

Zusammenhalt stärken, Teilhabe ermöglichen –

Für eine gemeinsame Förderung strukturschwacher Regionen durch Bund und Länder ab 2020

Ein Diskussionspapier von Britta Haßelmann (MdB), Markus Tressel (MdB) und Christian Kühn (MdB)

In Kürze: Die Regionen in Deutschland entwickeln sich immer stärker auseinander. Boomenden Metropolregionen und prosperierenden ländlichen Räumen stehen zunehmend schrumpfende Regionen und urbane Räume gegenüber, die zu veröden drohen. Das Gefühl hier von Infrastruktur abgekoppelt oder von der Gesellschaft verlassen zu sein, hat Auswirkungen auf gesellschaftlichen Zusammenhalt und politische Teilhabe in strukturschwachen Regionen und Städten. Viele dieser Regionen treten trotz Fördermillionen auf der Stelle. Und auch die Schere zwischen finanzstarken und finanzschwachen Kommunen geht immer weiter auseinander.

Der Unterstützung von finanzschwachen Kommunen und strukturschwachen Regionen und Städten durch den Bund sind durch das Grundgesetz enge Grenzen gesetzt. Dennoch sehen wir den Bund in der Verantwortung für Chancengleichheit und somit in der Gewährleistungspflicht für den Zugang zu Daseinsvorsorge, der allen Menschen Teilhabe ermöglicht. Unser Ziel ist, dass alle Menschen unabhängig von ihrer Herkunftsregion die gleichen Startvoraussetzungen haben. Wie ein Lebensweg verläuft, darf nicht der geografische Zufall entscheiden. Die aktuelle politische Diskussion um den Aufbau der Förderlandschaft nach 2020 nehmen wir zum Anlass, eine neue Gemeinschaftsaufgabe Regionale Daseinsvorsorge in die Debatte einzubringen.

Zwischen starken und schwachen Regionen und Städten

Schrumpfen und Wachsen: Regionale Lebensverhältnisse entwickeln sich auseinander

Die Unterschiede in den regionalen Lebensverhältnissen in Deutschland nehmen seit langem zu. Parallel zu boomenden Metropolregionen finden zunehmend Abkopplungsprozesse ganzer städtischer und ländlicher Räume statt, die sich aus eigener Kraft nicht aus der Abwärtsspirale von kommunaler Verschuldung, demografischen Verwerfungen und wirtschaftlichem Abschwung befreien können. Angesichts des demografischen Wandels ist die Zunahme räumlicher Disparitäten nicht mehr nur ein Phänomen, das im Nordosten der Bundesrepublik zu beobachten oder auf ländliche Räume beschränkt ist. Bereits heute sind auch weite Teile ländlicher strukturschwacher Räume und teilweise auch größere Städte einem ähnlichen Abwärtstrend unterzogen.¹

Während die Ballungsgebiete und Metropolregionen einen immer größeren Zuzug erfahren, verlieren manche Räume dramatisch an Bevölkerung – und damit an Bedeutung und politischer Aufmerksamkeit. Die Auswirkungen auf die örtliche Infrastruktur sind teils verheerend. Der Verlust von Steuerkraft, steigende

¹ Siehe Antwort der Bundesregierung auf die kleine Anfrage der Grünen Bundestagsfraktion „[Stärkung strukturschwacher Regionen in Deutschland](#)“, BT-Drs. 18/11263

Sozialausgaben und zusätzliche Kosten für den Um- und Rückbau der Infrastrukturen machen es vielen kleineren Städten und Gemeinden in peripheren, strukturschwachen Regionen nahezu unmöglich, die Herausforderungen von Schrumpfungsprozessen abzufedern. Den steigenden Kosten für die Infrastruktur stehen sinkende Einnahmen aus Steuern gegenüber. Statt politisch zu gestalten, kann der Mangel mancherorts nur noch verwaltet werden.

Alleingelassen? Auswirkungen auf Zusammenhalt, Teilhabe und Demokratie

Leben immer weniger Menschen in einer Kommune, so müssen dennoch die dieselben öffentlichen Einrichtungen wie Schulen, Bibliotheken oder Busse bei gleich hohen Kosten vorgehalten werden. Außerdem ist es teurer, Infrastruktur in der Fläche vorzuhalten, als in einem dichter besiedelten städtischen Raum. So muss ein Kind für den Schulbesuch weitere Strecken mit öffentlichen Verkehrsmitteln zurücklegen, ein Lehrer unterrichtet weniger Kinder und ein Wohnhaus in der Fläche ist an längere Leitungen und Straßen angebunden. Häufig müssen Kommunen den Rotstift ansetzen und öffentliche Einrichtungen schließen. Für die verbliebenden Menschen hat das erhebliche negative Auswirkungen auf die Versorgungssicherheit und den sozialen Zusammenhalt vor Ort.

Gleichzeitig wachsen einige Kommunen gerade dort, wo Bevölkerung abwandert, immer mehr in die Fläche. Diese Fehlentwicklung führt vielerorts dazu, dass in vielen Dorfkernen und Ortszentren vorhandene Gebäude an Wert verlieren oder leer stehen. Geschäfte müssen schließen und Ortskerne veröden. Für alle werden die Wege weiter, die Nahversorgung schwieriger.

Kommunale Infrastruktur und Angebote der Nahversorgung sind nicht nur Voraussetzung für und Gegenstand der regionalen Wirtschaft und somit für Arbeitsplätze, die den Menschen Perspektiven in ihren Regionen eröffnen. Sie geben Menschen auch Versorgungssicherheit. Wenn Leistungen der Daseinsvorsorge in peripheren Regionen wegbrechen, kann ein Gefühl von Unsicherheit aufkommen, beispielsweise wenn im Notfall der Notarzt nicht rechtzeitig kommt oder eine Polizeistreife eine zu große Fläche abdecken muss.

Menschen in strukturschwachen Regionen fühlen sich zudem häufig abgehängt, wenn die Möglichkeiten aktiv an der Gesellschaft teilzuhaben wegbrechen. Wenn Schulen, Kitas, Krankenhäuser, Kirchen oder Rathäuser dicht machen, Geschäfte, Post und Sparkasse weit entfernt sind, und der Bus immer seltener fährt, geht öffentlicher und sozialer Raum verloren. Dann fehlt es an allem: an der Möglichkeit sich zu versorgen und an Orten des Zusammenlebens und Voneinander-Lernens, wie Freizeit-, Vereins- und Kulturangeboten. Es fehlt nicht nur an politischer Aufmerksamkeit für strukturschwache Regionen im Bundesgebiet, es fehlt auch an Möglichkeiten politischer Partizipation vor Ort und somit an der Möglichkeit das eigene Umfeld zu gestalten. Eine pluralistische Öffentlichkeit und lokale demokratische Strukturen gehen verloren. So kann sich Nährboden für extremistische und autoritäre Kräfte herausbilden. Wenngleich die Gründe für das Aufkommen von Rechtspopulismus nicht nur in regionalen Disparitäten zu suchen sind.

*Wir wollen, dass alle Menschen die gleichen Chancen haben an der Gesellschaft teilzuhaben. Es darf nicht von der Herkunftsregion abhängen, welche Möglichkeiten einem offen stehen, das eigene Leben so zu leben, wie man es möchte. Das wollen wir über einen gleichwertigen Zugang zu Einrichtungen der Daseinsvorsorge erreichen – und zwar überall. Die Stärkung strukturschwacher Regionen und Städte gehört daher ganz oben auf die politische Agenda. Wir wollen, dass auch finanzschwache Kommunen ihren politischen Gestaltungsspielraum zurückbekommen und die Bewohner*innen vor Ort sich in die Gestaltung ihres Lebensumfeldes aktiv einbringen können.*

Es fehlen Instrumente zur Stärkung strukturschwacher Regionen

1 - Viele strukturschwache Regionen treten trotz Fördermillionen auf der Stelle

Die Regionalpolitik umfasst in Deutschland hauptsächlich Wirtschaftsförderung in strukturschwachen Regionen. Denn obwohl die Volkswirtschaft der Bundesrepublik insgesamt gut aufgestellt ist, bestehen starke regionale Unterschiede, die teils sogar zunehmen. In der Produktivität und bei der Arbeitslosenquote beispielsweise sind periphere, ländliche und altindustrielle Räume benachteiligt. Und Unterschiede zwischen Ost und West bestehen nach wie vor in der Wirtschafts- und Steuerkraft, dem Einkommen und dem Arbeitsmarkt weiter.² Der Bund beteiligt sich daher zur Hälfte an den 624 Millionen Euro jährlich an investiver Unternehmens- und Wettbewerbsförderung im Rahmen der Bund-Länder-Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur (GRW)³. Nur ein Drittel der Förderung geht auch in die wirtschaftsnahe Infrastruktur. Vor allem aber ist die Förderung auf eine Fördergebietskulisse beschränkt, die das EU-Beihilferecht vorgibt. So können nur Unternehmen in Regionen gefördert werden, die als strukturschwach in Bezug auf die Kriterien Arbeitslosenquote, Bruttojahreslohn, einem Infrastrukturindikator und der Erwerbstätigenprognose gelten.

Neben der Förderung der regionalen Wirtschaft beteiligt sich der Bund über eine weitere Gemeinschaftsaufgabe an der Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes (GAK)⁴. Auch sie muss dem Ziel der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse dienen.⁵ Während die GRW dadurch beschränkt ist, dass sie Unternehmen in fest definierten Regionen fördert, ist die GAK dadurch beschränkt, dass all ihre Fördermaßnahmen an den Bereich der Landwirtschaft gekoppelt sind. Auch die Förderung der Infrastruktur in ländlichen Gebieten⁶ bleibt so dem Ziel der Verbesserung der Agrarstruktur untergeordnet. Beide Förderinstrumente sind nicht miteinander verzahnt. Sie können nicht ohne weiteres miteinander kombiniert werden. Allgemeine Infrastrukturen der Daseinsvorsorge wie Schulen, Straßen, Nahverkehr, Pflege etc. werden nicht gefördert. Eine zusammenhängende Förderung strukturschwacher Regionen können sie nicht leisten.

Neben weiteren Modell-, Projekt- und Wettbewerbsförderprogrammen, die jeweils eigenen Kriterien und zeitlichen und regionalen Beschränkungen unterliegen, zielt die Städtebauförderung auch auf allgemeine Infrastrukturen ab. Sie spielt in ländlichen, strukturschwachen Räumen aber eher eine untergeordnete Rolle

² S. [Regionalpolitischer Bericht der Bund-Länder-Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“](#), 2016

³ Art. 91a Abs. 1 Nr. 1 GG

⁴ Art. 91a Abs. 1 Nr. 2 GG

⁵ Art. 91a GG

⁶ §1 Artikel 7 GAK-G

und wirkt punktuell und kleinräumlich.⁷ Vor allem aber ist die Förderlandschaft der Bundesrepublik nicht nur in sich inkohärent, sie lehnt sich auch nicht in ausreichendem Maße an die EU-Regionalpolitik an. Das hat zur Konsequenz, dass nicht alle Maßnahmen der europäischen Strukturfonds, beispielsweise des ESF-, EFRE- oder ELER-Fonds, mit Bundes-, beziehungsweise Bundes- und Landesmitteln kofinanziert werden können. So bleibt die Kofinanzierung mancher Fördermaßen, für die europäische Mittel fließen, an den Kommunen hängen. Diese Förderpolitik ist zerfasert und an einzelnen Betriebszweigen ausgerichtet. So treten viele strukturschwache Regionen trotz Fördermillionen weiterhin auf der Stelle. Es fehlt ein einheitlicher Ansatz in der Regionalpolitik, der konsequent an Sektor übergreifenden lokalen und regionalen Bedarfen der Bevölkerung, der Kommunen und ihrer diversen wirtschaftlichen Potenziale ausgerichtet ist.

Die Debatte um die Förderpolitik nach 2020 ist in vollem Gange

Die Regionalpolitik des Bundes steht im Jahr 2019 vor einer Zäsur. Der Solidarpakt II läuft genauso aus wie die Förderung der neuen Bundesländer innerhalb anderer Programme, wie zum Beispiel der Wirtschafts- und Unternehmensförderprogramme.⁸ Gleichzeitig beginnt die neue europäische Förderperiode mit dem Jahr 2020, parallel zum neuen Mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) der Europäischen Union, der die Jahre 2020 bis 2027 umfasst. Auf europäischer Ebene läuft bereits ein Austausch über die Zukunft der Europäischen Regionalpolitik, den Zuschnitt der Förderregionen und mögliche Förderkriterien im Rahmen der Struktur- und Kohäsionsfonds und die Fördermöglichkeiten im Rahmen des EU-Beihilferechtes. Die Verteilungsstrukturen werden durch den Brexit neu gemischt.

Statt des undurchsichtigen Förderdschungels brauchen wir einen abgestimmten Ansatz in der Regionalpolitik, der sowohl über die Förderung der regionalen Wirtschaft als auch der regionalen Daseinsvorsorge neue Perspektiven für die Menschen vor Ort eröffnet. In Zukunft muss auch die Förderung allgemeiner Infrastrukturen durch den Bund in strukturschwachen Regionen möglich sein. Die Unterschiede zwischen den Regionen müssen dabei einerseits angeglichen werden. Andererseits muss die Möglichkeit bestehen, regionale Stärken hervorzuheben.

→ Hindernis: Das Grundgesetz setzt der Förderpolitik enge Grenzen

Die jeweiligen Aufgaben, die Bund und Ländern durch die Verfassung zugewiesen sind, unterliegen grundsätzlich selbständiger und eigenverantwortlicher Erfüllung. Bund und Länder tragen zudem die Kosten ihrer Aufgabenerfüllung jeweils selbst, Art. 104a Abs. 1 GG.⁹

Bei den Gemeinschaftsaufgaben Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur sowie Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes nach Art. 91a GG werden diese Grundsätze aufgelockert, indem hier

⁷ Kaum von ihr erreicht werden private Gebäudeeigentümerinnen und Eigentümer, denen in ländlichen Regionen die übergroße Mehrzahl der Gebäude und Wohnungen gehören. Diese Personengruppe ist es aber, deren Gebäude leer fallen und die für neue Perspektiven und Investitionen sowie mit den Umbau- oder Rückbauprogrammen erreicht werden muss. Auch kleine Gemeinden nehmen unterdurchschnittlich an diesen Programmen teil.

⁸ Hinzu kommt die Schuldenbremse für Bund und Länder. Da für Kommunen keine gleichartige Schuldenbremse eingeführt werden kann, droht die Gefahr, dass Aufgaben nicht finanziert an die Kommunen delegiert werden und die kommunale Verschuldung weiter vorangetrieben wird.

⁹ Ausnahmsweise kann der Bund, soweit er Gesetzgebungsbefugnisse hat, nach Art. 104b GG den Ländern Finanzhilfen für besonders bedeutsame Investitionen der Länder und Gemeinden gewähren, die zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts, zum Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft im Bundesgebiet oder zur Förderung des wirtschaftlichen Wachstums erforderlich sind.

eine Mitwirkung des Bundes an der Erfüllung bestimmter Aufgaben der Länder vorgesehen ist (bereichsspezifische Kooperation von Bund und Ländern).

Der großen Koalition fehlte trotz großer Mehrheit in dieser Wahlperiode der politische Wille, eine Änderung des Grundgesetzes an dieser Stelle anzupacken. Es ist ihr nicht gelungen, die Gemeinschaftsaufgabe für Agrarstruktur und Küstenschutz wie im Koalitionsvertrag vereinbart zur einer „Gemeinschaftsaufgabe für ländliche Entwicklung“ weiter zu entwickeln. Das hätte ermöglicht, nicht nur agrarbezogene sondern auch allgemeine Infrastrukturen mit Unterstützung des Bundes zu fördern und Maßnahmen des ELER-Fonds kofinanzieren. So bleibt die Förderung ländlicher Entwicklung und strukturschwacher Regionen weiterhin stark eingeschränkt.

2 - Die Schere zwischen finanzstarken und schwachen Kommunen geht weiter auseinander

Eine noch wichtigere Rolle als die Regionalpolitik für die Überlebensfähigkeit von strukturschwachen Regionen spielt die Finanzausstattung der Kommunen für die in erster Linie die Länder zuständig sind. Denn daran ist die Finanzierung eines Großteils der örtlichen Infrastruktur gekoppelt.¹⁰ Trotz sprudelnder Steuereinnahmen und Entlastungen durch den Bund geht die Schere zwischen armen und reichen Städten, Gemeinden und Kreisen in Deutschland immer weiter auseinander. Zwar erzielen Städte und Gemeinden in den letzten Jahren durchschnittlich Überschüsse. Allerdings profitieren von den hohen Steuereinnahmen in erster Linie reiche Kommunen.¹¹ Die sehr unterschiedliche Verschuldungssituation in den einzelnen Bundesländern hat sich nicht nivelliert, teilweise sogar verstärkt.

Die kommunale Zweiklassengesellschaft manifestiert sich insbesondere im Bereich der kommunalen Investitionen. Als freiwillige Leistung der Kommunen sind sie ein guter Indikator dafür, wie viel sich die einzelne Kommune jährlich zusätzlich zu den Pflichtaufgaben leisten kann. So verzeichnen bayerische Kommunen ein Investitionsvolumen von mittlerweile 519 Euro je Einwohner*in. Das kommunale Investitionsvolumen von nordrhein-westfälischen Kommunen beträgt hingegen nur circa 170 Euro je Einwohner*in. Damit erreichen die Kommunen in NRW rund ein Drittel des bayerischen Niveaus. Ähnliche Investitionsniveaus erreichen die Kommunen in Hessen, Rheinland-Pfalz, im Saarland und einigen ostdeutschen Ländern. Besonders betroffen von der Investitionsschwäche sind in der Regel Städte und Gemeinden, deren Schuldenlast ohnehin hoch ist. Zusätzliche und außerordentliche Finanzierungsverpflichtungen gelingen dort nur zu Lasten der eigenen Infrastruktur oder durch den Verkauf von Vermögen.

Die Lasten durch die kommunale Verschuldung in Höhe von circa 140 Milliarden Euro und durch den kommunalen Investitionsstau von rund 135 Milliarden Euro tragen in erster Linie die strukturschwachen Städte und Gemeinden. Doch nach wie vor werden Struktur- und finanzschwache Kommunen nicht zielgerichtet unterstützt. Hilfen des Bundes wie die Übernahme der Grundsicherung im Alter, die Mitfinanzierung größerer Teile der Kosten der Unterkunft im ALG II oder Steigerungen beim kommunalen Anteil bei der Umsatzsteuer sorgten zwar für Milliarden Mehreinnahmen. Den strukturellen Unterschied zwischen den

¹⁰ In Teilen ist auch das Bundesland für Infrastruktur zuständig, zum Beispiel in den Bereichen Bildung und Verkehr.

¹¹ Schon die grobe Aufgliederung nach Bundesländern zeigt die Unterschiedlichkeit. So können beispielsweise bayerische Kommunen am Jahresende nach Abzug aller Ausgaben mit 277 Euro je Einwohner mehr rechnen als saarländische Kommunen. Die kurzfristigen Verbindlichkeiten, die sogenannten Kassenkredite der Kommunen steigen trotz der sehr positiven Finanzlage in Bund und Ländern. Das gilt zum Beispiel in NRW, Rheinland-Pfalz, dem Saarland oder auch in Sachsen-Anhalt. In den Kommunen vieler anderer Länder können sie abgebaut, beziehungsweise mussten oder konnten sie nie im nennenswerten Umfang aufgenommen werden.

Kommunen konnten sie jedoch nicht aufheben. Während finanzschwache Kommunen die zusätzlichen Mittel direkt für die steigenden sozialen Pflichtaufgaben verwenden mussten, konnten die Strukturstarken ihre Schulden abbauen, Instandhaltungen finanzieren und Zukunftsinvestitionen voranbringen. Die kommunale Zweiklassengesellschaft wurde so weiter zementiert.

Unsere Vorschläge, die allgemeine Finanzkraft der Kommunen zu stärken, durch

- einen Altschuldenfonds, der hochverschuldeten Städten einen Neustart ermöglicht
- spürbare Entlastungen bei den Sozialausgaben, insbesondere bei den Kosten der Unterkunft durch den Bund, welche strukturschwachen Kommunen das tägliche Geschäft erleichtern
- direkte Investitionsförderung vor Ort in Höhe von 2 Milliarden Euro für die soziale Wohnraumförderung, zusätzlichen 3 Milliarden für eine Wiederbelebung der Wohnungsgemeinnützigkeit und für das fünfjährige Schulsanierungsprogramm in Höhe von 10 Milliarden Euro

zielen primär auf die Behebung der allgemeinen Finanzschwäche der Kommunen und werden vor allem die Städte entlasten. Um die Erosionsprozesse in strukturschwachen Regionen und den Verfall der allgemeinen Infrastruktur in diesen Regionen in den Griff zu bekommen brauchen wir ein neues, zielgenaues Förderinstrument.

Die kommunale Zweiklassengesellschaft muss ein Ende haben! Wir wollen struktur- und finanzschwache Kommunen unterstützen, damit sie ihren Gestaltungsspielraum wiedergewinnen. Die kommunale Finanz- und Investitionskraft muss nicht nur generell für alle Kommunen gestärkt werden, es muss in Zukunft gezielt in finanz- und strukturschwache Regionen investiert werden.

→ Hindernis: Das Grundgesetz setzt der Unterstützung von Kommunen enge Grenzen

Zwar schafft Art. 91a GG in engen Grenzen die Möglichkeit administrativer Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern. Eine Kooperation zwischen Bund und Gemeinden ermöglicht Art. 91a GG dagegen nicht. Zudem darf der Bund Finanzhilfen nicht direkt an die Gemeinden geben. Die Vergabe der Mittel muss also zwingend in den Händen der Länder liegen. Der Einfluss des Bundes auf die Mittelverwendung ist entsprechend begrenzt, was wiederum dazu führt, dass der Bund wenig Interesse hat, ungerichtet Mittel über die Länder an die kommunale Ebene weiterzugeben.¹² Wir stehen zu der Verantwortung und Finanzierungspflicht der Länder für ihre Kommunen. Dennoch müssen alternative Verfassungslösungen gefunden werden, um gezielt die allgemeine Daseinsvorsorge in strukturschwachen Regionen fördern zu können.

¹² 2006 wurden im Rahmen der ersten Föderalismusreform kompetitive Elemente in unsere Verfassung eingeführt. So sollten die Länder und Kommunen in vielen Bereichen mehr eigenen Entscheidungsspielraum bekommen und die Entscheidungsfindung in der Bundesrepublik dezentralisiert werden. Im Zuge dessen wurden die bestehenden Bund-Länder-Gemeinschaftsaufgaben in den Bereichen Hochschule, Wohnen und Verkehr abgeschafft. Schon 2009 wurde deutlich, dass diese Entwicklung räumliche Ungleichheit im Land nicht abbauen würde. Auch waren die Länder weiterhin auf die Entflechtungsmittel vom Bund angewiesen, die nach der Abschaffung von Gemeinschaftsaufgaben, nur als Übergangsregelung befristet von Bund getragen werden konnten. Eine echte Abkehr vom kooperativen Föderalismus hin zu einem Wettbewerbsföderalismus hat es faktisch nicht gegeben. Dennoch wirkt das Kooperationsverbot zwischen Bund und Kommunen sich ungünstig auf die Investitionen in die örtliche Infrastruktur in struktur- und finanzschwachen Regionen aus. Daher haben wir Grüne im Rahmen der zweiten Verfassungsreform 2009 gefordert, das Kooperationsverbot von Bund und Kommunen abzuschaffen (nicht zu verwechseln mit dem Kooperationsverbot zwischen Bund und Ländern im Bildungsbereich). Eine Aufweichung des Kooperationsverbotes stößt jedoch auf vehementen Widerstand der Länder und würde mit der Verfassungsarchitektur, die den Ländern die Verantwortung für die Kommunen gibt, brechen.

Kein Durchbruch im Rahmen des aktuellen Bund-Länder-Finanzkompromisses...

Ende 2016 haben sich Bund und Länder nach langen Verhandlungen endlich auf einen neuen Finanzausgleich geeinigt. Er sieht vor, dass ab 2020 die Länder insgesamt jährlich vom Bund 9,6 Milliarden Euro mehr erhalten¹³. Doch leider zielt die aktuelle Reform des Bund-Länder-Finanzausgleichs nicht darauf, die Finanzkraftunterschiede zwischen den Ländern, und damit auch für die kommunale Ebene auszugleichen. Die Regelungen haben das Potential, regionale Disparitäten zu verschärfen. Nach wie vor ist der Bund dafür zuständig, über Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen¹⁴ strukturelle Finanzkraftunterschiede wettzumachen und den entscheidenden Beitrag zur Finanzierung gleichwertiger Lebensverhältnisse zu leisten.

Ein Lichtblick ist die Einigung über Finanzhilfen des Bundes an die Länder für die Kommunen. Durch den geplanten neuen Artikel 104c GG soll der Bund in Zukunft Geld an die Länder zur Weiterreichung an finanzschwache Kommunen zur Verwendung für gesamtstaatlich bedeutsame Investitionen in die Bildungsinfrastruktur geben können. Damit ist jedoch keine generelle Aufhebung des Kooperationsverbotes zwischen Bund und Ländern im Bildungsbereich verbunden. Die Förderung der kommunalen Bildungsinfrastruktur in finanzschwachen Gemeinden bleibt so eine Insellösung. Außerdem sollen auch diese Mittel degressiv ausgestaltet und befristet sein.¹⁵

Die Verhandlungen haben gezeigt: Der Widerstand der Länder, das Kooperations- und Finanzierungsverbot aufzuheben ist groß. Sie fürchten um ihre Kompetenzen und sehen die Gefahr, vom Bund am goldenen Zügel geführt zu werden. Daher wird mit dem Bund-Länder-Finanzkompromiss in Teilen die in 2006 begonnene Entflechtung von Bund- und Länder-Aufgaben und die Hinwendung zu einem Wettbewerbsföderalismus fortgesetzt. Die Entflechtungsmittel für die früheren Gemeinschaftsaufgaben soziale Wohnraumförderung, Hochschulbau und kommunale Verkehrsinfrastruktur entfallen und sollen künftig durch eine höhere Beteiligung der Länder an den Umsatzsteuereinnahmen finanziert werden. Hier verzichtet der Bund komplett auf eine Steuerung der Mittelvergabe. Damit steigt die Gefahr, dass die Bundesmittel in den Länderretats kleben bleiben und am Ende nicht zielgerichtet bei den Kommunen ankommen.¹⁶

...und kein Durchbruch in Sicht im Rahmen der anstehenden Föderalismusreform

Eine Hinwendung zu kooperativen Föderalismuselementen ist auch durch die jetzt anstehende dritte Föderalismusreform nicht zu erwarten. Der Bund hat zwar mit dem Programm zur Schulsanierung für finanzschwache Kommunen deutlich gemacht, dass er das Problem der Finanzierung von Infrastrukturen in strukturschwachen Räumen sieht. Ein Durchbruch auf Ebene des Grundgesetzes konnte aber nicht erreicht werden. Es bleibt also dabei: Finanzhilfen nach Artikel 104b Absatz 1 GG sind weiterhin für besonders bedeutsame Investitionen der Länder und Gemeinden lediglich zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftli-

¹³ Neben dem zusätzlichen Geld ist die größte Veränderung die Neugestaltung des horizontalen Länderfinanzausgleiches. Die direkte Umverteilung zwischen Geber- und Nehmerländern wurde abgeschafft. Reiche Länder müssen armen Ländern nicht mehr Geld zuweisen. In Zukunft soll der Finanzausgleich über die Umsatzsteuer erfolgen. Gut ist, dass bei der Umsatzsteuerverteilung nach Finanzkraft wird u.a. auch die Finanzkraft der Kommunen stärker berücksichtigt wird. Außerdem wird der Bund die Länder mit unterdurchschnittlicher Gemeindefinanzkraft zusätzliche Zuweisungen gewähren.

¹⁴ Finanzhilfen des Bundes, die an einige Länder mit spezifischen Bedarfen (hohe Arbeitslosigkeit, politische Führung etc.) ohne Zweckbindung gerichtet sind.

¹⁵ Vorschlag für Art. 104 c Neu: „Der Bund kann den Ländern Finanzhilfen für gesamtstaatlich bedeutsame Investitionen der finanzschwachen Gemeinden und Gemeindeverbände im Bereich der kommunalen Bildungsinfrastruktur gewähren. Artikel 104b Absatz 2 und 3 gelten entsprechend“ (BT-Ds. 18/11131 S. 8)

¹⁶ Eine Ausnahme von diesem Entflechtungsprozess bildet das Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz, das sich primär an Verkehrsinfrastrukturen in Großstädten richtet. Es wird dauerhaft über 2019 hinaus beibehalten. Für dieses letzte Überbleibsel von Bundesfinanzierung in Höhe von 300 Mio. Euro muss extra eine Ausnahme ins Grundgesetz eingeführt werden.

chen Gleichgewichts oder zum Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft im Bundesgebiet oder zur Förderung des wirtschaftlichen Wachstums und nur in den Bereichen möglich, wo der Bund die Gesetzgebungskompetenzen hat. Für Maßnahmen außerhalb dieses Zuständigkeitsbereichs – wie bei der Schulsanierung – muss eine gesonderte Ausnahme (Artikel 104 c für Schulsanierung) ins Grundgesetz geschrieben werden. Die Frage, wie mit den zunehmenden Abkopplungsprozessen ganzer Räume umzugehen ist und welche Rolle der Bund in Zukunft übernehmen soll, wurde nicht gelöst.

3- Zusammenhalt und Teilhabe als gesamtgesellschaftliche Aufgaben

Die grundgesetzlichen Spielräume sind sowohl in der Förderpolitik wie auch in der gezielten Unterstützung finanzschwacher Kommunen weitgehend ausgeschöpft. Vor dem Hintergrund der sich immer stärker auseinander entwickelnden regionalen Lebensverhältnisse in Deutschland erscheint der Schwerpunkt der Förderung von Wirtschaftsinfrastrukturen durch die Gemeinschaftsaufgaben einerseits sowie die Zuständigkeit der Länder für die regionale Daseinsvorsorge und die Finanzausstattung der Kommunen andererseits in Zeiten demografischen Wandels als nicht ausreichend und auch nicht zeitgemäß.

Da sich die Strukturschwäche der Kommunen in der Regel auch in der Strukturschwäche der Länder widerspiegelt, befinden sich finanzschwache Kommunen in der Sackgasse. Versuche der Länder die Problematik durch einen demografischen Faktor in den kommunalen Finanzausgleichen aufzufangen, greifen angesichts der beschriebenen komplexen räumlichen Herausforderungen, die nicht an Ländergrenzen halt machen, zu kurz. Auch über Formulierungen von Mindestanforderungen an die Daseinsvorsorge durch die Länder, beispielsweise für die Schulerreichbarkeit, bleiben an die knappen Finanzbudgets der Länder gekoppelt und müssen entsprechend niedrig angesetzt werden. Die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse wird damit untergraben, gleiche Chancen werden nicht erreicht. Eine weitere Strategie setzt auf Ehrenamt und flexibilisierte Angebote, die jedoch ebenfalls das Problem wegbrechender Infrastruktur in peripheren strukturschwachen Räumen nicht lösen kann. Den Herausforderungen des demografischen Wandels ist der Bund mangels Kompetenz bislang nur durch Modellprojekte begegnet, die zwar in der Regel vor Ort Erfolge erzielt haben, allerdings ebenfalls nicht das Problem in der Fläche lösen.¹⁷

Die Frage, wie und durch welche Akteure auch in Zukunft soziale Teilhabe sowie räumlicher und sozialer Zusammenhalt – die eben auch maßgeblich über die Bereitstellung von Infrastrukturen ermöglicht werden – künftig zu gewährleisten ist, bleibt unbeantwortet.

*Ein funktionierender Sozialstaat braucht ein Mindestmaß an sozialem Zusammenhalt. Zusammenhalt hat auch eine räumliche Komponente. Wir brauchen daher in einer auch räumlich immer ungleicher werdenden Gesellschaft ein neues rechtliches Instrument, um den Anspruch gleichwertiger Lebensverhältnisse auch umsetzen zu können. Zum einen müssen Bürger*innen vor Ort Zugang zu Infrastruktur und Dienstleistungen und somit die Möglichkeit zu gesellschaftlicher Teilhabe erhalten. Zum anderen müssen wir den sozialen, wirtschaftlichen und territorialen Zusammenhalt der Regionen, der Länder, des Bundes und der Europäischen Union stärken. Hierbei trägt der Bund eine Mitverantwortung.*

¹⁷ Zu nennen ist hier das Modellprogramm „Regionale Daseinsvorsorge“ des ehemaligen BMVBS. Dort wurde den Regionen auf Basis partizipativ erstellter, integrierter regionaler Entwicklungskonzepte Regionalbudgets zur Verfügung gestellt, die gemäß dieser vor Ort erarbeiteten Gesamtstrategien eingesetzt werden konnten. Dieser vielversprechende Ansatz ist über ein testweises Modellprojekt aber bisher nicht heraus gekommen.

Plädoyer für eine neue Gemeinschaftsaufgabe Regionale Daseinsvorsorge

Um der Abwärtsspirale durch den demografischen Wandel in strukturschwachen Räumen etwas entgegen halten zu können, brauchen wir ein deutliches Signal statt verfassungsrechtlicher Minimallösungen, wie sie die aktuelle Grundgesetzreform auf der Basis des Bund-/Länder-Finanzkompromisses darstellt.

In der heutigen Form erlauben die Gemeinschaftsaufgaben zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur (GRW) und zur Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes (GAK) nur eine wirtschaftsbezogene beziehungsweise agrarbezogene Infrastrukturförderung. Diese Förderung ist zudem auf Förderregionen beschränkt, die maßgeblich nach wirtschaftlichen Indikatoren definiert werden. Auf dem Weg zu einer nachhaltigen Stärkung strukturschwacher Regionen müssen die bestehenden Förderinstrumente GAK und GRW stärker auf die Entwicklung regionaler Wirtschaftspotenziale¹⁸ ausgerichtet und besser aufeinander abgestimmt werden.

Der europäische Landwirtschaftsfonds zur Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) dient dabei besonders als Vorbild: Der bottom-up Förderansatz „LEADER“ stellt lokalen Aktionsgruppen ein eigenes Budget zur Verfügung. Solche Regionalbudgets bringen alle Engagierten und Aktiven aus Verwaltung, Wirtschaft und Gesellschaft zur gemeinsamen Planung an einen Tisch und setzen damit einen Prozess in Gang, der Regionen nachhaltig und über den Förderzeitraum hinaus aktivieren kann. Integrierte Förderung betrachtet dabei eine Region als Ganzes - als Arbeits-, Lebens- und Naturraum – und plant Raumordnung, Verkehr, Wirtschaft oder Maßnahmen des Umweltschutzes aus einem Guss. Viele dieser Änderungen sind über die GAK-beziehungsweise GRW-Rahmenpläne möglich, die Bund und Länder für jedes Haushaltsjahr beschließen. Doch auch mit diesen Verbesserungen der beiden Gemeinschaftsaufgaben werden räumliche, zeitliche und inhaltliche Förderlücken in strukturschwachen Regionen bleiben. Denn die Änderungen der Rahmenpläne und der GAK- und GRW-Gesetze bleiben der einschränkenden Zielsetzung des Grundgesetzes untergeordnet.

Gleichwertigkeit bedeutet zwar nicht, dass alle Infrastrukturen vor Ort vorhanden sein müssen, aber dass Zugang zu Infrastrukturen und damit Teilhabe für alle garantiert ist, also die Menschen überall die Chance haben müssen, an Leistungen der Daseinsvorsorge teilzuhaben. Wenn jedoch großflächig Infrastruktur wegbriecht, ist auch die Erreichbarkeit von öffentlichen Angeboten nicht mehr gegeben. Dem Kohäsionsgedanken folgend steht somit auch der Bund in der Gewährleistungsverantwortung für die regionale Daseinsvorsorge, also der Finanzierung allgemeiner Infrastrukturen. Dies könnte durch eine Ausgestaltung der regionalen Daseinsvorsorge als eine Gemeinschaftsaufgabe in Artikel 91 a GG erfolgen. Daher wollen wir die Möglichkeit diskutieren, im Rahmen des Grundgesetzes eine neue Gemeinschaftsaufgabe zu verankern, in der sich Bund und Länder ihre Verantwortung teilen und gemeinsam planen.

¹⁸ Beispielsweise durch gezielte Mittelstandsförderung. Eine engere Verzahnung der GRW und der GAK würde bedeuten, dass die Gelder in ein und derselben Region für bestimmte Maßnahmen miteinander kombiniert werden können. Wenn sich die Bundesprogramme eng an die Querschnittsziele und Fördermaßnahmen der europäischen Struktur- und Kohäsionsfonds anlehnen, erhöht das die Wahrscheinlichkeit zusätzlich, dass die Programme auch in finanzschwächeren Regionen abgerufen werden können. Denn solch eine Verzahnung vereinfacht auch den Mittelabruf.

Die beiden bestehenden Gemeinschaftsaufgaben GRW und GAK könnten durch eine weitere Gemeinschaftsaufgabe „Regionale Daseinsvorsorge“ (GRD) ergänzt und wie bei der GRW eine hälftige Kostenteilung nach Artikel 91a Absatz 3 Satz 1 GG vorgesehen werden¹⁹. Für die konkrete Ausgestaltung wäre ein GRD-Gesetz zu formulieren, das in Anlehnung an die Vorgaben europäischer Regionalpolitik, das europäische Beihilferecht und an das GRW-Gesetz zukunftsorientierte Daseinsvorsorgeaufgaben und Fördergebiete definiert, die die teileräumliche, demografische Entwicklung stärker als bislang ins Auge fassen und sich eng an die Vorgaben und Planungen der Raumordnung anlehnen.

Sowohl beim Zuschnitt der Regionen als auch bei den Indikatoren, die über Förderfähigkeit entscheiden, ist darauf zu achten, dass Gelder nicht mehr nur nach wirtschaftlicher Stärke, sondern stärker auch nach Infrastrukturausstattung und sozialen Kriterien in strukturschwache Regionen fließen. Die Förderfähigkeit über eine neue Gemeinschaftsaufgabe entscheidet sich so nicht mehr an Himmelsrichtung oder Raumtyp, sondern richtet sich an strukturschwache Regionen im Osten und Westen sowie Stadt und Land gleichermaßen nach denselben Kriterien. So wird die Förderung flexibler und gerechter, da beispielsweise Städte im Ruhrgebiet oder altindustrielle Regionen im Saarland genauso förderwürdig sein können wie die ländliche Uckermark im Osten. Und die Förderung wird zielgerichteter, da sie strukturschwachen Regionen auch in finanzschwachen Bundesländern unter die Arme greifen kann. Zukunftsorientierte Infrastrukturinvestitionen sollte die Bereiche Bildung und Betreuung, Wohnen, Gesundheitsversorgung und Pflege, Mobilität, Kommunikation und Breitband sowie Förderung sozialer Orte zum Gegenstand haben.

Teilhabe an Infrastruktur kann nicht in jeder Region gleich organisiert werden. Die Bedarfe sind höchst unterschiedlich und außerdem kann nicht an jedem Ort jedes Angebot vorgehalten werden. Hierüber wollen wir mit den Menschen vor Ort diskutieren. Sie sind die Expert*innen ihrer Region und sollen ihr künftiges Lebensumfeld mitgestalten können. Denn bei begrenzten Ressourcen müssen auch harte Entscheidungen getroffen werden, die beispielsweise auch den Um- und Rückbau von Siedlungsteilen und Infrastrukturen umfassen.²⁰ Regionalbudgets bauen auf regionalen Entwicklungskonzepten auf, die unter Beteiligung Bürger*innen entstanden sind. Sie sollen die bevorzugte Form der Mittelvergabe werden. Zudem ergibt sich aus dem Umbau der Förderlandschaft die Chance, neue Querschnittsziele zu verankern, beispielsweise Klimaneutralität, Nachhaltigkeit und Geschlechtergerechtigkeit. Mit diesen Ideen müssen wir uns jetzt in die Debatte um die Förderpolitik nach 2020 einbringen.

Wir brauchen einen Neustart in der Förderung strukturschwacher Regionen, der ein starkes Signal an die Menschen vor Ort sendet und sie stärker als bislang in die Gestaltung ihres Lebensumfeldes einbezieht. Aufgrund der Beschränkungen des Grundgesetzes in der Unterstützung der Kommunen durch den Bund und der Förderpolitik über die bestehenden beiden Bund-Länder-Gemeinschaftsaufgaben müssen wir neue Wege gehen und die Mittel zielgerichteter in die Regionen leiten, die die Finanzhilfen auch wirklich brauchen. Daher wollen wir eine neue Gemeinschaftsaufgabe Regionale Daseinsvorsorge (GRD) diskutieren, die durch gemeinsame Planung und Finanzierung des Bundes und der Länder insbesondere allgemeine Infrastrukturen in finanz- und strukturschwachen Regionen fördern soll. Dabei soll es nicht um den Erhalt des Status Quo

¹⁹ S. auch Gutachten im Auftrag der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung [„Regionale Daseinsvorsorge. Begriff, Indikatoren, Gemeinschaftsaufgabe“](#) von Jens Kersten, Claudia Neu, Berthold Vogel, Januar 2015

²⁰ Dabei ist auf den guten Erfahrungen aus dem Modellprojekt Regionale Daseinsvorsorge des BMVBS aufzubauen. Die Basis für die Stärkung der Daseinsvorsorge müssen partizipativ erarbeitete integrierte Konzepte der Regionen sein, in denen zum Ausdruck kommt, mit welchen Maßnahmen Daseinsvorsorge-Strukturen gesichert, dezentral ausgerichtet und der Zugang zu ihnen gewährleistet wird. Die Maßnahmen aus diesen Konzepten werden dann im Rahmen von Regionalbudgets förderfähig.

gehen, sondern auch gezielt der Um- und Rückbau der Infrastrukturen im demografischen Wandel vorangetrieben werden, und zwar auf Basis eigener regionaler Verständigungsprozesse und Strategien. Für diese neue Gemeinschaftsaufgabe ist eine Grundgesetzänderung notwendig. Im Gegensatz zu der auch in Regierungskreisen diskutierten Erweiterung der GAK löst eine GRD das Problem der räumlichen und inhaltlichen Förderlücken, wenn sie mit den bestehenden europäischen und Bundes-Förderinstrumenten verzahnt ist. Wir treten dafür ein, dass Strukturschwäche weiter gefasst wird als die regionale Wirtschaft und der Arbeitsmarkt und vor allem die demografische Entwicklung in Teilräumen stärker berücksichtigt. Um die Menschen vor Ort einzubinden, sollen auch Regionalbudgets auf der Basis von mit den Bürgerinnen und Bürgern entwickelten Regionalen Entwicklungskonzepten, eine Form sein, Finanzmittel an strukturschwache Regionen zu geben.

Berlin, 13. Juni 2017