

Antrag

der Abgeordneten Carolin Bachmann, Kay Gottschalk, Marc Bernhard, Sebastian Münzenmaier, Olaf Hilmer, Otto Winfried Strauß, Volker Scheurell, Bastian Treuheit, René Bochmann, Jan Wenzel Schmidt, Hauke Finger, Christian Douglas, Rainer Groß, Reinhard Mixl, Iris Nieland, Diana Zimmer, Claudia Weiß, Alexander Arpaschi, Carsten Becker, Birgit Bessin, Dr. Christoph Birghan, Joachim Bloch, Peter Bohnhof, Tobias Ebenberger, Alexis Giersch, Rainer Groß, Udo Theodor Hemmelgarn, Nicole Hess, Karsten Hilse, Dr. Michael Kaufmann, Kurt Kleinschmidt, Pierre Lamely, Markus Matzerath, Edgar Naujok, Arne Raue, Christian Reck, Lars Schieske, Jan Wenzel Schmidt, Thomas Stephan, Tobias Teich, Martina Uhr, Kay-Uwe Ziegler, Ulrich von Zons und der Fraktion der AfD

Kommunalen Kollaps verhindern – Gemeindefreiheit stärken

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Für Schulen und Straßen ist kein Geld da, für Flüchtlinge und Klimaschutz schon. Das ist die Situation in den deutschen Städten, Gemeinden und Landkreisen.¹ Die aktuellen Zahlen belegen, dass es so nicht mehr weitergehen kann.

Die Kommunen verzeichneten im Jahr 2024 ein Finanzierungsdefizit von 24,8 Milliarden Euro. Es ist das höchste seit der deutschen Wiedervereinigung und mehr als eine Verdreifachung gegenüber dem Vorjahr.² Der Präsident des Deutschen Städtetages, Burkhard Jung, spricht sogar von der „größten kommunalen Finanzkrise im Nachkriegsdeutschland.“³

Die derzeitige Krise ist die Spitze einer Entwicklung, die vor Jahren begonnen hat. Seit dem Jahr 2002 ist die Nettoinvestitionsquote der Kommunen negativ. Die Folge davon ist ein täglicher Werteverzehr an der kommunalen Infrastruktur in Höhe von 13 Millionen Euro.⁴ Bis heute haben Städte und Gemeinden einen Investitionsrückstand von 215,7 Milliarden Euro aufgebaut. Vor allem für Schulen und Straßen fehlt das Geld, aber auch für Sportstätten, Brand- und Katastrophenschutz und Verwaltungsgebäude.⁵

¹ Vgl. <https://www.dstgb.de/publikationen/dokumentationen/bilanz-2024-und-ausblick-2025/bilanz-24-25-final.pdf?cid=1b2m>, S. 4ff

² https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2025/04/PD25_126_71137.html

³ <https://www.staedtetag.de/presse/pressemitteilungen/2025/groesste-kommunale-finanzkrise-im-nachkriegsdeutschland>

⁴ <https://www.dstgb.de/publikationen/pressemitteilungen/substanzverlust-stoppen-investitionen-ermoeglichen/>

⁵ https://www.kfw.de/%C3%9Cber-die-KfW/Newsroom/Aktuelles/News-Details_855744.html

Zugleich müssen die Kommunen immer mehr Geld für Aufgaben ausgeben, die ihnen der Bund aufbürdet, ohne für die Kosten aufzukommen.⁶ Es sind vor allem die Sozialausgaben, welche die kommunalen Haushalte schwer belasten. Sie sind im Jahr 2024 im Vergleich zu 2023 um 11,7 % oder 8,9 Milliarden Euro gestiegen und beliefen sich insgesamt auf 84,5 Milliarden Euro.⁷ Insbesondere die Landkreise sind davon betroffen.⁸ Allein die Ausgaben für Bürgergeld an ukrainische Geflüchtete kosten die kommunale Ebene mittlerweile über 8 Milliarden Euro.⁹ In den letzten 15 Jahren haben sich die Sozialausgaben verdoppelt.¹⁰ Die kommunalen Spitzenverbände fordern daher eine Wende in der Migrationspolitik.¹¹

Zudem geraten die Städte, Gemeinden und Landkreise durch die Vorgaben der Bundesregierung zum „Klimaschutz“ weiter unter Druck. Um die „Klimaneutralität“ bis zur Mitte des Jahrhunderts zu erreichen, sind kommunale Investitionen in Höhe von schätzungsweise rund 150 Milliarden Euro nötig. Auf die Kommunen entfallen damit bis zum Jahr 2045 mindestens 5,8 Milliarden Euro jährlich.¹²

Angesichts dieser Pflichtaufgaben wies der Deutsche Städte- und Gemeindebund immer wieder auf Investitionsbedarfe in Höhe von einer Billion Euro für die nächsten 10 Jahre hin.¹³ Vor diesem Hintergrund fordern sowohl die kommunalen Spitzenverbände als auch wissenschaftliche Gutachten eine Stärkung der kommunalen Einnahmebasis, etwa durch eine Anhebung des kommunalen Anteils an den Gemeinschaftssteuern.¹⁴

Im Gegensatz dazu haben sich Förderprogramme für die flächendeckende Entlastung der Kommunen als strukturell ungenügend erwiesen. Für viele finanzschwache Kommunen ist beispielsweise der Eigenanteil zu hoch, um auf Förderungen überhaupt zurückgreifen zu können.¹⁵ Hinzu kommen komplizierte Antragsverfahren, eine als unflexibel empfundene „Förderbürokratie“ und ein hoher Personalaufwand.¹⁶ 80 % der Kommunen bewerten diesen hohen Aufwand als problematisch.¹⁷ Das derzeitige Fördersystem verstärkt dadurch Bürokratisierung und Belastung, anstatt zielgerichtet zu unterstützen.

Weitergehende Vorschläge, die Situation der Städte, Gemeinden und Landkreise zu verbessern, zielen daher nicht nur auf eine bessere Finanzausstattung ab, sondern betreffen die Reduzierung von Aufgaben und den Abbau von zu hohen Standards.¹⁸ Insbesondere wird immer wieder die Einhaltung des Konnexitätsprinzips

⁶ <https://dserver.bundestag.de/btd/20/140/2014003.pdf>

⁷ https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2025/04/PD25_126_71137.html

⁸ <https://www.landkreistag.de/themen/kreisfinanzen/3426-kreisfinanzen-2023-2024>

⁹ <https://www.landkreistag.de/presseforum/pressemitteilungen/3450-dramatisches-rekorddefizit-der-kommunen>

¹⁰ <https://www.dstgb.de/publikationen/dokumentationen/bilanz-2024-und-ausblick-2025/bilanz-24-25-final.pdf?cid=1b2m>, S. 6

¹¹ <https://www.landkreistag.de/images/stories/publikationen/bd-156.pdf>, S. 8; <https://www.zdfheute.de/politik/deutschland/migration-staedtebund-abschiebung-100.html>; vgl.

<https://www.dstgb.de/publikationen/dokumentationen/bilanz-2024-und-ausblick-2025/bilanz-24-25-final.pdf?cid=1b2m>, S. 13, vgl. <https://www.tagesschau.de/inland/innenpolitik/staedtetag-migration-unterbringung-fluechtlinge-kommunen-100.html>

¹² <https://www.dstgb.de/publikationen/dokumentationen/bilanz-2023-und-ausblick-2024/bilanz-23-24-final-web.pdf?cid=y9a>, S. 17

¹³ <https://www.dstgb.de/publikationen/pressemitteilungen/oeffentliche-finanzlage-zunehmend-kritisch/>; <https://www.dstgb.de/publikationen/pressemitteilungen/deutschlands-kommunen-leben-von-der-substanz-investitionsstau-immer-groesser/>

¹⁴ <https://www.bundestag.de/resource/blob/1063368/WD-4-007-25-pdf.pdf>, S. 7ff

¹⁵ <https://www.kfw.de/PDF/Download-Center/Konzernthemen/Research/PDF-Dokumente-KfW-Kommunalpanel/KfW-Kommunalpanel-2025.pdf>, S. 28

¹⁶ www.dstgb.de/publikationen/dokumentationen/bilanz-2023-und-ausblick-2024/bilanz-23-24-final-web.pdf?cid=y9a, S. 44

¹⁷ <https://www.kfw.de/PDF/Download-Center/Konzernthemen/Research/PDF-Dokumente-KfW-Kommunalpanel/KfW-Kommunalpanel-2025.pdf>, S. 28

¹⁸ <https://www.landkreistag.de/images/stories/publikationen/bd-156.pdf>, S. 7

eingefordert: Wer den Kommunen Aufgaben überträgt, muss auch die Kosten tragen - „wer bestellt, der zahlt!“¹⁹ Darüber hinaus fordern die kommunalen Spitzenverbände eine bessere Beteiligung der kommunalen Ebene an Gesetzgebungsverfahren, wenn ihre Belange betroffen sind. Denn die Praxisnähe und Erfahrung der Kommunen kann entschieden dazu beitragen, eine nicht umsetzbare, realitätsferne Gesetzgebung zu vermeiden.²⁰

Die Bundesregierung versucht diese Probleme mit der Aufnahme von Schulden zu lösen. So sieht das „Sondervermögen Infrastruktur“ einen Anteil von 100 Milliarden Euro für Investitionen in Länder und Kommunen vor.²¹ Jedoch können diese Mittel den Investitionsrückstand bestenfalls geringfügig reduzieren, aber „nicht die strukturellen Finanzierungsherausforderungen vieler Kommunen“ lösen.²²

Die Lage der deutschen Städte, Gemeinden und Landkreise hat sich seit den abgelehnten Forderungen der Antragsteller zur Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung²³ weiter verschlechtert. Die jüngste Prognose der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände zu den Kommunal финанzen, die von einem jährlichen Haushaltsdefizit von 30 bis 35 Milliarden Euro ausgeht, bestätigt dies eindrücklich.²⁴ Die Antragsteller sehen sich daher darin bestätigt, den kommunalen Kollaps durch verschiedene Maßnahmen zur Wiederherstellung der kommunalen Selbstverwaltung nach Art. 28 Abs. 2 Satz 1 des Grundgesetzes zu verhindern.²⁵ Durch mehr Gemeindefreiheit kann das kommunale Rückgrat unseres föderalen Staates gestärkt und verloren gegangenes Vertrauen der Bürger wieder zurück gewonnen werden.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung daher auf,

1. 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;
 - b. die gegenwärtige Klimaschutzpolitik des Bundes und die damit einhergehenden Konsequenzen für die Kommunen umgehend zu beenden;
 - c. bestehende gesetzliche Standards und bundesgesetzlich zugewiesene kommunale Aufgaben mit dem Ziel zu prüfen, nicht finanzierte oder nicht umsetzbare Pflichten zu streichen oder auf ihre Erforderlichkeit hin zu begrenzen;

¹⁹ Vgl. <https://www.dstgb.de/publikationen/dokumentationen/bilanz-2024-und-ausblick-2025/bilanz-24-25-final.pdf?cid=1b2m>, S. 22

²⁰ <https://www.staedtetag.de/files/dst/docs/Publikationen/Positionspapiere/2024/positionspapier-rolle-der-staedte-fuer-gute-gesetze-2024.pdf>, vgl. <https://www.landkreistag.de/presseforum/pressemitteilungen/3462-kommunen-muessen-unbedingt-beteiligt-werden>

²¹ <https://www.bundestag.de/presse/hib/kurzmeldungen-1057342>

²² <https://www.kfw.de/PDF/Download-Center/Konzernthemen/Research/PDF-Dokumente-Fokus-Volkswirtschaft/Fokus-2025/Fokus-Nr.-499-Mai-2025-Finanzlage-Kommunen.pdf>, S. 1

²³ <https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2024/kw23-de-kommunen-staerken-1006114>

²⁴ <https://www.staedtetag.de/files/dst/docs/Presse/2025/prognose-2025-kommunalfinanzen-pm-fachpapier.pdf>, S. 4; <https://www.staedtetag.de/presse/pressemitteilungen/2025/prognose-kommunalfinanzen-kommunalhaushalte-kollabieren-bislang-undenkbare-verschuldungsspirale-droht>

²⁵ <https://dserver.bundestag.de/btd/20/116/2011623.pdf>

2. 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;
3. 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;
4. in Zusammenarbeit mit den Ländern die bürokratische Belastung der Kommunen so weit wie möglich zu reduzieren;
5. in Zusammenarbeit mit den Ländern das Konnexitätsprinzip zu garantieren und dazu die Einführung eines „Konnexitätsprüfungsausschusses“ im Bundesrat zu überprüfen;
6. in Zusammenarbeit mit den Ländern die angemessene Beteiligung der Kommunen in den Gesetzgebungsprozess des Bundes zu überprüfen;
7. die Neuverschuldung durch das „Sondervermögen Infrastruktur“ zurückzunehmen und stattdessen Investitionen in die kommunale Infrastruktur mit den Mitteln des regulären Haushalts zu tätigen.

Berlin, den 8. September 2025

Dr. Alice Weidel, Tino Chrupalla und Fraktion

Begründung

1. Akutes Finanzdefizit der Kommunen

Der Schuldenstand der Kommunen belief sich zum Jahresende 2024 auf über 169,4 Milliarden Euro.²⁶ Die Verschuldung stieg damit um 9,5 % oder 14,7 Milliarden Euro gegenüber dem Vorjahr an. Folglich betragen die kommunalen Schulden in Deutschland zum 31.12.2024 pro Kopf im Schnitt 2.192 Euro.²⁷

Auch die Finanzierungssalden der Kommunen sind seit Jahren negativ. Für das Jahr 2024 haben die kommunalen Haushalte mit dem höchsten Defizit seit der Deutschen Einheit abgeschlossen, nämlich mit 24,8 Milliarden Euro. Der Grund für diese Entwicklung liegt sowohl in der fortdauernden Rezession der deutschen Wirtschaft und den daraus folgenden zunehmend schwachen Steuereinnahmen – für das laufende Jahr werden 2,7 Milliarden Euro Mindereinnahmen für die kommunale Ebene geschätzt – als auch in den stark ansteigenden Ausgaben, insbesondere für Soziales und Personal.²⁸

Diese Entwicklung hat massive Auswirkungen auf die kommunale Gestaltungskraft und auf die Lebensqualität der Menschen vor Ort. Denn dadurch verlieren Städte, Gemeinden und Landkreise die Fähigkeit notwendige Investitionen umzusetzen. So stieg 2024 der Anteil der Kommunen, denen der Unterhalt ihrer Infrastruktur in den zurückliegenden fünf Jahren nur noch eingeschränkt oder gar nicht mehr gelungen ist – bei Schulgebäuden von 11 auf 17 % und bei Straßen und Verkehrsinfrastruktur von 26 auf 32 %. Insbesondere freiwillige Aufgaben wie

²⁶ https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2025/03/PD25_116_713.html

²⁷ <https://www.kfw.de/PDF/Download-Center/Konzerntemen/Research/PDF-Dokumente-KfW-Kommunalpanel/KfW-Kommunalpanel-2025.pdf>, S. 11

²⁸ Ebd., S. 4ff

öffentlicher Verkehr, die Bereitstellung von Grünflächen, Freibädern oder Stadtbibliotheken sind von den Sparzwängen betroffen.²⁹

Für das Haushaltsjahr 2025 erwarten 35 % der Städte, Gemeinden und Landkreise im Vergleich zum Vorjahr eine „sehr nachteilige“ Entwicklung – bei den Landkreisen für sich genommen sind es sogar 44 %.³⁰ Für die kommenden fünf Jahre erwarten sogar über 90 % der Kommunen eine „eher nachteilige“ oder „sehr nachteilige“ Entwicklung ihrer Finanzlage. Dies dämpft aller Erfahrung nach auch die Investitionsbereitschaft: so gehen die kommunalen Spitzenverbände schon für das laufende Jahr 2025 von einem Minus von 1,5 % bei den Bauinvestitionen aus.³¹

2. Strukturelle Unterfinanzierung und wachsender Investitionsrückstand

Funktionierende Infrastrukturen sind ein elementarer Bestandteil der Daseinsvorsorge. Der Handlungsbedarf ist hier mittlerweile riesig: runde zwei Drittel der Bürger beklagen den Zustand von Verkehrsinfrastruktur oder Gesundheitseinrichtungen und mehr als die Hälfte sieht Defizite bei Bildungseinrichtungen.³²

Den Kommunen fehlten dafür im Jahr 2024 215,7 Milliarden Euro. Damit ist ihr Investitionsrückstand im Vergleich zum Vorjahr nochmals um 15,9 % gewachsen. Die Steigerungsrate zwischen den Jahren 2018 und 2024 beträgt sogar 54 %.³³

Besonders betroffen sind, wie in den letzten Jahren, Schulgebäude mit 67,8 Milliarden Euro (31 % des Rückstandes) und die Straßen- und Verkehrsinfrastruktur mit 53,4 Milliarden Euro (25 %). Bei Verwaltungsgebäude beläuft sich der Rückstand auf 19,5 Milliarden Euro (9 %), bei der Brand- und Katastrophenschutz-Infrastruktur auf 19,9 Milliarden (9 %) und bei kommunalen Sportstätten auf 15,6 Milliarden (7 %).³⁴

Trotz des Bedarfs fielen die Investitionen für das Jahr 2024 deutlich geringer aus: 12,2 Milliarden Euro waren für kommunale Schulgebäude (26 % der Gesamtsumme) und für das Verkehrsnetz, also Gemeinde- und Kreisstraßen genauso wie Fahrradwege oder Brücken, 11,2 Milliarden Euro (24 %) vorgesehen. Gleichzeitig stieg der Anteil der Kommunen, denen in den letzten fünf Jahren der Unterhalt ihrer Infrastrukturen nur eingeschränkt oder nicht mehr gelungen ist: bei Schulgebäuden von elf auf 17 % und bei der Straßen- und der Verkehrsinfrastruktur sogar von 26 auf 32 %. Besorgniserregend ist, dass ganze 55 % der Kommunen bei der Straßen- und der Verkehrsinfrastruktur mit einem steigenden Rückstand in den nächsten fünf Jahren rechnen.³⁵

3. Überlastung der Kommunen durch zugewiesene Pflichtaufgaben

Ein erheblicher Teil der kommunalen Aufgaben entfällt auf von Bund und Ländern veranlasste Pflichtaufgaben. Im deutschlandweiten Schnitt sind schätzungsweise zwischen 90 und 95 % der Ausgaben in den kommunalen Haushalten auf diese Weise gebunden.³⁶ Besonders gravierend wirken sich dabei die steigenden Sozialausgaben und wachsenden Anforderungen aus der Klimapolitik aus.

Die Sozialausgaben sind im Jahr 2024 im Vergleich zu 2023 um 11,7 % oder 8,9 Milliarden Euro gestiegen und beliefen sich insgesamt auf 84,5 Milliarden Euro. So stiegen beispielsweise die Ausgaben für Eingliederungshilfe um 13,6 % und die Ausgaben für die Kinder- und Jugendhilfe um 17,1 %.³⁷ Ein Haupttreiber dieser Kosten sind vom Bund geschaffene Rechtsansprüche, wie etwa der auf Ganztagsbetreuung für Grundschulkinder ab 2026, für die den Kommunen die personellen und finanziellen Mittel fehlen.³⁸ Insbesondere die Landkreise leiden unter den

²⁹ Ebd., S. 4ff

³⁰ <https://www.kfw.de/PDF/Download-Center/Konzernthemen/Research/PDF-Dokumente-KfW-Kommunalpanel/KfW-Kommunalpanel-2025-Tabelleband.pdf>, S. 3

³¹ <https://www.kfw.de/PDF/Download-Center/Konzernthemen/Research/PDF-Dokumente-Fokus-Volkswirtschaft/Fokus-2025/Fokus-Nr.-499-Mai-2025-Finanzlage-Kommunen.pdf>, S. 2f

³² https://www.bundestiftung-baukultur.de/fileadmin/files/BKB-24/Baukulturbericht_202425_Infrastrukturen_Auflage_3.pdf, S. 6

³³ <https://www.kfw.de/PDF/Download-Center/Konzernthemen/Research/PDF-Dokumente-KfW-Kommunalpanel/KfW-Kommunalpanel-2025.pdf>, S. 18f

³⁴ Ebd., S. 18ff

³⁵ Ebd., S. 4ff

³⁶ Ebd., S. 31

³⁷ https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2025/04/PD25_126_71137.html

³⁸ <https://www.kfw.de/PDF/Download-Center/Konzernthemen/Research/PDF-Dokumente-KfW-Kommunalpanel/KfW-Kommunalpanel-2025.pdf>, S. 14; BdSt: Das Schwarzbuch. Die öffentliche Verschwendung 2024/25, S. 14f

steigenden Sozialausgaben, da die Kreisfinanzen die Hauptlast fast aller kommunalrelevanten sozialen Leistungsbereiche tragen müssen. Zuletzt stieg ihr Anteil an der gesamten kommunalen Ausgabenlast für Sozialausgaben, flüchtlings- und inflationsbedingt, auf beinahe die Hälfte aller kommunalen Sozialausgaben.³⁹

Des Weiteren erzeugen die Vorgaben zur Erreichung der „Klimaneutralität“ bis zum Jahr 2045 erhebliche Umsetzungsverpflichtungen vor Ort und tragen zur überbordenden Bürokratisierung bei, insbesondere im Bereich der Wärmeplanung und der Dekarbonisierung kommunaler Infrastrukturen. So sehen 56 % der Kommunen die Finanzierung der kommunalen Wärmeplanung als Herausforderung an und 55 % beklagen den Mangel an Fachkräften, vor allem in der Verwaltung.⁴⁰ Mit Blick auf die Realisierung der Wärmenetze und die Dekarbonisierung der Gasnetze lehnen die kommunalen Spitzenverbände entsprechend eine „Erfüllungsverantwortung“ und „die Entwicklung hin zu einer Pflichtaufgabe Wärmeversorgung“ erst recht entschieden ab.⁴¹

Weil diese Pflichtaufgaben personalintensiv sind, müssen die Kommunen zusätzlich immer mehr Mittel für Personalausgaben aufwenden. Diese sind im Vergleich zum Jahr 2023 um über 7 Milliarden Euro auf 88 Milliarden Euro im Jahr 2024 angestiegen,⁴² was auf die hohen Tarifabschlüsse und den steigenden Personalbedarf zurückzuführen ist.⁴³

Angesichts der kommunalen Pflichtaufgaben fordern sowohl die kommunalen Spitzenverbände als auch wissenschaftliche Gutachten immer wieder eine Stärkung der kommunalen Einnahmebasis, etwa durch eine Anhebung des kommunalen Anteils an den Gemeinschaftssteuern,⁴⁴ beispielsweise der Umsatzsteuer.⁴⁵ Dies würde es den Kommunen wieder ermöglichen mehr freiwillige Aufgaben zu finanzieren, wie den öffentlichen Verkehr und die Bereitstellung von Grünflächen, Freibädern oder Stadtbibliotheken.⁴⁶ Jedoch machen die kommunalen Spitzenverbände auch deutlich, dass weitere Hilfsprogramme den langfristigen Finanzbedarf nicht decken können. Es bedürfe vielmehr einer „strukturellen Korrektur“, die neben der Erhöhung der originären Einnahmen der Kommunen zugleich den Aufgabendruck senkt und die Bürokratie abbaut.⁴⁸

4. Fördersystem: Bürokratisierung und Fehlanreize

Fördermittel sind ein elementarer Bestandteil der kommunalen Mittelausstattung. 96 % der Kommunen nutzten sie in der Vergangenheit, was zu einem Anteil von 21 % der kommunalen Investitionen führte, die im Jahr 2024 über Förderprogramme finanziert wurden.⁴⁹

Trotz der Nachfrage stehen die Förderprogramme seit Jahren in der Kritik.⁵⁰ 71 % der Kommunen kritisieren, dass der maximale Förderbetrag für ihre Investitionsvorhaben zu gering und 66 %, dass der Eigenmittelanteil zu hoch ist. Eine sehr große Rolle spielen auch die bürokratischen Lasten des Fördersystems. 77 % der Kommunen wünschen sich eine Minderung derselben. Unter diese Lasten fallen etwa aufwendige Dokumentationspflichten, die 91 % der Kommunen kritisieren und uneinheitliche Antragsverfahren (88 %) sowie Umfang (88 %) und Komplexität (82 %) von Antragsunterlagen.⁵¹

Eine direkte Folge des bürokratisierten Fördersystems ist sein hoher Personalaufwand. So geben 35 % der Kommunen an, dass sich einzelne Mitarbeiter ausschließlich oder überwiegend mit Förderprogrammen beschäftigen. Bei mehr als einem Drittel wird immer die obere Leitungsebene bei der Inanspruchnahme von Förderprogrammen

³⁹ <https://www.landkreistag.de/themen/kreisfinanzen/3426-kreisfinanzen-2023-2024>

⁴⁰ <https://www.dena.de/infocenter/kww-kommunenbefragung-2024-zur-kommunalen-waermeplanung-kwp>, S. 41

⁴¹ <https://www.bundestag.de/resource/blob/967060/958a18a8bd54451e97044ec69f1dc9ea/Stellungnahme-SV-kommunale-Spitzenverbaende.pdf>, S. 14f

⁴² https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2025/04/PD25_126_71137.html

⁴³ Henneke, Hans-Günter; Ritgen, Klaus: Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung in Deutschland, München 2021, S. 184

⁴⁴ <https://www.bundestag.de/resource/blob/1063368/WD-4-007-25-pdf.pdf>, S. 7ff

⁴⁵ <https://www.landkreistag.de/images/stories/publikationen/bd-156.pdf>, S. 3

⁴⁶ Vgl. <https://www.kfw.de/PDF/Download-Center/Konzernthemen/Research/PDF-Dokumente-KfW-Kommunalpanel/KfW-Kommunalpanel-2025.pdf>, S. 6

⁴⁷ <https://www.landkreistag.de/images/stories/publikationen/bd-156.pdf>, S. 3

⁴⁸ <https://www.staedtetag.de/files/dst/docs/Publikationen/Weitere-Publikationen/2025/erwartungen-staedte-bundesregierung-2025.pdf>, S. 3; <https://www.landkreistag.de/themen/buerokratieabbau>

⁴⁹ <https://www.kfw.de/PDF/Download-Center/Konzernthemen/Research/PDF-Dokumente-KfW-Kommunalpanel/KfW-Kommunalpanel-2025.pdf>, S. 7ff

⁵⁰ Vgl. https://www.wifa.uni-leipzig.de/fileadmin/Fakult%C3%A4t_Wifa/Institut_f%C3%BCr_%C3%B6ffentliche_Finanzen_und_Public_Management/Komkis/025_KOMKIS_Analyse_-_Strukturelle_St%C3%A4rkung_der_kommunalen_Investitionsf%C3%A4higkeit_-_Teil_2.pdf, S. 27ff

⁵¹ <https://www.kfw.de/PDF/Download-Center/Konzernthemen/Research/PDF-Dokumente-KfW-Kommunalpanel/KfW-Kommunalpanel-2025.pdf>, S. 28f

eingesetzt und bei 32 % erfolgt der Rückgriff auf Externe wie Fachplaner immer oder häufig. Insgesamt wird der hohe Personaleinsatz bei Förderprogrammen von 80 % der Kommunen als Problem wahrgenommen.⁵²

Die Mangelhaftigkeit des Fördersystems hat schwere negative Folgen. So werden insbesondere finanzschwache Kommunen⁵³ und daher oft kleine ländliche Gemeinden⁵⁴ benachteiligt. Der Grund liegt im hohen bürokratischen Personalaufwand und im eingeforderten Eigenanteil. Letzterer führt dazu, dass sich klamme Kommunen nicht alle zur Verfügung stehenden Fördermittel leisten können⁵⁵ oder sie müssen Pläne auf Vorrat produzieren und ihre eigenen Mittel einteilen, um den für Projekte geforderten Eigenanteil rasch aufbringen zu können.⁵⁶

Zudem setzen Mitfinanzierungspflichten und die Zweckbindung der Fördermittel Fehlanreize. Investitionen werden nicht nach den lokalen Prioritäten getätigt, sondern nach Förderrichtlinien. So entstehen Maßnahmen, die ohne Förderung nachrangig wären, während wichtigere Projekte am Mangel an Eigenkapital scheitern. Im Endergebnis tragen die Förderprogramme zur weiteren Bürokratisierung bei und führen die Städte, Gemeinden und Landkreise in eine strukturelle Abhängigkeit vom Bund (und den Ländern), ohne die Investitionsrückstände zu beseitigen.⁵⁷

5. „Sondervermögen Infrastruktur“ – keine strukturelle Lösung

Das Problem der sich rapide verschlechternden Kommunalfinanzen wurde zuletzt immer drängender und daher auch verstärkt durch den Bund adressiert. So hält das „Sondervermögen Infrastruktur“ 100 Milliarden Euro für Investitionen in Länder und Kommunen bereit.⁵⁸

Die kommunalen Spitzenverbände knüpften die neuen Verschuldungsspielräume ausdrücklich an zusätzliche Investitionen in Infrastruktur. Das Verschuldungsgeld dürfe nicht dazu führen, dass der Konsolidierungs- und Reformdruck der öffentlichen Hand abgemildert werde. Vielmehr müsse „die dramatische Krise der kommunalen Haushalte [...] über eine Neugestaltung der föderalen Finanzbeziehungen und eine Reduzierung des Ausgaben-drucks gelöst werden. Zusätzliche Schulden sollten nicht zur Finanzierung eines fortlaufenden strukturellen Defizits verwendet werden.“⁵⁹

Dieses strukturelle Defizit zeigt sich in der Schieflage zwischen Ausgaben- und Einnahmedynamik: während vor allem die Sozialausgaben ansteigen, stagniert das gesamtwirtschaftliche Wachstum und damit auch die Einnahmehasis. Diese Schieflage spiegelt sich auch auf kommunaler Ebene wider: hier stehen im Jahr 2024 Ausgaben von 362,7 Milliarden Euro Einnahmen von 338,5 Milliarden Euro gegenüber.⁶⁰ Die kreditfinanzierte Instandsetzung der Infrastruktur müsste das Wachstum der Volkswirtschaft so anregen, dass es zum Wachstum der Sozialausgaben aufschlüsse. Doch dafür gibt es keine empirischen Belege.⁶¹

Wahrscheinlich ist vielmehr, dass die Gelder den Reformstau weiter verfestigen. Ohne eine tiefgreifende Neuausrichtung der Aufgabenverteilung und Mittelverwendung werden auch zusätzliche Kredite langfristig wirkungslos verpuffen. Bei einer unveränderten Bundespolitik ist daher davon auszugehen, dass sich Deutschland in wenigen Jahren in einer noch schlechteren Lage wiederfindet: mit weiterhin niedrigem Wachstumspotenzial aber mit höheren Schulden⁶² - und kollabierenden Kommunen.

6. Die gegenseitige Verstärkung von Konnexitätsbruch und kommunaler Ohnmacht

Die Überlastung der Kommunen durch immer weitere Pflichtaufgaben, das mangelhafte Fördersystem sowie fortschreitende Bürokratisierung, hat sich zu einem gleichermaßen akuten wie strukturellen Problem entwickelt, das

⁵² Ebd., S. 27f

⁵³ <https://www.dstgb.de/publikationen/pressemitteilungen/investitionen-in-deutschlands-zukunft-ermoeglichen/240103-01-pm-bilanz-investitionen.pdf?cid=y8y>, S. 2

⁵⁴ <https://wuestenrot-stiftung.de/publikationen/wer-schon-viel-hat-dem-wird-noch-mehr-gegeben-warum-der-eigenanteil-bei-foerderprogrammen-strukturschwache-kommunen-benachteiligt-download/>, S. 26f

⁵⁵ Ebd., S. 4

⁵⁶ Lenz, Martin: Soziale Wohnraumversorgung innovativ. Kommunalisierung als Chance, Raum, Stadt, Architektur. Interdisziplinäre Zugänge, Bd. 3, Nomos 2022, S. 13f

⁵⁷ <https://wuestenrot-stiftung.de/publikationen/wer-schon-viel-hat-dem-wird-noch-mehr-gegeben-warum-der-eigenanteil-bei-foerderprogrammen-strukturschwache-kommunen-benachteiligt-download/>, S. 12ff

⁵⁸ <https://www.bundestag.de/presse/hib/kurzmeldungen-1057342>

⁵⁹ <https://www.bundestag.de/resource/blob/1057018/c7db326e555bad39ab5efd97c93ae4cf/Deutscher-Staedtetag.pdf>, S. 2f

⁶⁰ <https://www.kfw.de/PDF/Download-Center/Konzernthemen/Research/PDF-Dokumente-Fokus-Volkswirtschaft/Fokus-2025/Fokus-Nr.-499-Mai-2025-Finanzlage-Kommunen.pdf>, S. 1

⁶¹ <https://www.bundestag.de/resource/blob/1056966/Prof-Dr-Veronika-Grimm.pdf>, S. 5ff

⁶² Ebd., S. 5ff

den Handlungsspielraum der Städte, Gemeinden und Landkreise immer weiter verengt und dadurch die kommunale Selbstverwaltung gemäß Art. 28 Abs. 2 GG immer weiter aushöhlt. Der Kern des Problems liegt in der jahrelangen Missachtung des Konnexitätsprinzips, als tragender Säule des finanzpolitischen Verhältnisses von kommunaler Ebene, Ländern und Bund.

Das Konnexitätsprinzip ist grundgesetzlich nach Art. 104a Abs. 1 verankert. Demnach muss derjenige für Aufgaben bezahlen, die er übertragen bzw. „bestellt“ hat.⁶³ Dieses Prinzip bietet den Kommunen einen Schutz ihrer lokalen Haushaltsautonomie und damit ihrer politischen Gestaltungsräume. Angesichts der immer weiter steigenden Ansprüche an den Gesamtstaat und sein gleichzeitig immer weiter abnehmendes Potenzial diese Ansprüche auch zu finanzieren, nimmt die Versuchung des Bundes zu, seine Kosten durch eine zunehmende Aushebelung des Konnexitätsprinzips, auf die kommunale Ebene gewissermaßen auszulagern. Schon jetzt leisten die Kommunen deutlich mehr als ein Viertel der gesamtstaatlichen Ausgaben, erhalten aber nur ein Siebtel der Steuereinnahmen.⁶⁴

Dabei spielt es keine Rolle, ob das Konnexitätsprinzip offensichtlich vielfach zulasten oder scheinbar vereinzelt zugunsten der Kommunen ausgehebelt wird, wie zuletzt durch das „Sondervermögen Infrastruktur“ geschehen.⁶⁵ Je stärker diese Säule ausgehebelt wird, desto weiter gerät das gesamte finanzföderale System der Bundesrepublik ins Wanken, welches die kommunale Ebene, als schwächstes Glied neben Bund und Ländern, endgültig zum Spielball degradiert. Selbst innerhalb der kommunalen Ebene führt dies zu einer Unwucht, angesichts der Abhängigkeit der Landkreise von der Kreisumlage, die von den kreisangehörigen Gemeinden erhoben wird.⁶⁶

Eine Möglichkeit dem entgegenzuwirken, ist die Einführung eines sogenannten Konnexitätsprüfungsausschusses im Bundesrat. Dieser könnte, unter Beteiligung kommunaler Vertreter, in allen Gesetzgebungsprozessen des Bundes und der Länder eine verlässliche Konnexitätsprüfung vornehmen, um weitere Zusatzbelastungen der kommunalen Ebene zu vermeiden. Dazu hätte er die Einhaltung des Aufgabenübertragungsverbots gemäß Art. 84 Abs. 1 GG zu überprüfen und könnte darüber hinaus als Streitschlichtungsinstanz dienen.⁶⁷

Des Weiteren können die kommunalen Beteiligungsrechte im Gesetzgebungsprozess gestärkt werden, wenn kommunale Belange berührt sind. So könnten die Praxisnähe und die Erfahrung der Kommunen entschieden zu einer umsetzbaren Gesetzgebung beitragen. Zwar gibt es derlei, wie die frühzeitige Zuleitung von Gesetzesvorlagen und die Gewährung von Anhörungen und Stellungnahmen.⁶⁸ Doch praktisch bleiben diese Rechte folgenlos, da Fristen verkürzt und Stellungnahmen nicht ausreichend berücksichtigt werden.⁶⁹ Zudem werden die Kommunen immer wieder von den Ländern im Stich gelassen und übergangen.⁷⁰ Solange die Beteiligung der kommunalen Ebene formal schwach bleibt und inhaltlich nicht durchdringt, werden „oben“ weiterhin Vorgaben gemacht, die „unten“ nicht realisierbar sind – entweder weil Personal fehlt oder die Finanzierung nicht sichergestellt ist.⁷¹

Weder zusätzliche Hilfsprogramme noch Sonderregelungen tragen zur Verhinderung des kommunalen Kollaps bei, da sie die Problematik nicht grundsätzlich lösen. Vielmehr muss die kommunale Selbstverwaltung konsequent gestärkt werden – so wie es den verfassungsrechtlichen Grundlagen der Bundesrepublik Deutschland entspricht.⁷²

⁶³ <https://www.bundestag.de/resource/blob/560030/a311300c78de56c33509e3b42d24135b/WD-4-077-18-pdf-data.pdf>, S. 4; <https://www.bundestag.de/resource/blob/690134/deaa0c24c0994412968235eaaa380cf3/WD-4-003-20-pdf-data.pdf>, S. 4.

⁶⁴ <https://www.staedtetag.de/presse/pressemitteilungen/2025/prognose-kommunalfinanzien-kommunalhaushalte-kollabieren-bislang-undenkbare-ver-schuldungsspirale-droht>

⁶⁵ Vgl. <https://www.bundestag.de/resource/blob/1056968/Prof-Dr-Hanno-Kube.pdf>, S. 2; <https://www.bundestag.de/resource/blob/1057656/ff3b0d9663e5f582e7baef4fe63204aa/WD-4-003-25-WD-3-003-25-pdf.pdf>, S. 7.

⁶⁶ <https://www.landkreistag.de/themen/kreisfinanzen/3426-kreisfinanzen-2023-2024>

⁶⁷ Kommunalen Finanzreport 2025, Bertelsmann Stiftung, S. 93: <https://difu.de/publikationen/2025/kommunaler-finanzreport-2025>

⁶⁸ <https://www.staedtetag.de/files/dst/docs/Publikationen/Positionspapiere/2024/positionspapier-rolle-der-staedte-fuer-gute-gesetze-2024.pdf>, S. 4

⁶⁹ https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Gesetzestexte/Gesetze_Gesetzesvorhaben/Abteilungen/Abteilung_II/20_Legislaturperiode/2023-08-18-Haushaltsfinanzierungsgesetz/Stellungnahme-deutscher-staedtetag.pdf?__blob=publicationFile&v=1; <https://www.staedtetag.de/files/dst/docs/Publikationen/Positionspapiere/2024/positionspapier-rolle-der-staedte-fuer-gute-gesetze-2024.pdf>, S. 5

⁷⁰ Vgl. <https://www.landkreistag.de/presseforum/pressemitteilungen/3462-kommunen-muessen-unbedingt-beteiligt-werden>; <https://www.dstgb.de/publikationen/dokumentationen/bilanz-2024-und-ausblick-2025/bilanz-24-25-final.pdf?cid=1b2m>, S. 5f

⁷¹ <https://www.staedtetag.de/publikationen/weitere-publikationen/forderungen-bundestagswahl-2025#:~:text=Miteinander%20www,Buslinie%2C%20den%20Zuschuss%20f%C3%BCr,S.2ff>

⁷² Vgl. <https://dserver.bundestag.de/btd/20/116/2011623.pdf>