

Professor Dr. Martin T.W. Rosenfeld
Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg
Juristische und Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät
Forschungsstelle Innovative Kommunalentwicklung
und Daseinsvorsorge (FINKO)
E-Mail: martin.rosenfeld@wiwi.uni-halle.de

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

09.11.2020

Stellungnahme zu den Anträgen der Fraktionen:

- BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Gleichwertige Lebensverhältnisse überall – Gutes Leben und schnell unterwegs in Stadt, Land und Netz, BT-Drs. 19/10639 vom 05.06.2019
- BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Pakt für lebenswerte Regionen schließen, BT-Drs. 19/10640 vom 05.06.2019
- DIE LINKE, Gleichwertige Lebensverhältnisse in starken Kommunen, BT-Drs. 19/17772 vom 11.03.2020

Anlass:

Öffentliche Anhörung zum Thema „Gleichwertige Lebensverhältnisse“ am 18. November 2020, Ausschuss für Bau, Wohnen, Stadtentwicklung und Kommunen, Deutscher Bundestag

I. Vorbemerkungen

Dem Grundsatz der „Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse“ (GLV) zufolge sollen jene Regionen unterstützt werden, die bei ihrer Wirtschaftsleistung sowie ihrer Ausstattung mit wesentlichen Bereichen der Daseinsvorsorge (DV) deutlich hinter der allgemeinen Entwicklung zurückgeblieben sind und diesen Rückstand aus eigenen Kräften nicht aufholen können. Für entsprechende Maßnahmen der „Ausgleichspolitik“ gibt es wichtige ökonomische und (sozial-)politische Begründungen. Im Vordergrund stehen in jüngster Zeit vielfach die Förderung der interregionalen Kohäsion sowie die Vermeidung von Frustrationskosten aufgrund des Empfindens der Bevölkerung peripherer Regionen, zunehmend „abgehängt“ zu sein und immer weniger Einfluss auf die lokale und regionale Entwicklung nehmen zu können. Dabei dürften derartige Frustrationskosten in den vergangenen Jahrzehnten auch aufgrund der allgemeinen Tendenz zur Zentralisierung im öffentlichen Sektor (nicht zuletzt auf dem Wege kommunaler Gebiets- und Verwaltungsreformen) zugenommen haben.

Hinsichtlich der ökonomischen Begründungen für Ausgleichspolitik seien hier nur zwei Aspekte angeführt: (1.) Die Förderung von strukturschwachen Regionen kann den negativen Auswirkungen übermäßiger Ballung in den großen Städten entgegenwirken, wenn die Zuwanderung von privaten Haushalten und Unternehmen aus der Peripherie reduziert wird. (2.) Eine gute Versorgung in einigen Bereichen der DV, speziell bei der schulischen Bildung, bewirkt positive gesamtwirtschaftliche Effekte.

Allerdings ist in Bezug auf den soeben zuerst genannten Aspekt zu bedenken, dass Ballungstendenzen grundsätzlich (auch) mit erheblichen volkswirtschaftlichen Vorteilen verbunden sind und die Ballungsräume gleichsam die Motoren der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung sind. Maßnahmen der Ausgleichspolitik setzen zumeist einen Einsatz von Ressourcen voraus, die den prosperierenden Regionen entzogen werden müssen. Bei der Umsetzung von Ausgleichs-

politik sind diese Entzugseffekte zu berücksichtigen, um die gesamtwirtschaftliche Entwicklung nicht zu gefährden. Weiterhin ist zu bedenken, dass die interregionale Umverteilung von Ressourcen mit einer zunehmenden Zentralisierung innerhalb von Politik und Verwaltung einhergehen kann. Demgemäß sollten ausgleichspolitische Maßnahmen so gestaltet werden, dass die skizzierten negativen Effekte möglichst gering bleiben.

Aufgrund des hohen politischen Stellenwertes des Ziels der GLV gibt es hierzulande zahlreiche Bereiche der Ausgleichspolitik, vor allem sind hier anzuführen: Die Regionalpolitik von Bund und Ländern, speziell im Rahmen der „Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der Regionalen Wirtschaftsstruktur“ („GRW“), der Kommunale Finanzausgleich (KFA) und der Länderfinanzausgleich (LFA) sowie das System der Sozialen Sicherheit (Renten-, Kranken-, Arbeitslosenversicherung). Die in den drei hier zur Diskussion stehenden Anträgen enthaltenen Forderungen beziehen sich jedoch ganz überwiegend nicht auf diese etablierten Bereiche der Ausgleichspolitik. Vielmehr werden ergänzende Maßnahmenpakete zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse für erforderlich gehalten. Hierbei spielt wohl auch die Erwartung eine Rolle, dass sich die Standortentscheidungen von Unternehmen und privaten Haushalten zunehmend auch nach dem Vorhandensein von „konsumptiver“ Infrastruktur richten.

Im Folgenden werden die wichtigsten Forderungen aus den drei betrachteten Anträgen kritisch beleuchtet. Da es zwischen den Inhalten der Anträge Überschneidungen gibt, werden die betreffenden Bereiche gemeinsam behandelt. Auf die Fragen nach dem tatsächlichen Ausmaß der regionalen Disparitäten, ihrer Typisierung sowie ihrer bisherigen und vermutlich zukünftigen Entwicklung wird dabei nicht eingegangen. Ebenso bleibt die Frage ausgeklammert, inwieweit es durch einen Rückbau staatlicher Hilfen für die großstädtischen Ballungszentren (zur Kompensation der dort virulenten Ballungsnachteile) zu einem „automatischen Wohlstandsausgleich“ zugunsten der Peripherie kommen könnte.

II. Diskussion wesentlicher Forderungen zur Herstellung von mehr Gleichwertigkeit

II.1 Sicherung der kommunalen Finanzierungsmöglichkeiten als Basis der DV

Bei Überlegungen zu Hilfen für periphere Regionen sollten an erster Stelle Maßnahmen zur Reform der kommunalen Finanzierung sowie zur Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung stehen; wenn diese Maßnahmen greifen, könnten die Kommunen in die Lage versetzt werden, relevante Leistungen der DV aus eigener Kraft und autonom zu erbringen; nur wenn diese Maßnahmen nicht hinreichend sind, wären ergänzende Schritte nötig. Hinsichtlich einer Verbesserung der kommunalen Finanzsituation finden sich in den drei Anträgen mehrere Forderungen. Dabei wird eine Reform des kommunalen Systems der Besteuerung – als eigentliche Basis der kommunalen Finanzen – nur in einem der Anträge angesprochen, und dort auch nur in Bezug auf eine Reform der Gewerbesteuer in Richtung auf eine „Gemeindefinanzsteuer“. Dies wird bereits seit längerer Zeit diskutiert und kann durchaus zu einer räumlich gleichmäßigeren Verteilung des Steueraufkommens beitragen, sollte aber im Kontext mit einem allgemeinen Neubau der kommunalen Steuern diskutiert werden; hierzu gibt es diverse Vorschläge. Da die Einführung einer Gemeindefinanzsteuer bislang nicht durchgesetzt werden konnte, sollten Alternativen ins Auge gefasst werden. Im Rahmen einer umfassenderen Reform könnte z.B. eine Erhöhung des Anteils der Kommunen an der Umsatzsteuer plus Verteilung dieses Anteils nach der Bevölkerung zu mehr räumlicher Gleichmäßigkeit des Steueraufkommens beitragen.

Mehrfach angesprochen werden Maßnahmen zur finanziellen Entlastung der Kommunen durch Bund und Länder bei den kommunalen Altschulden sowie den Kosten der Unterkunft (KdU). Hinsichtlich der Altschulden ist eine Entlastung – analog zur Situation von hochverschuldeten Unternehmen – angebracht, wenn eine Kommune ein tragfähiges Konzept vorlegen kann, das die Gefahr einer zukünftigen Überschuldung verhindert. Jedoch sollte eine solche Entschuldung eigentlich zunächst Aufgabe der Länder sein, die allgemein für die finanzielle Leistungsfähigkeit der Kommunen zu sorgen haben. Soweit davon ausgegangen werden kann, dass die Verschuldung der Kommunen auch auf bundespolitische Entscheidungen (Übertragung neuer Aufgaben an die Kommunen und Erweiterung vorhandener Aufgaben) zurückzuführen ist, kann eine Beteiligung des Bundes angemessen sein. Die KdU sind nur teilweise von den Kommunen mitverursacht, deshalb spricht vieles für eine weitere Entlastung der Kommunen; allerdings könnten hier neben dem Bund auch die Länder gefragt sein. Eine Mindestbeteiligung der Kommunen i.S. einer Interessenquote sollte erhalten bleiben.

In den drei Anträgen wird als neues Instrument zur Finanzierung von Einrichtungen der DV der Aufbau einer „Gemeinschaftsaufgabe Regionale Daseinsvorsorge“ („GRD“) gefordert, die im Wesentlichen analog zu den bereits vorhandenen Bund-Länder-Gemeinschaftsaufgaben gestaltet werden soll. Bislang liegt es in erster Linie im Ermessen der Länder, kommunale Einrichtungen bzw. DV-Einrichtungen in anderer Trägerschaft mit Fördermitteln zu unterstützen. Wenn vor allem strukturschwache Länder zu wenig Mittel hierfür einsetzen, müsste eigentlich über Veränderungen im Länderfinanzausgleich oder über Strukturhilfen zur Verbesserung der wirtschaftlichen Entwicklung dieser Länder nachgedacht werden, bevor ein neues bundesweites Fördersystem etabliert wird. Mit der Begründung einer „Förderung der GLV“ ließe sich praktisch jeder Aufgabenbereich der Länder und Kommunen auf die Bundesebene „hochzonen“ und vom Bund mitfinanzieren. Die allgemeinen Probleme der Mischfinanzierung sind aber hinlänglich bekannt. Wer soll z.B. die Folgekosten tragen, wenn der Bund die Investitionsausgaben übernommen hätte?

Das mit der Forderung nach einer GRD verbundene Einführung von „Regionalbudgets“, die auf keine konkrete Zweckbindung zugeschnitten sind, kann vorteilhafter sein als das heutige System der Fördermittelvergabe durch die Länder und die damit verbundenen zahlreichen „Fördertöpfe“. Die übliche Form der zweckgebundenen Finanzausweisungen führt vielfach zu Mitnahmeeffekten oder zur „Subventionsmentalität“ in dem Sinne, dass es den Kommunen mehr um Erfolg bei der Einwerbung von Mitteln, weniger um Erfolg bei der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung geht. Eine Verbindung der Regionalbudgets mit Regionalen Entwicklungskonzepten ist zweckmäßig. Allerdings sollte die Verantwortung eher bei den Ländern liegen.

Eher dezentrale Ansätze zur nachhaltigen Finanzierung der DV werden in den Anträgen nur am Rande angesprochen. Hier sind vor allem kooperative Lösungen zu nennen. Das Instrument der Interkommunalen Kooperation (IKK) wird vielfach als Hebel zu mehr Effizienz der kommunalen Aufgabenerfüllung verstanden; empirische Untersuchungen zeigen jedoch, dass IKK eher zu einer höheren Qualität kommunaler Leistungen beitragen, weniger zur Einsparung von Finanzmitteln. Damit kann mithin für verschiedene Bereiche der DV auch in strukturschwachen Regionen ein höheres Versorgungsniveau erreicht werden. Ein nicht zu unterschätzender Effekt besteht auch darin, dass qualifiziertes Fachpersonal nicht abwandert, sondern in der Fläche verbleibt. Gemeinsame Gewerbegebiete erlauben es den Kommunen, investive Mittel zu bündeln und Unternehmen auf Flächen anzusiedeln, die für private Investitionen besonders begehrt wer-

den. Ein weiteres kooperatives Instrument ist in der Gründung von Infrastrukturgemeinschaften zu sehen, die zur Sicherung der Versorgung mit Leistungen der DV durch das Einbringen von bürgerschaftlichen Ressourcen (private Finanzmittel; Arbeitszeit) beitragen können. In den drei Anträgen werden nur „Bürgerenergiegesellschaften“ angeführt. Eine Unterstützung der kooperativen Ansätze kann insgesamt zu besseren Lebensverhältnissen in peripheren Regionen beitragen. Jedoch stellt sich erneut die Frage, ob eine solche Förderung durch den Bund erfolgen muss. Die Vergabe von Fördermitteln durch die Länder oder im Rahmen der GRW könnte u.a. noch stärker an das Vorhandensein von IKK geknüpft werden.

Schließlich sei noch auf den Ansatz des Abbaus kommunaler Standards verwiesen, der den Kommunen eine finanzielle Entlastung bringen kann, in den drei Anträgen aber leider keine Erwähnung findet.

II.2 Vorschläge zur Stärkung der regionalen Wirtschaftsleistung

Der „Königsweg“ der Ausgleichspolitik wäre eine Stärkung der wirtschaftlichen Potentiale von strukturschwachen Regionen, um ihnen eine eigenständige Bereitstellung von Leistungen der Daseinsvorsorge zu ermöglichen. Hierfür gibt es bereits Programme des Bundes, vor allem die GRW. Gleichwohl enthalten die Anträge einige Forderungen nach zusätzlichen Maßnahmen zur Förderung der regionalen Wirtschaft.

Die geforderte gezielte Ansiedlung von Bundesbehörden und Ressortforschungseinrichtungen des Bundes in strukturschwachen Regionen stellt ein Instrument des Bundes dar, mit dem kein Eingriff in die Kompetenzen der Länder und Kommunen verbunden ist. Ein positiver wirtschaftlicher Mindesteffekt wird durch die Ansiedlung einer Behörde in einer Region auf jeden Fall erzeugt. Unter bestimmten Bedingungen kommt es zu größeren Effekten, dies hängt vor allem von der Art der Behörde sowie den Ausgangsbedingungen in den betreffenden Regionen ab. Wenn es dort z.B. ein attraktives Wohnumfeld gibt, wird ein Teil des Personals der Behörden dazu bereit sein, seinen Wohnstandort in die betreffende Region zu verlagern. Ein positiver Nebeneffekt besteht darin, dass größere Städte, speziell Berlin, entlastet werden können. Den Kosten für die Behördenumsiedlung stehen ggf. Erlöse aus dem Verkauf von Bundesimmobilien in den Ballungsräumen gegenüber.

Eine weitere Forderung bezieht sich auf die Unterstützung der sog. Regionalvermarktung. Dieses Instrument wird seit längerer Zeit diskutiert und findet bereits vielfach Anwendung. Der Kauf von (Vor-)Produkten aus der eigenen Region durch private Haushalte und Firmen verhindert den Mittelabfluss nach außen. U.a. fehlt es vielfach für Unternehmen an Information über die Kompetenzen anderer Unternehmen in der Region, weshalb dann eher auf regionsexterne Geschäftspartner ausgewichen wird. Durch Verbesserung der Information können regionale Wertschöpfungsketten erweitert werden. Dies sollte eigentlich im Interesse dezentraler Akteure, vor allem der Landkreise, liegen; ggf. könnten diese durch Fachleute aus den Landesministerien Unterstützung erhalten, soweit die vorhandenen Fördermaßnahmen noch nicht ausreichen sollten.

Weiterhin wird dafür plädiert, im ländlichen Raum sog. Co-Working-Spaces (CWS) und die Möglichkeit des Arbeitens im Home-Office stärker zu etablieren, um auf diese Weise die ländlichen Regionen als Wohnstandort attraktiver zu machen. Der Vorteil der CWS liegt darin, dass Arbeitskräfte nicht über größere Strecken pendeln müssen, aber gleichartige Bedingungen für ihre Arbeit wie in Ballungsräumen vorfinden. Hier stellt sich aber die Frage, ob für die Förderung von CWS staatliche Finanzmittel eingesetzt werden müssen – in Anbetracht vielfach

hoher Leerstandsquoten in der Peripherie sollten die Immobilieneigentümer eigentlich von sich aus für ein Angebot an CWS sorgen.

Zusätzlich fokussiert eine weitere Forderung auf die Nutzung baurechtlicher Möglichkeiten für Baugebote in den sog. „Innenentwicklungsgebieten“ in den Ortskernen von Siedlungen. Strukturschwache Regionen bieten zwar diverse Vorteile, nicht zuletzt günstige Immobilienpreise, aber vielfach ist die Bebauungsstruktur und -substanz speziell in den Ortskernen kleinerer Siedlungen wenig zeitgemäß und unattraktiv. Deshalb können bauliche Maßnahmen zu einer Attraktivitätssteigerung beitragen, nicht zuletzt durch Schließung von Baulücken oder Renovierung von leerstehenden Immobilien. Es stellt sich jedoch die Frage, ob in diesem Fall über die Möglichkeit des Baugebotes hinaus eine Förderung erfolgen muss; ggf. sollte dies im Rahmen allgemeiner Programme der Länder zum Stadtumbau realisiert werden.

Ferner wird eine Förderung der Kooperation von Firmen in ländlichen Regionen mit Öffentlichen Wissenschaftseinrichtungen (ÖWE) verlangt. Für kleinere Unternehmen – wie sie im ländlichen Raum dominieren – ist es generell schwierig, entsprechende Kooperationen aufzubauen. ÖWE sind zumeist eher an größeren Unternehmen orientiert. Im Rahmen der GRW wäre es möglich, ÖWE-Angehörige, die mit kleinen Unternehmen im strukturschwachen Raum kooperieren, finanziell zu belohnen, vielleicht auch in einem wettbewerblichen Verfahren.

Die Verbesserung des Internet-Zugangs in peripheren Regionen kann die dortige Wirtschaftsentwicklung begünstigen (Verbesserung der Wettbewerbsbedingungen für Unternehmen in der Peripherie) und zudem zu mehr Chancengleichheit für die Bewohner der Peripherie beitragen, nicht zuletzt auch hinsichtlich einer Nutzung der Möglichkeiten der Telemedizin. Hier spricht vieles für eine Zuständigkeit der Bundesebene.

II.3 Förderung konkreter Einzelbereiche der Daseinsvorsorge

Eine ganze Reihe von Forderungen richtet sich auf konkrete Einzelbereiche der DV, diese bleiben dabei aber zumeist recht vage, wie z.B. die Forderung nach Ausbau der Fördermöglichkeiten für Nahversorgungskonzepte. Gleiches gilt u.a. für die „Regionale Mobilitätsgarantie“, mit welcher für die Menschen in peripheren Regionen gewährleistet werden soll, dass sie „schnell“ und „regelmäßig“ mit dem ÖPNV ins nächste Unter- oder Mittelzentrum gelangen können, sowie für die gewünschten „regionalen Gesundheitsnetzwerke“. Auch die Fragen nach der geplanten Finanzierungsverantwortung für diese Bereiche (vermutlich soll hier die geforderte GRD zuständig werden) sowie nach dem geplanten zeitlichen Rahmen der Umsetzung bleiben offen.

III. Fazit

Die drei Anträge enthalten einige interessante Ansätze für mehr Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse (GLV). Verschiedene Forderungen sind jedoch sehr allgemein gehalten, so dass sie nicht abschließend beurteilt werden können. Die Umsetzung einiger Forderungen zu Veränderungen bei der Finanzierung der Kommunen (II.1) sowie zur Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung (II.2) könnte für mehr GLV sorgen. Dies gilt insbesondere für die Reform der kommunalen Besteuerung; da entsprechende Maßnahmen bereits seit Jahren angemahnt werden, sollte hier endlich schnellstmöglich angesetzt werden. Dabei wären verschiedene Reform-Varianten in den politischen Diskurs einzubeziehen – die baldige Realisierung einer „Second-Best-Lösung“ ist besser als immer weitere Verzögerungen. Bei den wirtschaftspolitischen Maßnahmen könnte die Bundesebene vor allem mit der zügigen Durchführung von Behördenverlagerungen zur GLV beitragen. Die Pläne für die Einführung einer „Gemeinschaftsaufgabe

Regionale Daseinsvorsorge“ („GRD“) können nicht überzeugen. Soweit die Länder aufgrund fehlender finanzieller Möglichkeiten zu wenig für die Daseinsvorsorge in peripheren Regionen tun (können), sollten Veränderungen im Länderfinanzausgleich erfolgen.

Halle a.S., 9. November 2020

Professor Dr. Martin T.W. Rosenfeld