

---

## **Flensburger Erklärung**

Gemeinsame Entschließung der Arbeitsgemeinschaft Kommunalpolitik der CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag und der kommunalpolitischen Sprecherinnen und Sprecher der Landtagsfraktionen von CDU und CSU

15. September 2022

Die kommunalpolitischen Sprecher der Landtagsfraktionen von CDU und CSU und Mitglieder der Arbeitsgemeinschaft Kommunalpolitik der CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag haben im Rahmen einer gemeinsamen Klausurtagung am 14./15. September 2022 folgende Erklärung beschlossen:

Deutschland braucht starke handlungsfähige Kommunen. Sie sind die Keimzelle der Demokratie. Die Kommunen haben den engsten Kontakt zu den Menschen. Die kommunale Wirtschafts- und Finanzlage ist für deren Handlungsfähigkeit von elementarer Bedeutung.

### **Kommunen brauchen mehr frei verfügbare Finanzmittel und keinen unübersichtlichen Förderdschungel**

Kommunen brauchen vor allem haushalterische Planungssicherheit mit langfristiger Perspektive, wenn sie ihre wichtige Rolle für die öffentlichen Investitionen ausfüllen sollen. Die kommunale Investitionskraft kann eher und besser im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs oder über eine verbesserte Steuerverteilung zwischen Bund, Ländern und Kommunen gestärkt werden als über viele Sonder-Förderprogramme. Letztere entpuppen sich immer wieder als „Goldene Zügel“, binden vor allem finanzschwache Kommunen kaum ein und schaffen keine verlässliche Grundlage für kommunale Investitionsplanungen.

- Wir regen dringend an, die kommunal relevanten Förderprogramme unter Beibehaltung des Mittelvolumens zusammenzufassen und durch eine allgemeine Finanzzuweisung an die Kommunen zu ersetzen. Denkbar ist eine Verteilung über das Umsatzsteueraufkommen.

Rund 900 verschiedene kommunal relevante Förderprogramme von Bund, Ländern und EU gibt es aktuell. Die Übersicht zu behalten, ist fast aussichtslos. Zum Teil widersprechen sich Förderbedingungen gegenseitig. Hinzukommt, dass insbesondere struktur- und finanzschwache Kommunen weder ausreichend Personal zur Beantragung noch ausreichend Personal zur Umsetzung von Förderprogrammen haben. Damit vergrößert die Förderprogrammssystematik die Schere zwischen finanz-/strukturstarken Kommunen und finanz-/strukturschwachen Kommunen zusätzlich.

- Wir regen dringend an, für Mittel aus der Umsatzsteuer (oberhalb 2,0 %-Punkten) einen Kommunalanteil zu definieren, der stärker an Kriterien wie Einwohnerzahl, Sozialausgaben und der Relation aus Gebietsfläche und Einwohnerzahl ausgerichtet wird.

Bislang erfolgt die Umsatzsteuerbeteiligung der Kommunen nach der Wirtschaftskraft. Aber die Umsatzsteuer ist mittlerweile auch Instrument für Kommunalunterstützung, die eher struktur-/finanzschwache Kommunen fördern soll. Mit dem derzeitigen Verteilungsschlüssel funktioniert das nicht.

Die angestrebte Änderung des Verteilungsschlüssels kann sowohl die verfassungsrechtlichen Anforderungen nach einem orts- und wirtschaftsbezogenen Schlüssel erfüllen (verbleibender Prozentsatz nach § 1 Absatz 1 FAG) als auch als Transferweg finanzschwächere Kommunen besser unterstützen.

Der stetige Mittelzufluss erleichtert es den Kommunen, Investitionen kontinuierlich abzuarbeiten. Zudem können sich Baugewerbe und Handwerk darauf verlassen, dass von kommunaler Seite regelmäßig Aufträge abgefragt und vergeben werden.

### **Konnexität heißt „Wer bestellt, bezahlt auch“**

Wenn der Bund den Kommunen Aufgaben überträgt oder bei bereits übertragenen Aufgaben Standards ändert, muss er auch die zur Umsetzung erforderlichen Finanzmittel bereitstellen.

Das Gegenteil ist derzeit der Fall. Die Ampelkoalition agiert nach dem Prinzip der sogenannten „Verwaltungskonnexität“. Danach trägt derjenige, der eine Aufgabe ausführt, auch die Kosten dafür. Das bedeutet für die Kommunen, dass sie in den kommenden Jahren bei Standardänderungen durch Bundesgesetze kaum auf einen Ausgleich damit verbundener Kostensteigerungen hoffen können. Für die Kommunalfinanzen sind damit erhebliche Risiken verbunden.

Die Ampelkoalition setzt ihr Prinzip der sogenannten „Verwaltungskonnexität“ konsequent um. Die Folgen dieser Politik tragen auch die Kommunen – zusätzlich zu weiteren Belastungen beispielsweise aus steigenden Energiepreisen. Letztendlich droht hier eine flächendeckende Anhebung der Hebesätze bei der Grund- und Gewerbesteuer, wenn die Kommunen nicht anderweitig diese Belastungen auffangen und Finanzlücken schließen können.

Wir fordern die Bundesregierung auf, zur echten Konnexität zurückzukehren.

### **Verantwortung und Zuständigkeit der Länder**

Am Grundsatz, dass für eine aufgabenangemessene auskömmliche Finanzausstattung der Kommunen die jeweiligen Bundesländer verantwortlich sind, ist festzuhalten. Dies gilt insgesamt für alle von den Kommunen auszuführenden Aufgaben. Aus dieser Verantwortung dürfen die Länder nicht entlassen werden. Nur weil ein Problem bundesweit besteht, wird es noch nicht zur Bundesaufgabe. Mischfinanzierungen tragen nicht zu einer Klarheit bei der Verantwortungsübernahme bei, im Gegenteil!

- Wenn der Bund sich an der Finanzierung einer Aufgabe beteiligt, ist es wichtig, dass die vom Bund für die Kommunen bereitgestellten Finanzmittel von den Ländern an die Kommunen weitergeleitet werden und dann auch ungekürzt und zusätzlich vor Ort ankommen. Kommunalfinanzen sind kein Beitrag zur Konsolidierung von Landeshaushalten. Eine gekürzte Weiterleitung der Bundesmittel oder eine Verrechnung im Zuge des kommunalen Finanzausgleichs sind ebenso inakzeptabel wie der Ersatz von Landesmitteln durch Bundeshilfen beispielsweise bei Investitionszuschüssen. Entsprechende Regelungen in Finanzausgleichsgesetzen der Länder sind zu korrigieren.
- Die Länder müssen den Kommunen aufgabenangemessen auskömmlich Finanzmittel zur Verfügung stellen. Wichtig ist dafür, dass auf der jeweiligen Landesebene definiert wird, was „aufgabenangemessen“ und „auskömmlich“ bedeutet. Dabei ist darauf zu achten, dass zusätzlich

zu dieser Mindestausstattung den Kommunen eine ausreichend freie Spitze zur Verfügung steht.

Für die Länder bedeutet das, dass sie ausreichend Geld in das Finanzausgleichs-System stecken müssen. Nur eine Umverteilung zwischen städtischen und ländlichen Räumen, wie es teilweise geschieht, ist keine Lösung. Verschiebungen innerhalb der kommunalen Verbundmasse dürfen nicht für eine strukturpolitische Prioritätensetzung genutzt werden.

- Zur Verantwortung der Länder für eine aufgabenangemessene Finanzausstattung der Kommunen gehört auch, Mehrbelastungen aus Aufgabenübertragungen im Rahmen der Konnexität auszugleichen.
- Bei der Ausgestaltung der Finanzausgleichsregelungen müssen die Länder auch besondere Bedarfe berücksichtigen. Dazu gehören neben der Einwohnerveredelung größerer Städte auch eine Art „Flächenveredelung“ von Gemeinden in dünner besiedelten ländlichen Räumen.

Eine Kommune mit einer Fläche von 200 Quadratkilometern und 8.500 Einwohnern hat einen wesentlichen höheren Investitionsbedarf pro Kopf als eine Kommune mit derselben Fläche aber rund 500.000 Einwohnern. Diese ungünstige Flächen-Einwohner-Relation gilt es ebenfalls im Finanzausgleich zu berücksichtigen und zu kompensieren.

### **Energiepolitische Risiken nicht kommunalisieren**

- Wir sehen die Kommunen mit in der Verantwortung, den Ausbau der erneuerbaren Energien voranzutreiben und erkennen eine große Bereitschaft, daran mitzuwirken. Die Energiewende kann aber nur mit und nicht gegen die ländlichen Räume gelingen.

Die von der Bundesregierung betriebene Energiewende „mit der Brechstange“ wird allerdings die Kommunen belasten und die Akzeptanz vor Ort gefährden. Vor allem die Definition, dass die Nutzung erneuerbarer Energien im überragenden öffentlichen Interesse liegt und der öffentlichen Sicherheit dient, ist aus kommunaler Perspektive skeptisch zu betrachten. Bauplanungsrechtlich erhalten entsprechende Bauvorhaben damit eine deutliche Bevorrechtigung gegenüber anderen Belangen, die bislang in der Abwägung weiter vorne liegen. Damit werden Einspruchsmöglichkeiten gegen konkrete Ausbauplanungen erheblich beschnitten und somit auch die kommunale Planungshoheit beschränkt. Die Einstufung der erneuerbaren Energien als Teil der öffentlichen Sicherheit eröffnet weitere Möglichkeiten der „Privilegierung“.

Die mit dem Gesetz zur Erhöhung und Beschleunigung des Ausbaus von Windenergieanlagen an Land (WaLG) vorgegebenen gesetzlich verpflichtenden Flächenziele für den Ausbau der Windenergie an Land schränken kommunale Planungsmöglichkeiten ein und führen zu einer einseitigen Belastung insbesondere ländlicher Räume beim Ausbau der Windenergie. Die Akzeptanz vor Ort lebt beim Ausbau erneuerbarer Energien auch von der Abwägbarkeit der Interessen – insbesondere auch mit Blick auf Mindestabstände zur Wohnbebauung.

Das WaLG wird zu einer weiteren Industrialisierung ländlicher Räume beitragen und das Landschaftsbild dort erheblich verändern, indem die Belastung des Windenergieausbaus dorthin verlagert wird. Während Flächenländer zwischen 1,8 und 2,2 Prozent der Landesfläche für den Ausbau der Windenergie bereitstellen müssen, müssen Städte wie Berlin, Hamburg und Bremen im Endausbau nur 0,5 % ihrer Landesfläche dem Windausbau zur Verfügung stellen; und das, obwohl in Vorranggebieten oder bei Nicht-Erreichen der Flächenziel-Vorgabe kein

---

Mindestabstand zur Wohnbebauung gelten soll. Diese politische Entscheidung, solche städtischen Ballungszentren nicht zu sehr einzubeziehen und die Belastung zu verlagern, ist mit den Leitlinien gleichwertiger Lebensverhältnisse nicht vereinbar.

- Die Bundesregierung setzt für die Wärmeversorgung künftig neben Fern-, Nah- und Umweltwärme weitgehend auf Elektrizität und Wärmepumpen. Gasnetze sollen nach dem Willen der Bundesregierung ab dem Jahr 2045 nicht weiter genutzt und zurückgebaut werden, obwohl sie noch über Jahrzehnte gebraucht werden, nutzbar wären und mit wenig Aufwand für eine Nutzung mit fossilfreien Gasen wie Wasserstoff ertüchtigt werden könnten.

Die Haltung der Bundesregierung führt zu einer erheblichen Belastung auch der kommunalen Verteilnetzbetreiber: Diese müssen hohe Abschreibungen auf intakte Infrastruktur vornehmen. Der Rückbau intakter Gasverteilnetze verschwendet Ressourcen und erfordert hohen Investitionsbedarf – und zusätzlich müssen die Stromnetze ausgebaut werden, um die neuen Anforderungen bewältigen zu können. Das wird die Finanzen der Stadtwerke belasten, Auswirkungen auf die Haushalte der jeweiligen Kommunen haben und letztendlich zu weiter steigenden Energiekosten führen. Neben den finanziellen Belastungen sind auch die personellen Voraussetzungen für die Umsetzung nicht gegeben: Es fehlt im Baugewerbe ausreichend Fachpersonal, um zusätzlich zu den ohnehin anstehenden Arbeiten diese weiteren Investitionen ausführen zu können.

Im Sinne einer bezahlbaren und verlässlichen Wärmeversorgung fordern wie die Bundesregierung auf, die bestehenden Leitungen weiter zu nutzen und schrittweise Erdgas durch andere gasförmige Energieträger zu ersetzen. Dies wäre mit deutlich geringerem Aufwand (baulich und finanziell) verbunden und würde keine Wärmeversorgung gefährden.

- Mit Blick auf die Insolvenz von Grundversorgern regiert die Bundesregierung nach dem Prinzip Hoffnung. Um Insolvenzen von Energieversorgungsunternehmen (insbesondere Grundversorgern) und die daraus zu befürchtenden kaskadenartigen Auswirkungen zu vermeiden, verweist die Bundesregierung auf § 24 Energiesicherungsgesetz, mit dem ein außerordentliches gesetzliches Preisanpassungsrecht bei vermindertem Gasimport entlang der gesamten Lieferkette eingeführt worden ist.

Durch § 24 EnSiG verlagert die Bundesregierung das Problem auf die Endkunden, die ggf. stark schwankende und deutlich steigende Preise hinnehmen müssen – mit dem Risiko, dass die Kosten nicht mehr getragen werden können.

Wir fordern die Bundesregierung auf, kurzfristig geeignete Maßnahmen zu ergreifen, um Zahlungsschwierigkeiten der Stadtwerke aufgrund ausbleibender Kundenzahlungen zielgerichtet zu vermeiden. Das Risiko von Zahlungsausfällen darf nicht auf die Stadtwerke zurückfallen und kommunalisiert werden.

- Die Bundesregierung verweigert Unterstützung für kommunale Stadtwerke beim Margining im OTC-Handel (Direkthandel over the counter). Energieversorger, die bei außerbörslichen Geschäften Energie beziehen, können nicht von dem 100 Mrd.-Förderprogramm partizipieren. Da beim OTC-Handel Vertragspartner bilateral beispielsweise auch Stundungen oder Deckelungen vereinbaren können, lehnt die Bundesregierung eine pauschale Freistellung bisher unbesicherter Risiken durch den Bund ab und gefährdet damit massiv die Existenz der kommunalen Energieversorger.

Die Einschätzung der Bundesregierung geht an der Lebenswirklichkeit vorbei. Es gibt kaum Angebote am Markt – und es werden zunehmend Sicherheiten in Höhe des Kaufpreises verlangt. Wenn eine Kommune für die Stadtwerke solch eine Bürgschaft abgibt, belastet das den kommunalen Haushalt erheblich – in der doppelten Haushaltsführung muss für die Bürgschaft eine Rückstellung gebildet werden, was den Handlungsspielraum der Kommune einschränkt. Zudem kann eine Bürgschaft – abhängig von der Kassen-/Haushaltslage – auch zu Schwierigkeiten bei der Haushaltsgenehmigung führen.

Wir fordern die Bundesregierung auf, kurzfristig die Margining-Absicherung auch auf den OTC-Handel auszuweiten. Es darf am Ende nicht von der Haushaltslage einer Kommune abhängen, ob kommunale Stadtwerke gefährdet werden.

Die Bundesregierung hat es in der Hand, den Kommunen zum Ende des laufenden Jahres klare finanz- und wirtschaftspolitische Perspektiven zu schaffen. Wenn die Bundesregierung die Leistungsfähigkeit der Kommunen steigern und deren Entscheidungsfreiheit vor Ort verbessern will, darf sie ihr im Koalitionsvertrag selbst gestecktes Ziel nicht nach einem Jahr bereits aus den Augen verlieren.