



Deutscher Landkreistag, Postfach 11 02 52, 10832 Berlin

Deutscher Bundestag  
Ausschuss für Bau, Wohnen,  
Stadtentwicklung und Kommunen  
Die Vorsitzende  
**Mechthild Heil, MdB**  
Platz der Republik 1  
11011 Berlin

**Deutscher Bundestag**  
Ausschuss für Bau, Wohnen,  
Stadtentwicklung und Kommunen  
Ausschussdrucksache  
**19(24)248-D**  
**11.11.2020**

Ulrich-von-Hassell-Haus  
Lennéstraße 11  
10785 Berlin

Tel.: 030 590097-322  
Fax: 030 590097-420

E-Mail: Matthias.Wohltmann  
@Landkreistag.de

AZ: III

Datum: 11.11.2020

Per E-Mail: [bauausschuss@bundestag.de](mailto:bauausschuss@bundestag.de)

## **Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung zum Thema „Gleichwertige Lebensverhältnisse“ am 18.11.2020**

Sehr geehrte Frau Heil, sehr Damen und Herren,

für die Gelegenheit, im Rahmen einer öffentlichen Anhörung am 18.11.2020 zum Thema „Gleichwertige Lebensverhältnisse“ und den darauf gerichteten Anträgen der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN sowie der Fraktion DIE LINKE Stellung nehmen zu können, bedanken wir uns herzlich.

Wir teilen den Befund, dass gleichwertige Lebensverhältnisse ein entscheidendes Element sind, um den gesellschaftlichen Zusammenhalt zu stärken und den Menschen in Deutschland die gleichen Chancen zu ermöglichen, egal wo sie leben, und sind ebenfalls überzeugt, dass, um dieses Ziel zu erreichen, alle staatlichen Ebenen in der Verantwortung stehen, von der Kommune, über die Länder bis hin zum Bund. Wir erwarten insoweit, dass alle Ebenen im Rahmen ihrer Zuständigkeiten ihre Beiträge zur Erreichung gleichwertiger Lebensverhältnisse in ganz Deutschland leisten.

Zu Recht wird in den Anträgen auch festgestellt, dass gerade in strukturschwächeren Kommunen oft Geld und Freiräume fehlen, um die notwendigen Maßnahmen im Bereich der Infrastruktur und der Daseinsvorsorge den Herausforderungen entsprechend umzusetzen. Wir sind überzeugt, dass v.a. in einer handlungsfähigen aber auch handlungswilligen Gemeinschaft aus Politik, Wirtschaft und Bürgergesellschaft vor Ort der Schlüssel für eine Verbesserung der Lebensverhältnisse liegt. Alle Beispiele aus dem Landkreisbereich, wo Landkreise, die landläufig als „Armenhaus“ galten, den Turnaround geschafft haben, belegen dies eindeutig. Beispielhaft sei insoweit auf die die eindrucksvollen Entwicklungen im Emsland, im Landkreis Cham, im Landkreis Freyung-Grafenau und im Kreis Borken verwiesen. Förderprogramme haben hier zwar unterstützend wirken können; sie allein reichen aber nicht aus.

Wir sind daher überzeugt, dass gleichwertige Lebensverhältnisse zwingend und zuvörderst insbesondere handlungsfähige Kommunen mit autonomen Handlungsmöglichkeiten voraussetzen, die den ihnen obliegenden Aufgaben nachkommen können, um passgenau auf die individuellen Problemlagen und Herausforderungen vor Ort reagieren zu können. Unabdingbare Voraussetzung hierfür ist eine entsprechende verlässliche Ausstattung mit autonom einsetzbaren Finanzmitteln. Das Bundesverfassungsgericht hat dazu in verschiedenen Entscheidungen ausdrücklich festgehalten,

*„... dass Art. 28 Abs. 2 Satz 3 GG den Staat verpflichtet, den Kommunen gegebenenfalls die Mittel zur Verfügung zu stellen, die sie zur Erfüllung ihrer Aufgaben benötigen.“*

und angefügt, dass diese Aufgabe zuvörderst die Länder trifft.<sup>1</sup> Wir richten daher an die Länder die Erwartung, dass sie alle ihrer Verpflichtung zur Gewährleistung einer aufgabenangemessenen Finanzausstattung ihrer Kommunen endlich und vorbehaltlos - insbesondere ohne Leistungsfähigkeitsvorbehalt - nachkommen. Dies gilt auch und gerade in den aktuellen Zeiten.

Auch der Bundesgesetzgeber kann einen Beitrag zur Verbesserung leisten, wobei auch hier zunächst nicht an Förderprogramme zu denken ist. Die zahlreichen Förder- und Unterstützungsbemühungen des Bundes aus der Vergangenheit belegen vielmehr eindrucksvoll, dass die (wirtschaftskraftorientierten) Einnahme- und (soziallastigen) Ausgabestrukturen auf kommunaler Ebene nicht stimmig ineinandergreifen. Es ist äußerst bedenklich, dass sich ohne die Bundeshilfen der vergangenen Jahre die finanzielle Lage der Kommunen trotz der lang währenden positiven konjunkturellen Entwicklung noch weiter verschlechtert hätte. Die Kommunen haben zwar im Bundesdurchschnitt Überschüsse erwirtschaftet, krisenfest und aus sich heraus tragfähig sind die Kommunalfinanzen allerdings noch lange nicht. Bundesförderprogramme sind überdies keine verlässliche Grundlage für den Aufbau von Personal, was sich derzeit v.a. im investiven Bereich negativ niederschlägt. Deshalb muss die Forderung nach wie vor lauten: Aufstockung der originären kommunalen Steuereinnahmen statt Investitionsprogramme oder Bundesbeteiligungen an kommunalen Leistungen. Dies ist bereits 2015 zu Recht auch von den Ländern in der Stellungnahme des Bundesrates zum „Entwurf eines Gesetzes zur Förderung von Investitionen finanzschwacher Kommunen und zur Entlastung von Ländern und Kommunen bei der Aufnahme und Unterbringung von Asylbewerbern“ geäußert und auf den Punkt gebracht worden:

*„Der Bundesrat sieht darüber hinaus die Notwendigkeit, dass der Bund die Lage der kommunalen Haushalte strukturell verbessert und die Finanzierung von zukunftsorientierten Investitionen durch eine auf Dauer angelegte bundesseitige Stärkung der Finanzausstattung der Kommunen ermöglicht. Der föderale Staatsaufbau erfordert, dass alle öffentlichen Haushalte angemessen mit originären Finanzmitteln ausgestattet sein müssen. Dies ist primär im Rahmen der Steuerverteilung sicherzustellen. Eine Finanzierung allgemeiner kommunaler Aufgaben durch zweckbestimmte Zuweisungen des Bundes sollte allenfalls ausnahmsweise erfolgen.“<sup>2</sup>*

Eine „Hilfe zur Selbsthilfe für Kommunen“ muss insbesondere auf eine Stärkung der originären Steuerausstattung der Kommunen zielen, wozu angesichts eines Anteils der Kommunen an den öffentlichen Ausgaben von rund 25 % und eines Anteils an den originären Steuereinnahmen von rd. 14 % noch eine Menge Luft besteht. Die Stärkung der originären Steuerausstattung darf dabei nicht v.a. die wirtschaftsstarken Kommunen weiter stärken. Es ist daher v.a. an eine Erhöhung des kommunalen Umsatzsteueranteils zu denken, die einwohnerbasiert zu verteilen ist.

Bundesförderprogramme können dies flankieren, nicht aber ersetzen. Wir halten insbesondere eine Gemeinschaftsaufgabe Regionale Daseinsvorsorge, auch wenn sie Regional-Budgets schaffen will, für nicht zielführend. Dies gilt auch und gerade für die Regionen „mit großen

<sup>1</sup> BVerfG, Urteil vom 19.9.2018 („Zensus“), 1703 (1709 Rn. 183) mit Hinweis auf BVerfGE 138, 1 (19 Rn. 53); BVerfG, Urteil vom 21.11. 2017 - 2 BvR 2177/ 16 -, juris, Rn. 78. Dazu ausf. im Kommunalfinanzbericht des Deutschen Landkreistages: *Henneke*, Der Landkreis 2018, 514.

<sup>2</sup> BR-Drs. 120/15 vom 8.5.2015.

Versorgungsproblemen“. Konsequenter und nachhaltiger als eine vom „Aufgabenzugriff“ breit aufgestellte und alle Bereiche der kommunalen Daseinsvorsorge umfassende Gemeinschaftsaufgabe mit der Einräumung größtmöglicher Handlungsspielräume wäre es, dann gleich an der originären Finanzausstattung anzusetzen. Dies wäre auch „unbürokratischer“ als die Schaffung neuer Berichtspflichten (z.B. Abrechnung von Regional-Budgets mit Berichtswesen auch gegenüber Bund und Ländern). Hinzu kommt, dass der angestrebte Finanzrahmen der Gemeinschaftsaufgabe von 550 Mio. € (+ 550 Mio. € anteilige Länderfinanzierung) angesichts der vielfältigen Herausforderungen die Erwartungen nur enttäuschen kann und dauerhaft in der Gefahr einer Kürzung durch die Haushälter steht. Die angestrebte Planungssicherheit wird so nur nämlich bedingt gewährleistet.

Gleichwertige Lebensverhältnisse sind primär in den jeweiligen Fachpolitiken und im Rahmen der jeweiligen Verantwortungs- und Zuständigkeitsbereiche sicherzustellen: Eine umfassende Gemeinschaftsaufgabe Regionale Daseinsvorsorge würde demgegenüber (ineffiziente) Parallelstrukturen quer zu den Fachpolitiken schaffen, die die Verantwortlichkeiten/Zuständigkeiten verschleiern: Die Sicherstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse könnte verstärkt der Gemeinschaftsaufgabe überantwortet werden, während sich die Fachpolitiken und Programme aus diesem Bereich zurückziehen.

Wir halten es angesichts der Kommission Gleichwertige Lebensverhältnisse auch nicht für erforderlich, dass Bund und Länder einen „Pakt für lebenswerte Regionen“ schließen, um die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse herzustellen. Wir haben insoweit die klare Erwartung, dass die Ergebnisse und Erkenntnisse der Kommission Gleichwertige Lebensverhältnisse in Umsetzung gebracht und entsprechend auch mit (neuen) finanziellen Mitteln unterlegt werden. Die Corona-Pandemie hat den Handlungsdruck nicht obsolet werden lassen; vielmehr haben gerade die vergangenen Monate gezeigt, wie wichtig funktionierende kommunale Strukturen und die kommunalen Leistungen der Daseinsvorsorge vor Ort sind.

Mit Blick auf die angestrebte Förderung der Zusammenarbeit der Kommunen, Landkreise, Planungsverbände in den Förderregionen weisen wir darauf hin, dass grundlegende Voraussetzung hierfür ist, dass die derzeitigen Probleme der Umsatzsteuerbesteuerung zuvor gelöst werden. Wie die Mehrzahl der Schreiben der Finanzverwaltung zeigt, führt die derzeitige Auslegung von § 2b UStG dazu, dass künftig weite Teile der Zusammenarbeit im öffentlichen Bereich umsatzsteuerpflichtig sein werden. Wir erwarten hier dringend eine Lösung.

Kritisch sehen wir auch die angestrebte Festlegung von bundesweit einheitlichen (Mindest-) Versorgungsstandards in einem Bund-Länder-Planungsausschuss, für den eine kommunale Einbindung nicht vorgesehen ist. Derartige Top-down Vorgaben sind das Gegenteil von kommunaler Selbstverwaltung und Eigenverantwortung durch Gestaltungsspielräume vor Ort und werfen gerade mit Blick auf die Länder Finanzierungsfragen (Konnexität) auf. Wenn die Mindeststandards, die u.E. kaum bundeseinheitlich festlegbar sein dürften, in Wahrheit darauf abzielen, eine entsprechende Finanzierungspflicht auszulösen, dann wäre es angesichts der unterschiedlichen Rechtsprechung in den Ländern zur Konnexität zielführender, den Kommunen das Geld direkt im Wege der Stärkung der Steuerausstattung zur Verfügung zu stellen. Gleiches gilt für regionale Mobilitätsstandards.

Für nicht erforderlich halten wir auch die finanzielle Unterstützung zur Einrichtung eines zusätzlichen Regionalmanagements, das regionale Entwicklungskonzepte und Initiativkreise aus Wirtschaft, Bildung, Verbänden und Vereinen unterstützt, und personell den Abruf bestehender Investitions- und Förderprogramme sicherstellen soll. Regionale Entwicklungskonzepte gibt es schon heute (z.B. Kreisentwicklungskonzepte, die mitunter auch in Regionalkonferenzen unter Bürgerbeteiligung erarbeitet werden) und auch Initiativkreise werden heute schon häufig auf Kreisebene gegründet. Es besteht u.E. auch hier kein Bedarf an neuen Strukturen, sondern an einer Finanzierung, die die Kommunen in die Lage versetzt, ihren Aufgaben auch angemessen nachkommen zu können.

Die Überlegung zur zentralen „Kompetenzagentur für Investitionen“, die Planungs- und Umsetzungsprozesse in den Kommunen unterstützt, können wir zwar nachvollziehen. Wir halten hierfür aber die Schaffung eines Bund-Länder-Programms „Gleichwertige Lebensverhältnisse für alle“ für nicht erforderlich. Mit der Partnerschaften Deutschland (PD) und ihren regionalen Niederlassungen existiert bereits eine solche Kompetenzagentur. Hinzukommen die Aktivitäten der Länder und fachspezifisch ausgerichtete Unterstützungsleistungen.

Die im Antrag der Fraktion DIE LINKE geforderte Weiterentwicklung der Gewerbesteuer sehen wir kritisch. Wir teilen zwar durchaus eine kritische Einschätzung der derzeitigen Gewerbesteuer. Angesichts der gescheiterten Bemühungen zu einem Ersatz oder einer Fortentwicklung der Gewerbesteuer in der Kommission zur Reform der Gemeindefinanzen („Eichel“-Kommission) und der Kommission zur Neuordnung der Gemeindefinanzierung („Schäuble“-Kommission) erachten wir aber weitere Vorstöße derzeit für nicht zielführend und raten an, die Kräfte auf erfolgversprechendere Maßnahmen zu konzentrieren.

Gleiches gilt für die vorgeschlagene Einführung eines Konnexitätsprinzips auf Bundesebene, das die Erweiterung bestehender Aufgaben sowie Aufgabenübertragungen, die vor der Föderalismusreform I stattfanden, umfasst. Auch hier sind wir der Auffassung, dass in der aktuellen Situation eine Weiterverfolgung dieses Anliegens nicht zielführend ist. Die Position der Länder in der Föderalismuskommission I war klar und eindeutig und es gibt keinerlei Anzeichen, dass sich an dieser Haltung irgendetwas verändert hätte. Gleichzeitig hat das Bundesverfassungsgericht mit seinem Urteil vom 7.7.2020 in wichtigen Fragen der Erweiterung bestehender Aufgaben die Länder weiter und klarer in die Pflicht nehmende Klärungen und Klarstellungen vorgenommen.

Eine 100 %ige Übernahme der Kosten der Unterkunft sehen wir auch nicht als notwendig an. Ein Umschlagen dieser Leistungen in Bundesauftragsverwaltung, die wir nach wie vor ablehnen, ließe sich bei einer vollständigen Lastentragung durch den Bund kaum unterbinden. Wir halten die aktuell beschlossene Übernahme der KdU durch den Bund in einer Höhe von bis zu 75 %, der wir angesichts der Wirkungen für die ländlichen Räume nur im seinerzeitigen Kontext zustimmen konnten, für ausreichend. Wir sehen insbesondere die Diskussionen um eine Bundesbeteiligung an der Lösung der in verschiedenen Ländern bestehenden Kassenkreditproblematik („Altschuldenhilfe“), mit diesem Schritt als endgültig erledigt an und fordern die betroffenen Länder auf, endlich tätig zu werden.

Die Forderung nach Konkretisierung des sog. „Gleichwertigkeits-Checks“ durch Kriterien unterstützen wir dagegen dem Grunde nach. Gleiches gilt für die geforderten Kriterien für die Vergabe von Neu- und Ausgründungen von Behörden- und Forschungsstandorten.

Für eine weitere Erläuterung stehen wir im Rahmen der Anhörung gerne bereit.

Mit freundlichen Grüßen

In Vertretung



Wohltmann