

Materialien für die Arbeit vor Ort

Nr. 7

Die örtliche Gemeinschaft fördern: Mehr Verantwortung für die Kommunen

Dr. Herbert Wagner

Vorwort

Die Konrad-Adenauer-Stiftung setzt aus gutem Grund einen besonderen Schwerpunkt in der kommunalpolitischen Arbeit. Diese Arbeit vollzieht sich sowohl in der eigenen Hauptabteilung Kommunalpolitik im Bereich Forschung und Beratung als auch in den Bereichen Politische Bildung und Internationale Zusammenarbeit. In einer „Koordinierungsgruppe Kommunalpolitik“ werden die Aktivitäten miteinander abgestimmt.

Mit den „Materialien für die Arbeit vor Ort“ bereiten wir zu aktuellen Themen wichtige Informationen in handhabbarer Form auf, so daß sie in der kommunalpolitischen Praxis nutzbar sind.

Die vorliegende Schrift trägt Ideen zur aktiven Bürgergesellschaft zusammen und ist zugleich ein engagierter Appell, das Prinzip der Subsidiarität auf allen Ebenen als wichtige Säule unserer Demokratie verstärkt in Politik und Gesellschaft zu verankern.

Verfasser ist der Dresdner Oberbürgermeister Dr. Herbert Wagner (CDU). Er kommt aus der DDR-Bürgerrechtsbewegung und war maßgeblich an der friedlichen Revolution in seiner Heimatstadt beteiligt. Seit 1990 ist Herbert Wagner Oberbürgermeister der Landeshauptstadt Dresden. Ihm gebührt besonderer Dank dafür, daß er den vorliegenden Text, der zugleich einem Vortrag bei der Bürgermeisterkonferenz der Konrad-Adenauer-Stiftung im Mai 1999 in Berlin zugrunde lag, für diese Reihe zur Verfügung gestellt hat.

Dr. Stephan Eisel

Leiter der Hauptabteilung Kommunalpolitik
und der Koordinierungsgruppe Kommunalpolitik
der Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

Die örtliche Gemeinschaft fördern: Mehr Verantwortung für die Kommunen

„Geruhig wie zu Zeiten Augusts des Starken zieht sich das breite Silberband des Stromes durch das anmutige Tal“, notierte der Dresdner Chronist vor rund hundert Jahren, und stellte fest: „An der Krümmung inmitten der Stadt grüßen die vertrauten Türme freundlich herauf. Aber sie haben Nachbarn bekommen... Tausend Schloten qualmen, tausend und abertausend Schornsteine rauchen, tausende von Hämmern dröhnen. Ist dieses steinerne Chaos da drunten eine Stadt, ein organisiertes Gemeinwesen...? Der Übergang vom Idyll der Fürstenstadt zum straffen Arbeitsrhythmus der Großstadt war schwer.“

Stehen wir nicht auch heute in Stadt und Land mitten im Übergang von einer Welt, die uns in der Rückschau manchmal idyllisch anmutet, hin zu einem immer strafferen, immer komplizierteren Rhythmus? Auch heute ist dieser Übergang schwer. Auch heute ist er unvermeidlich.

- Der rasante Wandel von der Industriegesellschaft zur Informationsgesellschaft,
- die Internationalisierung fast aller Lebensbereiche,
- die nahezu völlige Ablösung der geschützten nationalen Wirtschaftsmärkte durch einen einzigen, offenen Weltmarkt,
- die permanente Verfügbarkeit von Informationen, Waren und Dienstleistungen rund um die Uhr, rund um den Globus,
- das totale Umkippen unserer Alterspyramide mit tiefgreifenden Folgen für die sozialen Sicherungssysteme,
- ganz zu schweigen von der außenpolitischen Situation:

Schon jede dieser Veränderungen für sich bringt gravierende Einschnitte im Leben jedes einzelnen mit sich; zusammengenommen bedeuten sie eine

atemberaubende Herausforderung. Und mittendrin in diesem Geschehen steht unsere gute, alte Stadt. Mittendrin in diesem weltweiten Geschehen befassen wir uns mit dem Thema „Die örtliche Gemeinschaft fördern“. Mittendrin im globalen Dorf befassen wir uns mit dem realen Dorf. Sind wir nicht hoffnungslos altmodisch?

Ich meine: Nein! Lassen Sie mich dazu acht Thesen für unsere gemeinsame Politik aufstellen.

Erstens: Eine aktive Bürgergesellschaft schaffen wir nur mit kleinen, überschaubaren Einheiten.

Gerade im Zeitalter der Globalisierung, der Medien und der technischen Informationsvernetzung kommt den kleinen Einheiten existentielle Bedeutung zu. Ist es nicht viel mehr als die virtuelle Präsenz die *persönliche* Präsenz von Menschen, die Realitätsgefühl schafft? Und die überhaupt erst Vertrauen erzeugt, Vertrauen in eine immer komplexer werdende Gesellschaft und immer größer werdende Politikeinheiten? Je urbaner, je globaler und je komplexer unsere Welt wird, um so wichtiger ist es, dass die Menschen auf lokaler Ebene Demokratie erfahren. Wie soll jemand Vertrauen in eine Staats- oder Europapolitik haben, wenn er schon in der eigenen Stadt Demokratie nicht oder nicht positiv erfährt?

Die Bereitschaft, Verantwortung zu übernehmen, wächst nur in vertrauter Umgebung, in den konkreten sozialen Bezügen. Es darf doch nicht nur Sonntags-Rhetorik bleiben, dass wir den vielzitierten mündigen Bürger brauchen. Wenn wir unsere Demokratie erhalten wollen, dann brauchen wir den Bürger, der die Lösung seiner Probleme nicht von „denen da oben“ erwartet, vom vermeintlich allmächtigen Staat, sondern der sich um seine unmittelbaren Belange aktiv kümmert – völlig selbstverständlich, mit Zivilcourage und mit Maß.

Das beginnt unorganisiert, in der Nachbarschaft, am Arbeitsplatz, gilt aber erst recht für die vielen ehrenamtlichen Tätigkeiten in Selbsthilfegruppen, Vereinen, in der Kirchgemeinde oder in der politischen Gemeinde. Was der Einzelne allein oder im freiwilligen Zusammenwirken mit anderen leisten kann, das darf ihm der Staat nicht abnehmen! Eine freie und eine solidarische Gesellschaft gelingt nur dann, wenn sie nach dem Prinzip der Subsidiarität gestaltet ist.

Zweitens: Eine aktive Bürgergesellschaft schaffen wir nur mit einer neuen Familienpolitik.

Achtung und Toleranz, Freiheit und Verantwortung, Rücksichtnahme und Solidarität, Gerechtigkeit und Liebe – dass wir diese Werte brauchen, würde jeder sofort unterschreiben. Wo aber können alle diese Werte und Regeln des Zusammenlebens am besten erfahren und eingeübt werden? In der Familie.

Ob Industrialisierung, Technisierung oder Globalisierung – die Familie hat sich im Wandel der Zeiten als die beständigste Form des Zusammenlebens in der Gesellschaft bewährt. Die Familie ist und bleibt die Keimzelle einer jeden Gesellschaft – auch wenn sie heute im herkömmlichen Sinn oft gar nicht mehr stattfindet und Ersatzformen einspringen müssen.

Unsere besondere Fürsorge gilt der Stärkung der Familie – das wird jeder CDU-Politiker sofort unterschreiben. Wie sieht aber die Praxis aus? Die Familie ist von zwei Seiten heftigen Angriffen ausgesetzt: zum einen durch Egoismen, Vergesellschaftungs-Ideologien und überzogene Staatsgläubigkeit, zum anderen aber durch die Organisation der Arbeitswelt.

Gerade wir Christdemokraten stehen hier in einem nicht immer leichten Spannungsverhältnis: Gesellschaftspolitisch bekennen wir uns lautstark zur Stärkung der kleinen Einheiten, zu traditionellen Bindungen an Familie, Kirchgemeinde und Heimatliebe; wirtschaftspolitisch aber fordern wir von den Men-

schen Mobilität, Flexibilität, örtliche Ungebundenheit und siebentägige Ausnutzung der Maschinenlaufzeiten.

Wenn wir beide Forderungen ehrlich meinen, dann müssen wir darüber nachdenken, wie wir eine familienfreundliche Arbeitswelt schaffen können. Wir brauchen familiengerechte Jobs statt jobgerechter Familien!

Zu einer neuen Familienpolitik gehört, dass wir den Familienlastenausgleich neu konzipieren. Die finanzielle Schlechterstellung von Eltern, die ihre Kleinkinder in häuslicher Umgebung erziehen, muss ein Ende haben. Der Staat darf nicht weiterhin die außerhäusliche Betreuung der Kinder besser stellen als die häusliche. Es ist schon traurig, dass erst das Bundesverfassungsgericht uns unter Handlungsdruck setzen muss. Wenn wir einerseits die außerhäusliche Betreuung in städtischen Kinderkrippen mit hohen öffentlichen Betriebskosten-Zuschüssen unterstützen, dann steht jenen Familien, die diese Leistung nicht in Anspruch nehmen, in entsprechender Höhe ein staatliches Erziehungsgehalt zu.

Drittens: Eine aktive Bürgergesellschaft schaffen wir nur mit mehr kommunaler Selbstverantwortung.

Der Ort, an dem die Menschen Politik und Demokratie noch unmittelbar erfahren, ist die Kommune. Hier kennen sie die Politiker noch persönlich, die sie in ein Amt hineinwählen oder die sie abwählen. Und hier behält auch der Politiker seine Bodenhaftung. Deshalb ist es ureigene CDU-Politik, die kommunale Selbstverwaltung zu stärken.

Was die Kommune selber regeln kann, das darf ihr die Landesregierung nicht aus der Hand nehmen. Als Kommunalpolitiker erleben wir jeden Tag, dass wir Investitionsentscheidungen nicht nach sachlicher Notwendigkeit treffen, sondern danach, für welches Projekt es die meisten Fördermittel gibt. Wie mobilisieren wir für jede kommunale Maßnahme, die wir ausgeben, die meisten Fördermit-

tel – diese Frage ist fast zur entscheidenden Leitfrage geworden. Weil es für die Sanierung von Krankenhäusern komfortable staatliche Förderprogramme gab, sind unsere Dresdner Kliniken heute in ganz hervorragendem Zustand. Weil es für die Sanierung von Schulen nur ganz geringe Zuschüsse gab, werden unsere Kinder in teilweise beschämendem baulichen Umfeld groß.

Wenn wir als Kommune nicht am „goldenen Zügel“ des Landes hängen würden, sondern über die Verwendung der uns zur Verfügung gestellten Mittel wirklich eigenverantwortlich entscheiden könnten, dann wären mit der gleichen Gesamtsumme sicherlich andere Ergebnisse herausgekommen. Dann sähen einige unserer Krankenhausbauten noch nicht ganz so tiptopp aus, aber einige Schulen nicht mehr ganz so beschämend. Dieses kleine Dresdner Beispiel zeigt: Wenn wir bürgerfreundliche und ortsnahe Entscheidungen wollen, dann muss der Anteil der allgemeinen Zuweisungen an die Kommunen erhöht werden gegenüber dem Anteil der zweckgebundenen Mittel. Wir können sehr wohl mit einer allgemeinen Investitionspauschale verantwortlich umgehen!

Alle Welt verlangt von den Kommunen, zum Schutz unserer Umwelt den Öffentlichen Personennahverkehr zu fördern, und wir geben ja auch Jahr für Jahr stattliche Millionenbeträge dafür aus. Damit wir diese Riesenbelastung auch weiterhin schultern können, müssen wir in der Lage sein, die Gewinne unserer Stadtwerke im steuerlichen Querverbund für den ÖPNV zu verwenden. Dies setzt voraus, dass es den Stadtwerken erlaubt ist, mit gleichen Chancen wie private Unternehmen am Energiewettbewerb teilzunehmen. Deshalb fordern wir die Bundesregierung auf, schnellstens das Energiewirtschaftsgesetz und die Konzessionsabgaben-Verordnung zu novellieren. Wer der freien Wirtschaft Wettbewerb und Steuerausgleich ermöglicht, muss dies auch den Kommunen zubilligen!

Viertens: Eine aktive Bürgergesellschaft schaffen wir nur mit einem neuen kommunalen Lastenausgleich.

Wir erleben es leider keineswegs selten, dass sich Landesregierungen in die Belange der Kommunen einmischen. Manche wollen gar ihre Landeshaushalte zu Lasten der Kommunen sanieren. Wenn wir mehr ortsnahe, bürgerfreundliche Entscheidungen wollen, dann brauchen wir mehr Verantwortung für die Kommunen. Und wenn wir mehr Verantwortung für die Kommunen wollen, dann brauchen wir eine solide kommunale Finanzausstattung.

Als Gerhard Schröder noch Ministerpräsident von Niedersachsen war, hat er gezeigt, wie man es nicht macht. Seit 1996 hat sich das unter Geldknappheit leidende Land jedes Jahr am Finanztopf für die Kreise und Gemeinden, dem kommunalen Finanzausgleich (FAG), bedient. Drei Jahre lang hat das Land Niedersachsen diesem FAG-Topf 500 Millionen Mark entnommen. Mehrere Kommunen zogen dagegen vor den Staatsgerichtshof in Bückeburg und bekamen Recht. Die Richter befanden, dass das Land über Gebühr bei den Kommunen hingelangt habe und forderten mehr „Verteilungsgerechtigkeit“.

Leider ist das kein reines SPD-Problem. Auch anderswo müssen die Kommunen den Eingriffen der Länder entschlossen widerstehen. Gerade die CDU, die sich aufmacht, in den kleinen Einheiten wieder Kraft zu schöpfen und aus den Kommunen heraus über die Länder auch wieder im Bund die Verantwortung zu erringen, gerade sie muss für eine solide Finanzausstattung der Kommunen kämpfen. Deshalb fordern wir eine grundlegende Gemeindefinanzreform. Im Rahmen der Unternehmenssteuerreform müssen wir auch die Gewerbesteuer als wichtige Säule kommunaler Einnahmen mit eigenem Hebesatzrecht revitalisieren oder einen gleichwertigen Ersatz schaffen.

Fünftens: Eine aktive Bürgergesellschaft schaffen wir nur, wenn wir konsequent das Konnexitätsprinzip anwenden.

Die vom Bund beschlossene Änderung der Steuergesetze trifft die Kommunen doppelt: direkt durch Ausfälle beim Gemeindeanteil der Einkommenssteuer und indirekt über den kommunalen Finanzausgleich. Die Bundesregierung

verteilt großzügig immer neue politische Geschenke, nimmt zu deren Finanzierung aber Länder und Kommunen in die Pflicht.

Damit muss Schluss sein! Wenn der Bund oder die Länder Gesetze beschließen mit neuen finanziellen Belastungen für die Kommunen, dann müssen sie die dazugehörige Finanzausstattung gleich mitliefern. Überall im Leben gilt: Wer bestellt, bezahlt. Diesen eigentlich selbstverständlichen Grundsatz müssen wir endlich auch wieder in der Politik einführen. Deshalb sollten wir uns dafür einsetzen, das Konnexitätsprinzip fest im deutschen Rechtsgefüge zu verankern – am besten, indem wir ihm Verfassungsrang verleihen.

Sechstens: Eine aktive Bürgergesellschaft schaffen wir nur, wenn das Subsidiaritätsprinzip auch für Europa gilt.

Was die Familie am besten selbst kann, soll ihr die Kommune nicht abnehmen. Was die Kommune am besten selbst kann, soll ihr der Staat nicht abnehmen. Was die Staaten am besten selbst können, soll ihnen Europa nicht abnehmen: Hier scheint noch viel im Argen zu liegen. In Brüssel scheint eine noch weit über den realen Problemen der Bürger schwebende Bürokratie installiert zu sein, die sich mit zu viel Geld zu viel mit sich selbst beschäftigt.

Ostdeutschland ist gewohnt, zu viel vom Staat zu erwarten, Westdeutschland bewegt sich schon lange in dieselbe Richtung, und Brüssel steuert mit Voll-dampf hinein in ein Zuviel an Staat. In ein Zuviel an Staat, das sich abgehoben mit sich selbst, seinen Kommissionen und Institutionen beschäftigt und dabei hineingeschlittert ist in einen Sumpf von Korruptionsvorwürfen.

Siebtens: Eine aktive Bürgergesellschaft schaffen wir nur, wenn wir den allumfassenden Versorgungsstaat stoppen.

Wohin ein Zuviel an Staat führt, das haben wir gerade im Osten bitter erfahren müssen. Je vormundschaftlicher der Staat, um so weniger funktioniert das Subsidiaritätsprinzip. 1952 wurden die Länder abgeschafft, die Kreise und Kommunen degradiert zum letzten Ausführungsglied einer Kommandokette. Wen wundert's, wenn Initiative, Engagement und Verantwortung immer mehr verschwanden und nur noch in den gesellschaftlichen Nischen wie Kirchengemeinde und Kleingartensparte überlebten, wo sich der Einzelne dem mächtigen Zugriff des Staates entzog.

Auch heute erleben wir wieder, wie der Staat weit mehr an Sozialleistungen schultern muss, als er langfristig tragen kann. Die Folge ist, dass sich eine Schattenwirtschaft entwickelt hat, die selbst der vielzitierte kleine Mann auf der Straße nicht mehr für vernünftig hält. Dieser Weg kann nur verheerend enden. Wir haben es im Osten ja selbst erlebt, dass wir von der sogenannten zweiten Lohntüte, die der Staat in rührender Fürsorge für uns einbehält, immer weniger profitierten und mit der staatlichen Rundumversorgung die letzten Freiheiten verloren gingen.

Doch bevor die Menschen dies elementar empfinden, kann eine lange Zeit vergehen. Das Kaninchen im Stall, bei karger aber regelmäßiger Ration, gefangen, aber ohne Existenzangst, fühlt sich eine Zeit lang wohler als das Kaninchen in freier Wildbahn, das sich die lockendsten Genüsse erobern, aber auch im Wettlauf mit anderen unterliegen kann.

Achtens: Eine aktive Bürgergesellschaft schaffen wir nur, wenn wir Freiheit und Subsidiaritätsprinzip vorleben.

Auf CDU-Veranstaltungen sprechen wir immer von den kleinen Einheiten, die wir fördern wollen, von Familie, Verein und Kirchengemeinde. Aber sind denn auch wirklich überall da, wo sich Menschen für ihre Gemeinschaft engagieren, Christdemokraten aktiv dabei? Sind wir wirklich schon genügend „mitten im Leben“? Woran liegt es, dass in den Jugendhilfeausschüssen der großen

Städte fast überall eher linksgerichtete Vereine dominieren? Woran liegt es, dass in ostdeutschen Kleingartensparten auch im Jahr 1999 noch vor allem ehemalige Genossen das Sagen zu haben scheinen?

Liegt es vielleicht daran, dass wir uns nach allzu großem bürgerschaftlichen Engagement gar nicht so sehr sehnen? Müssen wir nicht insgeheim zugeben, dass uns allzu aktive Einzelpersonen und erst recht Bürgerinitiativen manchmal ganz schön nerven? Sich mit ihnen auseinanderzusetzen, kostet Zeit, Nerven und Energie. Nur zu oft halten sie dringend notwendige politische Entscheidungen in der Stadt auf. Das Schlimmste aber, das einer Stadt passieren kann, ist eine Einwohnerschaft, die sich nicht mehr einmischt, sondern sich nur noch in der Rolle des Zuschauers gefällt.

Freiheit und Verantwortung vorzuleben – ein weites Feld. Dem süßen Gift ausufernder Sozialleistungen zu widerstehen – ein noch schwierigeres. Und ganz schwer wird es, wenn sich christdemokratische Kommunalpolitiker voller Elan und edler Absichten, ganz im Geiste des Subsidiaritätsprinzips, im vorpolitischen Raum engagieren, aber dabei schließlich zu Lobbyisten werden. Wenn Politik zum Wettbewerb um die dicksten Wahlgeschenke an die größten Interessengruppen wird, dann führt sie zu immer höheren öffentlichen Ausgaben, zum Versorgungsstaat und zur Unfreiheit – im Großen wie im Kleinen.

Doch auf Dauer wird der Wille zur Freiheit obsiegen. Am 7. Mai vor zehn Jahren trauten sich einige Wenige, bei der Auszählung der letzten gefälschten DDR-Kommunalwahl mitzuzählen. Sie stellten vorsichtig fest, dass etwas nicht stimmen konnte, wenn für die ganze Stadt offiziell weniger Gegenstimmen bekanntgegeben wurden als sie schon allein in ihrem eigenen Stimmbezirk selber gezählt hatten.

Der Weg von den kleinen Friedensgebeten zu den massenhaften friedlichen Montags-Demonstrationen war nicht mehr weit. Das Volk besann sich auf seine elementaren Kräfte. Wir sind das Volk, schleuderte es der Obrigkeit entgegen.

Innerhalb weniger Wochen fegten wir ein ganzes System hinweg. Wir sind dankbar, dass die Ergebnisse der friedlichen Revolution durch die Einheit Deutschlands besiegelt und gesichert wurden. Ein „Roll-back“ der kommunistischen Idee scheint im vereinten Deutschland für lange Zeit ausgeschlossen zu sein. Dass die staatliche Einheit so schnell verwirklicht werden konnte, das verdanken wir neben Helmut Kohl insbesondere auch Herrn Schäuble, der in übermenschlicher Anstrengung tages- und nächtelang – gemeinsam mit Günter Krause – den Einigungsvertrag zimmerte.

Heute bauen wir als Symbol der Einheit die Dresdner Frauenkirche wieder auf. Inzwischen eine weltweite Bewegung, ausgehend von einer kleinen Gruppe von Dresdner Bürgern, die einen Verein gründete, eine Stiftung initiierte und jetzt mit über 5000 Mitgliedern aktiv ist – eine Bürger-Initiative im besten Sinne des Wortes.

Dauerhaft gesichert sind Freiheit und Einheit nie. Demokratie bleibt nur lebendig in einer Gesellschaft aktiver Bürger. Darum lassen Sie uns gemeinsam kämpfen – um mehr Verantwortung für unsere Städte und Gemeinden, um bessere Chancen für unsere Familien, um Subsidiarität auf allen staatlichen Ebenen. Wenn unsere kleinen Einheiten wieder stark werden, dann können wir im globalen Wettbewerb am besten bestehen.