



DStGB

Deutscher Städte-
und Gemeindebund
www.dstgb.de

Neustart in der Arbeitsmarktpolitik fortsetzen

**Investitionskraft stärken
Arbeitsplätze schaffen**

**BILANZ 2004 und AUSBLICK 2005
der deutschen Städte und Gemeinden**



Inhalt

Neustart in der Arbeitsmarktpolitik fortsetzen	2
1 Explosion der Sozialhaushalte gefährdet Haushaltskonsolidierung	4
2 Steuereinnahmen der Gemeinden	4
2.1 Gewerbesteuer entlastet nur vorübergehend	4
2.2 Gemeindeanteil an der Einkommensteuer weiter auf Talfahrt	5
3 Soziale Leistungen	5
3.1 Sozialsteuerquote auf Höchststand	6
3.2 Anstieg der Hilfe in besonderen Lebenslagen	6
3.3 Förderung von behinderten Menschen ist gesamtstaatliche Aufgabe	7
4 Investitionen	8
5 Verschuldung	9
5.1 Langfristige Schulden stagnieren: Schuldenbremse zeigt Wirkung	9
5.2 Kurzfristige Schulden explodieren: Kassenkredite ersetzen fehlende Einnahmen	10
5.3 Kommunale Gesamtverschuldung erreicht Rekordhoch	11
6 Hartz IV umsetzen	11
6.1 Unterstützung für das Arbeitsgemeinschaftsmodell	12
6.2 Grundsatz des Förderns und Forderns	

Neustart in der Arbeitsmarktpolitik fortsetzen

Mit der Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe (SGB II) tritt zum 1. Januar 2005 das größte Reformprojekt im Bereich des Arbeitsmarktes seit Gründung der Bundesrepublik in Kraft. Dies ist ein erster Schritt, den Sozialstaat zukunftsfest zu machen. Für die Reformfähigkeit Deutschlands ist die konsequente Umsetzung des SGB II ein wichtiges Signal. Die Städte und Gemeinden werden ihren Beitrag dazu leisten, Hilfeempfängern in den neuen Jobcentern zielgenau nach dem Grundsatz „Fördern und Fordern“ zu helfen. Dies wird im Jahr 2005 alle Kräfte binden. Vorrang haben jugendliche Arbeitssuchende bis zu 25 Jahren. Sie haben seit dem 1. Januar 2005 einen Anspruch auf einen Arbeitsplatz, einen Ausbildungsplatz oder eine gemeinnützige Beschäftigung. Ziel muss es sein, allen Jugendlichen in Deutschland eine Perspektive auf dem Arbeitsmarkt zu geben. Die Städte und Gemeinden erwarten aber von der Politik, dass die bei der Arbeitsmarktreform zugesagte Entlastung von 2,5 Milliarden Euro pro Jahr auch tatsächlich bei den Kommunen ankommt.

Hartz IV ist nur ein Schritt der notwendigen Reformen in Deutschland. Ohne weitere Reformen des Arbeitsmarktes, der sozialen Sicherungssysteme und des Steuersystems wird es weder Wachstum noch Arbeitsplätze geben. Insbesondere muss die Investitionskraft der Kommunen gestärkt werden. Sie befindet sich weiter auf Talfahrt mit verheerenden Folgen für das örtliche Handwerk und den Mittelstand. Im Jahr 2004 sind die Investitionen auf rund 21 Milliarden Euro weiter zurückgegangen. Die katastrophalen Folgen mangelnder Investitionen sind an baufälligen Schulen, Sporthallen, Straßen und Plätzen täglich sichtbar. Und ohne eine Stärkung der kommunalen Investitionskraft wird es nicht gelingen, auf dem ersten Arbeitsmarkt endlich mehr Jobs zu schaffen. Dass es auch anders geht, zeigt ein Blick über die Grenze nach Österreich. Hier hat man die Verfassung geändert und sichergestellt, dass den Kommunen nicht immer neue Lasten auferlegt werden können, ohne einen Finanzausgleich vorzusehen. In den nächsten vier Jahren werden die Kommunen dort ihre Aufgaben weitgehend ohne neue Schulden bewältigen können. Demensprechend sind auch die Investitionen der Städte und Gemeinden in Österreich bereits im Jahre 2003 um 4,3 Prozent gestiegen und es konnten tausende neue Arbeitsplätze geschaffen werden.

Die Finanzlage der deutschen Städte und Gemeinden ist weiterhin angespannt. Die Besserstellung bei der Gewerbesteuer (Senkung der Gewerbesteuerumlage) und die politische Zusage einer Entlastung in Höhe von 2,5 Milliarden Euro jährlich ist aber

ein wichtiger Hoffnungsschimmer. Zum Ende des Jahres 2004 wird das kommunale Defizit fast 6 Milliarden Euro betragen. Ein unhaltbarer Zustand. Allein die Zahl der zusätzlichen kurzfristigen Kassenkredite lag mit 16 Milliarden Euro in 2003 fast dreimal so hoch wie noch 1998.

Der Ausgabenanstieg setzt sich fort. Dies gilt besonders für die sozialen Leistungen. Sie stiegen im ersten Halbjahr 2004 um annähernd 7 Prozent. Die Kommunen geben derzeit fast 30 Milliarden Euro für soziale Leistungen aus. Das ist weit mehr, als an Gewerbesteuer eingenommen wird. Die Kosten der Eingliederungshilfen für Behinderte explodieren. Sie belasten die Haushalte der Kommunen mit 11 Milliarden Euro und stiegen damit in den letzten 12 Jahren auf weit mehr als das Doppelte. Die Förderung behinderter Menschen ist aber eine gesamtstaatliche Aufgabe, deren Finanzierung nicht allein den Kommunen aufgebürdet werden darf. Die Aufwendungen für soziale Leistungen werden sich in den kommenden Jahren u. a. wegen der demografischen Entwicklung weiter erhöhen. Mehr als die Hälfte ihrer Steuereinnahmen geben die Städte und Gemeinden für soziale Leistungen aus. Dadurch fehlt dringend benötigtes Geld für Investitionen in die Bildung und in die Infrastruktur.

Die Gemeindefinanzreform bleibt auch 2005 auf der Tagesordnung. Es muss nicht nur die Einnahmesituation verbessert werden, sondern bestehende Aufgaben der Kommunen müssen zurückgeführt und erst recht die Zuweisung neuer Aufgaben durch den Bund verhindert werden.

Die große Chance der Föderalismusreform ist zunächst gescheitert. Wir brauchen 2005 einen neuen Anlauf, um die Reform doch noch umzusetzen. Nur dann wird es uns gelingen, die Zahl der Gesetze deutlich zu reduzieren, die Zuständigkeiten zwischen Bund und Ländern klar zu trennen und sicherzustellen, dass der Bund nicht immer neue Lasten auf die Kommunen überträgt.

Berlin, den 3. Januar 2005



Christian Schramm
Präsident



Dr. Gerd Landsberg
Geschäftsführendes
Präsidiarmitglied

1 Explosion der Sozialhaushalte gefährdet Haushaltskonsolidierung

Trotz positiver Entwicklungen bei der Gewerbesteuer – die finanzielle Situation der Städte und Gemeinden ist äußerst angespannt. Das Defizit des Jahres 2004 betrug knapp sechs Milliarden Euro. Ein unhaltbarer Zustand! Die Ursachen der Krise liegen länger zurück. Sie treten mit zunehmender gesellschaftlicher Bedeutung sozialer Leistungen in besonderer Weise hervor.

Soziale Leistungen beanspruchen einen immer größer werdenden Teil der Steuereinnahmen. Damit gehen politische Handlungsspielräume verloren. Die Sozialausgaben der Kommunen machen derzeit über 30 Milliarden Euro aus. Allein ein Anspringen der Konjunktur und hohe Wachstumsraten beseitigen deshalb auch nicht die strukturelle Schwäche des Gemeindefinanzsystems! Der Blick muss auf die Ausgabenseite gerichtet werden. Wir brauchen insbesondere ein Leistungsgesetz des Bundes für die Behinderten und deren Pflege. Dies ist keine kommunale, sondern eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe. Bundeseinheitliche, zuverlässige Hilfe für diese Menschen ist wichtiger als weitere Steuerentlastungen.

2 Steuereinnahmen der Gemeinden

Der Verfall der Kommunalfinanzen ist kein Phänomen der neunziger Jahre. Vielmehr wurden bereits früher Fehlentwicklungen eingeleitet, die die Grundlage für die heute bestehende kommunale Finanzkrise bilden.

Seit Bestehen der Bundesrepublik entwickelten sich die Steuereinnahmen von Bund und Ländern dynamischer als die der Gemeinden (Abb. 1). 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 ins Hintertreffen, auch in den 90er Jahren entwickelten sich die gemeindlichen Steuern nur unterdurchschnittlich.

Anders als bei Bund und Ländern lagen die Steuereinnahmen der Gemeinden im Jahr 2003 unter dem 1998er Niveau. In den Jahren 2004 und 2005 sollen sie mit 55,5 Milliarden Euro und 56 Milliarden Euro wieder etwas darüber liegen.

2.1 Gewerbesteuer entlastet nur vorübergehend

Nach dem Anstieg Mitte der neunziger Jahre befand sich die Gewerbesteuer zwischen 2000 und 2003 auf Talfahrt. Das Netto-Aufkommen fiel 2003 mit 17 Milliarden Euro auf den tiefsten Stand seit der deutschen Einheit (Abb. 2). Dies hatte vor allem zwei Gründe: Zum einen ließ die konjunkturelle Entwicklung zu wünschen übrig. Damit einher ging eine allgemeine Gewinn- und Steuerschwäche der Unternehmen und Gewerbetreibenden. Zum anderen erhöhten Bund und Länder die Gewerbesteuerumlage im Zuge der Steuerreformmaßnahmen unangemessen. Die erhöhte Umlage spülte Einnahmen in die Kassen von Bund und Ländern. In den Haushalten der Städte und Gemeinden aber

fehlten die veranschlagten Gewerbesteuereinnahmen schmerzlich. Um die Ausfälle in den gemeindlichen Haushalten abzufedern, wurde die Gewerbesteuerumlage im Rahmen der sog. Gemeindefinanzreform 2003 reduziert. So werden seit dem Jahr 2004 nicht mehr 30 Prozent der Gewerbesteuer an Bund und Länder abgeführt, sondern nur noch 20 Prozent.

Die Steuerschätzer sehen die gewerbesteuerliche

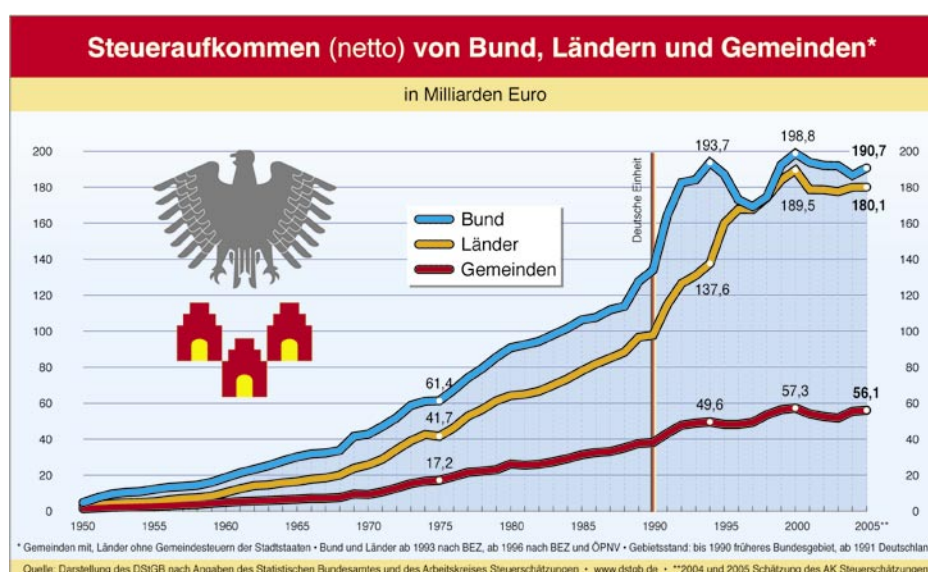


Abb. 1

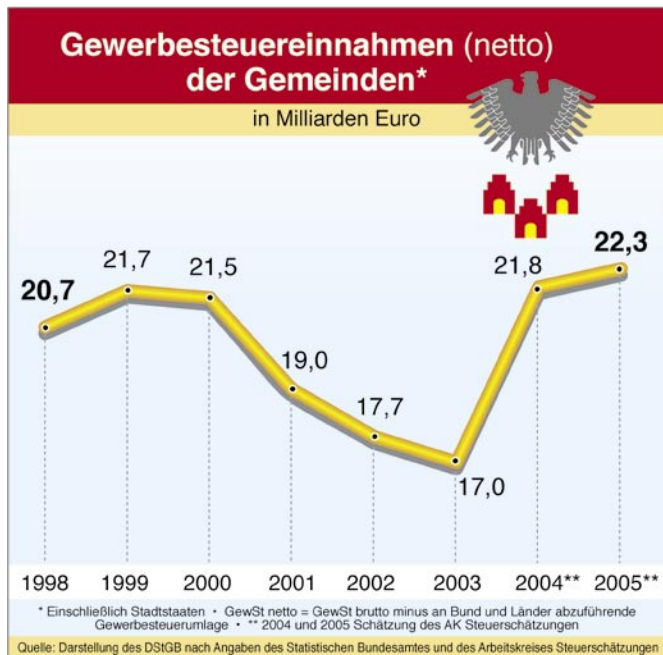


Abb. 2

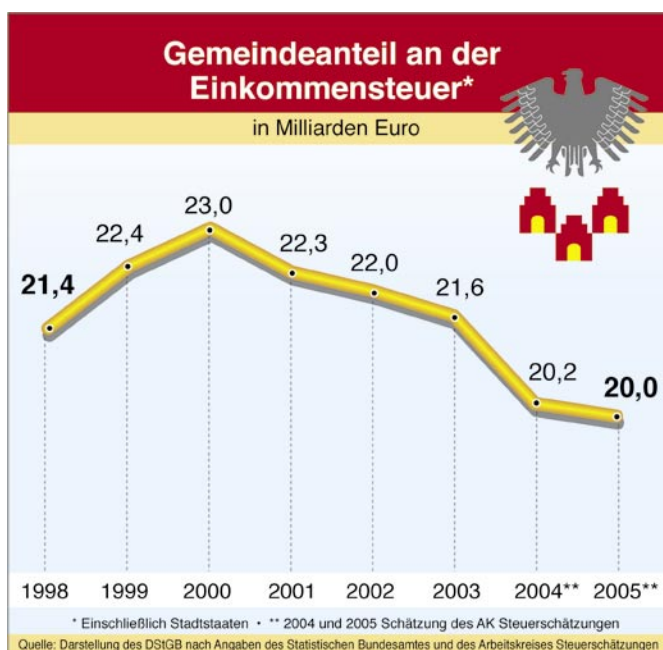


Abb. 3

oben korrigiert wurden, nahmen die Schätzer die Erwartungen bei der Einkommensteuer zurück. Damit müssen die Städte und Gemeinden abermals ihre Hoffnungen auf eine den Haushaltsansätzen entsprechende Entwicklung der Einkommensteuer aufgeben. Der Zufluss bei der Gewerbesteuer darf deshalb nicht über die schwierige Finanzlage hinwegtäuschen.

3 Soziale Leistungen

Der Bundesrechnungshof schlägt Alarm! „Eine besondere finanzwirtschaftliche Sprengwirkung geht von dem erheblichen Anteil der für Sozialausgaben verwendeten Steuereinnahmen aus (Sozialsteuerquote)¹⁾“, heißt es in seinem jüngsten Bericht. Das gilt auch für die Städte und Gemeinden. Mehr als die Hälfte ihrer Steuereinnahmen geben die Kommunen unmittelbar für soziale Leistungen aus. Waren es im Jahr 1998 noch gut 26 Milliarden Euro, so stieg dieser Posten in 2003 schon auf 30,5 Milliarden Euro. In 2005 sollen die Ausgaben weiter auf rund 37 Milliarden Euro klettern. Die Haushalte der Städte und Gemeinden befinden sich in struktureller Abhängigkeit von den sozialen Leistungen.

1) Bundesrechnungshof: Bemerkungen 2004 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes, November 2004.

Aufkommensentwicklung in 2005 optimistisch. Sie rechnen mit einem Zuwachs von +2,4 Prozent gegenüber 2004. Dieser Optimismus aber basiert auf dem Zusammentreffen mehrerer Einmaleffekte in 2004 und ist daher nicht gerechtfertigt: 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. Dies verzerrt die tatsächliche Entwicklung. Ende der neunziger Jahre unterlag die gewerbesteuerliche Aufkommensentwicklung schon einmal einem ähnlichen Effekt: Nach dem „Hoch“ folgte 2001 der Einbruch, den die Gemeinden mit einem rapiden Anstieg der Kassenkredite auffangen mussten. Eine Schuldenspirale war die Folge. Die Städte und Gemeinden haben ihre Haushaltsplanungen für 2005 deshalb nach dem „Vorsichtsprinzip“ ausgerichtet. Zu oft wurden Aufkommenserwartungen in der Vergangenheit nach unten korrigiert.

2.2 Gemeindeanteil an der Einkommensteuer weiter auf Talfahrt

Der Gemeindeanteil an der Einkommensteuer ist die zweite zentrale Steuerquelle der Gemeinden. Das Aufkommen ist seit 2001 rückläufig. Steuererleichterungen, Erhöhungen des Kindergeldes und vor allem die schlechte Lage am Arbeitsmarkt dämpfen die Aufkommensentwicklung.

In den Jahren 2004 und 2005 soll das bundesweite Aufkommen aus dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer nach Prognose der Steuerschätzer bei etwa 20 Milliarden Euro und damit etwa 1,5 Milliarden Euro unterhalb des Niveaus von 1998 liegen (Abb. 3). Während bei der Gewerbesteuer die Aufkommenserwartungen für die Jahre 2004 und 2005 mit der letzten Steuerschätzung nach

3.1 Sozialsteuerquote auf Höchststand

Im Vergleich mit Bund und Ländern haben die Gemeinden die höchste Sozialsteuerquote. Der Anteil der gemeindlichen Sozialausgaben an den gemeindlichen Steuereinnahmen liegt bei 65 Prozent! Der Bund gibt 52 Prozent seiner Steuereinnahmen für soziale Leistungen aus, bei den Ländern sind es gerade 12 Prozent. Eine hohe Sozialsteuerquote ist ein zentrales Zukunftsrisiko. Der einzige Ausweg der öffentlichen Hand, die gesetzlichen Ansprüche auf Transferleistungen zu erfüllen, besteht in der Verschuldung. Höhere Staatsschulden wiederum engen politische Spielräume ein und belasten künftige Generationen.

Für die Risiken auf der kommunalen Ebene, die sich aus dem stetigen Anstieg der gesetzlichen kommunalen Aufgaben- und Ausgabenverpflichtungen ergeben, besteht kein ausreichendes öffentliches Bewusstsein. Dabei ist die sich fester schließende Zange zwischen Steuereinnahmen und Sozialausgaben leicht erkennbar (Abb. 4). Gaben die Städte und Gemeinden je Einwohner im Jahre 1998 noch 343 Euro für Soziales aus, waren es im Jahr 2003 schon 396 Euro. Da die Steuereinnahmen in diesem Zeitraum zurückgingen, die Sozialleistungen aber gesetzlich fixiert waren, kletterte der Anteil der Sozialausgaben an den Steuereinnahmen 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.

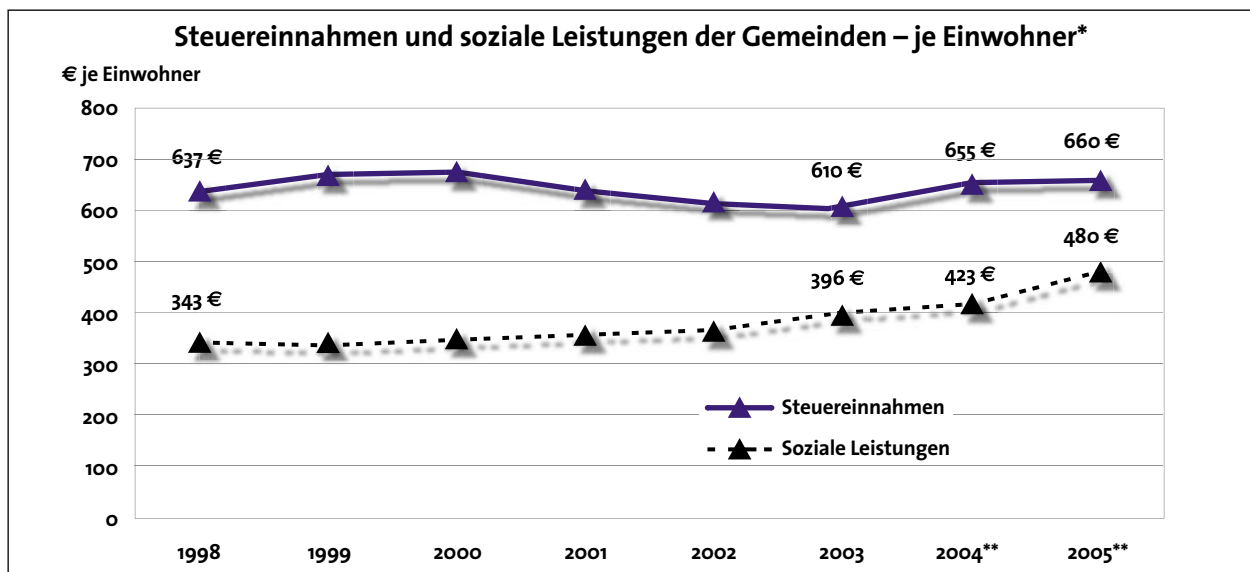


Abb. 4: Gemeindliche Steuereinnahmen und Sozialausgaben der Gemeinden

* Ohne Stadtstaaten, Steuereinnahmen netto.

** 2004 und 2005 Schätzung des AK Steuerschätzungen und des Finanzplanungsrates (BMF-Projektion), ab 2005 einschließlich Wohngeld und Heizkosten („Hartz IV“).

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

3.2 Anstieg der Hilfe in besonderen Lebenslagen

Das Sozialsystem ist auf diesem Niveau so nicht mehr finanzierbar! Die sozialen Leistungen auf der kommunalen Ebene gehen weit über die „klassische“ Sozialhilfe hinaus. 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).

Die Ausgaben für soziale Leistungen werden nicht nur von den Fallzahlen determiniert, sondern in erheblichem Maße von den Leistungsgesetzen. Weitete 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 unter großen Anstrengungen eingespart haben, mussten sie im Sozialbereich an Mehrausgaben aufbringen. Dieser Teufelskreis muss durchbrochen werden, soll die Handlungsfähigkeit der Kommunen wiederhergestellt werden.

Auf die „klassische“ Sozialhilfe entfallen „nur“ etwa 40 Prozent der Sozialhilfeleistungen, dagegen werden 60 Prozent für Hilfen in besonderen Lebenslagen gezahlt (Abb. 5).

Abb. 5: Struktur der Sozialhilfeausgaben, Angaben für das Jahr 2001

* Einschließlich Stadtstaaten.
Quelle: Darstellung des DStGB nach Angaben des Statistischen Bundesamtes.

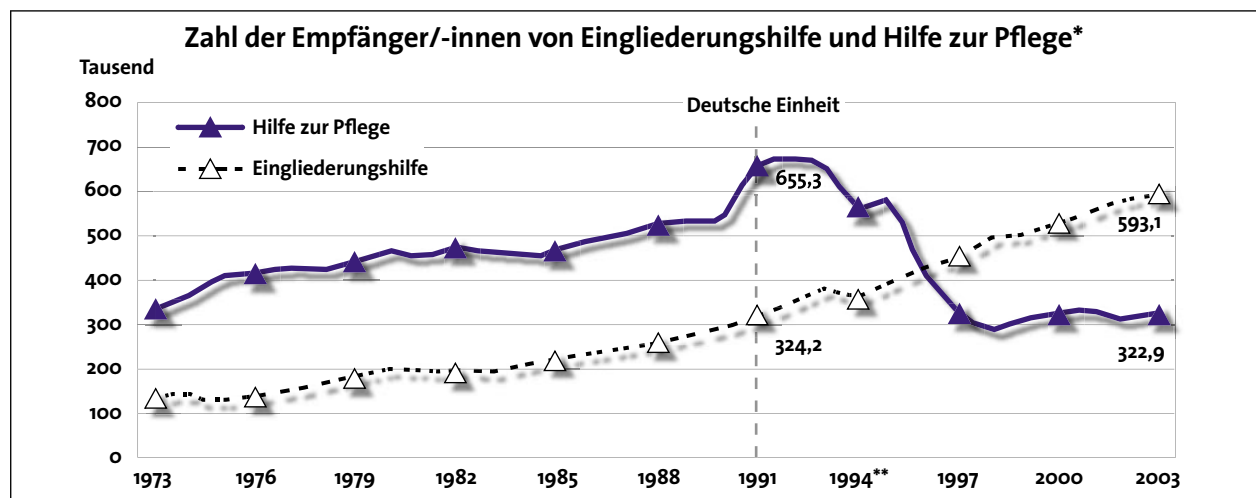
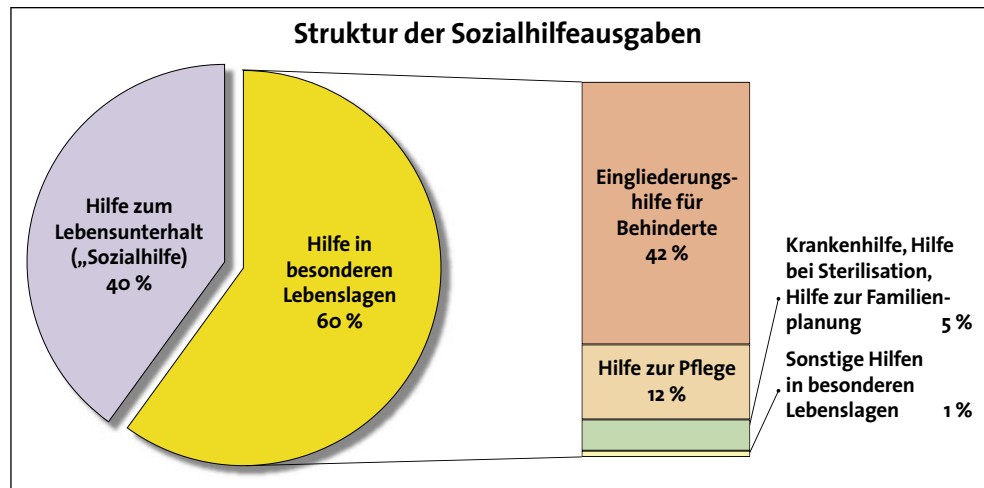


Abb. 6: Zahl der Empfänger/-innen von Hilfe zur Pflege und Eingliederungshilfe

* 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 des DStGB nach Angaben des Statistischen Bundesamtes.

3.3 Förderung von behinderten Menschen ist gesamtstaatliche Aufgabe

In den letzten dreißig Jahren nahm die Zahl behinderter Menschen, die kommunale Unterstützung erfahren haben, stetig zu. Im Jahr 2003 erhielten fast 600.000 Menschen Leistungen zur „Eingliederung“ (Abb. 6). Dies sind etwa 270.000 Menschen mehr als noch 1991 (+ 83 Prozent). Damit kamen zwischen 1991 und 2003 jedes Jahr etwa 22.500 Menschen hinzu, die mit Eingliederungshilfe gefördert wurden.

Die wachsenden Fallzahlen schlagen sich in steigenden Ausgaben nieder. Im Jahr 1991 gaben die Kommunen „nur“ etwa 4 Milliarden Euro für Eingliederungshilfe aus. Dieser Betrag lag im Jahr 2003 bereits bei knapp 11 Milliarden Euro (Abb. 7).

Etwa 42 Prozent der kommunalen Sozialleistungen kommen unmittelbar behinderten Men-

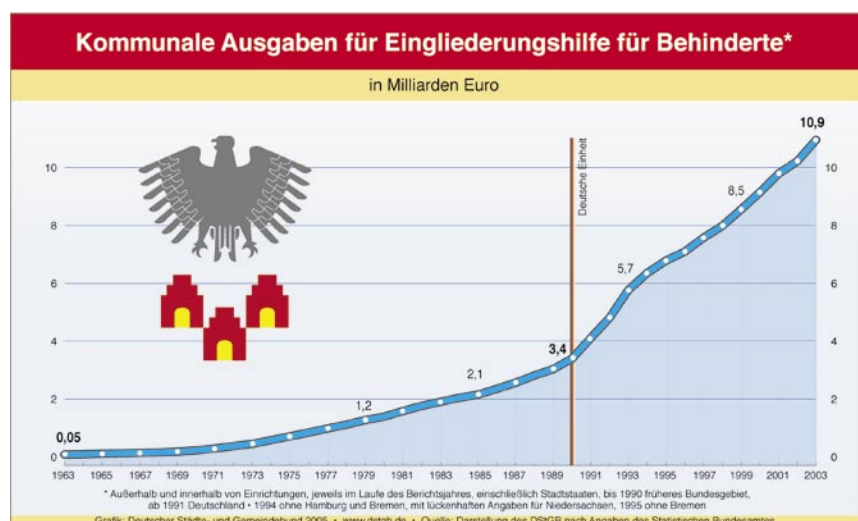


Abb. 7

schen zugute (Abb. 5). Behinderte Erwachsene werden entweder in ihrem Wohnumfeld betreut und/oder in Behindertenwerkstätten gefördert. Kinder mit Behinderungen erhalten heilpädagogische Unterstützung oder Hilfe bei der Schulausbildung. Finanziert werden zum Beispiel Behindertenwerkstätten, Tagesstätten für behinderte Kinder, Übernachtungsstätten sowie Tag- und Nachtkliniken (teilstationär) ebenso wie Anstalten oder Heime, in denen die Unterbringung und Betreuung über Tag und Nacht gewährt wird (vollstationär).

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 denen vor allem das betreute Wohnen gehört.

Die Leistungen der Eingliederungshilfe entwickeln sich im Vergleich mit den übrigen sozialen Leistungskategorien derzeit am dynamischsten. Die Übertragung zusätzlicher Leistungsverpflichtungen würde den Trend nach oben weiter verstärken. Da die Versorgung und Ausstattung behinderter Menschen eine gesamtgesellschaftliche, und nicht primär eine kommunale Aufgabe ist, muss auch die Finanzierung auf eine breitere Grundlage gestellt werden. Die Dynamik der Eingliederungshilfe sprengt auf Dauer die kommunalen Haushalte: Sie steht in krassem Gegensatz zur tatsächlichen Einnahmementwicklung der Städte und Gemeinden und sie ist lokal nicht gestaltbar! Daher muss es für diese Menschen ein Leistungsgesetz des Bundes mit entsprechender Bundeszuständigkeit für die Finanzierung geben.

4 Investitionen

Kommunen sind wichtige Investoren. Etwa zwei Drittel der öffentlichen Investitionen werden von den Kommunen getätigt (Abb. 8 und 9). Investitionen der Kommunen fließen vor allem in Infrastrukturprojekte. Infrastrukturinvestitionen sind eine Grundlage für wirtschaftliches Wachstum. Seit 1998 gehen die kommunalen Investitionen stetig zurück. Lagen sie im Jahre 1998 noch bei knapp 25 Milliarden Euro, waren es im Jahr 2004 nur noch knapp 21 Milliarden Euro.

Vor allem in Schulen und Straßen fließen die kommunalen Gelder. Mehr als 30 Prozent der investiven Mittel wenden die Kommunen für den Bau, Ausbau und Erhalt von Straßen auf, ganze 18 Prozent der kommunalen Investitionen kommen unmittelbar dem Neubau und Erhalt von Schulen zugute.

Die kommunalen Investitionsschwerpunkte verdeutlichen: Kommunale Investitionen sind Zukunftsinvestiti-

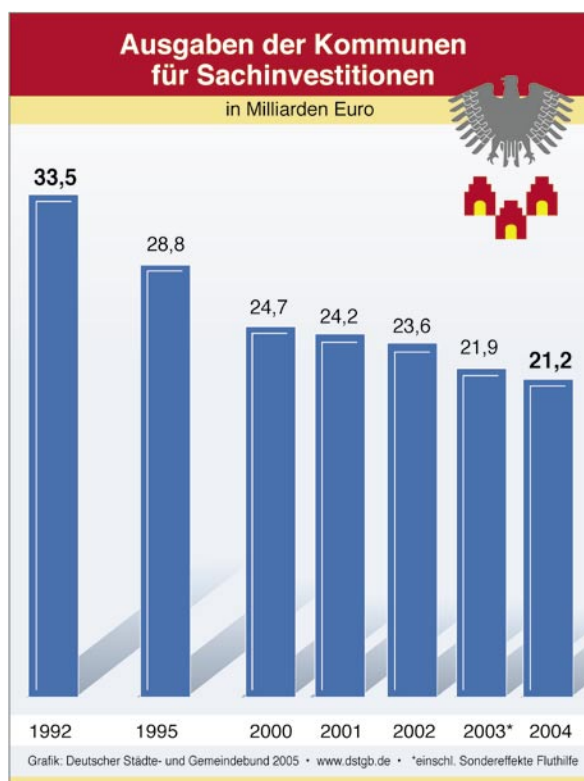


Abb. 8

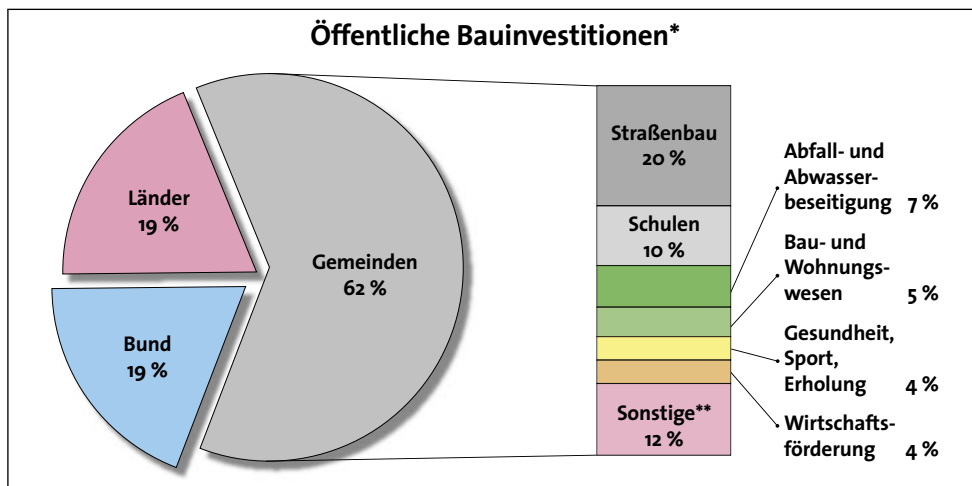


Abb. 9: Öffentliche Bauinvestitionen

* Öffentliche Bauinvestitionen insg.: 29,6 Milliarden Euro, Angaben für 2001, Abweichungen in der Summe sind rundungsbedingt.
 ** Vor allem Versorgungs-/Verkehrsunternehmen, Soziale Sicherung, Wissenschaft, Forschung, Kulturpflege.

Quelle: Berechnung des DSTGB nach Angaben des Statistischen Bundesamtes.

onen. 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 nachzukommen. 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. Verkehr 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.

Während die Kommunen im Jahr 1998 noch 300 Euro je Einwohner investieren konnten, waren es fünf Jahre später nur noch knapp 260 Euro (Abb. 10). Aufgrund anhaltender Einnahmeschwäche und infolge des hohen Niveaus sozialer Leistungen sanken die Investitionen auch im Jahr 2004 weiter (auf 248 Euro je Einwohner). Die Prognose der Bundesregierung, die für das Jahr 2005 eine Trendumkehr sieht, teilt der Deutsche Städte- und Gemeindebund nicht. 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? 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.

Erst stabile Kommunalfinanzen ohne strukturelle Schieflage im Gemeindefinanzsystem kurbeln die Investitionstätigkeit der Kommunen an und setzen Wachstumskräfte frei.

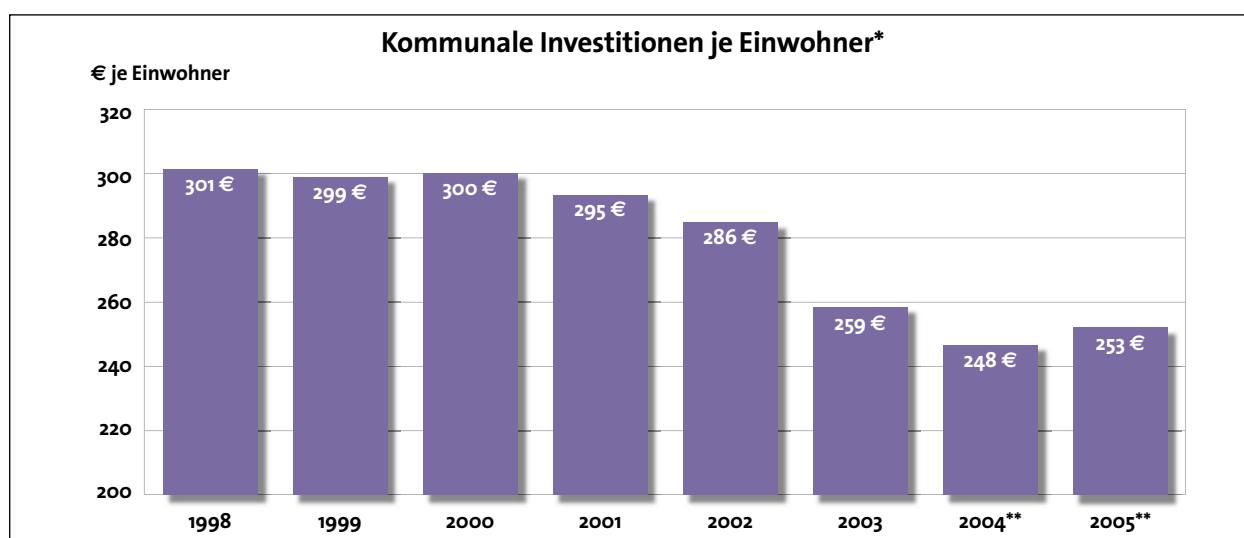


Abb. 10: Investitionsausgaben der Kommunen je Einwohner

* Ohne Stadtstaaten, Einwohner jeweils per 31.12.

** 2004 und 2005 Schätzung des Finanzplanungsrates (BMF-Projektion).

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

5 Verschuldung

Ein Indiz für die Lage der öffentlichen Haushalte ist der Schuldenstand. Anders als bei Bund und Ländern ist eine angespannte Finanzlage der Städte und Gemeinden 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.

5.1 Langfristige Schulden stagnieren: Schuldenbremse zeigt Wirkung

Die öffentliche Hand hat ihre Verschuldung am Kapitalmarkt Jahr für Jahr ausgeweitet. Am Jahresende 2003 waren Bund, Länder und Gemeinden am Kapitalmarkt mit etwa 1.280 Milliarden Euro verschuldet. Die immensen Zinszahlungen, die dafür jährlich zu leisten sind, erschweren Konsolidierungsanstrengungen und verhindern oft, Konsolidierungserfolge in echte Handlungsspielräume umzusetzen.

Anders als Bund und Länder hielten die Kommunen ihre Kapitalmarktverschuldung stabil auf etwa dem Niveau von 1998 (Abb. 11).

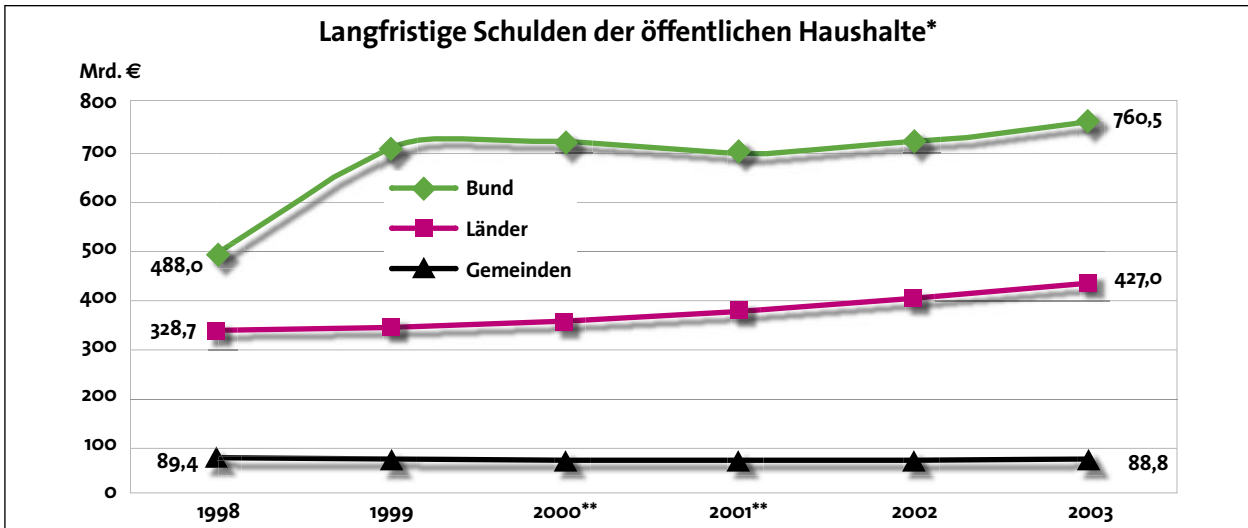


Abb. 11: Schulden der öffentlichen Haushalte am Kapitalmarkt sowie bei öffentlichen Haushalten

* Jeweils per 31.12., Länder einschl. Stadtstaaten

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

Quelle: Darstellung des DStGB nach Angaben des Statistischen Bundesamtes.

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 Kredite am Kapitalmarkt aufgenommen werden. Die Kommunen haben die aus der Kreditaufnahme resultierenden Verpflichtungen mit ihrer dauernden Leistungsfähigkeit in Einklang zu bringen. In Zeiten knapper Kassen wurden die Kapitalmarktschulden deshalb nicht 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 zurück.

5.2 Kurzfristige Schulden explodieren: Kassenkredite ersetzen fehlende Einnahmen

Die im Gemeindehaushaltsrecht verankerte „Schuldenbremse“ verhinderte in den vergangenen Jahren zwar ein Anwachsen der Kapitalmarktschulden. Dafür nahmen allerdings die Kassenkredite rasant zu. Sie lagen Ende 2003 bei 16 Milliarden Euro und waren damit fast dreimal so hoch, wie noch 1998 (5,8 Milliarden Euro) (Abb. 12). Oftmals können die Städte und Gemeinden nur über (formal kurzfristige) Kassenkredite laufende Ausgaben schultern. Entgegen

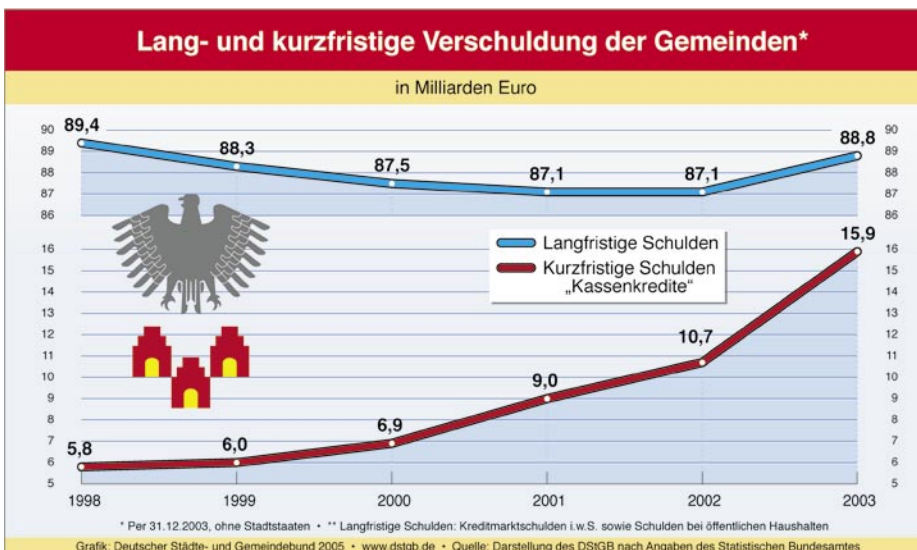


Abb. 12

dem gesetzgeberischen Grundgedanken, mit dem Kassenkredit nur ein vorübergehendes Kassendefizit auszugleichen, finanzieren zahlreiche Kommunen inzwischen ihre Haushaltsdefizite über Kassenkredite.

Kassenkredite haben auf der kommunalen Ebene ein besonderes Gewicht. Während beim Bund auf einen Euro Schulden am Kapitalmarkt „nur“ ein Cent und bei den Ländern „nur“ zwei Cent an kurzfristigen Kassenkrediten hinzukommen, müssen

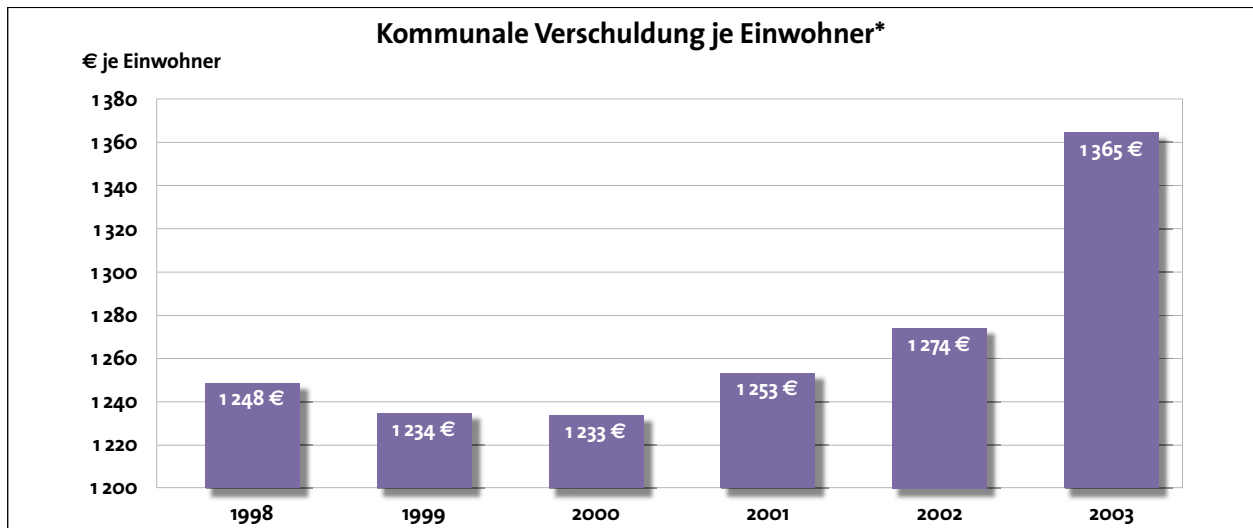


Abb. 13: Pro-Kopf-Verschuldung der Kommunen (lang- und kurzfristige Schulden)

* Schulden und Einwohner jeweils per 31.12., ohne Stadtstaaten.

Quelle: Berechnung des DStGB nach Angaben des Statistischen Bundesamtes.

die Kommunen für jeden Euro langfristiger Kapitalmarktschulden noch einmal 18 Cent an kurzfristigen Kassenkrediten hinzurechnen, um ein vollständiges Bild ihrer Gesamtverschuldung zu erhalten. Aufgrund der fortbestehenden Finanznot ist damit zu rechnen, dass die Schere zwischen Bund und Ländern einerseits und den Kommunen andererseits immer größer wird.

5.3 Kommunale Gesamtverschuldung erreicht Rekordhoch

Die Pro-Kopf-Verschuldung der Kommunen erreichte im Jahr 2003 mit fast 1.400 Euro ein Rekordhoch. Im Durchschnitt waren die Kommunen Ende 2003 mit 1.365 Euro je Einwohner verschuldet. Dies waren 117 Euro mehr als noch Ende 1998 (Abb. 13). Es ist fest davon auszugehen, dass der kommunale Schuldenberg auch zum Ende des Jahres 2004 gewachsen ist und im Jahr 2005 weiter zunehmen wird.

6 Hartz IV umsetzen

Mit dem am 1. Januar in Kraft getretenen Vierten Gesetz für Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (SGB II) werden die bisherigen Leistungen der Arbeitslosen- und Sozialhilfe für erwerbsfähige Hilfebezieher zu einer Grundversicherung für Arbeitssuchende zusammengeführt. Der Deutsche Städte- und Gemeindebund unterstützt den mit der Reform verbundenen Gedanken des Förderns und Forderns. Es ist sinnvoll, die Vermittlung und Betreuung von erwerbsfähigen Sozialhilfeempfängern und Beziehern von Arbeitslosenhilfe zu bündeln und die Doppelzuständigkeit von Bundesagentur für Arbeit und Kommunen aufzuheben. Im Jahr 2004 lag der Schwerpunkt in der Erfassung der Leistungsbezieher und der Sicherstellung des Leistungsbezugs.

In 2005 muss der Schwerpunkt auf die Eingliederung der Langzeitarbeitslosen gelegt werden.

Die Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe ist sinnvoll, weil

- Langzeitarbeitslose besser betreut werden und so schneller einen neuen Arbeitsplatz finden können,
- es deutlich wird, dass Arbeitslosenhilfe keine Versicherungsleistung, sondern eine steuerfinanzierte Fürsorgeleistung ist, bei der auch kein Zusammenhang zum vorherigen Einkommen besteht,
- die Verschiebepunkte zwischen Arbeitsverwaltung und Sozialämtern beseitigt werden und
- der Grundsatz des Förderns und Forderns umgesetzt wird.

Der Deutsche Städte- und Gemeindebund hat sich bei der Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe immer konsequent gegen eine Kommunalisierung der Langzeitarbeitslosigkeit eingesetzt. Die hierfür maßgeblichen Gründe sind:

- Die Arbeitsmarktpolitik für den immer größer werdenden Kreis der Langzeitarbeitslosen muss im Zusammenhang mit den wirtschaftspolitischen Steuerungsinstrumenten (Transfer-, Geld- und Steuerpolitik) sowie Lohnkosten ausgerichtet werden und gehört in die Zuständigkeit des Bundes.
- Die Vermittlung ist faktisch auf den örtlichen Wirkungskreis der optierenden Kommunen begrenzt. Dies führt zum Ausschluss überörtlicher, regionaler und bundesweiter Vermittlungsperspektiven. Mobilitätsanforderungen an Arbeitssuchende als Voraussetzung an ihre Wiedereingliederung laufen leer.
- Es kommt zu einer Verschärfung der Problemlagen in Kommunen und Regionen mit großen Strukturproblemen und hoher Arbeitslosigkeit. Ein fairer Wettbewerb zwischen strukturschwachen und strukturstarken Regionen ist nicht möglich.
- Mit der Kommunalisierung der Langzeitarbeitslosigkeit hätten die Kommunen die politische Verantwortung für die Bekämpfung, ohne über die politischen Instrumente zur Gegensteuerung zu verfügen.

Der Gesetzgeber hat für 69 Landkreise und kreisfreie Städte die Möglichkeit geschaffen, im Wege der Option die Aufgabe selbst wahrzunehmen. Lediglich 73 Kommunen haben sich um diese Möglichkeit beworben. Ein weiteres Indiz dafür, dass die kommunale Praxis die Kommunalisierung dieser Aufgabe ablehnt.

6.1 Unterstützung für das Arbeitsgemeinschaftsmodell

344 kommunale Träger haben sich bis zum Ende des Jahres 2003 für das Arbeitsgemeinschaftsmodell entschieden. Auch wenn noch nicht alle Verträge abgeschlossen sind, hat sich die überwältigende Mehrheit der Kommunen für dieses Modell entschieden.

Der Deutsche Städte- und Gemeindebund unterstützt ausdrücklich das Arbeitsgemeinschaftsmodell. Voraussetzung ist allerdings eine Partnerschaft zwischen Agentur für Arbeit und Kommune auf gleicher Augenhöhe. Es darf keine Dominanz der Bundesagentur für Arbeit durch zentralistische Vorgaben geben. Die Akteure vor Ort brauchen Handlungsspielräume, auf zentrale Vorgaben ist zu verzichten. Kommunen und Arbeitsagenturen befinden sich hier noch in einem Lernprozess. Der DStGB geht aber davon aus, dass die Zusammenarbeit funktionieren wird. Die Bündelung der Stärken beider Partner wird für die Leistungsbezieher die größeren Vermittlungschancen eröffnen.

Befürchtungen, die Gründung von Arbeitsgemeinschaften berge unüberbrückbare rechtliche Hindernisse, sind nicht nachvollziehbar. Vielmehr können die Akteure vor Ort die Arbeitsgemeinschaft in unterschiedlichen Rechtsformen errichten. Anzuerkennen ist, dass die öffentlich-rechtliche Rechtsform, die mit dem kommunalen Optionsgesetz noch Eingang in den § 44 b SGB II gefunden hat, die bevorzugte Rechtsform sein wird. Im Übrigen muss sich die Arbeitsgemeinschaft an den Zielen des Vierten Gesetzes für Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt orientieren:

- Fördern und Fordern
- Stärkung der Eigenverantwortung der Hilfebedürftigen
- Vermeidung oder Beseitigung der Hilfebedürftigkeit
- Vorrang vor Maßnahmen, die unmittelbar die Aufnahme einer Tätigkeit ermöglichen
- Ausbau der aktivierenden Leistungen zur verbesserten und beschleunigten Integration in den ersten Arbeitsmarkt.

Unstreitig bedarf die Umsetzung der Hartz IV-Reform, insbesondere der verbesserte Personalschlüssel bei der Beratung der Langzeitarbeitslosen, ein Mehr an Personal. In diesem Zusammenhang sind Vorwürfe zurückzuweisen, mit der Reform werde lediglich die Bürokratie aufgebläht. Wer eine verbesserte Förderung der Langzeitarbeitslosen will, wird ein effektives und effizientes Fallmanagement befürworten und anerkennen, dass die Betreuungsschlüssel in der Beratung und Vermittlung massiv verbessert werden müssen. Dies geht aber nur mit einem Mehr an Personal.

6.2 Grundsatz des Förderns und Forderns ist richtig

Der Deutsche Städte- und Gemeindebund bekräftigt den Grundsatz des Förderns und Forderns als Grundmotiv der Hartz IV-Reform. Dies setzt jedoch voraus, dass der Bund die notwendigen Mittel für ein ausreichendes Angebot an Eingliederungsmaßnahmen für Langzeitarbeitslose zur Verfügung stellt. Bereits jetzt zeichnet sich aber ab, dass auf Grund der steigenden Arbeitslosenzahlen die Mittel für Eingliederungsmaßnahmen und Verwaltungs- und Personalkosten in 2005 nicht ausreichen werden. Das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit geht davon aus, dass das Potenzial der erwerbsfähigen Personen um mehr als 200.000 höher als vorausgesagt liegen wird. Bleiben die Budgets für Personal, Verwaltung und Eingliederung in der vorgesehenen Höhe, ergeben sich ungünstigere Relationen sowohl bei den Betreuungsschlüsseln als auch bei den Mitteln, die pro Eingliederungsfall für arbeitsmarktpolitische Unterstützung bereitstehen. Dies wird negative Folgen für die erreichbare Aktivierung haben.

Der DStGB fordert deshalb, die Finanzmittel für ein ausreichendes Angebot zur Verfügung zu stellen.

Im Zuge der Umsetzung der Hartz IV-Reform werden die Städte und Gemeinden im Rahmen ihrer Möglichkeiten Beschäftigungsangebote für Langzeitarbeitslose bereithalten. Die konkrete Ausgestaltung muss im Dialog vor Ort mit allen arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Akteuren geschehen. Damit kann auch den Bedenken des Handwerks und des Mittelstandes gegen öffentlich geförderte Beschäftigung Rechnung getragen werden. Keinesfalls dürfen z. B. die sog. Ein oder Zwei Euro-Jobs zu einem Verdrängungswettbewerb auf dem ersten Arbeitsmarkt führen. Bewährte öffentliche Strukturen der Beschäftigungsförderung sollten bei den SGB-Eingliederungsmaßnahmen soweit wie möglich nutzbar gemacht werden.

Für die Menschen, die zurzeit keine Beschäftigung auf dem regulären Arbeitsmarkt finden können, sollen im Rahmen des Eingliederungsplans Arbeitsgelegenheiten geschaffen werden. Die Arbeitsgelegenheiten dienen

- der Qualifizierung und Reintegration in den regulären Arbeitsmarkt, insbesondere bei Jugendlichen,
- dem Erhalt und der Wiederherstellung der Beschäftigungsfähigkeit,
- der sozialen Integration und dem gesamtgesellschaftlichen Interesse.

Mit der Hartz IV-Reform kann die Bereitschaft der Leistungsempfänger, Arbeit aufzunehmen und unabhängig von staatlichen Leistungen zu werden, verstärkt werden. Auch die Eigenbemühungen werden erhöht. Gleichwohl kann es sich bei der Reform nur um eine unterstützende Maßnahme im Eingliederungsprozess handeln. Keineswegs ersetzt die Hartz IV-Reform die fehlenden Arbeitsplätze auf dem ersten Arbeitsmarkt. Hierzu bedarf es der Anstrengung der Sozialpartner. Insbesondere die Wirtschaft ist aufgefordert, die Hartz IV-Reform oder die Leistungen der Bundesagentur nicht schlecht zu reden, sondern ihre Anstrengungen auf die Schaffung von Arbeitsplätzen zu richten. Dies gilt auch mit Blick auf die Tarifpolitik an die Gewerkschaften.

So lange auf dem ersten Arbeitsmarkt nicht genug Arbeitsplätze zur Verfügung stehen, kommt neben einer gezielten Stärkung des zweiten Arbeitsmarktes auch in Teilbereichen temporär ein staatlich subventionierter Niedriglohnsektor in Betracht, um den Menschen eine Perspektive zu geben. Subventionierungen im Niedriglohnbereich sind durch Bezuschussung der Lohnnebenkosten auf der Arbeitgeberseite bei geringen Stundenlöhnen oder durch Freistellungen, z. B. der ersten 400 Euro Verdienst von Sozialversicherungsbeiträgen möglich.

Die Politik hat den Kommunen versprochen, dass sie durch die Reform von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe dauerhaft jährlich um 2,5 Milliarden Euro entlastet werden. Im Vermittlungsverfahren ist es gelungen, eine finanzielle Belastung der Kommunen abzuwehren. Zur Absicherung dieser Einsparungen ist im Gesetz ein Revisionsverfahren vorgesehen. Der Deutsche Städte- und Gemeindebund erwartet, dass mit den Vorbereitungen für das Revisionsverfahren unverzüglich begonnen wird. Bund und Länder sind aufgefordert, ihren gesetzlich fixierten Beitrag zur Entlastung der Kommunen zu leisten. Dazu gehört auch, dass die ostdeutschen Bundesländer die zusätzlichen Finanzmittel ungeschmälert an die Kommunen weiterleiten.

Bisher in dieser Reihe erschienen

Nº 44	„Die Kommunen sind nicht die Kolonien des Staates“ Beiträge von Dr. Wulf Haack aus 25 Jahren Tätigkeit im Deutschen Städte- und Gemeindebund	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	Kommunalfinanzen 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
Nº 20	Mit Familien die Zukunft gewinnen! Perspektiven des Deutschen Städte- und Gemeindebundes zur Familienpolitik in Deutschland	8/2001
Nº 19	Kommunale Finanzen 2000 Eine Übersicht der Haushaltsdaten der Kommunen in den einzelnen Bundesländern (Nur Online-Version)	7/2001



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