



ONLINE

DOKUMENTATION

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.
29. November 2013

www.kas.de

Ausgewählte Aussagen aus dem Vortrag von Prof. Dr. Hans-Günter Henneke

8. BERLINER RECHTSPOLITISCHE KONFERENZ DER KONRAD-AENAUER-STIFTUNG ZU „DER DEMOGRAPHISCHE WANDEL ALS HERAUSFORDERUNG FÜR DAS RECHT“

1. Deutschland schrumpft und altert – vor allem in der Fläche und gerade im ländlichen Raum. Bis 2060 ist mit einer Bevölkerungszahl von 65 Mio. und 70 Mio. Einwohnern aus-zugehen, was einem Rückgang von 10 – 15 Mio. entspricht. Diese zahlenmäßige Schrumpfung wird vor allem auf Kosten von Gebieten stattfinden, die dem sich auf diese Weise verschärfenden Standortwettbewerb nicht gewachsen sind. Die Binnenwanderung zulasten des ländlichen und zugunsten des städtischen Raumes verstärkt diese Entwicklung wesentlich.

2. Die Bevölkerungsabnahme zeigt sich für die kommunalen Haushalte vor allem als Niveau- sowie Strukturproblem, da sich auch die Einwohnerstruktur verändert, wobei die Situation regional sehr unterschiedlich ist. Grundsätzlich besteht v.a. bezogen auf die technische Infrastruktur die Notwendigkeit, kommunale Angebote, Netzinfrastrukturen, soziale Daseinsvorsorge oder die Mobilität im Schrumpfungsprozess anzupassen, rück-zubauen und womöglich an anderer Stelle auszubauen. Sinkende Nachfrage bedeutet aufgrund von Kostenremanenzen und Umbaukosten daher nicht automatisch sinkende kommunale Ausgaben. Einnahmeseitig ist überdies tendenziell mit deutlich unter dem Bundestrend liegenden Steuereinnahmen zu rechnen.

3. Grundlegend ist eine aufgabenangemessene Finanzausstattung der Kommunen. Im sich verstärkenden Wettbewerb der Standorte und ihrer Lebensbedingungen ist es von zentraler Bedeutung für eine gelingende Regionalentwicklung, dass auch vom demografischen Wandel besonders betroffene Gemeinden und Landkreise gleichwertige Entwicklungsbedingungen vorfinden. Daher spielen die Finanzausgleichssysteme eine wesentliche ausgleichende Rolle, deren Bedeutung weiter zunehmen wird. Aufgrund der unterschiedlichen demografischen Betroffenheit muss eine Umverteilung von finanziellen Mitteln im Rahmen des kommunalen Finanzaus-



gleichs (sowie des Länderfinanzausgleiches) erfolgen. Gebiete mit herausgehobenen Zukunftsherausforderungen müssen besonders unterstützt werden. Bislang sind die Systeme zu sehr auf das Vorhandensein von Einwohnern ausgerichtet und es existieren nur wenige Ansätze, wie dem Problem der Demografie begegnet werden soll.

4. Weiterhin müssen die Einnahmestaltungsmöglichkeiten der Kommunen verbessert werden, so dass es stärker als bislang im Rahmen der Gestaltungsspielräume bei der wirtschaftsbezogenen Gewerbesteuer auch möglich ist, die Einwohner in die örtliche Steuerpolitik einzubeziehen. Dies wäre über die Möglichkeit für Städte und Gemeinden realisierbar, ihr Einkommensteueraufkommen im Rahmen eines kommunalen Hebesatz-rechtes zu beeinflussen. Dadurch könnte gerade vor dem Hintergrund möglicherweise in Frage zu stellender kommunaler Leistungen ein örtlicher Konsens und ein gewisser Ausgleich zwischen Wunsch- und Machbarem hergestellt werden. Darüber hinaus bedarf es aus Sicht der Landkreise einer eigengestaltbaren Einnahmehasis, um sie unabhängiger von den Zuweisungen der Länder zu machen.

5. Unabhängig von der zumeist akademischen Debatte um die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse sollte außer Frage stehen, dass in Deutschland alle Teilräume potenziell gleichberechtigt entwickelt werden sollten. Gleichwertigkeit ist dabei nicht gleichzusetzen mit Einheitlichkeit (BVerfG); den regionalen Besonderheiten ist Rechnung zu tragen. Ohnehin sind es nicht abstrakte Rechtssätze, sondern konkrete Infrastrukturvorgaben (z.B. Hilfsfristen im Rettungsdienst, Straßenbaustandards) bzw. Leistungsgesetze im Sozialbereich, die die Lebensverhältnisse im Bundesgebiet auf gleichem Niveau halten.

6. Entwicklungsprozesse in Gemeinden und Landkreisen sollten seitens der Rechts-politik wirksam flankiert werden. Hierbei besteht die Kernherausforderung darin, einerseits vor dem Hintergrund zurückgehender Bevölkerungszahlen den Regelungsrahmen z.B. für Infrastrukturstandards im Interesse regional angepasster Vorgehensweisen weiterzuentwickeln, andererseits aber nicht gleichzeitig zu einem Attraktivitätsverlust der jeweiligen Gebiete beizutragen, etwa weil sich im Zuge dessen möglicherweise Wegstrecken verlängern oder Angebote der kommunalen Daseinsvorsorge umgestaltet werden.

7. Nur wenn es gelingt, sowohl die Diskussion über die Anpassung von Standards als auch die finanzielle Ausstattung der Kommunen in der Weise voranzutreiben, dass es den betroffenen Gebieten dadurch möglich(er) wird, eine eigengestaltete, zukunftsgerichtete und den jeweiligen Status quo verbessernde Entwicklungspolitik zu betreiben, ist die notwendige politische Akzeptanz erreichbar. Dies bedeutet dabei allerdings nicht „more of the same“: Es geht darum, Angebote neu zu denken und anzupassen, indem etwa Angebote passgenauer gemacht oder flexibilisiert werden.



8. Demgemäß sollten mehr Regionalbudgets zum Einsatz kommen, die die Verwendung von staatlichen Fördermitteln stärker dezentralisieren und grundsätzlich nicht mehr in allen Einzelheiten im Programm des jeweiligen Landes vorgeben. Letztlich wissen die Verantwortlichen vor Ort am besten, welche Maßnahmen sinnvollerweise Unterstützung erfahren sollten.

9. Darüber hinaus ist es mit Blick auf die öffentliche Daseinsvorsorge wichtig, eine ergebnisorientierte Diskussion über Infrastrukturstandards zu führen. Es besteht in den Ländern eine Vielzahl unterschiedlicher Standards in Bereichen wie ÖPNV, Katastrophenschutz, Gesundheitsversorgung (Versorgung mit niedergelassenen Ärzten), Bildung (Schul- und Klassengrößen) oder Ausstattungen (Kindertagesstätten). In vielen Fällen sind diese zweckmäßig und das Resultat einer fachspezifischen Regelungsnotwendigkeit. Aller Voraussicht nach bestehen aber bei einer Vielzahl von Standards auch Potenziale, diese zu flexibilisieren, anzupassen oder zu öffnen. Dabei ist zu unterscheiden zwischen Vorgaben, die erkennbar ein bestimmtes Qualitäts- bzw. Sicherheitsniveau gewährleisten zu unterscheiden von solchen, die im Endeffekt eher behindernde Wirkung entfalten und die Lebensqualität drohen, (eher) einzuschränken. Nötig ist nicht eine Kultur der lückenlosen Standards für jeden erdenklichen Lebensbereich, sondern vielmehr Regelungen des Ermöglichtens.

10. Vorbildhaft sind Mecklenburg-Vorpommern und Brandenburg, die Standarderprobungsgesetze verabschiedet haben, die allerdings bislang nicht zum erhofften Erfolg geführt haben. Danach können Kommunen auf Antrag im Einzelfall von landesrechtlichen Standards befreit werden, wenn die ausreichende Erfüllung der Aufgabe auch auf andere Weise als durch die Erfüllung dieser Standards sichergestellt ist.