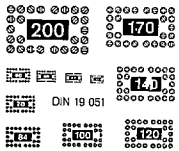

Sozialdemokratische Gemeinschaft für Kommunalpolitik in der Bundesrepublik Deutschland e.V. BUNDES-SGK

LIEBENSTEINER PROGRAMM

(Entwurf)

Modernisierung des Staates: Die Kommunalpolitik macht den Anfang

Beitrag der Bundes-SGK zum Grundsatzprogramm der SPD

Bonn, den 4. März 1988

C 98 - 04841

Bundes-SGK
Ollenhauerstraße 1
5300 Bonn 1

Telefon (0228) 532-1
Telegramm-Adresse
SOPADE BONN
Telex 0886306

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

Mitglieder der Kommission "Grundsatzprogramm und Kommunalpolitik" beim Vorstand der Bundes-SGK:

Hans Gottfried BERNRATH	MdB, Bürgermeister, Grevenbroich, Stellv. Vorsitzender der Bundes-SGK
Hans EICHEL	Oberbürgermeister, Kassel, Stellv. Vorsitzender der Bundes-SGK
Peter KLEIN	Geschäftsführendes Vorstandsmitglied der Bundes-SGK
Dr. Gerhard LANG	Bürgermeister, Stuttgart, Mitglied des Vorstandes der Bundes-SGK, Vorsitzender der SGK Baden-Württemberg
Peter NEUBER	Oberbürgermeister, Neunkirchen, Mitglied des Vorstandes der Bundes-SGK, Stellv. Vorsitzender der SGK Saarland
Ulrich PFEIFFER	Ministerialdirektor a.D., Bonn
Dr. Bodo RICHTER	Oberstadtdirektor, Wuppertal, Mitglied des Vorstandes der Bundes-SGK
Prof. Dr. Dieter SAUBERZWEIG	Leiter des Deutschen Institutes für Urbanistik, Berlin
Prof. Dr. Friedrich SCHÄFER	Staatssekretär a.D., Tübingen
Prof. Sabine ZECH	Oberbürgermeisterin, Hamm, Vorsitzende der SGK Nordrhein-Westfalen

Beratend:

Dr. Ansgar BURGHOF	Chefredakteur "Die Demokratische Gemeinde", Bonn
Hans-Georg LANGE	Beigeordneter des Deutschen Städtetages, Köln
Dr. Jürgen LINDE	Oberstadtdirektor, Gelsenkirchen
Dr. Volker OERTER	Stadtdirektor, Siegen

Friedrich-Ebert-Stiftung Bonn Bibliothek

C 98 - 04841

Liebensteiner Programm

Die SPD will ein neues Grundsatzprogramm. Viele neue Fragen werden gestellt und Antworten müssen gefunden werden.
Stagnierendes wirtschaftliches Wachstum, leere öffentliche Kassen, ökologische Belastungen größten Ausmaßes und eine sich im Altersaufbau verändernde Gesellschaft, die möglicherweise noch lange anhaltende, hohe strukturelle Arbeitslosigkeit und Veränderungen im Freizeitverhalten - all dies sind Problemfelder, in denen die öffentlichen Hände in der Zukunft möglicherweise noch stärker gefordert werden als bisher. Aus der praktischen kommunalpolitischen Verantwortung heraus wissen wir, daß diese Herausforderungen nur dann von den öffentlichen Händen vernünftig bearbeitet und verantwortet werden können, wenn die öffentlichen Verwaltungen sich selbst modernisieren.

Die Bundes-SGK mischt sich in diese Debatte ein unter dem Stichwort

"Modernisierung des Staates: Die Kommunalpolitik macht den Anfang"

Die Programmkommission beim Vorstand der Bundes-SGK legt mit seiner Unterstützung den Liebensteiner Programm - Entwurf zu dieser Thematik vor.

Es wird jetzt darum gehen, daß in der Partei und in der SGK über diese Vorschläge diskutiert wird und mögliche Änderungswünsche eingebracht werden.

Die einzelnen Kapitel:

I. Der Auftrag der Kommunalpolitik

II. Der Bürger und die öffentlichen Dienste

III. Modernisierung der Kommunalverwaltung

IV. Die Kommunen im Spannungsverhältnis zu den anderen öffentlichen Ebenen

I. Der Auftrag der Kommunalpolitik

Die im Grundgesetz garantierte kommunale Selbstverwaltung muß gestärkt werden. Sie gewährleistet durch ihre Arbeit am Ort die demokratische Legitimation und ist wesentliches Instrument staatlicher Gestaltung in der Bundesrepublik Deutschland.

Wachsende Staatsverdrossenheit, zunehmendes Unbehagen an der Bürokratie, Unzufriedenheit mit den Parteien führen oft zur Abkehr ins Privatleben und zu einer Verweigerung gegenüber einem Engagement im öffentlichen Leben. Diese Tendenzen wirken sich dort besonders aus, wo öffentliches Handeln auf die täglichen Bedürfnisse und Lebensumstände der Menschen trifft: in den Kommunen. Diese Entwicklung berührt die Wurzeln demokratischer Legitimation unseres gesamten Staatswesens.

Die nachhaltige Stärkung kommunaler Verantwortung ist daher eine entscheidende Voraussetzung für die Akzeptanz politischer Entscheidungen. Nur dadurch kann die Gestaltungskraft der öffentlichen Hand insgesamt wieder hergestellt werden.

Öffentliches Handeln muß da ansetzen und seine Legitimation suchen, wo die Interessen der Bürger unmittelbar angesprochen sind. Nur so können die immer komplizierter werdenden gesellschaftlichen, wirtschaftlichen, ökologischen und kulturellen Beziehungen in unserer Gesellschaft den Bedürfnissen der Bürger entsprechend gestaltet werden. Je enger öffentliches Handeln mit der Lebenssituation der Menschen verschränkt ist, desto besser kann es vom Bürger kontrolliert werden.

Existenzrisiken des Einzelnen, die solidarisch nur gesamtgesellschaftlich bewältigt werden können, wie Armut, Altersversorgung, Pflegefallrisiko, Kranken-, Unfall- und Sozialversicherung, müssen von der Gemeinschaft getragen und gesichert und vom Staat geregelt werden. Aber nicht alle für die Gemeinschaft wichtigen Aufgaben kann die öffentliche Hand erfüllen. Die Versorgung der Menschen mit Nahrung, Kleidung und im Grundsatz auch mit Wohnung muß nicht öffentlich geleistet werden. Der Staat stellt hier lediglich die Rahmenbedingungen auf und leistet gegebenenfalls finanzielle Hilfe.

Auf der lokalen Ebene lassen sich Probleme der Bürger grundsätzlich am besten lösen. Sozialdemokraten wollen, daß die Menschen ein hohes Maß an Selbstbestimmung über die Dinge erhalten, die ihr Leben ausmachen. Wo dies nicht vom Einzelnen geleistet werden kann, ist gemeinschaftliches Handeln zu fordern. Beiden Zielen dient es, möglichst viele Aufgaben der Kommune zu überantworten, weil die vom Bürger gewählte Volksvertretung örtliche Aufgaben aus unmittelbarer Kenntnis lösen kann und der Bürger den Entscheidungsprozeß nachvollziehen wie auch die Verwendung der aufgewandten Finanzmittel kontrollieren kann.

Die Kommune steht vor einer Vielzahl neuer Herausforderungen und Erwartungen. Dennoch schränkt ein fehlgeleiteter staatlicher Zentralismus den politischen Gestaltungsspielraum der Kommunen in den letzten Jahrzehnten immer weiter ein: Mit staatlichen Förderungsmitteln werden die Kommunen an den "goldenen Zügel" genommen; staatliche Programmvorgaben schränken die Gestaltungsspielräume ein und detaillierte Vorschriften engen das kommunale Handeln ein.

Um das Vertrauen der Bürger in das öffentliche Handeln und die Gestaltungsspielräume vor Ort wieder herzustellen, ist eine grundlegende Reform der kommunalen Selbstverwaltung erforderlich:

- Das Vertrauen in die Kommunalpolitik muß durch eine sorgfältige Information, durchsichtige Diskussion und jederzeit einsehbare Verfahren gestärkt werden. Nur dadurch lassen sich die Bürger zur Mitwirkung anregen.

- Die öffentlichen Dienste und Verwaltungen müssen ständig nach den sich wandelnden Bedürfnissen fortentwickelt werden. Kriterien für diese Fortentwicklung sind neben der Effizienz und Wirtschaftlichkeit die Sensibilität für die Belange des Mitmenschen, die soziale Verträglichkeit, die dauernde Dienstbereitschaft für die Öffentlichkeit und die Rücksicht auf ökologische Belange. Die bürokratische Organisation hat ausschließlich dem Bürger zu dienen; deshalb muß sie ständig durch Kontrolle und Modernisierung in ihrer Dienstleistungsaufgabe angepaßt werden. Alle öffentlichen Mittel sind so wirksam und wirtschaftlich wie möglich einzusetzen.

- Im Verhältnis der verschiedenen Ebenen öffentlicher Verantwortung haben die Kommunen eigene Gestaltungskompetenzen und Vollzugsaufgaben. Bei der notwendigen Modernisierung des Verwaltungshandelns müssen die Verantwortungsbereiche der verschiedenen politischen Ebenen neu bestimmt und eindeutig abgegrenzt werden. Wo mehrere politische Entscheidungsebenen an der Problemlösung mitzuwirken haben, darf es keinen Vorrang staatlicher Kompetenz vor kommunaler Gestaltungsverantwortung mehr geben; wo die örtliche Betroffenheit der Bürger überwiegt, ist staatliches Handeln vielmehr an die Bewertungen der örtlichen Volksvertretung zu binden.

II. Der Bürger und die öffentlichen Dienste

1. In den Kommunen muß über die täglichen Bedürfnisse und Lebensumstände der Bürger entschieden werden. Dafür brauchen die haupt- und ehrenamtlichen Kommunalpolitiker selbst zu verantwortende Bereiche.

2. Die kommunale Selbstverwaltung ist örtliche Gestaltungsebene für Politik: Sie bündelt die öffentlichen Dienstleistungen am Ort; sie braucht auch künftig eigenständige Handlungsmöglichkeiten für die Identifikation des Bürgers mit der Kommune; sie muß zur Herstellung des öffentlichen Konsenses, zur Sicherung der sozialen Gerechtigkeit, zur Wahrung der Rechtsordnung und zur Darstellung kultureller Vielfalt beitragen. Dadurch stellt sie ein Bewußtsein der Zusammengehörigkeit der Bürger in der Gemeinde her.

3. Der Prozeß der politischen Entscheidungen verlangt ein geordnetes Verfahren unter Kontrolle der Öffentlichkeit mit der Möglichkeit der Teilhabe des politisch aktiven Bürgers. Bei Entscheidungen über wichtige Entwicklungsfragen müssen Politiker und Bürger aufeinanderzugehen, sich um Verständnis bemühen und Auffassungsunterschiede in der Öffentlichkeit austragen. Dies ist ein entscheidender Beitrag zur Legitimation des Gemeinwesens und damit zur Herstellung des Vertrauens zwischen Wählern und Gewählten.

4. Die Besonderheiten und die Individualität der jeweiligen Stadt und Gemeinde müssen zur Geltung gebracht werden. Eigenarten dürfen nicht dem Anspruch gleicher Lebensverhältnisse geopfert werden.

5. Die Kommunalpolitik muß sich auf das Wesentliche der Stadt- und Gemeindeentwicklung konzentrieren; sie darf sich nicht in der Sachbearbeitung von Verwaltungsdetails erschöpfen. Der Bürger erwartet von den Kommunalpolitikern Grundsatzentscheidungen über die öffentlichen Dienstleistungen und kommunalen Infrastrukturen.

   Aufgabe der Kommunalpolitiker ist es,
   - aus dem Lebenszusammenhang der örtlichen Gemeinschaft heraus neue Probleme des gesellschaftlichen Zusammenlebens zu erkennen und zu formulieren,
   - in einem demokratisch offenen Willensbildungsprozeß unterschiedliche Interessen zu einer sinnvollen und zielgerichteten Gemeindepolitik zu koordinieren,
   - in dem Streit um bewertende Vergleiche von Problemlösungen sowohl durch das Verfahren als auch durch die Inhalte der praktischen Vernunft zum Durchbruch zu verhelfen,
   - über die Wahl- und Amtsperioden hinaus in öffentlichen Diskussionen Zukunftsperspektiven der Stadt zu entwickeln.

6. Das gesamte Handeln der haupt- und ehrenamtlichen Kommunalpolitiker muß von dem Bewußtsein bestimmt sein, daß sie gemeinsam für den Bürger, in seinem Auftrag und mit seinem Geld tätig sind.

7. Auch vor Ort haben sich die Parteien auf ihre politische Leitfunktion zu besinnen. Sie müssen sich mit den Problemen tatsächlich und nicht nur verbal auseinandersetzen. Der überzogene Anspruch der Parteien auf die Gestaltung des öffentlichen Lebens muß auf die Mitwirkung, d.h. ein Zusammenwirken mit anderen gesellschaftlichen Gruppen zurückgeführt werden. Die Parteipolitik vor Ort darf niemals zur Pfründenwirtschaft abgleiten.

8. Eine moderne und funktionsfähige ehrenamtliche Kommunalpolitik braucht Sachverstand und eine enge Bindung an den Bürger. Ihre wesentliche Aufgabe findet sie in der Formulierung politischer Richtlinien und in der Kontrolle der Verwaltung bei der Umsetzung der politischen Vorgaben. Häufigkeit von und die Beanspruchung durch Sitzungen müssen verringert, das Zeitbudget der Kommunalpolitiker für mehr Gespräche mit den gesellschaftlichen Gruppen umgeschichtet werden.

9. Der Einfluß des Bürgers auf die Kommunalpolitik über Wahlentscheidungen muß gestärkt werden. Hierzu können die Urwahl des Bürgermeisters und ein größerer Einfluß des Wählers auf die Auswahl der Kandidaten aus den Listen gehören.

10. Die innerparteilichen Bewertungskriterien für die Aufstellung von Kandidaten für kommunale Vertretungen bedürfen nachhaltiger Korrekturen. Die Zusammensetzung der Bevölkerung sollte sich in der Volksvertretung widerspiegeln; insbesondere ist das Übergewicht von Angehörigen des öffentlichen Dienstes und hauptamtlichen Mitarbeitern von Verbänden abzubauen.

11. Die vielfältigen bestehenden Möglichkeiten der Bürgerbeteiligung sind zu nutzen und in der Anwendung zu verbessern. Hierzu gehören die bereits gesetzlich festgelegten Beteiligungsmöglichkeiten an kommunalen Planungsmaßnahmen und die in vielen Gemeindeordnungen bestehenden Mitwirkungsrechte der Bürger an der Kommunalpolitik, wie Bürgerversammlungen, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid.

12. Die kommunale Selbstverwaltung muß durchsichtig und leistungsfähig sein. Deshalb sollte das kommunale Verfassungsrecht folgende Strukturmerkmale enthalten:

    - die Festlegung des Führungsanspruches des Rates in Grundsatzfragen,
    - eine klar erkennbare Verwaltungsspitze,
    - eine kollegiale Verwaltungsführung und
    - eine eindeutig bestimmte Dezernatsverantwortung.

13. Angesichts der Spezialisierung von Verwaltung und Gesetzgebung kann das repräsentative System eine sinnvolle Ergänzung in der Institutionalisierung einer Ombudsperson für den Bürger in den Fällen finden, in denen es um verwaltungsinterne Vorgänge und Entscheidungen geht.

III. Modernisierung der Kommunalverwaltung

1. Die ehrenamtliche und die hauptamtliche Kommunalverwaltung haben gemeinsam die Aufgabe, das Wohl der Einwohner im Rahmen der finanziellen Leistungsfähigkeit zu fördern. Die Gemeindefinanzen sind ein anvertrautes Gut der Allgemeinheit, das nach den Grundsätzen von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit verwaltet werden muß.

2. Die hauptamtliche Verwaltung ist fachlicher Berater der Politik mit einer abgeleiteten demokratischen Verantwortung. Daraus ergibt sich die Verpflichtung, die politischen Leitvorstellungen der gewählten Organe ihrem Handeln zugrunde zu legen.

3. Die Volksvertretung formuliert die politischen Leitvorstellungen für die kommunale Entwicklung. Sie muß sich dabei auf die politischen Grundsätze konzentrieren, für die sachgerechten Entscheidungen in den Gremien sorgen und die Umsetzung dieser Entscheidungen durch die hauptamtliche Verwaltung kontrollieren.

4. Der ständige Strukturwandel in der Wirtschaft, die ökologische Bedrohung und die demographischen Veränderungen wirken sich auf die gesamten öffentlichen und privaten Wirtschafts- und Lebensbereiche aus. Die Kommunalverwaltung muß ihre Organisation und Kapazität für diese Anforderungen und Bedürfnisse ständig umbauen.

5. Das kommunale Ehrenamt muß sich planmäßig und zielgerichtet mit den Anforderungen auseinandersetzen, die an eine moderne Gemeindeverwaltung zu stellen sind. Die Lösung der politischen Aufgaben erfordert deshalb eine ständige Aus-, Fort- und Weiterbildung sowie den kontinuierlichen Dialog mit dem Bürger über dessen wohlverstandene Interessen.

6. Das Ehrenamt muß die technischen Möglichkeiten des modernen Verwaltungshandelns und die modernen Informations- und Kommunikationstechnologien nutzen. Kommunales Ehrenamt und hauptamtliche Fachverwaltung bilden eine Einheit, die in den Verwaltungstechniken und Organisationsstrukturen zum Ausdruck kommen muß.

7. Die Aufgabenwahrnehmung in den Städten, Gemeinden und Kreisen bildet eine Einheit, die aus Gründen der demokratischen Legitimation nicht aufgelöst werden darf. Eine kommunale Aufgabenerfüllung in anderen Rechtsformen darf deshalb die Verantwortung der gewählten Organe und deren Kontrolle nicht aushöhlen. Das private Gesellschaftsrecht schafft deutlich andere Handlungs-, Kontroll- und Verantwortungsstrukturen, die weder mit den Regeln des Selbstverwaltungsrechts, noch mit den Anforderungen an eine demokratisch-legitimierte öffentliche Verwaltung übereinstimmen.

8. Die Kommunalverwaltung erfüllt als öffentlicher Dienst eine wichtige Funktion in der modernen Dienstleistungsgesellschaft. Die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit, Anpassungsfähigkeit und

Sparsamkeit bei der Verwaltung öffentlicher Mittel erfordern eine aufgaben- und leistungsorientierte Gestaltung der Verwaltung. Fest umrissene Aufgabenstellungen und eigene, kontrollierbare Verantwortung jedes einzelnen Verwaltungsmitarbeiters sind unerläßlich.

9. Der öffentliche Dienst unterliegt in bezug auf die rationale Aufgabenerledigung und die Wirtschaftlichkeit seines Handelns den gleichen Grundsätzen wie vergleichbare private Beschäftigungsverhältnisse. Die Lebenszeitbeschäftigung ist kein Privileg. Sie dient allein der Gewährleistung von unabhängigem öffentlichen Handeln. Soweit dies nicht aus besonderen Gründen auch heute noch ausnahmsweise erforderlich ist, ist das öffentliche Dienstrecht zu vereinheitlichen und im Übrigen privaten Beschäftigungsverhältnissen anzugleichen. Aufgabenübertragung und Besoldung richten sich nach dem Leistungsprinzip.

10. Für die öffentlichen Aufgaben müssen Anforderungsprofile und für die Mitarbeiter Befähigungsnachweise geschaffen werden, die die laufenden Aufgabenveränderungen aufgrund des stetigen Wandels der gesellschaftlichen Verhältnisse berücksichtigen. Aus-, Fort- und Weiterbildung müssen einen hohen Qualitätsstandard für öffentliche Dienstleistungen und für die vielseitige Verwendbarkeit der Mitarbeiter gewährleisten.

11. Der öffentliche Dienst ist in seiner Grundstruktur auf allen staatlichen Ebenen und in der Selbstverwaltung gleich. Aus diesem Grund müssen einheitliche Ausbildungsrichtlinien und die Gewährleistung von Personalaustausch zwischen der staatlichen Ebene und den Gebietskörperschaften sowie zwischen diesen selbst mehr Durchlässigkeit, besseren Personaleinsatz sowie einen Anreiz für individuelle Leistungen schaffen. Wettbewerb ist ein wichtiges Kontroll- und Steuerungsinstrument in Wirtschaft und Gesellschaft. Die öffentlichen Dienste dürfen davon nicht ausgenommen sein. Die politische Führung muß deshalb sicherstellen, daß jeder qualifizierte Arbeitnehmer grundsätzlich Zugang zu den Beschäftigungsverhältnissen im öffentlichen Dienst bekommen kann.

12. Die hierarchische Gliederung der öffentlichen Verwaltung muß zugunsten einer leistungsorientierten, die Eigenverantwortung der Mitarbeiter stärkenden Führungsstruktur verändert werden. Humane Arbeitsbedingungen, Arbeitsvorgaben, Leistungsbewertung, hoher technischer Standard und klare Aufgabenstellungen für jeden einzelnen Arbeitsplatz bieten Anreiz für optimale Arbeit. Dem Demokratiegebot entspricht eine Verwaltungsgliederung, die von der persönlichen Verantwortung der Mitarbeiter für den eigenen Arbeitsplatz ausgeht und dadurch Ansporn bietet, sich für den öffentlichen Auftrag der Verwaltung persönlich zu engagieren. Die Freude an der eigenen Aufgabe ist ein wichtiger Leistungsansporn.

13. Die kommunale hauptamtliche Verwaltung zeichnet sich durch ihre Verantwortung gegenüber der Politik und ihre Verflechtung mit der Politik aus. Die Abgrenzung der Verantwortungen erfordert von der Verwaltung, daß sie die übergeordneten politischen Vorgaben akzeptiert und selbst Zurückhaltung bei der politischen Mitwirkung im eigenen Verantwortungsbereich übt.

14. Neben die hochentwickelte Mitbestimmung im öffentlichen Dienst muß eine verstärkte Mitentscheidung des einzelnen Arbeitnehmer an seinem Arbeitsplatz treten. Auch gewerkschaftliche Interessenvertretung muß der öffentlichen Verwaltung als "öffentlichem Dienst" gerecht werden. Die Rechte der Personalvertretung dürfen nicht in Konflikt geraten mit der Entscheidungskompetenz des gewählten Ehrenamtes und dem Anspruch des demokratischen Gesetzgebers an den Verwaltungsvollzug.

15. Die Bürger haben Anspruch auf einen rationellen, effektiven und sensiblen öffentlichen Dienst. Rationalisierung der Verwaltung und Leistungsverbesserungen sind aus wirtschaftlichen Gründen erforderlich. Denn dadurch können für neue Verwaltungsfelder dringend benötigte Ressourcen freigesetzt werden. Nur ein effizienter Staat kann auch ein Sozialstaat sein.

16. Neue Medien und die Möglichkeit zur technikunterstützten Informationsverarbeitung können die vertikale und horizontale Arbeitsteilung verändern und bieten besondere Chancen zur Rationalisierung und umfassenden Modernisierung der öffentlichen Verwaltung. Die neuen Techniken ermöglichen ein Überdenken der bisherigen Aufgabenverteilung auf allen sachlichen und räumlichen Ebenen.

Friedrich-Ebert-Stiftung
Bonn
Bibliothek

IV. Die Kommunen im Spannungsverhältnis zu den anderen öffentlichen Ebenen

1. Die ausgewogene wirtschaftliche und soziale Struktur unseres Landes und seine dezentrale Kulturtradition beruhen nicht zuletzt auf einer historischen Entwicklung, in der dezentrale Entscheidungen und die Herausbildung einer kommunalen Selbstverwaltung schon sehr früh möglich waren. Es gilt, sie zu erhalten und zu entwickeln.

2. Nach dem Grundgesetz (Artikel 28 Abs. 1) sind die Volksvertretungen in den Gemeinden, in den Ländern und im Bund demokratisch gleichwertig. Wer die künftigen Aufgaben der Gemeinden und die Rolle ihrer Volksvertretungen im Zusammenspiel der staatlichen Entscheidungsebenen betrachtet, muß in Zukunft von vier Ebenen ausgehen

   - der Europäischen Gemeinschaft
   - dem Bund
   - den Ländern
   - den Kommunen.

3. In diesem Zusammenspiel fällt der europäischen Ebene die Aufgabe zu, die notwendige Rechtseinheit insbesondere im Bereich der Wirtschaft und die Rahmenbedingungen für Umweltschutz und soziale Systeme herzusstellen. Dies muß auf das durch diese Zielsetzung gebotene Maß der Regelsetzung unbedingt beschränkt bleiben, sowie auf die Einebnung von in Europa bestehenden Disparitäten der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung. Damit ist ein Binnenmarkt in Europa ohne schwere soziale Schäden für die Menschen in weniger entwickelten und strukturschwachen Räumen einforderbar und zu rechtfertigen. Dies erfordert den Einsatz auch hoher Finanzmittel, vor allem zu Lasten der hochentwickelten und wirtschaftsstarken Mitgliedsstaaten der Europäischen Gemeinschaft.

4. Der Bund muß künftig neben der Aufrechterhaltung des ordnungspolitischen Rahmens vor allem den Ausgleich struktureller und sozialer Disparitäten leisten. Auf der Ebene des Bundes müssen die Entscheidungen über den Generationenvertrag, die Sicherung des sozialen Systems und der Gesundheitspolitik erfolgen. Der Bund muß die Folgen der Arbeitslosigkeit bewältigen und über die Einwanderungspolitik entscheiden.

   Soweit heute noch den Gemeinden oder den Ländern Aufgaben der sozialen Umverteilung überlassen sind, müssen sie auf die Bundesebene verlagert werden. Das betrifft vor allem die Sozialhilfe, das Wohngeld und die Ausbildungsförderung.

5. Neben dem Gesetzesvollzug ist es die Hauptaufgabe der Länder, für die Gewährleistung und Förderung der kulturellen Vielfalt, das Bildungs- und Ausbildungswesen sowie die Polizei und Justiz zu sorgen. Sie müssen strukturbedingt unterschiedliche

Finanzausstattungen der kommunalen Ebene ausgleichen. Auch deswegen wird weiterhin ein bundesstaatlicher Finanzausgleich erforderlich bleiben. Viele bisher wahrgenommene Länderaufgaben werden in ihren personalmäßigen Anforderungen erheblich zurückgehen, (z.B. Schule und Bildung, Flurbereinigung, Staatshochbau, Straßenbau, Polizeivollzug). Dem wird ein Mehr an Personal in anderen Bereichen gegenüberstehen, z.B. beim Vollzug des Umweltschutzes. Dies gleicht aber nicht den voraussichtlichen Personalrückgang aus. Die Länder dürfen deshalb nicht zur Aufrechterhaltung bisheriger Personalkapazitäten und damit im Eigeninteresse Aufgaben zu Lasten der kommunalen Ebene usurpieren und die Selbstverwaltung reglementieren.

6. Die kommunale Ebene ist der Ort der Dienstleistung für Bürger, Wirtschaft und Gesellschaft. In der Gemeinde vor allem trifft der Bürger den "Staat". Dort kann er die örtliche Gemeinschaft wirksam beeinflussen und an der Willensbildung der örtlichen Gemeinschaft zu überörtlichen Entscheidungen und Geschehensabläufen wirksam teilhaben. Die Gemeinden werden auch in Zukunft als untere Verwaltungsebenen des Staates in Anspruch genommen werden.

7. Eine von sozialen Umverteilungsaufgaben, insbesondere der Sozialhilfe - als Kostenträger, nicht als zuständige Behörde - befreite kommunale Ebene kann in ihren finanziellen Grundlagen so ausgestattet werden, daß sie ihre Aufgaben prinzipiell aus eigener Kraft und in eigener Verantwortung zu erfüllen vermag.

8. Die kommunale Finanzausstattung der Zukunft muß den von der Gemeinde erbrachten Leistungen entsprechen. Das bedeutet: Zum einen muß eine in der Verfassung verankerte Beteiligung an der gesamtstaatlichen Einkommenssteuer vorgesehen werden. Zum anderen muß das in der Gemeinde genutzte Grundeigentum (Grundsteuer) und die in der Gemeinde ausgeübte wirtschaftliche Betätigung (Gewerbesteuer) bedeutsamer Bestandteil der finanziellen Gesamtausstattung der Gemeinde bleiben. Die Rolle der Grundsteuer ist zu verstärken.

9. Wo immer sozial vertretbar, müssen kommunale Dienstleistungen, insbesondere also im Bereich der grundstücksbezogenen Infrastruktur - Straßen, Versorgung, Entsorgung, auch Nahverkehr - auf der Grundlage von kostenbezogenen Abgaben bereitgestellt werden. Das kommunale Finanzsystem muß ein System von "Quasi-Preisen" für kommunale Leistungen werden. Ein solches System erzwingt über die unmittelbaren Einwirkungsmöglichkeiten des vom System belasteten Bürgers ein hohes Maß von Effizienz.

10. Diese Aufgabenstellung der Gemeinden wird ohne einen ausgebauten kommunalen Finanz- und Lastenausgleich nicht auskommen können. Dieser Finanzausgleich muß sich auf den Ausgleich unterschiedlicher Strukturgegebenheiten beschränken. Er darf das Selbstbestimmungsrecht der Gemeinden nicht angreifen. Unter der neuen Aufgabenstellung können zweckgebundene Zuweisungen der Länder an die Gemeinden weitgehend entfallen. Sie kommen nur in Betracht, um kurzzeitig und außergewöhnlich in einzelnen

Gemeinden auftretende finanzielle Belastungen abzufangen oder solche, die die anderen Ebenen des staatlichen Aufbaus einzelnen Gemeinden als Sonderopfer auferlegt haben. Muß der Staat aus zwingenden Gründen bestimmte Aufgabenschwerpunkte für die Gemeinden setzen, so können dafür ausnahmsweise pauschalierte, also nur in der Zweckbestimmung, nicht in den Einzelheiten, festgelegte Zuweisungen in Betracht kommen.

11. Wo die Gemeinden als untere Verwaltungsebenen in Anspruch genommen werden, sollen sie nur insoweit normiert werden, als dies zum Vollzug der jeweiligen Aufgabe unbedingt erforderlich ist. Bei Gesetzen und Vorschriften muß es zu einer Entflechtung von staatlichen und kommunalen Aufgaben kommen. Die Regelungsdichte im Bereich der Pflichtaufgaben muß reduziert, und den Kommunen ein größerer Spielraum bei der eigenverantwortlichen Gestaltung gegeben werden.

12. Gerade auf der kommunalen Ebene ist es oft zweckmäßig, öffentliche Aufgaben mit verselbständigten, aber der wirksamen Kontrolle der Volksvertretung im Grundsatz unterworfenen Einheiten zu erfüllen. Die Rechtsform des Eigenbetriebes bietet hierzu einen guten Ansatz. Neue Formen dezentraler Aufgabenwahrnehmung sind zu entwickeln. Dies dient der Effizienz, der Überschaubarkeit und einer wirksamen Bürgerkontrolle.

13. Die Gemeinden müssen auch entscheiden, ob sie bestimmte Aufgaben ganz oder teilweise durch Förderung bürgerschaftlicher Aktivitäten in gemeinnütziger oder genossenschaftlicher Form besser und effizienter erfüllen können. Dies gilt namentlich für soziale Dienstleistungen, kulturelle Betätigung, den Sport, aber auch für die Wohnungsversorgung benachteiligter Gruppen und für viele wirtschaftliche Aktivitäten. Auch hier ist eine wirksame bürgerschaftliche Kontrolle zu sichern.

14. In diesem System der Verteilung von Macht, Verantwortung und Finanzen zwischen den staatlichen Ebenen ist nur noch wenig Raum für die Verfahren der "Misch- oder Mitfinanzierung" zwischen diesen Ebenen für konkrete Vorhaben.

15. Der repräsentative demokratische Entscheidungsprozeß auf den jeweiligen staatlichen Ebenen kann nur dann befriedigend funktionieren, wenn die Verantwortung der jeweiligen Gremien klar erkennbar und genau abgegrenzt ist. Dies bedeutet insbesondere eine Zusammenführung der Einnahmen- und Aufgabenzuständigkeit bei den jeweiligen Gebietskörperschaften.

16. Die Notwendigkeit einer gesetzlichen Rahmenregelung kommunaler Teilbereiche durch Bund und Land bleibt auch in Zukunft bestehen. Ebenso die Notwendigkeit eines Systems von Finanzzuweisungen, um Unterschiede der örtlichen Finanzkraft aufgrund unterschiedlicher Wirtschaftsstrukturen auszugleichen. Hierbei muß den Kommunen die Möglichkeit eingeräumt werden, durch frühzeitigen Einspruch sie betreffende Entscheidungen von Bund und Ländern verändern bzw. aufschieben zu können. Es müssen daher verfassungsrechtliche und gesetzliche Möglichkeiten geschaffen werden, die eine zentralstaatliche Bevormundung kommunalpolitischer Entscheidungen verhindern.