

Zademach, Hans-Martin; Dudek, Simon:

Soziale Infrastruktur und räumliche Gerechtigkeit – Zum Potenzial des Ansatzes der Fundamentalökonomie

<https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0156-4394084>

In:

Miosga, Manfred; Dudek, Simon; Klee, Andreas (Hrsg.) (2022):
Neue Perspektiven für eine zukunftsfähige Raumordnung in Bayern.
Hannover, 138 -150.= Arbeitsberichte der ARL 35.

<https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0156-43944>



<https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/>

Hans-Martin Zademach, Simon Dudek

SOZIALE INFRASTRUKTUR UND RÄUMLICHE GERECHTIGKEIT – ZUM POTENZIAL DES ANSATZES DER FUNDAMENTALÖKONOMIE

Gliederung

- 1 Einleitung
- 2 Das Konzept räumlicher Gerechtigkeit: Renaissance der sozialen Infrastruktur?
- 3 Soziale Infrastruktur weitergedacht – Der Ansatz der Fundamentalökonomie
- 4 Zur steuerpolitischen Sicherung der Alltagsökonomie auf Gemeindeebene
- 5 Fazit

Literatur

Kurzfassung

Die Raumordnungspolitik der Bayerischen Staatsregierung begegnet den ungleichen Lebensverhältnissen im Freistaat gegenwärtig schwerpunktmäßig anhand von Förderprojekten für strukturschwache Regionen. Dem liegt der Gedanke zugrunde, dass Kommunen durch die Schaffung wirtschaftlichen Wachstums höhere Steuereinnahmen erzielen und so öffentliche Leistungen im Rahmen der Daseinsvorsorge besser finanzieren können. Unter Rückgriff auf den noch recht jungen Ansatz der sogenannten Fundamentalökonomie (*Foundational Economy*, auch als „Ökonomie des Alltagslebens“ übersetzt) möchte der vorliegende Beitrag einen alternativen Blick auf den Zusammenhang von regionaler Wirtschaftskraft und öffentlichen Leistungen eröffnen. Insbesondere wird aufgezeigt, dass die ökonomischen Voraussetzungen des Alltagslebens, also die Basisleistungen unserer Gesellschaft, wie sie im Ansatz der Fundamentalökonomie zusammengefasst werden, nicht nur mit einer Versorgungsfunktion verbunden sind, sondern darüber hinaus auch erhebliche weitere Wirkungen entfalten, allen voran auf dem Arbeitsmarkt. Vor dem Hintergrund dieser Betrachtung wird dafür plädiert, auch raumordnungspolitische Instrumente wie insbesondere den kommunalen Finanzausgleich verstärkt zur Sicherung der Fundamentalökonomie einzusetzen.

Schlüsselwörter

Räumliche Gerechtigkeit – soziale Infrastruktur – Daseinsvorsorge – Fundamentalökonomie – kommunaler Finanzausgleich

Social infrastructure and spatial justice: On the potentials of the foundational economy approach

Abstract

The regional planning policy of the Bavarian state government addresses unequal living conditions in the federal state typically by dint of supporting projects for structurally weak regions. This approach is based on the idea that by creating economic growth, municipalities can generate higher tax revenues and consequently can better finance public services of general interest. On basis of the so-called foundational economy approach, the paper in-hand suggests an alternative perspective on the connection between regional economic prosperity and public services. In specific, it is demonstrated that the basic services of the foundational economy do not only provide necessary and welcome achievements of general interest, but induce further impacts in the local economy, above all on the labour market. Accordingly, the article argues in favour of using the instruments of spatial planning – most notably the municipal financial equalisation scheme – for a greater backing of the foundational economy.

Keywords

Spatial justice – social infrastructure – public services – foundational economy – financial equalisation

1 Einleitung

Dem Freistaat Bayern wird für die nächsten 20 Jahre ein anhaltender Bevölkerungszuwachs prognostiziert, von 13,08 Mio. im Jahr 2018 auf dann 13,6 Mio. Einwohnerinnen und Einwohner (Bayerisches Landesamt für Statistik 2020: 11), mit erheblichen regionalen Unterschieden: Während die Landeshauptstadt und ihr Umland mit zweistelligen Zuwachsraten (z. B. Landkreis Dachau: +12,4%) rechnen können, wird etwa der Landkreis Kronach im Regierungsbezirk Oberfranken laut den Prognosen 11,8% seiner Bevölkerung verlieren, bei einer gleichzeitigen Alterung der dortigen Gesellschaft (Anstieg des Durchschnittsalters von 47,2 Jahren im Jahr 2018 auf dann 50,7 Jahre). In München hingegen altert die Gesellschaft deutlich langsamer (Anstieg des Durchschnittsalters von 41,6 Jahren in Jahr 2018 auf dann 42,6 Jahre).

Eine wesentliche Triebkraft hinter dieser Entwicklung liegt neben der räumlich selektiven Zuwanderung in der Binnenwanderung in Bayern. So verzeichnen strukturschwache Räume einen Abwanderungstrend in die Zentren und Metropolen des Landes. Der daraus resultierenden ungleichen demographischen Entwicklung begegnet der Freistaat Bayern seit 2013 schwerpunktmäßig mithilfe der Förderkulisse „Räume mit besonderem Handlungsbedarf“. Maßgeblich dafür, dass eine Kommune in diese Kategorie eingeordnet wird, ist ein Indikator, der demographische und sozioökonomische Maßzahlen umfasst, jeweils im Mittel der letzten fünf Jahre (Bayerische Staatsregierung 2013: 32–33). Dieses regionalpolitische Instrument zielt – ganz klassisch im Sinne des wettbewerbsspolitischen Paradigmas (Brenner 2004) – auf die Initiierung wirtschaftlichen Wachstums in den Regionen Bayerns ab. Anhand projektbezogener Finanzzuschüsse sollen wirtschaftsfreundliche Initiativen vor Ort unterstützt werden,

so soll auf eine positive Entwicklung hingewirkt werden. Der ökonomische Erfolg wirkt als Pull-Faktor zur demographischen Stabilisierung dieser Regionen. Dass dieser Gedanke zu kurz greift, zeigen die hinlänglich bekannten, sich regelmäßig weiter verschärfenden Disparitäten (vgl. Miosga 2015) im Freistaat.

Es stellt sich daher die Frage, ob Aspekte der Daseinsvorsorge, insbesondere in strukturschwachen Räumen, nur von der ökonomischen Prosperität abhängen können. Mit anderen Worten: Gelingt es alleine durch Programme der Wirtschaftsförderung, die Gemeinden zur Erbringung von Leistungen der Daseinsvorsorge im Sinne der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie (Art. 28 Abs. 2 GG¹) zu ermächtigen? In der entsprechenden wissenschaftlichen Debatte zur Daseinsvorsorge lassen sich in den letzten Jahren zwei Forschungsfelder identifizieren. Eine erste Reihe von Arbeiten setzt sich mit dem Wegbrechen staatlicher Leistungen in der Daseinsvorsorge auseinander (Pütz/Spangenberg 2006; Einig 2008; Neu 2009) und stellt eine Responsibilisierung der Zivilgesellschaft – also eine Verantwortungsdelegation auf die lokale Bevölkerung – in diesem Bereich fest (Neu 2014; Steinführer 2015). Eine zweite Forschungsrichtung diskutiert die notwendigen Anpassungen auf lokaler Ebene, um Leistungen der Daseinsvorsorge weiterhin zugänglich zu machen. Im Sinne der genannten Responsibilisierung wird für die verstärkte Einrichtung von Public-Private-Partnerships (Eisenkopf 2007) oder eine Organisation der Daseinsvorsorge über genossenschaftliche Ansätze (Klemisch/Maron 2010) argumentiert. Dem gegenüber stehen Forderungen nach einer stärkeren Rolle des Staates in der Daseinsvorsorge (Hirsch/Brüchert/Krampe 2013; Butterwegge 2018), etwa in Form von Rekommunalisierungen, also der Vergemeinschaftung ehemals privatisierter öffentlich-rechtlicher Aufgaben der Kommunen (Becker/Beveridge/Naumann 2015). Im Zentrum dieser Beiträge steht die Überlegung, dass staatliches Handeln als Korrektiv zur ungleichen Entwicklung von Regionen wirken muss.

Im Kontext dieses Diskurses um die Rolle der öffentlichen Hand bei der Organisation der Daseinsvorsorge fokussiert der vorliegende Beitrag die Bedeutung der Kommunen für öffentliche Leistungen und damit zugleich für die lokale Wirtschaftsstruktur. Als Ausgangspunkt der Betrachtung dient das Konzept der räumlichen Gerechtigkeit, wie es die Enquete-Kommission des Bayerischen Landtags zur Konkretisierung des Verfassungsziels der Gleichwertigen Lebensverhältnisse und Arbeitsbedingungen (Art. 3, Abs. 2 BV)² erarbeitet hat. Dieses Konzept wird im nächsten Abschnitt knapp dargelegt. Nachfolgend legt der dritte Abschnitt offen, inwieweit eine angemessene Ausgestaltung der sozialen Infrastruktur bzw. Basisleistungen unserer Gesellschaft, wie sie im Ansatz der *Foundational Economy* konzipiert wird (insbesondere die öffentlichen Leistungen der Kommunen zählen dazu), zu größerer räumlicher Gerechtigkeit beitragen kann. Dabei macht die Perspektive dieses Ansatzes deutlich, dass die „Ökonomien des Alltagslebens“ neben ihrer sozialstaatlichen Versorgungsfunktion auch

1 Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch Artikel 1 und 2 Satz 2 des Gesetzes vom 29. September 2020 (BGBl. I S. 2048) geändert worden ist.

2 Verfassung des Freistaates Bayern in der Fassung der Bekanntmachung vom 15. Dezember 1998 (GVBl. S. 991, 992, BayRS 100-1-1), die zuletzt durch Gesetze vom 11. November 2013 (GVBl. S. 638, 639, 640, 641, 642) geändert worden ist.

eine hohe Bedeutung für den lokalen Arbeitsmarkt haben. Vor dem Hintergrund diskutiert der vierte Abschnitt Möglichkeiten, wie Bayerns Gemeinden gerade in strukturschwachen Regionen besser als bislang befähigt werden können, diese Leistungen auch weiterhin anbieten zu können. Ein kurzes Fazit beschließt den Beitrag.

2 Das Konzept räumlicher Gerechtigkeit – Renaissance der sozialen Infrastruktur?

Als Reaktion auf einen Volksentscheid im September 2013 richtete der bayerische Landtag 2014 die Enquete-Kommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse in ganz Bayern“ ein. Diese Kommission hat in mehrjähriger Arbeit Handlungsempfehlungen ausgearbeitet, wie ein Auseinanderdriften Bayerns in wirtschaftlich leistungsfähigere und weniger stärkere Gebiete verhindert und räumliche Gerechtigkeit in allen Bereichen Bayerns sichergestellt werden kann. Dabei legt die Kommission überzeugend dar, dass räumliche Gerechtigkeit ein wichtiger Aspekt der Integrationsfähigkeit einer Gesellschaft ist. Demnach würde ein Anstieg räumlicher Disparitäten auch zu Desintegrationsprozessen innerhalb der Gesellschaft führen: „Anders als die reine Definition von Mindeststandards hat die Forderung nach Gerechtigkeit somit auch die Schere innerhalb der Gesellschaft und zwischen den Regionen im Blick. Wenn die Schwelle zwischen prosperierenden und strukturschwachen Regionen wächst, dann leidet die Integrationsfähigkeit der Gesellschaft und die Akzeptanz jenes politischen Systems, das diese zunehmende Spaltung verursacht oder zulässt, schwindet. Gerechtigkeit ist also gleichermaßen Grundlage und Leitprinzip einer funktionierenden Gesellschaft“ (Bayerischer Landtag 2017: 19).

Wie deutlich wird, liegt der zentrale Zugang der Kommission im Begriff der Gerechtigkeit (gegenüber Gleichheit oder Gleichwertigkeit). Tatsächlich entwirft die Kommission ein ausgefeiltes eigenständiges Modell: das Konzept der räumlichen Gerechtigkeit. Dabei wird der Gerechtigkeitsbegriff entlang von vier verschiedenen Dimensionen ausdifferenziert, nämlich erstens Verteilungs-, zweitens Verfahrens-, drittens Generationen- sowie viertens Chancengerechtigkeit.

Die Verteilungsgerechtigkeit beschreibt dabei „die raumbezogene, soziale Gerechtigkeit beim Zugang zu Gütern, Ressourcen und Infrastrukturen“ (Bayerischer Landtag 2017: 20). Unter Zugänglichkeit kann in diesem Zusammenhang die Nähe zu bzw. Erreichbarkeit von Gütern und Dienstleistungen des alltäglichen Bedarfs verstanden werden. Neben dem Zugang beschreibt dieser Teilaspekt indes auch die soziale Gerechtigkeit innerhalb einer Gesellschaft, also ob vonseiten des Individuums der Zugang zu Gütern und Dienstleistungen materiell gesichert ist. Im Hinblick auf die Arbeitsbedingungen orientiert sich die Enquete-Kommission bei der Verteilungsgerechtigkeit am gewerkschaftlichen Leitbild der „Guten Arbeit“, das sich in Bezug auf die räumliche Gerechtigkeit etwa in Flächentarifverträgen niederschlägt. Auch benennt die Kommission eine Reihe von Indikatoren für diese Gerechtigkeitsdimension. Diese weisen Analogien zum Zentrale-Orte-Konzept auf. In der Systematisierung der Kommission sollen infrastrukturelle Aspekte der Daseinsvorsorge wie Wasser und Energieversorgung in der Wohnung, der Zugang zu Grünflächen im unmittelbaren

Wohnumfeld sowie wohnortnahe Möglichkeiten zur Versorgung und der Zugang zu öffentlichen Verkehrsangeboten gegeben sein. Entsprechend weit soll sich das Angebot mit steigender Distanz – der Wohngemeinde, des Landkreises und über diesen hinaus.

Mit der Dimension der Verfahrensgerechtigkeit wird die „Gleichheit im Sinne von gleichen Zugängen, Gleichstellung und Gleichbehandlung“ (Bayerischer Landtag 2017: 21) verbunden. Im Kontext der Lebensbedingungen rahmt die Kommission die Verfahrensgerechtigkeit als Gleichheit der Partizipationsrechte innerhalb der Gesellschaft. Im Hinblick auf die Arbeitsbedingungen protegiert die Kommission die Stärkung von „Instrumente[n] und Mechanismen des individuellen und kollektiven Interessenausgleichs“ (Bayerischer Landtag 2017: 24). Auf der kommunalen Ebene sind dies beispielsweise Teilnehmungsformen, die den Bürgerinnen und Bürgern offenstehen – von der formellen Beteiligung an Planungsverfahren und Bürgerentscheiden bis zu informellen Teilnehmungsangeboten, die sich auch auf die Ausgestaltung der Daseinsvorsorge beziehen. Ein Indikator dieser Gerechtigkeitsdimension ist die individuelle Zugänglichkeit zu jeglicher Form von Partizipationsmöglichkeiten auf den verschiedenen räumlichen Ebenen.

Die Generationengerechtigkeit stellt die dritte Dimension der räumlichen Gerechtigkeit dar. Bezogen auf die Lebensbedingungen führt die Kommission dabei das Ziel einer ökologischen Nachhaltigkeit in den Gerechtigkeitsbegriff ein. Als konkrete Komponenten benennt sie: „effektiver Klimaschutz zur Begrenzung der Erwärmung, Sicherung und Verbesserung der Biodiversität und dauerhafter Erhalt der Ökosystemdienstleistungen (funktionsfähige Böden, sauberes Trinkwasser etc.), effektiver Ressourcenschutz und Reduktion des Flächen- und Ressourcenverbrauchs etc.“ (Bayerischer Landtag 2017: 22). Im Hinblick auf die Arbeitsbedingungen versteht die Kommission unter Generationengerechtigkeit die Stabilisierung des Erwerbssystems in allen Regionen Bayerns. Entsprechend zielen auch die Indikatoren der Generationengerechtigkeit darauf ab, „die Strategien und Maßnahmen zur Umsetzung gleichwertiger Lebensverhältnisse und Arbeitsbedingungen mit den Kriterien einer starken Nachhaltigkeit in Übereinstimmung zu bringen“ (Bayerischer Landtag 2017: 26). Dies schlägt sich konkret in der Messung der Flächenneuinanspruchnahme und des wohnortnahen Zugangs zum öffentlichen Personennahverkehr nieder.

Die vierte Dimension, die Chancengerechtigkeit, wird verstanden als die individuelle Möglichkeit, eigene Lebenspläne zu verwirklichen (Bayerischer Landtag 2017: 21). Daraus lässt sich ableiten, dass es Aufgabe des Freistaates ist, die nötigen Rahmenbedingungen zu schaffen, wonach es jeder und jedem einzelnen ermöglicht wird, ihre/seine Chancen nutzen zu können. Chancengerechtigkeit im Hinblick auf die Arbeitsbedingungen bedeutet der Kommission zufolge, dass „vor allem jenen vulnerablen Personen und Beschäftigtengruppen am Arbeitsmarkt besondere Aufmerksamkeit zuteilwerden [soll], die zumeist vielfältige Benachteiligungen erfahren haben und bei denen eine Benachteiligung meist weitere nach sich zieht“ (Bayerischer Landtag 2017: 25). Unter dem Aspekt der „Guten Arbeit“ sollten diesen Gruppen besondere Möglichkeiten und Unterstützungen zur beruflichen Weiterbildung sowie zum beruflichem und sozialem Aufstieg geboten werden. Wesentliches Moment ist dabei die Durchsetzung des Mindestlohns und seine alsbaldige Erhöhung. Auch im Hinblick auf die Chancenge-

rechtigkeit erstellt die Kommission Indikatoren. Beispielhaft hierfür stehen differenzierte Öffnungszeiten in Kinderbetreuungseinrichtungen und Ganztagsangebote, um die Vereinbarkeit von Familie und Beruf auf hohem Niveau zu unterstützen (Bayerischer Landtag 2017: 26). Chancengerechtigkeit kann also bereits durch eine Anpassung des Zugangs zur Daseinsvorsorge auf kommunaler Ebene gesichert werden.

In der Gesamtschau der vier Teildimensionen und der jeweils angeführten Indikatoren zeigt sich, dass räumliche Gerechtigkeit in besonderem Maße vom Zugang zu den grundlegenden Einrichtungen unseres Zusammenlebens abhängt. Aus dieser Feststellung lässt sich normativ ableiten, dass diese grundlegenden Einrichtungen bzw. Infrastrukturen – oder eben „Alltagsökonomien“, um es in den Worten des Konzepts der *Foundational Economy* auszudrücken – für alle Bürgerinnen und Bürger gewährleistet werden müssen, unabhängig von bestehenden Disparitäten.

3 Soziale Infrastruktur weitergedacht: Der Ansatz der Fundamentalökonomie

Die oben formulierte normative Forderung nach einer allgemein und landesweit zugänglichen sozialen Infrastruktur lässt sich nicht nur mit dem Konzept der räumlichen Gerechtigkeit begründen, sondern ist auch ein Kernargument des Ansatzes der *Foundational Economy*. Dieser noch recht junge Ansatz (wörtlich als „Fundamentalökonomie“ übersetzt, sinngemäß als „Ökonomie des Alltagslebens“) wurde ab 2013 von einer europaweiten Gruppe von Akademikerinnen und Akademikern – dem *Foundational Economy Collective* – als innovative Kombination verschiedener heterodoxer Theorieangebote entwickelt. Wesentliches Anliegen dieses Ansatzes ist es, mit der Vorstellung zu brechen, dass es nur die eine Wirtschaft gibt, die auf Basis eines abstrakten, ahistorischen Marktmechanismus operieren würde. Stattdessen betont der Ansatz die Vielfalt von Ökonomien und spricht von unterschiedlichen Zonen innerhalb der Ökonomie mit verschiedenen Akteurslogiken und Organisationsformen, um damit auf die oftmals übersehene, fundamentale bzw. grundlegende („foundational“) Rolle bestimmter wirtschaftlicher Aktivitäten hinzuweisen, die für alle Bürgerinnen und Bürger elementar sind, um im Alltag gut leben zu können (Plank 2019: 3).

Ganz konkret wird im Ansatz der Fundamentalökonomie argumentiert, dass politische Entscheidungsträgerinnen und -träger eine bessere Balance zwischen der Sorge um Arbeitsplätze und Löhne einerseits und der kollektiven Bereitstellung von lebensnotwendigen Gütern und Dienstleistungen wie Wohnen, Energie, Wasser, Gesundheit, Bildung und Pflege andererseits schaffen müssen (vgl. dazu und auch weiterführend *Foundational Economy Collective* 2019). In genau diesem Zusammenhang, also der institutionellen Vielfalt und der gesellschaftlichen Einbettung von wirtschaftlichen Aktivitäten, spricht Plank (2019: 4) auch ausdrücklich vom „Bereich der Daseinsvorsorge“ bzw. den „Infrastrukturen des Alltagslebens“.

Nochmals etwas anders ausgedrückt umfassen die Ökonomien des Alltagslebens die Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen, die für das Alltagsleben erforderlich sind und von allen Bürgerinnen und Bürgern unabhängig von ihrem Status in Anspruch genommen werden. Dabei werden grundsätzlich zwei Formen unterschieden: einer-

seits die materielle Fundamentalökonomie, die neben der Nahversorgung auch eine Versorgung mit Wasser, Strom und Heizung gewährleistet sowie weitere Transportleistungen wie den Personennah- und Fernverkehr, der über festinstallierte Leitungs- und Schienennetze erbracht wird, bereitstellt. Zum anderen die sogenannte providentielle (von englisch „to provide“, bereitstellen) Fundamentalökonomie, die durch öffentliche Wohlfahrtsaktivitäten alle Bürgerinnen und Bürger mit Leistungen wie medizinischer Versorgung, Bildung und Einkommenstransfers versorgt (Foundational Economy Collective 2019: 36).

Zweifellos ist der Ansatz insgesamt weder widerspruchs- noch kritikfrei. So ist bereits die Abgrenzung der fundamentalen Ökonomie(n) selbst unscharf – schon allein aus historischen Gründen: Gesellschaftliche Entwicklungen führen dazu, dass Luxusgüter Teil der Ökonomien des Alltagslebens werden (Plank 2019 nennt das Beispiel der Altenpflege). Den Vertreterinnen und Vertretern der *Foundational Economy* geht es aber auch nicht darum, eine endgültige Liste zu definieren. Vielmehr zielen sie mit ihrem Ansatz darauf, regelmäßig übersehene – weil vollkommen selbstverständlich gewordene – Teile unseres Alltagslebens wieder in ein angemessenes Licht zu rücken. Auch regen sie zu einer experimentellen und partizipativen Politik an, in der z. B. Bürgerinnen und Bürger direkt befragt werden können, welche gesellschaftspolitischen Prioritäten sie setzen möchten (vgl. ARL 2020).

Die enorme gesellschaftliche Bedeutung der Ökonomien des Alltagslebens erschließt sich sehr rasch mit einem Blick auf die Arbeitsmarktstatistik. Der Erwerbstätigenanteil in diesen Wirtschaftsbereichen liegt in der Bundesrepublik Deutschland bei etwa 42% aller sozialversicherungspflichtig Beschäftigten (Foundational Economy Collective 2019: 70). Dabei sind Versorgungs- wie Beschäftigungsdimension der Ökonomien des Alltagslebens räumlich ungleich verteilt: Während die Versorgung in Ballungsräumen gesichert ist, muss die Bevölkerung in ländlichen Räumen weite Wege auf sich nehmen, um die entsprechenden Einrichtungen zu erreichen. Zugleich kommt den Ökonomien des Alltagslebens in ländlich-peripheren und strukturschwachen Räumen eine weitaus größere Bedeutung auf dem Arbeitsmarkt zu. So ist der Anteil fundamentalökonomischer Arbeitsplätze an der Gesamtbeschäftigung in diesen Regionen deutlich höher und stellt zuweilen den letzten Stützpfeiler des Arbeitsmarkts dar (Froud/Haslam/Johal et al. 2018). Strukturschwache, wie z. B. deindustrialisierte oder stark landwirtschaftlich geprägte Regionen leiden somit nicht nur unter einer wegbrechenden Versorgung. Auch das sichere Einkommen großer Bevölkerungsteile hängt in diesen Regionen von den Systemen der Fundamentalökonomie ab.

Vor diesem Hintergrund erscheint es als besonders problematisch, dass die öffentlichen Leistungen als Bestandteil der Ökonomien des Alltagslebens zunehmend unter Druck geraten. Seit den 1980er-Jahren besteht eine Tendenz zur zunehmenden Privatisierung öffentlicher Einrichtungen der Fundamentalökonomie. Hinzu kommt seit der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise ab 2008 eine Sparpolitik im öffentlichen Sektor, sodass auch bei jenen Betrieben, die in öffentlicher Hand blieben, Rentabilitätsprüfungen strenger ausfallen. Peck und Tickell (2002) begreifen diese Einschnitte als Rollback- und Rollout-Phase des Neoliberalismus. Die Rollback-Phase des Neoliberalismus ist definiert als destruktiver Akt, dessen Ziele sich an den Prämissen der Privatisie-

rung, Deregulierung, Liberalisierung, Entbürokratisierung und an der Kürzung von Staatsausgaben orientieren (Peck/Tickell 2002: 47), während die Rollout-Phase sich durch die Etablierung autoritärer Managementstrukturen definiert.

Schauplatz dieser neoliberalen Restrukturierung ist die kommunale Ebene. Welche konkreten Konsequenzen diese neoliberale Restrukturierung für die Kommunen hat, zeigen Peck und Tickell (2002: 47–48) mit explizitem Bezug auf urbane Zusammenhänge. Demnach befördert der Neoliberalismus erstens das Wachstumsprimat in der (Stadt-)Entwicklung und wertet wohlfahrtsstaatliche Leistungen als entwicklungsfeindlich und als reine Kostenfaktoren ab, wodurch gerade die Ökonomien des Alltagslebens besonders betroffen sind. Zweitens führen neoliberale Entwicklungen in räumlichen Zusammenhängen zu einer Neuausrichtung verschiedener Bereiche des gesellschaftlichen Zusammenlebens nach Marktprinzipien, begründet durch Effizienz und „Fairness“ des Marktes. Hinsichtlich der Ökonomien des Alltagslebens sind hierbei insbesondere die Privatisierungstendenzen im öffentlichen Sektor gemeint. Drittens verunmöglicht der Neoliberalismus durch wettbewerbspolitische Prinzipien und politischen Druck alternative Formen kommunaler Entwicklung, die sich an Grundsätzen der Umverteilung und der öffentlichen Finanzierung orientieren. Die Folge ist ein neoliberaler „Lock-in“ des öffentlichen Sektors. Viertens verliert die Innenperspektive der Kommune und dabei insbesondere deren sozialpolitische Perspektive an Relevanz. Ursächlich hierfür ist die aggressive Haltung von Kommunen und Regionen im Wettbewerb und ein damit einhergehender Bedeutungsgewinn der wettbewerbsorientierten Außenperspektive. Eine Fundamentalökonomie, die sich darüber definiert, dass sie sich der kurzfristigen Renditeerwartung entzieht, gerät entsprechend ins Hintertreffen.

Die Konsequenzen dieser Entwicklungen für die Städte und Gemeinden sind offensichtlich. Das vom Deutschen Institut für Urbanistik (DIfU) durchgeführte KfW-Kommunalpanel weist für das Jahr 2018 einen wahrgenommenen bundesweiten Investitionsrückstand in den Kommunen von 138,4 Mrd. Euro aus (KfW-Bankengruppe 2019: 1). Im Bereich der materiellen Fundamentalökonomie machen die Straßen- und Verkehrsinfrastruktur (26% des gesamten Investitionsbedarfs), der Brand- und Katastrophenschutz (7%) sowie die Wasserver- und -entsorgung (5%) den größten Anteil aus. Hinsichtlich der providentiellen Fundamentalökonomie lässt sich der Bedarf insbesondere im Bereich der Schulen und Erwachsenenbildung (31%), bei den Sportstätten und Bädern (6%) und der Kinderbetreuung (5%) ausmachen.

Es lässt sich festhalten, dass die Kommunen die Versorgung mit bzw. die Erreichbarkeit von Systemen der Fundamentalökonomie im Sinne der räumlichen Gerechtigkeit gewährleisten. Jedoch können immer weniger Städte und Gemeinden diese Aufgaben ausreichend erfüllen, wie der kommunale Investitionsrückstand zeigt. Daher stellt sich die Frage, wie die kommunale Handlungsfähigkeit finanziell gestärkt werden kann. Nachfolgend werden hierzu fiskalpolitische Handlungsmöglichkeiten abgewogen.

4 Zur steuerpolitischen Sicherung der Alltagsökonomie auf Gemeindeebene

Das vielleicht Wichtigste am Ansatz der Fundamentalökonomie ist die Verschiebung der Perspektive: Grundlegende Bereiche der Ökonomie, die das täglich Lebensnotwendige produzieren, aber im wirtschaftspolitischen Diskurs oft unbeachtet bleiben, rücken so in den Fokus. Dadurch konnten im letzten Abschnitt nicht nur die Versorgungsleistungen identifiziert werden, die nach Ansicht der Enquete-Kommission maßgeblich für die Herstellung räumlicher Gerechtigkeit sind. Zudem konnte gezeigt werden, wie relevant diese Ökonomien des Alltagslebens auch für das lokale Arbeitsplatzangebot sind. Nicht zuletzt wurde deutlich, dass die Erbringung dieser Leistungen zu einem großen Teil auf der kommunalen Ebene angesiedelt ist – woraus sich wiederum ableiten lässt, dass die Herstellung räumlicher Gerechtigkeit abhängig von der Fähigkeit der Kommunen ist, die Basisleistungen im Sinne unserer Alltagsökonomien bereitzustellen.

Grundlage dieser Fähigkeit ist eine angemessene Finanzausstattung der Städte und Gemeinden. Entsprechend wird nachfolgend die gegenwärtige Situation kommunaler Haushalte dargestellt, um darauf aufbauend mögliche Wege für eine erhöhte räumliche Gerechtigkeit und eine Stärkung der fundamentalen Ökonomien in allen Kommunen Bayerns aufzuzeigen. Dabei konzentriert sich der Beitrag auf Steuern und steuerähnliche Einnahmen sowie den kommunalen Finanzausgleich, die zusammen das Gros der kommunalen Einnahmen ausmachen.

Zu den Steuern und steuerähnlichen Einnahmen zählen die Realsteuern, also Grundsteuer A und B und die Gewerbesteuer (Brutto) abzüglich der Gewerbesteuerumlage, sowie darüber hinaus die kommunalen Anteile an der Einkommens- und Umsatzsteuer und, in kleinem Umfang, die Hunde-, Zweitwohnungs- sowie weitere örtliche Steuern. Der Anteil der Steuereinnahmen, der tatsächlich auf der Gemeindeebene verbleibt und in den Kommunalhaushalt übergeht, unterscheidet sich dabei je nach Steuertyp. Die Grundsteuer geht in vollem Umfang der Kommune zu; von der Gewerbesteuer geht die sogenannte Gewerbesteuerumlage in den Allgemeinen Steuerverbund des Freistaats über. Von den eingenommenen Gewerbesteuern (Bruttogewerbesteuer) verbleiben im Durchschnitt aller Kommunen etwa 78% als Einnahme bei der Kommune (Nettogewerbesteuer). An der Einkommenssteuer sind die Kommunen zu 15% beteiligt, an der Umsatzsteuer zu 2,2%. Im Mittel der bayerischen Kommunen machen die Nettogewerbesteuer und die Einkommenssteuerbeteiligung mit insgesamt 85% den Großteil der kommunalen Steuereinnahmen aus. Grundsteuer und Umsatzsteuerbeteiligung bilden zusammen 15% der kommunalen Steuereinnahmen.

Kommunale Handlungsoptionen ergeben sich somit unmittelbar bei der Gewerbesteuer und den Grundsteuern, da die Gemeinden die entsprechenden Steuerhebesätze selbst festlegen (vgl. Dudek 2021). So können die Kommunen durch eine Erhöhung der Hebesätze mehr Steuermittel akquirieren. Zugleich stehen sie jedoch bei der Ansiedlung von Unternehmen in einer Konkurrenz mit anderen Gemeinden, die sich oftmals in einem Unterbietungswettbewerb äußert. Gerade strukturschwache Regionen können aufgrund fehlender weiterer Standort- und Clustervorteile in diesem Wettbewerb nur mittels niedriger Hebesätze attraktiv erscheinen.

Es zeigt sich, dass kommunale Steuereinnahmen alleine nicht die geeignete Stellenschraube zur Herstellung räumlicher Gerechtigkeit sind. Vielmehr verursachen und vertiefen sie noch die Gegensätze zwischen strukturstarken und strukturschwachen Kommunen bei der Ansiedlung fundamentalökonomischer Einrichtungen und führen zur regionalen Ungleichverteilung, wie sie im vorangegangenen Abschnitt dargestellt wurde.

Der räumlichen Konzentration von Finanzmitteln im Raum setzt der Freistaat Bayern den Ausgleichsmechanismus des kommunalen Finanzausgleichs entgegen. Dieser erfüllt zwei Funktionen. Zum einen wirkt er für die Kommunen dank einer antizyklisch-kompensierenden Wirkung (Kalusche 2010: 7) als automatischer Stabilisator bei Konjunktur- und damit einhergehenden Steuereinnahmeschwankungen. Bei einer kontinuierlich positiven konjunkturellen Entwicklung, wie sie sich in den letzten Jahren in Bayern vollzog, führt dies dazu, dass die Schlüsselzuweisungen an die Kommunen und damit auch der Umfang des kommunalen Finanzausgleichs steigen.

Zum anderen wirkt der kommunale Finanzausgleich als redistributiver Mechanismus zwischen den Kommunen des Freistaats. So fließt ein Teil der Gewerbesteuererinnahmen der Kommunen als Gewerbesteuerumlage in den Allgemeinen Steuerverbund. In diesen fließen zudem die Landesanteile an der Einkommens-, Körperschafts- und Umsatzsteuer ein. Abgezogen werden aus dem Allgemeinen Steuerverbund die Ausgaben Bayerns, die im Rahmen des Länderfinanzausgleichs der Bundesrepublik geleistet werden. Die Verteilung dieser Verbundmasse geschieht anhand der Verbundquote. Damit wird der Prozentsatz bezeichnet, mit dem der Freistaat die Kommunen am Allgemeinen Steuerverbund des Landes beteiligt (StMFLH 2016: 3). Die aktuelle Verbundquote wurde qua Gesetzesänderung vom Landtag am 13. Dezember 2012 von 12,5 auf 12,75% angehoben. Der Betrag, welcher der jeweiligen Gemeinde letztlich als Schlüsselzuweisung zukommt, errechnet sich schließlich aus der Einwohnerzahl einer Gemeinde und ihren Steuereinnahmen.

In seiner redistributiven Funktion ist der kommunale Finanzausgleich grundsätzlich in der Lage, die Disparitäten zwischen den Städten und Gemeinden hinsichtlich ihrer Haushaltskapazitäten zu mindern. Um die Kommunen jedoch in die Lage zu versetzen, aktiv regionale Wirtschaftsstrukturen mitzugestalten, bedarf es einer Stärkung des kommunalen Finanzausgleichs. Eine naheliegende politische Initiative ist die Erhöhung des kommunalen Anteils an der Steuerverbundmasse. Eine entsprechende Anhebung der Verbundquote von 12,75% auf 15% war auch als Forderung von Oppositionsparteien Gegenstand der parlamentarischen Debatte im Bayerischen Landtag. Die Ausrichtung des kommunalen Finanzausgleichs auf demographiebedingte Bedarfsänderungen stellt eine andere Möglichkeit dar (vgl. ARL 2010: 16). Ein erster, möglicher Weg besteht darin, die infrastrukturelle Mindestausstattung der finanzschwächsten Kommunen bei Zuwendungen aus dem kommunalen Finanzausgleich zu priorisieren. Das heißt, dass Bedarfszuweisungen zur Unterstützung von Kommunen mit defizitärer Infrastruktur verwendet werden.

Gerade im Hinblick auf das Potenzial der Fundamentalökonomie zur Herstellung der räumlichen Gerechtigkeit erscheint ein zweiter Vorschlag sinnvoll. Die Öffnung des kommunalen Finanzausgleichs für raumordnungspolitische Zielstellungen bildet die

Grundlage zur Verbesserung der regionalen Infrastruktur (vgl. dazu auch den Beitrag von Weick in diesem Band). Hierzu kann das Vorhalteprinzip, wie es im aktuellen Landesentwicklungsprogramm festgelegt ist, herangezogen werden. Das entsprechende raumordnungspolitische Ziel im Landesentwicklungsprogramm lautet: „Der Gewährleistung einer dauerhaften Versorgung der Bevölkerung mit zentralörtlichen Einrichtungen in zumutbarer Erreichbarkeit ist insbesondere in Teilräumen, die besonders vom demographischen Wandel betroffen sind, der Vorzug gegenüber Auslastungserfordernissen einzuräumen“ (Bayerische Staatsregierung 2013: 11). Das Vorhalteprinzip bietet dabei Kommunen die Sicherheit einer Grundversorgung unabhängig vom Auslastungsgrad. Mit dem Vorrangprinzip wird die Gebietskategorie des Raums mit besonderem Handlungsbedarf einer Funktion zugeführt. Es bestimmt den Vorrang dieser strukturschwachen Gebiete bei Strukturprogrammen des Freistaats (vgl. dazu auch den Wortlaut im Landesentwicklungsprogramm: „Der räumliche Umgriff des Raums mit besonderem Handlungsbedarf bildet damit die Kernkulisse für einschlägige staatliche Planungen und Maßnahmen sowie für Förderungen. [...] Das Vorrangprinzip trägt dazu bei, die bestehenden strukturellen Defizite abzubauen und möglichst keine neuen Defizite entstehen zu lassen. Dabei sollen arbeitsmarkt-, ausbildungs- und sozialpolitische Belange besonders berücksichtigt werden“ (Bayerische Staatsregierung 2013: 33, vgl. auch den Beitrag von Paesler in diesem Band). Mit einer Priorisierung von Betrieben und Einrichtungen der Ökonomie des Alltagslebens bei der Berechnung des Bedarfs im Zuge des kommunalen Finanzausgleichs wäre genau dieses Interesse gesichert.

5 Fazit

Ziel des Beitrags war es, mit dem Ansatz der Fundamentalökonomie einen neuen Blickwinkel auf regionale Wirtschaftsstrukturen zu eröffnen, der die Ökonomien des Alltagslebens zugleich als soziale Infrastruktur in der Grundversorgung und als wichtigen Teil der Ökonomie begreift. Insbesondere wurde deutlich gemacht, dass die räumliche Gerechtigkeit – operationalisiert entlang der vier genannten verschiedenen Gerechtigkeitsdimensionen – maßgeblich von einem wohnortnahen Zugang zu materiellen und providentiellen Systemen der Fundamentalökonomie abhängt. Dabei sehen sich jedoch gerade Kommunen in strukturschwachen Regionen finanziell nicht mehr in der Lage, die grundlegenden Systeme der Fundamentalökonomie aufrecht zu erhalten. Eine Stärkung der kommunalen Finanzausstattung ist somit eine wesentliche Maßnahme der Wirtschaftsförderung.

Als Ansatzpunkt hierfür wurde im vorliegenden Beitrag die Öffnung des kommunalen Finanzausgleichs für raumordnungspolitische Zielstellungen ausgemacht. Diese Neuausrichtung sollte idealerweise sogar im Zuge eines größeren Wurfs erfolgen, nämlich einer allgemein stärkeren Ausrichtung der Infrastrukturpolitik auf die Daseinsvorsorge. Die Folge wäre eine wieder mehr am Gemeinwohl orientierte Organisation gesellschaftlicher Handlungsfelder und somit ganz im Sinne des Ansatzes der Fundamentalökonomie.

Neben dieser sehr handlungsorientierten Schlussfolgerung will der Beitrag auch grundsätzlich dazu anregen, das Konzept der Daseinsvorsorge substanziell neu zu denken und programmatisch zu fassen. Denn der Ansatz der *Foundational Economy* macht deutlich, dass mit Daseinsvorsorge erheblich mehr verbunden ist als eine räumliche Grundsicherung: Sie ist ein wichtiger Bestandteil lokaler Wirtschaftsstrukturen und die Basis räumlicher Gerechtigkeit. Entsprechend liegt es auch im Interesse des Freistaats, seine Kommunen zur Ausgestaltung einer angemessenen sozialen Infrastruktur zu befähigen.

Literatur

- ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (2010): Gemeindefinanzreform – Empfehlungen aus raumwissenschaftlicher Sicht. Hannover. = Positionspapier aus der ARL 83.
- ARL – Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft (2020): Neuorientierung der Raumordnung in Bayern. Hannover. = Positionspapier aus der ARL 117.
- Bayerische Staatsregierung (2013): Verordnung über das Landesentwicklungsprogramm Bayern (LEP). In: Bayerisches Gesetz- und Verordnungsblatt 16/2013, 550–566.
- Bayerischer Landtag (2017): Bericht der Enquete-Kommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse in ganz Bayern“. Drucksache 17/19770. München.
- Bayerisches Landesamt für Statistik (2020): Regionalisierte Bevölkerungsvorausberechnung für Bayern bis 2038. Demographisches Profil für den Freistaat Bayern. Fürth. = Beiträge zur Statistik Bayerns 552.
- Becker, S.; Beveridge, R.; Naumann, M. (2015): Remunicipalization in German cities: contesting neoliberalism and reimagining urban governance? In: *Space and Polity* 19, 1, 76–90.
<https://doi.org/10.1080/13562576.2014.991119>
- Brenner, N. (2004): *New State Spaces: Urban Governance and the Rescaling of Statehood*. New York.
<https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199270057.001.0001>
- Butterwegge, C. (2018): *Krise und Zukunft des Sozialstaates*. Wiesbaden.
<https://doi.org/10.1007/978-3-658-22105-8>
- Dudek, S. (2021): Von der Landesplanung zum kommunalen Wettbewerb. Eine Cultural Political Economy-Analyse bayerischer Raumordnungspolitik zwischen 2008 und 2018. Münster.
- Einig, K. (2008): Regulierung der Daseinsvorsorge als Aufgabe der Raumordnung im Gewährleistungsstaat. In: *Informationen zur Raumentwicklung* 1/2, 17–40.
- Eisenkopf, A. (2007): Daseinsvorsorge mit Public Private Partnerships: Ein dritter Weg? In: *Wirtschaftsdienst* 87, 11, 719–723.
<http://dx.doi.org/10.1007/s10273-007-0722-1>
- Foundational Economy Collective (2019): *Die Ökonomie des Alltagslebens. Für eine neue Infrastrukturpolitik*. Frankfurt am Main.
- Froud, J.; Haslam, C.; Johal, S.; Tsitsianis, N.; Williams, K. (2018): *Foundational Liveability: rethinking territorial inequalities*. o.O. = Foundational Economy Collective Working Paper 5.
- Hirsch, J.; Brüchert, O.; Krampe, E. (2013): *Sozialpolitik anders gedacht: Soziale Infrastruktur*. Hamburg.
- Kalusche, J. (2010): *Ausmaß und Stärke der automatischen Stabilisatoren in Deutschland vor dem Hintergrund der jüngsten Steuer- und Sozialreformen*. Frankfurt am Main. = *Sozialökonomische Schriften* 40.
- KfW-Bankengruppe (2019): *KfW-Kommunalpanel*. Frankfurt am Main.
- Klemisch, H.; Maron, H. (2010): Genossenschaftliche Lösungsansätze zur Sicherung der kommunalen Daseinsvorsorge. In: *Zeitschrift für das gesamte Genossenschaftswesen* 60, 1, 3–13.
<https://doi.org/10.1515/zfgg-2010-0102>
- Miosga, M. (2015): *Gleichwertige Lebensverhältnisse in Bayern – nicht nur Aufgabe der Kommunen! Expertise im Auftrag des BayernForums der Friedrich-Ebert-Stiftung*. München.
- Neu, C. (Hrsg.) (2009): *Daseinsvorsorge: eine gesellschaftswissenschaftliche Annäherung*. Wiesbaden.
<https://doi.org/10.1007/978-3-531-91876-1>

- Neu, C. (2014): Ländliche Räume und Daseinsvorsorge – Bürgerschaftliches Engagement und Selbstaktivierung. In: Dünkler, F.; Herbst, M.; Schlegel, T. (Hrsg.): Think Rural! Dynamiken des Wandels in peripheren ländlichen Räumen und ihre Implikationen für die Daseinsvorsorge. Wiesbaden, 117–124. https://doi.org/10.1007/978-3-658-03931-8_11
- Peck, J.; Tickell, A. (2002): Neoliberalizing space. In: Antipode 34, 3, 380–404. <https://doi.org/10.1111/1467-8330.00247>
- Plank, L. (2019): Ökonomie des Alltagslebens – ein sozioökonomischer Forschungsansatz. In: Der öffentliche Sektor 45, 1, 3–11. <https://doi.org/10.34749/oes.2019.3017>
- Pütz, T.; Spangenberg, M. (2006): Zukünftige Sicherung der Daseinsvorsorge. Wie viele Zentrale Orte sind erforderlich? In: Informationen zur Raumentwicklung 6/7, 337–344.
- Steinführer, A. (2015): Bürger in der Verantwortung. Veränderte Akteursrollen in der Bereitstellung ländlicher Daseinsvorsorge. In: Raumforschung und Raumordnung 73, 1, 5–16. <https://doi.org/10.1007/s13147-014-0318-3>
- StMFLH – Bayerisches Staatsministerium der Finanzen, für Landesentwicklung und Heimat (2016): Der kommunale Finanzausgleich in Bayern. München.

Autoren

*Simon Dudek (*1987) ist seit 2016 Wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Professur für Wirtschaftsgeographie an der Katholischen Universität Eichstätt-Ingolstadt. In der LAG Bayern der ARL engagiert er sich seit 2017.*

*Hans-Martin Zademach (*1975) ist seit 2009 Professor für Wirtschaftsgeographie an der Katholischen Universität Eichstätt-Ingolstadt. In seinen aktuellen Forschungsarbeiten befasst er sich schwerpunktmäßig mit Finanzbeziehungen und Kapitalflüssen sowie dem Themenkreis nachhaltiges Wirtschaften als Schlüssel zum Verständnis räumlich differenzierter Entwicklung. Seit 2018 ist er Mitglied der Lenkungsgruppe der LAG Bayern der ARL.*