

Städte und Gemeinden in Deutschland



Bilanz 2001 und Ausblick 2002
Daten • Fakten • Hintergründe

Inhalt

Deutschland braucht starke Städte und Gemeinden	4
1. Investitionsbilanz 2001/2: Dramatischer Rückgang	5
1.1. Kommunale Investitionen schaffen Wachstum und Beschäftigung	5
1.2. Gründe für die Investitionszurückhaltung	7
2. Kommunales Investitionspotenzial stärken	9
2.1. Kommunale Einnahmen verbessern	9
2.1.1. Analyse der steuerlichen Entwicklung	9
2.1.2. Kurzfristige Lösungen: Gewerbesteuer stabilisieren und Umlage senken	10
2.1.3. Langfristige Lösungen: Gemeindefinanzen grundlegend reformieren	10
2.2. Kommunale Ausgaben vermindern	11
2.2.1. Sozialausgaben müssen finanzierbar bleiben	11
2.2.2. Kurzfristige Lösungen: Eigenständiges Leistungsrecht für Langzeitarbeitslose	14
2.2.3. Langfristige Lösungen: BSHG auf soziale Grundleistungen zurückführen	17

3.	Kommunales Reformpotenzial braucht Freiräume	18
3.1.	Unnötige Bürokratie abbauen Bürokratie belastet Bürger, Unternehmen und Kommunen	18
3.1.1.	Beispiel Bauabzugssteuer	18
3.1.2.	Beispiel Lärminderungspläne	19
3.1.3.	Beispiel Naturschutz	19
3.1.4.	Beispiel Tariftreuegesetz	20
3.2.	Kommunen sind reformorientiert	21
3.2.1.	Beispiel Personalentwicklung	21
3.2.2.	Beispiel eGovernment	22
3.2.3.	Beispiel Wasserversorgung	22
4.	Bewegung in der Zuwanderung	24
4.1.	Kommunen – Zuwanderung – Integration	24
4.2.	Kommunale Integrationspolitik	24
4.3.	Kommunale Prüfsteine für Zuwanderungspolitik	25
5.	Europa gewinnt an Fahrt	27
5.1.	Europa von unten bauen – Gemeinden als Fundament Europas!	27
5.2.	Europäisches Gesellschaftsmodell entwickeln, effektive Daseinsvorsorge ermöglichen!	28

Deutschland braucht starke Städte und Gemeinden



Roland Schäfer,
Präsident

Deutschland ist Schlusslicht im wirtschaftlichen Wachstum in Europa. Die Qualität der Bildung ist besorgniserregend. Die Arbeitslosigkeit überschreitet Anfang 2002 voraussichtlich die Grenze von 4 Millionen Arbeitslosen. Zahlreiche Konjunkturindikatoren zeigen nach unten. Im abgelaufenen Jahr sind über 32.000 Firmen in Konkurs gegangen. Das ist eine Steigerung um 16 % im Vergleich zum Vorjahr. Vor allem kleine und mittelständische Unternehmen sind betroffen.

Die damit verbundene schlechte wirtschaftliche Lage in Deutschland trifft auch die deutschen Städte und Gemeinden. Schon jetzt fehlen den Kommunen durch die Steuerreform und die Erhöhung des Kindergeldes im Jahr 2001 mehr als 5 Milliarden €. Die jüngste Steuerschätzung ist alarmierend. Die Städte und Gemeinden stehen vor einem finanziellen Desaster. Die Gewerbesteuer ist 2001 um 12 % zurückgegangen. Die kommunalen Investitionen brechen insbesondere in Ostdeutschland weg, mit gravierenden Folgen für die Bauindustrie und den Arbeitsmarkt.



Dr. Gerd Landsberg,
Geschäftsführendes
Präsidialmitglied

Um den wirtschaftlichen Aufschwung zu schaffen und voranzutreiben, müssen grundlegende strukturelle Reformen in den Bereichen Bildung, Arbeitsmarkt, Gesundheit und Rente angepackt werden und die Investitionsfähigkeit und damit die Finanzkraft der Städte und Gemeinden massiv erhöht werden. Deutschland braucht starke Städte und Gemeinden. Sie sind der Garant für Wachstum und Wohlfahrt. Ohne verstärkte kommunale Investitionen wird es am Arbeitsmarkt nicht aufwärts gehen.

Wir brauchen eine Wende zu einer nachhaltigen Finanz- und Sozialpolitik. Zum Jahreswechsel 2001/2 sind Bund, Länder und Gemeinden mit knapp 1,2 Billionen € verschuldet. Vor diesem Hintergrund gibt es zu einer nachhaltigen Finanzpolitik, die mittelfristig den Schuldenberg abbaut und Mittel für Investitionen verfügbar macht, keine Alternative. Dazu gehört unverzichtbar auch, die Sozialleistungen auf den Prüfstand zu stellen, da sie einen wesentlichen Teil der Staatsausgaben ausmachen. Das Prinzip der Eigenverantwortlichkeit muss gestärkt werden. Dazu gehört auch die Vorbereitung auf die wachsenden Ausgaben für die zunehmend alternde Bevölkerung. Es muss der Grundsatz gelten, wer länger lebt kann auch länger arbeiten. Dies setzt voraus, dass zumindest die Masse der Arbeitnehmer bis zum 65. Lebensjahr auch tatsächlich arbeitet. Zur Zeit ist dies, im Gegensatz zu anderen Ländern, in Deutschland nicht der Fall. In Deutschland wird von den meisten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern die gesetzliche Altersgrenze von 65 Jahren zum Beispiel wegen vorzeitiger Verrentung nicht erreicht. Wird tatsächlich ein Jahr länger gearbeitet, werden die öffentlichen Haushalte dadurch um durchschnittlich ein Prozent des Bruttoinlandsprodukts entlastet.

Die deutschen Städte und Gemeinden werden die notwendigen Reformschritte mit tragen und dafür Sorgen, den gesellschaftlichen Konsens mit herzustellen.

Berlin im Januar 2002

*Roland Schäfer,
Präsident*

*Dr. Gerd Landsberg,
Geschäftsführendes Präsidialmitglied*

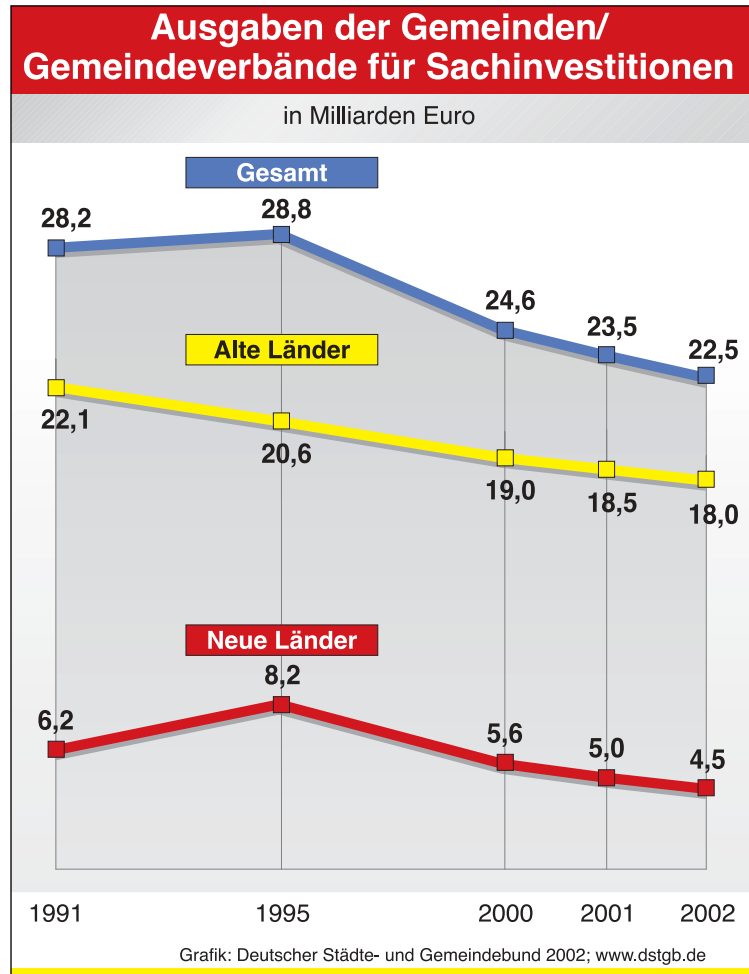
1. Investitionsbilanz 2001/2: Dramatischer Rückgang

1.1. Kommunale Investitionen schaffen Wachstum und Beschäftigung

Deutschland hat – entgegen allen Prognosen – im Jahr 2001 eine deutliche konjunkturelle Abkühlung erfahren. Ein wesentliches Merkmal dieser Abkühlung ist der Rückgang der Investitionen. Nach Berechnungen des Sachverständigenrates gingen allein die Bauinvestitionen im Jahr 2001 gegenüber dem Vorjahr um –6 % zurück. Diese Entwicklung schafft einen Teufelskreis: Zurückhaltung bei den Investitionen verhindert einen Konjunkturaufschwung, schlechte Konjunkturaussichten führen zu pessimistischen Prognosen und damit zu weiterer Zurückhaltung bei Investitionen. Die deutsche Volkswirtschaft ist daher auf eine Umkehr dieser Entwicklung dringend angewiesen!

Auch die öffentlichen Investitionen sind in 2001 weiter deutlich zurückgegangen. Wichtigster Grund dafür ist die Zurückhaltung der Städte und Gemeinden im investiven Bereich. Geringere Steuereinnahmen und wachsende Ausgaben erschweren es den Städten und Gemeinden, dringend notwendige Investitionen zu tätigen und damit den Arbeitsmarkt zu beleben. Da fast 70 % der Bauinvestitionen kommunale Investitionen sind, stellt die investive Zurückhaltung der Städte und Gemeinden volkswirtschaftlich ein erhebliches Problem dar. Betrachtet man die Ausgaben der Gemeinden und Gemeindeverbände für Sachinvestitionen in den letzten zehn Jahren, dann wird deutlich, dass die Sachinvestitionen insgesamt seit 1992 gesunken sind und sich heute auf einem Stand befinden, der nur noch gut zwei Drittel der Investitionen des Jahres 1992 ausmacht. Die kommunalen Investitionen sind seit 1992 um rd. 11 Mrd. € zurückgegangen!

Im Einzelnen ergibt sich folgendes Bild:



Der Rückgang kommunaler Investitionen ist aber nicht nur aus volkswirtschaftlicher Sicht problematisch, sondern stellt zunehmend auch die Aufgabenerfüllung in den Städten und Gemeinden und damit die Lebensqualität der Bürgerinnen und Bürger in Frage. Schulgebäude und Sportanlagen werden nur noch notdürftig instand gehalten und sind teilweise in inakzeptablem Zustand, Reparaturen von Gehwegen und Straßen werden aufgeschoben. Es geht in den Städten und Gemeinden nicht mehr darum, welche Ziele politisch wünschenswert sind, sondern nur noch darum, Schadensbegrenzung zu betreiben.

Wissenschaftliche Untersuchungen unterstreichen diesen Eindruck: So hat das Deutsche Institut für Urbanistik (Difu) den kommunalen Investitionsbedarf für die Jahre 2000 bis 2009 ermittelt. Für die alten Bundesländer wurde ein kommunaler Investitionsbedarf von rund 473 Mrd. € für den Zeitraum 2000 bis 2009 ermittelt. Dieser setzt sich zu 27 Prozent aus dem Bereich Verkehr (kommunale Straßen und ÖPNV), zu einem Fünftel aus den Bereichen der sozialen Infrastruktur und zu einem Sechstel aus dem Bereich Wasserversor-

gung und Umweltschutz zusammen, um nur die drei quantitativ wichtigsten Bereiche zu nennen. Pro Einwohner ergibt sich ein Wert von etwa 7.100 € für den 10-Jahres-Zeitraum, also 710 € pro Jahr im Durchschnitt. Das kommunale Investitionsniveau in den alten Ländern müsste um 40 bis 50 Prozent über das heutige Niveau steigen (einschließlich der Investitionen der kommunalen Unternehmen), wenn dieser Bedarf im genannten Zeitraum gedeckt werden soll.

In den neuen Bundesländern (einschließlich Berlin-Ost) ist der Nachholbedarf bei Investitionen mit rund 210 Milliarden € besonders hoch. Er liegt pro Kopf mit knapp 14.000 €, fast doppelt so hoch wie in den alten Bundesländern. Auch hier bilden die Bereiche Verkehr (25 Prozent), Soziale Einrichtungen (14 Prozent), Wasserversorgung und Umweltschutz (17 Prozent) wesentliche Bedarfsquellen, zu denen sich allerdings noch der Bereich kommunaler Wohnungsbau mit 15 Prozent hinzugesellt. Um den Bedarf bis 2009 zu decken, wären Investitionen erforderlich, die schätzungsweise 50 Prozent über dem Investitionsniveau des Jahres 2000 liegen. Der große Ost-West-Unterschied pro Einwohner erklärt sich nicht nur aus einem Nachholbedarf in den neuen Bundesländern, wie er sich z.B. im Abwasserbereich zeigt. Vielmehr ist auch eine andere Struktur der Aufgabenwahrnehmung zu berücksichtigen. So sind die kommunalen Wohnungsunternehmen in den alten Bundesländern nur Eigentümer von zwei Prozent des Wohnungsbestandes, in den neuen Bundesländern hingegen von fast 20 Prozent.

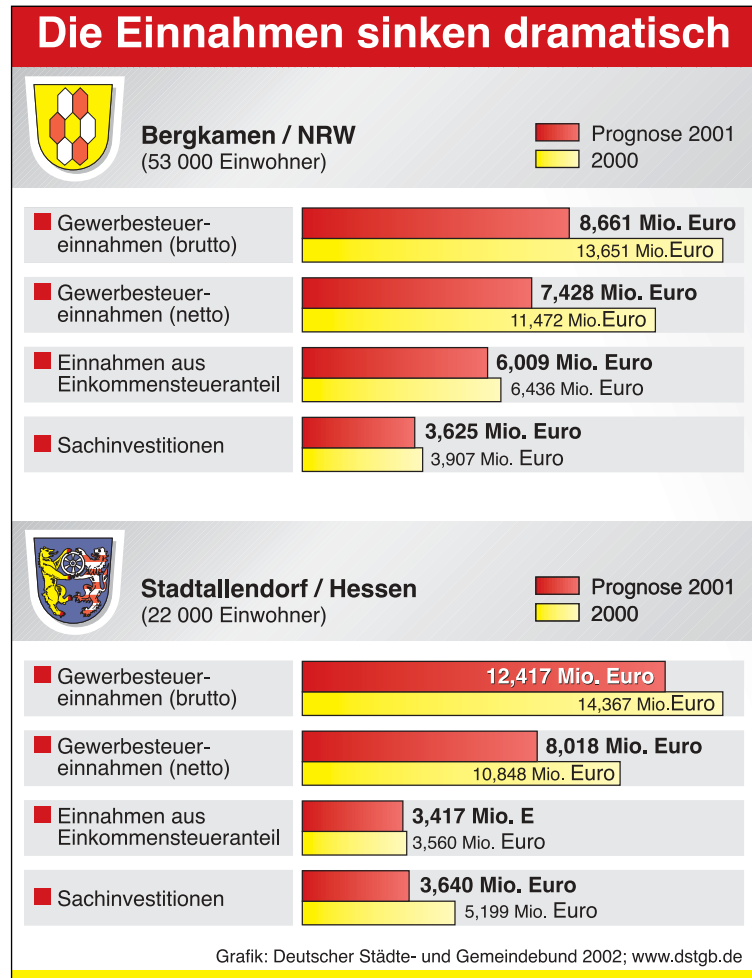
Für Deutschland besteht für die nächsten 10 Jahre ein kommunaler Investitionsbedarf von knapp 690 Mrd. €.

1.2. Gründe für die Investitionszurückhaltung

*„Eine bessere
Finanzausstattung
der Länder kommt
auch den Städten
und Gemeinden
zu Gute.“*

Ein zentraler Grund ist, dass Bund und Länder ihre investiven Zuweisungen an die Kommunen seit 1992 deutlich reduziert haben. So sind die Investitionszuweisungen der alten Länder an ihre Kommunen von 1992 bis 2000 um etwa ein Viertel zurückgegangen (um 1,2 Mrd. €), in den neuen Ländern sind sie im gleichen Zeitraum um mehr als ein Drittel gekürzt worden (um rd. 1,1 Mrd. €). Dieser Rückgang der investiven Zuweisungen der Länder schlägt unmittelbar auf die kommunale Investitionstätigkeit durch. Damit tragen die Länder einen großen Teil der Verantwortung für den Rückgang der kommunalen Investitionstätigkeit. Hier liegt auch ein Schlüssel für Veränderungen: Eine Verbesserung der kommunalen Finanzausstattung in den jeweiligen Ländern und insbesondere eine Erhöhung der investiven Zuweisungen wird sich unmittelbar auf die Investitionstätigkeit der Städte und Gemeinden auswirken und damit nicht nur volkswirtschaftlich sinnvoll sein, sondern auch die Lebenssituation der Bürgerinnen und Bürger in den Städten und Gemeinden deutlich verbessern.

Ein zweiter Grund für die investive Zurückhaltung ist die Entwicklung der kommunalen Steuereinnahmen. Dieser Zusammenhang lässt sich etwa an Beispielen der Städte Bergkamen und Stadtallendorf verdeutlichen. Der Rückgang der Gewerbesteuer ist auch in großen Städten wie Frankfurt – 500 Millionen €, München – 100 Millionen € und Hannover – 50 Millionen € zu verzeichnen. Der Rückgang der Steuereinnahmen bei der Einkommen- und Gewerbesteuer korrespondiert unmittelbar mit einem Rückgang der Sachinvestitionen.



Insbesondere der heftige Einbruch bei der Gewerbesteuer (netto), also nach Abführung der Gewerbesteuerumlage an Bund und Land, führt dazu, dass sich die investive Zurückhaltung bei diesen beiden Städten im Jahr 2001 weiter verstärkt hat.

Damit wird ein zweiter Lösungsweg für eine Stärkung kommunaler Investitionstätigkeit deutlich: Die größer werdende Schere zwischen sinkenden Einnahmen und steigenden Ausgaben der Städte und Gemeinden muss verringert werden.

2. Kommunales Investitionspotenzial stärken

2.1. Kommunale Einnahmen verbessern

2.1.1. Analyse der steuerlichen Entwicklung

Trotz optimistisch geschätzter Wachstumsraten sinken nach der Schätzung von November 2001 die Steuereinnahmen für die Kommunen im Jahr 2001 um $-5,4\%$ gegenüber dem Vorjahr. Die „Schätzabweichung“ gegenüber der Prognose vom Mai 2001 lässt erkennen, dass die Städte und Gemeinden gemessen an der Höhe ihrer Steuereinnahmen die empfindlichsten Steuerverluste hinzunehmen haben. Der Bund kann seine Mindereinnahmen durch die Veräußerung von Aktien der Deutschen Post AG kompensieren. Die Städte und Gemeinden haben solche Möglichkeiten kaum. Ihre Einnahmen bleiben nach der November-Prognose in den Jahren 2001 und 2002 insgesamt um 4,6 Mrd. € hinter dem Ergebnis der wenig zuvor im Mai durchgeführten Steuerschätzung zurück.

Hervorzuheben ist der katastrophale Einbruch der Gewerbesteuer, wobei von Ort zu Ort große Unterschiede festzustellen sind. Vorläufige Umfragedaten hatten auf Verluste in Höhe von -16% hingedeutet. Der Arbeitskreis „Steuerschätzungen“ geht bei seinen optimistischen Annahmen für 2001 von einem durchschnittlichen Brutto-Gewerbesteuerrückgang von $-11,7\%$, in den Gemeinden der neuen Länder von $-13,5\%$ aus. Hier zeigt sich erneut, dass die Gewerbesteuer durch vielfältige Eingriffe des Gesetzgebers in der Vergangenheit ihre Kalkulierbarkeit verloren hat. Während Bundesfinanzminister Eichel aktuell vor allem die abflauende Konjunktur für das neueste Ergebnis verantwortlich macht, kann jedoch nicht übersehen werden, dass Teile der Steuerreform bereits dieses Jahr in Kraft getreten sind und bereits erste Wirkungen zeigen. Der weitaus größere Teil der Folgen wird jedoch erst ab dem nächsten Jahr spürbar werden.

Gerade kleinere und mittlere Städte und Gemeinden dürfte der für 2001 prognostizierte Rückgang des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer um $3,5\%$ besonders hart treffen, während der für 2002 prognostizierte Anstieg in selber Höhe zunächst einmal zusammen mit der Annahme eines BIP-Anstiegs von 3% in Frage gestellt werden muss.

Neben den konjunkturellen Einflüssen entstehen auch zusätzliche Haushaltsrisiken dadurch, dass die Auswirkungen des 2. Familienförderungsgesetzes, der steuerliche Förderung der privaten Altersvorsorge und der Belastungen auf Grund des Grundsicherungsgesetzes in den bisherigen Steuerschätzungen vermutlich nicht erschöpfend berücksichtigt sind.

2.1.2. Kurzfristige Lösungen: Gewerbesteuer stabilisieren und Umlage senken

Bevor die Lage der Gemeindefinanzen durch eine tiefgreifende Reform auf stabilere Grundlagen gestellt werden kann, ist ein Sofort-Programm nötig und jederzeit möglich:

„Die Erhöhung der Gewerbesteuerumlage von 20 % auf 30 % zugunsten von Bund und Ländern muss rückgängig gemacht werden!“

- Die im Steuersenkungsgesetz vorgesehene Gewerbesteuerfreiheit von Dividenden aus Unternehmensbeteiligungen und von Veräußerungsgewinnen muss vollständig ausgesetzt werden. Der Beschluss des Vermittlungsausschusses von Dezember 2001 zum Unternehmenssteuerfortentwicklungsgesetz, wonach Dividenden auf Aktien im Streubesitz zum Teil der Gewerbesteuer unterworfen werden, ist ein erster Schritt in diese Richtung.
- Die Erhöhung der Gewerbesteuerumlage von 20 % auf 30 % zugunsten von Bund und Ländern muss rückgängig gemacht werden! Denn die Steuerschätzung zeigt, worauf der DStGB seit langen hinweist: Der Gesetzgeber hat die Folgen seiner Steuerpolitik auf Kommunen unterschätzt. Bei den Wirkungen der Verschärfung der allgemeinen „AfA-Tabelle“ bleiben die erwarteten Mehreinnahmen aus, da die neuen Investitionen längst nicht wie erwartet getätigt wurden. Schließlich wurde die Umlagerhöhung auch mit neuen Branchen-AfA-Tabellen begründet, die es aber noch gar nicht gibt. Mit der Erwartung, diese Maßnahmen würden einen Anstieg der kommunalen Einnahmen bewirken, wurde die Erhöhung der Gewerbesteuerumlage zu Lasten der Kommunen begründet. Jetzt, nachdem sich das Gegenteil gezeigt hat, muss sie konsequenterweise wieder gesenkt werden.

2.1.3. Langfristige Lösungen: Gemeindefinanzen grundlegend reformieren

„Die Gemeindefinanzreform muss auch die Aufgabenkritik mit einbeziehen.“

Der Deutsche Städte- und Gemeindebund hat im Jahr 2001 seine Forderung an den Gesetzgeber bekräftigt, das Gemeindefinanzsystem grundlegend zu reformieren. Erforderlich ist eine umfassende Reform, die sich nicht nur auf die steuerliche Seite beschränkt. Vielmehr gilt es, die den Gemeinden übertragenen Aufgaben sowie die daraus resultierenden Ausgaben kritisch zu überprüfen und das Konnexitätsprinzip einzuführen, d.h. praktisch das Prinzip „Wer bestellt, der bezahlt“ hinsichtlich der den Kommunen auferlegten Pflichtaufgaben zwingend vorzusehen.

Der Bundesfinanzminister hat die Forderungen des Deutschen Städte- und Gemeindebundes aufgegriffen und erklärt, noch in dieser Legislaturperiode eine Kommission einzuberufen, in der Vertreter von Bund und Ländern, der Wirtschaft und der Kommunen die Elemente einer Gemeindefinanzreform ausarbeiten werden.

Der Deutsche Städte- und Gemeindebund fordert hinsichtlich der steuerlichen Seite der Gemeindefinanzreform:

„Auch Freiberufler müssen Gewerbesteuern zahlen.“

- Das aktuell drastisch sinkende Steueraufkommen der Städte und Gemeinden in ihrer Gesamtheit muss wieder erhöht und auf einem Niveau verstetigt werden, das ausreichenden Spielraum für kommunalpolitische Gestaltung lässt.
- Die Bemessungsgrundlage der Gewerbesteuer und jeder anderen wirtschaftskraftbezogenen Steuerquelle (Art. 28 Abs. 2 Satz 3 GG) ist zu verbreitern, um die Abhängigkeit gerade kleinerer Gemeinden von nur wenigen Steuerzahlern vor Ort zu verringern. Warum sollen sich z.B. nicht auch leistungsfähige Personengesellschaften und Freiberufler an der Finanzierung kommunaler Ausgaben beteiligen?
- Hebesatzrechten soll zukünftig eine größere Bedeutung zukommen, um die gemeindliche Finanzautonomie und das steuerliche Band zwischen der Kommune und den Unternehmen bzw. weiteren leistungsfähigen Steuerpflichtigen zu stärken.

2.2. Kommunale Ausgaben vermindern

2.2.1. Sozialausgaben müssen finanzierbar bleiben

„Wir brauchen Mut und Durchsetzungskraft, um den Sozialstaat grundlegend zu erneuern.“

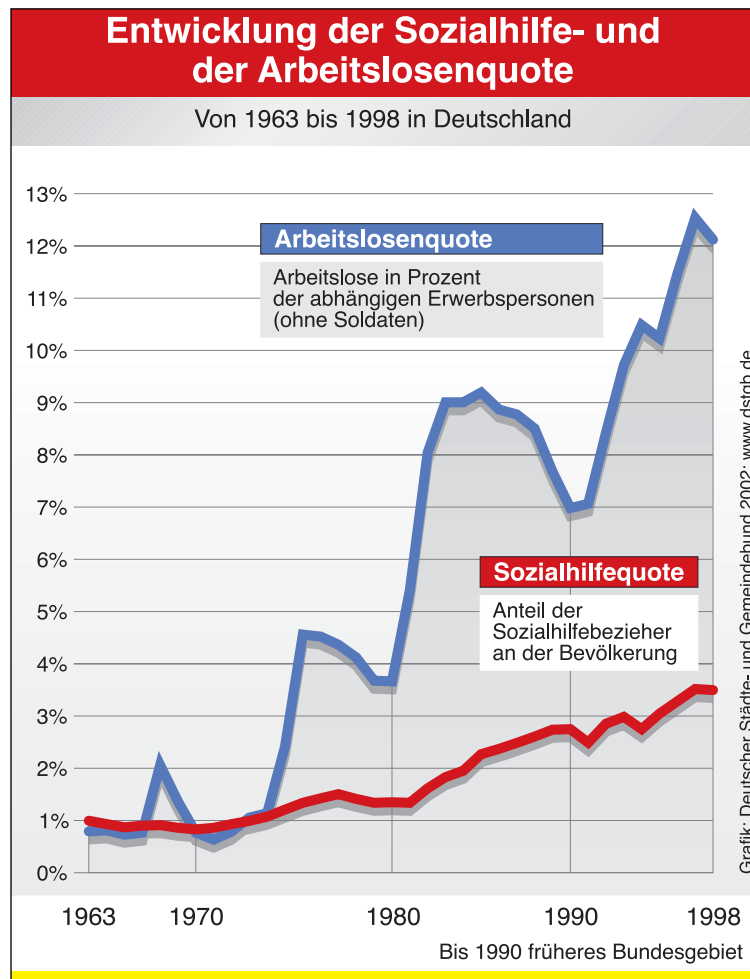
Der Sozialstaat ist eine der tragenden Säulen unserer Gesellschaft. Er schützt die Menschen vor Risiken wie Arbeitslosigkeit oder Krankheit. Er gewährt im Alter eine ausreichende materielle Vorsorge und Pflege und hilft in besonderen Problemlagen, z. B. Armut und Behinderung, durch finanzielle und beratende Unterstützung. Die steigende Inanspruchnahme sozialer Leistungen, z. B. auf Grund von Arbeitslosigkeit oder durch die demographische Entwicklung, zwingt zum Umbau der sozialen Systeme. Die demographische Entwicklung führt nicht nur zu einer schrumpfenden Bevölkerung, sondern insbesondere zu einer Verschiebung der Altersstruktur. Die Menschen werden immer älter, damit steigen auch die Ausgaben für soziale Leistungen und Gesundheit. Deutschland ist eines der Länder mit der stärksten Alterung auf der Welt. Ebenso bedeutsam, wenn auch nicht immer so offensichtlich wie der Alterungsprozess, ist der Rückgang an Kindern und Jugendlichen. Diesen Entwicklungen muss ein zukünftiger Sozialstaat Rechnung tragen. Deutschland ist auf diese Veränderungen nur unzureichend vorbereitet. Es ist höchste Zeit, den Mut, die politische Kraft und die Durchsetzungsfähigkeit zu entwickeln, um den Sozialstaat grundlegend zu erneuern. Ohne eine wirkliche Reform wird es nur Verlierer geben: Bürger, Wirtschaft, Staat und unsere Zukunft. Das Verhältnis zwischen Staat und Markt, zwischen Staat und Eigenverantwortung ist neu zu bestimmen:

- Staatliche Fürsorge und private Vorsorge müssen neu austariert werden.

- Unser soziales Sicherungssystem muss den Gedanken der Eigenvorsorge, z. B. durch Versicherungsansprüche oder Modelle der Vermögensbildung, stärker ausgestalten.
- Das Erwerbspotential älterer Arbeitnehmer muss konsequent genutzt werden. Es ist sicherzustellen, dass tatsächlich bis zum 65. Lebensjahr gearbeitet wird. Wer will, sollte auch länger arbeiten dürfen.
- Ein reformierter Sozialstaat muss den Grundsatz des „Förderns und Forderns“ verwirklichen. Der Bürger ist Partner im Sozialstaat. Er trägt Verantwortung, Rechte und Pflichten stehen einander gegenüber.
- Das deutsche Sozialsystem leidet an mangelnder Transparenz. Aufeinander nicht abgestimmte Hilfesysteme führen bei gleichem Personenkreis häufig zu Überbürokratisierung. Die Sozialhilfe hat den Charakter einer ergänzenden Hilfe auf Zeit verloren. Steigende Arbeitslosigkeit führt zu immer mehr sozialen Lasten der Städte und Gemeinden. Insbesondere die Bezieher niedriger Einkommen haben bei eintretender Arbeitslosigkeit häufig einen Anspruch auf ergänzende Sozialhilfe. Die Sozialhaushalte in den Kommunen drohen zu explodieren und bedrohen die Handlungsfähigkeit der Städte und Gemeinden.

Die von den Kommunen zu tragenden Sozialhilfekosten verursachen die höchsten Sachausgaben in den kommunalen Haushalten. Im Jahr 2000 betragen sie die Rekordsumme von 20 Mrd. €.

Das Bundessozialhilfegesetz trat in einer Zeit der Vollbeschäftigung in Kraft und hatte auf Grund der relativ geringen Inanspruchnahme den Charakter einer Hilfe für den Sonderfall. Hierfür war es auch gedacht. Nicht zuletzt im Zuge der stark gestiegenen Arbeitslosigkeit sind immer mehr Menschen auf die staatliche Unterstützung der Sozialhilfe angewiesen. Als weiterer großer Ausgabenblock nach Einführung der Pflegeversicherung ist die Eingliederungshilfe für Behinderte als gesamtgesellschaftliche Aufgabe im BSHG verblieben. Die Finanzierung sowohl der Bekämpfung und Abfederung der Arbeitslosigkeit als auch der Integration und der Eingliederung von Behinderten ist keine vorrangig kommunale Aufgabe. Das arbeitsmarkt- und wirtschaftspolitische Instrumentarium zur Rückführung der Arbeitslosigkeit liegt nicht bei den Kommunen, sondern beim Bund und den Tarifvertragspartnern. Die Folgen von Behinderungen müssen ebenfalls gesamtstaatlich gelöst werden, da wirksame Rehabilitation nicht auf lokale Initiativen beschränkt sein kann.

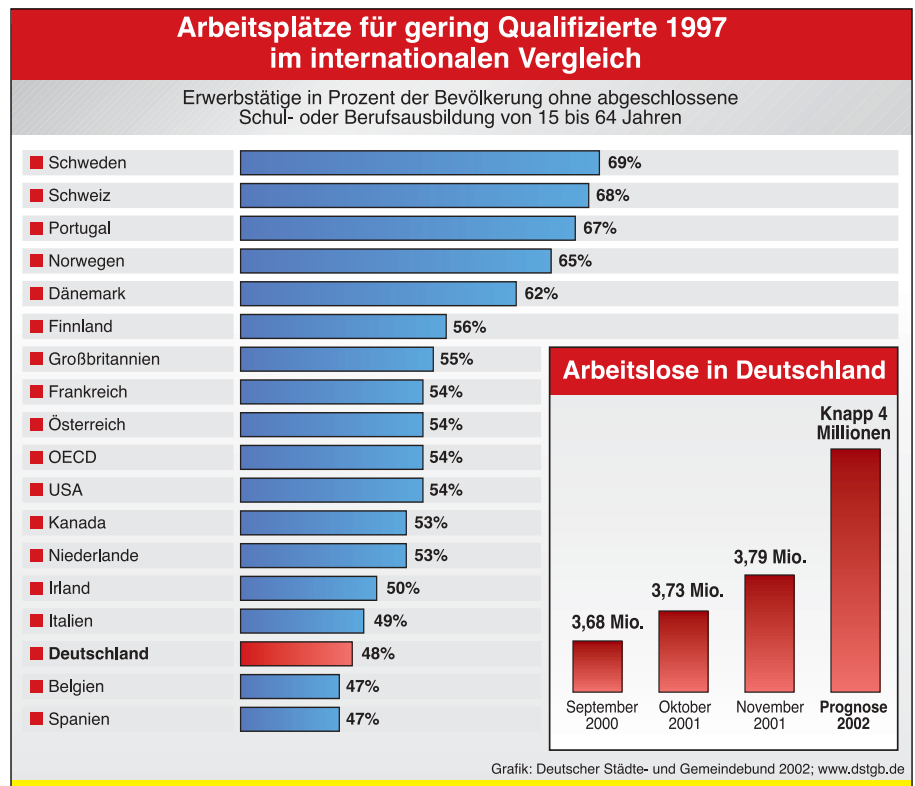


Die Städte und Gemeinden erwarten eine Reform des Sozialhilferechts, die das Nachrangigkeitsprinzip in der Sozialhilfe wieder herstellt und die Kommunen finanziell entlastet. Mit der jüngst beschlossenen Grundsicherung im Alter die die Kommunen zwingt, ohne Bedürftigkeitsprüfung im Einzelfall ab einer bestimmten Altersgrenze um fast 20 % höheren Sozialhilfesatz als sog. Grundsicherung zu zuzahlen, ist genau der entgegengesetzte Weg eingeschlagen worden.

„Das soziale Sicherungssystem muss zielgenaue Hilfen zulassen.“

Die deutschen Städte und Gemeinden fordern eine grundlegende Reform der sozialen Sicherungssysteme. Hilfen in Form von pauschalierten monatlichen Zahlungen müssen zielgenau den wirklich Bedürftigen zufließen. Die Missbrauchsmöglichkeiten müssen weiter eingeschränkt werden.

Die Entwicklung der Hilfe zum Lebensunterhalt ist stark abhängig von der Arbeitslosenquote. Insofern konnten die Ausgaben der Hilfe zum Lebensunterhalt in den letzten Jahren durch enorme Anstrengungen der Kommunen nur dadurch konstant gehalten werden, dass die Kommunen über Hilfen zur Arbeit nach dem BSHG Sozialhilfeempfängern Beschäftigung vermittelt oder angeboten bzw.



kofinanziert haben. Die Beschäftigung der Sozialhilfeempfänger in den Kommunen entwickelte sich von 1993 mit 119.000 auf 403.000 im Jahr 2000 (davon 200.000 sozialversicherungspflichtig).

Von den 2,8 Mio. Sozialhilfeempfängern stehen ca. 1 Mio. dem Arbeitsmarkt zur Verfügung. Die Zahl der Langzeitarbeitslosen mit Anspruch auf Arbeitslosenhilfe und / oder Sozialhilfe ist kontinuierlich auf inzwischen 37 % aller Arbeitslosen gestiegen und verfestigt sich. Der Anteil der Langzeitarbeitslosen liegt weit über dem internationalen Durchschnitt. Bei den Zahlen der Arbeitslosigkeit muss berücksichtigt werden, dass neben den amtlichen Zahlen diejenigen steigen, die in Altersteilzeit gehen, aber insbesondere diejenigen nicht mehr erfasst werden, die sich ab 58 Jahre für nicht mehr vermittelbar erklären. Diese Zahl stieg allein im Januar von 195.000 auf knapp 250.000 im August 2001.

2.2.2. Kurzfristige Lösungen: Eigenständiges Leistungsrecht für Langzeitarbeitslose

Die Städte und Gemeinden erwarten als kurzfristige Maßnahmen des Gesetzgebers

- ein eigenständiges Leistungsrecht für Langzeitarbeitslose,
- den Ausbau des Arbeitsmarktes für Geringqualifizierte,

- Pauschalierung der Sozialhilfe und Entbürokratisierung des BSHG, sowie
- die Krankenversicherungspflicht für Sozialhilfeempfänger.

Eigenständiges Leistungsrecht: Ansatz zur Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe

„Ein eigenständiges Leistungsrecht für Arbeitslose ist der Einstieg in die Reform.“

Die durch Arbeitslosigkeit verursachten finanziellen Probleme, insbesondere der Langzeitarbeitslosen sind nicht mehr mit den traditionellen Instrumenten des Bundessozialhilfegesetzes zu lösen. Notwendig ist ein eigenständiges Leistungsrecht, das sich ausschließlich der Förderung und Integration der arbeitsfähigen Langzeitarbeitslosen widmet. Bestandteile eines neu zu schaffenden eigenständigen Leistungsbereichs müssen unmittelbare Leistungen des Bundes sein, die den Lebensunterhalt sichern und ergänzende Leistungen der Sozialhilfe ausschließen. Dies ist ein Ansatz zur Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe. Die Betreuung muss am einzelnen Langzeitarbeitslosen ansetzen und ihn in den Integrationsprozess einbeziehen. Die ausschließliche Finanzierungszuständigkeit muss beim Bund liegen. Nur der Bund besitzt schließlich die rechtlichen und wirtschaftlichen Möglichkeiten, dem Problem der Langzeitarbeitslosigkeit wirksam begegnen zu können. Ein aktuelles Beispiel ist das sogenannte Job-Aktiv-Gesetz, das sicherlich zur schnellen Wiedereingliederung Arbeitsloser grundsätzlich geeignet ist, das Problem der Langzeitarbeitslosen aber nicht angeht und grundlegende Strukturreformen vermissen lässt. Die Verantwortung für Arbeitsmarktreformen, die Arbeitsplätze schaffen, aber auch verhindern können, liegt ebenfalls beim Bund. Deshalb ist es konsequent, dem Bund die Finanzierungsverantwortung zu übertragen.

Förderung der Geringqualifizierten

„Beschäftigungsinitiativen für Geringqualifizierte starten.“

Der DStGB hält darüber hinaus den Ausbau des Arbeitsmarktes für Geringqualifizierte für zwingend notwendig. Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen können dies nicht leisten und sind daher ineffektiv. Notwendig sind flächendeckende Subventionen, die sicherstellen, dass auch im Niedriglohnbereich Beschäftigung entsteht. Dies ist in jedem Fall ein besserer Weg als die ständige Ausweitung der Sozialhilfe. Wir haben in Deutschland nicht zu wenig Arbeit, sondern zu wenig bezahlbare Arbeit. Insbesondere im Dienstleistungssektor können noch große Potentiale erschlossen werden. Dies ist auch der richtige Weg, um Schwarzarbeit in geordnete Beschäftigung zurückzuführen.

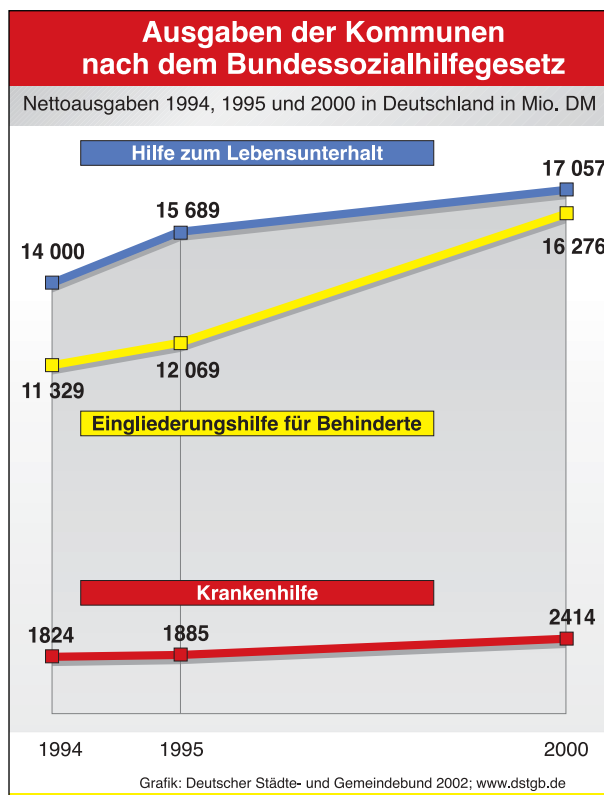
Pauschalierung und Entbürokratisierung

„Sozialhilfeleistungen müssen pauschaliert werden. Dies reduziert Bürokratie und stärkt die Eigenverantwortung.“

Die kommunalen Sozialämter bemühen sich seit langem im Rahmen der Verwaltungsmodernisierung z. B. durch Fallmanagement die Kosten der Sozialhilfe zu minimieren. Sie stoßen hierbei jedoch an rechtliche Grenzen. Daraus folgen zwingend notwendige Änderungen im Bundessozialhilfegesetz. Der Deutsche Städte- und Gemeindebund fordert das Bundessozialhilfegesetz grundlegend mit dem Ziel zu reformieren, Sozialhilfebeziehern durch Pauschalierung der Leistungen unter Einschränkung des Bedarfsdeckungsprinzips mehr Eigenverantwortung zu übertragen. Derzeit führt dieses Bedarfsdeckungsprinzip zu einem Nebeneinander von Regelsatz, einmaligen Beihilfen z.B. für Bekleidung, Instandsetzung von Hausrat oder aus besonderen Anlässen, von Mehrbedarfen oder Unterkunft- und Mietnebenkosten. Dieses System fördert das „Einzelspruchsdenken“, belastet Sozialverwaltungen und Gerichte und verhindert ein wirtschaftliches Verhalten des Hilfeempfängers.

Krankenversicherung für alle

In einem Sozialstaat sollte jeder krankenversichert sein. Nicht krankenversicherungspflichtige Sozialhilfeempfänger müssen in die gesetzliche Krankenversicherung einbezogen werden. Der Bund muss deshalb Artikel 28 des Gesundheitsstrukturgesetzes sofort umsetzen. Artikel 28 fordert den Bundesgesetzgeber auf, durch Rechtsverordnung die Krankenversicherungspflicht für alle Sozialhilfeempfänger zu regeln.



2.2.3. Langfristige Lösungen: BSHG auf soziale Grundleistungen zurückführen

Ohne eine grundlegende Reform der Sozialhilfe kann der Sozialstaat seine Aufgaben nicht mehr erfüllen. Es ist Zeit zum Handeln. Die demographische Entwicklung der deutschen Bevölkerung mit immer mehr älteren Menschen verlangt nach einer Neuorientierung.

Die Familienförderung muss verbessert werden. Von den 2,7 Mio. Sozialhilfeempfängern sind derzeit 1 Mio. Empfänger laufender Hilfe zum Lebensunterhalt unter 18 Jahren.

„Kinder und Behinderte müssen unabhängig von der Sozialhilfe leben.“

Behinderte Menschen bedürfen unserer besonderen Aufmerksamkeit und des besonderen Schutzes. Dies ist eine gesamtgesellschaftliche und gesamtstaatliche, keine kommunale Aufgabe allein. Die Eingliederungshilfe muss aus dem Bundessozialhilfegesetz herausgelöst werden. Die Kosten der Eingliederungshilfe für behinderte Menschen im Rahmen der Sozialhilfe nehmen mit ca. 9 Milliarden € Dimensionen an, die von den Sozialhilfeträgern nicht mehr finanziert werden können. Es ist ein eigenständiges, bundesfinanziertes Eingliederungsgesetz zu schaffen. Nur so können die Betroffenen von der Sozialhilfe unabhängig und die kommunalen Ausgaben von einer gesamtgesellschaftlichen Aufgabe entlastet werden.

3. Kommunales Reformpotenzial braucht Freiräume

3.1. Unnötige Bürokratie abbauen

Bürokratie belastet Bürger, Unternehmen und Kommunen

Mehr als 5000 Gesetze mit über 185.000 Einzelvorschriften müssen Städte und Gemeinden beachten. Die Bürokratie belastet zunehmend Bürger, Unternehmen und Kommunen. Oft werden wirtschaftliche Innovation und Dynamik gebremst. Überflüssige Gesetze und damit überzogene Bürokratie müssen abgebaut werden.

3.1.1. Beispiel Bauabzugssteuer

Das „Gesetz zur Eindämmung illegaler Betätigung im Baugewerbe“ hat eine Abzugssteuer für Bauleistungen eingeführt. Danach sind ab dem 01. Januar 2002 alle kommunalen Auftraggeber verpflichtet, auf größere Baurechnungen einen Steuerabzug vorzunehmen, soweit keine „Freistellungsbescheinigung“ vorgelegt wird. Kommunalen Auftraggebern entsteht zunächst durch den Kontrollaufwand für diese Bescheinigungen ein erhöhter Verwaltungsaufwand. Bei Nichtvorlage der Bescheinigung müssen die Kommunalbediensteten den Abzugsbetrag in Höhe von 15% der Bruttovergütung einbehalten, innerhalb von 10 Tagen nach Erbringen der Gegenleistung an das für den Unternehmer zuständige Finanzamt abführen und eine Steueranmeldung in gesetzlich vorgeschriebener Weise abgeben. Sie betätigen sich somit wie Mitarbeiter der Finanzverwaltung für die Belange der Landesfinanzverwaltung. Schließlich ist der kommunale Auftraggeber verpflichtet, mit dem Unternehmer über den Steuerabzug abzurechnen.

Wie ein umfangreiches Rundschreiben des Bundesfinanzministeriums hierzu zeigt (21 Seiten plus Anhang!), müssen sich die kommunalen Beschäftigten in diesen umfangreichen Aufgabenkomplex einarbeiten und dabei Rechtsbegriffe wie „Bauleistungen“ und „Bauwerke“ anhand von Merkblättern, Verordnungen und notfalls mit Hilfe von Gerichtsurteilen auslegen. Ferner muss die lückenlose Vorlage von gültigen Freistellungsbescheinigungen praktisch fehlerfrei garantiert werden, um auszuschließen, dass die Kommune für ausbleibende Steuerzahlungen des Unternehmers haftet.

Das Gesetz ist überflüssig und sollte aufgehoben werden.

3.1.2. Beispiel Lärminderungspläne

Durch die Änderung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes wurde mit Einfügung des § 47a BImSchG die Verpflichtung für Gemeinden statuiert, Geräuschbelastungen zu erfassen und Lärminderungspläne aufzustellen, wenn in Wohngebieten und anderen schutzwürdigen Gebieten nicht nur vorübergehend schädliche Umwelteinwirkungen durch Geräusche hervorgerufen werden.

Das nach dem Gesetz vorgesehene Verfahren der Erstellung von Lärminderungsplänen verfolgt zwar das richtige Ziel, führt aber aufgrund der erforderlichen Umsetzungsmaßnahmen zu einem nicht erforderlichen Verwaltungsaufwand und einer erheblichen Kostenbelastung der Kommunen. Neben der erforderlichen Vorprüfung, ob sich aus der örtlichen Situation eine Verpflichtung zur Aufstellung eines Lärminderungsplans ergibt, sind im Falle der positiven Prüfung Untersuchungsgebiete festzulegen, Immissionsempfindlichkeitskarten zu erstellen, Beurteilungspegelkarten zu berechnen sowie abschließende Maßnahmepläne auszuarbeiten.

Die hiermit verbundenen Prüf- und Verwaltungstätigkeiten, die nur unter Hinzuziehung externer Dritter bewältigt werden können, verursachen erhebliche Kosten und binden zusätzliches Personal. Umfragen belegen, dass Kosten von 2 bis zu 5 € je Einwohner entstehen, wenn ein Lärminderungsplan erstellt wird. Bei erfassten 15.000 Einwohnern muss daher schon mit Kosten von über 50.000 € gerechnet werden. Folgewirkung ist, dass das Instrument „Lärminderungsplanung“ bislang lediglich von einer geringen Zahl von Städten und Gemeinden angewandt worden ist und daher im Vollzug in der Regel leer läuft. Gemeinden befinden sich daher regelmäßig durch den nicht erfüllbaren Vollzug dem Vorwurf der Rechtswidrigkeit ausgesetzt.

Maßnahmen zur Lärminderung lassen sich auch ohne Erstellung von Lärminderungsplänen in eigener Verantwortung im Rahmen der örtlichen Bauleitplanung vorbereiten und durchführen, soweit dies erforderlich ist.

3.1.3. Beispiel Naturschutz

Im Bereich des Umwelt- und Naturschutzes werden den Städten und Gemeinden sowohl durch europäische als auch durch nationale Vorgaben immer weitere Standards auferlegt, die ein Mehr an Bürokratie und Kosten bei nicht erkennbarem Gewinn für die Umwelt bewirken.

Nach der vom Bundestag beschlossenen Novelle zum Bundesnaturschutzgesetz sind Landschaftspläne künftig in allen Gemeinden verpflichtend und flächendeckend und ohne Rücksicht auf die konkreten Erfordernisse von Naturschutz und Landschaftspflege aufzustellen. Die Gesetzesänderung würde zum Beispiel in nieder-

sächsischen Gemeinden mit Kosten pro Aufstellung eines Landschaftsplans von ca. 75.000 € zu Buche schlagen. Bezogen auf die etwa 1.000 Gemeinden des Landes sind damit Gesamtkosten von bis zu 75 Mio. € zu befürchten. Zusätzliche Kosten entstehen durch die fortlaufende Anpassung der Landschaftspläne.

Eine Pflicht zur flächendeckenden Aufstellung von Landschaftsplänen ist völlig überzogen. Maßstab muss sein, dass dies aus Gründen des Naturschutzes und der Landschaftspflege erforderlich ist.

Die in der Novellierung des Bundesnaturschutzgesetzes vorgesehene bundesweite Einführung einer Verbandsklage von Vereinen, die nicht in ihren Rechten verletzt sind, ist für den Naturschutz kontraproduktiv. Sie führt zu verlängerten und komplizierten Verwaltungsverfahren, zur Planungsverzögerung und zur mangelnden Planungssicherheit für Investoren. Statt der Einführung eines Klagerechts für Vereine wäre die frühzeitige Einbindung aller Interessen in das in kommunaler Trägerschaft befindliche Planungsverfahren zielführender gewesen. Naturschutz lässt sich nicht per Gesetz von oben verordnen, sondern nur im Zusammenspiel aller Beteiligten erreichen.

Städte und Gemeinden berücksichtigen heutzutage bei neuen Planungen in vielfältigster Weise Umweltbelange. Dennoch verpflichten insbesondere Richtlinien der EG-Kommission entgegen den Grundsätzen der Subsidiarität Städte und Gemeinden, zusätzlich umfassende und bürokratieaufwendige Umweltverträglichkeitsprüfungen vorzunehmen. Folge ist eine Verlängerung der Verfahren sowie die Beauftragung zahlreicher und kostenintensiver Gutachten durch die Gemeinden, ohne dass im Einzelfall den ökologischen Interessen wirklich genutzt wird.

3.1.4. Beispiel Tariftreuegesetz

Der Bundestag hat im Dezember 2001 das Gesetz zur tariflichen Entlohnung bei öffentlichen Aufträgen beschlossen. Das Tariftreuegesetz sieht vor, dass öffentliche Auftraggeber zukünftig verpflichtet werden, Bau- und Verkehrsdienstleistungen nur an solche Unternehmen zu vergeben, die sich bei der Angebotsabgabe verpflichten, die am Ort der Auftragsausführung einschlägigen Lohn- und Gehaltstarife zu zahlen.

Ungeachtet der verfassungs- und europarechtlichen Bedenken, die der geplanten Tariftreuregelung anhaften, bedeutet der Erlass dieses Gesetzes eine schätzungsweise 5 %-ige Verteuerung der Auftragsvergabe. Hinzu kommt ein unvertretbarer und von den Kommunalverwaltungen nicht leistbarer Verwaltungsmehraufwand. Neben der Verpflichtung, vor jeder Auftragsvergabe zu ermitteln, ob ein in Frage kommendes Unternehmen im „Korruptionsregister“ eingetragen ist und welcher Lohn- und Gehaltstarif tatsächlich einschlägig wäre, erwachsen kommunalen Auftraggebern umfang-

reiche Nachweis- und Kontrollpflichten, welche in der Einsichtnahme einschlägiger Geschäftsunterlagen sowohl des beauftragten Unternehmens als auch eines mittelbar eingeschalteten Nachunternehmens gipfeln.

3.2. Kommunen sind reformorientiert

3.2.1. Beispiel Personalentwicklung

„Das Besoldungsrecht muss leistungsorientierter gestaltet werden.“

Seit Anfang der 90ziger Jahre vollzog sich in den kommunalen Verwaltungen eine grundlegende Reform. Stadtverwaltungen verstehen sich heute nicht mehr als reine Hoheitsverwaltung, sondern sie sind Dienstleister. Von den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern in den Verwaltungen wird Kunden- und Serviceorientierung, Ressourcenverantwortung, Kreativität und Eigeninitiative sowie Medienkompetenz verlangt. Die Verwaltung von heute ist geprägt durch kooperative Handlungsstrukturen und Gesamtverantwortung von Leistung und Ressourcenverbrauch. Sozialkompetenz und Persönlichkeitskompetenz besitzen einen hohen Stellenwert. Dieser Prozess der Verwaltungsmodernisierung verändert die Anforderungen an das kommunale Personal. Nach wie vor richten sich die Beschäftigungsverhältnisse in den Städten nach den Beamtengesetzen, dem Bundesangestelltentarifvertrag sowie dem Bundesmanteltarifvertrag für die Arbeiter im öffentlichen Dienst. Die hier eingeleiteten Reformschritte sind nicht ausreichend und müssen konsequent weiter verfolgt werden.

Aktueller Handlungsbedarf ergibt sich z. B. in der grundsätzlichen Neustrukturierung des Besoldungsrechtes und der stärkeren Ausrichtung auf Leistungskomponenten. Die Quotierung für Leistungsanreize muss entfallen. Die Stellenobergrenzenverordnungen der Länder verhindern eine leistungs- und qualitätsorientierte Personalwirtschaft in den Städten und Gemeinden. Die mit der Dienstrechtsreform eingeführte Möglichkeit der Übertragung von Führungsfunktionen auf Zeit und auf Probe muss erweitert werden. Eine Begrenzung nach Besoldungsgruppen ist als Instrument für die Kommunen nicht anwendbar. Wünschenswert wäre in den beamtenrechtlichen Regelungen Öffnungs- oder Experimentierklauseln aufzunehmen. Damit könnte auf sich ändernde Leistungsanforderungen flexibel und zeitnah reagiert und die Modernisierung der Verwaltung dauerhaft vorangetrieben werden.

Modernisierungsbedarf gibt es allerdings nicht nur im Beamten- und Besoldungsrecht, auch bei den tariflichen Rahmenbedingungen gibt es Erneuerungsbedarf. Leistungselemente und Qualitätsaspekte müssen bei den Eingruppierungsmerkmalen verankert werden. Notwendig sind tarifliche Voraussetzungen für die Übertragung von Führungsfunktionen auf Zeit. Ebenso wie im Beamtenrecht müssen auch im Tarifrecht die Voraussetzungen für eine leistungsorientierte Vergütung formuliert werden. Nur mit diesen umfassenden Reformschritten in der Personalentwicklung wird es im übrigen gelingen, die kommunalen Betriebe und Verwaltungen

wettbewerbsfähig zu erhalten. Ansonsten wird der Prozess der Ausgliederung und der Aufgabenübertragung an Private unvermindert fortgehen.

3.2.2. Beispiel eGovernment

Die Städte und Gemeinden setzen konsequent moderne Informations- und Kommunikationstechniken ein, um die Kommunikation zu Bürger und Unternehmen zu beschleunigen und die Geschäftsprozesse innerhalb und zwischen den Verwaltungen zu verbessern. Virtuelle Rathäuser stellen rund um die Uhr elektronische Dienste bereit, die digitale Signatur lässt rechtsverbindliche Transaktionen im Netz zu. Immer mehr Städte und Gemeinden entwickeln eigene eGovernment-Strategien mit dem Ziel, die Kosten zu senken, den Service zu verbessern und die Partizipation zu stärken. Wettbewerbe wie Media@Komm zeigen neue Wege auf, Geschäftsprozesse auf der Basis von Internettechnologien in den Kommunen abzuwickeln. Erste Verfahren zur elektronischen Ausschreibung und Vergabe beschleunigen Beschaffungsprozesse und senken die Verwaltungskosten. In Zukunft werden die Städte und Gemeinden stärker zusammenarbeiten und IT-Ressourcen gemeinsam nutzen. Im Jahr 2002 wird die Zahl der städtischen Homepages voraussichtlich von jetzt 5.000 auf fast 7000 steigen.

3.2.3. Beispiel Wasserversorgung

Die Wasserversorgung in der Bundesrepublik Deutschland ist durch kommunale Strukturen geprägt. Nur ca. 2 % der mehr als 6.600 Wasserversorgungsunternehmen befinden sich vollständig in privater Hand. Bei weiteren 6 % handelt es sich um gemischt wirtschaftliche Unternehmen im Rahmen von Public Private Partnership-Modellen. Diese kommunal geprägten Strukturen haben sich bewährt. So hat das Umweltbundesamt in einem Gutachten aus dem Jahre 2000 festgestellt, dass die Wasserversorgung unter Kontrolle der Kommunen auch im internationalen Vergleich ein hohes Niveau der Trinkwasserqualität und des Ressourcenschutzes gewährleistet. Das Lebensmittel Wasser wird in einwandfreier Qualität produziert. Das Leitungswasser kann zu jeder Zeit, in jedem Ort bedenkenlos getrunken werden. Eines der bestkontrolliertesten Lebensmittel in Deutschland gibt es im Schnitt für 0,2 bis 0,4 Pfennige pro Liter frei Haus. Das Versorgungsnetz ist flächendeckend und in gutem Zustand. Der Wasserverlust durch Leckagen liegt weit unter dem, was in anderen Ländern üblich ist.

Die Ausführung der Wasserversorgung in kommunaler Verantwortung ist für diese Qualität Garant. Sie gewährleistet einen nachhaltigen Umgang mit dem Umweltgut „Wasser“ vor Ort unter Berücksichtigung der jeweiligen Interessen der Bürgerinnen und Bürger und sichert Investitionen und Arbeitsplätze in der Region.

Gleichwohl intensivieren die deutschen Städte und Gemeinden ihre Anstrengungen zur Modernisierung der kommunalen Wasserversorgung. Strukturen und Abläufe sind zur weiteren Effizienzsteigerung zu optimieren. Der beste Weg hierzu ist eine verstärkte Zusammenarbeit der Städte und Gemeinden. Aber auch eine verbesserte Steuerung der Wirtschaftlichkeit der Betriebe, ein Qualitäts- und Umweltmanagement sowie ein interkommunaler Leistungsvergleich sind wichtige Instrumente auf dem Weg der Modernisierung.

Der falsche Weg, um mehr Effizienz zu erreichen, wäre demgegenüber eine Liberalisierung der Wasserversorgung in Deutschland. Sie bietet für den Verbraucher keine Vorteile. Insbesondere ist auf Grund der hohen Fixkosten nicht davon auszugehen, dass die Wasserpreise noch in wahrnehmbaren Größenordnungen reduziert werden können. Der Einführung von mehr Wettbewerb in der Wasserversorgung sind darüber hinaus aber auch schon unter dem Blickwinkel von Umwelt- und Gesundheitsschutz enge Grenzen gesetzt. Zur Absicherung wäre zumindest ein erhebliches Maß an Kontrollbürokratie erforderlich, was im Widerspruch zu dem allgemeinen Ziel der Verwaltungsvereinfachung stünde. Pläne für eine entsprechende Marktöffnung im Bereich der Wasserversorgung, wie sie zuletzt in einem durch das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie in Auftrag gegebenen Gutachten verfolgt oder auch jüngst auf europäischer Ebene diskutiert werden, sind daher abzulehnen. Eine solche Liberalisierung stellt für die funktionierende deutsche Wasserversorgung ein Experiment mit ungewissen Ausgang dar.

4. Bewegung in der Zuwanderung

4.1. Kommunen – Zuwanderung – Integration

Die Zuwanderungspolitik ist für die Kommunen von zentralem Interesse. Im Mittelpunkt steht dabei die Integration der Menschen. Integration spielt sich auf kommunaler Ebene ab, ebenso wie sich dort die Folgen der Defizite bei der Integration von Zuwanderern zeigen.

Dies betrifft, einmal abgesehen von den Problemen mit Versorgung und Unterbringung von Asylbewerbern und Flüchtlingen, zum einen die Frage der Sozialleistungskosten als Folge von Integrationsdefiziten und zum anderen das friedliche Zusammenleben von Einheimischen und Zuwanderern.

Heute sind Ausländer statistisch gesehen doppelt so häufig arbeitslos, dreimal so häufig Bezieher von Sozialhilfe und wesentlich häufiger ohne Berufsausbildung als Deutsche. Ähnliche Probleme gibt es auch bei Spätaussiedlern. Die kommunalen Sozialhilfeausgaben für ausländische Familien liegen deutlich über 1,5 Mrd. €.

4.2. Kommunale Integrationspolitik

Schon seit langem betreiben die Kommunen neben den direkten sozialen Leistungen mit großem Aufwand und auf vielfältige Weise eine eigene lokale Integrationspolitik. Hier sind mit viel Kreativität Konzepte und Lösungen für die verschiedensten Problemlagen entwickelt worden.

Die Kommunalpolitik muß sich auch in Zukunft auf eine dauerhaft hohe Zuwanderung und einen steigenden Bevölkerungsanteil von Zuwanderern einstellen. Daher werden spezifische lokale Integrationsmaßnahmen eine wichtige Aufgabe der Kommunalverwaltung bleiben.

Für die spezifischen lokalen Integrationsmaßnahmen brauchen die Städte und Gemeinden aber bessere Rahmenbedingungen durch die staatliche Integrationspolitik.

Die kommunale Selbstverwaltung kann dadurch neuen Freiraum und bessere Rahmenbedingungen gewinnen, dass mit staatlich finanzierten Integrationsprogrammen den Zuwanderern integrative Basisqualifikationen vermittelt werden und durch besondere Maßnahmen der Bildungspolitik das Gesamtniveau der allgemeinen und beruflichen Bildung von Zuwanderern deutlich angehoben wird.

4.3. Kommunale Prüfsteine für Zuwanderungspolitik

Aus Sicht der Städte und Gemeinden muß jede Zuwanderungspolitik des Staates mit Programmen zur Integration verbunden sein. Mit der künftigen deutschen und europäischen Zuwanderungspolitik entsteht daher dringender Handlungsbedarf für eine qualitative Verbesserung und quantitative Ausweitung der staatlich finanzierten Integrationspolitik.

*„Ohne
Integration
keine
Zuwanderung.“*

Für eine effektive Integrationspolitik wird es nicht mit einem Mehraufwand von mehreren hundert Millionen E getan sein. 600 Stunden Integrationskurs reichen nicht aus, insbesondere für Spätaussiedler wäre dies ein erheblicher Rückschritt (bisher 900 Stunden). Die ausreichende Finanzierung von Sprach- und Integrationskursen für Alt- und Neuzuwanderer muss durch das Zuwanderungsgesetz sichergestellt sein. Davon ausgehend, dass pro Jahr 220.000 Kursplätze für Integrationskurse benötigt werden, ergeben sich Kosten von mindestens 750.000.000 E pro Jahr.

Als Prüfsteine sind vor allem zu nennen:

Wir brauchen 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 und Beratung.

Die Programme sind vorrangig an Zuwanderer mit der Perspektive eines dauerhaften Aufenthaltes zu richten. Integrationsbedarf gibt es nicht nur bei neu hinzuziehenden, sondern insbesondere auch bei schon länger in Deutschland lebenden Zuwanderern.

Die Integrationsprogramme müssen vom Staat, also von Bund und Ländern, dauerhaft und umfassend finanziert werden. Mit den bisherigen Mitteln sind die Ziele einer qualitativen Verbesserung und Ausweitung der Integrationspolitik nicht zu erreichen.

Es muss das Prinzip „Fördern und Fordern“ gelten. Die Teilnahme an Integrationskursen muss zur Pflicht gemacht werden. Positive Entwicklungen sind zu belohnen, negative mit Sanktionen zu belegen.

Die neue Zuwanderungs- und Integrationspolitik muss durch Informationskampagnen des Staates vermittelt werden, um die notwendige Akzeptanz in der deutschen Bevölkerung zu erreichen. Dazu gehört auch eine wirksame Bekämpfung illegaler Zuwanderung.

Soweit die Wirtschaft nach dauerhafter Zuwanderung bestimmter Gruppen verlangt, ist sie auch an der finanziellen Sicherstellung notwendiger Integrationsmaßnahmen zu beteiligen.

Die Asylverfahren müssen gestrafft und beschleunigt werden, eine faktische Ausweitung des Asylrechts darf es nicht geben. Die Gewährung der vollen Sozialhilfe für bestimmte Flüchtlingsgruppen und eine damit verbundene weitere Kostenverschiebung auf die Kommunen sind nicht akzeptabel. Durch die im Zuwanderungsgesetz vorgesehenen Veränderungen im Flüchtlingsrecht sind Mehrkosten für die kommunale Sozialhilfe in Höhe von rund 600 Mio. € zu befürchten. Unsere Forderung ist dagegen, das Asylbewerberleistungsgesetz ohne zeitliche Einschränkung auf alle bisher Anspruchsberechtigten anzuwenden.

5. Europa gewinnt an Fahrt

Das Jahr 2002 wird entscheidende Weichenstellungen für die Zukunft Europas bringen. Der jüngste Europäische Ratgipfel in Laeken hat wichtige Impulse für die weiteren Arbeiten am Haus Europa gebracht. Europa soll zukunftsfähig und vor allem bürgernäher werden. Ein EU-Konvent wurde eingerichtet, der hierfür Vorschläge erarbeiten soll. Diesem werden als Beobachter auch sechs Vertreter der europäischen Kommunen und Regionen angehören. Präsident des Konvents wird Valéry Giscard d'Estaing, der Präsident des Europäischen Kommunalverbands RGRE ist.

Jetzt ist die Zeit, in einer auszuarbeitenden Europäischen Verfassung eine Anerkennung des kommunalen Selbstverwaltungsrechts zu erzielen.

5.1. Europa von unten bauen – Gemeinden als Fundament Europas!

„Europa muss von unten gebaut werden.“

Der Prozess der europäischen Integration ist ein historisch einmaliger Vorgang auf unserem Kontinent mit großen Erfolgen. Die Dynamik und Tiefe des Europäischen Einigungswerkes haben zwischenzeitlich einen Stand erreicht, der zu europäischen Verfassungsfragen führt. Von keiner anderen Ebene werden mehr Regelungen getroffen, die das Lebensumfeld der Menschen bestimmen. Es gibt aber auch keine Ebene, die weniger mit der Umsetzung dieser Regelungen zu tun hätte. Diese Verantwortung liegt vielmehr bei den Kommunen und der dort gelebten Bürgernähe, bei den Regionen und bei den Mitgliedsstaaten. Europa kann nur zu den Menschen gebracht werden, wenn Politik und Gesetzgebung die Menschen und ihr unmittelbares Lebensumfeld berücksichtigen.

Ein wichtiger Ansatzpunkt hierfür ist, immer möglichst bürgernah zu handeln. Schon wegen der Ortsnähe und der demokratischen Legitimation bieten die Kommunen hierfür europaweit besondere Möglichkeiten. Dies bedingt allerdings, dass die Kommunen und Regionen von der EU und den Mitgliedsstaaten anerkannt, und deren Rechte beachtet werden. Um möglichst sachgerecht vor Ort handeln zu können, muss die Maxime gelten, dass vor Ort der Grundsatz der Allzuständigkeit gilt. Erst dann, wenn sich aus der Sache heraus ein überörtliches Agieren gebietet, sollen höhere Ebenen handeln.

Im Rahmen des von Kommissionspräsident Prodi initiierten Weisbuchs „New Governance“ wurde eine umfassende politische und gesellschaftliche Debatte über Formen des Regierens in Europa eingeleitet. Für die Kommunen beinhaltet diese Initiative Chancen, und sie sind dazu bereit, einen wirkungsvollen Beitrag zur europäischen Integration zu leisten. Chancen ergeben sich vor allem bei einer verbesserten Konsultation der Kommunen.

5.2. Europäisches Gesellschaftsmodell entwickeln, effektive Daseinsvorsorge ermöglichen!

„Europa muss Kommunen stärker erkennen.“

Die Europäische Union ist historisch aus den europäischen Wirtschaftsgemeinschaften gewachsen. Der Mangel eines entwickelten europäischen Gesellschaftsmodells hat zu einer Dominanz der Binnenmarktfreiheiten und des Wettbewerbsgedankens in der EU geführt. Dies hat sich aus kommunaler Sicht auch und gerade in bei den Diskussionen über die Daseinsvorsorge gezeigt. In Deutschland sind die Städte und Gemeinden die wesentlichen Trägerinnen der Aufgaben der Daseinsvorsorge. Um diesen Aufgaben auch weiterhin im Interesse der Bürgerinnen und Bürger gerecht werden zu können, benötigen sie insbesondere Rechtssicherheit und die Beibehaltung eines entsprechenden Ausgestaltungsspielraumes. Der Beschluss des Europäischen Rates in Laeken, einen europäischen Orientierungsrahmen für die „Daseinsvorsorge“ zu schaffen, kann dazu dienen, mehr Rechtssicherheit zu erreichen. Entgegen zu treten ist jedoch jeglichem Ansatz, im Bereich der Daseinsvorsorge neue Kompetenzen auf europäischer Ebene festzuschreiben. Die Aufgabenträgerschaft wird durch die Kommunen bürgernah wahrgenommen. Deshalb sollten hier auch die Kompetenzen zur Ausgestaltung verbleiben.

Deutscher Städte- und
Gemeindebund

Marienstraße 6

D- 12207 Berlin

Telefon: 030 77 30 70

Fax: 030 77 30 72 00

E-Mail: dstgb@dstgb.de



Deutscher Städte-
und Gemeindebund

www.dstgb.de