



Deutscher Städte-  
und Gemeindebund  
[www.dstgb.de](http://www.dstgb.de)

DStGB DOKUMENTATION No. 29

# BILANZ 2002 UND AUSBLICK 2003



[www.rettet-die-kommunen.de](http://www.rettet-die-kommunen.de)

## Reformen umsetzen – Blockaden aufheben



Christian Schramm  
Präsident

Deutschland braucht starke Städte und Gemeinden. Sie sind der Garant für Wachstum und Wohlfahrt. Ohne steigende kommunale Investitionen wird es keinen Wirtschaftsaufschwung geben.

Wir brauchen nachhaltige Reformen insbesondere der sozialen Sicherungssysteme. Es muss endlich Schluss damit sein, dass der Bund immer neue soziale Wohltaten verspricht, die am Ende die Kommunen finanzieren müssen. Die Politik muss den Bürgern ehrlich sagen, dass nicht alles, was wünschenswert ist, auch finanziert werden kann.

Die Städte und Gemeinden befinden sich in der schwersten Finanzkrise seit Gründung der Bundesrepublik. Es ist fünf nach zwölf. Die Bilanz ist erschreckend. Nach der jüngsten Steuerschätzung haben die Kommunen im vergangenen Jahr 2002 2,5 Milliarden € Steuereinnahmen verloren. Im Jahr 2003 werden es fast 3 Milliarden € sein. Die Talfahrt der Investitionen führt dazu, dass weniger gebaut wird, private Anschlussinvestitionen unterbleiben, Arbeitsplätze wegfallen und das Wirtschaftswachstum geschwächt wird. Die Ausgaben für soziale Leistungen steigern weiter. In den letzten 30 Jahren hat sich die Arbeitslosigkeit verzweifacht. Die durch die steigende Arbeitslosigkeit zunehmenden Ausgaben für die Sozialhilfe strangulieren die Kommunen.

Es fehlt das Geld für die Bildung. Schulen verrotten und Büchereien werden geschlossen. Mütterberatung und Suchtbetreuung, Jugendarbeit und Vereinsförderung werden immer mehr ausgedünnt.

Die Flut immer neuer Vorschriften führt zu immer neuen Aufgaben und damit zu einer Gängelung der Städte und Gemeinden. Ein Ende ist nicht abzusehen. Die zunehmende Handlungsunfähigkeit der Kommunen wird die Entfremdung der Menschen von der Politik und vom Staat noch weiter beschleunigen. Längst stellt sich nicht nur die Frage nach der kommunalen Selbstverwaltung, sondern nach der Zukunft unseres Gesellschaftsmodells.

Das muss sich ändern und zwar ganz schnell. Wir brauchen eine Umverteilung der staatlichen Einnahmen von oben, das heißt vom Bund, aber auch von den Ländern zugunsten der Kommunen. Wer Bürgernähe und Subsidiarität ernst nimmt, muss das Gemeinwesen von unten stärken und nicht von oben Wohltaten verkünden die andere bezahlen. Dazu gehört die Ehrlichkeit, dass unser Sozial- und Finanzsystem ohne grundlegende Reformen kollabieren wird. Auch ein klares Programm zum Bürokratieabbau muss umgesetzt werden.

Wir müssen sofort handeln und die Reformen in Angriff nehmen und dabei auch unbequeme tiefe Einschnitte vermitteln. Die Politik muss aufhören, den Bürgern zu vermitteln, mit immer weniger Steuern könnten immer bessere staatliche Leistungen erbracht werden.

Die Städte und Gemeinden sind bereit, ihren Beitrag dazu zuleisten, damit es mit den Kommunen aber auch mit Deutschland insgesamt wieder aufwärts geht.

Berlin, im Januar 2003

Christian Schramm  
Präsident

Dr. Gerd Landsberg  
Geschäftsführendes  
Präsidialmitglied

## Inhalt

1	Kommunale Haushaltskrise – eine Ende ist nicht abzusehen	3
1.1	Finanzierungssaldo im freien Fall: Einnahmen brechen weg – Ausgaben steigen	3
1.2	Kommunale Steuereinnahmen verfallen immer mehr	4
1.3	Kommunale Investitionen: noch keine Erholung zu erwarten	5
1.4	Ausgaben für soziale Leistungen steigen unaufhaltsam	7
1.5	Soforthilfen: Gewerbesteuerumlage senken und Investitionshilfen durch den Bund gewähren	8
1.6	Kurswechsel: Gemeindefinanzen grundlegend reformieren	9
1.7	Forderungen zur Verbesserung der Gemeindefinanzen	10
2	Sozialsysteme neu gestalten	13
2.1	Sozialsysteme müssen finanzierbar bleiben	13
2.2	Forderungen zur Neugestaltung der Sozialsysteme	14
2.3	Arbeitslosen- und Sozialhilfe reformieren	15
2.4	Forderungen zur Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe und zur Beschäftigungsförderung im Niedriglohnbereich	16
3	Qualität der Gesetzgebung verbessern	18
3.1	Gesetzgebungsverfahren reformieren – Gesetzesflut eindämmen	15
3.2	Forderungen zur Qualität der Gesetzgebung	19

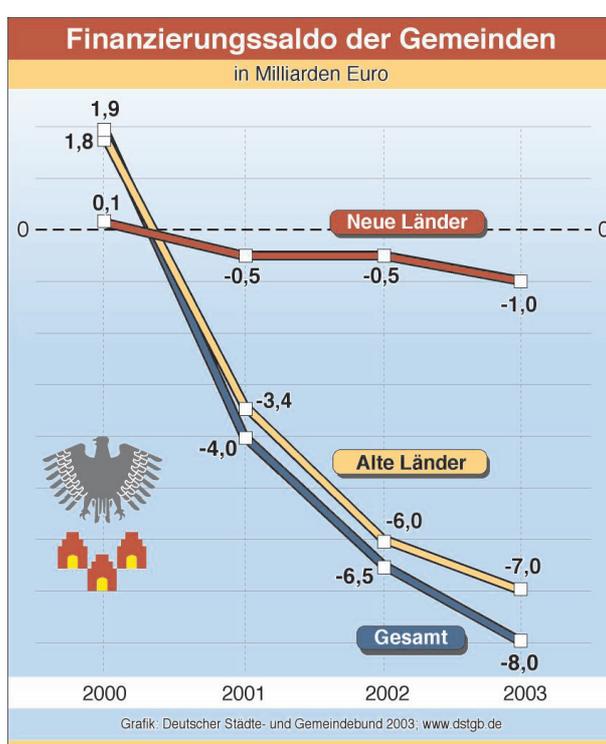
## Rettungsprogramm

# 1 Kommunale Haushaltskrise – ein Ende ist nicht abzusehen

## 1.1 Finanzierungssaldo im freien Fall:

### Einnahmen brechen weg – Ausgaben steigen

Die deutschen Städte und Gemeinden befinden sich in der schwersten Finanzkrise seit Gründung der Bundesrepublik. Die Einnahmen brechen weg, die Ausgaben steigen an. Betrag der Finanzierungssaldo zwischen Einnahmen und Ausgaben im Jahr 2000 noch +1,9 Milliarden €, so sind es 2002 bereits - 6,5 Milliarden € und im Jahr 2003 werden es - 8 Milliarden € sein. Einen solchen katastrophalen Absturz der Gemeindefinanzen gab es noch nie.



Gedeckt wurde das Defizit zunehmend weniger durch langfristige Kredite am Kapitalmarkt, als vielmehr durch Kassenkredite, die gegenüber dem Vorjahr um mehr als ein Viertel zunahmen (auf 8,9 Mrd. €, wovon 8,3 € auf Kommunen in westlichen und 0,7 Mrd. € auf Kommunen in östlichen Bundesländern entfielen.) Immer mehr Kommunen finanzieren bereits ihre Personalausgaben durch die Aufnahme von Kassenkrediten. Ein unhaltbarer Zustand!

Die kommunale Verschuldung nahm im Jahr 2001 um 1,8 % auf 96,7 Mrd. € zu, wobei der Zuwachs in den alten Ländern mit 1,8% (auf 79,9 Mrd.€) stärker ausfiel als in den neuen Ländern (+0,9% auf 16,8 Mrd.€). Bund und Länder sind mit 697 bzw. 358 Mrd. € verschuldet. Dort stiegen die Schulden im gleichen Zeitraum bei den Ländern um 24,5 Mrd. € (+ 7,4 %), während der Bund Kreditmarktschulden in Höhe von 18,3 Mrd. € abbauen konnte.

## 1.2 Kommunale Steuereinnahmen verfallen immer mehr

Die jüngste Steuerschätzung vom November 2002 korrigierte erneut die Einnahmeerwartungen der Städte und Gemeinden nach unten. Diesmal sogar besonders deutlich: Die Experten räumten allein gegenüber der Steuerschätzung vom Mai 2002 eine Abweichung zu Lasten der kommunalen Haushalte (ohne Stadtstaaten) in Höhe von 2,4 Mrd. € für 2002 und 2,9 Mrd. € für 2003 ein. Dies trifft die Gemeinden extrem hart, weil sich die Einnahmen nach dem Einsturz in 2001 bereits auf einem deutlich gesunkenen Niveau befinden. Mit 51,8 Mrd. € liegen die kommunalen Steuereinnahmen danach im Jahr 2002 gut 5,3 Mrd. € unter denen des Jahres 2000.

Obwohl die Abweichungen gegenüber der Mai-Schätzung zu Lasten der Haushalte von Bund und Länder in absoluten Zahlen noch höher liegen, zeigt sich die Dramatik für die Gemeinden auch an folgendem: Die Städte und Gemeinden haben gemessen an der Höhe ihrer Steuereinnahmen (knapp 52 Mrd. €) im Vergleich zu Bund (gut 190 Mrd. €) und Ländern (178 Mrd. €) anteilig die empfindlichsten Steuerverluste hinzunehmen. Bei den einzelnen Steuerarten zeigt sich folgendes:

### Steuereinnahmen der Städte und Gemeinden\*

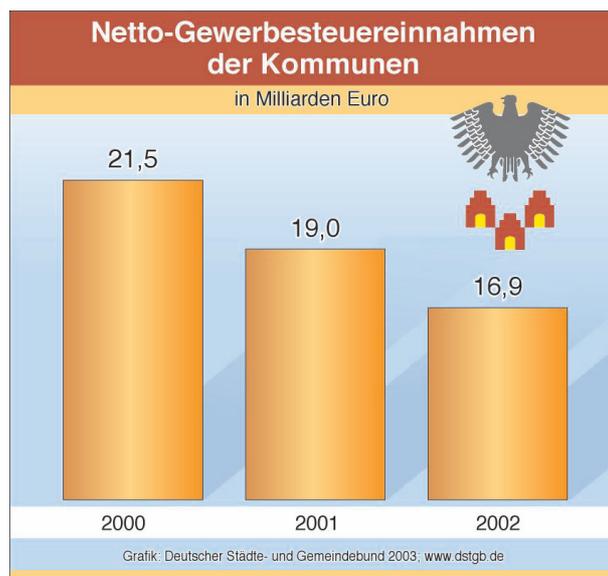
Städte und Gemeinden (in Mio. €)	Ist-Werte 2000	Ist-Werte 2001 (Vergleich zu 2000 in %)	Schätzung für 2002 (Vergleich zu 2001 in %)
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	23.074	22.285 (-3,4)	22.061 (-1,0)
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	2.925	2.885 (-1,4)	2.873 (-0,4)
Gewerbsteuer brutto	27.026	24.533 (-9,2)	22.650 (-7,7)
Gewerbsteuer netto	21.505	19.024 (-11,5)	16.917 (-11,1)
Steuereinnahmen insg. *ohne. Stadtstaaten	57.136	54.059 (-5,4)	51.828 (-4,1)

Quelle: BMF/Arbeitskreis Steuerschätzung Nov. 02

### Gewerbesteuereinbruch setzt sich fort

Der Gewerbesteuereinbruch des Jahres 2001 in Höhe von 11,5 % (netto) setzt sich somit 2002 fort: Gegenüber den bereits stark gesunkenen Einnahmen wird nochmals mit einem weiteren Rückgang von 11,1 % (entsprechen gut 2,1 Mrd. €) gerechnet.

Für die kleineren und mittleren Städte und Gemeinden ist besonders bedrückend, dass nach den neuesten Schätzungen der 2001 erfolgte Rückgang beim Aufkommen aus dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer um 3,4 % im Jahr 2002 keineswegs ausgeglichen wird. Im Gegenteil: Mit 22,1 Mrd. € wird der Vorjahreswert (22,3 Mrd. €) noch um 1 % unterschritten. Vor einem Jahr hatten die Steuerschätzer noch einen Anstieg von 3,6 % in diesem Bereich prognostiziert. Auch beim Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer war mit einem Anstieg um 2,7 % für das Jahr 2002 gerechnet worden, während nun ein leichter Rückgang (0,4 %) prognostiziert worden ist.



Ob die Prognose der Steuerschätzer für das Jahr 2003 in Höhe von 52 ½ Mrd. € (+1,4 %) diesmal zutreffend ist, wird man sehen. Diese Zahl enthält im Übrigen die Gewerbesteuereinnahmen einschließlich der Gewerbesteuerumlage, die Bund und Länder einbehalten. Bei der Gewerbesteuer (netto) gehen die Steuerschätzer nach der nächsten Anhebung dieser Umlage

im Jahr 2003 von einem Rückgang um 2,4 % aus, so dass selbst nach den offiziellen Schätzzahlen im Jahr 2003 bei den Gemeinden erneut weniger Gewerbesteuereinnahmen ankommen dürften als im Jahr zuvor.

### 1.3 Kommunale Investitionen: noch keine Erholung zu erwarten

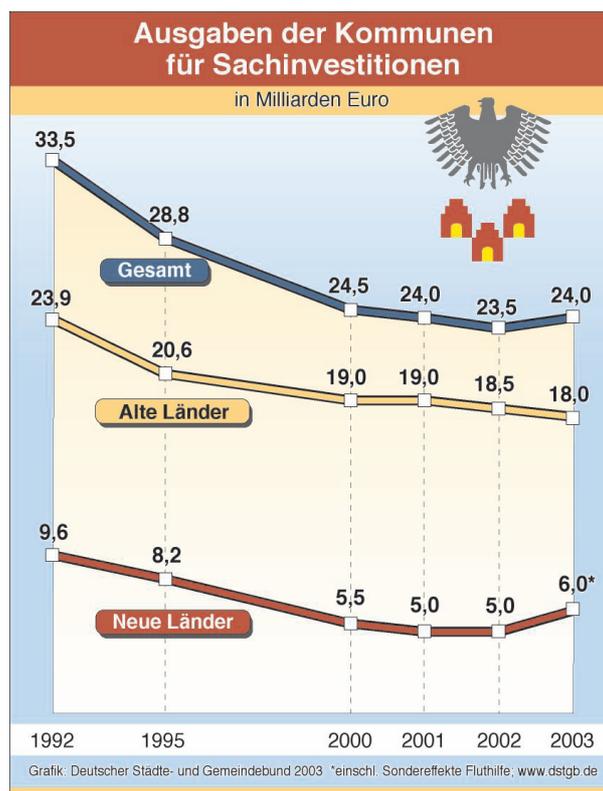
Die kommunalen Investitionen stürzten von 1992 bis heute um 10 Mrd. € ab. Allein die Bauinvestitionen gingen gegenüber dem Vorjahr im Jahr 2001 um 6 % zurück. Im Jahr 2002 ist mit einem weiteren Rückgang um 4,9 % zu rechnen. Ein Teufelskreis entsteht: Zurückhaltung bei den Investitionen verhindert einen 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!

Bei den Investitionsausgaben des öffentlichen Gesamthaushalts deutet sich für das Jahr 2002 ein weiterer Rückgang an. Wichtigster Grund dafür ist die Investiti-

onszurückhaltung der Städte und Gemeinden. Geringere Steuereinnahmen und wachsende Ausgaben machten es den Städten und Gemeinden unmöglich, 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. Die Ausgaben der Gemeinden und Gemeindeverbände für Bauinvestitionen sind in den letzten zehn Jahren um rund ein Drittel oder über 10 Mrd. € zurückgegangen! Eine dauerhafte Erholung ist nicht zu erwarten, wenn auch die Maßnahmen zur Behebung der Flutkatastrophe nach unseren Schätzungen 2003 für einen vorübergehenden Anstieg bei der Bautätigkeit sorgen dürften.

### Investitionsbedarf steigt weiter an

Das Deutsche Institut für Urbanistik hat den Finanzbedarf an technischer, sozialer und kultureller Infrastruktur der deutschen Kommunen (Wasserversorgung, Kanalisation und Kläranlagen, das Straßennetz, Krankenhäuser, Schulen und kommunale Verwaltungsgebäude) für den Zeitraum 2000 bis 2009 auf rund 690 Mrd. € geschätzt. Die Ersatzinvestitionen haben den größten Anteil an diesem Bedarf (60 % in den alten, 72 % in den neuen Ländern).



dem Bedarf (60 % in den alten, 72 % in den neuen Ländern).

Um den Bedarf bis zum Jahre 2009 abzarbeiten, müsste das kommunale Investitionsniveau rein rechnerisch um 40 bis 50 % über das heutige Niveau steigen. Tatsächlich sind in diesem Bereich aber Jahr für Jahr Rückgänge zu verzeichnen. So zwingt die Finanznot dazu, den Investitionsstau weiter zu vergrößern, was die Gebrauchsfähigkeit der Gebäude noch mehr in Frage stellen wird.

Der Rückgang kommunaler Investitionen aber ist 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, 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.

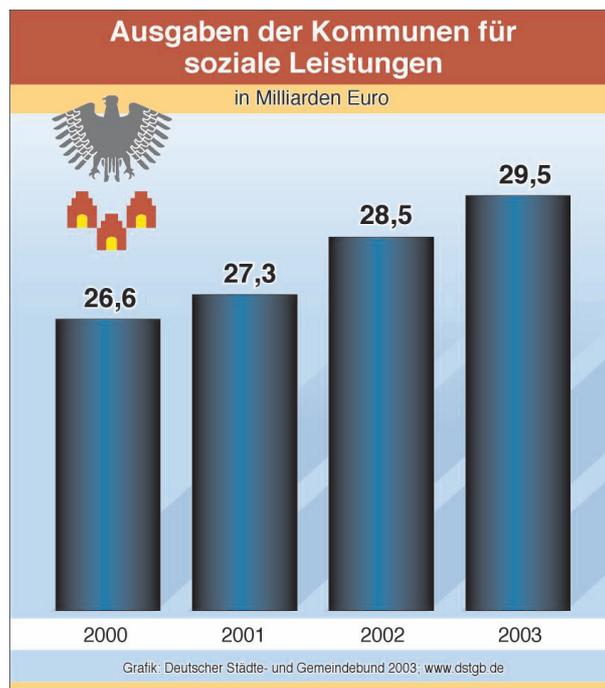
## Gründe für mangelnde Investition der Städte und Gemeinden

Bund und Länder haben ihre investiven Zuweisungen an die Kommunen seit 1992 deutlich reduziert. 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 setzte sich 2001 mit einem bundesweiten Minus von 3,4 % fort. Solche Entwicklungen schlagen vielerorts unmittelbar auf die kommunale Investitionstätigkeit durch. Damit tragen die Länder einen großen Teil der Verantwortung für den Rückgang der kommunalen Investitionstätigkeit. Hier liegt auch der Schlüssel für Veränderungen.

Der Absturz der kommunalen Steuereinnahmen, insbesondere bei der Gewerbesteuer, schwächt ebenfalls die Investitionskraft der Kommunen.

### 1.4 Ausgaben für soziale Leistungen steigen unaufhaltsam

Die Entwicklung der Ausgaben für soziale Leistungen ist neben den Steuereinbrüchen die zweite wichtige Ursache für die kommunalen Finanzprobleme. So sind im Haushaltsjahr 2001 die Ausgaben für sozialen Leistungen bundesweit um 2,7 % gestiegen, wobei der Zuwachs in den neuen Ländern, u.a. wegen der dort noch schwierigeren Arbeitsmarktlage, mit 6,9 % stärker ausfiel als in den alten Ländern (2,1%). In den letzten 10 Jahren sind die kommunalen Sozialausgaben um rund 30 % gestiegen und deren gesetzliche Fixierung erschwert die kommunalen Konsolidierungsbemühungen. Gleichzeitig ist diese Entwicklung mit ursächlich für den notgedrungenen Rückgang der Investitionen. Eine Entspannung dieser Lage kündigt sich nicht an. Im ersten Halbjahr 2002 nahmen die Ausgaben für soziale Leistungen bundesweit gegenüber dem ersten Halbjahr 2001 um 4,4 % zu. In den Kommunen der neuen Länder war der Anstieg mit 5,5 % besonders deutlich, während der Zuwachs in den Kommunen der alten Länder 4,2 % be-



trug, was vor dem Hintergrund des dort hohen Niveaus ebenfalls ausgesprochen viel ist. Für das Jahr 2003 wird mit weiteren Ausgabenzuwächsen in diesem Bereich gerechnet.

### 1.5 Soforthilfen: Gewerbesteuerumlage senken und Investitionshilfen durch den Bund gewähren

Da eine Gemeindefinanzreform frühestens in einigen Jahren wirksam wird, sind vorab finanzpolitische Soforthilfen nötig. Der Deutsche Städte- und Gemeindebund hat sich eindringlich für die Senkung der Gewerbesteuerumlage und ein Investitionsprogramm des Bundes für die kommunale Infrastruktur eingesetzt. Mit finanzpolitischen Soforthilfen ließe sich das Problem des zunehmenden Verfalls kommunaler Einrichtungen, Straßen, Wege und Plätzen und des diesbezüglichen Investitionsstaus kurzfristig verringern. Mit kommunalen Investitionen würde gleichzeitig der Arbeitsmarkt belebt.

Der Bundesrat hat sich in seiner Sitzung vom 18. Oktober 2002 dafür ausgesprochen, als Sofortmaßnahme die jährlich steigende Gewerbesteuerumlage wieder auf den Stand vor Inkrafttreten des Steuersenkungsgesetzes abzusenken. Das würde die Städte und Gemeinden bereits in 2003 um bis zu 2,3 Mrd. € entlasten. Die Erhöhung der Umlage sollte ursprünglich Städte und Gemeinden angemessen an den Steuereinbußen des Steuersenkungsgesetzes beteiligen. Nachdem Teile der Gegenfinanzierung dieses Gesetzes, wie die veränderten Abschreibungsmöglichkeiten für bestimmte Branchen verschoben wurden, und sich weitere Schätzgrundlagen für die Gemeinden unerwartet schlecht entwickelt hatten, mussten die Einnahmeprognosen für die Kommunen stärker als für

Bund und Länder nach unten korrigiert werden. Wie so oft in den letzten Jahren stellten sich bereits mehrfach die Annahmen der Steuerschätzung als zu optimistisch dar und mussten – wie zuletzt bei der Steuerschätzung vom November 2002 – nach unten korrigiert werden. Damit ist die Geschäftsgrundlage für die Erhöhung der Gewerbesteuerumlage weggefallen. Sie beruhte auf der Annahme unrealistisch hoher Gewerbesteuereinnahmen. Dieser Irrtum muss unverzüglich durch eine Senkung der Umlage wieder korrigiert werden. Entsprechende Gesetzesinitiativen aus Bundesrat und Bundestag werden daher vom Deutschen Städte- und Gemeindebund unterstützt. Die Bundesländer werden darüber hinaus aufgefordert, unabhängig von der Haltung des Bundes ihren Anteil an der Erhöhung der Gewerbesteuerumlage den Kommunen zur Verfügung zu stellen.

Der Deutsche Städte- und Gemeindebund fordert als weitere Sofortmaßnahme ein Investitionsprogramm des Bundes in Höhe von 10 Milliarden € für die kommunale Infrastruktur. Damit wäre auch den Städten und Gemeinden geholfen, in denen die Gewerbesteuer nur einen unterdurchschnittlichen Anteil an den Einnahmen darstellt. Auch diese Forderung ist angemessen: Die Finanzlage des Bundes ist relativ günstiger als die der Kommunen. Ein Grund dafür ist die Tatsache, dass Städte und Gemeinden durch die steuerliche Abschreibung der Kaufsumme für die UMTS-Mobilfunklizenzen Steuerverluste in Höhe von über 5 Milliarden € erleiden, während der Bund hohe Einnahmen (rund 50 Mrd. €) dadurch verzeichnete. Das rechtliche Instrumentarium für eine Investitionshilfe des Bundes stünde mit Art. 104 a Absatz 4 GG zur Verfügung.

## 1.6 Kurswechsel: Gemeindefinanzen grundlegend reformieren

Der Deutsche Städte- und Gemeindebund hatte in den letzten Jahren wiederholt seine Forderung an den Gesetzgeber bekräftigt, das Gemeindefinanzsystem grundlegend zu reformieren. Erforderlich ist eine umfassende Reform, die sich nicht auf Verbesserungen auf der Seite des Steuerrechts 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.

Die deutschen Städte und Gemeinden knüpfen hohe Erwartungen an die Gemeindefinanzreform. Der Deutsche Städte- und Gemeindebund setzt sich in der Kommission zur Reform der Gemeindefinanzen für die Umsetzung der nachfolgenden Forderungen ein.

## 1.7 Forderungen zur Verbesserung der Gemeindefinanzen

### 1. Wieder Freiräume für kommunalpolitische Gestaltung schaffen

Die Erhöhung des aktuell drastisch sinkenden Steueraufkommens ist unverzichtbar. Eine "Stabilisierung" der Einnahmen auf dem derzeit niedrigen Niveau kommt nicht in Frage.

### 2. "Steuerliches Band" zwischen der Gemeinde und allen Gewerbetreibenden stärken

Der Deutsche Städte- und Gemeindebund hat sich für eine wirtschaftskraftbezogene Steuerquelle mit einem eigenständigen kommunalen Hebesatzrecht ausgesprochen. Der Vorschlag "Modernisierung der Gewerbesteuer" entspricht dieser Forderung und wird somit unterstützt. Sollte das Modell "Modernisierung der Gewerbesteuer" in der Arbeitsgruppe "Kommunalsteuern" und auch in der Kommission zur Reform der Gemeindefinanzen trotz entsprechenden Votums der kommunalen Spitzenverbände keine Mehrheit finden, dann wird der Deutsche Städte- und Gemeindebund andere Modelle daraufhin prüfen, ob sie der Forderung "wirtschaftskraftbezogene Steuerquelle mit eigenständigem Hebesatzrecht" entsprechen.

### 3. Kreis der Steuerpflichtigen und die Bemessungsgrundlage ausweiten und Bemessungsgrundlage verbreitern

Um die Abhängigkeit von der Konjunktur und von der örtlichen Wirtschaftsstruktur zu verringern, müssen mehr Steuerpflichtige zu dieser wichtigen Gemeindesteuer herangezogen werden. Dabei muss die örtliche Wirtschaft – wenn auch in anderer Verteilung – insgesamt wieder mehr zur Finanzierung der kommunalen Aufgaben beitragen. Das von BDI/VCI vorgelegte Modell "Kommunale Einkommen- und Gewinnsteuer" entspricht diesen Voraussetzungen derzeit nicht. Zwar weist das Modell durch die Anknüpfung an eine modifizierte Körperschaftsteuer einen eindeutigen Wirtschaftskraftbezug auf, doch wird im Gegenzug eine Verknüpfung der Ausübung der Hebesatzrechte vorgenommen: Der Hebesatz auf die Einkommensteuer und der Hebesatz auf die modifizierte Körperschaftsteuer dürfen danach nur einheitlich ausgeübt werden. Damit ist die Voraussetzung eines eigenständigen Hebesatzrechtes bei der wirtschaftskraftbezogenen Steuer nicht erfüllt.

---

#### 4. Hebesatzrecht auf den gemeindlichen Einkommensteueranteil wirkt Anspruchsinflation der Bürger entgegen

In der Diskussion befindet sich auch die Einführung eines Hebesatzrechtes auf den gemeindlichen Einkommensteueranteil. Das dürfte die gemeindliche Finanzautonomie stärken, die Abhängigkeit von Zuweisungen verringern, durch die "Identität von Nutzern, Zahlern und Entscheidern" die Demokratie vor Ort stärken und der "Anspruchsinflation" von Bürgern entgegen wirken, die oft mehr kommunale Leistungen fordern, sich über die Finanzierung aber keine Gedanken machen. Die Folgen einer solchen Maßnahme für die unterschiedlichen Gemeindetypen werden derzeit untersucht. Die Hauptgeschäftsstelle des Deutschen Städte- und Gemeindebundes wird sich auf der Grundlage der bisherigen Beschlüsse für die Einführung eines Hebesatzrechtes auf den gemeindlichen Einkommensteueranteil aussprechen. Das Modell "Kommunale Einkommen- und Gewinnsteuer" kann hier teilweise als Vorbild dienen.

---

#### 5. Reformvorhaben zur Arbeitslosen- und Sozialhilfe müssen Gemeinden entlasten

Bei der umfassenden Gemeindefinanzreform sind neben steuerlichen Änderungen auch Entlastungen bei den Sozialhilfeausgaben unabdingbar. Der Deutsche Städte- und Gemeindebund unterstützt deshalb bei der Arbeit der Hartz-Kommission diskutierte Überlegungen, erwerbsfähige Sozialhilfeempfänger aus der Sozialhilfe herauszunehmen und in die aktive Arbeitsmarktpolitik einzubeziehen. Darüber hinaus fordert er eine Vereinheitlichung des Leistungsrechts für erwerbsfähige Arbeitslose. Dieses Leistungsrecht für Erwerbsfähige muss in der finanziellen Verantwortung des Bundes liegen. Im Übrigen sei an dieser Stelle auf die Ausführungen weiter unten in dieser Dokumentation zu den Reformen bei den sozialen Sicherungssystemen verwiesen.

---

#### 6. Staatliche Aufgabenverpflichtungen und Standards abbauen

Kostentreibend wirkt in vielen Fällen die Standardsetzung durch den Gesetzgeber, durch untergesetzliche Regelwerke (überbetriebliche technische Normen, Unfallverhütungsvorschriften) und die Rechtsprechung (z.B. zur kommunalen Verkehrssicherungspflicht). Vor allem Landesgesetzgeber schaffen eine Fülle von Standards z.B. zur Ausstattung von Schulen, Weiterbildungsseinrichtungen und Kindergärten. Auch der Denkmalschutz oder die Wasserversorgung sind Bereiche, in denen die Kommunen durch Gesetze, Verordnungen und Verwaltungsvorschriften oft unnötig kostentreiben-

de verbindliche Vorgaben erfahren. So führen unterschiedliche Normen im Bestattungswesen in Deutschland und Frankreich nach Erkenntnissen des DIN dazu, hierzu eine europäische Norm zu etablieren.

---

#### 7. Konnexitätsprinzip im Grundgesetz verankern

In der Verfassung muß ein klares Bekenntnis zum Grundsatz "Wer bestellt, bezahlt!" verankert werden. Der bloße Hinweis in der Koalitionsvereinbarung der neuen Bundesregierung, Aufgabenverlagerungen im Rahmen des bundesstaatlichen Finanzausgleichs zu berücksichtigen, ist völlig unzureichend.

---

#### 8. Konsultationsmechanismus nach österreichischem Vorbild einführen

In der Verfassung müssen kommunale Mitwirkungsrechte nach dem Beispiel des österreichischen Konsultationsmechanismus verankert werden. Danach sind die kommunalen Spitzenverbände zu konsultieren und klare Kostenregelungen zu vereinbaren, sobald neue Aufgaben geschaffen werden, die die Gemeinden betreffen. Kommt keine Einigung zustande, muss diejenige Ebene die Kosten tragen, die das Gesetz veranlasst hat. Bis zur Grundgesetzänderung sollte die Bundesregierung dies im Rahmen einer freiwilligen Selbstverpflichtung mit den Kommunen vereinbaren und praktizieren.

---

#### 9. Gewerbesteuerumlage absenken

Die Gewerbesteuerumlage muss wieder auf den Stand vor Inkrafttreten des Steuersenkungsgesetzes abgesenkt werden. Dies bedeutet eine Entlastung der Kommunen bereits in 2003 um bis zu 2,3 Mrd. €.

---

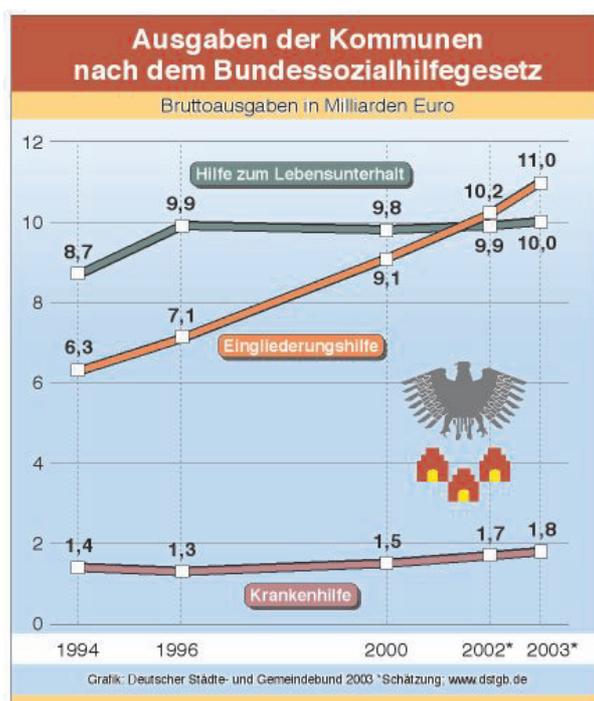
#### 10. Investitionshilfen durch den Bund gewähren

Als weitere Sofortmaßnahme ist ein Investitionsprogramm des Bundes für die kommunale Infrastruktur in Höhe von 10 Milliarden € notwendig.

## 2 Sozialsysteme neu gestalten

### 2.1 Sozialsysteme müssen finanzierbar bleiben

Der ungebremste Anstieg der Sozialhilfekosten in Deutschland auf inzwischen 23,9 Mrd. € ist für die Städte, Kreise und Gemeinden nicht länger verkraftbar. Allein in den letzten 10 Jahren stiegen die kommunalen Sozialausgaben um rund 30 %. Im vergangenen Jahr wurden für die Hilfe zum Lebensunterhalt 8,5 Mrd. € ausgegeben, die Eingliederungshilfe für Behinderte stieg im gleichen Jahr um 5,4 % auf 8,8 Mrd. €.



Die Bundespolitik belastet die kommunale Haushalte weiter durch die Gesetzgebung im Sozialbereich. Mit dem Grundsicherungsgesetz werden die Kommunen mit ca. 1 bis 1,5 Mrd. € ab 2003 belastet, Änderungen im Bundessozialhilfegesetz verursachen weitere Mehrbelastungen von ca. 500 Mio. €. Weitere Ankündigungen in der Koalitionsvereinbarung sowie die Diskussion um die vorrangigen Sicherungssysteme lassen die Befürchtung

aufkommen, dass auch zukünftig finanzielle Lasten auf die nachrangige Sozialhilfe verschoben werden.

Die demografische Entwicklung verschärft den Druck auf die Rentenversicherung. Es besteht damit die Gefahr, dass die Leistungen der Grundsicherung perspektivisch immer stärker in Anspruch genommen werden müssen. Das finanzielle Risiko tragen derzeit die Kommunen.

Die Bestandsaufnahme unserer sozialen Sicherungssysteme ist dramatisch. Die Gesundheitsausgaben wachsen weit stärker als die Wirtschaft und die Teuerungsrate. Pro Jahr gab jeder Deutsche statistisch 2.700 € für die Gesundheit aus, mehr als alle anderen Bürger in der EU. Gesünder sind die Deutschen deshalb jedoch nicht.

In 20 Jahren muss ein Beitragszahler für einen Rentner aufkommen, heute teilen sich immerhin noch zwei Arbeitnehmer diese Last. Innerhalb der letzten 30 Jahre



hat sich die Arbeitslosigkeit verzwanzigfacht, 37,4 Mrd. € flossen im vergangenen Jahr in die Arbeitslosenhilfe und in das Arbeitslosengeld. Der Beitrag für die Arbeitslosenversicherung ist fünf Mal so hoch wie in den 70-er Jahren. Bei diesem alarmierenden Zustand darf die Politik nicht die Hoffnung schüren, man könne um einschneidende Reformen herumkommen. Ein "weiter so!" wird nur den Kreislauf des Niedergangs weiter beschleunigen: Hö-

here Sozialversicherungsbeiträge bedeuten höhere Lohnnebenkosten, diese verteuern die Arbeitskosten, was wiederum zu weniger Jobs führt. Nur wer dieses Szenario erkennt und bereit ist, es in der Öffentlichkeit auch darzustellen, wird die notwendigen Mehrheiten für die tiefen Einschnitte finden.

Angesichts der dramatischen Verschuldung von Bund, Ländern und Gemeinden sind die sozialen Leistungen im bisherigen Umfang nicht mehr finanzierbar. Vielmehr muss der Sozialstaat auf das wirklich Notwendige zurückgeführt werden.

## 2.2 Forderungen zur Neugestaltung der Sozialsysteme

1. Das Sozialhilferecht muss reformiert werden. Dazu gehört der Grundsatz, zielgenau zu helfen und gleichzeitig Anreize zu Eigeninitiativen zu schaffen nach dem Prinzip "Fördern und Fordern".
2. Das Nachrangigkeitsprinzip in der Sozialhilfe muss wieder hergestellt werden.
3. Sozialhilfeleistungen sind zu entbürokratisieren und zur Stärkung der Eigenverantwortung der Hilfeempfänger in einer Pauschale zusammenzufassen.
4. Der Familienleistungsausgleich muss so gestaltet werden, dass Kinder nicht in die Sozialhilfe fallen.

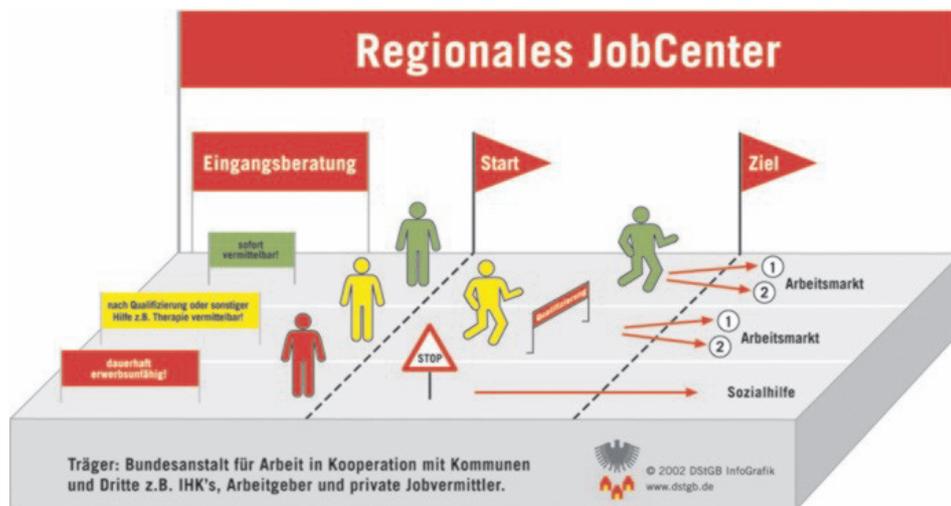
5. Sozialhilfeempfänger sind ausnahmslos in die Versicherungspflicht der gesetzlichen Krankenversicherung einzubeziehen.
6. Die Eingliederungshilfe für Behinderte ist in einem eigenen Leistungsgesetz des Bundes für die Beratung, Betreuung und Versorgung von Menschen mit Behinderungen zu überführen.
7. Zur Entlastung der Rentenversicherung muss im Hinblick auf die demografische Entwicklung u.a. die tatsächliche Lebensarbeitszeit verlängert werden.
8. Bei der Reform des Gesundheitswesens ist der Wettbewerb, z.B. durch Wahlmöglichkeiten, zwischen den Krankenkassen zu stärken.
9. Auch den Patienten muss deutlich gemacht werden, welche Gesundheitskosten sie verursachen. Das Gesundheitswesen muss transparenter werden.
10. Eine stärkere Differenzierung der gesundheitlichen Leistungen und eine Eigenbeteiligung der Betroffenen sind unverzichtbar.

### 2.3 Arbeitslosen- und Sozialhilfe reformieren

Der Deutsche Städte- und Gemeindebund unterstützt die Ansätze zur Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe. Eine wirkungsvolle Zusammenführung kann zu einer besseren Vermittlung, zum Abbau von Bürokratie und zu einer effektiveren Arbeitsvermittlung führen. Vor diesem Hintergrund hält der Deutsche Städte- und Gemeindebund auch den Aufbau von Jobcentern für richtig. Mit diesen Jobcentern kann "Hilfe aus einer Hand" für Arbeitslose flächendeckend angeboten werden. Es sollten alle arbeitsmarktrelevanten Beratungs- und Betreuungsleistungen der Kommunen z.B. Sozialamt, Jugendamt, Wohnungsamt, Sucht- und Schuldnerberatung durch verbindliche Kooperationsverträge integriert werden.

Der Deutsche Städte- und Gemeindebund fordert in diesem Zusammenhang ein Leistungsrecht des Bundes für die erwerbsfähigen Sozialhilfeempfänger. Der Bund trägt die finanz- und arbeitsmarktpolitische Verantwortung und dieses muss sich auch in dem Leistungsrecht ausdrücken.

Überlegungen, das neue Leistungssystem und die Errichtung der Jobcenter in allein kommunale Zuständigkeit zu übertragen, lehnt der Deutsche Städte- und Gemeindebund entschieden ab. Es besteht die Gefahr, dass auf diesem Weg die Arbeitslosigkeit kommunalisiert wird. Im übrigen sind gerade große struktur-



schwache Kommunen kaum in der Lage, der großen Zahl der arbeitsfähigen Sozialhilfeempfänger mit den notwendigen Anforderungen für die Rückführung in den ersten Arbeitsmarkt gerecht zu werden. Im einzelnen sind folgende Maßnahmen notwendig:

#### 2.4 Forderungen zur Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe und zur Beschäftigungsförderung im Niedriglohnbereich

1. Bei einer Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe ist ein einheitliches, steuerfinanziertes sowie bedürftigkeitsabhängiges System aktiver und passiver Leistungen notwendig.
2. In das neue Leistungssystem sind alle Personen einzubeziehen, die zwischen 15 und 65 Jahre alt und nicht dauerhaft erwerbsunfähig sind.
3. Das neue Leistungsrecht sollte den Grundsatz des "Förderns und Forderns" strikt umsetzen. Dazu gehören Verschärfungen der Zumutbarkeitskriterien, eine Umkehr der Beweislast sowie die strikte Umsetzung von Sanktionen bei der Verweigerung zumutbarer Arbeit.
4. Es muss sichergestellt werden, dass sämtliche Arbeitslosen Ansprüche auf zielgerichtete Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik haben.
5. Die Verantwortung für die Beschäftigungsentwicklung und die Arbeitsmarktpolitik und damit auch für die Bekämpfung der

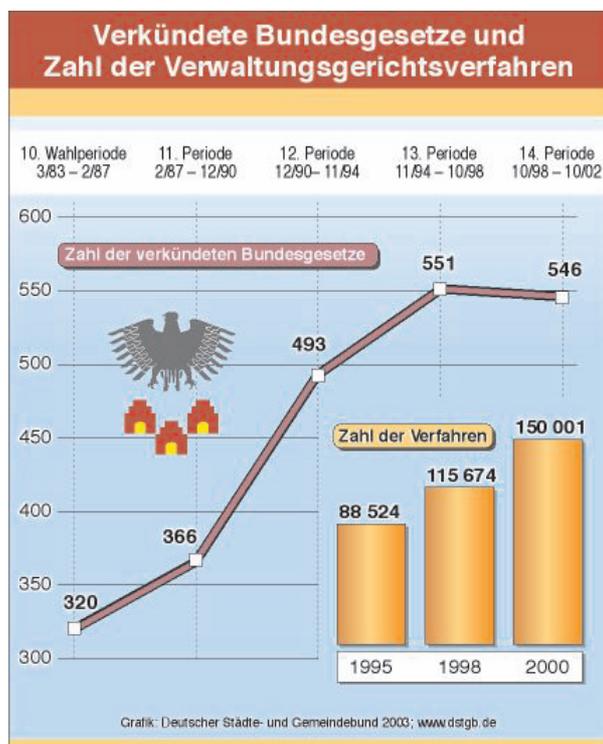
Arbeitslosigkeit liegt in der Verantwortung des Bundes. Das neue Leistungsrecht muss deshalb ebenso wie die Schaffung der Job-Center in der Finanzverantwortung des Bundes liegen.

- 
6. Es sind flächendeckend Job-Center zu errichten, die alle Aktivitäten und Maßnahmen der verschiedenen Dienste (z.B. Bundesanstalt für Arbeit, Kommunen oder Wohlfahrtsverbände) zusammenzuführen und die Qualifizierungsmaßnahmen bündeln. Über Einrichtung, Organisation und das Dienstleistungsangebot der Job-Center ist durch Kooperationsverträge das Einvernehmen mit den Kommunen herzustellen.
- 
7. Voraussetzung für den Abbau der Massenarbeitslosigkeit in Deutschland bleibt jedoch eine Arbeitsmarkt-, Beschäftigungs-, Wirtschafts-, Sozial- und Steuerpolitik, die für eine ausreichende Zahl von Arbeitsplätzen sorgt. Dazu gehören eine Senkung der Lohnnebenkosten sowie die Beseitigung von Überregulierungen des Arbeitsmarktes.
- 
8. Im Niedriglohnbereich besteht ein Beschäftigungspotenzial, das nicht ausgeschöpft wird. Hier bieten sich Dienstleistungsagenturen oder Zuschüsse zu den Sozialversicherungsbeiträgen an.
- 
9. Flächendeckende Niedriglohnsübventionen sind ordnungspolitisch fragwürdig und führen zu Mitnahmeeffekten. Erfolgversprechender sind regionale Lösungsstrategien.
- 
10. Geringqualifizierte sind in hohem Maße von Arbeitslosigkeit betroffen. Notwendig ist eine am betrieblichen Bedarf ausgerichtete und betriebsnah organisierte Qualifizierungspolitik.

### 3 Qualität der Gesetzgebung verbessern

#### 3.1 Gesetzgebungsverfahren reformieren – Gesetzesflut eindämmen

Deutschland braucht eine Reform der Gesetzgebung. Im Gesetzgebungsverfahren des Bundes müssen mehr Transparenz, innovative Verfahren und Praxisnähe verankert werden. Ziel ist es, für Bürger, Wirtschaft und Kommune verständliche, praktikable und rechtssicher anwendbare Gesetze zu bekommen.



Städte, Gemeinden, Bürger und Wirtschaft brauchen zusätzliche Handlungsspielräume. Dazu müssen Standards und Bürokratie abgebaut und die Verwaltungsverfahren deutlich vereinfacht werden.

Seit der 8. Wahlperiode des Bundestages (1976 bis 1980) hat sich die Zahl der verkündeten Bundesgesetze um 60 % erhöht. Derzeit gelten in Deutschland rund 2.150 Bundesgesetze und rund 3.130 Verordnungen. Hinzukommen für jeden Bundesbürger

mehrere hundert Landesgesetze und -Verordnungen und das jeweilige kommunale Satzungsrecht. Das geltende Recht der Europäischen Union umfasst 105.000 Seiten.

Mit dieser Flut von Regelungen hat der Einsatz neuer Instrumente und Methoden im Gesetzgebungsverfahren nicht Schritt gehalten. Voraussetzung für das Funktionieren der Rechtsordnung ist aber, dass diese nachvollziehbar und in rechtstaatlich einwandfreier Weise anwendbar sind.

Die Qualität von Gesetzen und die Transparenz des Gesetzgebungsverfahrens haben entscheidenden Einfluss auf die Effizienz und die Effektivität des Gesetzesvollzuges in Ländern und Kommunen. Dies wirkt sich direkt auf die Bürgernähe und Kundenfreundlichkeit der Verwaltung aus.

Dass die bestehende Rechtsordnung zu kompliziert ist und der Vollzug immer schwieriger wird, zeigt sich in der rasant steigenden Zahl der Streitigkeiten vor den Verwaltungsgerichten. Die Zahl der anhängigen verwaltungsgerichtlichen Verfahren am Jahresende ist abzüglich der Asylverfahren von 1995 bis 2000 um mehr als 60.000 oder 70 % gestiegen.

## 3.2 Forderungen zur Qualität der Gesetzgebung

1. Eine umfassende Gesetzesfolgenabschätzung ist zum regelmäßigen Bestandteil des Gesetzgebungsverfahrens zu machen. Bei wichtigen Gesetzen ist schon im Zeitpunkt der Verabschiedung festzulegen, nach welchem Zeitraum eine rückschauende Gesetzesfolgenabschätzung vorzunehmen ist. Die Prüfung europäischer Rechtsetzungsvorhaben ist durch eine neue Form der Normfolgenabschätzung zu erweitern. Die Bundesregierung soll zu allen Richtlinienvorschläge der Europäischen Kommission im Einzelnen ermitteln und darstellen, welcher Änderungsbedarf sich im Deutschen Bundesrecht aus dem Richtlinienvorschlag der Kommission ergibt und welche Kosten daraus entstehen.
2. Die Qualität der Kostenfolgenabschätzung von Gesetzen ist durch klare Vorgaben zu verbessern. Nach österreichischem Vorbild kann hierfür mit Ländern und Kommunen ein Verfahren vereinbart werden.
3. Instrumente wie die zeitliche Befristung von Gesetzen, Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften sowie ein "Gesetzes - TÜV", d. h. die regelmäßige Prüfung des Normenbestandes auf Notwendigkeit und Praxistauglichkeit, müssen angewendet werden.
4. Bei jedem Gesetzesvorhaben sollte zunächst auch geprüft werden, ob als Alternative eine freiwillige Selbstvereinbarung oder ein kooperatives Modell in Betracht kommt. Dies kann ein wirksamer Beitrag zum Abbau von Bürokratie und Gesetzesflut sein.
5. Jeder Gesetzesentwurf muss eine eigene Rubrik "Auswirkungen auf die Kommunen" enthalten.
6. Die Beteiligung der Kommunen im Gesetzgebungsverfahren muss verbessert werden. Dies bedeutet konkret:
  - In der Verfassung muss ein Konsultationsmechanismus nach österreichischem Vorbild abgesichert werden. Bis dahin sollte die Bundesregierung mit den kommunalen Spitzenverbänden eine Selbstverpflichtung zur sofortigen Praktizierung eines solchen Konsultationsverfahrens vereinbaren.
  - Der Bundesrat soll den kommunalen Spitzenverbänden die Gelegenheit zur Stellungnahme im Plenum und in seinen Ausschüssen zu Gesetzesanträgen des Bundesrates geben, die kommunale Belange berühren.
  - Bei den Beratungen kommunalrelevanter Gesetze im Vermittlungsausschuss sind die Kommunen wirksam zu beteiligen (z.B. Anhörung/Gaststatus).

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](mailto:dstgb@dstgb.de)



Deutscher Städte-  
und Gemeindebund

[www.dstgb.de](http://www.dstgb.de)

# Rettungsprogramm



[www.dstgb.de](http://www.dstgb.de)

1. **Gemeindefinanzen verbessern, finanzielle Notlagen beseitigen**
2. **Keine weiteren Belastungen durch Bund und Länder**
3. **Verankerung des Prinzips "Wer bestellt, bezahlt" im Grundgesetz**
4. **Kommunalrelevante Gesetze nur mit Zustimmung der Kommunen**
5. **Investitionsprogramm des Bundes zur Verbesserung der Infrastruktur**
6. **Abbau von Bürokratie und Standards**
7. **Sozialsystem neu gestalten**  
– **Arbeitslosigkeit wirksam bekämpfen**
8. **Schluss mit der kommunalen Mitfinanzierung staatlicher Aufgaben**