

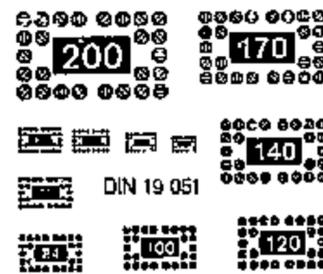
Sozialdemokratische Gemeinschaft
für Kommunalpolitik in der Bundes-
republik Deutschland e.V. **BUNDES-**



SGK

Die 80er Jahre — Herausforderung für die Kommunalpolitik

Leitlinien für Sozialdemokraten



SPD



C85-798

Vorwort

Diese kommunalpolitischen Leitlinien sind das Ergebnis einer mehr als einjährigen Diskussion innerhalb der Kommunalpolitischen Gemeinschaft der Sozialdemokraten. Unter dem Eindruck der sich anbahnenden wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklung, die auch Städte, Gemeinden und Kreise berührt, haben wir versucht, zeitgemäße und vorausschauende Antworten zu geben. Dieses Papier steckt also einen Handlungsrahmen unter neuen Bedingungen ab, ohne daß deswegen das „Kommunalpolitische Grundsatzprogramm“ der SPD davon in seiner grundsätzlichen Gültigkeit berührt wäre.

Nachdem in den Landes-SGK's über diesen politischen Leitfaden intensiv diskutiert wurde und im Februar 1983 die Bundesdelegiertenversammlung der SGK ihn mit Änderungen grundsätzlich beschlossen hatte, wird jetzt die überarbeitete Endfassung durch den Vorstand der Bundes-SGK vorgelegt. Sie ist das Ergebnis einer abschließenden Beratung im Rahmen einer „Kleinen Delegiertenkonferenz“ der Bundes-SGK am 7. Oktober 1983 in Kassel.

Besonders muß den Autoren dieses Papiers gedankt werden, die auch die Überarbeitung übernommen hatten. Es sind:

Hans Eichler	Oberbürgermeister, Kassel, Stellv. Vorsitzender der Bundes-SGK
Peter Klem	Geschäftsführendes Vorstandsmitglied der Bundes-SGK
Dr. Gerhard Lang	Bürgermeister, Stuttgart, Mitglied des Vorstandes der Bundes-SGK, Vorsitzender der SGK Baden-Württemberg
Peter Neuber	Oberbürgermeister, Neunkirchen, Mitglied des Vorstandes der Bundes-SGK, Stellv. Vorsitzender der SGK Saarland
Horst Niggemeier	Bürgermeister, Datteln, Vorsitzender der SPD-Kreisfraktion Recklinghausen, Chefredakteur „einheit“
Ulrich Pfeiffer	Ministerialdirektor BMBau a. D., Bonn
Dr. Bodo Richter	Oberstadtdirektor, Wuppertal, Mitglied des Vorstandes der SGK Nordrhein-Westfalen
Dr. Dieter Sauberzweig	MdA, Leiter des Deutschen Instituts für Urbanistik, Berlin
Prof. Dr. Friedrich Schäfer	Präsident des Deutschen Städte- und Gemeindebundes a. D.

Ich hoffe, daß mit diesem Papier in der Partei und insbesondere natürlich in der sozialdemokratischen Kommunalpolitik vielfältige und hoffentlich auch gewinnbringende Diskussionen angeregt werden.

Günter Samtlebe
Vorsitzender der Bundes-SGK

Im Oktober 1983

INHALTSVERZEICHNIS:

	Seite
I. Wirtschaftliche und ökologische Ausgangspunkte	7
II. Der wirtschaftliche und finanzielle Rahmen für die Kommunen in den 80er Jahren Die Mitverantwortung der Städte und Gemeinden für Wachstum und Vollbeschäftigung	9
III. Folgen der Arbeitslosigkeit für die Kommunalpolitik Das Übel Arbeitslosigkeit 11 Die Folgen der Arbeitslosigkeit für den einzelnen 11 Hilfsmöglichkeiten der Kommunen zur Lösung der Arbeitslosigkeit deutscher und ausländischer Jugendlicher 12 Die Folgen der Arbeitslosigkeit für die Kommunen 13	
IV. Kommunale Sozialpolitik unter erschwerten Bedingungen 1. Sicherung des sozialen Netzes trotz wirtschaftlicher Erschwernisse 15 2. Kommunale Leistungen 15 2.1. Leistungen nach dem Bundessozialhilfegesetz 16 2.2. „Freiwillige“ Leistungen 16 2.3. Förderung solidarischer Selbsthilfe 17 3. Bürgernahe Sozialverwaltung 17 4. Allerhilfe 18 5. Hilfen für Behinderte 18	
V. Künftige Aufgaben kommunaler Gesellschaftspolitik 1. Kommunalverwaltung – Dienst am Bürger 19 2. Kommunalpolitik und Selbstorganisation der Bürger 20 3. Kommunale Unterstützung der Vereinsarbeit 20 4. Entwicklungsplanung für die Stadt und die Stadtteile 20 5. Entwicklung im ländlichen Raum 21 6. Dezentrale Kommunalpolitik in Bezirksvertretungen und Ortsbeiräten 21 7. Politische Vorfelddarbeit im Wohnbereich 22 8. Politische Kultur in der kommunalen Demokratie 22 9. Neue Kommunikationstechnologien 23 10. Kommunale Kulturpolitik 24 11. Jugend und Kommunalpolitik 25 12. Zusammenleben mit den Ausländern 26 13. Stadt- und Dorfgestaltung 27 14. Heimatbewußtsein und Kommunalpolitik 27	
VI. Kommunale Finanzforderungen Strategien zur Erhaltung und Verbesserung der kommunalen Finanzen 29 Die von den Kommunen selbst zu ergreifenden Möglichkeiten der Einnahmeverbesserung 29 Kommunale Einnahmeverbesserungen, die nur im Rahmen einer neuen Gemeindefinanz- relom zu erreichen sein werden 29	
VII. Kommunales Wirtschaften und Investieren in der Wachstumsabschwächung 1. Die Dringlichkeit der Aufgabe 32 2. Die Rolle der Kommunen als Arbeitgeber 32 3. Kommunale Wirtschaftsförderung 33 4. Veränderung von Investitionsprioritäten 35 5. Kommunale Wohnungspolitik 35 6. Stadtentwicklungsmaßnahmen 36 7. Verkehrsinvestitionen 37	
VIII. Ökologische Herausforderungen verändern die Kommunalpolitik 1. Wirtschaft und Umwelt in der Kommunalpolitik 39 2. Umweltschutz als Prinzip kommunaler Entwicklungsplanung 40 3. Umweltschutz als Organisationsproblem der Kommunalpolitik 41 4. Umweltpolitische Arbeitsfelder der Kommunalpolitik 42	
IX. Die SPD und Ihre Wähler in den Kommunen	43

I. Wirtschaftliche und ökologische Ausgangspunkte

Die deutschen Städte, Gemeinden und Landkreise haben mit dem Wiederaufbau nach 1945 eine historische Leistung vollbracht. Zunächst ging es darum, die Existenz zu sichern, das Dach über dem Kopf war in dieser Zeit wichtiger als hohe Städtebaukunst. Zugleich waren auf der Grundlage von Freiheit und Gerechtigkeit ein gesellschaftliches Bewußtsein und die Bereitschaft zur Mitverantwortung zu entwickeln. Aufbau und Standort der Gemeinden sind im Godesberger Programm der SPD von 1959 definiert worden:

„Die Gliederung der öffentlichen Gewalt in Bund, Ländern und Gemeinden soll die Macht verteilen, die Freiheit stärken und dem Bürger durch Mitbestimmung und Mitverantwortung vielfachen Zugang zu den Institutionen der Demokratie geben. Freie Gemeinden sind unerlässlich für eine lebendige Demokratie. Deshalb bekennt sich die Sozialdemokratische Partei Deutschlands zu den Grundsätzen der Gemeindefreiheit einschließlich der bürgerlichen Selbstverwaltung, die weiter auszubauen und auch finanziell zu sichern sind.“

Gestützt auf dieses Selbstverständnis als politisches Fundament konzentrierten sich die Kommunalpolitiker in der langen Wachstumsphase darauf, daß eine umfassende öffentliche und private Infrastruktur und die Voraussetzungen für leistungsfähige soziale Dienste geschaffen wurden.

Heute hält die Versorgung der Bevölkerung in zentralen Bereichen auch hohen Anforderungen stand. Die kommunale Infrastruktur stellt ein Fundament unseres wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Lebens dar. Das breite Angebot hat dazu beigetragen, soziale Ungerechtigkeiten abzubauen und eine relativ gleichmäßige und vor allem in den siebziger Jahren steigende Lebensqualität zu erreichen.

Wenige Hinweise können das verdeutlichen:

- Von 1968 bis 1979 stieg die Zahl der Kinderkrippen, Kindertage und Kindergärten um weit über 50 Prozent. Inzwischen gibt es bereits etwa 28 000 derartige Einrichtungen.
- Der Wohnungsbestand hat von 1950 bis 1980 um 10 Millionen Wohnungen zugenommen. Die durchschnittliche Wohnfläche eines Vier-Personen-Arbeitnehmer-Haushaltes mit mittlerem Einkommen ist von 69,4 qm in 1971 auf 84,5 qm in 1981 gestiegen, Al- und Neubauten zusammengerechnet.
- In den 20 Jahren seit 1960 wurden 100.000 km Straße und 4 900 km Autobahn neu gebaut.
- Für den Ausbau der kommunalen Energieversorgung wurden in den Jahren 1971 bis 1979 mehr als 35 Milliarden DM investiert. Dadurch wurden die Voraussetzungen dafür geschaffen, daß die Bürger seit der ersten Ölpreiskrise 1973 stärker auf leistungsgebundene Energie ausweichen konnten: Strom, Gas und Fernwärme.
- Die Bleibelastung der Luft in den Zentren der Großstädte ist gegenüber 1970 um mehr als 65 % zurückgegangen. Staub- und Rußmissionen sind in den letzten zehn Jahren um mehr als 50 % gesunken.
- In etwa 100 Städten wurden Fernwärmeversorgungen mit insgesamt rund 7.000 km langen Leitungsnetzen ausgebaut. Durch Einsatz der Technik der Kraft-Wärme-Kopplung und der Abwärmennutzung werden so jährlich rund 6.000.000 t SKE Primärenergieträger eingespart. Hervorzuheben ist hierbei insbesondere die Reduzierung des Schadstoffgehaltes der Luft, der durch den Betrieb von Fernwärmeversorgungen im Vergleich zum Betrieb von Gebäudeeinzelheizungen etwa um neun Zehntel niedriger liegt.
- 65 % der Abwässer werden in öffentlichen Kläranlagen vollbiologisch gereinigt (1969 nur 35 %), 25 % des Hausmülls werden inzwischen der Energiegewinnung zugeführt.

Die enorme Steigerung der Produktion und des privaten sowie öffentlichen Konsums haben auch zu Fehlentwicklungen geführt. Lärm- und Abgasbelastungen durch den Autoverkehr haben erheblich zugenommen. Städte sind vielfach ungeordnet in die Fläche gewachsen; die Landschaft ist zersiedelt worden. Auf Erholungsbedürfnisse und die Umwelt wurde dabei zu wenig Rücksicht genommen. Die aus der Energieversorgung, der industriellen Produktion, der Landwirtschaft und dem Autoverkehr stammenden Umweltbelastungen sind zu hoch. Das Wachstum des privaten und öffentlichen Güterverbrauchs hatte oft Vorrang vor immateriellen Werten. Solidarität und Zusammengehörigkeitsgefühl sind im Wohlstand eher abgebaut worden. Viele Menschen fühlen sich heute größeren Belastungen unterworfen als noch vor einigen Jahren.

Die Städte haben sich gegenüber solchen Fehlentwicklungen um Korrekturen bemüht. Die Forderung nach einer menschlichen Stadt hat konkrete Maßnahmen zur Folge gehabt, die stärker den Bedürfnissen der Menschen als den Anforderungen von Wirtschaft und Technik dienen. Diese Gegensteuerung und dieses Umdenken waren jedoch nicht ausreichend. Die Frage, wie der Weg zu einer humaneren und ökologisch vernünftigeren Wirtschaftsordnung und Technik gelunden werden kann, ist daher zu einem zentralen Thema geworden. In dem Diskussionspapier der Kommission Grundwerte beim SPD-Parteivorstand „Die Arbeiterbewegung und der Wandel gesellschaftlichen Bewußtseins und Verhaltens“ vom Februar 1982 (Grundwertepapier) heißt es dazu:

In den zurückliegenden Jahrzehnten ist in Städten und Gemeinden viel erreicht worden

Viele Menschen fühlen sich größeren Belastungen unterworfen als noch vor einigen Jahren

„Auch wir müssen uns heute fragen, ob eine Fortsetzung des Weges der Industriegesellschaft ohne entscheidende Korrekturen noch zu den humanen Zielen führen kann, um deren willen wir ihn eingeschlagen haben. In einigen Bereichen wird schon heute deutlich, daß wir humanen Fortschritt in Zukunft nur dann erzielen können, wenn die Richtung der technisch-ökonomischen Entwicklung geändert wird. Freilich wäre es ein verhängnisvoller Irrtum, den Weg der Industriegesellschaft insgesamt als einen Fehler der neuzeitlichen Entwicklung zu beklagen und einen romantischen Rückfall in die angebliche Idylle vorindustrieller Zeiten zu propagieren.“

Diese Rückbesinnung fällt mit der Erkenntnis der Grenzen des wirtschaftlichen Wachstums und einer drastischen Einengung der finanziellen Möglichkeiten zusammen. Das hat für die Kommunalpolitik der kommenden Jahre erhebliche Konsequenzen.

Drastische Einengung der kommunalen Finanzen

Infrastruktur und Gebäudebestand für bewährte bisherige kommunale Leistungen sind im Grundsatz vorhanden. Zwar müssen noch bestehende Infrastrukturlücken geschlossen werden, doch ist eine Fortsetzung der Infrastruktur- und Investitionspolitik im bisherigen Umfang und mit den bisherigen Schwerpunkten weder erforderlich noch finanziell möglich.

In dieser Situation muß die Kommunalpolitik neue Prioritäten setzen. Dabei gilt es zu erkennen, daß die weltweiten Probleme heute alle Regionen betreffen, daß die „große Politik“ mehr denn je auch die Kommunalpolitik beeinflusst und daß die alle Menschen bewegenden Grundfragen des Lebens – Frieden, Umwelt und Humanität – nur durch das Zusammenwirken aller politischen Ebenen gelöst werden können.

Die Kommunalpolitik wird ihren Aufgaben nur gerecht werden, wenn für die kommunale Selbstverwaltung ein ausreichender Spielraum bleibt. Städte und Gemeinden müssen ihre Politik dabei vor allem unter folgende Ziele stellen:

Neu bestimmte Ziele in der Kommunalpolitik

- Die schwächeren Gruppen dürfen in der Phase nur geringen Wachstums nicht gegenüber anderen zurückfallen.
- Energie sparen – auch durch den Ausbau einer rationellen umweltfreundlichen Wärmever-sorgung –, Ver- und Entsorgung, Ausbau des öffentlichen Personennverkehrs – das sind Schwerpunkte der künftigen kommunalen Investitionspolitik, die auch zur Schaffung von Arbeitsplätzen beitragen soll.
- Das System der Daseinsvorsorge und die kommunale Infrastruktur müssen funktions-tüchtig bleiben.
- Bürgerbeteiligung, Selbsthilfe und Selbstorganisation müssen ein größeres Gewicht erhalten.
- Auf die knapper gewordenen öffentlichen Mittel müssen die Kommunen mit vermehrten Sparanstrengungen und dem Bemühen reagieren, noch mehr Effizienz bei den Angebo-ten öffentlicher Dienste und Güter zu erreichen.

Eine Konzentration auf diese Ziele erfordert mehr Mitwirkung der Bürger. Neue Prioritäten bedingen Änderungen und Anpassungen. Die Mitwirkung und Zustimmung der Bürger wird nur erreichbar sein, wenn die Ziele der Politik verständlicher werden, wenn die Bürger ihre eigenen Sorgen und Hoffnungen darin wiederentdecken, wenn der Zusammenhang zwischen Politik und Alltagswelt nachvollziehbarer und erlebbarer wird.

Die SGK ist der Auffassung, daß die nachfolgend beschriebenen Schwerpunkte die Kommunalpolitik der kommenden Jahre bestimmen werden.

II. Der wirtschaftliche und finanzielle Rahmen für die Kommunen in den 80er Jahren

Die wirtschaftliche Situation und die kommunalen Haushalte zu Beginn der 80er Jahre sind durch folgende Merkmale gekennzeichnet.

- Zu Beginn der 80er Jahre besteht ein hoher Sockel an Arbeitslosigkeit. Die weltweiten wirtschaftlichen Daten lassen befürchten, daß die Zahl der Arbeitslosen trotz erheblicher Anstrengungen in den nächsten Jahren weiter wächst. Zugleich nimmt die Zahl der Erwerbsfähigen in der Bundesrepublik über mehrere Jahre weiter zu, voraussichtlich um 3 Millionen bis 1990. Es ist nicht gelungen, den durch Rationalisierungen verursachten Abbau an Arbeitsplätzen durch höheres Wirtschaftswachstum an anderer Stelle zu kompensieren. Es fehlt an Expansionsmöglichkeiten auf neuen Märkten. Der Wettbewerb auf den Weltmärkten hat sich verschärft. Die Erweiterungsinvestitionen sind gemessen an der steigenden Zahl der Erwerbspersonen zu schwach. Eine positive Entwicklung wird darüber hinaus behindert durch Kapitalmangel, Energiepreissteigerungen, hohe Realzinssätze und ein allgemeines Gefühl der Unsicherheit. Dabei hat sich die Steuerlastquote nicht erhöht, gestiegen sind die Abgabquoten für die Renten-, Arbeitslosen- und Krankenversicherung.
- Der finanzielle Spielraum für eigenständiges politisches Handeln in den Kommunen geht verloren, weil die kommunalen Ausgaben durchweg durch gesetzliche Aufgabenzuweisungen, durch eigene, langfristige wirkende rechtliche Verpflichtungen und durch einen angesichts der unentbehrlichen Dienstleistungen für die Bürger nur begrenzt rückführbaren Personalbestand gebunden sind. Die sich abzeichnenden Defizite in den Verwaltungshaushalten gefährden die letzten Handlungsspielräume kommunaler Selbstverwaltung. Dies sind vor allem die „freiwilligen“ Leistungen, auf die Vereine und Verbände gerade in schwierigen Zeiten besonders angewiesen sind. Kommunale Selbstverwaltung wird verstärkt zur unteren Vollzugsstelle staatlich vorgegebener Programme.
- Während wegen der Wachstumsabschwächung und der zunehmenden Arbeitslosigkeit die Belastungen für Sozialausgaben in den kommunalen Haushalten, teilweise kräftig, zunehmen, werden den Kommunen zugleich Sonderopfer zum Ausgleich der Länderhaushalte über Kürzungen im Finanzausgleich auferlegt. Zudem hält das Wachstum bei den Hauptsäulen kommunaler Finanzen (Gewerbesteuer, Einkommenssteueranteil, staatliche Zuweisungen), gemessen am bisherigen Aufgabenbestand, bei weitem nicht Schritt, sondern schrumpft je nach Wirtschaftslage der Gemeinde. Das wird die Probleme der Kommunalpolitik über Jahre hinweg weiter verschärfen.

Wirtschafts-rückgang und Arbeitslosigkeit

Kommunaler Handlungsspielraum gefährdet

Steuer- und Einnahmerückgänge

Die Mitverantwortung der Städte und Gemeinden für Wachstum und Vollbeschäftigung

Trotz des geringen Handlungsspielraumes der Kommunen, der oft nur gegen massive Widerstände erkämpft werden kann, bleiben die Leistungen der Gemeinden für Wachstum und Vollbeschäftigung wichtig.

Jede einzelne Gemeinde leistet zwar nur einen kleinen Beitrag im wirtschaftlichen Kreislauf. Einnahmen und Ausgaben sind weitgehend vorbestimmt. Die jeweilige örtliche Wirtschaftsstruktur ist in langen Fristen entstanden und kann kurzfristig kaum verändert werden. Auf der Ausgabenseite bestehen mit den gesetzlichen übertragenen Aufgaben hohe, kommunal kaum beeinflussbare Belastungen. Das führt oft zu der Meinung, daß den Gemeinden nur eine Anpassungsstrategie bleibe. Richtig ist, daß keine Gemeinde sich durch eigene Ausgabenpolitik oder Investitionsförderung selber aus dem Sumpf ziehen kann. Hierzu ist ihr Einflusbereich zu gering. Würden aber alle Gemeinden so denken und handeln, unterblieben Impulse, die zusammengenommen durchaus Gewicht haben.

Eine Strategie kurzfristiger, undifferenzierter, kreditfinanzierter Nachfrageausweitung ist kaum geeignet, die grundlegenden Wachstums- und Beschäftigungsprobleme zu lösen. Die kommunale Kreditaufnahme stößt in vielen Fällen schon an rechtliche und tatsächliche Grenzen. Neben einer Stabilisierung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage geht es darum, problematische volkswirtschaftliche Relationen zu verbessern (z. B. steigende Abgabenquoten für Gesundheit, zu geringe Investitionen in Dauerarbeitsplätze, subventionierte Überinvestitionen in schrumpfenden Wirtschaftszweigen wie Landwirtschaft und Stahl, Überinvestitionen in bestimmten Infrastrukturbereichen wie Kanalbaubau, Fußgängerzonen, Tiefgaragen bei Mängeln in anderen wie Schnellbahnsystem, Wasserversorgung und Umweltschutz). Entsprechende Maßnahmen der Kommunen müssen auch das Ziel haben, die privaten Investitionen in Bereichen mit langfristig steigenden Absatzchancen zu erhöhen. Durch erhöhte öffentliche Investitionen muß die Energieversorgung sicherer werden, die ökologischen Belastungen aus dem Wachstum müssen sinken, die Voraussetzungen für einen expandierenden leistungsfähigen privaten Sektor müssen verbessert werden. Bei höherem Realzins kann es nicht darum gehen, um jeden Preis in kapitalintensiven Infrastrukturbereichen zu investieren; dies bedeutet z. B. für den Baubereich, nicht kapitalintensive Baukapazitäten auszulasten, sondern arbeitsintensiven Instandhaltungen und Modernisierungen den

Leistungen der Kommunen für Wachstum bleiben wichtig

Vorrang einzuräumen. Durch kapitalintensive Investitionen (Fußgängerzonen, Straßen, Tiefgaragen), die letztlich weithin kollektive Konsumgüter darstellen, entstehen keine Dauerarbeitsplätze. Hohe Folgekosten in Gestalt langfristiger Zins- und Tilgungsleistungen würden die Gemeinden in ihrem ohnehin schon engen fiskalischen Handlungsspielraum weiter beschneiden. Dabei ist zu berücksichtigen, daß die weiter steigende Arbeitslosenquote ohnehin eine Erhöhung der Steuerlast- und Abgabenquote trotz der damit verbundenen wirtschaftlichen Risiken erzwingen kann.

Sparsamkeit in Städten und Gemeinden wichtig

Bei alledem ist sparsame Kommunalverwaltung ein besonders nachdrückliches Gebot. Alle Ausgabenpositionen müssen immer wieder darauf überprüft werden, ob sie auf einem unausweichlichen Bedarf beruhen. Tabu gibt es nicht. Vom Repräsentationsaufwand über die Straßenunterhaltung, die Pflege der Grünanlagen bis hin zu den Heizkosten der Büros muß jeder Posten untersucht werden.

Kostendeckung und Ihre Grenzen

Auf der Einnahmeseite muß gelten, daß die Kosten aller einzelnen, dem Bürger zurechenbaren Leistungen soweit wie möglich durch Gebühren, Beiträge oder privatrechtliche Entgelte gedeckt werden. Die sparsam austeilenden Gebührenhaushalte müssen sich grundsätzlich selber tragen. Allerdings darf es nicht zu einer betriebswirtschaftlich unverträglichen Verdrängung der Nachfrage kommen. Die Energie- und Wasserversorgungsunternehmen müssen nach dem Prinzip der Eigenwirtschaftlichkeit arbeiten. Ausnahmen von dem Kostendeckungsgrundsatz gibt es nach wie vor bei den sozialen Einrichtungen und im öffentlichen Personennahverkehr. Hier ist eine Kostendeckung über den Preis nicht zu erreichen. Es gilt, den Pfad zwischen ausreichendem Leistungsangebot, hohem Kostendeckungsgrad und dem Risiko der Abwanderung auf die privaten Verkehrsmittel zu finden.

In der gegenwärtigen Wirtschafts- und Haushaltssituation kommt es darauf an, die vorhandene Infrastruktur funktionstüchtig zu erhalten, das System der sozialen Dienste zu sichern und die Voraussetzungen für private und öffentliche Investitionen zu verbessern.

Neue Schwerpunkte in der Kommunalpolitik im Zeichen der Arbeitslosigkeit

Der seit Mitte der 70er Jahre in Gang gekommene Wandel der Inhalte von Kommunalpolitik beschleunigt sich weiter. Ging die öffentliche Diskussion in der Zeit größeren Wachstums wesentlich um die Verteilung des Zuwachses durch neue Investitionen, so werden in den kommenden Jahren Hauptinhalte vor allem sein: die Überprüfung des kommunalen Aufgabenbestandes, die weitere Förderung von Selbsthilfeorganisationen, die Verbesserung der Wirksamkeit kommunaler Dienste und die Geeignetheit aller Maßnahmen, zur Lösung der Folgeprobleme von Arbeitslosigkeit beizutragen.

III. Folgen der Arbeitslosigkeit für die Kommunalpolitik

Das Übel Arbeitslosigkeit

Kommunalpolitik kann die Probleme der Arbeitslosigkeit nicht lösen, jedoch ist es ihre Aufgabe, die Folgen der Arbeitslosigkeit zu mildern.

Arbeitslosigkeit ist in den 80er Jahren nicht mehr eine vorübergehende Erfahrung einer vergleichsweise geringen Zahl von Menschen. Sie droht vielmehr für viele Menschen zu einem langanhaltenden Schicksal zu werden.

Immer mehr junge Menschen finden keinen Zugang mehr zur Arbeitswelt. Freiheit, Gerechtigkeit und Solidarität, die sozialdemokratischen Grundwerte geraten in Gefahr.

Arbeitslosigkeit ist für den Menschen schädlich

- Freiheit ist zuerst die Freiheit von Existenzangst. Erst auf dem Fundament einer gesicherten Existenz kann sie sich positiv als Selbstverwirklichung des einzelnen in der Gemeinschaft, entfalten.

Freiheit droht wieder zum Privileg der wirtschaftlich Starken und der Menschen mit sicherem Arbeitsplatz zu werden.

- Gerechtigkeit bedeutet, daß wirtschaftliche Schwierigkeiten nicht einseitig auf dem Rücken der Schwächeren ausgetragen werden, daß vielmehr jeder nach seinem Leistungsvermögen zur Überwindung der gesellschaftlichen Probleme beiträgt.

Dagegen propagieren die Konservativen wieder ungehört den Sozialdarwinismus, das Vorrecht des wirtschaftlich Stärkeren. Arbeitslosigkeit wird von ihnen nicht als Folge falscher gesellschaftlicher Ordnung, sondern vielmehr als Ergebnis individuellen Versagens dargestellt.

Arbeiten zu können, gehört zur Würde des Menschen

- Solidarität verlangt das Hinwenden des einzelnen wie der Gesellschaft zu den Schwachen.

Sie wird zerstört durch die Wiederkehr der Ellbogengesinnung im Kampf um den Arbeitsplatz, zwischen den gesellschaftlichen Gruppen wie zwischen den einzelnen um die Sicherung ihrer materiellen Existenz und die Erhaltung von Privilegien.

Die vielen von Arbeitslosigkeit betroffenen Menschen erleben diese Situation mit dem Empfinden der Ohnmacht und oft auch des persönlichen Versagens. Junge Menschen, die den Zugang zur Arbeitswelt gar nicht erst finden, machen die Erfahrung, von der Gesellschaft nicht gebraucht zu werden. In einer Gesellschaft, die die Einschätzung der Menschen vor allem von ihrer gesellschaftlichen Stellung und ihren wirtschaftlichen Leistungen bezieht, werden Arbeitslose zu Außenseitern, die als Last empfunden werden und ihre Bindung an die Gesellschaft und ihr Selbstwertgefühl zu verlieren drohen.

Die Folgen der Arbeitslosigkeit für den einzelnen

Schon die individuellen Schwierigkeiten nach Eintritt der Arbeitslosigkeit bedürfen bei längerer Dauer und größerer Zahl der Betroffenen vorbeugender Programme der Kommunalpolitik:

- Mit der plötzlich eintretenden Überschuldung des Familienhaushalts werden viele Menschen nicht fertig. Wenn erst Sozialhilfe eingesetzt werden muß, ist es oft schon zu spät. Rechtzeitige Beratung kann verhindern, daß Menschen bedürftig werden und die Folgewirkungen der nötigen Einschränkungen abmildern.
- Mietrückstände sind in vielen von Arbeitslosigkeit betroffenen Familien typische Reaktionen auf eine nicht bewältigte Notlage. Frühzeitige Vorbeugung gegen Obdachlosigkeit durch Hilfe bei Verhandlungen mit dem Vermieter, durch Gewährung von Darlehen für Mietrückstände können das dauernde Angewiesensein auf öffentliche Leistungen vermeiden.
- Der Verlust der Orientierung in der täglichen Lebensführung ist schwer zu verkraften. Das Angebot an weiterer beruflicher Qualifikation, z. B. durch Kurse in den Volkshochschulen an Vormittagen oder Hinweise auf Vereins- und Verbandsarbeit mit sinnvollem Freizeitangebot sind notwendig, auch wenn sie die vorhandenen Schwierigkeiten nur abmildern.

Mietrückständen kann Obdachlosigkeit folgen

Desorientierung im täglichen Leben auch durch sinnvolles Freizeitangebot mildern

Verletztes Selbstwertgefühl kann in den Radikalismus führen

- Mit der Erfahrung, die Solidarität der „glücklich Beschäftigten“ zu verlieren, muß der Arbeitslose selbst fertig werden. Sein verletztes Selbstwertgefühl treibt ihn häufig in die Ablehnung dieser Gesellschaft, in den politischen Radikalismus, in das bewußte Aussteigen. Diese Überkompensation muß als solche erkannt und verstanden werden.

Hilfsmöglichkeiten der Kommunen zur Lösung der Arbeitslosigkeit deutscher und ausländischer Jugendlicher

Den jugendlichen Dauerarbeitslosen, häufig Haupt- und Sonderschüler, die in den Jahren der großen Ausbildungsplatznachfrage durch die Ablehnung zahlreicher Bewerbungen chnutigt wurden, droht das Image des „Dauerversagors“. Nach einer oft schwierigen Schulzeit müßigt immer häufiger dazu noch der Einstieg in das Arbeitsleben. Während in früheren Zeiten der Vollbeschäftigung diese Schulabgänger fast immer Arbeit in den Betrieben fanden, werden sie heute in einem erbarmungslosen Ausleseprozeß vom Berufsleben ausgeschlossen. Diese Erfahrung läßt sie an der Gerechtigkeit dieser Gesellschaft zweifeln.

Dem müssen die Kommunen durch Information, Beratung und Unterstützung der arbeitslosen Jugendlichen und vor allem durch das Angebot zusätzlicher Ausbildungsplätze, möglichst gezielt für Haupt- und Sonderschüler, vorbeugen. Darüber hinaus müssen sie ein Programm zur beruflichen Qualifizierung, auch mit Nachholeffekt für Ältere, anbieten oder ermutigen. Dies kann dazu beitragen, den mancherorts nach wie vor vorhandenen Facharbeitermangel abzubauen. In den Jahren hoher Nachfrage nach Ausbildungsplätzen ist auch ein Zeitgewinn durch ein zehntes Schuljahr oder ein Berufsgrundbildungsjahr nützlich. Der Ausbau der überbetrieblichen Ausbildung muß den Beschäftigungsmarkt stützen. Besonders in strukturschwachen Räumen kann die Einrichtung außerbetrieblicher Ausbildungsstätten erforderlich werden, wenn Handwerk, Industrie und Handel nicht genügend Ausbildungsstellen anbieten und auch überbetriebliche Ausbildungsstätten die Ausbildung nicht gewährleisten. Wenn also das Angebot an betrieblichen Ausbildungsplätzen nicht ausreicht, einseitig bestimmt ist oder sich nur auf Berufe mit geringen Berufschancen bezieht, müssen auch kommunale Lernorte zur Verfügung gestellt werden, möglichst in Kooperation mit schon bestehenden Lernorten

- berufsbildende Schulen
- überbetriebliche Lehrwerkstätten
- Ausbildungseinrichtungen kommunaler oder anderer Träger.

Die Anforderungen an die Vollzeitausbildung muß einer qualifizierten Berufsausbildung im dualen System entsprechen, der fachliche Abschluß gleichwertig sein.

Die Einbeziehung der Jugendlichen solcher Vollzeitausbildungsmaßnahmen in das Bildungsförderungssystem muß sichergestellt sein.

Auch private Projekte, die Jugendlichen ohne Schul- und Berufsabschluß eine Ausbildung ermöglichen, die hilfsbedürftigen Jugendlichen, z. B. Suchtabhängigen, Beschäftigung und soziale Zuwendung anbieten, die jugendlichen Dauerarbeitslosen einen Arbeitsplatz bereitstellen, verdienen kommunale Förderung. Die Städte und Gemeinden müssen den privaten Betrieben durch ihre Maßnahmen beispielhaft zeigen, daß die heutige Ausbildung über den aktuellen Bedarf hinaus allein die Fachkräfte von morgen sichert.

Die vielfältigen Benachteiligungen junger Ausländer müssen überwunden werden. Besonders schwierig ist ihre Lage im Ausbildungsbereich. 75 % der jungen Ausländer im berufsschulpflichtigen Alter bleiben ohne Ausbildung oder weiterführende Bildung gegenüber 8 % bei den Deutschen. Ihre Arbeitslosigkeit nimmt rapide zu. Bereits 1981 wurde geschätzt (Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung), daß 75.000, d. h. fast ein Drittel aller ausländischen Jugendlichen im Alter zwischen 15 und 18 Jahren, ohne Ausbildung oder arbeitslos waren.

Die jugendlichen Ausländer verlieren bereits dadurch den Anschluß, daß ihnen oft die erforderlichen Schulabschlüsse fehlen oder daß die Eltern die Konkurrenz um die Ausbildungsplätze verkennen und mit der Suche zu spät beginnen. Deshalb sind die jugendlichen Ausländer im Schulbesuch und auf dem Ausbildungsmarkt weit unterrepräsentiert. Den Familien fehlt meist das Grundverständnis dafür, daß in dieser Gesellschaft des künftigen Arbeitsmangels die Ausbildung das wichtigste Investitionsgut für die Zukunft eines Menschen und der Gesellschaft ist. Da die Eltern ihre eigene kulturelle Identität nicht aufzugeben wünschen, besteht bei ihnen nur geringe Bereitschaft, sich in ihrer Lebensplanung auf ein ständiges Verbleiben in der Bundesrepublik einzustellen. Die Integration der jungen Türken dürfte aus diesem Grund am schwierigsten sein.

Die Lage der ausländischen Jugendlichen ist noch schwieriger als die ihrer Eltern, weil sie nicht wissen, wo sie hingehören. Sie sind zum Teil in der Bundesrepublik geboren oder haben den wesentlichen Teil ihrer Jugend hier verbracht. Die Kultur ihrer Eltern und der Herkunftsländer ist ihnen fremd. Auf der anderen Seite sehen sie sich einer zunehmend abweisenden deutschen Umwelt gegenüber. Zudem versuchen viele Eltern, ihre eigenen kulturellen Vorstellungen auf die eigenen Kinder zu übertragen.

Die Probleme der jungen Ausländer bei der Entwicklung ihrer Persönlichkeit, die durch die unterschiedlichen Einflüsse der Kulturen ihrer Eltern und der Deutschen verursacht worden, verlangen eine klare

Arbeitslosigkeit für Jugendliche ist eine langfristige Gefahr für die Gesellschaft

Bereitschaft unserer Gesellschaft, diejenigen, die dazu bereit sind vollwertig aufzunehmen. Die ausländischen Jugendlichen verstehen sich oft als Deutsche und vergleichen sich mit ihren deutschen Altersgenossen. Sie stellen dabei fest, daß sie schlechtere Ausbildungs- und Berufschancen haben und daß sie vielfach benachteiligt werden.

Die Maßnahmen zur beruflichen und sozialen Eingliederung müssen als kommunale Aufgabe begriffen werden. Gerade die jugendlichen Ausländer sind auf ein Spätschulbildungssystem dringend angewiesen. Zu ihrer Unterstützung muß für ausländische Jugendliche eine Verlängerung der Schulpflicht oder eine Ausbildungspflicht erwogen werden, die Grundkenntnisse verbreitet und eine „Ausbildungsbrücke“ zum Arbeitsmarkt baut. Dafür müssen die Kommunen mit den Wirtschaftsverbänden die sachlichen Voraussetzungen schaffen.

Den jugendlichen Ausländern muß der Zugang zu den Freizeiteinrichtungen, z. B. den Sportvereinen, mit kommunaler Unterstützung stellenweise noch geöffnet werden.

Die Integrationsfähigkeit unseres Schulsystems muß gestärkt werden. Gemeinsamer Unterricht für deutsche und ausländische Kinder hat deshalb Vorrang vor jeder getrennten Form. Es ist sicherzustellen, daß alle Kinder, die deutschen und die ausländischen die denkbar beste Förderung erhalten. Um jedoch die nötige Sprachkompetenz für den Besuch der Regelklasse zu erwerben, brauchen ausländische Schüler Vorbereitungsklassen (Klassen) und Fördermaßnahmen. Das Ausweichen auf nationalhomogene Regelklassen (Langzeit) darf nicht legitimiert werden. Der Unterricht in der Muttersprache ist für die intellektuelle und Persönlichkeitsentwicklung ausländischer Schüler unerlässlich und damit der Integration dienlich, die chancengleiche Teilhabe an der Gesellschaft – also auch am Besuch aller Schulformen – anstrebt.

Die Folgen der Arbeitslosigkeit für die Kommunen

Die wachsende Arbeitslosigkeit betrifft grundlegend auch die Lebensbedingungen in den Städten und Gemeinden, die Aufgaben und den Bestand der kommunalen Selbstverwaltung:

- Sinkende Steuererlöse hohlen die kommunale Selbstverwaltung aus, zwingen zuerst zu Einschränkungen, ja zur Aufgabe der „freiwilligen“ Leistungen, die den eigentlichen Inhalt der kommunalen Selbstverwaltung ausmachen.
- Die gesetzlich festgelegten Ausgaben für die Sozialhilfe steigen explosionsartig an, die staatlich verordnete Sozialfürsorge wird zur zentralen kommunalen Aufgabe.

Dauerarbeitslosigkeit bringt für die Kommunen Einnahmeverluste und explosionsartig ansteigende Soziallasten

Bei anhaltender und noch zunehmender Dauerarbeitslosigkeit größerer Zahlen von Arbeitnehmern entstehen zwangsläufig Mehrkosten im Bereich der Sozialhilfe, die schon heute von den Kommunen allein nicht gedeckt werden können; diese Entwicklung wird sich in der Zukunft verschärfen. Die Finanzverantwortung für diese Aufgabe muß darum gemeinsam von Bund, Ländern und Gemeinden angemessen geregelt werden. Ein wirksamer Sozialhilfeausgleich als Bestandteil des Finanzausgleichs wird notwendig.

Die Frage, wie verfügbare Arbeit gerecht verteilt werden kann, wird die Kommunalpolitik allein nicht beantworten können. Dies ist ein gesamtgesellschaftliches Problem. Auch eine hochleistungsfähige Industriegesellschaft wird es auf Dauer nicht durchhalten können, dem größeren Teil der Bevölkerung bei steigendem Nominaleinkommen allein die verfügbare Arbeit zuzutun und einer wachsenden Minderheit die bloße Existenz aus dem sozialen Netz zu erhalten. Dies wäre nicht nur unsolidarisch, sondern auch unwirtschaftlich. Wenn die Arbeitslosigkeit als Dauerzustand erkannt wird, muß die Arbeit auf mehr Menschen verteilt werden. Allein diese Lösung kann untragliche soziale Spannungen und Gegensätze verhindern.

Dazu kann die Kommunalpolitik nur punktuell Vorarbeit leisten:

- Die kommunalen Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen haben in den letzten Jahren gesellschaftlichen Nutzen mit Arbeitsbeschaffung verbunden. Es ist zu prüfen, wie in Zukunft der darin steckende Gedanke in kommunalpolitisches Handeln umgesetzt werden kann.

Kommunen können nur punktuell etwas gegen Dauerarbeitslosigkeit tun

Die Kommunen können einen Beitrag leisten, um aus nötiger öffentlicher Unterstützung, verbunden mit vielen Menschen aufgezwungener Untätigkeit, bezahlte Beschäftigungen zu machen.

Dies entspricht breitem Gerechtigkeitsempfinden, ist praktisch aber nur denkbar, wenn die Tarifparteien darin mitwirken und auf Zwang verzichtet wird.

- Genossenschaftliche Arbeits- und Unternehmensformen, die von Arbeitsslosen gegründet werden, müssen unterstützt werden.

- Sinnvolle, vorübergehende Beschäftigungen gemeinnütziger Art auf freiwilliger Basis sind zu fördern.

Beschäftigte und Nichtbeschäftigte sind gegenüber dem gesamten kommunalen Angebot gleichberechtigt. Die Nichtbeschäftigten bedürfen besonderer Hilfe und Förderung. Ihnen muß die Perspektive einer solidarischen Gesellschaft, die Arbeit und Einkommen gerecht aufzuteilen vermag, erhalten bleiben. Sie insbesondere müssen auch an die sozialen Aktivitäten der Selbsthilfeorganisationen, der Freizeit- und Sportverbände herangeführt werden.

IV. Kommunale Sozialpolitik unter erschwerten Bedingungen

1. Sicherung des sozialen Netzes trotz wirtschaftlicher Erschwernisse

Öffentliche Geldleistungen an Privats, insbesondere Arbeitnehmer, wurden durch die Politik der Sozialdemokraten und Gewerkschaften ihrer sogenannten Lohnersatzfunktion historisch zum ersten Mal gerecht. Diese politisch gewollten Sozialleistungssysteme verursachen neue Belastungen der öffentlichen Hände und der aktiv Beschäftigten. Die Ursache dafür ist vor allem die wachsende Arbeitslosigkeit. Dies trifft insbesondere die Kommunen.

In der Folge der wirtschaftlichen Krise wurden schon bisher Veränderungen der Belastungen und Leistungen erforderlich. Eine langfristige Wachstumsabschwächung wird weitere Korrekturen erzwingen, die allerdings nicht den Kernbestand der sozialen Leistungen aufbrechen dürfen. Die hohen Folgekosten der ungünstigen wirtschaftlichen Entwicklung sind auch deshalb besonders schwer zu verkraften, weil gleichzeitig die Kosten der Alterssicherung und der Ausbildung noch hoch sind. Daneben hat sich die Kostenexplosion im Gesundheitswesen nicht zuletzt wegen der schwer einzuschränkenden Autonomie der privaten Anbieter als politisch nur begrenzt einflußbar erwiesen.

Das erfordert auch ein Umdenken bei Politikern und Bürgern und kann auch nur verständlich gemacht werden, wenn vernünftige, gerechte und realitätsbezogene Lösungen angeboten werden.

„Die Arbeiterbewegung hat in ihrer Geschichte die Erfahrung gemacht, daß soziale Gerechtigkeit sich nicht als Nebenprodukt marktwirtschaftlicher Mechanismen ergibt. Deshalb steht die Sozialdemokratie in der gegenwärtigen Auseinandersetzung um die „Grenzen des Sozialstaates“ fest zum Sozialstaatsauftrag des Grundgesetzes und widersezt sich entschlossen allen Versuchen, gesamtgesellschaftlich organisierte Solidarität abzubauen.“ (Grundwertepapier)

Das soziale Netz muß auf jeden Fall demjenigen das materielle Lebensrisiko mildern, der in eine Notlage geraten ist.

Allerdings müssen wenigstens für die nächsten Jahre, wenn nicht auf Dauer, sogar neue Relationen zwischen den Wachstumsraten der Wirtschaft und den Wachstumsraten der Sozialsysteme gefunden werden.

Das bedeutet, daß bei möglicherweise regelmäßig sich wiederholenden Realeinkommensverlusten der Arbeitnehmer auch die Sozialleistungssysteme auf diesen Vorgang ausgerichtet werden müssen.

Auch in Zukunft muß die Nachrangigkeit der Sozialhilfe gewährleistet werden.

Der soziale Friede ist in einer entwickelten Industriegesellschaft vom Typ der Bundesrepublik eine wichtige Produktionsvoraussetzung.

Aus kommunaler Sicht muß in diesem Zusammenhang verdeutlicht und gefordert werden, daß bei der erforderlichen politischen Neubestimmung von Transferleistungen und Sozialleistungsstandards im Sozialhilfereich nicht unterscheidbare Mindeststandards gesetzt werden. Die Möglichkeit, zwischen Bund, Ländern und Gemeinden neue Finanzverteilungen zur Sicherung dieser sozialen Mindestausstattung großer und größerer sozialer Gruppen zu finden, muß offengehalten werden.

Im Sinne gegenseitiger Solidarität der verschiedenen Bevölkerungsgruppen muß von diesen auch anerkannt werden, daß bei bestimmten, z. B. demographischen Entwicklungen für einen Teil der Bevölkerung quantitativ mehr Leistungen erbracht werden als für andere.

2. Kommunale Leistungen

Kommunale Sozialpolitik umfaßt zum einen die durch Bundes- und Landesgesetze vorgeschriebenen Bereiche (z. B. Bundessozialhilfegesetz und Jugendwohlfahrtsgesetz); zum anderen aber die „freiwilligen Leistungen“ (z. B. die Förderung von Jugend- und freien Wohlfahrtsverbänden). Beide Bereiche bedürfen der Überprüfung und der kritischen Bewertung, aus der sich dann Forderungen an die Gesetzgeber in Bund und Ländern ebenso ergeben müssen wie Handlungsrichtlinien für die sozialdemokratische Kommunalpolitik.

Die alten Vorzüge und die neuen Belastungen der Sozialleistungssysteme

Der enge Zusammenhang von wirtschaftlichem Wachstum und Sozialleistungen

Bund, Länder und Kommunen müssen für steigende Sozialleistungen aufkommen

2.1 Leistungen nach dem Bundessozialhilfegesetz (BSHG)

Den größten Ausgabeblock bei den Sozialausgaben bilden die Kosten, die sich aus den Ansprüchen nach dem BSHG ergeben. Dabei sind es vor allem die Hilfen in besonderen Lebenslagen, die derzeit einen Anteil von etwa zwei Dritteln der Gesamtaufwendungen aller örtlichen und überörtlichen Träger der Sozialhilfe ausmachen und diese damit erheblich belasten. Hier wiederum sind die Pflegekosten die eigentliche Ursache für die stetig steigenden Ausgaben. Zunehmend wird deutlicher, daß die übliche Altersversorgung während eines Arbeitslebens nicht mehr ausreicht; daß für alte Menschen völlige Abhängigkeit droht, wenn sie pflegebedürftig werden. Stetig steigende Lebenserwartung macht Pflegebedürftigkeit im Alter zu einem Risiko, mit dem heute jeder Bürger rechnen muß. Da die Sozialhilfe die Aufgabe hat, im Ausnahmefall die Garantie für ein menschenwürdiges Dasein zu bieten, nicht aber, ein typisches allgemeines Lebensrisiko aufzufangen, ist sie auf Dauer kein brauchbares Instrument für eine sozialpolitisch angemessene Lösung der Pflegebedürftigkeit. Die Einführung einer Pflegekostenversicherung, die das altersbedingte Pflegerisiko im Rahmen der gesetzlichen Pflichtversicherung abdeckt und pflegebedürftigen alten Menschen zugute kommt, ist grundsätzlich ein möglicher Weg für die Finanzierung. Andere Lösungsmöglichkeiten, die zu einer nachhaltigen finanziellen Entlastung der Kommunen von Alterspflegekosten führen, sind anzustreben. Allerdings kann uns kein Finanzierungssystem der Aufgabe entheben, leistungsfähige und flexible öffentliche und private Organisationsformen zu finden, in denen die steigenden Pflegeaufgaben nach gleichen Standards erbracht werden.

Darüber hinaus bleiben durchgreifende Kostendämpfungsmaßnahmen im Gesundheitswesen sowie eine Regelung der Finanzierungsfragen für die als notwendig erkannte Entwicklung einer gemeindenahen psychiatrischen Versorgung weiterhin Forderungen der sozialdemokratischen Kommunalpolitik. Sozialdemokratische Kommunalpolitiker setzen sich dafür ein, daß Ungerechtigkeiten und Mißbräuche, die sich aus der Konstruktion des Bundessozialhilfegesetzes wie aus allen anderen Sozialleistungssystemen ergeben, beseitigt werden; Mißbräuche können aber niemals völlig ausgeschlossen werden. Schwarzarbeit neben dem Bezug voller öffentlicher Unterstützung zerstört die Solidarität aller für das soziale Netz. Sie ist ein klar zu verurteilender Mißbrauch. Die Mißbrauchsdiskussion darf nicht die Legitimation für den Abbau des sozialen Netzes bieten.

Am Bedarfsdeckungsprinzip des BSHG muß festgehalten werden. Die Gleichung „Abbau der Sozialhilfeleistungen – Stärkung der Investitionen – Abbau der Arbeitslosigkeit“ ist falsch, weil der strukturelle Mangel an Arbeit nicht zu beseitigen ist.

Sozialdemokratische Kommunalpolitiker sind nicht nur in finanziellen Notzeiten bereit, der Subventionsmentalität entgegenzutreten und Sozialleistungen daraufhin zu überprüfen, ob sie noch zweckvoll sind, denn Gerechtigkeitssinn der Bürger entsprechen und der gebotenen Eigeninitiative nicht entgegenstehen.

Der sich aus der derzeitigen Finanznot ergebende Zwang zu massiven Sparmaßnahmen darf aber nicht dazu führen, daß der kommunale Handlungsspielraum eingeschränkt wird und zukünftige Entwicklungschancen in Frage gestellt werden. Die Verschiebung von finanziellen Lasten von einer Ebene auf die andere ist nicht der richtige Weg. Der Zwang zu Sparmaßnahmen der öffentlichen Hand darf auch nicht dazu mißbraucht werden, über Kürzungen bei den „freiwilligen“ Leistungen berechnigte soziale Errungenschaften wieder abzubauen und weitere notwendige Reformen zu blockieren. In diesem Sinne heißt es im Grundwertepapier:

„Der Politik der Konservativen einer grundsätzlichen Kehrtwende in der Sozialpolitik mit einem Abbau von Leistungen der Solidargemeinschaft und einer Reprivatisierung von sozialen Lebensrisiken setzen wir einerseits die Ergänzung des sozialen Sicherungssystems durch vorbeugende Einkommens- und Gesundheitspolitik, andererseits die notwendige Weiterentwicklung und teilweise Umorientierung unseres sozialen Sicherungssystems selbst entgegen: durch Steigerung der Effizienz der sozialen Dienste, durch die Förderung freiwilliger Mitarbeit in den Leistungssystemen, durch wirksame neue Formen der Selbsthilfe.“

2.2 „Freiwillige“ Leistungen

Die „freiwilligen“ Aufgaben sind für die Erfüllung kommunaler Aufgaben nicht von geringerer Bedeutung als die in den Städten und Gemeinden durch Gesetz oder Vertrag vorgeschriebenen Aufgaben. Im Gegenteil: Bei vielen der „freiwilligen“ Leistungen handelt es sich in Wirklichkeit um Pflichtaufgaben, das heißt um Aufgaben, die, wenn sie nicht von Verbänden und Vereinen wahrgenommen würden, von den Städten und Gemeinden selbst übernommen werden müßten, um das für die Lebensqualität notwendige und das für den Heimatort Typische zu gestalten. Die Kürzung „freiwilliger“ Leistungen im Zuge von Sparmaßnahmen kann den Rückzug der Städte und Gemeinden aus der gesellschaftlichen Verantwortung bedeuten. Schon geringe Kürzungen können zum Zusammenbruch von Teilbereichen gesellschaftlicher Aktivität führen, ehrenamtliches Engagement in Frage stellen und Arbeitsplätze gefährden. Die Unterstützung der Vereine, Jugendverbände und Träger der freien Wohlfahrtspflege ist gerade in Zeiten der Finanznot der öffentlichen Hand notwendig, weil sie die Städte und Gemeinden bei deren Aufgabenerfüllung entlasten.

Die für notwendig erklärte Unterstützung in der Jugend- und Sozialarbeit, in der kommunalen Kulturarbeit, vor allem neuer Eigeninitiativen, kann auch in finanziell schlechten Zeiten neues finanzielles Engagement der Kommunen erfordern.

2.3 Förderung solidarischer Selbsthilfe

In der Vergangenheit haben die Selbsthilfeorganisationen der Arbeiterbewegung bewiesen, daß Sozialdemokraten für den anderen eintreten. An ihre Traditionen können Kommunalpolitiker anknüpfen. Heute glücklichweise angesichts der durchgesetzten sozialen Sicherheit weniger zum solidarisches Kampf gegen Elend und Not, wohl aber für ein besseres Miteinander und eine selbstverantwortliche Lebensgestaltung.

Angeichts der derzeitigen ökonomischen Rahmenbedingungen, die in allen Bereichen der öffentlichen Hand zu drastischen Sparmaßnahmen zwingen, kommt der Selbsthilfe eine besondere Bedeutung zu.

Auf Aktivitäten freier, auch kirchlicher Träger kann nicht verzichtet werden, wenn alle sich für die örtliche Gemeinschaft ergebenden sozialen Aufgaben erfüllt werden sollen. Die Selbsthilfe ist ein legitimes Instrument kommunaler Aufgabenerfüllung. Die finanzielle Unterstützung freier Träger setzt aber voraus, daß mit der Arbeit des freien Trägers ein praktischer sozialer Ausgleich vor Ort geleistet wird. Mit öffentlichen, d. h. hier kommunalen Mitteln darf letzten Endes nur das finanziert werden, was in seiner Substanz und in seinen Zielen auch den öffentlichen, den kommunalen Zwecken und Aufgaben dient. Kommunale Mittel müssen deshalb ihren Niederschlag auch in kommunalen Zwecken finden und dürfen nicht der Finanzierung darüber hinausgehender Organisations- und Investitionsbereiche dienlich gemacht werden. Auch der Gesichtspunkt der Wirtschaftlichkeit der Einrichtungen freier Träger darf nicht vernachlässigt werden. Mindestens in diesem Umfang kann nicht auf die Kontrolle der Institutionen, Organisationen, Instrumente und Formen, die entsprechend finanziert werden, verzichtet werden. Das Grundwertepapier stellt dazu fest:

„Für uns bedeutet Subsidiarität nicht den prinzipiellen Vorrang von privater vor öffentlicher Hilfe; die Frage ist nicht, wer die Aufgabe leistet, sondern wie sie und wo sie zweckmäßigerweise geleistet wird.“

Noch immer verlassen sich Bürger zu sehr auf staatliche Hilfe, obwohl viele Hilfen durch Nachbarschaft und in Gruppen wirksamer und schneller erbracht werden könnten. Deshalb müssen entsprechende Organisationsformen geschaffen und unterstützt werden, zumal sich nicht nur im sogenannten alternativen Bereich erkennen läßt, daß eine zunehmende Sympathie für Selbsthilfegruppen oder Nachbarschaftshilfe entsteht. Diese Tätigkeiten dienen der Selbstverwirklichung und der Vermeidung von Isolation. Sie können viele Lebensbereiche umfassen: Wohnen, Wohnumwelt, Kultur und Freizeit, soziales Engagement usw. Dabei können sich, wie die bereits bestehenden Beispiele zeigen, neue Formen des Zusammenlebens ergeben. Allerdings werden diese neuen Formen der Sozialpolitik die Finanzierungskrise im Bereich des Sozialleistungssystems allein nicht lösen können.

Zwar soll das Feld kommunaler Verantwortung möglichst nicht verbreitert werden. Aber da, wo berechnigte Bedürfnisse des Bürgers weder durch ihn selbst noch durch Nachbarschaftshilfe oder freie Träger bedient werden können, muß nach wie vor die öffentliche Hand und damit vor Ort die kommunale Seite einstehen.

3. Bürgernahe Sozialverwaltung

Neben dem Finanzierungsproblem gibt es noch ein anderes Problem im Bereich der Sozialpolitik: die zunehmende Angst vor oder das schwindende Vertrauen in eine anonyme Sozialbürokratie. Zu berücksichtigen ist auch, daß die kommunalen Sozialverwaltungen in den kommenden Jahren großen Belastungen ausgesetzt sein werden. Dies gilt nicht nur für die Menge der anfallenden Arbeit. Je länger die Klienten in einer von ihnen als entwürdigend empfundenen Situation betreut werden müssen, desto mehr werden sie entweder unfriedlich oder apathisch. Zudem besteht die Gefahr einer Klassifizierung und Abstempelung des undankbaren und störrischen Klienten umso mehr, je länger die Versorgung dauert, und sich bestimmte Konflikte wiederholen. Die Sozialarbeit muß sich diesen Problemen stellen, den Betroffenen helfen, aber auch mögliche Konflikte zwischen individuellen Interessen des Bürgers und Anforderungen der Verwaltung zu lösen versuchen. Dem Ansatz zur „Gemeinwesenarbeit“ in der Sozialarbeit kommt im Sinne bürgernahe Sozialverwaltung verstärkte Bedeutung zu.

Je größer die Leistungsabteilungen der Sozialämter sind, desto mehr entsteht das Bewußtsein einer dauerhaften künstlichen Bezugswelt (Vorstellung der „Sozialtante“). Deshalb sind die Sozialverwaltungen auf Dezentralisierung in dem Maße angewiesen, in dem ihre Mengen- und Dauerbelastung steigt. Die orts- und familiennahe Gewährung von Leistungen nach dem Prinzip der Hilfe zur Selbsthilfe entspricht nicht nur den psychologischen und therapeutischen Notwendigkeiten, ist also angemessener und wirkungsvoller; sie ist letztlich auch wirtschaftlicher.

In einer Zeit knapper öffentlicher Mittel kommt es darauf an, durch organisatorische und personelle Veränderungen im Behördenaufbau und in der Arbeitsorganisation Handlungsspielraum dafür zu gewinnen, den wirklich Hilfebedürftigen ohne erhebliche Ausweitung des Leistungsvolumens ganzheitlich zu ihrem Recht zu verhelfen und sie nicht bürokratisch zu zergliedern.

Entlastungen der Sozialhilfe müssen stattfinden

Mißbräuche des Sozialleistungssystems müssen abgebaut werden

Am Bedarfsdeckungsprinzip muß festgehalten werden

Keine Verschlebung öffentlicher Lasten von einer auf die anderen Ebenen

Selbsthilfe der Bürger muß von den Kommunen mehr unterstützt werden

Die Unterstützung der solidarischen Selbsthilfe ist eine wichtige kommunale Aufgabe

Freie Träger genießen keine Sonderrechte

Die Schwierigkeiten der Sozialbürokratie

Den Hilfebedürftigen unbürokratisch helfen

Nichtbetreuung und Überversorgung können vermieden werden, wenn

- die präventive Hilfestellung stärker betont wird,
- ein verstärkter Übergang von der punktuellen Einzelfallhilfe zu gemeinwesenbezogener Arbeit angestrebt wird,
- eine bessere Koordination wirtschaftlicher (Geld- und Sachleistungen) und persönlicher Hilfen (Beratung, Betreuung) erreicht wird,
- und eine bessere Verzahnung der Aufgabenerledigung der einzelnen Dienststellen und Einrichtungen, die soziale Dienste und Leistungen erbringen, vorgenommen wird.

Das Ziel „mehr Bürgernähe und mehr Effizienz“ muß auch und gerade für den publikumsintensiven Bereich der kommunalen Sozialverwaltungen gelten.

4. Altenhilfe

Im Bereich der Altenhilfe müssen bedürfnisorientierte altersgerechte Maßnahmen auf einer sorgfältigen Planung, der Informationen über die sozialstrukturelle Gliederung zu Grunde liegen, aufbauen.

Vorrang vor der
Heimpflege
haben familiäre
und nachbar-
schaftliche
Hilfen

Sozialdemokratische kommunale Altenhilfepolitik hat zum Ziel, alten Menschen so lange wie möglich ein selbständiges Leben in ihrer gewohnten Umgebung zu ermöglichen. Vorrang vor der Heimpflege müssen die familiäre und nachbarschaftliche Hilfe haben.

Die Kommunen müssen dafür mit die Voraussetzungen schaffen. Die Erprobung neuer Formen sozialer Hilfen – auch der Selbst- und Nachbarschaftshilfe – ist dringend.

Altenhilfe
beschränkt sich
nicht auf den
Bau von Heimen

Gemeindenähe Psychotherapie und gemeindenähe Psychiatrie sind ein wichtiges Hilfsmittel gegen die Isolation vieler alter Menschen.

Sozialdemokratische Kommunalpolitiker werden sich dafür einsetzen, daß beim Bau von Straßen, öffentlichen Gebäuden, Verkehrsmitteln auch die Belange alter Menschen stärker beachtet werden.

5. Hilfen für Behinderte

Zu den
„Schwachen und
Hilfs-
bedürftigen“ in
dieser
Gesellschaft
gehören auch
vier Millionen
Behinderte

Mehr als vier Millionen Menschen in der Bundesrepublik Deutschland verfügen über einen Schwerbehindertenausweis. Daß in der Vergangenheit bei der Inanspruchnahme von Schwerbehindertenausweisen und damit verbunden von materiellen oder ideellen Vergünstigungen hier und da Mißbräuche aufgetreten sind, ist inzwischen erwiesen. Deshalb ist es die Aufgabe des Gesetzgebers, Fehlentwicklungen zu beseitigen, ohne dabei jedoch die Grundsätze des Schwerbehindertenrechts infrage zu stellen.

Wir setzen uns dafür ein, daß die Wiedereingliederung für Behinderte in das gesellschaftliche Leben fortgesetzt wird. Alle behindertenpolitischen Maßnahmen müssen sich als koordinierte Bemühungen um eine menschenfreundliche Gestaltung der Bauten und Wohnungen, die Schaffung befriedigender Freizeit- und Erholungsangebote und die Bereitstellung behindertengerechter Arbeits- und Beschäftigungsmöglichkeiten erweisen.

Bund und
Länder müssen
Hilfestellung
leisten

Dabei müssen die kommunalen Bemühungen durch Maßnahmen und Leistungen des Bundes und der Länder fundiert und ergänzt werden.

Die von der Bundes-SGK verabschiedeten „Grundsätze und Vorschläge für eine Behindertenpolitik auf kommunaler Ebene“ enthalten zahlreiche und praktische Vorschläge für eine sozialdemokratische Behindertenpolitik auf kommunaler Ebene in den Bereichen

- Bauen und Wohnen
- ambulante soziale Dienste und alltagsbezogene Lebenshilfen
- Arbeit, Freizeit, Erholung.

Sozialdemokratische Kommunalpolitiker werden sich bemühen, diese Vorschläge, wo immer möglich, in die Tat umzusetzen.

V. Künftige Aufgaben kommunaler Gesellschaftspolitik

1. Kommunalverwaltung – Dienst am Bürger

„Herrschaft ist im Alltag primär: Verwaltung“ (Max Weber).

Diese Erfahrung haben die Bürger mit der Kommunalverwaltung zunehmend in dem Maße gemacht, in dem die kommunalen Dienste ausgebaut worden sind. Die Bürokratiekritik gerade gegenüber den Rathäusern ist Ausdruck wachsender Entfremdung. Die Ursachen dafür sind vielfältig.

- Es wird immer schwerer, die Arbeitstellung und die Spezialisierung der verschiedenen kommunalen Dienste zu verstehen. Der Kreis derjenigen, die noch Sinnzusammenhänge kommunalen Handelns erklären können, nimmt ab. Dem entgegenzuwirken ist eine wichtige Aufgabe der gewählten Vertreter in Bund, Land und Kommunen für die 80er Jahre.

- Das Netz allgemeiner Normen ist so dicht geworden, daß es nur noch Spezialisten verstehen. Dazu haben nicht nur der Bundestag und die Landesparlamente, sondern auch die kommunalen Vertretungen durch Richtlinien und allgemeine Regeln, die der Einzelfallgerechtigkeit dienen sollten, beigetragen. Die erreichte Regelungsdichte hat dazu geführt, daß das Gesetz als vornehmstes Instrument politischer Gestaltung und Neuordnung immer mehr seine Wirkung verliert. Viele Gesetze werden nur noch teilweise vollzogen. Sie enthalten immer mehr Programme und immer weniger Handlungsanweisungen.

Es ist Aufgabe der Kommunalpolitiker, das selbst gesetzte Normennetz zu überprüfen, vor allem aber praktische Vollzugskritik gegenüber dem Bundestag und den Landesparlamenten zu üben. Gerade auch der Hinweis auf die bewußten oder unbewußten Lücken im Vollzug von Gesetzen kann den Bundes- und Landespolitikern die Grenzen ihrer Eingriffsmöglichkeiten deutlich machen.

- Die Balance zwischen Politik und Verwaltung ist in vielen Kommunen verlorengegangen. Die dichten gesetzgeberischen Vorgaben, die Einengung des finanziellen Spielraums und die Fremdsteuerung durch Bewilligungsrichtlinien haben es erschwert, überhaupt noch politische Alternativen zu diskutieren. Der Bürger sieht die gewählten Vertretungen häufig nur noch als Ratifikationsorgane ihm nicht verständlicher Verwaltungsvorgaben. Die politische Identifikation mit den Standpunkten, die im Rathaus vertreten werden, wird ihm damit schwergemacht. Die Entfremdung von der Verwaltung wird um so leichter.

- Die Grenzen zwischen den Aufgaben der Kommunalverwaltung einerseits und dem Wählerauftrag der politischen Vertreter, Bürgerwillen umzusetzen, andererseits haben sich aufgelöst. Oft fühlen sich gewählte Vertreter gezwungen, selbst als Vollzugsorgane des Gesetzes und rechtliche Bedenkenträger Bürgern gegenüberzutreten. Dies sollte wieder stärker der hauptamtlichen Verwaltung überlassen werden.

- Die Verfeinerung der Maßstäbe nicht nur durch den Gesetzgeber, sondern auch durch die Verwaltungsrechtsprechung hat vielerorts ein übertriebenes Absicherungsinteresse der Verwaltungen hervorgerufen. Darauf reagieren die Bürger in der Weise, daß sie in bestimmten Bereichen blind Rechtsmittel einlegen in der Hoffnung, irgendeinen Fehler würden die Gerichte schon feststellen.

- Die öffentliche Verwaltung wird im Bewußtsein der deutschen Bürger nach wie vor zwospaltig bewertet. Nach Umfragen haben zwei Drittel der Bürger persönlich gute Erfahrungen mit ihrer Kommunalverwaltung gemacht. Andererseits beanstanden 80 % das Amtdeutsch und die Unverständlichkeit von Verwaltungsentscheidungen; 68% bezweifeln die Effektivität der Verwaltung; 40 % vermuten gar Willkür und Bestechlichkeit. Das Mißtrauen überwiegt bei jungen und älteren Menschen, bei ungelerten Arbeitern und bei Frauen.

- Der öffentliche Dienst in den Städten und Gemeinden wird wegen der relativ hohen Sicherheit der Arbeitsplätze von den sozial Schwachen als privilegiert erlebt. Ein neuer Interessengegensatz entsteht.

Die Kommunalpolitik wird sich in den 80er Jahren zwangsläufig stärker mit der Verwaltung beschäftigen. Der verengte finanzielle Spielraum und die Verlagerung der Inhalte von der Investitionspolitik weg zwingen zur Prüfung der Effizienz der Verwaltung bei der Umsetzung beschlossener politischer Ziele und darüber hinaus auch zur Überprüfung der politischen Effektivität gefaßter Beschlüsse. Die Verwaltung muß dementsprechend planmäßig umgebaut werden. Das ist nur möglich, wenn in der kommunalpolitischen Führungsgruppe ein gewisser Grundkonsens erhalten wird, wenn die Personalpolitik stärker auf die Fähigkeiten flexiblen Reagierens und zur Zusammenarbeit mit anderen Bereichen ausgerichtet wird, wenn die Zuteilung zentraler Ressourcen (Geld, Sachmittel, Personal) nicht die Tendenz zur Unverantwortlichkeit stärkt, sondern sie abbaut, wenn neue Ideen und Sparsamkeit belohnt werden.

Das Effektivitätsargument darf aber nicht gegen die eingeführten Beteiligungsverfahren der Bürger zur Vorbereitung von Entscheidungen gewendet werden. Die Beteiligung der Bürger dient der politischen

Die Ursachen für
den Verdruss der
Bürger an den
öffentlichen
Verwaltungen
sind vielfältig

Stärkere
Beschäftigung
mit der
Kommunalver-
waltung tut not

Vertrauensbildung und ist für Sozialdemokraten selbstverständlich. Bürgernah zu handeln, statt zu reden, und auf diese Weise gute Kommunalpolitik zu machen, ist entscheidend.

Der öffentliche Dienst in den Rathäusern hat mit zwei Mangelerscheinungen zu kämpfen

- der einseitigen Ausrichtung der Verwaltungsbildung am Rechtmäßigkeitsziel mit der Folge, daß der menschengerechte Umgang mit dem Bürger und das wirtschaftliche Handeln im Alltag erst in der Praxis erlernt werden müssen;
- dem Mangel an Koordination zwischen den verschiedenen Ämtern und ihren Aussagen gegenüber den Betroffenen. Hier kann die parlamentarische Kontrolle der gewählten Vertretung als Ansporn und Quelle der konstruktiven Kritik dienen. Auch bei schlechten Gesetzen machen gute Mitarbeiter eine gute Verwaltung möglich, aber nicht umgekehrt.

Die veränderten Rahmenbedingungen werden die politischen Vertretungen und die Verwaltungsspitzen zwingen, ihr Führungsinstrumentarium zu überprüfen. Mit mittelfristig angelegten Plänen, die in zentralen Stäben erdacht und dezentral auszuführen sind, werden die veränderten Verhältnisse nicht zu bewältigen sein. Es wird mehr Steuerung nach kurzfristiger Problemerkennung gefordert sein, die einerseits den Schwerpunkt auf die Umsetzung beschlossener Pläne legt, die andererseits aber auch stärker die Umsetzungserfahrung in die gewählten Vertretungen zurückbringt.

2. Kommunalpolitik und Selbstorganisation der Bürger

In den kommenden Jahren sind der Erschließung neuer, öffentlich finanzierter Aufgaben im Interesse aller Bürger enge Grenzen gesetzt.

Neuen Aufgaben sind in den Kommunen enge Grenzen gesetzt

Um so politisch bedeutsamer wird die Feinabstimmung des öffentlichen Wirkens der Kommunalpolitik mit der Selbstorganisation der Bürger durch Vereine und Verbände, deren Unterstützung und Stärkung, auch zur Entlastung und Ergänzung des öffentlichen Aufgabenbestandes und zur Bewältigung neuer gesellschaftlicher Probleme.

Dies bedeutet im Regelfall keineswegs den Rückzug der Kommunalpolitik aus gesellschaftlicher Verantwortung. Vielmehr erfordert es eine stärkere Zuwendung der Partei und gewählten Vertreter zur Vereins- und Verbandsarbeit, durch besser organisierte Zusammenarbeit, durch gleichzeitige Mitarbeit im Rat (süd in Verbandsgrößen, durch finanzielle Förderung, die materielle Impulse zur Selbsthilfe auslöst. Hier liegt das eigenständige Feld kommunalpolitischer Verantwortung.

Vorhandenes bewahren und besser nutzen

Es kommt darauf an, die erreichte hohe Lebensqualität im öffentlichen und privaten Bereich durch eine Stärkung und Förderung ehrenamtlicher Selbsthilfeverpflichtung und Arbeit zu sichern. Dadurch läßt sich auch eine vielfältigere, intensivere und sinnvollere Nutzung der geschaffenen Anlagen und öffentlichen Einrichtungen erreichen, die zugleich neue Bedürfnisse vor allem der Freizeit aufgreifen kann.

3. Kommunale Unterstützung der Vereinsarbeit

Ehrenamtliches Engagement ist zu unterstützen

Selbstverständlich unterliegt aber auch die Förderung der Vereins- und Verbandsarbeit einer dauernden Aufgaben- und Wirksamkeitskritik bei sich wandelnden Verhältnissen, ebenso wie die in Alleinverantwortung der Kommune wahrgenommenen Aufgaben. Ihr besonderer Wert liegt zusätzlich in der aktiven Rolle für das öffentliche Leben, die ehrenamtliches Engagement hervorruft.

Die Idee der Selbstverwaltung ist darauf angewiesen, daß die Menschen öffentliche Begegnungen, Nachbarschaft und Hilfe zuerst selbst gestalten und sich aus der Passivität bloßen Konsums öffentlicher Dienstleistungen herausbewegen, wenn sie dazu in der Lage sind.

4. Entwicklungsplanung für die Stadt und die Stadtteile

Für die Entwicklung der Kommune und ihrer Teile sind politische Grundlinien zu formulieren, ohne daß dabei der früheren Planungseuphorie nachgegeben werden darf.

Mit einer so angelegten Entwicklungsplanung für die ganze Stadt kann dem Bürger der Weg gezeigt werden, wohin die gesellschaftspolitische Reise gehen soll, was er von diesem Gemeinwesen, in dem er lebt, an Arbeitsplätzen, an Infrastruktur, an Dienstleistungen zu erwarten hat. Nur aus einer verbindlichen, wenn auch fortschreibbaren Zielvorstellung über das vorgesehene Schicksal einer Stadt läßt sich der

Infrastrukturbedarf sorgfältig und sparsam entwickeln, kann das Hinfertiglaufen hinter nicht überschaubare Entwicklungen und die Gefahr von Fehlinvestitionen vermieden werden

Das Formulieren der politischen Grundlinien muß auch auf kleinräumigen Konzepten aufbauen. Dabei müssen heute die in der Wachstumsphase zu wenig beachteten Bedürfnisse nach wohnnaher Versorgung aufgenommen werden.

Politische Grundlinien für die Stadt sind unbedingt notwendig

Stadtteilentwicklungspläne sollen nach der Phase der privaten und öffentlichen Investitionen in der Grundversorgung dazu beitragen, kommunale Einrichtungen dem Stadtteilbedarf genauer anzupassen und auf die veränderten Bevölkerungsstrukturen umzustellen. Dazu kann auch der rechtzeitige Abbau von Überkapazitäten wegen des allgemeinen Bevölkerungsrückganges und der stadtinneren Wanderungsbewegungen gehören. Generationsbezogene Einrichtungen (z.B. Kindergärten, Grund- und Hauptschulen, Alltagsstätten) müssen vorausschauend den Generationsschub in den Neubaugebieten angepaßt und nach einer langfristigen Bedarfsplanung umstrukturiert werden

Viele Stadtteile leiden nach den Phasen des Massenwohnungsbaus immer noch unter dem Mangel an öffentlichen und genügend differenzierten privaten Versorgungseinrichtungen. Außerdem haben sich bisher private und öffentliche Stätten der Begegnung nur unzureichend entwickeln können. Die Bauleitplanung muß deshalb vorhandene Ansätze zur Zentrenbildung in den Stadtteilen aufnehmen und dort stärker als bisher Mischnutzungen zulassen. Das erfordert die Überarbeitung der in den 60er Jahren und Anfang der 70er Jahre beschlossenen Bauleitpläne

Stadtteilprobleme bearbeiten

Die Weiterentwicklung der Stadterie in Randlagen schließt auch die planmäßige Ausweitung der Versorgungsfunktionen für das Umland ein. Sonst droht eine Verstreuung zentraler Versorgungsfunktionen in die Fläche. Das wäre siedlungspolitisch, verkehrspolitisch und volkswirtschaftlich unverträglich. Als Folge der Wanderung von den Kernstädten in das Umland verstärkt sich der Interessendruck von Investoren, große Versorgungseinrichtungen auf der grünen Wiese mit großem Parkplatzangebot einzurichten. Diesem Druck muß eine planmäßige Stadterweiterung begegnen

5. Entwicklung im ländlichen Raum

Die besonderen Belange des ländlichen Raumes und insbesondere der peripher gelegenen strukturschwachen Gebiete dürfen auch bei verschlechterten finanziellen Rahmenbedingungen nicht vernachlässigt werden. Auch hier müssen sich Städte, Gemeinden und Kreise mit Vorrang der Aufgabe stellen, Arbeitsplätze zu sichern und zu schaffen. Im Umweltschutz besteht nicht nur – trotz großer Anstrengungen – weiterhin ein Nachholbedarf im Ausbau von Kanalisationsnetzen und Kläranlagen, vielmehr stellt sich zunehmend auch hier das Problem, Eingriffe in die Landschaft zu steuern und schutzwürdige Landschaftsteile vor Eingriffen zu bewahren. Die berechtigten Forderungen nach einem angemessenen Angebot im öffentlichen Personennahverkehr, die mit der Einschränkung des Schienenpersonennahverkehrs in der Fläche und steigenden Kosten im hier überdurchschnittlich vorherrschenden Individualverkehr immer drängender werden, müssen erfüllt werden.

Soweit diese Aufgaben allein auf örtlicher Ebene nicht zu lösen sind oder spezielles Fachwissen erfordern, das nicht jede Gemeinde vorhalten kann, kommt der intensiven Zusammenarbeit zwischen Gemeinden und Kreisen besondere Bedeutung zu. Beide Ebenen sind in ihrem Selbstverwaltungsrecht zu stärken. Regelungen, die Anlaß zu Spannungen im Verhältnis zwischen kreisangehörigen Gemeinden und Kreisen bieten und eine sachgerechte Zusammenarbeit erschweren, müssen abgebaut werden.

6. Dezentrale Kommunalpolitik in Bezirksvertretungen und Ortsbeiräten

Wir leben in einer Zeit der Rückbesinnung der Bürger auf den eigenen Stadt- und Dorfbereich und auf kleinräumigere Organisationsformen. Der Ausgestaltung dezentraler Politik- und Verwaltungsformen wie Ortschaftsverfassung, Ortsbeiratverfassung, Bezirksverfassung gilt deshalb unsere besondere Aufmerksamkeit.

In der Phase des größeren Wirtschaftswachstums und des Nachholbedarfs an Versorgungseinrichtungen hat sich die Kommunalpolitik auf die Investitionen und den Ausbau zentraler Dienste konzentriert. Zugleich hat die Flut gesetzlicher Programmsteuerung das kommunale Handeln typisiert und mit einem abstrakten, schwer verständlichen Regelnetz verfrachtet. Kommunale Zusammenschlüsse haben mitunter das notwendige Maß überschritten; viele Tausende ehrenamtlich tätiger Kommunalpolitiker, die Bindeglieder zwischen Bürgern und Kommunalverwaltungen waren, verloren dabei ihre Aufgabe. Der Gebietsreform folgte keine konsequente Funktionalreform, die den neu entstandenen größeren und leistungsfähigeren Gemeinden zusätzliche Aufgaben übertragen hätte.

Zwischen den großen Sorgen der zentralen kommunalpolitischen Gremien einerseits und den kleinen Alltagsorgen der Bürger andererseits ist eine politische Integrationslücke entstanden. Es ist die Aufgabe der Kommunalpolitik der 80er Jahre, diese Lücke durch Stadtteil- und Ortsteilarbeit zu schließen. Das Eingehen auf die kleinteiligen Sorgen und die dezentrale Politik gewinnen ein größeres Gewicht. Hier liegen die Aufgaben der Bezirksvertretungen und Ortsbeiräte.

Dezentrale Politik- und Verwaltungsgestaltung bringen Vorteile

Überall, wo übergreifende Probleme zu lösen sind oder einheitliche Maßstäbe durchzusetzen sind, muß es allerdings auch künftig bei der zentralen Zuständigkeit mit dezentraler Beratung und Antragsrecht an die Räte und deren Ausschüsse bleiben.

Kommunale Selbstverwaltung wird von den Bürgern aber nur dann als „Keimzelle der Demokratie“ erfahren, wenn sie nicht durch staatliche Zentralisierung ständig ausgehöhlt, sondern ihr im Gegenteil mehr eigenverantwortliche Entscheidungen zugestanden werden. Dazu müssen im Zuge der Funktionalreform eine Reihe von Aufgaben auf die Kommunen übertragen werden.

7. Politische Vorfelddarstellung im Wohnbereich

Einer dezentral angelegten Kommunalpolitik, die auf die Alltagsorgen in den Stadtteilen eingeht, muß die politische Vorfelddarstellung der Partei entsprechen.

„Neben der auf Willensbildung und Entscheidung in Parteigremien und Parlamenten ausgerichteten Arbeit muß der Stadteilarbeit, der Arbeit mit speziellen Zielgruppen, themenzentrierten Initiativen und Kampagnen größeres Interesse gelten. Gleichzeitig muß sich die Partei noch mehr als bisher als Forum für die kontroverse Diskussion wichtiger gesellschaftlicher Probleme anbieten, auch über die Grenzen der Partei hinaus.“ (Grundwertepapier)

Anerkennung
der Arbeit der
Verbände

Politische Vorfelddarstellung bedeutet Anerkennung, praktische Unterstützung der Mitbürger und ihrer Verbände. Die Arbeit der Vereine entlastet in zahlreichen Fällen die Kommune. Sie ist Ausdruck des Gestaltungswillens, der Selbständigkeit und des Zusammengehörigkeitsgefühls der Bürger und verlangt deshalb Unterstützung.

Die SPD-Ortsvereine sollen bei ihrer Willensbildung und mit allen gesellschaftlichen Institutionen ihres Wirkungsbereiches Anhörungen zu Sachfragen durchführen. Es ist zu begrüßen und positiv für die Partei zu bewerten, wenn Parteimitglieder in möglichst vielen dieser Organisationen und Institutionen praktisch mitarbeiten. Damit unterstützen sie nicht nur deren Ziele und Aufgaben, sondern schaffen auch Vertrauen für die SPD und für sich als Person. Bei Kommunalwahlen neigen erfahrungsgemäß die Bürger eher zu jenen Kandidaten, die durch praktische Mitarbeit, durch bürgerschaftliches Engagement Achtung und Vertrauen erworben und gezeigt haben, daß sie zum zuverlässigen Einsatz und zur Übernahme von Verantwortung für ihre Mitbürger bereit sind. Dabei geht es nicht darum, durch die Arbeit in den Vereinen, für die eigene Person möglichst viele Stimmen zu erwerben, sondern zu erkennen, daß die Mitarbeit in gesellschaftlichen Gruppierungen einen ebenso hohen Stellenwert hat, wie die in politischen Gremien. Vor allem diejenigen, die in den Kommunen Verantwortung tragen, müssen durch politische Unterstützung und durch Präsenz und Repräsentanz in der Arbeit und bei den Veranstaltungen der gesellschaftlichen Institutionen und Gruppen deren Arbeit sichtbar anerkennen und würdigen.

Sozial-
demokraten
engagieren sich
in Vereinen und
Verbänden

Die SPD leistet mit ihren Ortsvereinen einen Beitrag zur kommunalen und politischen Kultur unserer Städte und Gemeinden. Sie beschäftigt sich daher auch mit der Wahrnehmung der Interessen der Bevölkerungsgruppen, die zu einer Selbstorganisation nicht fähig sind, und sie wird die Neubürgerbetreuung verstärken. Sie muß aber auch die Kontakte zu den traditionellen Kulturvereinen und besonders zu den Turn- und Sportvereinen ausbauen.

8. Politische Kultur in der kommunalen Demokratie

Politische Kultur
bedeutet
Anstand und
Fairneß gegen-
über Anders-
denkenden

Die Nähe der Kommunalpolitik zum Alltagsleben der Bürger erleichtert die Aufgabe der Politiker, weil hier am überzeugendsten deutlich wird, wie jeder einzelne unvermeidlich Betroffener ist und daß auch jeder Bürger sich selbständig und selbstverantwortlich beteiligen kann. Der unmittelbare Bezug zwischen der Politik und dem Leben und Arbeiten in der Kommune erfordert aber auch ein hohes Maß an demokratischer politischer Kultur, weil die Konkurrenten in der Politik immer auch Bürger des gleichen Gemeinwesens bleiben.

Die Pflege so verstandener demokratischer Kultur muß insbesondere der zunehmenden Gleichgültigkeit, dem Rückzug, der Verachtung oder gar Feindschaft gegenüber den demokratischen Entscheidungsformen und Entscheidungssituationen entgegenwirken, den sichtbar werdenden Abbau von Liberalität oder gar die Kriminalisierung politisch Andersdenkender verhindern und sich autoritären und demokratiefelndlichen Konsequenzen entgegenstellen.

Da sich Politik über Personen vollzieht, müssen diejenigen den Anstoß geben, die in den Städten und Gemeinden politische Verantwortung tragen. Ihr Umgang untereinander, besonders unter politisch Andersdenkenden, setzt Maßstäbe und Beispiele für politische Kultur.

Gefordert sind Geduld und Bereitschaft zum Zuhören gegenüber allen Bürgern, auch gegenüber solchen, die der öffentlichen Verwaltung und den politischen Gremien kritisch gegenüberstehen oder sich gar politisch verweigern.

Die Amtsführung von Kommunalpolitikern muß eine deutliche Trennung zwischen privaten Interessen und öffentlichen Aufgaben zur Grundlage haben.

Es gilt, auch den bösen Schein einer Vermengung zu vermeiden. Sie können ihre Mitbürger nur überzeugen, wenn Wort und Tat nahtlos bis in das Privatleben übereinstimmen. Ihre Gesprächsbereitschaft und Präsenz im öffentlichen Leben sind Voraussetzungen einer demokratischen Grundüberzeugung.

Zur demokratischen politischen Kultur gehört aber auch die aktive Teilhabe der Bürger am kommunalpolitischen Geschehen. Der Bürger muß erkennen können, daß er in der Kommunalpolitik seine ureigensten Probleme selbst regeln kann und in manchen Bereichen auch muß. Es müssen ihm deshalb ausreichende Chancen zu Engagement und Mitentscheidung eröffnet werden. Die Information der Bürger und die bürgerschaftlichen Beteiligungsmöglichkeiten müssen – ohne daß deshalb das repräsentative System aufgegeben wird – im Bereich der Planung wie der Entscheidung ausgebaut werden (Stadteilarbeit, Ortschaftsverfassung, Bezirksverfassung).

Die Überzeugungskraft und die Akzeptanz einer kommunalpolitischen Entscheidung kann in vielen Fällen wichtiger und effizienter sein als die Ersparnis von Verwaltungsaufwand und die Verhinderung von Verzögerungen bei der Entscheidung. Eine bessere Qualität in der politischen Entscheidungsfindung wird so vielfach nur um den Preis geringerer Leistungskraft des kommunalen Apparats zu haben sein. Hier immer die richtigen Kompromisse zu finden, gehört zu den schwierigsten Aufgaben der Kommunalpolitik der 80er Jahre. Auch bei weitestgehender Beteiligungsbereitschaft kann nicht endlos diskutiert werden, sondern muß irgendwann entschieden werden. Wenn Entscheidungen bedürfnis- und situationsgerecht getroffen werden sollen, ist die Zeit dafür oft begrenzt.

Der Machtkampf um politische Mehrheiten in den Städten und Gemeinden muß in Formen und mit Mitteln ausgetragen werden, die vom Bürger gebilligt werden, sein Engagement ermöglichen, es sogar herausfordern.

9. Neue Kommunikationstechnologien

Revolutionäre technische Entwicklungen im Kommunikationsbereich machen Entscheidungen notwendig, die über die Frage der Einführung neuer Technologien weit hinausgehen: es steht zur Diskussion, wie das menschliche und gesellschaftliche Miteinander in Familie und Nachbarschaft sowie in städtischer und örtlicher Gemeinschaft in Zukunft aussehen soll. Die anstehenden Entscheidungen über die technischen Entwicklungen im Bereich der elektronischen Massenkommunikation sind daher von zentraler Bedeutung.

Die SPD tritt für eine bewußte politische Gestaltung der Zukunft bei der Technologiepolitik ein. Sie wendet sich gegen eine „Sachzwangsideologie“ bei der Einführung neuer Kommunikationstechnologien. Die notwendigen Entscheidungen können nicht allein von der interessierten Industrie, den Medienkonzernen und den Medienexperten getroffen werden; sie sind vielmehr mit Sorgfalt vorzubereiten, müssen durch eine offene und breite Diskussion begleitet und vom Bürger mitgetragen werden.

Für diese Diskussion hat die SPD im Mai 1981 ein Aktionsprogramm „Neue Medien“ vorgelegt. Darin hat sie ihre Grundpositionen dahingehend festgelegt:

- daß sich die öffentlich-rechtliche Rundfunkordnung in unserem Land bewährt hat und bestehende Mängel ohne eine Systemveränderung durch Reformen korrigiert werden können;
- daß eine Kommerzialisierung des Rundfunks abzulehnen und der Gefährdung der Pressevielfalt durch die neuen Kommunikationstechniken entgegenzuwirken ist;
- daß kommunikationstechnische Innovationen Arbeitsplätze langfristig sichern müssen;
- daß die Kommunikationsdienste für Wirtschaft und Verwaltung als Infrastrukturmaßnahmen für unsere Volkswirtschaft wichtiger sind als die bloße Vermehrung von Fernsehprogrammen.

Auf diesem Hintergrund wird deutlich, daß die neuen Informations- und Kommunikationstechniken auch für die Kommunen, die Raumordnung und den Städtebau von grundsätzlicher Bedeutung sind.

Die Städte, Gemeinden und Landkreise werden durch diese Vorgänge und Entwicklungen mittelbar und unmittelbar betroffen. Dementsprechend müssen sie auf staatlicher, regionaler und örtlicher Ebene bei allen Planungen beteiligt werden. Dabei sind insbesondere folgende Fragestellungen und Konsequenzen zu berücksichtigen:

Sozial-
demokratische
Kommunal-
politiker halten
öffentliche
Belange und ihre
eigenen privaten
Interessen
einander

Politische Kultur
heißt auch
Bürger-
engagement

Neue Medien
gewinnen an
Bedeutung

Offene
Diskussion mit
dem Bürger

Sozial-
demokratische
Grund-
positionen für
neue Informa-
tions- und
Kommuni-
kations-
techniken

1. Im Bereich der Individualkommunikation:

Es ist davon auszugehen, daß für die technische und wirtschaftliche Entwicklung in der Bundesrepublik die Individualkommunikation (Sprach-, Text-, Daten-, Festbild- und Bewegtbildübertragung) wichtiger ist als die Massenkommunikation. Für die räumliche Wirkung sind Dezentralisations- und Konzentrationsvorgänge zu unterscheiden. Durch den möglichen Einfluß der Techniken auf die Produktionsbedingungen im Bürobereich und im güterproduzierenden Bereich müssen die wahrscheinlichen Strukturveränderungen und evtl. auch Funktionsstörungen für die Stadt und für den ländlichen Raum rechtzeitig bedacht werden. Von besonderer Bedeutung sind dabei Verlagerungen von Arbeitsplätzen an die Peripherie der Stadt bzw. in die Wohnungen, Entdichtung der Stadtkerne und Umwidmung für andere Nutzungen, Veränderungen des Berufsverkehrs, Verhältnis von Stadt und Umland sowie die generellen Auswirkungen auf die Arbeitsplatzsituation.

Funktionsstörungen der Städte durch neue Technologien nicht auszuschließen

2. Für den Bereich der Massenkommunikation:

Für den Fall eines weiteren Ausbaus des Rundfunk- und Fernsehnetzes ist die Mitwirkung der Städte und Gemeinden sicherzustellen. Dabei ist als allgemeine Schranke grundsätzlich die Staatsfreiheit von Meinungs- und Willensbildungsprozessen zu beachten. Hier ist die Gemeinde als Verwaltungseinheit ebenso als eine externe Kraft zu betrachten wie der Staat. Darüber hinaus müssen sich die Gemeinden im Informations- und Nachrichtensektor von allem fernhalten, was überregionale Nachricht und Information auf Bundes- und Landesebene darstellt. Nur das Lokale kann Gegenstand kommunaler Funkberichterstattung sein. Im Rahmen dieser Grenzen ist eine gemeindliche Öffentlichkeitsarbeit über Rundfunkwellen zulässig. Anzustreben ist daher die Berücksichtigung kommunaler Belange durch Sendezeiten innerhalb des Gesamtprogramms einer örtlichen oder überörtlichen Rundfunkanstalt, also die Kooperation der Gemeinde mit einem seinerseits rundfunkmäßig organisierten Träger. Nicht öffentlich kontrollierte private Rundfunk- und Fernsehprogramme werden abgelehnt.

Mitwirkung der Kommunen sichern

3. Für die kommunale Beteiligung beim Ausbau der Kabelnetze:

Die Erstellung von vielseitig nutzbaren dialogfähigen Vermittlungsnetzen wirkt sich auf die örtliche Daseinsvorsorge, die Stadtentwicklung und die Standortgunst aus. Darüber hinaus kann die Nutzung eines entsprechenden Kabelnetzes auch kommunale Informations- und Dienstleistungsangebote sowie technische Regel-, Meß- und Kontrolldienste einbeziehen. Hinsichtlich der Technik ist zu unterscheiden zwischen den reinen Kabelfernsehverteilernetzen in überholter Kupfertechnik und den wesentlich leistungsfähigeren, dialogfähigen, breitbandigen Vermittlungsnetzen, über die jeder Teilnehmer mit jedem anderen im Wort, Schrift und Bild in Kontakt treten kann. Nur letztere ermöglichen eine Fülle technischer Dienstleistungen, die für Wirtschaft und Verwaltung von besonderer Bedeutung sind. Insofern berührt der Aufbau solcher Netze auch Standortfragen der Kommunen. Die Kommunen legen deshalb Wert darauf, daß beim Aufbau neuer Kabelnetze zukunftsweisende Techniken berücksichtigt werden.

Novellierung des Telegrafienweges-Gesetzes notwendig

Bei einem weiteren Ausbau der Netze muß das Fernmeldemonopol der Deutschen Bundespost durch eine Novellierung der einschlägigen überkommenen Gesetzvorschriften mit den berechtigten Anliegen der Städte und Gemeinden in Einklang gebracht werden. Eine Novellierung des Telegrafienweges-Gesetzes muß daher

- klarstellen, in welchem Umfang das Fernmeldemonopol der Deutschen Bundespost auch den Aufbau von Breitbandkabelnetzen zur Aufnahme von örtlichen Informations- und Dienstleistungsangeboten deckt,
- beim Aufbau von Kabelnetzen die maßgebliche Mitwirkung der Städte und Gemeinden durch ein Planfeststellungsverfahren sichern,
- festlegen, daß der Netzträger den kommunalen Straßenbausträgern ein Entgelt für die Benutzung des öffentlichen Verkehrsraumes einschließlich der dadurch entstehenden Folgekosten durch Kabelverlegung zahlt.

10. Kommunale Kulturpolitik

Kultur ist das Bemühen des Menschen, seine Umwelt und seine Situation zu begreifen und seine Ideen vom Leben zu entwickeln und darzustellen. Kultur ist nicht nur Verschönerung des Alltags, sondern produktives Element gesellschaftlichen Wandels. Sozialdemokraten bekennen sich daher zu einer entschiedenen Förderung der Kultur und zur Teilhabe möglichst vieler Menschen an ihr. Die kulturellen Einrichtungen und Angebote sind kein Luxus für bestimmte Schichten, sondern dienen der Entfaltung aller Bürger, denen der Zugang zu Kunst und Kultur und das Verständnis ihrer Aussagen durch eine aktive kommunale Kulturpolitik erschlossen werden muß. Kulturpolitik leistet damit einen wichtigen Beitrag zur Bildung des Bürgersinns in der örtlichen Gemeinschaft.

Kulturelle Einrichtungen sind kein Luxus

Kommunale Kulturpolitik muß neben den überkommenen Kultureinrichtungen auch das neue, dezentrale Kulturleben fördern. Es schält sich eine anders verstandene Kultur heraus, die sich einerseits als Absage an die „offizielle Kultur“ und andererseits durch die Bindung an das Konkrete, ans Haus, die Straße und den Stadtteil sowie durch Selbstermächtigung und Eigenständigkeit definiert. Diese neuen Bewußtseins-

Kommunalpolitik muß auch neue kulturelle Angebote fördern

Ausdrucksformen muß die kommunale Kulturpolitik aufgreifen. „Traditionelle“ und „alternative“ Kultur sollten aber nicht gegeneinander ausgespielt werden. Theater, Orchester, Museen und Bibliotheken werden auch unter veränderten gesellschaftlichen Bedingungen für die Erhaltung und Weiterentwicklung der Kultur unverzichtbar sein. Sie sind auch in der Lage und bereit, sich den neuen Bedürfnissen zu öffnen und die Zusammenarbeit zu fördern. Ziel kommunaler Kulturpolitik muß es sein, die falsche Alternative „hier Hochkultur, dort Alltagskultur“ aufzulösen und die lebendigen Beziehungen zwischen den professionellen Künsten und der Laienbetätigung zu stärken.

Laienbetätigung stärken

Theater, Jugendtheater, Konzerte, Museen und Denkmalschutz bleiben wichtige Teilbereiche kommunaler Kulturarbeit. Die Kommunen bedürfen dafür aber auch weiterhin der besonderen finanziellen Hilfe durch Land und Bund.

In den Städten müssen die zentralen Kulturangebote durch dezentrale, stadtteilbezogene Angebote ergänzt werden. Dabei sind die gewachsenen Aktivitäten der Vereine und Gruppen durch direkte oder indirekte (Bereitstellung von Räumen) Hilfe mit dem Ziel zu unterstützen, die Eigeninitiative der Bürger herauszufordern und zu fördern. Dies kann durch die Einrichtung kleiner kultureller Zentren, insbesondere unter Nutzung der Altbausubstanz, geschehen. Der Aufarbeitung der Alltagsgeschichte und der Förderung der Geschichtsforschung der Vereine kommt eine große Bedeutung für die Identifizierung der Bürger mit ihrem Stadtteil zu. Die Förderung einzelner Zielgruppen (Kinder, Jugendliche, Senioren, Ausländer) ist durch gruppenübergreifende Projekte zu ergänzen. Der Sinnsuche vieler, selbst etwas in dieser Welt zu gestalten, muß Raum gegeben werden.

Zentrale Kulturangebote werden dezentrale Aktivitäten ergänzen

Kommunale Kulturpolitik hat mit ihrer Förderung Freiräume für die Entfaltung von Kunst und Kultur zu schaffen. Damit hat sie die schwierige Aufgabe zu lösen, durch ihre finanzielle Hilfe die künstlerische Freiheit nicht zu beeinträchtigen. Dabei kann es nicht um die Freiheit der Kunst von der Gesellschaft, sondern es muß um die Freiheit der Kunst in der Gesellschaft gehen. Kunst war zu allen Zeiten auch unbequem und kritisch; damit hat sie der Gesellschaft geholfen, sich immer wieder zu erneuern und für notwendige Veränderungen offen zu bleiben. Deshalb müssen Auseinandersetzungen um und mit der Kunst mit Argumenten und nicht mit Einschränkungen oder Verboten geführt werden.

Für die Freiheit der Kunst

Kulturpolitik und Stadtentwicklung stehen in einem engen Zusammenhang. Gerade für die zukünftige Entwicklung unserer Gesellschaft wird es notwendig sein, die Verbindungen zwischen Wohnen, Arbeiten und Freizeit wieder enger zu knüpfen. Für die Entfaltung des Menschen ist eine Umgebung zu schaffen, die durch Proportion und Grundstruktur die Phantasie anregt und zugleich die Identifikation des Bürgers mit seiner Stadt ermöglicht. Anzustreben ist eine Umwelt, die Aufforderungscharakter hat, die Neugier und Interesse weckt. Eine Stadtentwicklung, die sich von diesem Gedanken leiten läßt und sich dabei einer aktiven Kulturpolitik bedient, macht die Vorzüge städtischen Lebens wieder sichtbar: die gesteigerte Lebensintensität, die fruchtbare Spannung zwischen Privatheit und Öffentlichkeit, zwischen Anonymität und Begegnung.

Kulturpolitik von großer Bedeutung für die Stadtentwicklung

11. Jugend und Kommunalpolitik

Jugendprotest gibt es in unterschiedlichsten Erscheinungsformen, nicht nur in Groß- und Universitätsstädten, sondern auch in mittleren und kleineren Städten und Gemeinden. Dieser Protest ist eine Kulturerscheinung, die sich im Gedankengut und in der Lebenspraxis vieler Jugendlicher wiederfindet und die in fast allen westeuropäischen Ländern festzustellen ist. Aus dem Schlußbericht der Enquête-Kommission „Jugendprotest im demokratischen Staat“ des Deutschen Bundestages lassen sich folgende Erkenntnisse für den Protest junger Menschen ableiten:

Der Jugendprotest ist eine breite Bewegung

- Die Ursachen für das heute auftretende Verhalten und die Einstellungen von Jugendlichen sind außerordentlich vielfältig. Im wesentlichen jedoch sind es ungelöste gesellschaftliche Probleme die diesen Protest ausgelöst haben.
- Die Probleme werden zwar von Jugendlichen artikuliert, aber es geht um Probleme der gesamten Gesellschaft und um die Folgen einer verbreiteten Sinn- und Orientierungskrise. Es gibt große Teile der Bevölkerung, die die Anliegen der Jugendlichen für richtig halten, ohne selbst zu protestieren.
- Die Themen und Ziele des Jugendprotestes wechseln. Aber zwischen den verschiedenen Gruppen, also z.B. den Kernkraftgegnern, den Umweltschützern, den Anhängern der Friedensbewegung, den Hausbesetzern, lassen sich Verbindungen insofern feststellen, als vielen gemeinsam die Angst vor der Bedrohung des Lebens und die Auffassung ist, daß die Politik auf die vielfältigen Probleme nicht ausreichend reagiere.
- Werte, wie Selbstverwirklichung, Gemeinschaft, Kreativität und Mitbestimmung, gewinnen im Bewußtsein der jungen Generation zunehmend an Bedeutung. Dagegen treten Forderungen nach mehr Wohlstand, mehr Leistung, mehr Sicherheit und besserem Lebensstandard zurück.

Ungelöste gesellschaftliche Probleme haben diese Unruhen ausgelöst

Kommunalpolitik muß noch stärker als bisher auf die Fragen und Vorschläge junger Menschen eingehen. Die grundsätzliche Erkenntnis der Enquête-Kommission, Politik als Prozeß und Politiker als Vermittler zu begreifen, muß auch in der Kommunalpolitik umgesetzt werden. Der Bestand unserer Demokratie kann mit davon abhängen, inwieweit es gelingt, die politische Resignation und den politischen Rückzug vieler Jugendlicher aufzufangen. Sozialdemokratische Kommunalpolitiker müssen bereit sein, auf den Protest

Die Wertvorstellungen wechseln Methode und Stil von Politik müssen grundsätzlich überprüft werden

und die Kritik der jungen Menschen einzugehen. Sie werden sich mit der kritischen Argumentation der Jugendlichen auseinandersetzen und verhindern, daß berechnete Kritik unter der oft üblichen Berührung auf besondere Erfahrung oder Sachkunde oder auf bloße fiskalische Notwendigkeiten vom Tisch gewischt wird. Dabei ist nicht opportunistisches Hinterherlaufen gefragt. Gefragt ist das Gespräch, ist Kreativität und Kooperation im Umgang mit den Jugendlichen. Das bedeutet nicht, daß alles, was von der jungen Generation gefordert und erhofft wird, von der Politik kritik- und kommentarlos hingenommen werden kann. So ist Widerspruch z.B. dann notwendig, wenn mehr Selbstbestimmung und mehr Selbstverwirklichung ohne Rücksicht auf die Sozialbindung, auf den Sozialstaatsgedanken des Grundgesetzes durchgesetzt werden sollen. Auch muß deutlich gemacht werden, daß Veränderungen nicht von heute auf morgen, sondern in einer pluralistischen und repräsentativen Demokratie nur langsam und in kleinen Schritten vollziehbar ist.

Kommunalpolitik muß Angebote entwickeln
Neben dem „Wie“ kommt es entscheidend auch auf das „Was“ an. Es müssen Angebote entwickelt und gefördert werden, die den Jugendlichen die Möglichkeit geben, eigene Erfahrungen zu machen und den ohne Zweifel vorhandenen Willen, etwas für die Gemeinschaft zu leisten, aufnehmen. Dabei geht es nicht um Leistung mit dem Ziel, mehr Wohlstand mehr Ansehen und Einkommen zu erreichen, sondern um Leistungen für Ziele, von deren Sinnhaftigkeit die Jugendlichen selbst überzeugt sind.

Beispiele für Angebote zu sozialem Engagement der Jugend in der Kommune sind die Schaffung von Möglichkeiten zur Betreuung alter, kranker, behinderter Menschen oder Drogensüchtiger, zur Integration ausländischer Mitbürger oder zu Umweltschutzmaßnahmen.

Traditionelle Jugendhilfe behält ihren Stellenwert
Daneben bleibt es eine Aufgabe der Kommunalpolitik, eigene jugendpolitische Programme und Förderungsmaßnahmen zu entwickeln, wenn auch die traditionelle Jugendhilfe, insbesondere ihre präventiven Aufgaben, ihren hohen Stellenwert behält. Ebenso muß den jugendspezifischen Forderungen, wie z.B. der nach der Schaffung autonomer Jugendzentren, Rechnung getragen werden. Wir brauchen nach wie vor ein inhaltsoffenes Angebot kommunaler Treffpunkte für die Jugendlichen. Die Kommunen müssen geeignete Räume – auch für arbeitslose Jugendliche – zur Verfügung stellen und dabei bereit sein, organisatorische Risiken und Nachbarschaftsunmut in Kauf zu nehmen.

Keine Ausgrenzung, sondern Gesprächsbereitschaft mit allen Gruppen
Zahlreiche junge Menschen engagieren sich weiterhin in Vereinen und Verbänden, in den Jugendorganisationen der Parteien und in den Gewerkschaften. Kommunale Jugendpolitik muß auch die Jugendlichen, die sich in Jugendclubs, Sportvereinen, Laientheatern und Musikgruppen, Jugendfeuerwehren und vielen anderen Gruppen und Organisationen betätigen, mit einbeziehen. Die kommunale Jugendpolitik bleibt deshalb in wesentlichen Teilen auch Förderung der traditionellen Jugendclubs, der Sportvereine, der Laientheater und Musikgruppen.
Kommunale Jugendpolitik darf nicht die eine oder andere Gruppe, protestierende Jugendliche oder nicht protestierende Jugendliche, gegeneinander ausspielen; sie hat vielmehr die Bedürfnisse möglichst vieler junger Menschen zu erkennen und in praktische Politik umzusetzen.

12. Zusammenleben mit den Ausländern

Ausländerprobleme stammen aus der Zeit der Prosperität
In der Vergangenheit sind Maßnahmen und Entscheidungen, die die in unserem Land lebenden Ausländer betroffen haben, fast ausschließlich unter dem Gesichtspunkt des Arbeitskräftemangels getroffen worden. Es rächt sich heute zunehmend, daß die gesellschaftspolitische Bedeutung des Problems stark vernachlässigt worden ist.

Unter dem Eindruck wachsender wirtschaftlicher Schwierigkeiten und der damit verbundenen hohen Arbeitslosigkeit macht sich auch in Teilen der deutschen Arbeitnehmerschaft eine zunehmend ablehnende Haltung gegenüber Ausländern breit, die von den konservativen und reaktionären Kräften angeheizt und ausgenutzt wird.

Integration der Ausländer vorantreiben
Dem muß entschieden entgegengewirkt werden. Die Integration der hier lebenden Ausländer muß verstärkt vorangetrieben werden, soweit es die Ausländer selber wollen. Das Integrationsangebot bedeutet die rechtlichen, kulturellen und sozialen Möglichkeiten zu schaffen, die den Ausländern eine gleichberechtigte Aufnahme in unsere Gesellschaft sichern helfen und die Einbürgerung erleichtern. Integration bedeutet jedoch auch, daß die Ausländer bereit sein müssen, unsere Rechtsordnung zu achten, zu befolgen und in unsere Lebensordnung hineinzuwachsen. Die Integration von Ausländern schließt nicht aus, daß ihnen die Möglichkeiten erhalten und geschaffen werden, das Kulturgut ihres Herkunftslandes im Rahmen unserer Rechtsordnung zu bewahren. Dies ist nicht nur bedeutsam für die Erhaltung ihrer Identität; mit dem Erleben fremder Kulturen bereichern wir auch unser eigenes kulturelles Leben.

Ethnische Wohnbereiche vorübergehend akzeptieren
In vielen Städten haben sich durch die Konzentration der Ausländer ethnische Wohnbezirke gebildet. Diese Situation wird sich, wie die Erfahrungen gezeigt haben, trotz der Integrationsbemühungen nicht in kürzeren Fristen ändern lassen. Kommunalpolitisches Ziel muß es aber sein, das Anwachsen bestehender und die Bildung neuer abgesonderter Wohnbezirke für Ausländer zu verhindern. Darüber hinaus müssen alle Anstrengungen unternommen werden, den Ausländerkindern gleiche Chancen im Bildungswesen, Ausbildungsplätze und Arbeitsplätze zu schaffen und ihnen so die Integration in die deutsche Gesellschaft zu ermöglichen.

Die in den Beschlüssen der SPD enthaltene Forderung nach der Einführung des Kommunalwahlrechts für Ausländer, das zu einer schnelleren und wirkungsvolleren Integration beitragen soll, ist z.Z. nicht durchsetzbar. Deshalb müssen zunächst unterhalb der Ebene des Kommunalwahlrechts in den Städten und Gemeinden Lösungen durchgesetzt werden, die eine weitgehende Teilhabe der Ausländer an den Entscheidungen der Ortsbeiräte, Räte und Kreistage ermöglichen. Im übrigen kommt es darauf an, den Ausländern, die auf Dauer bleiben wollen, den Weg zur deutschen Staatsangehörigkeit möglichst zu erleichtern.

Die Beteiligung der Ausländer ist notwendig, weil es eine Fülle von Problemen in der Kommunalpolitik gibt. Dies gilt vor allem für die Wohnungstragen, die schulische Bildung und die soziale und gesundheitliche Betreuung. Wenn man das Angebot der Integration ernst nimmt, müssen die Kommunen daran interessiert sein, einen ständigen Informations- und Erfahrungsaustausch mit den verschiedenen Ausländergruppen zu führen, um ihre eigenen Entscheidungen zu verbessern und zu erläutern. Darüber hinaus bedürfen die Maßnahmen der verschiedenen Betreuungsorganisationen, wenn sie wirkungsvoll sein sollen, der örtlichen Koordination. Direkt gewählte Ausländerausschüsse und -beiräte sind dafür geeignete Organisationsformen.

Mitwirkung der Ausländer nötig

13. Stadt- und Dorfgestaltung

Die öffentlichen Diskussionen über die gebaute Umwelt in Städten und Dörfern kennzeichnen ein fast neues Feld kommunalpolitischer Verantwortung. Seit dem Jahr des Denkmalschutzes 1975 ist die Öffentlichkeit für optische Umweltverschmutzung, durch übermäßige Reklame, für architektonische Scheußlichkeiten und planerische Fehlleistungen, für unmäßige Überbauung von Grundstücken empfindlicher geworden. Wurde bisher die Gestaltung als Bestandteil individueller Baufreiheit verstanden, wächst jetzt die Forderung nach einer stärkeren sozialen Entbindung der Baugestaltung. Viele Städte und Dörfer sind dazu übergegangen, gestützt auf die Landesbauordnungen, Gestaltungssatzungen zu erlassen. Dabei wird vielfach das Gute zuviel getan. Dahinter steht der Wunsch nach Erhaltung des Unverwechselbaren in der äußeren Lebensumgebung.

Die Bürger sind gegenüber architektonischen Scheußlichkeiten und planerischen Fehlleistungen empfindlicher geworden

Die Bürger wollen sich in ihren Städten und Gemeinden wiedererkennen und dort ein Zuhause finden. Das hat in manchen Städten sogar zur Überforderung des Denkmalschutzes mit Auswüchsen nostalgischer Stadtnachbaus voriger Jahrhunderte und zu unangemessener Bevornundung guter architektonischer Entwürfe geführt.

Die Baugestaltungspolitik der 80er Jahre muß sich vor dem typisch deutschen Irrweg, dem Ruf nach neuen Regelungskompetenzen und perfekten Baugestaltungssatzungen hüten. Der ästhetisch und sozialpsychologisch schwierige Vorgang einer Konsensfindung über die Baugestaltung der Städte und Dörfer verlangt nach ergebnisoffenen Diskussionsprozessen. Diese müssen angeregt und gefördert werden. Deshalb soll sozialdemokratische Kommunalpolitik die Arbeitsgemeinschaften für Stadtbildpflege aktiv unterstützen. Auch durch die Anregung und Organisation von Fassadenwettbewerb kann das öffentliche Bewußtsein für die bauliche Lebensumwelt geschärft werden. Am wichtigsten ist es, den Vorgang der Erteilung von Baugenehmigungen aus dem Klima polizeilich motivierter Hoheitsverwaltung herauszubewegen. Dafür muß die Bauberatung in den Stadtplanungs- und Bauordnungsämtern erweitert und mit mehr Kompetenzen versehen werden.

Neue Baugestaltungspolitik nötig

Für die gewachsenen Altstädte müssen sich Gestaltungssatzungen auf wesentliche Gestaltungsprinzipien konzentrieren und möglichst wenig im einzelnen regeln. Für die Neubaugebiete am Stadtrand muß in den 80er Jahren verstärkt von der Möglichkeit gestalterischer Festsetzungen in Bebauungsplänen Gebrauch gemacht werden, allerdings nicht mit dem Ziel der Vereinheitlichung, sondern um der künftigen Alltagswelt Form und Gestalt zu geben. Das setzt voraus, daß auch am Stadtrand nicht nach einzelnen Investitionswünschen, sondern nach durchdachten Bebauungsplänen für größere Komplexe gebaut wird.

Nach der großen Wanderung von den Kernstädten in das Umland ist die Dorfgestaltung zum dringenden gesellschaftspolitischen Problem geworden. Die Allbausubstanz ist, teilweise in radikaler Abkehr von bisheriger ländlicher Lebensform, vielfach brutal verändert und verunstaltet worden. Auch die dörfliche Kommunalpolitik wird sich stärker den Forderungen kommunaler Baugestaltungspolitik stellen müssen.

Dorfgestaltung zum dringenden Problem geworden

14. Heimatbewußtsein und Kommunalpolitik

Obwohl traditionell der näheren Umwelt, ihrer Heimat, eng verbunden, müssen sich sozialdemokratische Kommunalpolitiker zunehmend mit einem unbestimmten Gefühl von Heimat auseinandersetzen, das sich aus verschiedenen Quellen speist: der Resonanz der Natur- und Umweltschutzbewegung, der in das allgemeine öffentliche Bewußtsein gedungenen Stadtkritik, dem zunehmenden Bedürfnis nach Geborgenheit angesichts allgemeiner Bedrohungen der Menschheit durch Großtechnologien und Gefahren für den Frieden, der Pflege der Dialekte, der Umdeutung des Denkmalschutzes in einen politischen Kampfbegriff, der Popularität von Folklore und Heimatkunst.

Die bürgerliche Heimatbewegung der Vergangenheit richtete sich im Kern gegen das Aufkommen der Industriegesellschaft und damit auch gegen die Arbeiterklasse und die Arbeiterbewegung. Sie verteidigte

das Stadtleben und die angebliche Seelenlosigkeit der Industriekultur. Sie holt dem Proletarier den Verlust an allgemeiner Natürlichkeit, an festen Beziehungen zu einer näheren Umwelt vor.

Tatsächlich hat sich die Arbeiterbewegung innerhalb der industriellen Entwicklung immer wieder um ein enges Verhältnis zur natürlichen Umwelt bemüht und häufig auch bewahrt. Die Pflege eines modernen Heimatverständnisses mit historischen Plätzen war das wesentliche Kennzeichen der vielen Aktivitäten der Arbeitenden in ihren eigenen Vereinen und Organisationen.

Der Heimatbegriff muß neu und positiv bestimmt werden

Auch heute besteht die Gefahr, daß die Wiederbelebung des Heimatbegriffs gegen die Interessen der abhängig Beschäftigten eingesetzt und zur Politik ersetzenden Vorstellung einer heilen Natur mißbraucht wird. Dem gilt es entgegenzutreten. Nur wenn man die Heimat nüchtern als das Verhältnis des Menschen zu seiner nächsten Umwelt und zu seiner Gemeinde versteht, ohne sie in einen künstlichen Gegensatz zur „großen Politik“ zu bringen, kann die Liebe zur Heimat im zusätzlichen Engagement für die Lösung kommunaler Probleme ausmünden. Nur dann kann Kommunalpolitik den Menschen helfen, ihr Gemeinwesen, ihren Lebensraum, ihren Dialekt oder auch ihr besonderes Brauchtum als ihre Identität zu erkennen. Die von Sozialdemokraten durchgesetzten neuen Beteiligungstformen an der Kommunalpolitik, z.B. durch die Erörterung der Bauleitpläne, die Sanierungstreffs, die Mitwirkung an kulturellen Einrichtungen, fördern die Aneignung der nächsten Lebensumwelt durch ihre Bewohner. Wenn Heimatbewußtsein über die persönlichen wirtschaftlichen Interessen hinaus zu einer aktiven Mitwirkung und Beteiligung führt, leistet es einen positiven Beitrag zur Kommunalpolitik.

VI. Kommunale Finanzforderungen

Strategien zur Erhaltung und Verbesserung der kommunalen Finanzen

Finanzpolitisch ergeben sich mindestens drei Strategien, die sich zusammenschließen müssen, wenn der notwendige kommunale Handlungsspielraum auch nur einigermaßen aufrechterhalten werden soll, was auch im Interesse des Gesamtstaates ist.

Kommunale Finanzpolitik verfolgt drei Strategien: keine Steuer-senkungen, vernünftiges Sparen, Verbesserung der kommunalen Steuerarten

- Die Struktur bestimmter - auch auf die Kommunen zielender - Steuerarten (z.B. Einkommenssteuer, Gewerbesteuer) darf nicht mehr zum Nachteil der Kommunen verändert werden.

So sind z.B. Eingriffe bei der Gewerbesteuer abzulehnen.

- Die Kommunen müssen alle politisch vernünftigen Sparmöglichkeiten nutzen, die in ihrem Verantwortungsbereich durchsetzbar erscheinen.

Allerdings kann den Kommunen nicht zugemutet werden, nur bei ihren freiwilligen Aufgaben Leistungen abzubauen. Das verwehren die verfassungsrechtlich garantierten Grundsätze der kommunalen Selbstverwaltung. Folglich kommen Bund und Länder an der Überprüfung von Leistungsgesetzen nicht vorbei.

Finanzwirtschaftlich falsch wäre es auch, wenn die Kommuner zur Milderung ihrer Finanznot und zur Eindämmung von Defiziten in ihren Haushalten in großem Umfang kommunale Vermögenswerte veräußern würden.

- Die kommunalen Einnahmemöglichkeiten müssen verbessert werden.

Dabei kommt den eigenen Möglichkeiten der Kommunen eine gleich hohe Bedeutung zu wie einer anzustrebenden und durchzusetzenden neuen Gemeindefinanzreform, die den Aufgabenzuweisungen und -wahrnehmungen sowie den dazu notwendigen Finanzausstattungen in den Beziehungen zwischen Bund, Ländern und Kommunen Rechnung trägt.

Die von den Kommunen selbst zu ergreifenden Möglichkeiten der Einnahmeverbesserung

Gebühren und Entgelte müssen, soweit sozialpolitisch vertretbar, kostendeckend und sparsam kalkulierbar sein, auch wenn dies zu höheren Belastungen der Bürger beitragen wird. Allerdings muß anerkannt werden, daß seit Jahren von vielen Städten und Gemeinden diese Politik sowieso schon verfolgt wird.

Die Realsteuerhebesätze (Gewerbesteuer nach Ertrag und Kapital, Grundsteuer A und B) müssen in kommunaler Verantwortung regelmäßig unter Berücksichtigung anzuerkennender Belange der Wirtschaft daraufhin überprüft werden, ob sie anzuheben sind. Die kommunalen Finanzausgleiche der Länder dürfen keine Anreize bieten, diese Überprüfung zu unterlassen und Realsteuerhebesätze besonders niedrig zu bemessen, weil dann durch die Automatik des Finanzausgleichs entsprechend höhere kompensierende Zuweisungen gezahlt werden.

Gewerbe- und Grundsteuer überprüfen

Dabei müssen sich die Kommunalpolitiker vorgegenwärtigen, daß für die Ansiedlungspolitik von Unternehmen die Höhe der Realsteuerhebesätze fast immer ein sehr nachrangiger Faktor ist, auch wenn oft aus taktischen Gründen in Verhandlungen der gegenseitige Eindruck durch die Unternehmen erweckt wird. Andererseits muß der Industrie und dem Gewerbe durch die Kommunalpolitiker deutlich gemacht werden, daß die Wirtschaft selbst ein hohes Interesse an Realsteuern haben muß, weil sie das enge Band zwischen der Wirtschaft und der Gemeinde zu beider Nutzen aufrechterhalten.

Kommunale Einnahmeverbesserungen, die nur im Rahmen einer neuen Gemeindefinanzreform zu erreichen sein werden

Für die dafür notwendigen zusätzlichen Finanzmittel sorgen. Hinzu kommt heute, daß in schon vorhandenen gesetzlichen Regelungen eine finanzpolitische, die Kommunen belastende Dynamik steckt,

Berichtigung!

Seite 29, letzter Absatz, der erste Satz muß richtig heißen:

Im Falle neuer Aufgabenzuweisungen müssen Bund und Länder für die dafür notwendigen zusätzlichen Finanzmittel sorgen.

Stiegende Sozialhilfekosten müssen von Bund, Ländern und Kommunen gemeinsam getragen werden	deren Entwicklung von den Kommunen allein nicht mehr getragen werden kann. Die bei anhaltender und noch zunehmender Dauerarbeitslosigkeit größerer Zahlen von Arbeitnehmern zwangsläufig entstehenden Mehrkosten im Bereich der Sozialhilfe nehmen heute schon und werden künftig Ausmaße annehmen, die von den Kommunen allein nicht gedeckt werden können. Diese Aufgabe muß deshalb in gemeinsamer Verantwortung von Bund, Ländern und Kommunen geregelt werden.	6. Auf die kleinen Gemeindesteuern kann nicht verzichtet werden. Sie sind durch Landesgesetze zu gewährleisten, weil sie ein Stück kommunaler Selbstverwaltung bedeuten.	Kein Verzicht auf kleine Gemeindesteuern
Neue Gemeindefinanzreform	Wenn von kommunaler Seite anerkannt wird, daß auch Bund und Länder äußerst angespannte Haushaltslagen haben und wahrscheinlich mittelfristig auch beibehalten werden, muß andererseits gerade deswegen gefordert werden, den kommunalen fiskalischen Handlungsspielraum dem Prinzip nach auch durch Gesetz zu vergrößern. Damit sollen die Kommunen in die Lage versetzt werden, selbst über die qualitative Zusammensetzung ihrer Finanzmasse zu entscheiden und sie zu verbessern.	Es ist offensichtlich, daß die akuten finanziellen Engpässe, unter denen heute schon besonders die strukturschwachen Städte leiden, die aber auf viele weitere Städte und Gemeinden zukommen werden, durch diese Vorschläge kurzfristig nicht beseitigt werden können. Selbst wenn alle Einsparungsmöglichkeiten genutzt werden, wird sich der finanzielle Druck für die Kommunen verschärfen; um so dringlicher wird es, die hier aufgestellten finanzpolitischen Forderungen in die Tat umzusetzen.	Nothilfe für strukturschwache Großstädte
Verbesserung der Gewerbesteuer-einnahmen	<p>Im Rahmen einer anzustrebenden neuen Gemeindefinanzreform, die von einem unabhängigen Gremium vorbereitet werden soll, müßten folgende Überlegungen aus kommunaler Sicht geprüft werden:</p> <p>1. Veränderung und Verbesserung der Einnahmen aus der Gewerbesteuer</p> <p>Die produktions- bzw. arbeitsstättenbezogene (Gewerbe-)Steuer muß neben der einwohner- bzw. wohnsitzbezogenen (Einkommen-)Steuer im Interesse</p> <ul style="list-style-type: none"> - einer Verstärkung der Aufgabenerfüllung - verminderter Konjunkturabhängigkeit <p>wieder stärkeres Gewicht erhalten durch</p> <p>a) Verbreiterung der Bemessungsgrundlagen (Rückkehr zum Stand von 1978)</p> <p>b) Stärkung der arbeitsplatzbezogenen Komponente durch Ausweitung des Kreises der Steuerpflichtigen (Ziel: geringere Abhängigkeit von einigen Branchen und Großbetrieben, geringere Belastung des einzelnen Steuerpflichtigen) unter Einbeziehung</p> <ul style="list-style-type: none"> - der freien Berufe - anderer Selbständiger - öffentlicher Verwaltungen - der Wohnungswirtschaft - der Landwirtschaft. 	Es ist zu befürchten, daß für manche Städte, insbesondere Großstädte, sehr kurzfristige Nothilfeopfer des Gesamtstaates von Bund und Ländern, notwendig werden, wenn die Politik nicht in Kauf nehmen will, daß diese Städte dauerhaft nicht mehr in der Lage sein werden, ihre Haushalte auszugleichen.	
Kommunale Mehrwertsteuerbeteiligung	2. Kommunale Beteiligung an der Mehrwertsteuer , wobei die schwierige technische Frage der Radizierung gelöst werden muß (Beschluß der ersten ordentlichen Bundesdelegiertenversammlung der SGK vom 13./14. November 1980).		
Neue Verteilung der Einkommensteuer auf die Kommunen	3. Erhöhen des kommunalen Anteils an der Lohn- und Einkommenssteuer . Dabei muß in Zukunft hinsichtlich der Verteilung des Aufkommens aus dieser Steuerart für mehr interkommunale Gerechtigkeit dadurch gesorgt werden, daß z.B. Arbeitslose und Rentner als fiktive (negative) Einkommensbezieher mit in die heutigen Berechnungsgrundlagen einbezogen werden. Damit soll für diejenigen Städte, die besonders unter hoher Arbeitslosigkeit leiden und einen überdurchschnittlich hohen Altenanteil an der Stadtbevölkerung haben, ein Ausgleich gefunden werden, da diese Faktoren nicht von den Städten selbst zu verantworten sind.		
Zuweisungen ohne Auflagen	4. Wegen der Ungleichheit des eigenen Steueraufkommens und der Ungleichheit der örtlichen Aufgaben ist ein die Spannung zwischen eigenen Einnahmen und Aufgaben ausgleichendes System der Zuweisungen aufrechtzuerhalten und zu verbessern. Dabei ist die Ausgleichsfunktion der heutigen Leistungen zu schwach ausgeprägt, vor allem die Ausgabenbedürfnisse von Gemeinden mit regionalen Wirtschaftsproblemen werden zu wenig berücksichtigt. Insgesamt sind die Zweckzuweisungen des Bundes und der Länder in ihrer Zweckbindung zu lockern, um zu einem System der freien Globalzuweisungen zu kommen.		
Verbesserung der Grundsteuer	5. Die Grundsteuer ist eine gute Gemeindesteuer. Ihr Anteil an den Gemeindesteuererträgen ist jedoch zu gering. Sie leidet daran, daß die Grundstücksbewertung nicht zeitnah ist. Auch um die Grundsteuereinnahmen anzuhäufen, ist eine zeitnahe Grundstücksbewertung notwendig. Dabei sollten die Bodenwerte im Verhältnis zu den Gebäudewerten ein höheres Gewicht erhalten. Dies würde auch dem Prinzip sozialer Gerechtigkeit insofern besser entsprechen, als ein hoher Verbrauch von Boden (hoher Flächenbedarf und Lagevorteil), den sich zumeist nur Bezieher höherer Einkommen leisten können, zu höheren Steuerbelastungen führen würde. Steuerzahlungen auf den Bodenwert sind weiterhin nichts anderes als der „Preis“ für verschiedene kommunale Leistungen, die den Wert von Grundstücken sichern und erhalten sowie ihre Nutzung ermöglichen.		

VII. Kommunales Wirtschaften und Investieren in der Wachstumsabschwächung

1. Die Dringlichkeit der Aufgabe

Gesamtwirtschaftliche Verantwortung der Kommunen

Der kommunalpolitische Alltag ist geprägt durch die zahlreichen sozialpolitischen Einzelmaßnahmen und Verwaltungsleistungen, die die Kommunen zu erbringen haben. Dieses Bündel unterschiedlicher Aufgaben verschlingt vor allem rasch wachsende Personalkosten. Für wachstumspolitische Maßnahmen bleibt nur ein enger Spielraum. Der Druck auf eine reine Anpassungsstrategie an die wirtschaftlichen Verhältnisse ist groß. Berücksichtigt man außerdem, daß die unmittelbaren Erträge einer Wachstumsstrategie für die einzelne Gemeinde selbst gering sind, wird deutlich, welch hohes Maß gesamtwirtschaftlichen Verantwortungsgefühls von den Kommunen gefordert werden muß. Die Dringlichkeit einer solchen aktiven Wachstums- und Beschäftigungsstrategie wächst zusammen mit zunehmender Dauer der strukturellen Arbeitslosigkeit. Andernfalls wird die Lebenssituation vieler Menschen auf unzumutbare Standards absinken. Menschen, die über längere Zeit in solchen Umständen leben, fallen, wenn sie älter sind, meist in Resignation und Hoffnungslosigkeit. Bei den Jüngeren entsteht nicht selten eine Aggression gegen die Gesellschaft, die sich auch in Kriminalität entläßt.

Maßnahmen zum Abbau der Arbeitslosigkeit werden also immer dringlicher. Jede Kommune muß alle ihre Möglichkeiten ausschöpfen. Jeder Beitrag wird gebraucht, auch wenn er, isoliert gesehen, gering ausfällt.

2. Die Rolle der Kommunen als Arbeitgeber

Die Kommunen als Arbeitgeber

Die Personalentwicklung ist vor allem bestimmt durch die Anforderungen der Daseinsvorsorge und die öffentlichen Dienstleistungen. Schwerpunkte sind dabei Jugendhilfe, Gesundheitsfürsorge, Kulturpflege und Freizeitangebote. Die Kommunen als Arbeitgeber müssen eine gewisse gesellschaftspolitische Modellfunktion übernehmen. Das muß seinen Ausdruck finden: in den Arbeitsbedingungen, bei der Ausbildung des Nachwuchses, in der Mitbestimmung und Mitwirkung, bei der beruflichen Fortbildung der Mitarbeiter, beim Ausbau hierarchischer Strukturen und einer umfassenden sozialen Fürsorge als Elementen einer modernen Organisation des öffentlichen Dienstes. Dazu gehört auch ein einheitliches Dienstrecht für alle im öffentlichen Dienst Beschäftigten.

In der vor uns liegenden Zeit kommt es vor allem darauf an, sich nach einer sorgfältigen Aufgabenkritik auf die grundlegenden kommunalen Leistungen zu konzentrieren. Durch Leistungssteigerung und innerbetriebliche Rationalisierung sind die Personalkosten soweit möglich einzudämmen und in ihrem Wachstum zu begrenzen. Die Personalentwicklung muß in einer Phase der Wachstumsabschwächung und wachsender Belastungen der privaten Haushalte mit öffentlichen Ausgaben möglichst ohne gravierende Leistungseinschränkungen so gesteuert werden, daß ein Kernbereich besonders beschäftigungsorientierter kommunaler Investitionen und sozialer und kultureller Daseinsvorsorge gesichert wird.

Ausweitung des Personalbestandes um des bloßen Beschäftigungseffektes willen kann in der gegenwärtigen wirtschaftlichen Situation kein kommunaler Beitrag zur Eindämmung der Arbeitslosigkeit sein. Der Personaleinsatz im Dienstleistungs- und Produktionsunternehmen Stadt muß bedarfsorientiert bleiben. Bestehende Möglichkeiten des Angebots von Teilzeitarbeitsplätzen in dafür geeigneten Bereichen und der innerbetrieblichen Umsetzung durch Rationalisierungsmaßnahmen frei werdender Dienstkräfte sind auszuschöpfen. Privatisierungen kommunaler Dienstleistungen sind nicht prinzipiell abzulehnen, vielmehr unter dem Gesichtspunkt der Effektivität und gesellschaftspolitischen Verträglichkeit im Einzelfall sorgfältig zu untersuchen. Entscheidungspunkte dabei sind die für jeden Bürger zu gleichen Entgelten dauernd erreichbaren, für unverzichtbar gehaltenen kommunalen Dienstleistungsangebote und die Verhinderung langfristig überproportionaler Preissteigerungen bei Übernahme bisher kommunaler Dienstleistungen durch Privatunternehmen mit tatsächlicher oder möglicher Monopolstellung.

Langfristig sind Effizienz und Bedarfsorientierung ein wichtiger Beitrag der Kommunen zum wirtschaftlichen Wachstum. Gegen eine Politik der Beschäftigungsausweitung, unabhängig von konkreten Bedarfssituationen nach öffentlichen Leistungen, spricht auch, daß nach dem starken Anwachsen des Personalbestandes in der jüngeren Vergangenheit die Altersstruktur der Beschäftigten sehr ungleichmäßig ist. In den 80er Jahren wird es nur wenige Pensionierungen geben, d.h., die Chancen zur Beförderung und zum Nachrücken sind gering. Ein vorzeitiges Einstellen heute wird daher in den kommenden Jahren einen noch größeren Rückstauereffekt haben.

Ökonomische Wachstumsbedingungen für den privaten Sektor können auch dadurch verbessert werden, daß der öffentliche Bereich seine für das Funktionieren der privaten Wirtschaft notwendigen Leistungen

wirksamer und mit geringem Personaleinsatz erbringt. Dies bedeutet auch langfristig geringere Ausgabenquoten für vergleichbare Leistungen. Der sparsame Umgang mit knappen Ressourcen wird gerade in einer Zeit verminderten gesamtwirtschaftlichen Wachstums zu einer Herausforderung an die Kommunalpolitik.

Die Arbeitsmarktstatistik der letzten Jahre zeigt, daß ein deutlicher Zusammenhang zwischen Arbeitslosigkeit und Ausbildungsstand der Beschäftigten besteht. Von der Arbeitslosigkeit sind diejenigen am härtesten betroffen, die keine abgeschlossene Berufsausbildung haben. Möglichst alle Jugendlichen müssen eine qualifizierte Berufsausbildung erhalten, damit ihre Start- und Einstiegschancen steigen.

Hier besteht der Beitrag der Kommunen darin, alle Ausbildungskapazitäten im kommunalen öffentlichen Dienst auch über den eigenen Bedarf hinaus auszuschöpfen, soweit die vermittelten Qualifikationen auch die Anstellungschancen außerhalb des öffentlichen Dienstes verbessern.

Der Übergang von der Schule in die Berufstätigkeit ist schwieriger geworden. Übergangsprobleme haben vor allem Hauptschüler ohne Abschluß und Sonderschüler, zunehmend aber auch Realschulabsolventen, Abiturienten und Hochschulabgänger. Für einen späteren Berufs- oder Tätigkeitswechsel muß schon heute durch eine breite Ausbildung vorgesorgt werden. Die Schulabgänger müssen in die Lage versetzt werden, innerhalb eines breiten Tätigkeitsspektrums Anpassungen ohne übermäßige subjektive Belastung zu bewältigen.

Die Aufgabe der kurzfristigen Qualifikation von Jugendlichen kann nicht allein den Volkshochschulen überlassen bleiben. Die Volkshochschulen, Berufsschulen, Betriebe, Arbeitsämter und Kommunen müssen vielmehr eng zusammenarbeiten, wenn es darum geht, einen Hauptschulabschluß nachzuholen, zusätzliche Bildungsabschlüsse zu erreichen oder z.B. arbeitslose Jugendliche zu aktivieren und zu motivieren, an Berufsfindungs- oder Berufsförderlehrgängen teilzunehmen. Bis zum Inkrafttreten des Arbeitsförderungskonsolidierungsgesetzes haben Kommunen über kommunale Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen jenseits der Mißbrauchtatbestände in den letzten Jahren gesellschaftlichen Nutzen mit positiver Arbeitsbeschaffung verbunden und zeitweise oder auf Dauer zur Entlastung des Arbeitsmarktes beigetragen. Eine Korrektur der gesetzgeberischen Entscheidungen sollte überlegt werden.

3. Kommunale Wirtschaftsförderung

Unabhängig von den gezielten Maßnahmen der Wirtschaftsförderung zugunsten einzelner Betriebe wirken die Gemeinden aus ihrer Kompetenz für die Stadtplanung und die Infrastrukturinvestitionen bei der Neugründung, Erweiterung und Verlagerung von Betrieben mit. Hier kann eine rasche und reibungslose Kooperation, können klare Vorgaben und sofern erforderlich eindeutige Auflagen, was Abstände, Stellplätze, Lärmschutz, Abwasserbeseitigung und Schadstoffemissionen angeht, Investitionsvorhaben erleichtern und beschleunigen. Die Gemeinden müssen sich auch hier bemühen, ein Klima der Verlässlichkeit und der Berechenbarkeit zu schaffen. Ziel des kommunalen Handelns muß es sein, private Investitionen zu erleichtern und zu fördern und nicht Unsicherheit und Risiko zu vergrößern. Eine Grenze ist jedoch jeweils dort gezogen, wo private Unternehmen durch Abwälzung von Folgekosten auf Dritte ihre Produktionskosten zu Lasten Dritter senken wollen. Auch in schwierigen Situationen muß die Gemeinde die Interessen der Allgemeinheit gegenüber Einzelnen durchsetzen.

Neben diesen allgemeinen Planungs- und Investitionleistungen als Voraussetzung für privates Investieren haben die Kommunen schon in der Vergangenheit verschiedene Formen der Wirtschaftsförderung entwickelt, um Industrie- und Gewerbeansiedlungen zu begünstigen. Dabei spielt auch eine Rolle, daß sie dadurch im Hinblick auf die Gewerbesteuererinnahmen ihre eigene Steuerbasis zu stärken versuchen. Hauptziel war und ist jedoch immer, Einkommen und Beschäftigung der Bevölkerung zu sichern.

Vor allem bei Neuansiedlungen kam es bei diesen Bemühungen vielfach zu einem scharfen Wettbewerb verschiedener Gemeinden gegeneinander. Eine solche Politik kann jedoch wachstumspolitisch fragwürdig werden, denn vielfach haben Gewerbebetriebe, deren Entscheidung über Neugründung eines Zweigbetriebes oder eine Verlagerung grundsätzlich geklärt war, sich die Wahl für einen bestimmten Standort nachträglich teuer bezahlen lassen. Die Förderungsmaßnahmen der Gemeinden haben in solchen Fällen allenfalls die Standortentscheidung beeinflußt, jedoch kaum zu zusätzlichen Investitionen und damit zusätzlichen Arbeitsplätzen geführt. Die Ansiedlung von Gewerbebetrieben ist in den Gemeinden mit hoher Arbeitslosigkeit besonders zu fördern.

Heute ist das Potential für Neuansiedlungen als Folge der gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen und der internationalen Konkurrenzsituation gesunken. Im Vordergrund der kommunalen Bemühungen sollte daher die Pflege und Hilfe für kleine und mittlere ortsansässige Betriebe stehen. Dies ist unter den gegebenen Verhältnissen auch deshalb geboten, weil gerade kleinere und mittlere Betriebe einen wesentlichen Beitrag zur wirtschaftlichen Wertschöpfung und Beschäftigung leisten und oft an Wachstumsgrenzen stoßen, sei es, daß Kredite für die Ausweitung des Unternehmens als zu riskant erscheinen, sei es, daß in innerstädtischen Lagen Flächen für eine Ausweitung fehlen.

Kommunen müssen zur Qualifikation der Arbeitnehmer beitragen

Enge Zusammenarbeit öffentlicher und privater Ausbildungsinstitutionen fördern

Private Investitionen erleichtern und beschleunigen

Hauptziel: Einkommen und Beschäftigung der Bevölkerung sichern

Interkommunale Konkurrenz um Unternehmen ist überflüssig

Zur Unterstützung der Wirtschaftsförderung sind gezielte Maßnahmen nützlicher als die „nur“ allgemeine Förderung

Kommunale Wirtschaftsförderung kann in Form flankierender Maßnahmen auch Einfluß nehmen auf unternehmerische Standort- und Entwicklungsentscheidungen.

In Problemregionen kann dies jedoch nur erfolgreich sein, wenn Bund und Länder zielbewußt die vorhandenen Strukturprobleme bessern helfen. Neben einer entsprechenden Infrastruktur und den produktionsorientierten Planungsentscheidungen geht es hierbei um die Verkehrserschließung, das Angebot an Parkplätzen, die Liegenschaftspolitik, die Qualität von Wohngebieten und nicht zuletzt um den Stil des Verwaltungshandelns.

Kommunale Wirtschaftsförderung tangiert das Aufgabenfeld zahlreicher Ämter. Sie kann nur erfolgreich sein, wenn das Handeln der verschiedenen Dienststellen durch eine ämterübergreifende Kooperation und zweckmäßige Organisation gebündelt und aufeinander abgestimmt ist. Die Gemeinden brauchen in der allgemeinen Kommunalpolitik und Stadtentwicklungspolitik klare Leitlinien. Gesichtspunkte der Arbeitsmarktpolitik, der Entwicklungsplanung, des Städtebaus und der Verbesserung der Sozialstruktur genauso wie Rücksichten auf die Umwelt sind aufeinander abzustimmen und dem Ziel einer Stärkung der Wirtschaftskraft und der Beschäftigung unterzuordnen.

Eine vorausschauende Grundstücksverratspolitik bleibt eine zentrale Erfolgsbedingung kommunaler Wirtschaftsförderung. Gewerbliche Nachfrager brauchen rasch erschlossene Grundstücke. Die allgemeine Beratung von Unternehmen über die Standortsituation, über Flächen- und Finanzhilfeangebote, die Standortvermarktung und Vermittlung städtischer Grundstücke allein, reicht in der Mehrzahl der Fälle nicht aus. Die Kommunen müssen einen regelrechten Service entwickeln, der spezielle Daten beschafft, Planunterlagen für an- und umsiedlungs- sowie erweiterungswillige Unternehmen bereitstellt und Hilfestellung bei der Bewältigung betrieblicher Probleme leistet.

Betriebe und Unternehmen müssen wissen, daß man sich um sie kümmert.

Eine Politik kommunaler Begleitung betrieblicher Investitionsentscheidungen hängt vom Einfallsreichtum, der Initiative und dem Unternehmensgeist derer ab, die in den Städten dafür Verantwortung tragen. Hier müssen die Kommunen noch sehr viel an Wissen erarbeiten und Informationen verarbeiten, um auf unterschiedliche Situationen rasch und sachgerecht reagieren zu können. Es reicht nicht aus, die internen Verwaltungsdaten auszuwerten.

Die ansässigen Betriebe müssen systematisch beobachtet werden. Kontakte müssen gepflegt werden. Alle relevanten Betriebe müssen in ihrer Bedeutung für den örtlichen Arbeitsmarkt und die örtliche Wirtschaftsentwicklung richtig eingeschätzt werden.

Eine weitgefächerte kommunale Gewerbepolitik versucht, die Flächenanbieter, die Selbstverwaltungsinstitutionen von Handwerk und Gewerbe, Gewerbeaufsichtsämter, Baugenehmigungsbehörden, Arbeitsverwaltung, Kreditinstitute, Wirtschaftsförderungsgesellschaften u.a. an der Wirtschaftsförderung beteiligte Institutionen zugunsten der Wirtschaftsförderung zusammenzufassen.

Eine so ausgerichtete Wirtschaftsförderung stellt im kreisangehörigen Raum auch neue Anforderungen an die Landkreise, die sowohl durch die Aufgaben, die sie in Genehmigungsverfahren selbst wahrnehmen, vor allem aber wegen der Möglichkeiten, die die Verbindung zu den vielfach auf Kreisebene organisierten Selbstverwaltungsinstitutionen der Wirtschaft, Behörden und Gewerkschaften eröffnet, im besonderen Maße dazu beitragen können, die am Wirtschaftsleben Beteiligten zusammenzuführen und Entscheidungsprozesse zu beschleunigen.

Offene Ohren der Kommunalverwaltung und wechselseitiges Verständnis sind für private Investoren oft wichtiger als nicht sonderlich zu Buche schlagende geldliche Vorteile. Gerade expandierende und neugegründete Unternehmen schätzen zur Senkung ihres Risikos kooperative und verhandlungsbereite Partner. Es gilt darum, administrative Reibungen und Zeitverzögerungen bei Genehmigungsverfahren abzukürzen. Dabei wird man durchaus Verständnis wecken, wenn man klar begründen kann, daß unter kommunalen Kosten-/Nutzenüberlegungen nicht jedem Betriebswunsch nachgegeben werden kann. Das Gefälle der Gewerbesteuerhebesätze und der Grundstückspreise ist bei der Gewichtung der Standortfaktoren für Unternehmen oft weniger bedeutsam als vielfach befürchtet oder unterstellt wird.

Eine besondere Verantwortung kommt in diesem Zusammenhang den Sparkassen zu. Ihre Aufgabe ist es, vornehmlich örtlichen Investoren zu helfen und örtliches Wachstumspotential zu erschließen. Die Kommunalpolitiker sollten die Sparkasse zu dieser mühsamen und oft unbequemen Aufgabe anhalten, auch wenn in anderen Bereichen oft raschere und mühelosere Gewinne erzielt werden können.

Über all diesen Maßnahmen und Handlungen muß die Erkenntnis stehen, daß die Stadt mit ihren wirtschaftlichen Grundlagen steht und fällt. Es gilt, diese Quellen zu sichern. Die Städte müssen ihren Beitrag für Wirtschaftswachstum und Vollbeschäftigung leisten. Dazu ist ein fantasievoller Gebrauch der unterschiedlichen Instrumente notwendig.

Nicht verhindern, sondern helfen, nicht einengen, sondern Spielräume schaffen, das ist die Devise.

Kommunale Beratung von Unternehmen wichtiger als überdimensionierte Subventionen

Sparkassen müssen den örtlichen Investoren helfen

4. Veränderung von Investitionsprioritäten

Knappe Mittel, unsichere Einnahmen und zusätzliche Belastungen durch Sparprogramme von Bund und Ländern kennzeichnen die Finanzlage der Kommunen. Neben nach außen wirkenden Sparmaßnahmen, die mit Einschränkungen kommunaler Dienstleistungen verbunden sind, geht es dabei auch um die Ausschöpfung interner Sparmöglichkeiten. Zentraler Begriff für beide Bereiche ist die Aufgabenkritik. Sie kann die kommunalen Investitionsbereiche nicht aussparen.

Umfang und Richtung des künftigen kommunalen Investitionsbedarfs müssen vor dem Hintergrund tiefgreifender Veränderungen demografischer Strukturen und der wirtschaftlichen Wachstumserwartungen überprüft werden. Dies ist politisch auch vertretbar, weil in zahlreichen Bereichen der öffentlichen Infrastruktur eine gewisse Sättigung eingetroffen ist bzw. Rückgang oder Konstanz der Bevölkerung in einigen Sektoren als Bedarfsbremse gewirkt haben (Kindergärten, Schulen, Schwimmbäder, Krankenhäuser).

Weil das System der kommunalen Leistungen im Grundsatz vorhanden ist, gewinnen die Pflege, Instandhaltung und Fortführung des Erreichten, im wesentlichen also die Reinvestitionen in die kommunale Infrastruktur auch investiv eine neue Qualität.

Die Unterhaltung des Investitionsbestandes ist arbeitsplatzintensiv und bietet insbesondere Klein- und Mittelbetrieben ein Beschäftigungsfeld.

Steigende Erneuerungsbedarfe und neue Investitionsschwerpunkte stellen sich in den Städten und Gemeinden in den Bereichen Stadterneuerung, Wohnungsmodernisierung und Wohnumfeldverbesserung, Verkehrsberuhigung und Lärmschutz, öffentlicher Personennahverkehr und Ersatz überalterter kommunaler Bausubstanz.

Bei der Bewertung der verschiedenen Investitionen ist zu berücksichtigen:

Die kommunalen Infrastrukturinvestitionen werden von den Bürgern direkt genutzt (Parks, Spielplätze, Grünanlagen, Straßen, Tiefgaragen). Sie sind in dieser Rolle kollektive Konsumgüter. Die gleichen oder andere Investitionen sind die Voraussetzungen für private wirtschaftliche Tätigkeit, d.h., sie sind Produktionsfaktor (Einstellplätze, Tiefgaragen, Verkehrsnetz, Abwasserbeseitigung, Müllabfuhr).

In den kommenden Jahren haben Investitionen, die dazu beitragen, Arbeitsplätze zu schaffen oder zu sichern, Vorrang vor allen Investitionen, die nur der konsumtiven Nutzung dienen (kollektive Konsumgüter). Die Gemeinden müssen nach Möglichkeit solche Investitionen verstärken, die komplementär zu gewerblichen Investitionen sind, bei denen Dauerarbeitsplätze entstehen.

5. Kommunale Wohnungspolitik

Seit Beginn der 80er Jahre ist die Phase des entspannten Wohnungsmarktes, die seit etwa 1974 herrschte, allmählich in eine Periode des Mangels in einigen Ballungsgebieten übergegangen. Auf der Angebotsseite wirken sich hohe Bau-, Boden- und Energiekosten bei gleichzeitig hohen Zinsen negativ aus. Auf der Nachfrageseite drängen die geburtenstarken Jahrgänge auf den Wohnungsmarkt. Die Wohnflächen pro Kopf kaufkräftiger Schichten wachsen weiter. Der Mangel wird durch bloße Anpassungen des Marktes nur schwer und vor allem nicht kurzfristig überwunden werden. Den Städten fallen bei der Überwindung des Wohnungsmangels folgende Aufgaben zu:

– Sie müssen die Bodenknappheit überwinden helfen. Bauland ist rechtzeitig in ausreichendem Umfang auszuweisen und zu erschließen. Um der wachsenden Hartungsneigung zu begegnen, sind die Instrumente des Bundesbaugesetzes voll auszuschöpfen. Die Gemeinden können aber auch ihre Planungshoheit in Marktmacht umsetzen und soweit möglich Bauland für Wohnungsbauzwecke noch vor der Planungsphase erwerben. Erst kaufen, dann planen, könnte eine Devise sein, um sicherzustellen, daß Boden, dort wo er gebraucht wird, rasch ohne Zeitverlust und ohne übermäßigen Kostenaufwand bebaut werden kann.

– Entsprechend der Priorität, in den Städten und Gemeinden Erhaltung und Pflege des Bestandes vor Neuinvestitionen zu stellen, muß auch das Wohnungsproblem gelöst werden. Maßvolle Modernisierungs- und städtebauliche vernünftige Sanierungsmaßnahmen haben prinzipiell den Vorrang vor dem meist zu teuren Wohnungsneubau. Allerdings müssen Städte und Gemeinden in denjenigen Stadtregionen, in denen der Wohnungsmangel zu einem akuten Dauerproblem geworden ist, ihre Anstrengungen wenigstens mittelfristig zur Finanzierung des Wohnungsneubaus verstärken, auch um den Preis, daß zum Beispiel städtebauliche Sanierungsmaßnahmen deswegen verzögert oder verschoben werden müßten. Im Zentrum einer solchen Strategie zur Verbesserung der Wohnungsvorsorgungssituation steht die Ausweitung des sozialen Mietwohnungsbaus. Notfalls zu Lasten anderer

Aufgabenkritik ist dringend

Sättigung zahlreicher Investitionsbereiche erreicht

Pflege, Instandhaltung und Fortführung des Erreichten

Politik der Zukunft

Investitionen, die Dauerarbeitsplätze schaffen, haben Vorrang vor Investitionen mit nur konsumtiver Nutzung

Kommunale Bodenvorratspolitik

Investitionsbereiche müssen die Förderprogramme aufgestockt werden. Nicht selten scheitern Sozialwohnungsprojekten an der Grundstücksfrage. Hier geht es um die ureigenste Verantwortung der Gemeinden. Sie müssen rechtzeitig erschlossenes, preisgünstiges Bauland bereitstellen.

Eine Ausweitung des sozialen Mietwohnungsbaus allein kann der schubartig gestiegenen Nachfrage kaum begegnen. Neben einer Verstärkung des sozialen Mietwohnungsbaus müssen alle sonstigen Möglichkeiten zur Ausweitung des Angebots ausgeschöpft werden. Es geht vor allem auch darum, den Verdrängungswettbewerb im preisgünstigen Althausbestand zu bremsen. Dazu müssen Haushalte mit mittleren Einkommen attraktivere Alternativen zur Eigentumsbildung im Neubau erhalten. Kaufkräftige Nachfrage muß wieder von den attraktiven Althausbeständen weg in den Neubau gelenkt werden.

In der Eigentumsbildung liegt noch ein nicht ausgeschöpftes Potential zur Finanzierung von Investitionen. Da das Steuersystem den freifinanzierten Mietwohnungsbau weit stärker begünstigt als die Bildung von eigenem Wohnraum, haben sich die Kosten- und Zinssteigerungen hier besonders negativ ausgewirkt. Die Neubautätigkeit kann nur dann erheblich gesteigert werden, wenn auch und vor allem untere und mittlere Einkommensbezieher durch steuerliche Investitionsanreize dazu veranlaßt werden.

Die Wohnumfeldmaßnahmen, die Modernisierungs- und Sanierungsprogramme sind so zu steuern, daß sich das Angebot an preisgünstigen Mietwohnungsbeständen nicht verringert. Es kommt vor allem darauf an, durch entsprechende Preis- und Belegungsbindungen sicherzustellen, daß die Fördermittel auch den Haushalten zugute kommen, die besonders auf diese Wohnungen angewiesen sind.

In zahlreichen Städten haben sich Gruppen gebildet, die gemeinsam Häuser modernisieren oder neu bauen wollen. Diese Selbsthilfegruppen bedürfen besonders der Unterstützung durch Gemeinden. Dabei sollten die Gruppen selbst entscheiden, ob sie die Rechtsform der Genossenschaft, eine BGB-Gesellschaft wählen oder einen Verein gründen wollen. Um diese Entwicklung zu stabilisieren, sollte die Gemeinde Träger anregen, die sich auf die Betreuung solcher Gruppen spezialisieren.

Die Bestands- und Belegungspolitik bei der Nutzung vorhandener Sozialwohnungen und der Wohnungen gemeinnütziger Wohnungsunternehmen hat angesichts der Engpässe am Wohnungsmarkt Bedeutung gewonnen. Mit den gemeinnützigen und anderen Wohnungsunternehmen sollten Vereinbarungen getroffen werden, nach denen sich die Unternehmen verpflichten, bestimmte Quoten ihrer frei werdenden Wohnungen an Haushalte in problematischen Wohnsituationen zu vergeben.

Im Bereich der städtebaulichen Sanierung sind je nach Gemeindegröße und angewandter Sanierungsstrategie auch bei der Inselhaftigkeit klassischer Sanierungsverfahren immer noch kommunale Leitinvestitionen mit Anstoßeffekten für private Folgeinvestitionen möglich. Einfache städtebauliche Erneuerungsmaßnahmen mittlerer Intensität werfen bei den bestehenden Tendenzen zur Verknappung und Verteuerung der Altbauwohnungen Fragen nach den sozialen Auswirkungen der kommunalen Investitionen auf; sie erfordern jedenfalls eine kleinteilige Abstimmung öffentlicher und privater Investitionen zur sozialen Stabilisierung von Altbaugebieten.

Oft muß die Bestandsnutzung vor der Bestandsaufwertung jedenfalls in Wohnungsmangelgebieten Vorrang behalten, falls es nicht gelingt, durch Preis- und Belegungsbindungen den bisherigen Bewohnern ihre Wohnungen zu erhalten. Instandsetzungsgebote und Modernisierungsvereinbarungen mit Mäßigungseffekt können vor dem Hintergrund eines auch steuerlich aufgeheizten Immobilienbooms im Bestand und bei verschärftem Nachfragerwettbewerb die bisherigen Strategien der informellen Steuerung und der Investitionsanreize sinnvoll ergänzen.

Angesichts der knapper werdenden öffentlichen Mittel muß kommunales Augenmerk stärker auf die Belegung privater Investitionsneigung gelenkt werden, wo eine öffentliche Beratung und geringere öffentliche Mittel ausreichen, um die von den Bewohnern selbst gewünschten Verbesserungen zu erzielen. Zu aufwendige Wohnumfeldverbesserungen können Mietpreissteigerungs- und Verdrängungseffekte zur Folge haben.

6. Stadtentwicklungsmaßnahmen

Die städtebauliche Entwicklung ist seit einigen Jahren dadurch gekennzeichnet, daß sich die Neubautätigkeit in Form von großen Mietwohnungsanlagen (Baureihenmodelle) auf günstige Standorte in relativ zentrale Stadtbereiche (Baulücken) konzentriert hat. Daneben wachsen zahlreiche kleine und mittlere Umlandgemeinden rasch weiter. Städtebaulich hat sich die Form dieses Wachstums erheblich verändert. Statt großer Geschloßwohnungsanlagen werden Reihenhauskomplexe unterschiedlicher Größe meist an vorhandene Siedlungen angehängt. Dieser Prozeß des Weiterwuchens vorhandener Gemeinden des Stadtlumlandes ist langfristig problematisch. Die alten Ortskerne werden überlastet. Der Flächen- und Landschaftsverbrauch ist hoch. Die sich anbahnende Disurbanisierung führt zu hohen Verkehrsauflagen, erfordert eine aufwendige Verkehrsinfrastruktur und ruft übermäßige Umweltbelastungen hervor. Es kommt darauf an, eine kompakte Entwicklung des Stadtlumlandes herbeizuführen und den Disurbanisierungstendenzen zu begegnen, allerdings unter Verzicht auf den Bau neuer Hochhäuser. Dazu gehört auch eine gezielte Ausschöpfung aller Baulandreserven in schon bebauten Gebieten. Die Nutzung von Baulücken, die Verdichtung aufgelockerter Siedlungen aus den 50er und 60er Jahren oder

die Wiederbebauung nicht mehr genutzter Gewerbeflächen sind vorteilhafter als reine Stadtränderweiterungen.

Eine aktive Erweiterungspolitik der Gemeinden kann auch positive Auswirkungen auf die Investitionsneigung haben. Nachdem die Zeit des Großsiedlungsbaus zu Ende gegangen ist, herrscht eine weit verbreitete Planungsunsicherheit, die auch die Investitionsneigung beeinflußt. Die Gemeinden stehen vor folgenden Aufgaben:

- Sie müssen langfristig stabile Bebauungskonzepte für eine Vielzahl kleiner Investoren entwickeln. Es kommt nicht darauf an, wieder Großsiedlungen in kurzen Fristen zu planen und zu bauen. Es müssen jedoch große Flächen in längeren Entwicklungsphasen nach klar erkennbaren und für die Bewohner ablesbaren Städtebaukonzepten aufbereitet werden. Dabei werden die Häuser im Durchschnitt kleiner sein. Das freistehende Hochhaus oder das große Mietshaus verlieren an Bedeutung. Die Markttrends haben zu einem steigenden Anteil an Reihenhäusern geführt. Ziel der Stadtentwicklungspolitik sollte es sein, vor allem den Anteil kleiner Mehrfamilienhäuser zu steigern. Aus der Veränderung der Bauformen ergeben sich Folgerungen für die städtebaulichen Lösungen. Es werden wieder Straßen und Plätze und einfache wiederholbare Grundmuster (Baublocke) möglich und sinnvoll. Solche einfachen wiederholbaren Lösungen sind die Voraussetzung für eine längerfristige stabil gebaute Umwelt.

- Die Gemeinden müssen die Bebauung in den Stadterweiterungsgebieten aktiv unterstützen. Eine bloße Baulandplanung und Erschließung reicht nicht aus. Optimal wäre eine Bodenvorratspolitik in allen Planungsgebieten mit dem Ziel, Einzelinvestoren erschlossene Parzellen anzubieten und ihnen gleichzeitig in kurzen Fristen Baurechte zu verschaffen, damit sie ein möglichst hohes Maß an Planungssicherheit erhalten und ihre Investitionsvorhaben in kalkulierbaren Fristen realisieren können.

Bei ihren Bemühungen müssen die Gemeinden sich generell stärker an den Interessen der Kleininvestoren orientieren. Dabei läßt sich neben einem einfachen Reihenhausbau ein beachtliches Potential an Investoren für kleine Mehrfamilienhäuser erschließen. Zu denken ist an

- mittelständische Investoren, die sich heute vor allem im Bestand engagieren
- Erwerber von Eigentumswohnungen, die gemeinsam Zwei- bis Vierwohnungshäuser errichten, um sie gemeinsam zu bewirtschaften
- Bauherren von echten Zweifamilienhäusern, die mit Hilfe der im Vergleich zu Eigentumswohnungen und Einfamilienhäusern größeren steuerlichen Vorteile ein größeres Vermögen bilden wollen.

Wie die hohe Vermögensanlagebereitschaft im Wohnungsbestand zeigt, fehlt es nicht insgesamt an Anlagekapital, sondern offensichtlich auch an sinnvollen Möglichkeiten der Vermögensanlage im Wohnungsbau.

Eine besondere Bedeutung kann eine Ausweitung des Angebots an preisgünstigen Häusern mit niedrigem Standard erhalten. Die Bauträger schecken bisher vor dem Risiko zurück, diesen Markt zu erschließen. Wie die Erfahrungen in Holland zeigen, sind wesentliche Kosteneinsparungen nicht nur durch Einsparungen bei der Materialqualität, durch einfachere Erschließungen oder das Abgehen von der Unterkellerung zu erreichen, sondern auch durch eine effektivere Bauorganisation. Noch immer gibt es zu viele, zu komplizierte, aufwandsteigernde Normen und Auflagen, deren Motivation verständlich, deren Nutzen aber fraglich ist.

Eine Schlüsselstellung hat auch hier wieder die Verfügung über das Bauland. Gelingt es den Bauträgern, größere Areale zu übertragen, die sie eigenverantwortlich bebauen oder betreuen, dann sind auch niedrigere Verkaufspreise oder Baukosten möglich. Dabei könnte die Förderung der Eigentumsbildung an die Einhaltung von sehr engen Kostengrenzen im Ein- oder Zweifamilienhausbau geknüpft werden, um solchen einfachen Bauformen bessere Absatzchancen zu verschaffen und gleichzeitig auch neuen Nachfragerschichten den Erwerb zu ermöglichen. Unter den gegenwärtigen Rahmenbedingungen ist zu befürchten, daß die Förderung vielfach dazu dient, daß die geförderten Haushalte sich bei gegebenen Investitionsabsichten nur eine höhere Wohnqualität leisten. Die Förderung führt dann nicht zu einer Ausweitung des Angebots.

Bei der Planung und Erschließung neuer Wohngebiete müssen die Gemeinden generell berücksichtigen, daß ein hoher Zins den Zwang zur Kapitaleinsparung verschärft. Hier besteht eine Analogie zu den hohen Energiepreisen. Wie empirische Analysen zeigen, schwanken die Erschließungskosten bei vergleichbaren Bauprojekten ganz erheblich. Das heißt, zahlreiche Gemeinden verhalten sich nicht kostenbewußt. Sie haben starre Normvorstellungen, was die Qualität der Erschließung angeht, und berücksichtigen nicht, daß bei hohen Zinsen die Einsparung von Anfangskosten auch dann zu rechtfertigen ist, wenn sich dadurch die Lebensdauer bestimmter Investitionen verkürzt.

7. Verkehrsinvestitionen

Ähnlich wie im Fernstraßenbau zeichnet sich im kommunalen Straßenbau eine Bedarfssättigung ab. Unterhaltung, Erneuerung und Ausbau werden zur Hauptaufgabe. Begradigungen, die Beseitigung von Engpässen, höhengleiche Kreuzungen, der Bau von Ortsumgehungen und der Ausbau eines Radwege

Sozialgebundenen Wohnungsbestand erhalten

Soziale Auswirkungen kommunaler Investitionen in Wohnbereichen beachten

Bestandsnutzung hat Vorrang vor Bestandsaufwertung

Zersiedelung vermeiden

Großsiedlungsbau zu Ende

Kleine Mehrfamilienhäuser fördern

Für Planungssicherheit sorgen

Kleininvestoren am wichtigsten

Möglichkeiten der Kostenreduktion beim Hausbau

Kleinräumige
und sparsame
Verkehrslösungen haben
Vorrang

netzes bieten der örtlichen Bauwirtschaft hier auch in Zukunft Beschäftigungsmöglichkeiten auf niedrigem Niveau. Eine beschäftigungsorientierte Kosten-Nutzen-Analyse wird auf diesem Feld oft zu kleinräumigeren und sparsameren Lösungen, zu Kritik am überdimensionierten Unterbau und zur Überprüfung von Anspruchsniveaus oder vorgegebener technischer Standards führen (Feuerwehr, Leitungsträger, Fahrbahnbreiten, Räder). Die Straßenbauverwaltungen von Bund und Ländern haben einen Beschluß des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages vom 8. 10. 1981 mitteilweise umgesetzt:

„Ausbaustandards für den Straßenbau haben Empfehlungscharakter. Sie können im Rahmen sachgerechter Anwendung von den Planungsbehörden auch unterschritten werden. Der Bundesminister für Verkehr wird deshalb aufgefordert, bei den Straßenbauverwaltungen der Länder darauf hinzuwirken, daß die Anwendung der Ausbaustandards durch die Planungsbehörden, insbesondere auch durch die Gemeinden, die dafür eigene Zuständigkeiten haben, sinnvoll, sachgerecht und sparsam erfolgt, so daß sie zu vertretbaren Lösungen mit nicht übermäßigen Aufwendungen führt.“

Dies ist ein bemerkenswertes Beispiel für die Bewußtseinsänderung in der Politik. Die Beschränkung auf wenige Vorschriften, die notwendigerweise offen gehalten sein müssen, ermöglicht gerade die Berücksichtigung der Besonderheiten des Einzelfalles.

Der öffentlich-Personenverkehr gewinnt angesichts der Risiken in der Energieversorgung und steigender Treibstoffkosten überall an Bedeutung. Nachhaltige Verbesserungen sind hier vor allem in der Fläche erforderlich, wo vielfach noch ein unabgestimmtes Nebeneinander verschiedener Verkehrsträger und des Linien- und Spezialverkehrs besteht und die Diskussion um das weithin unzureichende Verkehrsangebot durch die Bedienungseinschränkungen im Schienen-Personenverkehr verstärkt zugenommen hat. Die einfallreiche Reorganisation und Koordination der Verkehrsleistungen, wie sie z.Z. in mehreren Modellversuchen erprobt wird, kann hier zu einer Verbesserung des Angebots führen. Erforderlich sind aber neben verstärkter Zusammenarbeit auch Änderungen in den rechtlichen Rahmenbedingungen, insbesondere im Konzessionsrecht und in der Finanzverantwortung.

Sinkende Schülerzahlen werden eine Verringerung der öffentlichen Subventionen für diesen Teilbereich des öffentlichen Nahverkehrs mit sich bringen. Schülerverkehr und Normalverkehr müssen unter Verringerung von Aufwand und Kosten in ein öffentlich organisiertes und mitfinanziertes Verkehrsnetz neu eingebaut werden.

Bundesbahn und Bundespost müssen als wesentliche Träger des ÖPNV im ländlichen Raum bei der Organisation, Herstellung und Abstimmung der Netze eine aktive Rolle übernehmen. Die Rolle der Schiene für das Netz auf der Straße ist nur bei einem Höchstmaß an Verknüpfung gewährleistet. Eine aktive Rolle bei der Regionalisierung der Organisation des ÖPNV in der Fläche kommt auch den Gemeinden und Kreisen zu. Als Gebietskörperschaften sind sie geeignet, bei einer Verbesserung des ÖPNV, bei Planung, Organisation und Finanzierung mitzuwirken.

Neue Verkehrs-
konzepte im
ländlichen Raum
entwickeln

VIII. Ökologische Herausforderungen verändern die Kommunalpolitik

Heute glauben 56% der Bürger der Bundesrepublik, die Fortsetzung des herkömmlichen technischen und ökonomischen Fortschritts werde ihnen mehr Unfreiheit bringen. Die bloße Fortschreibung und nur punktuelle Veränderung der Kommunalpolitik wird den Herausforderungen einer veränderten Welt nicht mehr gerecht. Die Schlüsselerfahrung, daß ein Mensch selbst ein Teil der Natur ist und als solcher längst an die Grenzen seiner Belastbarkeit stößt, hat in den letzten beiden Jahrzehnten die Grundlagen der Kommunalpolitik in der Bundesrepublik nachhaltig verändert. Die „große Politik“ reicht mehr als je zuvor bis in die Ratssäle. Die gestiegenen Umweltbelastungen zwingen die Kommunalpolitiker mehr denn je, Wirkungszusammenhänge durch alle Politikfelder zu bedenken und richtig erkannte Ziele der „großen Politik“ in die für alle erkennbare und überschaubare Kommunalpolitik zu übersetzen.

Vor allem die Wanderung aus den Kernstädten in das Umland, die erst Anfang der 80er Jahre deutlich verlangsamte Stadtlucht, hat Motive, die im ökologischen Zustand der Städte zu suchen sind: Dem unerträglich gewordenen Straßenlärm, dem unzureichend ausgestatteten Wohnumfeld, dem Stadtklima überhaupt; diese Gründe gehören neben den städtischen Bodenpreisen und der Erwartung einer Verbesserung der eigentlichen Wohnungsqualität zu den entscheidenden Wandermotiven. Die Sehnsucht nach dem Landleben, aufgrund des technischen Fortschritts zugleich mit dem herkömmlichen städtischen Komfort verbunden, hat Stimmungen gefördert, die die Existenzform Stadt infrage stellen.

Die freiwilligen täglichen Wanderungen zwischen Arbeitsplatz und Wohn- und Schlafplatz haben neue ökologische Problemfelder geschaffen:

- Die Landschaft wurde zersiedelt; in ländlichen Gebieten wurden stellenweise durch übermäßige Inanspruchnahme des Grundwassers in großen Neubaugebieten, aber auch durch die Begradigung, Verrohrung und Betonierung der Wasserläufe der Grundwasserspiegel abgesenkt, so daß die dörfliche Wasserversorgung an Grenzen stößt. Die Versorgung größerer Siedlungseinheiten und Ballungsräume mit gutem Trink- und Brauchwasser wird schwieriger und immer teurer.
- Die unzulängliche Abwasserbeseitigung führte zu notorischer Überlastung der Vorfluter in den Ballungsräumen. Viele Flüsse sind zu Abwasserkanälen geworden. Die nicht sichtbaren Belastungen durch schwer abbaubare giftige Stoffe sind angestiegen; in einigen Gebieten kann der mitgeführte Schlamm wegen seines hohen Anteils an Schwermetallen nur noch unter Schwierigkeiten beseitigt oder als Dünger für die Landwirte verwandt werden.
- Der in der Vergangenheit unnötig gewordene Energieverbrauch verursacht wegen seiner ebenfalls überproportional steigenden Kosten Senkungen des Lebensstandards. Die Kommunalpolitik muß mit dem Dilemma leben, daß alle Arten der Energieerzeugung gerade die Städte belasten oder mit Risiken behaftet sind. Deshalb ist die rationelle Energieumwandlung in Heizkraftwerken zum zentralen Thema der Kommunalpolitik geworden.
- Ein Stadtlumbau, der gegenüber den Bedürfnissen des Individualverkehrs zu nachgiebig war, hat den Verkehrslärm bis zur Unträglichkeit gesteigert. Trotz großer Fortschritte wird die Luft über den Städten und Gemeinden durch den Abgasausstoß der Kraftfahrzeuge, Industrieabgase, Großkraftwerke und individuellen Hausbrand getrübt.

Erst in den letzten Jahren ist klar geworden, daß die Verantwortung für erhebliche Defizite im Vollzug der Umweltschutzgesetze, z.B. der Landschaftspflegegesetze, bei den Kommunen liegt. Sie müssen ihr Handeln stärker und schneller an Belangen des Umweltschutzes ausrichten. Die jährliche Vorlage eines kommunalen Umweltberichtes kann dazu beitragen.

1. Wirtschaft und Umwelt in der Kommunalpolitik

Die Stadt als Lebensform ist in einer kritischen Phase. Gerade die Gleichung „mehr Wachstum gleich mehr Lebensqualität“ stimmt nicht mehr. Das Wachstum der Städte und Ballungsräume wurde durch einen bisher in der Geschichte beispiellosen Landschaftsverbrauch, teilweise durch Raubbau an Naturressourcen, durch ständige Annäherung der Belastungen des Menschen als natürliches Wesen, vor allem durch Verluste an naturverbundener Landschaft erkauft. Der Konflikt zwischen dem Bedarf nach mehr Flächen für Wohnungen, Freizeiteinrichtungen oder Arbeitsplätzen und dem Wunsch nach leichtem Zugang zur Natur und nach unzersiedelter nicht belasteter Landschaft wird sich in Zukunft erheblich verstärken.

In der Kommunalpolitik ist es besonders schwierig, neue Wertmaßstäbe durchzusetzen, die den unverantwortlichen Raubbau auf Kosten künftiger Generationen und die egoistische Bereicherung trotz ökologischer Folgeschäden durch das Wirtschaften zurückdrängen. Denn die meisten privaten und öffentlichen Investitionen werden noch zu wenig nach allgemeinen Wertmaßstäben, sondern nach der konkreten Interessen- und Konfliktlage zugelassen. Dabei ziehen die Umweltbelange, besonders gegenüber dem Argument zusätzlicher Arbeitsplatzbeschaffung, regelmäßig den Kürzeren, zumal dann, wenn verschiedene Kommunen als mögliche Standorte gegeneinander ausgespielt werden.

Existenzform
Stadt ist
überlastet

Mehr Wachstum
nicht gleich
mehr
Lebensqualität



Verbindliche Umweltstandards, die in gleicher Weise an jedem Standort durchgesetzt werden, sind aus Gründen der Chancen- und Belastungsgleichheit und zur Vermeidung einer auf Angeboten zur Lockerung der Umwelanforderungen beruhenden Ansiedlungskonkurrenz verschiedener Standorte unverzichtbar.

Gerade in der Kommunalpolitik hat der Umweltschutz nur eine Chance, wenn er, verbunden mit den Interessen der großen Mehrheit an gesicherten Arbeitsplätzen, an sozialer Sicherheit und an kommunalen Diensten, durchgesetzt wird.

Isoliertes, auf absoluten Vorrang der Umweltschutzelange orientiertes politisches Vorgehen ist genauso verfehlt, wie das oberflächliche Ausspielen des Arbeitsplatzarguments gegen den Umweltschutz.

Wegen Umweltschutz volkswirtschaftlich und nicht nur betriebswirtschaftlich denken

Von einer verengten, rein betriebswirtschaftlichen Betrachtungsweise, die sich nur an der aktuellen, betriebsbezogenen Fundabilität ausrichtet, müssen sich die Kommunalpolitiker frei machen. Eine längerfristige, volkswirtschaftliche Betrachtungsweise, die den Scheingegensatz von Ökonomie und Ökologie aufhebt, ist dem Kommunalpolitiker nur möglich, wenn er sich auf einen breiten öffentlichen Grundkonsens stützen kann. Diesen gilt es zu verstärken mit der Überzeugungsarbeit dafür, daß die ökologisch vernünftigen Entwicklungen auch beschäftigungspolitisch sinnvoll sind, ja erst zukunftsichere Arbeitsplätze schaffen. Dazu bietet die praktische Kommunalpolitik viele Möglichkeiten:

Den Ausbau der Wärmedämmung in den Wohnungen zur Senkung der Heizkosten; den Einbau von Isolierungsfenstern, zugleich als Lärmschutz; die Erweiterung der Fernwärmeversorgung auf der Grundlage der Kraft-Wärme-Koppelung in kommunalen Heizkraftwerken und durch Ausnutzung der Abwärme in Kraftwerken und Industriebetrieben; Beispiele, die zugleich Beschäftigungsmöglichkeiten der unterausgelasteten Bauwirtschaft der 80er Jahre deutlich machen.

Der Austausch langlebiger Konsumgüter, die Energie rationell verwenden und Kosten sparen, wird erhebliche Beschäftigungseffekte auslösen. Durch planerische Vorgaben zur rationellen Energieverwendung kann die Kommunalpolitik den Wandel beschleunigen und dadurch die Nachfrage nach neuer umweltfreundlicher Technologie erhöhen.

Verbesserung der Gewerbeaufsicht notwendig

Umweltschutz hängt mit dem Arbeitsschutz und dem Gesundheitsschutz sehr eng zusammen. In der kommunalen Aufgabenbündelung findet er zunehmend Eingang in traditionelle Schutzaufgaben der Ordnungsbehörden und der Gesundheitsämter. Dazu muß aber eine Leistungsverbesserung der staatlichen Gewerbeaufsicht kommen, die in vielfältiger Weise zu kommunalpolitischen Entscheidungen beiträgt.

Umweltsanierung und Umweltvorsorge verursachen Kosten, an denen die Bürger sich durch Steuerlasten oder anteilige Einkommensbeschränkungen beteiligen müssen. Die Durchsetzung von Umweltschutznormen führt zur Schmälerung von privaten Verdienst- und Einkommenschancen. Dabei ist der Kreis der direkt Betroffenen, die keinen Verlustausgleich erhalten, oft willkürlich gezogen. Neue Umweltschutztechnologie schafft andererseits an anderer Stelle neue Arbeitsplätze, Einkommen und Gewinne. Eine aktive und konsequente Umweltschutzpolitik ist nur möglich, wenn bei den Folgekosten das Verursacherprinzip umgesetzt wird. Das bedeutet, daß diejenigen, die über höhere Einkommen verfügen, somit mehr verbrauchen und dadurch mehr Umweltbelastungen verursachen, auch mehr zur Abhilfe beitragen müssen, also stärker zu den Folgeaufwendungen für Umweltschutz durch höhere Preise umweltbelastender Produkte oder auch durch höhere Steuern, soweit der Folgeaufwand von der Allgemeinheit getragen wird, herangezogen werden müssen.

Umweltschutz kostet Geld

2. Umweltschutz als Prinzip kommunaler Entwicklungspolitik

Vorsorge vor Umweltschäden ist besser als deren Beseitigung

In der politischen Diskussion der letzten Jahre ist deutlich geworden, daß das Hauptziel der Umweltschutzpolitik die Vorsorge gegen spätere Umweltschäden sein muß (Vorsorgeprinzip). Die Beseitigung eingetretener Umweltschäden nach dem Verursacherprinzip ist oft überhaupt nicht mehr möglich oder wirtschaftlich unverträglich, z.B. die Beseitigung schädlicher Schlämme in den Gewässern. Soweit sie überhaupt möglich ist, setzt sie eine vorausschauende, langfristige Planung zum Abbau der „Alllasten“ auf der Umwelt voraus. Die kostengünstigere Lösung bleibt aber die anfängliche Verhinderung von Umweltschäden.

Isolierte Umweltschutzplanung ist abzulehnen

Dabei fällt der Kommunalpolitik eine Schlüsselrolle zu. Sie muß die verschiedenen Fach- und Entwicklungspläne, die die Grundlage aller privaten und öffentlichen Investitionen am Orte bilden – von der Bauleitplanung bis zur kommunalen Finanzplanung –, im Sinne des Umweltschutzvorsorgeprinzips umschreiben. Dazu genügt eine isolierte Umweltschutzplanung als Fachplanung nicht. Stattdessen muß der Umweltschutz als übergreifendes Prinzip der kommunalen Entwicklungsplanung verstanden werden, die die verschiedenen Fachpläne koordiniert und allgemeine Vorgaben durchsetzt.

Voraussetzung für eine erfolgreiche Durchsetzung der Vorsorge als Planungsprinzip sind ausreichende Erkenntnisgrundlagen. In vielen Kommunen fehlt noch die systematische Auswertung aller Umweltschutzdaten und die Aufstellung ökologischer Kataster, die überhaupt erst die Beeinflussung von Fachplanungen im Sinne der Umweltschutzvorsorge möglich machen. Es ist Aufgabe der Entwicklungsplanung, die Bereiche, die unter Gewässer-, Natur- oder Landschaftsschutz zu stellen sind, zu erkennen, um die Wasserversorgung zu sichern, Tier- und Pflanzenarten zu erhalten und bei wachsender Freizeit die Erholung am Wohnort möglich zu machen.

Umweltvorsorge setzt ein besonders enges Zusammenwirken aller politischen Ebenen voraus. Den Kreisen sind dafür wichtige Planungsaufgaben übertragen worden. Sie beschäftigen qualifizierte Mitarbeiter, deren Sachkompetenz durch intensive Zusammenarbeit stärker in den kreisangehörigen Städten und Gemeinden genutzt werden muß.

Besonders dringend ist die Fortschreibung vieler Generalverkehrspläne, weil diese in einer Zeit aufgestellt wurden, in der das Wachstum des Individualverkehrs und betriebswirtschaftlich definierte Zwänge den Maßstab für die Straßenbauplanung bildeten.

Dieses System belastet vor allem die sozial schwächeren Schichten, die im Geschloßwohnungsbau der Ballungsräume an den Hauptverkehrsstraßen verblieben sind. In den Fortschreibungen muß der nicht motorisierte Verkehr mehr Gewicht erhalten (Ausbau von Radwegenetzen); es muß eine bessere und effektivere Arbeitsteilung zwischen den verschiedenen Verkehrsarten und eine Kapazitätsauslastung sowohl des öffentlichen Nahverkehrs als auch des Individualverkehrs (Fahrgemeinschaften) angestrebt werden; Autofahrer müssen durch verkehrlenkende Maßnahmen (z.B. Geschwindigkeitsbegrenzungen in Wohngebieten) gezwungen werden, sich stadtfreundlicher zu verhalten; vor allem muß aber der Lärmschutz Eingang in die Generalverkehrspläne finden.

3. Umweltschutz als Organisationsproblem der Kommunalpolitik

Nachhaltige Erfolge der kommunalen Umweltpolitik können nur erreicht werden, wenn jeder Bürger die Umweltbelastungen erkennt, die die Befriedigung seiner öffentlichen Bedürfnisse und privaten Konsumwünsche mit sich bringt. Auch eine gute Kläranlage ist ein Gewässerverschmutzer, auch auf der Straße weggeworfenes Papier ist umweltbelastend. Gerade kommunale Umweltpolitik kann aufklärend und bewußtseinsbildend wirken und auf dieser Basis im allseitigen Konsens konkrete Maßnahmen durchführen. Es muß unüberhörbar deutlich werden, daß die gesamte Siedlungstätigkeit des Menschen bei wachsender Erdbevölkerung und steigendem materiellen Wohlstand unabwiesbar die Umwelt belastet. Daran hat jeder Bürger in größerem Maße Anteil, als er gemeinhin akzeptiert.

Das Schattendasein des Umweltschutzes in vielen Städten und Gemeinden und Kreisen beruht darauf, daß es nicht gelungen ist, ihn organisatorisch in das Handlungssystem gewählter Gremien und der Verwaltung einzubinden. Umweltschutzausschüsse haben zu oft noch zu wenig Einfluß und müssen Projekte absegnen, bei denen die Umweltschutzelange hintenangestellt werden. Die Ausschußvorsitzenden haben Mühe, eine inhaltlich interessante und ordentlich vorbereitete Tagesordnung aufzustellen, weil sich kein Amt und kein Verwaltungsteil für die Vorbereitung verantwortlich fühlt. So führen solche Ausschüsse oft eine Existenz am Rande des kommunalen Geschehens, die die am Umweltschutz interessierten Kommunalpolitiker abschreckt und in außerparlamentarische Kritik treibt.

In die Verwaltungen läßt sich der Umweltschutz als „Verwaltungsaufgabe“ im herkömmlichen Sinn nicht einordnen. Umweltschutzämter müßten vielen Fachämtern bisher gut und effektiv wahrgenommene Aufgaben wegnehmen und würden zu Superbehörden, die die überkommene Arbeitsteilung auflösen würden. Umweltschutzbeauftragte in der Verwaltung können sich mangels Kompetenzen und politischer Rückendeckung oft nicht durchsetzen.

Die verwaltungsmäßige Umsetzung des Umweltschutzes

Bei den verschiedenen Fachplanungen wird verwaltungsintern bestenfalls nach dem Kooperationsprinzip gearbeitet. In der Praxis führt das zu häufig dazu, daß Umweltbelange gegenüber dem traditionellen Vorrang fachlicher Gesichtspunkte zurückstehen.

Viele Einzelfragen des Umweltschutzes werden bereits in den verschiedenen Ämtern gelöst, z.B. in den Ordnungsbehörden, den Gesundheitsämtern, den Ämtern für Grünanlagen, den Tiefbauämtern. Es wäre sinnlos, diese Einzelkomplexe herauszulösen und zusammenzulassen. Umweltschutz als Querschnittsprinzip der Verwaltung würde dadurch nicht gefördert, sondern in der Effektivität geschwächt.

Dem Umweltschutz kann in den gewählten Gremien und in der Verwaltung nur dann zur effektiven Durchsetzung verholfen werden, wenn

1. eine Arbeitsgruppe für Umweltschutz in der Verwaltung gebildet wird, an der alle beteiligten Fachämter mitwirken, an der die Entwicklungsplanung und die Finanzverwaltung wesentlichen Anteil haben, die nach festen Verfahrensregeln regelmäßig arbeitet und die verbindliche Ergebnisse präsentiert,
2. ein für die Arbeitsgruppe federführendes Amt bestimmt wird, das die Arbeitsgruppe steuert und die Rückendeckung des Hauptverwaltungsbeamten oder Stadtentwicklungsdezernenten hat,
3. alle umweltrelevanten Maßnahmen einer sorgfältigen Vorprüfung durch die Verwaltung und einer umweltpolitischen Bewertung durch die Gremien unterworfen werden (Umweltverträglichkeitsprüfung).

Die Umweltverträglichkeitsprüfung soll die Umweltfolgen von Maßnahmen und Projekten überhaupt erst offenlegen, dadurch eine Erörterung und Prüfung möglich machen und dem Umweltschutz eine Chance geben. Sie muß als verbindliche Voraussetzung zur Aufnahme in die Investitions- und Maßnahmenplanung genauso festgelegt werden wie die vorherige Ermittlung der Folgekosten oder die planerische Vorbereitung in den Bauverwaltungen. Dazu bedarf es klarer Regeln für die Vorbereitung von Maßnahmen und Entscheidungen; diese können nur die gewählten Vertretungen bestimmen.

4. Umweltpolitische Arbeitsfelder der Kommunalpolitik

In der alltäglichen Lebensgestaltung kommt der Kommunalpolitik die Hauptverantwortung zur Verbesserung der ökologischen Verhältnisse zu. Hierbei kann auf den großen Anstrengungen und Leistungen der letzten 20 Jahre aufgebaut werden. Der Problemdruck wird allerdings wachsen.

Bei der **Abfallbeseitigung** gilt es, den anschwellenden Müllberg zu verkleinern, weil 26 Mio. t Hausmüll, 25 bis 40 Mio. t Industrieabfälle und ein stark ansteigendes Klärschlammauftreten mit erheblicher Schwermetallbelastung in der bisherigen Form nicht bewältigt werden können. Der Kommunalpolitik fällt die Aufgabe zu, die Trennung der Abfälle nach ihrer Wiederverwertbarkeit in den 80er Jahren erheblich zu beschleunigen. Gleichzeitig sind Wiederverwertungsverfahren aufzubauen, die die ökologischen Belastungen und die Verschwendung der Abfälle begrenzen. Nach dem Verursacherprinzip müssen schädliche Abfälle im Vorfeld vom Verursacher aussortiert und einer getrennten, schadlosen Vernichtung zugeführt werden.

Der **Wasserhaushalt** wird der Kommunalpolitik mehr Einsatz, vor allem aber größeren Kostenaufwand abnötigen. Dazu müssen zuerst die Vollzugsdefizite im Wasserhaushaltsgesetz und den Landeswassergesetzen abgebaut werden. Die stark steigenden Kosten der Wasseraufbereitung können nur gesenkt werden, wenn mit dem Grundwasser sorgsam umgegangen wird, d.h., wenn die Nutzung des Grundwassers als Kühl- und Betriebsmittel in der Industrie reduziert und stattdessen Oberflächenwasser eingesetzt wird. Nur dann wird auch eine Kombination aus lokalen Quellen und einem Wasserversorgungsverbund möglich, die für die Zukunft den Wasserbedarf deckt. Die Begünstigungen für verschwenderischen Verbrauch beim Wasser lassen sich nicht mehr vertreten. Der Bau von Kläranlagen wird Priorität bei den kommunalen Investitionen behalten müssen. Die Verpflichtung darauf, schädliche Schwermetalle bereits im Vorfeld des Entsorgungnetzes auszuschalten, muß in den 80er Jahren trotz zu erwartender, schwerwiegender Konflikte durchgesetzt werden. Die technische Innovation bei der frühzeitigen Aussonderung gefährlicher Stoffe und der Abwasserbehandlung, auch für kleinere und mittlere Kläranlagen, bedarf gezielter Förderung.

Bei der **Energieverwendung** haben zentrale, kommunalpolitische Konzepte wieder stärkere Chancen. Programme zum rationellen Energieeinsatz in den vielen kommunalen Diensten, Einrichtungen und Gebäuden sparen nicht nur Kosten, sondern haben eine Vorbildfunktion für den Bürger. Örtliche Energieversorgungskonzepte lassen sich am reibungslosesten durch kommunale Querverbandsunternehmen, die Strom, Gas und Fernwärme anbieten, realisieren. Sie haben aber auch und gerade dann Bedeutung, wenn durch längerfristige Verträge die Energieversorgung zeitweilig aus dem kommunalpolitischen Handlungsfeld ausgegliedert ist. Auch dann muß Vorsorge für die Zukunft getroffen werden, weil es um existenzielle Probleme des Bürgers geht. Die Tarifgestaltung darf nicht zum Mehrverbrauch anregen.

Die Gestaltung der **Wohnumwelt** ist eine zentrale Aufgabe städtischer Kommunalpolitik in den 80er Jahren. Die Städte müssen in der Nähe der Geschloßwohnungen Freiflächen für Sport, Erholung und Kleingärten vorsehen. Sie müssen in den Stadtteilen mehr Möglichkeiten der Begegnung schaffen. Der wohnungsnaher Einzelhandel muß durch entsprechende baurechtliche Festsetzungen wieder eine Chance bekommen. Dazu gehört auch eine abwechslungsreiche Straßengestaltung, die die Straße in dem Wohnbereich nicht zuerst als Verkehrsraum, sondern als Raum der Begegnung betrachtet. Die Verkehrsberuhigung trägt zur Verbesserung des Wohnumfeldes und damit zur Steigerung der Lebensqualität in der Nahumwelt entscheidend bei; sie verfolgt das Ziel, insgesamt und langfristig den Transportbedarf aus den Wohngebieten nicht nur zu beruhigen, sondern zu verringern, um nicht eine bloße Verlagerung und Kanalisierung der Verkehre auf innerörtliche Verbindungsstraßen zu bewirken.

Da der **Kraftfahrzeugverkehr** auch in Zukunft einen hohen Anteil am Personen- und Güterverkehr behalten wird, kommen fahrzeug- und motortechnische Maßnahmen zur Minderung des Energieverbrauchs und der umweltbelastenden Emissionen sowie zur Erhöhung der Verkehrssicherheit eine besondere Bedeutung zu. Der gegenwärtige Stand der Technik läßt eine Absenkung der Grenzwerte für die Kraftfahrzeugabgase Kohlenmonoxid, Kohlenwasserstoffe und Stickoxide und für Lärm teilweise um mehr als 50% zu. Die Grenzwerte müssen daher entscheidend herabgesetzt werden. Auch die baldige Verabschiedung eines Verkehrslärmschutzgesetzes ist nach wie vor dringend. Nicht nur den planenden und bauenden Verwaltungen, sondern auch den Bürgern muß endlich verbindlich gesagt werden, welche Verkehrsgeräusche noch als zumutbar anzusehen sind und ab welcher Grenze der betroffene Bürger Anspruch auf Schutzmaßnahmen gegen Baulastträger des Verkehrsweges geltend machen kann. Die im Gesetz festzulegenden Immissionsgrenzwerte müssen für die öffentlichen Hände, insbesondere die kommunalen Gebietskörperschaften, finanzierbar sein. Die auf die Städte und Gemeinden zukommenden Kosten müssen über das Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz, dessen Finanzmasse zu erhöhen ist, zuwendungsfähig sein.

IX. Die SPD und ihre Wähler in den Kommunen

Der Vertrauenszuwachs, der die SPD in die Regierungsverantwortung beim Bund und bei den Ländern gebracht hat, geht wesentlich auf praktische kommunalpolitische Aufbauarbeit in den 50er und 60er Jahren zurück. Bei den Kommunalwahlen verbreiterte die Partei stetig ihre Basis in der Wählerschaft, um bei Landtags- und Bundestagswahlen weitere Zuwächse zu erreichen. Die Wähler erkannten die politische Kompetenz der SPD an. Probleme nicht nur am Ort, sondern in der Landes- und Bundespolitik lösen zu können.

Etwa seit Anfang der 70er Jahre ist ein gegenläufiger Trend erkennbar: Die Vertrauensbasis der SPD bei Kommunalwahlen verengt sich. Viele Wähler bleiben für die SPD erreichbar, wie der Anteil der SPD bei den Bundestagswahlen mit hoher Wahlbeteiligung zeigt; sie gehen aber nicht mehr zur Kommunalwahl, um die SPD zu wählen. Die Gründe dafür sind:

- In den Städten und Gemeinden sind die Folgeprobleme des schnellen Wiederaufbaus akut geworden und, teilweise schmerzhaft, in das Bewußtsein der Bürger gedrückt: Bodenspekulation, Verkehrsüberlastung, Energieverteilung, Umweltprobleme usw. Demgegenüber ist die gewaltige Verbesserung der kommunalen Dienstleistungen, die große Menge zusätzlicher Angebote von Kindergärten, Schwimmhallen, Sporthallen, Freizeiteinrichtungen, Bürgerhäusern schnell zur Selbstverständlichkeit geworden. Die Aufbauleistung der SPD wird nicht honoriert; statt dessen werden ihr die Folgeprobleme des großen Wachstums angelastet.
- Durch die Ausweitung und Verbesserung der kommunalen Dienste sind die Kommunalverwaltungen zu großen Organisationen geworden. Ihre Spezialisierung und Bindung an eine Fülle von Vorschriften haben sie dem Bürger entfremdet. Der Dienst am Bürger, der gewollt war, wird als anonyme und langwierige Herrschaftsprzedur im Alltag erlebt.
- In dem Maße, in dem die Landes- und Bundesregierungen durch Gesetzgebung und Finanzbewilligungen die Feinsteuerung der verschiedenen Lebensbereiche übernommen haben, ist im öffentlichen Bewußtsein die Bedeutung der Kommunalpolitik gesunken. Das auf den politischen Brennpunkt Bonn gerichtete Fernsehen als neues und beherrschendes Medium hat diese Entwicklung verstärkt. Die Kommunalpolitik wurde aus dem Bewußtsein der Wähler weitlich ausgeblendet. Weil die kommunalen Dienste selbstverständlich und reibungslos funktioniert haben, sind Kommunalwahlen für viele Bürger zum problemlosen „Abrechnungsfeld“ der gesamtpolitischen Lage geworden.
- Zwischen den Kommunalwahlen hat die SPD ihre Diskussionen und Anstrengungen viel mehr und intensiver auf die Bundes- und Landespolitik konzentriert. Auch in der Partei herrschte das Bewußtsein, daß die Kommunalpolitiker die örtlichen Probleme schon lösen würden, daß aber die großen Schicksalsfragen der Nation viel größere Anstrengungen der Partei forderten. Das gleiche gilt für die Wahlkämpfe. Dadurch sind die Berührungsfelder der Partei mit Vereinen und Verbänden am Ort verlorengegangen.
- Die Lücke zwischen dem bei Bundestagswahlen erkenntlichen Wählerpotential der SPD einerseits und der Wählersubstanz bei Kommunalwahlen andererseits ist seit Anfang der 70er Jahre größer geworden, weil es der SPD nicht mehr wie früher gelungen ist, ihre Wähler vollständig an die Wahlurnen zu bringen, während die CDU/CSU, auch unter Nutzung des traditionellen Oppositionseffekts in Bonn, ihr Potential zunehmend besser mobilisiert hat, obwohl sie es – bei Betrachtung der absoluten Zahl abgegebener Stimmen – bis zum Beginn der 80er Jahre nur unwesentlich verbreitern konnte.
- Bei den Kommunalwahlen der jüngsten Zeit hat die SPD zum Teil sogar erheblich sowohl an die konservativen wie die alternativen Parteien Wähler verloren. Diese Abwanderungen machen ein Mehrfaches der Verluste aus, die aus mangelnder Wahlbeteiligung herrühren. Diese Wählerwanderungen lassen sich auch entlang dem Altersaufbau der Gesellschaft verfolgen. Entscheidend aber ist, daß größere Teile bestimmter Altersgruppierungen ihre politischen Interessen schonbar mehr als früher nicht mehr bei der SPD, sondern bei den Alternativen oder Konservativen aufgehoben wissen.

Die veränderten Rahmenbedingungen in der Kommunalpolitik der 80er Jahre werden den Schrumpfungstrend in der Wählersubstanz der SPD verstärken, wenn nicht neue Orientierungen und Methoden sozialdemokratischer Kommunalpolitik entwickelt werden. Die Neuorientierung kann nicht in bloßer Anpassung an verändertes Wählerbewußtsein bestehen. Vielmehr muß sie dazu dienen, bei veränderten Verhältnissen die Wähler von sozialdemokratischen Grundwerten und daraus entwickelten Politikvorstellungen zu überzeugen.

Die SPD muß sich in ihrer Darstellung auch an den Erwartungen und Interessen möglicher SPD-Wähler ausrichten. Die gewaltige Steigerung des Lebensstandards, die immense Verbreiterung kommunaler Dienstleistungen, aber auch die Furcht vor dem Verlust des eigenen Arbeitsplatzes, vor der übermäßigen Inanspruchnahme zu Opfern für die Bewältigung des sozialen Wandels haben die Interessen und Erwartungen möglicher SPD-Wähler gründlich verändert. Es genügt nicht mehr, in der Kommunalpolitik die SPD als das Bündnis der abhängig Beschäftigten gegen die Privilegien der Besitzenden zu profilieren. Das SPD-Wählerpotential hat sich stärker aufgeteilt. Sein politischer Zusammenhang ist mit der Aufteilung viel schwieriger geworden.

Geschichte der kommunalen Wahlerfolge

Gründe für verlorene Kommunalwahlen

Neue Politik in Städten und Gemeinden bietet die Chance, wieder gewählt zu werden

SPD-Wählerpotential hat sich aufgeteilt

Die Loyalität breiter Schichten sichern	<p>1. Die traditionelle Kerngruppe der SPD-Wählerschaft, die Arbeiter, ist zahlenmäßig geschrumpft. Zur Mehrheitsbildung der SPD reicht sie nur noch in einigen Arbeiterstädten des Ruhrgebietes aus. Die Rationalisierung und der Strukturwandel in der Wirtschaft haben statt dessen mehr „weiße-Kragen“-Berufe hervorgebracht. In der Partei ist der Einfluß dieser Kerngruppe der SPD in den letzten zehn Jahren noch stärker zurückgegangen.</p>	<p>Der Vorsatz dieser Wählergruppe, die Folgen des wirtschaftlichen Wachstums radikal zu problematisieren und zu versuchen, mit weniger besser zu leben, trifft sich mit dem von Sozialdemokraten in den sechziger Jahren entwickelten Begriff der Lebensqualität und bietet eine Chance zu dessen Weiterentwicklung im politischen durch inhaltliche Ausfüllung. Auch die finanziellen Sachzwänge werden der SPD Phantasie abverlangt, wirklich mit weniger Mitteln besser auszukommen.</p>	Protestbewegung als politische Partei wird zum Gegner der SPD
Gefahren des Verlustes von weiten Teilen der Arbeitnehmerschaft	<p>Es wird eine der schwierigsten Aufgaben der SPD in den 80er Jahren sein, sich die Loyalität breiter Schichten der Arbeitnehmer durch überzeugende Vertretung ihrer Interessen weiter zu sichern. Ohne die Loyalität der Arbeiter und Angestellten wird die SPD nicht in der Lage sein, in schwierigen Zeiten besonders gefährdeten Gruppen in der Gesellschaft zu helfen. Dazu muß die Partei an ihren traditionellen Zielen der Sicherung der Arbeitsplätze und des Lebensstandards breiter Schichten der Bevölkerung unbedingt festhalten. Bei geringerem Wachstum und verschärften Verteilungskämpfen müssen dafür die Inhalte der sozialen Gerechtigkeit in der Kommunalpolitik, wie zuvor beschrieben, neu belebt werden. Sozialpolitische Kompetenz allein wird aber auch in der Kommunalpolitik nicht genügen. Dazu gehört ebenso die Stärkung der wirtschaftspolitischen Handlungsmöglichkeiten, also die Zusammenarbeit und Bestandspflege mit den vorhandenen Betrieben, damit die Kommunalpolitik nicht tatenlos vor wachsender Arbeitslosigkeit steht.</p>	<p>Die SPD muß auch begrüßen, daß dieser Protestbewegung, die die Sachzwänge einer Politik des bloßen materiellen Mehr durchbrechen will, sich der parlamentarischen Demokratie in Wahlen stellt. Damit werden allerdings die politischen Parteien der alternativen Szene zu natürlichen weil um das gleiche Wählerpotential kämpfenden, politischen Gegnern. Andererseits kann ihr Auftreten die Konservativen wegen des Wahlsystems erst mehrheitsfähig machen. Gerade in der Kommunalpolitik wird aber die Parlamentarisierung des Jugendprotestes große Probleme für die gewählten Vertreter aufwerfen, die die Sozialdemokratie deutlich machen muß. Zu diesen Problemen gehört neben der politischen Unberechenbarkeit vor allem die Verengung kommunalpolitischer Mitgestaltung auf Fragen des Umweltschutzes, der Landschafts- und Grünpflege und ökologischer Probleme. Solange diese politischen Gruppen ihre Konzepte nicht auf alle Felder kommunalpolitischer Verantwortung erstrecken, greifen auch ihre eigentlichen Anliegen zu kurz.</p>	Zusammenfassung neuer gesellschaftlicher Strömungen durch die SPD bei Aufrechterhaltung alter Gerechtigkeits- und Solidaritätsforderungen
Die alten und neuen Mittelschichten	<p>Könnten sich die Konservativen mit ihrer Strategie einer großen „Reinigungskrise“ der Wirtschaft zu Lasten der abhängig Beschäftigten, dem Rückzug aus kommunalpolitischer Verantwortung, der Schwächung der Gewerkschaften, der Abwälzung der Anpassungslasten des sozialen Wandels auf diese Arbeitnehmer, der Reduzierung des Lebensstandards für breite Arbeitnehmerschichten durchsetzen, wäre mit Protest der Betroffenen, und zwar zuerst in der Form der Wahlverweigerung zu Lasten der SPD zu rechnen. Wenn die traditionelle politische Orientierung fehlt, ist die Wahlenthaltung als politische Sprachlosigkeit dort am ausgeprägtesten, wo die Veränderungen die Menschen besonders stark treffen. Der nächste Schritt ist eigene Umorientierung, also die Abwanderung zu anderen Parteien. Sind die Veränderungen nicht oder nur schwer erträglich, so droht die politische Radikalisierung, die sich bereits in den Stimmen für ausländerfeindliche Rathausparteien andeutet.</p>	<p>Der Herausforderung der neuen politischen Gruppen gerade in der Kommunalpolitik muß sich die SPD stellen, weil diese Gruppe seit Jahren die Kommunalpolitik als Erprobungsland neuer politischer Wertvorstellungen und Konstellationen nutzen. Die kritischen Wähler sind auch besonders bereit, diese Testläufe für neue, größere politische Organisationen in der Kommunalpolitik mitzutragen.</p>	Die SPD-Mandatsräger müssen wieder die Bevölkerung insgesamt repräsentieren
Neue Wählergruppen wenden sich von traditionellen Werten ab	<p>2. Dank der Politik der Sozialdemokraten auf allen Ebenen gibt es in der Bundesrepublik eine stark verbreitete Mittelschicht, die sich, gestützt auf das bessere Bildungsangebot, einen beachtlichen Wohlstand erarbeitet hat und diesen sichern will. Diese breite Wählerschicht bejaht die Demokratie, die Sozialpartnerschaft und den Wohlfahrtsstaat, weil sie die Grundlagen der eigenen Existenz bilden. Diese Gruppe reicht bis in mittlere Einkommensschichten der Facharbeiterschaft mit sicherem Arbeitsplatz.</p>	<p>Der bevorstehende Wandel der materiellen Verhältnisse und damit auch der politischen Werte verpflichtet sozialdemokratische Kommunalpolitiker, die gesellschaftlichen Gruppen zu einem Konsens zu führen. In der Kommunalpolitik kann dies nur mit pragmatischen Schritten und punktuellen Problemlösungen gelingen. Damit gewinnen traditionelle Tugenden der SPD wieder aktuelle Bedeutung.</p>	Streit vermeiden und auf die Integrationskraft der Spitzenvertreter bauen
	<p>Diesen Menschen geht es um die Sicherung des Erreichten. Sie stehen in der Gefahr, sich in das Privatleben zurückzuziehen und die Werte Gerechtigkeit und Solidarität „abzuhaken“, nachdem sie ihnen weitergeholfen haben. Ihr Absicherungsinteresse macht sie anfällig für Angstparolen und für inkonsequentes Wahlverhalten, gemessen an ihren eigenen Werten und Interessen. Sie lassen sich stärker als früher durch personalisierte Politik, durch Modelthemen, durch Imagekomponenten ansprechen. Zur Lockerung ihrer Bindung an die SPD hat die Partei dadurch selbst beigetragen, daß sie sich nicht offen und ohne Vorbehalte zur Vertretung ihrer Interessen bekannt, sondern sich manchmal zu einseitig und zu ausschließlich um die Probleme besonders benachteiligter Gruppen gekümmert hat.</p>	<p>Die SPD kann verschiedene Gruppen nur zusammenhalten, wenn sie immer wieder den zwingenden Zusammenhang zwischen einer gerechten Lastenverteilung, einem gesellschaftlichen Grundkonsens als Grundlage des inneren Friedens, aber auch unseres Wohlstandes deutlich macht. Zu allererst wird sie darauf zu achten haben, daß die verschiedenen Gruppen ihres Wählerpotentials in den Vorständen und Fraktionen der Partei angemessen vertreten sind. Die Kommunalpolitik mit ihrer Fülle an Mandaten für öffentliches Wirken bietet am ehesten die Möglichkeit, verschiedene Schichten und Gruppen durch daraus kommende Kandidaten zu repräsentieren und dadurch die gefühlmäßige Identifizierung mit Politikern aus den eigenen Lebensverhältnissen zu erleichtern. Das erfordert in vielen Gruppierungen eine Änderung der Personalpolitik. Die neuen Mittelschichten, die viele Vorstände und Fraktionen benennen, müssen mehr Platz machen, einerseits für mehr Arbeiter, Betriebsräte und Gewerkschafter, andererseits aber auch für Umweltschützer, ökologisch orientierte und alternativ denkende, seien sie materiell abgesichert oder nicht.</p>	Unvermeidliche Entscheidung wertmäßig begründen
	<p>Viele Menschen dieser Gruppe werden andererseits trotz ihres Aufstiegs in den Dienstleistungsbereich Abhängigkeiten und Risiken stärker empfinden. Es ist die Aufgabe der SPD, ihre intakten politischen Wertvorstellungen wieder zu mobilisieren. Dazu muß die Kommunalpolitik nicht allgemeine Opferparolen, sondern, gegebenenfalls auch auf den ersten Blick hart erscheinende, aber gerechte Problemlösungen anbieten.</p>	<p>Gleichzeitig bedarf die Partei in einer unsicheren Zeit der Umwertung politischer Werte persönlicher Verbindungen zu Vereinen und Verbänden, die das Leben im kommunalen Alltag gestalten. Auch dies muß stärker Kriterium der Personalauswahl werden.</p>	Bürgern Orientierung geben
	<p>3. Ebenfalls im Gefolge des erreichten Lebensstandards und seiner sozialen Absicherung hat sich eine wachsende Gruppe von Wählern gebildet, die sich von den materiellen Wertvorstellungen unserer Gesellschaft abwendet. Viele dieser alternativen Wähler können sich auf eine ökonomische Sicherheit stützen, die sie, möglicherweise nur vermeintlich, sorgenfrei stellt. Manche Wähler legen auf materielle Absicherung in der alltäglichen Lebensführung wirklich keinen Wert mehr, sondern schlagen sich unter Inanspruchnahme öffentlicher Unterstützung oder durch Gelegenheitsarbeit durch. Von den Wertvorstellungen dieser Wählergruppe werden auch viele „Aussteiger“ angezogen, die sich dem Arbeitsprozeß und der damit verbundenen sozialen Absicherung durch Eigenleistung verweigern; für die Zukunft stellen die „Aussteiger“ ein Belastungsrisiko für das soziale Netz dar, dessen Umfang schwer abschätzbar ist, das aber das Gerechtigkeitsempfinden der arbeitenden Mehrheit stark bewegt.</p>	<p>Der Zusammenhalt von Gruppeninteressen und Personen, die sie repräsentieren, ist in der Partei nur herstellbar, wenn es auf Parteitage klare Einigungen über Programme und Verpflichtungen auf Mehrheitsentscheidungen gibt, wenn aber auch und vor allem Personen die Gemeinsamkeit vertreten und integrativ in der Partei wirken. Diese Repräsentanten der SPD am Orte dürfen weniger als zuvor in ihrer Integrationsfähigkeit überfordert werden. Das äußere Erscheinungsbild unversöhnlichen Streites verschiedener Gruppen, aber auch endloser Diskussionen ohne Entscheidung akuter kommunalpolitischer Probleme erschweren die Zustimmung zur Partei viel stärker, wenn die Schwierigkeiten und Nöte objektiv größer sind. Streit auf Dauer ohne Ende wird die Partei trotz der grundsätzlichen Sympathie offener Diskussionen sich weniger als zuvor leisten können. Wenn politische Orientierung unsicher und traditionelle Loyalität schwer zu erringen sein wird, dann ist die Partei stärker auf die persönliche Überzeugungskraft ihrer Spitzenvertreter angewiesen, die zugleich die Gruppen zusammenhalten.</p>	
	<p>Diese Wählergruppe wendet sich von den alten Werten des Traditionellen und Gewachsenen, teilweise radikal, ab. Die Kritik an der materiellen Wertorientierung dieser Gesellschaft durch diese Gruppe ist gewachsen. In ihr werden teilweise linkes Gedankengut und sozialistische Ideen fortgesetzt. Bei vielen klingt aber zugleich der Überdruß an den angeblich bürokratischen Erstarungen auch solcher kommunaler Dienste mit, die die Sozialdemokraten zur Wahrung von Solidarität, Gerechtigkeit und Frieden in der Gesellschaft geschaffen haben. Schließlich lassen sich manche von der Vorstellung einer „heilen Welt“ in der örtlichen Umgebung leiten, die sie gegen jeden, noch so notwendigen Wandel verteidigen.</p>	<p>Eine solche Politik erfordert, daß künftige Lasten in der Kommunalpolitik nicht einseitig auf bestimmte Gruppen verteilt werden, darüber hinaus aber auch, auf intensiv und öffentlich ausgetragene Konflikte zwischen den Gruppeninteressen zu verzichten. Die unvermeidlichen Entscheidungen zwischen den Gruppeninteressen müssen nach überzeugenden Wertmaßstäben gefällt werden.</p>	

sondern erweitert werden, weil dezentrale Problemlösungen die sachgerechtesten, kostengünstigsten und wirksamsten sind.

Die SPD kann in den 80er Jahren ihre Kommunalpolitik nicht durch scheinbare Sachzwänge legitimieren, sondern nur durch politische Wertentscheidungen. Eine zu enge Identifizierung der Mandatsträger mit der Verwaltung kann ihr also nicht nützen, sondern eher schaden. Wenn es ihr gelingt, soziale Aktivitäten und konkrete Hilfen wieder selbst zu organisieren, wird auch das Übergewicht der reinen parteilichen Innenarbeit zurückgehen. Es entstehen viele neue Berührungsfelder mit den Bürgern und Verbänden, die das Wort von der Bürgernähe durch praktisches Handeln ersetzen.

Die Hinwendung der Menschen zu ihrem Lebensraum, ihre Erwartungen, mit neuen Schwierigkeiten nicht allein gelassen zu werden, bieten eine Chance für die SPD. Mit Zuversicht kann die Politik, die sich auf die besondere Kompetenz der Sach- und Ortsnähe stützt und auf die Gemeinschaft im überschaubaren Lebensraum setzt, wieder Hoffnungen begründen und zur Erneuerung der Gesellschaft beitragen. Dann wird sich die Kommunalpolitik als Kraft der gesellschaftlichen Veränderung und als echte „Basis“ sozialdemokratischer Politik bewähren.

Sozialdemokratische Gemeinschaft für Kommunalpolitik
in der Bundesrepublik Deutschland e.V. (Bundes-SGK)
Ollenhauerstraße 1
5300 Bonn 1

Bonn, Oktober 1983
Verantwortlich für den Inhalt: Peter Klein
Druck: Wullenweber-Druck, Lübeck

10-83-A1-30