



DStGB
Deutscher Städte-
und Gemeindebund

Einschätzung des DStGB zum Kabinettsbeschluss zu gleichwertigen Lebensverhältnissen:

Sechs Facharbeitsgruppen der Kommission Gleichwertige Lebensverhältnisse haben seit dem 18. Juli 2018 Empfehlungen erarbeitet, um effektive Schritte hin zu einer Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse in Deutschland zu erreichen. Auf Ihnen basieren die Schlussfolgerungen der Bundesregierung sowie die am 10. Juli 2019 vorgestellten Handlungsempfehlungen zu den Themenbereichen „Aktive Strukturpolitik“, „Digitalisierung und Mobilität“, „Starke und lebenswerte Kommunen“, „Soziale Daseinsvorsorge“ sowie „Engagement und Zusammenhalt“. Die Schlussfolgerungen („Unser Plan für Deutschland – Gleichwertige Lebensverhältnisse überall“) sind als **Anlage** beigefügt.

Aus Sicht des DStGB ist zunächst festzuhalten, dass der von der Bundesregierung vorgenommene „Verfahrenswechsel“ der Kommissionsarbeit nicht den kommunalen Erwartungen entspricht. Die Kommission wird nämlich nicht mehr zusammenkommen, sondern fand ihren Abschluss mit der Befassung im Bundeskabinett und den am 10. Juli 2019 vorgestellten Schlussfolgerungen. Positiv ist festzuhalten, dass diese Schlussfolgerungen mit den Ländern und den kommunalen Spitzenverbänden weiter erörtert werden sollen. Aus Sicht des DStGB ist es zwingend erforderlich, dass die Vorschläge nun auch umgesetzt werden. Denn beim Ziel der Gleichwertigkeit besteht weniger ein Erkenntnis-, als ein Umsetzungsproblem.

Der Hinweis, dass die vorgeschlagenen Maßnahmen aus den vorhandenen Etats der jeweiligen Bundesressorts finanziert werden sollen, ist ernüchternd. Politische Prioritäten der Gleichwertigkeit zu finden und fokussiert in den Bundesressorts umzusetzen, ist gewiss eine richtige Herangehensweise. Ohne zusätzliche Etatausstattung ist gleichwohl zu erwarten, dass der Effekt und die Umsetzungsgeschwindigkeit der Maßnahmen dem Handlungsbedarf kaum werden entsprechen können. **Es ist daher erforderlich, dass im Haushalt des Bundes wie der Länder entsprechende zusätzliche Mittel zur Verfügung gestellt werden.** Beiträge von Bund, Ländern und Gemeinden sollten zudem abgestimmt und „aus einem Guss“ erfolgen, um einen möglichst effizienten Effekt erzielen zu können. Der Dialog der Beteiligten muss daher mit Blick auf konkrete Umsetzungsmaßnahmen fortgesetzt werden.

Zu den einzelnen Handlungsempfehlungen:

I. Aktive Strukturpolitik

Die beabsichtigte Einrichtung eines **gesamtdeutschen Fördersystems für strukturschwache Regionen** ist aus kommunaler Sicht zu begrüßen. Dies entspricht der seit langem bestehenden Erkenntnis, dass Strukturschwäche nichts mit „Himmelsrichtungen“ zu tun hat, sondern bundesweit vorzufinden ist.

Die ebenfalls vorgesehene **Bündelung vorhandener Förderprogramme** ist ein wichtiger Schritt, um vorhandene Möglichkeiten der Unterstützung strukturschwacher Regionen unter einem gemeinsamen Dach zu vereinen und die Förderlandschaft übersichtlicher zu gestalten. Das neue, gesamtdeutsche Fördersystem muss aber auch mit dem erforderlichen Finanzvolumen ausgestattet werden, um regionale Wirtschaftsschwäche nachhaltig zu überwinden.

Aus kommunaler Sicht ist zudem die vorgeschlagene **Ergänzung der klassischen Wirtschaftsförderung** durch Maßnahmen zur Stärkung der wirtschaftlichen und infrastrukturellen Rahmenbedingungen in den Regionen ein sinnvoller Ansatz. Neben Einzelmaßnahmen wie der Investitionsförderung für Unternehmen braucht es auch den Ausbau der verkehrlichen und digitalen Infrastruktur. Auch die Ansiedlung von Behörden und Ressortforschungseinrichtungen in Klein- und Mittelstädten sind ein wichtiger Schritt ebenso wie die Bildung von Branchenclustern und Netzwerken zwischen Ausbildung und Wirtschaft. Zur aktiven Gestaltung regionaler Arbeitsmärkte sollten vor Ort bedarfsgerechte Ausbildungs- und Qualifizierungsmöglichkeiten geschaffen werden. Im Übergang zwischen Schule und Berufsausbildung müssen die vielfältigen Fördermöglichkeiten besser aufeinander abgestimmt, effektiver umgesetzt und die Gründung weiterer überbetrieblicher Berufsbildungsstätten geprüft werden. Anstelle von Einmaleffekten können auf diesem Wege Regionen zukunftssicher aufgestellt und es können sich selbst verstärkende wirtschaftliche Entwicklungsprozesse ausgelöst werden.

Zu begrüßen ist die Absicht, die Maßnahmen der ländlichen Entwicklung in der **Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (GAK)** auf die besonderen Herausforderungen in den ländlichen Räumen zu fokussieren. Wünschenswert wäre in diesem Zusammenhang die vom DStGB geforderte Ergänzung des Artikel 91a Abs. 1 Nr. 2 des Grundgesetzes, um ländliche Entwicklung auch ohne agrarstrukturellen Bezug dauerhaft fördern zu können. Grundsätzlich bedarf es einer niedrighschwelligigen Infrastrukturförderung im ländlichen Raum.

II. Digitalisierung und Mobilität

Im Bereich der leitungsgebundenen **Breitbandversorgung** gehen die Vorschläge über die ohnehin bekannten Fördermaßnahmen und Fördervorhaben nicht hinaus. Wichtig ist aus kommunaler Sicht, dass beim Aufbau einer flächendeckenden Breitbandversorgung auf Gigabit-Basis die „Weißen Flecken“ Vorrang vor dem Ausbau der sog. „Grauen Flecken“ bekommen, um eine Vertiefung der bestehenden Spaltung in der Versorgung zu verhindern. Hierzu fehlen allerdings klare Aussagen. Eine Beschleunigung der Genehmigungsverfahren ist grundsätzlich zu begrüßen, ist aber nicht Kern des eigentlichen Problems.

Die **Schaffung einer Infrastrukturgesellschaft im Mobilfunkbereich** kann ein richtiger Schritt sein, um den Ausbau in den unwirtschaftlichen Regionen sicherzustellen. Abzuwarten bleibt allerdings, ob der Staat in der erforderlichen Zeit in der Lage sein wird, eine entsprechende Infrastruktur zu errichten. Positiv ist zu bewerten, dass die bereits bei den Mobilfunkunternehmen vorhandenen niedrigen Frequenzbereiche für die 5G Versorgung verfügbar gemacht werden sollen. Auch der Wechsel des Versteigerungsmodus mit verbindlichen Ausbaupflichtungen bei der Vergabe neuer Frequenzen ist ebenfalls ein guter und richtiger Schritt. Bei der Digitalisierung von Verwaltungsangeboten gehen die Empfehlungen schließlich nicht über die Inhalte des OZG hinaus.

Im Bereich der **Mobilität** sind die verschiedenen Empfehlungen zur besseren und leistungsfähigeren Anbindung der ländlichen Regionen an die Ballungsräume, um Pendlermobilität zu ermöglichen, die Ballungsräume zu entlasten und die Fläche zu stärken, zu begrüßen. Dazu zählen unter anderem der Ausbau der Nahverkehrsnetze über die Ballungsräume hinaus, die Reaktivierung von Bahnstrecken oder zusätzliche Expressverbindungen. Allerdings ist hier ein hoher Abstimmungsaufwand zwischen den verschiedenen Ebenen und Verkehrsträgern notwendig. Zudem dürfte der notwendige finanzielle Aufwand immens sein.

Die **Verbesserung von ÖPNV-Angeboten** in der Fläche, die Einführung von flexiblen On-Demand-Angeboten zur Ergänzung des Nahverkehrsangebotes und die Einführung von Mindestreichweiten für zentrale Einrichtungen der Daseinsvorsorge sind gute Ansätze, die allerdings ebenfalls von den Ländern und Kommunen bzw. Verkehrsverbänden umgesetzt werden müssen. Auch die Empfehlung an die Länder, Umsatzsteueranteile für die wegfallenden Entflechtungsmittel einzusetzen, ist zu begrüßen. Aber: In all diesen Bereichen wird es auf die Umsetzung und die Finanzmittel ankommen. Allein mit Empfehlungen lässt sich nichts erreichen.

III. Starke und lebenswerte Kommunen

Die Empfehlung, eine konsequente **Bau- und Wohnungspolitik** für bezahlbaren Wohnraum sowie eine flexiblere Nutzung der Möglichkeiten der Raumordnung zu ermöglichen, ist zu begrüßen. Die **Raumordnung** muss gestärkt und ihre Leitbilder müssen mit dem Ziel der Sicherung einer flächendeckenden Daseinsvorsorge (Gesundheit, Bildung, Digitalisierung etc.) fortgeschrieben werden. Gerade Regionen mit zurückgehender und alternder Bevölkerung brauchen zudem Investitionen in die Infrastruktur und den Wohnungsmarkt, um attraktiv zu werden. Die Aktivierung des Leerstands in Ortskernen und die Wiedernutzung von Brachen müssen daher durch Programme, wie „Jung kauft alt“ auch seitens des Bundes und der Länder stärker unterstützt werden. Leider fehlt diesbezüglich ein klares Bekenntnis, die erforderlichen Finanzmittel auch tatsächlich bereitzustellen. Richtig ist die von der Kommission vorgesehene Einführung eines Gesetzesfolgen-Checks „Gleichwertigkeit“. Dies kann negative Nebenwirkungen von Gesetzen verhindern helfen.

Mit Blick auf die zukünftige Bau- und Wohnungspolitik des Bundes und der Länder ist sicherzustellen, dass die Umsetzung der Ergebnisse der Gleichwertigkeitskommission eng mit der Umsetzung der Baulandkommission und den dort von den kommunalen Spitzenverbänden gemachten Vorschläge und Forderungen zur Schaffung bezahlbaren Wohnraums und zur Stärkung der Innenstädte und Ortskerne verbunden werden.

Es wird insoweit auf die gesonderte Bewertung der Ergebnisse der Baulandkommission verwiesen (ww.dstgb.de). Die im Übrigen empfohlene **Fortführung der Städtebauförderung** sowie die Ankündigung, die Bundesmittel für den sozialen Wohnungsbau über das Jahr 2021 hinaus fortzuschreiben, sind ausdrücklich zu begrüßen.

Dies gilt auch für die Bereitschaft des Bundes, an einer Lösung zum **Abbau der kommunalen Altschulden** mitzuwirken. Rund 17 Prozent der Kommunen (etwa 2.000 Kommunen von insgesamt 11.700) sind von besonders hohen Altschulden betroffen, vor allem im Saarland, Rheinland-Pfalz und NRW. Die kommunalen Kassenkredite belaufen sich auf ca. 36 Milliarden Euro.

Erforderlich ist daher ein nationaler politischer Konsens, betroffenen Kommunen einmalig gezielt zu helfen. Ein solcher Konsens setzt voraus, dass sichergestellt wird, dass eine neue Verschuldung der Kommunen über Kassenkredite nicht mehr stattfindet. Dazu wäre ein breiter politischer Konsens in den gesetzgebenden Körperschaften und zwischen den Ländern nötig, an einer nachhaltigen Lösung solidarisch mitzuwirken, so dass der Bund gezielt bei Zins- und Tilgungslasten helfen kann, wo andere Hilfe alleine nicht ausreichend ist. Zugleich müssten die Ursachen der hohen Kassenkreditbestände angegangen werden.

Nach Überzeugung des DStGB brauchen wir jetzt nicht nur Hilfen des Bundes und der Länder für die anfallenden Zinsen, sondern insbesondere für die Tilgung der kommunalen Altschulden sowie der Schulden der kommunalen Wohnungsunternehmen. Diese Finanzhilfen müssen in ein stimmiges **Gesamtkonzept „Nachhaltige Kommunalfinanzen“** eingekleidet werden. Es muss mit effektiven Maßnahmen verhindert werden, dass derart hohe kommunale Schulden wieder neu entstehen. Da reicht es nicht alleine aus, zu fordern, dass es keine neuen kommunalen Kassenkredite mehr geben dürfe.

Im Rahmen eines Gesamtkonzeptes „Nachhaltige Kommunalfinanzen“ müssen die Kommunen von Sozialausgaben entlastet und die Steuerkraft der Gemeinden nachhaltig gesichert und gestärkt werden, nicht zuletzt bei der Grundsteuer und der Gewerbesteuer. Der Bund sollte insbesondere die **Kosten der Unterkunft** in einem höheren Umfang als bisher übernehmen, mindestens in Höhe von 75 Prozent der KdU-Kosten. So würden gerade Kommunen mit hohen Sozialkosten gezielt entlastet. Die zunehmende Umsatzsteuer sollte nach der Einwohnerzahl verteilt werden. Zudem dürfen die Kommunen nicht mit neuen Aufgaben und Ausgabenverpflichtungen erneut in Finanznöte getrieben werden. Konnexitätsregelungen müssen strikt eingehalten und auch auf die Umsetzung europäischer Vorgaben ausgedehnt werden.

Die **kommunale Investitionsfähigkeit** muss verstetigt und dauerhaft gesichert werden. Dazu sind Maßnahmen, die über die auf wenige Jahre begrenzten Investitionsprogramme hinausgehen, notwendig. Kommunale Investitionsprogramme des Bundes sind zwar grundsätzlich zu begrüßen, aber wegen ihrer Kürze und daraus folgender Personal- und Planungsunsicherheit alleine als Instrument nicht optimal. Bei den in den Schlussfolgerungen angekündigten Gesprächen zwischen Bund, Ländern, Bundestag und kommunalen Spitzenverbänden müssen daher die vorstehenden Themen, einschließlich der Rolle der Länder als Kommunalaufsicht, weiter erörtert und einer Lösung zugeführt werden.

In den Schlussfolgerungen der Bundesregierung wird schließlich zu Recht die **integrierte Sozialraumplanung** als ein Instrument beschrieben, um auf kommunaler Ebene die Leistungen der öffentlichen Daseinsvorsorge zielgerichteter anzubieten und Aspekte der kommunalen Politik bedarfsorientiert zu integrieren. Zahlreiche Kommunen haben sich bereits auf den Weg einer solchen Sozialraumplanung gemacht. Damit dies flächendeckend umgesetzt werden kann, bedarf es einer umfassenden Unterstützung durch die Länder.

IV. Soziale Daseinsvorsorge

Die Beschreibung, dass Deutschland gute und erreichbare Angebote der Daseinsvorsorge braucht, damit alle Menschen überall gute Lebens- und Entwicklungsperspektiven haben und dazu verlässliche Bildungs-, Betreuungs-, Kultur- oder Freizeitangebote gehören, sind richtig. Die **Sicherung der sozialen Daseinsvorsorge** ist entscheidend, ob die Menschen vor Ort bleiben oder wegziehen. Im Folgenden werden auch die die wichtigen Bereiche der sozialen Daseinsvorsorge beschrieben, es bleibt aber vielfach unbeantwortet, wer die konkrete Verantwortung für die Sicherstellung übernehmen soll und wie die nachhaltige Finanzierung sichergestellt wird. Positiv zu bewerten ist, dass der Bund die Sicherung der sozialen Daseinsvorsorge als prioritäres Ziel sieht.

Richtigerweise wird festgehalten, dass es bei der **Gesundheitsversorgung** in ländlichen und strukturschwachen Gebieten darauf ankommen wird, diese stärker über Sektorengrenzen hinweg zu organisieren und dabei regionale Aspekte wie Erreichbarkeit, digitale Vernetzung oder die Stärkung ehrenamtlicher Angebote in einem Gesamtzusammenhang zu betrachten. Flexible und innovative Instrumente wie der Einsatz telemedizinischer Anwendungen, die Delegation von ärztlichen Leistungen an medizinisches Fachpersonal oder mobile Versorgungsangebote (wie die „rollende Praxis“) sollen ausgebaut und mit dem notwendigen rechtlichen und finanziellen Rahmen ausgestattet werden, um Grenzen sowohl zwischen Versorgungssektoren als auch räumliche Entfernungen zu überwinden. Dies ist nachhaltig zu unterstützen, setzt aber voraus, dass die Rahmenbedingungen, wie die leistungsfähige Breitband- und Mobilfunkversorgung sichergestellt sind. Dass die Kommunen mehr aktive Mitgestaltungsmöglichkeiten bei der Ausrichtung der pflegerischen Versorgungsangebote vor Ort im Rahmen der Versorgungsverträge erhalten sollen, ist eine seit langem geforderte Maßnahme und zu unterstützen, deren Umsetzung aber bislang am Bund gescheitert.

Zur Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse sollen **Angebote im frühkindlichen Bereich, in der Grundschule, in der Jugendarbeit sowie in der Jugend- und Schulsozialarbeit** bedarfsgerecht ausgebaut und qualitativ weiterentwickelt werden. Wenn formuliert wird, der Bund werde seine Verantwortung für die Weiterentwicklung der Qualität und zur Teilhabe in der Kindertagesbetreuung über 2022 hinaus wahrnehmen, ist dies zu begrüßen, bleibt aber vage. Die Kommunen brauchen eine klare Zusicherung, dass der Bund sich dauerhaft und nachhaltig an der Finanzierung beteiligt. Dies gilt auch für den ab dem Jahr 2025 geplanten individuellen Rechtsanspruch auf ein Ganztagsangebot im Grundschulalter.

Die Empfehlung, den **Zugang zu Bildung und Weiterbildung** zu verbessern, ist vom weiteren Engagement der Bundesländer abhängig. Dies gilt insbesondere für die Empfehlung, den Ausbau bzw. Erhalt dezentraler Schulstandorte, die Abstimmung der Mo-

bilitätsangebote auf die Schulzeiten und Online-Lernangebote einzuführen bzw. auszubauen. Dies gilt auch für die Empfehlung, Angebote der Jugendarbeit in strukturschwachen Gebieten abzusichern. Die Ankündigung, die Zusammenführung kinderpoltischer Leistungen anzustreben, um der Kinderarmut wirksamer bekämpfen zu können, die soziale und kulturelle Teilhabe von Kindern und Jugendlichen zu verbessern und Bürokratie abzubauen, ist grundsätzlich zu unterstützen, auf konkrete Maßnahmen wartet der DStGB aber schon länger.

V. Engagement und Zusammenhalt

Richtigerweise wird herausgestellt, dass zivilgesellschaftliches **Engagement und Ehrenamt** dazu beitragen, Lösungen auf aktuelle Herausforderungen zu finden und die Lebensqualität vor Ort zu steigern. Menschen, die sich ehrenamtlich engagieren, sollten sich daher auf eine stabile, dauerhafte Infrastruktur und auf Anerkennung und Förderung verlassen können. Es bleibt abzuwarten, ob die empfohlenen Maßnahmen auch tatsächlich kurzfristig umgesetzt werden.

Unter anderem soll mit der Deutschen Stiftung für Engagement und Ehrenamt ein Instrument geschaffen werden, das ehrenamtlich Tätigen durch Serviceangebote für die Organisation von bürgerschaftlichem Engagement und Ehrenamt und bei der Digitalisierung unterstützt. Mit einem gemeinsamen Bundesprogramm soll der gesellschaftliche Zusammenhalt innovativ gefördert und das Zuwendungs- und Gemeinnützigkeitsrechts für zivilgesellschaftliches Engagement und Ehrenamt vereinfacht werden. Schließlich sollen die Verbesserung von rechtlichen und finanziellen Rahmenbedingungen im Bereich der Engagement-, Ehrenamts- und Demokratieförderung insbesondere in strukturschwachen Regionen, um das Engagement von Menschen sowie dessen Anerkennung, weiter gestärkt werden.

Mit Blick auf die Empfehlung zum **Auf- und Ausbau wohnortnaher hauptamtlicher Begleitstrukturen** und gemeinsamer Vereinbarungen zur Förderung von Maßnahmen zur Stärkung des bürgerschaftlichen Engagements und des Ehrenamtes müssen Finanzierungsfragen geklärt werden.

Dies gilt auch für die Empfehlung, **Begegnung und Austausch von Jung und Alt** zu fördern, zum Beispiel durch die Förderung von Gemeinschaftsräumen und -flächen, die ein Miteinander der Bewohnerinnen und Bewohner sowie multifunktionale Nutzungen ermöglichen, nachbarschaftliche Kontakte unterstützen (z. B. Nachbarschafts- und Dorfcafés, Kultureinrichtungen, Räume für Veranstaltungen und Vereine etc.) und die Angebote der Pflege integrieren können (z. B. ambulante Pflegedienste, Tagespflegeeinrichtungen, ambulant betreute Wohngemeinschaften).