

Es gilt das gesprochene Wort!

Sperrfrist: Redebeginn

**Rede von Dr. Stephan Articus,
Geschäftsführendes Präsidialmitglied des Deutschen Städtetages,
anlässlich der Hauptversammlung des Deutschen Städtetages
am 10. Juni 2015 in Dresden**

Wachsende Disparitäten und die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse

VORWEG: Begrüßung besonderer Gäste

Kapitel 1:

Befunde wachsender Disparitäten

Disparitäten sind ungleiche Lebensbedingungen und unterschiedliche Teilhabe-Chancen für Menschen in einem gemeinsamen Lebensraum.

Sie wirken sich zunächst nur auf Einzelne aus. Wenn zu viele Bürger einer Stadt unter den ungleichen Lebensbedingungen leiden, dann sind auch Städte von den Disparitäten betroffen. Dann prägen die Ungleichheiten z. B. den Einsatz der Ressourcen von Verwaltung und Politik. Tatsächlich ist das die Situation der meisten ärmeren Städte, denen das Motto unserer Hauptversammlung in besonderer Weise gewidmet ist. Dort ist der größte Teil der knappen Mittel in den Sozialhaushalten gebunden; andere Aufgaben müssen demgegenüber oft zurückstehen.

Der Befund ist unstreitig. In der Vergangenheit hat sich die Entwicklung kommunaler Disparitäten am deutlichsten anhand der Entwicklung der regional höchst unterschiedlich verteilten Kassenkredite aufzeigen lassen. Dies ist sicher immer noch ein wesentlicher Indikator für die Finanzkraft einer Kommune. Ich möchte heute jedoch insbesondere das Investitionsniveau in den Kommunen für diesen Befund heranziehen.

Im Jahr 2014 lag das Investitionsvolumen bei 22,2 Milliarden Euro. In den 1990er Jahren lag es noch bei über 30 Milliarden Euro pro Jahr. Dabei sind die regionalen Unterschiede extrem: Kommunen in finanzstärkeren Regionen konn-

ten im Jahr 2013 beispielsweise rund 470 Euro je Einwohner investieren. Der Durchschnitt der Kommunen insgesamt lag im vergangenen Jahr bei einem Investitionsvolumen von knapp 300 Euro je Einwohner. In Bundesländern mit vielen finanzschwächeren Kommunen betrugen die Investitionen dagegen nur zwei Drittel des Durchschnitts, also rund 200 Euro je Einwohner.

Es ist bei diesen äußerst unterschiedlichen Investitionsaufwendungen klar, dass die ärmere Hälfte der Städte den bei Weitem größeren Investitionsstau zu beklagen hat. In finanzstärkeren Kommunen tritt der Erhalt oder sogar der Ausbau der Infrastruktur neben dem Schuldenabbau als gleichberechtigtes Ziel hinzu. In den finanzschwächeren Kommunen hat die Haushaltskonsolidierung oberste Priorität. Zu diesem Ziel werden die ohnehin im bundesweiten Vergleich niedrigen Investitionsniveaus nochmals abgesenkt. Zusätzlich lässt sich eine Verschiebung von Investitions- zu Sozialhaushalten beobachten. Überhaupt steigen die Ausgaben der Kommunen für soziale Leistungen nach wie vor stärker als alle anderen Ausgabenarten.

Für die finanzschwächeren Kommunen bedeutet das eine unabwendbare Abwärtsspirale.

Kapitel 2:

Die Rolle der Länder und des Bundes bei der Bekämpfung der Disparitäten

Die Entschuldungshilfen der Länder helfen - allerdings in zu geringem Maße - obgleich es Aufgabe der Länder, nicht des Bundes ist, die nötigen Finanzmittel bereit zu stellen (Ausnahme Hessen). Weil aber die größten kommunalen Finanznöte in Ländern anzutreffen sind, die selbst von weit überdurchschnittlichen Haushalts-Problemen geplagt sind, sehen sich diese Länder überfordert, die Finanznöte ihrer Kommunen zu beheben, dann ist selbst zu wenig Hilfeleistung schon zu viel.

Der Bund hat gerade in der jüngeren Vergangenheit an verschiedenen Stellen versucht, Entlastungen für die Kommunen im Bereich der Sozialausgaben zu schaffen. So hat der Bund durch die Übernahme der Ausgaben für die Grundversicherung im Alter und bei Erwerbsminderung, die seit 2014 voll vom Bund finanziert werden, einen wichtigen Schritt getan. Auch die Einigung der Koalition – neben den jährlichen Soforthilfen in den Jahren 2015 bis 2017 und den Mitteln im Rahmen eines Sondervermögens für kommunale Investitionen – ab 2018 eine jährliche Entlastung der Kommunen um 5 Milliarden Euro bei den Sozialausgaben bereitzustellen, findet unsere Anerkennung. All dies sind große Hilfen, die allerdings vom Anstieg der Sozialleistungen in ihren Entlastungswirkungen geschwächt, wenn nicht neutralisiert werden. Deshalb können sie leider keine befriedigende und schon gar keine dauerhafte Lösung für die Finanzprobleme vieler Kommunen darstellen.

Der Bund misst seine Hilfen an der Höhe seiner Leistungen, nicht an ihrer Gesamtwirkung für die Kommunen. Die Initiativen des Bundes haben den Anstieg der kommunalen Sozialleistungen verlangsamt, aber keineswegs gestoppt. So erstarren die Hilfebeziehungen zwischen Bund, Ländern und Kommunen und verfehlen ihr Ziel trotz immer höherer Mitteltransfers.

Kapitel 3:

Das Konzept der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse

Es stellt sich die Frage, was helfen kann den Teufelskreis und die Abwärtsspirale der finanzschwächeren Kommunen zu durchbrechen? Ich schlage vor ein neu praktiziertes Konzept der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse darauf hin zu überprüfen, ob es Disparitäten stoppen oder mindern kann. Wir kennen diesen Begriff zum einen aus dem Grundgesetz, zum anderen als Raumordnungsbe-

griff. Im Grundgesetz dient er vor allem als Abgrenzungskriterium im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz. Im Raumordnungsgesetz dient der Begriff als Leitvorstellung für ausgeglichene soziale, infrastrukturelle, wirtschaftliche, ökologische und kulturelle Verhältnisse im Gesamtraum der Bundesrepublik Deutschland und in seinen Teilräumen.

Von einem neu praktizierten Programm spreche ich, weil dieses Konzept der Raumordnung schon einmal in einer besonderen Situation als Perspektive und Strategie

erfolgreich in Deutschland gedient hat. Damals führte die Deutsche Einheit zu gravierenden Veränderungen der räumlichen Rahmenbedingungen. 1992 entwickelte das damalige Bundesministerium für Raumordnung unter Mitwirkung der Länder einen Raumordnungspolitischen Orientierungsrahmen. Anschließend wurden dessen Leitbilder im Raumordnungspolitischen Handlungsrahmen konkretisiert. Die freie Wirtschaft, die Städte und Kreise wurden beteiligt, es wurden Straßen, Kanäle, Brücken, es wurden Schulen, Krankenhäuser und Altenheime saniert oder neu errichtet, es wurde Tourismus und Unternehmensgründungen gefördert und Vieles mehr.

Auch heute befinden wir uns in einem Zustand gravierender Unterschiede in den Regionen. Nur nicht mehr in Ost-West-Unterscheidung, sondern sowohl in Ost und West. Welche Ansätze können wir also heute aus dem raumordnungspolitischen Leitbild der gleichwertigen Lebensverhältnisse zur Verbesserung der Situation herleiten? Es geht sicherlich nicht um eine pauschale Gleichartigkeit und Nivellierung durch Umverteilung von Mitteln. Es geht auch nicht um die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse durch immer höhere Sozialausgaben. Folgt man dem Leitbild der gleichwertigen Lebensverhältnisse als Programm werden unterschiedliche regionale Schwerpunkte bei Ordnungs- und Entwicklungsaufgaben gesetzt, Fördermittel räumlich und sachlich gezielter

eingesetzt und die regionalen Eigenkräfte gestärkt. Es geht um die Förderung von Strukturen, so dass gleichwertige Lebensbedingungen unter unterschiedlich günstigen lokalen Ausgangsbedingungen ermöglicht werden. So verstanden bietet die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse auch die Chance für einen selbsttragenden stärkeren sozialen Ausgleich.

Die Ziele der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse sind heute so aktuell wie damals und wir sollten ihnen viel mehr Aufmerksamkeit schenken.

Kapitel 4:

Was sind die Bedingungen für den Erfolg dieses Konzeptes?

1. Der Struktur-Politik muss wieder eine größere Rolle eingeräumt werden.
2. Der Schutz der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse ist gerade in den Ländern am dringendsten, in denen die dafür bereitstehenden Mittel am geringsten sind.
Das müssen die Prozesse der Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen zentral berücksichtigen.
3. Die Förderung neuer Infrastrukturen, neue Anstrengungen der Wirtschaftsförderung, Antworten auf den demographischen Wandel sind besonders wichtig.
4. Wenn die Kommunen eine tragende Rolle bei der Wiederbelebung der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse spielen können sollen, muss es eine Lösung der Altschuldenproblematik geben. Die Kassenkredite der Kommunen belaufen sich inzwischen bundesweit auf alarmierende 50 Milliarden Euro. Entschuldungshilfen der Länder tragen dazu bei, die Summe einiger-

maßen in Schach zu halten. Aber abgebaut werden die Kassenkredite dadurch nicht. Deshalb wäre nur eine Altschuldentilgung ein Befreiungsschlag, der dringend erforderlich ist.

5. Man darf annehmen, dass die Entschuldungshilfen kein Instrument sein werden, das blind für alle Kommunen gleich angewendet werden kann oder muss.
6. Die Stärkung der Entwicklungs- und Wirtschaftskraft gerade auch angeschlagener Kommunen spielt die entscheidende Rolle, wenn es darum geht, Disparitäten unter Menschen und Städten zu überwinden.
7. Flankiert werden müssen diese Ansätze von allseitigen Anstrengungen zur Steigerung der Effizienz von Sozialleistungen – auch über verbesserte Steuermöglichkeiten der Entscheider, d.h. der Städte vor Ort.

Kapitel 5:

Schluss

Zu starke regionale Ungleichheit berührt das Selbstverständnis der bundesrepublikanischen Gesellschaft. Strukturschwache Städte und ihre Regionen weiter zu vernachlässigen, beschleunigt den Teufelskreis nochmals zusehends. Die Förderung von Strukturen und Investitionen ist nachhaltiger als das wiederkehrende Stopfen von Löchern bei den Sozialausgaben. Mehr starke und gut ausgebaute Strukturen sind auf Dauer für alle besser als immer mehr Sozialleistungen an Menschen auszahlen zu müssen. Gleichwertige Lebensverhältnisse – dieser Begriff ist die Leitidee. Wenn wir Entwicklungschancen für alle sichern wollen, brauchen wir einen neuen, beherzten Anlauf, dieses Leitbild mit Leben zu erfüllen. Für die Städte und für die dort lebenden Menschen.