

Kommunale Sozialpolitik im föderalen Staat

– Wie können wir Aufgabenwahrnehmung und Finanzierung zukunftsfest machen?

Symposium 1 „Föderaler Sozialstaat
- Brauchen wir eine neue Balance der Verantwortung?“
Deutscher Fürsorgetag

10. Mai 2022

Prof. Dr. Martin Junkernheinrich

Agenda

- Kommunale Sozial- und Jugendhilfe
 - Ein Blick zurück ... bis in die Gegenwart -
- Aufgabenwachstum bei stärkerer Bundesbeteiligung
 - Unter besonderer Berücksichtigung kommunaler Disparitäten -
- Zukunftsfähigkeit bei zunehmender Finanzknappheit
 - Ein Ausblick -

Kommunale Sozial- und Jugendhilfe

- Ein Blick zurück ... bis in die Gegenwart -

Die Wohlmeinenden

Beratungen des Parlamentarischen Rates von 1948
zu Kommunal финанzen

Dr. Seebohm (DP):

„... Es verhält sich doch so, daß Gemeinden und Gemeindeverbänden immer weitere Auftragsangelegenheiten zugewiesen werden. Dabei sollten wir eine Forderung berücksichtigen, die die Sachverständigen im Finanzausschuß wiederholt erhoben haben, nämlich eine Anweisung ins Grundgesetz aufzunehmen, daß bei der Zuweisung von Aufgaben gleichzeitig die zur Erfüllung dieser Aufgaben notwendigen Einnahmen zugewiesen werden. ...“

zur Antwort →

Die Wohlmeinenden

Dr. Laforet (CSU):

„Ich möchte davon abraten, die klar umrissene Begriffsbestimmung des Selbstverwaltungsrechtes mit solchen Zusätzen zu belasten. Meiner Ansicht nach ist es selbstverständlich, daß die Stellen, die den Gemeinden Aufgaben zuweisen, ihnen auch die Einnahmen zur Verfügung stellen müssen, die sie dafür nötig haben. Eine solche Feststellung in das Grundgesetz aufzunehmen, halte ich für bedenklich.“

Diskussion in der fünften Sitzung des Hauptausschusses 18. November 1948. Vgl. DEUTSCHER BUNDESTAG, BUNDESARCHIV (Hrsg.) (2009): Der Parlamentarische Rat 1948-1949. Akten und Protokolle. Bd. 14 Hauptausschuss, Teilband 1. Bearb. v. Michael F. Feldkamp. München, S. 151.

Unterstreichungen als Hervorhebungen durch den Autor vorgenommen.

Ein Blick zurück ...

- 1962: eine frühe Erwartung ...
bei gezielter Arbeitskräfteanwerbung im Ausland
- ausgeprägtes Sozialausgabenwachstum bei steigendem Wohlstand:
Strukturwandel mit regionalen Auswirkungen: Kohle, Stahl etc.
Globalisierung: Werften, Schuh- und Textilindustrie etc.
→ zunehmende Arbeitslosigkeit bei wachsendem Nachwuchsüberhang
- Ab 1970er Jahre: Beendigung Arbeitskräfteanwerbung u. Rückführung
bei gleichzeitigem Familiennachzug und Zustrom von Bürgerkriegs-
flüchtlingen → Arbeitslosigkeit und Integrationsproblem
→ 1993: Asylbewerberleistungsgesetz
- Finanzierung kommunaler Sozialleistungen bei unzureichender
Berücksichtigung des Konnexitätsprinzips
1980 ff.: verstärkte Diskussion über unzureichende Berücksichtigung
der Sozialausgaben bei der Einnahmenverteilung
→ Albrecht-Initiative, Strukturhilfegesetz (1988/89)
→ Soziallastenansätze im kommunalen Finanzausgleich

... bis in die Gegenwart

- 1990 ff.: Deutsche Vereinigung, Beendigung des Strukturhilfegesetzes, „Aufbau Ost“ bei steigender Arbeitslosigkeit in Ostdeutschland, Probleme altindustrieller westdeutscher Kommunen entwickelten sich weiter
- nach 2000: fortschreitender Aufwuchs kommunaler Kassenkredite, starke regionale Konzentration bei Globalisierungsverlierern (Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Hessen, Saarland etc.)
Initialzündung: Steuerreform 2001 und Bankenkrise 2008 treffen vor allem finanzschwache Kommunen ohne Rücklagen
- geringe Investitionen und Entwicklung eines Investitions- und Sanierungsstaus, z.B. Schulen
- Probleme der Alterssicherung nehmen zu → 2003/2005 Einführung der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung (Herauslösung aus der Sozialhilfe), ab 2014 Übernahme durch den Bund
- Steigende Zahl an Personen mit Behinderungen → Inklusionsaufgabe

... bis in die Gegenwart

- 2010 ff.: Stärkung der Kinder- und Jugendhilfe (Kitas, KeKiz etc.)
- 2018: Gründung der „Kommission zur Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse“
- 2020 ff: Bewältigung der COVID-19-Pandemie, erhebliche finanzielle Folgelasten, hohe Mittelverwendungskonkurrenz
- 2021: Beschluss zum Rechtsanspruch auf den offenen Ganzttag
- 2022: Russischer Angriffskrieg auf die Ukraine: Flüchtlingskrise

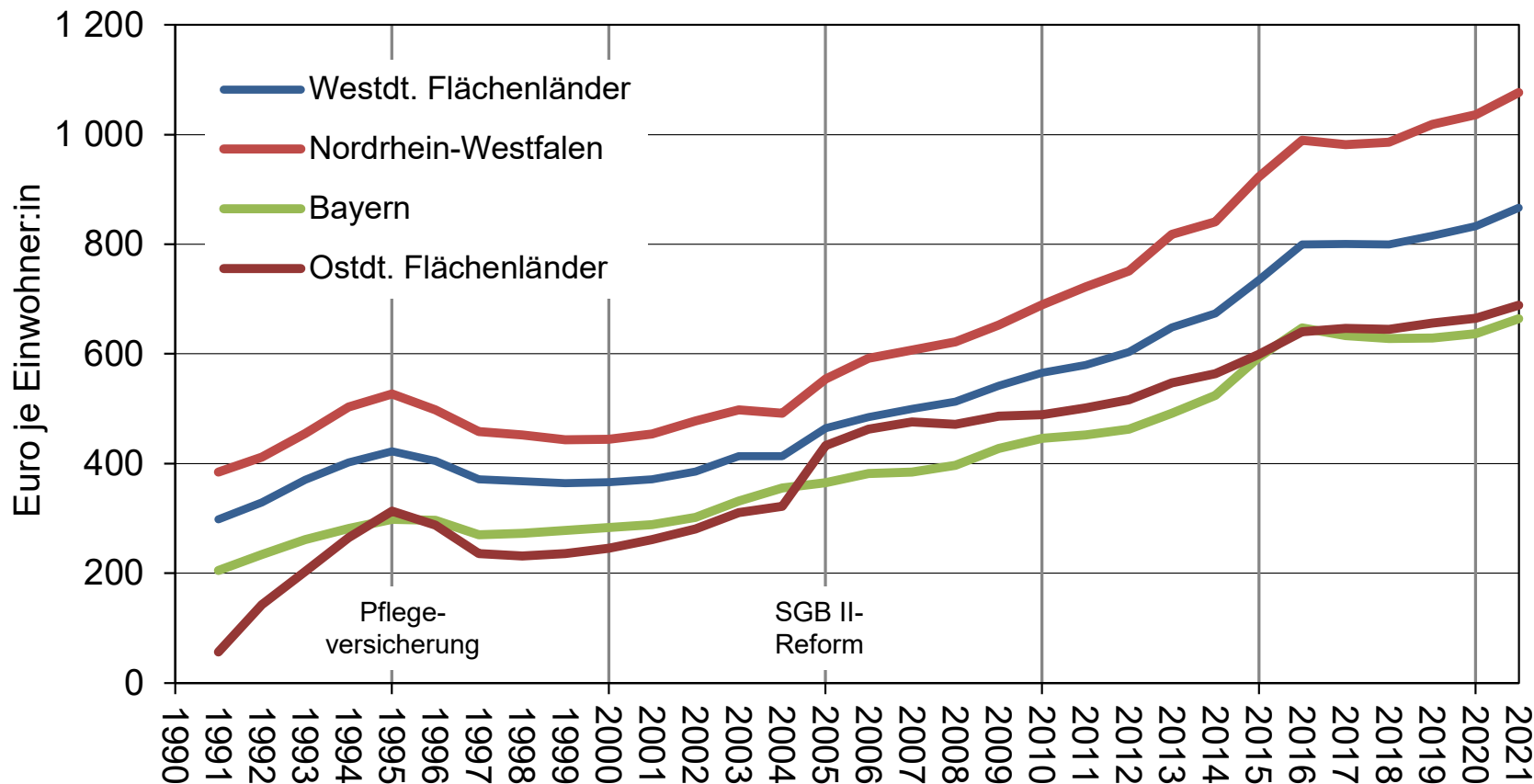
Vier Problemkreise

- Langzeitarbeitslosigkeit und Vererbung von Sozialhilfebezug
 - Arbeitsmarktintegration
 - gelingendes Auswachsen – jetzt bei Nachwuchsmangel
- Zuwanderung
 - Arbeitsmarktintegration
 - gelingendes Auswachsen – jetzt bei Nachwuchsmangel
- Alterssicherung und Pflege
 - Finanzierungsaufgabe
 - Versorgungsaufgabe
- Inklusion
 - Finanzierungsaufgabe
 - Versorgungsaufgabe

Aufgabenwachstum bei stärkerer Bundesbeteiligung - Unter besonderer Berücksichtigung kommunaler Disparitäten -

Entwicklung sozialer Transferleistungen* der Kommunen**

Brutto-Sozialausgaben 1991-2021 - Kernhaushalte - in Euro je Einwohner:in



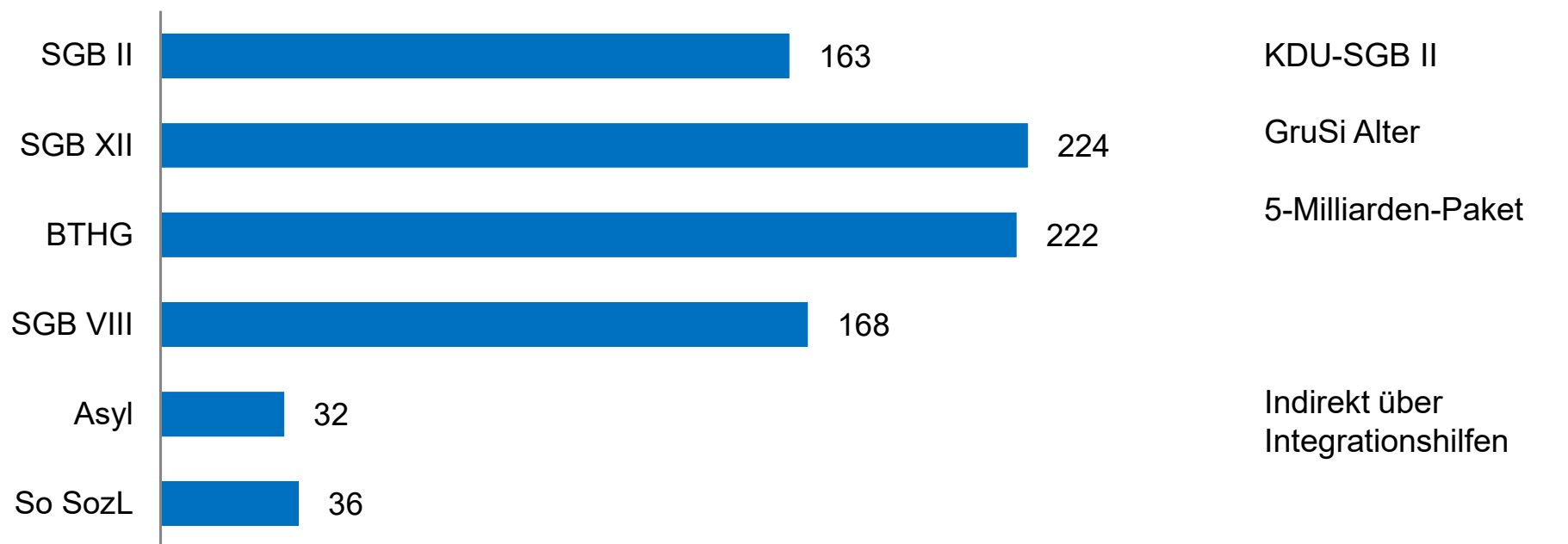
Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben von DESTATIS.

* Nur Ausgaben an natürliche Personen in und außerhalb von Einrichtungen.

** 2019/2020 noch vierteljährliche Kassenstatistik; in Bayern haben nicht alle Kommunen Daten zur Jugendhilfe gemeldet.

Soziale Transferleistungen* der Kommunen**

Soziale Transferleistungen der Kommunen der Flächenländer insgesamt 2021 nach Hilfebereichen in Euro je Einwohner:in



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben von DESTATIS und IT.NRW.

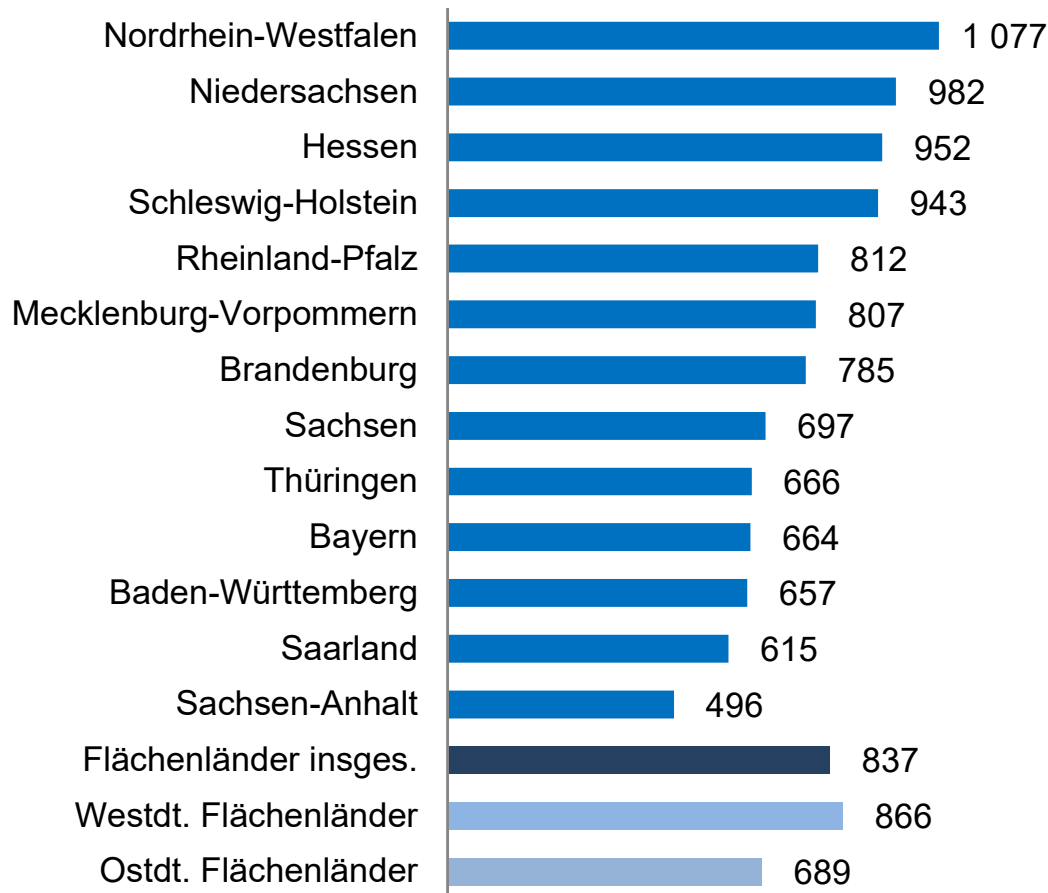
2021: 64,4 Mrd. Euro brutto, ohne Ausgaben der Stadtstaaten und ohne Kita!

* Nur Ausgaben an natürliche Personen in und außerhalb von Einrichtungen.

** 2019/2020 noch vierteljährliche Kassenstatistik; in Bayern haben nicht alle Kommunen Daten zur Jugendhilfe gemeldet.

Soziale Transferleistungen* der Kommunen

Brutto-Sozialausgaben im Jahr 2021 in Euro je Einwohner:in



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben von Destatis.

* Nur Ausgaben an natürliche Personen in und außerhalb von Einrichtungen.

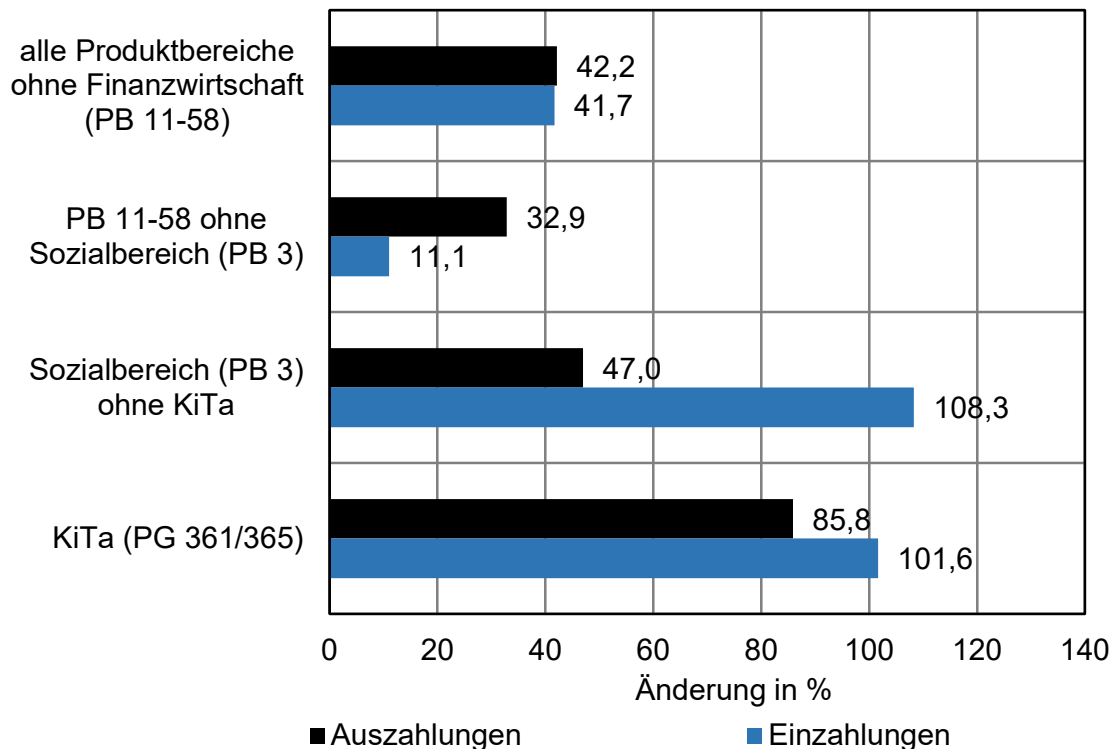
Sozialausgabenentwicklung 2011/2019 im Produktvergleich – Flächenländer insgesamt

Die Entwicklung der Sozialausgaben in den deutschen Flächenländern ist weiterhin überdurchschnittlich dynamisch.

Die Einzahlungen im Sozialbereich ohne Kindertageseinrichtungen entwickeln sich aber weitaus stärker als die Auszahlungen.

Bei den Kindertageseinrichtungen besteht stärker ein Gleichklang in der Entwicklung

Änderung von Ein- und Auszahlungen* nach Produktbereichen 2011/2019 in %



* Einzahlungen einschließlich des Sozialausgabenanteils des Gemeindeanteils an der Umsatzsteuer; allgemeine Deckungsmittel ohne diesen Anteil.

Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben von DESTATIS.

Strukturelle und temporäre Hilfen des Bundes

Mittel des Bundes an die Länder und Kommunen

| ab 2005 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | |
|---|--------|--------|--------|------|------------------|-------------|-------------|------------------|------------|-------------------------------|------|------|--|
| strukturell | | | | | | | | | | | | | |
| KdU-Beteiligung | | | | | | | | | | + 25 %- Punkte | | | |
| 29,1 % | 27,6 % | | | | | | | | | | | | |
| Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung | | | | | | | | | | | | | |
| ca. 13,0 % | | 45,0 % | 75,0 % | 100% | 2019: 7,1 Mrd. € | | | | | | | | |
| Festbetrag Sozialausgaben | | | | | | | | | | | | | |
| | | | | | 1,0 Mrd. € | 1,0 Mrd. € | 1,5 Mrd. € | 4,0 + 1,0 Mrd. € | | | | | |
| 100 %-KdU-Übernahme anerkannte Schutzsuchende | | | | | | | | | | | | | |
| | | | | | | | | | 1,8 Mrd. € | | | | |
| uschale für unbegleitete minderjährige Flüchtlin | | | | | | | | | | | | | |
| | | | | | 0,35 Mrd. € | 0,35 Mrd. € | 0,35 Mrd. € | 0,35 Mrd. € | | | | | |
| temporär | | | | | | | | | | | | | |
| Ausbau Kindertagesbetreuung investiv | | | | | | | | | | | | | |
| Integrationspauschale | | | | | | | | | | | | | |
| | | | | | 2,0 Mrd. € | 2,0 Mrd. € | 2,0 Mrd. € | 2,435 Mrd. € | | | | | |
| Wohnungsbau | | | | | | | | | | | | | |
| | | | | | 0,5 Mrd. € | 0,5 Mrd. € | | Wohnungsbau | | | | | |
| | | | | | | | | 2,0 Mrd. € | | | | | |
| Kommunalinvestitionsförderungsgesetz | | | | | | | | | | | | | |
| 7,5 Mrd. € insgesamt | | | | | | | | | | | | | |
| für zusätzliche Aufgaben oder Aufgabenausweitung | | | | | | | | | | | | | |
| Bildungs- und Teilhabepaket | | | | | | | | | | | | | |
| Ausbau Kindertagesbetreuung: Betriebskosten | | | | | | | | | | | | | |
| | | | | | | | | | | Gute-KiTa-Gesetz | | | |
| | | | | | | | | | | 5,5 Mrd. Euro | | | |
| | | | | | | | | | | DigitalPakt Schule (bis 2024) | | | |
| | | | | | | | | | | 5,0 Mrd. Euro | | | |

Unvollständige Zusammenstellung aus diversen Quellen.

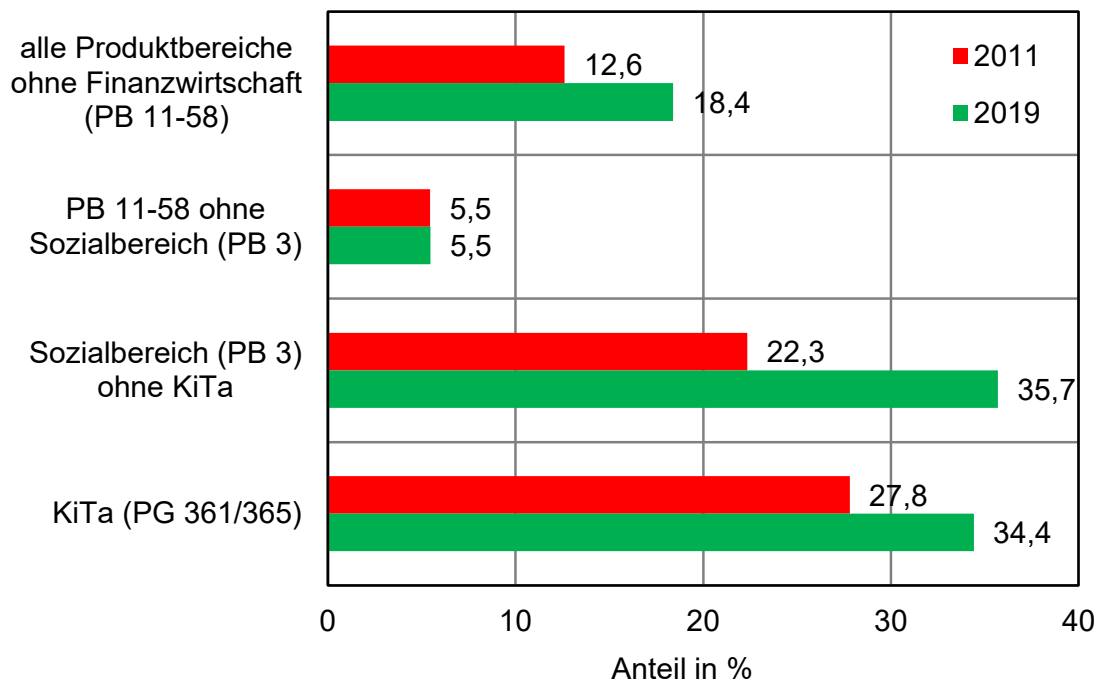
Sozialausgabenentwicklung 2011/2019 im Produktvergleich – Flächenländer insgesamt

Der Deckungsbeitrag direkter produktbezogener Zuweisungen von Bund und Ländern hat von 2011 bis 2019 um 5,8 %-Punkte auf 18,4 % zugenommen.

Jenseits des Sozialbereichs blieb der Anteil mit 5,5 % konstant. Hier müssen die Kommunen fast vollständig aus eigenen Einnahmen für die Finanzierung sorgen (Gebühren, Entgelte, Steuern, allgemeine Zuweisungen etc.).

Im Sozialbereich ohne KiTa ist der direkte Deckungsbeitrag von Bund (und Ländern) um 13,4 %-Punkte auf nunmehr 35,7 % gestiegen.* Bei den Kindertageseinrichtungen betrug der Anstieg nur 6,6 %-Punkte auf gut ein Drittel.

Anteil der Zuweisungen von Bund und Ländern* an den Auszahlungen (Deckungsquote) nach Produktgruppen 2011 und 2019 in %

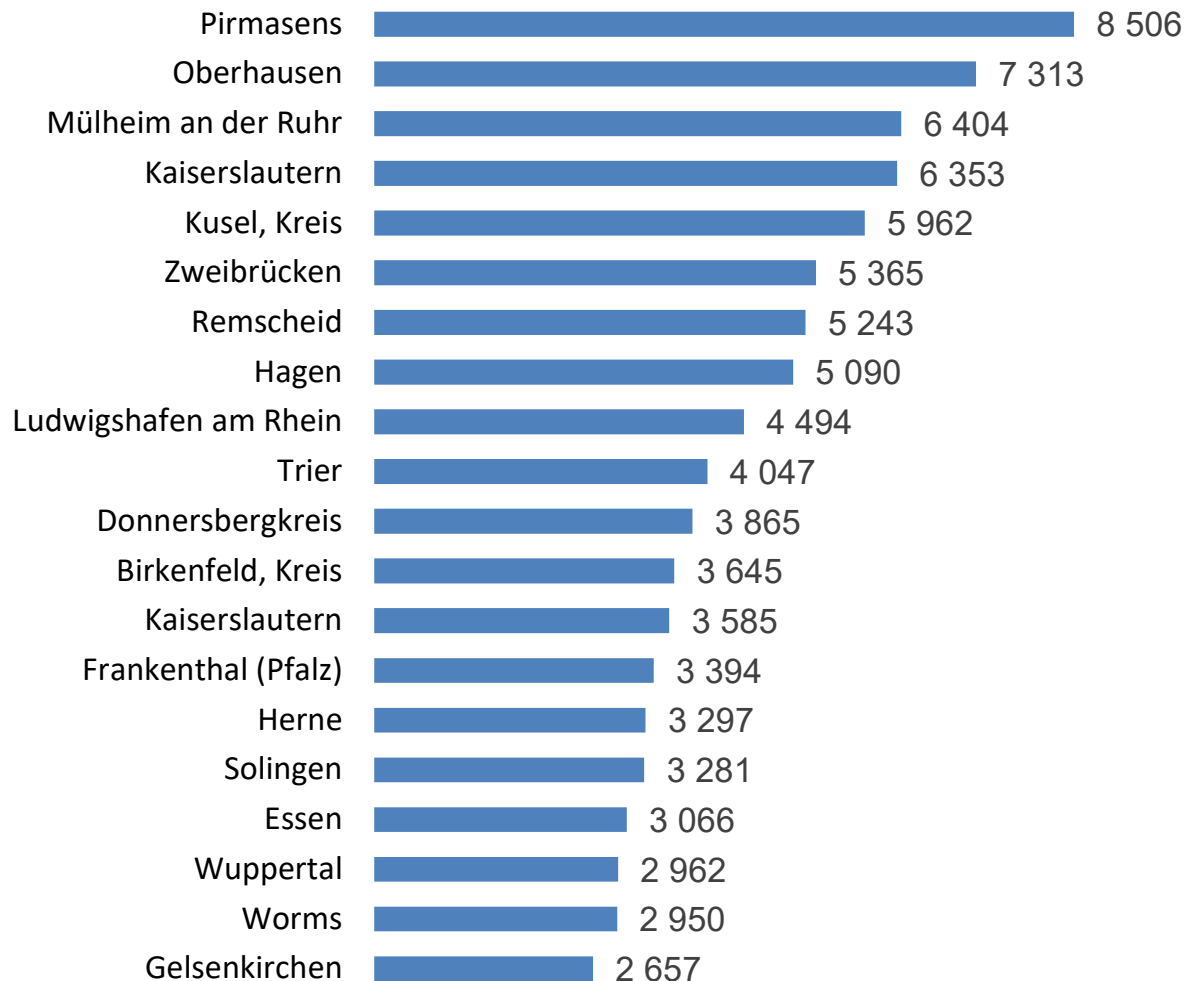


* Einzahlungen einschließlich des Sozialausgabenanteils des Gemeindeanteils an der Umsatzsteuer; allgemeine Deckungsmittel ohne diesen Anteil.

Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben von DESTATIS.

Altschulden- belastung

Liquiditätskredite* der 20 am höchsten verschuldeten Kommunen am 31.12.2020 in Euro je Einwohner:in



* Einschließlich der zu Liquiditätszwecken aufgenommenen Wertpapierschulden.

Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben der Statistischen Landesämter.

KdU-Entlastung und Altschuldenproblem

Die Mehreinnahmen aus der erhöhten KdU-Beteiligung des Bundes ab 2020 reichen in drei Ländern nicht aus, um den Annuitätsbedarf zur Tilgung der Altschulden zu decken.

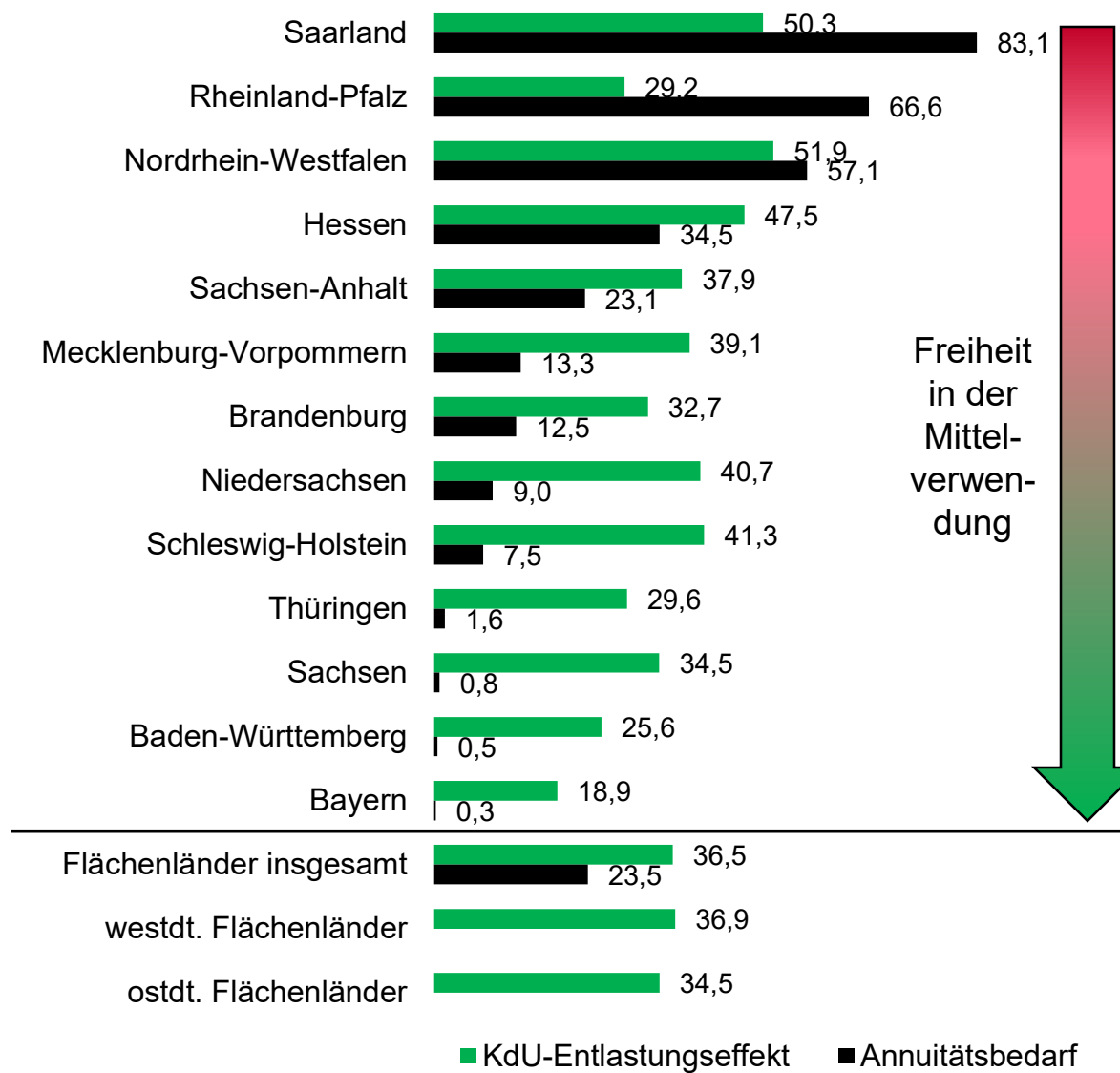
In vier Ländern können die Mehreinnahmen vollständig für andere Zwecke verwendet werden.

KdU-Entlastung berechnet auf Basis der Ergebnisse der vierteljährlichen Kassenstatistik, bisheriger Bundesanteil 46,1 % ohne BW und RP, RP: 56,1 %, BW 50,1 %

Annuitätsbedarf nach Junkernheinrich u.a. 2019

Quelle: Angaben von IT.NRW und Destatis sowie eigene Berechnungen.

KdU-Entlastung um 25 %-Punkte (Basis 2019) und Annuitätenbedarf Modellrechnung 2018 in Euro je Einwohner (Basis 2019)

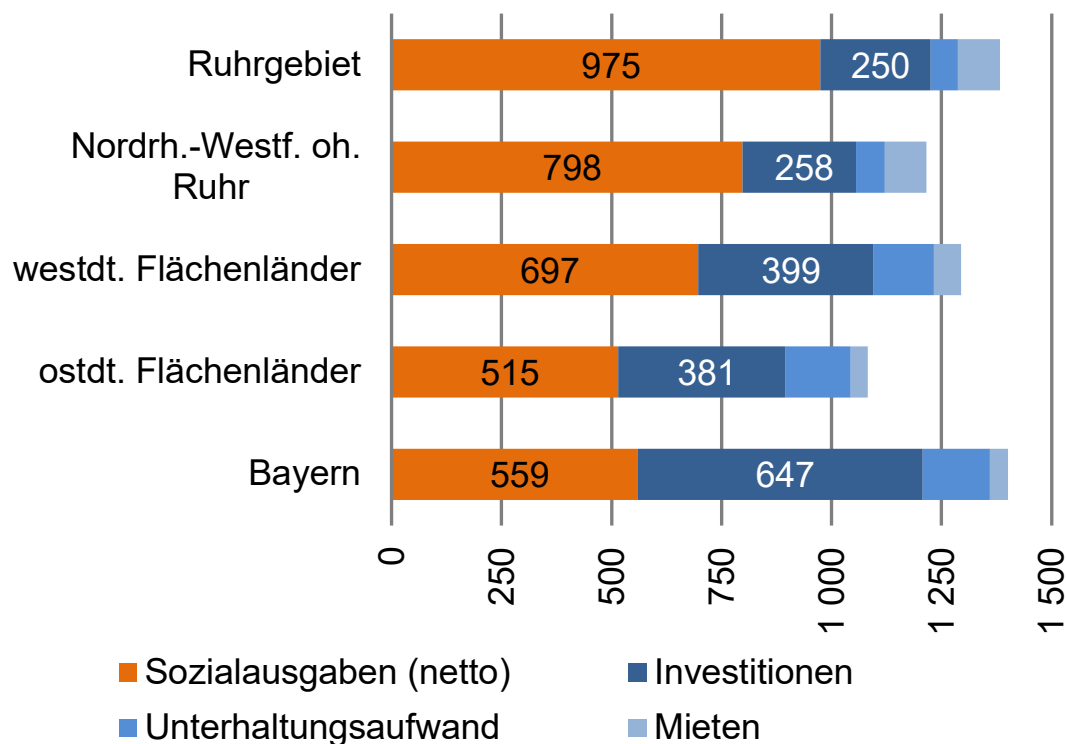


Verdrängungshypothese

Wer mehr Geld für soziale Leistungen ausgeben muss, kann weniger investieren und weniger den Substand-erhalt der Infrastruktur sichern.

Darunter leiden auch die Schulen.

Ausgaben für soziale Leistungen und Investitionen u.ä. 2021 in Euro je Einwohner:in



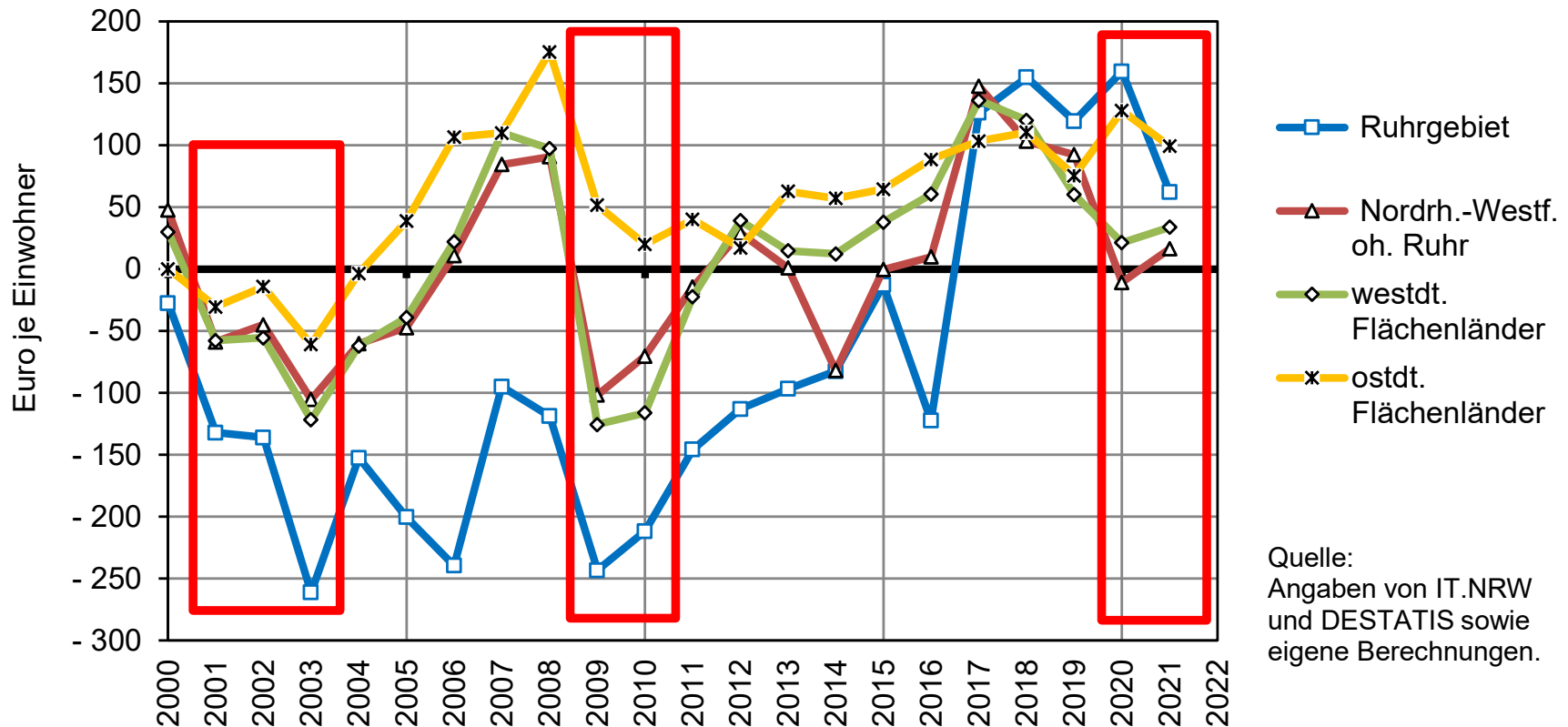
Quelle: IT.NRW, Destatis u. eigene Berechnungen.

Zukunftsfähigkeit bei zunehmender Finanzknappheit

- Ein Ausblick -

Finanzmittelsaldo der Kommunen 2000 bis 2022

Finanzmittelsaldo 2000 bis 2022 in Euro je Einwohner:in



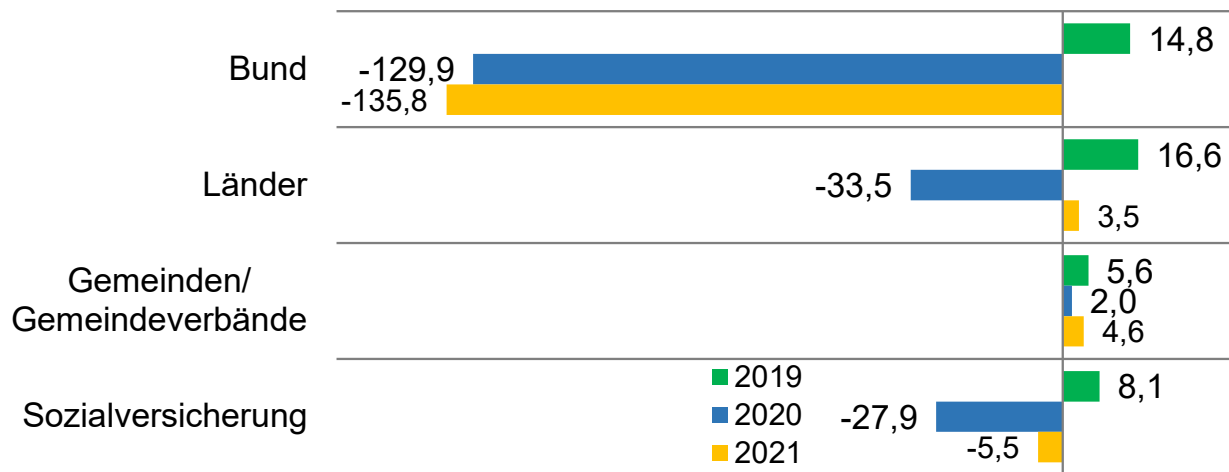
- Der kommunale Finanzmittelsaldo ist in der aktuellen Krise – im Durchschnitt nicht negativ geworden → Rettungsschirm für Kommunen.
- Die höhere Bundesbeteiligung an den kommunalen Sozialausgaben zeigt eine strukturelle Wirkung. Die gute Konjunktur der letzten Jahre und niedrige Zinsen halfen ebenfalls.

Koalitionsvertrag der neuen Bundesregierung und Kommunen

- 1 Der Koalitionsvertrag der neuen Bundesregierung greift sehr viele Forderungen finanzschwacher Kommunen auf (Altschuldenlösung, Förderwesen, Reformen im Sozialbereich, Bildungsgerechtigkeit etc.).
- 2 Eine aufgabenangemessene Finanzausstattung der Kommunen und ein Bezug auf das Konnexitätsprinzip „Wer bestellt, bezahlt!“ finden sich im Koalitionsvertrag der neuen Bundesregierung aber nicht. Sie sichert lediglich eine „*Ausgewogenheit der Finanzierung*“ bzw. eine „*ausgewogene Lastenverteilung zwischen den Ebenen der öffentlichen Haushalte*“ zu.
- 3 Die neue Bundesregierung setzt in der Sozial- und Bildungspolitik – neben grundsätzlichen Änderungen (Bürgergeld, Kindergrundsicherung) – verstärkt auf eine verbesserte Prozesssteuerung und Prävention.

Öffentlicher Gesamthaushalt

Finanzierungssaldo
des Öffentlichen Gesamthaushalts* 2019 bis 2021
nach Körperschaftstypen in Milliarden Euro



* Finanzierungssaldo in der Abgrenzung der Finanzstatistiken.

Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes.

- Der *Bund* trägt die finanzielle Hauptlast der Pandemie.
- Die *Länder* erholen sich in 2021.
- Die *Gemeinden* werden vor dem finanziellen Absturz bewahrt und halten die lokale Daseinsvorsorge und die Investitionen aufrecht.

deutliche Zunahme von Risiken mit ausgeprägten kommunalen Folgewirkungen

- Inflationszunahme
- + Zunahme der Rezessionsgefahren -> Stagflation
- Erhöhung der Zinssätze
-> steigende Kreditkosten und Refinanzierungsrisiken
- hohe Abhängigkeit bei Rohstoffen und Energie
-> Länder mit autokratischer Führung und staatspolitischen Zielvorgaben
- Verschuldungszunahme, derzeit insbesondere beim Bund
-> Leistungsgrenzen, insbesondere bei ausbleibendem Wirtschaftswachstum
- Folgen des demografischen Wandels (Renten- und Pflegefinanzierung, Personalknappheiten)
-> Finanzierungslücken, Einschränkungen der Leistungsfähigkeit

deutliche Zunahme von Risiken mit ausgeprägten kommunalen Folgewirkungen

- Investitionsbedarf (Instandhaltung, Klima, Verteidigung etc.)
-> im hohen Maße nachholende Maßnahmen
- Pandemieentwicklung
-> mangelnde Vorsorgestrategie, Prognoseunsicherheiten
-> globale Abhängigkeiten (Pandemie in China und Lieferketten)

Zukunftsfestigkeit bei Finanzknappheit durch ...

- *Erhöhung der Zielerreichung, z.B.:*
 - SGB II/Verstärkung der Arbeitsmarktintegration (Bund/BA)
 - Integration von Migranten und Migrantinnen
 - Förderung von Schulen mit einem hohen Anteil benachteiligter Schüler und Schülerinnen (Bildungsgerechtigkeit) = bessere Erfüllung von korrespondierenden Landesaufgaben
- *Vereinfachung der Administration, z.B.:*
 - rechtskreisübergreifende Regelungen/Sozialhilferecht, Einkommensbegriff, Kindergrundsicherung/Zusammenlegung von sozialen Leistungen (Bund), Ausführungsbestimmungen (Länder)
 - Förderprogramme des Bundes/der Länder: zusammenfassen, vereinfachen, pauschalisieren.

Zukunftsfestigkeit bei Finanzknappheit durch ...

- *Finanzierung und Disparitätenabbau*
 - zentrale Regelsetzung erfordert aufgabenangemessene Finanzausstattung und funktionsfähige Konnexitätsregel
 - Primat der Bundesfinanzierung bei reinen Auszahlungen/Transfers mit geringen Steuerungspotential (100 % Finanzierung, Pauschalierung)
 - Disparitätenabbau durch Finanzausgleich stärken (LFA, KFA)
 - Konzentration auf die zentralen Aufgaben (Aufgabenkritik), gegebenenfalls Aufgabenmoratorium bei neuen Aufgabenwünschen (z.B. Offener Ganzttag)
 - Erfüllung freiwilliger Aufgaben muss den Kommunen möglich bleiben



Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!

*Zur Fortsetzung des Diskurses:
Prof. Dr. Martin Junkernheinrich*

*junkernheinrich@arcor.de
www.m-junkernheinrich.de*