

Antrag

der Abgeordneten Carolin Bachmann, Marc Bernhard, Roger Beckamp, Sebastian Münzenmaier, René Bochmann, Thomas Dietz, Dr. Malte Kaufmann, Jörn König, Mike Moncsek, Edgar Naujok, Tobias Matthias Peterka, Jan Wenzel Schmidt, Dr. Harald Weyel, Kay-Uwe Ziegler und der Fraktion der AfD

Kommunale Selbstverwaltung stärken – Fremdbestimmung durch Migrations- und Klimaschutzpolitik der Bundesregierung verhindern und Förderstruktur reformieren

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Die Kommunen Deutschlands werden durch immer neue Aufgaben, die ihnen die Politik der Bundesregierung auferlegt, überfordert. Da die finanziellen Mittel der Kommunen zur Erfüllung dieser Aufgaben nicht ausreichen, geraten sie zunehmend in ein strukturelles Finanzierungsdefizit. Dieses Defizit liegt für das Jahr 2023 bei 6,8 Milliarden Euro.¹ Das kommunale Finanzierungssaldo ist im Vergleich zum Vorjahr um mehr als 9 Milliarden Euro und damit deutlich gesunken.² Die Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände schätzt das Finanzierungsdefizit bis zum Jahr 2026 auf über 8 Milliarden Euro jährlich.³

Die kommunalrelevanten Förderprogramme des Bundes führen wider Erwarten nicht zu einer Entlastung der Kommunen. Im Gegenteil: Die Beantragung und Abwicklung der derzeit über 90 zeitlich befristeten Programme⁴ bedeuten für die Kommunen einen erheblichen Mehraufwand. Zudem führt die prekäre Personalsituation in vielen Kommunen dazu, dass gerade diejenigen Kommunen, die besonders hilfebedürftig sind, am wenigsten von den Fördergeldern profitieren.⁵ Auch der in den Vergaberichtlinien eingeforderte finanzielle Eigenanteil, den die Kommunen in aller Regel aufbringen müssen, erschwert es vor allem finanzschwachen Kommunen, die benötigten Gelder zu erhalten.⁶ Diese Förderstruktur benachteiligt daher vor allem kleine ländliche Gemein-

¹ www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2024/04/PD24_135_71137.html [04.04.2024]

² www.staedtetag.de/presse/pressemitteilungen/2024/statistik-kommunalfinanzen-2023-hohe-defizite-kommunalhaushalte [04.04.2024]

³ www.landkreistag.de/images/stories/themen/Kreisfinanzen/230718_BV_Prognose__Tabelle_Flaechenlaender_2021_bis_2026.pdf [25.01.2024]

⁴ www.foerderdatenbank.de/SiteGlobals/FDB/Forms/Suche/Expertensuche_Formular.html?resourceId=c4b4dbf3-4c29-4e70-9465-1f1783a8f117&input_=bd101467-e52a-4850-931d-5e2a691629e5&pageLocale=de&filterCategories=FundingProgram&filterCategories.GROUP=1&templateQueryString=&submit=Suchen [13.03.2024]

⁵ www.dstgb.de/publikationen/pressemitteilungen/investitionen-in-deutschlands-zukunft-ermoeglichen/240103-01-pm-bilanz-investitionen.pdf?cid=y8y, S. 2 [25.01.2024]

⁶ www.berlin-institut.org/fileadmin/Redaktion/Publikationen/152_Wer_schon_viel_hat_dem_wird_noch_mehr_gegeben/Eigenanteil_online.pdf, S. 4 [08.02.2024]

den.⁷ Darüber hinaus wird die kommunale Verwaltung durch die Förderprogramme immer mehr in gesamtstaatlich vorgegebene Handlungsstränge einbezogen. Die eigenverantwortliche kommunale Selbstverwaltung wird zunehmend beeinträchtigt, indem der Bund den Zeitpunkt und die Art der kommunalen Investitionen beeinflusst. Die Kommunen sind dadurch gezwungen, Pläne auf Vorrat zu produzieren und ihre eigenen Mittel einzuteilen, um den für Projekte geforderten Eigenanteil der Gemeinden rasch aufbringen zu können.⁸ Das alles legt den Bürgermeistern der Städte und Gemeinden nicht nur die sogenannten „goldenen Zügel“ an, sondern nimmt sie an die Kandare. Selbst die kommunalen Spitzenverbände kritisieren die gegenwärtigen kommunalrelevanten Förderprogramme als weder dauerhafte noch verlässliche Form der Finanzierung.⁹

Ausgabenseitig prägen mittlerweile die steigenden Aufwendungen für soziale Leistungen das Bild.¹⁰ Die entsprechenden Pflichtaufgaben ohne Weisung machen, zusammen mit den zunehmenden Pflichtaufgaben nach Weisung, einen erheblichen Anteil der Gesamtausgaben der Gemeinden aus. Gegenwärtig geben die Kommunen mehr als 70 Milliarden Euro pro Jahr für soziale Leistungen aus; damit haben sich diese Ausgaben seit dem Jahr 2005 verdoppelt.¹¹ Im Jahr 2023 sind die Ausgaben für Sozialleistungen im Vergleich zum Vorjahr um 11,7 Prozent gestiegen. Vor allem die Überführung ukrainischer Flüchtlinge vom Rechtskreis des Asylbewerberleistungsgesetzes in das SGB II fällt dabei ins Gewicht. Weil die kommunalen Leistungen nach SGB II auch Unterkunft und Heizung umfassen, wirkt sich der Anstieg der Energiepreise zusätzlich kostentreibend aus; diese Kosten stiegen im Jahr 2023 im Vergleich zum Vorjahr um 14,7 Prozent auf insgesamt 14,8 Milliarden Euro an.¹²

Neben den Folgen der Masseneinwanderung fordert insbesondere die „Klimaschutzpolitik“ der Bundesregierung die kommunalen Haushalte: Im Jahr 2021 mussten die Kommunen allein hierfür 2,9 Milliarden Euro aufbringen. Um die Umsetzung der Vorgaben seitens der Bundesregierung zur Erreichung der „Klimaneutralität“ bis zur Mitte des Jahrhunderts zu gewährleisten, sind kommunale Investitionen in Höhe von schätzungsweise rund 150 Milliarden Euro nötig. Auf die Städte und Gemeinden entfallen damit bis zum Jahr 2045 mindestens 5,8 Milliarden Euro jährlich.¹³

Diese von der Bundesregierung verursachten Mehrausgaben engen die Spielräume für notwendige Zukunftsinvestitionen immer stärker ein und erschweren es den Kommunen, ihren originären Aufgaben zur Daseinsvorsorge nachzukommen.¹⁴

Der Investitionsrückstand der Kommunen wuchs im Jahr 2023 auf etwa 166 Milliarden Euro an, von dem vor allem die öffentliche Infrastruktur wie Schulen, Sportstätten und Verkehr betroffen ist.¹⁵ Des Weiteren bleiben den Kommunen immer weniger Mittel, um sich freiwilligen Aufgaben zu widmen – beispielsweise der Steigerung der Lebensqualität in den Gemeinden durch die Bereitstellung von Grünanlagen,

⁷ www.berlin-institut.org/fileadmin/Redaktion/Publikationen/152_Wer_schon_viel_hat_dem_wird_noch_mehr_gegeben/Eigenanteil_online.pdf, S. 26 [08.02.2024]

⁸ Lenz, Martin: Soziale Wohnraumversorgung innovativ. Kommunalisierung als Chance, Raum, Stadt, Architektur. Interdisziplinäre Zugänge, Bd. 3, Nomos 2022, S. 13 f.

⁹ www.staedtetag.de/files/dst/docs/Presse/2023/2023-koelner-erklaerung.pdf, Punkt 11 [14.03.2024]

¹⁰ www.dstgb.de/publikationen/dokumentationen/bilanz-2023-und-ausblick-2024/bilanz-23-24-final-web.pdf?cid=y9a, S. 11 [25.01.2024]

¹¹ www.dstgb.de/publikationen/pressemitteilungen/investitionen-in-deutschlands-zukunft-ermoeglichen/240103-01-pm-bilanz-investitionen.pdf?cid=y8y, S. 1 f. [25.01.2024]

¹² www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2024/04/PD24_135_71137.html [04.04.2024]

¹³ www.dstgb.de/publikationen/dokumentationen/bilanz-2023-und-ausblick-2024/bilanz-23-24-final-web.pdf?cid=y9a, S. 17 [25.01.2024]

¹⁴ vgl. www.dstgb.de/publikationen/pressemitteilungen/investitionen-in-deutschlands-zukunft-ermoeglichen/240103-01-pm-bilanz-investitionen.pdf?cid=y8y, S. 1 f. [25.01.2024]

¹⁵ www.kfw.de/PDF/Download-Center/Konzernthemen/Research/PDF-Dokumente-KfW-Kommunalpanel/KfW-Kommunalpanel-2023.pdf, S. 11 ff. [25.01.2024]

Schwimmbädern, Freizeitangeboten und kulturellen Einrichtungen wie Bibliotheken und Museen oder die Bereitstellung von Angeboten für den öffentlichen Nahverkehr.¹⁶ Freiwillige Leistungen bilden jedoch den Kern der Kommunalpolitik und machen das Leben in einer Gemeinde erst lebenswert. Der Deutsche Städte- und Gemeindebund (DStGB) forderte daher im November 2023 zu überprüfen, „welche staatlichen Leistungsversprechen wirklich notwendig und auch erfüllbar sind.“ Er empfiehlt „Leistungsversprechen der öffentlichen Hand zu priorisieren und möglicherweise auch zu revidieren.“¹⁷ Anfang des Jahres 2024 bekräftigte der DStGB seine Haltung und forderte ein Moratorium bei neuen Leistungsversprechen.¹⁸

Das strukturelle Finanzierungsdefizit der Kommunen gefährdet mittlerweile die kommunale Selbstverwaltung (nach Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG).¹⁹ Denn ohne eigene, frei verfügbare Finanzmittel haben Kommunen keinen finanzwirtschaftlichen Handlungsspielraum, der überhaupt erst zu eigenverantwortlichen Entscheidungen befähigt.²⁰ Die aufgabengerechte Finanzierung der Kommunen muss daher auf eine sichere und dauerhafte Grundlage gestellt werden. Ein Mittel dazu ist die Erhöhung des Gemeindeanteils an den Gemeinschaftssteuern. Auch nach Auffassung der kommunalen Spitzenverbände ist es auf diese Weise möglich, „flexibel und ohne riesigen bürokratischen Aufwand die Problemlagen vor Ort angehen zu können.“²¹

- II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung daher auf,
1. die kommunalrelevanten Förderprogramme des Bundes unter Maßgabe der folgenden Ziele zu überprüfen und zu reformieren:
 - a. die Vereinfachung der Beantragung, Durchführung und Abrechnung der Programme;
 - b. die Reduzierung der Anzahl der Programme und
 - c. die Konzentration der Investitionen auf die Errichtung und die Instandhaltung von öffentlichen Gebäuden und Verkehrsinfrastruktur;
 2. die durch den Bund zugewiesenen kommunalen Pflichtaufgaben auf ein dauerhaft finanzierbares Niveau zu verringern und dazu
 - a. die gegenwärtige Migrationspolitik des Bundes und die damit einhergehenden Konsequenzen für die Kommunen umgehend zu stoppen und umzukehren und
 - b. die gegenwärtige Klimaschutzpolitik des Bundes und die damit einhergehenden Konsequenzen für die Kommunen umgehend zu beenden;
 3. in Zusammenarbeit mit den Ländern und unter Berücksichtigung der Kommunen die sichere und dauerhafte Finanzierung der Pflichtaufgaben zu gewährleisten; hierbei ist die Ausstattung der Kommunen mit einem aufgabengerechten Anteil an den Gemeinschaftssteuern zu prüfen.

Berlin, den 3. Juni 2024

Dr. Alice Weidel, Tino Chrupalla und Fraktion

¹⁶ Frank, Elena et al.: Verwaltungshandeln, in: Kommunalpolitik, bpb, 333, 2/2017, S. 22 f.

¹⁷ www.dstgb.de/publikationen/pressemitteilungen/finanzlage-der-kommunen-immer-prekaerer/ [25.01.2024]

¹⁸ www.dstgb.de/publikationen/pressemitteilungen/investitionen-in-deutschlands-zukunft-ermoeglichen/240103-01-pm-bilanz-investitionen.pdf?cid=y8y, S. 1 [25.01.2024]

¹⁹ vgl. Kube, Hanno: Finanzielle Eigenverantwortung der Kommunen, S. 647, in: Burgi, Martin; Waldhoff, Christian (Hg.): Kommunale Selbstverwaltung im Bundes- und Finanzstaat, Hürth 2022, S. 647-661.

²⁰ Prof. Dr. Paul Kirchhof: § 112 Die kommunale Finanzhoheit, S. 3 f., S. 9, in: Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, Band 6 Kommunale Finanzen, Berlin 1985

²¹ www.dstgb.de/publikationen/pressemitteilungen/kommunalfinanzen-strukturell-in-schieflage/ [25.01.2024]

Begründung

1. Strukturelles Finanzierungsdefizit der Kommunen

Der Schuldenstand der Gemeinden und Gemeindeverbände belief sich zum Jahresende 2023 auf über 153 Milliarden Euro. Er stieg damit im Vergleich zum Jahr 2022 um 9,1 Prozent bzw. 12,9 Milliarden Euro an.²² In Folge dieser Entwicklung sind viele Kommunen nicht mehr in der Lage, dauerhaft ihre Pflichtaufgaben sowie ein Mindestmaß an freiwilligen Aufgaben zu erfüllen, ohne dafür Schulden aufnehmen zu müssen. Bei mehreren Bundesländern – insbesondere Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Hessen und Sachsen-Anhalt – haben sich sogenannte Altschulden aufgebaut, vor allem in Form von Kassenkrediten, die Entschuldungsmaßnahmen von Seiten der betroffenen Länder erforderlich gemacht haben oder machen.²³

Zugleich ist die finanzielle Situation zunehmend durch Krisen geprägt. Laut der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) befinden sich die Kommunen Deutschlands seit der Finanzkrise im Jahr 2008 „in einem Dauerfeuer fiskalischer Herausforderungen.“²⁴ Mittlerweile haben sich die Kommunalfinanzen zu einer strukturellen Schiefelage verfestigt – und eine Besserung ist nicht in Sicht. In Anbetracht der zahlreichen Aufgaben der Kommunen geht Dr. Gerd Landsberg, Hauptgeschäftsführer des DStGB, für die nächsten 10 Jahre von Investitionsbedarfen in Höhe von einer Billion Euro aus.²⁵

2. Beeinträchtigung der kommunalen Selbstverwaltung durch die kommunalrelevante Förderstruktur

Der Anteil der Fördermittel an der Investitionsfinanzierung blieb in den letzten Jahren konstant hoch²⁶ und lag im Jahr 2022 bei 22 Prozent. Fördermittel werden von etwa 90 Prozent aller Kommunen und damit vergleichsweise häufig eingesetzt. Auch in Zukunft wollen Kommunen in etwa demselben Maße wie bisher auf Fördermittel als Instrument der Finanzierung zurückgreifen.²⁷ Viele Kommunen haben angesichts ihrer finanziellen Lage und der Leistungserwartungen ihrer Bürger selten die Möglichkeit, ein Mitfinanzierungsangebot des Staates auszuschlagen.²⁸

Zusätzlich zum bürokratischen Aufwand bei der Beantragung von Fördermitteln – aufgrund der hierfür benötigten Förderanträge, Mittelnachweise, Maßnahmen, Zeit- und Kostenpläne usw. – müssen die Kommunen bei fast allen Projekten auch einen Eigenanteil leisten, der Mitnahmeeffekte vermeiden und zu einer wirtschaftlichen Verwendung der Mittel beitragen soll. Dadurch werden jedoch finanzschwache Kommunen gegenüber finanzstarken Kommunen benachteiligt. Letztere können diesen Eigenanteil ohne Weiteres aufbringen und damit Investitionen sogar ohne zweckgebundene Förderung – das heißt ohne die Beachtung von Förderrichtlinien und bürokratischen Mehraufwand – tätigen.

Arme oder gar verschuldete Kommunen hingegen, die nicht einmal die Pflichtaufgaben bewältigen können und Schulden abbezahlen müssen, können sich Fördermittel aufgrund des Eigenanteils mitunter gar nicht leisten. Die vorhandene Förderstruktur dient somit keineswegs dazu, den etwaig vorhandenen Investitionsrückstand einer Kommune zu beseitigen.²⁹ Darüber hinaus funktioniert der Prozess zum Mittelabruf nur unzureichend. Laut Bundesregierung stehen die Kommunen (Stand: November 2023) „bei der Umsetzung von Maßnahmen aus Förderprogrammen vor großen Herausforderungen.“³⁰

Eine weitere negative Auswirkung hat das Fördersystem in seiner Eigenschaft als Steuerungsinstrument. Denn Fördermittel sind sogenannte Zweckzuweisungen, mit denen die Geldgeber bestimmte Ziele verfolgen. Die

²² www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2024/03/PD24_126_713.html [04.04.2024]

²³ www.bundestag.de/resource/blob/959282/4e0aa92f5a44a4cf42ad195f6486cef5/WD-4-042-23-pdf-data.pdf, S. 5 [08.02.2024]

²⁴ www.kfw.de/PDF/Download-Center/Konzernthemen/Research/PDF-Dokumente-KfW-Kommunalpanel/KfW-Kommunalpanel-2023.pdf, S. 23 [25.01.2024]

²⁵ www.dstgb.de/publikationen/pressemitteilungen/oeffentliche-finanzlage-zunehmend-kritisch/ [25.01.2024]

²⁶ www.berlin-institut.org/fileadmin/Redaktion/Publikationen/152_Wer_schon_viel_hat_dem_wird_noch_mehr_gegeben/Eigenanteil_online.pdf, S. 9 [08.02.2024]

²⁷ www.kfw.de/PDF/Download-Center/Konzernthemen/Research/PDF-Dokumente-KfW-Kommunalpanel/KfW-Kommunalpanel-2023.pdf, S. 17 f. [08.02.2024]

²⁸ Prof. Dr. Paul Kirchhof: § 112 Die kommunale Finanzhoheit, S. 14, in: Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, Band 6 Kommunale Finanzen, Berlin 1985

²⁹ www.berlin-institut.org/fileadmin/Redaktion/Publikationen/152_Wer_schon_viel_hat_dem_wird_noch_mehr_gegeben/Eigenanteil_online.pdf, S. 13 f. [08.02.2024]

³⁰ Deutscher Bundestag, Plenarprotokoll 20/133, Frage 51 [08.02.2024]

Zweckbindung der Fördermittel und der kommunale Eigenanteil führen dazu, dass Kommunen von einer übergeordneten Ebene – hier vor allem vom Bund – Anreize erhalten, mit den eigenen Geldern Investitionen zu tätigen, die ohne Fördermittel zumindest nachrangig wären. Im schlimmsten Fall könnten Kommunen dadurch in doppelter Hinsicht von ihren Prioritäten abgelenkt werden: Zum einen, weil auf diese Weise geförderte, aber vor Ort nicht dringend benötigte Vorhaben finanziert und zum anderen potenziell wichtigen Maßnahmen Gelder für den erforderlichen Eigenanteil entzogen würden.³¹

Die Antragsteller sind grundsätzlich der Ansicht, dass der Handlungsspielraum der Kommunen zu eng von externen Entwicklungen und Rahmenbedingungen definiert ist, auf die sie kaum oder keinen Einfluss haben. Entsprechend kritisch ist die zunehmende Verlagerung der Gestaltungs- und Finanzierungscompetenz auf den Bund und die Länder zu bewerten, die auch auf die Förderprogramme zurückzuführen ist. Die Gestaltungs- und Finanzierungscompetenz muss wieder stärker vom Bund auf die Kommunen verlagert werden.³²

3. Fremdbestimmung der Kommunen durch Aufgabenzuweisungen des Bundes

Ein weiterer Bereich, in dem die Kommunen in ihrem Handlungsspielraum eingengt werden, betrifft die Aufgabenübertragung durch den Bund unter Auflage entsprechender Vorgaben an die Länder. Die damit verbundenen Ausgaben haben die schlechte haushälterische Lage vieler Kommunen verschärft. Zwar wuchsen und wachsen die kommunalen Einnahmen, doch die Ausgaben stiegen und steigen vergleichsweise stärker an. Laut dem DStGB wird „das Steuerplus durch äußerst dynamisch steigende Ausgaben förmlich pulverisiert“³³ und „die Einnahmeentwicklung kann schon längst nicht mehr mit der Ausgabenexplosion mithalten.“³⁴

Ursache ist die Krisenpolitik der Bundesregierung. Schon die Corona-Epidemie und die damit verbundenen Maßnahmen der Bundesregierung haben die Kommunalhaushalte vor große Herausforderungen gestellt, jedoch konnten die Haushalte der Kommunen durch Stützungsmaßnahmen von Bund und Ländern im Gleichgewicht gehalten werden.³⁵ Direkt auf die Corona-Krise folgte der Ukraine-Krieg, der sich – anders als die Corona-Krise – im Jahr 2022 auf kommunaler Ebene bereits spürbar und im darauffolgenden Jahr auf sämtliche Ebenen der Kommunalhaushalte auswirkte.³⁶ Die kommunalen Spitzenverbände kritisieren die Situation in den deutschen Gemeinden mittlerweile deutlich.

Der Deutsche Städtetag (DST) warnt: „Die Kommunalfinanzen geraten zunehmend in eine strukturelle Schiefelage. [...] Große finanzielle Herausforderungen wie die Integration von Geflüchteten, der ÖPNV-Ausbau und Klimaschutz- und Klimaanpassungsmaßnahmen erhöhen zusätzlich den Druck auf die kommunalen Haushalte.“³⁷

Der DStGB zählt auf: „Bereits die Corona-Pandemie hat die Wirtschaft und die öffentlichen Finanzen erheblich beschädigt. Hinzu kommt nun die aktuelle Krisensituation, die zu extremen Kostensteigerungen führt. [...] Hinzu kommen weiterhin steigende flüchtlingsbedingte Mehrausgaben, merklich höhere Ausgaben für Energie sowie allgemeine Preissteigerungen infolge der Inflation. [...] Hinzu kommen dringend notwendige Zukunftsinvestitionen in den Bereichen Klimawandel und Digitalisierung.“³⁸ Die Kommunen „stehen in der Folge vor einer veritablen Finanzkrise.“³⁹ Der Deutsche Landkreistag (DLT) kritisiert: „Bei einem Anteil an den öffentlichen Steuereinnahmen von – je nach wirtschaftlicher Situation – 12-15 % und einem Ausgabeanteil von mehr als 25 % liegt es auf der Hand, dass die Kommunen bei der Erfüllung ihrer Aufgaben schon in ‚Normalzeiten‘ auf eine signifikante Aufstockung ihrer Einnahmen angewiesen sind. [...] Trotzdem haben sich in den vergangenen Jah-

³¹ www.berlin-institut.org/fileadmin/Redaktion/Publikationen/152_Wer_schon_viel_hat_dem_wird_noch_mehr_gegeben/Eigenanteil_online.pdf, 12f [08.02.2024]

³² vgl.: Lenz, Martin: Soziale Wohnraumversorgung innovativ. Kommunalisierung als Chance, Raum, Stadt, Architektur. Interdisziplinäre Zugänge, Bd.3, Nomos 2022, S. 94 f.

³³ www.dstgb.de/themen/finanzen/ [25.01.2024]

³⁴ www.dstgb.de/publikationen/pressemitteilungen/finanzlage-der-kommunen-immer-prekaerer/ [25.01.2024]

³⁵ www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2021/03/PD21_152_71137.html [25.01.2024]

³⁶ www.landkreistag.de/images/stories/themen/Kreisfinanzen/230718_Fachpapier_Prognose_Finanzlage_der_Kommunen_2023.pdf, S. 1 [25.01.2024]

³⁷ www.staedtetag.de/themen/kommunalfinanzen [25.01.2024]

³⁸ www.dstgb.de/themen/finanzen/ [25.01.2024]

³⁹ www.dstgb.de/themen/finanzen/ [25.01.2024]

ren die Aufgabenanforderungen immer weiter verschärft und es sind immer wieder neue Aufgaben hinzugekommen. Hier muss dringend umgesteuert werden.“⁴⁰

3.1. Fremdbestimmung der Kommunen durch die Migrationspolitik der Bundesregierung

Ein Beispiel für die fehlgeleitete Krisenpolitik der Bundesregierung und die damit verbundene Aufgabenzuweisung ist bekanntlich die unkontrollierte Masseneinwanderung in das deutsche Sozialsystem und deren Folgen. Im Rahmen der Ministerpräsidentenkonferenz vom 6. November 2023 sind Bund und Länder bei der Finanzierung der Flüchtlingskosten mit dem Angebot einer Kopfpauschale zwar auf die Kommunen zugegangen, die Höhe der jährlichen Kopfpauschale von 7.500 € wird jedoch als zu gering kritisiert. Auch der Umstand, dass die Pauschale nur für neu ankommende Flüchtlinge gilt, wird bemängelt. Die Integrationsleistungen für Flüchtlinge, die bereits in Deutschland sind, bleiben weiterhin unberücksichtigt.⁴¹

Der Präsident des DLT, Reinhard Sager, bekräftigte daher auch nach dem Bund-Länder-Gipfel die Forderung nach einer „Migrationswende“ und einem „großen Umsteuern in der Flüchtlingspolitik“. Im Hinblick auf die Kompromisslösung zur Finanzierung fühle er sich im Stich gelassen, da die „zentrale kommunale Forderung nach vollständiger Übernahme der Unterkunftskosten für anerkannte Flüchtlinge durch den Bund“ nicht erreicht wurde. Die Einigung ohne diese Komponente sei laut Sager inakzeptabel, die Kommunen dürften nicht auf diesen Kosten sitzen bleiben. Für das Jahr 2023 belaufen sich diese Kosten auf 3 Milliarden Euro. Die Länder stünden für diese fehlenden 3 Milliarden in der Verantwortung, da sie beim Bund-Länder-Gipfel die Interessen der Kommunen nicht berücksichtigt hätten.⁴²

Auch dem DStGB geht die Einigung zwischen Bund und Ländern nicht weit genug. Zu Beginn des Jahres 2024 stellt der Verband fest, dass „die meisten Städte und Gemeinden [...] bei der Aufnahme, Versorgung und Unterbringung an ihrer Leistungsgrenze angelangt [sind]. Die personellen, räumlichen und finanziellen Ressourcen sind weitgehend erschöpft.“ Es stehen keine weiteren Unterbringungsmöglichkeiten zur Verfügung, die zusätzlichen Kinder in den Kitas und Schulen gefährden den allgemeinen Bildungserfolg und die Integrationskurse sind überlastet. „Gelingende Integration ist unter solchen Rahmenbedingungen kaum mehr möglich. Das liegt an der großen Zahl von Asylsuchenden und Geflüchteten. Neben den über 1 Million Geflüchteten aus der Ukraine haben allein in diesem Jahr [gemeint ist das Jahr 2023] mehr als 300.000 Asylsuchende ihren Erstantrag in Deutschland gestellt. Dies ist der höchste Wert seit dem Jahr 2016.“⁴³ Die Finanzierung der Unterbringungs- und Integrationskosten der Flüchtlinge bleibt weithin ungeregelt.

3.2. Fremdbestimmung der Kommunen durch die Klimaschutzpolitik der Bundesregierung

Neben der Migrationspolitik haben die Kommunen vor allem mit den Folgen der Klimaschutzpolitik der Bundesregierung zu kämpfen. Sie tragen beispielsweise die Verantwortung für eine klimagerechte Mobilität und weisen mit der Bauleitplanung Flächen für den Ausbau der sogenannten erneuerbaren Energien aus.⁴⁴

Ein zentraler Baustein für das Erreichen der Klimaneutralität ist die Ende 2023 beschlossene Wärmeplanung zur Dekarbonisierung der Wärmenetze. Die etwa 11.000 Kommunen Deutschlands sind dadurch verpflichtet worden, Wärmepläne zu erarbeiten, mit deren Hilfe die Erzeugung von Raumwärme, Warmwasser und Prozesswärme aus fossilen auf erneuerbare Energien und unvermeidbare Abwärme umgestellt werden soll. Mehr als die Hälfte der in Deutschland verbrauchten Endenergie ist von diesem Beitrag zum Klimaschutz betroffen. Wie die Bundesregierung selbst bekräftigt, kommt „den Städten und Gemeinden [...] für das Gelingen der Wärmewende eine entscheidende Rolle zu.“⁴⁵

Die kommunalen Spitzenverbände sind sich der Tragweite dieser Vorgaben bewusst: „Die Wärmeplanung und der Um- und Ausbau der Wärmenetze werden für die Städte echte Mammut-Aufgaben“, wie Markus Lewe, Präsident des DST, urteilt.⁴⁶ Der DST rechnet beispielsweise allein für die Erstellung der Wärmepläne mit 2 Milliarden Euro an Personalkosten; die Bundesregierung sieht hingegen 535 Millionen Euro für die gesamte Planung

⁴⁰ www.landkreistag.de/themen/kreisfinanzen [25.01.2024]

⁴¹ www.staedtetag.de/presse/pressemitteilungen/2023/mpk-atmendes-finanzierungssystem-gute-nachricht [25.01.2024]

⁴² www.landkreistag.de/presseforum/pressemitteilungen/3355-wir-brauchen-ein-groesses-umsteuern-in-der-fluechtlingspolitik [25.01.2024]

⁴³ www.dstgb.de/publikationen/dokumentationen/bilanz-2023-und-ausblick-2024/bilanz-23-24-final-web.pdf?cid=y9a, S. 8 f. [25.01.2024]

⁴⁴ www.dstgb.de/publikationen/pressemitteilungen/klimaschutz-und-klimaanpassung-als-neue-gemeinschaftsaufgabe-etablieren/ [25.01.2024]

⁴⁵ Bundestagsdrucksache 20/8654, S. 1 [25.01.2024]

⁴⁶ www.staedtetag.de/presse/pressemitteilungen/2023/waermeplanungsgesetz-alle-muessen-genau-wissen-woran-sie-sind [25.01.2024]

vor.⁴⁷ Die Kosten für die eigentliche Umsetzung der Wärmewende sind dabei noch gar nicht berücksichtigt. Folgerichtig wehren sich die kommunalen Spitzenverbände gegen eine „Erfüllungsverantwortung [...] für die Realisierung der Wärmenetze und für die etwaige Dekarbonisierung der Gasnetze.“ Sie lehnen „die Entwicklung hin zu einer Pflichtaufgabe Wärmeversorgung [...]“ entschieden ab.⁴⁸ Zugleich fordern sie vom Bund die Zusage einer landesrechtlichen Regelung zur Finanzierung dieser neuen Aufgabe für die Kommunen.⁴⁹

4. Grundsätzliche Problematik im finanzpolitischen Verhältnis von Bund, Ländern und Kommunen

Die schlechte Haushaltslage der Kommunen, die sich durch die Förderstruktur des Bundes und die Aufgabenzuweisungen durch die Bundesregierung verstärkt, und die immer eindringlicher vorgetragenen Forderungen der kommunalen Spitzenverbände zeugen von einer mittlerweile grundsätzlichen Problematik im finanzpolitischen Verhältnis der Ebenen Kommunen, Länder und Bund zueinander.

Auch die Bundesregierung erkennt, dass „das föderale Finanzgeflecht zwischen dem Bund auf der einen Seite und den Ländern und Kommunen auf der anderen Seite [...] in den vergangenen Jahren in eine beachtliche Schiefelage geraten“ ist.⁵⁰ Sie versteckt sich nach Auffassung der Antragsteller jedoch hinter ihren – angesichts der kommunalen Aufgabenlast viel zu geringen – finanziellen Transfers und dem eigenen im Bundeshaushalt angehäuften Schuldenberg. Regelmäßig verweist die Bundesregierung darauf, dass Bund und Länder für die Finanzierung ihrer jeweiligen Aufgaben verantwortlich sind und vor diesem Hintergrund die aufgabengerechte Finanzausstattung der Kommunen verfassungsrechtlich bei den Ländern liege.⁵¹ Nach Ansicht der Antragsteller wird die Bundesregierung ihrer finanzpolitischen Verantwortung gegenüber den Ländern und insbesondere gegenüber den Kommunen nicht gerecht, denn die Aufgabenlast – ob mit migrationspolitischem, klimapolitischem oder sonstigem Hintergrund – ist die direkte Folge eines bewussten und zielgerichteten Regierungshandelns.

Zu Recht betonen die kommunalen Vertreter immer wieder, wie wichtig ihnen die dauerhafte Finanzierung gesamtgesellschaftlicher Aufgaben durch Bund und Ländern sei,⁵² insbesondere dann, wenn die mit diesen Aufgaben verbundenen Ausgaben von den Städten und Gemeinden selbst kaum oder gar nicht beeinflusst werden können.⁵³ Die Forderungen der kommunalen Spitzenverbände, dieser grundsätzlichen Problematik zu begegnen, sind vielfach richtig. Jedoch schießen einzelne Vorschläge nach Ansicht der Antragsteller über das Ziel, die kommunale Selbstverwaltung zu stärken, hinaus. Um künftig die Zuweisung neuer Aufgaben ohne ausreichende Finanzierung zu verhindern, fordert der DStGB beispielsweise, die Verankerung des Konnexitätsprinzips im Grundgesetz neu aufzustellen.⁵⁴

Dabei soll zwischen dem Bund und den Kommunen der Grundsatz gelten „Wer bestellt, bezahlt!“⁵⁵ Damit wäre jedoch keineswegs eine aufgabengerechte finanzielle Ausstattung der Kommunen gesichert, da die Mittelausstattung der öffentlichen Haushalte insgesamt unverändert bliebe. Zudem könnte als Reaktion auf die Kostenerstattungspflicht des Bundes der Anteil von Ländern und Kommunen an den Gemeinschaftssteuern verringert werden. Darüber hinaus würde durch die stärkere Verselbstständigung der Kommunen die Staatsqualität der Länder im föderalen System der Bundesrepublik gefährdet.⁵⁶ Ähnlich verhält es sich mit einer weiteren Forderung des DStGB: So sollen die Politikfelder der Migration, des Klimaschutzes und der Klimaanpassung als Gemeinschaftsaufgabe von Bund und Ländern im Artikel 91a des Grundgesetzes normiert werden, um eine dauerhafte

⁴⁷ [www.bundesrat.de/SharedDocs/drucksachen/2023/0301-0400/388-23\(B\).pdf?__blob=publicationFile&v=1](http://www.bundesrat.de/SharedDocs/drucksachen/2023/0301-0400/388-23(B).pdf?__blob=publicationFile&v=1), S. 31, 26 [25.01.2024]

⁴⁸ www.bundestag.de/resource/blob/967060/958a18a8bd54451e97044ec69f1dc9ea/Stellungnahme-SV-kommunale-Spitzenverbaende.pdf, S. 14 f. [25.01.2024]

⁴⁹ www.bundestag.de/resource/blob/967060/958a18a8bd54451e97044ec69f1dc9ea/Stellungnahme-SV-kommunale-Spitzenverbaende.pdf, S. 21 f. [25.01.2024]

⁵⁰ www.bundesfinanzministerium.de/Monatsberichte/2023/03/Inhalte/Kapitel-2a-Schlaglicht/2a-schieflage-bund-laender-finanzbeziehungen-pdf.pdf?__blob=publicationFile&v=5, S. 8 [25.01.2024]

⁵¹ Ebd. [25.01.2024]

⁵² www.dstgb.de/publikationen/pressemitteilungen/begrenzen-steuern-ordnen-und-langfristig-finanzieren-dstgb-fordert-neustart-in-der-migrationspolitik/ [25.01.2024]

⁵³ www.dstgb.de/publikationen/pressemitteilungen/finanzlage-der-kommunen-immer-prekaerer/ [25.01.2024]

⁵⁴ www.dstgb.de/publikationen/dokumentationen/bilanz-2023-und-ausblick-2024/bilanz-23-24-final-web.pdf?cid=y9a, S. 5 f. [25.01.2024]

⁵⁵ www.dstgb.de/publikationen/pressemitteilungen/investitionen-in-deutschlands-zukunft-ermoeglichen/240103-01-pm-bilanz-investitionen.pdf?cid=y8y, S. 2 [25.01.2024]

⁵⁶ www.bundestag.de/resource/blob/560030/a311300c78de56c33509e3b42d24135b/WD-4-077-18-pdf-data.pdf, S. 6 f. [08.02.2024]

Finanzierung sicherzustellen.⁵⁷ Die Finanzierung der völlig verfehlten Migrations- und Klimapolitik ist nach Ansicht der Antragsteller jedoch ein denkbar schlechter Grund für Grundgesetzänderungen.

Die Kommunen müssen von der schlechten Politik der Bundesregierung – in Form von Aufgabenzuweisungen und den daraus folgenden Ausgabenzwängen – befreit und finanzielle Fehlanreize verursacht durch Förderstrukturen, hinter denen falsche bundespolitische Zielvorstellungen stehen, beendet werden. Die demokratische Verantwortung der Gemeindeorgane gegenüber ihren Wählern setzt voraus, dass Haushaltsplanung und Mittelverwendung bei der Gemeinde liegen und nicht durch fremde Entscheidungsvorgaben bestimmt werden. Eine derartige Verfremdung schränkt die Gestaltungskompetenz und Verantwortlichkeit der kommunalen Entscheidungsorgane ein. Damit wird dem Wähler ein kompetenter und verantwortlicher Entscheidungsträger und Ansprechpartner genommen. Nicht zuletzt ist die sparsame und wirtschaftliche Verwendung von Haushaltsmitteln und die umfassende Erfüllung von Aufgaben dann am besten gewährleistet, wenn die Erreichung beider Ziele in dieselbe Körperschaft fallen.⁵⁸

5. Höherer kommunaler Anteil an den Gemeinschaftssteuern

Der kommunale Anteil an den Gemeinschaftssteuern, wie zum Beispiel Umsatz- und Einkommensteuer, ist ein wesentlicher Bestandteil der Kommunaleinnahmen, die den finanzpolitischen Handlungsspielraum und die Selbstverwaltung einer Kommune sichern. Auch die kommunalen Spitzenverbände fordern einen höheren Anteil an den Gemeinschaftssteuern für die Kommunen, der DST sieht nur so eine dauerhaft stabile Finanzlage garantiert.⁵⁹ Der DLT begründet diese Forderung vor allem mit der Soziallastigkeit der kommunalen Ausgaben und der Verbesserung der Widerstandsfähigkeit der kommunalen Haushalte. Der Verband plädiert konkret für eine Aufstockung des kommunalen Umsatzsteueranteils und eine Verteilung dessen nach Einwohnern.⁶⁰ Auch der DStGB favorisiert die Erhöhung des gemeindlichen Anteils an der Umsatzsteuer und spricht sich ebenfalls für die Verteilung nach Einwohnern aus.⁶¹ Selbst die Bundesregierung ist am 8. Januar 2024 von ihrem ursprünglichen Plan, die Finanzierung der kommunalen Wärmeplanung über Förderprogramme zu bewerkstelligen, abgekommen. Stattdessen möchte sie das Geld den Kommunen „unbürokratisch und schnell“ über erhöhte Anteile an der Umsatzsteuer zukommen lassen.⁶²

Durch die Erhöhung des kommunalen Umsatzsteueranteils könnte ein etwaiges negatives Finanzierungssaldo der deutschen Kommunen ausgeglichen werden. Derzeit werden die Gemeinden mit knapp zwei Prozent und einem sich jährlich ändernden Festbetrag am Gesamtaufkommen der Umsatzsteuer beteiligt.⁶³ Im Jahr 2022 bildete der Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer – mit einem Anteil von rund 6,1 Prozent und einem Aufkommen von etwa 8 Milliarden Euro – die vierte Säule der kommunalen Steuereinnahmen (neben der Gewerbesteuer, dem Gemeindeanteil der Einkommenssteuer und den Grundsteuern).

Der Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer ist vergleichsweise konjunkturunabhängig, kann Einnahmeschwankungen abmildern und zu einer Stabilisierung des kommunalen Steueraufkommens beitragen.⁶⁴ Hinsichtlich der kommunalen Selbstverwaltung ist die Höhe der Umsatzsteuerbeteiligung in Ermangelung eines Hebesatzes zwar nicht gestaltbar, jedoch können Gemeinden mit einer erfolgreichen Standortpolitik grundsätzlich (mittelbar und zeitverzögert) ihre finanzielle Situation gegenüber anderen Gemeinden verbessern. Nach Einschätzung des Bundesfinanzministeriums besitzen die Gemeinden mit der Umsatzsteuerbeteiligung „eine stabile, verlässliche und wachsende Einnahmequelle“, die „bei Bund, Ländern und Gemeinden eine insgesamt hohe Akzeptanz“ hat.⁶⁵

⁵⁷ www.dstgb.de/publikationen/dokumentationen/bilanz-2023-und-ausblick-2024/bilanz-23-24-final-web.pdf?cid=y9a, S. 6 [25.01.2024]

⁵⁸ Prof. Dr. Paul Kirchhof: § 112 Die kommunale Finanzhoheit, S. 14, in: Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, Band 6 Kommunale Finanzen, Berlin 1985

⁵⁹ www.staedtetag.de/themen/kommunalfinanzen [25.01.2024]

⁶⁰ www.landkreistag.de/themen/kreisfinanzen [25.01.2024]

⁶¹ www.dstgb.de/publikationen/dokumentationen/bilanz-2023-und-ausblick-2024/bilanz-23-24-final-web.pdf?cid=y9a, S. 12 [25.01.2024]

⁶² www.bmwsb.bund.de/SharedDocs/pressemitteilungen/Webs/BMWSB/DE/2024/01/statement-wpg-finanzierung.html#:~:text=%22Seit%20dem%201.,mit%20insgesamt%20500%20Millionen%20Euro. [08.02.2024]

⁶³ Henneke, Hans-Günter; Ritgen, Klaus: Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung in Deutschland, München 2021, S. 181

⁶⁴ www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche_Finanzen/Foederale_Finanzbeziehungen/Kommunalfinanzen/Gemeindefinanzreform/beteiligung-der-gemeinden-am-umsatzsteuer-aufkommen.pdf?__blob=publication-File&v=4#:~:text=Nach%20der%20Gewerbesteuer%2C%20dem%20Gemeindeanteil,S%C3%A4ule%20der%20kommunalen%20Steuerein%2D%20nahmen., S. 2 [25.01.2024]

⁶⁵ Ebd., S. 9 [25.01.2024]

