

Neue Impulse für Länder und Gemeinden

„Wir wollen, daß Länder und Gemeinden wieder mehr zu ihrem Recht kommen. Die föderative Ordnung ist mehr als ein Verfassungsprinzip. Sie ist das Ergebnis unserer Geschichte, sie ist Ausdruck unserer Kultur, die von Verteilung und Kontrolle der Macht, von Freiheit und Eigenverantwortung geprägt ist. Die Aufgaben, die Länder und Gemeinden wirksamer als der Bund erfüllen können, sollen sie selbst wahrnehmen.“ (Regierungserklärung von Bundeskanzler Helmut Kohl am 13. Oktober 1982)

Die föderative Ordnung ist mehr als ein Verfassungsprinzip

Helmut Kohl hat mit seiner Regierungserklärung Zeichen für einen neuen Anfang in der Politik für Länder und Gemeinden gesetzt. Sie sollen wieder mehr zu ihrem Recht kommen. Diese Regelung geht von der im Grundsatzprogramm der CDU formulierten Grundannahme aus:

„Föderalismus und kommunale Selbstverwaltung sind wesentliche Gestaltungsprinzipien unseres Staates zur Freiheitssicherung der Bürger“.

Die Gliederung des Bundes in Länder und die kommunale Selbstverwaltung sind verfassungsrechtlich durch eine institutionelle Garantie geschützt (Art. 28,2 und 79,3 GG). Da die Gewährleistung der kommunalen Selbstverwaltung nur im „Rahmen der Gesetze“ besteht, konnten Bund und Länder in den letzten Jahren die Entscheidungs-, Planungs-, Finanz-, Personal- und Organisationshoheit der Gemeinden und Gemeindeverbände so stark einschränken, daß wir heute eine Krise erleben und daß es notwendig ist, die kommunale Selbstverwaltung neu zu bestimmen.

Gemeinden und Gemeindeverbände sind staatsrechtlich Teil der Länder und unterliegen dem Aufsichtsrecht und bei Wahrnehmung von Staatsaufgaben dem Weisungsrecht der Länder. Die Kommunen erfüllen örtliche Aufgaben in eigener Verantwortung, wie z. B. vielfältige Aufgaben der Daseinsvorsorge, der öffentlichen Grundausstattung und der wirtschaftlichen Erschließung.

Nach 1945 war die Kommunalverwaltung der erste und zunächst einzige Teil der neuen deutschen Verwaltung. Die Gemeinden, Städte und Kreise zeigten

sich als für die Existenzsicherung der Bevölkerung unerlässlich. Sie halfen, die übrigen (früher staatlichen) Ämter und öffentlichen Einrichtungen wieder in Gang zu setzen.

In den Jahren des Wiederaufbaus haben die Kommunen Leistungen erbracht, die wesentlich zur Beseitigung der Not und zur Schaffung des Wohlstandes für alle beigetragen haben. Der Wohnungs- und Städtebau wurde von ihnen geplant und geordnet. Sie haben vielfältige öffentliche Einrichtungen und ein gut ausgebautes Netz bevölkerungs- und wirtschaftsbezogener Infrastruktur geschaffen. Zwei Drittel aller öffentlichen Investitionen wurden von den Gemeinden und Gemeindeverbänden durchgeführt und getragen. Sie sind also auch wesentlich am wirtschaftlichen Wachstum beteiligt.

In den sechziger und siebziger Jahren entwickelten der Bund und die Länder ihre Planungstätigkeit und Förderungspraxis. Durch das Stabilitätsgesetz und die Finanzreform wurde die gesamtstaatliche Steuerung ausgebaut und verstärkt. Die Gemeinden und Gemeindeverbände gerieten dadurch immer mehr in die Rolle einer Ausführungsinstanz des Bundes und der Länder.

Die freie Bestimmung im Rahmen der einzelnen Merkmale der kommunalen Selbstverwaltung wurde zur immer seltener werdenden Ausnahme.

Kommunale Selbstverwaltung in Gefahr

Nach mehr als 30 Jahren Gültigkeit des Grundgesetzes sind fast alle wichtigen Lebens- und Sozialbereiche durch gesetzliche und sonstige Regelungen in vollem Umfange durchnormiert. Es gibt kaum noch Aufgabenfelder, die von den Gemeinden und Gemeindeverbänden kraft ihrer „Allzuständigkeit“ tatsächlich eigenständig in Verwaltung genommen und gestaltet werden können. Seit 1969 wurde der kommunale Entscheidungsspielraum durch Bundes- und Ländergesetze immer mehr eingeschränkt. Dabei kam die Mehrzahl aller Gesetze vom Bund. Der Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung wurde vom Bundesgesetzgeber bis an seine Grenzen ausgeschöpft. Die Gesetzesflut war so groß, daß wir in einigen Bereichen Überreglementierungen haben und staatliche Institutionen nur noch funktionieren, wenn nicht alle Gesetze und Erlasse gehandhabt werden. Besonders deutlich wird dies im Bausektor. Zur Genehmigung eines Bauvorhabens sind heute z. B. mehr als 200 Vorschriften zu beachten.

Finanzielle Situation

Die Finanzhoheit, die den Gemeinden und Gemeindeverbänden die Entscheidungsfreiheit über ihre Einnahmen und Ausgaben einräumt, ist heute bis auf einen kleinen Rest eingeschränkt.

Durch die Finanzverfassung des Grundgesetzes wurden ursprünglich Bund, Ländern und Gemeinden einzelne Steuern mit ihrem Gesamtaufkommen als Einnahmen zugesprochen.

Dieses Trennungssystem hat sich immer mehr zu einem Verbundsystem verschoben, bei dem Bund, Länder und die Gemeinden prozentual an den wichtigsten Steuern beteiligt sind.

Die Gemeinden haben das Recht, über die Höhe der Hebesätze der Grundsteuern und der Gewerbesteuern selbst zu beschließen. Der Entscheidungsrahmen ist allerdings durch gesetzliche Regelungen der Länder und die Genehmigungsvorbehalte der Kommunalaufsichtsbehörde sehr eng. Hinzu kommt seit 1969 die Abfuhrpflicht von fast der Hälfte der Gewerbesteuer an Bund und Länder, die die kommunale Hebesatzpolitik weiter eingeschränkt hat.

Nur 30 Prozent der kommunalen Ausgaben werden 1980 durch eigene Steuereinnahmen bestritten, d. h. 70 Prozent der kommunalen Ausgaben müssen durch Zuweisungen jeder Art, Gebühren und Beiträge sowie Kredite gedeckt werden.

Gemeinden am goldenen Zügel des Staates

Auch der Entscheidungsspielraum über die kommunalen Ausgaben ist in den letzten Jahren eingeengt worden, da kaum noch freie Wahl von Ausgabe-schwerpunkten gegeben ist. Zweckzuweisungen überwiegen bei weitem die allgemeinen Zuweisungen.

Der Staat lenkt mit diesen Zweckzuweisungen die kommunale Aufgabenerfüllung. Sie wirken als goldene Zügel.

Besonders deutlich wird die Gefahr, wenn Zweckzuweisungen nicht nur für laufende Zwecke, sondern mehr und mehr für Investitionen gegeben werden.

1977 wurden bereits über 61 Prozent der Zweckzuweisungen als Investitionszuschüsse vergeben. Bei den Zweckzuweisungen für Investitionen handeln die staatlichen Vergabebehörden weitgehend ermessensfrei. Eine parlamentarische und öffentliche Kontrolle über eine Bewilligung oder Versagung von Zuschüssen findet kaum statt.

Finanzpolitischer Verschiebebahnhof

Die finanzielle Situation der Gemeinden wurde in den letzten Jahren durch wachsende Ausgaben aufgrund von Bundesgesetzen bestimmt. Die Soziallasten der Gemeinden sind z. B. von rund 4 Mrd. DM 1970 auf rund 20 Mrd.

DM 1982 angestiegen. Ursachen sind insbesondere die Sozialansprüche einer steigenden Zahl von Mitbürgern, die länger arbeitslos sind und vom Arbeitsamt nur noch Arbeitslosenhilfe erhalten. In diesem Zusammenhang ist auch der „finanzpolitische Verschiebebahnhof“ bei der sogenannten Operation '82 zu nennen, wo die Arbeitslosenhilfe teilweise völlig gestrichen wurde und die Lasten auf die Sozialhilfe umgeschichtet wurden. Folgen der dadurch entstandenen finanziellen Engpässe bei den Gemeinden sind auch verminderte kommunale Investitionen. 1982 werden 5 bis 6 Mrd. DM weniger von den Gemeinden investiert als 1981.

Die kommunalen Schulden liegen z. Z. bei 110 Mrd. DM und damit bei rund 20 % der gesamten Schulden der Gebietskörperschaften, obwohl die Gemeinden nur mit rund 12 % am Gesamtsteueraufkommen unmittelbar beteiligt sind und im wesentlichen auf Zuweisungen und Darlehen angewiesen sind. Für die meisten Gemeinden ist die Verschuldungsfähigkeit voll ausgeschöpft und Kommunaldarlehen werden nur noch in begrenztem Umfang von den Behörden genehmigt.

Angesichts der großen Finanznot stehen viele Städte und Gemeinden vor der Frage kommunaler Steuererhöhungen, z. B. bei der Gewerbesteuer. Diese Steuererhöhungen passen nicht in die gegenwärtige konjunkturpolitische Landschaft, denn sie treffen im wesentlichen diejenigen, die durch Investitionen neue Arbeitsplätze schaffen und bestehende Arbeitsplätze erhalten sollen. Da die Finanzierungsdefizite in den kommunalen Haushalten von über 10 Mrd. DM 1981 und 1982 in erster Linie auf den Ausgabesteigerungen bei der Gesetzesausführung beruhen, werden Gemeinden aber dann zu Steuererhöhungen gezwungen, wenn sie bei den gesetzlichen Ausgaben nicht entlastet werden.

Der neue Anfang

Für eine Gesellschaft mit menschlichem Gesicht

Die neue Bundesregierung unter Helmut Kohl will den Föderalismus und die kommunale Selbstverwaltung erhalten und weiterentwickeln. Sie will das Subsidiaritätsprinzip mit neuem Leben erfüllen. Vorrang hat jeweils die kleinere Gemeinschaft. Nur die Aufgaben, die sie nicht erfüllen kann, werden der nächst größeren übertragen.

Unsere Politik geht dabei von einem Menschenbild aus, nach dem der einzelne als unverwechselbare Person mit seinem freien Willen über die Gestaltung seines Lebens entscheidet und dabei gleichzeitig in einer solidarischen Wech-

selbeziehung zur Gemeinschaft steht. Nach unserem Verständnis können Familie, Nachbarschaft, freie Träger, Initiativ- und Selbsthilfegruppen mehr bewirken als ein noch so dicht geknüpfted soziales Netz: Sie können mehr Bürgersinn und Bürgerverantwortung erzeugen, als es großen und anonymen Institutionen je möglich sein wird. Sie praktizieren Mitmenschlichkeit und Nächstenliebe. „Nur wenn verstärkt Menschen Menschen helfen, wächst die menschliche Qualität unseres Gemeinwesens.“ (Regierungserklärung von Bundeskanzler Helmut Kohl)

Helmut Kohl hat deshalb angekündigt, daß die Politik seiner Regierung diese freien Kräfte in unserem Land wieder wecken, aufbauen und erhalten will.

Verbesserung der finanziellen Situation von Ländern und Gemeinden

Im Unterschied zur früheren Bundesregierung läßt sich schon jetzt erkennen, daß die neue Bundesregierung sich um die Sanierung aller Haushalte bemüht und nicht nur um die Sanierung des Bundeshaushalts. „Die Bundesregierung stellt sich damit ihrer Mitverantwortung für die Finanzlage aller öffentlichen Haushalte.“ Damit zieht wieder ein besseres Verhältnis für die föderativen Belange der Bundesrepublik in Bonn ein.

Im Blick auf die aktuellen Haushaltssorgen der Städte, Gemeinden und Kreise ist es besonders bedeutsam, daß mit der Regierungserklärung eindeutig erklärt wird: Die aktuellen Beschlüsse der Bundesregierung werden nach einer ersten Schätzung auch für Länder und Gemeinden Verbesserungen um etwa 3 Mrd. DM für 1983 bringen.

Der Forderung der Kommunalpolitiker auf sofortigen gleichwertigen Ausgleich, wo der Bundesgesetzgeber Gemeindesteuern tangiert, wird entsprochen. So legt die Regierungserklärung eindeutig fest, daß die Gemeinden einen finanziellen Ausgleich erhalten sollen, wo Gewerbesteuerbelastungen im Interesse der Wirtschaftsförderung und der Sicherung von Arbeitsplätzen verringert werden.

Die beste Initiative für die kommunale Finanzausstattung ist eine bessere Wirtschaftspolitik zur Überwindung der Arbeitslosigkeit. Die neue Bundesregierung wird mit ihrem Programm zur Belebung der Wirtschaft dazu beitragen, daß die Sozialausgaben bei den Gemeinden sich verringern und die Steuereinnahmen wieder wachsen.

Auch in der Frage der Personalkostenbeschränkung im öffentlichen Dienst kommt die neue Bundesregierung den Sorgen der Gemeinden entgegen. Die neuen Beschlüsse werden dazu beitragen, daß die Gemeindehaushalte wieder gesunden können.

Die beabsichtigte Bereitstellung höherer Mittel für Krankenhausfinanzierung und Stadterneuerung sowie das Sofortprogramm für den Wohnungsbau dienen diesem Ziel.

Es ist für den kommunalen Bereich entscheidend wichtig, daß die Bundesregierung alles tun wird, um den Mißbrauch des Asylrechts zu verhindern. Für die Gemeinden, die zur Betreuung und Wohnungsbeschaffung der Asylanten große Belastungen aus sich nehmen mußten, bedeutet dies nicht nur Verständnis und Entgegenkommen durch die Bundesregierung, sondern im Endeffekt spürbare Entlastung.

Kooperation statt Zentralismus

Das Bemühen der Bundesregierung mit Ländern und Kommunen enger zusammenzuarbeiten wird auch darin deutlich, daß sie in einer gemeinsamen Kommission mit Vertretern der Länder und der Gemeinden die künftige Ausländerpolitik vorbereiten will. Sie nutzt dabei die Erfahrungen derjenigen, die sich tagtäglich vor Ort hautnah um die Probleme der Ausländer kümmern und bewirkt zugleich, daß nicht wie bisher Beschlüsse über den Kopf der Betroffenen hinweg gefaßt werden. Für diesen kommunalpolitischen Sachverstand bürgen auch die 18 Politiker aus den Reihen der neuen Minister und Parlamentarischen Staatssekretäre, die sich noch aktiv als Kommunalpolitiker betätigen bzw. mehrere Jahre als kommunale Mandatsträger gearbeitet haben.

Auf diesem Wege des „Kooperativen Föderalismus“ soll auch das Verhältnis von Bund und Ländern in der Bildungspolitik künftig geprägt werden. Das bedeutet, daß sich der Bund nicht mehr einseitig aus seinen Verpflichtungen gegenüber den Ländern zurückziehen wird und daß er künftig nur noch auf ein Mindestmaß von Einheitlichkeit hinwirken will.

Bund und Länder können nur in gemeinsamen Anstrengungen auf Anforderungen aus der demographischen Entwicklung und der Entwicklung des Arbeitsmarktes so reagieren, daß die Chancen der jungen Generation auch in Zukunft erhalten bleiben.

Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung

Die Regierungserklärung von Bundeskanzler Helmut Kohl steht in der Kontinuität der CDU-Programmatik. Von daher bedeutet dieser neue Anfang auch, daß die kommunale Selbstverwaltung als „unverzichtbarer Bestandteil unseres demokratischen Staates“ wieder mehr gestärkt wird und daß „bei der Erledigung öffentlicher Aufgaben durch Bund, Länder und Gemeinden die Zuständigkeit soweit wie möglich bürgernah im Bereich der kommunalen Selbstverwaltung festgelegt werden“ (Ziff. 126 Grundsatzprogramm).

Für die Aufgabenzuordnung im Verhältnis des Staates zu den Kommunen wie auch im Verhältnis der Ebenen der kommunalen Selbstverwaltung zueinander muß mit dem Ziel einer Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung die Bedürfnis- und Funktionsgerechtigkeit maßgeblich sein. Orts- und Bürgernähe haben dabei ihr besonderes Gewicht, um den Bürger wieder in stärkerem Maße an seine Gemeinde und seinen Landkreis zu binden, sein Interesse an den kommunalen Gestaltungs- und Verwaltungsentscheidungen in seinem Lebensraum zu stärken und seine Aufmerksamkeit gegenüber der Verwaltung, mit der er unmittelbare Berührung hat, zu beleben. Auf diese Weise soll das Verhältnis des Bürgers zur Verwaltung gebessert und die Staatsverdrossenheit abgebaut werden. Außerdem soll das Interesse des Bürgers am Wohnwert seiner Gemeinde, an der örtlichen oder regionalen Lebensqualität verstärkt und seine Bereitschaft an der Mitwirkung in der kommunalen Selbstverwaltung aktiviert und seine Bindung an seine Heimat erhöht werden.

Um diese vorgenannten Ziele zu erreichen, muß der Impuls der Regierungserklärung von Bundeskanzler Helmut Kohl auch von den Ländern aufgegriffen werden. In Fortsetzung der Funktionalreform sind Aufgaben vom Staat auf die Kommunen und möglicherweise auch innerhalb der Ebenen der kommunalen Selbstverwaltung zu verlagern. Dabei ist nicht die Dezentralisierung allein, sondern vor allem die Übertragung echter kommunalrelevanter Entscheidungssubstanz, die Kompetenzgewinn und nicht nur Aufgabenbelastung darstellt, entscheidend.

Mut zur Ungleichheit

Freiheit bei der Wahrnehmung ihrer örtlichen Angelegenheiten setzt auch Mut der Gemeinden zur Ungleichheit voraus. Ohne eine solche Einstellung, die nicht dem Ziel der gesamtstaatlichen Einheitlichkeit und der absoluten Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse den alleinigen Vorrang einräumt, ist eine echte Selbstverantwortlichkeit der einzelnen kommunalen Körperschaften nicht möglich. Sie setzt Entscheidungen voraus, die sich an den örtlichen Möglichkeiten ausrichten und die eigene Prioritäten setzen können, dabei aber durchaus Unterschiede in der Aufgabenerfüllung von Ort zu Ort in Kauf nehmen.

Eine räumlich unterschiedliche Erfüllung kommunaler Aufgaben ist für das Ziel echter kommunaler Selbstverwaltung besser als eine von Bund und Ländern durch detaillierte gesetzliche Regelungen beabsichtigte Ausschließung von Ungleichheiten zwischen einzelnen Teilräumen in der Ausstattung mit Einrichtungen der Infrastruktur und in der kommunalen Aufgabenwahrnehmung und -erfüllung. Die Sicherung und Aufrechterhaltung von mehr Gleichheit ist nämlich mit einer ständigen rechtlichen und bürokratischen staatli-

chen Kontrolle verbunden. Spontaneität, Kreativität und selbstverständliche Unterschiede, die Grundvoraussetzungen einer wirksamen kommunalen Selbstverwaltung sind, verkümmern dabei.

Bundeskanzler Helmut Kohl hat in der Regierungserklärung als Grundsatz seiner Politik festgeschrieben:

„Wir sind davon überzeugt, daß freie Initiative und Leistung für den einzelnen wie für das Ganze besser sind als staatliche Lenkung und Bevormundung. Wir vertrauen auf den Bürger, der seine Zukunft in seine Hände nimmt.“