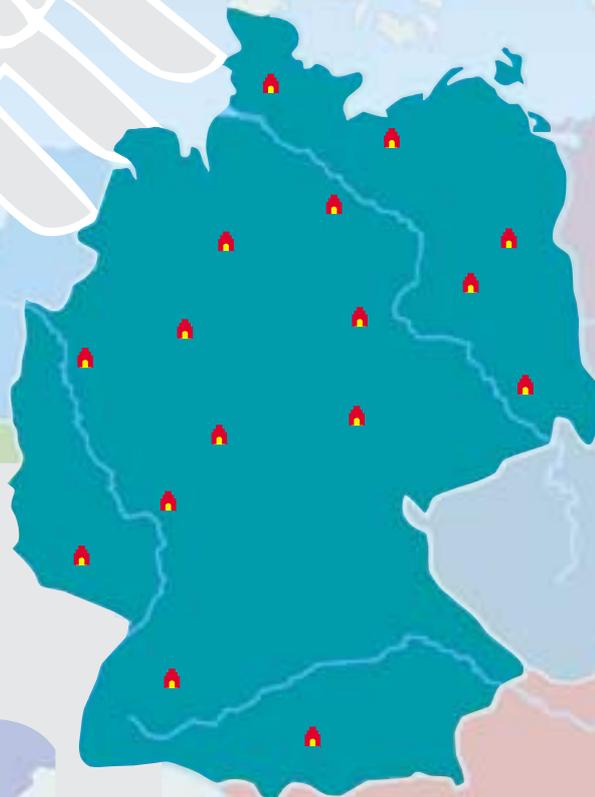


DStGB

DOKUMENTATION N° 16

---



# Städte und Gemeinden in Deutschland

Bilanz 2000 und Ausblick 2001:  
Daten – Fakten – Hintergründe



Deutscher  
Städte- und Gemeindebund

## Vorwort

Der Start ins neue Jahrhundert ist gelungen. Die Bürger schauen optimistisch in die Zukunft. Jetzt gilt es, Reformen schnell und umfassend umzusetzen. In der Finanzpolitik wurden im Jahr 2000 wichtige Voraussetzungen für mehr Beschäftigung und Wachstum geschaffen. Die Steuerreform wurde auf den Weg gebracht, die Haushaltskonsolidierung fortgesetzt. Die deutschen Städte und Gemeinden tragen die Reform mit Steuer- und Zuweisungsverlusten in Milliardenhöhe mit.

Die Reformfähigkeit, die bei der Steuerpolitik gezeigt wurde, kann nur als erster Schritt in die richtige Richtung gesehen werden. Unverzichtbar ist die Notwendigkeit **einer nachhaltigen Steuer- und Sozialpolitik**. Dies setzt voraus, dass die notwendigen Handlungsspielräume von Staat und Kommunen nicht permanent durch zusätzliche Leistungsverpflichtungen eingeengt werden. Es muss Schluss damit gemacht werden, dass die Politik den Bürgern die Illusion vermittelt, der Staat könne mit immer weniger Steuern immer bessere Leistungen erbringen. Zu Recht weist der Sachverständigenrat in seinem jüngsten Jahresgutachten darauf hin, geschaffene Spielräume für Mehrausgaben dort zu nutzen, wo sie wachstumsfördernd sind, etwa im Bereich der Infrastruktur und des Bildungswesens.

Eine nachhaltige Sozialpolitik muss die sozialen Sicherungssysteme zukunftsfähig machen. **Die Städte und Gemeinden geben im Jahr 2001 gut 50 % ihrer Steuereinnahmen für soziale Leistungen aus**. Im Jahr 2000 waren es 47 %. Da die Steuereinnahmen der Kommunen in den nächsten Jahren bedingt durch die Steuerreform zurückgehen werden, muss jetzt der **Grundstein für einen Richtungswechsel in der Sozialpolitik** gelegt werden. Selbstverantwortung und Eigeninitiative der Bürger sind dafür ebenso erforderlich, wie die mutige Diskussion der Frage „Wieviel Staat brauchen wir?“ – oder anders formuliert: „Wieviel Staat können wir uns dauerhaft leisten?“.

Sozialreformen sind unpopulär, vor allem dann, wenn es nichts zu verteilen gibt. Die Bürgerinnen und Bürger sind aber aufgeklärt und informiert genug, um zu erkennen, dass der deutsche Sozialstaat ohne Reformen zu einer Belastung des Wirtschaftsstandortes wird. Ein ausgeprägter Sozialstaat kann dem Bürger nicht wirklich besser helfen und hinterläßt schließlich den nachfolgenden Generationen Probleme. Schwerpunkt der Bilanz 2000 und des Ausblicks auf das Jahr 2001 des Deutschen Städte- und Gemeindebundes ist die **Sozialpolitik in Deutschland**. Die Bilanz zeigt dringend notwendige Wendemarken auf.

Auch die Städte und Gemeinden sind gefordert: Die **Bevölkerungsentwicklung verändert die Rahmenbedingungen** für Politik und Gesellschaft dramatisch. Bis zum Jahre 2050 wird sich die Bevölkerung in Deutschland auf 65 Millionen reduzieren. Dieser Bevölkerungsverlust entspricht dem 17fachen der Einwohnerzahl der Stadt Köln. Besonders gravierend werden die Verluste in den neuen Bundesländern sein, wenn die Politik nicht schnellstens gegensteuert. Die Veränderung der demographischen Struktur hat entscheidenden Einfluss auf die Entwicklung und die Attraktivität von Regionen, auf ihre wirtschaftliche Leistungsfähigkeit, auf das lokale Steueraufkommen und auf die Auslastung der Infrastruktur. Die Voraussetzung für eine sinnvolle Stadtentwicklungsplanung ist eine Vorstellung über die in Zukunft zu erwartende Struktur der Einwohner. So müssen städtische Investitionen im Infrastrukturbereich, z. B. bei Kindergärten und bei Einrichtungen der Altenhilfe, entsprechend der zu erwartenden Entwicklung der jeweiligen Bedarfsträgergruppen ausgerichtet werden. Hier ist jede Stadt und Gemeinde gefordert, demographische Prognosen zu erstellen und als Grundlage für kommunalrelevante Planungen abrufbar vorzuhalten.

Berlin, 4. Januar 2001



**Roland Schäfer**

Präsident



**Dr. Gerd Landsberg**

Geschäftsführendes Präsidialmitglied



## Inhalt

<b>Finanzen der Städte und Gemeinden .....</b>	<b>3</b>
1 Ausgangslage der Kommunen im Jahr 2000 .....	3
2 Einnahmeausfälle von Ländern und Kommunen durch verabschiedete und geplante Gesetze seit Beginn der Legislaturperiode.....	3
3 Mehr- und Minderausgaben der Kommunen im Sozialbereich durch verabschiedete und geplante Gesetze seit Beginn der Legislaturperiode.....	5
4 Ausblick .....	6
<b>Sozialstaat zwischen Stabilität und Flexibilität .....</b>	<b>7</b>
1 Finanz- und Sachverantwortung liegen auf verschiedenen Ebenen .....	8
2 Bevölkerungsentwicklung führt zu dramatischen Veränderungen .....	8
3 Generationenvertrag ist aufgelöst.....	9
4 Erwerbsgesellschaft wandelt sich.....	9
5 Änderungen im Rentenrecht ein Verwirrspiel .....	10
6 Frauen sind die Verlierer in der Rentenfrage.....	10
7 Nachhaltigkeit in der Sozialpolitik fehlt.....	11
8 Beschäftigungsreserven werden nicht genügt ausgeschöpft .....	11
9 Arbeitsmarktlage wirkt negativ auf die Kommunen .....	11
10 Gesundheitswesen steht vor großen Problemen – Pflegefälle steigen an ...	11
11 Krankenhauswesen steht vor dem Kollaps .....	12
<b>Wendemarken für eine nachhaltige Sozialpolitik .....</b>	<b>14</b>
<b>Zuwanderungs- und Ausländerpolitik.....</b>	<b>15</b>
1 Die „Zuwanderungskommission“ .....	15
2 Zur Frage der Zuwanderungssteuerung .....	15
3 Zur Frage des Ausländerrechts .....	16
4 <b>Zuwanderung setzt Integrationskonzepte voraus .....</b>	<b>16</b>
4.1 Die Notwendigkeit verstärkter Integrationspolitik .....	16
4.2 Forderung des DStGB: flächendeckendes und systematisches Programm zur Integration...	17
4.3 Integrationspolitik erfordert stärkeres Engagement des Staates .....	17
4.4 Aktuelle Vorschläge der Bundesregierung.....	18
<b>Europa: Kommunen vom Gipfel in Nizza enttäuscht – Chance für mehr Bürgernähe versäumt.....</b>	<b>19</b>

# Finanzen der Städte und Gemeinden

## 1 Ausgangslage der Kommunen im Jahr 2000

Die Haushaltspolitik der Städte und Gemeinden war auch im Jahr 2000 durch einen strengen Konsolidierungskurs gekennzeichnet. Bedauerlicherweise lief den Konsolidierungsanstrengungen der erneute Anstieg der Ausgaben für soziale Leistungen (ca. +2,5 %) entgegen.

Die gemeindlichen Steuereinnahmen sind im Jahr 2000 erfreulicherweise leicht (+1,8 %) gestiegen. Bereits im Jahr 2001 werden sie jedoch infolge der Steuerreform wieder zurückgehen. Für 2001 bedeutet dies ein Minus von über 4,4 Milliarden Mark in den kommunalen Kassen. Ohne weitere Ausgabenkürzungen können die Städte und Gemeinden die Einnahmeausfälle nicht bewältigen. Unverzichtbar ist deshalb eine Rückführung von Leistungsgesetzen und die Diskussion der Frage: „Wieviel Staat brauchen wir?“

## 2 Einnahmeausfälle von Ländern und Kommunen durch verabschiedete und geplante Gesetze seit Beginn der Legislaturperiode

Die Städte und Gemeinden sind in die komplexe Struktur der Steuer- und Finanzverteilung des föderativen Finanzsystems Deutschlands eingebunden. Steuerrechtliche Änderungen schlagen sich auf die Haushalte der Kommunen sowohl unmittelbar über die Steuerverteilung als auch mittelbar über den Zuweisungsmechanismus des kommunalen Finanzausgleichs nieder.



Seit Beginn der Legislaturperiode wurden zahlreiche Gesetze mit steuerlichen Auswirkungen verabschiedet. Deren finanzielle Auswirkungen auf die drei Haushaltsebenen von Bund, Ländern und Gemeinden wurden vom Bundesministerium der Finanzen beziffert. Danach resultierten aus der Steuerpolitik der Bundesregierung für die Städte und Gemeinden im Haushaltsjahr 2000 unmittelbare Einnahmeausfälle in Höhe von insgesamt gut 1,4 Mrd. DM (vgl. Tabelle 1). Hinzu traten Einnahmeausfälle in Form von Zuweisungskürzungen über den Mechanismus des kommunalen Finanzausgleichs, die sich auf etwa 750 Mio. DM beliefen.

Im Haushaltsjahr 2001 werden die Maßnahmen der Steuerreform in den kommunalen Haushalten massiv spürbar: Insgesamt belaufen sich die unmittelbaren Einnahmeausfälle der bereits verabschiedeten Gesetze auf knapp 6,5 Mrd. DM (vgl. Tabelle 2); hinzu treten die mittelbaren Einnahmeausfälle in Höhe von knapp 5 Mrd. DM, die sich automatisch über den Mechanismus des kommunalen Finanzausgleichs ergeben.

**Tabelle 1: Steuermehr- und -mindereinnahmen (-) von Ländern und Gemeinden durch verabschiedete und geplante Gesetze seit Beginn der Legislaturperiode (in Mio. DM)\***

	2000		2001	
	Gemeinden	Länder	Gemeinden	Länder
Steueränderungsgesetz 1998 <sup>1</sup>	-415	-598	-1.660	-2.396
Steuerentlastungsgesetz 1999 <sup>1</sup>	-1.058	-2.996	-1.062	-3.004
Steuerentlastungsgesetz 1999/2000/2002 <sup>1</sup>	1.131	2.908	2.371	5.407
Gesetz zur Neuregelung der geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse <sup>1</sup>	-300	-850	-300	-850
Gesetz zur Familienförderung <sup>2</sup>	-680	-1.290	-746	-1.457
Steuerbereinigungsgesetz <sup>2</sup>	-130	-950	-305	-1.609
Gesetz zur Änderung des Wohngeldgesetzes u.a. Gesetze <sup>3</sup>	19	48	52	144
Gesetz zur weiteren steuerlichen Förderung von Stiftungen	-	-	-158	-977
Steuersenkungsgesetz <sup>4</sup>	-	-	-4.461	-19.200
Gesetz zur Einführung einer Entfernungspauschale	-	-	-135	-380
Altersvermögensgesetz <sup>5</sup>	-	-	-19	-48
<b>Summe der unmittelbaren Mindereinnahmen</b>	<b>-1.433</b>	<b>-3.728</b>	<b>-6.423</b>	<b>-24.370</b>
<b>Zuzüglich Wirkungen des kommunalen Finanzausgleichs<sup>6</sup></b>	<b>-746</b>	<b>746</b>	<b>-4.874</b>	<b>4.874</b>
<b>Mindereinnahmen insgesamt</b>	<b>-2.179</b>	<b>-2.982</b>	<b>-11.297</b>	<b>-19.496</b>

\* Basis: Steuerschätzung Mai 2000, soweit nichts anderes angegeben.

<sup>1</sup> Basis: Steuerschätzung Mai 1998.

<sup>2</sup> Basis: Steuerschätzung Mai 1999.

<sup>3</sup> Aufkommenswirkungen durch Absenkung der Einkommensgrenzen bei der Eigenheimzulage.

<sup>4</sup> Einschließlich Steuersenkungs-Ergänzungsgesetz.

<sup>5</sup> Stand: Regierungsentwurf vom 15.11.2000.

<sup>6</sup> Die Kommunen sind über den Mechanismus des kommunalen Finanzausgleichs mit bundesdurchschnittlich 20 % an den Steuereinnahmen der Länder beteiligt. Somit schlagen sich ca. 20 % der Einnahmeausfälle der Länder mittelbar in Form geringerer Zuweisungen auf die kommunalen Haushalte nieder.

**Quelle: Berechnungen des DStGB und Angaben des BMF.**

### 3 Mehr- und Minderausgaben der Kommunen im Sozialbereich durch verabschiedete und geplante Gesetze seit Beginn der Legislaturperiode

Die Dimension der gemeindlichen Steuer- und Zuweisungsverluste verdeutlicht, dass die Kommunen im Jahr 2001 weitere Ausgabenkürzungen vornehmen müssen, um die Einnahmeausfälle angemessen abzufedern. Vielfach sind ihnen aber die Hände gebunden, da sie über den Umfang von Ausgabenkürzungen nicht selbstständig entscheiden können. Dies trifft besonders für den Sozialbereich zu, auf den ein hoher Teil der kommunalen Haushaltsmittel entfällt.

Im Haushaltsjahr 2000 beliefen sich die kommunalen Mehrausgaben für soziale Leistungen durch gesetzgeberische Maßnahmen der Bundesregierung auf gut 1 Mrd. DM (vgl. Tabelle 2). Zusammen mit den noch bevorstehenden Reformprojekten, wie bspw. Reform der gesetzlichen Rentenversicherung, werden im Jahr 2001 die Mehrausgaben der sozialen Haushalte durch gesetzgeberische Maßnahmen der Bundesregierung auf etwa 2,3 Mrd. DM zunehmen (vgl. Tabelle 2).

**Tabelle 2: Gemeindliche Mehr- (-) und Minderausgaben im Sozialbereich durch verabschiedete und geplante Gesetze seit Beginn der Legislaturperiode (in Mio. DM)**

	2000	2001
<b>Haushaltssanierungsgesetz (insgesamt)</b>	<b>-840</b>	<b>-620</b>
Davon: -Streichung der originären Arbeitslosenhilfe	-700	-900
-Kürzung des Bundesanteils am Unterhaltsvorschuss	-400	-400
-Erhöhung der Regelsätze der Sozialhilfe wie Erhöhung der Renten <sup>1</sup>	260	680
<b>Leistungserhöhung für Asylbewerber und Flüchtlinge mit längerem Aufenthalt</b>	<b>-35</b>	<b>-70</b>
<b>Erhöhung der Grundleistungen für Asylbewerber<sup>2</sup></b>	<b>-</b>	<b>-10</b>
<b>Nichtanrechnung des Kindergeldes auf die Sozialhilfe</b>	<b>-200</b>	<b>-200</b>
<b>Änderungen im Bereich Rehabilitation für behinderte Menschen<sup>3</sup></b>	<b>-</b>	<b>-400</b>
<b>Maßnahmen der Reform der gesetzlichen Rentenversicherung<sup>4</sup></b>	<b>-</b>	<b>-1.000</b>
<b>Summe der kommunalen Mehrausgaben</b>	<b>-1.075</b>	<b>-2.300</b>
<b>Gesamtausgaben der Kommunen für soziale Leistungen (Schätzung)</b>	<b>53.050</b>	<b>55.450</b>
<b>Mehrausgaben durch verabschiedete und geplante Gesetze in Relation zu den Gesamtausgaben der Kommunen für soziale Leistungen</b>	<b>2,0 %</b>	<b>4,1 %</b>

<sup>1</sup> Die Anpassung der Regelsätze entsprechend der Rentenentwicklung führt im Vergleich zur „üblichen“ Methode („fiktiver Warenkorb“) zu Minderausgaben.

<sup>2</sup> Stand: Referentenentwurf des BMA vom 10.10.2000.

<sup>3</sup> Ausweitung des anspruchsberechtigten Personenkreises sowie Ausweitung der Rehabilitationsleistungen sowie Verzicht des Rückgriffs auf Unterhaltsverpflichtete, Stand: Referentenentwurf des BMA vom 26.10.2000.

<sup>4</sup> Auswirkungen auf die Sozialhilfe durch den Verzicht auf einen Rückgriff auf Angehörige bzw. eingeschränkter Rückgriff auf Vermögen bei über 65 Jährigen und behinderten Personen über 18 Jahre, Stand: Regierungsentwurf vom 15.11.2000.

**Quelle: Berechnungen des DStGB und Angaben des BMF und des BMA.**



#### 4 Ausblick

Die Sozialpolitik in Deutschland steht vor einer gravierenden Herausforderung. Der demographische Wandel erfordert neue Instrumente, um dauerhafte Handlungsfähigkeit der Kommunen zu sichern und dem Bürger kommunale Leistungen anbieten zu können. Künftig werden die Ausgaben für soziale Leistungen einen größeren Teil der gemeindlichen Steuereinnahmen beanspruchen. **Während die Städte und Gemeinden im Jahr 2000 gut 47 % ihrer Steuereinnahmen allein für soziale Leistungen ausgaben, werden es im Jahr 2001 gut 50 % sein.** Damit wächst die Bedeutung des Sozialbereichs für nachhaltige Haushaltskonsolidierung der kommunalen Ebene. Ohne eine gleichzeitige Wende in der Sozialpolitik laufen weitere Konsolidierungsmaßnahmen der Kommunen ins Leere. Da die Steuereinnahmen in den nächsten Jahren zurückgehen werden, muss jetzt der Grundstein für eine Wende gelegt werden.

## Sozialstaat zwischen Stabilität und Flexibilität

Der Sozialstaat ist eine der tragenden Säulen der deutschen Politik. Er schützt die Menschen vor Risiken wie Arbeitslosigkeit oder Krankheit, gewährt im Alter eine ausreichende materielle Vorsorge und Pflege und hilft bei besonderen Problemlagen, z. B. Armut und Behinderung, durch finanzielle und beratende Unterstützung.

Deutschland steht im Standortwettbewerb mit anderen Staaten, in dem es darum geht, die Attraktivität des eigenen Landes für Produzenten, Investoren und Steuerzahlern gegenüber den konkurrierenden Standorten zu verteidigen bzw. zu verbessern und gleichzeitig bei der Sicherung und Wiedergewinnung der Wettbewerbsfähigkeit nicht die soziale Ungleichheit durch einen überzogenen Abbau sozialstaatlicher Leistungen und Sicherungen zu verschärfen.

Die Europäische Union verstärkt diesen Prozess: Einerseits fördert sie den Wettbewerb zwischen den Sozialstaatssystemen, andererseits wird ein europäischer Sozialstaat entstehen.

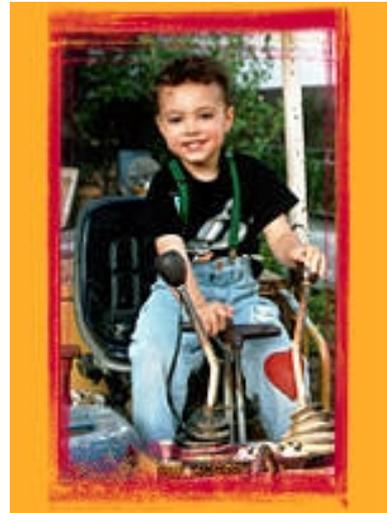
Der Sozialstaat schafft soziale Sicherheit, sozialen Frieden und Stabilität im Land; andererseits ist ein hohes Niveau sozialer Leistungen oft mit hohen Steuer- und Abgabenquoten verbunden, was der Wettbewerbsfähigkeit des Landes schadet.

Zu Beginn des neuen Jahrhunderts ist die Balance zwischen sozialer Sicherheit und wirtschaftlicher Flexibilität aus den Fugen geraten. Die steigende Inanspruchnahme sozialer Leistungen, z.B. aufgrund von Arbeitslosigkeit oder durch die demographische Entwicklung, zeigt deutliche Schwächen. Gleichzeitig verursachen die höheren Leistungen eine Schwächung auf der Einnahmeseite.

Es ist Zeit, eine Neuorientierung einzuleiten und das Verhältnis zwischen Staat und Markt, zwischen Gemeinschaft und Eigenverantwortung neu zu bestimmen.

Die hochentwickelten Sozialstaaten Europas stehen dabei heute überall vor großen Problemen, die zum einen mit dem Verlust der Kontrolle des Nationalstaates über seine ökonomischen Grenzen zu tun haben, vor allem aber mit den Folgen der Überalterung, z. B. für die Renten- und Gesundheitssysteme. Eine weitere Herausforderung für die Staaten besteht darin, über bildungspolitische Maßnahmen Vorsorge für ein qualifiziertes Beschäftigtenpotential zu treffen, um dem Strukturwandel Rechnung zu tragen.

Das deutsche Sozialsystem hat seine Vorreiterrolle bei zukunftssträchtigen Lösungen leider verloren. Die aktuelle Diskussion um die Rentenreform verdeutlicht das Dilemma besonders. Es wird nicht wahrgenommen, dass wir uns durch den dramatischen Geburtenrückgang bereits aus dem Generationenvertrag verabschiedet haben.

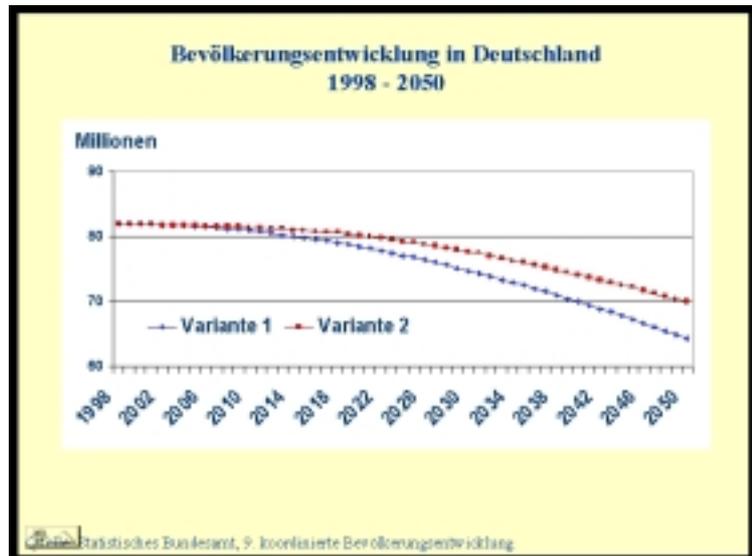


## 1 Finanz- und Sachverantwortung liegen auf verschiedenen Ebenen

Das föderale Prinzip verschärft die Möglichkeiten, Lasten auf die kommunale Ebene zu verschieben. Sozialpolitische Entscheidungen sind auf der Bundesebene zentralisiert. Die Folgeprobleme werden dagegen auf die unterste politische Ebene verlagert, ohne dass ausreichende Mitwirkungsmöglichkeiten bestehen. So werden Leistungsstandards der vorrangigen Sicherungssysteme eingeschränkt bei gleichzeitiger Verlagerung auf die Mindestsicherung über die Sozialhilfe. Die Bundesländer kommen ihrer Aufgabe, Belastungen für die Kommunen im Bundesrat abzulehnen, oft nur unzureichend nach.

Politische Kompromisse zu Lasten der Kommunen verschärfen die finanziellen Problemlagen.

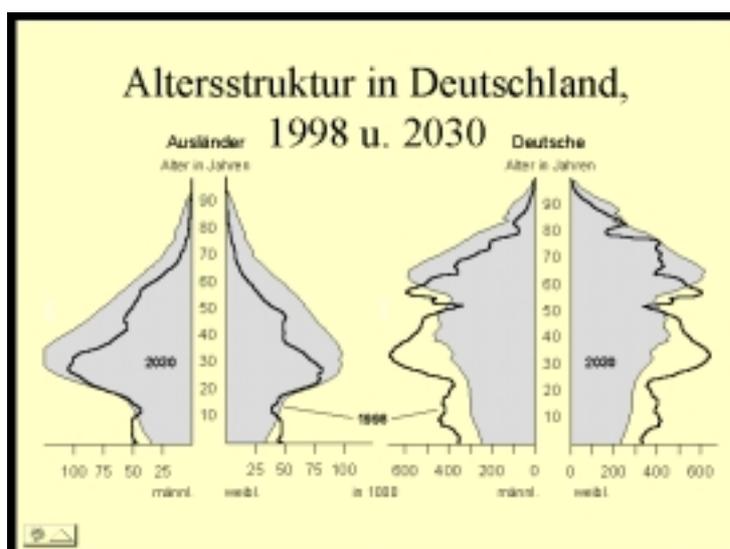
Notwendig für ein zukunftsfähiges und nachhaltiges Lösungsmodell sind Konsultationsmechanismen zwischen Bund, Ländern und Gemeinden, bei denen nachhaltige Lösungen zur Sicherung des notwendigen Sozialstandards gefunden werden müssen.



## 2 Bevölkerungsentwicklung führt zu dramatischen Veränderungen

Die demographische Entwicklung zwingt zur politischen und gesellschaftlichen Auseinandersetzung mit der Zukunft unseres Sozialstaates. Die Ergebnisse aller statistischen Vorausberechnungen prognostizieren gravierende Veränderungen:

- ◆ zukünftig mehr ältere und weniger junge Menschen,
- ◆ Steigerung des Altenquotienten,
- ◆ Sinken der Gesamtzahl der Bevölkerung.



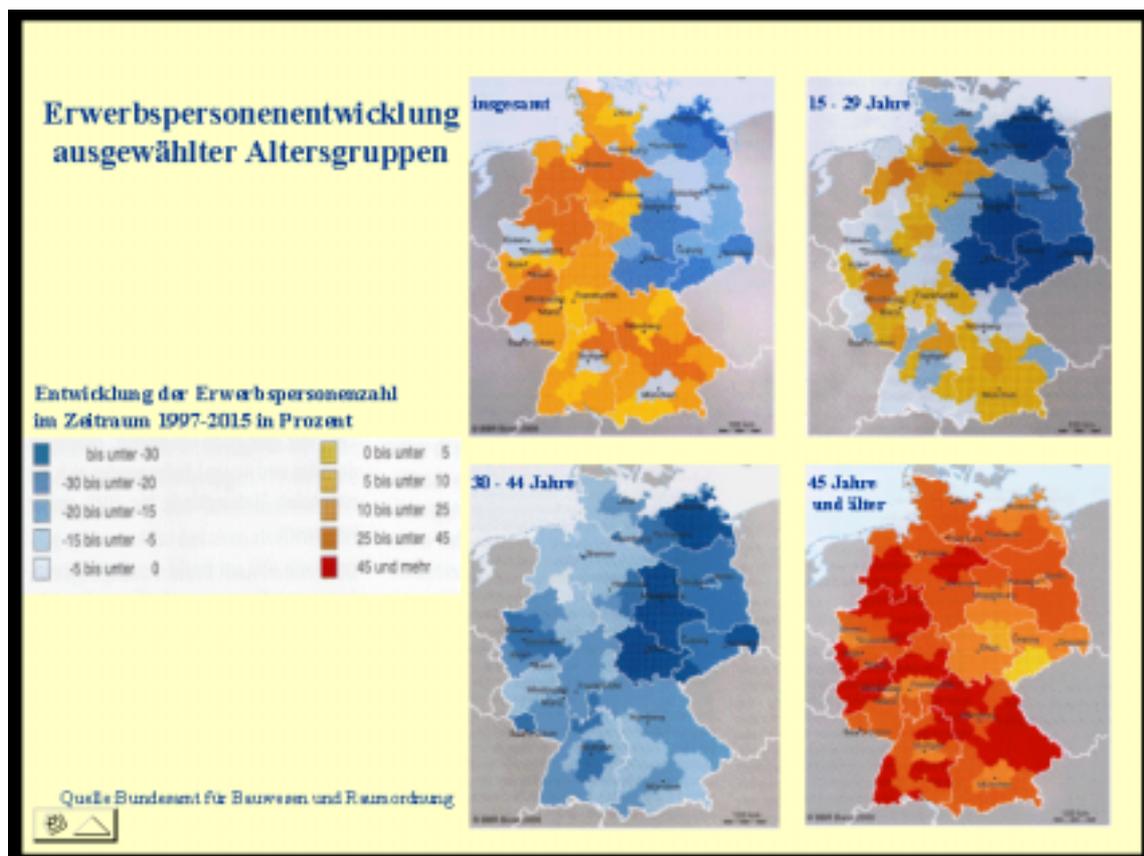
Die Bevölkerung in Deutschland wird unter den gegenwärtigen Bedingungen in den nächsten 50 Jahren dramatisch sinken und altern. Die Gesamtzahl der Bevölkerung wird auf 65 Millionen Einwohnern zurückgehen. Nach Vorausberechnungen des Statistischen Bundesamtes wird sich die gegenwärtige Altersstruktur erheblich verändern und der Altenquotient steigen. Die Lebenserwartung der Menschen wird bei Frauen auf 84 und bei Männern auf 78 Jahre steigen und das Verhältnis der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter zu denjenigen im Rentenalter wird sich von 100 zu 40 auf 100 zu 55 oder sogar 70 verändern.

### 3 Generationenvertrag ist aufgelöst

Diese Entwicklung wird noch verschärft durch den Rückgang traditioneller Familienverhältnisse sowie die Auflösung des Generationenvertrages. Der Rückgang der Geburtenzahl (derzeit entfallen 1.400 Kinder auf 1.000 Frauen) und die Tatsache, dass in Deutschland seit 30 Jahren weniger Kinder geboren werden, als zur zahlenmäßigen Nachfolge ihrer älteren Generation notwendig wären, zeigt, dass ein Generationenvertrag nicht mehr wirken kann. Hinzu kommt, dass die Familienformen wechseln. Nichteheleiche Lebensgemeinschaften nehmen zu, ebenso wie Alleinlebende, Alleinerziehende bzw. Ein-Eltern-Familien. **Fast zwei Drittel aller Haushalte in Deutschland bestehen nur noch aus maximal zwei Personen, mehr als ein Drittel aus Singles.**

### 4 Erwerbsgesellschaft wandelt sich

Nach dem deutschen Sozialstaatskonzept hängt die Sozialversicherung von „abhängiger Arbeit“ ab. Die Arbeitswelt verändert sich. Der Wandel der Erwerbsgesellschaft führt dazu, dass die „abhängige Arbeit“ ihre Vormachtstellung einbüßt und die „selbständige Arbeit“ zunimmt. Deshalb stößt die Finanzierung der Sozialversicherungskassen aus „abhängiger Arbeit“ an Grenzen. Hinzu kommt, dass die Erwerbsbiografien weniger gradlinig verlaufen, als noch vor einigen Jahren. Der wiederholte Wechsel zwischen „abhängiger“ und „selbständiger Arbeit“ führt zu neuen Herausforderungen für das deutsche Sozialversicherungssystem.



## 5 Änderungen im Rentenrecht ein Verwirrspiel

Die aktuelle Diskussion um die Rentenreform zeigt, dass die Politik diese Entwicklungen nicht ausreichend berücksichtigen kann oder will. Während 1965 noch 7,4 Beitragszahler auf einen Rentner entfielen, waren es 1990 nur noch 4,1 und heute sind es noch 2,4.

Vor dem Hintergrund der demographischen Entwicklung werden immer weniger sozialversicherungspflichtige Beschäftigte immer mehr Rentner unterstützen. Blicke das Rentenniveau auf dem heutigen Stand, könnten die Beiträge zur Rentenversicherung auf 26 bis 30 % steigen, die Lohnnebenkosten würden einen weiteren Schub nach oben bekommen und der Standort Deutschland würde an Attraktivität verlieren. Eine Absenkung des Rentenniveaus hätte jedoch eine stärkere Inanspruchnahme der Sozialhilfe als Mindestsicherung zur Folge.

An der Notwendigkeit der Änderungen im Rentenrecht, um die Renten zukunfts- und armutssicher zu machen, bestehen keine Zweifel. Der von der Bundesregierung zunächst vorgelegte Gesetzentwurf ging den sozialpolitisch falschen Weg, indem er größere Gruppen von Rentnern und Rentnerinnen auf die Sozialhilfe verweisen wollte. Die Rentenreform bekämpft auf diese Weise nicht die Altersarmut, sondern schafft sie. Dies ist umso bedauerlicher, als auf Grund der Rentenentwicklung seit 1965 der Anteil der Sozialhilfeempfänger im Rentenalter von 28 % auf 6,5 % zurückgeführt werden konnte. Dieser Trend würde sich nach dem Regierungsentwurf umkehren. Der Regierungsentwurf würde die Zahl der Rentner, die auf Sozialhilfe angewiesen sind, mehr als verdoppeln.

Um eine Rente oberhalb der Sozialhilfeschwelle zu erhalten, muss der sogenannte „Eckrentner“ 27 Jahre lang ein Entgelt in Höhe des Durchschnittsverdienstes aller Versicherten bezogen haben. Auf Grund längerer Ausbildungszeiten, Teilzeitarbeit, Ausfallzeiten und qualifikationsabhängiger stärkerer Einkommensspreizungen wird das Sozialhilfeniveau mit der Altersrente immer häufiger nicht erreicht werden können. Allein schon die flexiblen Erwerbsbiographien passen nicht in die traditionellen Versicherungsnormen.

Zur Bekämpfung der Altersarmut verweist die Regierung auf die Sozialhilfe. Ein fataler Weg. Um den Betroffenen den Weg zum Sozialamt zu erleichtern, sollen Grundsätze der Sozialhilfe ausgehöhlt werden. Die mit einer über die Sozialhilfe finanzierte Grundsicherung verbundenen Belastungen sind nicht kalkulierbar. Die in der Begründung zum Gesetzentwurf genannten Mehrbelastungen von 600 Mio. DM sind nicht nachvollziehbar. Anders als das Bundessozialministerium gehen die kommunalen Spitzenverbände von Mehrbelastungen in Höhe von 1,5 Milliarden DM mit steigender Tendenz aus.

Durch die neue Festlegung des Rentenniveaus (67 % statt 64 % nach dem ursprünglichen Entwurf) wird die Sozialhilfe zunächst nicht in der befürchteten Höhe in Anspruch genommen. Das Grundproblem bleibt jedoch ungelöst. Jede Kürzung des Rentenniveaus führt automatisch zu einer Zusatzbelastung für die Sozialhilfe. **Wir brauchen eine Absicherung besonders der alten Menschen außerhalb der Sozialhilfe; dies ist eine gesamtstaatliche und nicht allein eine kommunale Aufgabe.**

## 6 Frauen sind die Verlierer in der Rentenfrage

Besonders betroffen von dieser Entwicklung sind die Frauen. Ihre eigenen Rentenansprüche werden gekürzt, die Witwenrenten werden eingefroren, gemindert und damit langfristig ausgeblutet. Bei der privaten Vorsorge sollen Frauen für gleiche Rentenansprüche dagegen höhere Beiträge zahlen als Männer. Nach den aktuellen Reformüberlegungen müsste eine Frau 41 Jahre lang Beiträge zahlen, um ein Rentenniveau oberhalb der Sozialhilfe zu erhalten.

## 7 Nachhaltigkeit in der Sozialpolitik fehlt

Die Regierung überlässt die Hypothek einer wirklichen Rentenreform nachfolgenden Generationen. In der Zukunft wird es unverzichtbar sein, dass die Menschen länger arbeiten und dazu angehalten werden, Eigenvorsorge zu betreiben. Es ist Aufgabe der Politik darüber einen Grundkonsens in der Gesellschaft herbeizuführen.

## 8 Beschäftigungsreserven werden nicht genügt ausgeschöpft

In Deutschland werden die Beschäftigungsreserven nicht genügt ausgeschöpft. Die Erwerbstätigkeit der Frau spielt nur eine untergeordnete Rolle, obwohl jeder zweite Studienabgänger weiblich ist. Andere westeuropäische Länder haben bereits heute eine wesentlich höhere Erwerbstätigenquote. Soll die Berufstätigkeit der Frau nicht mit einer weiter sinkenden Geburtenzahl einhergehen, was kontraproduktiv wäre, müssen die Voraussetzungen für die Vereinbarkeit von Beruf und Familie deutlich verbessert werden. Die Kommunen allein können aber die Sicherstellung der Kinderbetreuung in Kindergärten, Krippen und Horten nicht sicherstellen. Bereits jetzt geben die Kommunen über 20 Mrd. jährlich für diese Art der Kinderbetreuung aus.



## 9 Arbeitsmarktlage wirkt negativ auf die Kommunen

Trotz Verbesserungen gibt es auf Grund der Struktur der Arbeitslosigkeit für die Städte und Gemeinden noch keine Entwarnung. Der weiterhin hohe Anteil der Langzeitarbeitslosen (36,6 % = 1,4 Mio.), der älteren Arbeitslosen, der Teilzeitarbeitssuchenden sowie der arbeitslosen Jugendlichen an der Gesamtarbeitslosenzahl belastet nachhaltig die Entspannung auf dem Arbeitsmarkt. Diese strukturelle Arbeitslosigkeit hat unmittelbare Auswirkungen auf die Städte und Gemeinden und ist Hauptgrund für den Bezug von Sozialhilfe. Vor diesem Hintergrund sind die im letzten Jahr weiter angeschobenen Bemühungen zur verbesserten Zusammenarbeit von Arbeitsämtern und Kommunen nachhaltig zu begrüßen. Dies gilt auch für das auf den Weg gebrachte Gesetz zur Verbesserung der Zusammenarbeit von Arbeitsämtern und Trägern der Sozialhilfe mit dem Ziel, die Vermittlung arbeitsloser Menschen zu optimieren und überflüssige Bürokratie abzubauen.

## 10 Gesundheitswesen steht vor großen Problemen – Pflegefälle steigen an

Ähnliche Probleme wie bei der Rentenversicherung werden auf die Pflegeversicherung und das Gesundheitswesen zukommen.

Die Zahl der anerkannten Pflegefälle wird von derzeit knapp 1,8 Mio. auf fast 2,7 Mio. im Jahr 2030 und etwa 2,9 Mio. im Jahr 2040 steigen. Dabei wird sich insbesondere die Zahl hochbetagter Pflegebedürftiger erhöhen. Während heute bereits 60 % der Pflegebedürftigen 75 Jahre und älter sind, werden es im Jahr 2040 fast 80 % sein. Sofern die Geldleistungen an die Kostenentwicklung angepaßt werden sollten, würden sich die Finanznöte der Pflegekassen verschärfen; der Beitragssatz würde auf 3,3 bis 4,2 % steigen. Da nicht zu erwarten ist, dass die Politik dies akzeptieren wird, werden die Mehrbelastungen wohl wieder bei der Sozialhilfe landen. Nach dem derzeitigen System werden die Krankassen Leistungen der Krankenversicherung auf die Pflegeversicherung verschieben.



Die Veränderung der Alterspyramide wird zusammen mit dem medizinischen Fortschritt die Ausgaben im Gesundheitswesen explodieren lassen. Die erwartete Zunahme der über 60-jährigen von heute 23 % auf etwa 35 % im Jahre 2040 wird diese Entwicklung dramatisch verschärfen. Ältere Menschen beanspruchen die medizinische und pflegerische Versorgung überproportional. Diese zukünftigen Auswirkungen wurden bisher bei den Reformen im Gesundheitswesen weitgehend ignoriert. Es ist aber davon auszugehen, dass zwar die Ausgaben steigen, die Beitragszahler in der gesetzlichen Krankenversicherung aber ebenso wie bei der Rentenversicherung sinken werden. **Ohne einschneidende Reformen werden die Beitragssätze vermutlich auf über 20% steigen.** Nach Aussagen der Enquete-Kommission „Demographischer Wandel“ droht der Beitragssatz-Anstieg selbst

bei stabilen Ausgaben. Von daher sind bei der Krankenversicherung die gleichen Überlegungen wie bei der Rentendiskussion notwendig – Ausweitung des Kreises der Beitragszahler und eigenständige Zusatzversicherung.

## 11 Krankenhauswesen steht vor dem Kollaps

Für die Kommunen ist die Zukunft der Krankenhausplanung und -finanzierung von besonderem Interesse. In den nächsten Jahren wird voraussichtlich kein anderer Bereich des Gesundheitswesens vor so durchgreifenden Änderungen stehen wie der stationäre Bereich. Dies gilt nicht nur für die Umsetzung des neuen Vergütungssystems.

Die zunehmende Wettbewerbs- und Privatisierungsdiskussion ist notwendig, um Wirtschaftlichkeitsreserven zu erkennen. Andererseits können im Krankenhauswesen nicht die gleichen Marktmechanismen wirken wie z.B. auf dem Telekommunikations- oder Energiemarkt.

Kranke Menschen sind in erster Linie Patienten – für die Krankenversicherer sind sie jedoch auch Kunden. Eine weitgehende Privatisierung hätte zur Folge, dass sich die privaten Krankenhäuser die preiswert zu behandelnden „Fälle“ heraussuchen, während sich die kommunalen Krankenhäuser aufgrund des Sicherstellungsauftrages um die teuren „Fälle“ kümmern müssen.

Die Krankenhäuser müssen wohnortnahe, moderne und integrierte Dienstleistungszentren sein. Dies gilt besonders für die Krankenhäuser im ländlichen Raum. Andernfalls werden insbesondere die älteren, weniger mobilen Menschen in der Fläche keine ortsnahe Krankenhausversorgung haben. Schon jetzt weisen die Flächenländer, wie z.B. Schleswig-Holstein (59 Betten je 10.000 Einwohner), Niedersachsen (62 Betten), Baden-Württemberg (62 Betten), eine im Vergleich zu den Stadtstaaten Bremen (96 Betten) und Hamburg (80) niedrigere Bettendichte je Einwohner aus. Zukünftig wird zwar die Bedeutung der Krankenhausbetten je Einwohner zurück gehen; diese Kennziffer bleibt aber ein wichtiger Parameter für eine ausreichende medizinische Versorgung.



Die anhaltende Forderung der Kassen nach Bettenabbau verkennt die demographische Entwicklung. Statt mit dem Finger auf andere zu zeigen, sind die Krankenkassen aufgefordert, selbst nach Einsparpotentialen z.B. in den Verwaltungsabläufen, der Kontrolle der Leistungserbringer sowie des Leistungskatalogs zu suchen.

Das wichtigste Gut im Leben eines Menschen ist die Gesundheit. Die immer älter werdende Bevölkerung wird dieses Recht einfordern. Wir müssen uns von der Illusion verabschieden, dass man den berechtigten Anforderungen der älteren Generation mit immer weiteren Kürzungen im Gesundheitswesen begegnen kann.

## Wendemarken für eine nachhaltige Sozialpolitik

Eine Neuorientierung in der Sozialpolitik ist dringend notwendig, um den dargestellten Herausforderungen zu begegnen. Vor dem Hintergrund der demographischen Entwicklung müssen Lösungen in den nächsten zehn Jahren nicht nur umgesetzt sein, sondern zu diesem Zeitpunkt bereits ihre Wirkungen entfalten.

### **Folgende Strategien sind für eine Sozialstaatsreform notwendig:**

- ◆ Staatliche Sozialleistungen und private Eigenvorsorge müssen in ein neues Verhältnis gebracht werden. In den Bereichen Absicherung bei Arbeitslosigkeit, notwendiger Gesundheitsschutz, Bewahrung vor Altersarmut, Hilfe bei Behinderung oder Berufsunfähigkeit muss der Staat den Bürger langfristig und dauerhaft schützen. Dort wo private Vorsorgemöglichkeiten bestehen bzw. geschaffen werden können, muss dringend eine Entlastung des Sozialstaates erfolgen. Dazu gehört z.B. die Einführung einer privaten Komponente zum Leistungskatalog der Krankenversicherung. Das bedeutet, der Einzelne sollte selbst entscheiden, welche Leistungen er in welcher Qualität in Anspruch nehmen möchte und daraufhin seine Versicherungsleistungen ausrichten. Die betriebliche Zusatzversorgung muss bei der Alterssicherung ausgebaut werden.
- ◆ Im sozialen Sicherungssystem muss die Eigenvorsorge durch Versicherungsansprüche verstärkt werden. Dazu gehört eine obligatorische private Altersvorsorge. Für die Sozialhilfe muss der Grundsatz der Nachrangigkeit konsequent beibehalten werden. Wer arbeiten kann, eigenes Vermögen oder Unterhaltsansprüche hat, darf keine staatliche Fürsorge verlangen.
- ◆ Wer länger lebt, kann auch länger arbeiten. Ein Jahr späterer Ruhestand erspart dem Rentensystem 20 Milliarden Mark. Die neuen Arbeitsformen erzwingen eine größere Flexibilität beim Ruhestandsalter.
- ◆ Wir brauchen ein klares Bekenntnis zu einer nachhaltigen dauerhaften und integrierten Familienpolitik. Sie muss sicherstellen, dass auch Frauen mit Kindern arbeiten können. Die demographische Entwicklung macht es erforderlich, die vorhandenen Erwerbspotentiale auszuschöpfen und zu mobilisieren. Erforderlich ist ein Netzwerk der Kinderbetreuung. Dies ist eine gesamtstaatliche und nicht nur eine kommunale Aufgabe. Das Bekenntnis zu Familie und Kindern muss vom Staat vorrangig in den Bereichen Steuern, Erziehungszeiten, Rentenanwartschaften und Arbeitsmarkt gefördert werden. Diese Ansätze könnten in einem einheitlichen Gesetz zur Familienförderung zusammengeführt werden.
- ◆ Die beste Sozialpolitik setzt in der Bildung an. Ohne massiven Ausbau der Bildung wird Deutschland keine Zukunft haben. Notwendig ist ein Bündnis für Bildung. Zu berücksichtigen ist auch, dass Spitzenleistungen ohne Eliten nicht möglich sind. Dazu müssen die notwendigen Voraussetzungen geschaffen werden. Zur Zeit gibt Deutschland lediglich 0,08 % des Bruttoinlandsprodukts für Bildung aus. Die US-Amerikaner bringen es auf 1,29 %. Selbst Mexiko investiert 0,27 % seines Volkseinkommens in Bildung. Staat, Wirtschaft und Bürger sind finanziell gefordert.

## Zuwanderungs- und Ausländerpolitik

In Deutschland leben derzeit (Stand 31.12.1999) knapp 7,4 Mio. Ausländer (9 % der Gesamtbevölkerung) sowie rund 4,5 Mio. Spätaussiedler, die nach dem Grundgesetz Deutsche sind. Die Ausländerquote ist seit 1996 in etwa konstant.



Die weitaus größte Gruppe der in Deutschland lebenden Ausländer stammt aus den ehemaligen Anwerbestaaten. Seit den 80er Jahren erfolgte eine verdeckte Zuwanderung über das Asylrecht. Diese Entwicklung erreichte im Jahr 1992 ihren Höhepunkt, als die Zahl der Asylbewerber auf über 500.000 anstieg. Nach dem sog. Asylkompromiss ging diese Zahl auf unter 100.000 im Jahr 1999 zurück. Insgesamt zogen von 1991 bis 1998 8,8 Millionen Menschen aus dem Ausland nach Deutschland. Im selben Zeitraum verlagerten aber auch fast 5,8 Millionen Bewohner

des Bundesgebietes ihren Wohnsitz ins Ausland. In den Jahren 1997 und 1998 gab es in Deutschland einen negativen Wanderungssaldo bei den Ausländern.

Kennzeichnend für die Einwanderungspolitik in Deutschland sind vor allem drei Problemkreise:

- ◆ Es gibt ein zu großes Maß an ungesteuerter Zuwanderung, die den Spielraum für notwendige Einwanderung aus ökonomischen und demographischen Gründen begrenzt;
- ◆ das Ausländerrecht ist zu kompliziert und bietet unzureichende Steuerungsmöglichkeiten;
- ◆ es bestehen schwerwiegende Defizite bei der Integration von neuen und länger hier lebenden Zuwanderern; eine systematische, zwischen Bund, Ländern und Gemeinden abgestimmte, Integrationspolitik fehlt.

### 1 Die „Zuwanderungskommission“

Angesichts der nach wie vor anhaltenden Zuwanderung nach Deutschland und der – aufgrund der demographischen Entwicklung notwendigen Zuwanderung – begrüßt der Deutsche Städte- und Gemeindebund die Einsetzung der sogenannten "Zuwanderungskommission" durch den Bundesinnenminister. Die kommunalen Spitzenverbände erwarten, dass sich die Zuwanderungskommission mit sämtlichen Rechts- und Politikfeldern, die die Zuwanderung nach Deutschland betreffen, auseinandersetzen wird. In der Kommission müssen Antworten auf die drei oben dargestellten Problemkreise gefunden werden.

### 2 Zur Frage der Zuwanderungssteuerung

Der DStGB erwartet von der Zuwanderungskommission, dass in einem umfassenden nationalen Konzept detailliert festgelegt wird, in welchem Umfang und in welchem Profil Zuwanderung nach Deutschland stattfinden soll. Dabei muss differenziert werden, ob künftig Zuwanderung aus ökonomischen, demographischen und humanitären Gründen erfolgen soll.

Der Bund ist aufgefordert, Anstrengungen zu unternehmen, die illegale Einreise von Flüchtlingen nach Deutschland zu unterbinden. Erst die konsequente Reduzierung der ungesteuerten Zuwanderung schafft Handlungsspielräume für eine ökonomisch oder demographisch motivierte Zuwanderung.

Der Deutsche Städte- und Gemeindebund spricht sich dafür aus, die grundsätzliche Möglichkeit, politisch Verfolgten Asyl zu gewähren, in den Kernbereichen nicht anzutasten. Andererseits muss sichergestellt werden, dass der abgelehnte Asylantrag nicht faktisch trotzdem zu einem Bleiberecht in Deutschland führt.

Vorschläge der Europäischen Kommission, die auf eine Aushebelung des Asylkompromisses von 1993 hinauslaufen, lehnt der DStGB strikt ab. Im Rahmen der europäischen Asylpolitik bleibt es bei der Forderung der kommunalen Spitzenverbände nach einer gerechten quotalen Verteilung von Asylbewerbern und Flüchtlingen innerhalb der Europäischen Union.

### 3 Zur Frage des Ausländerrechts

Der DStGB setzt sich darüber hinaus für eine umfassende Reform des Ausländer- und Asylrechtes ein. Das derzeit geltende Ausländerrecht ist unübersichtlich und überreglementiert. Es muss kritisch überprüft werden, wie weit die Gesetzeslage vereinheitlicht und vereinfacht werden kann.

Dabei geht es auch darum, die Steuerungskraft des Ausländerrechts zu stärken. Die Spielräume für aufenthaltsrechtliche Entscheidungen müssen erweitert werden. Nur so kann z. B. Raum für positive Anreize für die Erbringung von Integrationsleistungen durch den Zuwanderer selbst oder für negative Sanktionen für den Fall der Verweigerung von Eigenbeiträgen gewonnen werden.

Daher unterstützt der DStGB den Bundesinnenminister in seiner strikten Ablehnung der Vorschläge der Europäischen Kommission für eine Richtlinie zur Familienzusammenführung. Diese würde die Ansprüche auf Familienzusammenführung erheblich ausweiten und damit die Steuerungskraft einer deutschen Zuwanderungspolitik weiter einschränken.

### 4 Zuwanderung setzt Integrationskonzepte voraus

#### 4.1 Die Notwendigkeit verstärkter Integrationspolitik

**Für die Städte und Gemeinden gehört zu einem sinnvollen Zuwanderungskonzept unbedingt ein umfassendes Integrationskonzept!** Die Zulassung einer wie auch immer gesteuerten Zuwanderung ohne eine vorherige Befassung mit den relevanten Integrationsfragen wäre unverantwortlich.

Unbestreitbar findet die Integration von Ausländern ausschließlich auf kommunaler Ebene statt. Hier mussten die Städte und Gemeinden bereits Erfahrungen mit den Auswirkungen der Zuwanderung der sechziger Jahre machen. Die Arbeitslosigkeit unter Ausländern betrug im Jahre 1998 20%, während diese Quote 1980 noch bei 5% lag. Sie ist doppelt so hoch wie die gesamte Arbeitslosigkeit in Deutschland. Gründe dafür sind meist fehlende Berufsausbildung, häufig auch schlechte Sprachkenntnisse. Ausländer sind viel häufiger auf soziale Leistungen angewiesen als die Gesamtbevölkerung. Knapp 650.000 waren 1999 auf Sozialhilfe angewiesen, 1980 waren es noch 71.000. Ihr Anteil an allen Beziehern von Sozialhilfe stieg von 3% auf 25%. Von den ausländischen Sozialhilfeempfängern im erwerbsfähigen Alter hatten 21,2% keinen Schulabschluss und 60% keine Berufsausbildung. Fast 100.000 Spätaussiedler sind zurzeit arbeitslos. Die Zahl jugendlicher Spätaussiedler in der Drogenszene steigt besorgniserregend.

Die Kommunen reagieren mit großem Aufwand und auf vielfältige Weise auf die Probleme. Um nur Beispiele zu nennen: Sozialberatung, Freizeitangebote für ausländische Jugendliche, Sprachunterricht, berufliche Qualifizierung, dies alles wird vor Ort organisiert und zu großen Teilen auch finanziert. Stadtteile mit hohem Ausländeranteil werden städtebaulich verbessert, um sie attraktiver zu machen und den Fortzug der deutschen Bevölkerung zu vermeiden. In Kindergärten mit einem hohen Anteil türkischer Kinder vermitteln türkische Erzieherinnen deutsche Sprachkenntnisse. Städte bieten Elternseminare mit Deutschkursen und Selbsthilfegruppen an.

Diese Anstrengungen und die bisherigen Instrumente reichen jedoch nicht aus.

## **4.2 Forderung des DStGB: flächendeckendes und systematisches Programm zur Integration**

Der Deutsche Städte- und Gemeindebund fordert daher, ein flächendeckendes und systematisches Programm zur Integration von Zuwanderern aufzulegen. Dies ist eine der wichtigsten Herausforderungen für die deutsche Politik.

Die möglichst umfassende Integration ist eine wesentliche Voraussetzung für sozialen Frieden im funktionierenden Gemeinwesen. Ziel von Integrationsmaßnahmen muss sein, dass die auf Dauer in der Bundesrepublik eingereisten Zuwanderer – Deutsche wie Ausländer - möglichst schnell auf eigenen Füßen stehen und sich in der deutschen Gesellschaft zurechtfinden können. Erforderlich ist ein abgestimmtes Integrationskonzept von Bund, Ländern und Kommunen. Bisher wird den Zuwanderern kein klar strukturiertes, übersichtliches, mit bestimmten Verpflichtungen verbundenes Angebot zu Integrationsmaßnahmen gemacht. Es gibt ein großes Wirrwarr der Projekte, Fördertöpfe und Zuständigkeiten; zwischen den verschiedenen Zuwanderungsgruppen werden Unterschiede gemacht, die den tatsächlichen Erfordernissen nicht mehr gerecht werden.

Erfolgreiche Integration stellt dabei auch Anforderungen an die Ausländer, z.B. Achtung der durch das Grundgesetz vorgegebenen politischen Ordnung und Werte. Von entscheidender Bedeutung ist der Erwerb der deutschen Sprache. Die Aufgabe ihrer eigenen Kultur, Sprache oder Religion wird von den Zuwanderern nicht verlangt.

## **4.3 Integrationspolitik erfordert stärkeres Engagement des Staates**

Die Ausländerbeauftragte der Bundesregierung hat in ihren am 12.12.2000 veröffentlichten Eckpunkten anerkannt, dass die Finanzierung der Integrationspolitik Aufgabe des Staates ist und die Gemeinden entlasten muss. Dies entspricht der Position der kommunalen Spitzenverbände und ist eine wichtige Wegmarke für die weitere Diskussion. Dabei wird immer deutlicher: Wer eine gleichbleibend hohe Zuwanderung will, muss die angemessene Vorsorge für die Integration der Zuwanderer treffen. Diese muss ausgeweitet, qualitativ verbessert und einem größeren Personenkreis zur Verfügung gestellt werden. Dies wird ohne eine erhebliche Ausweitung der Mittel des Bundes nicht zu leisten sein.

Hier ist bislang keine Bereitschaft zu erkennen. Für den Deutschen Städte- und Gemeindebund ist bezeichnend, dass im aktuellen Etat des Bundesfamilienministeriums die Ausgaben für die Unterstützung von Spätaussiedlern um rund sechs Millionen Mark gekürzt wurden. Offen ist für die Kommunen, wie bei nur geringfügiger Aufstockung der Integrationsmittel des Bundesinnenministeriums (um ca. 5 Mio. DM) gleichzeitig die Sprachförderungskonzepte verbessert und ausgeweitet werden sollen.

#### 4.4 Aktuelle Vorschläge der Bundesregierung



Bereits jetzt gibt es Ansätze für eine verbesserte Integrationspolitik bei der Bundesregierung. Für die besonders wichtige Sprachförderung wird derzeit ein einheitliches Instrument entwickelt, das Spätaussiedlern und ausländischen Arbeitnehmern gleichermaßen offen stehen soll (Gesamtsprachkonzept). Die Ausländerbeauftragte hat Integrationsverträge und die Verteilung von Integrationschecks für Neuzuwanderer vorgeschlagen.

Mit den Eckpunkten der Ausländerbeauftragten ist allerdings noch kein Patentrezept gefunden. So bleiben u.a. folgende Kritikpunkte:

- ◆ Der Begriff „Integrationsvertrag“ führt in die Irre, weil sich Rechte und Pflichten des Staates und der Zuwanderer aus dem Gesetz ergeben müssen.
- ◆ Ohne eine Verpflichtung zur Teilnahme besonders an Sprachkursen und ohne Sanktionierung dieser Pflichten kann das Integrationskonzept nicht funktionieren.
- ◆ Es fehlen Aussagen zum Einbezug der bereits hier lebenden Zuwanderer, um die bestehenden Integrationsdefizite abzubauen.
- ◆ Es ist unklar, in welchem Verhältnis die Eckpunkte der Ausländerbeauftragten zum Gesamtsprachkonzept der Bundesregierung stehen.
- ◆ die Pläne sind mit den von der Ausländerbeauftragten selbst genannten Summen (620 Mio. DM) nicht zu finanzieren.

#### Prüfsteine der Kommunen für die neue Integrationskultur

Aus den bisherigen Feststellungen ergeben sich folgende Prüfsteine der Städte und Gemeinden für die neue Integrationskultur als unerlässlichen Bestandteil einer Zuwanderungspolitik:

- ◆ Notwendig sind zwischen Bund, Ländern und Gemeinden abgestimmte Programme mit klaren und in den Zuständigkeiten übersichtlich strukturierten Angeboten für integrative Maßnahmen vor allem in den Bereichen Sprachförderung, berufliche Qualifizierung, Beratung. Die bisherigen Ressortgrenzen sind zu überwinden, die bisherigen Unterscheidungen nach Nationalität und Zuwanderungsgrund (Spätaussiedler, ausländische Arbeitnehmer etc.) sind aufzugeben.
- ◆ Die Programme sind vorrangig an Zuwanderer mit der Perspektive eines dauerhaften Aufenthaltes zu richten. Für Bürgerkriegsflüchtlinge und Asylbewerber darf kein Anreiz geschaffen werden, den Aufenthalt in Deutschland über das erforderliche Maß hinaus auszudehnen.
- ◆ Integrationsbedarf gibt es nicht nur bei neuen Zuwanderern. In die Integrationspolitik sind auch schon länger in Deutschland lebende Zuwanderer einzubeziehen.
- ◆ Die Integration muss vom Staat, also von Bund und Ländern, finanziert werden. Mit den bisherigen Mitteln sind die Ziele einer qualitativen Verbesserung und Ausweitung der Integrationspolitik nicht zu erreichen. Die Kommunen leisten ihren Beitrag im Rahmen der konkreten Durchführung der Integrationsmaßnahmen, durch soziale Leistungen und durch spezifische kommunale Integrationspolitik.
- ◆ Es gilt das Prinzip „Fordern und Fördern“. Es muss also festgelegt werden, wieweit z. B. die Teilnahme an Sprachkursen auch zur Pflicht gemacht und dazu mit positiven und negativen Sanktionen motiviert bzw. angehalten werden kann. Dazu gehört auch die Frage, wieweit die Begünstigten Eigenbeiträge zu leisten haben.
- ◆ Soweit die Wirtschaft nach dauerhafter Zuwanderung bestimmter Gruppen verlangt, ist sie auch an der Sicherstellung notwendiger Integrationsmaßnahmen zu beteiligen.

## Europa: Kommunen vom Gipfel in Nizza enttäuscht – Chance für mehr Bürgernähe versäumt

Mit dem Zusammenwachsen der europäischen Staaten geht die Bedeutung der Nationalstaaten weiter zurück. Dies und die Globalisierung führen dazu, dass sich die Bürger mehr auf ihre Region, ihre Stadt, ihre Gemeinde konzentrieren, dort ihre Identität suchen und die Lösung ihrer Probleme erwarten. Im Dezember 2000 trafen sich die Staats- und Regierungschefs der Europäischen Union in Nizza. Leider ging von diesem Gipfel kein Signal für mehr Subsidiarität und Bürgernähe in der EU aus.

Die Bürger wollen eine klare Regelung, auf welche Zuständigkeiten sich Brüssel beschränkt. Das europäische Integrationswerk kann nur gelingen, wenn den Menschen die Angst genommen wird, dass eine Brüsseler Superbürokratie bis in die kleinste Gemeinde hinein regiert. Subsidiarität darf kein europäisches Lippenbekenntnis bleiben, sondern muss mit Inhalt gefüllt werden.

Dazu könnte insbesondere gehören:

- ◆ Gewährleistung und Beachtung des kommunalen Selbstverwaltungsrechts auf europäischer Ebene,
- ◆ verbindlicher und abschließender Zuständigkeitskatalog für die EU,
- ◆ zuverlässige Gesetzesfolgenabschätzung,
- ◆ Klagerecht bei Verstößen gegen das Subsidiaritätsprinzip,
- ◆ effektive Kontrolle der Umsetzung des Gemeinschaftsrechts in allen EU-Mitgliedsstaaten.

Diese Aspekte wurden in Nizza nicht aufgegriffen. Selbst die Chance, wenigstens in einem ersten Schritt die Befugnisse des Ausschusses der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften in der EU (kurz „Ausschuss der Regionen“) zu stärken, wie zum Beispiel durch die Gewährung eines Klagerechts vor dem Europäischen Gerichtshof mit kommunalen und regionalen Anliegen, wurde nicht genutzt.<sup>1</sup>

Bedauerlicherweise hat man auch in der Visa-, Asyl- und Einwanderungspolitik keine sachgerechte gemeinsame Lösung gefunden. Lösungen sind hier aber gerade für die Städte und Gemeinden dringend erforderlich, denn sie haben die Hauptlasten der Versorgung, Unterbringung und Integration dieser Menschen zu tragen.

Positiv ist allerdings der Beschluss der Regierungskonferenz in Nizza, auf Vorschlag der Bundesregierung im Jahr 2004 eine Nachfolgekonzferenz durchzuführen. Wesentliches Mandat dieser neuerlichen Regierungskonferenz wird es sein, in der Europäischen Union eine präzisere Kompetenzabgrenzung zwischen den Ebenen EU und Mitgliedstaaten herbeizuführen. Dies entspricht einer Forderung des DStGB, die bereits als gemeinsamer Beschluss mit der Ministerpräsidenten-Konferenz der Länder formuliert worden war.

---

<sup>1</sup> Der Ausschuss der Regionen ist im Brüsseler Gesetzgebungsverfahren das beratende Organ der Kommunen und Regionen, dessen Mandat es ist, auf europäischer Ebene den Anspruch der Subsidiarität und Bürgernähe in Politik und Gesetzgebung zu erheben.