

200 170

140
DIN 19 051

120

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



ENTWURF

DIE 80er JAHRE - HERAUSFORDERUNG FÜR
SOZIALDEMOKRATEN IN STÄDTEN UND GEMEINDEN

- LEITLINIEN FÜR SOZIALDEMOKRATISCHE KOMMUNALPOLITIK -

Beschluß des Vorstandes
der Bundes-SGK vom
29. September 1982

C 98 - 03064

Bundes-SGK
Olmschauerstraße 1
5300 Bonn 1

Telefon (02 28) 5 32-1
Telegramm-Adresse:
SOPADE BONN
Telex 08 86 306

Bank für Gemeinwirtschaft
BLZ 380 101 11
Konto-Nr. 1020189700
Bundes-SGK, Bonn

8. Kommunale Kulturpolitik

Nach sozialdemokratischem Verständnis sind die kulturellen Einrichtungen kein Luxus für bestimmte Schichten, sondern dienen der Entfaltung personaler und gesellschaftlicher Identität aller Bürger. Sie leisten damit einen wichtigen Beitrag zur Bildung des Bürgersinns und der örtlichen Gemeinschaft.

Kulturelle Einrichtungen sind kein Luxus

Kommunale Kulturpolitik muß neben den überkommenen Kultureinrichtungen auch das neue, dezentrale und "alternative" Kulturleben unterstützen. Es geht dabei nicht darum, etwa traditionelle Kulturinstitutionen in Frage zu stellen oder gar Klassenkämpferisch gegen angeblich rein großbürgerliche Kultur anzutreten. Einem als notwendig akzeptierten teuren Kulturprojekt (z.B. Theaterbau) können in der Regel auch nicht Sozialeinrichtungen oder der soziale Wohnungsbau als Alternative entgegengehalten werden. Wo allerdings ein Überangebot oder eine mangelnde Auslastung herkömmlicher Kultureinrichtungen festzustellen ist, müssen die Ursachen diskutiert werden. Dies ist schon aus fiskalischen Gründen erforderlich.

Der Gegensatz zwischen "traditioneller" und "alternativer" Kultur darf aber nicht überbewertet werden. Zwar schält sich eine anders verstandene Kultur heraus, die sich als Absage an die "offizielle" Kultur definiert, an die Kultur, die man passiv konsumiert, die Kultur der Eintrittskarten; dieser Kultur geht es um sinnliche Erfahrung und das Selbermachen. Die vorhandenen kulturellen Einrichtungen sind aber sehr wohl in der Lage und bereit, diesen Bedürfnissen durch Angebote der Zusammenarbeit, durch Öffnung ihrer Räume, durch professionelle Beratung und Hilfe entgegenzukommen. Es kann nicht Aufgabe der Kommunen sein, voller Erwartungen mit der Subventionsgießkanne hinter jeder "alternativen" Aktivität herzuläufeln. Alternativ sein allein ist noch keine Kunst; auch dafür gibt es den Maßstab der Qualität.

Ein neues und erweitertes Angebot selbsttätiger kommunaler Kultur bleibt aber notwendig. Den Zeitströmungen der "kleinen Kultur", die in ihren Dimensionen über die Ansätze der "alternativen Kultur" weit hinausgehen, muß zum Durchbruch verholfen werden. Kleinkunstbühnen, kleine Clubs, in denen Liedermacher

Kommunalpolitik muß auch neue Kultureinrichtungen fördern

und Nachwuchsgruppen auftreten können, Lokale mit "Live-Programm", gestalten das städtische Leben bunt, können aber trotz der Fördervereine, privater Bürgschaften und neuen Organisationsmodelle ohne Zuschüsse der öffentlichen Hand kaum ihren Betrieb aufrechterhalten. Insbesondere ist es erforderlich, Laienelemente, auch durch das Angebot professioneller Beratung, zu unterstützen.

Laienelemente stärken

Der Sinnsuche vieler, selbst etwas in dieser Welt zu gestalten, muß Raum gegeben werden. Diese neue kommunale Kultur darf nicht an der so simplen Frage des Raummangels scheitern oder durch Verschieben solcher Gründe gar absichtlich blockiert werden.

In den Städten müssen die zentralen Kulturangebote durch dezentrale, stadtteilbezogene Angebote ergänzt werden, die den Vereinen, Verbänden und privaten Gruppen einen Rahmen bieten, den diese durch ihr bürgerschaftliches Engagement ausfüllen können. Im ländlichen Raum kann Kulturarbeit vielfach nur in gegenüber dem bisherigen Kulturbetrieb alternativen Formen und aus neuen Gedankengängen entwickelt werden. Dafür muß sich die Kulturarbeit dort, wie bisher, auf den freiwilligen Zusammenschluß Interessierter stützen.

Zentrale Kulturangebote werden durch dezentrale ergänzt

So angelegte kommunale Kulturpolitik kann den verlorengegangenen Zusammenhang von Wohnen, Arbeiten und Freizeit wieder herstellen, den Freizeitbegriff mit neuen Inhalten erfüllen und einseitig kommerziell vorbestimmten Freizeitangeboten entgegenwirken.

9. Jugend und Kommunalpolitik

Sozialdemokratische Kommunalpolitik wird den gegenwärtigen Jugendprotest nicht mit dem Hinweis beiseiteschieben, nach Untersuchungen handele es sich nur um 10 bis 15 %, die sich radikal von den überkommenen Werten ab- und einer alternativen Lebensweise zuwenden. Dieser Protest ist eine Kulturerscheinung, die sich im Gedankengut und der Lebenspraxis vieler Jugendlicher wiederfindet. Kommunale Kulturpolitik muß gerade auch den Jugendlichen zugänglich bleiben, deren Denken von berechtigten Sorgen und Ängsten um die Erhaltung der Umwelt, die

Der Jugendprotest ist eine Kulturerscheinung

wachsende Arbeitslosigkeit, den akuten Ausbildungsplatzmangel, die Erhaltung des Friedens, die Durchsetzung der Abrüstung geprägt ist. Darin liegt kein klassischer Generationenkonflikt, da dies auch die Sorgen vieler Erwachsener sind, sondern eine besonders empfindliche Reaktion der Jugendlichen, die um ihre Zukunft fürchten und sich vor der Welt der Erwachsenen und deren Werten zurückziehen. Es droht die Gefahr der Resignation, des politischen Rückzugs der Jugendlichen.

Andererseits gibt es eine sehr große Zahl Jugendlicher, die nach wie vor ihr Leben in eher traditionellen Beziehungen und Werten einrichten. Viele dieser Jugendlichen verbringen einen großen Teil ihrer Freizeit in traditionellen Organisationen, die sich häufig flexibel auch den neuen Empfindungen und Bedürfnissen Jugendlicher anpassen. Deshalb bleibt die kommunale Jugendpolitik in wesentlichen Teilen die Förderung der traditionellen Jugendclubs, der Sportvereine, der Laientheater und Musikgruppen.

Die kommunale Jugendpolitik kann die sich heute häufig ständig verändernde Situation nicht mehr mit traditionellem sozialpädagogischem und finanziellem Einsatz begleiten, da dies von den betroffenen Jugendlichen häufig abgelehnt wird. Ihnen sind immaterielle Werte der Selbstbestimmung, der schöpferischen Tätigkeit, der Mitbestimmung und selbst gewählten Gemeinschaft wichtiger. Deshalb muß sich das kommunale Angebot darauf konzentrieren, Räume für die Selbstbetätigung vorzuhalten. An einer Atmosphäre der Toleranz in der Stadt gegenüber diesen Jugendlichen mitzuwirken, ist eine wichtige Aufgabe der Kommunalpolitiker.

10. Zusammenleben mit den Ausländern

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 rückt sich heute zunehmend, daß die gesellschaftspolitische Bedeutung des Problems stark vernachlässigt worden ist.

Viele Jugendliche verbringen ihre Freizeit in traditionellen Organisationen

Selbstbestimmung und eigene Mitwirkung gewinnen für viele Jugendliche an Bedeutung

Ausländerprobleme stammen aus der Zeit der Prosperität

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.

Achtung des fremden Kulturgutes

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 über längere Fristen nicht ändern lassen. Um allerdings daraus entstehende neue Gefahren zu vermeiden, müssen zugleich 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.

ethnische Wohnbereiche sollen akzeptiert werden

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 nicht durchsetzbar. Deshalb müssen jetzt 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 Wohnungsfragen, 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/-beiräte sind dafür geeignete Organisationsformen.

Mitwirkung der Ausländer nötig

11. 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 Einbindung der Baugestaltung. Viele Städte und Dörfer sind dazu übergegangen, gestützt auf die Landesbauordnungen, Gestaltungssatzungen zu erlassen. Dabei wird vielfach des Guten zuviel getan. Dahinter steht der Wunsch nach Erhaltung des Unverwechselbaren in der äußeren Lebensumgebung.

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 nostalgischen Stadtnachbaus voriger Jahrhunderte und zu unangemessener Bevormundung guter architektonischer Entwürfe geführt.

Die Bürger sind gegenüber architektonischen Scheußlichkeiten und planerischen Fehlleistungen empfindlicher geworden

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 Baugestalt 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 Fassadenwettbewerben 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 Altbauseubstanz 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. Dazu braucht sie allerdings die Hilfe der Kreisbaubehörden.

Dorfgestaltung zum dringenden Problem geworden

12. Heimatbewußtsein und Kommunalpolitik

Sozialdemokratische Kommunalpolitiker müssen sich zunehmend mit einem Gefühl von Heimat auseinandersetzen, das sich aus verschiedenen Quellen speist: der Resonanz der Natur- und

Umweltschutzbewegung, der in das allgemeine öffentliche Bewußtsein gedrungene 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 Heimatbewegung der Vergangenheit richtete sich im Kern gegen das Aufkommen der Industriegesellschaft und damit auch gegen die Arbeiterklasse und die Arbeiterbewegung. Sie verteilte das Stadtleben und die angebliche Seelenlosigkeit der Industriekultur. Sie hielt dem Proletarier den Verlust an allgemeiner Natürlichkeit, an festen Beziehungen zu einer näheren Umwelt vor.

Auch heute besteht die Gefahr, daß die Wiederbelebung des Heimatbegriffs gegen die Interessen der abhängig Beschäftigten eingesetzt und zur Politik ersetzenden Vorstellung einer heilen Nahwelt 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.

Die von Sozialdemokraten durchgesetzten neuen Beteiligungsformen an der Kommunalpolitik, z.B. durch die Erörterung der Bauleitpläne, die Sanierungstreffs, die Mitwirkung an kulturellen Einrichtungen, fördert 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.

13. 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 Ursa-

chen dafür sind vielfältig:

- Es wird immer schwerer, die Arbeitsteilung und Spezialisierung der verschiedenen kommunalen Dienste zu verstehen. Der Kreis derjenigen, die noch Sinnzusammenhänge kommunalen Handelns erklären können, nimmt ab. Hier liegt eine wichtige Aufgabe der gewählten Vertreter 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.

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

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 schwermgemacht. 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

Bürger 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 zwiespältig bewertet. Nach Umfragen haben zwei Drittel der Bürger persönlich gute Erfahrungen mit ihrer Kommunalverwaltung gemacht. Andererseits beanstanden 80 % das Amtsdeutsch 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 ungelernten 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 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.

VI. Kommunale Finanzforderungen

Strategien zur Verbesserung der kommunalen Finanzen

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

- Die Struktur bestimmter - auch auf die Kommunen zielender - Steuerarten (z.B. Einkommenssteuer, Gewerbesteuer) darf nicht mehr mit dem Ziel verändert werden, Einnahmeverzichte für die Kommunen zuzulassen. So sind z.B. weitere Erleichterungen bei der Gewerbesteuer abzulehnen.

- Die Kommunen müssen alle politisch vernünftigen Sparmöglichkeiten nutzen, die in ihrem Verantwortungsbereich durchsetzbar erscheinen. Dabei wäre es aber für die kommunale Selbstverwaltung nicht akzeptabel, alle "freiwilligen" kommunalen Leistungen abzubauen, da gerade sie das Feld selbständiger Kommunalpolitik ausmachen. Genauso falsch wäre es politisch, eine dauerhaft unausgeglichene Einnahme-/Ausgabenrelation durch Veräußerung kommunaler Vermögenswerte in großem Umfang beheben zu wollen.

- 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 die Aufgabenzuweisungen und -wahrnehmungen sowie die dazu notwendigen Finanzausstattungen in den Beziehungen zwischen Bund, Ländern und Kommunen neu regelt.

Die von den Kommunen selbst zu ergreifenden Möglichkeiten der Einnahmeverbesserung

Gebühren und Entgelte müssen, soweit sozialpolitisch vertretbar und betriebswirtschaftlich notwendig, kostendeckend sein, auch wenn dies zu höheren Belastungen breiter Arbeitnehmerschichten 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 auf ihre Erhöhbarkeit hin überprüft werden. Unterlastungen dieser Steuerhebesätze dürfen durch und in den kommunalen Finanzausgleichen der Länder nicht prämiert werden. Dabei müssen sich die Kommunalpolitiker vergegenwärtigen, daß für die Ansiedlungspolitik von Unternehmen die Höhe der

Kommunale Finanzpolitik verfolgt drei Strategien: keine Steuerensenkungen, vernünftiges Sparen, Verbesserung der kommunalen Steuerarten

Gewerbe- und Grundsteuer überprüfen

Realsteuerhebesätze faktisch fast immer ein sehr nachrangiger Faktor ist, auch wenn oft aus taktischen Gründen in Verhandlungen der gegenteilige Eindruck durch die Unternehmungen erweckt wird. Andererseits muß der Industrie und dem Gewerbe durch die kommunalen Verantwortlichen deutlich gemacht werden, daß die Wirtschaft selbst ein hohes Interesse an Realsteuern haben muß, da sie das enge Band zwischen der Wirtschaft und der Stadt bzw. Gemeinde im Interesse beider aufrechterhalten.

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

Die Bundes-SGK hat von der Forderung nach quantitativer Verbesserung der kommunalen Finanzen insofern Abstand genommen, als diese nicht zu Lasten von Bund und Ländern durchsetzbar ist. Im Falle neuer Aufgabenzuweisungen jedoch müssen Bund und Länder auch für die daraus herrührenden zusätzlichen Finanzbedarfe sorgen. Hinzu kommt heute, daß in schon vorhandenen gesetzlichen Regelungen eine finanzpolitische, die Kommunen belastende Dynamik steckt, 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.

Steigende Sozialhilfekosten müssen von Bund, Land und Kommunen gemeinsam getragen werden

Wenn von kommunaler Seite anerkannt wird, daß auch Bund und Länder äußerst angespannte Haushaltslagen haben und wahrscheinlich mittelfristig auch behalten 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.

Im Rahmen einer anzustrebenden neuen Gemeindefinanzreform, die von einem unabhängigen Gremium vorbereitet werden soll, müßten folgende Überlegungen aus kommunaler Sicht geprüft

Neue Gemeindefinanzreform

werden:

1. 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)

2. Veränderung und Verbesserung der Einnahmen aus der Gewerbesteuer

a) Halten der Bemessungsgrundlage und der jetzt gültigen Freibetragsregelungen (besser wäre eine Rückkehr auf den Stand von 1978)

b) Einbeziehung der freien Berufe

c) Rückgabe des Umlageanteils, den Bund und Länder erhalten, an die Kommunen

d) Unterschiedlich niedrige Gewerbesteuerhebesätze dürfen in den kommunalen Finanzausgleichen der Länder nicht weiter prämiert werden

3. Halten 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 sollen 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.

4. Wegen der Ungleichheit des eigenen Steueraufkommens und der Ungleichheit der örtlichen Aufgaben ist ein die Spannung zwischen eigenen Einnahmen und Aufgaben ausgleichen des System der Zuweisungen aufrechtzuerhalten und zu verbessern. Dabei ist die Ausgleichsfunktion der heutigen Leistungen zu schwach ausgeprägt, vor allem die Ausgabebedürfnisse von Gemeinden mit regionalen Wirtschaftsproblemen werden zu wenig berücksichtigt. Insgesamt sind die Zweckzuweisungen des Bundes und der Länder in ihrer Zweckbindung

Kommunale Mehrwertsteuerbeteiligung

Verbesserung der Gewerbesteuer-einnahmen

Neue Verteilung der Einkommenssteuer auf die Kommunen

Zuweisungen ohne Auflagen

zu lockern, um zu einem System der freien Globalzuweisungen zu kommen.

5. Bei den Realsteuern kommt der Grundsteuer eine besondere Bedeutung zu. Sie ist eine spezifische Gemeindesteuer. Ihr Aufkommen ist anteilmäßig zu gering. Sie muß zu einer der tragenden Steuern weitergeführt werden, deren höhere Festsetzung des Hebesatzes sich den örtlichen Erfordernissen anpassen kann. Die Verbesserung der Einnahmemöglichkeit aus der Grundsteuer setzt voraus, daß die Bodenwerte zeitnah bewertet werden und im Verhältnis zu den Gebäudewerten ein höheres Gewicht bei der Bewertung erhalten. Dies würde auch dem Prinzip sozialer Gerechtigkeit insofern besser entsprechen, als hoher Verbrauch von Boden (hoher Flächenbedarf und Lagevorteile), den sich meist nur höhere Einkommensbezieher leisten können, zu höheren Steuerbelastungen führt. Steuerzahlungen auf den Bodenwert sind weiterhin nichts anderes als ein "Preis" für verschiedene kommunale Leistungen, die den Wert von Grundstücken sichern und erhalten und ihre Nutzung ermöglichen.

Verbesserung der Grundsteuer

6. Dort, wo noch die kleinen Gemeindesteuern erhoben werden, soll auf sie nicht verzichtet werden. Sie sind durch Ländergesetze zu gewährleisten, weil sie ein Stück kommunaler Selbstverwaltung bedeuten.

Kein Verzicht auf kleine Gemeindesteuern

Es ist offensichtlich, daß die akuten finanziellen Engpässe, unter denen heute schon besonders die strukturschwachen Städte leiden, die mit Zeitverzögerung aber auf alle 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.

Es ist zu befürchten, daß für manche Städte, insbesondere Großstädte, sehr kurzfristige Nothilfepopfer 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.

Nothilfe für strukturschwache Großstädte

VII. Kommunales Wirtschaften und Investieren in der Wachstumsabschwächung

1. Die Dringlichkeit der Aufgabe

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. Anderenfalls 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 entlädt.

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 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

Gesamtwirtschaftliche Verantwortung der Kommune.

Die Kommunen als Arbeitgeber

beruflichen Fortbildung der Mitarbeiter, beim Abbau hierarchischer Strukturen und einer umfassenden sozialen Fürsorge als Elemente einer modernen Organisation des öffentlichen Dienstes.

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 Abgaben möglichst ohne gravierende Leistungseinschränkungen so gesteuert werden, daß ein Kernbereich besonders beschäftigungsorientierter kommunaler Investitionen und sozialer Daseinsvorsorge gesichert wird.

Bedarfsorientierten Personaleinsatz fördern

Die 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. 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 würde daher in den kommenden Jahren noch einen 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 Abgabenquoten für vergleichbare Leistungen. Der sparsame Umgang mit knappen Ressourcen wird gerade in einer Zeit verminderten gesamtwirtschaftlichen Wachstums zu einer Herausforderung an die Kommunalpolitik.

Sparsamer Umgang mit Ressourcen ist geboten

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.

Kommunen müssen zur Qualifikation der Arbeitnehmer beitragen

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 Real- schulabsolventen, 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 Berufsförderungslehrgängen 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.

Enge Zusammenarbeit öffentlicher und privater Ausbildungsinstitutionen fördern

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 oder Abwasserbeseitigung 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.

Private Investitionen erleichtern und beschleunigen

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

Hauptziel: Einkommen und Beschäftigung der Bevölkerung 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.

Interkommunale Konkurrenz um Unternehmen ist überflüssig

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.

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

Auf unternehmerische Standort- und Entwicklungsentscheidungen können verschiedene kommunalpolitische Maßnahmen Einfluß nehmen. 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 Grundstückerhaltungs- und Grundstückerwerbepolitik bleibt eine zentrale Erfolgsbedingung kommunaler Wirtschaftsförderung. Gewerbliche Nachfrager brauchen rasch erschlossene Grundstücke. Die allgemeine Beratung von Unternehmen über die Standort-situation, 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.

Kommunale Beratung von Unternehmen wichtiger als überdimensionierte Subventionen

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 weitgefaßte 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.

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.

Sparkassen müssen den örtlichen Investoren helfen

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.

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.

Aufgabenkritik ist dringend

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 eingetreten 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

Sättigung zahlreicher Investitionsbereiche erreicht

Mittelbetrieben ein Beschäftigungsfeld.

Pflege, Instandhaltung und Fortführung des Erreichten Politik der Zukunft

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 überalteter 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

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

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

Kommunale Bodenvorratspolitik

erschließen. Um der wachsenden Hortungsneigung 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.

Großstädten hält neben der Erneuerung der Neul eine große Bedeutung

- Die Städte und Gemeinden müssen dort, wo der Wohnungsmangel zum überragenden Problem geworden ist, ihre Anstrengungen zur Förderung des Neubaus verstärken, auch um den Preis, daß z.B. Sanierungsmaßnahmen verzögert oder verschoben werden. In den Großstädten mit Wohnungsmangel hat der Neubau auf abschbare Zeit Vorrang vor der Sanierung. Dabei wird sich herausstellen, daß es nicht ausreicht, die entstandenen Angebotslücken durch vergrößerte Programme im sozialen Mietwohnungsbau anzuregen.

Der soziale Wohnungsbau allein kann nicht für einen Marktgleichgewicht sorgen. Sozialwohnungen müssen vor allem dazu dienen, die Marktchancen der benachteiligten Gruppen zu verbessern. Daneben kommt es darauf an, das allgemeine Investitionsklima zu verbessern. Dies gilt insbesondere in der Wohnungseigentumsbildung. Da das Steuersystem den freifinanzierten Mietwohnungsbau weit stärker begünstigt als die Eigentumsbildung, haben sich hier Kosten- und Zinssteigerungen besonders negativ ausgewirkt. Ein wirksamer und gezielter steuerlicher Investitionsanreiz, der vor allem mittlere Einkommensbezieher begünstigt, kann die Neubautätigkeit erheblich steigern helfen. Dadurch wird die Nachfragekonkurrenz um die guten Bestandswohnungen entschärft. Der Verdrängungsdruck geht zurück.

abgeländerten Wohnungsbestand lten

- 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 Wohnungsunternehmen sollten Vereinbarungen getroffen werden, nach denen sich die Unternehmen verpflichten, bestimmte Quoten ihrer frei werdenden Wohnungen an Haushalte in problematischen Wohnsituationen zu vergeben.

Soziale Auswirkungen kommunaler Investitionen in Wohnbereichen beachten

- 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.

Bestandsnutzung hat Vorrang vor Bestandsaufwertung

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 Nachfragewettbewerb die bisherigen Strategien der informellen Steuerung und der Investitionsanreize sinnvoll ergänzen.

Angesichts der knapper werdenden öffentlichen Mittel muß kommunales Augenmerk stärker auf die Belebung 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 Mietpreisstigerungs- 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 (Bauherrenmodelle) 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 Geschoßwohnsiedlungen werden Reihenhauskomplexe unterschiedlicher Größe meist an vorhandene Siedlungen angehängt. Dieser Prozeß des Weiterwachsens vorhandener Gemeinden des Stadtumlandes ist lang-

fristig problematisch. Die alten Ortskerne werden überlastet. Der Flächen- und Landschaftsverbrauch ist hoch. Die sich anbahnende Disurbanisierung führt zu hohen Verkehrsaufkommen, erfordert eine aufwendige Verkehrsinfrastruktur und ruft übermäßige Umweltbelastungen hervor. Es kommt darauf an, eine kompakte Entwicklung des Stadtländes herbeizuführen und den Disurbanisierungstendenzen zu begegnen.

Zersiedelung vermeiden

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:

Großsiedlungsbau zu Ende

- 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 Miethaus 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 (Baublöcke) möglich und sinnvoll. Solche einfachen wiederholbaren Lösungen sind die Voraussetzung für eine längerfristige stabil gebaute Umwelt.

Kleine Mehrfamilienhäuser fördern

- Die Gemeinden müssen die Bebauung in den Stadterweiterungsgebieten aktiv unterstützen. Eine bloße Bauleitplanung 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.

Für Planungssicherheit sorgen

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

Kleininvestoren am wichtigsten

- O mittelständische Investoren, die sich heute vor allem im Bestand engagieren
- O Erwerber von Eigentumswohnungen, die gemeinsam Zwei- bis Vierwohnungshäuser errichten, um sie gemeinsam zu bewirtschaften
- O 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 Wohnungsneubau.

Möglichkeiten der Kostenreduktion beim Hausbau

Eine besondere Bedeutung kann eine Ausweitung des Angebots an preisgünstigen Häusern mit niedrigem Standard erhalten. Die Bauträger schrecken 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. 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 Eigentumbildung an die Einhaltung von sehr engen Kostengrenzen im Ein- und 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 In-

vestitionsabsichten 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, höhengleichen Kreuzungen, der Bau von Ortsumgehungen und der Ausbau eines Radwegenetzes bieten der örtlichen Bauwirtschaft hier auch in Zukunft Beschäftigungsmöglichkeiten auf niedrigerem 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, Leistungsträger, Fahrbahnbreiten, Radlen). Die Straßenbauverwaltungen von Bund und Ländern haben einen Beschluß des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages vom 8.10.1981 mittlerweile 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 Einzelfalls.

Der öffentliche Personennahverkehr wird vom Bundeshaushalt jährlich mit 6,5 Milliarden DM, von Seiten der Länder und Gemeinden mit 4,5 Milliarden DM gefördert. Die Zuschüsse, die ein Beförderungsfall im öffentlich betriebenen Nahverkehr in einem Ballungsraum erfordert, belaufen sich auf 0,40 DM, im ländlichen Raum jedoch auf 1,20 DM. Die Probleme des ÖPNV, vor allem im ländlichen Raum, sind deshalb kaum durch eine Steigerung des Subventionsaufwands lösbar. Der derzeitige Zustand im ländlichen Raum ist durch ein eingefahrenes, aber unbestimmtes Nebeneinander verschiedener Verkehrsträger, Organisationsformen und von Linien- und Spezialverbindungen, wie Werks- und Schülerverkehr, gekennzeichnet. Die einfallsreiche Reorganisation und koordinierte Zusammenfassung der verschiedenen Verkehrsträger an den Umsteigepunkten ("Modell Hohenlohe") mit dem Ziel, einen "Takt im Netz" auch über die Fläche zu erzielen, erscheint erstrebenswert.

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 Landkreisen und anderen Gemeindeverbänden zu. Als flächenbezogene Gebietskörperschaften sind sie geeignet, bei einer Verbesserung des ÖPNV, bei Planung, Organisation und Finanzierung mitzuwirken.

Kleinräumige
und sparsame
Verkehrslösungen
haben Vorrang

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 Schlüsselerfahrung, daß der 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 und Inhalte der Kommunalpolitik in der Bundesrepublik nachhaltig verändert. Vor allem die Wanderung aus den Kernstädten in das Umland, die erst Anfang der 80er Jahre deutlich verlangsamte Stadtflucht, 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 Wanderungsmotiven. Die Sehnsucht nach dem Landleben, auf Grund des technischen Fortschritts zugleich mit dem herkömmlichen städtischen Komfort verbunden, hat Stimmungen gefördert, die die Existenzform Stadt in Frage stellen.

Die freiwilligen täglichen Wanderungen zwischen Arbeitsplatz und Wohn- und Schlafplatz haben neue ökologische Problemfelder geschaffen: Die Landschaft wurde zersiedelt; die dörfliche Wasserversorgung stößt an Grenzen; die unzulängliche Abwasserbeseitigung führte zu notorischer Überlastung der Vorfluter in den Ballungsräumen; es entstanden neue Umweltbelastungskorridore weit hinein in bisher unbeschädigte Gebiete. Dennoch träumen viele Stadtbürger, die einstweilen nur aus Einkommensgründen in den Geschobwohnungen der Städte geblieben sind, weiter vom Eigenheim im Grünen.

Die Produktion von Trink- und Brauchwasser zur Versorgung größerer Siedlungseinheiten wird immer schwieriger und teurer. Der in der Vergangenheit unnötig gesteigerte Energieverbrauch verursacht wegen seiner ebenfalls überproportional ansteigenden Kosten Senkungen des Lebensstandards. Die Kommunal-

politik muß mit dem Dilemma leben, daß alle Arten der Energieerzeugung gerade die Städte belasten oder mit Risiken behaftet sind. Deshalb ist die rationelle Energieverwendung zum zentralen Thema der Kommunalpolitik geworden.

Ein Stadtbau, der gegenüber den Bedürfnissen des Individualverkehrs zu nachgiebig war, hat den Verkehrslärm bis zur Unerträglichkeit 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. Das kommunale Handlungssystem muß deshalb in den 80er Jahren seine Anpassung und Umstellung auf ökologische Problemlagen erheblich beschleunigen.

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 Zubau an Naturressourcen, durch ständige Anhebung der Belastungen des Menschen als natürlichen Wesens, vor allem durch Verluste an naturverbundener Landschaft erkaufte. Der Konflikt zwischen dem Bedarf nach mehr Flächen für Wohnungen, Freizeiteinrichtungen oder Arbeitsplätze 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 Bereiche-

Mehr Wachstum
nicht gleich
mehr
Lebensqualität

rung 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. Verbindliche, zwangsweise durchzusetzende Maßstäbe in Form gesetzlicher Regelungen sind also aus Gründen der Chancen- und Belastungsgleichheit unverzichtbar. Umweltpolitische Bewußtseinsbildung und Bereitschaft zur Kooperation genügen nicht allein.

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 Umweltschutzbelange orientiertes politisches Vorgehen ist genauso verfehlt, wie das oberflächliche Ausspielen des Arbeitsplatzarguments gegen den Umweltschutz.

Von einer verengten, rein betriebswirtschaftlichen Betrachtungsweise, die sich nur an der aktuellen, betriebsbezogenen Rentabilität 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 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.

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.

Verbesserung der Gewerbeaufsicht notwendig

Umweltanierung 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

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 unvertretbar, z.B. die Beseitigung schädlicher

Vorsorge vor Umweltschäden ist besser als deren Beseitigung

Schlämme in den Gewässern. Soweit sie überhaupt möglich ist, setzt sie eine vorausschauende, langfristige Planung zum Abbau der "Altlasten" auf der Umwelt voraus. Die kostengünstigste Lösung bleibt aber die anfängliche Verhinderung von Umweltschäden.

Dabei fällt der Kommunalpolitik eine Schlüsselaufgabe 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. Statt dessen 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 Rathäusern 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 Stadtentwicklungsplanung, die Bereiche, die unter Gewässer-, Natur- oder Landschaftsschutz zu stellen sind, zu erweitern, um die Wasserversorgung zu sichern, Tier- und Pflanzenarten zu erhalten und bei wachsender Freizeit die Erholung am Wohnort möglich zu machen.

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 Geschoswohnungsbau 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

Isolierte Umweltschutzplanung ist abzulehnen

werden; Autofahrer müssen durch verkehrslenkende 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

Das Schattendasein des Umweltschutzes in manchen Städten und Gemeinden 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 Umweltschutzbelange 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.

Die verwaltungsmäßige Umsetzung des Umweltschutzes

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.

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 zusammenzufassen. 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 25 Mio t Hausmüll, 35 bis 40 Mio t In-

dustrieabfälle und ein stark ansteigendes Klärschlammaufkommen 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 Veranlasser 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 statt dessen 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 Entsorgungsnetzes auszuschalten, muß in den 80er Jahren trotz zu erwartender, schwerwiegender Konflikte durchgesetzt werden.

Bei der Energieverwendung haben dezentrale, 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 haben auch 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 Gestaltung der Wohnumwelt ist eine zentrale Aufgabe städtischer Kommunalpolitik in den 80er Jahren. Die Städte müssen

*Maßnahmen zur
Energie
Sparen*

in der Nähe der Geschosßwohnungen Freiflächen für Sport, Erholung und Kleingärten vorsehen. Sie müssen in den Stadtteilen mehr Möglichkeiten der Begegnung schaffen. Der wohnungsnahe 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 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.

Im Feld der kommunalen Verkehrspolitik ist die Phase des Zubaus an Straßen weitgehend abgeschlossen. Ausnahmen bilden noch Ortsumgehungen, die die Lebensqualität in den Städten wesentlich steigern können, und die Erschließung entfernt liegender Gemeinden. Die Kommunen brauchen ein Lärmschutzgesetz, das einerseits verbindliche Maßstäbe für Grenzen des Verkehrslärms setzt, das aber auch andererseits den geschumpften finanziellen Handlungsspielraum berücksichtigt. Der Ausbau des öffentlichen Personennahverkehrs in den dünner besiedelten Räumen könnte zu einer besseren Ausnutzung vorhandener Schülertransportsysteme führen, den Individualverkehr angesichts gestiegener Kosten entlasten und mehr Gerechtigkeit bei der Gewährung von Bundessubventionen herstellen.

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.

Geschichte der kommunalen Wählerfolge

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:

Gründe für verlorene Kommunalwahlen

1. In den Städten und Gemeinden sind die Folgeprobleme des schnellen Wiederaufbaus akut geworden und, teilweise schmerzhaft, in das Bewußtsein der Bürger gerückt: Bodenspekulation, Verkehrsüberlastung, Energieverteuerung, Umweltprobleme usw. Demgegenüber ist die gewaltige Verbesserung der kommunalen Dienstleistungen, die große Mengen 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.
2. 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 Herrschaftsprozedur im Alltag erlebt.
3. In dem Maße, in dem die Landes- und Bundesregierungen durch Gesetzgebung und Finanzbewilligungen die Feinsteuierung 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 weithin ausgeblendet. Weil die kommunalen Dienste selbstverständlich und reibungslos funktionieren haben, sind Kommunalwahlen für viele Bürger zum problemlosen "Abrechnungsfeld" der gesamtpolitischen Lage geworden.
4. 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 Pro-

bleme 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 Berührungsfleichen der Partei mit Vereinen und Verbänden am Ort verlorengegangen.

5. 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.
6. 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. Entscheidender aber ist, daß größere Teile bestimmter Altersgruppierungen ihre politischen Interessen scheinbar 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.

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

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 Zusammenhalt ist mit der Aufteilung viel schwieriger geworden.

SPD-Wählerpotential hat sich aufgeteilt

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.

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.

Die Loyalität breiter Schichten sichern

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 durchzusetzen, 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 diese Veränderungen nicht oder nur schwer erträglich, so droht die politische Radikalisierung, die sich bereits in den Stimmen für ausländerfeindliche Rathausparteien andeutet.

Gefahren des Verlustes von weiten Teilen der Arbeitnehmerschaft

2. Dank der Politik der Sozialdemokraten auf allen Ebenen gibt es in der Bundesrepublik eine stark verbreiterte 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.

Die alten und neuen Mittelschichten

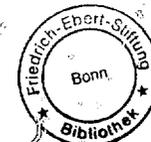
Diesen Menschen geht es um die Sicherung des Erreichten. Sie stehen in der Gefahr, sich in das Privatleben zurückzuziehen und die Werte Gerechtigkeit und Solidarität "abzuhaken", nachdem sie ihnen weitergeholfen haben. Ihr Absicherungsinteresse macht sie anfällig für Angstparolen und für inkonsequentes Wahlverhalten, gemessen an ihren eigenen Werten und Interessen. Sie lassen sich stärker als früher durch personalisierte Politik, durch Modethemen, 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.

Viele Menschen dieser Gruppe werden andererseits trotz ihres Aufstiegs in den Dienstleistungsbereich Abhängigkeiten und Risiken stärker empfinden. Es ist 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.

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.

Neue Wählergruppen wenden sich von traditionellen Werten ab

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 Erstarrungen 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.



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 abverlangen, wirklich mit weniger Mitteln besser auszukommen.

Die SPD muß auch begrüßen, daß diese 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 Gegner. 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.

Der Herausforderung der neuen politischen Gruppen gerade in der Kommunalpolitik muß sich die SPD stellen, weil diese Gruppen seit Jahren die Kommunalpolitik als Erprobungsfeld neuer politischer Wertvorstellungen und Konstellationen nutzen. Die kritischen Wähler sind auch besonders bereit, diese Testläufe für neue, größere politische Organisationen in der Kommunalpolitik mitzutragen.

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

Protestbewegung
als politische
Partei wird zum
Gegner der SPD

kann dies nur mit pragmatischen Schritten und punktuellen Problemlösungen gelingen. Damit gewinnen traditionelle Tugenden der SPD wieder aktuelle Bedeutung:

Zusammenfassung
neuer gesellschaftlicher
Strömungen durch
die SPD bei Aufrechterhaltung
alter Gerechtigkeits- und Solidaritätsforderungen

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 gefühlsmäßige 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 beherrschen, 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.

Die SPD-Mandats-träger müssen wieder die Bevölkerung insgesamt repräsentieren

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.

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 kommunalpoli-

Streit vermeiden
und auf die Inte-
grationskraft
der Spitzenver-
treter bauen

tischer 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.

Unvermeidliche
Entscheidung
wertmäßig be-
gründen

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.

Bürgern
Orientierung
geben

Diese Politik kann nur funktionieren, wenn die Partei über die Grenzen des kommunalpolitischen Handelns und manche Widersprüche in den kommunalpolitischen Erwartungen orientiert. Es muß klar und deutlich gesagt und akzeptiert werden, daß z.B. mehr Autos mehr Verkehrslärm und weniger Urbanität bedeuten, daß mehr Stromverbrauch und Komfort im Haushalt mehr Kraftwerke und Umweltbelastung hervorrufen, daß mehr Einfamilienhäuser mehr öffentliche Einrichtungen und teurere Versorgung erfordern. Gerade wenn die begrenzten Handlungsmöglichkeiten der Kommunalpolitik in das Bewußtsein dringen, wenn der praktische Kompromiß zwischen verschiedenen Interessen nicht abgewertet, sondern als notwendig akzeptiert wird, läßt sich die Grundlage für eine gefestigte Zustimmung dazu schaffen, daß politische Handlungsmöglichkeiten der Kommunalpolitik in schwierigen Zeiten nicht weiter eingeengt, 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 ge-

lingt, 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.