

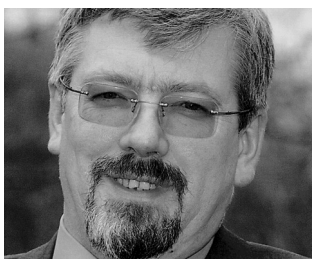
KOMMUNALHAUSHALTE

Politik der leeren Kassen

VON KARL KOCH UND
FRANZ SEGBERS



Dr. Karl Koch ist Leiter des Referats Sozialpolitische Grundsatzfragen beim Caritasverband der Diözese Limburg e. V.
E-Mail
Karl.Koch@DiCV.Limburg.de



Prof. Dr. Franz Segbers, apl. Professor für Sozialethik an der Universität Marburg, ist Leiter des Referats Arbeit, Ethik und Sozialpolitik im Diakonischen Werk Hessen und Nassau e. V.
E-Mail franz.segbers@dwhn.de

Die internationale Finanz- und Wirtschaftskrise wird verschärft durch fiskalpolitische Entscheidungen. Besonders die Kommunen geraten durch Steuersenkungen und steigende Ausgaben in einen immensen Spardruck. Deshalb besteht die Gefahr, dass Sozialleistungen in nächster Zeit eingeschränkt werden und in deren Folge auch soziale Träger unter die Räder geraten. Die Liga der Freien Wohlfahrtspflege in Hessen sucht deshalb das Gespräch mit den kommunalen Spitzenverbänden.

Wer trägt die Kosten für die Finanzkrise? Müssen Kinder, die in Heimen und Pflegefamilien untergebracht sind, die Folgen ausbaden? Oder die Beratungsstellen oder die Arbeit in sozialen Brennpunkten? Die Wohlfahrtsverbände in Hessen haben schon einmal Erfahrungen mit Kürzungen von sogenannten »Freiwilligen Sozialen Leistungen« im Rahmen der »Operation sichere Zukunft« machen müssen, die 2003 der damalige Ministerpräsident Roland Koch den Wohlfahrtsverbänden ohne vorherige Konsultation und Vorankündigung auferlegt hatte. Über 30 Millionen Euro wurden beispielsweise bei Frauenhäusern, in der Schuldnerberatung, bei Pro Familia und der Migrationsberatung gekürzt. In zahlreichen Fällen hatten die Kommunen und die Wohlfahrtsverbände die Kürzungen aufgefangen, um die soziale Infrastruktur abzusichern.

Bereits damals wurde die Politik der leeren Kassen kritisiert. (1) Gemeint ist eine Politik, die leere Kassen erzeugt und sich dann mit dem Hinweis auf leere Kassen der Finanzierung »freiwilliger« sozialer Leistungen entledigt. Eine willentlich herbeigeführte Situation leerer Kassen erscheint dann als zwingendes Sachargument, das die politische Absicht verdeckt, durch Haushaltskonsolidierung eine Politik in die Wege zu leiten, die einen anderen Sozialstaat herbeiführt. Schon seit Jahren setzt die Finanz- und Haushaltspolitik auf eine Strategie der Einnahmensenkung, die dann eine Ausgabenkürzung erzwingt. Sie senkte die Steuerquote und die Staatsquote und privatisierte rentable Sektoren der öffentlichen Daseinsvorsorge.

Die Hessische Landesregierung hatte nicht nur die Folgen der Kürzungen auf die Kommunen abgewälzt. Auch die Wohlfahrtsverbände mussten sehen, wie sie die auferlegten Kürzungen innerverbandlich umsetzten. Das Vorgehen der Landesregierung zeigte den Wohlfahrtsverbänden, dass sie nicht als Partner angesehen wurden, mit denen man korporativ umgeht.

Fiskalpolitische Verschärfung in der Finanzkrise

Die Krise der öffentlichen Haushalte verschärft sich im Schatten der Wirtschafts- und Finanzkrise. Auf Bundesebene wurde eine Schuldenbremse beschlossen, die ab 2011 eine rigide Konsolidierungspolitik erzwingt. Faktisch wirkt damit die Schuldenbremse als Investitionssperre. Ab 2020 dürfen die Länder sich nicht mehr neu verschulden. Seit Anfang der 1990er Jahre liegt beispielsweise im Bundesland Hessen die Wachstumsrate der Staatsausgaben bei jährlich 2,4 Prozent. Um die Schuldenbremse einzuhalten, müsste das Wachstum der Staatsausgaben in Hessen auf 1,7 Prozent gesenkt werden. Diese 1,7 Prozent sind aber nur dann möglich, wenn gleichzeitig ein Wirtschaftswachstum von jährlich 1,5 Prozent stattfindet – eine optimistische Prognose – und wenn die Einnahmen des Landes jährlich um 3,3 Prozent steigen – ebenfalls recht optimistisch. Bei geringerem Wirtschaftswachstum und bei geringerem Anstieg der Einnahmen des Landes müsste das Wachstum der Staatsausgaben deutlich unter 1,7 Prozent liegen. Diese optimistische Variante von 1,7 Prozent erfordert also schon erhebliche Ausgabenkürzungen im Landeshaushalt Hessen. Als einzige Alternative zu einer rigiden Kürzungspolitik müssen daher deutliche Steuererhöhungen ins Auge gefasst werden. (2)

Der Spardruck, der sich bereits durch die Schuldenbremse ergibt, wird verstärkt durch die Steuersenkungspläne der Bundesregierung: Das Wachstumsbeschleunigungsgesetz wird allein dem Land Hessen Mindereinnahmen in der Höhe von circa 150 Millionen Euro pro Jahr kosten. Kommen noch die geplanten steuerlichen Entlastungen ab dem Jahr 2011 hinzu, dann sum-

mieren sich die Kosten für das Land Hessen auf 800 Millionen Euro pro Jahr. Dies bedeutet: Durch die Steuerpläne der Bundesregierung müssen die 1,7 Prozent Ausgabensteigerungen auf 1,1 Prozent zurückgefahren werden, um die Schuldenbremse einhalten zu können. Die Steuerpläne der Bundesregierung verstärken den Druck auf den Landeshaushalt zu radikalen Ausgabenkürzungen zu kommen enorm. (3)

Die Kombination von Schuldenbremse und Steuerentlastungen beschneidet die Investitionsmöglichkeiten des Staates und damit Investitionen in Bildung, Kultur und die

Bundesweit ist die Situation nicht weniger dramatisch. Im Jahre 2009 betrug der Finanzierungssaldo bundesweit 10 Milliarden Euro, 2010 wird mit 11,5 Milliarden Euro gerechnet. Der Finanzierungssaldo droht bis 2013 auf über 40 Milliarden Euro anzuwachsen. Für die Jahre 2011 bis 2013 wird ein Finanzierungssaldo von 10 bis 13 Milliarden Euro jährlich befürchtet. (5) So wird erwartet, dass die Gewerbesteuererinnahmen 2009 bundesweit um rund 15 Prozent zurückgehen und die Einkommensteuer um gut 9 Prozent. Dagegen soll die Umsatzsteuer stabil bleiben. (6)

sondern der Rückgang der Einnahmen. So weist die hessische Staatsquote nach unten. Sie schwankte von 1992 bis 2000 zwischen 10 und 9,5 Prozent, ging dann bis 2005 auf circa 8,6 Prozent zurück, stieg dann bis 2007 über 9,5 Prozent und sank 2008 wieder. (10) Die Personalausgaben des Landes weisen einen stetigen Rückgang auf; die Investitionsausgaben sind seit Anfang der 1990er Jahre ebenfalls deutlich gesunken: 1992 waren es noch 1,47 Prozent und 2006 nur noch 0,89 Prozent des Bruttoinlandsprodukts des Landes Hessen. (11)

Im letzten Jahr haben die hessischen Landkreise bereits einen Gesamtrechnungsfehlbetrag von circa 1,7 Milliarden Euro. (12) Ein Problem ist, dass die Kommunen unterschiedlich betroffen sind: So gibt es arme und reiche Städte, so gibt es eine Unterfinanzierung der Landkreise, es gibt die Stadt Frankfurt am Main und das Umland, es gibt den strukturschwachen Norden und es gibt die Sonderstatus-Städte. Von daher ist Solidarität unter den Kommunen auch nur schwer herstellbar.

Zahlreiche hessische Kommunen stehen bereits unter Haushaltsaufsicht. Zumindest mittelfristig werden die Schulden der Kommunen weiter ansteigen – auch wenn drastisch gespart wird. Es gibt keine Chance, die steigenden Defizite wirklich abzubauen. Von daher gibt es keinen Handlungsspielraum mehr für Neuerungen, Nachbesserungen oder freiwillige Leistungen.

Soziale Dienste unter Druck

Die Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände hat am 30. November 2009 vor dem Finanzausschuss des Deutschen Bundestages eine Analyse vorgelegt: »Es wird dazu führen, dass wir in den nächsten Jahren unseren Aufgaben nicht mehr in der jetzigen Form gerecht werden können. Es gibt drei große Blöcke: Erstens: Sozialausgaben. Da können wir nichts verändern, weil sie gesetzlich festgeschrieben sind. Zweitens: freiwillige Aufgaben. Diese spielen kaum noch eine Rolle. Schauen Sie sich die einzelnen Kommunalhaushalte an: Da gibt es kaum noch Freiwilligkeit. Drittens: Investitionen. Wir gehen davon aus, dass das Investitionspotenzial der Städte, Gemeinden und Kreise in den nächsten Jahren deutlich zurückgehen wird und wir unseren Aufgaben in der jetzigen Form nicht mehr gerecht werden können.« (Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände am 30. November 2009 vor dem Finanzausschuss des Deutschen Bundestags)

Die Freie Wohlfahrtspflege wird sich angesichts dieser kritischen Lage über die Grundlinien verständigen müssen, mit denen sie auf die Krise der öffentlichen Haushalte reagieren will. Zwei Grundüberzeugungen müssen dabei leitend sein:

»Es droht eine Spaltung der Sozialwirtschaft in einen Wohlfahrtsmarkt und einen Wohltätigkeitsmarkt«

Infrastruktur des Sozial- und Gesundheitswesens. Zu befürchten ist, dass hierdurch auch ein Sozialabbau durch die Hintertür vorbereitet wird. Getroffen werden alle, die auf soziale und öffentliche Dienstleistungen und Einrichtungen besonders angewiesen sind: Arbeitslose, Rentner, Kleinverdiener, aber auch Normalverdienerhaushalte.

Überschuldete Kommunen

Gerade in Hessen wird sich diese Lage zuspitzen. Nachdem die Kommunen nach der »Operation sichere Zukunft« bereits die Finanzierung zahlreicher freiwilliger Leistungen übernommen hatten, sind ihnen nun angesichts der dramatischen Entwicklung der kommunalen Haushalte die Hände gebunden. Wie werden die Kommunen auf die sich verschärfende Haushaltskrise reagieren? Welche Folgen für die soziale Infrastruktur wird die Haushaltskrise haben?

Durch die Steuersenkungspläne der Bundesregierung drohen den hessischen Kommunen Einnahmeausfälle von rund 600 Millionen Euro. Hinzu kommt, dass die Kommunen zurzeit circa 3,2 Milliarden Euro aus dem Kommunalen Finanzausgleich erhalten. Im Etatentwurf des Landes Hessen für 2010 sind aber nur noch 2,9 Milliarden Euro aufgrund sinkender Einnahmen eingeplant. Macht einen Verlust im laufenden Jahr von 300 Millionen Euro für die Kommunen aus. Darüber hinaus plant das Land den Kommunen ab 2011 jährlich 400 Millionen Euro im Kommunalen Finanzausgleich zu streichen. Realisieren sich diese Zahlen, dann kommen die hessischen Kommunen »in eine nicht mehr beherrschbare Haushaltssituation«. (4)

Während die Haushalte infolge der Wirtschafts- und Finanzkrise aber auch durch die fiskalpolitischen Entscheidungen unter Druck geraten, verzeichnen die sozialen Leistungen einen Ausgabenanstieg, beispielsweise bei den Kosten der Unterkunft für SGB II-Empfänger oder bei den Pflichtausgaben wie dem Kinderförderungsgesetz. Die Ausgabenbelastung der Kommunen ist erheblich gestiegen. So hat sich allein für die Landkreise in Hessen der Zuschussbedarf für die Kinder- und Jugendhilfe, die Sozialhilfe und das SGB II von 2002 bis 2007 um mehr als 22 Prozent oder um 222 Millionen Euro auf insgesamt 1,2 Milliarden Euro erhöht. (7)

Die Sozialausgaben entwickeln eine immer größere Sprengkraft für die kommunalen Haushalte in Hessen. Fast ein Viertel ihrer Gesamtausgaben wendeten die Städte und Gemeinden für Sozialleistungen auf. Mehr als die Hälfte – nämlich 57 Prozent – entfielen auf die Eingliederungshilfe für behinderte Menschen. Ein Fünftel der Ausgaben entfiel auf die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung. Hohe Aufwendungen erfordert auch das Hartz IV-Gesetz. (8) So wird sich im laufenden Jahr die Verbandsumlage für den Landeswohlfahrtsverband Hessen wahrscheinlich um circa 62,5 Millionen Euro erhöhen. (9)

Fazit: Sowohl die Haushaltssituation des Landes als auch die Haushaltssituation der Kommunen wird sich erkennbar weiter verschlechtern.

Seit der Regierungsübernahme durch Ministerpräsident Roland Koch im Jahr 2000 sind die Haushalte des Landes Hessen stark defizitär. Ursache hierfür ist aber nicht ein übermäßiger Ausgabenanstieg,

- Die derzeitige Gestalt der sozialen Dienste ist das Ergebnis jahrzehntelanger korporativer und subsidiärer Zusammenarbeit der Freien Wohlfahrtspflege mit Land und Kommunen, die in der Krise nicht aufs Spiel gesetzt werden darf.
- Auch wenn Sozialpolitik zunehmend unter fiskalpolitischen Gesichtspunkten bewertet wird, ist für die Wohlfahrtsverbände der Verfassungsauftrag gleichwertiger Lebensverhältnisse ein verpflichtender Orientierungsmaßstab.

Öffentliche Armut muss ein Thema der Wohlfahrtsverbände werden

Die Liga der Freien Wohlfahrtspflege hat ein Interesse an der Sicherung der sozialen Infrastruktur, an Planungssicherheit und an einer sozialen Entwicklung, die die soziale Spaltung nicht weiter verschärft. Aus diesem Grund haben die Wohlfahrtsverbände auch ein Interesse an einer soliden und nachhaltigen Finanzierungsgrundlage der Kommunen. Kommunen können den sozialen Ausgleich nur schaffen, wenn sie über die entsprechenden Finanzmittel verfügen. Von daher unterstützt die Liga der freien Wohlfahrtspflege in Hessen die Kommunen in ihrem Anliegen, die Haushaltslage zu verbessern, wieder finanziellen Handlungsspielraum zu bekommen und eine gesicherte Einnahmenbasis zu haben.

Deshalb sollten die Verbände die Forderung nach einem Sozialbudget unterstützen, wie sie im Hessischen Landtag von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN erhoben wird. Sie sollten sich mit den Kommunen gegen die Kürzung des Kommunalen Finanzausgleichs um 400 Millionen Euro ab 2011 durch das Land wehren. Sie sollten sich angesichts der Schuldenbremse für eine Erhöhung der Steuern einsetzen, insbesondere sollten sie eine Vermögensteuer (Landessteuer), eine Finanztransaktionssteuer und eine höhere Besteuerung von Erbschaften (Landessteuer) fordern. Die Kommunen haben zurzeit keine Chance mehr, aus eigener Kraft ihre Haushalte in den Griff zu bekommen. Aus diesem Grund muss deren Finanzierungsgrundlage auf neue Füße gestellt werden.

Die im Rahmen der Haushaltskonsolidierung zu erwartende Priorisierung sozialer Dienste wirft weitreichende sozialpolitische und sozialetische Fragen auf. Die Liga in Hessen wird deshalb ihre politische Lobby-Funktion verstärken müssen. Ob eine Sozialpolitik der Befähigung gelingt, hängt davon ab, ob entsprechende Leistungen finanziert werden. Dies ist wiederum u. a. von der finanziellen Situation der Kommunen abhängig.

Resümee

Das Verhältnis zwischen Staat und Bürger verändert sich. Der Staat reduziert tendenziell sein Leistungsangebot und stellt nur noch eine Mindestversorgung zur Verfügung. Langfristig kommt es dadurch zu einer Spaltung des Gemeinwesens in einen Wohlfahrtsmarkt, auf dem sich Bürger, die es sich finanziell leisten können, die Dienste einkaufen, die sie wollen, und andererseits in einen Wohltätigkeitsmarkt mit Tafeln, Kleiderkammern und ehrenamtlichem Engagement.

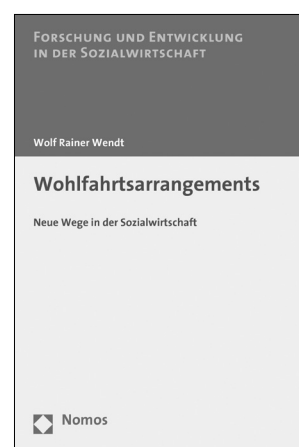
Wenn die Freie Wohlfahrtspflege diesem Trend nicht tatenlos zuschauen will, dann reicht es nicht aus, ihre Dienste zur Armutslinderung oder Armutsbekämpfung zu stärken. Nicht allein private Armut, auch öffentliche Armut muss zum Thema der Wohlfahrtsverbände werden. Wenn es durch die politisch herbeigeführte öffentliche Armut dazu kommt, dass am Ende nur noch Dienste da sein werden, die sich am »Markt« behaupten und kaufkräftige Kunden bedienen, dann wird Armutsbekämpfung zur Armutsverwaltung.

Die Wohlfahrtsverbände werden politischer werden müssen und angesichts der eingeschränkten staatlichen Handlungsfähigkeit politische Entscheidungen unter dem Blickwinkel der Partizipationschancen armer Menschen und Menschen am Rande beurteilen müssen. Die Finanzkrise ist mehr als ein fiskalpolitisches Problem: Die staatliche Handlungsfähigkeit ist gefährdet und dadurch die Demokratie selber. ◆

Anmerkungen

- (1) Vgl. dazu Walter Hanesch/Karl Koch/Franz Segbers, Öffentliche Armut im Wohlstand. Soziale Dienste unter Sparzwang, Hamburg 2004.
- (2) Vgl. Kai Eicker-Wolf/Jens Köhrsen/Achim Truger/Henner Will: Auswirkungen der Schuldenbremse auf die hessischen Landesfinanzen. Ergebnisse von Simulationsrechnungen für den Übergangszeitraum von 2010 bis 2020. Reihe: IMK Studies, Nr. 6/2009. Düsseldorf 2009. Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK) in der Hans-Böckler-Stiftung: Auswirkungen der Schuldenbremse auf die hessischen Landesfinanzen, IMK Studie 6/2009.
- (3) Vgl. Vgl. Kai Eicker-Wolf/Jens Köhrsen/Achim Truger/Henner Will: a. a. O.
- (4) Hessischer Landkreistag vom 9. Juni 2009.
- (5) Zahlen von der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände vom 27. November 2009.
- (6) Bundesministerium der Finanzen vom 19. November 2009.

- (7) Hessischer Landkreistag vom 6. Mai 2009.
- (8) Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 27. August 2009.
- (9) Landeswohlfahrtsverband Hessen vom 24. Juni 2009.
- (10) Achim Truger/Kai Eicker-Wolf/Henner Will/Jens Köhrsen, Auswirkungen der Schuldenbremse auf die hessischen Landesfinanzen, IMK Studies 6 / 2009, zitiert als IMK-Studie
- (11) Vgl. Kai Eicker-Wolf/Jens Köhrsen/Achim Truger/Henner Will: a. a. O.
- (12) Hessischer Landkreistag vom 6. Mai 2009.



Wohlfahrtsarrangements Neue Wege in der Sozialwirtschaft

Von Prof. Dr. Wolf Rainer Wendt

2010, 132 S., brosch., 24,- €, ISBN 978-3-8329-5244-0

(Forschung und Entwicklung in der Sozialwirtschaft, Bd. 6)

Sozialdienste kooperieren mit ihren Nutzern. Der Band erörtert Arrangements, in denen Versorgungsangebote auf besondere, sich verändernde Bedarfslagen zugeschnitten werden. Innovative Formen der Wohlfahrtsproduktion werden in theoretischen Beiträgen sowie anhand empirischer Beispiele aus der Jugend- und Sozialhilfe untersucht.



Nomos