

## 9 Exkurs: (Post-)Corona-Städte und -Gemeinden und nachhaltige Entwicklung

Ronald Gebauer

Die Bemühungen der Kommunen und auch des BNE-Kompetenzzentrums zur Verankerung von BNE in kommunalen Bildungslandschaften werden zurzeit angesichts der immer noch anhaltenden Corona-Pandemie und ihren negativen Folgen erschwert. Hierbei ist besonders an die Finanzierung zu denken, denn der größte Anteil der kommunalen Ausgaben entfällt auf die Aufgaben, deren Erfüllung den Kommunen rechtlich vorgeschrieben ist (Pflichtaufgaben) und für die sie in erster Linie Schlüsselzuwendungen seitens der Bundesländer erhalten. Für die freiwilligen Aufgaben, die die Kommunen zusätzlich übernehmen, stehen solche Schlüsselzuwendungen i. d. R. nicht zur Verfügung. Gerade diese Leistungen sind es dann auch, die dem Rotstift häufig, jedoch nicht immer, als erstes zum Opfer fallen (Woltering 2021).

Dabei handelt es sich keineswegs um verzichtbare Aufgaben, denn gerade diese Ausgaben sind es eben, die einen im besten Sinne unverzichtbaren Beitrag zur Aufrechterhaltung und Kontinuität des kommunalen sozialen, kulturellen und gesellschaftlichen Lebens leisten (Woltering 2021, S. 24). BNE ist in diesem Zusammenhang gleich doppelt randständig, weil sie erstens keine Pflichtaufgabe ist und zweitens formale Bildung zunächst einmal in das Ressort der Bundesländer fällt und damit im Prinzip durch diese finanziert wird. BNE steht damit in Konkurrenz zu den ebenfalls freiwilligen Ausgaben, etwa für Sporteinrichtungen, Kultureinrichtungen, Bibliotheken, Parkanlagen, Jugendhäuser, kommunale Schwimmbäder, Wirtschafts- und Tourismusförderung, für die der Bund nicht zuständig ist und die Bundesländer nur insofern, als sie Verantwortung für eine „angemessene“ Finanzausstattung ihrer Kommunen tragen (ebd.).

Wenn die Bundesländer diese Aufgabe nicht finanzieren, können die Kommunen diese nur dann realisieren, wenn sie auf ihre Eigenmittel z. B. aus Gewerbe- und

---

R. Gebauer (✉)  
Helmholtz-Zentrum für Umweltforschung GmbH – UFZ, Department Stadt- und Umweltsoziologie,  
Permoserstraße 15, 04318 Leipzig  
E-Mail: ronald.gebauer@ufz.de

Grundsteuern sowie Gebühren zurückgreifen können bzw. diese sogar erhöhen. Letzteres planten 68 Prozent der Kommunen ab einer Größe von 20.000 Einwohnern bereits im Jahr 2019, allerdings nicht genuin in Hinsicht auf Bildung (Anonymus 2019).

Wollen sie darüber hinaus tätig werden, können Kommunen prüfen, ob sie, etwa im Fall von Investitionen, Kommunalkredite bei Förderbanken, Landesbanken oder Sparkassen aufnehmen (Brand/Steinbrecher 2021, S. 49). Zusätzlich ist es ihnen auch möglich, besonders bei schwankenden Einnahmen und Ausgaben, Kassenkredite, eine Art „Dispokredit“, aufzunehmen. Eine hohe und anhaltende Kassenkreditverschuldung gilt jedoch als Warnsignal für eine angespannte Haushaltssituation und wird im Zusammenhang mit kommunalen Altschulden diskutiert (Brand/Steinbrecher 2021, S. 46).

Gerade in diesem Zusammenhang ist daran zu denken, dass in der kommunalen „Landschaft“ der Bundesrepublik eine Schere zwischen armen und reichen Kommunen klafft, die in den letzten Jahren noch weiter aufgegangen ist (Deutscher Bundestag 2020, S. 1). Überhaupt stellt sich die Finanzausstattung der Kommunen regional und lokal sehr unterschiedlich dar, was sich in der Verteilung der Investitionsrückstände, der schon erwähnten Verschuldung aufgrund von Kassenkrediten und, im Fall von den unter Haushaltssicherung stehenden Kommunen oder den ebenfalls regional sehr unterschiedlichen Belastungen, durch Sozialausgaben zeigt (ebd.).

Die Verschuldung aufgrund von Kassenkrediten beläuft sich bundesweit bspw. inzwischen auf 46,2 Mrd. Euro (Junkernheinrich/Diehl/Micosatt 2019, S. 13). Jede fünfte Kommune musste sich außerdem dem Diktat eines Haushaltssicherungskonzepts unterwerfen (betrifft etwa ein Viertel der Bevölkerung Deutschlands, Deutscher Bundestag 2020, S. 1). Bei der Rückführung der Schulden konnten hochverschuldete Kommunen zudem seit dem Jahr 2010 kaum messbare Erfolge vermelden (Brand/Steinbrecher 2021, S. 47).

Insbesondere die schon erwähnten Investitionsrückstände in Höhe von mehr als 138 Milliarden Euro betreffen in erster Linie die durch dauerhaft hohe Sozialausgaben und Altschulden gebeutelten Kommunen, die nun anstatt für die Bewältigung der dringend gebotenen Investitionen in die Zukunft (hier auch Stichwort Nachhaltigkeit und BNE; in der großen Anfrage der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen an die Bundesregierung jedoch nicht explizit erwähnt), ihre laufenden Ausgaben zur Erfüllung von

Pflichtaufgaben und für den Schuldendienst aufwenden (Deutscher Bundestag 2020, S. 2)

Die Coronakrise stellt in diesem Zusammenhang eine zusätzliche schwere Belastung der kommunalen Haushalte dar. In einer im Rahmen des KfW-Panels im Frühjahr 2020 durchgeführten Befragung gingen 90 Prozent der antwortenden Kämmergeien von sinkenden Einnahmen aus und 60 Prozent erwarteten steigende Ausgaben (Brand/Steinbrecher 2020, o. S.). Zwar wird von fast zwei Dritteln der Kommunen keine Verschlechterung der Kreditfinanzierungsmöglichkeiten befürchtet, aber 36 Prozent von ihnen planten eine zusätzliche Aufnahme von Kassenkrediten und weitere 26 Prozent wollen den coronabedingten Einnahmeausfällen mit Hilfe von Investitionskrediten begegnen (Brand/Steinbrecher 2021, S. 49).

Die im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie angestellten Prognosen der kommunalen Spitzenverbände gehen nun tatsächlich von erheblichen Defiziten nicht nur für das Jahr 2020 sondern auch für die folgenden Jahre aus. So indizierten bereits die Daten für das erste Halbjahr 2020 ein Finanzierungsdefizit von 9,7 Milliarden Euro. Das ist eine im Vergleich zum gleichen Zeitraum des Vorjahrs mit damals nur 0,2 Milliarden Euro deutlich schlechtere Bilanz auch gegenüber den Krisenjahren von 2009/2010. Grund hierfür sind hauptsächlich die coronabedingten Einnahmeeeinbrüche bei den Gewerbesteuern, eine Entwicklung, die die finanzstarken Kommunen quantitativ stärker betrifft. Letztere können jedoch in stärkerem Umfang auf Rücklagen zurückgreifen und dürften sich auch schneller wieder erholen (Brand/Steinbrecher 2021, S. 51). Auf jeden Fall bleibt festzuhalten, dass die Coronakrise sehr unterschiedliche kurz- und langfristige Folgen für die Kommunen hat bzw. haben wird.

Inzwischen hat der Bund in zwei Gesetzesinitiativen auf die Coronakrise in den Kommunen reagiert und beteiligt sich zusammen mit den Bundesländern in pauschaler Form einmalig an der Kompensation der krisenbedingten Gewerbesteuermindereinnahmen in Höhe von insgesamt 10,968 Milliarden Euro (Anteil des Bundes: 6,134 Milliarden Euro) (Döring 2020, S. 869). Zusätzlich werden ostdeutsche Kommunen im Umfang von 1,422 Milliarden Euro entlastet, indem der Bund seinen Anteil an der Finanzierung der Aufwendungen der Rentenversicherung aus den Zusatzversorgungssystemen der ehemaligen DDR für den Zeitraum von 2021 bis 2024 von 40 auf 50 Prozent erhöht. Außerdem wird der Bund seine Beteiligung an den Kosten für Unterkunft und Heizung in der Grundsicherung für Arbeitssuchende

dauerhaft im Umfang von 25 Prozent auf dann 74 Prozent steigern (Döring 2020, S. 869, 871), bei einem geschätzten Volumen von jährlich 3,4 Milliarden Euro (Brand/Steinbrecher 2021, S. 51). Es bleibt aber abzuwarten, inwieweit diese Hilfen wirken und welche weiteren Auswirkungen die Coronakrise noch haben wird.<sup>1</sup>

Einiges spricht jedoch dafür, die Coronakrise und ihre Folgen nicht nur als Hypothek zu sehen, sondern auch hinsichtlich ihrer Bedeutung für die notwendigen Nachhaltigkeitsanstrengungen zu betrachten, um den sozialen, wirtschaftlichen und Umweltkrisen wirkungsvoller als bisher zu begegnen; mit anderen Worten, um die kommunale Entwicklung für die zukünftigen Anforderungen krisenfest zu machen (Haubner/Kubendorff 2020). Dabei kann die Coronakrise zunächst einmal sogar als Teil dieser Krise(n) gesehen werden, denn Pandemien werden durch weitverbreitete und nicht nachhaltige Lebens- und Wirtschaftsweisen stark begünstigt (IPBES 2020, S. 2). Der Kampf um die Eindämmung der Pandemie kann sich hierbei auf das Nachhaltigkeitsziel bzw. Sustainable Development Goal (SDG) 3, „Gesundheit und Wohlergehen“, beziehen. Hier heißt es u. a. im Unterziel 8, dass der „(...) Zugang zu hochwertigen grundlegenden Gesundheitsdiensten und (der) Zugang zu sicheren, wirksamen, hochwertigen und bezahlbaren unentbehrlichen Arzneimitteln und Impfstoffen für alle (...)“ (Vereinte Nationen 2015, S. 17) Menschen weltweit erreicht werden soll. Diese grundlegende Versorgung in bereits nächster Zukunft ist dabei schon aus Eigeninteresse absolut zielführend, wenn die Zurückdrängung bzw. Beseitigung der Pandemie erfolgreich sein und nicht durch die Wiederausbreitung von Mutationen gefährdet werden soll (IPBES 2020, S. 44).

Gerade in Hinsicht auf SDG 3 „Gesundheit und Wohlergehen“ und den Umgang mit den Pandemiefolgen ist auch das SDG 11 „Nachhaltige Städte und Gemeinden“ relevant, denn die Coronakrise und andere auf nicht nachhaltige Lebens- und Wirtschaftsweisen zurückzuführende Krisen haben insgesamt eine ihrer Wurzeln ganz wesentlich im lokalen Substrat. Städte und Gemeinden krisenfest gegenüber den gegenwärtigen und zukünftigen Herausforderungen zu machen, heißt auch ganz wesentlich auf eine resiliente Stadt hinzuwirken, wodurch wiederum mehr oder weniger alle Dimensionen von Nachhaltigkeit tangiert werden (IPBES 2020, S. 3).

---

<sup>1</sup> Das neue KfW-Kommunalpanel hat diese Frage schon untersucht und kommt zu dem Schluss, dass die kommunalen Haushalte dank des Hilfspakets des Bunds das Jahr 2020 mit einem Überschuss von 2 Milliarden Euro abschließen konnten (Raffer/Scheller 2021, S. 5).

In diesem Zusammenhang ist natürlich auch wieder an BNE zu denken und überhaupt an zukunftsfähige Post-Corona-Städte und -Gemeinden, die gemäß eines Vorschlags der Forschungsgruppe von Uwe Schneidewind am Wuppertal-Institut im Jahr 2020 „näher, öffentlicher und agiler“ werden müssen: *näher* bspw. durch eine stärkere Vereinbarkeit von Leben und Arbeiten unterstützt durch den Ausbau von Naherholungsmöglichkeiten oder auch durch stärker lokale Wirtschaftskreisläufe; *öffentlicher* durch die Stärkung bzw. den Ausbau des öffentlichen „Gesundheitswesens, lebenswichtiger Gesundheitsgüter, (der) Lebens- und Gebrauchsmittelversorgung, (der) kommunalen öffentlichen Strukturen, (der) Bildungs- und Erziehungsinstitutionen als Voraussetzung für eine resiliente und kompetente Gesellschaft“ (Schneidewind u. a. 2020, S. 7); und *agiler* durch die Überführung der Erfahrungen hoher „Agilität“ bzw. Selbstwirksamkeit während der Coronakrise in die Nach-Corona-Phase zur Bewältigung und Steuerung von postcoronalen Entwicklungen in Hinsicht auf nachhaltige Lebens- und Wirtschaftsweisen (Schneidewind u. a. 2020, S. 9).

Der zuletzt angesprochene Punkt könnte auch der Arbeit des BNE-Kompetenzzentrums in der Prozessbegleitung und Prozessevaluation entgegenkommen, denn wie bei der Auftaktveranstaltung gesehen werden konnte, war die Motivation der kommunalen Vertreterinnen und Vertreter trotz Corona überraschend hoch. Alle drei der von der Forschungsgruppe Schneidewind angesprochenen Veränderungsdimensionen sind außerdem interessant und können in Hinsicht auf die Erarbeitung weiterer Perspektiven auf das Zusammen(-Denken) von gesunder und nachhaltiger Stadt gewinnbringend sein. Die kommunalen Vertreterinnen und Vertreter als Experten ansprechend, kann eine diesbezügliche Frage zu den erwarteten Folgen von Corona auch für die Einführung und Verankerung im kommunalen Bildungsmanagement im Interviewleitfaden der Expertenbefragungen zielführend sein.

Wie die Ausführungen zur Corona-Pandemie herausstellen, wird die Verankerung von BNE in den lokalen Strukturen von Kommunen und Landkreisen derzeit vor eine ernste finanzielle Belastungsprobe gestellt. Dennoch spricht einiges dafür, die Coronakrise nicht nur als Hypothek zu betrachten, sondern auch als Anknüpfungspunkt für die Entwicklung von resilienten und zukunftsfähigen Städten und Landkreisen. Diese Perspektiven aufnehmend wird in der anstehenden ersten Welle der qualitativen Experteninterviews auch zu den Folgen der Coronakrise in Hinsicht auf die

anstehende BNE-Verankerung gefragt. In den Wiederholungsbefragungen werden die Auswirkungen der Corona-Pandemie zudem ein wesentlicher Forschungsschwerpunkt sein.

## Literatur

- Anonymus (2019): Etliche Kommunen wollen Steuern und Gebühren erhöhen. In: Süddeutsche Zeitung (Online-Ausgabe). <https://www.sueddeutsche.de/politik/kommunen-etliche-kommunen-wollen-steuern-und-gebuehren-erhoehen-dpa.urn-newsml-dpa-com-20090101-191016-99-316509> (31.07.2021)
- Brand, Stephan/Steinbrecher, Johannes (2020): KfW-Kommunalpanel 2020 – Kurzfassung: Corona trifft die Kommunen mit voller Wucht – Investitionen sichern trotz Krise! Frankfurt am Main
- Brand, Stephan/Steinbrecher, Johannes (2021): Kommunalfinanzierung in der Corona-Krise – Einschnitte, aber keine Zeitenwende. In: Wirtschaftsdienst, 101. Jg., H. 1, S. 46–53
- Deutscher Bundestag (2020): Große Anfrage der Abgeordneten Stefan Schmidt, Britta Haßelmann, Anja Hajduk u.a. sowie der Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen zur finanziellen Situation der Kommunen in Deutschland. Drucksache 19/16810. Berlin
- Döring, Thomas (2020): Corona-Finanzhilfen des Bundes zur Entlastung der Kommunen. In: Wirtschaftsdienst, 100. Jg., H. 11, S. 869–875
- Haubner, Oliver/Kubendorff, Thomas (2020): Corona als Chance für die Nachhaltigkeitsdebatte. <https://www.demo-online.de/blog/corona-chance-nachhaltigkeitsdebatte> (23.09.2021)
- Intergovernmental Science-Policy on Biodiversity and Ecosystem Services (IPBES) (2020): Workshop Report on Biodiversity and Pandemics. Bonn
- Junkernheinrich, Martin/Diehl, Annika/Micosatt, Gerhard (2019): Kommunale Finanzausstattung und fiskalische Gleichwertigkeit – Handlungsoptionen zur Stärkung finanzschwacher Kommunen. Expertise im Auftrag der Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen. Kaiserslautern/Bottrop
- Raffer, Christian/Scheller, Henrik (2021): KfW-Kommunalpanel 2021. Frankfurt am Main
- Schneidewind, Uwe/Baedeker, Carolin/Bierwirth, Anja/Caplan, Anne/Haake, Hans (2020): „Näher“ – „Öffentlicher“ – „Agiler“: Eckpfeiler einer resilienten „Post-Corona-Stadt“. In: Zukunftsimpuls, 14. Jg., H. 1, S. 1–14
- Woltering, Christian (2021): Und nun auch noch Corona... In: Sozialwirtschaft, 31. Jg., H. 1, S. 24–25
- Vereinte Nationen (2015): Siebzigste Tagung. Tagesordnungspunkte 15 und 16. Resolution der Generalversammlung, verabschiedet am 25. September 2015. New York