

Prof. Dr. Martin Junkernheinrich
Universität Kaiserslautern

**Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung im
Ausschuss für Bau, Wohnen, Stadtentwicklung und Kommunen
des Deutschen Bundestages am 18. November 2020**

**zum Thema gleichwertige Lebensverhältnisse
in den Anträgen der Fraktionen von**

BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

**Gleichwertige Lebensverhältnisse überall – Gutes Leben und schnell unter-
wegs in Stadt, Land und Netz (BT-Drucksache 19/10639),
Pakt für lebenswerte Regionen schließen (BT-Drucksache 19/10640)**

und

DIE LINKE

**Gleichwertige Lebensverhältnisse in starken Kommunen
(BT-Drucksache 19/17772)**

Die politische Diskussion zur Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse hat in den letzten Jahren erheblich an Bedeutung gewonnen. Trotz der spezifischen Förderung der ostdeutschen Länder und Kommunen in den letzten 30 Jahren (Aufbau Ost) werden neben den (noch) nicht aufgelösten Ost-West-Disparitäten gerade innerhalb Ostdeutschlands räumliche Unterschiede immer offensichtlicher. Auch die westdeutschen Regionen mit Strukturproblemen – von der Westpfalz bis zum Ruhrgebiet – treten nicht zuletzt wegen des noch nicht gelösten Altschuldenproblems deutlicher in den Vordergrund. Somit hat sich eine Diskussion mit gesamtdeutscher Perspektive etabliert, die in der Regierungskommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse“ ihren vorläufigen Höhepunkt fand. Diese Diskussion ist durch die Folgen der Corona-Pandemie zwar in den Hintergrund getreten. Dennoch muss sie dringend weitergeführt werden, um auf die durch den demographischen Wandel, den wirtschaftlichen Strukturwandel sowie gesellschaftliche Entwicklung ausgelösten räumlich wirkenden Prozesse einzugehen und Disparitäten verringern zu helfen.

Vor diesem Hintergrund sind die mit der Öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Bau, Wohnen, Stadtentwicklung und Kommunen verbundenen Fragen regionalökonomisch, föderalismustheoretisch sowie kommunal- und finanzpolitisch vielfältig und

sprengen den Rahmen, den man in kurzer Zeit diskutieren kann, deutlich. Daher sollen nachfolgend zwei Themenschwerpunkte vertieft werden, die von besonderer politischer Bedeutung für die räumliche Gleichwertigkeit sind:

1. Die Sicherung fiskalischer Gleichwertigkeit im Raum erfordert zunächst eine aufgabengerechte Finanzierung der kommunalen Ebene.¹ Die im Rahmen der Steuerverteilung und der Finanzausgleichssysteme verteilten Mittel für die Kommunen sind quantitativ erheblich höher als aufgabenorientierte Ressortmittel es sind und sein werden.
2. Die finanzielle Stärkung, die Ergänzung oder der Umbau der bestehenden räumlich orientierten Gemeinschaftsaufgaben von Bund und Ländern bis hin zu einer Einführung von Regionalbudgets kann die Kommunalfinanzierung wie auch die zahlreichen ressortorientierten Hilfen des Staates ergänzen. Dies ist jedoch ein Diskussionsfeld mit ausgeprägten fachlichen Koordinationsproblemen. De facto erfordert eine räumliche Gleichwertigkeitspolitik eine fast alle Ressorts umfassende Koordination raumwirksamer Politiken.

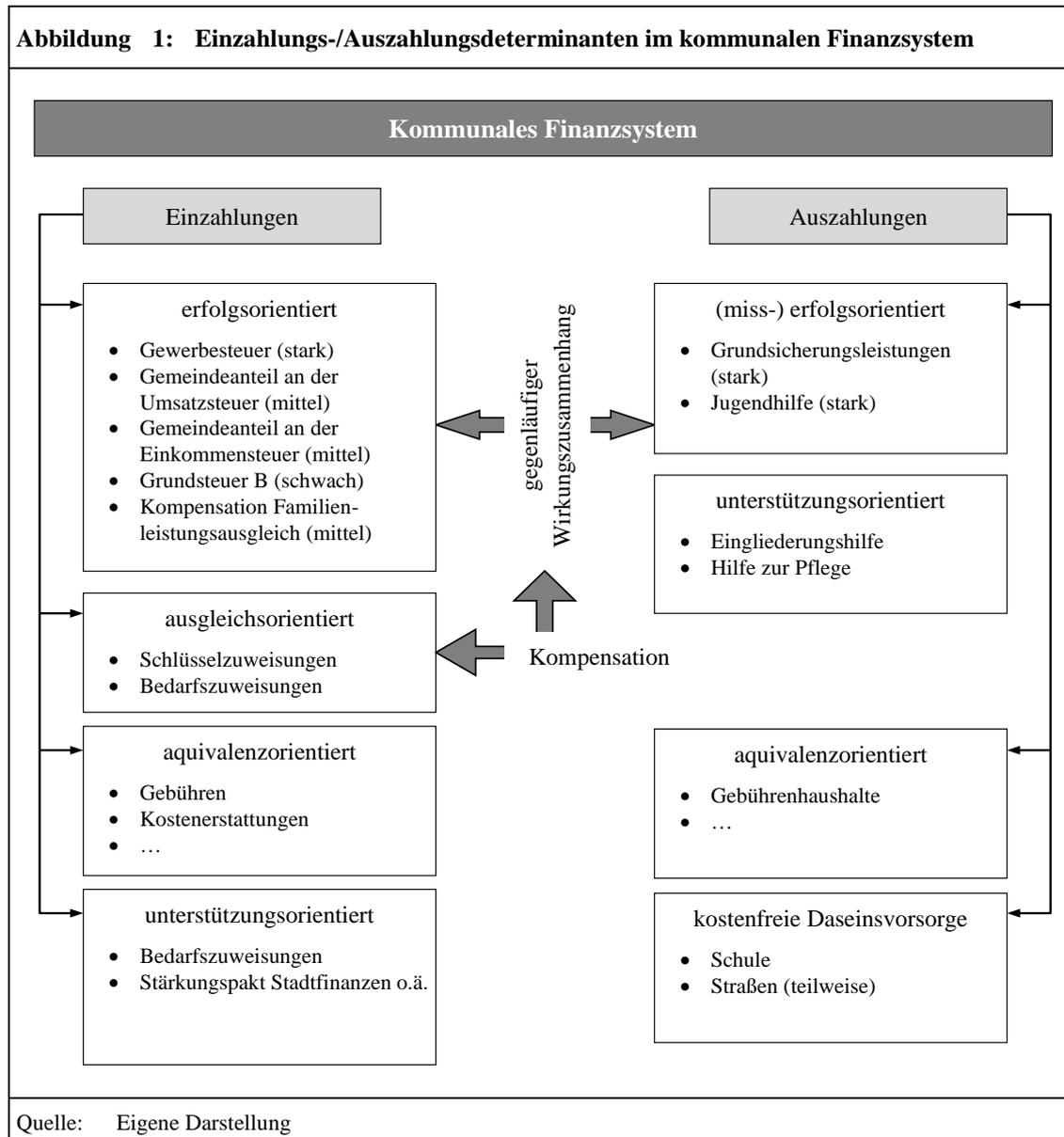
1 Sicherung fiskalischer Gleichwertigkeit im Raum

Der deutsche Föderalismus ist durch eine starke kommunale Ebene mit über 11 000 Gemeinden und Gemeindeverbänden geprägt. Da das kommunale Einnahmensystem eher wirtschafts- und erfolgsorientiert ist, die Aufgabenseite aber stark auf die Lösung sozialer Probleme ausgerichtet ist, und beide Seiten in einem diametralen Gegensatz zueinander stehen – hohe Wirtschaftskraft/hohe Steuern/geringe Sozialbelastungen und umgekehrt (*vgl. Abb. 1*) – besteht die zentrale Aufgabe zunächst darin, die daraus folgenden fiskalischen Spannungen zu mildern. Ist das Ausgleichssystem (Länderfinanzausgleich, Kommunalfinanzausgleich, Sozillastenausgleich etc.) allerdings gestört bzw. nicht aufgabenangemessen dotiert, hat das gravierende Folgen für die fiskalische Gleichwertigkeit im Raum und damit auch für gleichwertige Lebensverhältnisse. Eine ungesicherte, nicht aufgabenangemessene Basisfinanzierung kann nicht durch Förderprogramme, die zudem mit ihrem Antrags- und Kontrollaufwand selbst Ressourcen verbrauchen, ersetzt werden. Sektorale bzw. regionaltypenspezifische Förderprogramme haben ihren Sinn in der gezielten Ansprache spezifischer Besonderheiten.

In dieser Hinsicht besteht ein dringender Bedarf, das Gemeindefinanzsystem besser auszugestalten und bestimmte Unwuchten abzubauen. Dazu gehören beispielsweise die

1 Vgl. dazu ausführlicher JUNKERNHEINRICH, M.: Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse und die Kommunalfinanzen. In: Wirtschaftsdienst. Jg. 99 (2019), H. 13, S. 36-43.

Verbreiterung der Bemessungsgrundlage der Gewerbesteuer (so auch Drucksache 19/17772) und die Verteilung der soziallastenbezogenen Aufstockung des Gemeindeanteils an der Umsatzsteuer nach einem soziallastenbezogenen Verteilungsschlüssel (z.B. KdU-Bedarfsgemeinschaften oder KdU-Leistungen). Dies würde auch die Krisenabsorptionsfähigkeit des Gemeindefinanzsystems erhöhen.



Darüber hinaus ist auch auf der Seite der kommunalen Soziallasten die konnexitätsorientierte Bundeshilfe weiter gefordert. Der Bund hat hier in den letzten Jahren viel geleistet. Die Dynamik ist jedoch weiter hoch. Vor diesem Hintergrund wäre beispielsweise eine *Integration der Hilfe zur Pflege in die Bundesleistungen* sinnvoll. Anders als der Name es vermuten lässt, ist sie eine armutsorientierte Aufstockung unzureichender

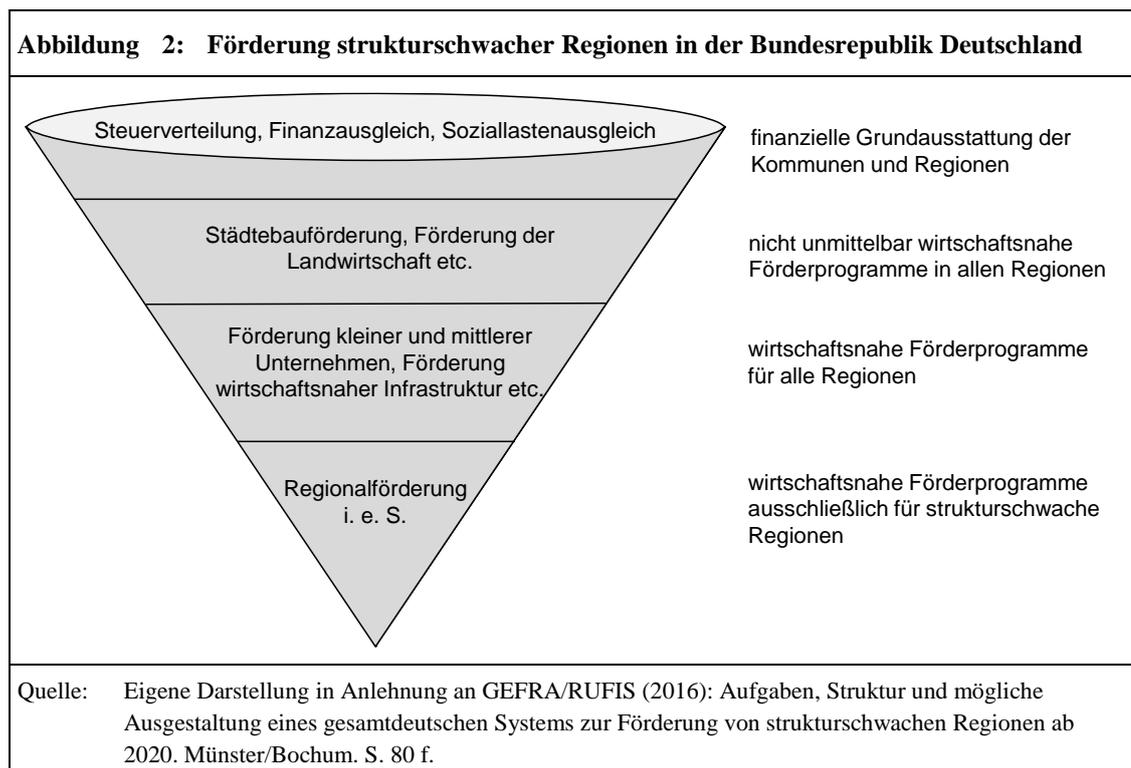
Eigenfinanzierungspotentiale, wenn die Rente ggf. plus Grundsicherung im Alter zusammen mit der Pflegeversicherung nicht zur Finanzierung eines Pflegeplatzes ausreichen. Die Kommunen haben hier keinen Ansatz, diese Problematik mit eigenen Instrumenten ursachenadäquat zu lösen – sie können nur dauerhaft für die Spätfolgen unzureichender Einkünfte während der Erwerbsphase zahlen. Damit wäre diese Form der demographisch bedingt aufwachsenden Armutsfinanzierung in sachgerechter Ergänzung zur Grundsicherung im Alter (bzw. der Grundrente) dem Bund zuzuordnen. Auch bei den *Kosten der Unterkunft* ist eine – weitere – Erhöhung der Finanzierung durch den Bund möglich. Dies erfordert allerdings insbesondere bei den Mietkosten eine anreizkompatible Lösung. Die Stärkung der aufgabenbezogenen Steuerverteilung bzw. eine aufgabenangemessene Basisfinanzierung sichert zudem das *bedarfsgerechte Niveau der Investitionen* und *verstetigt* es – und macht temporäre Investitionshilfen überflüssig. Auch dies erhöht den Resilienzpuffer und stärkt die regionale Krisenabsorptionsfähigkeit.

Last but not least ist das *kommunale Altschuldenproblem* noch nicht gelöst. Über mehrere Jahrzehnte hat sich eine Disparität zwischen Kommunen mit hohen Soziallasten und geringen Investitionen auf der einen Seite sowie niedrigen Soziallasten und hohen Investitionsausgaben auf der anderen Seite² aufgebaut, die einen großen Anteil am Aufbau kommunaler Liquiditätskredite hatte. Die in diesem Jahr beschlossene und zu begrüßende höhere Beteiligung des Bundes an den Kosten der Unterkunft ist auf die Zukunft gerichtet und ersetzt keine „nachholende Konnexität“. Insofern bleiben die Liquiditätskredite lokal hoch konzentriert als „Gedächtnis der unterfinanzierten Sozialausgaben“ (Dörte Diemert) präsent. Insbesondere in Nordrhein-Westfalen und in Rheinland-Pfalz ist noch keine Lösung in Sicht. Es ist wenig realistisch, dass gerade strukturschwachen Städte und Gemeinden über viele Jahre doppische Überschüsse erwirtschaften, die zu einer nachhaltigen Tilgung führen könnten. Sofern die finanziellen Belastungen durch die Corona-Krise darüber hinaus zu neuen Liquiditätskrediten führen – wovon auszugehen ist – sind diese bei einer Problemlösung mit zu berücksichtigen.

2 Vgl. zur Bedeutung der Sozialausgaben auch JUNKERNHEINRICH, M./MICOSATT, G.: Räumliche Trends der Kommunalfinanzen. Zur Disparitätenentwicklung im vereinten Deutschland. In: Informationen zur Raumentwicklung (IzR). 2017/H. 5, S. 102 ff. – JUNKERNHEINRICH, M./MICOSATT, G.: Was sagt der kommunale Zuschussbedarf aus? Ein Ländervergleich für die Jahre 2011 bis 2017 unter besonderer Berücksichtigung der nordrhein-westfälischen Kommunen. In: Zeitschrift für Kommunalfinanzen (ZKF). Jg. 70 (2020), Nr. 3, insbesondere S. 55.

2 Räumlich orientierte Gemeinschaftsaufgaben von Bund und Ländern

Grundsätzlich sind von Bund und Ländern getragene Gemeinschaftsaufgaben ein bewährtes Instrument, das gezielt für die Sicherung gleichwertiger Lebensverhältnisse genutzt werden kann, wo die kommunale Basisfinanzierung nicht zu einer Problemlösung ausreicht, weil die lokalen Mittel die Ursachen des Problems nicht adäquat beseitigen können – wie das beim Küstenschutz besonders deutlich wird. Die Gemeinschaftsaufgaben sind jedoch Teil einer Förderkulisse von beachtlicher Komplexität (vgl. Abb. 2):



- Eine *erste Strategie* (Drucksachen 19/10639 und 19/10640) zielt auf eine dritte räumlich orientierte *Gemeinschaftsaufgabe* „Regionale Daseinsvorsorge“ mit einem Budget von zunächst 1,1 Milliarden Euro ab. Damit kann die Gesamtaufgabe einer räumlichen Koordination und Durchführung aller gleichwertigkeitsrelevanten Politikbereiche (Mobilität und Gesundheit, aber auch Breitbandversorgung, Schrumpfung u. v. m.) allerdings kaum geschultert werden.
- Eine *zweite Strategie* könnte darin bestehen, die räumlich orientierten Gemeinschaftsaufgaben („GA zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ und „GA zur Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“) zusammenzuführen bzw. in einer neuen, *erweiterten Gemeinschaftsaufgabe* „Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse“ aufgehen zu lassen. Dieses erfordert allerdings eine

Offenheit der betroffenen Ressorts und ein konzeptionelles Vordenken für eine räumliche Koordination zentraler Sektoralpolitiken.

- Eine *dritte Strategie* besteht in der Möglichkeit, bei einer der bestehenden Gemeinschaftsaufgaben *Regionalbudgets* für besonders strukturwache Regionen einzuführen, um regional und interkommunal relevante Aufgaben besser zu koordinieren. Gerade wenn die kommunale Basisfinanzierung gesichert ist, wäre dies eine mögliche Ergänzung zur Stärkung überörtlicher Handlungsnotwendigkeiten.

Insgesamt sollte der beschrittene Weg zur Konzentration und zur besseren räumlichen Koordination der Förderprogramme führen. Bei allen Strategien ist zu berücksichtigen, dass Fördermittel mit vergleichsweise geringem Aufwand abgerufen werden können. Die bestehenden Förderpolitiken sind häufig vom Antrag über die Zuteilung und den Verwendungsnachweis bis hin zur Kontrolle sehr aufwendig. Ob die (zuweilen eng gefassten) Förderziele mit der lokalen Notwendigkeit in Einklang stehen (goldener Zügel) und ob ggf. nicht geförderte Folgekosten bedacht sind, ist zudem oft fraglich. Gerade eine auf gleichwertige Lebensverhältnisse ausgerichtete Förderstrategie umfasst einen breiten Kanon von Aufgaben, der sich in einem Förderkonzept auch abbilden lassen muss, sofern nicht pauschale Budgets vergeben werden können.

Welchen Weg man auch immer geht, sind die programmatischen Schwerpunkte in ein konsistentes strategisches Gesamtkonzept einzubetten. Hinsichtlich der ausdifferenzierten Förderkulisse ist insbesondere eine wirksame Kontrolle des Zielerreichungsgrads der Fördermaßnahmen zu gewährleisten, um belastbare Entscheidungsgrundlagen für eine Priorisierung innerhalb des Förderinstrumentariums abzuleiten.