Vermietung und Verpachtung spielen im Osten eine eher untergeordnete Rolle. Zum anderen ist auch die Einkommenssituation deutlich schlechter als im Westen. Die Löhne liegen im Osten immer noch um etwa ein Fünftel unter dem Westniveau. Wegen der strukturellen Unterschiede in Ost und West kommt der Ausgleichsfunktion des Länderfinanzausgleichs zugunsten der Regionen im Osten Deutschlands auf absehbare Zeit eine große Bedeutung zu.

Der jährliche Zuwachs, der sich aus den Werten der Steuerschätzer für die Jahre 2003 bis 2008 errechnet, erscheint – auch vor dem Hintergrund der zurückliegenden Entwicklung – mit gut +3 Prozent zu hoch (siehe Ausführungen unter 4.3.1, Seite 5). Bessert sich nicht die Arbeitsmarktlage, werden die erwarteten Lohnsteuereinnahmen ausbleiben. Die Städte und Gemeinden sind gut beraten, ihren Finanzplanungen eine verhaltenere Entwicklung der gemeindlichen Einkommensteuereinnahmen zugrunde zu legen.

Während bei der Gewerbesteuer die Aufkommenserwartungen für die Jahre 2004 und 2005 mit der letzten Steuerschätzung nach oben korrigiert wurden, mussten die Städte und Gemeinden ihre Hoffnungen auf eine den Haushaltsansätzen entsprechende Entwicklung des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer aufgeben.

Für das Jahr 2004 reduzierten die Steuerschätzer ihre Erwartungen um -300 Mio. Euro, für das Jahr 2005 um ca. -400 Mio. Euro – jeweils im Vergleich zur Mai-Schätzung 2004. Das Gesamtaufkommen des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer liegt in den Jahren 2004 und 2005 nur noch bei etwa 20 Milliarden Euro, im Jahr 2003 waren es noch 21,6 Milliarden Euro. Der Anstieg ab dem Jahr 2006 (Abb. 10), den die Steuerschätzer noch im Mai 2004 unterstellt haben, wird auch bei optimistischer Entwicklung der ökonomischen Rahmenbedingungen nicht mehr zu erreichen sein.

Der Gemeindeanteil an der Einkommensteuer ist für die weit überwiegende Mehrheit der Städte und Gemeinden die wichtigste Steuerquelle. Mit dem Rückgang im Jahr 2005 wird sich für die Mehrheit der Städte und Gemeinden die Finanzlage weiter verschlechtern. Der einmalige Zufluss bei der Gewerbesteuer täuscht nicht darüber hinweg, dass die Mehrheit der Städte und Gemeinden nicht an den Mehreinnahmen der Gewerbesteuer partizipiert, die die Steuerschätzer für die Jahre 2004 und 2005 vorhersagten.

Bezogen auf einen Einwohner nahmen die Städte und Gemeinden im Jahr 2004 voraussichtlich etwa 244 Euro Einkommensteuer ein (Abb. 12). Damit liegt die Pro-Kopf-Relation im Jahr 2004 16 Euro unter dem Wert des Jahres 1998. Im Jahr 2005 werden es mit 241 Euro sogar 21 Euro weniger sein als noch im Jahr 1998.

4.4 Zuweisungen

Allein die Steuereinnahmen der Städte und Gemeinden reichen für die Finanzierung der kommunalen Aufgaben nicht aus. Deshalb erhalten die Kommunen – je nach Finanzkraft und -bedarf – Zuweisungen der Länder im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs. Etwa zwanzig Prozent der gesamten kommunalen Einnahmen (ca. 29 Mrd. Euro) speisen sich aus Zuweisungen.

In den Zuweisungen der Länder spiegelt sich (zeitverzögert) stets die steuerliche Aufkommenssituation der Länder wider. Eine verhaltene Auf-

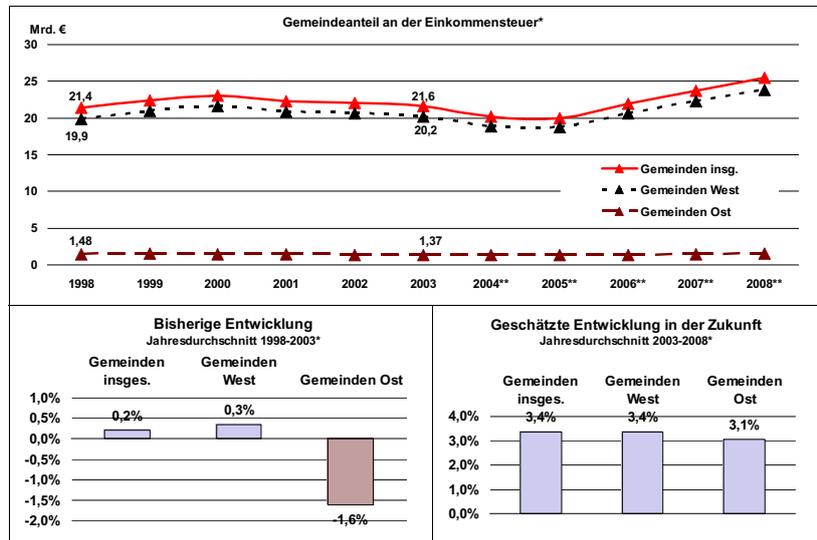


Abb. 10: Einnahmen aus dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer und Entwicklung im Jahresdurchschnitt der Jahre 1998 bis 2003 und 2003 bis 2008
 * Einschl. Stadtstaaten, Gemeinden Ost einschließlich Berlin-Ost, Gemeinden West einschl. Berlin-West, ** Ab 2004 Schätzung des AK Steuerschätzungen (2004/2005 November-Schätzung 2004, 2006-2008 Mai-Schätzung 2004).
 Quelle: Berechnung des DStGB nach Angaben des Statistischen Bundesamtes und des Arbeitskreises Steuerschätzungen.

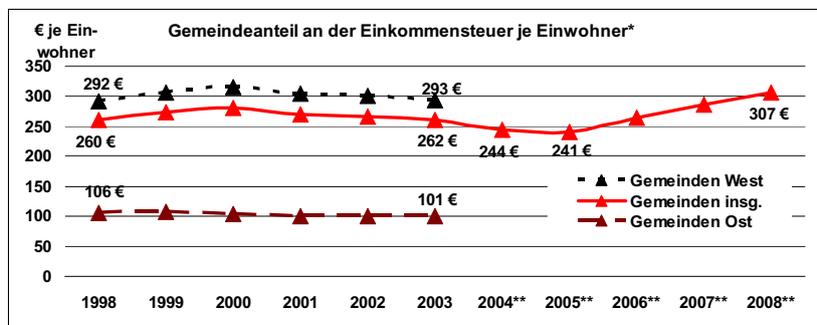


Abb. 11: Einnahmen aus dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer je Einwohner
 * Gemeinden West einschließlich Stadtstaaten.
 ** Ab 2004 Schätzung des AK Steuerschätzungen (2004/2005 November-Schätzung 2004, 2006-2008 Mai-Schätzung 2004).
 Quelle: Darstellung des DStGB nach Angaben des Statistischen Bundesamtes und des Arbeitskreises Steuerschätzungen.

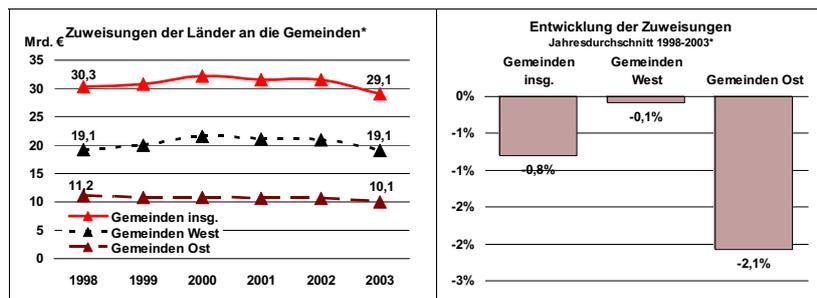


Abb. 12: Zuweisungen der Länder an die Kommunen
 * Schlüsselzuweisungen und Investitionszuweisungen.
 Quelle: Berechnung des DStGB nach Angaben des Statistischen Bundesamtes.

kommensentwicklung der Steuern auf Länderebene schlägt sich immer auch auf die kommunalen Haushalte nieder. Der moderate Verlauf der Steuereinnahmen der Länder seit 1998 (Abb. 4, Seite 5) hat deshalb gleichzeitig zu Zuweisungsverlusten bei den Gemeinden geführt. Im Durchschnitt sind die Zuweisungen seit 1998 jährlich um -0,8 Prozent

zurückgegangen, wobei der Rückgang im Osten mit -2,1 Prozent deutlich stärker ausfiel als im Westen (Abb. 13). Es ist wegen der Steuereinnahmentwicklung der Länder davon auszugehen, dass sich das Zuweisungsvolumen auch in den Jahren 2004 und 2005 nicht erhöht. Die Länder kürzten die Investitionszuweisungen deutlich stärker als die

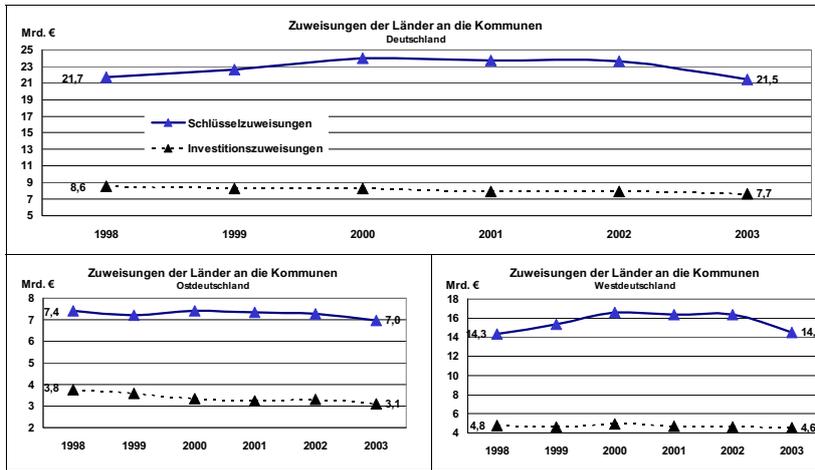


Abb. 13: Zuweisungen der Länder an die Kommunen
Quelle: Darstellung des DStGB nach Angaben des Statistischen Bundesamtes.

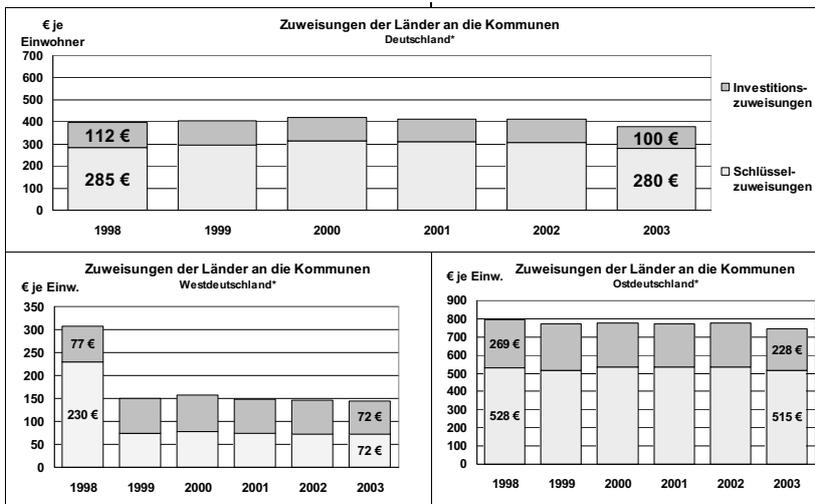


Abb. 14: Investitions- und Schlüsselzuweisungen der Länder an die Kommunen je Einwohner
* Einwohner jeweils per 31.12.
Quelle: Berechnung des DStGB nach Angaben des Statistischen Bundesamtes.

Schlüsselzuweisungen. Bundesweit mussten die Gemeinden im Durchschnitt seit 1998 jährlich um -0,2 Prozent geringere Schlüsselzuweisungen verkräften (Abb. 14).

Die Investitionszuweisungen gingen seit 1998 sogar um jährlich durchschnittlich -2,3 Prozent zurück, was sich empfindlich auf das Investitionsverhalten der Städte und Gemeinden auswirkte. Die Haushaltszahlen belegen, wie empfindlich die Kommunen

auf Zuweisungskürzungen reagieren: Eine Kürzung der länderseitigen Investitionszuweisungen an finanzschwache Gemeinden (hier: in Ostdeutschland) um einen Euro führte in der Vergangenheit zu Einbußen bei den kommunalen Investitionen von etwa 2,50 Euro. Erkennbar ist: Die Entscheidungen der Länder hinsichtlich der Höhe ihrer investiven Zuweisungen und Zuschüsse sind nicht nur unmittelbar für die Kommunen wichtig.

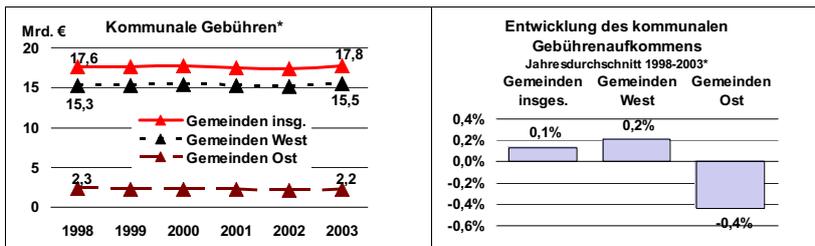


Abb. 15: Gebühreneinnahmen der Kommunen
* Verwaltungs- und Benutzungsgebühren, steuerähnliche Abgaben, unter Annahme einer jährlichen Ausgliederung aus dem Kernhaushalt von 1,5 % des Gebühreneinkommens, ohne Stadtstaaten.
Quelle: Berechnung des DStGB nach Angaben des Statistischen Bundesamtes.

Sie haben darüber hinaus auch eine hohe gesamtwirtschaftliche Bedeutung. Zuweisungskürzungen seitens der Länder können sich überproportional auf die Investitionstätigkeit der Kommunen und damit auf die Infrastrukturausstattung des Standortes Deutschland auswirken.

Die Zuweisungskürzungen treten neben die Steuerausfälle und treffen insbesondere jene finanzschwachen Städte und Gemeinden schwer, deren Haushaltsfinanzierung sich in hohem Maße auf Zuweisungen und weniger auf eigene Steuereinnahmen stützt.

Je Einwohner erhielten die Kommunen im Jahr 2003 bundesweit durchschnittlich 280 Euro an Schlüssel- und 100 Euro an Investitionszuweisungen (Abb. 14). Während sich im Westen die Gelder aus Schlüssel- und Investitionszuweisungen mit jeweils 72 Euro je Einwohner die Waage hielten, übertrafen im Osten die Schlüsselzuweisungen die Investitionszuweisungen um mehr als das Doppelte. Nicht nur die Relation von Schlüssel- und Investitionszuweisungen belegt die Steuerschwäche im Osten, auch die West-Ost-Relation der Zuweisungen hebt die Zuweisungsabhängigkeit des Ostens hervor: Die Zuweisungen der ostdeutschen Gemeinden sind je Einwohner etwa fünfmal höher als im Westen.

4.5 Gebühren

Verwaltungs- und Benutzungsgebühren sowie Beiträge und ähnliche Entgelte tragen mit gut zehn Prozent zur Finanzierung der kommunalen Haushalte bei.

Das „offizielle“ Gebühreneinkommen der amtlichen Statistik ist bundesweit von 17,4 Mrd. Euro im Jahr 1998 auf 16,2 Mrd. Euro im Jahr 2003 zurückgegangen, dies entspricht einem jährlich Rückgang der Gebühreneinnahmen von -1,4 Prozent.

Diese Daten sind jedoch erheblich verzerrt durch Umwandlungen der sogenannten kostenrechnenden Einheiten der kommunalen Kernhaushalte in Unternehmen privater Rechtsform („Ausgliederungen“).

„Ausgliederungen“ erfolgten vor allem in den Bereichen Abfall- und Abwasserbeseitigung, aber auch bei

Bädern und anderen Einrichtungen des Kultur-, Freizeit- und Sozialbereichs. Umfragen zufolge fiel infolge von „Ausgliederungen“ seit Mitte der neunziger Jahre im Durchschnitt jährlich gut ein Prozent des Gebührenaufkommens aus den Kernhaushalten und damit aus der amtlichen Statistik heraus.

Unterstellt man einen jährlichen Ausgliederungseffekt von 1,5 Prozent, ergibt sich seit 1998 bundesweit eine Stagnation der Gebühreneinnahmen (+ 0,1 % p.a.) (Abb. 16). Alles in allem haben sich die Städte und Gemeinden auch unter Berücksichtigung von „Ausgliederungen“ in den letzten Jahren nicht auf Gebühreneinnahmen gestützt, um die Haushaltskrise zu bewältigen.

Die Gebühren werden nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen kalkuliert. Es gilt das Kostendeckungsprinzip, d.h. die Gebühren sollen die entstehenden Kosten decken. Lediglich im Entsorgungsbereich (Abfall, Abwasser) werden die Kosten

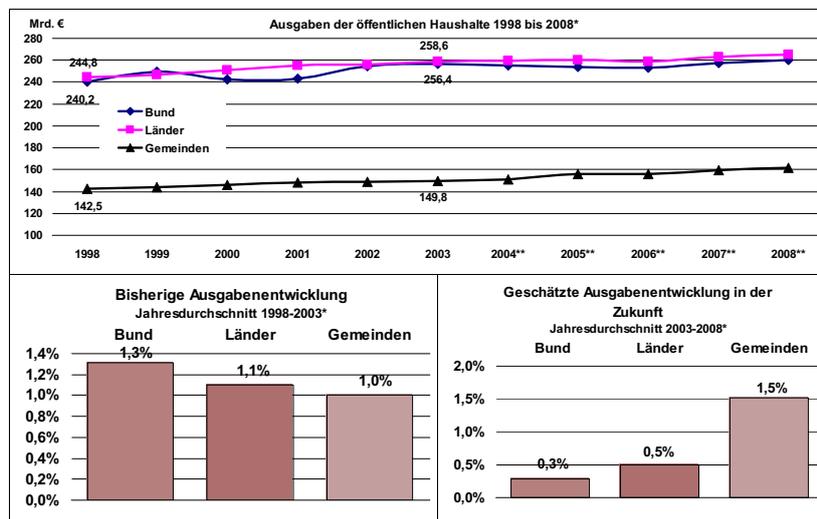


Abb. 16: Bereinigte Ausgaben der öffentlichen Haushalte und Entwicklung im Jahresdurchschnitt der Jahre 1998-2003 und 2003-2008
 * Länder einschließlich Stadtstaaten, bis 2000 Länder Ost, ab 2001 Länder West einschließlich Berlin-Ost.
 ** Ab 2004 Schätzung, ab 2005 einschließlich „Hartz IV“ (Stand: 14.6.2004).
 Quelle: Berechnung des DStGB nach Angaben des Statistischen Bundesamtes und des Finanzplanungsrates.

in voller Höhe gedeckt. In zahlreichen Bereichen verzichten die Gemeinden aus sozialen Gründen auf eine volle Kostendeckung, da eine sozial unverträgliche Gebührenhöhe zahlreiche Menschen von der Benutzung kom-

munaler Einrichtungen ausschließen würde. Die Nutzungsentgelte für Bäder, Kindergärten, Kultur- und Bildungseinrichtungen decken teilweise nicht einmal zehn Prozent der anfallenden Kosten.

5 Ausgaben

Die neunziger Jahre standen im Zeichen der Haushaltskonsolidierung. Die Notwendigkeit von Haushaltskürzungen und Sparmaßnahmen prägte mehr und mehr das öffentliche Bewusstsein. Bund, Länder und Gemeinden setzten seit Mitte der neunziger Jahre massiv den Rotstift an und kürzten Ausgaben. Nicht nur handfeste Haushaltszwänge infolge wegbrechender Steuereinnahmen gaben den Ausschlag für Sparmaßnahmen. Auch die öffentliche Debatte um die Wettbewerbsfähigkeit des deutschen Steuer- und Abgabensystems trug dazu bei. Immer wieder wurde die Frage nach der Rolle des Staates und der Ausgestaltung staatlicher (Transfer-)Leistungen aufgeworfen. Nicht in allen Bereichen konnten Kürzungen gleichermaßen erreicht werden. Auf der kommunalen Ebene waren vor allem die Investitionen und die freiwilligen Leistungen im Sport-, Kultur- und Freizeitbereich von Einsparungen betroffen. Der Sozialbereich dagegen blieb wegen gesetzlich fixierter Leistungen von Ausgabenkürzungen lange Zeit weitgehend unberührt.

Zwar erreichten effektivere und effizientere Strukturen im Zuge von Verwaltungsmodernisierungsmaßnahmen auch die Sozialämter und erschlossen Einsparpotenziale. Nachhaltige Spielräume ließen sich jedoch nicht gewinnen, denn allein die Entwicklung der gesetzlichen Leistungen der Sozial- und Jugendhilfe machte jeden schwer erkämpften Konsolidierungserfolg bereits im Ansatz zunichte.

Die Ausgaben von Bund, Ländern und Gemeinden sind seit 1991 stärker gewachsen als die Einnahmen. Im Durchschnitt legten die Ausgaben 1991 bis 2003 um +2,8 Prozent zu; die Einnahmen verzeichneten ein jährliches Plus von +2,5 Prozent. Das Defizit des öffentlichen Gesamthaushalts wird nach Schätzungen des Finanzplanungsrates auf etwa 74 Milliarden Euro im Jahr 2004 klettern und bei 54 Milliarden Euro im Jahr 2005 liegen.

5.1 Ausgaben der Kommunen im Vergleich mit Bund und Ländern

Zwischen 1998 und 2003 stiegen die Ausgaben der öffentlichen Hand um

jährlich durchschnittlich +1,2 Prozent. Am stärksten hielten die Kommunen ihre Ausgaben im Zaum (+1,0 % p.a.), was freilich stark zu Lasten der kommunalen Investitionen ging (Abb. 17). Die Länder erhöhten ihre Ausgaben um jährlich durchschnittlich +1,1 Prozent. Die Ausgaben der Ost-Länder stagnierten bei etwa 53 Milliarden Euro (-0,1 % p.a.), gleichzeitig erhöhten die West-Länder ihre Ausgaben im Durchschnitt um jährlich +1,7 Prozent.

Während die Gemeinden in den zurückliegenden Haushaltsjahren die stärksten Einsparserfolge verzeichneten, prognostiziert der Finanzplanungsrat für sie künftig die stärksten Ausgabensteigerungen (+1,5 % p.a. bis 2008) (Abb. 17). Zum einen gibt es aufgrund des Investitionsstaus erheblichen Nachholbedarf bei den kommunalen Investitionen. Vielfach stellten die Kommunen dringend notwendige Instandsetzungs- und Erhaltungsaufwendungen kommunaler Infrastruktur aus Finanznot zurück. Der Zustand zahlreicher kommunaler Straßen und Schulen belegt dies

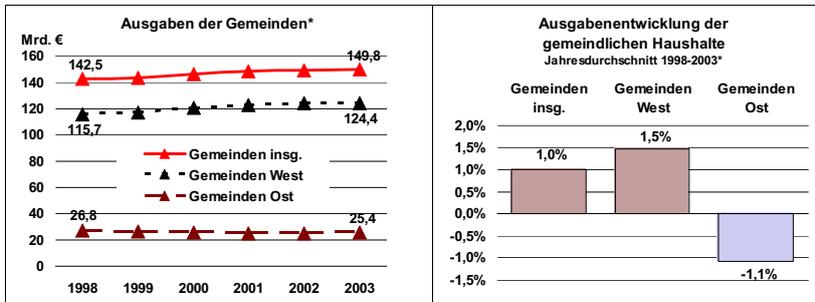


Abb. 17: Bereinigte Ausgaben der öffentlichen Haushalte und Entwicklung im Jahresdurchschnitt der Jahre 1998 - 2003 und 2003 - 2008
 * Länder einschließlich Stadtstaaten, bis 2000 Länder Ost, ab 2001 Länder West einschließlich Berlin-Ost.
 ** Ab 2004 Schätzung, ab 2005 einschließlich „Hartz IV“ (Stand: 14.6.2004).
 Quelle: Berechnung des DStGB nach Angaben des Statistischen Bundesamtes und des Finanzplanungsrates.

anschaulich. Zum anderen nehmen die kommunalen Ausgaben infolge wachsender sozialer Leistungen und anderer gesetzlicher Verpflichtungen im Sozialbereich (Kindertagesbetreuung) stetig zu.

Die Bundesregierung hat sich vorgenommen, den Ausgabenanstieg bis 2008 auf +0,3 Prozent jährlich zu begrenzen. Für die Länder wird ein jährlicher Zuwachs von +0,5 Prozent vorhergesagt.

Ähnlich wie auf der Länderebene gab es in den zurückliegenden Jahren auch bei den Gemeinden in West und Ost unterschiedliche Ausgabenverläufe. Die westdeutschen Gemeinden beschränkten den jährlichen Ausgabenanstieg auf +1,5 Prozent, während die ostdeutschen Gemeinden in der Summe sogar Ausgaben kürzten

(-1,1 % p.a.) (Abb. 18). Jedoch trugen in Ostdeutschland ganz stark die rückläufigen Investitionen zum Ausgabenrückgang bei, denn die leeren kommunalen Kassen ließen in vielen Fällen nicht einmal mehr eine Aufstockung investiver Mittel aus anderen Quellen (Bund, Länder) zu.

5.2 Sozialausgaben

Mehr als die Hälfte ihrer Steuereinnahmen geben die Kommunen unmittelbar für soziale Leistungen aus. Der Trend ist weiter steigend. Die Diagnose lautet: Die Haushalte der Städte und Gemeinden befinden sich in struktureller Abhängigkeit von den sozialen Leistungen. Es stellen sich Fragen wie: In welchen Verantwortungsbereichen sind die kommunalen Sozialhaushalte von Ausgabensteige-

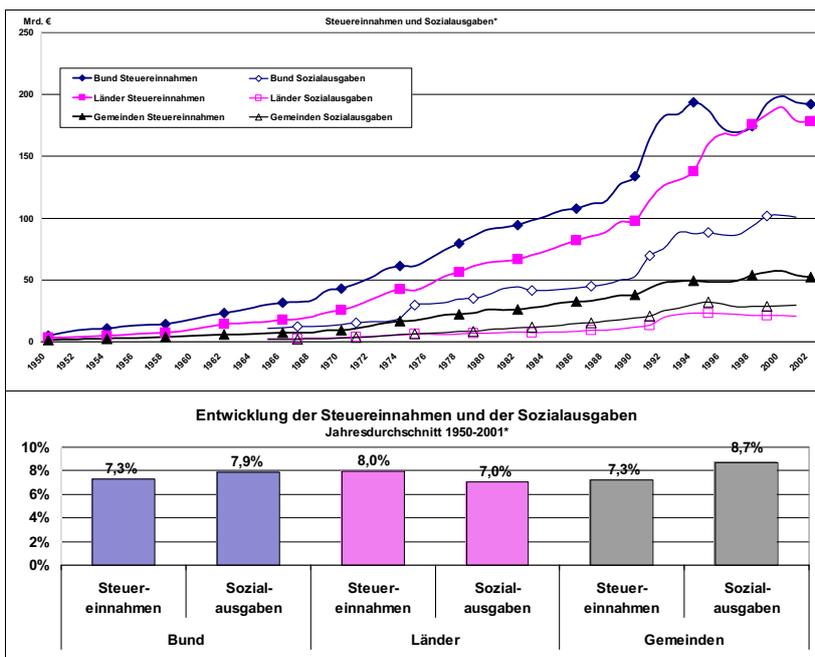


Abb. 18: Bereinigte Ausgaben der Gemeinden und Entwicklung im Jahresdurchschnitt der Jahre 1998 bis 2003.
 * Ohne Stadtstaaten.
 Quelle: Berechnung des DStGB nach Angaben des Statistischen Bundesamtes.

rungen besonders betroffen? Können die Reformen am Arbeitsmarkt („Hartz IV“) die Kommunen auf Dauer entlasten? Welche Rolle spielt die demografische Entwicklung für den Verlauf der sozialen Leistungen? Die richtige Therapie muss Antworten auf diese Fragen geben.

5.2.1 Sozialsteuerquote: Sozialausgaben und Steuereinnahmen von Bund, Ländern und Gemeinden

„Eine besondere finanzwirtschaftliche Sprengwirkung geht von dem erheblichen Anteil der für Sozialausgaben verwendeten Steuereinnahmen aus (Sozialsteuerquote)“, heißt es im jüngsten Bericht des Bundesrechnungshofes³. Eins zu eins lässt sich diese Feststellung auf die aktuelle Situation der Städte und Gemeinden übertragen. Ein wachsender Anteil der gemeindlichen Steuereinnahmen wird von den Sozialausgaben aufgezehrt und geht damit für andere kommunale Aufgaben verloren.

Die Höhe der Sozialausgaben ist unmittelbar verbunden mit der Frage nach dem finanziellen Umfang von Handlungsspielräumen. Die Sozialleistungen sind durch Leistungsgesetze fixiert; der Anspruch und die Höhe der Leistungen sind gesetzlich geregelt. Einsparungspotenzial ist kaum vorhanden. Jede neue gesetzgeberische Maßnahme im Sozialbereich beeinflusst die finanziellen Handlungsspielräume unmittelbar.

Im Vergleich mit Bund und Ländern haben die Gemeinden die höchste Sozialsteuerquote. Der Anteil der gemeindlichen Sozialausgaben an den gemeindlichen Steuereinnahmen (Sozialsteuerquote) liegt bei 55 Prozent⁴. Der Bund gibt 52 Prozent seiner Steuereinnahmen für soziale Leistungen aus, bei den Ländern sind es nur 12 Prozent.

Die Kehrseite der hohen Sozialsteuerquote bei Bund und Gemeinden sind außerordentlich geringe Handlungsspielräume. Vor allem in konjunkturell schwachen Zeiten sind der Politik die Hände gebunden. Zum einen gibt es weniger Einnahmen (Rentenversicherung beim Bund) bzw. mehr Hilfeempfänger („Sozialhilfe“ bei den Gemeinden), zum anderen

³ Bundesrechnungshof, S. 62.

⁴ Sozialsteuerquote = Sozialausgaben (netto)/Steuereinnahmen (netto), Angaben der Rechnungsstatistik 2001.

sind die Steuereinnahmen rückläufig, so dass Einnahmen für gleichzeitig höhere Ausgabeverpflichtungen nicht zur Verfügung stehen. Eine hohe Sozialsteuerquote ist ein zentrales Zukunftsrisiko, denn der einzige Ausweg der öffentlichen Hand, die gesetzlichen Ansprüche zu erfüllen, besteht in der Verschuldung. Höhere Staatsschulden wiederum ziehen über zusätzliche Zinszahlungen sämtliche ökonomisch problematischen „Nebenwirkungen“ für künftige Generationen nach sich.

Dem Bund ist es in der Vergangenheit hervorragend gelungen, die Öffentlichkeit für die Risiken zu sensibilisieren, denen sein Haushalt indirekt über das Rentenversicherungssystem ausgesetzt ist. Für die Risiken auf der kommunalen Ebene, die sich aus dem stetigen Anstieg der gesetzlichen kommunalen Aufgaben- und Ausgabenverpflichtungen ergeben, besteht noch immer kein ausreichendes öffentliches Bewusstsein. Im Gegenteil: Die aktuelle politische Diskussion um den Ausbau der Kleinkinderbetreuung geht von weiteren (dauerhaften) Lasten der Kommunen aus. Statt dessen brauchen die Kommunen strukturelle Entlastungen an anderer Stelle ihrer Sozialhaushalte, um neue Aufgaben (ohne zusätzliche Verschuldung) finanzieren zu können. Es muss den Kommunen ebenso wie dem Bund gelingen, die Öffentlichkeit für die strukturelle Schiefelage ihrer Sozialhaushalte zu sensibilisieren. Im öffentlichen Bewusstsein muss die Erkenntnis verankert sein, dass die Kommunen bei zusätzlichen Aufgaben auch zusätzliche Mittel benötigen. Diese müssen entweder an anderer Stelle im Sozialetat frei werden oder den Kommunen seitens der Länder bzw. über eine Neuregelung der Steueranteile an den Gemeinschaftssteuern zur Verfügung gestellt werden.

Sozialausgaben auf Bundesebene sind vor allem Ausgaben der Rentenversicherung, Ausgaben im Bereich der Arbeitsmarktpolitik und Arbeitslosenhilfe, Erziehungsgeld und soziale Leistungen für Folgen von Krieg und politischen Ereignissen. Auf der Länderebene spielen das Wohngeld sowie Ausgaben im Rahmen der

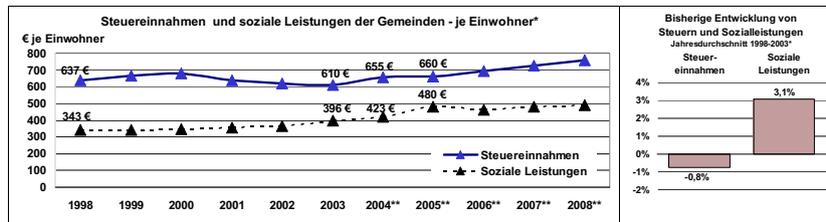


Abb. 19: Gemeindliche Steuereinnahmen und Sozialausgaben der Gemeinden
 * Ohne Stadtstaaten, Steuereinnahmen netto.
 ** Ab 2004 Schätzung (2004/2005 November-Schätzung 2004, 2006-2008 Mai-Schätzung 2004 des AK Steuerschätzungen und des Finanzplanungsrates sowie Bevölkerungsprognose⁵ des Statistisches Bundesamtes).
 Quelle: Berechnung des DStGB nach Angaben des Statistischen Bundesamtes, des Arbeitskreises Steuerschätzungen und des Finanzplanungsrates.

Sozial- und Jugendhilfe eine Rolle, daneben Ausgaben für Arbeitsmarktpolitik und Arbeitsschutz. Auf der kommunalen Ebene dominieren die Sozial- und Jugendhilfeausgaben.

Gaben die Städte und Gemeinden je Einwohner im Jahre 1998 noch 343 Euro ihrer Steuereinnahmen für Soziales aus, waren es im Jahr 2003 schon 396 Euro (Abb. 20). Da die Steuereinnahmen in diesem Zeitraum zurückgingen, die Sozialleistungen aber gesetzlich fixiert waren, kletterte der Anteil der Sozialausgaben an den Steuereinnahmen (Sozialsteuerquote) um mehr als zehn Prozentpunkte von 54 Prozent im Jahr 1998 auf 65 Prozent im Jahr 2004. Eine Trendumkehr ist nicht in Sicht. Für das Jahr 2005 ist ein weiterer Anstieg auf mehr als 70 Prozent zu erwarten.

Anders ausgedrückt: Auf der Einnahmenseite gingen zwischen 1998 und 2003 die Steuereinnahmen um jährlich -360 Millionen Euro zurück (-0,8 % p.a.) (Tabelle 2), die Zuweisungen reduzierten sich um knapp -250 Millionen Euro (-0,8 % p.a.) Gleichzeitig stiegen auf der Ausgabenseite die sozialen Leistungen – allein für Hilfeleistungen, ohne Personalausgaben und Betriebskosten der sozialen Einrichtungen – um jährlich knapp +900 Millionen Euro (+3,1 % p.a.).

Alles in allem ergeben sich daraus bereits jährlich etwa 1,5 Milliarden Euro zusätzliche Belastungen. Vor diesem Hintergrund verwundern die radikalen Investitionskürzungen der Kommunen nicht. Seit 1998 strichen sie ihre Investitionen um jährlich durchschnittlich -650 Millionen Euro zusammen, um wenigstens einen Teil der Belastungen abzufedern. Der verbleibende Teil des Defizits wurde mit Kassenkrediten finanziert. Jedes

Jahr nahmen die Kommunen seit 1998 zusätzliche Kassenkredite von zwei Milliarden Euro auf. Es wird deutlich: Nicht nur die Einnahmenseite bestimmt die Haushaltslage, sondern vor allem auch die Ausgabenseite.

In diesem Rechenmodell geht es nicht um die exakte Höhe der jeweiligen Einnahmen- und Ausgabenpositionen. Durchschnittswerte spiegeln naturgemäß die tatsächliche Entwicklung nicht punktgenau wider, sondern geben nur einen tendenziellen Überblick. Vielmehr soll verdeutlicht werden, dass den Kommunen in den vergangenen Jahren jeglicher Handlungsspielraum genommen war. Der Weg in die Verschuldung war eine zwangsläufige Folge des Einnahmerückgangs bei gleichzeitig steigenden Verpflichtungen im Sozialbereich.

Änderungen allein auf der Einnahmenseite lassen die Kommunalfinanzen nicht gesunden. Zwar sind auch hier strukturelle Verbesserungen empfehlenswert, nicht jedoch Steuererhöhungen, die ihrerseits wiederum Wachstumsimpulse unterdrücken. Strukturelle Reformen müssen vor allem auf der Ausgabenseite der Kommunalhaushalte ansetzen. Es besteht kein Zweifel: Die Dynamik der sozialen Leistungen führt ungebremst in die Schuldenspirale.

Letztlich veranschaulichen die Werte der Tabelle 2 den Teufelskreis, in dem das deutsche Abgaben- und Sozialsystem steckt. Die hohen sozialen Belastungen auf der einen Seite müssen über Steuern finanziert werden. Hohe Steuern auf der anderen Seite vermindern Investitionsanreize, was wiederum dämpfend auf Wachstum, Gewinne und damit auch auf Steuereinnahmen wirkt.

Das Sozialsystem ist auf diesem

5 Statistisches Bundesamt (a), S. 48, Variante 5, („mittlere Bevölkerung“).

Tabelle 2:
Jährliche Mindereinnahmen (-), Mehr- (+) und Minderausgaben (-) der Kommunen im Jahresdurchschnitt der Jahre 1998-2003

	Jährliche Mindereinnahmen (-), Mehr- (+) und Minderausgaben (-) in Mio. Euro	Jährliche Veränderung in %
Jahresdurchschnitt der Jahre 1998 bis 2003		
I Bereinigte Einnahmen und Ausgaben		
Bereinigte Einnahmen	-660 Mio. Euro	- 0,5
Bereinigte Ausgaben	+1.460 Mio. Euro	+1,0
Summe der jährlichen Haushaltsbelastung (-)	-2.120 Mio. Euro	X
II Verschuldung		
Summe der jährlichen Netto-Neuverschuldung	+1.900 Mio. Euro	+1,9
darunter:		
- am Kapitalmarkt*	-100 Mio. Euro	-0,1
- Kassenkredite*	+2.000 Mio. Euro	+22,3
III Ausgewählte Einnahme- und Ausgabenpositionen		
Einnahmen		
darunter:		
- Steuern	-360 Mio. Euro	-0,8
- Zuweisungen	-240 Mio. Euro	-0,8
Ausgaben		
darunter:		
- soziale Leistungen**	+900 Mio. Euro	+3,1
- Investitionen***	-650 Mio. Euro	-2,8
- Personal***	+350 Mio. Euro	+0,9
- lfd. Sachaufwand***	+500 Mio. Euro	+1,9
Summe der jährlichen Haushaltsbelastung ausgewählter Einnahme- und Ausgabearten (-)	-1.700 Mio. Euro	X

* Jeweils per 31.12.

** Nur Hilfeleistungen (BSHG, KJHG, AsylbLG), ohne Ausgaben für Personal, Betriebskosten, Verwaltung.

*** Einschließlich Betriebs- und Personalkosten sowie Sachaufwand für soziale Einrichtungen und Einrichtungen der Jugendhilfe (Kindertagesstätten).

Quelle: Berechnung des DStGB nach Angaben des Statistischen Bundesamtes.

Niveau nicht finanzierbar. Es stellt sich deshalb die Frage, ob das hohe und weiter steigende Niveau sozialer

Leistungen zukunftsfähig ist oder ob nicht einschneidende Maßnahmen angezeigt sind, die die Eigenverant-

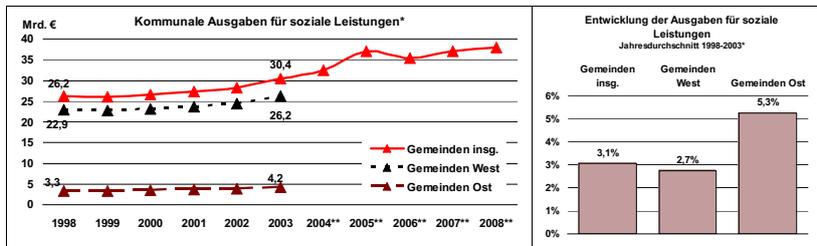


Abb. 20: Gemeindliche Steuereinnahmen und Sozialsausgaben der Gemeinden

* Ohne Stadtstaaten, Steuereinnahmen netto.

** Ab 2004 Schätzung (2004/2005 November-Schätzung 2004, 2006-2008 Mai-Schätzung 2004 des AK Steuerschätzungen und des Finanzplanungsrates sowie Bevölkerungsprognose des Statistisches Bundesamtes).

Quelle: Berechnung des DStGB nach Angaben des Statistischen Bundesamtes, des Arbeitskreises Steuerschätzungen und des Finanzplanungsrates.

wortung des Einzelnen in den Vordergrund rücken. Erst dann wird es angesichts leerer öffentlicher Kassen gelingen, den Teufelskreis zu durchbrechen und Wachstumskräfte zu entfesseln. Nur so kann der Staat auf Dauer seiner Verantwortung für die schwächsten Mitglieder der Gesellschaft nachkommen.

In der Realität werden die dramatischen Wirkungen dieses Rechenmodells für die einzelnen Städte und Gemeinden noch bei weitem übertroffen. Meist treten eine schlechte Einnahmeentwicklung und hohe Sozialausgaben zusammen auf. Es wird deshalb Regionen geben, die eine weniger spektakuläre Finanzkrise erleben und Regionen, in denen die strukturellen Schwächen voll zutage treten.

5.2.2 Kommunale Ausgaben für soziale Leistungen

Häufig versteht man unter dem Begriff „soziale Leistungen“ auf der kommunalen Ebene fälschlicherweise nur die klassische Sozialhilfe. Tatsächlich jedoch verbergen sich ganz unterschiedliche Leistungskategorien mit jeweils ganz unterschiedlichen Entwicklungen hinter dem Überbegriff „soziale Leistungen“. Dementsprechend zahlreich sind die Faktoren, denen die Ausgaben für soziale Leistungen unterworfen sind. Die Palette reicht von der Entwicklung des Arbeitsmarktes (Zahl der Sozialhilfeempfänger) über demografische Aspekte (Zahl der Pflegebedürftigen) bis hin zu gesellschafts- und familienpolitischen Erfordernissen (Unterstützung hilfebedürftiger Kinder, Jugendlicher und Behinderter sowie Umfang der Kinderbetreuung).

Jedoch werden die Ausgaben für soziale Leistungen nicht nur von den Fallzahlen determiniert, sondern in erheblichem Maße von den Leistungsgesetzen. Weitet der Gesetzgeber Leistungen für Hilfebedürftige aus, ziehen auf der kommunalen Ebene zwangsläufig die Ausgaben nach. Dieser Zusammenhang machte kommunale Konsolidierungserfolge in der Vergangenheit zunichte. Denn was die Kommunen an einer Stelle ihres Haushaltes – beispielsweise durch Personalabbau oder Einschränkun-

gen ihres Leistungsangebots – unter großen Anstrengungen eingespart haben, mussten sie im Sozialbereich an Mehrausgaben aufbringen. Dieser Teufelskreis muss durchbrochen werden, soll die Handlungsfähigkeit der Kommunen wiederhergestellt werden. Sämtliche Leistungsgesetze gehören auf den Prüfstand!

Bundesweit stiegen die Ausgaben für soziale Leistungen seit 1998 um jährlich gut 3 Prozent auf 30,4 Milliarden Euro im Jahr 2003 (Abb. 21): Anders ausgedrückt gaben die Städte und Gemeinden seit 1998 jährlich fast 900 (!) Millionen Euro mehr für soziale Leistungen aus. Im Osten verlief die Entwicklung wegen der schlechteren Arbeitsmarktlage etwas steiler als im Westen.

Allein die Ausgaben für soziale Hilfeleistungen (ca. 30 Mrd. Euro) geben die Bedeutung des Sozialbereichs für die kommunalen Haushalte noch nicht vollständig wider. Denn jährlich wenden die Kommunen weitere 17 Milliarden Euro als „Nebenkosten“ auf, beispielsweise für Verwaltung, Personal und Betriebskosten für Einrichtungen (Ausstattung von Kitas, Wohn- und Pflegeheimen usw.) oder auch Förderung anderer Träger der Wohlfahrtspflege. Unter Berücksichtigung der „Nebenkosten“ liegen die kommunalen Ausgaben im Sozialbereich bei etwa 47 Milliarden Euro. Jede weitere gesetzliche Maßnahme erhöht nicht nur die Ausgaben für die gesetzliche Hilfeleistung, sondern auch die „Nebenkosten“.

Je Einwohner erhöhten sich die Sozialausgaben im Vergleich der Jahre 1998 und 2003 um 53 Euro (Abb. 22). Während 1998 noch 343 Euro ausreichten, mussten die Kommunen fünf Jahre später bereits 396 Euro aufwenden, um ihren gesetzlichen Leistungsverpflichtungen im Sozialbereich nachzukommen.

Zwei Hilfearten unterscheidet die Sozialhilfestatistik:

1. Zum einen unterstützen die Kommunen mit den sogenannten *Hilfen in besonderen Lebenslagen* vor allem behinderte und pflegebedürftige Menschen.
2. Zum anderen gewähren die Kommunen *Hilfe zum Lebensunterhalt*

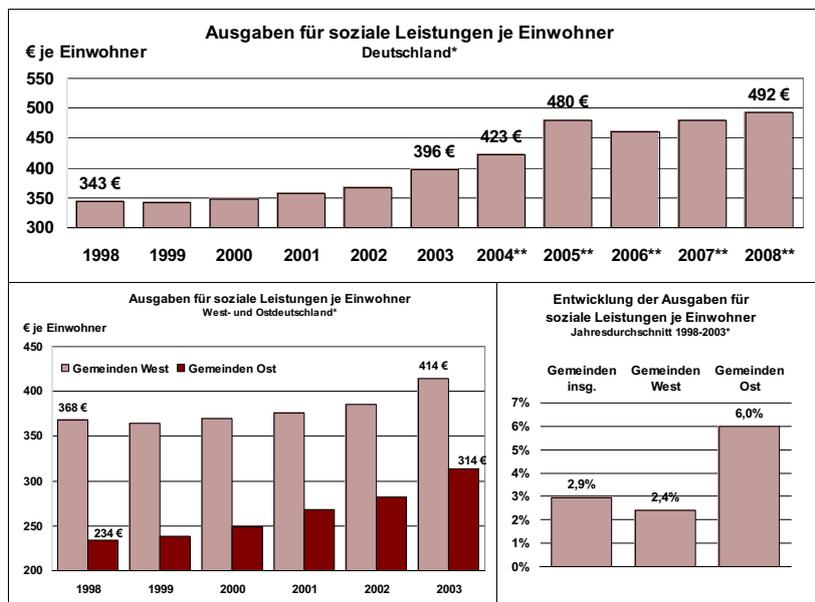


Abb. 21: Ausgaben der Kommunen für soziale Leistungen und Entwicklung im Jahresdurchschnitt der Jahre 1998 bis 2003

* Ausgaben für Leistungen der Sozialhilfe, Jugendhilfe, nach dem Asylbewerberleistungsgesetz, Kriegssopferfürsorge und sonstige Leistungen, ohne „Nebenkosten“ (Verwaltung, Betriebskosten etc.), ohne Stadtstaaten.

** Ab 2004 Schätzung (2004/2005 November-Schätzung 2004, 2006-2008 Mai-Schätzung 2004 des Finanzplanungsrates), ab 2005 einschließlich „Hartz IV“ (Wohngeld und Heizkosten, Stand: 14.6.2004), ohne Tagesbetreuungsbausgesetz.

Quelle: Darstellung des DStGB nach Angaben des Statistischen Bundesamtes und des Finanzplanungsrates.

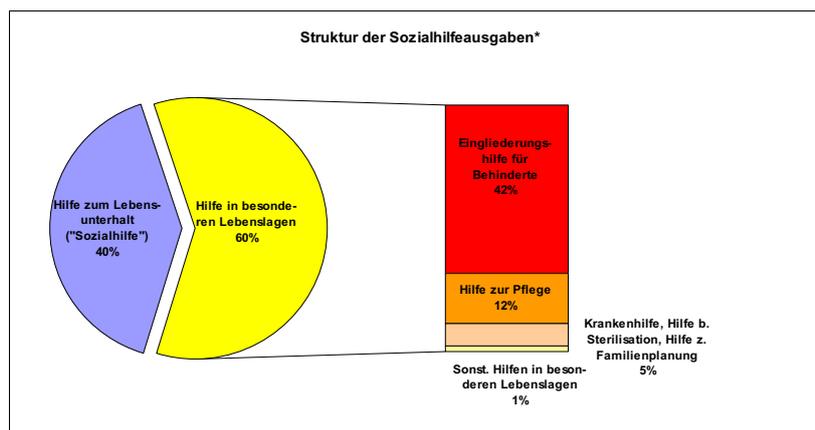


Abb. 22: Ausgaben für soziale Leistungen je Einwohner

* Ohne „Nebenkosten“ (Verwaltung, Betriebskosten der Einrichtungen etc.), ohne Stadtstaaten, Einwohner jew. per 31.12.

** Ab 2004 Schätzung (2004/2005 November-Schätzung 2004, 2006-2008 Mai-Schätzung 2004 des Finanzplanungsrates).

Quelle: Berechnung des DStGB nach Angaben des Statistischen Bundesamtes und des Finanzplanungsrates.

(„klassische Sozialhilfe“), die auf Menschen gerichtet ist, die zumeist außerhalb von Einrichtungen leben.

Auf die klassische Sozialhilfe entfallen „nur“ etwa 40 Prozent der Sozialhilfeleistungen, dagegen werden 60 Prozent der Hilfen in besonderen Lebenslagen gezahlt (Abb. 23). Dieses Verhältnis wird sich ab 2005 durch die Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe verändern.

Während die *Hilfe zum Lebensunterhalt* mit der Entwicklung am Arbeitsmarkt schwankt und deshalb auch zurückgehen kann, ist der Trend bei

der *Hilfe in besonderen Lebenslagen* unumkehrbar nach oben gerichtet (Abb. 24).

Damit ist ein sehr großer Teil der Sozialleistungen unabhängig von konjunkturellen Einflüssen. Auch auf Ausgabenreduzierung gerichtete Maßnahmen machen kaum Sinn, denn auf die sozialen Leistungen sind behinderte und pflegebedürftige Menschen jederzeit und unabhängig von der wirtschaftlichen Entwicklung angewiesen. Lediglich im Bereich der *Hilfen zum Lebensunterhalt* („Sozialhilfe“) sind Sparbemühungen der

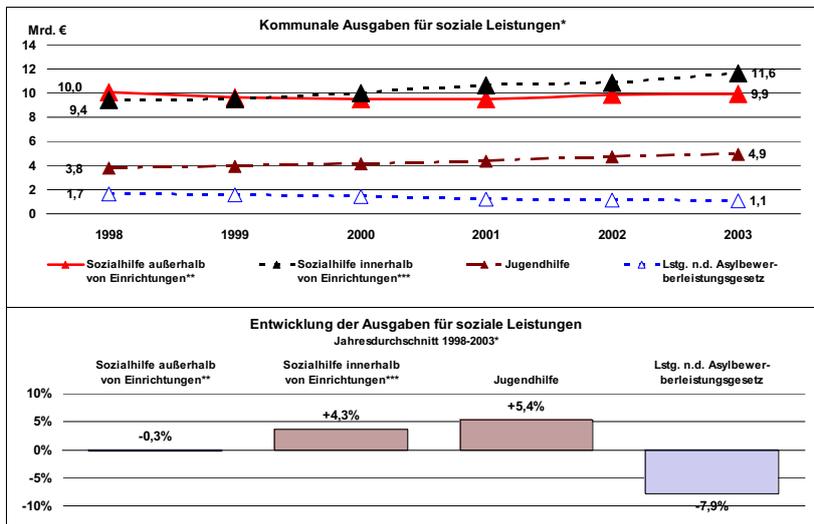


Abb. 23: Struktur der Sozialhilfeausgaben, Angaben für das Jahr 2001
* Einschließlich Stadtstaaten.

Quelle: Darstellung des DStGB nach Angaben des Statistischen Bundesamtes.

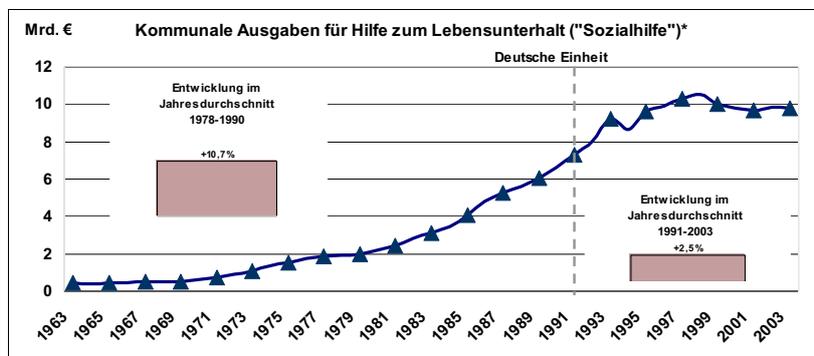


Abb. 24: Kommunale Ausgaben für Hilfe zum Lebensunterhalt und Entwicklung im Jahresdurchschnitt der Jahre 1978-1990 sowie 1991-2003
* Einschließlich Stadtstaaten.

Quelle: Darstellung und Berechnung des DStGB nach Angaben des Statistischen Bundesamtes.

Kommunen erfolgversprechend. So haben die Kommunen beispielsweise zahlreichen Sozialhilfeempfängern mit beschäftigungsfördernden Maßnahmen geholfen, im sogenannten ersten Arbeitsmarkt wieder Fuß zu fassen. Weil jedoch die Höhe der Sozialhilfe gesetzlich festgelegt ist und die Hilfen zum Lebensunterhalt mit vierzig Prozent den geringeren Teil der gesamten sozialen Leistungen betreffen, ist auch das Einsparpotenzial kommunaler Konsolidierungsmaßnahmen begrenzt.

Der hohe Anteil nicht beeinflussbarer Sozialleistungen ist bei der Prognose der künftigen Entwicklung der sozialen Leistungen zu beachten. Es verwundert daher nicht, dass die Arbeitsmarktreform („Hartz IV“) für die Kommunen unter Entlastungsgesichtspunkten nur ein von begrenzter Bedeutung sein kann. Maßnahmen zur nachhaltigen Entlastung der kommunalen Sozialhaushalte müssen

sich vor allem auf die Hilfe in besonderen Lebenslagen richten.

Die Hilfe in besonderen Lebenslagen (HBL) wird weit überwiegend (87 %) an Menschen gezahlt, die in Einrichtungen leben und/oder betreut werden (z. B. Pflegeheime, Behindertenwerkstätten). Dagegen geht die Hilfe zum Lebensunterhalt (HLU) weit überwiegend (98 %) an Menschen, die nicht in Einrichtungen, sondern zu Hause leben.

Diese Einteilung ist bedeutsam für das Zusammenspiel der Daten der Sozialstatistik („HBL“, „HLU“) mit denen der Finanzstatistik („außer- und innerhalb von Einrichtungen“). Der Zugriff auf Daten der Finanzstatistik ergibt aktuellere Daten, ist jedoch durch die jeweils anderen Bezeichnungen der sozialhilfe- und finanzstatistischen Berichtskreise ein wenig erschwert.

Im Interesse der Aktualität soll nachfolgend auf die finanzstatistische

Begrifflichkeit übergegangen werden: Es lässt sich vereinfachend festhalten, dass die Sozialhilfe innerhalb von Einrichtungen die HBL abbildet, die Sozialhilfe außerhalb von Einrichtungen gibt die HLU wider.

Untergliedert man die kommunalen sozialen Leistungen in finanzstatistischer Abgrenzung, so ergeben sich vier Hauptausgabenbereiche:

1. Sozialhilfe außerhalb von Einrichtungen („HLU“),
2. Sozialhilfe innerhalb von Einrichtungen („HBL“),
3. Jugendhilfe und die
4. Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz.

Letztere haben nur einen relativ geringen Anteil und sollen deshalb hier vernachlässigt werden.

Die Sozialleistungen nahmen in den jeweiligen Leistungsbereichen einen unterschiedlichen Verlauf (Abb. 24): Während die „klassische“ Sozialhilfe mit knapp zehn Milliarden Euro (bundesweit) im Jahr 2003 auf dem Niveau von 1998 lag, stiegen die Sozialleistungen innerhalb von Einrichtungen jährlich um gut +4 Prozent an. Während es 1998 noch 9,4 Milliarden Euro waren, mussten die Kommunen im Jahr 2003 bereits 11,6 Milliarden Euro aufbringen.

In anderen Zahlen ausgedrückt: Seit 1998 mussten die Kommunen (ohne Stadtstaaten) jedes Jahr 450 Millionen Euro zusätzlich aufwenden, um die Hilfeleistungen für pflegebedürftige und behinderte Menschen finanzieren zu können. Es ist davon auszugehen, dass auch im Jahr 2004 weitere 450 Millionen Euro hinzukamen.

Deutlich wird: Unabhängig von „Hartz IV“ oder anderen Maßnahmen, die auf Einsparungen bei der „klassischen“ Sozialhilfe gerichtet sind, steigen die kommunalen Belastungen allein durch die bestehenden gesetzlichen Vorgaben kontinuierlich. Schreibt man die Zahlen der Vergangenheit fort, sind dies im Bereich der Sozialhilfe innerhalb von Einrichtungen („HBL“) jährlich allein etwa 450 Millionen Euro. Aussagen zur Belastbarkeit der kommunalen Sozialhaushalte gehen dagegen meist vom status quo aus und berücksichtigen nicht die sys-

temimmanente Dynamik einzelner Leistungsbereiche (v.a. Pflege, Hilfen für Behinderte), die sich beispielsweise aus der demografischen Entwicklung ergibt. Belastungsrechnungen, die im Zuge der parlamentarischen Beratungen durchgeführt werden, um die finanziellen Auswirkungen neuer oder geänderter Aufgaben zu beziffern, müssen stets die Dynamik einzelner Sozialbereiche vollständig berücksichtigen. Alles andere wäre unseriös und darauf gerichtet, die strukturelle Abhängigkeit der Kommunen vom Sozialbereich zu verstärken.

Nicht nur bei den Sozialhilfesaufgaben innerhalb von Einrichtungen ist die Tendenz steigend. Auch für Jugendhilfemaßnahmen müssen die Kommunen immer mehr aufwenden. So stiegen die Ausgaben für Maßnahmen der *Jugendhilfe nach dem Kinder- und Jugendhilfegesetz* (KJHG) seit 1998 um jährlich gut fünf Prozent auf inzwischen fünf Milliarden Euro im Jahr 2003 (Abb. 24). Enthalten sind in diesen Angaben allein die Leistungen, die hilfebedürftige Kinder und Jugendliche nach dem KJHG erhalten (v.a. Hilfen zur Erziehung). Nicht enthalten sind beispielsweise die Ausgaben für erzieherisches Personal, für die Jugendhilfeverwaltung oder auch die Betriebskosten. Allein für die Einrichtungen der Jugendhilfe müssen die Kommunen jährlich weitere zehn Milliarden Euro aufbringen, so dass die jährlichen Ausgaben für Kinder- und Jugendhilfe bei mindestens 15 Milliarden Euro liegen.

5.2.3 Hilfe zum Lebensunterhalt („Sozialhilfe außerhalb von Einrichtungen“)

Die Ausgaben für die klassische Sozialhilfe („HLU“) lassen sich von der konjunkturellen Entwicklung beeinflussen. Ein Teil der Sozialhilfeempfänger ist in der Lage, einer Beschäftigung nachzugehen und damit selbst für den Lebensunterhalt zu sorgen. Sobald ein konjunktureller Aufschwung auf dem Arbeitsmarkt spürbar ist, wirkt sich dies auf die Höhe der „Sozialhilfe“ aus. Ein Beispiel hierfür geben die rückläufigen Leistungen im Westen Deutschlands Ende der neunziger Jahre. Anderer-

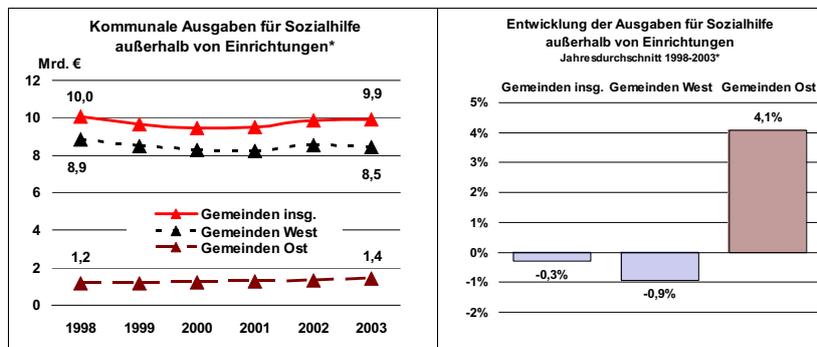


Abb. 25: Ausgaben d. Kommunen für Sozialhilfe außerhalb von Einrichtungen und Entwicklung im Jahresdurchschnitt der Jahre 1998-2003
* Ohne Stadtstaaten, v.a. Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen („Sozialhilfe“).
Quelle: Berechnung des DStGB nach Angaben des Statistischen Bundesamtes.

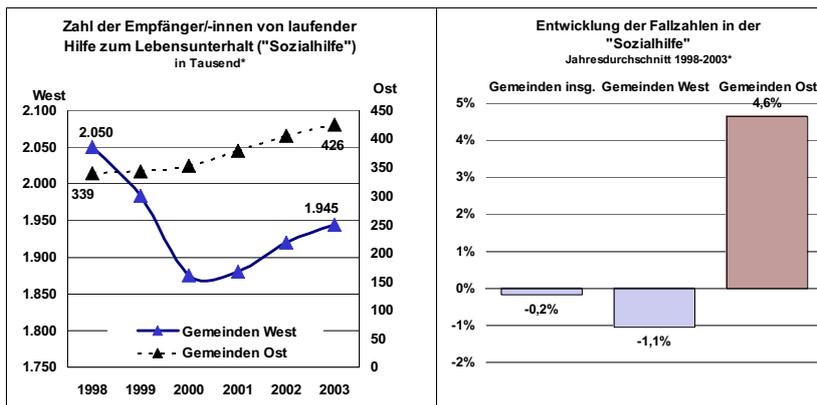


Abb. 26: Zahl der Empfänger/-innen von laufender Hilfe zum Lebensunterhalt und Entwicklung im Jahresdurchschnitt der Jahre 1998-2003
* Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen, jeweils per 31.12., ohne Stadtstaaten
Quelle: Berechnung des DStGB nach Angaben des Statistischen Bundesamtes.

seits führten die fehlenden Arbeitsplätze im Osten Deutschlands zu einer massiven Ausweitung der Zahl der Sozialhilfeempfänger/-innen. Insbesondere im Zuge des Auslaufens zahlreicher Arbeitsbeschaffungs- und Weiterbildungsprogramme war der Übergang von der versteckten zur offenen Arbeitslosigkeit sehr hoch. Zeitverzögert erhöhte sich die Zahl der sozialhilfebedürftigen Menschen massiv (Abb. 27).

Seit Bestehen der Bundesrepublik Deutschland steigen die Ausgaben für „Sozialhilfe“ („HLU“) stetig. In den zwölf Jahren nach der deutschen Einheit stiegen die Ausgaben im Durchschnitt um jährlich +2,5 Prozent; in den zwölf Jahren zuvor waren es sogar zehn Prozent, die die Kommunen jährlich mehr für „Sozialhilfe“ ausgeben mussten (Abb. 24). Im Jahr 1991 lagen die Ausgaben für „Sozialhilfe“ noch bei 7,3 Milliarden Euro, im Jahr 2003 waren es bereits 9,8 Milliarden Euro.

Die schlechten Arbeitsmarktdaten spiegeln sich vor allem in den ost-

deutschen Sozialämtern wider. Seit 1998 stiegen die Sozialhilfesaufgaben im Osten um durchschnittlich jährlich mehr als vier Prozent (Abb. 25), während es im Westen Ende der neunziger Jahre im konjunkturellen Verlauf zu einer Entlastung der Sozialtats kam (-0,9 % p.a.)

Im Westen ging die Zahl der sozialhilfebedürftigen Menschen seit 1998 im Durchschnitt jährlich um etwa ein Prozent auf gut 1,9 Millionen zurück (Abb. 27). Im Osten dagegen schlug die schlechte Arbeitsmarktlage durch: Seit 1998 vergrößerte sich das Heer der Sozialhilfeempfänger unaufhaltsam um jährlich ca. 17.500 Menschen (+4,6 % p.a.). Am Ende des Jahres 2003 gab es in den fünf neuen Ländern knapp 430.000 Menschen, die Unterstützung von den Sozialämtern erhielten.

Von einer schlechten Arbeitsmarktlage sind nicht nur erwerbsfähige Erwachsene betroffen, sondern stets auch die zum Haushalt gehörenden Kinder. Fehlendes Arbeitseinkommen der Eltern führt auch das Leben der

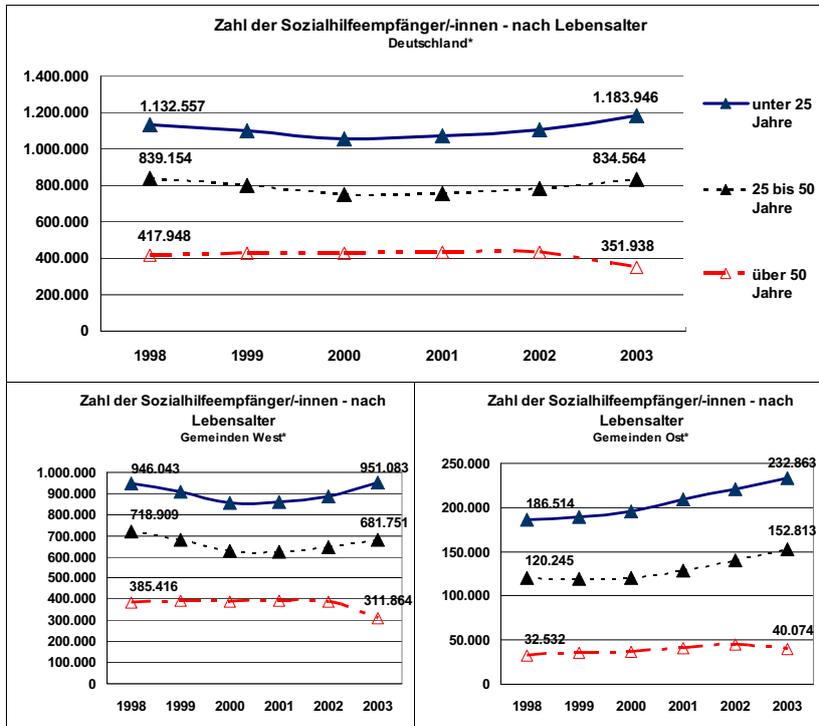


Abb. 27: Altersstruktur der Empfänger/-innen von laufender Hilfe zum Lebensunterhalt („Sozialhilfe außerhalb von Einrichtungen“) und Entwicklung im Jahresdurchschnitt der Jahre 1998 bis 2003
* Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen, jeweils per 31.12., ohne Stadtstaaten
Quelle: Berechnung des DStGB nach Angaben des Statistischen Bundesamtes.

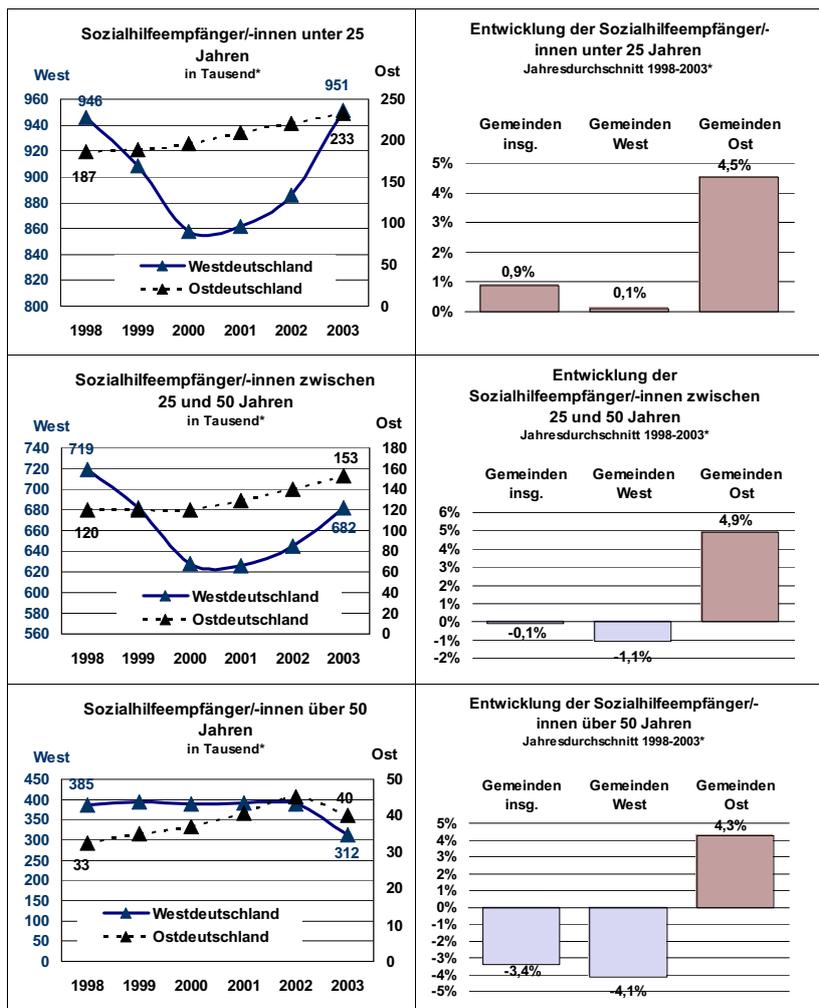


Abb. 28: Zahl der Sozialhilfeempfänger/-innen Entwicklung im Jahresdurchschnitt der Jahre 1998 bis 2003
* Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen, jeweils per 31.12., ohne Stadtstaaten.
Quelle: Berechnung des DStGB nach Angaben des Statistischen Bundesamtes.

Kinder in die Abhängigkeit von Sozialhilfeleistungen.

Vor allem in Ostdeutschland nahm die Zahl der sozialhilfebedürftigen Kinder seit 1998 stark zu. Jährlich erhöhte sich die Zahl der bedürftigen Kinder und Jugendlichen unter 25 Jahren um gut 9.000 (+4,5 % p.a.). Im Jahr 2003 lebten etwa 233.000 Kinder und Jugendliche im Osten von der Sozialhilfe (Abb. 27 und Abb. 28). Im Westen Deutschlands dagegen gab es im Jahr 2003 mit ca. 951.000 sozialhilfebedürftigen Kindern und Jugendlichen kaum mehr als noch im Jahr 1998. Jährlich kamen „nur“ 1.008 Bedürftige hinzu (+0,1 % p.a.). Auf den Bundesdurchschnitt schlägt sich die Entwicklung im Osten Deutschlands nieder; die Zahl der Anspruchsberechtigten erhöhte sich seit 1998 jährlich um etwa 10.000 (+0,9 %).

Um „Kinderarmut“ einzudämmen, sind symbolische Maßnahmen (z. B. Verzicht auf Anrechnung der Kindergelderhöhung bei der Berechnung der „Sozialhilfe“) nicht zielführend. Erst über eine Ankurbelung der Wirtschaft und einer daraus resultierenden Belebung des Arbeitsmarktes lässt sich die Zahl der auf Sozialhilfe angewiesenen Kinder reduzieren. Die Statistik zeigt, dass gerade Mütter und Väter – auch im unteren Lohnbereich – lieber berufstätig sind, als „Sozialhilfe“ zu beziehen. Insofern haben eine auf Wachstum ausgerichtete Wirtschaftspolitik sowie effektive Anreizstrukturen des Steuer- und Abgabensystems auch bei der Bekämpfung der „Kinderarmut“ eine hohe Bedeutung.

Auch in der Altersgruppe der 25 bis 50 Jährigen verlief die Entwicklung im Osten Deutschlands ungünstiger. Der jahresdurchschnittliche Zuwachs der Bedürftigenzahl liegt hier bei sogar +4,9 % (auf knapp 153.000), während es im Westen jährlich 7.430 weniger Bedürftige gab (-1,1 % p.a.).

Ebenso gab es in der Altersgruppe der über 50 Jährigen unterschiedliche Verläufe in West und Ost. Im Westen nahm die Empfängerzahl um 14.700 jährlich ab (-4,1 % p.a.), während es im Osten einen jährlichen Anstieg um durchschnittlich 1.500 gab (+4,3 % p.a.).

Mit dem Jahr 2003 scheint es auch im Osten weniger Menschen über 50

Jahren zu geben, die Sozialhilfe beziehen. Immer mehr ehemalige Sozialhilfeempfänger erhalten Leistungen der gesetzlichen Rentenversicherung.

5.2.4 Hilfe in besonderen Lebenslagen („Sozialhilfe innerhalb von Einrichtungen“)

Während die Hilfen zum Lebensunterhalt im Konjunkturverlauf auch zurückgehen können, unterliegen die Hilfen in besonderen Lebenslagen für pflegebedürftige und behinderte Menschen anderen Bestimmungsfaktoren. Neben der Ausgestaltung der Leistungsgesetze, die die Anspruchsvoraussetzungen und die Höhe der Leistungen fixieren, spielt die Zahl der Bedürftigen und damit insbesondere die demografische Entwicklung eine große Rolle. Für zwei Personenkreise sind die Hilfen in besonderen Lebenslagen von zentraler Bedeutung:

1. für Menschen, die in Pflegeheimen leben und Hilfe zur Pflege erhalten und
2. für behinderte Erwachsene, die entweder in ihrem Wohnumfeld betreut werden und/oder eine Förderung in Behindertenwerkstätten erfahren und für behinderte Kinder, die heilpädagogische Unterstützung oder Hilfe bei der Schulausbildung erhalten („Eingliederungshilfe“).

In den letzten dreißig Jahren nahm die Zahl der Menschen, die mindestens eine der beiden Leistungen erhielten, stetig zu. Waren es 1991 noch ca. 324.000 behinderte Menschen, die Eingliederungshilfe erhielten, waren es zwölf Jahre später fast doppelt soviel (593.000) (Abb. 29). Bei der Empfängerzahl von Hilfe zur Pflege konnte die Einführung der gesetzlichen Pflegeversicherung im Jahr 1995 (vorübergehend) den Trend nach oben unterbrechen (siehe auch 5.2.4.1, Seite 20).

Längst haben die Hilfen in besonderen Lebenslagen (HBL) die „klassische“ Sozialhilfe „außerhalb von Einrichtungen“ („HLU“) überholt. Die HBL sind zur zentralen Bestimmunggröße für die Entwicklung der kommunalen Sozialausgaben geworden: Die klassische Sozialhilfe, die gemeinhin mit kommunaler Zustän-

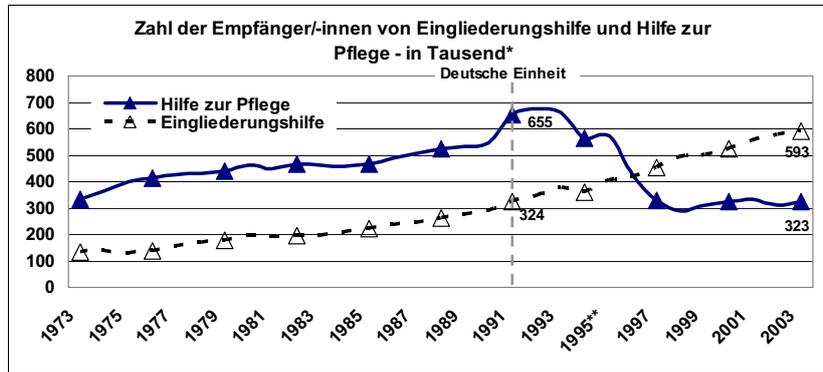


Abb. 29: Zahl der Empfänger/-innen von Hilfe zur Pflege und Eingliederungshilfe
* Außerhalb und innerhalb von Einrichtungen, jeweils im Laufe des Berichtsjahres, einschließlich Stadtstaaten, bis 1990 früheres Bundesgebiet, ab 1991 Deutschland.
** 1994 ohne Hamburg und Bremen, mit lückenhaften Angaben für Niedersachsen, 1995 ohne Bremen.
Quelle: Darstellung und Berechnung des DSTGB nach Angaben des Statistischen Bundesamtes.

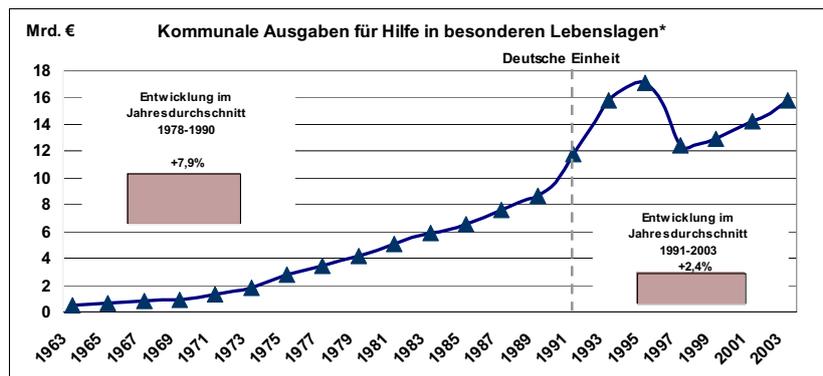


Abb. 30: Kommunale Ausgaben für Hilfe in besonderen Lebenslagen und Entwicklung im Jahresdurchschnitt der Jahre 1978 bis 1990 sowie 1991 bis 2003
* Deutschland einschließlich Stadtstaaten.
Quelle: Darstellung und Berechnung des DSTGB nach Angaben des Statistischen Bundesamtes.

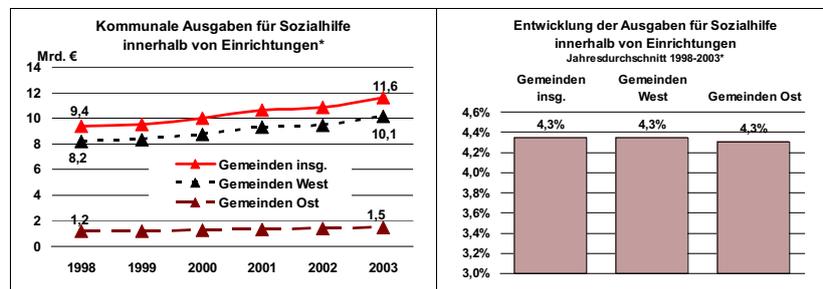


Abb. 31: Kommunale Ausgaben für Hilfe in besonderen Lebenslagen und Entwicklung im Jahresdurchschnitt der Jahre 1978 bis 1990 sowie 1991 bis 2003
* Deutschland einschließlich Stadtstaaten.
Quelle: Darstellung und Berechnung des DSTGB nach Angaben des Statistischen Bundesamtes.

digkeit assoziiert wird, ist zweitrangig geworden. Die finanziellen Probleme der Kommunen liegen vor allem in den Leistungen für pflegebedürftige und behinderte Menschen.

In den zwölf Jahren seit der deutschen Einheit stiegen die Ausgaben für HBL um jährlich durchschnittlich +2,4 Prozent (Abb. 31). Sie lagen 1991 bei knapp 12 Milliarden Euro und kletterten bis zum Jahr 2003 auf knapp 16 Milliarden Euro. Ohne die Einführung der Pflegeversicherung wäre die Dynamik noch stärker ausgefallen.

Ende der neunziger Jahre hat die Dynamik der Sozialhilfe innerhalb von Einrichtungen („HBL“) zugenommen. Im Jahr 1998 wurden noch 9,4 Milliarden Euro in dieser Haushaltskategorie ausgegeben, fünf Jahre später waren es bereits 11,6 Milliarden Euro (Abb. 32). Dies entspricht einem jahresdurchschnittlichen Zuwachs von +4,3 Prozent. Damit ist der Anstieg der Sozialausgaben innerhalb von Einrichtungen wesentlich steiler als bei der „klassischen“ Sozialhilfe. Anders als bei der klassischen

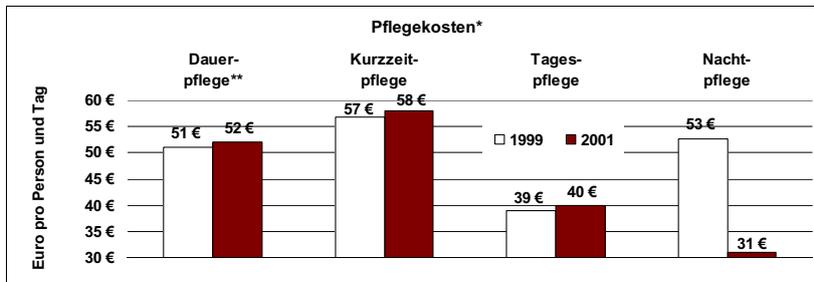


Abb. 32: Durchschnittliche Kosten für Pflegeleistungen 1999 und 2001
 * Jeweils durchschnittliche Vergütung für Pflegeleistungen in den Pflegeklassen 1 bis 3.
 ** Vollstationäre Dauerpflege.

Quelle: Darstellung des DStGB nach Angaben des Statistischen Bundesamtes.

Sozialhilfe gibt es bei der Sozialhilfe innerhalb von Einrichtungen, die an pflegebedürftige und behinderte Menschen geht, keine West-Ost-Unterschiede. Sowohl im Westen als auch im Osten stiegen die Leistungen zwischen 1998 und 2003 jährlich um +4,3 Prozent (Abb. 32).

5.2.4.1 Hilfe zur Pflege für pflegebedürftige Menschen

Insgesamt kommen etwa zwölf Prozent der kommunalen Sozialhilfeleistungen pflegebedürftigen Menschen zugute (Abb. 23, Seite 17). Im Jahr 2003 gab es ca. 323.000 Pflegebedürftige, die Hilfe zur Pflege erhielten. Dort wo die Pflegeversicherung nicht ausreicht, springen die Sozialämter ein. Die Menschen erhalten Hilfe zur Pflege, wenn sie nicht über eigenes Einkommen bzw. Vermögen verfügen, mit dem sie aus eigener Kraft die Pflegeleistungen finanzieren können.

In den letzten Jahren vor der Einführung der Pflegeversicherung sind die Ausgaben für Hilfe zur Pflege massiv angestiegen (Abb. 34). Mit der Pflegeversicherung erfuhren die Kommunen eine spürbare Entlastung ihrer

Sozialtats. Die Pflegeversicherung wurde in zwei Stufen eingeführt:

1. Per 1.4.1995 trat die erste Stufe in Kraft, mit der Leistungen der ambulanten Pflege finanziert wurden.
2. Per 1.7.1996 trat die zweite Stufe in Kraft, mit der Leistungen der stationären Pflege finanziert wurden.

Mit Bestehen der Pflegeversicherung kommen nicht mehr die Sozialämter, sondern überwiegend die Pflegeversicherung für die Pflegekosten auf. Die Leistungen der Pflegeversicherung sind jedoch in der Höhe begrenzt. Für den verbleibenden Teil stehen nach wie vor die Sozialämter ein.

Die Preise für Lebenshaltung und damit die Pflegekosten sind nach oben gerichtet. Innerhalb von nur zwei Jahren – seit Einführung der Pflegeversicherung im Jahr 1999 – stiegen die Pflegekosten für Dauer-, Tages- und Kurzzeitpflege jeweils um ca. einen Euro pro Person und Tag (!) (Abb. 32); dies ist ein Kostenanstieg beispielsweise bei der vollstationären Dauerpflege von fast zwei Prozent in nur zwei Jahren! Die Erstattungsbeträge der Pflegeversicherung sind jedoch seit Bestehen der Pflegeversicherung

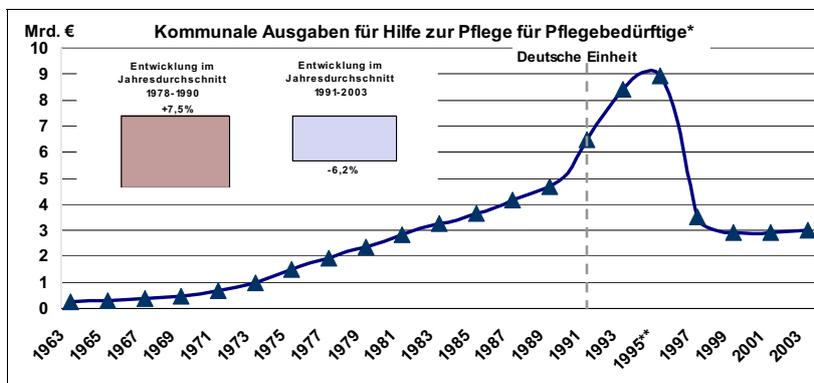


Abb. 33: Kommunale Ausgaben für Leistungen im Rahmen der Hilfe zur Pflege
 * Außerhalb und innerhalb von Einrichtungen, jeweils im Laufe des Berichtsjahres, einschließlich Stadtstaaten, bis 1990 früheres Bundesgebiet, ab 1991 Deutschland.
 ** 1994 ohne Hamburg und Bremen, mit lückenhaften Angaben für Niedersachsen, 1995 ohne Bremen.

Quelle: Darstellung und Berechnung des DStGB nach Angaben des Statistischen Bundesamtes.

unverändert. Der von den Kommunen zu tragende Teil der Pflegekosten nimmt daher mit steigenden Pflegekosten zu.

Verschärft wird dieser Effekt durch eine zunehmende Alterung der Bevölkerung. Zunehmende Pflegekosten pro Kopf in Kombination mit einer größeren Zahl der Pflegebedürftigen bieten erheblichen Zündstoff für die künftige Entwicklung der Sozialtats.

Alles in allem hatte die Pflegeversicherung einen einmaligen Entlastungseffekt für die Kommunen. Nach der „ersten Runde“ war dieser jedoch bereits im Jahr 1998 wieder „verbraucht“. Die Pflegekosten und die kommunalen Hilfeleistungen zur Pflege befinden sich seitdem wieder im Aufwärtstrend.

Von finanzieller Bedeutung für die Kommunen sind vor allem die Kosten für vollstationäre Dauerpflege, die ab Mitte 1996 von der Pflegeversicherung übernommen wurden. Ein Teil der Entlastungen infolge der zweiten Stufe der Pflegeversicherung bei den Kosten für stationäre Pflege war in den kommunalen Kassen schon im Jahr 1996 spürbar: Von knapp neun Milliarden Euro im Jahr 1995 reduzierten sich die Leistungen auf sieben Milliarden Euro im Jahr 1996. Im Jahr 1997 wurde der Entlastungseffekt erstmals in voller Höhe wirksam; die Hilfen zur Pflege gingen auf 3,5 Milliarden Euro zurück. Seitdem liegen die Ausgaben in dieser Kategorie bei etwa 3 Milliarden Euro.

Mit Einführung der Pflegeversicherung gingen nicht nur die Hilfeleistungen für Pflege je Pflegebedürftigen zurück. Auch die Zahl der Leistungsempfänger/-innen sank (Abb. 29), da seitdem für einen Teil der Pflegebedürftigen die Pflegeversicherung die Pflegekosten trägt.

Während auf der einen Seite die von den Sozialämtern zu tragenden Hilfeleistungen zur Pflege zurückgingen, hat die Pflegeversicherung auf der anderen Seite einen tendenziell kostentreibenden Trend zur „Profipflege“⁶ ausgelöst. Statistisch ist im Vergleich der Jahre 2001 und 1999 ein Trend zur „professionellen“ Pflege durch ambulante Pflegedienste und durch stationäre Betreuung in

6 Statistisches Bundesamt (b), S. 5.

Pflegeheimen zu erkennen, während der Anteil der von Angehörigen (zu Hause) Versorgten zurückging.

Die wirtschaftliche Bedeutung des Pflegesektors hat zugenommen. Sowohl die Zahl der in Pflegeheimen lebenden Menschen, als auch der Anteil der stationär Betreuten an der Gesamtzahl der Pflegebedürftigen stiegen innerhalb kürzester Zeit an. Diese Entwicklung spiegelt sich in der Ausweitung des Pflegesektors wider: Innerhalb von nur zwei Jahren wurden in Deutschland 300 neue Pflegeheime eingerichtet, in denen fast 35.000 zusätzliche Mitarbeiter beschäftigt sind (Abb. 34).

Es ist davon auszugehen, dass der Trend zur „Profi-Pflege“ tendenziell die Pflegekosten in die Höhe treibt. Solange die Leistungen der Pflegeversicherung aber „gedeckelt“ sind, wird der von den Kommunen zu tragende Teil der Pflegekosten auf Dauer immer größer. Insofern hat die Pflegeversicherung – wenn auch erst in der „zweiten Runde“ – auf Dauer einen ausgabeerhöhenden Effekt für die Kommunen.

Nicht nur die Zahl der vollstationär Pflegebedürftigen hat sich erhöht. Auch der Anteil derjenigen, die überwiegend auf Sozialhilfe angewiesen sind, ist gestiegen. Nach den Ergebnissen des Mikrozensus¹ von 1999 und 2003 stieg der Anteil der stationär Pflegebedürftigen, für deren Heimunterkunft, Pflege und Lebensunterhalt die Sozialämter aufkommen, um zwei Prozentpunkte auf knapp elf Prozent (Tabelle 3).

In der ambulanten Pflege war die Sozialhilfe als Haupteinkommensquelle sowohl in 1999 als auch in 2003 für die Menschen weniger bedeutsam. Nur 1,5 Prozent der Pflegebedürftigen in ambulanter Pflege waren 1999 überwiegend auf Sozialhilfe angewiesen. Dieser Anteil blieb bis zum Jahr 2003 erfreulicherweise stabil.

Die demografische Entwicklung in Deutschland ist durch rückläufige Geburtenraten bei gleichzeitig immer höherer Lebenserwartung gekennzeichnet. Eine „alternde Bevölkerung“ führt auf verschiedenen Ebenen zu gesellschaftlichen Anpassungsbedarfen. So resultieren aus der Bevölkerungsstruktur ernste Probleme für die

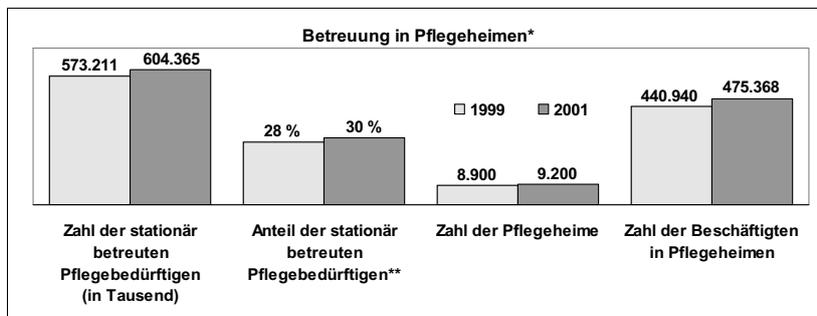


Abb. 34: Betreuung in Pflegeheimen 1999 und 2001 im Vergleich
 * Deutschland einschließlich Stadtstaaten.
 ** In % der Gesamtzahl der Pflegebedürftigen (in ambulanter und stationärer Pflege).
 Quelle: Darstellung des DStGB nach Angaben des Statistischen Bundesamtes.

Tabelle 3:
Überwiegender Lebensunterhalt stationär betreuter Pflegebedürftiger*

	1999	2003
	Anteil an der Gesamtzahl stationär betreuter Pflegebedürftiger in %	
Erwerbstätigkeit/Berufstätigkeit	**	**
Rente, Pension	70,9	72,7
Unterhalt durch Eltern, Ehegatten etc.	**	**
Sozialhilfe (auch Asylbewerberleistungen)	8,8	10,8
Leistungen aus einer Pflegeversicherung	18,1	15,1
Sonstige***	**	**

* Mikrozensus.
 ** Keine Angabe, da Zahlenwert nicht sicher genug.
 *** Arbeitslosengeld/-hilfe, eigenes Vermögen, Vermietung, Zinsen, Altenteil, BaföG, Stipendium, Vorruhestandsgeld.
 Quelle: Statistisches Bundesamt.

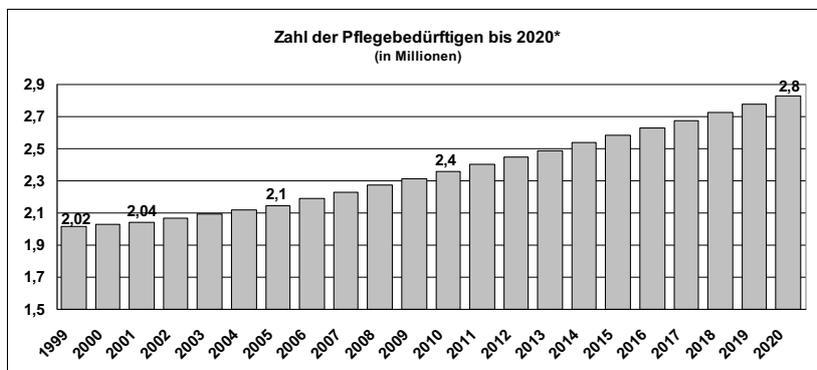


Abb. 35: Vorausberechnung der Zahl der Pflegebedürftigen bis 2020
 * Pflegebedürftige die den Pflegestufen I bis III zugeordnet wurden, Deutschland.
 Quelle: Darstellung des DStGB nach Angaben des Statistischen Bundesamtes.

Alterssicherungssysteme, die durch geringes Wirtschaftswachstum, noch verstärkt werden. Dass die Städte und Gemeinden einen Teil der Pflegekosten für die zunehmende Zahl pflegebedürftiger Menschen tragen, wird sich bei den Sozialausgaben niederschlagen und tendenziell die Sozialsteuerquote weiter erhöhen und damit Handlungsspielräume reduzieren.

So ist von einem Anstieg der Zahl der Pflegebedürftigen von etwa zwei Millionen im Jahr 1999 auf 2,8 Millionen im Jahr 2020 auszugehen (Abb. 35). Die Städte und Gemeinden stellen sich auf diese Entwicklung ein. Die Aufgaben- und Finanzverteilung im föderalen System der Bundesrepublik Deutschland muss sich ebenfalls danach richten, denn die Kommunen können nicht dauerhaft eine gesell-

schaftliche Aufgabe allein finanzieren. Hier wird sich der Bund beteiligen müssen!

Zusammenfassend kann festgehalten werden: Die Entwicklung im Pflegebereich gibt den Städten und Gemeinden aus verschiedenen Gründen Anlass zur Sorge.

1. Der Anteil der stationär betreuten Menschen wird größer („Profi-Pflege“).
2. Kostensteigerungen im Pflegebereich gehen voll zu Lasten der kommunalen Haushalte, da die Leistungen der Pflegeversicherung „gedeckelt“ sind.
3. Der Anteil der derjenigen Heimbewohner, die überwiegend auf Sozialhilfe angewiesen sind, hat sich erhöht und steigt möglicherweise weiter.
4. Infolge der demografischen Entwicklung wird die Zahl der pflegebedürftigen Menschen weiter zunehmen.

5.2.4.2 Eingliederungshilfe für behinderte Menschen

Etwa 42 Prozent der kommunalen Sozialhilfeleistungen kommen behinderten Menschen zugute (Abb. 23, Seite 17). Sie erhalten Leistungen im Rahmen der sogenannten Eingliederungshilfe.

Die Eingliederungshilfe wird überwiegend (zu 93 %) in Einrichtungen gezahlt. Zu den Einrichtungen gehören zum Beispiel Tag- und Nachtkliniken, Behindertenwerkstätten, Tagesstätten für behinderte Kinder, Übernachtungsstätten (teilstationär) oder aber auch Anstalten oder Heime, in denen

die Unterbringung und Betreuung über Tag und Nacht gewährt wird (vollstationär).

Im Jahr 2003 erhielten fast 600.000 Menschen Leistungen zur „Eingliederung“ (Abb. 29, Seite 20). Dies sind etwa 270.000 Menschen mehr als noch 1991 (+83 %). Damit nahm die Zahl der Empfänger/-innen im Jahresdurchschnitt um ca. +5,2 Prozent zu. Anders ausgedrückt: Seit 1991 kommen jedes Jahr etwa 22.500 Menschen hinzu, die mit Eingliederungshilfe unterstützt werden.

Die wachsenden Fallzahlen schlagen sich in steigenden Ausgaben nieder. Im Jahr 1991 gaben die Kommunen nur etwa vier Milliarden Euro für Eingliederungshilfe aus. Dieser Betrag stieg innerhalb von zwölf Jahren auf weit mehr als das Doppelte an und lag im Jahr 2003 bereits bei knapp elf Milliarden Euro (Abb. 36). Jahresdurchschnittlich stiegen die Ausgaben in dieser Leistungskategorie seit der deutschen Einheit um etwa +8,5 Prozent; das heißt, seit 1991 zahlten die Kommunen jedes Jahr knapp +600 Millionen Euro mehr Eingliederungshilfe.

Bei der Eingliederungshilfe vollzieht sich derzeit der Ausgabenanstieg am dynamischsten. Die Übertragung zusätzlicher Leistungsverpflichtungen würde den Trend nach oben weiter verstärken. Da auch die Versorgung und Ausstattung behinderter Menschen eine gesellschaftliche und nicht primär eine kommunale Aufgabe ist, fordern die kommunalen Spitzenverbände ein Bundesleistungsgesetz mit entsprechender Bundeszuständigkeit für die Finanzierung. Die Dynamik der

Eingliederungshilfe sprengt auf Dauer die kommunalen Haushalte, denn sie steht in krassm Gegensatz zur tatsächlichen Einnahmentwicklung der Städte und Gemeinden.

Um die Dimension an einem Beispiel zu verdeutlichen:

Zwischen 1991 und 2003 sind die gemeindlichen Steuereinnahmen um jährlich durchschnittlich +1,7 Prozent gewachsen. Das heißt, die Städte und Gemeinden haben seit 1991 jedes Jahr 700 Millionen Euro mehr Steuern eingenommen als im Vorjahr. Gleichzeitig sind in diesem Zeitraum die Leistungen der Eingliederungshilfe um jährlich durchschnittlich +8,5 Prozent angestiegen; dies ist ein Plus von jährlich 600 Millionen Euro. Die Ausgaben für Eingliederungshilfe entwickelten sich wesentlich dynamischer als die Einnahmen, die für die Finanzierung dieser Leistungen zur Verfügung stehen.

Auf der einen Seite können sich die Städte und Gemeinden seit 1991 über einen jährlichen Zuwachs ihrer Steuereinnahmen von 700 Millionen Euro freuen, gleichzeitig müssen sie jedoch auf der anderen Seite ihres Haushalts 600 Millionen Euro allein für höhere Leistungen der Eingliederungshilfe ausgeben. Es verbleibt eine rechnerische Differenz von 100 Millionen Euro, die theoretisch nun für sämtliche übrigen Aufgabenbereiche noch zur Verfügung steht. Ein winziger Handlungsspielraum...

Klar wird anhand dieses Modells das Ausmaß der strukturellen Abhängigkeit der Gemeindehaushalte von den Sozialausgaben. Innerhalb der bestehenden Strukturen kann es den Kommunen nicht gelingen, Kostensteigerungen im Sozialbereich zu verkraften – weder auf der Basis bestehender Leistungsverpflichtungen und erst recht nicht bei Übertragung neuer (kostenträchtiger) Aufgaben. Ohne strukturelle Entlastungen im Sozialbereich ist ein Ende der kommunalen Finanzkrise nicht in Sicht.

Hinter der Leistungskategorie „Eingliederungshilfe“ verbergen sich im wesentlichen sechs Einzelleistungen, die an jeweils ganz unterschiedliche Personengruppen gezahlt werden.

Finanziell weniger bedeutsam sind beispielsweise die Suchtkrankenhilfe

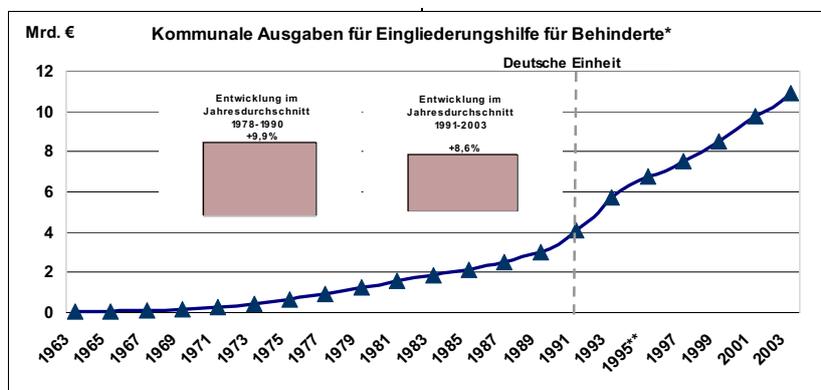


Abb. 36: Kommunale Ausgaben für Leistungen im Rahmen der Eingliederungshilfe für Behinderte
* Außerhalb und innerhalb von Einrichtungen, jeweils im Laufe des Berichtsjahres, einschließlich Stadtstaaten, bis 1990 früheres Bundesgebiet, ab 1991 Deutschland.

** 1994 ohne Hamburg und Bremen, mit lückenhaften Angaben für Niedersachsen, 1995 ohne Bremen.
Quelle: Darstellung und Berechnung des DStGB nach Angaben des Statistischen Bundesamtes.

oder auch die heilpädagogischen Maßnahmen für Kinder bzw. die Unterstützung behinderter Kinder, eine angemessene Schulausbildung zu bekommen (Abb. 37).

Finanziell einschneidend sind

1. die Ausgaben, mit denen die Kommunen behinderte Menschen darauf vorbereiten, am Arbeitsleben innerhalb oder außerhalb einer anerkannten Werkstatt für Behinderte bzw. einer sonstigen Beschäftigungsstätte teilzuhaben sowie
2. die Leistungen der „sonstigen“ Eingliederungshilfe, zu der vor allem das betreute Wohnen gehört.

Problematisch für die Kommunen ist, dass in den beiden finanziell bedeutsamsten Leistungsbereichen die größte Dynamik liegt. Für die Kommunen resultieren daraus längerfristig erhebliche Haushaltsrisiken, die die Aufgabenerfüllung in anderen Bereichen gefährden

Während die Kommunen für die Förderung in Behindertenwerkstätten 1991 noch 1,2 Milliarden Euro ausgaben, waren es zehn Jahre später schon drei Milliarden Euro (Abb. 37). Dies entspricht einem jährlichen Ausgabenzuwachs von fast zehn Prozent. Am dynamischsten – wenn auch (noch) auf niedrigem Niveau – verlief die Ausgabenentwicklung bei den heilpädagogischen Maßnahmen für Kinder. Zu Buche schlägt hier zum Beispiel das Engagement der Kommunen, die pädagogische Betreuung in Schulen und in Sonderkindergärten zu verbessern, um behinderte Kinder stärker zu fördern.

Festzuhalten ist: Die Dynamik der Leistungen für Eingliederungshilfe verstärkt die strukturelle Schieflage der Gemeindehaushalte. Die Unterstützung und Förderung behinderter Menschen ist primär eine gesellschaftliche Aufgabe. Für deren Finanzierung können auf Dauer die Kommunen nicht allein aufkommen. Deshalb muss die Eingliederungshilfe in einem Bundesgesetz geregelt und vom Bund finanziert werden.

5.2.5 Jugendhilfe

Nicht nur für behinderte Kinder und Jugendliche weiteten die Städte und Gemeinden ihre Leistungen stark aus.

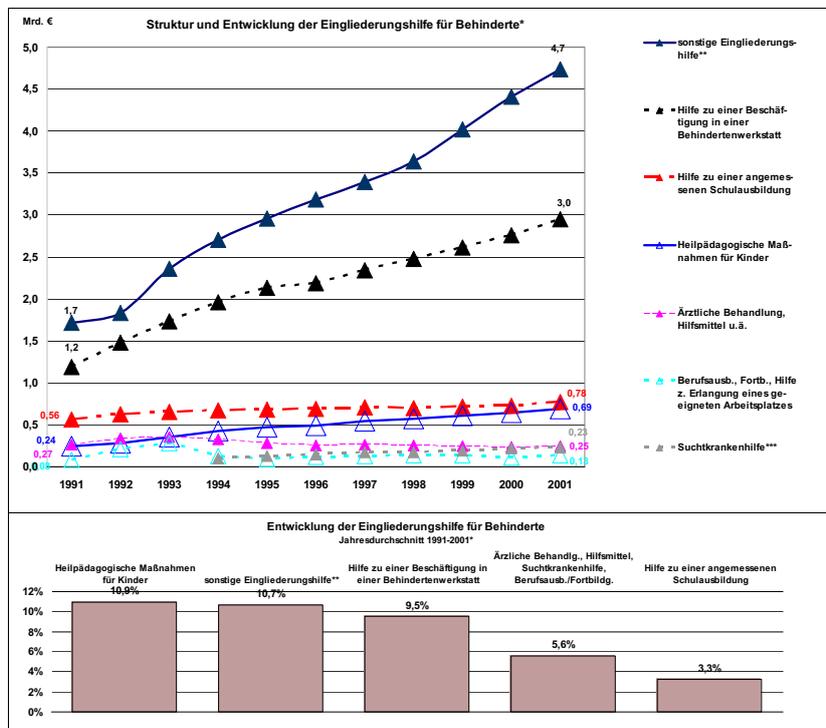


Abb. 37: Ausgaben der Kommunen für Leistungen im Rahmen der Eingliederungshilfe für Behinderte und Entwicklung im Jahresdurchschnitt der Jahre 1991 bis 2001
* Einschließlich Stadtstaaten.
** Vor allem betreutes Wohnen in Heimen.
*** Erst seit 1994.

Quelle: Berechnung des DstGB nach Angaben des Statistischen Bundesamtes.

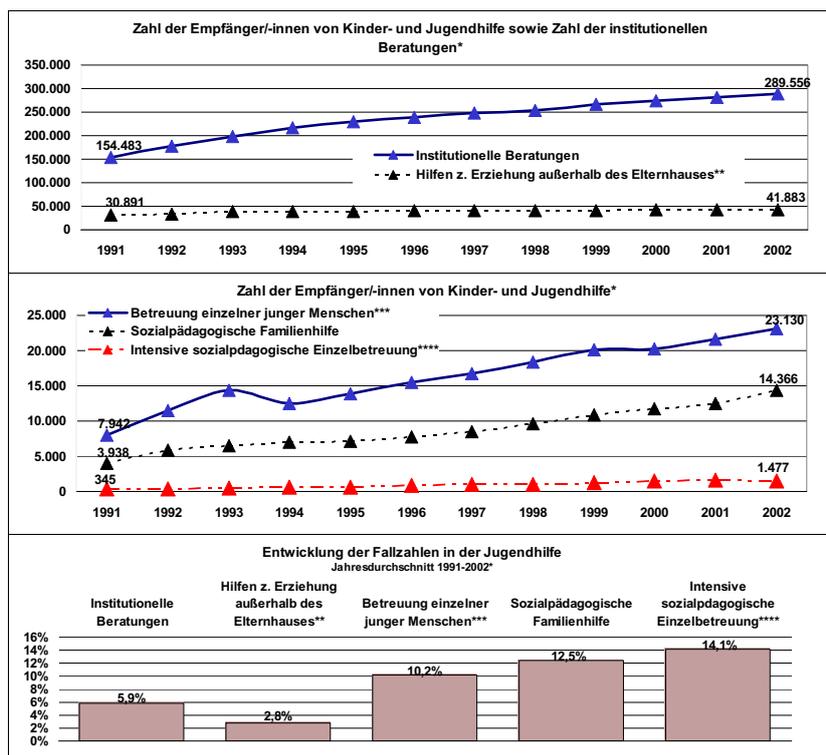


Abb. 38: Zahl der Empfänger/-innen von Kinder- und Jugendhilfe sowie Zahl der institutionellen Beratungen und Entwicklung im Jahresdurchschnitt der Jahre 1991 bis 2002
* Beendete Hilfen, einschließlich Stadtstaaten.
** Darin enthalten sind: Erziehung in einer Tagesgruppe, Vollzeitpflege in einer anderen Familie, Heimerziehung und sonstige betreute Wohnformen sowie intensive sozialpädagogische Einzelbetreuung.
*** Unterstützung durch Erziehungsbeistand und durch Betreuungshelfer sowie soziale Gruppenarbeit.
**** Im Rahmen der Hilfen zur Erziehung außerhalb des Elternhauses (beispielsweise „Erlebnisauffahrten“).

Quelle: Darstellung des DstGB nach Angaben des Statistischen Bundesamtes.

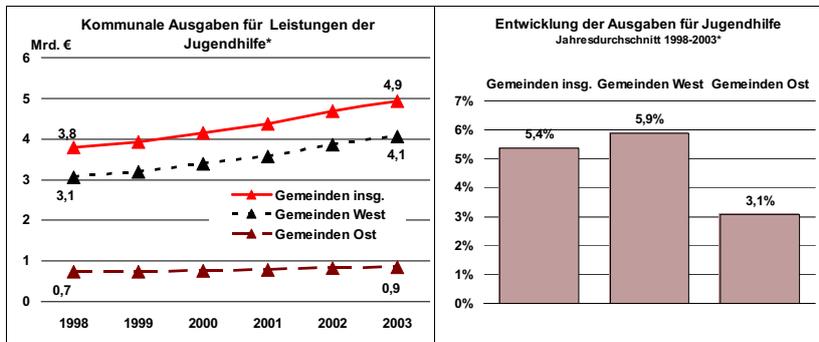


Abb. 39: Kommunale Ausgaben für Jugendhilfe
* Ohne Stadtstaaten, Ausgaben für Leistungen der Jugendhilfe nach dem KJHG (innerhalb und außerhalb von Einrichtungen), ohne Betriebskosten für Einrichtungen und Personal im Jugendhilfebereich, Kassenstatistik.

Quelle: Berechnung des DSTGB nach Angaben des Statistischen Bundesamtes.

Auch nichtbehinderten Kindern und Jugendlichen in schwierigen Lebenslagen wurde und wird ein hohes Maß kommunaler Unterstützung zuteil.

Seit der deutschen Einheit erhöhten sich die Fallzahlen in der Jugendhilfe stark. Zum einen wurden die Beratungsleistungen der Jugendämter stärker in Anspruch genommen. Zum anderen erhöhte sich auch die Zahl junger hilfebedürftiger Menschen rapide. Insbesondere die individuell auf den Einzelnen zugeschnittenen Hilfeleistungen wurden verstärkt (Abb. 38).

Die gestiegenen Fallzahlen schlagen sich in höheren Ausgaben für kommunale Jugendhilfeleistungen nieder. Seit 1998 stiegen bundesweit die Ausgaben für Leistungen nach dem Kinder- und Jugendhilfegesetz (KJHG) um jährlich durchschnittlich +5,4 Prozent auf ca. 5 Milliarden Euro (Abb. 39). Wegen des bereits hohen Ausgangsniveaus im Osten fiel der Anstieg hier etwas moderater aus; die KJHG-Leistungen stiegen um jährlich etwa drei Prozent auf eine Milliarde Euro.

Die Ausgaben für Kinder- und Jugendhilfe hatten und haben eine stei-

gende Tendenz. Ihre Dynamik stellt weiteres Risikopotenzial für die kommunalen Haushalte dar. Derzeit liegt der Anteil der Jugendhilfeleistungen an den gesamten sozialen Leistungen bei „nur“ 16 Prozent. Sobald die Jugendhilfe einen größeren Anteil an den sozialen Leistungen einnimmt, schlagen auch die Ausgabensteigerungen dieser Leistungskategorie stärker auf den Sozialetat durch.

Neben den reinen KJHG-Leistungen finanzieren die Kommunen auch die Einrichtungen der Jugendhilfe. Hierzu gehören vor allem die Kindertagesstätten, aber auch Jugend- und Schülerwohnheime, Einrichtungen für Erziehungs-, Jugend- und Familienberatung, Einrichtungen der Familienförderung und für werdende Mütter. Die Ausgaben für die Einrichtungen belaufen sich jährlich auf ca. elf Milliarden Euro und übertreffen damit die reinen KJHG-Leistungen etwa um das Doppelte.

Die Kindertagesstätten sind mit Abstand der größte Kostenblock bei den Einrichtungen für Jugendhilfe. Etwa zehn Milliarden geben die

Kommunen jährlich für Kindergärten und Kinderkrippen aus. In diesem Betrag sind die Personalkosten für die Erzieher/-innen enthalten, ebenso die Betriebskosten der Einrichtungen.

Einen vollen Kostenüberblick erhält man unter Einbeziehung der Ausgaben für die Mitarbeiter der Verwaltung. Je nach Ausgestaltung der Elternbeiträge (mit/ohne Einkommenstaffelung) kann der Verwaltungsaufwand für die Betreuungsplätze höher sein oder geringer ausfallen. Bundesweit belaufen sich die Verwaltungskosten der Jugendhilfe auf gut eine Milliarde Euro.

Seit im Jahre 1992 der Rechtsanspruch auf einen Kindergartenplatz für Kinder ab drei Jahren beschlossen wurde, weiteten die Kommunen ihre Investitionen massiv aus. In den Jahren 1992 bis 1996 lag die Investitionsquote bei den Kindertageseinrichtungen bei etwa 15 Prozent; sie ging ab 1997 langsam zurück und liegt seit dem Jahr 2000 bei etwa 5,5 Prozent⁷.

Während die Städte und Gemeinden im Jahr 1991 noch 5,5 Milliarden Euro für Kindertagesstätten ausgaben, waren es im Jahr 1992 schon acht Milliarden Euro und im Jahr 1993 bereits 9,5 Milliarden Euro (Abb. 40). Auf diesem Niveau bewegten sich die Ausgaben bis zum Jahr 2000. Mit dem Jahr 2001 setzte ein leichter Anstieg ein, im Jahr 2002 lagen die Ausgaben für Kindertagesstätten bei gut zehn Milliarden Euro.

Es ist davon auszugehen, dass sich der Trend nach oben in den nächsten Jahren weiter verstärken wird. Zum einen spielt die Kindertagesbetreuung auf der gesellschaftlichen Werteskala eine immer größere Rolle. Deshalb unternehmen die Kommunen – auch ohne gesetzliche Verpflichtung – erhebliche Anstrengungen, ihr Betreuungsangebot bedarfsgerecht auszugestalten und die Anforderungen der Eltern an eine familienfreundliche und qualitätsgerechte Kinderbetreuung zu erfüllen.

1. Zum anderen wurden die Kommunen mit dem Tagesbetreuungs- ausbaugesetz zu einem weiteren Ausbau der Betreuungsmöglichkeiten für Kinder unter drei Jahren verpflichtet.

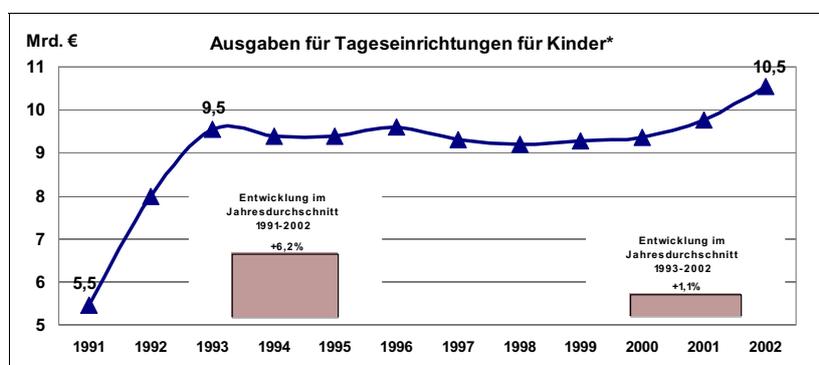


Abb. 40: Ausgaben der Kommunen für Kindertagesstätten
* Einschließlich Stadtstaaten, einschließlich Betriebskosten der Einrichtungen und Personalkosten für Erzieher/-innen, ohne Personalkosten der Jugendhilfeverwaltung.

Quelle: Berechnung des DSTGB nach Angaben des Statistischen Bundesamtes.

⁷ Statistisches Bundesamt (c), S. 65.

2. Zum anderen resultieren aus der neuen Aufgabenverpflichtung für Krippenplätze auf Dauer angelegte neue Ausgabenverpflichtungen. Die Dynamik, die einzelnen Ausgabenkategorien innewohnt, ist aus heutiger Sicht nur schwer einzuschätzen. Auch hier mahnt die Vergangenheit zur Vorsicht, denn einmal in Gang gesetzte dynamische Prozesse sind (politisch) nur schwer wieder aufzuhalten.

3. Weiterhin ist zu erinnern, dass die den Kommunen vorgerechnete Entlastung von 2,5 Milliarden Euro aus „Hartz IV“ im Kontext der (weitgehend gescheiterten) Gemeindefinanzreform zu sehen ist. Die mit der Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe erzielten Kosteneinsparungen sollten die kommunale Finanzkrise mildern. Allein schon deshalb verbietet es sich, die Mittel für neue Verpflichtungen einzuplanen.

4. Betrachtet man allein die übrigen Aufgaben in der Sozial- und Jugendhilfe, so sind die bereits bestehenden Fesseln leicht erkennbar, die den Kommunen mit der Verantwortlichkeit für die sozialen Leistungen auferlegt sind. Auch ohne die Mehrausgaben für den Ausbau der Tagesbetreuung für Kleinstkinder sind die Sozialtats erheblichen Ausgabensteigerungen ausgesetzt. Weitere Verpflichtungen würden die Kommunen noch stärker knebeln und die strukturelle Schieflage verstärken.

Zusammenfassend lässt sich festhalten: Die Dynamik der kommunalen Sozialausgaben wird mit dem Ausbau der Kleinstkinderbetreuung weiter beschleunigt. Es fehlt das Geld für Investitionen, die Verschuldung wird vorangetrieben. Im Interesse der Zukunftsfähigkeit müssen neue Aufgaben im Sozialbereich einhergehen mit Kürzungen an anderer Stelle! Über die Aufgabenschwerpunkte ist ein breiter gesellschaftlicher Konsens erforderlich, der es erlaubt, die Weichen richtig zu stellen.

5.3 Investitionen

Kommunen haben als Investoren vor allem im Infrastrukturbereich eine zentrale Bedeutung. Sie erbringen

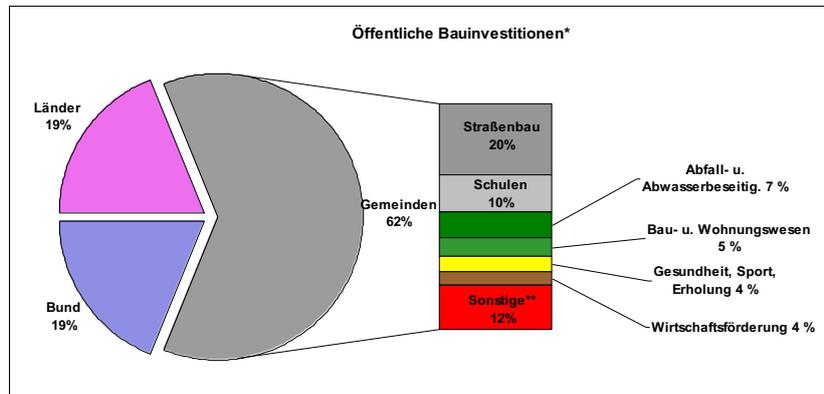


Abb. 41: Öffentliche Bauinvestitionen
 * Öffentliche Bauinvestitionen insgesamt: 29,6 Mrd. Euro, Angaben für das Jahr 2001, Abweichungen in der Summe sind rundungsbedingt.
 ** Wirtschaftliche Unternehmen: 2,5 % (v.a. Versorgungs-/Verkehrsunternehmen), Soziale Sicherung: 2,2 %, Wissenschaft, Forschung, Kulturpflege: 2,0 %, Allgemeine Verwaltung: 2,0 %, Allgemeines Grund- und Sondervermögen: 1,9 %, Öffentliche Sicherheit: 1,6 %.
 Quelle: Berechnung des DStGB nach Angaben des Statistischen Bundesamtes.

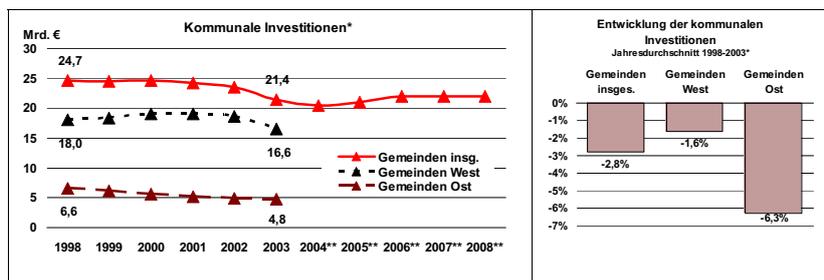


Abb. 42: Investitionsausgaben der Kommunen (Bau- und Sachinvestitionen)
 * Ohne Stadtstaaten.
 ** Ab 2004 Schätzung (2004/2005 November-Schätzung 2004, 2006-2008 Mai-Schätzung 2004 des Finanzplanungsrates).
 Quelle: Berechnung des DStGB nach Angaben des Statistischen Bundesamtes und des Finanzplanungsrates.

damit einen erheblichen Beitrag für wirtschaftliches Wachstum.

Etwa zwei Drittel der öffentlichen Investitionen werden von den Kommunen getätigt (Abb. 41). Allein für Bauinvestitionen geben die Kommunen jährlich knapp zwanzig Milliarden Euro aus.

Vor allem in Schulen und Straßen fließen die kommunalen Gelder. Mehr als dreißig Prozent der investiven Mittel (2002: 5,5 Mrd. Euro) wenden die Kommunen für den Bau, Ausbau und Erhalt von Straßen auf, etwa 18 Prozent der kommunalen Investitionen (2002: 3,2 Mrd. Euro) kommen unmittelbar dem Neubau und Erhalt von Schulen zugute.

Die kommunalen Investitionsschwerpunkte verdeutlichen: Kommunale Investitionen sind Zukunftsinvestitionen. Es ist problematisch, dass die Kommunen in schlechten Zeiten zuerst ihre (freiwilligen) Investitionen zurückfahren, um Mittel frei zu legen, die an anderer Stelle (v.a. im Sozialbereich) notwendig sind, um den Pflichtaufgaben nachzukom-

men. Problematisch ist auch, dass vor allem Zukunftsbereiche betroffen sind: Straßen sind Infrastruktur und damit unverzichtbare Grundlage für wirtschaftliches Wachstum und die Entwicklung von Regionen. Und Schulen sind untrennbar verbunden mit der Bildung junger Menschen. Straßen und Schulen sind Standortfaktoren. Eine schlechte kommunale Finanzausstattung geht stets zu Lasten dieser beiden Standortfaktoren. Es werden sowohl die internationale Wettbewerbsfähigkeit Deutschlands als auch die Wettbewerbsfähigkeit der Regionen im föderativen Standortwettbewerb geschwächt.

Stetig sind die kommunalen Investitionen seit 1998 zurückgegangen. Lagen sie im Jahre 1998 noch bei 24,7 Milliarden Euro, waren es im Jahr 2003 nur noch 21,4 Milliarden Euro, wobei der Rückgang im Osten Deutschlands mit -6,3 Prozent deutlich stärker war als im Westen (-1,6 %) (Abb. 42).

Während im Jahr 1998 die Kommunen noch 300 Euro je Einwohner

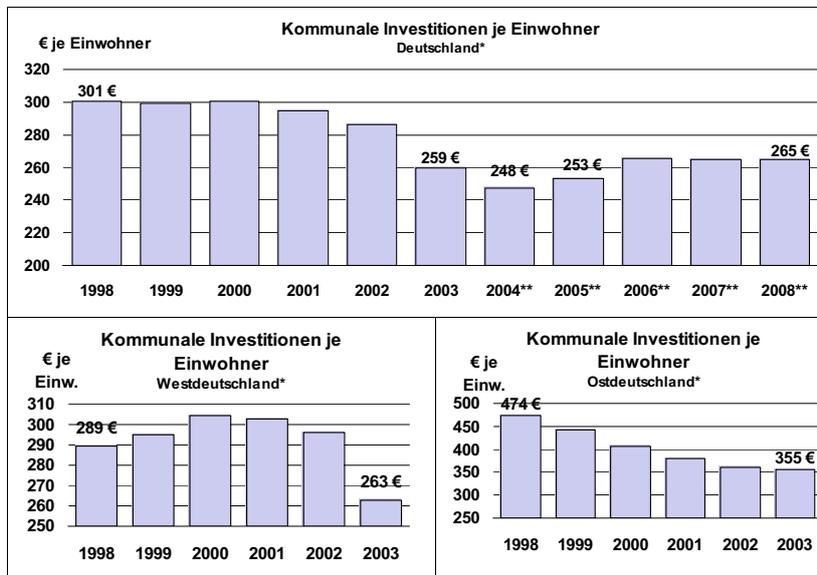


Abb. 43: Investitionsausgaben der Kommunen je Einwohner
 * Ohne Stadtstaaten, Einwohner jeweils per 31.12.
 ** Ab 2004 Schätzung (2004/2005 November-Schätzung 2004, 2006-2008 Mai-Schätzung 2004 des Finanzplanungsrates).
 Quelle: Berechnung des DSTGB nach Angaben des Statistischen Bundesamtes und des Finanzplanungsrates.

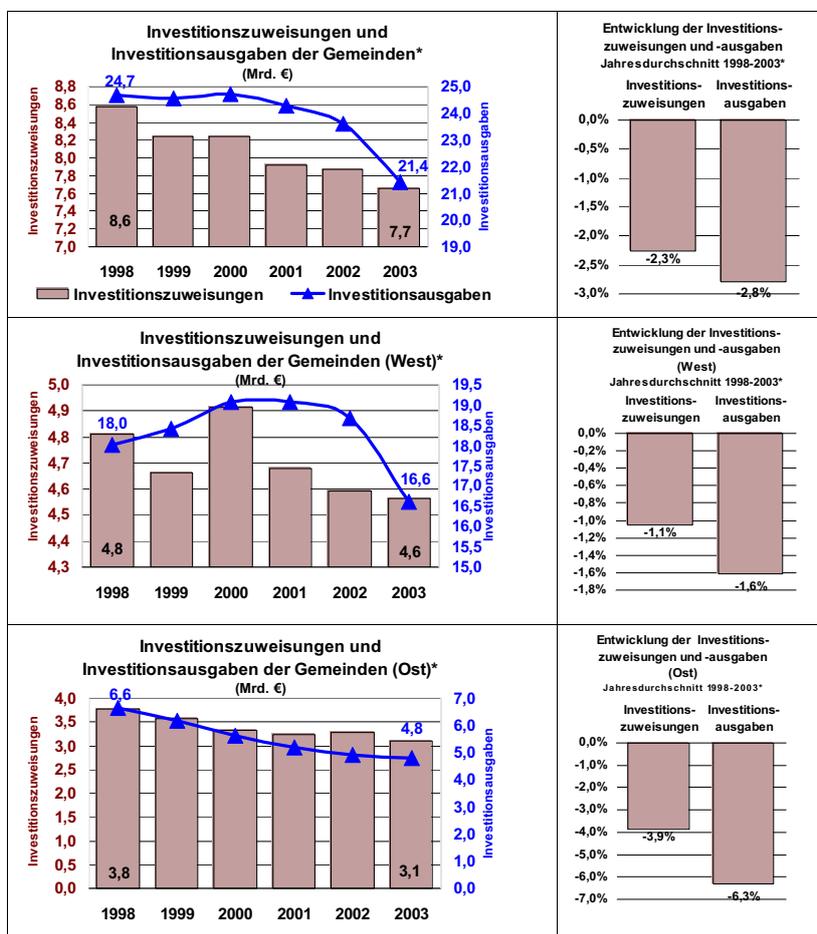


Abb. 44: Investitionszuweisungen der Länder und Ausgaben für kommunale Investitionen
 * Ohne Stadtstaaten.
 Quelle: Darstellung des DSTGB nach Angaben des Statistischen Bundesamtes.

investieren konnten, waren es fünf Jahre später nur noch knapp 260 Euro (Abb. 43). Für das Jahr 2004 ist mit einem weiteren Verfall der Investitionen zu rechnen: Je Einwohner

investierten die Kommunen nur noch knapp 250 Euro. Der Bundesfinanzminister (BMF) ist optimistisch. Er sieht den Verfall der kommunalen Investitionen ab 2005

gestoppt. Der BMF-Projektion für den Finanzplanungsrats zufolge sollen die Pro-Kopf-Investitionen im Jahr 2005 bereits wieder leicht auf etwa 253 Euro je Einwohner ansteigen.

Angesichts der hohen Belastungen im Sozialbereich darf diese Prognose jedoch als zu optimistisch gelten. Woher sollen die Städte und Gemeinden angesichts des Trends zu steigenden Ausgaben im Sozialbereich bei gleichzeitig verhaltener Entwicklung ihrer Steuern und Zuweisungen Spielräume für mehr Investitionen haben?

Gerade bei den Investitionen wird in Zeiten knapper Kassen zuerst gespart, da – anders als im Sozialbereich – keine gesetzlichen Vorgaben bestehen. Deshalb ist es eher unwahrscheinlich, dass die Investitionen sich auf das vom BMF erhoffte Niveau begeben.

Es bleibt zu hoffen, dass im Jahr 2005 wenigstens die stetige Talfahrt beendet sein wird und sich die Investitionen auf dem Niveau von 2004 stabilisieren.

Aufgrund des großen Nachholbedarfs der Städte und Gemeinden im Osten Deutschlands werden hier vergleichsweise höhere Pro-Kopf-Beträge erreicht. Je Einwohner investierten die ostdeutschen Gemeinden im Jahr 2003 355 Euro; die westdeutschen Kommunen gaben im Durchschnitt 263 Euro aus. Damit erreichten die westdeutschen Kommunen etwa neunzig Prozent des Investitionsniveaus von 1998, während die ostdeutschen Kommunen nur 75 Prozent ihres 1998er Niveaus erreichten. Eine alarmierende Entwicklung angesichts des nach wie vor bestehenden Nachholbedarfs im Osten.

Der Umfang der kommunalen Investitionen ist nicht nur geprägt von einer schlechten Finanzausstattung und vom Ausmaß der gesetzlich fixierten Ausgabenverpflichtungen in anderen Aufgabenbereichen. In ganz besonderem Maße spielt auch das Zuweisungsverhalten der Länder eine Rolle. Reduzierte Investitionszuweisungen schlagen sich stets unmittelbar negativ auf die Investitionstätigkeit nieder – und zwar überproportional. Bundesweit kürzten die Länder die Investitionsmittel für die Kommunen seit 1998 um jährlich -2,3 Prozent, worauf die Kommunen ihre Investitionen um

jährlich -2,8 Prozent reduzierten (Abb. 44). Im Osten Deutschlands reagierten die Kommunen auf die gekürzten Mittel noch viel stärker: während die Länder die investiven Zuweisungen jährlich um -3,9 Prozent kürzten, strichen die Kommunen ihre Investitionen sogar um mehr als sechs Prozent pro Jahr zusammen.

Die Zahlen der Vergangenheit betonen die besondere Verantwortung der Länder hinsichtlich der kommunalen Investitionstätigkeit. Vor allem für Gemeinden mit nur geringem Grad an Finanzautonomie spielen Zuweisungen eine herausragende Rolle. Ist der Grad an Finanzautonomie höher – und damit die Abhängigkeit von Investitionszuweisungen geringer – agieren die Kommunen eigenständiger, und das Niveau der investiven Zuweisungen spielt eine weniger tragende Rolle für die Investitionstätigkeit.

Diese Linie verläuft nicht zwischen Ost und West, sondern zwischen finanzstarken und finanzschwachen Städten und Gemeinden. Festzuhalten ist: Finanzschwache Städte und Gemeinden benötigen in hohem Maße Investitionszuweisungen, um Investitionen durchführen zu können. Einschnitte bei den Zuweisungen führen unmittelbar zu überproportional stärkeren Einschnitten bei den Investitionen.

Um die kommunalen Investitionen zu stärken, ist ein Wachstumsklima zu schaffen, von dem auch die Kommunen profitieren. Erst stabile Kommunalfinanzen ohne strukturelle Schieflagen im Gemeindefinanzsystem kurbeln die Investitionstätigkeit der Kommunen an und setzen Wachstumskräfte des Standortes Deutschlands frei.

5.4 Personal

Die Personalkosten stellen einen großen Fixkostenblock in den öffentlichen Haushalten dar. Im Zuge der Haushaltskonsolidierung sind die Personalkosten mehr und mehr in den Blickpunkt der öffentlichen Aufmerksamkeit gerückt. Am Umfang des „Verwaltungsapparates“ wird oft „gemessen“, wie effizient Steuergelder eingesetzt werden.

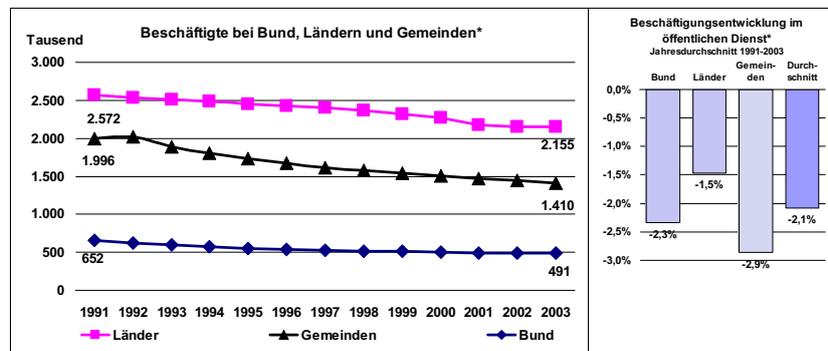


Abb. 45: Zahl der Beschäftigten im unmittelbaren öffentlichen Dienst und Entwicklung im Jahresdurchschnitt der Jahre 1991 bis 2003

* Unmittelbarer öffentlicher Dienst (Kernhaushalte und Sonderrechnungen): Ämter, Behörden, Gerichte und rechtlich selbständige Einrichtungen des Bundes, der Länder, der Gemeinden, ohne Zweckverbände und Bundesbahnvermögen und ohne mittelbaren öffentlichen Dienst (beispielsweise Bundesagentur für Arbeit, Deutsche Bundesbank, Sozialversicherungsträger), Länder einschließlich Stadtstaaten, jeweils per 30.06.

Quelle: Berechnung des DStGB nach Angaben des Statistischen Bundesamtes.

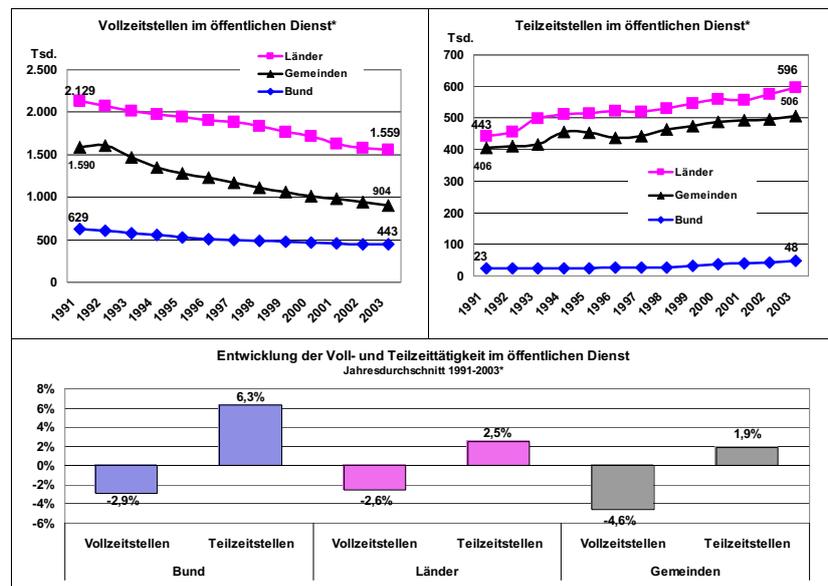


Abb. 46: Zahl der Voll- und Teilzeitbeschäftigten bei Bund, Ländern, Kommunen und Entwicklung im Jahresdurchschnitt der Jahre 1991-2003

* Kernhaushalte und Sonderrechng. Länder einschließlich Stadtstaaten, jeweils per 30.6., Teilzeitbeschäftigte: Beschäftigte, deren regelm. Arbeitszeit weniger als die übliche volle Wochenarbeitszeit eines Vollzeitbeschäftigten beträgt (einschließlich Altersteilzeit).

Quelle: Berechnung des DStGB nach Angaben des Statistischen Bundesamtes.

Haben Bund, Länder und Gemeinden ihre Hausaufgaben gemacht, um in Zeiten knapper Kassen Personalkosten zu sparen? Können sich die öffentlichen Haushalte durch Stellenabbau langfristig Handlungsspielräume verschaffen?

5.4.1 Stellenabbau bei Bund, Ländern und Gemeinden

Die Kommunen haben in den zurückliegenden Jahren ihre Haushalte in hohem Maße durch Stellenabbau konsolidiert. Noch stärker als der Bund und die Länder reduzierten sie ihre Beschäftigtenzahlen. Seit dem Jahr 1991 strichen die Gemeinden im Bereich des unmittelbaren öffent-

lichen Dienstes im Durchschnitt jährlich knapp 3 Prozent der Stellen. Der Bund verzichtete jährlich auf 2,3 Prozent seiner Mitarbeiter, die Länder auf 1,5 Prozent (Abb. 45).

Um Personalkosten zu sparen und den Personalabbau sozialverträglich zu gestalten, wandelten sowohl der Bund als auch die Länder und Gemeinden einen Teil der Vollzeitstellen in Teilzeitstellen um. Die Länder bauten zum Beispiel seit 1991 jährlich -2,6 Prozent ihrer Vollzeitstellen (-47.500 Stellen p.a.) ab und stockten auf der anderen Seite ihre Teilzeitstellen um jährlich +2,5 Prozent (+12.750 Stellen p.a.) auf. Am stärksten reduzierten die Gemeinden ihren Personalbestand

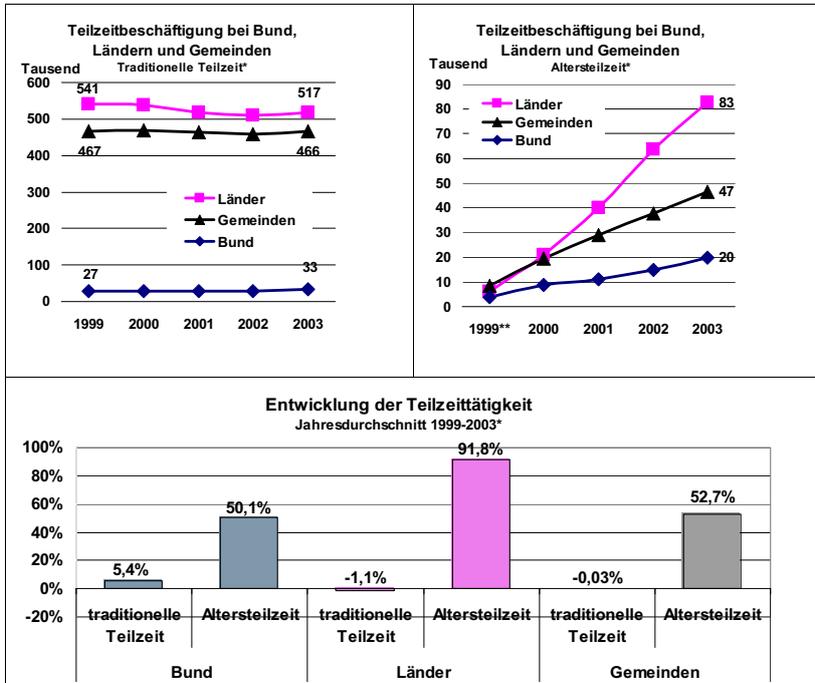


Abb. 47: Zahl der Teilzeitbeschäftigten im unmittelbaren öffentlichen Dienst und Entwicklung im Jahresdurchschnitt der Jahre 1999 bis 2003
 * Kernhaushalte und Sonderrechnungen, Länder einschließlich Stadtstaaten, jeweils per 30.06.
 ** 1999: Bund: 3.927, Länder 6.103 und Gemeinden 8.564 Beschäftigte in Altersteilzeit.
 Quelle: Berechnung des DSTGB nach Angaben des Statistischen Bundesamtes.

(Abb. 46). Sie senkten die Vollzeitstellen um jährlich durchschnittlich 57.200 (-4,6 % p.a.), und wandelten im Gegenzug nur 8.300 Stellen jährlich (+1,9 % p.a.) in Teilzeitstellen um. Entgegen ersten Vermutungen spielt die traditionelle Teilzeitbeschäftigung bei der auf Haushaltskonsolidierung gerichteten Personalpolitik der öffentlichen Hand keine Rolle. Vielmehr wurde das Instrument der Altersteilzeit genutzt, um Personalkosteneinsparungen zu erzielen. Vor allem die Länder schlossen Vereinbarungen über Altersteilzeit mit ihren älteren Mitarbeitern. Seit der Einführung der Altersteilzeit im Jahr 1999 verdoppelte sich die Mitarbeiterzahl in Altersteilzeit bei den Ländern fast jährlich. Bei Bund und Gemeinden nahmen die Altersteilzeitstellen jährlich um gut die Hälfte zu (Abb. 47).

Je nach Dienstverhältnis vollzog sich der Personalabbau bei Beamten, Arbeitern und Angestellten unterschiedlich. In erster Linie wurde die Zahl der angestellten Arbeiter reduziert. Die Gemeinden reduzierten seit 1991 die Zahl der Arbeitsverträge mit Arbeitern jährlich um 27.900 (-5,7 % p.a.) (Abb. 48). Auch gab es jährlich 21.700 weniger Angestellte (-2,1 % p.a.). Ein geringer Teil der eingesparten Stellen wurde allerdings – oftmals um laufende Personalnebenkosten zu sparen – in Beamtenstellen umgewandelt. So stieg die Zahl der Beamten bei den Gemeinden um jährlich durchschnittlich 750 (+0,4 % p.a.). Der Bund und die Länder stockten die Zahl ihrer Beamten relativ stärker auf als die Gemeinden: hier nahmen die Beamtenverhältnisse jährlich um +1,1 Prozent (Bund) und +1,3 Prozent (Länder) zu. Darüber hinaus waren die Personaleinsparungen beim Bund geprägt durch eine geringere Zahl von Berufs- und Zeitsoldaten (-5,800 p.a.).

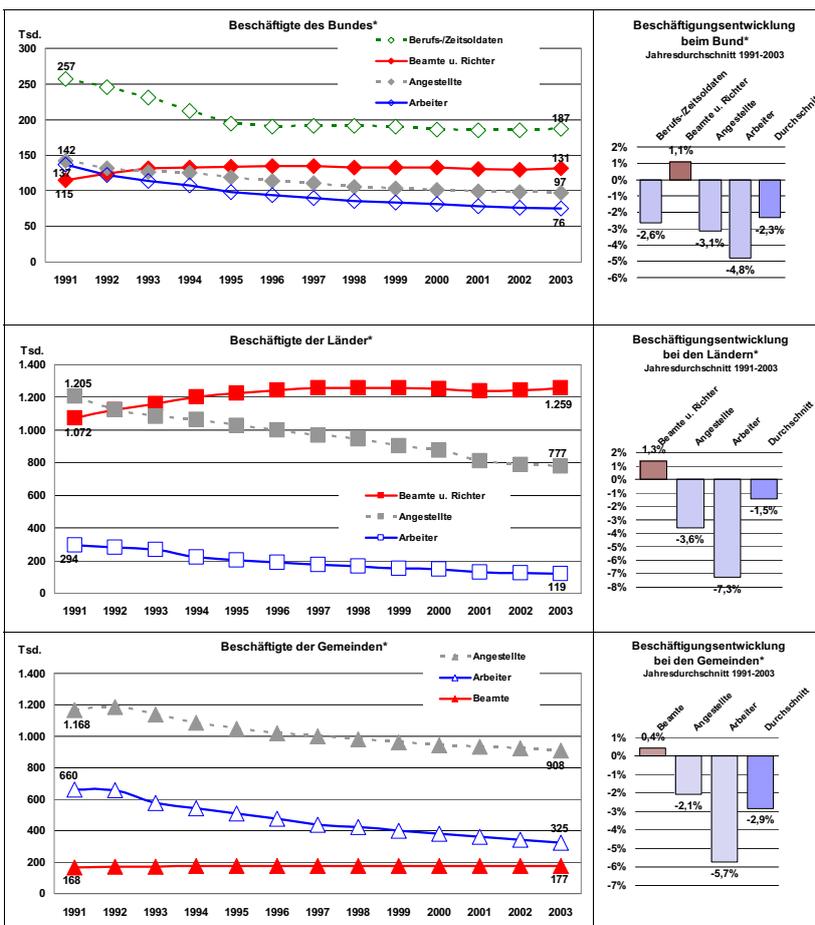


Abb. 48: Beschäftigte bei Bund, Ländern und Gemeinden (nach Dienstverhältnis) und Entwicklung im Jahresdurchschnitt der Jahre 1991 bis 2003
 * Kernhaushalte und Sonderrechnungen (unmittelbarer öffentlicher Dienst), Länder West einschließlich Stadtstaaten, jeweils per 30.6.
 Quelle: Berechnung des DSTGB nach Angaben des Statistischen Bundesamtes.

Ein differenzierter Blick auf die Entwicklung in West- und Ostdeutschland ist an dieser Stelle sinnvoll, denn die öffentlichen Haushalte in West- und Ostdeutschland starteten nach der deutschen Einheit mit völlig unterschiedlichen Voraussetzungen hinsichtlich ihres Personalbestandes. In Ostdeutschland waren die Verwaltungen überbesetzt. Seitdem

haben die ostdeutschen Länder und Gemeinden ihre Verwaltungen „verschlankt“ und massiv Personal abgebaut. Die Strukturen sind effizienter geworden und haben sich dem Westniveau angenähert. Vor allem die ostdeutschen Gemeinden setzten massiv den Rotstift an. Sie kürzten im unmittelbaren öffentlichen Dienst seit 1991 jährlich durchschnittlich 19.300 Stellen (-7,2 % p.a.) (Abb. 49).

Die ostdeutschen Länder bauten jährlich 9.600 Stellen (-2,2 % p.a.) ab. Die westdeutschen Länder und Gemeinden reduzierten ihre Stellen jährlich um -1,3 Prozent (Länder: -25.100 p.a., Gemeinden: -16.300 p.a.). Sowohl in West- wie in Ostdeutschland spielte die Altersteilzeit – und weniger die traditionelle Teilzeittätigkeit – beim Personalabbau eine Rolle. Jedoch wurden Altersteilzeitvereinbarungen sowohl in West wie Ost häufiger auf der Länderebene geschlossen (Abb. 50).

Ein Blick auf die Entwicklung bei den jeweiligen Dienstverhältnissen zeigt, dass die ostdeutschen Länder und Gemeinden seit der deutschen Einheit immer mehr Mitarbeitern den Beamtenstatus verliehen (Abb. 51).

Inzwischen hat auch hier eine gewisse Annäherung an westdeutsche Relationen stattgefunden (Tabelle 4 und Tabelle 5).

Bisher lag das Augenmerk auf der Zahl der Mitarbeiter im unmittelbaren öffentlichen Dienst. Zwar lässt sich so ein annähernder Vergleich herstellen. Genau genommen greifen die Angaben jedoch zu kurz, denn sie berücksichtigen nicht die Ausgliederungen von Aufgabenbereichen in Unternehmen privater Rechtsform, die sowohl bei den Ländern wie auch bei den Gemeinden in den letzten Jahren rege erfolgten.

Ein umfassendes Bild der Konsolidierungsbemühungen der einzelnen Haushaltsebenen bezieht bei den Ländern auch die Beschäftigten im mittelbaren Landesdienst und bei den Gemeinden die Zweckverbände ein. Weiter sind bei Ländern und Gemeinden auch die Beschäftigten in Unternehmen privater Rechtsform zu berücksichtigen. Unter Einbeziehung aller Aufgabenbereiche zeigt sich, dass die Länder insgesamt seit 1993

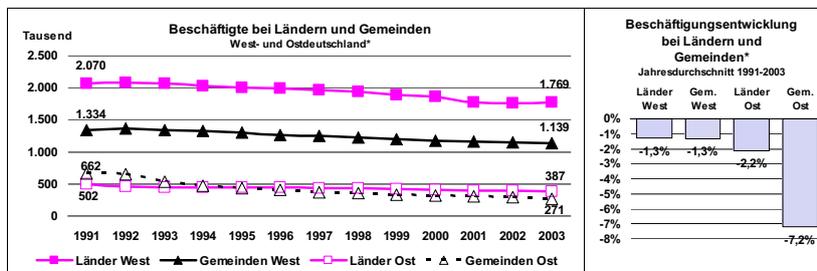


Abb. 49: Zahl der Beschäftigten bei Ländern und Kommunen in West- und Ostdeutschland und Entwicklung im Jahresdurchschnitt der Jahre 1991 bis 2003
* Kernhaushalte und Sonderrechnungen, alte Länder einschließlich Stadtstaaten, jeweils per 30.06.
Quelle: Berechnung des DStGB nach Angaben des Statistischen Bundesamtes.

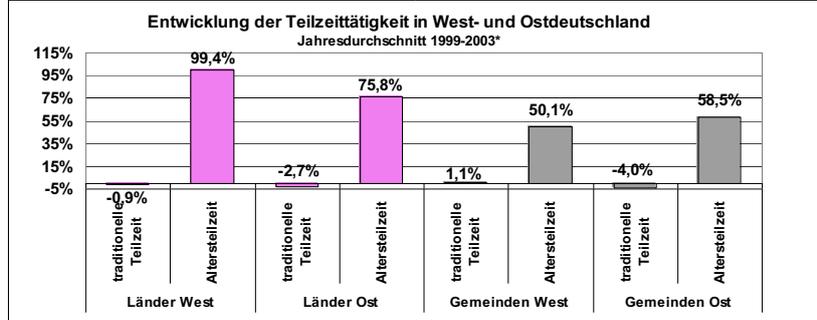
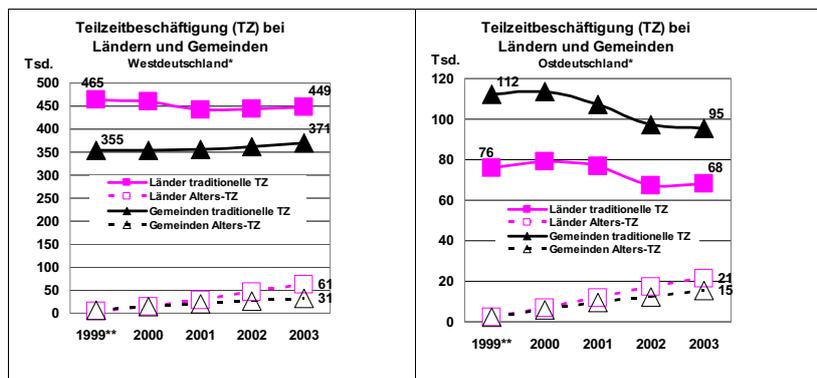


Abb. 50: Zahl der Teilzeitbeschäftigten im unmittelbaren öffentlichen Dienst und Entwicklung im Jahresdurchschnitt der Jahre 1999 bis 2003 bei Ländern und Gemeinden in West- und Ostdeutschland
* Kernhaushalte und Sonderrechnungen, Länder West einschließlich Stadtstaaten, jeweils per 30.6.
** Länder West: 3.875, Gemeinden West: 6.116, Länder Ost: 2.228, Gemeinden Ost 2.448 Beschäftigte in Altersteilzeit.
Quelle: Berechnung des DStGB nach Angaben des Statistischen Bundesamtes.

jährlich -34.700 Stellen (-1,5 % p.a.) abbauten (Vollzeitäquivalent). Sowohl im unmittelbaren Landesdienst wurden Stellen abgebaut (-47.800 oder -1,7 % p.a.), als auch in den „Ausgliederungen“ (-2.100 oder -4,8 % p.a.) (Abb. 52). Es vollzog sich eine Verschiebung des Personals zugunsten des mittelbaren Landesdienstes, zu dem vor allem die Sozialversicherungsträger der Länder sowie Hochschulen und Universitätskliniken gehören (+15.200 Stellen oder +7,6 % p.a.). Solche Verschiebungen des Personals vom unmittelbaren Landesdienst in andere Bereiche fanden sowohl in West- als auch in Ostdeutschland statt. In Westdeutschland ging ein Teil der Beschäftigten in den mittelbaren Landesdienst (+15.000 oder +8,9 %

p.a.). In Ostdeutschland spielten Ausgliederungen von Aufgabenbereichen – und damit von Personal – in privatrechtlich organisierte Unternehmen eine größere Rolle (+300 oder +12,6 % p.a.).

Obwohl es aufgrund von Umstrukturierungen in der Organisation der Aufgabenerfüllung Verschiebungen des Personals gab, sparten die Länder sowohl in West- als auch in Ostdeutschland per Saldo seit 1993 jährlich 34.700 Stellen ein.

Die Gemeinden reduzierten ihre Stellen seit 1993 stärker als die Länder. Unter Einbeziehung der Zweckverbände und der „Ausgliederungen“ kürzten die Gemeinden bundesweit jährlich 40.200 Stellen (oder -2,3 % p.a.) (Abb. 53). Ausgliederungen in

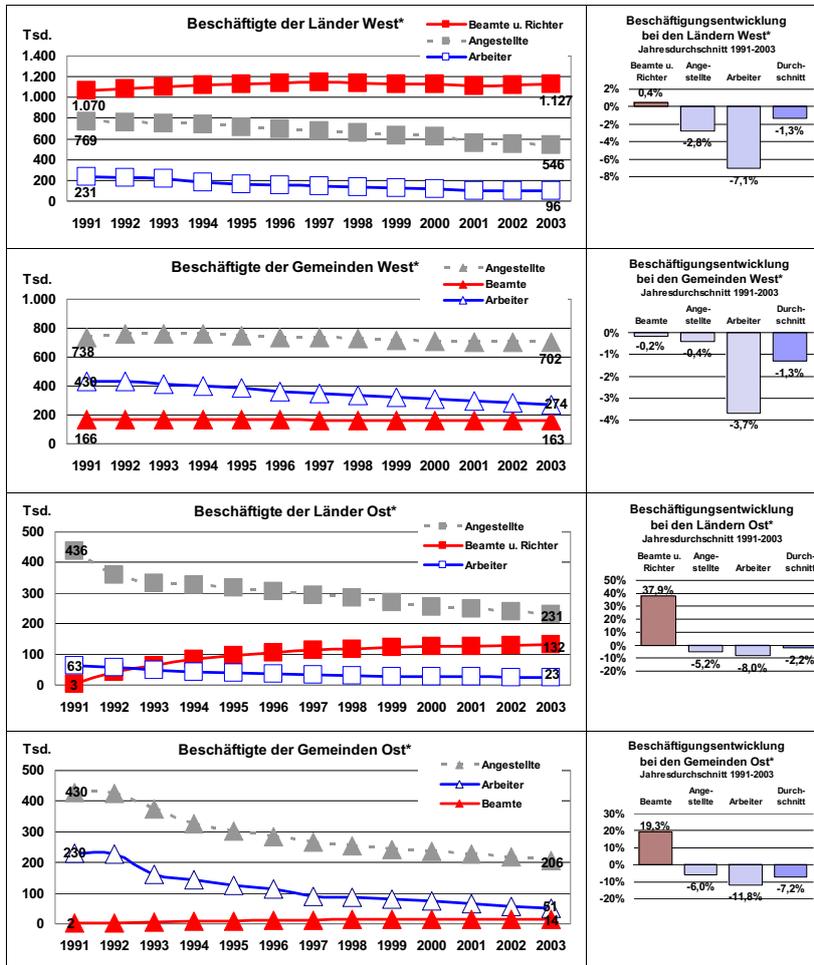


Abb. 51: Beschäftigte bei Ländern und Gemeinden in West- und Ostdeutschland und Entwicklung im Jahresdurchschnitt der Jahre 1991-2003
 * Kernhaushalte und Sonderrechnungen, Länder West einschließlich Stadtstaaten, jeweils per 30.6.
 Quelle: Berechnung des DStGB nach Angaben des Statistischen Bundesamtes.

Tabelle 4:
 Mitarbeiterstruktur in den west- und ostdeutschen **Gemeinden** – nach Dienstverhältnis

	1991		2003	
	Gemeinden West	Gemeinden Ost	Gemeinden West	Gemeinden Ost
	Anteil an der Gesamtzahl der Beschäftigten* in %			
Angestellte	55,3	65,0	61,6	76,0
Arbeiter	32,2	34,7	24,1	18,8
Beamte	12,4	0,3	14,3	5,2

* Im unmittelbaren öffentlichen Dienst (Kernhaushalte und Sonderrechnungen).
 Quelle: Berechnung des DStGB nach Angaben des Statistischen Bundesamtes.

Tabelle 5:
 Mitarbeiterstruktur in den west- und ostdeutschen **Ländern** – nach Dienstverhältnis

	1991		2003	
	Länder West	Länder Ost	Länder West	Länder Ost
	Anteil an der Gesamtzahl der Beschäftigten* in %			
Angestellte	37,1	86,9	30,9	59,8
Arbeiter	11,2	12,5	5,4	6,0
Beamte	51,7	0,6	63,7	34,2

* Im unmittelbaren öffentlichen Dienst (Kernhaushalte und Sonderrechnungen).
 Quelle: Berechnung des DStGB nach Angaben des Statistischen Bundesamtes.

privatrechtlich organisierte Unternehmen oder Zweckverbände spielten bei den Gemeinden jedoch eine deutlich größere Rolle als bei den Ländern. Bundesweit standen der Verringerung um jährlich -51.000 Beschäftigte in den Kernhaushalten und in den rechtlich unselbständigen Sonderrechnungen Personalzuwächse in den privatrechtlich organisierten Unternehmen und in den Zweckverbänden von insgesamt +10.900 Stellen gegenüber.

Ebenso wie bei den Ländern verlief auf der Gemeindeebene die Entwicklung in West- und Ostdeutschland gleichgerichtet. Im Westen wie im Osten Deutschlands spielten Ausgliederungen in privatrechtlich organisierte Unternehmen eine größere Rolle (West: +9.100 Stellen oder +6,1 % p.a., Ost: +1.300 Stellen oder +1,4 % p.a.). Auch gewannen in den ostdeutschen Gemeinden die Zweckverbände an Gewicht (+400 Stellen oder +5,4 % p.a.), wenn auch auf niedrigem Niveau.

Alles in allem belegen die Personalzahlen das Bemühen der ostdeutschen Gemeinden, Personal abzubauen und die Verwaltungen effizienter zu strukturieren. Sie verringerten stärker als die Gemeinden im Westen ihren Personalbestand (West: -1,1 % p.a., Ost: -5,5 % p.a.) (Abb. 53). Auf der Länderebene lassen sich im Osten anhand der „ganzheitlichen“ Zahlen – d.h. beim Blick über den Kernhaushalt und die Sonderrechnungen des unmittelbaren Landshaushalts hinaus – vergleichbare Konsolidierungen nicht erkennen. Bei den Ländern wurden – sowohl in West wie Ost – seit 1993 jährlich nur 1,5 Prozent der Stellen abgebaut. Die ostdeutschen Länder dürften damit auch künftig über Konsolidierungspotenzial im Personalbereich verfügen.

Die Gemeinden nehmen Personaleinsparungen dort vor, wo sie im Rahmen ihrer kommunalen Selbstverwaltung die größten Spielräume haben. Am geringsten sind die Spielräume dort, wo Aufgaben gesetzlich fixiert sind. Am größten sind sie in Bereichen mit hohem Grad kommunaler Selbstverwaltung und geringen gesetzlichen Vorgaben. So verwundert es nicht, dass die Kommunen in

den zurückliegenden Jahren knapper Kassen vor allem im Bereich Gesundheit, Sport und Erholung (-5,0 % p.a.) einsparten (Abb. 54). Hier wirken sich zwar Umwandlungen kommunaler Krankenhäuser in privatrechtliche Organisationsformen aus. Aber auch außerhalb der Krankenhäuser bauten die Kommunen massiv Stellen ab. Die Menschen spürten diese Einschnitte unmittelbar zum Beispiel in Form geringerer kommunaler Freizeitangebote.

Öffentliche Einrichtungen sowie der öffentliche Personennahverkehr waren ebenfalls relativ stark vom Personalabbau betroffen (ca. -4 % p.a.). Auch in Schulen und Kultureinrichtungen wurde der Rotstift angesetzt. Sollen kommunale Leistungen auch in Zukunft bedarfsgerecht angeboten werden, stößt der Personalabbau an natürliche Grenzen. Nur der Abbau von gesetzlichen Vorgaben in weiten Teilen der einzelnen kommunalen Aufgabenfelder kann künftig Spielräume schaffen und Personalabbau weiter ermöglichen.

5.4.2 Personalausgaben der Kommunen im Vergleich zu Bund und Ländern

Trotz Personalabbaus gelang es Bund, Ländern und Gemeinden nicht, die Personalausgaben zurückzuführen. Lediglich deren Wachstum konnte begrenzt werden. Seit 1991 entwickelten sich die Personalausgaben der Länder am dynamischsten (+2,7 % p.a.). Der Bund und die Gemeinden reduzierten den Anstieg ihrer Personalausgaben auf +0,7 Prozent bzw. +0,8 Prozent jährlich (Abb. 55).

Der Vollständigkeit halber müssten an dieser Stelle auch die Personalausgaben beziffert werden, die jährlich für die Beschäftigten in den ausgegliederten Einheiten anfallen (beispielsweise Hochschulen, Kliniken etc.). Diese werden jedoch in der Statistik nicht erfasst. Mangels vergleichbarer statistischer Daten muss der Haushaltsvergleich deshalb auf die Kernhaushalte und Sonderrechnungen beschränkt bleiben. Insofern dienen die Daten der Orientierung; die aufgezeigte Entwicklung veranschaulicht den Trend.

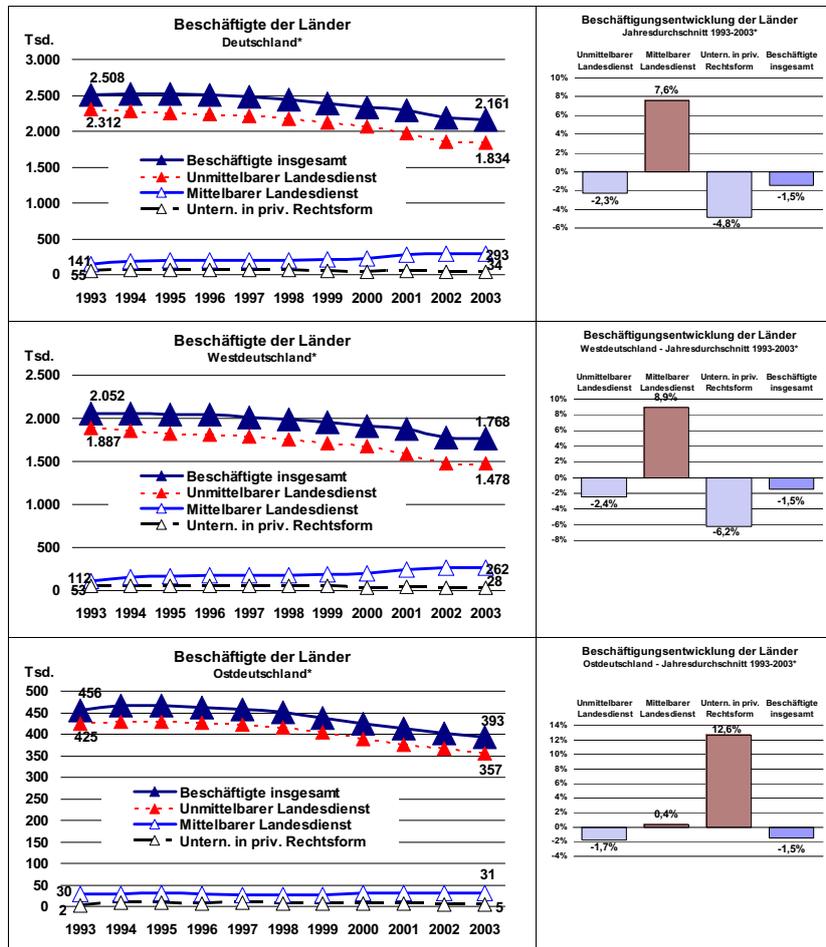


Abb. 52: Beschäftigte der Länder in West- und Ostdeutschland und Entwicklung im Jahresdurchschnitt der Jahre 1993 bis 2003
*Vollzeitäquivalent, Beschäftigte im unmittelbaren Landesdienst (Kernhaushalte und Sonderrechnungen), im mittelbaren Landesdienst und in ausgegliederten Einheiten, jeweils per 30.06.
Quelle: Berechnung des DStGB nach Angaben des Statistischen Bundesamtes.

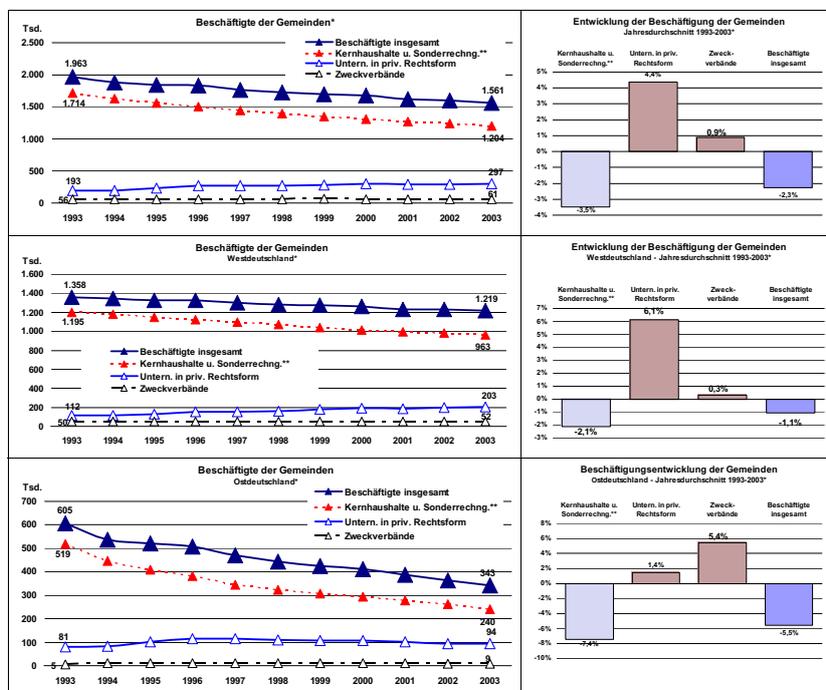


Abb. 53: Beschäftigte der Gemeinden in West- und Ostdeutschland und Entwicklung im Jahresdurchschnitt der Jahre 1993 bis 2003
* Vollzeitäquivalent, Beschäftigte in Kernhaushalten, Sonderrechng., Zweckverbänden, „Ausgliederungen“, jeweils per 30.06.
** Rechtlich unselbständige Einheiten mit kaufmännischem Rechnungswesen.
Quelle: Berechnung des DStGB nach Angaben des Statistischen Bundesamtes.

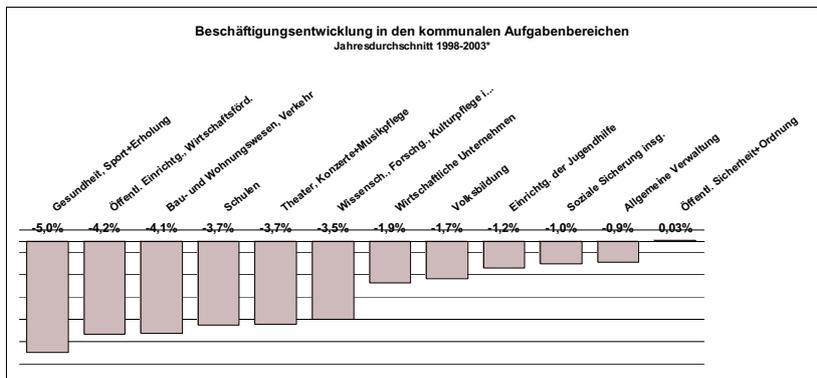


Abb. 54: Entwicklung der Beschäftigten der Kommunen in den einzelnen Aufgabenbereichen im Jahresdurchschnitt der Jahre 1998 bis 2003

* Kernhaushalte, Vollzeitäquivalent.

Quelle: Berechnung des DSTGB nach Angaben des Statistischen Bundesamtes.

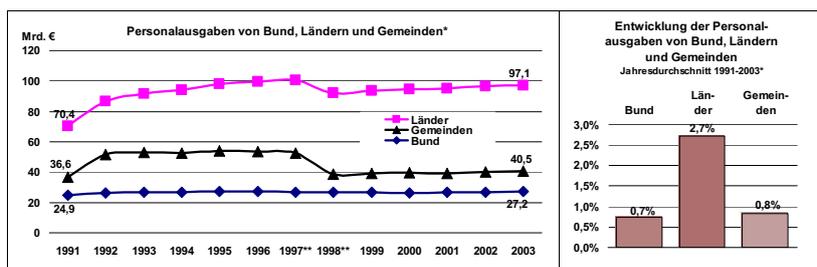


Abb. 55: Personalausgaben von Bund, Ländern und Gemeinden und Entwicklung im Jahresdurchschnitt der Jahre 1991 bis 2003

* Ohne Sondervermögen und Sozialversicherung.

** Bis 1997 einschließlich Krankenhäuser und Hochschulkliniken mit kfm. Rechnungswesen, ab 1998 ohne Krankenhäuser und Hochschulkliniken mit kfm. Rechnungswesen.

Quelle: Berechnung des DSTGB nach Angaben des Statistischen Bundesamtes.

Die Personalausgaben binden einen Großteil öffentlicher Gelder, die damit für andere Aufgaben nicht mehr zur Verfügung stehen. Deshalb kommt dem Personalabbau eine zentrale Rolle beim effizienten Einsatz knapper öffentlicher Mittel zu. Bund, Länder und Gemeinden haben in den zurückliegenden Jahren massive Konsolidierungsanstrengungen unternommen und Personal abgebaut. Ohne diese Anstrengungen hätte die Ausgabenentwicklung einen weitaus steileren Verlauf genommen (Abb. 56). Haushaltsdefizit und Netto-Kreditaufnahme wären höher ausgefallen; über die Zinszahlungen für zusätzliche Kredite würden sich die negativen Auswirkungen in den nächsten Haushaltsjahren fortpflanzen.

Trotz des Personalabbaus blieben und bleiben die finanziellen Spielräume eng begrenzt. Es wurden und werden nicht tatsächlich Mittel frei, die an anderer Stelle eingesetzt werden können, beispielsweise um Zukunftsinvestitionen etwa im Bildungsbereich zu finanzieren.

Leider bewegen sich die Personalausgaben nicht in gleichem Maße nach

unten wie die Personalzahlen. Zu hoch sind die Versorgungsleistungen, die die Gebietskörperschaften für ihre ehemaligen Mitarbeiter tragen. Denn unabhängig vom Personalbestand strapazieren die Pensionszahlungen an Beamte, Richter und Soldaten die öffentlichen Kassen sehr. Im West-Ost-Vergleich ergibt sich hinsichtlich der Versorgungsleistungen ein unterschiedliches Bild: Im Osten liegen die Pensionszahlungen für ehemalige Mitarbeiter auf noch niedrigerem Niveau und können deshalb vernachlässigt werden. Allerdings sind die Zahlungen der Ost-Länder im Rahmen des Anspruchs- und Anwartschaftsüberführungsgesetzes (AAÜG) in den letzten Jahren sprunghaft gestiegen (Bund und Ost-Länder erstatten der gesetzlichen Rentenversicherung einen Teil der Zahlungen an Rentner, die in DDR-Zeiten Ansprüche aus Zusatz- und Sonderversorgungssystemen erworben haben⁸). Im Jahr 1994 erstatteten die Ost-Länder nach dem AAÜG 770 Millionen Euro, im Jahr 2002 waren es bereits 2,6 Milliarden Euro. Ab dem Jahr 2005 ist mit

rückläufigen AAÜG-Erstattungen zu rechnen, da das Ausmaß an Einmalzahlungen (Erstattung rückwirkend geleisteter Rentenzahlungen als Folge gerichtlicher Entscheidungen) zurückgeht.

Die Versorgungslasten bergen gleichermaßen für Länder und Gemeinden in West und Ost erhebliche Haushaltsrisiken für die Zukunft.

Auch Tariferhöhungen sorgen dafür, dass die Früchte der Konsolidierungsanstrengungen durch Personalabbau eher klein ausfallen.

Dennoch spielt der Personalabbau für die Konsolidierung der öffentlichen Haushalte eine zentrale Rolle! Die zurückliegenden Konsolidierungsmaßnahmen sind ein wichtiger Grundstein für die aktuelle und künftige Handlungsfähigkeit der Gebietskörperschaften.

Der konsequente Personalabbau hat sich beim Bund (Abbau von Berufs- und Zeitsoldaten) und bei den Gemeinden (auch unter Berücksichtigung ausgegliederter Einheiten) noch am ehesten in Einsparungen niedergeschlagen. Die Gemeinden bauten seit 1991 jährlich -2,9 Prozent ihrer Stellen ab und konnten damit den jährlichen Ausgabenanstieg für Personal auf +0,8 Prozent begrenzen (Abb. 56).

Unter Einbeziehung der Krankenhäuser und Hochschulkliniken, die seit 1998 nicht mehr in den vorliegenden Daten enthalten sind, fiel freilich die aufgezeigte Dynamik der Personalausgaben bei Ländern und Gemeinden stärker aus.

5.4.3 Personalausgaben der Kommunen in West- und Ostdeutschland

Wegen der unterschiedlichen Voraussetzungen und Strukturen in West- und Ostdeutschland ist es sinnvoll, die Entwicklung der Personalausgaben im West-Ost-Vergleich zu betrachten: Seit 1998 gaben die westdeutschen Kommunen jährlich +1,4 Prozent zusätzlich für Personal aus, obwohl sie stetig ihr Personal reduzierten (Abb. 57). Allein den ostdeutschen Kommunen gelang es infolge überproportionalen Personalabbaus ihre Ausgaben zu senken.

⁸ Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, S. 417.

5.5 Zinsen

Der Verlauf der kommunalen Zinsausgaben wird durch zwei Entwicklungen geprägt. Zum einen hielten die Kommunen ihre Verschuldung am Kapitalmarkt stabil. Dazu waren sie infolge knapper Kassen und aufgrund der Restriktionen des gemeindlichen Haushaltsrechts gezwungen. Zum anderen setzt sich der Zinsverfall seit 1991 fast kontinuierlich fort – mit Tiefstständen in 1998 und 2003. Die Gemeinden profitierten vom niedrigen Zinsniveau und sicherten sich – vor allem Ende der neunziger Jahre – neue Finanzierungsmittel zu relativ günstigen Konditionen.

Ausgehend vom niedrigen Niveau des Jahres 2003 scheint eine Trendumkehr erreicht. Die Zinsausgabenentwicklung zeigt wieder nach oben (Abb. 58). Die Erwartungen gründen sich auf einer verstärkten Inanspruchnahme von Kassenkrediten sowie einem höheren Zinsniveau.

Um sich dauerhafte Haushaltsspielräume zu erschließen, betreiben die Kommunen weiterhin eine auf Schuldenabbau gerichtete Haushaltspolitik.

6 Verschuldung

Ein Indiz für die Lage der öffentlichen Haushalte ist der Schuldenstand. Anders als bei Bund und Ländern ist eine angespannte kommunale Finanzlage nicht primär an der Netto-Neuverschuldung am Kapitalmarkt zu erkennen. Es sind vielmehr die Kassenkredite, deren Anstieg ein alarmierendes Zeichen für die fehlende finanzielle Leistungsfähigkeit der Kommunen ist. Wie haben sich die Schulden der Kommunen entwickelt? Welchen Verlauf haben die Kassenkredite – als Indiz für fehlende finanzielle Leistungsfähigkeit – genommen, und welche Bedeutung haben Kassenkredite für die Kommunen im Vergleich zu Bund und Ländern?

6.1 Langfristige Verschuldung

Die öffentliche Hand hat ihre Verschuldung am Kapitalmarkt Jahr für Jahr ausgeweitet. Teilweise wurden neue Kredite aufgenommen, um fällige Kredite abzulösen oder gar um nur die

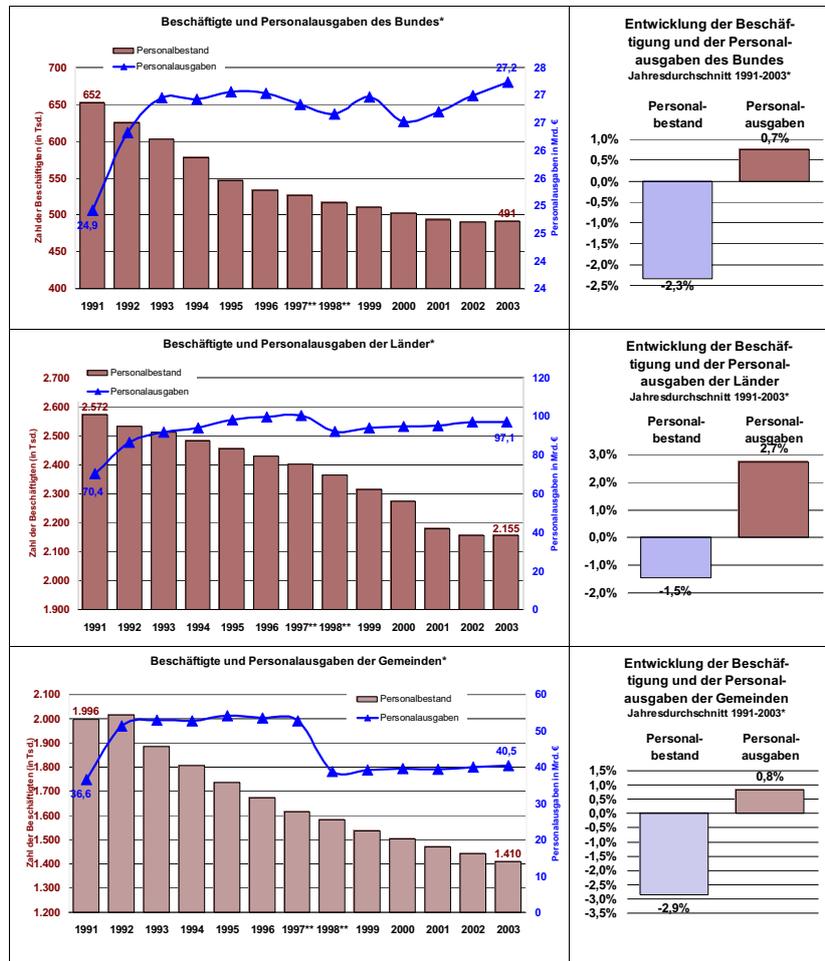


Abb. 56: Beschäftigte und Personalausgaben von Bund, Ländern, Gemeinden und Entwicklung im Jahresdurchschnitt der Jahre 1991-2003
 * Unmittelbarer öffentlicher Dienst ohne Sondervermögen und Sozialversicherung, Ausgaben einschließlich Versorgungs- und Fürsorgeleistungen.
 ** Bis 1997 einschließlich, ab 1998 ohne Personalausgaben der Krankenhäuser/Hochschulkliniken mit kaufmännischem Rechnungswesen.

Quelle: Berechnung des DStGB nach Angaben des Statistischen Bundesamtes.

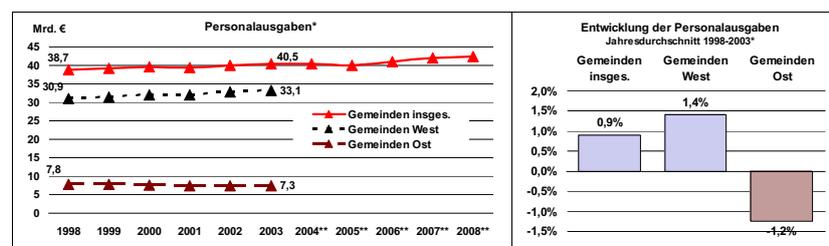


Abb. 57: Personalausgaben der Kommunen und Entwicklung im Jahresdurchschnitt der Jahre 1998 bis 2003
 * Ohne Stadtstaaten, ohne Ausgliederungen.
 ** Ab 2004 Schätzung (2004/2005 November-Schätzung 2004, 2006-2008 Mai-Schätzung 2004 des Finanzplanungsrates).

Quelle: Berechnung des DStGB nach Angaben des Statistischen Bundesamtes.

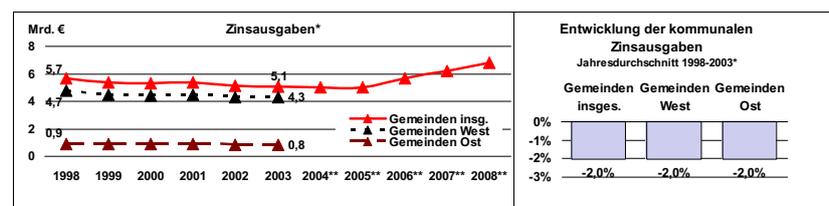


Abb. 58: Zinsausgaben der Kommunen und Entwicklung im Jahresdurchschnitt der Jahre 1998 bis 2003
 * Ohne Stadtstaaten.
 ** Ab 2004 Schätzung (2004/2005 November-Schätzung 2004, 2006-2008 Mai-Schätzung 2004 des Finanzplanungsrates).

Quelle: Berechnung des DStGB nach Angaben des Statistischen Bundesamtes und des Finanzplanungsrates.

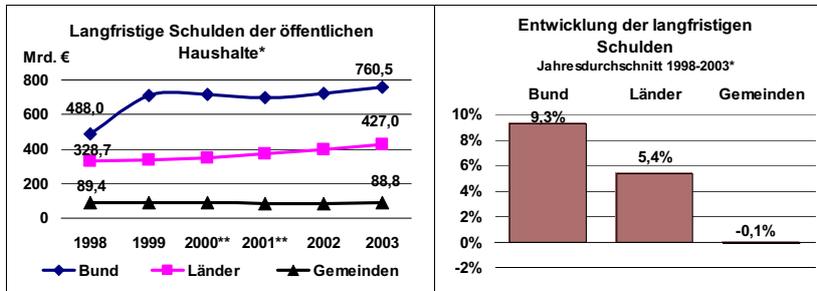


Abb. 59: Schulden der öffentlichen Haushalte am Kapitalmarkt sowie bei öffentlichen Haushalten und Entwicklung im Jahresdurchschnitt der Jahre 1998 bis 2003

* Jeweils per 31.12., Länder einschließlich Stadtstaaten.

** 2000 + 2001 Sondertilgungen des Bundes aus den Versteigerungserlösen der UMTS-Lizenzen.

Quelle: Berechnung des DStGB nach Angaben des Statistischen Bundesamtes.

laufenden Zinsen zu bedienen. Oftmals ist nur noch eine möglichst niedrige Netto-Neuverschuldung das Ziel.

Die langfristige Verschuldung der öffentlichen Haushalte am Kapitalmarkt wird auch als „ordentliche“ Verschuldung bezeichnet. Am Kapitalmarkt werden Kredite mit längerfristiger Laufzeit aufgenommen. Die Konditionen sind vergleichsweise günstig; Anschlussfinanzierungen werden seltener (mittel- bis langfristig) benötigt, was eine gewisse Planungssicherheit verschafft.

6.1.1 Langfristige Verschuldung der Kommunen im Vergleich zu Bund und Ländern

Am Jahresende 2003 waren Bund, Länder und Gemeinden bei ihren Gläubigern am Kapitalmarkt mit etwa 1.280 Milliarden Euro verschuldet. Die immensen Zinszahlungen, die für diese Summe jährlich von den öffentlichen Haushalten zu leisten sind, verhindern oft, Konsolidierungserfolge in echte Handlungsspielräume umzusetzen.

In der Entwicklung der Verschuldung am Kapitalmarkt tritt daher ganz deutlich die dramatische Situation der öffentlichen Finanzen zutage. Die Haushaltsdefizite von Bund und Ländern wurden und werden am Kapitalmarkt gedeckt. So erhöhte der Bund seine Kapitalmarktkredite seit 1998 um jährlich ca. neun Prozent, die Länder weiteten ihre Kapitalmarktkredite um gut fünf Prozent im Jahresdurchschnitt aus (Abb. 59). Die Kommunen hielten ihre Kapitalmarktverschuldung stabil auf dem Niveau von 1998, was jedoch nicht heißt, dass sie im Vergleich zu Bund und Ländern nicht auf Kredite zur Finanzierung ihrer Aufgaben angewiesen waren.

Grundsätzlich schlägt sich die kommunale Finanznot weniger in den Kapitalmarktschulden nieder. Der Griff nach zusätzlichen Kapitalmarktkrediten ist den Kommunen aufgrund haushaltsrechtlicher Restriktionen verwehrt. Ohne dauerhafte finanzielle Leistungsfähigkeit („freie Spitze“) dürfen keine „ordentlichen“ Kredite aufgenommen werden oder anders gesagt: Die Kommunen haben die aus der Kreditaufnahme resultierenden Verpflichtungen mit ihrer dauernden Leistungsfähigkeit in Einklang zu bringen. Diese Maßgabe zeigt Wirkung: in Zeiten knapper Kassen bauten die Kommunen ihre Schulden am Kapitalmarkt ab. Anders als Bund und Ländern ist ihnen der Gang zum Kreditmarkt verwehrt.

Im Gemeindehaushaltsrecht ist die jüngste Forderung des Bundesrechnungshofs nach einer „Schuldenbremse mit Biss“⁹ bereits umgesetzt. Der Bundesrechnungshof wies angesichts der steigenden Verschuldung kürzlich darauf hin, dass sich die Kopplung der zulässigen Netto-Neuverschuldung an die Investitionen in der Haushaltspraxis als ungeeignet erwiesen habe, eine wirksame Schuldenbegrenzung herzustellen.

Eine „Schuldenbremse mit Biss“ solle sich nach den Vorstellungen der Rechnungsprüfer an den Bestimmungen beispielsweise der Schweizer Bundesverfassung¹⁰ orientieren. „Der prinzipielle Verzicht auf einen Haushaltsausgleich durch Kreditaufnahme wäre ein wesentlicher Beitrag, um langfristig die Tragfähigkeit der öffentlichen Haushalte gerade im Hinblick auf die wachsenden intergenerativen Belastungen zu gewährleisten“, mahnen

die Prüfer. Deshalb solle der Haushaltsausgleich in wirtschaftlichen Normalzeiten ohne Kreditaufnahme möglich sein. Nur ausnahmsweise – etwa in Zeiten eines wirtschaftlichen Abschwungs – dürften Kredite aufgenommen werden, die innerhalb eines jeweils festzulegenden Zeitraums getilgt sein müssen.

Die „Schuldenbremse“, die die Prüfer für den Bund anmahnen, ist im Gemeindehaushaltsrecht bereits verankert und zeigt ihre Wirkung: in Zeiten knapper Kassen wurden die Kapitalmarktschulden nicht etwa erhöht, sondern per Saldo sogar zurückgeführt. Jedoch täuscht der Eindruck, die Gemeinden hätten ausgeglichene Haushalte. Die Gemeinden sind ebenso wie Bund und Länder seit Ende der neunziger Jahre mit rückläufigen Einnahmen konfrontiert, die sie – wegen gesetzlich vorgegebener Aufgaben- und Ausgabenverpflichtungen – nicht durch Ausgabenreduzierungen auffangen konnten. Um weiterhin die laufenden Ausgaben finanzieren zu können, griffen die Kommunen verstärkt auf den kurzfristigen Kassenkredit (6.2) zurück. Somit zwang die Finanzkrise die Städte und Gemeinden seit Ende der neunziger Jahre mehr und mehr, das sinnvolle Instrument der „Schuldenbremse“ zu umgehen.

6.1.2 Langfristige Verschuldung der Kommunen in West- und Ostdeutschland

Während im Bundesdurchschnitt die Kommunen ihre Kapitalmarktverschuldung bis heute etwa auf dem Niveau des Jahres 1998 hielten, lief die Entwicklung in West- und Ostdeutschland auseinander. Die ostdeutschen Kommunen hatten Ende 2003 etwa 120 Millionen Euro mehr Schulden als noch 1998; die westdeutschen Kommunen konnten in diesen fünf Jahren per Saldo ca. 730 Millionen Euro Schulden tilgen (Abb. 60).

6.2 Kurzfristige Verschuldung

Während es sich bei den Kapitalmarktkrediten um die sogenannten „ordentlichen“ Schulden handelt, sind die Kassenkredite für vorüberge-

⁹ Bundesrechnungshof, S. 86.

¹⁰ In Artikel 126 der Schweizer Bundesverfassung wurde im Jahr 2001 eine sogenannte Schuldenbremse eingeführt. Danach haben sich die Ausgaben grundsätzlich an den im jeweiligen Haushaltsjahr zur Verfügung stehenden ordentlichen Einnahmen zu orientieren. Bei Überschreiten sind die Mehrausgaben in den Folgejahren zu kompensieren.

hende Liquiditätsgänge vorgesehen. Streng genommen darf ein Kassenkredit nur zur Finanzierung eines Kassendefizits und nicht eines Haushaltsdefizits aufgenommen werden. Sie werden deshalb auch als Kassenverstärkungskredite bezeichnet, sollen die Liquidität im Haushaltsjahr sicherstellen und Schwankungen im Geldeingang im Laufe eines Haushaltsjahres ausgleichen. Kassenkredite sind eine Art Vorfinanzierung der im Haushaltsplan veranschlagten Einnahmen.

Kassenkredite dürfen nicht unerwähnt bleiben, wenn das Bild von der kommunalen Verschuldung vollständig sein soll. Denn Kassenkredite spielen für die Gemeinden eine erhebliche Rolle (Abb. 63, Seite 37). Anders als Bund und Ländern ist den Gemeinden der Zugang zum Kapitalmarkt bei fehlender Finanzausstattung haushaltsrechtlich verwehrt („Schuldenbremse“).

6.2.1 Kurzfristige Verschuldung der Kommunen im Vergleich zu Bund und Ländern

Angesichts der hohen Bedeutung der Kassenkredite für die Finanzierung der kommunalen Haushalte wiegt die verstärkte Inanspruchnahme dieses Finanzierungsinstrumentes für die Kommunen besonders schwer! Am Ende des Jahres 2003 waren die Kommunen mit 16 Milliarden Euro in Form von Kassenkrediten verschuldet (Abb. 61). Fünf Jahre zuvor waren es noch 5,8 Milliarden Euro; dies entspricht einem jährlichen Zuwachs von gut zwei Milliarden Euro oder gut +22 (!) Prozent.

Der Bund weitete seinen Bestand an Kassenkrediten seit 1998 um jährlich etwa eine Milliarde Euro aus (+31,8 % p.a.). Die Länder verzeichnen einen jährlichen Zuwachs von ca. +950 Millionen Euro (+16,8 % p.a.).

Die Entwicklung verdeutlicht, dass der formal kurzfristige Kassenkredit von den Kommunen inzwischen der Beschaffung dauerhafter Finanzierungsmittel für kommunale Aufgaben dient. Zum Teil werden sogar die Gehälter der Mitarbeiter über Kassenkredite finanziert. Schon längst hat der eigentliche Zweck des Kassenkre-

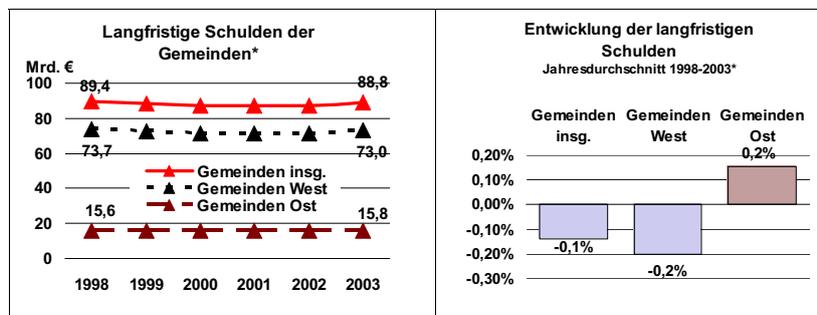


Abb. 60: Langfristige Schulden der Kommunen (Schulden am Kapitalmarkt und bei öffentlichen Haushalten) und Entwicklung im Jahresdurchschnitt der Jahre 1998 bis 2003
* Jeweils per 31.12., ohne Stadtstaaten.

Quelle: Berechnung des DStGB nach Angaben des Statistischen Bundesamtes.

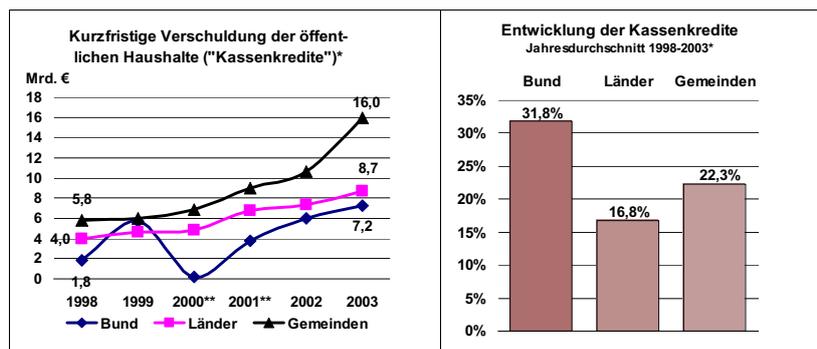


Abb. 61: Kurzfristige Schulden der öffentlichen Haushalte („Kassenkredite“) und Entwicklung im Jahresdurchschnitt der Jahre 1998-2003

* Jeweils per 31.12., Länder einschließlich Stadtstaaten.

** 2000 und 2001 Sondertilgungen des Bundes aus den Versteigerungserlösen der UMTS-Lizenzen.

Quelle: Berechnung des DStGB nach Angaben des Statistischen Bundesamtes.

redits auf kommunaler Ebene faktisch keine Bedeutung mehr. Entgegen dem gesetzgeberischen Grundgedanken, mit dem Kassenkredit nur ein vorübergehendes Kassendefizit auszugleichen, finanzieren zahlreiche Kommunen inzwischen ihre Haushaltsdefizite über Kassenkredite.

Festzuhalten ist: In eine umfassende Beurteilung der kommunalen Finanzlage ist die Entwicklung der Kassenkredite wegen der überproportionalen Bedeutung für die kommunale Ebene unbedingt einzubeziehen. Ein Blick nur auf die „ordentlichen“ Schulden am Kapitalmarkt greift zu kurz!

6.2.2 Kurzfristige Verschuldung der Kommunen in West- und Ostdeutschland

Die westdeutschen Kommunen weiteten ihre Kassenkredite seit 1998 jährlich um durchschnittlich +1,9 Milliarden Euro (+22 % p.a.) aus (Abb. 62). In den ostdeutschen Kommunen verlief die Entwicklung etwas schneller, jedoch auf niedrigerem Niveau: Jährlich kamen seit 1998 Kassenkredite im Wert von 150 Millionen Euro dazu (+26,6 % p.a.).

6.3 Gesamtverschuldung

Entsprechend der unterschiedlichen Bedeutung von Kapitalmarkt- und Kassenkredit für die öffentlichen Haushalte sind stets beide Kreditarten zu betrachten. Während beim Bund auf einen Euro Schulden am Kapitalmarkt ein Euro-Cent und bei den Ländern zwei Euro-Cent an kurzfristigen Kassenkrediten hinzukommen, müssen die Kommunen sogar 18 Euro-Cent zu ihren Kapitalmarktschulden hinzurechnen, um ein vollständiges Bild ihrer Gesamtverschuldung zu erhalten (Abb. 63). Angesichts des steigenden Trends der kommunalen Kassenkredite ist damit zu rechnen, dass die Schere zwischen Bund und Ländern einerseits und den Kommunen andererseits immer größer wird. Mit steigender Bedeutung der Kassenkredite fallen immer mehr kommunale Schulden aus der Statistik („ordentliche“ Schulden) heraus und werden beim Vergleich mit Bund und Ländern vernachlässigt.

Festzuhalten ist: Die Verschuldungssituation der öffentlichen Haushalte kommt nicht ohne einen Blick auf die Kassenkredite aus. Kassenkredite

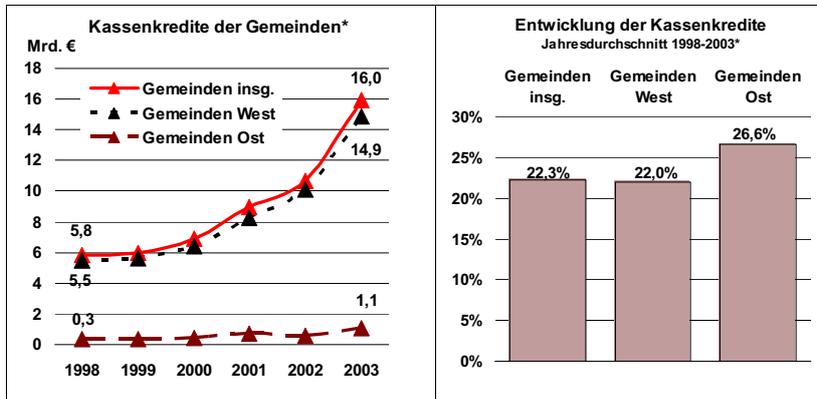


Abb. 62: Kassenkredite der Kommunen und Entwicklung im Jahresdurchschnitt der Jahre 1998 bis 2003
* Jeweils per 31.12., ohne Stadtstaaten.

Quelle: Berechnung des DStGB nach Angaben des Statistischen Bundesamtes.

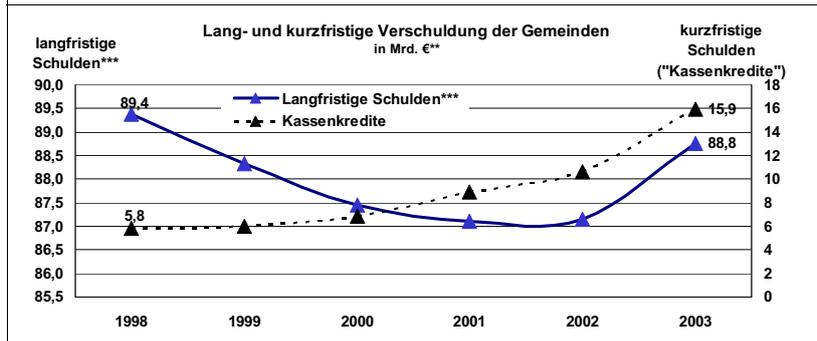
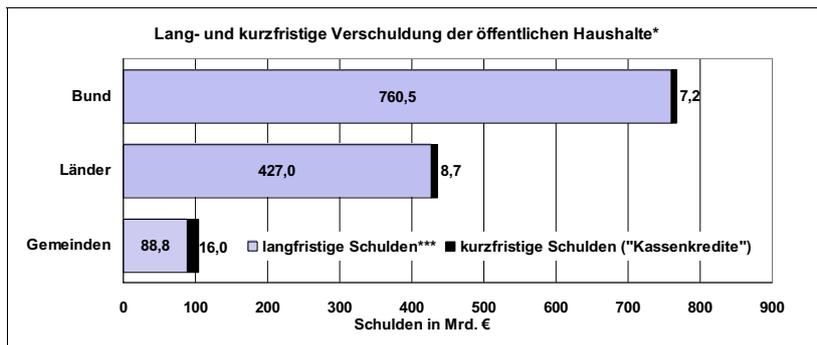


Abb. 63: Lang- und kurzfristige Schulden der öffentlichen Haushalte

* Per 31.12.2003, Länder einschließlich Stadtstaaten.

** Ohne Stadtstaaten.

*** Langfristige Schulden: Kreditmarktschulden i.w.S. sowie Schulden bei öffentlichen Haushalten.

Quelle: Darstellung des DStGB nach Angaben des Statistischen Bundesamtes.

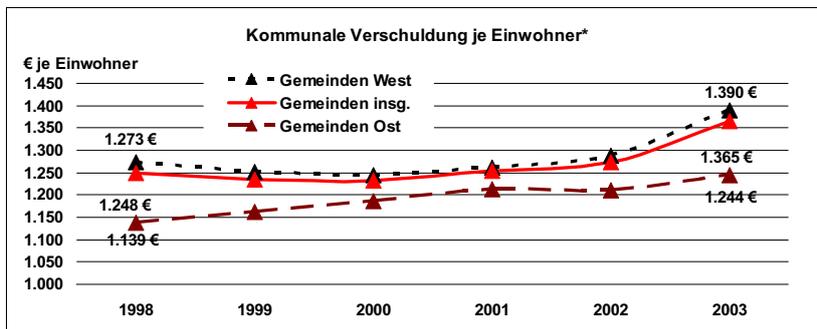


Abb. 64: Pro-Kopf-Verschuldung der Kommunen (lang- und kurzfristige Schulden)

* Schulden und Einwohner jeweils per 31.12.

Quelle: Berechnung des DStGB nach Angaben des Statistischen Bundesamtes.

sind ein wichtiger Indikator für die Beurteilung der kommunalen Finanzsituation. Ihr Verlauf der letzten Jahre ist Beleg für die zunehmend angespannte Haushaltslage der

Kommunen. Der Kassenkredit ist als formal kurzfristiger Kredit oftmals der einzige Ausweg zur Finanzierung laufender Ausgaben. Während die Kapitalmarktkredite der Kommunen

seit 1998 weitgehend stabil geblieben sind, haben sich die Kassenkredite fast verdreifacht (Abb. 63).

6.4 Kommunale Verschuldung je Einwohner

Im Durchschnitt waren die Kommunen am Ende des Jahres 2003 mit 1.365 Euro je Einwohner verschuldet. Dies waren 116 Euro mehr als noch Ende 1998 (Abb. 64). Die kommunalen Schulden je Einwohner stiegen seit 1998 im Westen um 117 Euro auf 1.390 Euro, im Osten um 105 Euro auf 1.244 Euro.

7 Quellenverzeichnis

- **Arbeitskreis Steuerschätzungen:** Prognose zur Entwicklung des Steueraufkommens bis 2008, Mai und November 2004.
- **Bundesrechnungshof:** Bemerkungen 2004 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes, November 2004.
- **Finanzplanungsrat:** Eckwerte zur Entwicklung der öffentlichen Haushalte bis 2008, Juni und November 2004.
- **Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung:** Jahresgutachten 2004/05: Erfolge im Inland – Herausforderungen im Ausland, November 2004.
- **Statistisches Bundesamt (a):** Bevölkerung Deutschlands bis 2050, 10. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung, Juni 2003.
- **Statistisches Bundesamt (b):** 2. Bericht: Pflegestatistik 2001, Pflege im Rahmen der Pflegeversicherung, Ländervergleich: Pflegebedürftige, September 2003.
- **Statistisches Bundesamt (c):** Kindertagesbetreuung in Deutschland, Einrichtungen, Plätze, Personal und Kosten 1990 bis 2002, März 2004.
- Weitere periodisch erscheinende Veröffentlichungen des **Statistischen Bundesamtes** aus den Bereichen **Finanzen und Steuern, Kinder- und Jugendhilfe, Sozialhilfe, Pflege** sowie **Bevölkerung**.

Bisher in dieser Reihe erschienen

Nº 47	Gemeinden sagen Ja zu Kindern – Konzepte und Maßnahmen für mehr Kinder- und Familienfreundlichkeit in Städten und Gemeinden	6/2005
Nº 46	Zukunft der Kommunen	5/2005
Nº 45	Neustart in der Arbeitsmarktpolitik fortsetzen Bilanz 2004 und Ausblick 2005 der deutschen Städte und Gemeinden“	1-2/2005
Nº 44	„Die Kommunen sind nicht die Kolonien des Staates“ Beiträge von Dr. Wulf Haack aus 25 Jahren Tätigkeit im Deutschen Städte- und Gemeindebund (nur Online-Version)	12/2004
Nº 43	Auslegungshilfe zu den wegerechtlichen Bestimmungen im neuen Telekommunikationsgesetz	12/2004
Nº 42	Stadt macht Schule	10/2004
Nº 41	Das BauGB 2004 – Eine Arbeitshilfe für die kommunale Praxis	9/2004
Nº 40	Genossenschaften – Miteinander von Bürgern, örtlicher Wirtschaft und Kommunen	9/2004
Nº 39	Interkommunale Zusammenarbeit	7-8/2004
Nº 38	Saubere Kommune – Rote Karte gegen den wilden Müll	7-8/2004
Nº 37	Stadt und Verkehr – 100 Leitsätze zur Verkehrsgestaltung in Städten und Gemeinden	4/2004
Nº 36	Kommunale Auftragsvergabe Grundlagen, Vergabeverfahren, Rechtsschutz	3/2004
Nº 35	„Nach der Reform ist vor der Reform – Bilanz 2003 und Ausblick 2004 der deutschen Städte und Gemeinden“	1-2/2004
Nº 34	Cross-Border-Leasing – Ein Weg mit Risiken	12/2003
Nº 33	Kommune schafft Sicherheit – Trends und Konzepte kommunaler Sicherheitsvorsorge	12/2003
Nº 32	Neustart in der Sozialpolitik	11/2003
Nº 31	Korruptionsprävention bei der öffentlichen Auftragsvergabe Manipulation verhindern, Korruption bekämpfen	5/2003
Nº 30	Neue Wege der Tourismusfinanzierung vor Ort mit der Leistungskarte	4/2003
Nº 29	Bilanz 2002 und Ausblick 2003	1-2/2003
Nº 28	Public-Private-Partnership – Neue Wege in Städten und Gemeinden	12/2002
Nº 27	Erwartungen der Städte und Gemeinden an den neuen Bundestag und die neue Bundesregierung – Auszüge aus der Koalitionsvereinbarung	11/2002
Nº 26	Kommunal Finanzen auf Talfahrt Daten und Fakten des Jahres 2001	10/2002
Nº 25	Planungsrechtliche Steuerung von Windenergieanlagen durch Städte und Gemeinden	7-8/2002
Nº 24	Erwartungen der Städte und Gemeinden an den neuen Bundestag und die neue Bundesregierung	6/2002
Nº 23	Der Erschließungsvertrag nach § 124 BauGB	4/2002
Nº 22	Bilanz 2001 und Ausblick 2002: Daten – Fakten – Hintergründe	1-2/2002
Nº 21	eVergabe öffentlicher Aufträge Chancen, Verfahren und Lösungen	11/2001



DStGB

Deutscher Städte-
und Gemeindebund

Marienstraße 6 · 12207 Berlin
Telefon 030.773 07.0 · Telefax 030.773 07.200
E-Mail dstgb@dstgb.de
www.dstgb.de

Verlag WINKLER & STENZEL GmbH
Postfach 1207 · 30928 Burgwedel
Telefon 05139.8999.0 · Telefax 05139.8999.50
E-Mail info@winkler-stenzel.de
www.winkler-stenzel.de