

05.10.95

Antrag
des Saarlandes

**Entschließung des Bundesrates zur Stärkung der kommunalen
Selbstverwaltung**

DER MINISTERPRÄSIDENT
DES SAARLANDES

Saarbrücken, den 4. Oktober 1995

An den
Präsidenten des Bundesrates
Dr. h.c. Johannes Rau

Sehr geehrter Herr Bundesratspräsident,

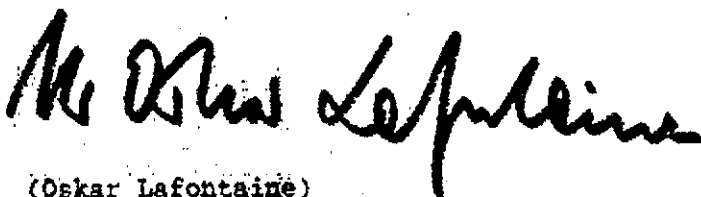
die Regierung des Saarlandes hat beschlossen, den in der Anlage beigefügten
Antrag für eine

Entschließung des Bundesrates zur Stärkung der
kommunalen Selbstverwaltung

dem Bundesrat zuzuleiten.

Ich wäre Ihnen dankbar, wenn Sie die Vorlage gemäß § 36 Abs. 2 der
Geschäftsordnung des Bundesrates auf die Tagesordnung des Bundesrates am
13. Oktober 1995 setzen und anschließend den Ausschüssen des Bundesrates
zur Beratung zuweisen würden.

Mit freundlichen Gren



(Oskar Lafontaine)

Entschließung des Bundesrates zur Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung

I.

Die kommunale Selbstverwaltung steht Mitte der 90er Jahre vor einer ihrer größten Herausforderungen:

Auf der einen Seite

- ändern sich die Aufgaben der Kommunen quantitativ und qualitativ; selbst die klassischen Eingriffs- und Ordnungsaufgaben behalten ihre Bedeutung bei oder wachsen noch an - etwa im Bereich des Umweltschutzes; bedingt durch die Änderung der Bevölkerungsstruktur und des Erwerbsverhaltens kommen neue Aufgaben hinzu;
- wandelt sich die Erwartungshaltung der Bürgerinnen und Bürger gegenüber der öffentlichen Leistungserbringung, insbesondere durch die Kommunalverwaltungen; die Bürgerinnen und Bürger erwarten eine moderne Verwaltung, die flexibel und schnell auf neue Herausforderungen reagiert und ihre Dienstleistungen effizient und kundenfreundlich anbietet;
- erwarten die im öffentlichen Dienst Beschäftigten Arbeitsbedingungen, unter denen sie sich am Arbeitsplatz stärker selbst verwirklichen können; dabei geht es auch darum, dem Trend einer sinkenden Attraktivität des öffentlichen Dienstes entgegenzuwirken und den Prozeß des schleichenden Imageverlustes umzukehren;
- wird eine effiziente und qualitätsbewusste öffentliche Verwaltung zunehmend als wichtiger Standortfaktor begriffen.

Auf der anderen Seite nimmt die Finanzkrise dramatische Züge an. Während die Städte und Gemeinden in den alten Bundesländern 1989 noch einen Finanzierungsüberschuß von 2,3 Mrd. DM erwirtschaften konnten, mußte hier bereits 1990 eine Finanzierungslücke von 3,8 Mrd. DM festgestellt werden, die bis 1994 kontinuierlich auf rd. 10 Mrd. DM anwuchs.

Gründe hierfür sind:

- die erheblich angestiegenen Sozialhilfebelastungen,
- Gesetzesänderungen auf Bundesebene und die damit verbundenen Aufgabenübertragungen auf die kommunalen Gebietskörperschaften,
- die Einnahmeverluste infolge der konjunkturellen Entwicklung der vergangenen Jahre,
- die Beteiligung der Städte und Gemeinden in den alten Bundesländern an den Kosten der Deutschen Einheit
- die geringe Steuerkraft der Städte und Gemeinden in den neuen Ländern.

Im übrigen sind die kommunalen Finanzen in den neuen Ländern bis heute geprägt durch eine außerordentlich starke Abhängigkeit von (rückläufigen) staatlichen Zuweisungen.

Insbesondere die Sozialhilfeleistungen haben sich zu einer erheblichen Belastung entwickelt. Während die Sozialhilfeleistungen von 1,86 Mrd. DM (1963) auf 3,35 Mrd. (1970) stiegen, lagen sie 1980 bereits bei 13,27 Mrd. DM, um dann bis 1985 um rd. 7,5 Mrd. DM auf 20,8 Mrd. DM und bis 1990 um rd. 11 Mrd. DM auf 31,8 Mrd. DM zu steigen. Die Tendenz einer sich immer mehr verstärkenden Ausgabenprogression hat sich von 1990 bis 1993 mit einer weiteren Erhöhung um rd. 17 Mrd. DM auf ein Gesamtvolumen

von 48,9 Mrd. DM fortgesetzt. Unter Hinzurechnung der Aufwendungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz hat sich diese Entwicklung nach vorläufigen Berechnungen des Statistischen Bundesamtes mit einer Steigerung des Gesamtaufwands im Jahre 1994 auf 55,1 Mrd. DM bestätigt. Eine Abschwächung dieser progressiven Steigerung des Gesamtaufwandes für die Sozialhilfe ist in den kommenden Jahren nicht zu erwarten.

II.

Über die massiven Verlagerungen von Belastungen in den Bereich der Sozialhilfe hinaus hat der Bundesgesetzgeber durch gesetzliche Änderung einerseits die Einnahmen der Gemeinden vermindert und andererseits den Gemeinden neue Aufgaben übertragen bzw. zu deren Lasten Einsparungen vorgenommen, ohne für einen angemessenen finanziellen Ausgleich zu sorgen. Zu nennen sind in diesem Zusammenhang insbesondere das Steuerreformgesetz 1990, die Änderung der Städtebauförderung, das Steueränderungsgesetz 1991, das Betreuungsgesetz, der Wegfall der Strukturhilfemittel in den alten Ländern, der Rechtsanspruch auf einen Kindergartenplatz, das Standortsicherungsgesetz, das Kinder- und Jugendhilfegesetz, die Änderung von Sozialleistungsgesetzen, insbesondere durch das FKPG und das Erste und Zweite SKWPG, die Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs. So ist etwa der prozentuale Anteil des Steueraufkommens der Gemeinden am Gesamtsteueraufkommen von 14,1 % im Jahr 1988 auf 11,6 % im Jahr 1995 zurückgegangen. Die Kommunen der alten Länder sind an den Landesleistungen zur deutschen Einheit 1995 allein mit rd. 9,3 Mrd. DM beteiligt.

Weitere geplante Maßnahmen des Bundes, die zu finanziellen Belastungen der Kommunen führen würden, sind: Die Fortsetzung der Unternehmensteuerreform und der von der Bundesregierung vorgelegte Gesetzentwurf zur Reform der Sozialhilfe, gegen den erhebliche Bedenken bestehen, da er nicht zur Entlastung von Ländern und Gemeinden führen würde, sondern mit ihm im Gegenteil zusätzliche kostenwirksame Aufgaben übertragen werden sollen. Der von

der Bundesregierung angekündigte Eingriff in die Arbeitslosenhilfe mit Leistungskürzungen für 1996 in Höhe von ca. 3,4 Mrd. DM und in den Folgejahren in Höhe von jeweils ca. 3,8 Mrd. DM würde zu einem weiteren Anstieg der Sozialhilfe führen. Damit werden die kommunalen Sozialhaushalte belastet und die im Finanzplanungsrat zwischen Bund, Ländern und Gemeinden vereinbarten gemeinsamen Anstrengungen zur konsequenten Begrenzung der Staatsausgaben in Frage gestellt.

Vor dem Hintergrund dieser Finanzkrise laufen die Kommunen Gefahr, den an sie gestellten Ansprüchen nicht mehr gerecht werden zu können.

III.

Die Krise der kommunalen Finanzen kann nur von Bund, Ländern und Kommunen gemeinsam bewältigt werden.

- a) Die weitaus stärkste Belastung der Kommunen ergibt sich aus den dramatisch angestiegenen Sozialhilfekosten. Die Sozialhilfe hat längst ihre Aufgabe als unterstes Netz der sozialen Sicherungssysteme bei individuellen Notlagen verloren: Entgegen ihrer ursprünglichen Funktion als individualisierende und vorübergehende Hilfe ist sie für viele Menschen zur dauerhaften Grundsicherung geworden. Die vorrangigen Sozialleistungen müssen ausgebaut und ergänzt werden, so daß die Sozialhilfe ihrer ursprünglichen Funktion, nachrangige Einzelfallhilfe zu sein, wieder gerecht werden kann. Solange der Bund, vor allem durch verfehlte Arbeitsmarktpolitik, diese Nachrangfunktion aushöhlt, muß er einen Teil der Sozialhilfelasten, die dadurch sachfremd und in untragbarer Form steigen, übernehmen. Weiterhin muß der Bund einen Teil der Kosten der Zuwanderung übernehmen, da deren Ursachen außerhalb des Verantwortungsbereichs der Kommunen liegen. Der Bundesrat fordert die Bundesregierung auf, einen entsprechenden Gesetzentwurf vorzulegen.

- b) Der Bundesrat lehnt die von der Bundesregierung vorgesehenen Änderungen bei der Arbeitslosenhilfe ab, weil dies kein eigenständiger Konsolidierungsbeitrag ist, sondern Lasten lediglich auf die von den Kommunen zu tragende Sozialhilfe verschoben werden. Der Bundesrat bekräftigt daher seine Beschlüsse vom 20. Januar 1995 (Bundesratsdrucksache 1050/94 - Beschluß -, Ziffer 1 e) und vom 22. September 1995 (Bundesratsdrucksache 452/95 - Beschluß -, Ziffer 1).

- c) Die Finanzkraft der Städte und Gemeinden muß gestärkt werden. Notwendig ist eine Gemeindefinanzreform. Dazu gehört auch, daß das Verhältnis von Aufgaben und Finanzausstattung wieder in Übereinstimmung gebracht wird. Der Bund darf nicht versuchen, immer mehr Lasten auf Städte und Gemeinden zu verlagern.

Eine Gewerbesteuerreform kann nur im Einvernehmen mit den Städten und Gemeinden durchgeführt werden. Dabei darf die finanzielle Substanz der kommunalen Selbstverwaltung nicht gefährdet werden. Die Daseinsvorsorge für Bürger und Wirtschaft muß dauerhaft gesichert werden. Das Interesse der Gemeinden an der Ansiedlung von Betrieben muß erhalten bleiben.

- d) Zur Stärkung der kommunalen Handlungsspielräume ist ein - gegenüber den Zweckzuweisungen - hoher Anteil allgemeiner Zuweisungen anzustreben. Dies dient zugleich der Verwaltungsvereinfachung und minimiert damit einhergehende Kosten.

- e) Bund und Länder sind aufgefordert, vorhandene Ausstattungsstandards zu reduzieren und auf die Einführung neuer Standards zu verzichten, soweit sie nicht unabdingbar erforderlich sind.

- f) Die Kommunen müssen ihre Sparbemühungen konsequent fortsetzen, insbesondere im konsumtiven Bereich. Freiwillige Leistungen müssen kritisch überprüft und ggf. eingeschränkt, Personalkosten weiter reduziert werden.
- g) Daneben müssen sich die Kommunalverwaltungen umfassend modernisieren. Die öffentliche Verwaltung muß sich der gesellschaftlichen Entwicklung anpassen und sich durch Bürgernähe, Qualität, Kostenbewußtsein, Effizienz und Evolutionsfähigkeit auszeichnen.

03.11.95

Beschluß
des Bundesrates

Entschließung des Bundesrates zur Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung

Der Bundesrat hat in seiner 690. Sitzung am 3. November 1995 beschlossen, die beigefügte Entschließung zu fassen.

Anlage

Entschließung des Bundesrates zur Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung

I.

Die kommunale Selbstverwaltung steht Mitte der 90er Jahre vor einer ihrer größten Herausforderungen:

Auf der einen Seite

- ndern sich die Aufgaben der Kommunen quantitativ und qualitativ; selbst die klassischen Eingriffs- und Ordnungsaufgaben behalten ihre Bedeutung bei oder wachsen noch an - etwa im Bereich des Umweltschutzes; bedingt durch die Änderung der Bevölkerungsstruktur und des Erwerbsverhaltens kommen neue Aufgaben hinzu;
- wandelt sich die Erwartungshaltung der Bürgerinnen und Bürger gegenüber der öffentlichen Leistungserbringung, insbesondere durch die Kommunalverwaltungen; die Bürgerinnen und Bürger erwarten eine moderne Verwaltung, die flexibel und schnell auf neue Herausforderungen reagiert und ihre Dienstleistungen effizient und kundenfreundlich anbietet;
- erwarten die im öffentlichen Dienst Beschäftigten Arbeitsbedingungen, unter denen sie sich am Arbeitsplatz stärker selbst verwirklichen können; dabei geht es auch darum, dem Trend einer sinkenden Attraktivität des öffentlichen Dienstes entgegenzuwirken und den Prozeß des schleichenden Imageverlustes umzukehren;

- wird eine effiziente und qualitätsbewußte öffentliche Verwaltung zunehmend als wichtiger Standortfaktor begriffen.

Auf der anderen Seite nimmt die Finanzkrise dramatische Züge an. Während die Städte und Gemeinden in den alten Ländern 1989 noch einen Finanzierungsüberschuß von 2,3 Mrd. DM erwirtschaften konnten, mußte hier bereits 1990 eine Finanzierungslücke von 3,8 Mrd. DM festgestellt werden, die bis 1994 kontinuierlich auf rd. 10 Mrd. DM anwuchs.

Gründe hierfür sind:

- die erheblich angestiegenen Sozialhilfebelastungen,
- Gesetzesänderungen auf Bundesebene und die damit verbundenen Aufgabenübertragungen auf die kommunalen Gebietskörperschaften,
- die Einnahmeverluste infolge der konjunkturellen Entwicklung der vergangenen Jahre,
- die Beteiligung der Städte und Gemeinden in den alten Ländern an den Kosten der Deutschen Einheit,
- die geringe Steuerkraft der Städte und Gemeinden in den neuen Ländern.

Im übrigen sind die kommunalen Finanzen in den neuen Ländern bis heute geprägt durch eine außerordentlich starke Abhängigkeit von (rückläufigen) staatlichen Zuweisungen.

Insbesondere die Sozialhilfeleistungen haben sich zu einer erheblichen Belastung entwickelt. Während die Sozialhilfeleistungen von 1,86 Mrd. DM (1963) auf 3,35 Mrd. DM (1970) stiegen, lagen sie 1980 bereits bei 13,27 Mrd. DM, um dann bis 1985 um rd. 7,5 Mrd. DM auf 20,8 Mrd. DM und bis 1990 um rd. 11 Mrd. DM auf 31,8 Mrd. DM zu steigen. Die Tendenz einer sich immer mehr verstärkenden Ausgabenprogression hat sich von 1990 bis 1993 mit einer weiteren Erhöhung um rd. 17 Mrd. DM auf ein Gesamtvolumen von 48,9 Mrd. DM fortgesetzt. Unter Hinzurechnung der Aufwendungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz hat sich diese Entwicklung nach vorläufigen Berechnungen des Statistischen Bundesamtes mit einer Steigerung des Gesamtaufwands im Jahre 1994 auf 55,1 Mrd. DM bestätigt. Eine Abschwächung dieser progressiven Steigerung des Gesamtaufwandes für die Sozialhilfe ist in den kommenden Jahren nicht zu erwarten.

II.

Über die massiven Verlagerungen von Belastungen in den Bereich der Sozialhilfe hinaus hat der Bundesgesetzgeber durch gesetzliche Änderung einerseits die Einnahmen der Gemeinden vermindert und andererseits den Gemeinden neue Aufgaben übertragen bzw. zu deren Lasten Einsparungen vorgenommen, ohne für einen angemessenen finanziellen Ausgleich zu sorgen. Zu nennen sind in diesem Zusammenhang insbesondere das Steuerreformgesetz 1990, die Änderung der Städtebauförderung, das Steueränderungsgesetz 1991, das Betreuungsgesetz, der Wegfall der Strukturhilfemittel in den alten Ländern, der Rechtsanspruch auf einen Kindergartenplatz, das Standortsicherungsgesetz, das Kinder- und Jugendhilfegesetz, die Änderung von Sozialleistungsgesetzen, insbesondere durch das FKPG und das Erste und Zweite SKWPG, die Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs. So ist etwa der prozentuale Anteil des Steueraufkommens der Gemeinden am Gesamtsteueraufkommen von 14,1 % im Jahr 1988 auf 11,6 % im Jahr 1995 zurückgegangen. Die Kommunen der alten Länder sind an den Landesleistungen zur deutschen Einheit 1995 allein mit rd. 9,3 Mrd. DM beteiligt.

Weitere geplante Maßnahmen des Bundes, die zu finanziellen Belastungen der Kommunen führen würden, sind die Fortsetzung der Unternehmensteuerreform und der von der Bundesregierung vorgelegte Gesetzentwurf zur Reform der Sozialhilfe, gegen den erhebliche Bedenken bestehen, da er nicht zur Entlastung von Ländern und Gemeinden führen würde, sondern mit ihm im Gegenteil zusätzliche kostenwirksame Aufgaben übertragen werden sollen. Der von der Bundesregierung angekündigte Eingriff in die Arbeitslosenhilfe mit Leistungskürzungen für 1996 in Höhe von ca. 3,4 Mrd. DM und in den Folgejahren in Höhe von jeweils ca. 3,8 Mrd. DM würde zu einem weiteren Anstieg der Sozialhilfe führen. Damit werden die kommunalen Sozialhaushalte belastet und die im Finanzplanungsrat zwischen Bund, Ländern und Gemeinden vereinbarten gemeinsamen Anstrengungen zur konsequenten Begrenzung der Staatsausgaben in Frage gestellt.

Vor dem Hintergrund dieser Finanzkrise laufen die Kommunen Gefahr, den an sie gestellten Ansprüchen nicht mehr gerecht werden zu können.

III.

Die Krise der kommunalen Finanzen kann nur von Bund, Ländern und Kommunen gemeinsam bewältigt werden.

- a) Die weitaus stärkste Belastung der Kommunen ergibt sich aus den dramatisch angestiegenen Sozialhilfekosten. Die Sozialhilfe hat längst ihre Aufgabe als unterstes Netz der sozialen Sicherungssysteme bei individuellen Notlagen verloren: Entgegen ihrer ursprünglichen Funktion als individualisierende und vorübergehende Hilfe ist sie für viele Menschen zur dauerhaften Grundsicherung geworden. Die vorrangigen Sozialleistungen müssen ausgebaut und ergänzt werden, so daß die Sozialhilfe ihrer ursprünglichen Funktion, nachrangige Einzelfallhilfe zu sein, wieder gerecht werden kann.

Notwendig ist eine dauerhafte Entlastung der Sozialhilfe durch wirksame Reformen in den vorrangigen Systemen der sozialen Sicherung. Neben der Umsetzung der zweiten Stufe der Pflegeversicherung gehört dazu vor allem die Einbeziehung arbeitsloser Sozialhilfeempfänger in die aktive Arbeitsmarktpolitik, die Schaffung eines vorrangigen Leistungsgesetzes für Behinderte, eine Erhöhung des Wohngeldes und die deutliche Entlastung der Länder und Kommunen bei den Kosten für Bürgerkriegsflüchtlinge und Asylbewerber. Ein erster Schritt ist die vom Bundesrat geforderte Kostentragung des Bundes bei der Eingliederungshilfe nach dem Bundessozialhilfegesetz sowie die Aufteilung der Aufwendungen für Bürgerkriegsflüchtlinge und Asylbewerber je zur Hälfte auf Bund und Länder (siehe Stellungnahme des Bundesrates vom 22. September 1995 - BR-Drucksache 452/95 (Beschluß) Ziffer 1-).

- b) Der Bundesrat lehnt die von der Bundesregierung vorgesehenen Änderungen bei der Arbeitslosenhilfe ab, weil dies kein eigenständiger Konsolidierungsbeitrag ist, sondern Lasten lediglich auf die von den Kommunen zu tragende Sozialhilfe verschoben werden. Der Bundesrat bekräftigt daher seine Stellungnahmen vom 20. Januar 1995 - BR-Drs. 1050/94 (Beschluß), Ziffer 1 e - und vom 22. September 1995 - BR-Drs. 452/95 (Beschluß), Ziffer 1 -.
- c) Die Finanzkraft der Städte und Gemeinden muß gestärkt werden. Notwendig ist eine Gemeindefinanzreform. Dazu gehört auch, daß das Verhältnis von Aufgaben und Finanzausstattung wieder in Übereinstimmung gebracht wird. Der Bund darf nicht versuchen, immer mehr Lasten auf Städte und Gemeinden zu verlagern.

Eine Gewerbesteuerreform kann nur im Einvernehmen mit den Städten und Gemeinden durchgeführt werden. Dabei darf die finanzielle Substanz der kommunalen Selbstverwaltung nicht gefährdet werden. Die Daseinsvorsorge für Bürger und Wirtschaft muß dauerhaft gesichert werden. Das Interesse der Gemeinden an der Ansiedlung von Betrieben muß erhalten bleiben.

- d) Zur Stärkung der kommunalen Handlungsspielräume ist ein - gegenüber den Zweckzuweisungen - hoher Anteil allgemeiner Zuweisungen anzustreben. Dies dient zugleich der Verwaltungsvereinfachung und minimiert damit einhergehende Kosten.
- e) Bund und Länder sind aufgefordert, vorhandene Ausstattungsstandards zu reduzieren und auf die Einführung neuer Standards zu verzichten, soweit sie nicht unabdingbar erforderlich sind.
- f) Die Kommunen müssen ihre Sparbemühungen konsequent fortsetzen, insbesondere im konsumtiven Bereich. Freiwillige Leistungen müssen kritisch überprüft und ggf. eingeschränkt, Personalkosten weiter reduziert werden.
- g) Daneben müssen sich die Kommunalverwaltungen umfassend modernisieren. Die öffentliche Verwaltung muß sich der gesellschaftlichen Entwicklung anpassen und sich durch Bürgernähe, Qualität, Kostenbewußtsein, Effizienz und Evolutionsfähigkeit auszeichnen.