

AUTORINNENPAPIER

Für lebendige Kommunen — Grüner Plan für Investitionsspielräume und ein gutes Leben überall

07. August 2020

Deutschland ist ein Land der regionalen Vielfalt: Bedingt durch die Kleinteiligkeit bis zum Ende des 19. Jahrhunderts, unsere föderale Bund-Länderstruktur und die historische Teilung zwischen Ost und West, geprägt durch unterschiedliche Wirtschafts- und Sozialstrukturen zwischen den Küstenregionen im Norden und Berglandschaften im Süden und geformt durch strukturelle Umbrüche und Wandertrends ist das Land ständigen Veränderungen unterworfen.

Trotz - oder gerade wegen - dieser regionalen Unterschiede garantiert das Grundgesetz in Artikel 72 allen Menschen gleichwertige Lebensverhältnisse.

Gleichwertige Lebensverhältnisse sind Voraussetzung für ein gutes Leben überall

„Gleichwertige Lebensverhältnisse“ meint die Möglichkeit, überall im Land ein gutes Leben führen zu können. Sie sind Garant für eine umfassende Daseinsvorsorge vor Ort und können als Recht verstanden werden, etwa auf eine ausreichende medizinische Versorgung, eine funktionierende Verkehrsinfrastruktur, Aus- und Weiterbildungschancen und auf kulturelle und soziale Teilhabe.

Nicht die Rede ist dabei von „gleichen“ Lebensverhältnissen: Niemand erwartet im ländlichen Raum ein ähnliches Angebot an Restaurants und Kulturveranstaltungen wie in urbanen Ballungszentren. Ebenso wenig setzt man in der Stadt den gleichen Zugang zur Natur wie auf dem Land voraus.

Bei aller Unterschiedlichkeit müssen aber ein gutes Leben und Teilhabe überall möglich sein. Dreh- und Angelpunkt gleichwertiger Lebensverhältnisse sind die Orte, in denen wir leben: Unsere Städte und Gemeinden. Hier erleben wir unsere Demokratie unmittelbar, hier werden politische Entscheidungen getroffen, hier können wir am gesellschaftlichen und kulturellen Leben teilhaben und uns einbringen.

Die Finanzkrise, die Aufnahme von Geflüchteten, der Klimawandel, das soziale Miteinander, die Corona-Pandemie: Dies alles sind Ereignisse in einer global vernetzten Welt, mit denen Städte und Gemeinden umgehen, auf die sie reagieren mussten und müssen. Um ein lebendiges Gemeinwesen gestalten zu können, braucht es die nötige finanzielle Ausstattung, es braucht Personal und Sachmittel.

Doch nicht alle Kommunen haben die nötigen finanziellen Spielräume, um mit diesen Herausforderungen gut umgehen zu können. Somit sind gleichwertige Lebensverhältnisse von der jeweiligen Kassenlage abhängig und die Lebensverhältnisse nicht überall in Deutschland „gleichwertig“, sondern sehr unterschiedlich. Die Qualität der Daseinsvorsorge ist nicht annähernd gleichwertig, ebenso wenig sind es Chancen und Möglichkeiten der Teilhabe. Gleichwertige Lebensverhältnisse verwirklichen zu wollen wird damit auch zur sozialen Frage.

Strukturelle Schieflage wird nun deutlich

In der Vergangenheit hat der Bund viele Gesetze beschlossen, die von den Kommunen umgesetzt werden müssen, für die sie jedoch bis heute nicht adäquat finanziell entlastet wurden. Dies betrifft vor allem den sozialen und den Kinder- und Jugendhilfebereich.

Im Sozialbereich sind es besonders die Kosten der Unterkunft im Bereich des SGB-II, durch die Städte und Gemeinden finanziell stark belastet wurden. Diese Ausgaben konnten in vielen Kommunen durch das stabile wirtschaftliche Wachstum und die solide Einnahmesituation der letzten Jahre kompensiert werden.

Doch mit der Corona-Pandemie tritt nun die strukturelle Schieflage, auf die wir seit Jahren hinweisen, zutage: Städte und Gemeinden sind vielerorts in einer Notsituation. Sie können keine notwendigen Investitionen tätigen und müssen sogenannte freiwillige Aufgaben zurückfahren — Mangelverwaltung statt Gestaltung.

Gerade in Zeiten der Corona-Krise müssen Bund und Länder Soforthilfe leisten, damit die Daseinsvorsorge trotz wegbrechender Einnahmen bei Einkommen- und Gewerbesteuer sowie erhöhter Ausgaben im Sozialbereich aufrecht erhalten werden kann. Nur so sind Städte und Gemeinden in der Lage zu investieren, in Klimaschutz oder um die Wirtschaft wieder in Schwung zu bringen und bestehende Infrastrukturen zu erhalten. Denn obgleich die öffentlichen Investitionen von 2013 bis 2018 gestiegen sind, und mit ihnen die Investitionskredite um 4,9 Prozent auf 86 Milliarden Euro, besteht laut dem KfW Kommunalpanel 2020 noch immer ein öffentliches Investitionsdefizit von 147 Milliarden Euro.

Zwar wurden die Kommunen über die Zeit auch von Bundesseite entlastet, etwa durch Mittel zur Versorgung von Asyl- und Schutzsuchenden oder durch das Kommunalinvestitionsfördergesetz, doch reichen diese lediglich punktuellen Erleichterungen nicht aus, um finanziell schlecht aufgestellte Kommunen substantiell zu entlasten und die Daseinsvorsorge dauerhaft zu sichern.

Vielzahl an Förderprogrammen bedeutet nicht automatisch viel Förderung

Hier kann auch das große Angebot an Förderprogrammen, welche sich von Bundesseite an kommunale Akteure richtet, keine Abhilfe schaffen. Denn zu dünn ist zuweilen die Personaldecke in den Kommunalverwaltungen, um die Mittel auch abrufen zu können. Außerdem fehlt es teilweise an Know-how, um den Förderdschungel zu durchdringen, oder an finanziellen Spielräumen, die es erlauben, Kofinanzierungserfordernisse zu erfüllen.

Darüber hinaus handelt es sich bei vielen Programmen lediglich um Anschubfinanzierungen, die dann zu einem Großteil oder vollständig von den Städten und Gemeinden getragen werden müssen.

Auch der sehr hohe Bestand an Liquiditätskrediten erschwert Akteurinnen und Akteuren das Handeln vor Ort. In Ostdeutschland blockieren die Altschulden der Wohnungsbauunternehmen die kommunalen Haushalte.

In Zeiten einer globalen Pandemie sind wir jedoch mehr denn je auf „funktionsfähige“ Städte und Gemeinden angewiesen. Zwar bestehen die geschilderten Problemlagen schon länger, doch vertiefen sie sich in Krisenzeiten leider vielerorts enorm.

Vor diesem Hintergrund sind die geplante Erstattung der kommunalen Gewerbesteuermindereinnahmen, die hälftig durch Bund und Länder getragen werden soll, und die von uns Grünen im Bundestag schon lange geforderte Erhöhung des Bundesanteils an den Kosten der Unterkunft unabdingbare Maßnahmen.

Große Koalition weckte große Erwartungen, dann kam nichts mehr

Im Koalitionsvertrag von Union und SPD heißt es: „Unser Ziel sind gleichwertige Lebensverhältnisse im urbanen und ländlichen Raum in ganz Deutschland.“ Mit dem Einsetzen einer Kommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse“ im Sommer 2018 und der Einrichtung einer Heimat-Abteilung im Bundesinnenministerium hat die Bundesregierung den Handlungsbedarf, der bei der Wahrung des grundgesetzlichen Gebots gleichwertiger Lebensverhältnisse besteht, anerkannt.

Dabei wurden große Erwartungen geweckt, die bis heute in keiner Weise eingelöst sind. Denn passiert ist bisher fast gar nichts. Blumige Berichte der Kommission ohne die Bereitstellung notwendiger finanzieller Mittel, eine Deutschlandreise des Bundesinnenministers und die Ankündigung eines „Heimatberichts“ ersetzen kein politisches Handeln.

Die Ungleichheit der Lebensverhältnisse in Deutschland besteht fort, ihr wird kaum etwas entgegen gesetzt. Aktive Strukturpolitik und die Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse darf nicht nur als Absichtserklärung in Sonntagsreden Thema sein, sondern muss endlich als eine der Herausforderungen der Zukunft begriffen werden!

Da ist es verwunderlich, dass sich CDU, CSU und SPD trotz der Festlegungen in ihrem Koalitionsvertrag für eine angemessene kommunale Finanzausstattung gar nicht zuständig fühlen. So heißt es in Antworten auf Anfragen, in Plenardebatten und öffentlichen Reden immer wieder, der Bund unterstütze die Kommunen bereits an vielen Stellen und die schlussendliche Verantwortung für die Finanzausstattung der Kommunen liege bei den Ländern. Das ist verfassungsrechtlich sicher richtig, greift aber zu kurz: Der Bund hat einen verfassungsrechtlichen Auftrag zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse.

Ein Grüner Plan für handlungsfähige Kommunen

Angesichts der aktuellen Krisensituation fordern wir einen **Plan für handlungsfähige Kommunen**, um Planungssicherheit vor Ort zu schaffen und ein hohes Niveau der Daseinsvorsorge überall in Deutschland zu sichern. Dieser Plan umfasst:

- **Kompensation der coronabedingten Steuermindereinnahmen und hohen Kosten der Unterkunft.** Städten und Gemeinden müssen auf Grundlage der Herbst-Steuerschätzung schon frühzeitig und verbindlich zusätzliche finanzielle Hilfen für coronabedingte Steuermindereinnahmen bei der Gewerbesteuer zugesagt werden. Sie müssen von den hohen Kosten der Unterkunft entlastet werden.
- **Förderkulisse neu aufstellen.** Förderprogramme und verfügbare Mittel müssen endlich überjährig gebündelt werden. Um den Mittelabruf zu verbessern, müssen Förderrichtlinien verschlankt und das Planungsrecht sinnvoll weiterentwickelt werden. Laufzeiten und Fristen von Programmen sind zu verlängern und die Kofinanzierungserfordernisse für finanzschwache Kommunen, sofern notwendig, ist für einen begrenzten Zeitraum bis auf 0 Prozent abzusenken.
- **Altschulden begegnen.** Gemeinsam mit den Bundesländern soll eine kommunale Altschuldenhilfe aufgelegt werden, die sowohl den Abbau hoher Kassenkredite wie auch die Altschulden der ostdeutschen Wohnungswirtschaft anpackt.
- **Föderale Strukturen ordnen.** Eine neue Föderalismuskommission soll unter Einbeziehung aller betroffenen Stakeholder an einer Gemeindefinanzreform arbeiten, um Finanzierungswege und Verantwortlichkeiten zwischen Bund, Ländern und Kommunen zu vereinfachen und neu zu ordnen.

Zum Hintergrund: Finanzielle Disparitäten bestehen fort

Die Antwort der Bundesregierung auf unsere Große Anfrage zur „Finanziellen Situation der Kommunen in Deutschland“ untermauert die Notwendigkeit, die wachsenden Disparitäten in unserem Land endlich abzubauen.

So ist es augenscheinlich, dass es - trotz der guten wirtschaftlichen Bedingungen der letzten Jahre - verschlafen wurde, am grundgesetzlichen Auftrag zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse wirksam zu arbeiten. Auch die Bundesregierung stellt fest: „Die in der Vergangenheit entstan-

denen Disparitäten konnten (...) nur sehr geringfügig abgebaut werden, wie u.a. der auf hohen Niveau verharrende Bestand an Liquiditätskrediten in einigen Regionen sowie die teilweise unterdurchschnittliche Steuerkraft ländlicher und strukturschwacher Kommunen verdeutlichen.“

Dieser Befund wird auch durch das Zahlenmaterial aus der Antwort auf die Anfrage gestützt. So ist die Finanzausstattung der Kommunen sehr heterogen. Während unter den Kommunen mit den höchsten Pro-Kopf-Einnahmen im Referenzjahr 2018 lediglich drei in Ostdeutschland zu finden sind, liegen 17 der 20 Städte und Gemeinden mit den niedrigsten Einnahmen im Osten; die durchschnittlichen Pro-Kopf-Einnahmen der zehn einnahmestärksten Gemeinden sind in Baden-Württemberg und in Bayern fast doppelt so hoch wie in Sachsen und fast viermal so hoch wie im Saarland.

Eine ähnliche heterogene Lage zeigen die Finanzierungssalden: Die Kommunen aller Bundesländer konnten im Durchschnitt positive Salden in ihren Kernhaushalten erzielen. Die Höhe der Salden variiert dabei jedoch stark.

So liegt das Plus der Kommunen im Saarland bei 50 Millionen und in Schleswig-Holstein bei 270 Millionen Euro, während die Kommunen in Baden-Württemberg 1.982 Millionen Euro und in Nordrhein-Westfalen 2.278 Millionen erwirtschaftet haben. Die positive Bilanz der kommunalen Haushalte sollte dabei nicht darüber hinwegtäuschen, dass **finanzschwache Kommunen in allen Bundesländern ihre Haushalte noch immer nicht ausgleichen können.**

Auch die Verteilung der Steuereinnahmen deutet auf eine sehr unterschiedliche Finanzausstattung der Kommunen im Bundesgebiet hin: So lagen 14 der 20 Kommunen mit den niedrigsten Gewerbesteuererinnahmen pro Kopf im Jahr 2018 in Rheinland-Pfalz. 18 der 20 Gemeinden mit den höchsten Hebesätzen waren wiederum in Nordrhein-Westfalen ansässig, während zwölf der 20 Ortschaften mit den niedrigsten Hebesätzen und 13 der 20 Gemeinden mit den höchsten Pro-Kopf Einkommensteuereinnahmen in Bayern lagen, was auf eine solide Wirtschaftsstruktur in den bayerischen Kommunen schließen lässt. Dagegen waren 14 der 20 Gemeinden mit den niedrigsten Einkommensteuereinnahmen im teilweise strukturschwachen Mecklenburg-Vorpommern zu finden.

Auch zum Thema Kassenkredite äußert sich die Bundesregierung in der Antwort auf unsere Große Anfrage: „Eine weitere Herausforderung bei der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse sind räumliche Disparitäten der Finanzlage der Kommunen. Diese manifestieren sich dort besonders deutlich, wo Kommunen hohe Kassenkreditbestände aufweisen. Dadurch fehlen diesen die finanziellen Möglichkeiten, für ihre Bürgerinnen und Bürger notwendige Leistungen der Daseinsvorsorge gewährleisten zu können.“

Zwar sind die Kassenkredite in den Kernhaushalten insbesondere auch durch das Bemühen einzelner Bundesländer, wie etwa Hessen, gesunken, doch verbleiben sie mit 39,5 Milliarden Euro im Jahr 2018 auf einem sehr hohen Niveau - eine gefährliche Hypothek auf die Zukunft, **denn den betroffenen Kommunen fehlt es aktuell an wichtigen Spielräumen für Investitionen.** Umso fataler, dass eine Altschuldenhilfe offensichtlich am Widerstand der Union scheiterte.

Betroffenen Kommunen könnte auch durch Fördermittel geholfen werden, doch der bestehende Förderdschungel erschwert den Mittelabruf. Das wird bei der Betrachtung des Mittelabflusses einzelner Programme deutlich.

So wurden im Bundesprogramm „Sanierung kommunaler Einrichtungen in den Bereichen Sport, Jugend und Kultur“ in den ersten beiden Förderrunden von 2016 bis 2020 gerade einmal 54 Prozent der vorhandenen Mittel in Anspruch genommen. Im Jahr 2019 wurden lediglich rund 61 Prozent der Mittel für den insbesondere für ländliche Regionen so wichtigen Breitbandausbau abgerufen.

Das ist besonders erstaunlich, als dass die Bundesregierung den Zugang zu leistungsfähigem Internet sowie flächendeckendem Mobilfunknetz als eines ihrer Kernanliegen definiert.

Beispielhaft deutlich wird die Umständlichkeit so mancher Förderrichtlinie auch bei der Betrachtung des Sofortprogramms „Saubere Luft“, welches auf die Verbesserung der Luftqualität abzielt. Hier wurde im Vorjahr nur ein Viertel der Mittel in Anspruch genommen, allein in vier Bundesländern waren keinerlei Kommunen vorhanden, die die Grenzwerte in den Förderrichtlinien erfüllten. Die Bundesregierung wertete das Programm dennoch als Erfolg.

Stefan Schmidt MdB, Sprecher für Kommunalfinanzen

Britta Haßelmann MdB, Sprecherin für Kommunalpolitik

Markus Tressel MdB, Sprecher für ländliche Räume und Regionalpolitik