

II. Alternativen der Kommunalpolitik

Sicherung von Finanzstärke gegen autoritäre
Konsolidierungspolitik und Sozialabbau

1 Aktuelle Lage: Krisenverschärfende Konsolidierungsstrategien in den Gemeinden

In den Kommunen herrscht der Rotstift. Entgegen den Forderungen nach einer antizyklischen Politik aller öffentlichen Haushalte werden Investitionen gestrichen oder gestreckt; städtische Einrichtungen (Bäder, Kindergärten, Volkshochschulen) geschlossen; Leistungsangebote und Unterstützungen in der Alten- und Jugendhilfe, bei Sport und Freizeit gekappt. Entgegen den dringenden Erfordernissen des Arbeitsmarktes verwirklichen die Gemeinden zugleich umfangreiche Pläne von Stellenkürzungen und -sperrungen. Diese konjunkturpolitisch und sozial bedenklichen Ausgabenkürzungen der Kommunen stehen dabei im »Wettlauf« mit anhaltenden und noch wachsenden Ausgabenbelastungen infolge der hohen Dauerarbeitslosigkeit, weil hierdurch zwangsläufig Mehrkosten im Bereich der Sozialkosten entstehen. Bei einer durchschnittlichen Wachstumsrate der Ausgaben für soziale Leistungen der Kommunen von über 10% im Laufe der letzten Jahre werden 1983 schätzungsweise mehr als 20 Mrd DM aufzuwenden sein. Dies bedeutet eine Verdoppelung seit 1975. Viele Städte können den Haushalt nicht ausgleichen.

Die Bürger werden von den Kommunen zugleich von einer anderen Seite in die Zange genommen. Der Verminderung des öffentlichen Leistungsangebots auf der einen Seite stehen drastische Anhebungen der Gebühren auf der anderen Seite der Tagesordnung. Von 1976 bis Oktober 1980 erhöhten sich die kommunalen Gebühren wie folgt: Gas: + 69%; Abwasserbeseitigung: + 55%; Nahverkehr: + 45%; Strom: + 38%; Wasser: + 33%; Müllabfuhr: + 29% (Zum Vergleich: die Lebenshaltungskosten stiegen »nur« um + 32%). Hiervon werden vor allem die unteren Einkommensschichten, die Rentner und Sozialhilfeempfänger unsozial betroffen. Trotz dieser fragwürdigen Konsolidierungsstrategien können viele Städte ihren Haushalt nicht ausgleichen (in Hessen sind es nahe zu 50%). Welche negativen Auswirkungen auf die Sicherung von Beschäftigung und qualitativen Wachstum von den Kommunen ausgehen, wird deutlich, wenn man berücksichtigt, daß die Kommunen rund zwei Drittel der öffentlichen Investitionen vornehmen und der zweitgrößte öffentliche Arbeitgeber sind.

Um die notwendigen Handlungsspielräume wiederzugewinnen, ist es nicht nur notwendig, in den Kommunen selbst Ausgabenstrukturen durchzuforschen. Nach wie vor verfolgte Prestigeobjekte (wie Parkhausbau, U-Bahnbau), Repräsentationsfonds, Maßnahmen zur Straßenunterhaltung und Grünanlagenpflege, der »politische« Verzicht auf die Überwälzung von Abwasserkosten auf die Verursacher, die Überlassung von kommunalen Grundstücken und die Versorgung mit Energie und Wasser zu Billigstarifen an Betriebe geben genügend Anlässe, vor Ort Mittel für alternative Politik frei zu machen. Dennoch werden in den meisten Fällen die Gemeinden aus eigener Kraft nicht in der Lage sein, aus ihrer Finanzmisere herauszukommen. Es wird darauf ankommen, vor allem die Bundesregierung unter Druck zu setzen, um konjunkturpolitisch unsinnige massive Steueränderungen zu Lasten der Kommunen vor allem bei den Gewerbesteuern zurückzunehmen.

Eine Politik, die darauf abzielt, Konsolidierungsmaßnahmen und Sozialabbau zurückzunehmen, hat jedoch nicht nur die Bundesregierung zum Gegner. In den Gemeinden selbst – insbesondere in den Verwaltungen – zeigt sich gegenwärtig eine generalstabsmäßig vorgetragene Strategie eines rigorosen Abbaus von Leistungen und Stellen. Initiatorfunktion nimmt dabei die »Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt)« mit Sitz in Köln ein. Insbesondere in zwei Gutachten (Mai/Juni 1982) gab die KGSt politische Richtlinien für die Durchsetzung von Ausgabenkürzungen und Stellenabbau. Um die Bürger und auch die politischen Entscheidungsgremien der Kommunen von der Existenz der Finanzkrise und der unabdingbaren Notwendigkeit harter Sparmaßnahmen zu überzeugen, müssen Rat und Kreistag und seine Fraktionen, die örtlichen Parteien, die Bevölkerung, die Wirtschaft und nicht zuletzt die Presse durch permanente Öffentlichkeitsarbeit der Verwaltung beeinflusst werden. Um die Konsolidierung durchzusetzen, sollen die wichtigen Vorentscheidungen jedoch nicht in breiter Öffentlichkeit diskutiert werden. Eine der Vorbedingungen für den Erfolg der Sparakte ist vielmehr die Zentralisierung der kommunalen Steuerung und die Abkopplung der Verwaltungsspitze bei der Formulierung der Konsolidierungsziele von den politischen Entscheidungsgremien der Kommune. Zentral kommt es darauf an, »daß sich eine Handvoll (kritische Masse) einflußreicher Entscheidungsträger zusammenfinden und den Prozeß »durchziehen«« (KGSt 5/1982, S. 9). Demokratische Partizipation gilt in diesem Konzept als

Störvariable. Die Öffentlichkeit und gewählte politische Organe gelten nicht als Beteiligte im Prozeß der Entscheidungsfindung, sondern als Adressat von Meinungsbeeinflussung. Dem dienen auch Hinweise auf Veränderungen im Sprachgebrauch.

So empfiehlt die KGSt die Vermeidung bestimmter »Reizwörter«: Statt »Reprivatisierung« soll der Begriff »Vergabe« verwendet werden. Der Irritation dient auch ein Zweiphasenmodell der Konsolidierung. In der ersten Phase sind aus »psychologischen Gründen« nur pauschale Prozent- und Summenvorgaben anzugeben, die den Anschein erwecken, daß jedes Ressort gleichermaßen betroffen wird. Erst in der zweiten Runde wird dann – mehr oder weniger intern, d. h. in der Verwaltung – ein differenziertes und detailliertes Kürzungsprogramm entworfen. Hierdurch kann in der Öffentlichkeit – zumal bei breiter Pressenotiz in der ersten Phase – der Eindruck entstehen, daß alle Beteiligten von schmerzlichen Opfern gleichermaßen betroffen sind.

Eine wichtige Rolle spielt auch die Einbindung der Personalvertretung – vor allem bei der Durchsetzung von Stellenkürzungen. Auch hierfür werden Empfehlungen ausgegeben: Rechtzeitige umfassende Informationen sollen Einsicht in die »Sachgesetzlichkeit« der unvermeidlichen Kürzungen bewirken. Mit der Personalvertretung ist ein »Abkommen« über Leitlinien für Arbeitsplatzsicherheit als Grundlage aller Maßnahmen zu vereinbaren, »ohne zusätzliche Verpflichtungen für die Gemeinde/den Kreis zu schaffen« (KGSt 6/1982, S. 20). Gegebenenfalls sind Personalräte in örtliche Sparkommissionen einzubeziehen.

Die Personalpolitik ist nicht nur durch Stellenabbau belastet, »zusätzlich muß mit weniger Personal mehr geleistet werden« (KGSt 6/1982, S. 6). Um kommunale Leistungen in wichtigen Bereichen trotz Stellenkürzungen aufrechtzuerhalten, müssen mehr Arbeitsleistungen aus dem verbleibenden Personal herausgepresst werden, um angesichts demotivierender schlechter Beförderungsaussichten und Entlassungsdrohungen dies zu erreichen, sind die Personalchefs gefordert, besondere Geschicklichkeit in der Menschenführung zu entwickeln. Sollte ein kooperativer Führungsstil bei immateriellen Leistungsanreizen (Vermittlung des Gefühls der Eigenverantwortung / Gesprächsbereitschaft / Vorbild / Beteiligung der Mitarbeiter bei Sparplänen) nicht ausreichen, wird ein umfangreiches Arsenal von autoritären Kontrollen zur Durchsetzung erhöhter Leistung empfohlen (u. a. Hauskontrollen bei »vermeintlicher« Krankheit, Einschaltung des Betriebsarztes »bei vermeint-

licher Überforderung«, Überprüfung von Nebentätigkeiten, genauere Überwachung der Probezeit, genaue Erfassung der Arbeitszeit) (KGSt 6/1982, S. 15). Vorgesetzten, die mit derartigen Maßnahmen Schwierigkeiten haben, »sollten Fortbildungsmaßnahmen angeboten werden« (ebenda).

Mit dem Stellenabbau entstehende interne Arbeitsprobleme in der Verwaltung gilt es durch vielfältige arbeitsrechtliche und psychologische Maßnahmen zugunsten hoher Flexibilität des Personals zu bewältigen. Eine wichtige Rolle spielt dabei die Rotation des Arbeitseinsatzes. Für Spitzenbelastungen und Sonderbedarfe können – ohne Einrichtung neuer Planstellen – Leiharbeitskräfte eingesetzt werden. Trotz der engen Grenzen des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes sieht die KGSt hier ein weiteres Potential zur Erweiterung des Handlungsspielraumes.

Da Stelleneinsparungen vordringlich durch Ausnutzung der Fluktuation systematisch genutzt werden sollen, ergibt sich, daß Neueinstellungen nur noch in vermindertem Umfang vorgenommen werden und die Ausbildungskapazität auf einen Mindestumfang beschränkt wird (KGSt 6/1982, S. 7). Angesichts der Brisanz der Jugendarbeitslosigkeit ist sich die KGSt jedoch zumindest der Fragwürdigkeit des Einstellungsstopps bewußt. Sollten daher einzelne Verwaltungen aus Sorge um die Berufsaussichten der Jugend ein höheres Lehrstellenangebot dennoch durchsetzen, dann ist es zumindest erforderlich, »keinerlei Zusage der Übernahme in ein festes Dienstverhältnis« (KGSt 6/1982, S. 12) zu geben.

Daß derartige Strategieanweisungen bei der Durchsetzung von Konsolidierungsmaßnahmen nicht nur Papier sind, zeigen die praktischen Erfahrungen in der Mehrzahl der Kommunen. Vielfach bleibt angesichts solcher Offensiven den Betroffenen nur der Versuch einer Verteidigung des schlechten status quo. Auf diese Weise ist jedoch ein sozial verpflichtender, qualitativ und quantitativ zureichender kommunaler Handlungsspielraum nicht möglich. Es kommt daher nachhaltig darauf an, wesentliche Korrekturen zugunsten des kommunalen Finanzsystems vorzunehmen.

2 Perspektiven der kommunalen Sozialpolitik

2.1 Die dynamische Entwicklung der kommunalen Sozialausgaben

Der Gemeindefinanzbericht von 1983 weist für den Zeitraum von 1970 bis 1983 bei den sozialen Leistungen einen Anstieg von insgesamt ca. 450 % aus, während die Gesamtausgaben der Kommunen im selben Zeitraum lediglich um ca. 250 % gestiegen sind. Der Anteil der sozialen Leistungen an den Gesamtausgaben der Kommunen ist von 7,8 % im Jahr 1970 auf 12,1 % im Jahr 1982 ausgeweitet worden. Seit 1980 driften die Zuwachsraten bei den sozialen Leistungen und bei den Ausgaben des gesamten Verwaltungshaushaltes immer weiter auseinander. 1982 fiel der Anstieg bei den sozialen Leistungen mit 9 % fast doppelt so hoch aus wie der des gesamten Verwaltungshaushaltes (5,1 %), wobei auch dieser Zuwachs im Bereich Soziales nur »durch massive Eingriffe in die eigenbestimmten Sozialleistungen« begrenzt werden konnte. Um die Sprengkraft zu bremsen, die von diesem Ausgabenblock auf die gesamten kommunalen Haushalte ausgeht, werden die Kommunen 1983 ihre Politik im sozialen Bereich noch restriktiver ansetzen. So sollen die Ausgaben für soziale Leistungen nur um 4,3 % ansteigen, also etwas weniger als das Gesamtvolumen des Verwaltungshaushaltes (4,4 %). Trotz dieses leicht unterproportionalen Anstiegs der Sozialleistungen im Verwaltungshaushalt wird aber der Anteil dieses Ausgabenblocks am Gesamtausgabevolumen auf den bisherigen Höchstwert von 12,6 % ansteigen (Gemeindefinanzbericht 1983, S. 86 f.).

Dieser Anstieg der kommunalen Ausgaben für die soziale Sicherung ist im wesentlichen vier Faktoren geschuldet:

– *Ausbau des Sozialstaates auf der kommunalen Ebene*

Beginnend mit der Rentenreform von 1957 sind in den 50er und 60er Jahren zunächst die großen Sicherungssysteme in der Bundesrepublik reformiert und etwa durch die Dynamisierung der Leistungen an die allgemeine Wohlmehrmehrung gekoppelt worden. Das 1961 in Kraft getretene Bundessozialhilfegesetz (BSHG) wurde insbesondere in den 70er Jahren – etwa durch die 3. Novelle des BSHG – erheblich verbessert. Damit ist eine Politik eingeleitet

worden, wonach auch soziale Risiken, die bislang nicht durch die Sozialversicherung geschützt sind, verstärkt öffentlich abgesichert werden sollen, insbesondere die Risiken Pflege und Behinderung. Die Zuwachsraten bei den Leistungen des BSHG brachten in den 60er Jahren – auf einem niedrigen Niveau – einen Ausgleich für den Kaufkraftschwund. Mit der Neufassung des »Warenkorbes« im Jahr 1970 und mit den jährlichen Anhebungen dieser Regelsätze in den nächsten Jahren – insbesondere 1972 bis 1977 – wurde das Sozialhilfeniveau deutlich angehoben (Hauser u. a. 1981, S. 43). Und schließlich: In den 60er Jahren, u. a. aus der Praxis der konkreten Sozialarbeit und aus der Studentenbewegung heraus, wurden bestehende und sich verschärfende Problemlagen in den Städten und Gemeinden neu bewertet. Zugleich wurde die Verantwortung der Gesellschaft gegenüber diesen Entwicklungen unterstrichen, so bei Obdachlosigkeit, bei Jugendproblemen, bei der Situation der älteren Bürger, bei Gewalt gegen Frauen u. v. a. m. Die Kommunen unterstützen freie Träger bei der Bewältigung dieser Aufgaben, teils übernahmen sie entsprechende Reformprojekte auch selber. Insoweit sind die beschriebenen Zuwachsraten bei den kommunalen Sozialausgaben Ausdruck von tatsächlichen Leistungsverbesserungen. Der Sozialstaat konnte auch auf der Ebene der Kommunen ausgebaut werden.

– Rückwirkungen von Kürzungen bei Sozialleistungen auf die Sozialhilfe

Die Politik des Ausbaus der allgemeinen Sozialversicherungssysteme wurde in der Bundesrepublik mit Beginn der Strukturkrise der westdeutschen Wirtschaft ab Mitte der 70er Jahre abrupt beendet, basierte sie doch auf dem Grundsatz, daß die Einnahmen gleichsam automatisch einem stetig wachsenden Ausgabenvolumen angepaßt wurden, ohne daß die Risikoentstehung und die kosten-treibenden Strukturprobleme des sozialen Leistungssystems in Frage gestellt wurden. Konnten etwa mit der Einführung der Rente nach Mindesteinkommen, mit der Öffnung der Gesetzlichen Rentenversicherung für Hausfrauen, mit der Kindergeldreform, mit der Neufassung des Wohngeldgesetzes, mit der gesetzlich geregelten, zeitlich unbefristeten Übernahme der Krankenhauskosten durch die Krankenversicherung, mit dem Bundesausbildungsförderungsgesetz und mit zahlreichen sonstigen Regelungen dazu beigetragen werden, daß die Sozialhilfeabhängigkeit – relativ – abnahm, so mußten Abstriche bei eben diesen Leistungen

dazu führen, daß immer mehr Menschen von der Sozialhilfe abhängig wurden. Beginnend mit dem 1. Haushaltsstrukturgesetz (1975), mit den Novellen zum Arbeitsförderungsgesetz und mit dem 21. Renten Anpassungsgesetz sind auf die Sozialhilfe als dem Ausfallbürgen, wenn keine sonstigen Leistungsansprüche bestehen, und damit auf die Kommunen als den örtlichen Trägern der Sozialhilfe immer größere Unkosten abgewälzt worden. Die Einsparungen des Bundes im Rahmen der sogenannten »Operation '82« (insbesondere im Bereich des Arbeitsförderungsgesetzes (AFG), des Kindergeldes und des Wohngeldes) haben nach Berechnungen des Deutschen Städterates bei den Kommunen Mehraufwendungen bei der Sozialhilfe in Höhe von ca. 800 Mio DM bewirkt (Weinberger 1982, S. 575 ff.).

- Folgen der derzeitigen Wirtschaftskrise

Die wirtschaftliche Krisensituation seit Mitte der 70er Jahre belastet nicht nur den Gesamtstaat und die Träger der Sozialversicherung mit »fiskalischen Kosten« (Lohnersatzleistungen, fiktive Beiträge zur Sozialversicherung, Einnahmeverluste bei Steuern und direkten Sozialabgaben). Weithin unbemerkt haben sich in vielfältiger Weise bei den Kommunen Folgekosten eingestellt. Eine Studie des Bremer Sozialsenators, Henning Scherf, belegt, daß die kommunalen Ausgaben für laufende Hilfen zum Lebensunterhalt (HLU) in den 70er Jahren in einem hohen Maß infolge der arbeitsmarktbedingten Zunahme der Leistungsempfänger angestiegen sind (Scherf 1983). Die derzeitige Lage auf dem Arbeitsmarkt schafft darüber hinaus bei Jugendlichen neue Probleme, wodurch die Ausgaben der Kommunen im Bereich der Jugendhilfe expandieren.

- Abhängigkeiten der Kommunen von Bund, Ländern und freien Trägern

Und schließlich stehen die Kommunen in einer Fülle von Abhängigkeiten, einmal zum Bund und zu den Ländern, zum anderen zu den Trägern der freien Wohlfahrtspflege bzw. den freien Trägern der Jugendhilfe. Die unten ausführlich analysierte finanzielle Situation der Kommunen – kurz: der Verfall des kommunalen Steueraufkommens und der Rückgang der Finanzzuweisungen (siehe Kapitel 3) – wird noch dadurch verstärkt, daß dieselben politischen Instanzen, die diese prekäre Finanzsituation herbeiführen, zugleich per Gesetz oder Verordnung – direkt oder indirekt –

immer neue Belastungen für die Kommunen beschließen. Die Kommunen wirken zwar – zumindest dem Anspruch nach – über die Länder an der Bundesgesetzgebung mit. Aber nicht zuletzt am Beispiel der »Operation '82« zeigt sich, wie die politischen Kräfte in Bund und Ländern trotz programmatisch voneinander abweichender Sozialstaatsvorstellungen gemeinsam ihre Finanzverpflichtungen auf die Kommunen abwälzen, während umgekehrt die Spitzenverbände der Kommunen weder einen nennenswerten Einfluß auf Regierung noch auf die Opposition geltend machen können. Neben dem hier im weiteren ausführlich dargestellten Bereich der Sozialen Sicherung betrifft dies im übrigen auch den Bereich der Krankenhausfinanzierung, der die Kommunen außerhalb der gesetzlichen Bestimmungen jährlich mit ca. 700 Mio DM belastet (Happe 1982, S. 505 f.).

Entsprechend dem Subsidiaritätsprinzip sind die Kommunen gesetzlich gehalten, mit den Verbänden der freien Wohlfahrtspflege und den sonstigen freien Trägern zusammenzuarbeiten und einen Teil ihrer sozialen Aufgaben an diese zu delegieren. Dies schafft eine wechselseitige Abhängigkeit zwischen Kommunen und freien Trägern: So unterliegt die Arbeit der freien Träger ständig der Unsicherheit über Umfang und Laufzeit der Mittelgewährung; von dieser Ungewißheit sind insbesondere die nichtkonfessionellen Verbände betroffen, erst recht die sonstigen freien Träger, weil sie im Gegensatz zu den Verbänden der Kirchen über keine nennenswerten Eigenmittel verfügen. Auf der anderen Seite haben die Kommunen nur einen geringen Einfluß auf die Kostengestaltung sowie auf Form und Inhalt der Leistungserstellung durch die freien Träger; überdies gibt es seitens der Kommunen kaum Instrumente, um das kostentreibende Neben- und teils Gegeneinander der einzelnen Wohlfahrtsverbände und der freien Träger in ein abgestimmtes Verhalten umzugestalten.

Dies alles belegt, daß der absolute und der relative Anstieg der kommunalen Sozialausgaben nur zum Teil tatsächlichen Leistungsverbesserungen geschuldet ist. Im wesentlichen ist der Anstieg auf die negativen Folgen der aktuellen Wirtschaftskrise und deren Rückwirkungen auf die aktuelle Sozialpolitik in Bund, Ländern und Gemeinden sowie auf die mannigfachen Abhängigkeiten der Kommunen zurückzuführen.

2.2 Der »Wettlauf mit dem Defizit« am Beispiel der Kommunen

Der eingangs ausführlich vorgestellte Bericht der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt) zur »Haushaltskonsolidierung durch Aufgabenkritik und Sparmaßnahmen« kann als »Drehbuch« für die derzeitige Sparpolitik auf kommunaler Ebene bezeichnet werden. Mit dem Hinweis, Kürzungen im Personal- und im Sachbereich seien die Voraussetzung für die Rückgewinnung »kommunalpolitischer Handlungsspielräume«, werden in diesem Bericht u. a. folgende Konsolidierungsschritte vorgeschlagen:

auf der *Ausgabenseite*:

- Umschichtungen bei den Ausgaben des Verwaltungshaushaltes,
- Einsparungen bei den Personalausgaben,
- Überprüfung von Dienstleistungen und Einrichtungen,
- restriktive Handhabung freiwilliger Leistungen,
- Förderung von Eigeninitiative der Bürger als Ersatz für kommunale Leistungen,
- Anpassung der Leistungen der Kommunen und der Kreise an die vergleichbaren Leistungen anderer Kommunen/Kreise, sofern letztere ein niedrigeres Niveau aufweisen;

auf der *Einnahmeseite*:

- Anpassungen der Gebühren und Entgelte für kommunale Dienstleistungen.

Diese auf alle kommunalen Aufgabenbereiche abzielende Sparpolitik bedient sich durchaus »marktliberaler« Leistungsanreize: »Bestehen Beförderungsmöglichkeiten, sollte bei sonst gleicher Ausgangsposition Bediensteten, die in ihrem Bereich erfolgreich gespart haben, der Vorzug gegeben werden.« (KGSt 1982, S. 19 u. S. 15)

Berichte aus faktisch allen Kommunen belegen, daß Städte und Gemeinden seit 1982 rigoros entsprechend den vorstehenden Vorschlägen verfahren. Die von der CDU und neuerdings von einer Koalition aus CDU und FDP regierte Stadt Berlin beispielsweise will in den Jahren 1983–1985 jährlich mindestens 500 Planstellen abbauen. Im SPD-regierten Hannover ist für den Zeitraum von 1982–1986 ein 5prozentiger Abstrich bei den Planstellen vorgesehen. Auch der Stadtstaat Bremen will in den Jahren 1982/83 zunächst 1,4%, 1984 1% der Planstellen einsparen, zusammen 1000. Allein im Bereich des Landesjugendamtes werden 13 Planstellen

für Sozialarbeiter wegfallen. Und schließlich praktizieren die Kommunen überdies eine Bewirtschaftung der freigewordenen Planstellen, wobei freiwerdende Stellen längere Zeit unbesetzt bleiben müssen, bevor eine Neubesetzung überhaupt begonnen werden darf. Bei einer Wiederbesetzungssperre von 9 Monaten, wie sie etwa in Frankfurt am Main besteht, bedeutet dies, daß eine freie Stelle faktisch 12–15 Monate nicht besetzt ist. Diese Stellenpolitik wird, so der ehemalige Bürgermeister der Stadt Frankfurt, Martin Berg, »im Sozialbereich bisher rigoros durchgehalten« (SGK, Fachtagung »Sozialpolitik« 1982, S. 12). Dabei macht Berg deutlich, daß Planstellenabbau und Wiederbesetzungssperren deshalb umso schwerer wiegen, weil allein schon eine Stagnation der bisherigen Planstellen etwa im Sozialbereich faktisch eine Reduzierung bedeutet hätte, da die Aufgaben der Sozialverwaltung ständig zunehmen. Aber auch im SPD-regierten Hannover beklagen ÖTV-Vertrauensleute, daß die Planstellen nicht nur nicht entsprechend dem tatsächlichen Anstieg des Arbeitsanfalls ausgeweitet, sondern im Gegenteil gestrichen worden seien, zumindest nur verzögert neu besetzt würden (ÖTV Hauptvorstand, Abt. Sozialarbeit [Hrsg.], 1982, S. 106).

Neben diesen, die Empfänger von sozialen Dienstleistungen, aber auch die in den Sozialbehörden Arbeitenden erheblich belastenden Planstellenabbau treten weitere drastische Kürzungen bei den finanziellen und bei den Sach- und Dienstleistungen (Realtransfers). Dies soll im weiteren exemplarisch am Beispiel Frankfurt gezeigt werden, doch ließe sich hier jede beliebige andere Großstadt anführen. Während der gesamte Haushalt 1983 gegenüber 1982 um nominal 5% zunimmt, steigt der Einzelplan 4: Soziale Sicherung nur um 1,4%. Dieser nominale Anstieg bei den Sozialausgaben ist im wesentlichen dem Zuwachs bei der Sozialhilfe zu verdanken, die insgesamt um 10 Mio DM von 156 auf 166 Mio DM und damit um 6% angehoben wird. Hinter diesem Zuwachs verbirgt sich jedoch, bei näherem Hinsehen, eine rigorose Kürzungspolitik gerade im Bereich der Sozialhilfe. Denn lediglich die Haushaltsstelle 7302: Laufende Hilfen zum Lebensunterhalt (HLU) weist eine Erhöhung um 19% aus. In Frankfurt am Main ist die Zahl der HLU-Empfänger von März 1981 bis März 1982 um 15% angestiegen. Offensichtlich geht der Magistrat der Stadt Frankfurt – realistischerweise – von einem weiteren sprunghaften Anstieg der Sozialhilfeempfänger in diesem Jahr aus. D. h. der Zuwachs bei der Sozialhilfe geht im wesentlichen auf einen – arbeits-

marktbedingten – Zuwachs an Sozialhilfeempfängern zurück. Des weiteren ist die – weit unter dem Inflationsausgleich liegende – Anhebung der Regelsätze ab 1. Juli 1983 um 2 % finanziell zu berücksichtigen. Daß trotz der Anhebung der Mittel für den Bereich der HLU um 19 % die gesamten Sozialhilfeleistungen nur um 6 % und die gesamten Ausgaben für die Soziale Sicherung gar nur um 1,4 % steigen, ist darauf zurückzuführen, daß die Stadt außerhalb des Pflichtbereichs der Sozialhilfe rigoros bei den sogenannten »freiwilligen Leistungen« kürzt. Einige Beispiele:

Einmalige Hilfen in laufenden Fällen von 14 auf 13 Mio DM	– 7 %
Einmalige Hilfen in nicht laufenden Fällen von 5 auf 4 Mio DM	– 20 %
Erholungshilfe für ältere Bürger von 750 000 auf 600 000 DM	– 20 %
Mobile ambulante Alten- und Behindertenhilfe von 1 083 000 auf 950 000 DM	– 12 %

Daneben werden Mittel zur Bauunterhaltung und für Erneuerungsmaßnahmen etwa bei Einrichtungen der Altenhilfe um Prozentsätze zwischen 19 und 90 – je nach Projekt – gestrichen.

Mit den Kürzungen der Regelsätze und der Mehrbedarfzuschläge im Rahmen des BSHG durch die »Operation '82« sowie mit der weiteren Kappung des Anpassungssatzes im Jahr 1983 haben die Sozialhilfeempfänger schon jetzt empfindliche Einbußen bei der täglichen Lebensführung hinzunehmen. Diese Schnitte im Pflichtbereich zusammengenommen belaufen sich in den Jahren von 1982–1984 bei Personen über 65 Jahren auf 17 %, bei Alleinerziehenden mit Kindern unter 16 Jahren auf 13 % (Armut und Unterversorgung, in: Frankfurter Rundschau vom 10. 2. 1983, S. 10). Hinzu kommen nun noch Kürzungen bei den »freiwilligen Leistungen« der Kommunen. Die Lebensqualität der an der untersten Stufe der sozialen Hierarchie Lebenden verschlechtert sich dadurch weiter.

Aber nicht nur die Sozialhilfe ist von diesen rigiden Schnitten bei den »freiwilligen Leistungen« betroffen. Auch die Jugendhilfe erfährt nur dort eine Ausweitung, wo gesetzliche Bestimmungen dazu zwingen, während andere Positionen dafür umso mehr zurückgeschnitten werden. Erziehungsbeistandschaft, soziale Gruppenarbeit und Schulsozialarbeit weisen zwar ein erhebliches Plus auf (22 bzw. 29 %), doch zeigt eine genauere Analyse, daß diese Zuwachsraten im wesentlichen auf Steigerungen bei den Miet-, den Reinigungs- und den Energiekosten zurückzuführen sind, während die Mittel für die eigentliche Sozialarbeit gekürzt werden. Bei den Erziehungsbeistandsschaften werden so etwa die Aus-

gaben für Gruppenarbeit um 20 %, für Honorarkräfte um 55 % und für Freizeiten um 45 % vermindert. Weitere Kürzungen sind u. a.:

Schularbeitenhilfen und sonstige offene Hilfen (meist angesiedelt in sog. Sozialen Brennpunkten) von 755 000 auf 620 000 DM	- 18 %
Familienerholung von 412 530 auf 355 000 DM	- 14 %
Allgemeine Freizeiten für Kinder und Jugendliche von 517 930 auf 420 000	- 19 %
Verein »Haus der offenen Tür« e.V. von 7,15 Mio auf 6,85 Mio DM	- 4 %
Pro Familia von 355 000 auf 287 550 DM	- 19 %
Zuschüsse an Initiativgruppen von 1,29 Mio auf 1,16 Mio DM	- 10 %
Zuschüsse an Träger der freien Jugendhilfe für Maßnahmen in Stadtteilen mit unzureichender sozialer Infrastruktur von 1,44 Mio auf 1,3 Mio DM	- 10 %

Die Stadt Frankfurt kürzt 1983 die Zuschüsse für die freien Träger der Jugendhilfe um 10 %, die für die Träger der freien Wohlfahrtspflege um 19 %. Ambulante Maßnahmen für psychisch Kranke beispielsweise werden 1983 nur noch mit 240 000 DM statt mit 300 000 DM gefördert – und dies angesichts der hinlänglich bekannten und öffentlich immer wieder beklagten Misere in der psychiatrischen Versorgung in der Bundesrepublik! Die Beratungsstelle für nichtseßhafte, strafentlassene und gefährdete Männer muß bei ihrem knappen Ansatz nochmals auf 5000 DM verzichten und erhält 1983 noch ganze 22 000 DM (!). Und schließlich: Während die Zuschüsse an Einrichtungen der freien Wohlfahrtspflege für Maßnahmen zur Integration ausländischer Mitbürger von 895 000 auf 775 000 DM, also um 13 % zusammengestrichen werden, weist ein anderer Posten eine stolze Zuwachsrate von 26 % aus: Zuschüsse zur Durchführung der Jugendgerichtshilfe für ausländische Jugendliche! Während also die Mittel für eine präventive Jugendarbeit in unverständlicher Weise der kameralistischen Logik zum Opfer fallen, schlägt ein Teil der negativen Folgen dieses Rückzuges der Stadt aus ihrer sozialen Verantwortung selbst wieder kostenmäßig auf der Ausgabenseite zu Buche – ein Beleg für diesen »Wettlauf mit dem Defizit«.

Auch auf der Einnahmeseite sucht die Stadt Frankfurt ihren »kommunalpolitischen Handlungsspielraum« auszuweiten. Die Elternbeiträge in den Kinderkrippen sollen um 40 %, die Kostenbeteiligung bei den Kindertagsstätten um 15 % bei Ganztags- und um 25 % bei Halbtagsplätzen angehoben werden (alle Zahlenangaben: Frankfurt am Main, Haushaltsplan 1983, Entwurf).

Frankfurt am Main steht hier nur als Beispiel, wobei Besonderheiten sich sicher aufzeigen lassen, so etwa die Kürzungen bei den freien Initiativgruppen, bei Pro Familia oder etwa beim Stadtschülerrat, dem sämtliche Mittel gestrichen worden sind, offensichtlich als Antwort auf dessen »unbotmäßiges« Verhalten gegenüber dem Magistrat. Insgesamt aber zeigt eine Übersicht des ÖTV-Hauptvorstandes, Abteilung Sozialarbeit, vom Herbst 1982, daß es gleichgerichtete Maßnahmen in allen Bundesländern und in allen Städten und Landkreisen gibt. Diese »Überparteilichkeit« beim Zusammenstreichen von sozialen Leistungen erweckt den Eindruck, als handele es sich bei diesen Maßnahmen letztlich um eiserne Sachzwänge, zu denen Alternativen nicht möglich sind. Und schließlich zeigt die Befragung des Deutschen Städtetages, daß die Kommunen entsprechend der vorliegenden Kürzungspolitik weiter zu verfahren gedenken (Gemeindefinanzbericht 1983, S. 108). Dringender denn je bedarf es deshalb einer Strukturanalyse der kommunalen Sozialpolitik, um auf diesem Hintergrund Vorschläge für eine alternative kommunale Sozialpolitik zu entwickeln.

2.3 Strukturanalyse der kommunalen Sozialausgaben

1980 haben die Kommunen insgesamt 24,533 Mrd DM netto für die Soziale Sicherung aufgebracht. Diese Nettoausgaben sind gegenüber den Bruttoausgaben um Doppelzählungen und Erstattungen aus dem öffentlichen Bereich vermindert, so daß dieser Betrag die tatsächlichen eigenen Belastungen der Kommunen darstellt. Im einzelnen verteilen sich die Nettoausgaben wie folgt:

Im Bereich der Sozialhilfe nach dem BSHG sind nahezu 50 Prozent der gesamten Sozialausgaben konzentriert. Nimmt man die Verwaltungskosten der Sozialhilfe, die Zuschüsse an die Träger der freien Wohlfahrtspflege und die diesem Kontext systematisch zuzuordnenden Aufwendungen für die Einrichtungen der Sozialhilfe und der Kriegsofopferfürsorge sowie die Ausgaben für die Kriegsofopferfürsorge selbst hinzu, so kommt man auf einen Betrag von 13,6 Mrd DM. Diese Fürsorgeleistungen umfassen zwei Drittel der gesamten kommunalen Ausgaben für Soziales. Die Jugendhilfe stellt den zweitgrößten Ausgabenblock dar. Neben den Leistungen nach dem Jugendwohlfahrtsgesetz und für Einrichtungen

Tabelle 1
Nettoausgaben der Sozialen Sicherung

Titel	Bezeichnung	Betrag in 1000 DM	Anteil am Sozialetat in %
40	Verwaltung der sozialen Angelegenheiten	2 335	11,37
41	Sozialhilfe nach dem BSHG	9 892	48,18
43	Einrichtungen der Sozialhilfe und der Kriegsopferfürsorge	1 345	6,55
44	Kriegsopferfürsorge und ähnliche Maßnahmen	563	2,74
45	Jugendhilfe nach dem Jugendwohlfahrtsgesetz	1 914	9,32
46	Einrichtungen der Jugendhilfe	2 211	10,77
47	Förderung von anderen Trägern der Wohlfahrtspflege und der Jugendhilfe	1 747	8,51
48	weitere soziale Bereiche	1	0,01
49	sonstige soziale Angelegenheiten	522	2,55
	Summe	20 533	100

Quelle: Zusammengestellt und berechnet nach: Statistisches Bundesamt, Rechnungsergebnisse der kommunalen Haushalte 1980, Fachserie 14, Reihe 3.3., Stuttgart und Mainz 1982

der Jugendhilfe sind hier Verwaltungskosten sowie die Zuschüsse an die freien Träger anzusetzen. Mit dem Gesamtbetrag von 6,2 Mrd DM erreichen die gesamten Ausgaben für den Bereich der Jugendhilfe einen Anteil von über 30%. Die Gesamtausgaben für Sozialfürsorge (Sozialhilfe und Kriegsopferfürsorge) und für Jugendhilfe zusammen, also direkte Geldleistungen, Verwaltungskosten, Realtransfers und Zuschüsse an freie Träger, umfassen 96,5% aller Ausgaben im Bereich soziale Sicherung. Die restlichen Ausgaben fallen auf weitere soziale Bereiche. Da die Kriegsopferfürsorge allerdings im wesentlichen eine Auftragsangelegenheit der Kommunen darstellt, die Hauptausgaben durch Erstattungen vom Bund ersetzt werden, und da insofern die hier den Kommunen zufallende Restfinanzierung vom Volumen her relativ gering ist, wird sie im weiteren nicht mehr berücksichtigt, ebenso wie die restlichen sozialen Bereiche, bei denen es sich u. a. um weitere Kriegsfolgelasten, um DDR-Besucher, Unterhaltsvorschußkassen u. ä. handelt.

Von den Gesamtausgaben für den Bereich der Sozialen Sicherung (Brutto) fallen 94,37% in den Verwaltungs- und nur 5,82% in den Vermögenshaushalt. 1980 waren nur 1,9% der kommunalen Investitionen dem Bereich Soziales zugeordnet. Im Bereich Soziales wurden trotz dieses an sich schon geringen Anteils an den Gesamtinvestitionen weitere Abstriche vorgenommen. Der Deutsche Städtetag rechnet damit, daß die Investitionen im Bereich soziale Sicherung 1982 gegenüber 1981 um 17% und von einem Betrag in Höhe von 155,8 Mio DM (1981) auf 129,3 Mio DM (1982) zurückgegangen sind (Gemeindefinanzbericht 1983, S. 89).

Dieser Überblick weist auf die Dominanz von Geldleistungen bzw. mit öffentlichen Zuschüssen geförderter Realtransfers gegenüber investiven Leistungen, zum anderen auf das Schwergewicht in den umfassenden Bereichen der Sozial- und der Jugendhilfe. Eine weitere Detailanalyse vermag Aufschluß über die Binnenstruktur dieser Ausgaben zu erbringen.

a) Kostentreibende Strukturen im Bereich der kommunalen Sozialausgaben

Kosten für Heimpflege und Heimerziehung

Von den direkten Ausgaben für Sozialhilfe nach dem BSHG entfallen ca. 60% der gesamten Aufwendungen auf die Hilfe zur Pflege und die Eingliederungsbeihilfen für Behinderte im Rahmen der Hilfen in besonderen Lebenslagen. Gerade im Bereich »Sozialhilfe in Einrichtungen« liegen angesichts der derzeitigen Pflegesätze in Höhe von 2500 bis 3000 DM im Monat denn auch die wesentlichen Steigerungsfaktoren bei den Sozialhilfeausgaben. Während die gesamten Ausgaben der Kommunen von 1970 bis 1981 etwa um das 2 ½fache zunahmen und während die Mittel für die gesamte Sozialhilfe in diesem Zeitraum fast doppelt so stark gestiegen sind (etwa um das 4 ½fache), liegen die Aufwendungen für die Sozialhilfe in Einrichtungen, also für Pflegekosten in Heimen, 1981 etwa 5 ½ mal so hoch wie 1970 (Gemeindefinanzbericht 1983, S. 86).

Auch im Bereich der Jugendhilfe dominieren die Ausgaben für Heimunterbringung, die mit 2,2 Mrd DM fast 40% der gesamten Jugendhilfeausgaben (hier: ohne Aufwendungen für Investitionen

und für Verwaltung) auf sich konzentrieren. Betrug die Relation zwischen Kindern und Jugendlichen, die im Rahmen der Hilfe zur Erziehung entweder in Heimen oder in (Pflege-) Familien untergebracht waren, 1970 noch 64:36, so hat sich dieses Verhältnis bis 1981 faktisch umgekehrt. Jetzt leben nur noch 40% dieser Kinder und Jugendlichen in Heimen, dagegen 60% in (anderen) Familien. Obwohl also die Zahl der Jugendlichen, die in Heimen untergebracht werden, seit 1973 relativ und absolut abgenommen hat, sind die Ausgaben für Heimunterbringung ungebrochen weiter gestiegen. Die Erziehung eines Kindes bzw. Jugendlichen in einem Heim kostet derzeit ca. 3000,- DM im Monat. – Die Faktoren Heimpflege und Heimerziehung stellen nach wie vor die stärksten dynamischen Elemente bei den Ausgaben dar, so daß ohne grundlegende Reformen in diesem Bereich bis auf weiteres die prekäre Situation der Kommunalfinanzen nicht entschärft werden dürfte.

Auswirkungen der derzeitigen wirtschaftlichen Lage

1970 stellten unzureichende Leistungen nach dem AFG nur bei 0,7% aller Empfänger von HLU im Rahmen der Sozialhilfe die Ursachen für Sozialhilfebedürftigkeit dar; 1980 waren es schon 9,8%. In Wirklichkeit ist der Anteil derer, die direkt oder indirekt aufgrund der derzeitigen Massenarbeitslosigkeit »Stütze« beziehen, weit höher anzusetzen. So ist etwa mit dem Fortfall der sogenannten »originären Arbeitslosenhilfe«, d.h. der Möglichkeit, ohne vorherige Beitragsleistungen Arbeitslosenhilfe direkt nach dem Abschluß von Schul-, Hochschul- oder Berufsausbildung erhalten zu können, ein immer größer werdender Personenkreis gerade Jugendlicher auf Sozialhilfe angewiesen. 1980 waren schon 125 000 der 1,2 Mio Bezieher von HLU Heranwachsende zwischen 15 und 18 Jahren (zum Vergleich: 1973 26 000). Auch aus dem Bereich der 25–65jährigen (1980 knapp 500 000) sind zahlreiche Personen aufgrund von Arbeitslosigkeit von der Sozialhilfe abhängig geworden, da sie die notwendigen Anwartschaften nach dem AFG nicht erfüllt haben. Hierzu zählen sehr viele Alleinerziehende mit Kindern, die noch dazu häufig auf Teilzeitarbeitsplätze angewiesen sind und deshalb bei der derzeitigen angespannten Lage auf dem Arbeitsmarkt kaum mehr Chancen auf Vermittlung haben. Die offiziellen Zahlen über den Zusammenhang von Massenarbeitslosigkeit und dem Anstieg der Sozialhilfebedürftigkeit geben in jedem Fall nur Mindestwerte wieder.

Mit der dramatischen Zunahme der Massenarbeitslosigkeit seit Anfang der 80er Jahre ist auch die Zahl der Sozialhilfeempfänger enorm gestiegen. Bodo Richter, Oberstadtdirektor in Wuppertal, beziffert den Anstieg der Fallzahlen bei der HLU, die durch Arbeitslosigkeit bedingt ist, für den Zeitraum vom 1. Juli 1981 und 1. Juli 1982 auf 45,3%. Wie oben dargestellt, ist auch in Frankfurt am Main ein ähnlicher Trend zu verzeichnen (vergl. auch Weinberger 1982, S. 575). Dies kann nicht erstaunen. 10% aller Haushalte, in denen langfristig Arbeitslose (mehr als vier Monate) leben, beziehen während der Zeit der Arbeitslosigkeit ein Einkommen, das unter dem Sozialhilferegelsatz liegt. Bis zu 50% aller Arbeitslosenhaushalte liegen mit ihrem Haushaltseinkommen zumindest zeitweise nahe an dem im Sozialhilfesatz ausgedrückten Existenzminimum. Damit wächst aus dem Kreis der derzeit Arbeitslosen ein Potential von Sozialhilfeempfängern heran, das schon jetzt in der Größenordnung zwischen 500 000 und 1 000 000 anzusetzen ist. Es mag zwar sinnvoll sein, in diesem Zusammenhang von einer »neuen Armut« zu reden, um die veränderte Struktur der Sozialhilfeempfänger etwa gegenüber den 60er und den 70er Jahren deutlich zu machen. Der Begriff der »neuen Armut« darf aber nicht darüber hinwegtäuschen, daß Arbeitslosigkeit und Armut durchgängig in der Geschichte eng beieinanderlagen und daß die derzeitige Entwicklung, betrachtet man die Weimarer Republik oder die Anfangsphase der Bundesrepublik, keineswegs ein Novum darstellt.

Neben diesen direkten Folgen der Wirtschaftskrise treten weitere indirekte auf. Sinkende Realeinkommen, der Abbau von Leistungen etwa im Rentenbereich auf der einen, steigende Mieten auf der anderen Seite führen bei gleichzeitigen Kürzungen im Wohngeldbereich zu Rückständen bei den Mietenzahlungen, Räumungsklagen und in immer mehr Fällen zu Obdachlosigkeit. In Bielefeld hat sich beispielsweise die Zahl der Räumungsklagen von 1980 bis 1982 auf 844 auf 1200 um fast 30% erhöht. Mit erheblichen Mitteln konnte das Sozialamt lediglich 164 davon abwenden (siehe Teil A, Abschnitt 1.2.2.). In der Stadt Köln hat sich die Zahl der Zwangsräumungen von 1981 bis 1982 fast verdoppelt. Angesichts der auch hier wachsenden Flut von Räumungsklagen hat die Stadt 1982 in 960 Fällen die Wohnung beschlagnahmt, »um die Wohnungsversorgung überhaupt zu sichern« (Sozialdezernent Lothar Ruschmeier); d. h., die Stadt ist faktisch als Mieter eingesprungen und garantiert die Mietkosten. 600 Personen mußten auf Kosten der Stadt in Hotels eingewiesen werden, weil die vorhan-

denen Obdachloseneinrichtungen nicht ausreichten. 120 Familien schließlich wurden in die Obdachlosenasylo eingewiesen (WDR II, 22. 2. 1983). Das von der jetzigen Regierungskoalition verabschiedete neue Mietrecht, das Staffel-Mietsteigerungen nicht nur bei Neubau-, sondern auch bei Altbauwohnungen bis zu 30 % in 3 Jahren zuläßt, wird die Obdachlosigkeit mit Sicherheit weiter ansteigen lassen. Die Kommunen werden hier als Ausfallbürgen mit hohen Finanzaufwendungen einspringen müssen.

Steigende Jugenddelinquenz

Gesellschaftspolitisch schlägt ein weiteres Phänomen im Rahmen der Jugendhilfe zu Buche, nämlich die Zunahme bei der Jugendgerichtshilfe:

Tabelle 2
Jugendgerichtshilfe

Jahr	Zugänge im Berichts- jahr	zusam- men	Männlich Jugend- liche ¹	Heran- wach- sende ²	zusam- men	Weiblich Jugend- liche ¹	Heran- wach- sende ²
1970	192 967	169 278	83 474	85 804	23 689	14 150	9 539
1975	228 322	199 361	98 357	101 004	28 961	15 876	13 085
1976	249 226	215 457	109 716	105 741	33 769	18 861	14 908
1977	275 768	239 432	124 570	114 862	36 336	20 340	15 996
1978	296 532	257 183	136 631	120 552	39 349	21 984	17 365
1979	309 778	267 736	142 650	125 086	42 042	23 949	18 093
1980	333 546	289 982	153 962	136 020	43 564	24 887	18 677
1981	350 330	304 855	161 263	143 592	45 475	26 214	19 261

¹ 14 bis unter 18 Jahre. ² 18 bis unter 21 Jahre.

Quelle: Statistisches Bundesamt, Jugendhilfe 1981, Fachserie 13, Reihe 6, Stuttgart und Mainz 1983, S. 12

Gegenüber 1970 hat sich die Zahl der Zugänge fast verdoppelt, wobei die männlichen Jugendlichen und Heranwachsenden rund siebenmal so häufig diese Hilfe in Anspruch nehmen müssen als weibliche Altersgenossinnen. Allerdings gibt es zwischen weiblichen und männlichen sowie zwischen den einzelnen Altersgruppen durchaus jeweils gleichartige Zuwachsraten. Während die Gesamtzahl der Zugänge zwischen 1970 und 1975 »nur« um 18 % zugenommen hatte, betrug dieser Zuwachs im nächsten Jahrfünft von 1975 bis 1980 über 46 %. Auch hier konnte oben am Beispiel Frankfurt gezeigt werden, wie die entsprechenden Etatposten für

Jugendgerichtshilfe aufgestockt werden mußten. Dieser Trend ist weiter im Steigen begriffen.

Die Statistik der Jugendgerichtshilfe umfaßt alle Zugänge pro Jahr, so daß etwa Jugendliche und Heranwachsende, die in einem Jahr mehrmals straffällig oder auch nur dessen verdächtigt werden, mehrfach erfaßt sind. Die Ursachen der Jugenddelinquenz sind zweifellos vielfältig und können nicht schlicht auf die veränderten wirtschaftlichen Bedingungen und Jugendarbeitslosigkeit zurückgeführt werden. So führt bei Jugendlichen in jedem dritten Fall und bei Heranwachsenden gar in jedem zweiten Fall ein Verkehrsdelikt zur Verurteilung (1980). Im übrigen ist bei dem oben verzeichneten rapiden Anstieg der Fälle von Jugendgerichtshilfe zu berücksichtigen, daß die geburtenstarken Jahrgänge inzwischen in die hier erfaßten Jahrgänge hineingewachsen sind. Daneben ist aber unübersehbar, daß etwa Eigentumsdelikte – ein möglicher Indikator für Zusammenhänge zwischen Jugendkriminalität und derzeitiger Wirtschaftslage – bei Jugendlichen stark zugenommen haben. Kamen 1975 auf je 100 000 Jugendliche nur 802,8 Verurteilungen wegen Diebstahl und Unterschlagungen, so waren dies 1978 952,3. Diese Verurteilenziffer ist bis 1980 wieder auf 887,8 gefallen, liegt damit aber immer noch höher als etwa 1975. Bei anderen Vermögensdelikten gibt es einen ähnlichen Trend. Im übrigen sind die Verurteilenziffern (ohne Vergehen im Straßenverkehr) gerade bei Jugendlichen im Alter zwischen 14–16 und zwischen 16–18 gestiegen, besonders bei männlichen Jugendlichen; seit 1979 weisen sie wieder einen geringfügigen Trend nach unten auf (Statistisches Bundesamt 1979, S. 326 ff. und 1982, S. 333 ff.).

Auch wenn die gesamten komplexen Ursachen von Jugendkriminalität hier nicht untersucht werden können, so kann doch ein Zusammenhang zwischen der derzeitigen wirtschaftlichen Entwicklung und der Zunahme von Jugendgerichtsverfahren vermutet werden. Dabei kommen auf die Kommunen nicht nur Lasten bei der Jugendgerichtshilfe, sondern auch im Rahmen der offenen Jugendhilfe zu: Erziehungsberatung, Familienhilfe u.ä.m. Auch wenn die Jugendgerichte die Erziehungsbeistandschaft oder die Fürsorgeerziehung als Erziehungsmaßregel relativ selten anordnen, so verursachen auch diese gleichwohl weitere Kosten bei den Gemeinden. So beziffert das Landesjugendamt Bremen die Kosten, die bei einer Fürsorgeerziehung auf den Stadtstaat zukommen, pro Monat zwischen 5250 und 5850 DM. Wenn der Anteil

derjenigen Minderjährigen, die vom Jugendamt im Rahmen der Hilfe zur Erziehung außerhalb der eigenen Familie untergebracht worden sind, an der Gesamtheit der Minderjährigen von 1970 von 5,2 Promille seit 1975 auf über 7 Promille gestiegen ist und seit 1979 bei etwa 8 Promille liegt, so dürfte dies *auch* auf den hier unterstellten Kontext zwischen Beschäftigungssituation und abweichendem, darüber hinausgehend delinquentem Verhalten zurückzuführen sein. Dies umso mehr, als gerade bei der Gruppe zwischen 10 und 15 Jahren die mit Abstand größte Zahl Jugendlicher anzutreffen ist, die im Rahmen der Hilfe zur Erziehung außerhalb der eigenen Familien untergebracht ist. Sollten hier keine strukturellen Alternativen gefunden werden, die den Teufelskreis zwischen mangelnder Schulausbildung, fehlender Berufsausbildung und delinquentem Verhalten durchbrechen, werden in Zukunft immense Kosten für die »Verwahrung« dieser Jugendlichen aufgebracht werden müssen, wobei die Erfolglosigkeit einer derartigen »Verwahrung« im Regelfall schon vorprogrammiert ist.

b) Defizite bei sozialen Einrichtungen und Dienstleistungen (Realtransfers)

Im Gegensatz zu den finanziellen – direkten und indirekten – Transfers sind die Realtransfers der Kommunen für Familien und Kinder nach wie vor rudimentär geblieben, von den Kindergärten abgesehen. Unter der Vorgabe, den »privaten« Bereich der Familie schützen zu wollen, ist es unterblieben, notwendige familienergänzende Erziehungs- und Betreuungseinrichtungen auszubauen, diese mit qualifiziertem Personal auszustatten und flächendeckend zur Verfügung zu stellen. Stattdessen verlangt diese Gesellschaft nach wie vor den Familien Erziehungs- und Betreuungsleistungen ab, die der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium für Jugend, Familie und Gesundheit für 1974 schon auf insgesamt 162 Milliarden Mark veranschlagt hat (Wiss. Beirat 1979, S. 54). Daß inzwischen für ca. 77 % aller Kinder zwischen 3 und 6 Jahren Kindergartenplätze zur Verfügung stehen, ist dabei vorwiegend den geringeren Geburtenraten zuzuschreiben. Zwar ist die Zahl der Einrichtungen und der Kindertagesplätze in den 70er Jahren zunächst ausgeweitet worden, doch ist seit Ende der 70er Jahre wieder ein Abbau der Plätze zu verzeichnen. Parallel dazu werden Vollzeit- in Teilzeitarbeitsplätze umgewandelt.

Im Gegensatz zu dem relativ günstigen Verhältnis bei den 3 bis 6jährigen standen 1981 nur 26 098 Plätze in Kinderkrippen für Kinder bis zu 3 Jahren zur Verfügung (bei 1,705 Mio Kindern in dieser Alterstufe). Diese Plätze sind zudem in Großstädten konzentriert. Der Anstieg der Einrichtungen und der Plätze in den letzten Jahren hat den Versorgungsgrad nur unwesentlich verbessert. Horte für schulpflichtige Kinder boten 1981 nur 107 368 Plätze an, d.h. die Betreuung von Kindern berufstätiger Eltern bzw. Alleinerziehender ist nach wie vor nur unzureichend gewährleistet. Hier müssen Verwandte, Nachbarn oder ältere Geschwister einspringen. Dabei zeigt sich am Beispiel der Kindergartenstatistik, daß Kinder erwerbstätiger Mütter in sogenannten vollständigen Familien um 20 % und in sogenannten unvollständigen Familien mit alleinerziehenden Müttern um 40 % häufiger den Kindergarten besuchen als Kinder, deren Mütter nicht erwerbstätig sind (Statistisches Bundesamt 1981, S. 15). Hieraus folgt ein weiterhin ungebrochener Bedarf an Kinderkrippen, Kindergärten und an Kinderhorten. Diese Einrichtungen sind wichtige Voraussetzungen für eine Vereinbarkeit von Familie, Kindererziehung und außerhäuslicher Erwerbsarbeit.

Die Gesamtkosten für Kindertagesstätten werden für 1981 auf 1980 Mio DM beziffert. 50 % dieses Betrages fließen an die Träger der freien Jugendhilfe. 70 % der Kindergartenplätze werden von freien Trägern, hier insbesondere von Einrichtungen der beiden großen Konfessionen verwaltet; nur knapp 30 % aller Plätze stehen in direkter Verantwortung öffentlicher Träger. Eine weltanschaulich neutrale außerfamiliale Kinderbetreuung ist somit in weiten Gebieten der Bundesrepublik nicht gegeben. Im Gegensatz dazu überwiegt bei Kinderhorten und Kinderkrippen die öffentliche Trägerschaft.

Den Gesamtausgaben der Kommunen für Kindertagesstätten stehen Einnahmen insbesondere aus Beiträgen der Eltern gegenüber. Damit werden etwa 30 % der Gesamtausgaben bestritten. Entsprechend den oben beschriebenen Vorstellungen der »Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung« von 1982, drehen die Kommunen in diesem Bereich derzeit kräftig an der Gebührenschaube. Dabei hat eine Analyse des Statistischen Landesamtes Hessen zu Recht herausgestellt, daß allenfalls ein Fünftel der beim Betrieb von Kindergärten anfallenden laufenden Kosten durch Benutzungsentgelte aufzufangen seien. Wolle man kostendeckend arbeiten, so sei ein monatlicher Beitrag von 300

DM geboten. Dies würde dazu führen, daß nur noch ein sehr kleiner Kreis einkommenstarker Eltern diese Einrichtungen in Anspruch nehmen könnte. Eine derartige Regelung würde dem eigentlichen Sinn dieser Einrichtungen widersprechen: »Gerade im Fall der kommunalen Kindergärten muß also der finanzwirtschaftliche Aspekt der Kostendeckung hinter dem politischen Aspekt der Befriedigung kultureller und sozialer Bedürfnisse zurücktreten.« (Schuchmann 1982, S. 245)

Bei den weiteren Einrichtungen der Jugendhilfe ist in den letzten Jahren insgesamt eine gewisse Zunahme bei den Einrichtungen der Jugendbildung, der Jugendarbeit und einem Teil der Jugendberholung festzustellen. Auch sind die Erziehungs- und Jugendberatungsstellen ausgebaut worden. Dagegen ist die Zahl der Kurz-, Heil- und gesundheitlich ausgerichteten Erholungsheime, Tageserholungsstätten (Ferienkolonien, feste Zeltplätze u.ä.) sowie Heime für werdende Mütter und Wohnheime für Mütter mit Kindern in den letzten Jahren rückläufig. Zieht man die oben beschriebene Tendenz hinzu, auch Einrichtungen der Sozial- und der Altenhilfe entsprechend restriktiv zu handhaben – verkürzte Öffnungszeiten, Nichterhalt der Bausubstanz, Unterlassen von Erneuerungsinvestitionen, teils Schließen von Einrichtungen – so wird deutlich, daß von den jetzigen Kürzungsmaßnahmen im Bereich der Realtransfers die sozial Benachteiligten besonders betroffen sind. Damit fallen auch Reformansätze der 70er Jahre in der Gemeinwesen- und Jugendarbeit einer angeblich unabdingbaren Haushaltskonsolidierung zum Opfer: Jugendzentren, Frauenhäuser, Erholungs- und Ferienaufenthalte für sozial Schwache, Altentreffs, Stadtteilinitiativen, neue Formen sozialpädagogischer Betreuung und Beratung übrig bleiben oder weniger willkürlich gewährte und finanziell zurechtgestutzte soziale Dienste, die dann immer weniger eines sein können, nämlich tatsächliche Hilfe zur Selbsthilfe.

c) Unzureichende Personalausstattung in der Sozialverwaltung

Folgt man neokonservativen Sozialstaatskritikern, so ist der Bürger in den Fängen einer allumfassenden und allzuständigen Sozialbürokratie verstrickt, aus denen es kein Entrinnen gebe. Zudem enge die stetig wachsende Belastung der Öffentlichen Haushalte durch Personalkosten – so diese Argumentation – den Spielraum

Tabelle 3

Zuwachs an Personalstellen in Bund, Ländern und Gemeinden von 1960–1980 nach Aufgabengebieten

Aufgabenbereich	Personalstand des Bundes 1980 ¹			Aufgabenbereich	Personalstand der Länder 1980 ¹			Aufgabenbereich	Personalstand der Gemeinden (GV) 1980 ¹		
	1000	%	Zunahme ge- genüber 1960 (%)		1000	%	Zunahme ge- genüber 1960 (%)		1000	%	Zunahme ge- genüber 1960 (%)
Verteidigung (ohne Soldaten)	172,2	54,5	101,4	Bildung, Wissen- schaft, Kultur	743,3	47,3	142,9	Gesundheit, Sport, Erholung	263,8	28,7	116,3
Politische Führung, Zentrale Verwal- tung, Auswärtige Angelegenheiten	70,5	22,3	0,5	Politische Führung, Zentrale Verwal- tung	219,5	14,0	35,1	Allgemeine Verwal- tung	144,9	15,7	9,9
Öffentliche Sicher- heit und Ordnung	28,8	9,1	63,5	Öffentliche Sicher- heit und Ordnung	203,5	13,0	72,5	Bau- und Woh- nungswesen, Ver- kehr	132,3	14,4	65,3
Verkehrs- und Nachrichtenwesen	24,3	7,7	6,5	Rechtsschutz	122,9	7,8	33,9	Soziale Sicherung	99,1	10,8	63,0
Bildung, Wissen- schaft, Forschung, Kultur	9,3	2,9	77,1	Gesundheit, Sport, Erholung	68,7	4,4	34,5	Öffentl. Einrichtun- gen, Wirtschaftsför- derung	78,9	8,6	119,1
Energie- und Was- serwirtschaft, Ge- werbe, Dienstlei- stungen	3,5	1,1	19,9	Soziale Sicherung	50,7	3,2	1,4	Öffentl. Sicherheit und Ordnung	58,5	6,4	19,8
Rechtsschutz	2,0	0,6	71,8	Verkehrs- und Nachrichtenwesen	40,9	2,6	27,0	Schulen	44,5	4,8	73,6
Soziale Sicherung, Gesundheit, Sport, Erholung	1,5	0,5	54,0	Wohnungswesen, Raumordnung, Kommunale Ge- meinschaftsdienste	29,7	1,9	2,8	Wissenschaft, For- schung, Kultur- pflege	29,9	3,2	98,4
Ernährung, Land- wirtschaft und For- sten	0,5	0,2	21,1	Ernährung, Land- wirtschaft und For- sten	21,5	1,4	15,0	Rechtl. unselbstän- dige Wirtschaftsun- ternehmen	68,6	7,5	43,7
Rechtl. unselbstän- dige Wirtschaftsun- ternehmen	3,6	1,1	21,3	Energie- und Was- serwirtschaft, Ge- werbe, Dienstlei- stungen	11,7	0,7	0,9	Insgesamt	920,4	100	43,4
Insgesamt	316,2	100	49,6	Rechtl. unselbstän- dige Wirtschaftsun- ternehmen	58,1	3,7	22,8				
				Insgesamt	1570,7	100	66,0				

¹ Vorläufige Zahlen¹ Vorläufige Zahlen

¹ Endgültige Zahlen
Quelle: Gerald Kreißig, Personalstand und Perso-
nalentwicklung bei Bund, Ländern und Gemeinden
(GV), in: Der Städtetag, Heft 3/1982, S. 189 f.

des Staates für notwendige Maßnahmen zur Wirtschaftsförderung ein. Umgekehrt fordern jene, die im Abbau von Sozialbürokratie ein Allheilmittel gegen Wirtschaftskrise und Arbeitslosigkeit sehen, immer wieder von neuem den Ausbau eines »starken« Staates – innen- wie außenpolitisch – und stellen dabei insbesondere auf eine auch personelle Ausweitung von Sicherheitskräften, Überwachungssystemen und Kontrollinstanzen ab.

In der Tat hat sich der Personalbestand bei den öffentlichen Gebietskörperschaften von 1960 bis 1980 von 1 799 000 auf 2 800 000, d. h. um 56 % erhöht. Den größten Anstieg weisen dabei die Länder mit 66 % auf, gefolgt vom Bund mit 49,6 %, während die Kommunen mit 43,3 % den durchschnittlichen Steigerungssatz beträchtlich unterschreiten. Eine Detailanalyse gibt Aufschluß, wo die eigentlichen Ursachen für den Personalzuwachs liegen (Tab. 3).

Es wird deutlich, daß die Hauptursache für den exorbitanten Anstieg der Personalkosten just in dem Bereich liegt, der gerade von den konservativen Sozialstaatskritikern bei ihrer Betrachtung vollständig ausgespart wird, ja, der sogar noch vergrößert werden soll, nämlich im Bereich der militärischen und der inneren Sicherheit. Der Personalbestand für Verteidigung (ohne Soldaten) ist mit 172 000 Personen 1980 fast so hoch wie das gesamte Personalvolumen des Bundes im Jahr 1960 (211 000 Personen). Der Bereich öffentliche Sicherheit und Ordnung weist einen Zuwachs von 63,5 % auf; Verteidigung und öffentliche Sicherheit zusammen nehmen knapp zwei Drittel aller Planstellen des Bundes in Anspruch. Bedingt durch die Zuständigkeit der Länder und der Gemeinden ist der Personalbestand des Bundes im Bereich Soziale Sicherung sehr gering. Die Sozialversicherung (einschließlich Bundesanstalt für Arbeit) mit rund 200 000 Beschäftigten kann im weiteren deshalb außer acht gelassen werden, weil im privaten Versicherungsgewerbe schon jetzt mehr abhängig Beschäftigte tätig sind als im sozialversicherungsrechtlichen Bereich. Im übrigen würde ein Abbau von Funktionen im Rahmen der Sozialversicherung (etwa: Altersversorgung) notwendig das private Versicherungsgewerbe ausweiten, also anstelle einer öffentlich-rechtlichen eine private »Sozialbürokratie« stärken. In den Ländern verzeichnet der Bereich Bildung, Wissenschaft und Kultur mit 142 % und der der öffentlichen Sicherheit und Ordnung mit 72,5 % die höchsten Zuwachsraten auf. Während die Öffentliche Sicherheit 13 % aller Planstellen auf sich vereinigt, fallen auf den Sektor Soziale Sicherung lediglich 3,2 % (203 500 gegenüber 50 700 Stellen). In den Kommunen

ist insbesondere der Sektor Gesundheit, Sport, Erholung zwischen 1960 und 1980 personell ausgeweitet worden – Folge nicht zuletzt der allgemeinen Verbesserung der Krankenversorgung und der personellen Ausstattung der Krankenhäuser. Selbst in den Kommunen mit ihren umfangreichen sozialpolitischen Aufgaben steht der Bereich Soziale Sicherung – was die Anzahl der Stellen anbelangt – erst an vierter Stelle hinter Gesundheit, Sport, Erholung, der Allgemeinen Verwaltung und dem Wohnungs- und Straßenbau. Geht man vom Zuwachs in den letzten 20 Jahren aus, so nimmt die Soziale Sicherung erst den 6. Platz ein. Und auch hier auf kommunaler Ebene beansprucht die Soziale Sicherung lediglich 10,8% der Stellen. Die öffentliche Sicherheit umfaßt auf dieser Ebene immer noch 6,4% des gesamten Personalvolumens (einschließlich Feuerschutz).

Mit dieser Bilanz soll und kann keineswegs die Kritik an bevormundender und restriktiv einengender Praxis der Sozialadministration en bloc zurückgewiesen werden. Hier gilt es vielmehr, das Verhältnis Behörde – Klient zu verbessern und von einer restriktiven Beratungs- und Gewährungspraxis zu einer bedarfsgerechten, Eigeninitiative stützenden und Selbsthilfe ermöglichenden Haltung der Behörden zu gelangen. Dies gilt auch für die Verwaltung der Sozialversicherung.

Gerade auf kommunaler Ebene zeigt sich, daß der Personalbestand eher zu gering als zu hoch angesetzt ist. Wie Martin Berg für Frankfurt am Main zu recht herausstellte, sind nicht nur die konkreten Fallzahlen im Sozialbereich selbst gestiegen; sondern nicht zuletzt als Folge unzureichender Personalausstattung in den anderen Gebietskörperschaften bzw. bei der Sozialversicherung müssen derzeit darüber hinaus auch noch zusätzliche Aufgaben von der Sozialverwaltung übernommen werden, etwa weil es Verzögerungen beim Arbeitsamt, bei der Krankenkasse etc. gibt. Angesichts des immer schon besonders psychisch belastenden Publikumsverkehrs und der ständig steigenden Anspannung zwischen der zunehmenden, oftmals aggressiv vorgetragenen Erwartungshaltung der Klienten und den immer restriktiver werdenden Handlungsspielräumen bei der Leistungsgewährung ist Berg zuzustimmen, »daß in der Sozialverwaltung härter gearbeitet wird, als in anderen öffentlichen Verwaltungen«. Zudem sind die Aufstiegschancen in der Sozialverwaltung schlechter als im übrigen Öffentlichen Dienst (SGK, Fachtagung »Sozialpolitik« 1982, S. 12). Stellensperre und Stellenabbau gerade in der Sozialverwaltung ver-

schlechtern insofern die Bedingungen der dort Arbeitenden. Zugleich wird dadurch Stück für Stück der erreichte Grad an Sozialstaatlichkeit dieser Republik abgebaut.

d) Sozialer Wandel zu Lasten der Sozialfinanzen der Großstädte

Von den vorstehend beschriebenen Prozessen sind die einzelnen Kommunen unterschiedlich betroffen. So konstatiert Otto Fichter, Beigeordneter für Soziales, Jugend und Gesundheit der Stadt Duisburg, schon 1979 einen sozialen Wandel, der mit erheblichen finanziellen Konsequenzen für die Großstädte verbunden sei. Während auf der einen Seite immer mehr gut und kontinuierlich verdienende Mittelschichten- und Aufsteigerfamilien aus den Städten in die umliegenden mittelstädtischen und ländlichen Gegenden zögen, verblieben in den Ballungszentren selbst v. a. jene, die verstärkt auf Unterstützung angewiesen seien: die Älteren, die kinderreichen Familien, die Behinderten, Obdachlose, Ausländer, Suchtgefährdete, Straftlassene. Mit zunehmender Massenarbeitslosigkeit kommen auch immer mehr Arbeitslose in die Großstädte, einmal um der dichten sozialen Kontrolle auf dem Lande bzw. in der Kleinstadt zu entgehen, zum anderen in der Hoffnung, in der Großstadt eher Arbeitsmöglichkeiten zu finden. Otto Fichter resümiert: »In den Großstädten beobachten wir eine Konzentration von Hilfesuchenden, die es nötig macht, alle heute üblich gewordenen und erprobten, aber auch noch in Erprobung befindlichen sozialen Einrichtungen und Dienste für entwicklungsgefährdete Kinder und Jugendliche, für entwurzelte Familien, für Kranke und Behinderte, für alleinstehende alte Menschen vorzuhalten. Die Kosten für die notwendigen Einrichtungen und Dienste (seien es Kosten für die Gemeinden als Träger, seien es Subventionen für Wohlfahrtsverbände und andere Organisationen als Träger) führen im Verein mit steigenden gesetzlichen Leistungen, die Bundes- und Landesrecht den Gemeinden auferlegen (so jedenfalls nach geltendem Recht in der Bundesrepublik Deutschland) zu einem Anstieg der Sozialhilfehaushalte über das Maß der üblichen Haushaltsentwicklung hinaus. Einnahmезuwächse werden so von steigenden sozialen Kosten verschlungen, oder es müssen andere kommunale Leistungen eingeschränkt werden.« (Fichter, in: Der Städtetag 5/1979, S. 248)

Die Abnahme bei der aktiven Erwerbsbevölkerung und die Zunahme von hilfebedürftigen Bevölkerungsgruppen – relativ und absolut – haben denn auch in den Großstädten des Ruhrgebietes seit Ausbruch der Wirtschaftskrise zu einem rapiden Anstieg des Anteils der Sozialhilfeempfänger an der Wohnbevölkerung geführt. Otto Fichter belegt dies für die Städte Duisburg, wo 1970 nur 2,9% der Bevölkerung Sozialhilfe bezogen, während dies 1976 schon 4,4% waren. In Düsseldorf (von 2,2% auf 3,3%), in Essen (von 3,0% auf 4,9%) und in Dortmund (von 2,8% auf 4,2%) sieht die Entwicklung ähnlich aus. Infolgedessen ist die Belastung der Kommunen durch Sozialhilfeausgaben sehr unterschiedlich. 1981 hatten die kreisfreien Städte in NRW pro Einwohner 159 DM für Sozialhilfe auszugeben, während die Kreise nur mit 102 DM pro Einwohner belastet worden sind (Richter, in: SGK: Fachtagung »Sozialpolitik 1982, S. 23). Deshalb fordern die Großstädte zu Recht einen horizontalen Sozialhilfeausgleich, der den unterschiedlichen Belastungsgraden der Großstädte Rechnung trägt.

Dies gilt auch für den Bereich der Jugendhilfe. Großstädte waren und sind nicht nur Vorreiter von neuen Formen der Jugendarbeit gewesen (Jugendzentren, Abenteuerspielplätze, Jugendfreizeiten u.a.m.), sondern in ihnen kumulieren immer wieder soziale Problemlagen, die in Konflikten unterschiedlicher Art ihren äußerlich sichtbaren Ausdruck finden: Jugendprotest, alternative Subkultur, Radikalisierung u.a.m. Auch hier ergibt sich die Notwendigkeit kommunalen Handelns.

e) Entwicklungsperspektiven

Ohne grundlegende Strukturreformen mit dem Ziel einer alternativen Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik auf der Grundlage eines qualitativen Wachstums werden sich die hier dargelegten Problemlagen weiter zuspitzen. Damit werden nicht nur zaghafte Reformansätze in der Gemeinwesen- und in der Jugendarbeit zerstört; sondern insgesamt wird es einen Rückfall in eine sozial reglementierende und diskriminierende Sozial- und Jugendarbeit geben. Anzeichen dafür sind unübersehbar:

Verschärfung von Diskriminierung und Kontrolle

Die Diskussion über vermeintlichen Mißbrauch hat im Zusammenhang mit der Sozial- und Jugendhilfe keineswegs an Brisanz

verloren, obwohl nennenswerte Formen tatsächlichen Mißbrauchs so gut wie nie aufgezeigt worden sind. Mißbräuchliche Inanspruchnahme dürfte sich nach vorliegenden in- und ausländischen Studien eher im Promillebereich bewegen. Der Vorwurf des Mißbrauchs zielte und zielt letztlich immer darauf, den Empfängerkreis auf weitere lineare Leistungskürzungen psychologisch vorzubereiten. Es soll der Eindruck erweckt werden, die solchermaßen Geschädigten seien an den vorgenommenen Kürzungen selbst schuld.

Umgekehrt werden die von Kürzungen Betroffenen auch noch wechselseitig als Sündenböcke abgestempelt, so daß sich die Kritik an den Sparmaßnahmen nicht gegen die derzeitige Wirtschafts- und Sozialpolitik wendet, sondern gegen unterschiedliche Gruppen der sozial Schwachen: Sozialhilfe-, Wohngeld-, BAföG-Empfänger u.v.a.m. Auch wenn der Stadtkämmerer von Bochholt, Werner Kuhlemann, mit seiner Forderung, das Strafgesetzbuch dahingehend zu verschärfen, daß »Mißbrauch« in der Sozialhilfe effektiver strafrechtlich verfolgt werden könne, auf der Fachtagung »Sozialpolitik« der Sozialdemokratischen Gemeinschaft für Kommunalpolitik im Dezember 1982 heftigen Widerspruch der Versammelten hervorrief, so zeigen sich hier gleichwohl Anzeichen für einen autoritären »Sicherheitsstaat«. Danach soll der einzelne stärker reglementiert und mit Sanktionen bedacht werden.

Anfänge einer Arbeitspflicht

In diesen Kontext gehört auch die Dienstverpflichtung von Sozialhilfeempfängern, die derzeit entgegen der Intention des BSHG und in rechtswidriger Weise immer mehr um sich greift. Während sich die Kommunen mit Erfolgsmeldungen über gelungene Einsparungen bei den Planstellen geradezu überbieten, werden Sozialhilfeempfänger zur Erledigung regulärer kommunaler Aufgaben eingesetzt, ohne arbeits- und sozialversicherungsrechtlichen Schutz. Der demagogische Begründungsaufwand für diese Beschäftigungsformen dient letztlich – entgegen dem in Artikel 12 des Grundgesetzes ausdrücklich verankerten Verbot der Zwangsarbeit – der Wiedereinführung von Arbeitspflicht in bestimmten Bereichen. Des weiteren soll damit auf die Tarifpolitik der Gewerkschaften Druck ausgeübt werden, um die unteren Lohngruppen nach unten auszudifferenzieren. Und schließlich werden über diese Maßnahmen die im öffentlichen Bereich Beschäftigten zur Hinnahme verschlechterter Arbeitsbedingungen gedrängt.

Zerstörung des Bedarfsprinzips

Das Bedarfsprinzip, das bislang dem Warenkorb als Bezugspunkt des Regelsatzes in der Sozialhilfe zugrunde gelegen hat, ist mit der »Operation '82« zunächst in Teilen außer Kraft gesetzt worden und steht in der Gefahr, faktisch ganz aufgehoben zu werden, verfolgt man die aktuelle Diskussion um die »Neufassung« des Warenkorbes. Denn entgegen der Expertenmeinung, wonach der Warenkorb den veränderten Gebrauchsgewohnheiten angepaßt und wonach die Regelsätze um ca. 30 % angehoben werden müßten, suchen die Träger der Sozialhilfe derzeit ihre finanztechnischen Vorgaben durchzusetzen. Danach wird nicht mehr das, was sich – dem Bedarf entsprechend – im Warenkorb befindet, den Regelsatz bestimmen, sondern werden umgekehrt die finanziellen Gegebenheiten der Kommunen den Regelsatz und dieser den Inhalt des Warenkorbes bestimmen. Dies gilt unabhängig davon, ob der Form halber am Warenkorb festgehalten wird oder nicht. Denn erstens ist die Festlegung der Regelsätze auf der Grundlage der unteren Quartilswerte (bei gleichen Waren die Preise, die sich im unteren Viertel des gesamten Preisspektrums bewegen) politische Setzung. Zweitens sind Sozialhilfeempfänger – man denke an die Witwe auf dem Lande – häufig gar nicht in der Lage, kostengünstige (Sonder-) Angebote etwa in Supermärkten wahrzunehmen, weil sie keine Möglichkeiten haben, dorthin zu gelangen.

Abstriche bei der Qualität der Pflegeleistung

Die eigentlich treibenden Kostenfaktoren in der Jugend- und in der Sozialhilfe, nämlich die Kosten für die Heimunterbringung, sind bislang ungebrochen. Von Ausnahmen abgesehen, handelt es sich hierbei um tatsächliche Kosten, die bei dieser Form der Alten- und der Jugendpflege auftreten. Versuche, wie etwa im Bundesland Schleswig-Holstein, diese Pflegesätze nicht mehr entsprechend den tatsächlich nachgewiesenen Kosten, sondern nur noch entsprechend vorgegebener politischer Rahmendaten abzurechnen, müssen zu Substanzverlusten der Heime, zur Verschlechterung der Lage der Heimbewohner und zu einer Verschärfung der Arbeitsbedingungen der dort Beschäftigten führen. Infolgedessen verwahren sich die Träger der freien Wohlfahrtspflege auch gegen Versuche der Bundesregierung, die Pflegekosten in Altenheimen nur noch entsprechend dem Grundlohnanstieg anzupassen. Abgesehen davon, daß Versuche einer Begrenzung der Ausgaben entsprechend dem Grundlohnanstieg im Gesundheitsbereich bislang

erfolglos geblieben sind, unterstellt diese Logik einen Gleichklang zwischen dem Anstieg der gesamten Löhne und den Kosten für Heimunterbringung, was unzutreffend ist. Denn in der allgemeinen Lohnentwicklung schlagen sich u. a. auch die Zuwachsraten bei der Arbeitsproduktivität nieder. Aufgrund des spezifischen, personalintensiven Charakters des Sozialsektors im allgemeinen und des Pflegebereiches im besonderen müssen entsprechende Produktivitätssteigerungen hier in jedem Falle niedriger ausfallen, als im Durchschnitt der gesamten Volkswirtschaft. Würde man gleichwohl eine derartige Koppelung gesetzlich durchsetzen, so müßte dies zu einer rapiden – unmenschlichen – Rationalisierung etwa im Altenpflegebereich führen (computergesteuerte Pflegeautomaten, Wohn- und Bettenzellen, die an großen, im Parkhausbereich schon angewandten Bändern hängen u.ä.m.), damit zu gewaltigen Abstrichen bei der Qualität der Pflegeleistung. Bis zu einer »Regelung« der Pflegeproblematik scheinen einzelne Städte schon zu anderen Formen des »Sparens« überzugehen. So werden generell Anträge auf Heimunterbringung beim Sozialamt schärfer überprüft. In der Stadt Frankfurt am Main sind beispielsweise 1981 mangels ausreichender Pflegeplätze von 1900 Anträgen auf Heimuntersuchung schlicht nur 1200 erledigt worden (Berg, in: SGK, Fachtagung »Sozialpolitik« 1982, S. 11). Der Verwaltungschef des Landschaftsverbandes Rheinland, Bernd Fischbach, hat darüber hinaus die Rückverlagerung der Altenpflege in die Familie gefordert, weil die Kommunen die notwendigen Ausgaben bei Heimpflege nicht mehr übernehmen könnten. Fischbach schlug vor, Pflege in der Familie steuerlich zu begünstigen (Kölner Stadtanzeiger vom 20. 10. 1982).

Laisierung bei sozialen Diensten

Kürzungen im freiwilligen Bereich – etwa bei sozialen Diensten – werden auf mittlerer Sicht die Kosten im Pflichtbereich anschwellen lassen. Versuche nun, die Ausgaben für die sozialen Dienste dadurch zu senken, daß im Rückgriff auf Konzepte des 19. Jahrhunderts (»Elberfelder Modell«) der erreichte Grad an Professionalisierung zurückgedreht wird und wieder stärker ehrenamtliche Kräfte in die Sozial- und Jugendarbeit einbezogen werden, müssen nicht nur an der sozialen Realität, sondern auch an der mangelnden Kompetenz dieser Kräfte scheitern. Niemand käme auf die Idee, etwa eine (im übrigen mit öffentlichen Mitteln hoch subventionierte) Opernaufführung durch die Heranziehung örtlicher Ge-

sangvereine anstelle der teuren professionellen Opernchöre zu verbilligen oder Routineeingriffe im Städtischen oder im Landkreiskrankenhaus und die Behandlung leichter Frakturen durch geschulte Laienkräfte aus dem Metzger- oder Friseurgewerbe vornehmen zu lassen. Die Betreuung sozial geschädigter und delinquent gewordener Jugendlicher, von Bewohnern sozialer Brennpunkte und Obdachlosen dagegen soll offensichtlich wieder dem »gesunden Menschenverstand« anvertraut werden (Niedrig/Wagner 1982, S. 219 ff.).

2.4 Alternativen kommunaler Sozialpolitik

Im Rahmen der gesamten im Memorandum vorgestellten Forderungen nach einer grundlegenden Umorientierung der derzeitigen Wirtschafts- und Sozialpolitik ergeben sich aus dem zuvor Analytisierten folgende Alternativen für die kommunale Sozialpolitik.

a) Erhalt und Ausbau von allgemeinen Sicherungssystemen

Die Sozialhilfe muß von der Aufgabe befreit werden, Ausfallbürge für fehlendes oder zu geringes Haushaltseinkommen als Folge von Arbeitslosigkeit zu sein, die ihr angesichts der derzeitigen Wirtschaftskrise immer stärker zukommt. Die Finanzierung der Sozialhilfe durch die Kommunen ist nicht für den Fall einer lang anhaltenden Wirtschaftskrise angelegt. Die Arbeitslosenversicherung darf nicht zum zweiten Mal in der deutschen Geschichte zu Lasten der kommunalen Fürsorgeleistungen »saniert« werden, mit dem Ergebnis einer zunehmenden Verarmung der Kommunen und der Betroffenen. Infolgedessen stellen die in Teil A dieses Memorandums aufgestellten Forderungen zur Verbesserung der derzeitigen Leistungen nach dem AFG auch einen Beitrag zur Rückgewinnung von Spielraum der aktuellen kommunalen Sozialpolitik dar. Als unmittelbare Tagesforderung gilt es darüber hinaus, einen vertikalen Ausgleich bei der Sozialhilfe herbeizuführen, um Bund und Länder an der Finanzierung der arbeitsmarktbedingten Sozialhilfeabhängigkeit zu beteiligen. Die schon in der Phase der sozialliberalen Ära einsetzende und jetzt verstärkt fortgesetzte Demontage des Systems der Sozialen Sicherung schlägt unmittelbar auf die kommunale Ebene durch. Auch hier sind die Kommunen überfordert, die Rolle des Ausfallbürgens für die Sanierung der Bun-

des- und der Landeshaushalte zu übernehmen. Das System der sozialen Sicherung steht gerade in Phasen der Krise in der Bewährung! Im Memorandum '82 haben wir ausführlich Vorschläge diskutiert, wie das System der Sozialen Sicherung über Strukturreformen langfristig gesichert werden kann. Auf diese Vorschläge sei hier verwiesen.

Die schon damals angesprochene Herauslösung von allgemeinen Sicherungsfunktionen aus dem Bereich der Sozialhilfe, hier insbesondere die Risiken Pflegebedürftigkeit und Behinderung, müssen dringender denn je in Angriff genommen werden. Insbesondere das Gesundheitswesen und der Familienlastenausgleich enthalten in ihrer jetzigen Form sozial ungerechtfertigte Begünstigungen, von denen ein Teil entweder direkt (Lösung im Rahmen der GKV) oder indirekt über Beitragsverlagerungen bzw. Bundeszuschüsse (Lösung im Rahmen der GRV, Pflegeversicherung) herangezogen werden könnte. Damit würden die beiden größten Ausgabenblöcke aus der Finanzierungsverpflichtung der Kommunen herausgenommen.

b) Horizontaler Finanzausgleich

Bei der Finanzierung der Sozial- und auch der Jugendhilfe müssen über die Folgen der derzeitigen Arbeitsmarktlage hinaus auch weitere, die Kommunen unterschiedlich belastende soziale Risiken berücksichtigt werden. Den städtischen Ballungszentren müssen entsprechend ihrer unabdingbaren Aufgaben im Rahmen der Sozial- und Jugendhilfe mehr Finanzmittel zur Verfügung gestellt werden.

c) Erhalt des Bedarfsprinzips

Wie schon im letztjährigen Memorandum gefordert, ist der Warenkorb entsprechend dem tatsächlichen Bedarf anzupassen und sind die Regelsätze entsprechend anzuheben. Die nach unten gerichtete Dynamik, die von der Sozialhilfe auf die Lohnersatzleistungen bei Arbeitslosigkeit und auf die Löhne ausgeht, ist zu durchbrechen. Bedarfsgerechte Sozialhilfesätze sind auch eine Garantie für ein Mindestniveau der Lohnersatzleistungen im Rahmen des AFG und der Löhne!

d) Stärkung präventiver Elemente

Auch im Bereich der Jugendhilfe gilt es, kompensatorische Leistungen tendenziell dadurch überflüssig zu machen, daß entsprechende Mittel rechtzeitig vorbeugend eingesetzt werden. Sicher

wird es kaum möglich sein, die hohen Heimkosten im Rahmen der Jugendhilfe direkt abzubauen, es sei denn durch eine unverantwortliche Einschränkung von Personal und Sachleistungen. Der Trend zur Erziehung in Pflegefamilien ist deshalb fortzusetzen, wobei im Interesse der Entwicklung des Kindes sichergestellt sein muß, daß die Pflegefamilie qualifiziert ist und daß das Kind langfristig in *einer* Familie bleibt. Darüber hinaus gilt es, soziale Problemlagen in Familien frühzeitig zu erkennen und Hilfen für die Familien anzubieten. Im Fall einer tatsächlichen Gefahr für die Entwicklung des Kindes ist dem Recht des Kindes der unbedingte Vorrang gegenüber dem Recht der Eltern einzuräumen, zumal dieses Elternrecht gerade in konservativer Auslegung außerordentlich schwammig ist und mehr die Erhaltung des sozialen Status quo im Auge hat als die Fürsorge für die gute Entwicklung der Kinder, wie immer wieder behauptet wird. Auch wenn dies angesichts der derzeitigen Mehrheiten in den Gesetzgebungsorganen des Bundes keine Chance auf Realisierung hat, gilt es, die Forderungen nach einer Reform des Jugendhilferechts mit dem Ziel einer Stärkung der Position der Kinder/Jugendlichen aufrechtzuerhalten. Mittel der Jugendhilfe sind überdies verstärkt in Problembereichen mit dem Ziel einzusetzen, Jugenddelinquenz, Suchtgefährdungen, Kinder- und Jugendprostitution u.a.m. zu verhindern. Dies gilt auch und besonders für jugendliche Ausländer.

e) Umwidmung kompensatorischer Geldleistungen im Sinne langfristiger Ausbildungs- und Beschäftigungsmöglichkeiten

Die Gemeinden sind der zweitgrößte Arbeitgeber unter den Gebietskörperschaften in der Bundesrepublik und der größte öffentliche Investor. Deshalb kommt den Kommunen eine zentrale Verantwortung bei der gegenwärtigen Wirtschaftslage zu. Die rückläufige Entwicklung bei den Investitionen (siehe den nachfolgenden Teil 3) vernichtet nicht nur Arbeitsplätze, sondern bedeutet auch den Verzicht auf Erhalt und Erweiterung sozialer Einrichtungen. Die Kommunen müssen deshalb sowohl unter Gesichtspunkten des Arbeitsmarktes als auch unter dem Aspekt der sozialstaatlichen Leistungsgewährung notwendige soziale Infrastruktureinrichtungen ausbauen. Die bei solchen Sozialinvestitionen zu erwartenden Folgekosten sind als Beitrag zur Verbesserung der allgemeinen Lebensqualität zu betrachten und deshalb zu bejahen – anders als etwa die jährlichen Subventionen von über 20 Mio DM, die die Stadt Frankfurt – entgegen ihrem sonstigen Sparkurs –

jährlich zu den laufenden Geschäftskosten der Alten Oper zuzuschießen muß und die letztlich nur einer kleinen Schicht gut betuchter Bürger zugute kommen (SPIEGEL 14/1982, S. 77).

Im Personalbereich müssen die Kommunen ihren rigiden Stellenabbau beenden. Der Stadtstaat Hamburg hat diese Notwendigkeit bisher als einziger erkannt. Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen geben bei gleichzeitigem Stellenabbau keinen Sinn, höchstens den, daß sich die Kommunen zu Lasten der Bundesanstalt für Arbeit von Pflichtausgaben befreien. Hinzu kommt: »Die kommunale Auffangfinanzierung einer gesamtgesellschaftlich unterbliebenen gerechten Arbeits- und Einkommensverteilung in der Weise, daß mit der Hilfe zum Lebensunterhalt die Existenz von Familien gesichert wird, ist sicherlich die teuerste und unproduktivste Lösung, die sich eine Gesellschaft leisten kann.« (Richter, in: SGK, Fachtagung »Sozialpolitik« 1982, S. 22)

Hamburg und Bremen haben diskussionsfähige Vorschläge unterbreitet, wie Mittel der Sozial- und der Jugendhilfe produktiv zur Beschaffung von Arbeitsplätzen eingesetzt werden können (Bürgerschaft Hamburg, Drucksache 10/392 vom 19. 10. 1982 und Senator für Soziales Bremen, Vorlage vom 3. 12. 1982). In diesem Sinne gilt es in Zukunft,

- kommunale Landesmittel verstärkt in Einrichtungen der außerbetrieblichen Berufsausbildung von Jugendlichen und
- kommunale Mittel der Sozialhilfe für die Schaffung von arbeits- und sozialversicherungsrechtlich abgesicherten Arbeitsverhältnissen einzusetzen.

Diese beiden Vorschläge, für Hamburg und Bremen exemplarisch vorgelegt, werden allein genommen sicher nicht die gesamten Probleme mangelnder Ausbildungsmöglichkeiten bei Jugendlichen, der Jugendarbeitslosigkeit sowie der Sozialhilfeabhängigkeit Arbeitswilliger und -fähiger lösen. Im Kontext allerdings der gesamten Vorschläge dieses Memorandums könnten die Kommunen hiermit jedoch einen gewichtigen Beitrag zur Überwindung der derzeitigen Massenarbeitslosigkeit leisten.

f) Einbeziehung der Wohlfahrtsverbände und freier Träger der Jugendhilfe in eine aktive kommunale Beschäftigungspolitik

In diesem Sinne ist die Praxis der Zuweisungen der Kommunen an die Träger der Wohlfahrtspflege und der Jugendhilfe zu überprüfen. Es ist insgesamt auf den Ausbau ambulanter Dienste anstelle

stationärer Einrichtungen hinzuwirken, weil dadurch insbesondere alte Menschen länger in ihrer vertrauten Wohnumgebung leben können. Dabei sind, auch im Zusammenhang mit der Jugendhilfe, neben den großen Verbänden verstärkt weitere freie Träger zu fördern. Das Beispiel des Seniorenschutzverbundes etwa belegt, daß und wie in Selbstorganisation geführte Altenwohnheime nicht nur billiger sind, sondern für die Betroffenen auch mehr persönliche Spielräume eröffnen. Zudem können von derartigen autonomen Gruppen innovatorische Impulse auch auf die Arbeit der großen Verbände ausgehen. Die vorherrschende Tendenz insbesondere CDU-regierter Kommunen, derartige autonome Träger, die sich im Verlauf der 70er Jahre herausgebildet haben, finanziell nicht weiter oder nur noch in einem geringen Umfang zu fördern, stellt demgegenüber nicht nur einen Bruch des sonst gerade von Unionspolitikern immer wieder verteidigten Subsidiaritätsprinzips dar, sondern verschüttet mühsam herausgebildete Ansätze zu Selbsthilfe und mehr Eigenverantwortlichkeit. Diese Entwicklung steht nur scheinbar im Widerspruch zu Vorstellungen etwa des Berliner Sozialsenators, Ulf Fink, der verstärkt Einrichtungen der Nachbarschaftshilfen etc., also sogenannte »kleine Netze«, fördern will, letztlich um öffentliche Sozialausgaben zu sparen (Frankfurter Rundschau vom 27. 4. 1982). Denn gerade derartige finanziell vertraglich überhaupt nicht langfristig abgesicherte Selbsthilfeeinrichtungen stehen immer in Gefahr, im Falle haushaltsmäßiger Lücken – die ja schon jetzt gegeben sind – und/oder bei politischer »Unbotmäßigkeit« ihrer Mittel beraubt zu werden. Im Gegensatz zu dieser Tendenz gilt es, autonome Projekte gegen politische Maßregelungen und finanzielle Austrocknung zu verteidigen.

Insgesamt liegen in diesem Bereich sozialer Dienste sowohl für die Träger der Wohlfahrtspflege als auch für die freien Träger der Jugendhilfe Ansätze für Initiativen, die den Arbeitsmarkt entlasten können (vgl. u. a. Maier 1982 und Reissert 1983). Dabei müssen entsprechende Projekte auf Dauer angelegt sein und damit der weithin unsinnige Versuch beendet werden, über sogenannte »Modellversuche« neue Impulse zu geben. Gegen die derzeitige Massenarbeitslosigkeit und gegen die aufgezeigten sozialen Defizite helfen keine punktuellen Gegenmaßnahmen, die noch dazu unter dem Fallbeil jederzeitiger Mittelkürzungen stehen, sondern nur eine planmäßig und auf Dauer ausgerichtete Politik (Riege 1983, S. 85 ff.).

Da die Kommunen neben dem Gebührenbereich und einigen Regelungen bei den Hebesätzen der Gewerbesteuer nur geringe Möglichkeiten haben, ihre Finanzkraft aus eigenen Mitteln zu verstärken, ist die Realisierung dieser Alternativen im wesentlichen an eine umfassende Finanzreform gekoppelt.

3 Entwicklung und Alternativen des kommunalen Finanzsystems

3.1 Leitlinien für eine Reform des kommunalen Finanzsystems

Im Mittelpunkt der Anforderungen an ein kommunales Finanzsystem steht das Selbstverwaltungsprinzip. Artikel 28 Abs. 2 des Grundgesetzes, der den Gemeinden das Selbstverwaltungsrecht gewährleistet, läßt allerdings offen, welcher Grad an Finanzautonomie zur materiellen Absicherung hierzu erforderlich ist. Die aktuelle Forderung nach Dezentralisierung, die durch Bürgerinitiativen und die Grünen belebt wurde, ist dabei ein Ausdruck des Verlangens nach Gegensteuerung angesichts zunehmender Zentralisierungsprozesse in Wirtschaft und Politik und »nahezu Allgemeingut aller Parteien« (Steffani 1983, S. 12). Der Partizipationsanspruch des Bürgers richtet sich gegen ein elitäres Verständnis repräsentativer Demokratie, gegen die Abkopplung einer zentralisierten Administration (Expertokratie) und zugunsten einer kommunikativen Demokratie, in der politische Entscheidungsprozesse auf der Basis horizontaler, nicht obrigkeitlicher Austauschprozesse zustande kommen (Oberreuter 1983, S. 29). Die wünschenswerte Erhöhung der Bürgerpartizipation bleibt jedoch relativ folgenlos, solange das Demokratiegebot der kommunalen Selbstverwaltung nicht durch ausreichende Finanzkraft und materieller Autonomie abgesichert wird. Von daher ist es erforderlich, daß die Kommune als Adressat von Bürgerforderungen auch über ausreichende Mittel autonom verfügen muß, um die Willensbildung in kommunale Dienstleistungen und Investitionen umsetzen zu können.

Die Stärkung kommunaler Finanzkraft hat auch allokatonspolitische Vorteile: Dank der Bürgernähe lassen sich Entscheidungsfindung, Planung und Durchführung örtlicher Aufgaben besser ermitteln, kontrollieren und beeinflussen.

»An Ort und Stelle sind von der Gemeinde die Wünsche und Bedürfnisse der Bürger besser als von ortsfremden staatlichen Instanzen festzustellen; so kann z. B. der angestrebte Umfang in der Bereitstellung kommunaler Leistungen genauer ermittelt werden.

Entsprechend ist auch anzunehmen, daß die Kommunen eher als staatliche Behörden in der Lage sind, mit Hilfe spezifischer, auf die örtlichen Besonderheiten ausgerichteter Maßnahmen die Bedürfnisse der Bürger zu befriedigen – vorausgesetzt, die Kommunen können frei über entsprechende finanzielle Mittel verfügen, die zur Erfüllung der kommunalen Aufgaben erforderlich sind« (Wiss. Beirat beim BMF 1982, S. 24).

Lokale Interessenwahrnehmung und Politiksteuerung bleiben jedoch ohne übergreifende, auf der Ebene von Länder und Bund zentral organisierte Steuerung fragwürdig, weil sie nur unzureichend konjunktur- und wachstumspolitische Ziele wahrnehmen können und bei strikter Finanzautonomie der Kommunen aufgrund von Standortnachteilen zu allokativen Verwerfungen führen würden. Aus Gründen der annähernden Gleichheit der Lebenslagen in allen Regionen des Bundesgebietes sollten horizontale Unterschiede in der Finanzkraft der Gemeinden reduziert werden. Dies erfordert nicht nur, einen Ausgleich zwischen Wohn- und Industriegemeinden zu finden, der tendenziell durch die Gemeindefinanzreform von 1969 erreicht wurde, indem die Kommunen durch Abgabe einer Gewerbesteuerumlage Anteile an der Einkommensteuer erhielten. Ein interkommunaler Finanzausgleich hat auch auf differierende Aufgaben einzelner Gemeinden einzugehen, die sich vor allem aus zentralörtlichen Funktionen und spill-over-Effekten (Leistungen für andere Kommunen) ergeben. Durch die Gebietsreform entstanden neue Ordnungen. Bestimmte Kommunen erhielten zentrale Funktionen, an denen auch andere Gemeinden beteiligt werden. »Je höher der Rang der Zentralörtlichkeit, desto mehr Aufgaben fallen einer Kommune zu, und desto größer ist c.p. ihr Finanzbedarf« (Wiss. Beirat beim BMF 1982, S. 14). Dieser Aspekt der Zentralörtlichkeit, der mit weiteren Umständen (Gliederung der kommunalen Ebene nach Kreisen, Gemeinden, Ämtern; Aufgabenübertragung an Zweckverbände) verbunden ist, stellt Anforderungen an die Ausgestaltung des kommunalen Finanzsystems.

Während die Finanzautonomie vor allem als Problem eigenständiger kommunaler Steuergesetzgebung (Hebesatzvariationen bei den Realsteuern) zu diskutieren ist, ist die Frage des interkommunalen Ausgleichs eine Aufgabe an die Länder und den Bund. Unterschiedliche Zentralörtlichkeit, besondere Belastungen infolge regionaler Wirtschaftsprobleme als Folge von Arbeitslosigkeit und Wanderungsbewegungen stellen raumordnungspolitische Aufga-

ben dar, die durch ein angemessenes System von Finanzzuweisungen der übergeordneten Gebietskörperschaften zu lösen sind. Das bisherige System der Dotationen entspricht diesen Bedarfskriterien nur unzureichend.

Auch konjunktur- bzw. stabilitätspolitische Zielsetzungen erfordern eine Einbindung der Kommunen in die Gesamtplanung von Bund und Ländern, d. h. auch hier zeigen sich Grenzen der Selbstverwaltung. Das typische Verhalten der Kommunalpolitiker war prozyklisch: bei stabilen und hohen Einnahmen werden parallel großzügige Ausgaben geplant, bei sinkenden Einnahmen entsprechend Ausgaben gekürzt. Allerdings muß man sehen, daß die Kommunen mit einer durchgreifenden antizyklischen Haushaltspolitik nicht nur politisch und wirtschaftlich überfordert wären, sondern daß auch rechtliche Rahmenbedingungen einer umfassenden antizyklischen Politik entgegenstehen. So ist es den Kommunen verwehrt, Kredite zur Bewältigung der laufenden Aufgaben aufzunehmen. Der genehmigungspflichtige Kreditbedarf ist nur im Zusammenhang mit Investitionsplanungen im Rahmen des Vermögenshaushalts möglich. Die Höhe richtet sich nach der Leistungsfähigkeit der Kommunen, d. h. nach den erwarteten Überschüssen der laufenden Einnahmen über den Ausgaben (Verwaltungshaushalt). Bei sinkenden Einnahmen und zugleich steigenden Ausgaben als Folge der Krise (Sozialhilfe) schwindet damit die Möglichkeit einer eigenständigen kommunal getragenen antizyklischen Politik. Ohnehin ergibt sich aufgrund der Tatsache, daß kommunale Aufgaben kaum konjunkturellen Schwankungen unterworfen sind, sondern ständig zu erfüllende Anforderungen an Dienstleistungen darstellen, eher die Forderung nach einer Verstetigung der Finanzaktivitäten auf kommunaler Ebene. Ständig anfallende Aufgaben bedürfen einer stetigen, d. h. wenig konjunktur reagiblen Einnahmequelle. Die gegenwärtige Ausgestaltung der Gewerbesteuer, die zu einer reinen Ertragsbesteuerung von Großunternehmen verkommen ist, steht im Widerspruch zu diesen Anforderungen. Angesichts der Schwierigkeiten, konjunkturpolitische Ziele örtlich zu realisieren, ist vor allem der Bund gefordert, die nach Art. 104a Abs. 4 GG möglichen Finanzhilfen als Kompensation für rückläufige Steuereinnahmen in der Krise aufzubringen. Eine Verstetigung der kommunalen Finanzen im Konjunkturverlauf läßt sich zwar nicht als Einlösung antizyklischer Politik verstehen, dennoch würden zumindest die Zwänge zu prozyklischer Ausgabenpolitik abgebaut und auf diese Weise die mögliche

Effizienz antizyklischer Haushaltspolitik von Bund und Ländern nicht mehr konterkariert.

Nicht zuletzt sollte das kommunale Finanzsystem allgemeinen Zielsetzungen der Besteuerung folgen. Für die örtliche Ebene bedeutet dies vor allem die Einlösung des Äquivalenzprinzips, das besagt, daß der private Nutzen kommunaler Leistungen durch entsprechende Steuerzahlungen oder Gebühren kompensiert werden sollte. Dieses Prinzip sollte vor allem für die Beziehungen zwischen örtlichen Betrieben und Kommune gelten. Die Gewerbesteuer ist zumindest bis zum Steueränderungsgesetz 1979 mit diesem alten Prinzip, das sich auf die Miquelsche Reformen des vergangenen Jahrhunderts zurückführen läßt, verbunden gewesen.

Insgesamt lassen sich partizipationstheoretische, wachstums- und konjunkturpolitische, allokatons- und raumwirtschaftliche Zielsetzungen definieren, die als zentrale Anforderungen an ein kommunales Finanzsystem gestellt werden müssen. Wegen Konflikten zwischen Einzelzielen lassen sich Anforderungen insgesamt nur durch einen Kompromiß im Steuersystem ausgleichen. Die Neustrukturierung dieses kommunalen Finanzsystems hat dabei die gegenwärtige Lage und Struktur von Einnahmen und Ausgaben zum Ausgangspunkt.

3.2 Allgemeine Entwicklung der kommunalen Einnahmen und Ausgaben

Die Bewältigung kommunaler Aufgaben ist vor allem davon abhängig, wie sich die drei Einnahmeblöcke: kommunale Steuern, staatliche Zuweisungen und Gebühren entwickeln. Unter Berücksichtigung der Diskussion um antizyklische Konjunkturpolitik muß zusätzlich auf die Probleme und Möglichkeiten kommunaler Kreditaufnahme eingegangen werden. Einen allgemeinen Überblick vermittelt die folgende Tabelle 4.

Insgesamt zeigt sich, daß innerhalb der kommunalen Steuereinnahmen der Anteil an der Einkommensteuer eine zunehmende Bedeutung erlangt. Hinsichtlich eines Ausgleichs zwischen Wohn- und Industriekommunen ist diese Entwicklung durchaus positiv zu bewerten; die sinkenden Anteile der Gewerbesteuer verweisen jedoch darauf, daß der autonome Bereich der kommunalen Steuereinnahmen, in denen das eigenständige Hebesatzrecht und damit die Steuerhoheit zur Geltung kommen kann, gefährdet ist. Der ab-

Tabelle 4

Einnahmen der Gemeinden 1970–1982 in Mrd DM

	1970	1975	1977	1980	1982*	1983*
Steuern (netto)	16,7	30,3	38,1	47,5	47,0	49
darunter:						
Gewerbsteuer	6,7	12,4	15,8	19,7	18,2	19,3
Einkommensteuer (Ant.)	6,4	13,0	16,3	20,8	21,4	22
Grundsteuer A	0,45	0,40	0,42	0,42	0,4	0,4
Grundsteuer B	2,2	3,7	4,9	5,4	5,6	5,6
Zuweisungen (Bund, LAF, ERP, Land)	15,1	28,5	29,5	41,6	41,5	40,0
darunter:						
Laufende Zuweisungen	10,5	18,0	20,5	28,4	30,0	28,5
Investitionszuweisungen	4,7	10,5	9,1	13,2	11,5	11,5
Gebühren	9,3	16,9	19,7	25,5	29,4	31,4
Kredite (netto)	3,0	6,8	2,6	4,4	6,8	6,5
Sonstige	14,0	23,2	21,8	28,6	29,6	30,0
Zusammen	58,8	105,6	111,7	147,5	154,3	156,9

* z. T. Schätzungen

Quelle: BMF, Finanzberichte; Deutscher Städtetag, Gemeindefinanzenberichte

solute Rückgang der Gewerbesteuereinnahmen ist dabei weniger konjunkturellen Entwicklungen als vielmehr problematischen Eingriffen der Bundesregierung zu verdanken. Drittens zeigt sich, daß die Grundsteuern, die vor der Gemeindefinanzreform noch einen Anteil von 30% an den Steuereinnahmen hatten, inzwischen sehr stark zurückgegangen sind. Bei den Zuweisungen wird sichtbar, daß Bund und Länder Investitionszuweisungen kürzten und dadurch die ohnehin prekäre Möglichkeit von antizyklischen Investitionsvorhaben der Gemeinden verschlechterten.

Die von 1980 bis 1982 nominal anwachsenden Gesamteinnahmen wurden – bei stagnierenden Steuereinnahmen und Zuweisungen – letztlich vor allem über Gebührenerhöhungen finanziert: der absolute Zuwachs von 6,8 Mrd DM war zu über 60% auf erhöhte Gebühreneinnahmen zurückzuführen. Die Übersicht relativiert auch die vielfach als katastrophal dargestellte Verschuldungsentwicklung: 1982 werden kaum mehr als 4% der Gesamteinnahmen durch Nettokredite gedeckt (Gemeindefinanzbericht 2/1983, S. 103). Nachlassende Investitionszuweisungen und relativ niedrige Kreditaufnahmen lassen angesichts sinkender Eigenmittel zur

Investitionsfinanzierung Spielräume für antizyklische Investitionsausgaben drastisch sinken. 1982 werden die Investitionen im Vergleich zum Vorjahr um rund ein Achtel zurückgehen (DSt, Gemeindefinanzbericht 1982, S. 24). Die Eigenmittel der Kommunen ergeben sich aus den Überschüssen des Verwaltungshaushaltes, die zur Finanzierung des Vermögenshaushalts zur Verfügung stehen. Wenn man hiervon die sogenannten Pflichtzuführungen abzieht – im wesentlichen sind dies ordentliche Tilgungsleistungen – dann verbleibt den Kommunen die »freie Spitze« als eigenständige Investitionsfinanzierung. Von 1980 bis 1982 verminderte sich dieser Finanzierungsposten von 9,8 Mrd DM auf 0,7 Mrd DM. Wie sich die Ausgabenblöcke der Gemeinden im letzten Jahrzehnt entwickelt haben, zeigt die folgende Übersicht (Tabelle 5). Es zeigt sich auch auf der Ausgabenseite, daß die politisch hochgespielte Zinsbelastung mit einem erwarteten Anteil von 5,8% im Jahre 1982 relativ niedrig liegt, was jedoch nicht heißen soll, daß sich die Situation in einzelnen Städten nicht dramatischer darstellt. Belastend ist dagegen in hohem Maße seit der Krise 1975 der hohe Anteil von Sozialleistungen, deren extreme Steigerung eine Folge der Massenarbeitslosigkeit ist. Die Kommunen geraten demnach sowohl von der Einnahmenseite als auch von der Ausgabenseite in die Klemme: sinkende Steuereinnahmen, gekürzte Zuweisungen der

Tabelle 5
Ausgabenstruktur der Gemeinden 1970–1982 in Mrd DM

ausgewählte Bereiche	1970	1975	1977	1980	1982*	1983*
Personalausgaben	15,2	30,4	34,3	42,9	46,8	47,5
laufender Sachaufwand	10,8	15,4	18,0	25,2	28,9	29,9
soziale Leistungen	4,4	10,5	12,5	15,5	18,5	19,3
Zinsen	2,4	5,3	5,6	6,4	8,9	9,0
Sachinvestitionen	20,2	29,6	27,6	41,3	34,6	33,0
darunter:						
Baumaßnahmen	16,2	24,1	21,8	32,5	27,7	26,5
Insgesamt	56,7	101,2	108,4	145,8	152,3	153,6

(ohne besondere Finanzierungsvorgänge)

* z. T. Schätzung

Quelle: BMF, Finanzbericht 1973; Deutscher Städtetag, Gemeindefinanzberichte 1982/83

Länder und des Bundes und bereits auf ein Höchstniveau angeho-bene Gebühren mindern angesichts steigender Sozialleistungen die materielle Handlungsfähigkeit. Dies verdeutlicht nochmals, daß die Kommunen bei aller notwendigen Anstrengung hinsichtlich der Durchforstung der eigenen Haushalte aus eigener Kraft kaum in der Lage sein werden, die dringlichen Aufgaben der Gegenwart oder gar der Zukunft in den Bereichen Städtebau, Umweltschutz, Energieversorgung, Nahverkehr, soziale Infrastrukturmaßnahmen u.ä.m. bewältigen zu können.

3.3 Steuertausch: Einkommensteuer gegen Gewerbesteuer

Durch die Gemeindefinanzreform von 1969 sollte den Kommunen eine stetig fließende Finanzquelle verfügbar werden. Zugleich galt es, durch den Tausch eines Anteils an der Einkommensteuer (zu-letzt 15%) gegen eine Umlage der sehr konjunktur reagiblen, aber eigenständig erhobenen Gewerbesteuer gravierende Unterschiede in der Steuerkraft zwischen Industrie- und Wohngemeinden (als Folge der herausragenden Bedeutung der Gewerbesteuern für die Kommunalfinanzen) abzubauen. Gemessen an diesen Zielen hatte die Gemeindefinanzreform z. T. Erfolg.

Kritisch wird von Seiten der Gemeinden jedoch gegen diesen Steuertausch vorgebracht, daß die zweifellos quantitative Stärkung der Gemeindeeinnahmen keinen Ausgleich für die durch den Bundes- und Landesgesetzgeber den Kommunen auferlegten wachsenden Aufgaben und Ausgaben im Bereich der Sozialhilfe, des Bau-rechts, der Jugendhilfe, Ausbildungsförderung, Heimunterbringung, Abfallbeseitigung, Wasserschutz u.ä.m. bot.

Trotz der Reform ist auch weiterhin ein Auseinanderdriften zwischen reichen Industrie- und ärmeren Wohngemeinden zu beobachten. Kommunen mit hohen Gewerbesteuereinnahmen sind auch bei niedrigen Hebesätzen in der Lage, aufwendige und groß-zügige Dienstleistungen und Infrastrukturmaßnahmen anzubieten (Wiss. Beirat beim BMF 1982, S. 38). Dies macht sie attraktiv für weitere Industrieansiedlungen. Wenngleich vermindert, erweist sich auch nach der Reform die Gewerbesteuer noch immer als »ty-pischer Akzelerator für eine industrielle Agglomeration« (Rosen-schon 1980, S. 227).

»Während der 70er Jahre tendierten die Streuungsdifferenzen zu kleineren Werten; gleichwohl sind zumindest die horizontalen

Streuungsunterschiede immer noch so groß, daß das gegenwärtige kommunale Steuersystem und dabei insbesondere die Gewerbesteuer als Störfaktor der räumlichen Ordnung anzusehen sind« (Wiss. Beirat beim BMF 1982, S. 41).

Der Hebesatzmechanismus versagt bei den Versuchen, diese Standortnachteile und allokativen Verwerfungen auszugleichen, da z. B. mit seiner Erhöhung – in der Absicht die Steuerkraft und damit das Leistungsangebot zu stärken – potentielle Steuerzahler ferngehalten oder sogar bestehende Betriebe zum Abzug motiviert

Tabelle 6

Rangfolge der 20 größten Städte und 3 Stadtstaaten nach Einnahmen aus der Gewerbesteuer (netto) und Einkommensteueranteil in DM je Einwohner 1980

Rang- folge	Gemeinde	Gewerbe- steuer DM je Einw.	Einkommen- steueranteil DM je Einw.	Rang- folge
1	Frankfurt a. M.	1286	535	2
2	Düsseldorf	844	523	4
3	Nürnberg	800	490	9
4	Stuttgart	798	598	1
5	München	731	517	5
6	Hannover	686	457	12
7	Hamburg	682	531	3
8	Mannheim	662	491	8
9	Bremen	592	432	14
10	Köln	588	469	10
11	Karlsruhe	584	514	7
12	Wiesbaden	494	460	11
13	Bielefeld	493	401	17
14	Wuppertal	442	445	13
15	Braunschweig	412	418	16
16	Essen	399	398	18
17	Duisburg	389	427	15
18	Münster	374	394	19
19	Gelsenkirchen	360	345	22
20	Dortmund	319	385	20
21	Bochum	316	361	21
22	Bonn	312	515	6
23	Berlin (West)	155	221	23

Quelle: Dortmunder Statistik, Dezember 1981, Sonderheft 90

werden. Angesichts niedriger absoluter Einnahmen müßten die Hebesätze eine beachtliche Höhe erreichen.

Die wettbewerbsverzerrenden Effekte der Gewerbesteuer wurden durch den Tausch einer Umlage gegen einen Anteil an der Einkommensteuer zwar zurückgenommen, eine Kompensation der Steuerkraftunterschiede hat jedoch – wie die folgende Übersicht (Tabelle 6) der Finanzlage in 23 Großstädten zeigt – nicht stattgefunden. 1980 hatten von 507 Gemeinden neun über 1000 DM Gewerbesteuereinnahmen (netto) pro Einwohner, 16 zwischen 700 und 1000 DM pro Einwohner; 114 zwischen 400 und 700 DM; 280 zwischen 200 und 400 DM und immerhin 87 unter 200 DM. Diese breite Streuung ist Indiz für interkommunalen Ausgleichsbedarf, gleichwohl überrascht, daß auch die ESt-Anteile pro Einwohner eine beträchtliche Streuung aufweisen. Bei den 23 Großstädten der Tabelle 7 liegt die Spannweite immerhin zwischen 221 DM pro Einwohner (Berlin-West) und 598 DM (Stuttgart).

Die Ursache der Verzerrung liegt in dem Verteilungsschlüssel begründet. Er orientiert sich am örtlichen ESt-Aufkommen im Rahmen eines Einkommenssockels, der im Laufe der siebziger Jahre angehoben wurde. Erhöhungen des Sockels begünstigen reichere Gemeinden und benachteiligen die ärmeren. Das größte Problem ist jedoch die ausschließliche Ausrichtung des ESt-Anteils an den Steuerpflichtigen und die Nicht-Berücksichtigung von Rentnern und Arbeitslosen. Dies führt zu einer doppelten »Bestrafung« der Gemeinden mit einer hohen Arbeitslosigkeit: einerseits steigen die Sozialausgaben, andererseits reduziert sich im gleichen Zug das Steueraufkommen. Die fiktive Einbeziehung der Einkommen von Sozialleistungsempfängern in den Verteilerschlüssel ist eine dringend gebotene notwendige Korrektur zugunsten von mehr interkommunaler Gerechtigkeit. (So auch der Beschluß der Sozialdemokratischen Gemeinschaft für Kommunalpolitik in der BRD [SGK] vom 29. 9. 1982, S. 39).

Insbesondere von den Großstädten wird noch ein zweites Argument zugunsten einer Veränderung des Schlüssels vorgetragen: Verwaltungsaufgaben und Infrastrukturleistungen von Großstädten dienen in beachtlichem Umfang den Einwohnern umliegender Gemeinden, ohne daß dies bei der Verteilung des Steueranteils berücksichtigt wird. Die enge Beziehung zwischen Steueraufkommen der jeweiligen Einwohner und kommunalem Anteil an der Einkommensteuer begünstigt die sog. Halskrausengemeinden in zweifacher Hinsicht: Erstens, weil überdurchschnittlich mittlere

und höhere Einkommensschichten dort wohnen und zuziehen und zweitens, weil kommunale Dienstleistungen der benachbarten Stadt ohne Gegenleistung in Anspruch genommen werden.

Von 1978 bis 1982 verläuft die Skala von Gewinnern und Verlierern beim Einkommensteueranteil mit der Gemeindegröße. Während Städte mit über 200 000 Einwohnern 12,6% an Einnahmen aus dieser Finanzquelle verloren, erhöhte sich bei Gemeinden bis unter 5000 Einwohnern der Gewinn um + 19,0% (Gemeindefinanzbericht 1982, S. 12). Als Hauptproblem bleiben die Folgen von Arbeitslosigkeit für den kommunalen Haushalt. So klagt der Stadtkämmerer Ludemann aus Köln in seiner vorjährigen Haushaltsrede:

»Es ist doch schlechterdings nicht plausibel, daß Städte mit überdurchschnittlicher Arbeitslosigkeit und den sich daraus ergebenden höheren Ausgabebelastungen aufgrund der mit der hohen Arbeitslosenquote zwangsläufig verbundenen relativ geringeren Beteiligung an der Einkommensteuer bestraft werden« (Der Städtetag 2/1982, S. 41).

Eine alternative Verteilung von Einkommensteueranteilen an die Kommunen muß derartige Sonderbelastungen und auch spezifische Leistungen von Oberzentren berücksichtigen. Zugunsten einer Anpassung der Beteiligung an die gewachsenen Aufgaben sollte möglichst bald eine Erhöhung des Anteils – etwa auf 18%, wie zu Anfang der siebziger Jahre einmal von der SPD vorgeschlagen wurde – erfolgen.

Positiv bleibt: Die zuvor recht einseitige Orientierung an der Gewerbesteuer wurde abgeschwächt und die starken Steuerkraftunterschiede tendenziell gemildert. Die Beteiligung an der Einkommensteuer hat »nicht nur das in der Vergangenheit oftmals überspannte Interesse der Kommunen an der Industrieattrahierung wieder in ›normalere‹ Bahnen geleitet, sondern auch Interesse am Zuzug oder zumindest an der Erhaltung der Wohnbevölkerung in den Gemeinden neu geweckt« (Wiss. Beirat beim BMF 1982, S. 6f.). Überdies folgt das kommunale Steueraufkommen seit der Reform besser den Entwicklungstendenzen des Gesamtsteueraufkommens. Eine Belastung bleibt allerdings die stärkere Abhängigkeit von oft sprunghaften, wenig kalkulierbaren Änderungen des ESt-Rechts.

3.4 Für eine Wiederherstellung von Äquivalenzbeziehungen im Realsteuerrecht

Im Brennpunkt der Kritik steht der Einbruch bei den Gewerbesteuererinnahmen. Vor allem die Anhebungen von Freibeträgen für die Gewerbesteuer auf Kapital und Ertrag und die Abschaffung der Lohnsummensteuer durch das Steueränderungsgesetz (StÄndG) 1979 haben dazu geführt, daß gegenwärtig nur noch wenige Betriebe Steuern zahlen. Quer durch alle politischen Fraktionen kritisieren Kommunalpolitiker diese Steuergeschenke zu Lasten der Gemeinden. Dies gilt besonders für Nordrhein-Westfalen, wo die – nicht bundesweit erhobene – Steuer auf die Lohnsumme als wichtige Einnahmequelle ausfiel und dennoch überdurchschnittliche Arbeitslosenquoten fortbestehen.

»Der verordnete Verzicht der Gemeinden auf die Lohnsummensteuer zugunsten der Wirtschaft hat offensichtlich auf die Investitionsbereitschaft der Betriebe keinen positiven Einfluß nehmen können . . . Das Gegenteil hatten aber viele erhofft und viele, zu viele prophezeit. Und schon wieder erheben sich die Stimmen, die die Gewerbesteuer auf der Ertragsseite mit mehr oder weniger überzeugenden Gründen abbauen möchten« (StD Wach, Iserlohn, Städtetag 2/1982, S. 47).

Die Aufhebung der Lohnsummensteuer und die Anhebung von Freibeträgen für Ertrag und Kapital war verbunden mit einer Reduzierung der Umlage (Multiplikator um ein Drittel von 120 auf 80 gekürzt). Zwar ist dadurch das Interesse der Gemeinden an der Gewerbesteuer wieder gewachsen. Kritisch ist jedoch festzuhalten: Durch die Erhöhung der Freibeträge ist die an sich schon ungleichmäßige Streuung des Gewerbesteuer-Aufkommens weiter verschärft worden.

»Unter wachstums- und konjunkturpolitischen sowie unter raumwirtschaftlichen Gesichtspunkten ist das Ergebnis der Rechtsänderung ebenso unbefriedigend wie unter dem Aspekt, daß nunmehr eine noch geringere Zahl Steuerpflichtiger zu den maßgeblichen Steuereinnahmen einer Gemeinde beiträgt. Die daraus resultierenden Gefahren eines unzulänglichen Interessenausgleichs in der Kommunalpolitik sind kaum zu verkennen« (Wiss. Beirat beim BMF 1982, S. 11).

Die flankierenden Maßnahmen – Erhöhung des ESt-Anteils auf 15% und die Ansätze zur Kompensation des Ausfalls der Lohn-

summensteuer im Rahmen der Finanzausgleichsgesetze der Länder – heben diese negativen Folgen nicht auf.

Das StÄndG 1979 verletzte aber auch die Forderung nach einer auf lange Sicht angelegten Konzeption einer zweiten Kommunalsteuerreform, die es den Kommunalpolitikern erlaubt, örtliche Entwicklungsstrategien aus eigener Kraft längerfristig materiell abzusichern. Die «kurzfristigen, im sachlichen Kern häufig bezweifelten Erwägungen» (Wiss. Beirat beim BMF 1982, S. 11f.) der StÄnd vom 30. 11. 1978 stehen zu diesen Forderungen im eklatanten Widerspruch. Dies gilt insbesondere für die Begründung des Fortfalls der Lohnsummensteuer: Man gab vor, arbeitsintensive Produktionen zu entlasten und hierdurch zu verhindern, daß künftig Arbeitskräfte wegen einer bestehenden Lohnsummensteuer entlassen würden. Es wurde sogar erwartet, daß hierdurch ein Anreiz zu arbeitsintensiveren Produktionsmethoden gegeben würde und somit zusätzlich Arbeitsplätze entstünden (ebenda, S. 12). Das ist – wie der Wiss. Beirat sehr vorsichtig formuliert – »nicht zuverlässig festzustellen« (ebenda).

Dieses Gesetz hat zu einer nachhaltigen Verwerfung des klassischen Realsteuersystems beigetragen: »Die Gewerbesteuer, die ursprünglich einmal objektorientiert und produktionsbezogen gestaltet war, erhält immer mehr den Charakter einer Zusatzsteuer auf Gewinne von Großunternehmen« (ebenda). Neben der Ungleichheit in der Belastung der Gewerbetreibenden sind als weitere unerwünschte Konsequenzen festzustellen, daß dadurch die Konjunktorempfindlichkeit der Steuereinnahmen erhöht und die örtliche Verteilung noch stärker verzerrt wurden.

Angesichts der Entwicklung der kommunalen Haushalts- und Entwicklungspolitik kann man Zweifel hegen, »ob es richtig ist, den Kommunen das Interesse am Gewerbe und insbesondere an der Industrie zu nehmen« (ebenda, S. 21f.). Je geringer der Anteil an Steuereinnahmen aus der Gewerbesteuer ist, um so weniger sehen Kommunalpolitiker einen Anlaß, sich um Gewerbeansiedlung zu bemühen. Das gegenwärtige Finanzsystem honoriert eher den Ausbau zur Wohn- und Schlafstadt als die Schaffung von Infrastrukturmaßnahmen für die gewerbliche Produktion und damit für Arbeitsplätze.

Die konservativ-liberale Regierung hat trotz dieser negativen Erfahrungen mit der Steueränderung von 1979 die Tendenz der Regierung Schmidt/Genscher fortgesetzt. Ab 1983 werden Dauerschulden und -zinsen nur noch zu 60%, ab 1984 gar zu nur noch

50 % bei der Ermittlung von Kapital und Ertrag hinzugerechnet. Im Ergebnis zahlen dadurch nur noch rund 16 % der Betriebe Gewerbesteuer; 1975 waren es noch 66 %. Dieses negative Ergebnis wird nicht dadurch eingeschränkt, daß die Gewerbesteuerausfälle durch eine stärkere Absenkung der Umlage gegebenenfalls überkompensiert werden (BMF, Finanznachrichten 3/83, S. 3). Kommunen, in denen nur noch wenige Betriebe Gewerbesteuer zahlen, werden erpressbarer. Unbeschadet der Tatsache, daß individuelle Hebesätze der Kommunen für die Standortwahl der Betriebe nur untergeordnete Bedeutung haben, weil das Hebesatzgefälle nur zu Kostendifferenzen von maximal 0,6 % führt (Rosenschon 1980, S. 229), ist die Androhung von Betriebsverlagerungen, Schließungen, andersartigen Ansiedlungen ein willkommenes Instrument in den Händen der Firmeninhaber, um gegen Versuche der Steueranhebung vorzugehen. Fast nirgends ist es den Gemeindeorganen gelungen, den Ausfall an Lohnsummensteuern durch die vom Bund empfohlene Erhöhung der Hebesätze zu kompensieren.

Zugunsten wiederhergestellter Äquivalenzbeziehungen, geringerer Abhängigkeit von Konjunkturschwankungen und Verringerung der interkommunalen Steuerkraftunterschiede kommt es daher darauf an, nicht nur die letzten Änderungen des Gewerbesteuerrechts zurückzunehmen (Stand 1978), sondern auch den Kreis der Steuerpflichtigen auszuweiten. Analog der Vorschläge des Wissenschaftlichen Beirates beim BMF in bezug auf eine Wertschöpfungssteuer soll die Gewerbesteuer nicht auf die Betriebe der unmittelbaren Produktion von Gütern beschränkt bleiben, sondern auch die privaten Dienstleistungen, vor allem die Freien Berufe und den Handel mit einbeziehen. »Die Ausnahmeregel für die Freien Berufe bei der heutigen Gewerbesteuer erklärt sich vornehmlich aus einer historisch bedingten und durch Interessen beeinflussten spezifischen Abgrenzung des Gewerbebegriffs« (Wiss. Beirat beim BMF 1982, S. 60). Mit sachlichen Argumenten läßt sich diese Abgrenzung nicht rechtfertigen, da hinsichtlich der Inanspruchnahme kommunaler Dienstleistungen und auch der Betriebsstruktur kaum Unterschiede bestehen.

Mit Erweiterung des Kreises der Steuerpflichtigen werden zusätzlich Vermögen und Erträge erfaßt, die weniger konjunkturreagibel sind. Durch Einbeziehung von Handel und privaten Dienstleistungen werden auch die Steuerkraftunterschiede, die durch Beschränkung der Gewerbesteuer auf Produktionsbetriebe bedingt waren, abnehmen. Die Inanspruchnahme kommunaler Dienstlei-

stungen und Produktionsvorleistungen werden durch äquivalente Steuerleistungen für einen Interessenausgleich sorgen können.

Zum Ausgleich von Finanzkraftunterschieden, die infolge von zentralörtlichen Aufgaben und regionalen Wirtschaftsproblemen (Arbeitslosigkeit) dennoch bestehen, sollten in erster Linie die allgemeinen, insbesondere die Schlüsselzuweisungen des jeweiligen Landes entsprechend fortentwickelt werden. Diese Ausgleichsfunktion ist gegenwärtig zu schwach ausgeprägt. Zweckzuweisungen sind so weit wie möglich zugunsten ungebundener Dotationen umzulenken, damit die allokativen Vorteile der Kommunen gegenüber ortsfremden Bürokratien zum Zuge kommen können und sich dabei zugleich der Autonomiebereich der Gemeinden vergrößert. Investitionszuweisungen haben überdies den Makel, daß sie bevorzugt an finanzstarke Kommunen vergeben werden, weil diese die in der Regel anfallenden Eigenbeiträge müheloser finanzieren können.

Um insgesamt die Eigenverantwortlichkeit der Gemeinden zu erhöhen, ist nicht zuletzt auch die Grundsteuer zu einer zweiten Säule eigenständiger kommunaler Steuereinnahmen auszubauen. Gegenwärtig hat sie mit einem Anteil von einem Achtel an den Steuereinnahmen nur noch eine untergeordnete Bedeutung. Zentral ist die Anpassung der Einheitswerte von landwirtschaftlichen Vermögen (Grundsteuer A), Grundstücken und Gebäuden (B) an zeitnahe Werte. Die letzte Hauptfeststellung datiert aus dem Jahr 1964. Zielsetzung sind aber nicht nur höhere Steuereinnahmen und mehr Steuergerechtigkeit, sondern auch städtebauliche Ziele. So kann durch höhere Hebesätze auf unbebaute Grundstücke Druck auf eine Schließung von innerstädtischen Baulücken ausgeübt werden. Zugleich ist ein hoher Bodenverbrauch mit einer höheren Steuer zu koppeln. Mietanhebungen, die nicht durch Zusatzkosten bedingt sind, sollten nachträglich zu einer Anhebung der Gebäudewerte und damit zu höheren Steuerabgaben führen. Auf diese Weise könnte Druck gegen Mieterhöhungen ausgeübt werden oder zumindest der kommunale Haushalt durch eine nachträgliche fiskalische Beteiligung an der Wertsteigerung profitieren.

Aktuell gilt es, die Veränderung der Grunderwerbsteuer, die ab 1. 1. 1983 zu einer Reduzierung des Steuersatzes von 7% auf 2% bei Wegfall von mehreren Befreiungen geführt hat, zurückzunehmen. Der Fortfall der Freibeträge berührt nicht höherwertige Objekte, die vor allem in den größeren Städten gehandelt werden; hier wirkt sich die Absenkung des Steuersatzes nur belebend auf

die spekulativen Geschäfte im Wohnungsmarkt aus und wird mit einem Verzicht an kommunalen Steuereinnahmen bezahlt.

Erst auf der Basis derart korrigierter Realsteuern läßt sich in den Kommunen wieder ein eigenständiger Beitrag zur Sicherung von Zukunftsaufgaben und qualitativen Lebensbedingungen in den Gemeinden angehen, weil die Einnahmen nicht nur insgesamt steigen, sondern auch stetiger fließen werden. Dies verringert die Abhängigkeit von Konjunkturschwankungen und erhöht damit zugleich auch die Planungssicherheit. Ob darüberhinaus eine kommunale Beteiligung an der Mehrwertsteuer, die den Vorteil geringer Konjunktorempfindlichkeit hat, zukünftig durchgesetzt werden sollte (so der Vorschlag der SGK vom 13./14. 11. 1980), bleibt dahingestellt. Bei unterschiedlicher Exportorientierung kommunaler Wertschöpfung würde sich wegen der dann anfallenden Steuerbefreiung das kommunale Steueraufkommen sehr unterschiedlich gestalten (vgl. auch Wiss. Beirat beim BMF 1982, S. 56f.). Gegenwärtig sind die Kommunen lediglich indirekt über die Länder (Art. 106 Abs. 7 GG) an den Umsatzsteuern beteiligt.

3.5 Probleme und Möglichkeiten kreditfinanzierter Investitionen

Trotz der Feststellung, daß die Kommunen mit einer ausgeprägten antizyklischen Finanzpolitik überfordert wären, ist es notwendig, sich intensiv mit den – wenngleich eingeschränkten – Handlungsspielräumen zu befassen. Zentral ist dies eine Frage der Kreditfinanzierung.

Die finanzwirtschaftliche Gängelung der Kreditspielräume der Kommunen durch die Länderaufsicht (Regierungspräsidenten) ist zwar durch Veränderungen der Gemeindehaushaltsordnungen Mitte der siebziger Jahre gelockert worden – so wurde vor allem die Einzelgenehmigung bzw. Objektbindung durch eine Gesamtgenehmigung der Kreditmittel abgelöst und die strenge Nachrangigkeit (Subsidiarität) der Kreditaufnahme nach anderen Finanzierungsmöglichkeiten gelockert. Dennoch hat die Neufassung der kommunalen Haushaltsgrundsätze der Bundesländer keine Öffnung hin zu einer volkswirtschaftlich ausgerichteten Verschuldungsmöglichkeit geschaffen. Die investiven Notwendigkeiten, die als Daueraufgaben anfallen und den Erfordernissen einer anti-

zyklischen Haushaltspolitik entsprechen, stehen damit nicht im Einklang.

»Es ist eine Fehlkonstruktion unserer Konjunktur- und Wachstumspolitik, daß gerade die Gemeinden in der heutigen Situation ihre Investitionen nicht genügend ausdehnen können, obwohl durch eine solche Zurückhaltung volkswirtschaftliche Verluste in beträchtlicher Größenordnung entstehen« (Thoss 1980, S. 84).

Mit Hilfe von kreditfinanzierten Programmen ließen sich Arbeitslosigkeit und Konkurse vermindern und insgesamt das Wertschöpfungspotential brachliegender Reserven zugunsten sinnvoller Produktion und Dienstleistungen auslasten. Neben den humanen Aspekten einer solchen Politik läßt sich auch der fiskalische Gewinn saldieren. Durch Einsparung hoher Kosten infolge Arbeitslosigkeit und Steuerausfall, die 1981 pro Arbeitslosen auf rund 25 000 DM zu beziffern sind, ließen sich z. B. über ein kreditfinanziertes Programm zugunsten des sozialen Wohnungsbaus die Kreditkosten in hohem Maße refinanzieren (Memorandum '81, S. 190 ff.; DIW-Untersuchungen).

Insgesamt läßt sich feststellen, daß der angeblich durch Verschuldung provozierte Staatsbankrott nicht durch Fakten belegbar ist. Daß eine Vielzahl von Gemeinden dennoch der Verteufelung der Verschuldung aufsitzen oder aus politischen Gründen rigorose Sparmaßnahmen durchsetzen wollen, zeigt sich daran, daß in der zweiten Hälfte der siebziger Jahre kreditfinanzierte Investitionsausgaben stark abgebaut wurden. Während diese Finanzierungsart von 1970 bis 1976 im Durchschnitt über 20 % lag, reduzierte sich deren Anteil in den Jahren danach auf unter 10 % (BMF, Finanzbericht 1983, S. 117). In dieser Krisenphase ist die Verschuldung hinter den Überschüssen der Verwaltungshaushalte zurückgeblieben. Während die Einnahmen von 1975 bis 1981 um + 54 % und die Steuern um + 52 % wuchsen, blieb der Zuwachs bei den Schulden mit + 37 % relativ zurück. D. h. selbst die restriktiven Möglichkeiten der kommunalen Kreditfinanzierung wurden nicht genutzt (BMF, Dokumentation 12/80, S. 32 ff.).

Mit einem Anteil der Zinsausgaben an den kommunalen Gesamtausgaben von rund 5 % im Durchschnitt der letzten Jahre relativiert sich die übertriebene Sorge um eine Einengung des Budgetspielraumes – obwohl diese generelle Betrachtung natürlich nicht einzelne prekäre Situationen bspw. in den Ruhrgebietsstädten übersehen darf.

Wie ein bundesweiter Vergleich zwischen Steuerkraft und Ver-

schuldung pro Kopf der Einwohner zeigt, gibt es erhebliche Unterschiede zwischen den einzelnen Gemeinden. Bei nahezu gleichen Steuereinnahmen (netto) von rund 1500 DM pro Einwohner hat z. B. Düsseldorf einen vierfach höheren Verschuldungsstand wie München, was auf erhebliche Reserven für kreditfinanzierte Handlungsspielräume in der bayerischen Metropole verweist.

Sicherlich soll hier nicht verkannt werden, daß von hohen Tilgungsverpflichtungen Einschränkungen im Budget ausgehen können. Diese Einengung ist jedoch kein Naturgesetz, sondern auch Ergebnis der Tatsache, daß die Kommunen sich überwiegend zu Marktzinsen auf dem Kreditmarkt verschulden müssen. 1981 betrug der Anteil der kommunalen Schulden aus Kreditmarktmitteln rund 90% (BMF, Finanzbericht 1983, S. 117). Die im Vergleich zum Bund und den Ländern durchschnittlich höheren Zinsraten

Tabelle 7

Rangfolge der 20 größten Städte (ohne Stadtstaaten) nach Saldo der Steuereinnahmen (netto) und Schuldenstand in DM je Einwohner (1980/31. 12. 1980)

Gemeinde	Steuereinnahmen insg. (netto) DM je Einw.	Rangfolge	Schuldenstand DM je Einw.	Rangfolge	Saldo DM je Einw.	Rangfolge
Hannover	1350	6	3531	1	-2181	1
Düsseldorf	1556	2	3476	2	-1920	2
Bonn	1040	11	2607	5	-1567	3
Wiesbaden	1163	10	2608	4	-1445	4
Bochum	816	19	2234	8	-1418	5
Duisburg	930	15	2312	7	-1382	6
Köln	1247	9	2574	6	-1327	7
Dortmund	829	18	1890	9	-1061	8
Essen	923	14	1730	11	-807	9
Bielefeld	1030	12	1805	10	-775	10
Gelsenkirchen	804	20	1498	15	-694	11
Wuppertal	1017	13	1690	12	-673	12
Frankfurt a. M.	2109	1	2719	3	-610	13
Braunschweig	992	16	1372	16	-380	14
Mannheim	1330	7	1636	13	-306	15
Karlsruhe	1252	8	1529	14	-277	16
Münster	893	17	1041	19	-148	17
Nürnberg	1490	4	1314	17	+176	18
Stuttgart	1538	3	1124	18	+414	19
München	1454	5	850	20	+604	20

Quelle: Dortmunder Statistik, Dezember 1981, Sonderheft 90

müssen in alternative Überlegungen einbezogen werden. »Durch wenige Reformen – Zurückdrängung der Geschäftsbanken, breitere Plazierung öffentlicher Titel, Indienstnahme der Deutschen Bundesbank für Vollbeschäftigungspolitik – läßt sich die Zinsbelastung vergleichsweise minimieren« (Hickel 1981, S. 59).

Insbesondere in Fällen antizyklisch motivierter Kreditaufnahme – d. h. in Rezessionsphasen – sollten die Kommunen je nach Bedarf und Notlage über ein Notenbankkreditkontingent verfügen können, das der Bund bereitstellt. Dessen Tilgung sollte nicht in die Schuldendienstleistungsfähigkeit eingerechnet werden. Daß vor allem Notenbankkredite zum deficit-spending genutzt werden sollten, ist auch in der finanzwissenschaftlichen Literatur unbestritten (Schmölders 1970, S. 405; ähnlich Oberhauser/Neumark).

Kreditfinanzierung sollte jedoch auf antizyklische Fälle der Krisenbekämpfung beschränkt bleiben. Vordringlich sind die kommunalen Daueraufgaben durch eine Reform des Steuerrechts im oben genannten Sinn materiell abzusichern. Darüber hinaus gilt es, das System der Zweckzuweisungen in Richtung freier Globalzuweisungen zu verändern.

3.6 Wiedergewinnung kommunaler Autonomie durch Änderung des Zuschußwesens

Das Zuschußwesen, Auflagen per Gesetz, Verordnungen und Bewilligungsbescheide der Landesverwaltung lassen von der beschworenen Autonomie der Gemeinden nicht viel übrig.

»An dieser gewaltigen und schwerfälligen Maschinerie staatlicher Investitionslenkung hantieren in den Ministerien vor allem der Länder und ihrer nachgeordneten Dienststellen viele hundert Beamte, von denen manche von der Überzeugung durchdrungen sind, viel besser als die Städte und Gemeinden beurteilen zu können, was diesen guttut und was nicht« (Stadtkämmerer Schmitz, Nürnberg, nach: Der Städtetag 2/1982, S. 46).

In drastischer Form hat es vor kurzem Lafontaine, SPD-Vorsitzender vom Saarland und Oberbürgermeister von Saarbrücken, ausgedrückt: »Was sinnvoll wäre, darf man sich nicht leisten, und was nicht sinnvoll ist, dafür gibt's Geld. Für Beton kriegt man von Bund und Ländern alles« (Stern Nr. 29 vom 15. 7. 1982, S. 48). Will die Kommune in den Genuß der Zuschüsse kommen, werden

folglich anstatt von Wohnumfeldverbesserungen Straßen in der vorgeschriebenen Breite gebaut. Es ist fraglich, ob die sinnvollen Zukunftsinvestitionen in den Städten, die sich nachhaltig für die Lebensqualität und auch Attraktivität einer Stadt auswirken, mit diesem Dotationssystem bewältigt werden können. Bisher waren die kommunalen Bauausgaben von drei bedeutsamen Bereichen dominiert: Den größten Anteil hatten in der Zeit von 1970–1979 der Bau von Straßen, Brücken und Wegen (65 Mrd DM). Danach folgte der Bau von Schulen (47 Mrd DM). Für Abwasserbeseitigung wurden bisher 35 Mrd DM ausgegeben.

Die Folgekosten (Personal und Sachmittel) von Investitionen erhielten angesichts niedriger Einnahmen der Kommunen einen derart hohen Stellenwert, daß entsprechende Investitionen (Schulen/soziale Einrichtungen) in der Prioritätenskala nach unten rutschten. Es wäre jedoch problematisch, würden sich die Kommunen bei den Investitionsentscheidungen allzusehr von den Folgekosten leiten lassen. Folgelasten und Investitionen gehören zusammen zu den Voraussetzungen kommunaler Leistungen. Wenn man sich am Ort politisch dafür entschieden hat, mehr für die Betreuung von Jugendlichen und Alten zu tun oder mehr Kindergärten zu bauen, dann dürfen die personellen und sächlichen Folgekosten nicht als »Fluch der bösen Tat« gewertet werden.

Das staatliche System der Zuweisungen hat für die Kommunen neben der praktischen Einschränkung autonomer Entscheidungsspielräume auch noch weitere negative Begleiterscheinungen. Wegen der notwendigen Eigenbeteiligung der Kommunen werden zusätzlich freie Mittel gebunden, die für alternative Verwendungszwecke außerhalb der staatlichen Prioritätensetzung nicht mehr zur Verfügung stehen.

Die Pflicht zur Kostenbeteiligung der antragstellenden Gemeinde führt in der Praxis zu Effekten, die den Zielsetzungen des horizontalen Finanzausgleichs zuwiderlaufen. Anstelle eines Ausgleichs der Finanzkraftunterschiede werden überwiegend solche Gemeinden in den Genuß der Zweckzuweisungen kommen, die hohe Beteiligungsquoten nachweisen können, d.h. also finanzstarke Gemeinden. Nicht zuletzt benachteiligt der Dschungel an Vergabeverfahren Kommunen ohne entsprechende Abteilungen, die über genügend Kapazität zur Informationsverarbeitung verfügen (Petri 1977).

Um örtliche Entscheidungshoheit der demokratisch legitimierten Gemeindeorgane gegen die Ministerialbürokratie zurückzuge-

winnen, wäre es notwendig, zu einer zweckfreien Zuweisungspraxis überzugehen. Erst dadurch ließen sich auch die allokativen Vorteile örtlich getroffener Entscheidungen über Umfang und Struktur zukünftiger kommunaler Entwicklungspolitik wieder herstellen. Notwendige Koordinationen strukturpolitischer Entscheidungen ließen sich dabei unter Einbeziehung von regionalen und branchenspezifischen Strukturräten demokratischer realisieren als durch »abgekoppelte« Entscheidungen der Ministerialbürokratie.

Literaturverzeichnis zu Kapitel 2

Armut und Unterversorgung, Stellungnahme von 16 Wissenschaftlern zur aktuellen Situation in der Sozialhilfe, abgedruckt in: Frankfurter Rundschau vom 10. 2. 1983, S. 10f.

Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg, Drucksache 10/392 vom 19. 10. 1982: 100 Millionen DM-Programm zur Arbeitsbeschaffung in Hamburg

Frankfurt am Main, Haushaltsplan 1983, Entwurf

Gemeindefinanzbericht 1983, Städtische Finanzen in der Krise, von Hanns Karrenberg und Engelbert Münstermann, in: Der Städtetag Heft 2/1983, S. 69 ff.

Hauser, Richard u. a., Armut, Niedrigeinkommen und Unterversorgung in der Bundesrepublik Deutschland, Frankfurt/New York 1981

Happe, Bernhard, Krankenhausdefizite belasten Städte immer stärker, in: Der Städtetag Heft 8/1982, S. 505 f.

Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt.), Haushaltskonsolidierung durch Aufgabenkritik und Sparmaßnahmen, Bericht 14/1982, o.O.u.J.

Kreißig, Gerald, Personalstand und Personalentwicklung bei Bund, Ländern und Gemeinden (GV), in: Der Städtetag Heft 3/1982, S. 188 ff.

Maier, Hans E., Experimentelle Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, Fallstudien zum Einsatz von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen bei kleinen freien Trägern, IIM/LMP 82-20, Wissenschaftszentrum Berlin 1982

Memorandum '82, Sonderbeitrag: Sicherung und Ausbau des Sozialstaates statt sozialer Demontage, Alternativen zur Finanzierung der Sozialpolitik, in: Memorandum '82: Qualitatives Wachstum statt Gewinnförderung, Alternativen der Wirtschaftspolitik, Köln 1982, S. 191 ff.

Niedrig, Heinz/Wagner, Doris, Kann ehrenamtliche Mitarbeit Kommunalfinanzen sanieren?, in: Theorie und Praxis der sozialen Arbeit, Heft 6/1982, S. 219 ff.

ÖTV Hauptvorstand, Abt. Sozialarbeit (Hrsg.), Synopse aus den Antworten der Kreis- und Bezirksverwaltung auf die Anfrage nach Sparmaßnahmen im Sozial- und Erziehungsdienst, Vorlage für die Sitzung des Abteilungsvorstandes »Sozialarbeit« am 15. und 16. 9. 1982, Typoskript

Reissert, Bernd, Langfristarbeitslosigkeit und »temporärer Ersatzarbeitsmarkt«, Modellrechnung zu einem arbeitsmarktpolitischen Sofortprogramm, Februar 1983, Typoskript

Riege, Fritz, Ländersozialpolitik auf dem Prüfstand, in: Theorie und Praxis der sozialen Arbeit Heft 3/1983, S. 85 ff.

Scherf, Henning, Die beste Sozialpolitik ist ein Arbeitsbeschaffungsprogramm, in: Frankfurter Rundschau vom 20. 1. 1983, S. 10

Schuchmann, Jürgen, Kommunale Gebührenhaushalte 1976 bis 1980, in: Staat und Wirtschaft in Hessen, Heft 10/1982, S. 245 ff.

Senator für Soziales, Jugend und Sport der Freien Hansestadt Bremen, Öffentliche Ausbildungs- und Arbeitsplatzangebote 1984–1987, 200 Mio DM-Programm für die Legislaturperiode 1984–1987, UVorlage vom 7. 12. 1982

Sozialdemokratische Gemeinschaft für Kommunalpolitik in der Bundesrepublik Deutschland e.V. (SGK), Fachtagung »Sozialpolitik« am 11. 12. 1982 in Duisburg – Walsum, Sonderdokumentation, in: Demokratische Gemeinde, Sonderdruck, Bonn 1983

Statistisches Bundesamt Wiesbaden (Hrsg.), Jugendhilfe 1981, Fachserie 13, Reihe 6, Stuttgart und Mainz 1983

Statistisches Bundesamt Wiesbaden (Hrsg.), Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland 1982, Stuttgart und Mainz 1982

Weinberger, Bruno, Lehren aus der Operation 82, in: Der Städtetag Heft 9/1982, S. 575 ff.

Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Jugend, Familie und Gesundheit, Leistungen für die nachwachsende Generation in der Bundesrepublik Deutschland, Gutachten, Band 73 der Schriftenreihe des Bundesministers für Jugend, Familie und Gesundheit, Stuttgart, Berlin, Köln, Mainz 1979

Literaturverzeichnis zu Kapitel 3

Bundesmin. f. Finanzen, Finanzberichte, Bonn
ders., Finanznachrichten

ders., Dokumentation 12/80 »Bericht über aktuelle Entwicklungen der Kommunal Finanzen«

Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW), Wochenberichte

Deutscher Städtetag, Gemeindefinanzbericht 1982, in: Der Städtetag Heft 2/1982

Deutscher Städtetag, Gemeindefinanzbericht 1983, in: Der Städtetag Heft 2/1983

Dortmunder Amt für Wahlen und Statistik (Hrsg.), Steuereinnahmen und Schuldenstand im zwischengemeindlichen und zeitlichen Vergleich, Dezember 1981

Hickel, R., Anmerkungen zur Diskussion um die Staatsverschuldung in WSI-Konjunkturbericht 1980 in: WSI-Mitteilungen H. 1/1981

- Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt), »Haushaltskonsolidierung durch Aufgabenkritik und Sparmaßnahmen vom 25. 5. 1982
- diess., Personalwirtschaftliche Fragen bei der Haushaltskonsolidierung vom 28. 6. 1982
- Oberreuter, H., Abgesang auf einen Verfassungstyp?, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B 2/83 vom 15. 1. 1983
- Petri, W., Die staatlichen Zweckzuweisungen im kommunalen Finanzsystem, Berlin 1975
- Rosenschon, J. E., Gemeindefinanzsystem und Selbstverwaltungsgarantie, Köln u. a. 1980
- Schmölders, G., Finanzpolitik, 3. Aufl., Berlin 1970
- Sozialdemokratische Gemeinschaft für Kommunalpolitik in der BRD (SGK), Beschluß des Vorst. der BundesSGK vom 29. 9. 1982
- Steffani, W., Zur Vereinbarkeit von Basisdemokratie und parlamentarischer Demokratie, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B 2/83 vom 15. 1. 1983
- Thoss, R., Notwendigkeiten und Möglichkeiten steigender Staatsverschuldung, in: Schäfer, C./Tofaute, H. (Hrsg.), Beschäftigungssichernde Finanzpolitik, Frankfurt 1980
- Wissenschaftlicher Beirat beim BMF, Gutachten zur Reform der Gemeindesteuern in der BRD, Schriftenreihe des BMF Heft 31, Bonn 1982