

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.

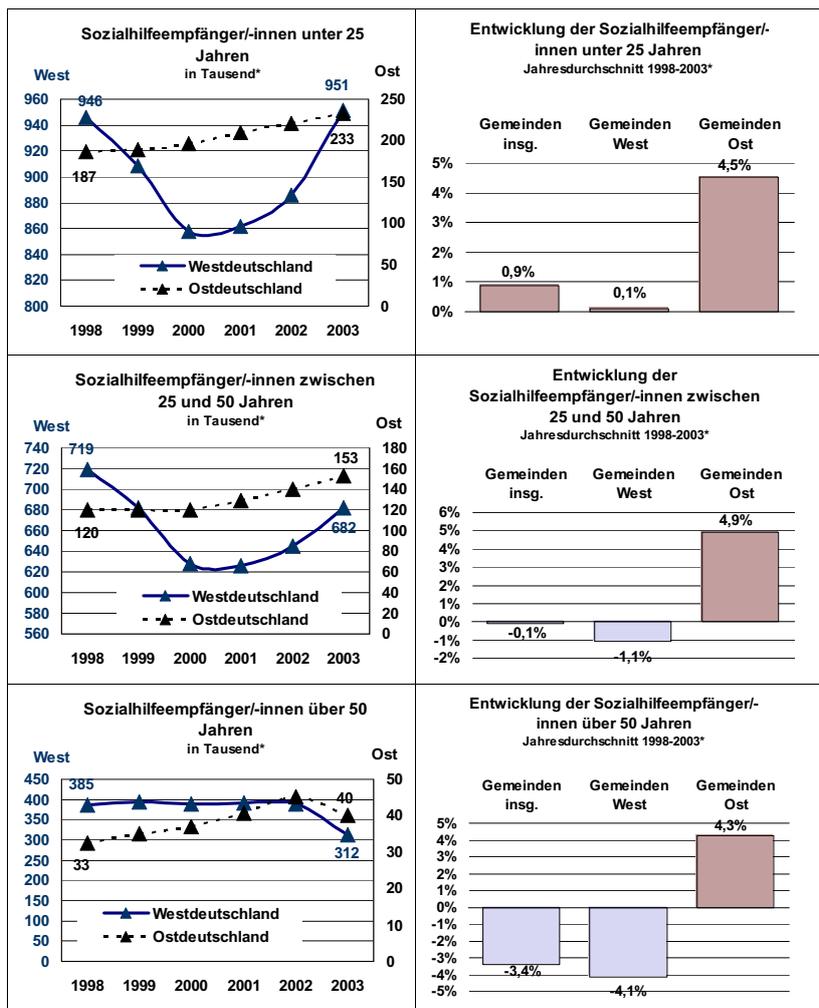


Abb. 28: Zahl der Sozialhilfeempfänger/-innen Entwicklung im Jahresdurchschnitt der Jahre 1998 bis 2003
* Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen, jeweils per 31.12., ohne Stadtstaaten.
Quelle: Berechnung des DStGB nach Angaben des Statistischen Bundesamtes.

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 Bestimmungsgröße für die Entwicklung der kommunalen Sozialausgaben geworden: Die klassische Sozialhilfe, die gemeinhin mit kommunaler Zustän-

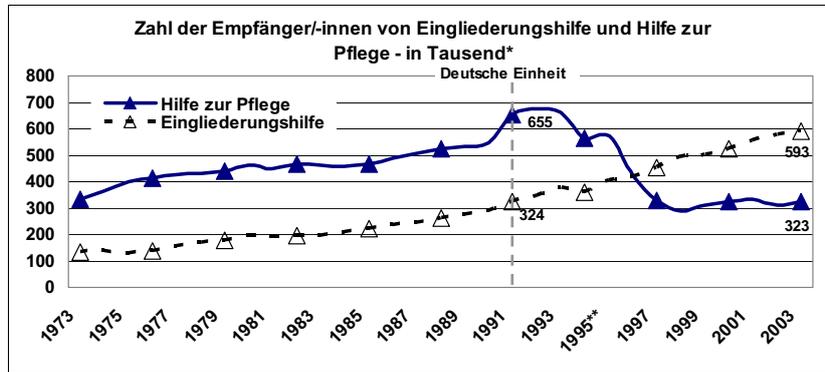


Abb. 29: Zahl der Empfänger/-innen von Hilfe zur Pflege und Eingliederungshilfe
 * Außerhalb und innerhalb von Einrichtungen, jeweils im Laufe des Berichtsjahres, einschließlich Stadtstaaten, bis 1990 früheres Bundesgebiet, ab 1991 Deutschland.
 ** 1994 ohne Hamburg und Bremen, mit lückenhaften Angaben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

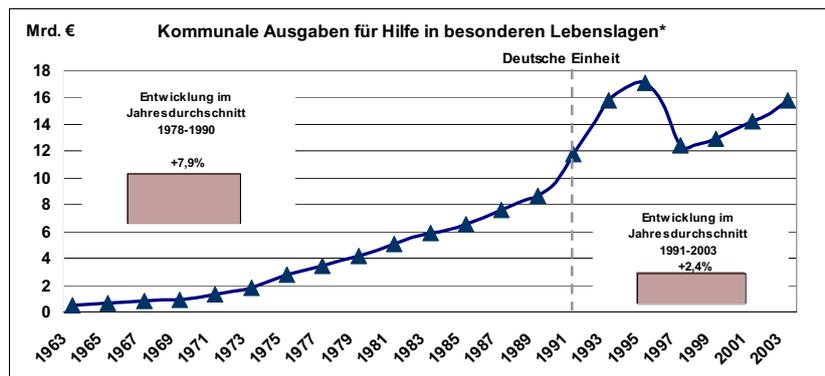


Abb. 30: Kommunale Ausgaben für Hilfe in besonderen Lebenslagen und Entwicklung im Jahresdurchschnitt der Jahre 1978 bis 1990 sowie 1991 bis 2003
 * Deutschland einschließlich Stadtstaaten.
 Quelle: Darstellung und Berechnung des DSTGB nach Angaben des Statistischen Bundesamtes.

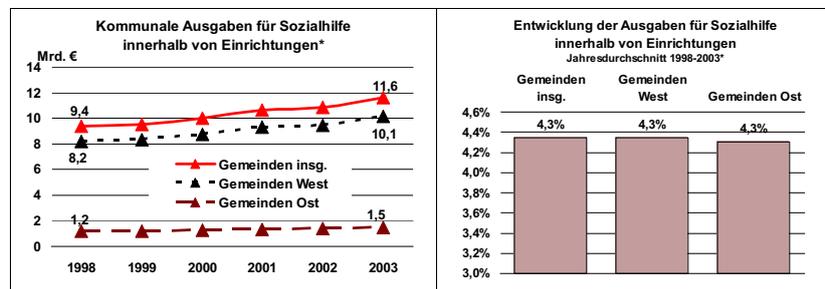


Abb. 31: Kommunale Ausgaben für Hilfe in besonderen Lebenslagen und Entwicklung im Jahresdurchschnitt der Jahre 1978 bis 1990 sowie 1991 bis 2003
 * Deutschland einschließlich Stadtstaaten.
 Quelle: Darstellung und Berechnung des DSTGB nach Angaben des Statistischen Bundesamtes.

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

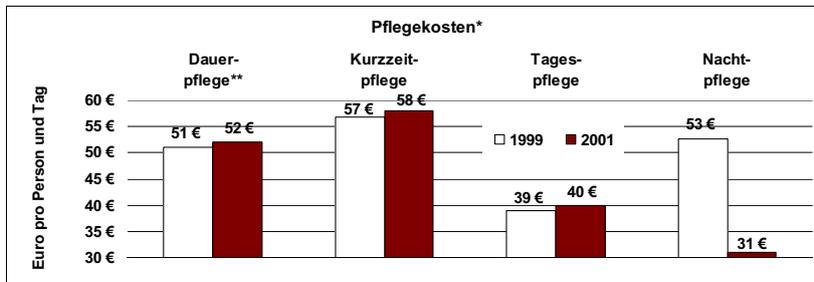


Abb. 32: Durchschnittliche Kosten für Pflegeleistungen 1999 und 2001
 * Jeweils durchschnittliche Vergütung für Pflegeleistungen in den Pflegeklassen 1 bis 3.
 ** Vollstationäre Dauerpflege.

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

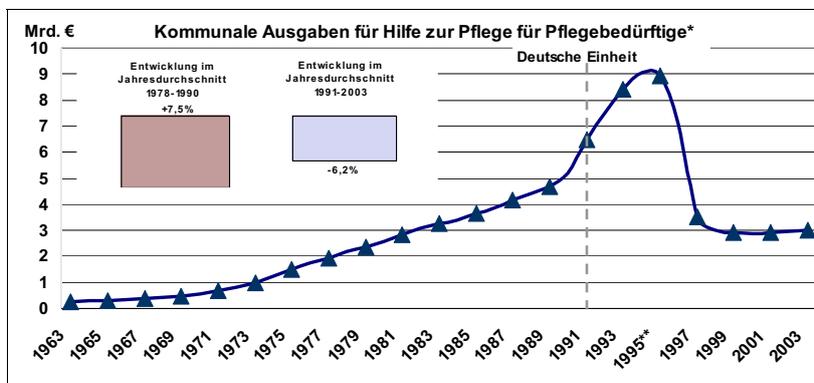


Abb. 33: Kommunale Ausgaben für Leistungen im Rahmen der Hilfe zur Pflege
 * Außerhalb und innerhalb von Einrichtungen, jeweils im Laufe des Berichtsjahres, einschließlich Stadtstaaten, bis 1990 früheres Bundesgebiet, ab 1991 Deutschland.
 ** 1994 ohne Hamburg und Bremen, mit lückenhaften Angaben für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

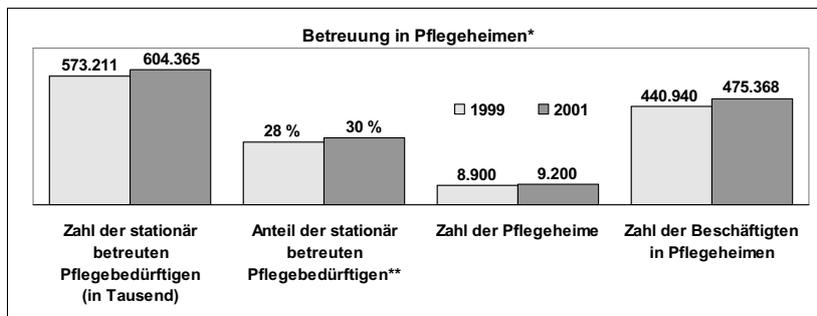


Abb. 34: Betreuung in Pflegeheimen 1999 und 2001 im Vergleich
 * Deutschland einschließlich Stadtstaaten.
 ** In % der Gesamtzahl der Pflegebedürftigen (in ambulanter und stationärer Pflege).
 Quelle: Darstellung des DStGB nach Angaben des Statistischen Bundesamtes.

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.

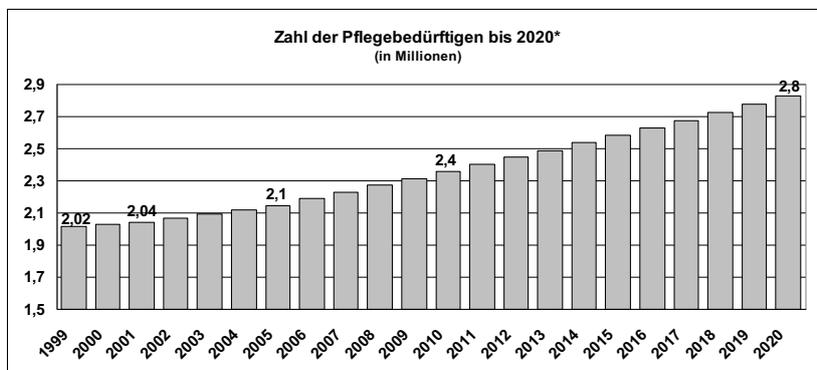


Abb. 35: Vorausberechnung der Zahl der Pflegebedürftigen bis 2020
 * Pflegebedürftige die den Pflegestufen I bis III zugeordnet wurden, Deutschland.
 Quelle: Darstellung des DStGB nach Angaben des Statistischen Bundesamtes.

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

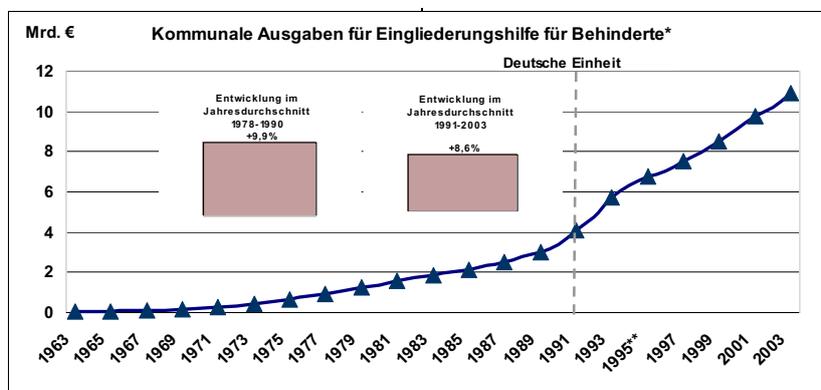


Abb. 36: Kommunale Ausgaben für Leistungen im Rahmen der Eingliederungshilfe für Behinderte
 * Außerhalb und innerhalb von Einrichtungen, jeweils im Laufe des Berichtsjahres, einschließlich Stadtstaaten, bis 1990 früheres Bundesgebiet, ab 1991 Deutschland.
 ** 1994 ohne Hamburg und Bremen, mit lückenhaften 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.

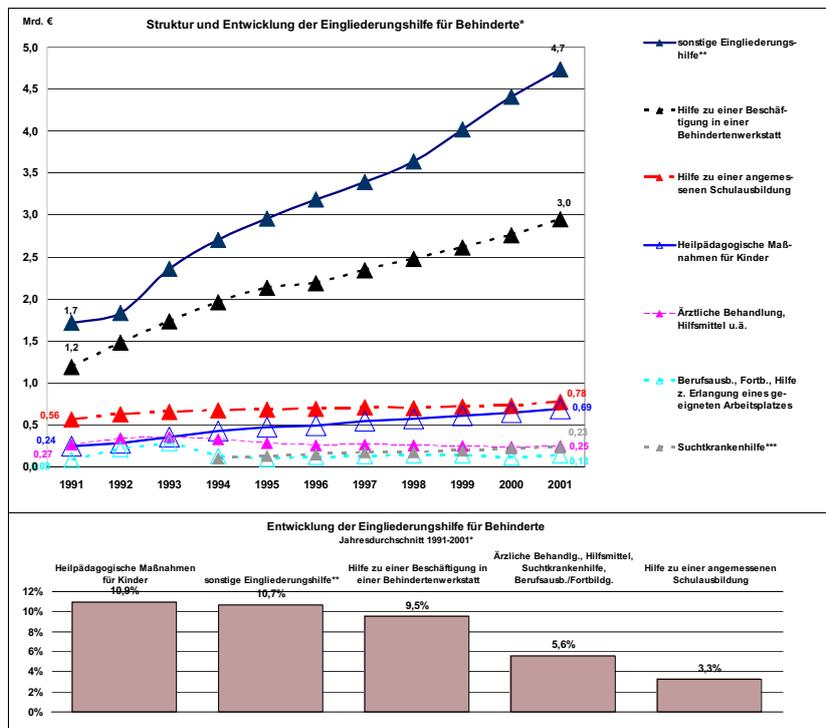


Abb. 37: Ausgaben der Kommunen für Leistungen im Rahmen der Eingliederungshilfe für Behinderte und Entwicklung im Jahresdurchschnitt der Jahre 1991 bis 2001
* Einschließlich Stadtstaaten.
** Vor allem betreutes Wohnen in Heimen.
*** Erst seit 1994.

Quelle: Berechnung des DstGB nach Angaben des Statistischen Bundesamtes.

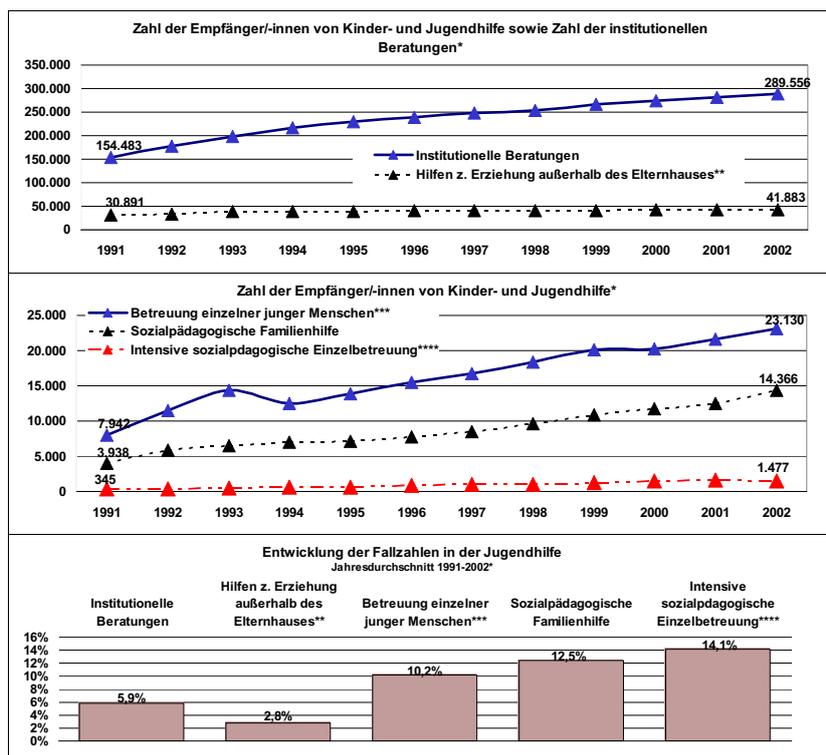


Abb. 38: Zahl der Empfänger/-innen von Kinder- und Jugendhilfe sowie Zahl der institutionellen Beratungen und Entwicklung im Jahresdurchschnitt der Jahre 1991 bis 2002
* Beendete Hilfen, einschließlich Stadtstaaten.
** Darin enthalten sind: Erziehung in einer Tagesgruppe, Vollzeitpflege in einer anderen 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.

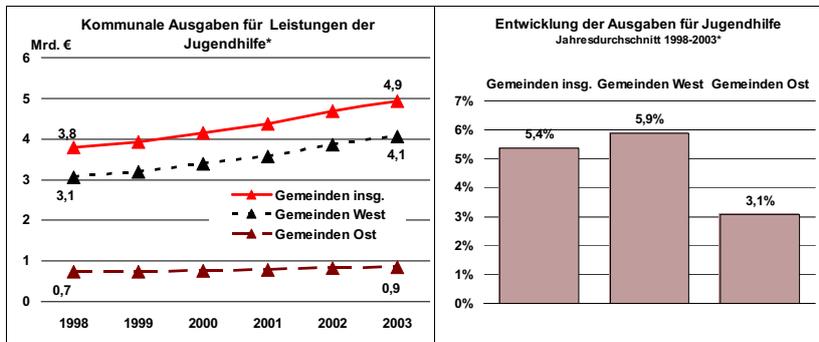


Abb. 39: Kommunale Ausgaben für Jugendhilfe
* Ohne Stadtstaaten, Ausgaben für Leistungen der Jugendhilfe nach dem KJHG (innerhalb und außerhalb von Einrichtungen), ohne Betriebskosten für Einrichtungen und Personal im Jugendhilfebereich, Kassenstatistik.

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.

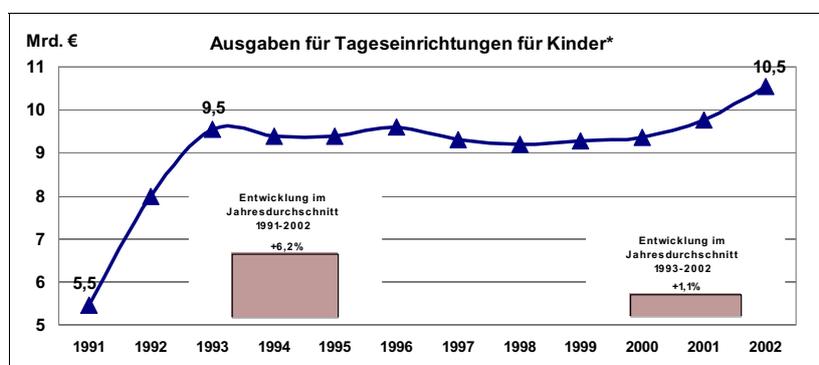


Abb. 40: Ausgaben der Kommunen für Kindertagesstätten
* Einschließlich Stadtstaaten, einschließlich Betriebskosten der Einrichtungen und Personalkosten für Erzieher/-innen, ohne Personalkosten der Jugendhilfeverwaltung.

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

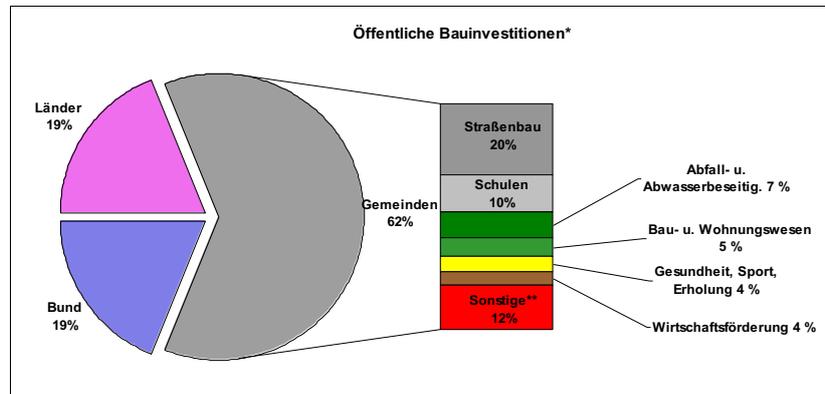


Abb. 41: Öffentliche Bauinvestitionen
 * Öffentliche Bauinvestitionen insgesamt: 29,6 Mrd. Euro, Angaben für das Jahr 2001, Abweichungen in der Summe sind rundungsbedingt.
 ** Wirtschaftliche Unternehmen: 2,5 % (v.a. Versorgungs-/Verkehrsunternehmen), Soziale Sicherung: 2,2 %, Wissenschaft, Forschung, 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.

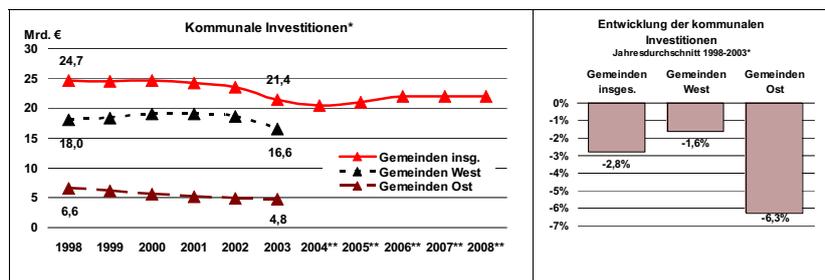


Abb. 42: Investitionsausgaben der Kommunen (Bau- und Sachinvestitionen)
 * Ohne Stadtstaaten.
 ** Ab 2004 Schätzung (2004/2005 November-Schätzung 2004, 2006-2008 Mai-Schätzung 2004 des Finanzplanungsrates).

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

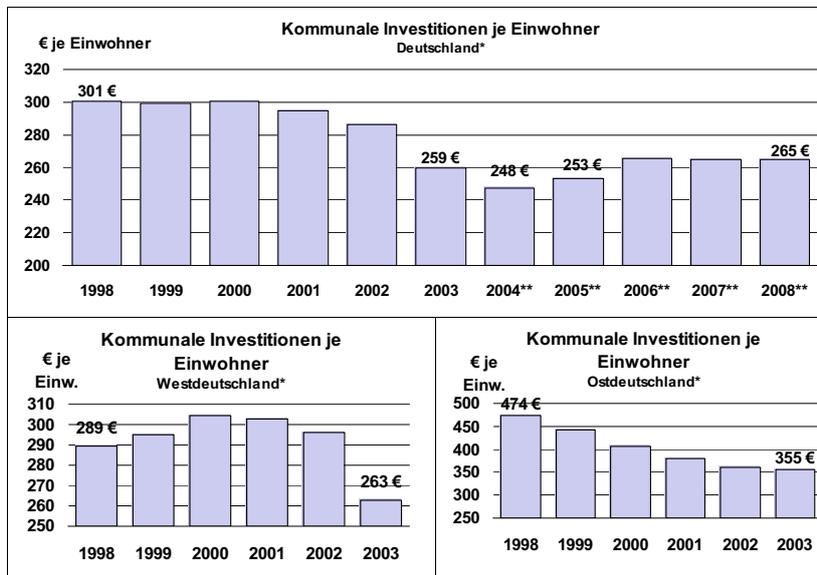


Abb. 43: Investitionsausgaben der Kommunen je Einwohner
 * Ohne Stadtstaaten, Einwohner jeweils per 31.12.
 ** Ab 2004 Schätzung (2004/2005 November-Schätzung 2004, 2006-2008 Mai-Schätzung 2004 des Finanzplanungsrates).
 Quelle: Berechnung des DSTGB nach Angaben des Statistischen Bundesamtes und des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

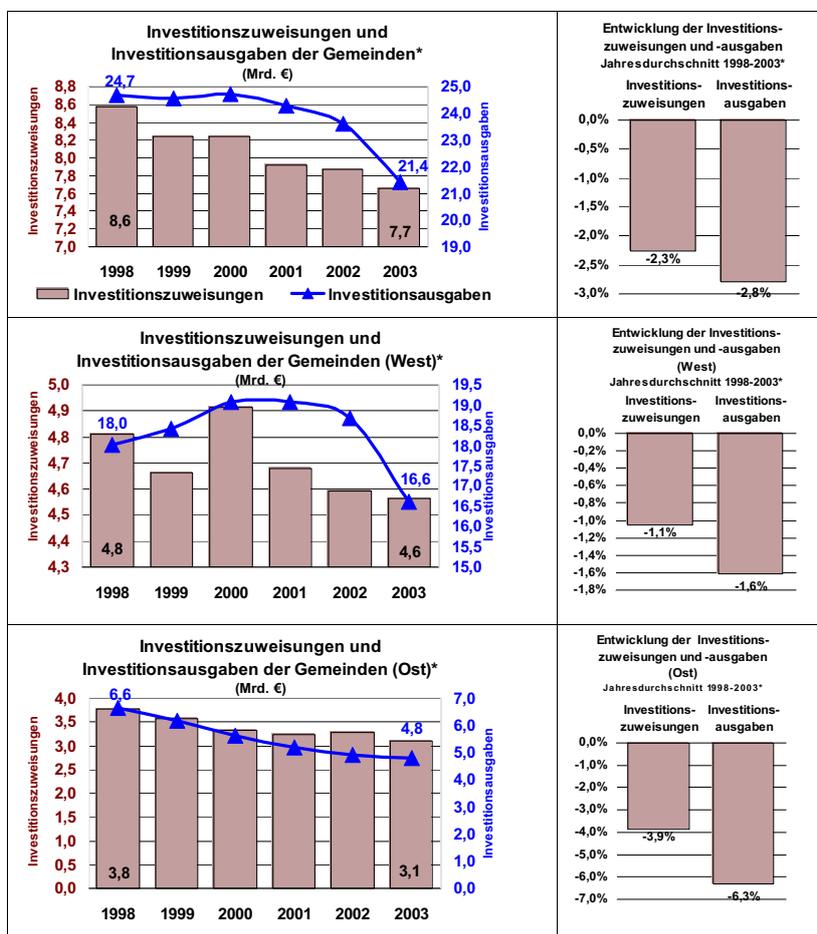


Abb. 44: Investitionszuweisungen der Länder und Ausgaben für kommunale Investitionen
 * Ohne Stadtstaaten.
 Quelle: Darstellung des DSTGB nach Angaben des Statistischen Bundesamtes.

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 Schief lagen 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.

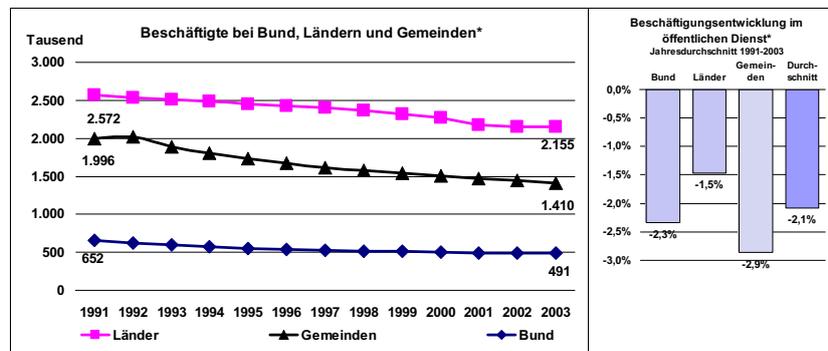


Abb. 45: Zahl der Beschäftigten im unmittelbaren öffentlichen Dienst und Entwicklung im Jahresdurchschnitt der Jahre 1991 bis 2003

* 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.

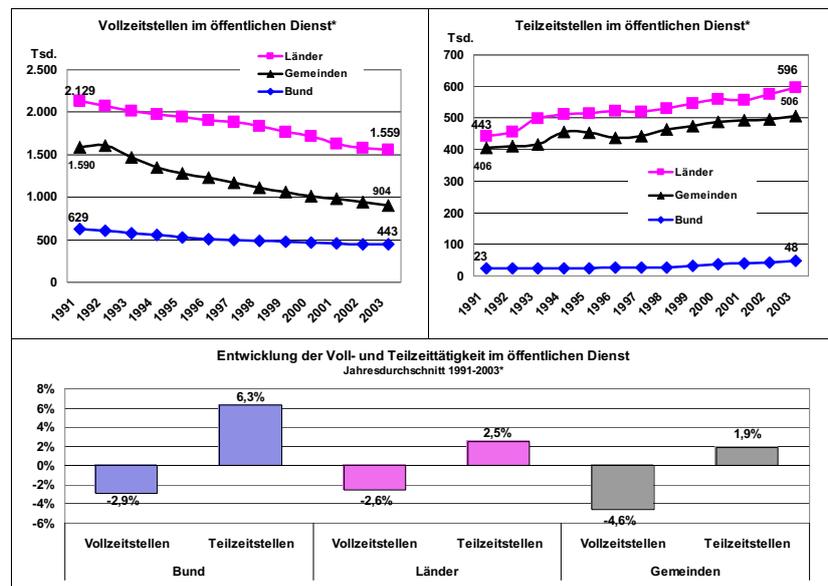


Abb. 46: Zahl der Voll- und Teilzeitbeschäftigten bei Bund, Ländern, Kommunen und Entwicklung im Jahresdurchschnitt der Jahre 1991-2003

* 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

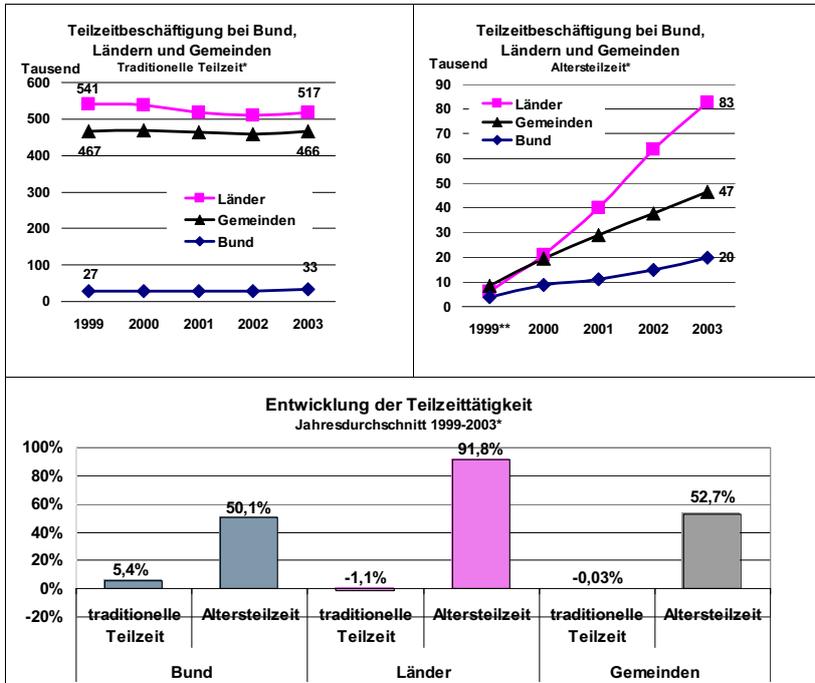


Abb. 47: Zahl der Teilzeitbeschäftigten im unmittelbaren öffentlichen Dienst und Entwicklung im Jahresdurchschnitt der Jahre 1999 bis 2003
 * Kernhaushalte und Sonderrechnungen, Länder einschließlich Stadtstaaten, jeweils per 30.06.
 ** 1999: Bund: 3.927, Länder 6.103 und Gemeinden 8.564 Beschäftigte 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 Personalkosten 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.).

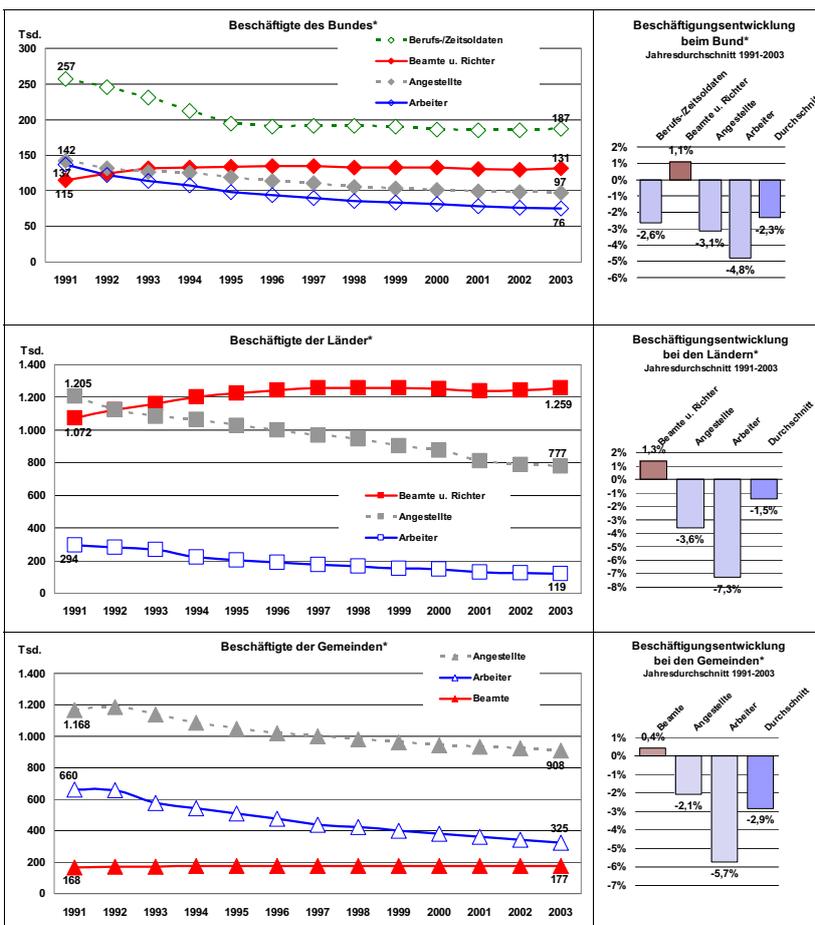


Abb. 48: Beschäftigte bei Bund, Ländern und Gemeinden (nach Dienstverhältnis) und Entwicklung im Jahresdurchschnitt der Jahre 1991 bis 2003
 * Kernhaushalte und Sonderrechnungen (unmittelbarer öffentlicher Dienst), Länder West einschließlich Stadtstaaten, jeweils per 30.6.
 Quelle: Berechnung des DSTGB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

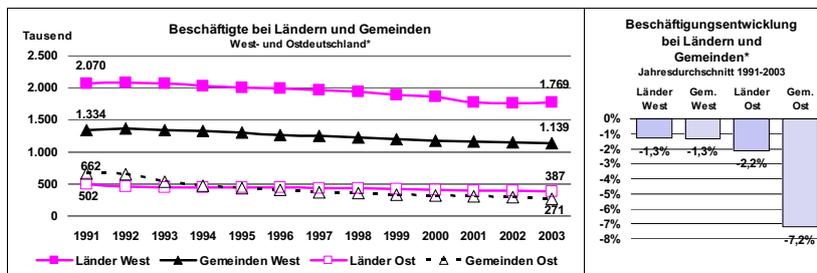


Abb. 49: Zahl der Beschäftigten bei Ländern und Kommunen in West- und Ostdeutschland und Entwicklung im Jahresdurchschnitt der Jahre 1991 bis 2003
* Kernhaushalte und Sonderrechnungen, alte Länder einschließlich Stadtstaaten, jeweils per 30.06.
Quelle: Berechnung des DStGB nach Angaben des Statistischen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

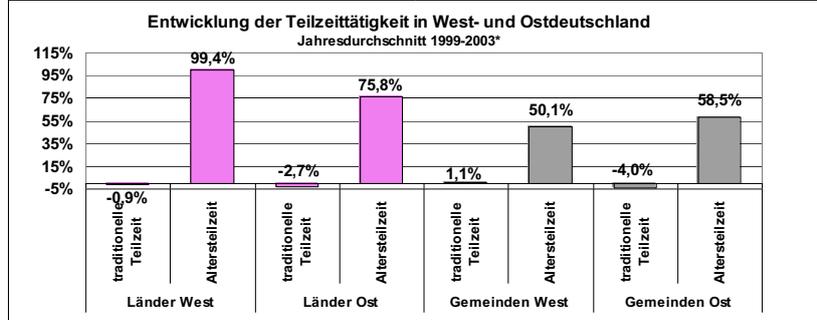
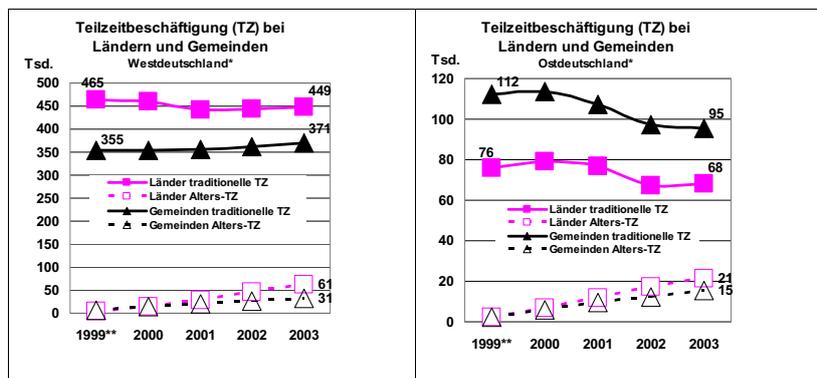


Abb. 50: Zahl der Teilzeitbeschäftigten im unmittelbaren öffentlichen Dienst und Entwicklung im Jahresdurchschnitt der Jahre 1999 bis 2003 bei Ländern und Gemeinden in West- und Ostdeutschland
* Kernhaushalte und Sonderrechnungen, Länder West einschließlich Stadtstaaten, jeweils per 30.6.
** Länder West: 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

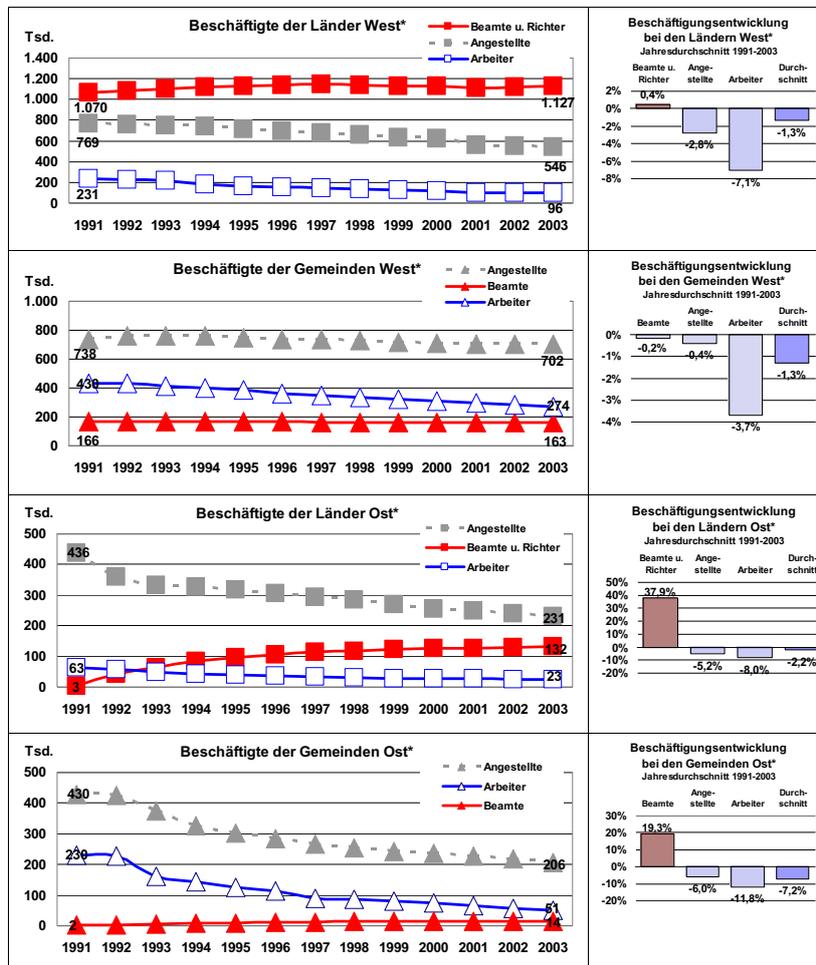


Abb. 51: Beschäftigte bei Ländern und Gemeinden in West- und Ostdeutschland und Entwicklung im Jahresdurchschnitt der Jahre 1991-2003
 * Kernhaushalte und Sonderrechnungen, Länder West einschließlich Stadtstaaten, jeweils per 30.6.
 Quelle: Berechnung des DStGB nach Angaben des Statistischen Bundesamtes.

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.

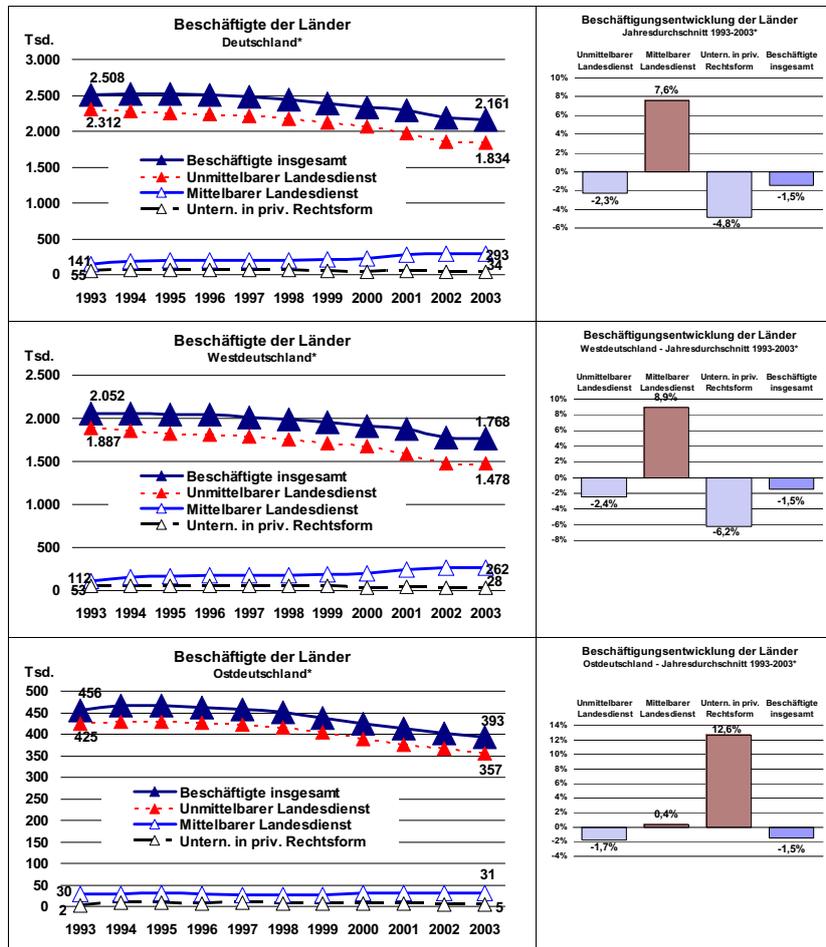


Abb. 52: Beschäftigte der Länder in West- und Ostdeutschland und Entwicklung im Jahresdurchschnitt der Jahre 1993 bis 2003
*Vollzeitäquivalent, Beschäftigte im unmittelbaren Landesdienst (Kernhaushalte und Sonderrechnungen), im mittelbaren Landesdienst und in ausgegliederten Einheiten, jeweils per 30.06.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

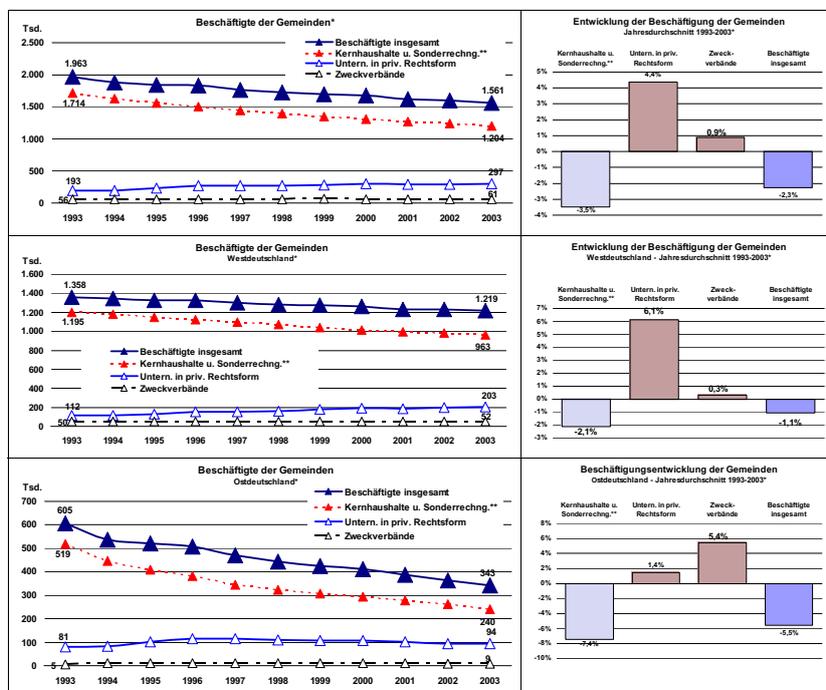


Abb. 53: Beschäftigte der Gemeinden in West- und Ostdeutschland und Entwicklung im Jahresdurchschnitt der Jahre 1993 bis 2003
* Vollzeitäquivalent, Beschäftigte in Kernhaushalten, Sonderrechng., Zweckverbänden, „Ausgliederungen“, jeweils per 30.06.
** Rechtlich unselbständige Einheiten mit kaufmännischem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

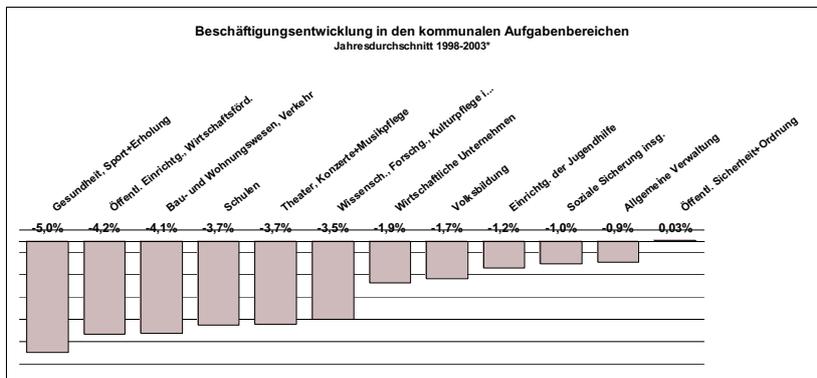


Abb. 54: Entwicklung der Beschäftigten der Kommunen in den einzelnen Aufgabenbereichen im Jahresdurchschnitt der Jahre 1998 bis 2003

* Kernhaushalte, Vollzeitäquivalent.

Quelle: Berechnung des DSTGB nach Angaben des Statistischen Bundesamtes.

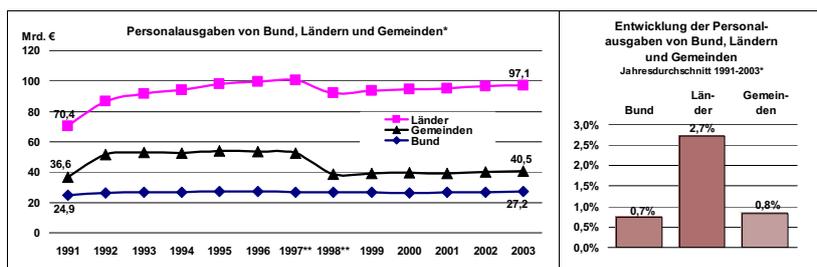


Abb. 55: Personalausgaben von Bund, Ländern und Gemeinden und Entwicklung im Jahresdurchschnitt der Jahre 1991 bis 2003

* 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

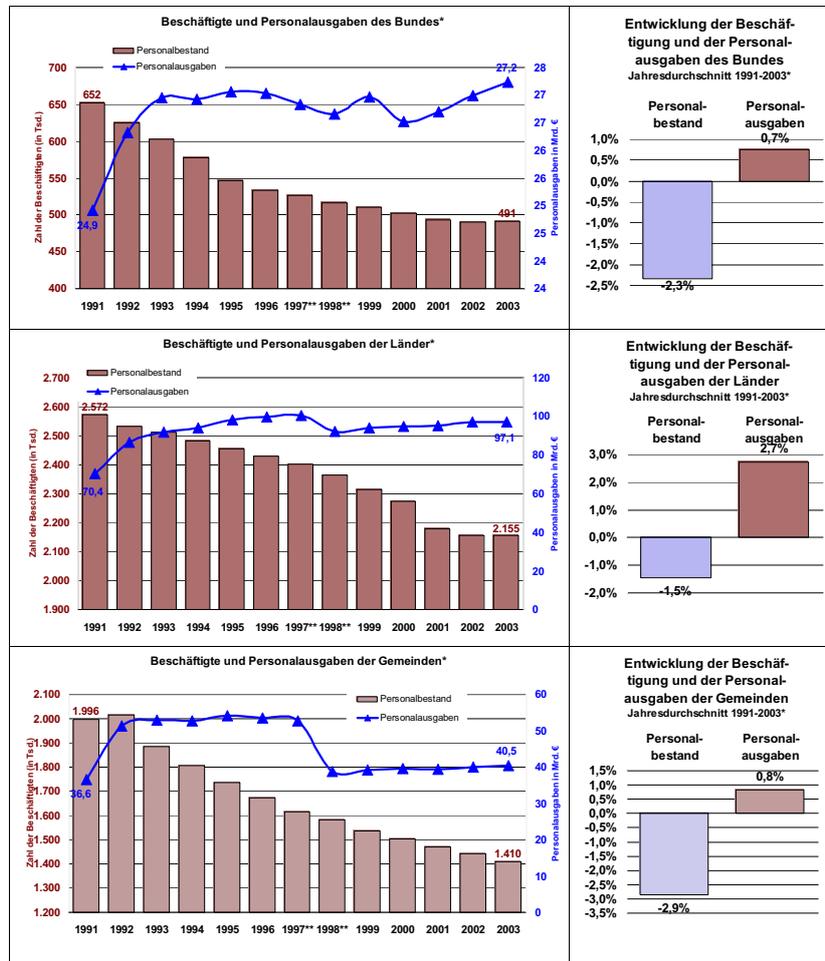


Abb. 56: Beschäftigte und Personalausgaben von Bund, Ländern, Gemeinden und Entwicklung im Jahresdurchschnitt der Jahre 1991-2003
 * Unmittelbarer öffentlicher Dienst ohne Sondervermögen und Sozialversicherung, Ausgaben einschließlich Versorgungs- und Fürsorgeleistungen.
 ** Bis 1997 einschließlich,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

Quelle: Berechnung des DStGB nach Angaben des Statistischen Bundesamtes.

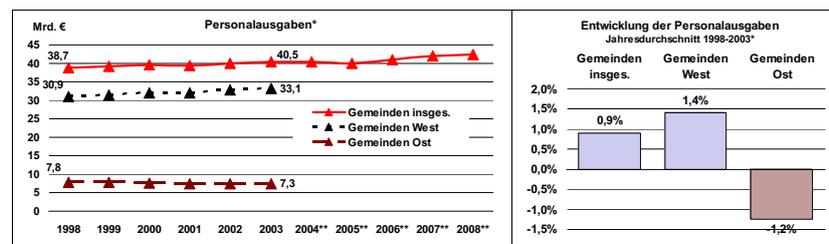


Abb. 57: Personalausgaben der Kommunen und Entwicklung im Jahresdurchschnitt der Jahre 1998 bis 2003
 * Ohne Stadtstaaten, ohne Ausgliederungen.
 ** Ab 2004 Schätzung (2004/2005 November-Schätzung 2004, 2006-2008 Mai-Schätzung 2004 des Finanzplanungsrates).

Quelle: Berechnung des DStGB nach Angaben des Statistischen Bundesamtes.

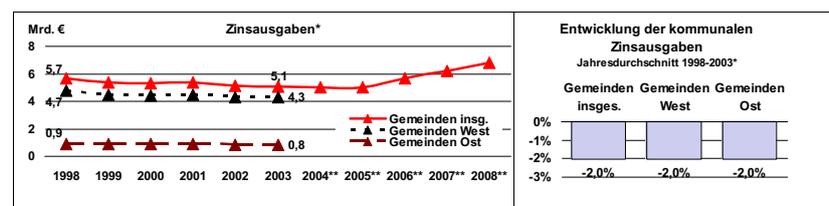


Abb. 58: Zinsausgaben der Kommunen und Entwicklung im Jahresdurchschnitt der Jahre 1998 bis 2003
 * Ohne Stadtstaaten.
 ** Ab 2004 Schätzung (2004/2005 November-Schätzung 2004, 2006-2008 Mai-Schätzung 2004 des Finanzplanungsrates).

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

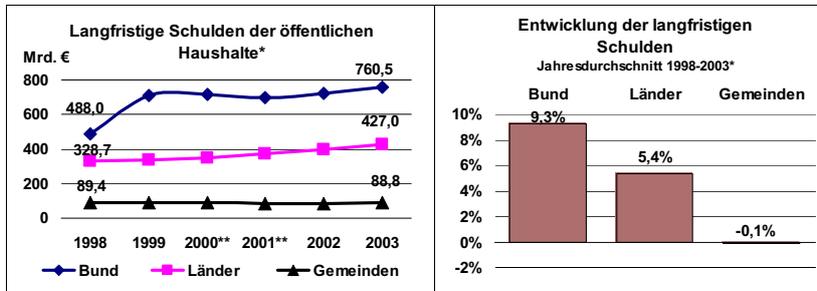


Abb. 59: Schulden der öffentlichen Haushalte am Kapitalmarkt sowie bei öffentlichen Haushalten und Entwicklung im Jahresdurchschnitt der Jahre 1998 bis 2003

* 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 mehr 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 Liquiditätsgengpässe 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-

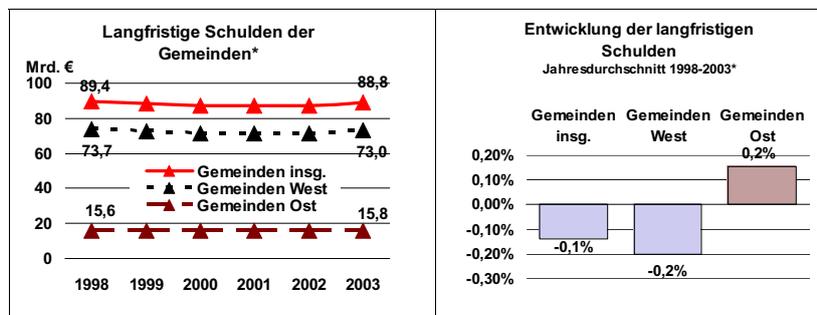


Abb. 60: Langfristige Schulden der Kommunen (Schulden am Kapitalmarkt und bei öffentlichen Haushalten) und Entwicklung im Jahresdurchschnitt der Jahre 1998 bis 2003
* Jeweils per 31.12., ohne Stadtstaaten.

Quelle: Berechnung des DStGB nach Angaben des Statistischen Bundesamtes.

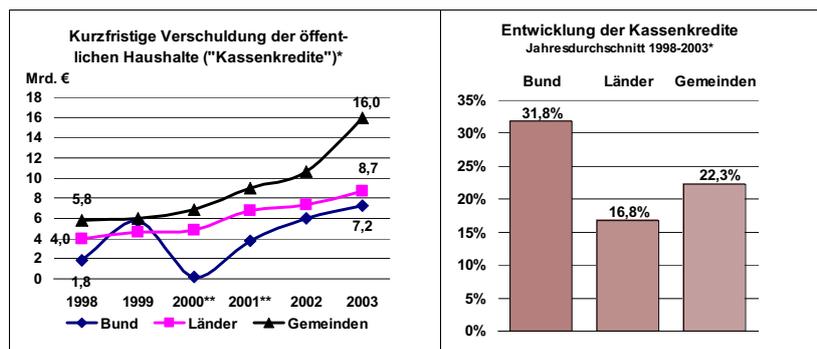


Abb. 61: Kurzfristige Schulden der öffentlichen Haushalte („Kassenkredite“) und Entwicklung im Jahresdurchschnitt der Jahre 1998-2003

* 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

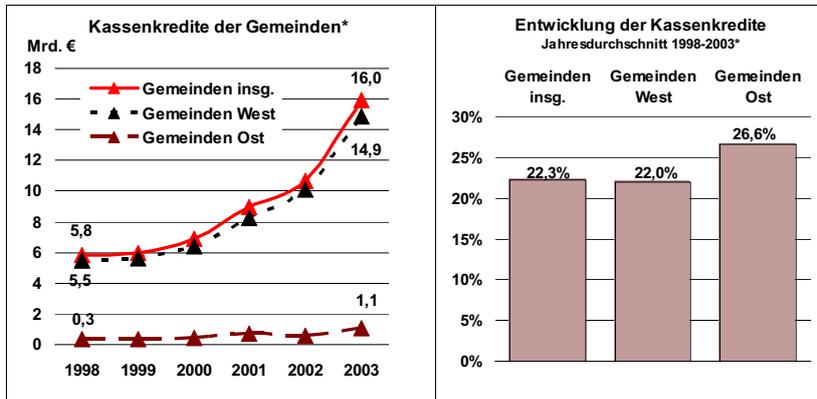


Abb. 62: Kassenkredite der Kommunen und Entwicklung im Jahresdurchschnitt der Jahre 1998 bis 2003
* Jeweils per 31.12., ohne Stadtstaaten.

Quelle: Berechnung des DSTGB nach Angaben des Statistischen Bundesamtes.

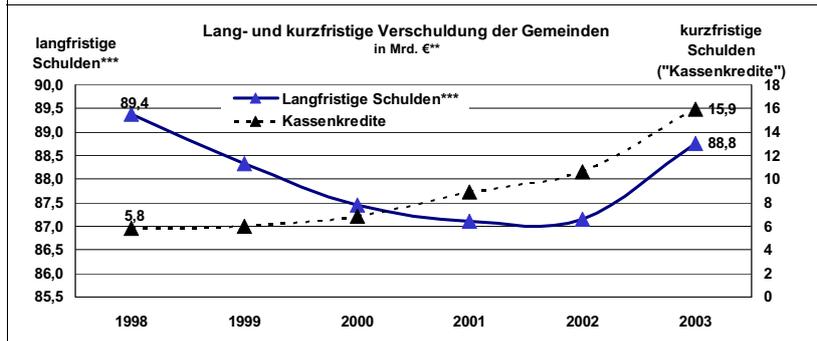
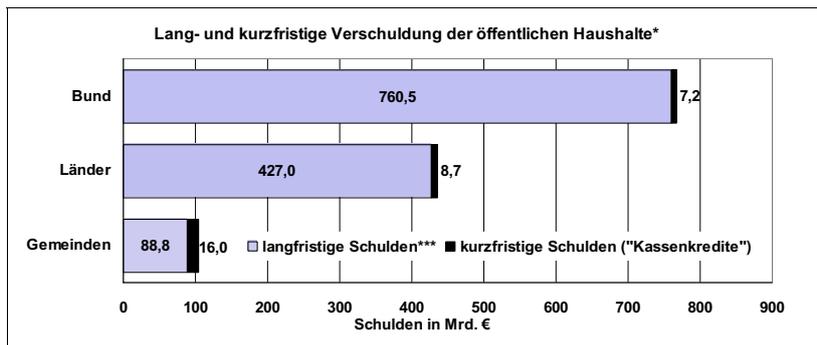


Abb. 63: Lang- und kurzfristige Schulden der öffentlichen Haushalte

* 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.

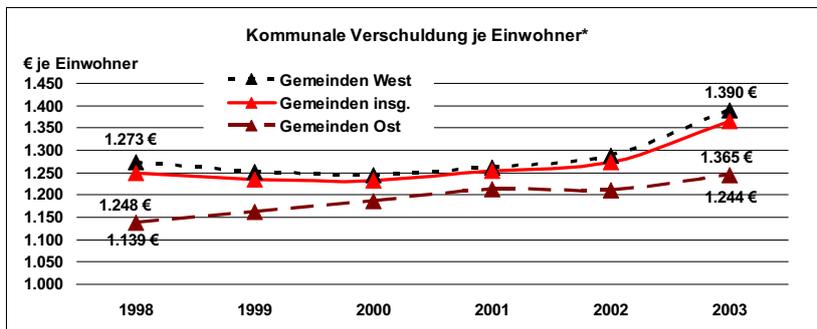


Abb. 64: Pro-Kopf-Verschuldung der Kommunen (lang- und kurzfristige Schulden)

* 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

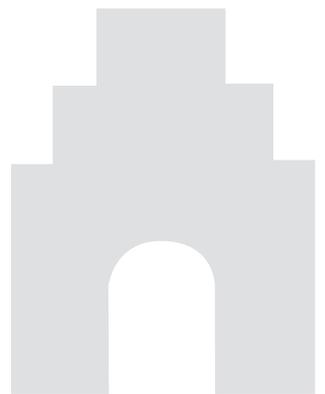
Im Durchschnitt waren die Kommunen am Ende des Jahres 2003 mit 1.365 Euro je Einwohner verschuldet. Dies waren 116 Euro mehr als noch Ende 1998 (Abb. 64). Die kommunalen Schulden je Einwohner stiegen seit 1998 im Westen um 117 Euro auf 1.390 Euro, im Osten um 105 Euro auf 1.244 Euro.

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