

"Kommunalpolitik als Zukunftssicherung vor Ort"

Vortrag

von

Roland Schäfer

Bürgermeister der Stadt Bergkamen
Präsident des Deutschen Städte- und Gemeindebundes

auf dem

1. DEMO-Kommunal-Kongress

„Kommunalpolitik besser machen“

am

16. und 17. November 2006

in

Berlin

Ausgangslage

Die Rahmenbedingungen für die Kommunalpolitik sind in den letzten Jahren nicht einfacher geworden.

Geldmangel, Haushaltssicherungskonzepte, Kürzungen und Einsparungen – das sind Stichworte, die leider viel zu viele Ratssitzungen mitbestimmen.

Was man auf der kommunalen Ebene schon lange wusste, scheint nun auch immer mehr auf Landes- und Bundesebene anzukommen. Wenn wir die öffentlichen Haushalte sowohl auf der Einnahmen-, als auch auf der Ausgabenseite nicht in den Griff bekommen, dann steht die Gestaltungsfähigkeit der öffentlichen Hand, des Staates und unserer Städte und Gemeinden auf dem Spiel.

Aber auch andere Entwicklungen wirken sich direkt auf die kommunalpolitischen Handlungsoptionen aus. Ich möchte hier neben der demografischen Entwicklung die wirtschaftliche Globalisierung nennen. Städte stehen als Wirtschaftsstandorte heute in einem europäischen und internationalen Standortwettbewerb. Dem müssen wir uns stellen.

Sorgen bereitet auch die Haltung von Teilen der EU-Kommission und des Europäischen Gerichtshofes. Getrieben von einer neoliberalen, marktradikalen Ideologie erfolgt unter Berufung auf angebliche Markttransparenz, Wettbewerb und Vergaberecht ein regelrechter Angriff auf die bewährten Erscheinungsformen der deutschen kommunalen Daseinsvorsorge, auf unser Verständnis interkommunaler Zusammenarbeit und auf das deutsche Sparkassenwesen. Dies bedroht nicht nur die Grundlagen unserer kommunalen Selbstverwaltung, sondern gefährdet auch massiv die bisherige breite Zustimmung der kommunalen Ebene zur Europäischen Union.

Ich werde in meinen Ausführungen nicht auf alle genannten Aspekte eingehen, sondern mich auf folgende Kernthemen konzentrieren, die für meine Fragestellung, der „Zukunftssicherung vor Ort“, von zentraler Bedeutung sind:

auf die Sozial-, Bildungs- und Familienpolitik im Zeichen der demografischen Entwicklung, auf die Wirtschafts- und Finanzpolitik und auf das Ehrenamt.

Soziale Kommune

Soziale Probleme realisieren sich immer vor Ort. Vor Ort sitzen Obdachlose auf der Straße, erleben Arbeitslose den Schock, von der Arbeitswelt nicht gebraucht zu werden, vor Ort suchen Jugendliche nach Anlaufpunkten und Ansprache, vor Ort findet ein Zusammenleben- oder auch Zusammenprallen - verschiedener Kulturen statt, mit allen damit verbundenen Problemen, aber durchaus auch Erfolgserlebnissen.

Daher ist eine erfolgreiche Kommunalpolitik immer auch eine erfolgreiche Sozialpolitik. Und die besten sozialpolitischen Konzepte des Bundes oder

der Länder müssen weitgehend wirkungslos bleiben, wenn sie nicht vor Ort, bei den Menschen effektiv umgesetzt werden können.

Ein Ende der 1990ziger Jahre neu belebter Politikansatz der Stadtteilentwicklung ist durch das Bund-Länder-Programm „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf- die soziale Stadt“ ins Blickfeld gerückt.

Hintergrund war die Feststellung, dass eine Lösung komplexer sozialer Probleme in unseren Städten nur durch ein vernetztes Vorgehen aller maßgeblichen Akteure erreicht werden kann. Durch Sozial- und Jugendhilfe wurde zwar versucht, dem Einzelfall gerecht werden, indem z.B. Armut vermieden wurde. Sie konnten den Menschen für sich aber keine Perspektive geben, ihre Problemlage aktiv zu überwinden. Diese Menschen müssen gefördert, aber auch gefordert werden mit dem Ziel, dass diese ihre Lebensgestaltung selbst in die Hand nehmen und eigene Perspektiven entwickeln können.

Unter dem Stichwort „soziale Stadt“ arbeiten Politik, Wohnungswirtschaft und freie Träger in der Erkenntnis zusammen, dass nur durch ein konkretes Vorgehen die Verbesserung der Lebensverhältnisse in Stadtteilen mit sozialen, ökonomischen und städtebaulichen Problemen erreicht werden kann.

Die größte Herausforderung kommunaler sozialpolitischer Handlungskonzepte liegt gerade darin, ganz verschiedene Themen und Herausforderungen miteinander zu verknüpfen: Jugendhilfe, Wohnungsbau, Wohnumfeldgestaltung, Infrastruktur, lokale Beschäftigungspolitik, Qualifizierung und Bildung und nicht zuletzt die Aktivierung der Bürgerschaft und wirtschaftlichen Akteure.

Einen ähnlichen umfassenden Ansatz der Problembewältigung verlangt auch die demografische Entwicklung in der Bundesrepublik für alle Politikbereiche.

Demografische Entwicklung

Bei heute über 4 Mio. Erwerbslosen kann man es sich eigentlich nicht vorstellen, aber schon in wenigen Jahrzehnten werden wir auf dem Arbeitsmarkt eine Situation wie in den 60er Jahren haben. Es wird an qualifizierten Arbeitskräften fehlen, die Unternehmen werden sich um die besten Lehrlinge streiten und der Mangel an befähigten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern wird zur Gefahr für den Wirtschaftsstandort Deutschland.

Die Bevölkerung in Deutschland altert und sie schrumpft. Ohne weitere Zuwanderung und bei gleich bleibender Kinderzahl pro Frau wird die Bevölkerung in Deutschland bis zum Jahr 2050 voraussichtlich von derzeit 82 Mio. auf weniger als 60 Mio. sinken. Die Zahl der Erwerbspersonen wird von heute ca. 36 Mio. auf 26 Mio. Personen zurückgehen. Gleichzeitig wird sich die so genannte Alterspyramide umdrehen. D. h., bereits im Jahre 2035 wird mehr als die Hälfte der Bevölkerung in Deutschland über 50 Jahre alt sein.

Dieser Prozess lässt sich durch eine aktive Kinder- und Familienpolitik in unserem Lande sicherlich abbremsen, aber nicht völlig umkehren!

Der Rückgang der Bevölkerungszahl gilt auch dann, wenn künftig wieder mehr Kinder geboren werden sollten, da es bereits jetzt weniger potenzielle Eltern als in früheren Generationen gibt.

Dieser Prozess wird auch nicht durch eine verstärkte Zuwanderung zu korrigieren sein. Wollte man den Bevölkerungsrückgang in Deutschland über Zuwanderung aufhalten, müsste man ab sofort pro Jahr mehrere Hunderttausend, wenn nicht Millionen Zuwanderer nach Deutschland holen: Möglichst gut ausgebildete Menschen, die nicht älter als 21 Jahre alt sind und bei uns Familien gründen. Eine solche Zuwanderung ist aber faktisch unmöglich und würde im Übrigen die Integrationskraft unseres Landes überfordern. Denn schon heute stoßen wir mit den für die Integrationspolitik zur Verfügung stehenden Mitteln und Instrumenten an die Grenzen. Auch das wird gerade bei uns vor Ort in den Städten und Gemeinden deutlich.

Die Konsequenz ist, wir müssen uns auf den Prozess des demografischen Wandels einstellen und mit ihm auch politisch umgehen.

Familienpolitik

Im Vordergrund der politischen Aufmerksamkeit hat sicherlich zunächst eine aktive Politik für mehr Kinder- und Familienfreundlichkeit in unserem Lande zu stehen. Solange Kinderstimmen nicht als Zukunftsmusik begrüßt, sondern als immissionsschutzrechtliche Lärmbelästigung von den Nachbarn bekämpft werden, können wir uns in Deutschland wohl kaum als familienfreundliches Land bezeichnen.

Ebenso ist nicht zu leugnen, dass wir in Deutschland erhebliche Lücken im Bereich der qualifizierten Kinderbetreuung aufweisen, sowohl hinsichtlich des quantitativen Angebots als auch hinsichtlich der Flexibilität in den Öffnungszeiten. Dies gilt für den eigentlichen Kindergartenbereich und mehr noch für den Bereich der Unter-Dreijährigen-Betreuung. Letzteres insbesondere in den alten Bundesländern.

Mit der Aufnahme des Themas „Kinder- und Familienfreundlichkeit“ in das kommunale Leitbild vieler Städte und Gemeinden, mit der Aktion „Lokale Bündnisse für Familie“, an der sich inzwischen über 350 deutsche Kommunen beteiligen und mit den erheblichen Anstrengungen, das örtliche Betreuungsangebot auszubauen und zu verbessern zeigen die Kommunen der Bundesrepublik, dass sie bereit sind, ihren Teil der gesamtgesellschaftlichen Aufgabe verantwortungsbewusst wahr zu nehmen.

Ohne dauerhafte Finanzierung wird die notwendige Familienoffensive allerdings bei allem guten Willen scheitern. Die Kommunen engagieren sich schon jetzt finanziell und inhaltlich umfassend. Bereits heute wenden die Kommunen beispielsweise rd. 13 Mrd. Euro für die Kinderbetreuung auf.

Dabei muss man wissen, dass Deutschland zurzeit pro Jahr über 100 Mrd. Euro für direkte und indirekte familienpolitische Leistungen ausgibt, der Erfolg allerdings offensichtlich eher gering ist. Hier liegt sicherlich ein ganz erhebliches Optimierungspotenzial. So notwendig – bzw. verfassungs-

rechtlich geboten - einige steuerliche Vergünstigungen und einige direkte Finanztransfers auch sein mögen, aus kommunaler Sicht sind Verbesserung der Betreuungsinfrastruktur und der Qualifizierung von Beschäftigten sinnvoller und nutzbringender als direkte Finanztransfers an Betroffene.

Der demografische Wandel verlangt allerdings eine umfassende nachhaltige Politik, die alle gesellschaftlichen Bereiche erfasst und die man nicht auf eine einzelne Sparte, wie etwa die gerade angesprochene Familienpolitik, beschränken kann. Es gibt praktisch keinen Politikbereich, der vom demografischen Wandel und dessen Auswirkungen nicht erfasst werden wird.

Bildungspolitik

Bildung und Erziehung werden gerade vor dem Hintergrund der demografischen Entwicklung die zentralen Herausforderungen unserer Gesellschaft sein. Wenn uns hier keine nachhaltige Wende zum Besseren gelingt, verspielen wir unsere Zukunft.

Die Bilanz ist zurzeit wenig ermutigend. Bei der letzten Pisa-Studie wurde Deutschland bescheinigt, dass mehr die Herkunft als das Leistungsniveau über den schulischen Erfolg entscheidet. 10 % der Deutschen verlassen die Schule ohne Abschluss. Bei den Ausländern sind es sogar 20 %. Im Alter von 20 – 29 Jahren sind 12 % der Deutschen ohne Berufsabschluss, bei den Ausländern sind es sogar 41 %. Über 300.000 Schülerinnen und Schüler schwänzen regelmäßig die Schule.

Hier setzen sich „Karrieren“ des sozialen Abstiegs in den Familien fort, und das können wir uns nicht leisten. Weder gesellschaftspolitisch, noch wirtschafts- oder finanzpolitisch. Denn die sozialen und wirtschaftlichen Kosten dieser Entwicklung werden alle heute finanzierten Förderinstrumente in Summe um ein vielfaches übertreffen.

Dabei muss klar sein, dass sich das Problem nicht alleine durch den Ruf nach dem Staat wird lösen lassen. Notwendig ist viel mehr eine Bildungs- und Familienoffensive an der sich alle beteiligen: Bund, Länder, Kommunen, Wirtschaft, Gewerkschaften, Kirchen und Eltern. Wir brauchen eine Anerbungskultur in Deutschland für die Familie, für die Bereitschaft Kinder großzuziehen und die damit verbundenen Herausforderungen. Und natürlich brauchen wir auch einen Ausbau der Kinderbetreuungsangebote als Teil frühkindlicher Bildung – einschließlich entsprechend qualifizierter Erzieher und Erzieherinnen - sowie den Ausbau von Ganztagschulen. Die heutige kommunale Finanzlage lässt ein weiteres Engagement überwiegend nicht mehr zu. Und daran, dies muss ich in aller Deutlichkeit sagen, ändert auch die aktuelle positive Entwicklung der öffentlichen Einnahmen noch nichts.

Seniorenpolitik

Lassen Sie mich zu einem weiteren Politikschwerpunkt kommen, den die demografische Entwicklung uns abverlangt, nämlich eine aktive Seniorenpolitik.

Eine aktive kommunale Seniorenpolitik bedeutet nicht, dass wir uns ausschließlich darauf konzentrieren, Seniorenheime zu bauen oder entsprechende Begegnungsstätten zur Verfügung zu stellen.

Die kommunale Seniorenpolitik muss vielmehr das hohe Potenzial älterer Menschen und deren Erfahrungen nutzen.

Die Menschen werden immer älter und bleiben – erfreulicherweise! – auch immer länger gesund. Vor diesem Hintergrund müssen wir auch das Erwerbspotenzial und die Lebens- und Arbeitserfahrung der älteren Menschen viel mehr nutzen. Eine zukunftsgerichtete Kommunalpolitik sollte daher nicht zuletzt auch auf eine Aktivierung der Senioren und Seniorinnen für das Ehrenamt setzen.

Die älter werdende Gesellschaft wird allerdings auch eine andere Form von Dienstleistung verlangen. Ich bin sicher, dass sich der Bereich der gesundheitsnahen Dienstleistungen schon kurzfristig in Deutschland zur Jobmaschine entwickeln kann.

Schrumpfung als Chance

Meine Damen und Herren, ich bin sicher, dass wir eine große Chance haben, die demografischen Herausforderungen zu bewältigen.

Wir müssen den Schrumpfungsvorgang auch als Chance nutzen – auch und weil er unumkehrbar ist. Ich warne davor, wie es die Medien teilweise tun, den demografischen Wandel zum Aufbau von Gegensätzen zu benutzen: Alt gegen Jung, Großstadt gegen ländliche Kommune, Ost gegen West, Arbeitslose gegen Beschäftigte oder Inländer gegen Migranten. So werden wir das Problem niemals in den Griff bekommen.

Der Rückgang der Bevölkerung bedeutet auch neue Entwicklungsperpektiven. Wir können mehr Achtung für Familie und Kinder erreichen, größeres Augenmerk auf gezielte Zuwanderung legen, Besinnung auf die Verantwortung des Einzelnen, statt ausschließliches Vertrauen auf den Staat zu entwickeln.

Es gibt insoweit durchaus Chancen für einen gesellschaftlichen Innovationshub, für ein positives Altenbild, für eine Arbeitsteilung, für Migranten die Chance einer effektiven Integration, die Stärkung der Eigenverantwortung und des bürgerschaftlichen Engagements.

Lassen Sie mich, zu einem weiteren zentralen Thema kommen, der

Wirtschafts-, Steuer- und Finanzpolitik

Wenn es demnächst immer weniger Einwohner in Deutschland gibt, werden sich die Schulden pro Kopf schon deshalb deutlich erhöhen. Ob Deutschland deswegen gleich als „Sanierungsfall“ gesehen werden muss, scheint mir aber sehr fraglich.

Zwar: Noch immer haben Bund, Länder und Kommunen zusammen 1,55 Billionen, das sind 1.550 Mrd. Euro Schulden.

Aber: In einer politischen Betrachtung darf man insoweit den Staatsschulden auch einmal das private Finanzvermögen der Bürgerinnen und Bürger entgegenstellen. Dieses betrug z. B. im Jahre 2004 4,06 Billionen Euro und damit 140 Mrd. Euro mehr als im Jahr 2003. Das Sachvermögen der Deutschen beläuft sich auf ca. 4,8 Billionen Euro.

Die Behauptung, der Staat sei zu gierig und würde nur abkassieren, ist im internationalen Vergleich übrigens nicht zutreffend. Nach Feststellung der OECD liegt die Staatsquote in Deutschland bei ca. 46 % und die Abgabenquote bei 42,9 %. Dies ist hoch, im internationalen Vergleich gleichwohl nur Mittelfeld. Im Übrigen muss man auch sehen, welche Leistungen der Staat für die Bürger bringt.

Natürlich besteht der politische Handlungsdruck, der sich aus den im internationalen Wettbewerb zu hohen Steuertarifen – also den nominalen Steuersätzen - für Unternehmen in Deutschland ergibt. Man muss aber auch sagen, dass gerade die gut verdienenden Unternehmen diese nominal hohen Steuersätze gar nicht zahlen, sondern durch steuerliche Gestaltungen ihre Gewinne ins Ausland transferieren und dadurch Steuern sparen.

Angesichts der dramatischen Finanzsituation der Kommunen wie auch der desolaten Haushalte von Bund und Ländern gibt es deshalb keinen Spielraum für weitere Entlastungen der Wirtschaft.

Niedrigere Steuersätze müssen deshalb durch eine Verbreiterung der Bemessungsgrundlage und durch das Stopfen von Steuerschlupflöchern weitgehend aufkommensneutral ausgeglichen werden.

Die Mehrheit der Bürgerinnen und Bürger will leistungsfähige Kommunen und einen sozialen Staat. Sozial kann der Staat aber nur sein, wenn er seine eigene Finanzausstattung nicht immer weiter reduziert. Die gleichen, die heute die Entlastung der Wirtschaft fordern, verlangen morgen mehr Bildung, mehr Mittel für Integration, eine bessere Absicherung im Alter und mehr Investitionen in Schulen und Forschung. Das ist unseriös.

Deshalb sage ich ganz deutlich: Die Politik muss aufhören, den Bürgern die Illusion zu vermitteln, dass mit immer weniger Steuern immer bessere Leistungen erbracht werden können.

Deutschland wird niemals ein steuerliches Billigland werden. Dafür gibt es bei uns nach wie vor eine stabile Rechtsordnung, eine gute Infrastruktur und – noch - überwiegend gut ausgebildete Menschen. Gerade diese Rahmenbedingungen müssen wir weiter verbessern. Das ist ein wichtiger Standortvorteil für Unternehmen, damit Deutschland auch weiter Exportweltmeister bleibt.

Positive Entwicklungen bei den kommunalen Finanzen

Beim Thema der kommunalen Finanzausstattung gibt es in den letzten Wochen und Monaten zwar keine vollständige Entwarnung aber doch eine Reihe von durchaus positiven Entwicklungen, die ich hier nicht verschweigen will.

Die bundesweit sehr erfreulichen Entwicklung der kommunalen Gewerbesteuereinnahmen – eine Folge sowohl des Schließens steuergesetzlicher Schlupflöcher noch unter der letzten Bundesregierung als auch der besser laufenden Wirtschaftskonjunktur - eröffnet den begünstigten Kommunen - dies sind leider keineswegs alle – die Chance wieder zu einer geordneten Haushaltsführung zurückkehren zu können und den bestehenden Investitionsstau im kommunalen Hoch- und Tiefbau wenigstens teilweise abzubauen.

Zugleich weckt der Rückgang der Arbeitslosenzahlen die Hoffnung, dass auch die kommunalen Ausgaben für die soziale Sicherung sich in Zukunft reduzieren werden.

Perspektivisch sind zwei andere bundespolitische Entscheidungen vielleicht noch wichtiger.

Die Festlegung, den Bundesanteil an den Unterbringungskosten im Rahmen von Hartz IV auf 4,3 Mrd. Euro auszuweiten, kann nur ausdrücklich begrüßt werden. Vor allem vor dem Hintergrund, dass uns Kommunen noch Anfang des Jahres mit einer Nullzahlung gedroht wurde und dann im Haushaltsentwurf lediglich 2 Mrd. Euro ausgewiesen waren. Zwar bleiben die 4,3 Mrd. hinter den von den kommunalen Spitzenverbänden errechneten 5,8 Mrd. Euro zurück; die Summe ist aber deutlich höher als der in diesem und im letzten Jahr gezahlten 29,1 % Anteil. Unbefriedigend bleiben lediglich die ungleiche Verteilung zwischen den Bundesländern sowie die Neigung einiger Länder, erhaltene Entlastungen nicht vollständig an ihre Kommunen weiter zu geben.

Vergleichbar positiv zu werten ist die Festschreibung der Gewerbesteuer mit der Ausweitung gewinnunabhängiger stabilisierende Elemente im Rahmen der Unternehmenssteuerreform. Dieses Ergebnis war keineswegs selbstverständlich. Die marktradikalen Gegner der kommunalen Gewerbesteuer sind nicht zu unterschätzen. Zwar können im Moment die konkreten Auswirkungen der Steuerreform noch nicht gemeindeschärf benannt werden, die Sicherung der Gewerbesteuer als wichtigste kommunale Steuerquelle ist aber für uns von nicht zu unterschätzender Bedeutung.

Mein Dank für diese kommunalfreundlichen Entscheidungen gilt den Verantwortlichen in der Bundesregierung und den Länderregierungen aber insbesondere auch der SPD-Bundestagsfraktion.

Bedeutung des Ehrenamtes

Nicht zuletzt wird das Ehrenamt in der Zukunft der Kommunen eine noch zentralere Bedeutung haben. In einer Zeit, in der die Ansprüche und auch das Anspruchsdenken an die öffentliche Hand zurückgehen, muss parallel der Einsatz der Bürgerschaft für das Gemeinwesen gezielt entwickelt und gefördert werden.

Aktuelle Zahlen zum Ehrenamt sind ermutigend. Heute hat statistisch fast jeder Dritte in Deutschland eine ehrenamtliche Funktion. Für die Städte und Gemeinden hat das Ehrenamt unter vielfältigen Gesichtspunkten eine wichtige Bedeutung. Ich möchte hier nur beispielhaft nennen die Freiwilli-

gen Feuerwehren, Übungs- und Kursleiter in den Sport- und Kulturvereinen, Dienste in Stadtbibliotheken, Seniorenbetreuung und nicht zuletzt: Die Mandatsträger in unseren Gemeinderäten und Kreistagen, ohne deren Engagement kommunale Demokratie unmöglich wäre.

Das Ehrenamt ist auch eine Form der Teilhabe am öffentlichen Leben. Das Zusammenwirken von Kommune und Ehrenamt ist damit Teil einer lebendigen Bürgerkommune.

Gleichwohl wird es eine Daueraufgabe bleiben, Menschen für das Ehrenamt zu gewinnen. Die Rahmenbedingungen werden dabei auch nicht einfacher. Hier möchte hier nur beispielhaft nennen das Wegfallen steuerlicher Vorteile bei einer Übungsleiterpauschale oder ein oftmals faktisch bestehendes Arbeitsplatzrisiko für den freiwilligen Feuerwehrmann.

Was wir brauchen, ist also eine nachhaltige Anerkennungskultur für das Ehrenamt, die auch und gerade von der kommunalen Ebene ausgehen kann. Das Ehrenamt muss anerkannt und gefördert werden – und nicht zuletzt: Es muss auch Freude machen!

Städte und Gemeinden können dafür wichtige Rahmenbedingungen setzen. Und in gewissem Umfang können sie die ehrenamtliche Arbeit auch wirkungsvoll unterstützen. Das beginnt mit dem Zurverfügungstellen von Räumlichkeiten und dem Angebot von Weiterbildung und Schulung und endet nicht mit der öffentlichen Verleihung von Ehrenzeichen.

Schluss

Sie sehen also, die Kommunalpolitik ist reich an Problemen und Schwierigkeiten.

Wir sollten allerdings diese Probleme nicht als Hindernisse und Hemmnisse sondern eher als Herausforderungen und Chancen begreifen, denn es mangelt uns nicht an kreativen Lösungskonzepten und guten Ideen.

In diesem Sinne freue ich mich auf angeregte Diskussionen auf diesem Kongress im Dienste einer starken und effektiven Kommunalpolitik als Zukunftssicherung vor Ort.