

Beschluss 1 - Unser Pakt des Vertrauens

Die Bundesvertreterversammlung hat am 16. November 2024 beschlossen:

Die Ampel hat abgewirtschaftet und die kommunale Selbstverwaltung sträflich vernachlässigt: Stark aufwachsende Lasten im Sozialbereich, neue Aufgaben ohne Finanzierung, mehr Bürokratie, neue Haushaltsrisiken und keine Antworten auf die zentralen Fragen von Stadt und Land und den Zusammenhalt unserer Gesellschaft. Dies müssen wir dringend ändern und mit einem geeigneten Wahlprogramm den eigenen Weg aufzeigen.

Aus kommunaler Sicht sind die Problemlagen vielfältig und unter dem Strich geht es um das mangelnde Vertrauen, das die Kommunen von den Ebenen EU, Bund und den Ländern verspüren. Landräte und (Ober-) Bürgermeister und ihre Verwaltungen halten Deutschland am Laufen. Daneben sind es die rund 75.000 ehrenamtlichen Amts- und Mandatsträger der Union auf deren Entscheidungskompetenz wir vor Ort zählen können und denen Respekt und Anerkennung gebührt.

Wir fordern einen Pakt des Vertrauens, der der kommunalen Selbstverwaltung wieder neues Leben einhaucht. Wir als Christdemokraten und Christsoziale wollen die Verantwortung und wir wollen das Vertrauen. Dann packen wir mutig die Probleme vor Ort an. „Gebt uns Euer Vertrauen wieder“.

Das Vertrauen müssen aber auch die Bürgerinnen und Bürger zu ihrer Kommunalverwaltung haben. EU, Bund und die Länder verkennen die strategische Bedeutung der Kommunen für die Akzeptanz des Staates, der staatlichen Leistungen und der staatlichen Verantwortung. Die Bürgerinnen und Bürger erleben mehr und mehr an ihrer oder bereits jenseits ihrer Leistungsfähigkeit agierende Kommunen. Und damit wird den Menschen vor Ort die drohende Dysfunktionalität der kommunalen Ebene als wichtigster Ansprechpartner für die Bürgerinnen und Bürger vor Augen geführt wird. Ein unhaltbarer Zustand!

Formal muss dafür nur das Grundgesetz (Artikel 28 Absatz 2) mit Leben erfüllt werden. Es gewährleistet den Kommunen das Recht „alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln“. Wir müssen dieses Recht wieder in den Mittelpunkt stellen. Deshalb erwarten die Kommunalen der Union vom nächsten Wahlprogramm der Union ein klares Bekenntnis zu dieser Verantwortung des Bundes, um auch gegenüber den Bundesländern, der Europäischen Union und internationalen Institutionen die kommunale Selbstverwaltung zu erhalten und neue Freiräume zu erschließen.

Die Kommunen benötigen zur grundsätzlich garantierten Regelung aller Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft eine aufgabenangemessene auskömmliche Finanzausstattung, die insbesondere freiwillige Leistungen, die die Lebensqualität in den Kommunen steigern, ermöglicht. Hieraus ergibt sich eine

zwingende Beteiligung der Kommunen am gesamtstaatlichen Steueraufkommen. Die Union muss in Zukunft im Bund und den Ländern alle kommunalen Steuerquellen insbesondere solche mit Hebesatzrechten sowie die Einnahmen aus Abgaben und Gebühren langfristig garantieren.

Die finanziellen Perspektiven der Kommunen haben sich dramatisch eingetrübt: Die Ausgaben steigen deutlich schneller und höher als die Einnahmen. Das kommunale Finanzierungsdefizit steigt 2023 bereits dramatisch auf über 6,8 Milliarden Euro. Diese Entwicklung wird absehbar auch in 2024 fortschreiten. Im ersten Halbjahr liegt das kommunale Defizit bereits bei 17,3 Mrd. Euro. Es wird weiter befeuert unter anderem auch durch ungedeckte Ausgaben beispielsweise durch die Ausweitung sozialer Leistungen, dem Rechtsanspruch auf Ganztagsbetreuung im Grundschulalter. Hinzukommen steigende Belastungen aus Inflation und gestiegene Zinsen. Auch die Bundesvorgaben zur energetischen Sanierung, zum Ausbau der Energieverteilnetze oder zur Digitalisierung werden die Kommunen sowie die kommunalen Unternehmen vor große zum Teil existenzgefährdende Probleme stellen. Der kommunale Investitionsstau in Höhe von 186 Milliarden Euro (KfW-Kommunalpanel 2024) belegt, dass die Kommunen dauerhaft unterfinanziert sind.

Wir erwarten, dass die Union in der nächsten Legislatur die grundsätzlichen Konstruktionsfehler beseitigt. Rechtsansprüche durch Bundesgesetze dürfen sich trotz Zustimmung der Länder nicht direkt an die Kommunen richten. Länder müssen Rechtsansprüche übernehmen und gegenüber ihren Kommunen vollumfänglich finanzieren. Wir brauchen ein Moratorium der bestehenden Leistungsgesetze und Standardsetzungen der letzten Legislaturperioden: Wenn nachweislich Kommunen höhere Kosten durch die gesetzlichen Vorgaben des Bundes entstehen als der Bund gemeinsam mit den Ländern tatsächlich erstattet, müssen diese Vorgaben bis zur Klärung der Finanzierung eingefroren werden. Konkret fordern wir die Aussetzung der bestehenden Rechtsansprüche auf Kinderbetreuung bis zur vollumfänglichen Finanzierung und die Aussetzung aller betreffenden zusätzlichen Baustandards.

Insbesondere die Sozialausgaben, die einen immer größeren Anteil an den Kommunalausgaben einnehmen, sind kostentreibend. Die Sozialausgaben steigen insbesondere durch bundesgesetzlich vorgegebene Leistungsausweitungen und Standarderhöhungen. Sie treffen den gesamten kommunalen Bereich durch die Umlagenfinanzierung der Gemeindeverbände. Dabei sind strukturschwache Kommunen in doppelter Hinsicht betroffen: Strukturschwäche führt zu steigenden Fallzahlen und sinkenden Kommunaleinnahmen, so dass die steigenden Ausgaben nicht kompensiert werden können.

Die Union muss dafür sorgen, dass dieser Mechanismus in den kommenden Jahren durchbrochen wird. Das Verbot des Bundesdurchgriffs muss wieder geachtet werden. Wir wollen einen Sachverständigenrat beim Bundesfinanzministerium unter Beteiligung der Vertreter der hauptamtlichen und ehrenamtlichen Kommunalpolitik, der die bestehenden gesetzlichen Vorgaben bei den bestehenden Leistungsgesetzen hinsichtlich ihrer kommunalen Wirkungen untersucht und Vorschläge unterbreitet, wie echte Konnexität hergestellt werden kann.

Aktuell haben die Kommunen in der Gesetzgebung kaum eine Chance, Folgekosten realistisch abzuschätzen und Folgewirkungen nachzuvollziehen, weil die „Ampelregierung“ den kommunalen Spitzenverbänden häufig – und nicht nur bei besonders eilbedürftigen Vorhaben – extrem kurze Fristen zur Abgabe von Stellungnahmen einräumt. Stellungnahmen entfalten keine Wirkungen und neuerdings eingesetzte zusätzliche Bürgerräte höhlen nur die Demokratie aus.

Die Union muss in den kommenden Jahren zeigen, dass sie der echte Anwalt der kommunalen Selbstverwaltung ist und deshalb die Selbstverpflichtung eingehen, dass kommunalrelevante Gesetze nur mit einer rechtzeitigen fachlichen Würdigung durch die Kommunalen Spitzenverbände erarbeitet werden. In diesem Zusammenhang fordern wir, die Geschäftsordnungen der Bundesministerien, wo erforderlich, entsprechend anzupassen und den Normenkontrollrat wieder im Bundeskanzleramt anzusiedeln und ihn auch mit der Überprüfung der Verfahren einzusetzen. Bund/Länderkoordination muss das Kommunale berücksichtigen; wir müssen besser regieren!

Basierend auf den Jahresrechnungsergebnissen der kommunalen Haushalte haben sich die Sozialausgaben innerhalb der letzten 20 Jahre mehr als verdoppelt. Die Ausgaben für Sachinvestitionen sind nur um ein Drittel gestiegen. Das Nettoanlagevermögen der Kommunen liegt durchgängig im negativen Bereich, was deutlich zeigt, dass mehr Werte über Abschreibungen aufgezehrt werden als durch Investitionen neu geschaffen werden können. Die Kommunen leben bei ihrer Infrastruktur seit Jahrzehnten von der Substanz; der auch von der KfW regelmäßig ermittelte Investitionsrückstau wächst kontinuierlich. Nicht zuletzt der Einsturz der Brücke in Dresden legt leider den Finger in die Wunde: Um unser Land zukunftsfähig und wettbewerbsfähig zu halten, muss nicht nur „alte“ Infrastruktur ersetzt, sondern vielmehr neue Infrastruktur insbesondere in den Bereichen Digitalisierung und Energie errichtet werden.

Die Kommunen und ihre Unternehmen werden einen wesentlichen Beitrag zur Klimaanpassung leisten und mehrere hundert Milliarden Euro in die Infrastruktur investieren müssen. Stadtwerke und kommunale Unternehmen benötigen für die notwendigen Investitionen zusätzliche Finanzierungswege oder mehr Eigenkapital, um beispielsweise Strom- und Wärmenetze auszubauen, Gas- in Wasserstoffnetze umzubauen oder Ladesäulen für PKW zu errichten. Dadurch können die Ausschüttungen an die kommunalen Eigner – eine wesentliche Einnahmequelle der kommunalen Haushalte - künftig geringer oder sogar ganz ausfallen. Die bisherige Finanzierung anderer Aufgaben, wie beispielsweise des öffentlichen Personalverkehrs oder von Bädern, würde somit nicht mehr zur Verfügung stehen.

Wir erwarten von der Union eine Lösung der Investitionsbremsen: Wir wollen schlankere Verfahren, geringe bürokratische Vorgaben und die Mobilisierung öffentlichen und privaten Kapitals. Wir schlagen dazu vor, einen Investitionsfonds zu errichten, der sich aus Anleihen, Rententrägern, Pensionskassen und Rücklagen der öffentlichen Hand speist und projektgebunden das notwendige Kapital den Kommunen anbietet.

Von freier Spitze ist vor Ort kaum etwas zu spüren. Viele Amts- und Mandatsträger können nur noch den Mangel verwalten und sehnen sich nach eigenen Gestaltungschancen. Wenn wir wieder mehr Menschen für die kommunale Selbstverwaltung begeistern wollen, brauchen wir auch den nötigen finanziellen Freiraum.

Wir fordern eine angemessene aufgabengerechte Beteiligung der Kommunen am gesamtstaatlichen Steueraufkommen und einen zusätzlichen Anteil am Aufkommen an der Umsatzsteuer. Zukünftige Mittel aus der Umsatzsteuer müssen unabhängig von der Wirtschaftskraft zum Ausgleich von Strukturschwäche verteilt werden.

Ein nicht unerhebliches Einnahmerisiko der Städte und Gemeinden besteht aktuell bei der Grundsteuer. Die Grundsteuerreform ist nach den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts bis Ende des Jahres 2024 auch administrativ abzuschließen. Nachdem der Bundesgesetzgeber kurz vor Ablauf der vom Bundesverfassungsgericht gesetzten Frist zur gesetzlichen Änderung ein neues

Grundsteuergesetz nach dem sog. „Scholz Modell“ verabschiedet hatte, haben einige Länder die darin enthaltene Länderöffnungsklausel genutzt, eigene landesspezifische Grundsteuergesetze zu erlassen. Die Mehrheit der Bundesländer hat sich für die Anwendung des Bundesmodells entschieden. Insbesondere dieses Bundesmodell hat sich als streitanfällig erwiesen und wird vor dem Bundesverfassungsgericht beklagt. Sollte sich das Bundesverfassungsgericht der Auffassung der Kläger anschließen und somit das Grundsteuergesetz in seiner Fassung vom 16. Dezember 2022 für verfassungswidrig erklären, droht den Kommunen ein erheblicher Einnahmeausfall, der dann nicht kurzfristig aus eigenen kommunalen Einnahmen kompensiert werden kann. Dies betrifft die Länder, die ein abweichendes Landesmodell entwickelt haben, ebenfalls, sofern das Bundesverfassungsgericht das Grundsteuergesetz in seiner Gesamtheit verwirft – denn dann entfällt auch die darin enthaltene Länderöffnungsklausel.

Wir erwarten von der Union das Risiko des Totalausfalls der Grundsteuer zu minimieren. Wir wollen kurzfristig eine bundesgesetzliche Initiative, die es den Ländern ermöglicht, unabhängig vom bestehenden Grundsteuergesetz landesgesetzliche Grundsteuerregelungen zu erlassen und anzuwenden. Diese bundesgesetzliche Initiative greift die Länderöffnungsklausel des Grundsteuergesetzes auf und entzieht sie durch eine eigenständige bundesgesetzliche Grundlage dem laufenden Klageverfahren vor dem Bundesverfassungsgericht. Auf diese Weise erhalten zumindest die Kommunen der Länder mit bestehenden vom Bundesgesetz abweichenden Grundsteuerregelungen größere Planungssicherheit.

Vor dem Hintergrund der Zielstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse geht es bei der Neuausrichtung zukunftsfähiger Kommunalfinzen auch darum, strukturelle Unterschiede zwischen den Kommunen zu berücksichtigen und auszugleichen. Förderprogramme von Bund, Ländern und EU erweisen sich aufgrund der Ausgestaltung oftmals als kontraproduktiv, weil sie häufig nicht dort ankommen, wo der Bedarf am größten ist, sondern von strukturstarken Kommunen intensiv genutzt werden können, die zur Administration der Programme in der Lage sind. Insofern sind Förderprogramme zum Teil auch Ausdruck einer nicht auskömmlichen allgemeinen Finanzierung der Kommunen.

Kommunaladressierte Förderprogramme des Bundes binden Mittel und Personal vor Ort. Sie blähen auch beim Bund den Personalbestand auf. Förderprogramme sind kompliziert konstruiert, so dass Kommunen Mittel nicht abrufen. Gerade struktur- und finanzschwache Kommunen haben oftmals weder ausreichend Personal zur Beantragung noch ausreichend Personal zur Umsetzung von Förderprogrammen. Förderprogramme entpuppen sich immer wieder als „Goldene Zügel“, wecken Erwartungen bei den Bürgerinnen und Bürgern, die langfristig nur schwer gehalten werden können.

Wir wollen Förderprogramme reduzieren, vereinfachen und zu 100% digital abwickeln. Wir wollen sie möglichst in der Städtebau- und Regionalförderung zusammenfassen. Dabei ist Städtebau- und Regionalförderung die zentrale Säule des Bundes, um für nachhaltigen Wohn-, Arbeits- und Lebensraum in Stadt und Land zu sorgen. Jeder staatlich gegebene Euro löst dabei sieben bis neun privatfinanzierte Euros aus. Bund und Länder müssen daher die Städtebau- und Regionalförderung dauerhaft auf einem hohen finanziellen Niveau halten, um die Kommunen langfristig bei der Anpassung an die demografischen, gesellschaftlichen und klimatischen Herausforderungen zu unterstützen.

Das Sterben kommunaler Krankenhäuser ist für die Gesundheitsversorgung vor Ort ein alarmierendes Zeichen. Die Krankenhausreform der Bundesregierung ist gegen die Länder verhandelt worden, weswegen die Zukunft der örtlichen Gesundheitsversorgung ungewiss ist. Dabei bilden kommunale Krankenhäuser das Fundament einer flächendeckenden Gesundheitsversorgung in Deutschland, insbesondere mit Blick auf den Zivilschutz, auf die Notfallversorgung und auf eine immer älter werdende Gesellschaft. Deshalb müssen auf Bundes- als auch auf Landesebene strukturfördernde Maßnahmen ergriffen werden, um den nachhaltigen Bestand der Versorgung zu sichern.

In aller Regel sind die Kommunalverwaltungen diejenigen, die gesetzliche Standards von Bund und Ländern umsetzen müssen. Angesichts der angespannten Finanzlage, des Fachkräftemangels und einer überbordenden Bürokratie müssen diese Standards aber fachübergreifend auf den Prüfstand gestellt werden. Zudem muss bei der Setzung künftiger Standards stärker berücksichtigt werden, was vor Ort leist- und umsetzbar ist. Zielführend kann es daher sein, die mit der Gemeindefinanzkommission begonnene Aufgabe der „Standard-Überprüfung“ wieder aufzunehmen. Den Normenkontrollrat zu stärken und Experimentierklauseln zu nutzen, Abweichungen rechtssicher auszuprobieren und ggf. in reguläres Recht zu überführen.

Was für viele Menschen selbstverständlich ist, nämlich dass derjenige die Rechnung bezahlt, der die Leistung bestellt hat, kann für Staatsfinanzen nicht falsch sein. Da gesetzliche Vorgaben von Bund oder Land bei den Kommunen finanziell verbucht werden, müssen Bund und Länder diese Aufgaben hinreichend finanzieren. Wir setzen uns daher für eine konsequente Einhaltung des Konnexitätsprinzips ein.

Parallel zu den bundesseitig umsetzbaren Ansätzen zur strukturellen Stärkung der Kommunalfinanzen besteht die Erwartung an die Länder, dass diese ihrer Verantwortung für eine auskömmliche Finanzausstattung der Kommunen vollumfänglich nachkommen. FAG-Regelungen sind entsprechend anzupassen und besser nachvollziehbar zu gestalten sowie die Verbundmasse so zu bemessen, dass damit eine auskömmliche und aufgabenangemessene Finanzausstattung der Kommunen gewährleistet werden kann.

Der Schlüssel zur Stabilität, Funktionsfähigkeit und Wettbewerbsfähigkeit Deutschlands liegt in den Kommunen. Wir machen Deutschland stark, wenn wir die Kommunen stärken.

Zusammengefasst erwarten wir für die nächste Legislatur 12 vertrauensbildende Maßnahmen:

1. Der Bund bekennt sich zum grundgesetzlichen Auftrag, die kommunale Selbstverwaltung zu garantieren.
2. Der Bund garantiert die Finanzautonomie der Kommunen und deren Einnahmequellen.
3. Der Bund erkennt an, dass bisherige Aufgaben und Leistungsgesetze die Kommunen ins Defizit führen.
4. Der Bund prüft ernsthaft eine Reduzierung der Aufgaben und Leistungsansprüche.
5. Der Bund macht von Ausnahmeregelungen keinen Gebrauch und wird auf die Kommunen direkt nicht zugreifen (Bundesdurchgriff).

6. Der Bund verabschiedet mit den Ländern kommunalrelevante Gesetze nur unter vollumfassender Beteiligung der Kommunen.

7. Eine Reform der Unternehmenssteuer wird nur unter der Prämisse der Garantie des Aufkommens der Gewerbesteuer und der kommunalen Hebesatzrechte erarbeitet.

8. Eine Weiterentwicklung der Gewerbesteuer muss eine Vereinfachung erzielen, die Bemessungsgrundlage und die Anzahl der Steuerpflichtigen verbreitern, das Aufkommen erhöhen und eine größere Anzahl der Kommunen erreichen. Kommunale Finanzausgleiche der Länder sind entsprechend anzupassen.

9. Nur wenn eine aufgabenadäquate Sockelfinanzierung der Kommunen gewährleistet ist, können für zusätzliche Projekte vor Ort kommunale Hebesätze auf die Einkommensteuer eingeführt werden.

10. Auf Gebühren und Kostenbeteiligungen der Bürgerinnen und Bürger an den Leistungen des Staates und der Kommunen darf nicht verzichtet werden.

11. Die konsumtiven Ausgaben der Kommunen sind in die Schuldenbremse einzubeziehen.

12. Zusätzliche Anteile an den Gemeinschaftssteuern sind ausgewogen nach Strukturanforderungen und entgegen der Wirtschaftskraft zu verteilen.

Wir brauchen dringend wieder Wirtschaftswachstum und die Union als Zukunftsmotor: Wir müssen die Probleme unseres Landes deutlich benennen und realistisch pragmatische Lösungen anbieten.

Wir wollen einen Pakt des Vertrauens. Wir müssen den Menschen wieder etwas zutrauen, auf die Eigenverantwortung setzen und die Lösungskompetenz der Kommunen stärken.

Wir können besser regieren.