

**Deutscher Bundestag**  
Ausschuss für Bau, Wohnen,  
Stadtentwicklung und Kommunen  
Ausschussdrucksache  
**19(24)248-G**  
  
**12.11.2020**



**DStGB**

Deutscher Städte-  
und Gemeindebund

**Uwe Lübking**  
Beigeordneter

Marienstraße 6  
12207 Berlin

Telefon: 030-77307-245  
Telefax: 030-77307-255

Internet: [www.dstgb.de](http://www.dstgb.de)  
E-Mail: [dstgb@dstgb.de](mailto:dstgb@dstgb.de)

Frau  
Mechthild Heil, MdB  
Vorsitzende des Ausschusses für Bau, Wohnen,  
Stadtentwicklung und Kommunen  
Platz der Republik 1  
11011 Berlin

per Mail: [bauausschuss@bundestag.de](mailto:bauausschuss@bundestag.de)  
[heike.florian@bundestag.de](mailto:heike.florian@bundestag.de)

12.11.2020

## **Öffentlichen Anhörung am 18. November 2020 zum Thema Gleichwertige Lebensverhältnisse zu den Vorlagen**

- a) Antrag der Fraktion DIE LINKE – Gleichwertige Lebensverhältnisse in starken Kommunen (BT-Drucksache 19/17772)**
- b) Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN – Gleichwertige Lebensverhältnisse überall – Gutes Leben und schnell unterwegs in Stadt, Land und Netz (BT-Drucksache 19/10639)**
- c) Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN – Pakt für lebenswerte Regionen schließen (BT-Drucksache 19/10640)**

Sehr geehrte Frau Heil,

vielen Dank für die Einladung zur Anhörung am 18.11.2020. Vorab nehmen wir wie folgt schriftlich Stellung.

### **Einleitung**

Das Ziel gleichwertiger Lebensverhältnisse darf trotz des aufgrund der Corona-Pandemie akuten Handlungsdrucks nicht aus den Augen verloren werden. Ganz im Gegenteil muss dieses Ziel gerade jetzt auf allen staatlichen Ebenen auf der politischen Agenda oben gehalten werden. Es steht ansonsten zu befürchten, dass die Schere zwischen armen und reichen Kommunen sowie die Probleme der höchstverschuldeten Städte und Gemeinden in der Corona-Krise noch größer werden. Chancengerechtigkeit und Perspektiven muss es aber für alle Menschen geben, gleich in welcher Region sie leben.

Die regionale Entwicklung wird weiter von einem Nebeneinander von Wachstum und Schrumpfung geprägt. Entgegen dem in der Öffentlichkeit vermittelten Bild der wirtschaftsschwachen ländlichen Räume auf der einen und der wirtschaftsstarke Ballungsräume auf der anderen Seite ist die Entwicklung sehr vielschichtiger. Es gibt zahlreiche ländliche Regionen, in denen sich innovative Unternehmen niedergelassen haben. Auf der anderen Seite erscheinen Teile des ländlichen Raums aufgrund fehlender Infrastruktur wie Schulen, Einkaufsmöglichkeiten, ÖPNV oder medizinischer Versorgung nicht attraktiv genug. Es gibt aber auch Ballungsräume und Großstädte, die von Abwanderung und Strukturschwäche geprägt sind.

Im Grundgesetz taucht der Begriff gleichwertiger Lebensverhältnisse zwar in Artikel 72 Abs. 2 auf, doch handelt es sich dabei um eine vorrangig staatsorganisationsrechtliche Bestimmung, die die Abgrenzung der Kompetenzen von Bund und Ländern in der Gesetzgebung näher regelt. Ein genereller Auftrag, für gleichwertige Lebensverhältnisse zu sorgen, lässt sich daraus nicht herleiten. Eine explizite Verankerung der Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse als Staatsziel im Grundgesetz wäre wünschenswert.

Das Gebot der Gleichwertigkeit ist im Raumordnungsgesetz auf Bundesebene normiert und folgt aus dem im Grundgesetz verankerten Sozialstaats- und Demokratieprinzip. Es verlangt von Politik und Verwaltung, allen Bürgerinnen und Bürgern den Zugang zu elementaren Leistungen der Daseinsvorsorge zu ermöglichen. Dabei sind regionale Ungleichheiten bis zu einem gewissen Grad zu akzeptieren, zumal wenn es aus individueller Sicht gewisse Kompensationsmöglichkeiten gibt. Gleichwertigkeit ist dann gegeben, wenn eine Mindestversorgung mit Dienstleistungen (Nahversorgung, medizinische Versorgung und Pflege, frühkindliche und schulische Bildungsangebote als Grundlage für die Chancengerechtigkeit von Kindern und Jugendlichen sowie Angebote der Kommunikation und Teilhabe, wie Post, Telekommunikation und Mobilität) – auch unter Nutzung der digitalen Möglichkeiten – ortsnah vorhanden oder mit vertretbarem Aufwand erreichbar ist. Gleichwertigkeit darf nicht mit Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse gleichgesetzt werden.

Zwingende Voraussetzung dafür ist neben entsprechenden wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Spielräumen, dass auch die Politik vor Ort tatsächlich in die Lage versetzt wird, ihren Aufgaben nachkommen zu können. Dies setzt insbesondere eine den Aufgaben entsprechende Finanzausstattung der Kommunen voraus; Förderprogramme können diese ergänzen, aber nicht ersetzen.

Im Rahmen künftiger Konjunkturprogramme sollte ein besonderer Fokus auf Maßnahmen gelegt werden, die die Arbeits- und Lebensbedingungen in ländlichen Gebieten sichern und Zukunftsinvestitionen forcieren. Dazu gehört neben dem Breitbandausbau und der Digitalisierung auch die Stärkung der Daseinsvorsorge im ländlichen Raum, damit nicht nur das Homeoffice und Co-Working ermöglicht wird, sondern dies auch in einem attraktiven Wohn- und Lebensumfeld stattfindet.

**Finanzielle Auswirkungen der Corona-Pandemie auf die Kommunalhaushalte sind dramatisch**

Durch die Corona-Pandemie und der zu ihrer Eindämmung veranlassten staatlichen Regulierungsmaßnahmen erleben wir einen massiven kommunalen Finanzeinbruch. Besonders dramatisch ist der Einbruch bei der Gewerbesteuer. Aber auch das Aufkommen aus Einkommen- sowie Vergnügungs- und Übernachtungssteuer geht signifikant zurück. Hinzu kommen für die Kommunen und ihre Unternehmen zusammenschrumpfende Gebühren- und Erwerbseinnahmen durch ein geändertes Nutzerverhalten und weitere Einschränkungen im Rahmen der Pandemie, insbesondere spürbar in den Bereichen Kultur, ÖPNV, und Schwimmbäder. Auf der anderen Seite sind pandemiebedingt Mehrausgaben zu erwarten. Dies gilt insbesondere für den Gesundheitsbereich und den Infektionsschutz, aber auch für die Ausgaben für soziale Leistungen.

Das im Juni dieses Jahres beschlossene Konjunkturpaket ist aus kommunaler Sicht ausdrücklich zu begrüßen. Vor allem durch die Kompensation der Corona-bedingten Ausfälle bei der Gewerbesteuer, je hälftig durch Bund und Länder, sowie die dauerhafte Entlastung der Kommunen bei den Kosten der Unterkunft und Heizung (KdU) durch die Erhöhung des Bundesanteils an den KdU, wird ein entscheidenden Beitrag geleistet, dass die Kommunalfinanzen zumindest in diesem Jahr stabilisiert werden können.

Große Sorge bereitet für die Städte und Gemeinden jedoch der Ausblick auf die Jahre 2021 und 2022. Nach wie vor stehen dramatischen Mindereinnahmen weiter dynamisch steigende Ausgaben gegenüber. Länder und Bund stehen daher in der Pflicht, auch für die Jahre 2021 und 2022 einen kommunalen Rettungsschirm zu spannen. Grob geschätzt, und unter der Annahme, dass es zu keinem weiteren flächendeckenden „Lockdown“ mehr käme, sind weitere Stützungsmaßnahmen in der Größenordnung von min. 10 Mrd. Euro jeweils für die Jahre 2021 und 2022 notwendig. In der aktuellen Situation müssen Bürgerschaft und Wirtschaft starke und handlungsfähige Kommunen erwarten können. Die fiskalischen Auswirkungen der Corona-Pandemie dürfen, gerade auch mit Blick auf die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse, nicht dazu führen, dass die Disparitäten zwischen finanzschwachen und finanzstarken Kommunen weiter zunehmen.

### **Lösung der kommunalen Altschuldenproblematik**

Die Lösung der kommunalen Altschuldenfrage ist unabdingbar für die Erreichung gleichwertiger Lebensverhältnisse. Die Städte und Gemeinden bedauern, dass man sich im Rahmen der Verhandlungen über das Konjunkturpaket noch nicht auf eine Lösung verständigen konnte. Zweifelsfrei stehen hier an erster Stelle die Länder in der Verantwortung. Gleichwohl wird es ganz ohne die Hilfe des Bundes wohl nicht gehen. Dies ist auch gerechtfertigt, schließlich wurde zumindest ein Teil der Altschulden durch Bundesgesetzgebung und Standardverschärfungen letztlich verursacht.

Dass viele Kommunen in der Vergangenheit faktisch gezwungen waren, enorme Kassenkreditberge anzuhäufen, ist vielfach auf eine mangelhafte Finanzausstattung durch das jeweilige Land sowie Strukturwandelprozesse zurückzuführen. Auch bei bestem Wirtschaften war die kommunale Verschuldung nicht zu vermeiden. Den über 2000 hochverschuldeten Städten und Gemeinden muss aber wieder eine Perspektive aufgezeigt und echte Handlungsfähigkeit zugestanden wer-

den. Es steht daher außer Frage, wenn wir es mit der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse in diesem Land tatsächlich ernst meinen, dass zeitnah eine nachhaltige Lösung zur Altschuldentilgung gefunden werden muss.

### **Abbau kommunaler Investitionsrückstand**

Ein zentrales Element für die Erreichung des Ziels gleichwertiger Lebensverhältnisse ist der Abbau des kommunalen Investitionsrückstandes, der sich zuletzt, etwaige Corona-Effekte noch nicht berücksichtigt, auf 147 Mrd. Euro belief. Es wäre verhängnisvoll, wenn die Corona-Pandemie die kommunale Investitionsfähigkeit, die im Jahr 2019 immerhin 61 Prozent der gesamten öffentlichen Sachinvestitionen ausgemacht hat, nachhaltig beschädigen würde. Auch aus diesem Grund stehen Bund und Länder in der Pflicht, ebenfalls für die Jahre 2021 und 2022 einen kommunalen Rettungsschirm aufzuspannen. Die Kommunen müssen in die Lage versetzt werden, ihre Investitionen weiter zu erhöhen, um so die Konjunktur aktiv und nachhaltig ankurbeln zu können.

Ohne eine angemessene kommunale Infrastruktur kann es keine Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse geben. Bund, Länder und Kommunen müssen daher ihre Anstrengungen zum Abbau des kommunalen Investitionsstaus spürbar verstärken. Die dabei zutage tretenden Investitionshemmnisse sind gleichwohl vielfältig. Ein Grund ist die oftmals mangelhafte Finanzausstattung der Kommunen durch ihre Länder. Gerade finanzschwachen Kommunen fällt es häufig schwer, überhaupt den Eigenmittelanteil aufzubringen. Dieses Problem wird durch die fiskalischen Auswirkungen der Corona-Pandemie wohl noch weiter verschärft. Weitere Investitionshindernisse sind unter anderem die begrenzten Personalkapazitäten in den kommunalen Bauplanungsämtern sowie der Bauwirtschaft.

Allen drei Problemlagen kann über eine Aufstockung und Entfristung des Kommunalinvestitionsförderungsfonds zur Finanzierung von Investitionen finanzschwacher Kommunen jedoch Abhilfe geschaffen werden. Bei entsprechender Mittelausstattung wären die Kommunen nicht mehr gezwungen, Pandemie-bedingt ihre Investitionen in den kommenden Jahren zurückzufahren und zum anderen würden Bauwirtschaft wie Kommunen Planungssicherheit erhalten, um ihre Personalkapazitäten weiter auszubauen.

### **Förderpolitik**

Die Kommunen bedauern, dass im Ergebnis der Kommission gleichwertige Lebensverhältnisse kein dauerhafter Mittelaufwuchs für strukturschwache Regionen, trotz im Bericht dargestellter regionaler Disparitäten, erreicht wurde.

Die 2020 erfolgte Einrichtung eines gesamtdeutschen Fördersystems für strukturschwache Regionen ist aus kommunaler Sicht zu begrüßen. Dies entspricht der seit langem bestehenden Erkenntnis, dass Strukturschwäche nichts mit „Himmelsrichtungen“ zu tun hat, sondern bundesweit vorzufinden ist. Die durchgeführte Bündelung einer Vielzahl von Förderprogrammen aus unterschiedlichen Bundesressorts ist ein wichtiger Schritt, um vorhandene Möglichkeiten der Unterstützung strukturschwacher Regionen nun unter einem gemeinsamen Dach zu vereinen. Die Förderlandschaft kann somit übersichtlicher gestaltet werden. Eine besondere

Herausforderung, gerade für kleinere Kommunen, stellt das Auffinden und Abwickeln von Fördermitteln dar. Damit das neue Fördersystem funktioniert, müssen allerdings die zur Verfügung gestellten Mittel in den einzelnen Bundesprogrammen angehoben werden.

Im Rahmen des Konjunkturpakets zur Bewältigung der Corona-Pandemie wurde nun die Förderung aus der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW) einmalig um 250 Mio. Euro für die Jahre 2020 und 2021 angehoben. Zudem wurden die Förderbedingungen befristet verbessert. Die Kommunen begrüßen, dass für Investitionen in die wirtschaftsnahe Infrastruktur bis Ende des Jahres 2023 der GRW-Höchstfördersatz auf 95 Prozent heraufgesetzt wurde. Somit kann der kommunale Eigenanteil gegenüber dem bisherigen Status quo halbiert werden. Dies stärkt die Investitionen in die Attraktivität der regionalen Wirtschaftsstandorte und entlastet die Kommunen finanziell. Somit kann beispielsweise der besonders getroffene Tourismus in den Städten, Landkreisen und Gemeinden unterstützt werden.

Weiterhin sehen die Kommunen eine allgemeine dauerhafte Anhebung der GRW-Mittel als angebracht. Dies wurde in der Kommission als wirksame Maßnahme zur Erreichung gleichwertiger Lebensverhältnisse identifiziert und wird im Zuge der aktuellen Krisenbewältigung notwendiger denn je. Die Wirksamkeit regionaler Wirtschaftsförderung wurde zuletzt auch durch das Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung Halle (IWH) im Zuge der GRW-Evaluierung bestätigt.

Zu begrüßen ist die Absicht, die Maßnahmen der ländlichen Entwicklung in der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (GAK) auf die besonderen Herausforderungen in den ländlichen Räumen zu fokussieren. Erforderlich ist in diesem Zusammenhang die von kommunaler Seite seit langem geforderte Ergänzung des Artikel 91a Abs. 1 Nr. 2 des Grundgesetzes, um ländliche Entwicklung auch ohne agrarstrukturellen Bezug dauerhaft fördern zu können. Grundsätzlich bedarf es einer niedrighwelligen Infrastrukturförderung im ländlichen Raum. Eine Gemeinschaftsaufgabe „Regionale Daseinsvorsorge“ (GRD) sehen wir kritisch. Stattdessen sollte die kommunale Grundfinanzausstattung verbessert werden. Auch Regionalbudgets wären ein Alternative. Diese könnten einzelne mittlerweile für einzelne Städte und Gemeinden unübersichtliche Fördertöpfe ersetzen. Diese Wege würden die kommunalen Handlungsmöglichkeiten dagegen stärken. Eine neue Gemeinschaftsaufgabe birgt demgegenüber die Gefahr weiterer Förderkulissen.

Im Einzelnen sehen wir folgende Ansatzpunkte, um Förderprogramme für die Kommunen zu vereinheitlichen und verbessern:

- *Förderung integriert ausgestalten*

Förderprogramme von Bund und Ländern sowie der europäischen Ebene mit kommunalem Fokus müssen inhaltlich abgestimmt und enger verzahnt werden, damit der Förderdschungel gelichtet wird und das Nebeneinander unterschiedlicher Förderprogramme aufhört. Ziel muss eine integrierte Förderung i.S.v. einem Pauschalprogramm anstatt viele unterschiedliche Förderrichtlinien mit demselben oder ähnlichem Fokus sein.

- *Transparente Aufarbeitung von Förderprogrammen*

Bund und Länder sollten auch mithilfe digitaler Angebote eine transparente Aufarbeitung und Bereitstellung von Informationen über die Fördermöglichkeiten in zentralen Förderdatenbanken gewährleisten.

- *Bedürfnisse finanzschwacher Kommunen berücksichtigen*

Um den Mittelabfluss insbesondere bei finanzschwachen Kommunen zu beschleunigen, müssen Eigenanteile abgesenkt werden. Im Bereich von Zukunftsinfrastrukturen (wie z. B. Breitbandausbau, Digitalisierung) muss ganz auf Eigenanteile verzichtet werden.

- *Förderung von Personal ermöglichen*

Personelle Ressourcen müssen zugunsten von Kommunen mit geringerer Verwaltungskraft ebenfalls Gegenstand der Förderung sein.

- *Vorhandene Gebietskulissen nutzen*

Bei Förderkriterien und Förderkulissen von Bundesprogrammen sollte aus Gründen der Praktikabilität und zur sachlichen Vereinfachung auf die Gebietskulissen der Länder verwiesen werden. Abweichungen sollten transparent und nachvollziehbar begründet werden.

- *Bürokratieabbau bei Kontrolle*

Im Interesse eines ressourcenschonenden Personaleinsatzes bei Fördermittelgebern und -nehmern ist eine unbürokratische Überprüfung der Mittelverwendung mit ausreichenden Bagatellgrenzen sicherzustellen.

## **Engagement und Teilhabe**

Richtigerweise wird festgestellt, dass Teilhabe und zivilgesellschaftliches Engagement dazu beitragen, Lösungen auf aktuelle Herausforderungen zu finden, die Lebensqualität vor Ort zu steigern und die demokratische Zivilgesellschaft zu stärken. Menschen, die sich ehrenamtlich engagieren, sollten sich daher auf eine stabile, dauerhafte Infrastruktur und auf Anerkennung und Förderung verlassen können. Die Förderung des Ehrenamtes durch eine gezielte Beratung und die Bereitstellung von Serviceleistungen durch den Bund ist grundsätzlich zu begrüßen. Allerdings wird allein mit der Gründung der Deutschen Stiftung für das Ehrenamt aus Sicht des DStGB die von der Kommission Gleichwertige Lebensverhältnisse beabsichtigte Ermöglichung einer Infrastrukturförderung für bürgerschaftliches Engagement nicht erreicht. Es gilt zu vermeiden, dass auf Bundesebene eine konkurrierende Parallelstruktur zu bereits bestehenden Serviceangeboten von Bund, Ländern und Kommunen etabliert wird. Die Idee von Regionalbudgets halten wir für überlegenswert.

Aus Sicht des DStGB sollten die Freiwilligendienste ausgebaut werden. Es bedarf der Verbesserung von rechtlichen und finanziellen Rahmenbedingungen im Bereich der Engagement-, Ehrenamts- und Demokratieförderung insbesondere in

strukturschwachen Regionen, um das Engagement von Menschen sowie dessen Anerkennung, weiter gestärkt werden. Gleichwertige Lebensverhältnisse setzen verstärkt die Schaffung von Experimentierklauseln und mehr Flexibilität bei der Anwendung bestimmter Vorschriften voraus. Es muss die Möglichkeit bestehen, die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse durch ungleiche, d. h. regional angepasste Maßnahmen stärker als bisher zuzulassen.

### **Gesundheitsversorgung**

Auch während der Corona-Pandemie hat sich gezeigt, dass Deutschland über ein leistungsfähiges Gesundheitswesen verfügt. Nicht zuletzt deshalb konnte Deutschland die Pandemie im Vergleich zu anderen Staaten relativ gut bewältigen. Auf Schwachstellen, wie die personelle und technische Ausstattung der Gesundheitsämter oder die Sicherstellung der flächendeckenden Krankenhausversorgung wurde zwischenzeitlich mit zwei Stärkungspakten reagiert.

Die aufgrund der Pandemie ergriffenen Maßnahmen sollten als Bausteine und Grundlage für eine nachhaltige Reform genutzt werden. Die Versorgung der Bevölkerung kann zukünftig flächendeckend nur sichergestellt werden, wenn die Kooperation und Vernetzung der verschiedenen Fachdisziplinen gelingen. Die Gesundheitspolitik muss die Vernetzung zwischen den niedergelassenen Haus- und Fachärzten, Krankenhäusern, Rettungsdiensten, Pflege- und Rehabilitationseinrichtungen unter Nutzung der Digitalisierung und telemedizinischen Möglichkeiten beschleunigen. Intersektorale Versorgungsstrukturen sollten vorangetrieben und die Rolle der Kommunen gestärkt werden. Richtigerweise wird festgehalten, dass es bei der Gesundheitsversorgung in ländlichen und strukturschwachen Gebieten darauf ankommen wird, diese stärker über Sektorengrenzen hinweg zu organisieren und dabei regionale Aspekte wie Erreichbarkeit, digitale Vernetzung oder die Stärkung ehrenamtlicher Angebote in einem Gesamtzusammenhang zu betrachten. Flexible und innovative Instrumente wie der Einsatz telemedizinischer Anwendungen, die Delegation von ärztlichen Leistungen an medizinisches Fachpersonal oder mobile Versorgungsangebote (wie die „rollende Praxis“) sollen ausgebaut und mit dem notwendigen rechtlichen und finanziellen Rahmen ausgestattet werden, setzt aber voraus, dass die Rahmenbedingungen, wie die leistungsfähige Breitband- und Mobilfunkversorgung sichergestellt sind.

Die Krankenhäuser leisten schon heute einen wesentlichen Beitrag zur ambulanten Versorgung der Bevölkerung. Vor dem Hintergrund des zunehmenden Ärztemangels im ambulanten Bereich kommt den ländlichen Krankenhäusern eine besondere Bedeutung in der wohnortnahen Grund- und Regelversorgung zu. Diese Grund- und Regelversorgungskrankenhäuser müssen finanziell in die Lage versetzt werden, ihren Daseinsvorsorgeauftrag zu erfüllen und die medizinische Versorgung der Bevölkerung dauerhaft sicherzustellen. Statt der Schließung von Krankenhäusern können diese in ambulant/stationäre Zentren umgewandelt werden. Die medizinisch notwendigen Versorgungsmöglichkeiten sollen auf sich ändernde Bedarfe ausgerichtet und aus einer Hand ambulant und stationär erbracht werden.

### **Angebote der Kinder- und Jugendhilfe**

Die Weiterentwicklung von Kindertageseinrichtungen zu Kinder- und Familienzentren entspricht einer Forderung des DStGB. Kinder- und Familienzentren, wie in

einigen Bundesländern bereits praktiziert, beraten, bilden und fördern Eltern und Kinder, sind Anlaufstelle und sozialer Treffpunkt für Familien und die Nachbarschaft, leisten wichtige Integrationsarbeit und können auch zur Entwicklung des Stadtteils beitragen. Wir sehen hier allerdings die Bundesländer in der Pflicht, diesen Ausbau zusammen mit den Kommunen voranzutreiben. Der Bund hat mit dem Gute-Kita-Gesetz Bundesmittel zur Verfügung gestellt. Dieses Gesetz sollte mit seiner finanziellen Förderung verstetigt werden.

Im Übrigen ist daraus hinzuweisen, dass im Rahmen der kommunalen Bildungslandschaften bereits heute Kooperationen von Schulen mit Vereinen, kulturellen Angeboten oder anderen außerschulischen Partnern bestehen. Dies gilt auch für Kitas entsprechend ihrer inhaltlichen Schwerpunkte.

Die Kinder- und Jugendarbeit ist neben der Schule, Familie und Ausbildung ein wichtiger Sozialisationsort für junge Menschen, um mit Gleichaltrigen Lebenswelten zu gestalten und Verantwortung zu übernehmen. Die Rahmenbedingungen für die Kinder- und Jugendarbeit im ländlichen Raum haben sich in den letzten Jahren massiv gewandelt und werden sich weiter verändern. Diese Entwicklungen stellt die Kinder- und Jugendarbeit vor die Herausforderung, ein professionelles, flächendeckendes bedarfsorientiertes Angebot für Kinder und Jugendliche bereit zu halten und sich dabei den stets ändernden Anforderungen flexibel anzupassen. Mit Angeboten der offenen Jugendarbeit wird vielerorts ein wesentlicher Beitrag geleistet, dass sich junge Menschen gut entwickeln, qualifizieren und sich dafür entscheiden, in der Kommune zu bleiben. Mit Blick auf die Finanzierung sehen wir die Länder in der Pflicht.

Der DStGB setzt sich seit langem für die Schaffung und den Erhalt wohnortnaher Bewegungs- und Spielräume insbesondere auch für Kinder und Jugendliche ein. Die Kommunen sollten dies im Rahmen einer integrierte Stadtentwicklungsplanung berücksichtigen. Wir bedauern allerdings, dass seitens des Bundes das sog. „Kinderlärmprivileg“ nicht auch auf die sportliche Betätigung von Kindern und Jugendliche auf Sportanlagen ausgeweitet wurde.

### **Lebendige Ortskerne**

Die Schaffung und Erhaltung lebendiger Ortskerne hat durch die Auswirkungen der Corona-Pandemie sowie den zunehmenden Online-Handel weiter an Bedeutung gewonnen. Gerade im „digitalen Zeitalter“ liegt nach Einschätzung des DStGB in der Schaffung attraktiver, vitaler und nutzungsgemischter Innenstädte und Ortskerne eine zentrale Herausforderung. Hierbei ist die Krise der Ortskerne gerade für strukturschwache Gemeinden nicht neu. Hier gibt es schon lange keinen Bäcker und andere Dienstleister mehr. Leerstände nehmen zu. Ziel muss es daher sein, Innenstädte und Ortskerne als Orte für Nutzungsvielfalt, Handel, Kommunikation und Lebensqualität zu erhalten und zu stärken.

Zur Bewältigung dieser Herausforderung ist ein Zusammenwirken aller Akteure nötig. Wichtig ist, dass die Rolle der Städte und Gemeinden zur Steigerung der Attraktivität der Ortskerne gestärkt wird. Hierzu gehören auch erweiterte Zugriffsmöglichkeiten der Kommunen auf Problemimmobilien. Neben einem verbesserten planungsrechtlichen Zugriff (Stärkung kommunaler Vorkaufsrechte; Schärfung des Baugebots) bedarf es auch zusätzlicher Finanzmittel. Bund und Länder sind daher

aufgefordert, die Handlungsfähigkeit der Kommunen durch die Bereitstellung eines „Innenstadtfonds“, der zum Beispiel auch für einen (Zwischen-) Erwerb oder für die Anmietung von leergefallenen Handelsimmobilien genutzt werden kann, zu erhöhen. Dies muss mit einer Erhöhung der Städtebauförderung des Bundes auf 1,5 Milliarden Euro (Aktuell: 790 Millionen Euro) p.A. und einer entsprechenden Co-Finanzierung der Länder einhergehen. Die Städtebauförderung ist umfassend zur Stärkung von Innenstädten einsetzbar. Sie muss in einem unbürokratischen Förderverfahren den Kommunen zur Verfügung gestellt werden.

Zur Schaffung attraktiver Innenstädte gehören ein ÖPNV-Ausbau und eine gute Fußgänger- und Fahrradinfrastruktur, aber auch attraktive, sichere und saubere öffentliche Plätze sowie integrierte interkommunale Einzelhandelskonzepte. Kommunen brauchen zudem mehr Spielraum bei den Ladenöffnungszeiten. Daher müssen die maßgeblichen Innenstadtakteure eng zusammenarbeiten. Die Stärkung der Innenstädte ist keine alleinige kommunale Aufgabe. Zur Stärkung des örtlichen Handels muss dieser seinen Service, Lieferdienste und die Digitalisierung ausbauen. Für den örtlichen Einzelhandel gilt: Es geht nur mit und nicht ohne das Internet! Digitale Innovationen benötigen aber eine entsprechende technische Infrastruktur. Daher muss die flächendeckende Versorgung mit einer leistungsstarken Breitbandinfrastruktur in Deutschland weiterhin absolute Priorität besitzen. Nur wenn diese vorhanden ist, können Städte und Handel – insbesondere auch in ländlichen Räumen – die Chancen der Digitalisierung nutzen. Mit Blick auf die Rolle der Immobilieneigentümer bleibt festzuhalten: Wir brauchen echte „Mietpartnerschaften“ zwischen Händlern und Immobilieneigentümern. Wirtschaftlich stabile Mieter sind auch im Interesse der Eigentümer und der gesamten Innenstadt. Getreu dem Motto „Eigentum verpflichtet“ sind die Eigentümer von Handelsimmobilien aufgerufen, eine angemessene Mietpreispolitik zu betreiben und neue Formen, wie etwa frequenz- bzw. umsatzabhängige Mietenstaffelungen umzusetzen. Dies kann gerade den inhabergeführten und stationären Einzelhandel unterstützen und im Ergebnis zu einer Stabilisierung der Innenstädte und Ortskerne beitragen.

Schließlich müssen weitere Anreize für die Innenstädte und Ortskerne, wie etwa steuerliche Erleichterungen für die Sanierung oder den Umbau von Einzelhandelsimmobilien oder auch die Einführung einer Produktversandsteuer, geprüft werden. Mit letzterem könnte es gelingen, die durch den Online-Handel entstehenden Verkehrs- und Umweltbelastungen zu reduzieren und den Online-Handel an den Infrastrukturkosten des Transportverkehrs sowie den Umweltbelastungen angemessen zu beteiligen.

### **Bezahlbarer Wohnraum**

Angesichts eines weiterhin bestehenden Neubaubedarfs von jährlich 350.000 bis 400.000 Wohnungen muss die Devise lauten: Bezahlbare Wohnungen schaffen, den Bestand aktivieren und Bauland mobilisieren! Zentrales Problem bleibt die Mobilisierung von Bauland. Hohe Preise für Bauland hemmen den Wohnungsbau stärker als die eigentlichen Baukosten. Der DStGB fordert daher Bund und Länder auf, zügig die Empfehlungen der Baulandkommission, die bereits Anfang Juli 2019 vorgestellt wurden, umzusetzen. Der vom Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI) im Juni 2020 vorgelegte Referentenentwurf für ein Baulandmobilisierungsgesetz hat zahlreiche Empfehlungen der Baulandkommission aufgegriffen. Erweiterungen beim Baugebot sowie auch die vorgeschlagene Stärkung

des kommunalen Vorkaufsrechts und die Einführung eines Genehmigungsvorbehalts bei der Umwandlung von Mietwohnungen in Eigentumswohnungen werden von den kommunalen Spitzenverbänden unterstützt. Diese Elemente sind wichtige Bausteine der geplanten Baurechtsnovelle.

Der DStGB ist erleichtert, dass das Bundeskabinett das Baulandmobilisierungsgesetz auf den Weg gebracht hat. Damit werden nach langem Vorlauf endlich Handlungsspielräume der Kommunen gestärkt, damit Wohnen in den Städten bezahlbar bleibt. Die Änderungen im Baurecht verbessern die für die Städte wichtigen Instrumente, um den Bau bezahlbarer Wohnungen voranzubringen. Dazu zählt zum Beispiel das erweiterte Vorkaufsrecht für Grundstücke. Städte können Flächen leichter erwerben und diese für den Bau bezahlbarer Wohnungen anbieten. Außerdem hilft das erweiterte Baugebot: In Gebieten mit großem Wohnungsmangel können damit zum Beispiel Baulücken für den Wohnungsbau aktiviert werden. Wichtig ist außerdem die neue Möglichkeit für die Städte, den Bauherren Vorgaben machen zu können, damit sie günstige Mietwohnungen bauen. Und es ist gut, dass die Städte gefragt werden müssen, bevor Mietwohnungen in Eigentumswohnungen umgewandelt werden. Auch das kann zur Entspannung der Wohnungsmärkte beitragen. Anders als von Vertretern der Immobilienwirtschaft behauptet, stellen eine erleichterte Anwendung des Baugebots, die Stärkung kommunaler Vorkaufsrechte und auch die Umwandlungsgenehmigung keine Verfahrenserleichterungen dar. Vielmehr sind sie zentrale kommunale Instrumente zur Mobilisierung von Bauland und zur Schaffung und Sicherung bezahlbaren Wohnraums. Die Kommunen benötigen diese neuen Handlungsmöglichkeiten. Damit werden einige der konstruktiven Empfehlungen der Baulandkommission umgesetzt. Bundestag und Bundesrat sollten die Baurechtsnovelle nun schnell beschließen.

## **Kultur**

Für die Attraktivität der ländlichen Räume und ihrer Gemeinden als Wohnstandort sind ein attraktives Kulturleben sowie vielfältige Möglichkeiten zu Teilnahme an Kunst- und Kulturangeboten von Bedeutung. Ein aktives Kulturleben bedeutet Lebensqualität, trägt zum Selbstwertgefühl der Menschen in den ländlichen Räumen bei, kann große verbindende Kraft entwickeln und prägt den Charakter einer Gemeinde maßgeblich mit. Die Förderung von Kultur in ländlichen Räumen ist daher auch darauf auszurichten, die Entwicklung der Region insgesamt positiv zu beeinflussen. Kulturarbeit in ländlichen Raum lebt dabei insbesondere von der Zusammenarbeit von professionellen Kulturanbietern und Laien, vielfach getragen von bürgerschaftlichem Engagement.

Unterstützt werden sollte die Konzeptionierung und Weiterentwicklung von Kulturinstitutionen in ländlich geprägten Räumen, die sich beispielsweise mit gemeinwohlorientierten Weiterbildungseinrichtungen, Bibliotheken und Volkshochschulen zu dritten Orten als Häuser für Kultur und Begegnung vernetzen. Hier gibt es bereits gute Beispiele in den Ländern, die auch vorrangig für die Förderung derartiger Programme zuständig sind.

Es ist zu begrüßen, dass die Kulturpolitik des Bundes nicht mehr nur die Zentren, sondern auch die Bedeutung der ländlichen Regionen erkannt hat. Positive Beispielprojekte wie z. B. „Trafo-Modelle für Kultur im Wandel“ oder „Land-KULTUR“

haben hier einen wichtigen Beitrag geleistet. Die von der Kulturstiftung des Bundes entwickelten erfolgreichen Initiativen zur Stärkung der Kulturarbeit außerhalb der Metropolen, wie das genannte Programm „TRAFO“, sollten fortgesetzt und bundesweit ausgebaut werden. Im Rahmen des Bundesprogramms „Ländliche Entwicklung“ fördert das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft in den Jahren 2018 bis 2022 mit ca. 20 Mio. Euro beispiel- und modellhafte Vorhaben, die kulturelle Aktivitäten und Teilhabe in ländlichen Räumen erhalten und weiterentwickeln (Landkultur). Diese Programme sind zu begrüßen und zu verstetigen.

Allerdings zeigt sich auch, dass die Maßnahmen des Bundes nicht immer mit den Maßnahmen der Länder abgestimmt sind. Für eine nachhaltige Stärkung der kulturellen Vielfalt der ländlichen Räume ist eine Verstetigung bewährter Projekte, die bessere Abstimmung von Bund- und Länderprogrammen und rechtzeitige Ankündigung, eine vereinfachte Förderung ehrenamtlicher Projekte sowie eine längerfristige Fördermöglichkeiten gelungener Praxis notwendig. Zudem bedürfe es verbesserter Fördermöglichkeiten von Kunst und Kultur in der Regionalentwicklung als Bestandteil der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (GAK).

## **Digitalisierung**

Die tatsächlich flächendeckende Erschließung Deutschlands durch ein digitales Infrastrukturnetz auf Glasfaserbasis ist unabdingbar für gleichwertige Lebensverhältnisse; dies gilt auch für Mobilfunknetze.

Wichtig ist aus kommunaler Sicht, dass beim Aufbau einer flächendeckenden Breitbandversorgung auf Gigabit-Basis die „Weißen Flecken“ Vorrang vor dem Ausbau der sog. „Grauen Flecken“ bekommen, um eine Vertiefung der bestehenden Spaltung in der Versorgung zu verhindern. Der DStGB begrüßt, dass seitens des Bundes die Finanzmittel zum Breitbandausbau bereitgestellt wurden. Der Ausbau wird aber weiter durch komplexe Förderverfahren, auf die der Bund z.B. durch EU-Recht aber nur begrenzte Einflussmöglichkeiten hat, sowie fehlender Tiefbaukapazitäten, erschwert.

Soweit ein Universaldienst für Festnetzinternetzugänge sowie eine Verankerung einer National Roaming-Verpflichtung im Mobilfunkbereich als verpflichtende Nebenbestimmung zur Erteilung von Frequenznutzungserlaubnissen im Rahmen entsprechender Auktionen der Bundesnetzagentur gefordert werden, soll dies in einem vom BMVI erarbeiteten Referentenentwurf eines „Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2018/1972 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2018 über den europäischen Kodex für die elektronische Kommunikation (Neufassung) und zur Modernisierung des Telekommunikationsrechts (Telekommunikationsmodernisierungsgesetz – TKMoG)“ berücksichtigt werden. Nach unseren Informationen wird sowohl ein Breitband-Universaldienst, als auch eine Möglichkeit der Verknüpfung von Roaming-Verpflichtungen mit Frequenznutzungserlaubnissen Eingang in das Telekommunikationsgesetz finden. Grundsätzlich ist ein mit Augenmaß konstruierter Breitband-Universaldienst zu begrüßen. Es gilt aber zu verhindern, dass der Universaldienst in Konflikte mit der Gigabit-Förderung des Bundes tritt und es darüber hinaus nicht zu einem Stocken des eigenwirtschaftlichen Ausbaus der Netzbetreiber kommt.

Mit Blick auf die Forderung nach einem „national (also landesweit geltenden) roaming“ besteht die Gefahr, dass die allgemeine zwangsweise Öffnung der deutschen Mobilfunknetze für Betreiber ohne eigenes Netz zu einem starken Einbruch der Ausbauaktivität der Netzbetreiber führen würde. Es ist fraglich, ob ein „national roaming“ geeignet ist, Funklöcher zu schließen. Es soll nur einen Netzzugang für Mitbewerber in bereits existierenden Netzen schaffen. Als Werkzeug taugt es zur Marktregulierung und fördert so höchstens die Wettbewerbsvielfalt, aber nicht den Infrastrukturausbau. Gleichwohl kann es möglicherweise in absolut unterversorgten Gebieten ein Versuch sein, die Versorgung zu verbessern. Generell sollte auf Bundesebene eine Kommunikation zur Notwendigkeit und Akzeptanz des Mobilfunkausbaus gestartet werden.

## **Verkehrspolitik**

Im Bereich der Mobilität liegen verschiedene Empfehlungen der Kommission zur besseren und leistungsfähigeren Anbindung der ländlichen Regionen an die Ballungsräume vor. Im Fokus sollte insbesondere die Pendlermobilität stehen, die bislang stark auf das eigene Auto ausgerichtet ist. Insbesondere durch eine gute Nahverkehrsanbindung können Ballungsräume entlastet und die Fläche gestärkt werden. Hierzu zählt neben einem attraktiven Takt und Direktverbindungen über vorhandene Schienenstrecken auch die Reaktivierung stillgelegter Bahntrassen. Fast 1,8 Mio. Einwohnerinnen und Einwohner in deutschen Mittelzentren sind derzeit nicht an den Schienenpersonennahverkehr oder an Straßenbahnnetze angebunden. Viele betroffene Räume verfügen über stillgelegte oder nicht für den Personenverkehr genutzte Bahntrassen. Neben der Stärkung der Schiene braucht es eine Offensive für Schnellbusverbindungen, um auch durch Regionalbusverkehr mit hohem Komfort, Menschen zum Umsteigen zu bewegen und die Erreichbarkeit der Städte- und Gemeinden zu verbessern.

Chancen ergeben sich zudem in der Einführung flexibler On-Demand-Angebote. Diese sollten in vorhandene Nahverkehrsangebote integriert werden, um auch zu Randzeiten und in dünn besiedelten Bereichen, die Mobilität für alle Bevölkerungsgruppen zu verbessern. Bei der bevorstehenden Novelle des Personenbeförderungsgesetzes sollten daher neue Mobilitätsdienstleistungen wie „Pooling“ als integraler Teil des ÖPNV im Vordergrund stehen.

Die im Bericht der Kommission hervorgehobene Einführung von Mindestanforderungen für zentrale Einrichtungen der Daseinsvorsorge ist ein guter Ansatz, der von den Ländern und Kommunen bzw. Verkehrsverbänden umgesetzt werden müsste.

Allein mit Empfehlungen lässt sich jedoch nichts erreichen. Für die Verbesserung des Nahverkehrs in der Fläche bedarf es daher einer dauerhaften Anhebung der Regionalisierungsmittel des Bundes und einer stärkeren Verwendung der Mittel auch für regionale Busverkehre.

## **Regionale Wirtschaft**

Neben Einzelmaßnahmen wie der Investitionsförderung für Unternehmen in strukturschwachen Regionen braucht es den Ausbau der verkehrlichen und digitalen Infrastruktur und die Förderung der Entwicklung von Gewerbegebieten. Hilfreich

wird daher die am 28. Oktober 2020 im Bundeskabinett beschlossene Anpassung der GRW-Förderung. Mit der Änderung sollen Kommunen in strukturschwachen Regionen beim notwendigen Straßenausbau an Landes- und Bundesstraßen zur Anbindung von Gewerbegebieten unterstützt werden.

Neben der Infrastruktur leistet weiterhin die Ansiedlung von Behörden und Ressortforschungseinrichtungen in Klein- und Mittelstädten einen erheblichen Beitrag zur Stärkung der Standorte jenseits der Metropolen. Eine sich ergebende Chance aus der Corona-Pandemie könnte sich durch die Stärkung dezentraler Standorte entstehen. Durch den Digitalisierungsschwung und die verstärkte Nutzung von Heimarbeit werden Klein- und Mittelstädte an Bedeutung gewinnen und auch als Behördenstandorte attraktiver. Die Dezentralisierung öffentlicher Arbeitsplätze kann nur dann zur Stärkung strukturschwacher Regionen beitragen, wenn es gelingt, dass die Beschäftigten mit ihren Angehörigen dort dauerhaft ihren festen Wohnsitz nehmen. Es wäre nichts gewonnen, würden die Beschäftigten regelmäßig zwischen früherem Wohn- und neuem Arbeitsort pendeln. Regionale Wirtschaftsförderung und integrierte Sozialraumplanung sind zwei Seiten einer Medaille. Ohne eine flankierende, gezielte und nach den lokalen Besonderheiten ausgerichtete Gestaltung der sozialen und kulturellen Infrastruktur und Daseinsvorsorge greift wirtschaftliche Strukturförderung gerade in strukturschwachen Gebieten zu kurz.

Um die regionale Wirtschaft zu stärken, braucht es die Bildung von Branchenclustern und Netzwerken zwischen Ausbildung und Wirtschaft. Zur aktiven Gestaltung regionaler Arbeitsmärkte sollten vor Ort bedarfsgerechte Ausbildungs- und Qualifizierungsmöglichkeiten geschaffen werden. Im Übergang zwischen Schule und Berufsausbildung müssen die vielfältigen Fördermöglichkeiten besser aufeinander abgestimmt, effektiver umgesetzt und die Gründung weiterer überbetrieblicher Berufsbildungsstätten geprüft werden. Anstelle von Einmaleffekten können auf diesem Wege Regionen zukunftssicher aufgestellt und es können sich selbst verstärkende wirtschaftliche Entwicklungsprozesse ausgelöst werden. Dabei sollten besonders die Potenziale des europäischen Green Deals genutzt und im Interesse des Klimaschutzes und der wirtschaftlichen Prosperität in den Städten und Regionen genutzt werden. Als einen Schlüsselfaktor sehen wir in diesem Zusammenhang eine dezentral ausgerichtete nationale Wasserstoffstrategie.

Weitere Empfehlungen liegen durch den Bericht der Kommission gleichwertige Lebensverhältnisse vor.

## **Bildung und Ausbildung**

Um den Herausforderungen der steigenden Zahl von Schülerinnen und Schülern, der zunehmenden Heterogenität der Bildungsteilnehmer, der qualitativen Umsetzung des Digital-Pakt Schule und den Investitionsstau zu meistern, bedarf es erheblicher infrastruktureller und finanzieller Anstrengungen. Dies kann nur durch ein gemeinsames finanzielles Engagement von Bund und Ländern im Rahmen des Art.104c GG eines kooperativen Bildungsföderalismus gelingen. Allerdings ist darauf hinzuweisen, dass vorrangig die Länder für die schulische Bildung zuständig sind und dieser Verpflichtungen auch nachkommen müssen.

Die Empfehlung, den Zugang zu Bildung und Weiterbildung zu verbessern, ist vom weiteren Engagement der Bundesländer abhängig. Dies gilt insbesondere für die Empfehlung, den Ausbau beziehungsweise Erhalt dezentraler Schulstandorte, die Abstimmung der Mobilitätsangebote auf die Schulzeiten und Online-Lernangebote einzuführen beziehungsweise auszubauen.

Der DStGB erkennt die bildungs- und gesellschaftspolitische Notwendigkeit der Angebote ganztägiger Bildung, Erziehung und Betreuung von Grundschulkindern ausdrücklich an. Eine bundesgesetzliche Regelung zur Schaffung eines Rechtsanspruchs auf ganztägige Kindertagesbetreuung für Grundschulkindern im SGB VIII ab dem Jahr 2025 wird aber weiterhin, nicht zuletzt wegen der bestehenden unterschiedlichen Angebotsformen auf Länderebene und der absehbaren fehlenden Erzieher\*innen und Lehrer\*innen abgelehnt. Darüber hinaus muss sich der Bund nicht nur an den Investitionskosten, sondern dauerhaft auch an den Betriebskosten beteiligen. Es ist in diesem Zusammenhang an den Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 7. Juli 2020 zu erinnern. Dem Bund ist es demnach verfassungsrechtlich nach den Art. 28 II, 84 I S.7 GG untersagt, neue Aufgaben oder eine Erweiterung von Aufgaben zu übertragen.

Die Berufsorientierung ist eine wichtige Basis für den Übergang von der Schule in den Beruf. Die Schulen sollten diese praxisnah gestalten und individuelle Potenzialanalysen der Schülerinnen und Schüler ermöglichen. In allen allgemeinbildenden Schulen sollte ab der 7. Klasse verbindlich eine qualifizierte Berufsorientierung (individuelle Potenzialanalyse, passgenaue Förderpläne) eingeführt werden. Um mehr Unternehmen zu motivieren, auch schwächere Schulabgänger aufzunehmen, muss die assistierte Ausbildung, die u.a. mehr Berufsschulstunden vorsieht, ausgeweitet werden. Der DStGB unterstützt die Gründung von Jugendberufsagenturen, die die berufsbezogenen Angebote der Rechtskreise SGB II, III und VIII für junge Menschen im Alter unter 25 Jahren unter einem Dach bündeln. Die Jugendberufsagenturen sollten eine Anlaufstelle für alle jungen Menschen an einem Ort sein, an dem die Unterstützungsstrukturen aus allen Rechtskreisen gebündelt zusammenlaufen. Für ländliche Räume müssen mobile Beratungsangebote geschaffen werden.

Ortsnahe Berufsschulen sollen zur Verfügung stehen. Gegebenenfalls ist das Berufsangebot zu straffen und die Klassengrößen herabzusetzen, um ein Berufsschulangebot sicherzustellen. Online-basierte Berufsschulangebote bzw. Blended Learning können das Angebot erweitern.

Mit freundlichen Grüßen  
In Vertretung



Uwe Lübking