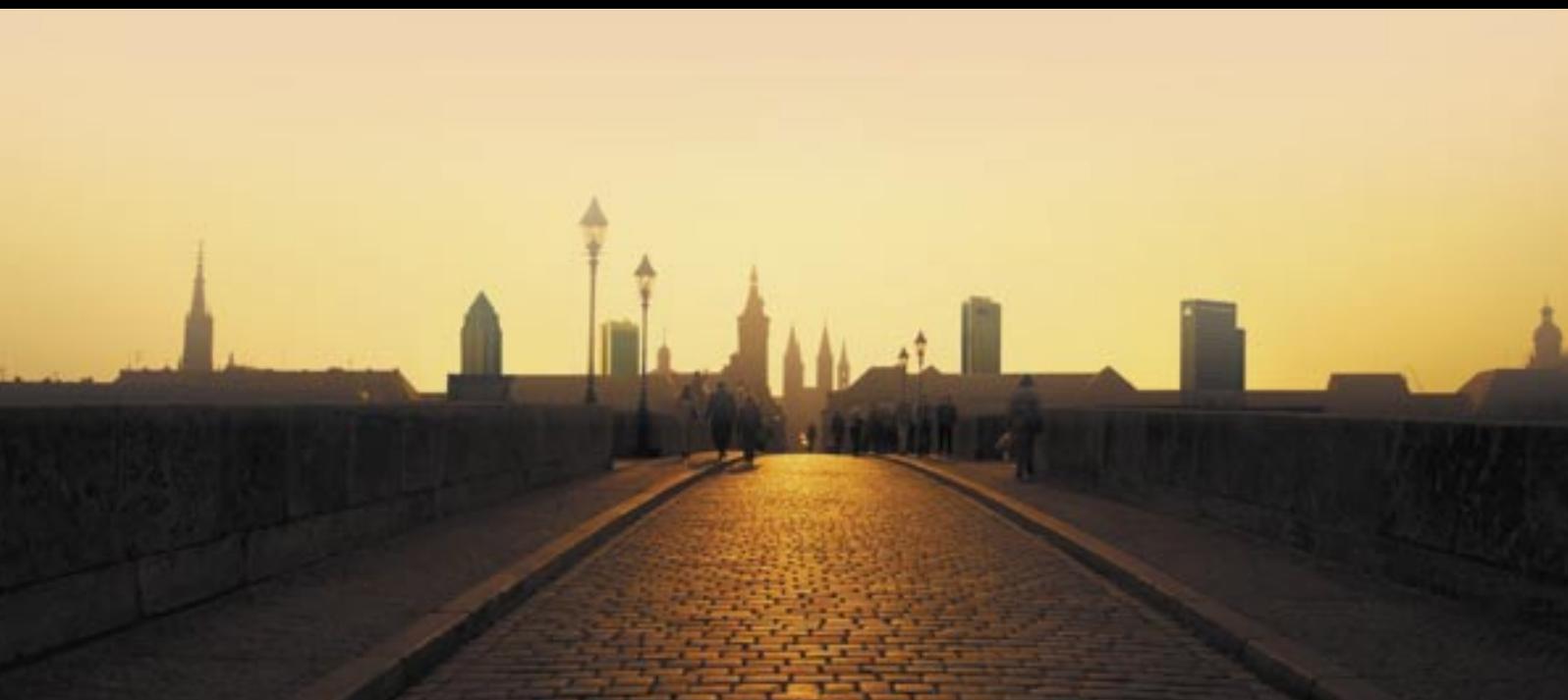




**DStGB**  
Deutscher Städte-  
und Gemeindebund  
[www.dstgb.de](http://www.dstgb.de)

# Nach der Reform ist vor der Reform

**BILANZ 2003 und AUSBLICK 2004  
der deutschen Städte und Gemeinden**





## Nach der Reform ist vor der Reform



Christian Schramm  
Präsident



Dr. Gerd Landsberg  
Geschäftsführendes  
Präsidialmitglied

Die grundlegenden Reformen der sozialen Sicherungssysteme, des Arbeitsmarktes, des Steuersystems und der bundesstaatlichen Ordnung müssen in Deutschland auch im Jahr 2004 fortgesetzt werden. Das Steuersystem muss vereinfacht, die Gemeindefinanzen stabilisiert und die demografische Entwicklung im Sozialstaat dauerhaft berücksichtigt werden. Ohne weitere Reformen wird es weder Wachstum noch Arbeitsplätze geben. Damit steht die Zukunft des Sozialstaates auf dem Spiel. Angesichts des zunehmenden Bedeutungsgewinns der Städte und Gemeinden in Fragen des Wirtschaftsstandortes und der Bildung brauchen die Kommunen mehr Handlungs- und Entscheidungsfreiheiten.

Die Reformgesetze 2003 sind für die deutschen Städte und Gemeinden ein wichtiges Hoffnungssignal, aber noch keine Entwarnung. Die grundlegende Reform der Gemeindefinanzen ist bisher ausgeblieben. Die Kämmerer werden durch die Senkung der Gewerbesteuerumlage 2004 2,3 Milliarden Euro mehr in den kommunalen Kassen haben. Damit bekommen die Städte und Gemeinden wieder etwas Luft für dringend notwendige Investitionen in die kommunale Infrastruktur. Dennoch beträgt zum Ende des Jahres 2003 das kommunale Defizit mehr als 10 Milliarden Euro. Die katastrophalen Folgen mangelnder Investitionen sind an verrotteten Schulen, Straßen, Wege und Plätzen täglich sichtbar.

Der rasante Anstieg der kommunalen Sozialhilfeausgaben im letzten Jahr wird durch die Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe voraussichtlich ab 2005 gebremst. Dem Deutschen Städte- und Gemeindebund ist es gelungen, die Kommunalisierung der Arbeitslosigkeit und damit eine gemeindefeindliche Lösung im letzten Augenblick abzuwenden. Das im Reformpaket beschlossene Optionsmodell, wonach die Kommunen die vollständige Verantwortung für die Langzeitarbeitslosen übernehmen können, wird der unterschiedlichen Situation in den Kommunen und Regionen gerecht. Auch die Kommunen, die von der Option keinen Gebrauch machen, werden sich im übrigen dauerhaft in den Jobcentern engagieren (z. B. durch Organisation von gemeinnütziger Beschäftigung, die Schuldnerberatung und die Kinderbetreuung), um so einen effektiven Beitrag zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit zu leisten. Die Städte und Gemeinden erwarten von der Politik, dass die bei der Hartz IV Reform zugesagte Entlastung von ca. 2,5 Milliarden Euro pro Jahr auch tatsächlich bei den Kommunen ankommt.

Wir müssen den Sozialstaat zukunftsfest machen. Dazu gehört auch eine grundlegende Reform der sog. Eingliederungshilfen für Behinderte die im Jahr 2003 mit über 11 Milliarden Euro die kommunalen Haushalte belastet hat. Auch die dramatisch steigenden Kosten der Pflegeversicherung müssen in einer alternden Gesellschaft langfristig stabilisiert werden, ohne den Kostenfaktor Arbeit immer weiter zu belasten.

Die Reform der Gemeindefinanzen bleibt auch 2004 weiter auf der Tagesordnung. Wer lebenswerte Städte und Gemeinden schaffen und sichern will, muss die Finanzen der Städte und Gemeinden auf stabile Füße stellen. Die Reformgesetze 2003 sind dafür kein Ersatz. Im Rahmen der grundlegenden Steuerreform muss auch die Finanzausstattung der Kommunen neu geregelt werden. Unverzichtbar dabei ist, das Band zwischen Wirtschaft und Kommune zu stärken, insbesondere auch gut verdienende Großunternehmen wieder an der Finanzierung der kommunalen Infrastruktur zu beteiligen und die kommunalen Einnahmen zu verbessern. Nur so können Investitionen ermöglicht und Arbeitsplätze geschaffen werden.

Bei der angestrebten grundlegenden Steuerreform darf dem Bürger aber nicht die Illusion vermittelt werden, mit immer weniger Steuern könnten immer bessere staatliche Leistungen erbracht werden.

Berlin, den 5. Januar 2004



Christian Schramm  
Präsident



Dr. Gerd Landsberg  
Geschäftsführendes Präsidialmitglied

## Inhalt

<b>1.</b>	<b>Kommunale Haushaltskrise: Entspannung blieb aus</b>	<b>6</b>
1.1	Wieder weniger Einnahmen und höhere Ausgaben	6
1.2	Steuereinnahmen im dritten Jahr in Folge rückläufig	7
1.3	Verschuldung zwingt zu weiterem Investitionsabbau	10
1.4	Ohne eine Gemeindefinanzreform keine Stärkung kommunaler Investitionskraft	12
<b>2.</b>	<b>Steigende Sozialausgaben machen die Städte und Gemeinden arm</b>	<b>13</b>
2.1	Kommunen müssen von steigenden Sozialausgaben entlastet werden	13
2.2	Zusammenfassung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe der richtige Weg	16
2.3	Reform des Bundessozialhilfegesetzes unabdingbar	17
2.4	Eingliederungshilfe neu ordnen	18
2.5	Pflegeversicherung zukunftsfest gestalten	20
2.6	Weniger Kinder in der Sozialhilfe durch bessere Familienförderung	22
2.7	Keine neuen Rechtsansprüche für Ganztagsbetreuung für Kinder unter 3 Jahren	23
<b>3.</b>	<b>Föderalismusreform muss Städte und Gemeinden stärken</b>	<b>25</b>
3.1	Beschränkung des unmittelbaren Durchgriffs des Bundes auf die Kommunen	26
3.2	Konnexitätsprinzip nach dem Grundsatz „Wer bestellt, bezahlt“ einführen	26
3.3	Konsultationsmechanismus im Grundgesetz verankern	26
3.4	Kommunalen Anhörungsrechte im Grundgesetz verankern	26
3.5	Qualität der Gesetzgebung durch ein gezieltes Programm verbessern	27

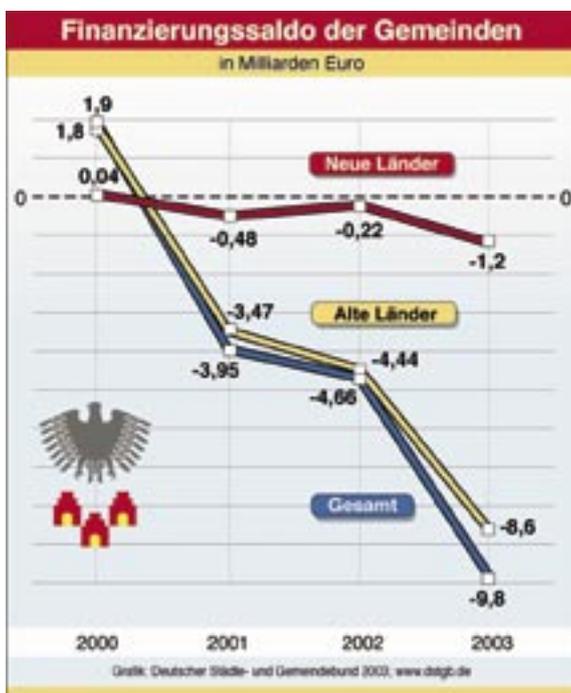
# 1. Kommunale Haushaltskrise: Entspannung blieb aus

## 1.1 Wieder weniger Einnahmen und höhere Ausgaben

Die schwerste Finanzkrise der deutschen Städte und Gemeinden seit Gründung der Bundesrepublik hat sich auch im Jahr 2003 weiter fortgesetzt. Die Einnahmen sanken von bereits niedrigem Niveau um 2,1 % auf 141,45 Mrd., während im gleichen Zeitraum die Ausgaben um 1,4 % auf 151,25 Mrd. anstiegen. Daraus resultiert eine Deckungslücke von knapp 10 Mrd. € im Jahr 2003. Das Defizit hat sich im Vergleich zum Vorjahr mehr als verdoppelt! Einen solch katastrophalen Absturz der Gemeindefinanzen hat es noch nicht gegeben. Es sind eine Vielzahl von Faktoren, an denen dieses Finanzloch in bisher unbekannter Milliardenhöhe im Einzelnen festgemacht werden kann. Das Ausgabeverhalten der Kommunen hingegen gehört nicht dazu. Mehr als die Hälfte des Ausgabenanstiegs rührt allein von der Flutopferhilfe her. Die Städte und Gemeinden in ihrer Gesamtheit haben ihre noch verbliebenen Einsparpotentiale – mit oft sehr schmerzhaften Einschnitten – weiter genutzt und ihre Einnahmen dort, wo sie es in Eigenregie können, erhöht. Belohnt wurden sie mit dem größten kommunalen Defizit in der Geschichte der Bundesrepublik.

Während die Steuereinnahmen nach den Einbrüchen der vergangenen Jahre auch 2003 um 1 Mrd. € bzw. 2,1 % weiter sanken, die laufenden Zuweisungen sogar um 2 Mrd. € geringer als noch 2002 ausfielen (-4,9 %), konnte

lediglich bei den Investitionszuweisungen von Bund und Ländern eine Steigerung verbucht werden (1,7 Mrd. €), die aber durch die einmaligen Flutopferhilfen für die kommunale Infrastruktur bedingt ist.



Auf der Ausgabenseite sind es wieder an erster Stelle die sozialen Leistungen, die mit einer Zunahme von 1,2 Mrd. € (+4,2 %) auf nunmehr 29,35 Mrd. € hauptverantwortlich für den Anstieg der Ausgaben der Städte und Gemeinden zeichnen. Eine weitere Zunahme ist – trotz eines fortgeführten Stellenabbaus – bei den Personalkosten zu verzeichnen (0,8 Mrd.), hervorgerufen durch neue Tarifabschlüsse mit den Beschäftigten.

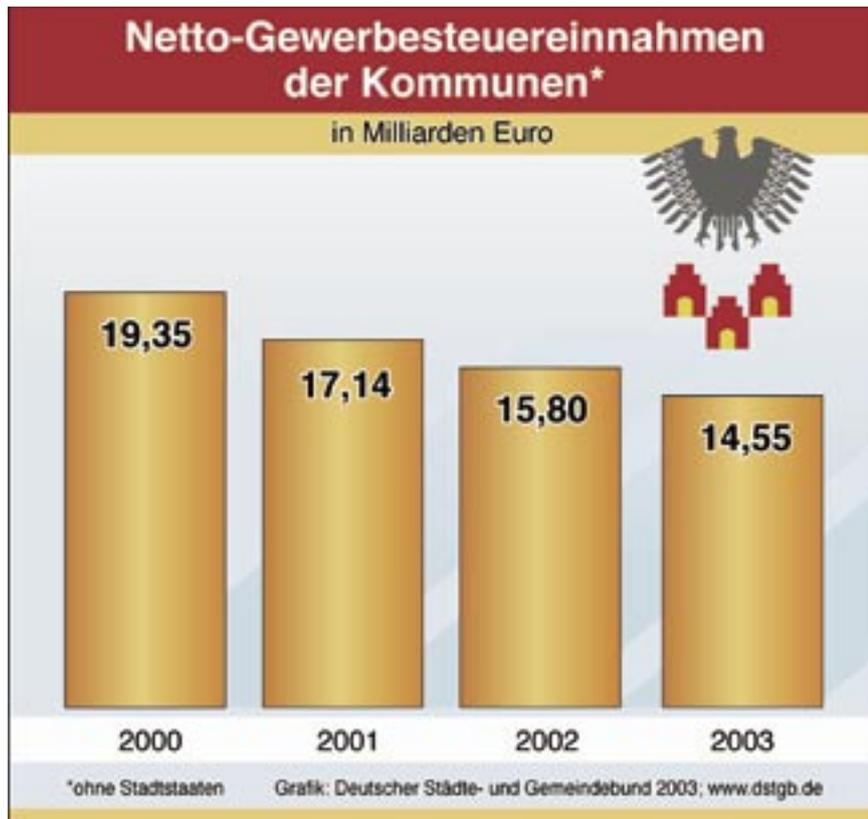
Die Finanznot der Kommunen ist in vielen Gemeinden bereits mit bloßem Auge sichtbar. Straßen sind nicht mehr befahrbar. Schulen verrotten. Für die Bildung fehlt das Geld. In erschreckendem Ausmaß müssen immer mehr Gemeinden zum Ausgleich ihres Haushalts, nach Ausschöpfung aller Kreditmöglichkeiten und Kürzungen bei den freiwilligen Aufgaben, die Investitionen zurückfahren. Das gilt auch in zunehmendem Maße für dringend notwendige Ersatzinvestitionen. Für 2003 ist ein Rückgang der Sachinvestitionen – trotz des Einmaleffekts der Flutopferhilfe – um 1,1 % zu verzeichnen. Im Vergleich zu 1992 bedeutet dies einen Rückgang um ein Drittel.

## 1.2 Steuereinnahmen im dritten Jahr in Folge rückläufig

Bei den Steuern muss, nach den katastrophalen Einbrüchen der vergangenen Jahre, für 2003 mit einem erneuten Rückgang von über einer Mrd. Euro (rd. 2 %) gerechnet werden. Im Vergleich zu Bund und Ländern mussten die Kommunen die empfindlichsten Steuerverluste hinzunehmen. Während der Bund Einnahmen in Höhe des Vorjahres erwartet, geht man für die Länder sogar von einem Anstieg um 0,5 % aus. Für die einzelnen Steuerarten ergibt sich folgendes Bild:

<b>Städte und Gemeinde</b> einschl. Stadtstaaten (in Mio. €)	<b>Ist Werte 2001</b> (Vgl. zu 2000 in %)	<b>Ist Werte 2002</b> (Vgl. zu 2001 in %)	<b>Schätzung 2003</b> (Vgl. zu 2002 in %)
<b>Gemeindeanteil Einkommensteuer</b>	22.285 (-3,4)	21.977 (-1,4)	21.595 (-1,7)
<b>Gemeindeanteil Umsatzsteuer</b>	2.885 (-1,4)	2.869 (-0,5)	2.844 (-0,9)
<b>Gewerbesteuer brutto</b>	24.534 (-9,2)	23.489 (-4,3)	24.050 (+2,4)
<b>Gewerbesteuer netto</b>	19.024 (-11,5)	17.738 (-6,8)	17.031 (-4,0)
<b>reine Gemeindesteuern</b>	9.866 (+2,4)	9.958 (0,9)	10.060 (+1,0)
<b>Steuereinnahmen insg.</b>	54.059 (-5,4)	52.524 (-2,8)	51.530 (-1,9)

Quelle: BMF  
Steuerschätzung Nov. 03



Trotz Brutto-Zuwachs weniger Netto-Gewerbsteuer

Nach dem Einbruch der Gewerbesteuereinnahmen der Städte und Gemeinden in den vergangenen Jahren wird für 2003 mit einer 2,4-prozentigen Steigung des Brutto-Gewerbesteueraufkommens gerechnet – dieser Effekt wird jedoch durch die erhöhte Gewerbesteuerumlage mehr als aufgehoben. Durch die Erhöhung der Gewerbesteuerumlage sinken die Netto-Gewerbesteuereinnahmen um 4 % bzw. 700 Mio. € gegenüber 2002.

Durch die Erhöhung der Umlage sollten Städte und Gemeinden angemessen an den Steuereinbußen durch das Steuersenkungsgesetz beteiligt werden. Nachdem Teile der Gegenfinanzierung dieses Gesetzes wie die veränderten Abschreibungsmöglichkeiten für bestimmte Branchen verschoben und die Einnahmeprognosen für die Kommunen noch stärker als für Bund und Länder nach unten korrigiert wurden, ist diese Umlageerhöhung nicht mehr zu rechtfertigen. Das Grundproblem der Gewerbesteuer, dass sich zu viele Unternehmen aus dem Kreis der Gewerbesteuerzahler verabschieden und es zu viele Abschreibungstatbestände und Möglichkeiten zu internen Verlustverrechnungen für Großkonzerne mit mehreren Standorten gibt, hat sich auch im Jahr 2003 nicht geändert.

### Aufkommen aus dem Einkommensteueranteil sinkt weiter

Für die kleinen und mittleren Städte und Gemeinden ist besonders bedrückend, dass nach den neuesten Steuerschätzungen vom November 2003 der Gemeindeanteil an der Einkommensteuer nicht, wie zu Jahresbeginn noch angenommen, wieder steigt, sondern dass sich die Rückgänge auch 2003 fortsetzen werden. Nach einem Rückgang von 3,7 % in 2001 und 1,4 % in 2002 wird für das Jahr 2003 mit einer weiteren Reduzierung von 1,7 % auf nunmehr 21.595 Mrd. € (einschl. Stadtstaaten) gerechnet. Anfang des Jahres war man noch von einem Anstieg von 0,6 % ausgegangen.

### Zuweisungen von Bund und Ländern immer geringer

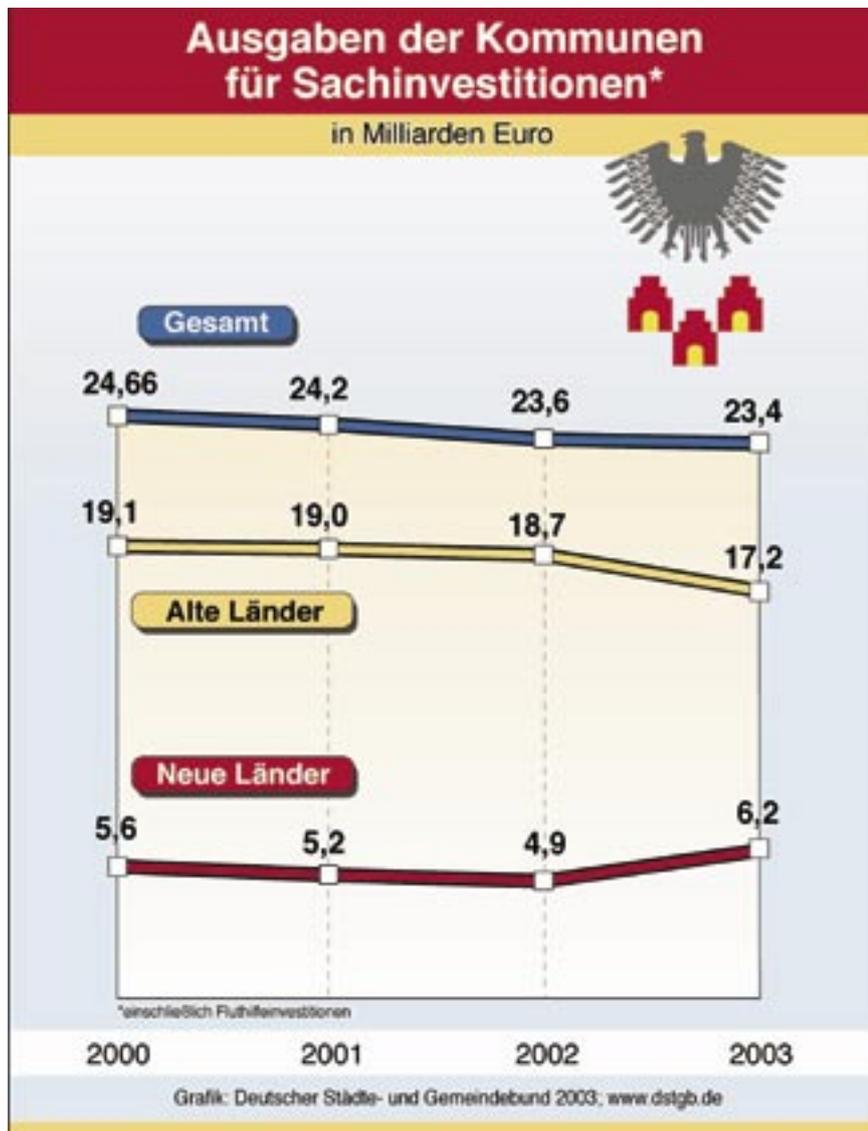
Bei den Zuweisungen wird für 2003 mit einem Rückgang von 4,9 % (auf 37,8 Mrd. €) gerechnet. Dies ist in besonderem Maße für die Gemeinden in strukturschwachen Gebieten, die ihren Haushalt nicht überwiegend aus Steuereinnahmen bestreiten können, bedenklich. Gerade dort, wo Investitionen in die kommunale Infrastruktur besonders vonnöten sind, fehlen diese Gelder. Der Anstieg bei den Investitionszuweisungen um 1,54 Mrd. €, der hauptsächlich der Fluthilfe geschuldet ist, vermag die Senkung bei den laufenden Zuweisungen nicht auszugleichen und wirkt darüber hinaus nur punktuell bei den Gemeinden, die ohnehin durch die Hochwasser des letzten Sommers geschädigt wurden. Insgesamt wird bei den Zuweisungen mit einem Rückgang um 430 Mio. € gerechnet.



### 1.3 Verschuldung zwingt zu weiterem Investitionsabbau

Nachdem schon in den vergangenen Jahren der gesetzliche Spielraum zur Aufnahme von langfristigen Krediten vielerorts weitgehend ausgereizt war, wurde das diesjährige Defizit von knapp 10 Mrd. € notgedrungen wieder in zunehmendem Maße durch Kassenkredite, die eigentlich nur zur Überbrückung kurzfristiger Liquiditätsengpässe vorgesehen sind, gedeckt. Diese sind im Vergleich zum Vorjahr um gut 1,7 Mrd. € auf 10,7 Mrd. € (Ende 2002) gestiegen.

Da das Haushaltsrecht der Verschuldung Grenzen setzt, sind Kommunen zu vielfältigen Umstrukturierungen gezwungen. So mussten immer mehr Freizeiteinrichtungen und Kulturangebote gestrichen werden. Selbst wichtige Erhaltungsinvestitionen müssen verschoben werden. Die Sachinvestitionen in Höhe von 30% der Ausgaben in 1980 haben sich auf 15% der Ausgaben in 2003 halbiert. Der Anteil der sozialen Leistungen hat sich im selben Zeitraum von 11% auf 19% nahezu verdoppelt!



## Ein Teufelskreis

Für Handwerk und Mittelstand bedeutet in immer mehr Fällen das Wegbrechen der öffentlichen Aufträge das Aus. Der schlechte Zustand der Straßen oder die mangelnde Erschließung der Gewerbegebiete schädigt die gesamte lokale Infrastruktur. Der Wirtschaftsstandort Deutschland wird geschwächt, denn über 60 % aller öffentlichen Investitionen werden von den Kommunen getätigt. Dies alles wiederum führt zu weniger Beschäftigung, weniger Steuereinnahmen und Sozialbeiträgen sowie steigenden sozialen Kosten. Die Spirale nach unten muss endlich gestoppt werden.

Der Rückgang kommunaler Investitionen ist aber nicht nur aus volkswirtschaftlicher Sicht alarmierend, sondern er stellt zunehmend auch die Aufgabenerfüllung in den Städten und Gemeinden und damit die Lebensqualität der Bürgerinnen und Bürger infrage. Es geht in den Städten und Gemeinden nicht mehr darum, welche Ziele politisch wünschenswert sind, sondern nur noch darum, Schadensbegrenzung zu betreiben.

Gleichzeitig steigt der Investitionsbedarf 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). Um den Bedarf bis zum Jahre 2009 abzuarbeiten, müsste das derzeitige kommunale Investitionsniveau vervielfacht werden. 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 Einrichtungen noch mehr in Frage stellen wird.

## 1.4 Ohne eine Gemeindefinanzreform keine Stärkung kommunaler Investitionskraft

Die Investitionskraft der Gemeinden kann nur mit einer grundlegenden Gemeindefinanzreform wieder hergestellt werden, Spar-Appelle gegenüber den Kommunen helfen inzwischen nicht mehr! Das Potenzial für Ausgabenkürzungen ist vielerorts erschöpft. Die durch die Reformgesetze vorgenommene Senkung der Gewerbesteuerumlage reicht keinesfalls aus. Während das Ausgabenniveau von Bund und Ländern kräftig gestiegen ist, befindet es sich bei den Kommunen auf dem Niveau von Mitte der neunziger Jahre. Die Städte und Gemeinden haben heute rund 6 Mrd. € weniger Steuereinnahmen als im Jahr 2000. Dadurch fehlt ihnen oft der elementarste Handlungsspielraum. In erster Linie gilt es also:

- ▶ die kommunalen Leistungsverpflichtungen deutlich zu reduzieren,
- ▶ die Einnahmen der Gemeinden auf einem ausreichendem Niveau zu stabilisieren und
- ▶ das „Konnexitätsprinzip“ im Grundgesetz zu verankern, um Finanzlastverschiebungen zu Lasten der Kommunen auszuschließen.

## 2. Steigende Sozialausgaben machen die Städte und Gemeinden arm

### 2.1 Kommunen müssen von steigenden Sozialausgaben entlastet werden

Insbesondere die anhaltend hohe Arbeitslosigkeit hat die Sozialausgaben der Städte und Gemeinden im Jahr 2003 extrem ansteigen lassen und damit die kommunalen Finanzprobleme weiter verschärft. Ein Ende ist auch 2004 nicht abzusehen. Im Haushaltsjahr 2001 sind die Ausgaben für soziale Leistungen bundesweit um 2,7 % gestiegen, wobei der Zuwachs in den neuen Ländern mit 6,9 % stärker ausfiel als in den alten Ländern. In den letzten zehn Jahren sind die kommunalen Sozialausgaben um rund 30 % gestiegen und deren gesetzliche Fixierung erschwert die kommunalen Konsolidierungsbemühungen. Der ungebremsste Anstieg der Sozialhilfekosten in Deutschland auf inzwischen brutto 24,7 Mrd. Euro in 2002 ist für die Städte, Kreise und Gemeinden nicht länger verkraftbar. 1963 lagen die Ausgaben bei rund 1 Mrd. Euro. Allein die Ausgaben für die Kinder- und Jugendhilfe und das Bundessozialhilfegesetz überschreiten für sich genommen das gesamte Gewerbesteueraufkommen der Kommunen. Eine eigenständige kommunale Sozialpolitik wird dadurch unmöglich.

Die Bundespolitik belastet die kommunalen Haushalte weiter durch die Gesetzgebung im Sozialbereich. Mit dem Grundsicherungsgesetz werden die Kommunen mit bis zu 1,5 Mrd. Euro bis 2005 belastet, Änderungen im Bundessozialhilfegesetz, die Streichung der originären Arbeitslosenhilfe oder



das Sozialgesetzbuch Neuntes Buch (SGB IX-Rehabilitation und Teilhabe behinderter Menschen) verursachen weitere Mehrbelastungen in gravierender Höhe. Ankündigungen zur Neuordnung der sozialen Sicherungssysteme lassen die Befürchtung aufkommen, dass auch zukünftig finanzielle Lasten auf die nachrangige Sozialhilfe verschoben werden.

Es muss Schluss damit sein, dass Bund und Länder die Kommunen zu „Erfüllungsgehilfen“ ihrer politischen Zielsetzungen machen. Dazu gehört natürlich auch, dass Bund und Länder nicht weiter Erwartungen wecken, die von den Kommunen zu finanzieren sind oder z.B. Leistungen aus den vorrangigen Sozialversicherungssystemen in die kommunal finanzierte Sozialhilfe verschieben.

Der Sozialstaat ist einer der tragenden Säulen unserer Gesellschaft. Er schützt die Menschen vor Risiken wie Arbeitslosigkeit oder Krankheitsfolgen. 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. Es ist Aufgabe der sozialen Sicherungssysteme, jede Person gegenüber den elementaren Lebensrisiken abzusichern und ein menschenwürdiges Dasein zu gewährleisten, nicht jedoch, alle persönlichen Nachteile und Wechselfälle des Lebens materiell auszugleichen. Der Versorgungsstaat ist auf den Sozialstaat zurückzuführen.

Die demographische Entwicklung führt nicht nur zu einer schrumpfenden Bevölkerung, sondern insbesondere zu einer Verschiebung der Altersstruktur. Auch Vollbeschäftigung ändert nichts an folgenden Entwicklungen:

- ▶ Die Gesamtbevölkerung in Deutschland wird von heute 82,5 Mio. auf 75 bis 67 Mio. im Jahr 2050 sinken; ohne Netto-Zuwanderung betrüge sie nur noch 54 Mio. Ein Verlust von 7 Mio. Einwohnern entspräche der heutigen Bevölkerung von Niedersachsen.
- ▶ Der Anteil der unter 20jährigen wird bis 2050 von 21% auf 16% sinken, der der über 60jährigen von 26% auf 37% steigen, 12% der Bevölkerung wird älter als 80 Jahre sein.
- ▶ Die Lebenserwartung wird steigen, heute geborene Männer werden im Schnitt 75,1 Jahre alt, Frauen sogar 81,1 Jahre.
- ▶ Die Zahl der Erwerbspersonen wird von heute 40 Mio. bis 2050 auf 30 Mio. fallen.
- ▶ Der Altersquotient (Anzahl der Menschen im Rentenalter pro 100 Personen im Erwerbsalter) stieg von 37 (1995) auf 44 (2001) und wird bis 2050 auf 78 anwachsen.

Diesen Entwicklungen muss ein zukünftiger Sozialstaat Rechnung tragen. Dies erfordert u.a. folgende Veränderungen:

- ▶ Staatliche Sozialleistungen sind wieder auf die wirklich Bedürftigen zu konzentrieren.
- ▶ Staatliche Fürsorge und private Vorsorge müssen neu austariert werden.
- ▶ Die Eigenverantwortung des Bürgers muss mehr als bisher eingefordert werden.
- ▶ Der familiären Einstandspflicht ist wieder die ihr zukommende Bedeutung und Verantwortung einzuräumen.

Die Ansprüche in den sozialen Sicherungssystemen sind auf die durch Beitragsmaßnahmen finanzierbare und verkraftbare Maßnahmen zurückzuführen, damit ohne ergänzende Sozialhilfeleistungen die soziale Absicherung gewährleistet wird.

Die Reformnotwendigkeiten sind zu nutzen, ein neues Selbstverständnis darüber zu entwickeln, was die Bürgerinnen und Bürger, die Vereine und Verbände, Selbsthilfeeinrichtungen und Selbsthilfeorganisationen besser eigenständig erfüllen können. Ein neues gesellschaftliches Leitbild, bei dem die Stärkung des bürgerschaftlichen Engagements eine wesentliche Rolle spielt, ist notwendig.

Mut, politische Kraft und Durchsetzungsfähigkeit sind erforderlich, um den Sozialstaat grundlegend zu erneuern und ihn auf die neuen Herausforderungen einzustellen. Ohne eine wirkliche Reform wird es nur Verlierer geben: Bürger, Wirtschaft, Staat, insbesondere aber die nachwachsenden Generationen.

## 2.2 Zusammenfassung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe der richtige Weg

Die im Rahmen des Reformpaktes beschlossene Zusammenlegung der Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe führt zur Entlastung der Kommunen von den Kosten der Langzeitarbeitslosigkeit und verbessert die Betreuung der Arbeitssuchenden. Die vollständige Kommunalisierung der Langzeitarbeitslosigkeit und **damit eine gemeindefeindliche Lösung** ist durch das Reformpaket vom Tisch ist. Die Städte und Gemeinden tragen die Lösung mit, wonach der Bund die finanzielle Verantwortung für die passiven Leistungen, die überregionale Vermittlung sowie den Niedriglohnbereich trägt.

Das sog. Optionsmodell, wonach die Kommunen auf vertraglicher Basis die Verantwortung für die Langzeitarbeitslosen übernehmen können, wird der unterschiedlichen Situation in den Kommunen und Regionen gerecht. Die Kommunen sind nach wie vor bereit, sich dauerhaft in den Jobcentern zu engagieren (z. B. durch Organisation von gemeinnütziger Beschäftigung, die Schuldnerberatung und die Kinderbetreuung), um so einen effektiven Beitrag zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit zu leisten. Die Verantwortung für die Beschäftigungsentwicklung und die Arbeitsmarktpolitik und damit für die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit liegt vornehmlich beim Bund. Das neue Leistungsrecht muss deshalb ebenso wie die Schaffung der Job Center in der Finanzierungsverantwortung des Bundes liegen. Der DStGB hat immer wieder die Forderung wiederholt, dass durch die Zusammenführung der Hilfesysteme die Kommunen in Milliardenhöhe entlastet werden müssen.

Der DStGB begrüßt, dass mit den Ergebnissen der Reformgesetze zur Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe eine Kommunalisierung der Langzeitarbeitslosen verhindert werden konnte. Die Administration des neuen Leistungsrechts in Arbeitsgemeinschaften zwischen der Bundesagentur für Arbeit und den Kommunen entspricht grundsätzlich den Vorstellungen des DStGB. Die Kommunen erwarten, dass nunmehr unverzüglich die Gespräche über die Ausgestaltung der Kooperation beginnen.

Soweit Landkreise von dieser Option Gebrauch machen wollen, muss geregelt werden, dass dazu das Einvernehmen der betroffenen kreisangehörigen Städten und Gemeinden notwendig ist. Denn die Arbeitsplätze sind immer in den Städten und Gemeinden angesiedelt und nicht beim Kreis.

Die Kommunen werden sich im übrigen dauerhaft in den Jobcentern engagieren (z.B. durch gemeinnützige Beschäftigung, Schuldnerberatung und Kinderbetreuung). Der Aufbau der Jobcenter setzt entsprechende Rahmenvereinbarungen voraus. Es muss eindeutig geregelt werden, wer welche Aufgaben übernimmt, wie die Kostenstruktur aussieht und wie die gemeinsame Führung des Jobcenters organisiert wird. Die Arbeiten müssen jetzt beginnen, damit 2005 die Arbeit aufgenommen werden kann. Der DStGB warnt vor der Illusion, dass allein der Aufbau von Jobcentern kurzfristig zu einem nennenswerten Rückgang der Arbeitslosigkeit führen wird. Nur wenn es der Politik gelingt, mehr Wachstum zu schaffen, verkrustete Strukturen aufzubrechen und den Kommunen Investitionsspielräume zu eröffnen, wird es neue Arbeitsplätze geben.

Ein unzulässiger Vertrag zu Lasten der Kommunen ist die im Hartz IV Gesetz beschlossene Regelung, wonach zu berücksichtigendes Einkommen und Vermögen der Arbeitslosengeldbezieher zunächst nur die Geldleistung des Bundes vermindert. Hier hat sich der Bund auf Kosten der Kommunen bereichert. Der DStGB fordert eine Änderung die sicherstellt, dass anrechenbares Vermögen sowohl auf die Bundesleistungen als auch auf die kommunalen Leistungen angerechnet wird. Nach Schätzungen des DStGB geht es um eine Summe von ca. 4 Milliarden Euro jährlich, die wenigstens zur Hälfte den Kommunen zukommen sollte.

### 2.3 Reform des Bundessozialhilfegesetzes unabdingbar

Um das Sozialhilfesystem wieder zukunftsfest zu machen, müssen auch im Jahr 2004 die Reformen umgesetzt und fortgeführt werden. Der Deutsche Städte- und Gemeindebund schlägt vor,

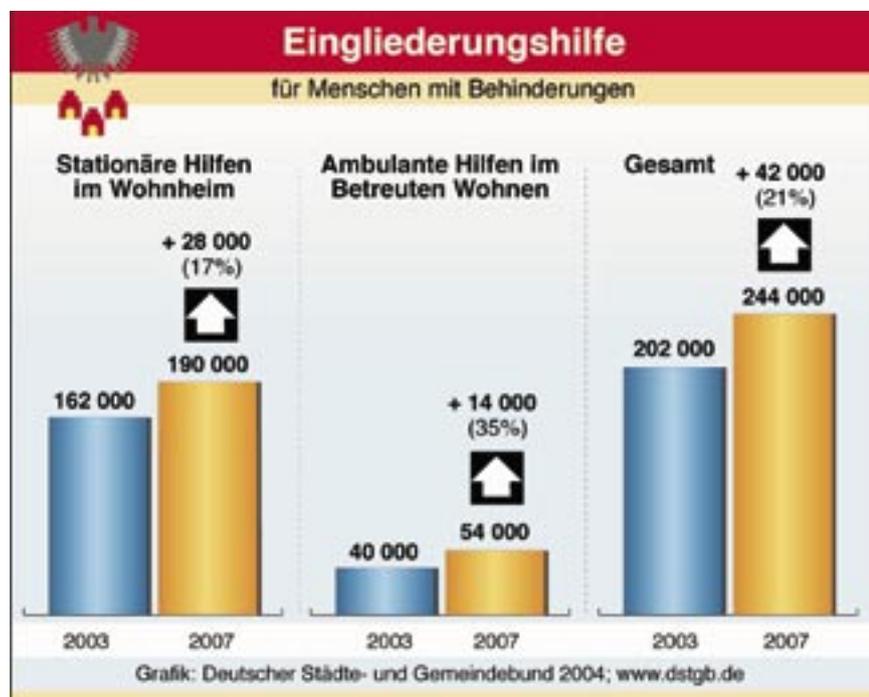
- ▶ das Nachrangigkeitsprinzip in der Sozialhilfe wieder herzustellen und die Sozialhilfeempfänger in die vorrangigen Sozialversicherungssysteme zu integrieren,
- ▶ die Eigenverantwortung des Hilfeempfängers im Umgang mit den aus öffentlichen Steuermitteln finanzierten Sozialhilfeleistungen stärker zu betonen,
- ▶ damit gleichzeitig Verwaltungen und Gerichte zu entlasten.

Unabhängig davon sieht der DStGB folgenden Handlungsbedarf:

- ▶ der Nachrangigkeitsgrundsatz in der Sozialhilfe muss dadurch wieder hergestellt werden, dass die vorrangigen Sicherungssysteme „armutsfest“ ausgestaltet werden,
- ▶ durch eine Umgestaltung des Kindergeldes müssen Kinder unabhängig von der Sozialhilfe gestellt werden (Kindergrundsicherung),
- ▶ die Zuständigkeitsregelungen des BSHG müssen so ausgestaltet werden, dass die aufwendigen Kostenerstattungsansprüche entbehrlich werden.

## 2.4. Eingliederungshilfe neu ordnen

Der Deutsche Städte- und Gemeindebund fordert im Jahr 2004 ein eigenes Leistungsrecht für alle Behinderten, in das alle Leistungen, die behinderte Menschen erhalten können, einbezogen werden. Die Leistungen der Eingliederungshilfe für Behinderte sind auf eine neue Rechts- und Finanzierungsgrundlage zu stellen, da sie mit dem Rehabilitationsgesetz für behinderte Menschen (SGB IX) von tragenden Grundsätzen des BSHG abgekoppelt worden sind und einen Fremdkörper in diesem Gesetz bilden. Dieses Leistungsgesetz ist als gesamtgesellschaftliche und gesamtstaatliche Aufgabe vorrangig durch Bund und Länder zu finanzieren. Nur so können die Betroffenen von der Sozialhilfe unabhängig und die kommunalen Ausgaben von einer gesamtgesellschaftlichen Aufgabe entlastet werden.



Bereits 1999 hat der DStGB auf die enormen Kostenzuwächse in der Eingliederungshilfe für behinderte Menschen im Rahmen der Sozialhilfe hingewiesen. Die finanziellen Belastungen steigen ungebremst weiter. Die Kosten der Eingliederungshilfe für Behinderte wuchsen im Jahr 2002 um 5,4 % auf 9,1 Mrd. Euro an und übersteigen erstmals die Ausgaben für die Hilfe zum Lebensunterhalt. Sie werden bereits in den nächsten Jahren auf weit über 10 Mrd. Euro anwachsen. Im Jahr 2003 erhielten 578.000 Personen Eingliederungshilfe. In den nächsten 10 bis 15 Jahren ist mit einer Verdoppelung der Fallzahlen zu rechnen.

Ein Bundesleistungsgesetz kann allerdings nicht allein die Kosten auffangen. Vielmehr sollte in der Eingliederungshilfe für behinderte Menschen alles getan werden, um diesen sensiblen Bereich der Hilfe für die schwächsten Mitbürgerinnen und Mitbürger zu sichern. Dazu könnten folgende Maßnahmen gehören:

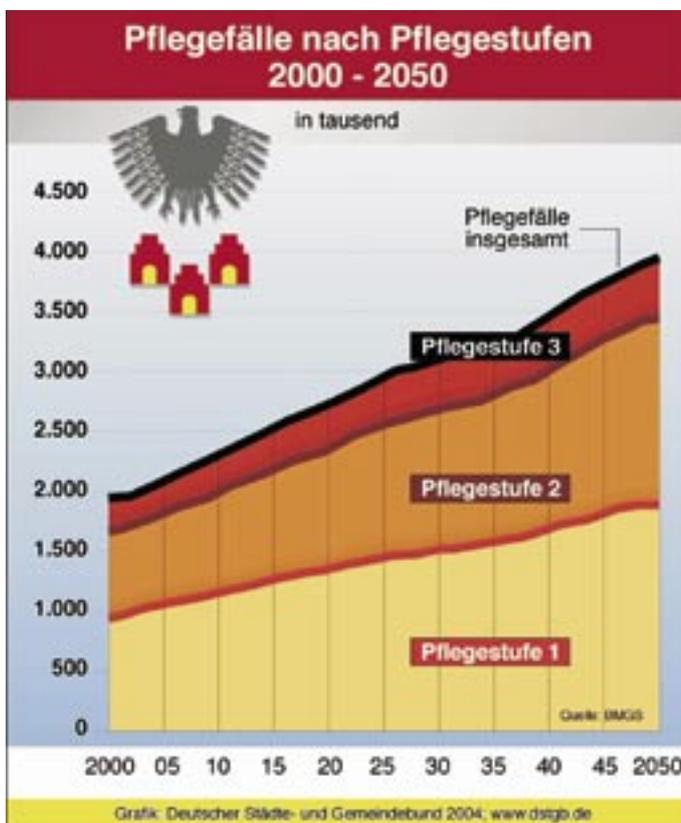
Die Strukturen der Behindertenhilfe müssen so weiter entwickelt werden, dass die Hilfen im Einzelfall noch zielgenauer als bisher ankommen. Wo immer es geht, ist das ambulant betreute Wohnen dem Pflegesatz finanzierten Wohnheim vorzuziehen, z. B. durch

- ▶ Ausbau des ambulant betreuten Wohnens einschließlich der Familienpflege.
- ▶ Differenzierung der Wohnformen.
- ▶ Aufgabe der überkommenden strikten Dreiteilung ("ambulant-teilstationär-stationär").
- ▶ Ermöglichung einer Bedarfssteuerung, die unter Berücksichtigung der örtlichen Situation alle Hilfeangebote sinnvoll miteinander vernetzt und am Bedarf jedes einzelnen Menschen mit Behinderungen ausgerichtete Hilfeleistung gewährleistet.
- ▶ Wo immer möglich, müssen Arbeitsplätze für behinderte Menschen auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt geschaffen werden.
- ▶ Gesetzliche und vertragliche Leistungsverbesserungen, auch Standardverbesserungen, müssen zuvor auf eine sichere und dauerhafte Finanzierbarkeit geprüft werden.
- ▶ Pflegeversicherung und Krankenversicherung müssen in ihren Leistungen besser mit den Eingliederungshilfen abgestimmt werden, damit behinderte Menschen, für die über viele Jahre hinweg Beiträge in die gesetzlichen Sozialversicherungen gezahlt wurden, nicht benachteiligt werden.
- ▶ Auch in der Eingliederungshilfe für behinderte Menschen ist der Nachrang wieder ernster zu nehmen. Eltern erwachsener, behinderter Menschen sollten im Rahmen ihrer finanziellen Möglichkeiten wieder stärker zum Unterhalt herangezogen werden.

## 2.5. Pflegeversicherung zukunfts fest gestalten

Die Pflegeversicherung muss 2004 reformiert werden. Sieben Jahre nach Einführung der Pflegeversicherung werden die Probleme dieser Sozialversicherung immer deutlicher. Die Finanzmittel der Pflegeversicherung werden knapper, der Beitragssatz droht zu steigen, die Sozialhilfe wird wieder stärker in Anspruch genommen, es droht ein Mangel an Pflegekräften und die demographische Entwicklung wird diese Probleme noch verstärken. Die Leistungen der „Hilfe zur Pflege“ im BSHG sind im Jahr 2002 im Vergleich zum Vorjahr um 3,1 % auf insgesamt 2,4 Mrd. Euro angestiegen. Diese Tendenz wird sich auch 2004 fortsetzen. Die Weichen zur zukunftsfähigen Gestaltung der Pflegeversicherung müssen heute gestellt werden.

Die Alterung der Bevölkerung führt zu einem Anstieg der Zahl der Pflegebedürftigen. Nach Berechnungen des Statistischen Bundesamtes dürfte die Zahl von 2,04 Mio. Pflegebedürftigen im Jahr 2001 auf 2,15 Mio. im Jahr 2005, auf 2,36 Mio. im Jahr 2010 und auf ca. 2,83 Mio. im Jahr 2020 ansteigen. Der gleichzeitige Trend zur professionellen Pflege in Pflegeheimen und durch ambulante Pflegedienste wird auf Grund der Deckelung der Leistungen der Pflegeversicherung und der steigenden Kosten der professionellen Dienste zwangsläufig dazu führen, dass immer mehr pflegebedürftige Menschen auf die nachrangige Hilfe zur Pflege angewiesen sein werden.



Der DStGB lehnt Vorschläge ab, die eine einseitige Kostenverlagerung der Pflegeversicherung in die Sozialhilfe zur Folge hätten, dazu gehören z.B. Überlegungen, die Pflegeversicherung ganz abzuschaffen oder die Pflegestufe I ersatzlos zu streichen. Den Vorschlag, Leistungen für die stationäre und ambulante Pflege in einem Pflegesatz zusammenzufassen wird der differenzierten Angebotsstruktur beider Bereiche nicht gerecht und wird deshalb abgelehnt. Im Ergebnis führt dies zu einer stärkeren Inanspruchnahme der Hilfe zur Pflege nach dem Bundessozialhilfegesetz. Diese Gleichstellung hätte Einsparungen in der Pflegeversicherung in Höhe von zwei Mrd. Euro zur Folge, denen bei einer unterstellten unveränderten Inanspruchnahme von stationären und ambulanten Leistungen Mehrbelastungen auf Seiten der Pflegebedürftigen und damit zu einem erheblichen Teil auch auf Seiten der Sozialhilfeträger gegenüberstehen.

Die Bundesregierung plant für 2004 ein Gesetz zur Reform der Pflegeversicherung. Vor dem Hintergrund der demographischen Entwicklung und der Kostenentwicklung der Pflegeversicherung ist eine Reform unumgänglich. Der DStGB erwartet jedoch von der Bundesregierung, dass mit der Reform keine Belastung über die Hilfe zur Pflege im Bundessozialhilfegesetz auf die Kommunen verlagert wird. Der DStGB erklärt ausdrücklich seine Bereitschaft, im Rahmen der Reform an der Entwicklung gemeindenaher, integrierter Versorgungssysteme mitzuwirken. Dies setzt allerdings voraus, dass die Kommunen über die notwendigen finanziellen Handlungsspielräume verfügen.

Der DStGB schlägt zur Reform der Pflegeversicherung u. a. folgendes vor:

- ▶ Stärkung des Prinzips „Rehabilitation vor Pflege“ mit dem Ziel, durch Vermeidung von Pflegebedürftigkeit Einsparungen zu ermöglichen. Gezielte und effektive Präventionsprogramme können zu einer geringeren Wahrscheinlichkeit von Pflegebedürftigkeit im Alter führen.
- ▶ Stärkung der häuslichen Pflege mit dem Ziel, den Trend zur Inanspruchnahme von vollstationärer Pflege zu verringern. Die Aufrechterhaltung von Selbständigkeit ist als ein bedeutender Teil der medizinischen und pflegerischen Versorgung zu begreifen.
- ▶ Die Integration medizinischer und pflegerischer Versorgungsleistungen ist im Sinne integrierter Versorgungssysteme zu verbessern. Dazu gehört auch, Kostenverlagerungen von den Krankenkassen zu den Pflegekassen zu verhindern. Soweit die vorhandenen Finanzreserven der Pflegeversicherung nicht zweckentfremdet werden, erscheint die Zusammenführung von Pflegeversicherung und gesetzlicher Krankenversicherung zumindest diskussionswürdig.

- ▶ Heraufsetzung der Beitragsbemessungsgrenze, Ausweitung der Beitragsbemessungsgrundlage auf weitere Einkommensarten sowie Einführung eines eigenständigen und am Haushaltseinkommen orientierten Versicherungsbeitrages für nichterwerbstätige Ehepartner, die weder Kinder erziehen noch Angehörige pflegen.
- ▶ Erhebung eines zehnpromzentigen Beitragszuschlages für Pflegeversicherte in Anlehnung an den zehnpromzentigen „Demographiezuschlag“ in der privaten Krankenversicherung.

Der DStGB lehnt Forderungen zur Abschaffung der gesetzlichen Pflegeversicherung entschieden ab. Auch eine Umstellung des umlagefinanzierten Pflegeversicherungssystems auf eine rein kapitalgedeckte Lösung dürfte nicht umsetzbar sein. Es sollte aber als Ergänzung zur derzeitigen gesetzlichen Pflegeversicherung eine zusätzliche kapitalgedeckte Lösung angestrebt werden.

## 2.6. Weniger Kinder in der Sozialhilfe durch bessere Familienförderung

Die Zahl von Kindern, die in Haushalten mit einem Einkommen unterhalb oder an der Grenze des Existenzminimums leben, muss durch eine gezielte Familienförderung verringert werden. Zum Jahresende 2002 bezogen rund 1,02 Mio. Kinder und Jugendliche unter 18 Jahren Sozialhilfe. Dies sind 37 % aller Empfänger. Die Sozialhilfequote von Kindern ist mit 6,6 % doppelt so hoch wie im Bevölkerungsdurchschnitt. Insgesamt ist festzustellen, dass die Sozialhilfequote der Kinder über dem Gesamtdurchschnitt liegt, im Zeitverlauf stetig zugenommen hat und umso höher ist, je jünger die Kinder sind. Besonders betroffen sind Haushalte von alleinerziehenden Frauen.

Nach den Ergebnissen des ersten Armuts- und Reichtumsberichts der Bundesregierung ist das Armutsrisiko von Kindern unter 18 Jahren wesentlich höher als das anderer Altersgruppen. Um die überdurchschnittliche hohe Sozialhilfequote von Kindern zu senken, könnte über einen einkommensabhängigen Kindergeldzuschlag das Existenzminimum von Kindern unter 18 Jahren abgesichert werden. Gleichzeitig könnte verhindert werden, dass Familien allein wegen der Unterhaltsbelastung für ihre Kinder auf Arbeitslosengeld II bzw. Sozialhilfe angewiesen sind. Aus Sicht des DStGB sollte sich die Einführung eines einkommensabhängigen Kindergeldzuschlags an folgenden Eckpunkten orientieren:

- ▶ Ein einkommensabhängiger Kindergeldzuschlag soll als eigenständige ausschließlich vom Bund finanzierte soziale Leistung für Kinder ausgestaltet werden.
- ▶ Die einkommensabhängige Leistung soll vorrangig zu Leistungen der Grundsicherung für Arbeitssuchende/Sozialhilfe sein und dazu führen, dass Kinder grundsätzlich nicht mehr auf Sozialhilfe (künftig Sozialgeld) angewiesen sind.
- ▶ Es sollen Bezieher niedriger Einkommen im Grenzbereich oberhalb der bisherigen Sozialhilfeschwelle mit steigendem Einkommen degressiv gefördert werden, um sowohl die Haushalte im Bereich prekärer Einkommensverhältnisse zu unterstützen als auch einen Anreiz zur Erwerbstätigkeit zu schaffen (Lohnabstandsgebot).
- ▶ Die Höhe des Transferbetrags soll sich aus dem durchschnittlichen Bedarf eines Kindes (Sozialhilfe/Sozialgeld) abzüglich des auf das Kind entfallenden Wohngeldes abzüglich des Kindergeldes bemessen.
- ▶ Als Einkommensgrenze wird der durchschnittliche Bedarfssatz der Eltern (Elternpaare oder Alleinerziehende) angenommen. Der Einkommensbegriff orientiert sich nach dem der Sozialhilfe.
- ▶ Auf Leistungen eines einkommensabhängigen Kindergeldzuschlags sollen Kindergeld, tatsächlich gezahlter Unterhalt, Leistungen nach dem Unterhaltsvorschussgesetz sowie Waisenrenten angerechnet werden.
- ▶ Leistungen des einkommensabhängigen Kindergeldzuschlags sollen grundsätzlich von der für die Auszahlung des Kindergeldes zuständigen Stelle ausgezahlt werden.

## 2.7. Keine neuen Rechtsansprüche für Ganztagsbetreuung für Kinder unter 3 Jahren

Der Deutsche Städte- und Gemeindebund fordert eine nachhaltige und integrierte Familienpolitik in Deutschland. Dazu gehört auch eine Verbesserung des Ganztagsangebots für Kinder.

Der Deutsche Städte- und Gemeindebund erkennt die Notwendigkeit eines quantitativen und qualitativen Ausbaus der Ganztagsbetreuung für Kinder an. Der Bedarf ist allerdings von Kommune zu Kommune unterschiedlich. Dies hat sich bereits bei der Umsetzung des Rechtsanspruchs auf einen Kindergartenplatz gezeigt. Deshalb lehnen die Städte und Gemeinden es strikt ab, dass der Bund bestimmte Versorgungsquoten bundesweit vorgibt

oder weitere Rechtsansprüche normiert. Notwendig ist nicht ein mehr, sondern ein weniger an zentralen Vorgaben. Die Kommunen sind eigenständig im Rahmen ihrer Selbstverwaltung in der Lage, ein differenziertes und am Bedarf orientiertes Angebot von Betreuungsmöglichkeiten für Kinder zu schaffen.

Die Kommunen sind allerdings derzeit mit der Finanzierung der Betreuung überfordert. Bundesweit betragen die Gesamtbetriebskosten im Bereich der Kindertagesbetreuung jährlich rund 13 Mrd. €, die überwiegend von den örtlichen Trägern der Jugendhilfe getragen werden.

Die jetzt von der Bundesregierung angestrebte 20 %ige Versorgungsquote für unter Dreijährige würde die Kommunen zusätzlich mit mindestens 2,5 Mrd. € belasten, unter der Voraussetzung, dass das zusätzliche Angebot zur Hälfte über Tagespflege abgedeckt wird. Käme es zu einer rein institutionellen Betreuung, dürfte der Mehraufwand bis zu 4 Mrd. € ansteigen. Die immer wieder genannten 1,5 Mrd. € sind auch unter Berücksichtigung der Tagespflege unrealistisch. Der notwendige Ausbau wird daher nur gelingen, wenn den Kommunen wieder die Finanzmittel zur Verfügung stehen, die sie für die Erfüllung ihrer originären Aufgaben gebrauchen. Dazu gehört selbstverständlich auch, dass sich die Träger der Einrichtungen und die Eltern angemessen an den Kosten beteiligen.

Der DStGB fordert:

- ▶ Keine neuen Rechtsansprüche im Kinder- und Jugendhilfegesetz (SGB VIII).
- ▶ Keine neuen Standards: je mehr Standards und Vorgaben, desto weniger Plätze können tatsächlich mit den vorhandenen finanziellen Mitteln geschaffen werden.
- ▶ Zur Schaffung neuer Betreuungsmöglichkeiten müssen die finanziellen Handlungsspielräume der Kommunen wieder dauerhaft verbessert werden.

Der DStGB erklärt die Bereitschaft, im Rahmen einer Selbstverpflichtung dafür Sorge zu tragen, dass die Städte und Gemeinden im Rahmen der finanziellen Möglichkeiten und unter Berücksichtigung des tatsächlichen Bedarfs vor Ort die Tagesbetreuung ausbauen.

### 3. Föderalismusreform muss Städte und Gemeinden stärken

Der Deutsche Städte- und Gemeindebund hält die Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung für dringend notwendig.

Die jetzt begonnene Föderalismusreform verfolgt die Ziele,

- ▶ die Handlungs- und Entscheidungsfähigkeit von Bund und Ländern zu verbessern,
- ▶ die politischen Verantwortlichkeiten deutlicher zuzuordnen sowie
- ▶ die Zweckmäßigkeit und Effizienz der Aufgabenerfüllung zu steigern.
- ▶ Dafür werden bislang zwei Kernthemen diskutiert:
- ▶ die Zuordnung von Gesetzgebungszuständigkeiten und Mitwirkungsrechten von Bund und Ländern in der Bundesgesetzgebung und
- ▶ die Finanzbeziehungen (insbesondere Gemeinschaftsaufgaben und Mischfinanzierungen) zwischen Bund und Ländern.

Die Reformthemen greifen jedoch zu kurz. Denn die derzeit schlimmste Finanzkrise der Kommunen seit Bestehen der Bundesrepublik ist auch eine Folge von Schwächen im bisherigen föderalen Gesetzgebungssystem: Politische Kompromisse im geheim tagenden Vermittlungsausschuss, soziale Leistungsgesetze, bei denen die Durchführungs- und Finanzierungslast (Kommunen) und die politische Steuerung (Bundes- und Landesgesetzgebung) auseinanderfallen (z. B. Grundsicherung, Kinderbetreuung), fehlende Folgeabschätzungen bei neuen Gesetzen, immer neue Standards und Aufgaben für die Kommunen.

Die kommunale Finanzkrise wiederum ist eine Krise des ganzen Staates. Die kommunalen Investitionen sind eingebrochen und fehlen der Wirtschaft, Dienstleistungen für die Bürger und die örtliche Wirtschaft müssen eingeschränkt oder aufgegeben werden, die lokale Demokratie hat keine Entscheidungsspielräume mehr.

Die Föderalismusreform wird nur erfolgreich sein, wenn sie auch zu einer Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung führt. Dafür muss den bisherigen zwei Kernthemen eine dritte Säule hinzugefügt werden: Die Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung.

Dafür sind aus Sicht des Deutschen Städte- und Gemeindebundes insbesondere folgende Schritte erforderlich:

### 3.1 Beschränkung des unmittelbaren Durchgriffs des Bundes auf die Kommunen

Die Möglichkeit des Bundes, die Kommunen unmittelbar zu Aufgabenträgern zu bestimmen (so wie z. B. im Bundessozialhilfegesetz, Kinder- und Jugendhilfegesetz und bei der Grundsicherung) ist auf die Fälle zu beschränken, in den dies für den wirksamen Vollzug des Bundesgesetzes zwingend notwendig ist. Dafür wird eine präzisierende Änderung von Artikel 84 Grundgesetz vorgeschlagen. Dies korrespondiert mit dem Wunsch der Länder, die eigene Organisationsgewalt durch eine Einschränkung der Eingriffsrechte des Bundes nach Artikel 84 ff. Grundgesetz zu stärken.

### 3.2 Konnexitätsprinzip nach dem Grundsatz „Wer bestellt, bezahlt“ einführen

Für die Ausnahmefälle, in denen der Bund die Kommunen unmittelbar zu Aufgabenträgern bestimmt, fordern die kommunalen Spitzenverbände seit langem eine Konnexitätsregelung im Grundgesetz, nach der der Bund die Kosten zu tragen hat. Dafür hat der Deutsche Juristentag im Jahre 1996 eine Änderung von Artikel 104 a Abs. 3 Grundgesetz vorgeschlagen. Artikel 104 a Abs. 3 Grundgesetz sollte dahingehend geändert werden, dass der Bund die Ausgaben für Leistungen dann zu tragen hat, wenn die Länder oder die vom Bund ausnahmsweise unmittelbar bestimmten Gemeinden Maßnahmen des Bundes ausführen, die Zahlungen, Sachleistungen oder die Herstellung und Unterhaltung öffentlicher Einrichtungen vorsehen.

### 3.3 Konsultationsmechanismus im Grundgesetz verankern

In der Verfassung muss ein Konsultationsmechanismus nach österreichischem Beispiel verankert werden. Danach müssen die kommunalen Spitzenverbände konsultiert werden, sobald Bund oder Länder neue Aufgaben gesetzlich fixieren, die die Gemeinden übernehmen und finanzieren sollen. Kommt keine Einigung zustande, muss diejenige Ebene die Kosten tragen, die das Gesetz veranlasst hat.

### 3.4 Kommunalen Anhörungsrechte im Grundgesetz verankern

Die Kommunen fordern eine Verankerung ihrer bislang nur in der Geschäftsordnung der Bundesregierung geregelten Anhörungsrechte im Gesetzgebungsverfahren im Grundgesetz. Dafür wird eine Änderung von Artikel 28 Abs. 2 Grundgesetz vorgeschlagen.

Aus Sicht des DStGB sollte außerdem ein Anhörungsrecht für die Kommunen im Bundesrat geschaffen werden, soweit es um Gesetzesanträge des Bundesrates selbst geht (Gelegenheit zur Stellungnahme im Plenum und in den Ausschüssen des Bundesrates). Dies war bereits eine Empfehlung der Enquete-Kommission „Verfassungsreform“ des Deutschen Bundestages von 1976.

### 3.5 Qualität der Gesetzgebung durch ein gezieltes Programm verbessern

- ▶ Eine umfassende Gesetzesfolgenabschätzung ist zum regelmäßigen Bestandteil des Gesetzgebungsverfahrens zu machen. Bei wichtigen Gesetzen ist zum 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 Richtlinienvorschlägen der Europäischen Kommission im Einzelnen ermitteln und darstellen, welcher Änderungsbedarf sich im Deutschen Bundesrecht aus dem Richtlinienvorschlag der Europäischen Kommission ergibt und welche Kosten daraus entstehen.
- ▶ Die Qualität der Kostenfolgenabschätzung von Gesetzen ist durch klare Vorgaben zu verbessern. Dafür kann mit Ländern und Kommunen ein Verfahren vereinbart werden.
- ▶ 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 erprobt und regelmäßig angewendet werden.
- ▶ Bei jedem Gesetzesvorhaben sollte zunächst geprüft werden, ob als Alternative eine freiwillige Selbstvereinbarung oder ein kooperatives Modell in Frage kommt. Dies kann ein wirksamer Beitrag zum Abbau von Bürokratie und Gesetzesflut sein.
- ▶ Jeder Gesetzentwurf muss im Vorblatt künftig eine eigene Rubrik „Auswirkungen auf die Kommunen“ enthalten.
- ▶ Auf „versteckte“ Gesetzesänderungen in Artikelgesetzen, die im Titel des Gesetzes nicht erkennbar sind, ist zu verzichten.



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)

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

