

# Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände



01.03.2024

Aktenzeichen  
82.06.01 (DST)  
II/26 (DLT)  
IV 750-20 (DStGB)

## **Stellungnahme der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände zum Nationalen Reformprogramm 2024**

Die kommunalen Spitzenverbände bedanken sich für die Möglichkeit, zu dem Entwurf des Nationalen Reformprogramms 2024 (im Folgenden NRP 2024) Stellung nehmen zu können. Die Stellungnahme beruht auf dem uns übermittelten Entwurf mit Stand vom 27. Februar 2024. Vorab möchten wir wie in den vergangenen Jahren darauf hinweisen, dass die gewährte Frist von vier Werktagen zur Übermittlung der Stellungnahme unzureichend für eine vertiefte Kommentierung ist. Die Verkürzung von Stellungnahmefristen sollte ausschließlich Prozessen vorbehalten bleiben, die aus Problemstellungen beruhen, die unvorhersehbar waren aber trotzdem einer umgehenden Lösung bedürfen.

Das NRP wird künftig vsl. abgelöst von durch die Mitgliedsstaaten zu erstellenden mittelfristigen strukturellen finanzpolitischen Plänen sowie jährlichen Fortschrittsberichten zur Finanz-, Wirtschafts- und Reformpolitik. Wir fordern, dass auch diese künftige Berichterstattung unter Einbeziehung der kommunalen Spitzenverbände erfolgt.

Wie in der Vergangenheit auch, umfassen die Darstellungen des NRP 2024 maßgeblich Aktivitäten des Bundes sowie seine diesbezüglichen Planungen, ergänzt um Darstellungen der Länder. Die Ausführungen sind aus kommunaler Betrachtung inhaltlich nicht zu beanstanden. Die wesentliche Rolle der Kommunen in Hinblick auf die Förderung von Wachstum und Beschäftigung, zur Vermeidung oder Korrektur von Ungleichgewichten oder auch zu Aspekten der nachhaltigen Entwicklung findet sich in den Darstellungen des Entwurfs nur bedingt wieder. Dies sollte zumindest exemplarisch an geeigneten Stellen Erwähnung finden.

Vorangestellt sei, dass die kommunale Haushaltslage infolge multipler Krisen, aber insbesondere auch aufgrund zusätzlicher Aufgaben und erhöhter Standards bei bestehenden Aufgaben äußerst schwierig ist. Infolge der auch inflationsbedingten enormen Ausgabensteigerungen und der unzureichenden Finanzausstattung sind dauerhaft strukturelle kommunale Haushaltsdefizite von in der Summe rund zehn Milliarden Euro zu befürchten. Die Folge davon sind Kürzungen bei den kommunalen Investitionen.

Schon heute liegt der Investitionsstau in den Kommunen bei über 165 Mrd. Euro. Dringend notwendige Investitionen der Kommunen in Klimaschutz, Integration, Digitalisierung und

Ganztagsausbau müssen ohne eine Verbesserung der kommunalen Finanzsituation noch weiter aufgeschoben werden.

Den enormen Investitionsbedarfen auf kommunaler Ebene, auch zur Stützung von Bauwirtschaft und Konjunktur, trägt das „Nationale Reformprogramm 2024“ noch nicht ausreichend Rechnung. Für die dringend notwendigen kommunalen Investitionen bedarf es einer verlässlichen Finanzierungsbasis durch Bund und Länder. Dies wäre auch ein Beitrag, um die öffentlichen Investitionen, wie von europäischer Ebene gefordert, hochzuhalten.

Im Folgenden gehen wir auf ausgewählte Ziffern des NRP-Entwurfs ein.

### **Beseitigung von Investitionshemmnissen und Digitalisierung der Infrastruktur (Ziff. 40 ff.)**

Die Zielrichtung der Empfehlungen von Bund, Ländern und der EU, die Digitalisierung der Verwaltungsleistungen auf allen Ebenen zu beschleunigen, die digitalen Kompetenzen der Bevölkerung zu verbessern sowie Investitionshemmnisse zu beseitigen und Investitionen in digitale Kommunikationsnetze mit sehr hoher Kapazität anzuschieben (S. 54), ist zu begrüßen. Es ist richtig, dass die Attraktivität des Standorts Deutschland wesentlich durch die Qualität der Verwaltung und die Kompetenzen der Bürgerinnen und Bürgern beeinflusst wird.

Bedauerlicherweise besteht aufgrund der verheerenden Bilanz bei der Umsetzung des OZG und der viel zu geringen Verfügbarkeit von im Rahmen des „Einer für Alle“ (EfA) entwickelten digitalen Verwaltungsleistungen in der Fläche nach wie vor ein großer Nachholbedarf, um die Kommunalverwaltungen durchgängig und flächendeckend zu digitalisieren. Auch der 2023 vereinbarte Kommunalpakt zwischen Bund, Ländern und Kommunen, die jüngst erfolgte Verabschiedung des OZG-Änderungsgesetzes (OZG 2.0) sowie die OZG-Rahmenarchitektur können - zumindest noch - keine nennenswerte Wirkung entfalten. Die Maßnahmen greifen trotz einiger wichtiger Regelungen, aus folgenden Gründen zu kurz:

- Es herrscht weiterhin große Unsicherheit über die finanziellen Konditionen, die für die Nutzung von EfA-Leistungen gelten und welche Aufwände auf die Städte, Landkreise und Gemeinden zukommen. Der Bericht geht zu Recht davon aus, dass die Länder „für ein flächendeckendes Ausrollen der Leistungen auf der Ebene ihrer Kommunen“ in der Pflicht sind (Ziff. 41, S.23). Dasselbe muss auch für das sog. „Roll-In“, die Implementierung der entwickelten EfA-Leistungen zur Unterstützung der Kommunen, gelten.
- Das OZG 2.0 nimmt die Bedürfnisse der Kommunen, insbesondere die Anbindung an die Fachverfahren, die umfassende Standardisierung und Bereitstellung von Schnittstellen sowie die erforderliche finanzielle, personelle und technische Unterstützung der Kommunen durch Bund und Länder erneut unzureichend in den Blick. Die Neuregelungen verfestigen vielmehr die bisherige dysfunktionale Konzentration auf die Antragsseite, das Front End, ohne die seit Beginn der OZG-Gesetzgebung von den Kommunen stetig angemahnte Standardisierung und Harmonisierung von Verwaltungsprozessen beginnend von der Antragstellung bis hin zum Back End einschließlich der Fachverfahrensanbindung und der Integration in die verwaltungsinterne IT in den Blick zu nehmen.

- In rechtlicher Hinsicht halten wir sowohl die Verpflichtung der „Gemeinden und Gemeindeverbände“ als auch den neuen Rechtsanspruch auf den elektronischen Zugang zu den Verwaltungsleistungen des Bundes für nicht haltbar und zielführend. Diese Regelungen sind nicht nur (verfassungs-)rechtlich fragwürdig. Sie provozieren vielmehr Unklarheiten, falschen Erwartungen der Bürgerinnen und Bürger und unnötige rechtliche Auseinandersetzungen. Dies trägt nicht zu einer Beschleunigung bei, sondern zu einer Lähmung der Kommunalverwaltungen und der Digitalisierung.
- Letztlich kommt es für eine erfolgreiche durchgängige und flächendeckende Digitalisierung der Verwaltung entscheidend darauf an, dass die Registermodernisierung prioritär vorangetrieben wird. Hierfür bedarf es einer ressortübergreifenden Steuerung, einer ausreichenden Finanzierung und einer schnellstmöglichen verbindlichen Festlegung von Daten(austausch)standards für die registerführenden Behörden auf Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene.

### **Konsequenter Abbau bürokratischer Hürden (u.a. Ziff. 42)**

Der Bericht verweist an mehreren Stellen auf die für die wirtschaftliche Entwicklung wichtigen Aktivitäten zum Bürokratieabbau. Die mit dem von der Bundesregierung vorgelegte Entwurf eines vierten Bürokratieentlastungsgesetzes (BEG IV) auf den Weg gebrachten Änderungen können nach unserer Einschätzung nur ein erster Schritt sein. Es bedarf einer Flexibilisierung der rechtlichen Rahmenbedingungen hin zu einer echten Subsidiarität, eines spürbaren Abbaus von Regulierungsstandards und einer konsequenten Aufgabenkritik und Entbürokratisierung. Wir verweisen in diesem Zusammenhang auch auf unsere [jeweiligen Stellungnahmen](#) zum Bürokratieentlastungsgesetz.

### **Reduktion der Abhängigkeit von fossiler Energie und Beschleunigung der Energiewende (LSE 4) (Ziffer 49 ff.)**

Neben den Auswirkungen auf unser Klima erfordert auch die geopolitische Situation Deutschlands eine grundlegende Neuausrichtung der Energiepolitik. Die Reduktion von einseitigen Energieabhängigkeiten spielt hierbei eine tragende Rolle. Der Gesetzgeber muss in diesem Zusammenhang die Frage klären, was mit den Gasnetzen passiert, die sich nicht für den Wasserstoffbetrieb eignen und keiner Folgenutzung zugeführt werden. Diese Frage spielt aus Sicht der Kommunen, die Einnahmen aus der Konzessionsabgabe generieren, eine ganz erhebliche Rolle. Für viele Kommunen ist es bereits heute schwierig, Bewerber für die Gaskonzession zu finden. Hier stellt sich die Frage, wer den Netzbetrieb bis 2045 übernimmt, sollte sich kein Konzessionär mehr finden. Im Weiteren ist zu klären, wie mit stillgelegter Infrastruktur umzugehen ist. Wer wird zum Rückbau verpflichtet werden? Wann soll der Rückbau stattfinden? Der Rückbau ist keine kommunale, sondern wie die klimaneutrale Transformation insgesamt eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe.

Im Hinblick auf den beschleunigten Ausbau erneuerbarer Energien, müssen die steigenden Anforderungen an die Flächenbereitstellung in den Kommunen Beachtung finden. Damit die Energiewende erfolgreich umgesetzt werden kann, bedarf es einer Stärkung der finanziellen Teilhabe der Kommunen an Wind- und Photovoltaikanlagen und der Bewahrung der

kommunalen Planungshoheit. Leider wird der § 6 EEG, der eingeführt wurde, um Kommunen bei Vorhaben der Windenergie und Freiflächen-Photovoltaik finanziell beteiligen soll, in der Praxis durch die Projektierer nicht ausreichend genutzt. Auf Landesebene wurden teils eigene, verpflichtende Beteiligungsgesetze erlassen worden. Hier wäre zu überlegen, ob eine bundeseinheitliche Regelung sinnvoll wäre. Die finanzielle Beteiligung und die kommunale Planungshoheit sind wichtige Bedingungen, um die Akzeptanz vor Ort zu stärken.

Um die Bemühungen der Kommunen zu unterstützen, die Energieeffizienz im Bereich Gebäude zu steigern, müssen weitere Maßnahmen zur Ausbildung qualifizierter Fachkräfte erfolgen (s 68).

### **Wärmewende (Ziff. 63)**

Die Umsetzung der Wärmeplanung ist eine Herausforderung, der sich die Kommunen im Zuge der Wärmewende annehmen. Die Planer vor Ort müssen allerdings Entscheidungen über die zukünftige Wärmeversorgung in ihrer Gemeinde treffen, ohne hinreichende Informationen zur zukünftigen Ressourcenverfügbarkeit zu haben. Das gilt zum einen für die Verfügbarkeit und die Kosten verschiedener Technologien und Energieträger (z.B. Anschlussdichten für Wärmenetze, oder die mögliche Nutzung und Verfügbarkeit von Wasserstoff), aber auch ganz konkret für die Finanzierung der Wärmeplanung selbst.

Die Möglichkeiten der Kommunen, den lokalen Transformationsprozess zu gestalten, hängt entscheidend von den überörtlichen Rahmenbedingungen ab. Das Wärmeplanungsgesetz ist hier ein wichtiger Schritt und gibt den Gemeinden Planungssicherheit. Es ist richtig, dass die Wärmeplanung ab diesem Jahr flächendeckend erstellt werden soll. Mit dem In-Kraft-Treten des Wärmeplanungsgesetzes zum 1.1.2024 liegt nun die Umsetzung zunächst bei den Ländern. Sie werden die Städte und Gemeinden dann mit der Erstellung der Wärmepläne beauftragen. Somit gilt, dass die Länder angehalten sind, die Bund bereitgestellten 500 Mio. Euro, auch an die Kommunen weiterzugeben. Die Kosten der Wärmeplanung in den Kommunen müssen im Sinne der Konnexität von den Ländern vollständig ausgeglichen werden.

Auch für die Umsetzung der Ergebnisse der Wärmeplanung, z.B. der Bau von Wärmenetzen und die Dekarbonisierung der Wärmeerzeugung, braucht es deutlich mehr Geld im System. Die Bemessung des Förderprogramms Effiziente Wärmenetze reicht nicht aus, um die kostenintensive Transformation zu finanzieren. Die Städte und Stadtwerke dürfen nicht allein gelassen werden.

Hohe Investitionen in die leitungsgebundene Wärmeversorgung, durch den Ausbau von Wärmeerzeugungs- und Speicheranlagen, den Ausbau von Wärmenetzen, die Umwidmung von Gasnetzen zu grünen Gasen/ Wasserstoff, die Ertüchtigung der Stromnetze, die energetische Sanierung und der Umbau von Gebäuden und Quartieren müssen wirtschaftlich abgesichert werden.

### **Deutschlandticket (Ziff. 65)**

Im Kontext der erwähnten Klimaschutzmaßnahmen wird die „dauerhafte Einführung“ des Deutschlandtickets im öffentlichen Personennahverkehr erwähnt. Die Finanzierung des Deutschlandtickets ist jedoch bereits kurzfristig nicht gesichert. Die Beiträge des Bundes

sowie der Länder sind nach aktueller Beschlusslage auf jeweils 1,5 Mrd. Euro für die Jahre 2023 bis 2025 gesichert. Bereits für 2024 werden die bislang zur Verfügung stehenden Mittel absehbar nicht ausreichen, um die durch das Ticket entstehenden Mindereinnahmen der Verkehrsunternehmen auszugleichen. Gleichzeitig sind die kommunalen ÖPNV-Aufgabenträger aufgefordert, den Verkehrsunternehmen die Weiterführung des Tickets vorzugeben und damit die Finanzierungsverantwortung gegenüber den Unternehmen zu übernehmen. Diese Verlagerung des Finanzierungsrisikos auf die kommunale Ebene lehnen wir strikt ab.

### **Treibhausgasemissionen / Steigerung der Energieeffizienz im Bereich Verkehr (Ziff. 65)**

Das Reformprogramm spricht von diversen Anstrengungen für eine klimafreundliche Mobilität, um die verfehlten Sektorziele im Bereich Verkehr noch zu erreichen. Aus Sicht der Kommunalen Spitzenverbände wird auch ein verstetigtes Deutschlandticket keinen wesentlichen Beitrag leisten können, die CO<sub>2</sub>-Emissionen zu mindern. Vielmehr muss es um den Ausbau und die Modernisierung des ÖPNV/SPNV gehen. Hier ist der Bund schuldig geblieben, den im Koalitionsvertrags vorgesehenen Ausbau- und Modernisierungspakt einschließlich der notwendigen Finanzierung umzusetzen.