

Philipps-Universität - 35032 Marburg

Ausschuss für Bau, Wohnen,
Stadtentwicklung und Kommunen
Deutscher Bundestag
Platz der Republik 1
10117 Berlin

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Bau, Wohnen,
Stadtentwicklung und Kommunen
Ausschussdrucksache
19(24)248-C

09.11.2020

Fachbereich FB3
Gesellschaftswissenschaften
Institut für Politikwissenschaft

Dr. Andreas Kallert

Email: kallert@staff.uni-marburg.de
Post: Wilhelm-Röpke-Str. 6g
35032 Marburg
Web: <https://www.uni-marburg.de/fb03/politikwissenschaft/eipoe/mitarbeiterinnen>

09.11.2020

Stellungnahme zu den Anträgen der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN (BT-Drucksachen 19/10639 und 19/10640) und der Fraktion DIE LINKE (BT-Drucksache 19/17772) im Rahmen der Öffentlichen Anhörung zum Thema Gleichwertige Lebensverhältnisse im Ausschuss für Bau, Wohnen, Stadtentwicklung und Kommunen am 18. November 2020.

Sehr geehrte Mitglieder des Ausschusses,
sehr geehrte Damen und Herren,

aufgrund der drei umfangreichen und thematisch sehr breit gefassten Anträge der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN (Drs. 19/10639 vom 05.06.2019 und 19/10640 vom 05.06.2019) sowie der Fraktion DIE LINKE (Drs. 19/17772 vom 11.03.2020) konzentriert sich diese Stellungnahme auf einige Schwerpunkte, die sich zudem mit meiner Expertise und gegenwärtiger Forschung zu ländlichen Räumen und Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse verknüpfen lassen.¹ Die Stellungnahme berücksichtigt insbesondere Aspekte der Kommunalfinzen bzw. der kommunalen Schulden sowie des Fördersystems in den vorliegenden Anträgen. Allerdings

¹ Insbesondere die Studien „Gleichwertige Lebensverhältnisse in Bayern“ (zusammen mit Simon Dudek, 2017, abrufbar unter: https://www.rosalux.de/fileadmin/rls_uploads/pdfs/Studien/Studien_2-17_Lebensverh_Bayern.pdf) und „Gleichwertige Lebensverhältnisse? Zur Entwicklung der ländlichen Räume in Hessen“ (zusammen mit Bernd Belina, Michael Mießner & Matthias Naumann, erscheint in Kürze) sowie Forschung zu kommunalen Finanzhilfen (bspw. Kallert, Andreas/Dudek, Simon (2019): „Aktivieren statt alimentieren“: Austerität als Paradigma ländlicher Entwicklung am Beispiel Bayern, in: Mießner, Michael/ Naumann, Matthias (Hrsg.): Kritische Geographien ländlicher Entwicklung. Globale Transformationen und lokale Herausforderungen, Münster, S. 177–191).

ist die durch die Corona-Pandemie ausgelöste gegenwärtige Lage durch sehr dynamische Entwicklungen gekennzeichnet, die sich in den gestellten Anträgen noch nicht widerspiegelt. Laut einer Umfrage der KfW Research rechnen 95% der antwortenden Kämmereien mit sinkenden Einnahmen.² Auf der Ausgabenseite werden von über der Hälfte der Kommunen steigende Kosten erwartet.³ Im Ergebnis droht also die Krise viele Kommunen haushaltspolitisch stark zurückzuwerfen und in der Folge die prekäre Situation der Städte und Gemeinden – etwa in der Daseinsversorgung – weiter zu verschärfen. Die drei Anträge gewinnen durch die Pandemie und ihre Konsequenzen somit weiter an Aktualität und Dringlichkeit.

Alle drei Anträge haben die „Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse“ zum Ziel. Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse gilt seit 1994 im Zuge der deutschen Wiedervereinigung als politisches Handlungsziel, das in Artikel 72 Grundgesetz zur konkurrierenden Gesetzgebung geregelt ist – zuvor war noch im Grundgesetz von der etwas deutlicheren „Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse“ die Rede. Ohne nähere Bestimmung wird mit der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse allerdings in erster Linie ein Eingriffsrecht des Bundes in Landesrecht formuliert, sollte die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet eine Bundesgesetzgebung erforderlich machen. Diese Möglichkeit des Bundes wird jedoch vom Bundesverfassungsgericht sehr restriktiv ausgelegt, wonach das „bundesstaatliche Rechtsgut gleichwertiger Lebensverhältnisse“ erst bedroht sei, „wenn sich die Lebensverhältnisse in den Ländern der Bundesrepublik in erheblicher, das bundesstaatliche Sozialgefüge beeinträchtigender Weise auseinander entwickelt haben“.⁴ Aus dieser rechtlichen Unbestimmtheit seitens des Bundesverfassungsgerichts resultiert eine Fachdiskussion um gleichwertige Lebensverhältnisse, in der häufig insistiert wird, dass „gleichwertig“ nicht „gleich“ bedeute. Mit dem Postulat der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse geht jedoch nicht die Gleichverteilung von Infrastrukturen und sozialen Diensten einher. Für die geforderte Herstellung sozialer Integration „ist es nicht notwendig, die Verschiedenartigkeit der Teilräume

² Dabei ist das einbrechende Gewerbesteueraufkommen, das immerhin für 2020 von Bund und Ländern kompensiert wird, nur ein (wenn auch der größte) Teil fehlender Einnahmen. Auch bei Einkommens- und Umsatzsteuer, an denen die Kommunen beteiligt werden, ist mit einem deutlichen Rückgang zu rechnen. Zudem werden absehbar die Zuweisungen der Länder an die Kommunen zurückgehen, die sich zum Teil aus dem Steueraufkommen ableiten – sofern hier keine Ausnahmeregelungen getroffen wurden und werden. Darüber hinaus werden Einkommenseinbußen bei kommunalen Einrichtungen (Museen, Theater, Bäder etc.) und Unternehmen (Stadtwerke, ÖPNV etc.) erwartet.

³ Brand, Stephan/ Steinbrecher, Johannes/ Krone, Elisabeth (2020): Kommunalfinanzen in der Corona-Krise: Einbruch erwartet, Investitionen unter Druck. KfW Research, Nr. 289 (abrufbar unter: <https://www.kfw.de/PDF/Download-Center/Konzernthemen/Research/PDF-Dokumente-Fokus-Volkswirtschaft/Fokus-2020/Fokus-Nr.-289-Mai-2020-Kommunen-und-Corona.pdf>).

⁴ Bundesverfassungsgericht (2002): Urteil des Zweiten Senats vom 24. Oktober 2002, in: BVerfGE 10–6, 62166., 24.10.2002 (abrufbar unter: www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2002/10/fs20021024_2bvf000101.html).

in Gleichförmigkeit zu überführen, wohl aber extreme Unterschiede in den Lebensverhältnissen abzubauen und Mindestbedingungen zur Teilnahme zu gewährleisten“.⁵

Vor diesem Hintergrund sind die vorliegenden Anträge „Gleichwertige Lebensverhältnisse überall – Gutes Leben und schnell unterwegs in Stadt, Land und Netz“ (19/10639), „Pakt für lebenswerte Regionen schließen“ (19/10640) und „Gleichwertige Lebensverhältnisse in starken Kommunen“ (19/17772) zu begrüßen, problematisieren sie doch die ungleichen Lebensverhältnisse in Deutschland, die mangelhafte Versorgung mit Leistungen der Daseinsvorsorge, die prekäre Finanzausstattung in vielen Kommunen und die damit verbundene Gefahr für den gesellschaftlichen Zusammenhalt. Ebenfalls positiv hervorzuheben ist, dass alle Anträge die Forderung nach Investitionen in Infrastruktur und Daseinsvorsorge vor allem in strukturschwachen Regionen erheben – der kommunale Investitionsrückstand von rund 147 Mrd. Euro, darunter knapp ein Drittel im Schulbereich, erstreckt sich jedoch bei weitem nicht nur auf die strukturschwachen Regionen, sondern stellt ein bundesweites und vielschichtiges Problem dar.⁶

Kommunalfinanzen und Schuldenproblematik

Eine sinnvolle Forderung der Anträge „Gleichwertige Lebensverhältnisse überall“ (19/10639) und „Gleichwertige Lebensverhältnisse in starken Kommunen“ (19/17772) ist die Unterstützung hochverschuldeter Kommunen bei der Bewältigung ihrer Altschulden. Die Kommunalfinanzen sind in einigen Regionen auch trotz konjunkturell gestiegener (Steuer-)Einnahmen bis zur Corona-Pandemie und Niedrigzinsen weiterhin derart angespannt, dass selbst die Grundversorgung sozialer Daseinsvorsorge sowie die Infrastrukturerhaltung kaum noch gewährleistet werden kann. Die Forderung nach einer Unterstützung der Kommunen durch Bund und Länder bei der Bewältigung von Altschulden geht daher in eine begrüßenswerte Richtung. Wie in den Anträgen folgerichtig festgestellt wird, fehlen vielen finanzschwachen Kommunen die finanziellen Möglichkeiten für ausreichende Investitionen in Daseinsvorsorge und Infrastrukturen, die kommunalen Pflichtaufgaben sind nur noch schwer zu stemmen und freiwillige Leistungen oftmals bereits dem Rotstift zum Opfer gefallen. Vielfach können die Kommunen über Anhebungen von Gewerbe- und Grundsteuern, Gebühren und Beiträgen kaum noch zusätzliche Einnahmepotentiale erschließen. Im Ergebnis gibt es starke räumliche Unterschiede bei den Lebensverhältnissen, die zu Benachteiligungen von BürgerInnen und

⁵ Barlösius, Eva/Neu, Claudia (2007): „Gleichwertigkeit – Ade?“ Die Demographisierung und Peripherisierung entlegener ländlicher Räume. In: PROKLA. Zeitschrift für kritische Sozialwissenschaft 37(146), S. 82.

⁶ KfW – Kreditanstalt für Wiederaufbau (2020): KfW Kommunalpanel 2020, Frankfurt am Main (abrufbar unter: <https://www.kfw.de/PDF/Download-Center/Konzernthemen/Research/PDF-Dokumente-KfW-Kommunalpanel/KfW-Kommunalpanel-2020.pdf>).

Unternehmen in den finanz- und strukturschwachen Kommunen gegenüber BürgerInnen und Unternehmen in wohlhabenderen Kommunen führen. Dabei sind die Gründe für die Überschuldung der Kommunen vielfältig: Strukturwandel, Abwanderungs- und Alterungsprozesse, hohe Ausgaben für Soziales, Tilgungslasten etc., die sich teils in einer Art Teufelskreis gegenseitig verstärken. Daher sind die Ursachen für überschuldete Haushaltslagen häufig weniger im Handeln der Akteure vor Ort (also v.a. den kommunalpolitisch Verantwortlichen), denn vielmehr in strukturellen Transformationsprozessen und in Entscheidungen übergeordneter Ebenen zu suchen.

Die kürzlich getroffene Entscheidung, den Bundesanteil an den Kosten für die Unterkunft (KdU) in der Grundsicherung für Arbeitssuchende dauerhaft auf 74 Prozent zu erhöhen, entlastet zwar erfreulicherweise vor allem strukturschwache Kommunen mit hohen KdU, belässt jedoch die grundsätzliche strukturelle Benachteiligung ebenjener Kommunen gegenüber wirtschaftsstarke Kommunen mit geringen KdU unangetastet. Eine Übernahme zu 100 Prozent und damit eine weitere Erhöhung des Bundesanteils um 26 Prozentpunkte, wie im Antrag 19/17772 gefordert, wäre demnach ein zielführender Schritt, um Kommunen mit hohen KdU aufgrund dort ansässiger Menschen in ALG-II-Bezug nicht weiterhin zu benachteiligen. Der Zusammenhang zwischen Sozialausgaben, Schulden und Investitionen auf kommunaler Ebene verdeutlicht diese Sinnhaftigkeit: In der gegenwärtigen Ausgestaltung kommunaler Finanzen ist die Last an Sozialausgaben eine wesentliche Determinante der Verschuldung. Ebenso ziehen die hohen Sozialausgaben tendenziell eine Absenkung der Investitionen nach sich, wodurch wichtige Zukunftsinvestitionen in die lokale Infrastruktur vernachlässigt werden, die die Attraktivität der Kommunen sowohl als Wohnort als auch als Standort für Unternehmen bestimmen.⁷ Insofern wäre die geforderte vollständige Übernahme der KdU durch den Bund eine wirksame Maßnahme, um vor allem finanzschwache Kommunen zu unterstützen und somit auch regionalen Disparitäten entgegenzuwirken.

Vor diesem Hintergrund ist auch die Beschäftigung mit den sogenannten Altschulden notwendig, die nicht nur, aber besonders Kommunen in den Bundesländern Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und Saarland betrifft – in Hessen wurde diese Problematik in den letzten Jahren mittels Entschuldungsprogramme des Landes bereits entschärft. Damit die überschuldeten Kommunen selbstständig ihre Altschulden tilgen können, bräuchten sie nicht nur einen ausgeglichenen Haushalt, sondern über viele Jahre Haushalte mit Überschüssen zum Abbau ihrer Altschulden. Angesichts einer vielfach ohnehin prekären Grundfinanzausstattung der Kommunen ist dieses Szenario nur wenig realistisch.

⁷ Beznoska, Martin/Kauder, Björn (2020): Schief lagen der kommunalen Finanzen. IW-Policy Paper 15/2020, Köln (abrufbar unter: https://www.iwkoeln.de/fileadmin/user_upload/Studien/policy_papers/PDF/2020/IW-Policy-Paper_2020_Kommunale_Finanzen.pdf).

Daher liegt eine externe, gemeinsame Unterstützung für Kommunen mit hohen Altschulden durch Bund und Länder nahe, um diesen Kommunen einen finanziellen Neustart zu ermöglichen. Eine sinnvolle Lösung der Altschuldenproblematik sollte jedoch nicht nur eine Reduktion der Schulden (zuvorderst der problematischen Kassenkredite) in den Fokus nehmen, sondern auch die bisherige Ausgestaltung von Finanzhilfen der Länder berücksichtigen und aus Erfahrungen mit Konsolidierungsprogrammen der Länder lernen. Diese Erfahrungen aus Finanzhilfen für finanzschwache Kommunen seitens der Bundesländer zeigen nämlich ambivalente Ergebnisse. Die Gewährung von Landesfinanzhilfen an Kommunen ist zumeist an eine rigide Sparpolitik geknüpft, der sich die Gemeinden im Gegenzug verpflichten müssen. In der Regel werden hierfür Konsolidierungsverträge/-vereinbarungen zwischen den Kommunen und der Kommunalaufsicht geschlossen, in denen die einzelnen Maßnahmen zur Reduzierung der Ausgaben und zur Erhöhung der Einnahmen aufgelistet werden, um einen dauerhaften Haushaltsausgleich zu erzielen.

Es gibt bislang nur rare Vergleiche der besonders seit der Finanzkrise 2008 auferlegten Konsolidierungsprogramme der Länder für finanzschwache Kommunen.⁸ Eine erste Studie der Auswirkungen von (konditionalen) Konsolidierungsprogrammen haben Boettcher et al. verfasst.⁹ So sinken zwar im Zuge der Finanzhilfen und Konsolidierungsprogramme sowohl Kassenkredite als auch Defizite teilnehmender Kommunen. Allerdings geht dies auf Kosten der Sachinvestitionen, die im Vergleich mit nicht-teilnehmenden Kommunen deutlich zurückbleiben: Letztere steigerten ihre Investitionen, während die konsolidierenden Kommunen diese reduzierten. Im Ergebnis könnte die Konsolidierung von finanzschwachen Kommunen sowohl der Wettbewerbsfähigkeit als auch den Daseinsvorsorgeneinrichtungen und Infrastrukturen der Programmteilnehmer schaden. Ähnliches konstatieren die AutorInnen für die Verpflichtung zur Anhebung kommunaler Steuern im Rahmen der Konsolidierungsprogramme: Bei Grund- wie auch Gewerbesteuersätzen driften die Sätze zwischen den wirtschaftsschwachen und ökonomisch stärkeren Kommunen auseinander. Die Belastungen für BürgerInnen und Unternehmen in den Kommunen mit Finanzhilfen sind deutlich höher als in nicht-teilnehmenden Kommunen, wohingegen die Einnahmen pro Kopf bei den wirtschaftsstarken Kommunen stärker wachsen.¹⁰

⁸ Zum Beispiel: Stolzenberg, Philipp (2018): Kommunale Haushaltskonsolidierung durch Konditionalität. Ein Vergleich der Konsolidierungsprogramme der Bundesländer und ihrer Implementation in kreisfreien Städten. Baden-Baden; Vesper, Dieter (2015): Gemeinfinanzierung wenig nachhaltig – Analyse und Perspektiven der Kommunalfinzen. Gutachten im Auftrag des IMK der Hans-Böckler-Stiftung. IMK-Study 41, Berlin; Bertelsmann Stiftung (Hg.) (2015): Kommunaler Finanzreport 2015. Gütersloh.

⁹ Boettcher, Florian/ Freier, Ronny/ Geißler, René/ Niemann, Friederike-Sophie (2018): Konsolidierungsprogramme der Länder für finanzschwache Kommunen. Eine Evaluierung kurzfristiger Effekte. In: Wirtschaftsdienst 8/2018, 592-599.

¹⁰ Ebd.

Aus dieser eher wettbewerbsseitigen Perspektive ist also zu konstatieren, dass Kommunen unter dem Konsolidierungsdruck von Entschuldungsprogrammen tendenziell an Attraktivität gegenüber prosperierenden Kommunen einbüßen, da sich die Steuern und Abgaben sowie das Angebot an freiwilligen Leistungen zuungunsten von Konsolidierungskommunen auseinander entwickelt haben – die bisherigen Finanzhilfen helfen zwar kurzfristig beim Schuldenabbau, aber beeinträchtigen mittel- und langfristig die Entwicklungschancen der Kommunen. Dies lässt sich auch am Beispiel des Bundeslandes Hessen illustrieren, das mit seinen Entschuldungsprogrammen eine Art Vorreiterrolle für überschuldete Kommunen eingenommen hat – angefangen mit dem „Kommunalen Schutzschirm“ im Jahr 2012, mit dem das Land Hessen über die landeseigene WIBank Kommunalschulden (Kreditmarkt- und Kassenkredite) in Höhe von 2,8 Mrd. Euro abgelöst und Zinsverbilligungen von über 400 Mio. Euro gewährt hat. Mittlerweile wurden alle 100 teilnehmenden Kommunen aus dem Schutzschirm entlassen, nachdem entweder die Ziele der Konsolidierungsvereinbarungen erfüllt worden waren oder sie von einer Ausnahmeregelung im Zuge der Corona-Pandemie profitierten (Hessisches Ministerium der Finanzen 2020).¹¹

Diesem auf den ersten Blick positiven Bild steht jedoch eine Auswertung der Entwicklung von Realsteuersätzen zwischen Schutzschirm- und Nicht-Schutzschirm-Kommunen gegenüber, wonach vor allem die im Vergleich zur Gewerbesteuer wenig konjunktursensible Grundsteuer B stark gestiegen ist.¹² Schutzschirm-Kommunen haben ihre Grundsteuer B dabei deutlich stärker erhöht (auf durchschnittlich 532 Prozentpunkte in 2016), sodass der Abstand zu den übrigen Kommunen von 39,4 Prozentpunkten in 2012 auf 105,1 Prozentpunkte in 2016 gewachsen ist. Währenddessen ist der Abstand bei der Gewerbesteuer zwischen Schutzschirm-Teilnehmern (durchschnittlich 407 Prozentpunkte in 2016) und den anderen Kommunen (391 Prozentpunkte in 2016) in der gleichen Zeitspanne sogar etwas gesunken (Burth 2017).¹³ Das bedeutet: Während die Grundsteuer B von allen GrundstückseigentümerInnen (und damit auch indirekt von MieterInnen) bezahlt werden muss und die GrundstückseigentümerInnen/MieterInnen lediglich mit Wegzug bzw. Verkauf darauf reagieren könnten, ist die Gewerbesteuer als Standortfaktor für

¹¹ Hessisches Ministerium der Finanzen (2020): Übersicht der teilnehmenden Schutzschirmkommunen und deren Entschuldung (Stand: 16. März 2020), Wiesbaden.

¹² Anhaltend defizitären Kommunen ist der Haushalt nach einem Erlass des Hessischen Innenministeriums von 2014 nur dann genehmigungsfähig, wenn der Hebesatz der Grundsteuer B mindestens 10% über dem Landesdurchschnitt in der jeweiligen Gemeindegrößenklasse liegt. Dagegen gibt es eine solche starre Regelung für die Gewerbesteuer nicht gleichermaßen, da mögliche Folgewirkungen wie Arbeitsplatzverluste in die Abwägung einbezogen werden können (Hessisches Ministerium des Inneren und für Sport (2014): Ergänzende Hinweise zur Anwendung der Leitlinie zur Konsolidierung der kommunalen Haushalte vom 6. Mai 2010 (StAnz. 2010, 1470), Wiesbaden, S. 6).

¹³ Burth, Andreas (2017): Entwicklung der Realsteuer-Hebesätze in den Schutzschirm-Kommunen in Hessen (abrufbar unter: www.haushaltssteuerung.de/weblog-entwicklung-der-realsteuer-hebesaetze-in-denschutzschirm-kommunen-in-hessen.html).

Unternehmensansiedlungen deutlich empfänglicher für die wettbewerbsseitige Politik der defizitären Kommunen unter Konsolidierungsdruck.

Auf der Ausgabenseite stehen unter anderem Angebote im freiwilligen Bereich wie Büchereien, Schwimmbäder oder Jugendzentren, die sich (insbesondere in dünnbesiedelten Gegenden) nur defizitär betreiben lassen, bei der Annahme von Finanzhilfen zur Disposition.¹⁴ Die Schließung solch elementarer Einrichtungen der Daseinsvorsorge ist die drohende Konsequenz von konditionalen Finanzhilfen gegenwärtiger Ausgestaltung. Gerade strukturell benachteiligte Kommunen laufen damit Gefahr, gegenüber den prosperierenden Regionen noch weiter an Attraktivität zu verlieren mit dem Ergebnis steigender ungleichwertiger Lebensverhältnisse.

Die in den Anträgen geforderte finanzielle Unterstützung des Bundes zugunsten überschuldeter Kommunen (mittels eines Altschuldenfonds als Bundesfonds (Antrag 19/17772) bzw. eine nicht näher definierte Unterstützung hochverschuldeter Kommunen von Bund und Ländern (Antrag 19/10639)) sollte daher diese sich potentiell selbst verstärkenden Wirkungsmechanismen vermeiden. Zukünftige Entschuldungsprogramme sollten nicht zulasten der betroffenen Kommunen und ihrer BewohnerInnen ausgestaltet werden. Um die wachsenden Disparitäten bezüglich der Finanzkraft der Kommunen und damit einhergehend der Lebensverhältnisse nachhaltig zu verringern, bedarf es einer finanziellen Mehrausstattung besonders finanzschwacher Kommunen, die über die bestehenden kommunalen Finanzausgleichssysteme und etwaige Finanzhilfen hinausgeht und insbesondere mit dem Prinzip der rigiden Konditionalisierung von Finanzhilfen bricht. Unter Berücksichtigung dieser Punkte sollte der Bund sich bei der Lösung der Altschuldenproblematik engagieren: Zum einen ist der Bund angesichts der hohen Sozialausgaben (v.a. KdU) in vielen strukturschwachen Kommunen mitverantwortlich an der starken kommunalen Verschuldung. Zum anderen ist die Bonität des Bundes im aktuell sehr günstigen Niedrigzinsumfeld für eine Umstrukturierung von Schulden von kommunaler auf Bundesebene sehr vorteilhaft.

Die im Antrag 19/17772 geforderte Ausweitung der Gewerbesteuer zu einer Gemeindefinanzsteuer unter „Einbeziehung aller unternehmerischen Tätigkeiten und mit breiterer Bemessungsgrundlage“ kann ein sinnvoller Schritt sein, um Kommunen grundsätzlich finanziell solider als gegenwärtig aufzustellen. Die Gemeindefinanzsteuer würde auch finanzschwachen Kommunen helfen, wäre allerdings weiterhin konjunkturellen Schwankungen unterworfen und würde die Disparitäten in der Finanzkraft der Kommunen wohl kaum

¹⁴ Einer Auswertung von Konsolidierungsmaßnahmen in hessischen Kommunen im Zuge des hessischen Entschuldungsprogrammes „Kommunaler Schutzschirm“ deutet zudem an, dass von Leistungseinschränkungen und Gebührenerhöhungen untere Einkommensschichten der örtlichen Bevölkerung weit überproportional betroffen sind (Eicker-Wolf, K./Demir, G. (2015): Zur Austeritätspolitik der Kommunen in Hessen. Arbeitspapier des DGB Hessen-Thüringen, Nr. 10, Frankfurt).

verringern. Es wäre demnach im Hinblick auf das raumordnerische Ziel gleichwertiger Lebensverhältnisse angebracht, eine etwaige Gemeindegewerbesteuer dahingehend vorab zu analysieren, inwiefern prosperierende Kommunen aufgrund etwa eines höheren Anteils von Selbstständigen/FreiberuflerInnen eventuell gar stärker von der Einführung einer Gemeindegewerbesteuer profitieren würden als wirtschaftsschwache Kommunen.

Förderprogramme und Investitionen

Die gegenwärtige Förderkulisse zeichnet sich durch eine Vielzahl von Förderprogrammen unterschiedlicher Geldgeber (v.a. Länder, Bund, EU) aus, die sich an verschiedene Problemlagen richten, die im Zusammenhang mit dem Ziel gleichwertiger Lebensverhältnisse stehen. Mit der Ausweisung neuer Förderprogramme einher geht jedoch der Trend zur projektgebundenen, zeitlich befristeten, damit unsicheren und mit enormem bürokratischem Aufwand verbundenen Finanzierung. Die Projektorientierung, wie sie in Deutschland und Europa seit Mitte der 1990er Jahre in der Struktur- und Regionalpolitik vorangetrieben wird, beruht auf einer verstärkten Verantwortungsübertragung für die regionale Entwicklung auf die jeweilige lokale Ebene. Es gibt mittlerweile eine kaum zu überschauende Vielzahl von Projektlinien, Förderprogrammen, Modellvorhaben und Ausschreibungen, die von unterschiedlichen Institutionen betreut werden. So wurden 2018 bundesweit rund 27% der kommunalen Investitionen über projektgebundene Fördermittel finanziert – eine Steigerung um knapp die Hälfte seit 2016, die mit wachsendem Verwaltungsaufwand einhergeht.¹⁵

Insofern ist im Antrag 19/10640 zu begrüßen, dass ein Neustart in der Förderpolitik gefordert wird, da das bestehende Fördersystem viele Probleme mit sich bringe. Bemängelt wird, dass eine Förderung von Infrastrukturen der Daseinsvorsorge genauso wie eine eigenständige Förderung für strukturschwache Räume fehle. Aus Gesprächen mit kommunalen Akteuren im Rahmen aktueller Forschung zu ländlichen Räumen in Hessen ist allerdings zu erfahren, dass es nicht zuvorderst an Fördermitteln mangle, sondern eher ein „Förderdschungel“ existiere, der viele Personalressourcen binde und zu komplex für die je unterschiedlichen Bedürfnisse vor Ort sei. Gerade finanzschwache Kommunen haben Probleme, das bestehende Fördersystem zu ihrem Vorteil zu nutzen, da es unter anderem an (geeignetem) Personal mangelt. Zudem ist ein hoher bürokratischer Aufwand mit Antragsstellung, Genehmigung, Berichterstattung und Abschluss verbunden, der sehr lange Zeit von Antrag bis zur Realisierung in Anspruch nimmt. Teilweise lassen sich dadurch auch genehmigte Projekte nicht in der Förderphase realisieren und

¹⁵ KfW – Kreditanstalt für Wiederaufbau (2019): KfW Kommunalpanel 2019, Frankfurt am Main, S. 15 (abrufbar unter: <https://www.kfw.de/PDF/Download-Center/Konzernthemen/Research/PDF-Dokumente-KfW-Kommunalpanel/KfW-Kommunalpanel-2019.pdf>).

Fördermittel müssen von den Kommunen zurücküberwiesen werden. Durch die zunehmende Relevanz von Förderprogrammen – siehe die Steigerung um 50% bei den kommunalen Investitionen allein seit 2016 – ist ein Wirtschaftsbereich entstanden aus eigenen Stellen für die Fördermittelakquise bei den Kommunen, aus öffentlichen und privaten Beratungsstellen und -agenturen, aus Beschäftigten bei den abwickelnden Investitionsbanken sowie bei den genehmigenden und kontrollierenden Behörden, die zusammen enorme gesellschaftliche Kosten und Effizienzprobleme verursachen. Darüber hinaus zeigt eine aktuelle Studie des Berlin-Instituts, dass der Eigenanteil, den fast alle Förderprogramme fordern, gerade für die finanzschwachen Kommunen ein Hindernis gegenüber finanziell besser gestellten Gemeinden darstellt und so räumliche Disparitäten sich sogar eher verstetigen.¹⁶ Die Bündelung von „bereits existierenden Bundesprogrammen zur Förderung und Entlastung der Kommunen“, wie im Antrag 19/17772 gefordert wird, ist daher ein sinnvoller und naheliegender Ansatz, wenn, wie ebenso gefordert, die Förderkriterien vereinfacht und bedarfsgerecht angepasst werden. Die Verstetigung der Förderung über eine, wie bislang häufig gehandhabt, Anschubfinanzierung hinaus ist des Weiteren zu begrüßen.

Laut Antrag „Pakt für lebenswerte Regionen schließen“ (19/10640) soll mit der neuen Gemeinschaftsaufgabe Regionale Daseinsvorsorge (GRD) ein von Bund und Ländern gemeinsam getragenes Förderinstrument („Gleichwertige Lebensverhältnisse für alle“) hinzugefügt werden, das angesichts der zahlreichen angedachten Aufgaben (u.a. Finanzmittel an Regionen mit Versorgungsproblemen, Förderung allgemeiner Daseinsvorsorge- und Versorgungsangebote, Kompetenzagentur mit Anlaufstellen in den Regionen, Gründung von Gesundheitsregionen) mit einem Budget von 1,1 Milliarden Euro im Jahr deutlich unterdimensioniert sein dürfte. Ein vielversprechenderer Ansatzpunkt als eine weitere Projektförderung für die Sicherung von Daseinsvorsorge und die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse sollte dagegen die kommunale Grundfinanzausstattung vor allem von strukturschwachen Kommunen verbessern und damit den Kommunen Handlungsspielräume für eigenständige Investitionen in Infrastrukturen und Daseinsvorsorgeleistungen verschaffen. Dagegen wäre in einer neuen GDR neben der finanziellen Unterdimensionierung insbesondere zu kritisieren, dass ein „Umweg“ über die Vergabe von Fördermitteln mittels der Einrichtung einer „Kompetenzagentur für Investitionen mit Anlaufstellen in den Regionen“ eingeschlagen wird – dabei existieren bereits viele solcher Beratungsstellen für Fördermittelakquise auf unterschiedlichen Ebenen.

¹⁶ Berlin-Institut (2020): Wer schon viel hat, dem wird noch mehr gegeben? Warum der Eigenanteil bei Förderprogrammen strukturschwache Kommunen benachteiligt. Berlin, (abrufbar unter: https://www.berlin-institut.org/fileadmin/Redaktion/Publikationen/152_Wer_schon_viel_hat_dem_wird_noch_mehr_gegeben/Eigenanteil_online.pdf).

Grundsätzlich ist jedoch zu betonen, dass aus ökonomischer Perspektive auch kreditfinanzierte öffentliche Investitionen – und damit nicht nur die thematisierten projektfinanzierten – mehrere Vorteile mit sich bringen: Zwar steigt der Schuldenstand, der jedoch bei soliden Kommunal финанzen über die laufenden Einnahmen unter anderem dank der jeweiligen Nutznießer (Unternehmen und EinwohnerInnen) der Investitionen in der Gegenwart und Zukunft (im Sinne eines „pay-as-you-use-Prinzips“) stetig bedient werden kann. Zugleich steigen der öffentliche Kapitalstock und das Wachstum vor Ort wird stimuliert, wovon sowohl gegenwärtige als auch künftige Generationen profitieren. Kreditfinanzierte kommunale Investitionen sind unter bestimmten Bedingungen daher auch weiterhin ein sehr naheliegender Weg der Bereitstellung öffentlicher Güter mit zahlreichen positiven Effekten.

Mindeststandards und Räumliche Grundsicherung

Die Forderung des Antrags 19/10640 nach einer Festlegung von Standards in zentralen Daseinsvorsorgebereichen im Rahmen einer „Räumlichen Grundsicherung“ geht in eine zielführende Richtung. Allerdings gilt hier: Die Kommunen – wenn sie denn überhaupt zuständig sind – müssen mit ausreichend finanziellen Mitteln ausgestattet sein, Standards im Sinne einer Räumlichen Grundsicherung auch effektiv gewährleisten zu können. Anzumerken ist jedoch, dass es bereits jetzt zahlreiche (Mindest-)Standards gibt. Unter räumlichen Standards der Daseinsvorsorge werden Vorgaben der öffentlichen Hand zum Umfang der Ausstattung oder zur Erreichbarkeit von Funktionen der Daseinsvorsorge verstanden, mit denen für eine Region zu erhaltende oder anzustrebende Untergrenzen der Verfügbarkeit für die NutzerInnen beziehungsweise die Zielgruppe bestimmt werden.¹⁷ Die gegenwärtige enge Haushaltssituation in zahlreichen Kommunen schränkt jedoch oftmals die kommunalen Möglichkeiten zur Einhaltung von Standards in der Daseinsvorsorge ein. Dem Antrag 19/10640 nach sollen die „Versorgungsstandards der „Räumlichen Grundsicherung“ [...] regionale Freiräume schaffen und kein starres teures System, regionaler Infrastrukturplanung etablieren“. Entscheidend seien „vielmehr die erzielten Wirkungen, also ein bedarfsgerechter und flexibler Zugang zu Angeboten der Daseinsvorsorge“. Fraglich ist jedoch, inwiefern solche intendierten Wirkungen operationalisierbar und damit überprüfbar gemacht werden können. Wie weit darf ein Krankenhaus entfernt sein, die nächste Feuerwehr, wie weit die nächste Allgemeinärztin oder Fachärztin? Wie steht es etwa um Mobilfunk, Lebensmittelläden oder Kultureinrichtungen? Ab wann ist etwas ungleichwertig, ab welchem Punkt ist die erzielte Wirkung hinsichtlich der Versorgungsstandards der Räumlichen Grundsicherung erfolgreich?

¹⁷ Winkler-Kühlkern, Bärbel (2019): Standards in der Raumordnung auf dem Prüfstand? In: APuZ 46/2019, S. 19-25.

Anzumerken ist auch, dass für die Erfüllung von Standards unterschiedliche Akteure zuständig sind. So ist etwa die Versorgung mit Postdienstleistungen trotz eines liberalisierten Marktes rechtlich garantiert: So gilt laut Postuniversaldienstleistungsverordnung in Wohngebieten bundesweit eine maximale Entfernung von 1.000 Metern bis zu einem Postbriefkasten der Deutschen Post AG, wodurch die Zahl der Briefkästen sich seit der schrittweisen Liberalisierung des Postmarktes ab 1997 „nur“ von mehr als 140.000 auf 110.000 reduziert hat.¹⁸ Insofern wäre die Übertragung solcher Regelungen auch auf digitale Infrastrukturen (Breitband, Mobilfunk) zu begrüßen. Der in Antrag 19/10639 geforderte „Rechtsanspruch auf einen schnellen Breitband-Internetanschluss für alle Bürgerinnen und Bürger, Haushalte, öffentliche Einrichtungen, Schulen, kleine und mittlere Unternehmen und gemeinnützigen Vereinen“ als Gewährleistungsverantwortung des Bundes wäre daher ein sinnvoller Schritt, um vor allem die Benachteiligung ländlicher Räume in der Ausstattung mit Breitband zu bekämpfen. Ein Rechtsanspruch und das damit einhergehende Gewährleisten des Bundes im Falle einer Nicht-Versorgung mit schnellem Breitband sollte jedoch derart ausgestaltet sein, dass die öffentliche Hand nicht erst bei „Marktversagen“ tätig werden kann. Der Ausbau digitaler Infrastrukturen mit öffentlichen Fördermitteln von Bund, Ländern und Kommunen kommt in unterversorgten Regionen bislang immer erst dann in Betracht, wenn ein Marktversagen nachgewiesen wird, das heißt, private Telekommunikationsunternehmen auf absehbare Zeit nicht investieren wollen. Diese gutachterlichen Prozesse zum Marktversagen in den jeweiligen unterversorgten Regionen sind allerdings sehr zeitintensiv. Kritisch an einer solchen Herangehensweise ist darüber hinaus, dass der rentable Teil der digitalen Daseinsvorsorge privatisiert wird, während die öffentliche Hand als eine Art Lückenbüßer in denjenigen Regionen einspringen muss, in denen Aufwand und Kosten höher sind als die zu erwartenden Einnahmen.

Schlussfolgerungen

Das Thema „Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse“ hat Konjunktur, es hat – spätestens mit der Einrichtung der Einsetzung der gleichnamigen Kommission durch die Bundesregierung – Eingang in aktuelle politische und mediale Debatten gefunden. Unterstrichen wird dieser Bedeutungszuwachs durch viele Studien, die sich mit dem Ausmaß der (Un-)Gleichwertigkeit

¹⁸ Problematischer ist jedoch bereits die Situation im Bereich Paketdienstleistungen, wo laut Bundesnetzagentur „es gerade im ländlichen Raum für die Deutsche Post AG und ihre Wettbewerber zunehmend schwieriger wird, Kooperationspartner zu finden. Denn insbesondere in kleineren Gemeinden gibt es immer weniger Einzelhandelsgeschäfte, die den Paketdienstleistern als Partner bzw. Agenturneher zur Verfügung stehen könnten“ (Bundesnetzagentur (2018): 20 Jahre Postgesetz. Bestandsaufnahme der Markt-, Wettbewerbs- und Universaldienstentwicklung, Bonn, S. 35).

der Lebensverhältnisse in verschiedenen Regionen Deutschlands auseinandersetzen.¹⁹ Alle drei Anträge spiegeln die Dringlichkeit der Thematik wider. Sie befassen sich auf unterschiedlichen Abstraktionsniveaus mit den politischen Reaktionen auf ungleiche Entwicklungen vor allen in den Bereichen Kommunal финанzen und Daseinsvorsorge, die sich erheblich auf die Lebensrealitäten der BürgerInnen auswirken.

Zwei Punkte sind für die weitere Entwicklung der Kommunen entscheidend: Finanzen und Demokratie. Die Kommunen benötigen zuvorderst eine finanzielle Ermächtigung, damit sie eigenständig gestalten und wirken können. Die Zuständigkeit der Länder für eine adäquate kommunale Finanzausstattung bewahrt die Gesetzgeber im Bund vor allem im Zusammenhang mit dem Ziel gleichwertiger Lebensverhältnisse jedoch nicht davor, selbst tätig zu werden. Die Abhängigkeit von Projektförderung für Infrastrukturen und Daseinsvorsorge sollte daher zugunsten einer auskömmlichen Finanzausstattung reduziert werden. Es sind insbesondere die sozial benachteiligten Gruppen, die auf eine gute Daseinsvorsorge und soziale Infrastrukturen angewiesen sind.²⁰ Umgekehrt können gerade diese Gruppen eine durch schlechte Finanzausstattung bedingte mangelhafte Versorgung mit öffentlicher Daseinsvorsorge und/oder hohen Gebühren und Beiträgen für Kitas, Vereine, Bibliotheken etc. nur schlecht kompensieren. Eine ausreichende Finanzausstattung der Kommunen zur Bereitstellung einer umfassenden sozialen Infrastruktur ist daher für soziale Gerechtigkeit unerlässlich.²¹ Mangelhafte Finanzen und entsprechend schlechte öffentliche Infrastrukturen wirken dagegen – vor allem im Bildungs- und Jugendbereich – als Verstärker von Armutstendenzen und Ungerechtigkeiten.²² Die Ausweitung der Gewerbesteuer hin zu einer Gemeindefinanzsteuer wäre ein erster Schritt für auskömmliche Kommunal финанzen. Eine höhere Erbschaftssteuer sowie die Wiedereinführung einer Vermögenssteuer, beides Ländersteuern, wären hier zu diskutierende Schritte, die die finanzielle Ausstattung der Kommunen wesentlich und dauerhaft verbessern könnten.

Zugleich müssen jedoch auch demokratische Strukturen gestärkt werden, die für ein solidarisches Miteinander essentiell sind. Grundlage sind und bleiben auch hier ausreichende finanzielle

¹⁹ Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung (2019): Teilhabeatlas Deutschland. Ungleichwertige Lebensverhältnisse und wie die Menschen sie wahrnehmen, Berlin (abrufbar unter: https://www.berlin-institut.org/fileadmin/Redaktion/Publikationen/PDF/BI_TeilhabeatlasDeutschland_2019.pdf); Fink, Philipp u. a. (2019): Ungleiches Deutschland. Sozioökonomischer Disparitätenbericht 2019, Bonn (abrufbar unter: <http://www.fes.de/cgi-bin/gbv.cgi?id=15400&ty=pdf>); für einen Überblick: APuZ (2019): Gleichwertige Lebensverhältnisse. Zeitschrift der Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn.

²⁰ Hirsch, Joachim u. a. (Hrsg.) (2013): Sozialpolitik anders gedacht. Soziale Infrastruktur, Hamburg.

²¹ Foundational Economy Collective (2019): Die Ökonomie des Alltagslebens. Für eine neue Infrastrukturpolitik, Berlin.

²² Engartner, Tim (2020): Ökonomisierung schulischer Bildung. Analysen und Alternativen, Berlin (abrufbar unter: https://www.rosalux.de/fileadmin/rls_uploads/pdfs/Studien/Studien_6-2020_Oekonomisierung_schulischer_Bildung_Web.pdf).

Ressourcen, die einer demokratischen Kontrolle unterliegend müssen. Die Peripherisierung, also die sich wechselseitig verstärkende Kombination von Abwanderung vor allem junger und qualifizierter Menschen, Abbau von Infrastrukturen, fehlender Arbeitsplätze und leerer Kommunalkassen, geht einher mit Funktions- und Machtverlusten für die betroffenen Räume, worunter die Handlungsfähigkeit lokaler Akteure leidet.²³ Die Folge ist eine „dauerhafte Verfestigung von Strukturdefiziten“²⁴ mit entsprechenden Auswirkungen für die BewohnerInnen, die zusätzlich durch eine Etikettierung bzw. Stigmatisierung von außen verstärkt werden. Diesen negativen Prozessen sollte durch eine Demokratisierung entgegenwirkt werden, die sich durch die Herstellung von Handlungsfähigkeit über die Geschicke in den eigenen Kommunen auszeichnet und zivilgesellschaftliche als auch kommunalpolitische Akteure stärkt. Subsidiarität, also die Teilung der Aufgabenentscheidung und -wahrnehmung auf Ebenen so niedrig wie möglich und so hoch wie nötig, sollte als Prinzip gestärkt werden. Hierfür benötigen die Kommunen eine finanzielle Ermächtigung, damit sie eigenständig gestalten und wirken können

Vor diesem Hintergrund sind alle drei Anträge grundsätzlich mit nur wenigen Abstrichen sinnvoll und begrüßenswert, da sie sowohl eine Verbesserung der kommunalen Finanzen als auch eine Stärkung demokratischer Strukturen zur Folge hätten.

²³ Neu, Claudia (2009): Daseinsvorsorge und territoriale Ungleichheit, in: Neu, Claudia (Hrsg.): Daseinsvorsorge. Eine gesellschaftswissenschaftliche Annäherung, Wiesbaden, S. 82.

²⁴ Beetz, Stephan (2008): Peripherisierung als räumliche Organisation sozialer Ungleichheit, in: Barlösius, Eva/Neu, Claudia (Hrsg.): Peripherisierung – eine neue Form sozialer Ungleichheit?, Berlin, S. 11.