

1
2
3
4
5
6
7
8
9
10
11
12
13
14
15
16
17
18
19
20
21
22
23
24
25
26
27
28
29
30
31
32
33
34
35
36
37
38
39
40
41

Landsberger Erklärung

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

28. Juni 2023

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 27./28. Juni 2023 folgende Erklärung beschlossen:

Die Kommunen stehen vor tiefgreifenden Veränderungen und Herausforderungen. Diese werden insbesondere in den Themenbereichen demografischer Wandel, Digitalisierung sowie Nachhaltigkeit / Klimawandel und Klimafolgenanpassung deutlich. Gleichzeitig werden Migrationsbewegungen die Kommunen in den kommenden Jahren weiterhin fordern. Die Transformation wird die Kommunen vor große Herausforderungen stellen, ihnen aber gleichermaßen neue Perspektiven und Gestaltungsmöglichkeiten eröffnen.

a) Demografischer Wandel

Es ist fraglich, ob durch gesteuerte Zuwanderung von Arbeitskräften der demografische Wandel in Deutschland flächendeckend aufgehalten werden kann. Eine abnehmende Zahl an erwerbsfähigen Personen, mehr ältere Menschen, weniger Kinder und Jugendliche – das wirkt sich bei den betroffenen Kommunen auf die Kommunalfinanzen sowie die Stellenbesetzung in Verwaltungen aus und erfordert eine Anpassung der örtlichen Infrastruktur.

- Auch wenn es derzeit abwegig erscheinen mag, weil das Angebot weiter ausgebaut wird, werden Kommunen und Länder über die Zukunft von Bildungs- und Betreuungseinrichtungen (Kindertagesbetreuung, Schulen) entscheiden müssen. Wenn nicht durch Zuzug und Ausweitung von Rechtsansprüchen sowie die Anhebung von Standards weitere Bedarfe entstehen, werden nach einem vorübergehenden Zubau absehbar weniger Schul- und Betreuungsplätze benötigt als derzeit vorhanden sind und geschaffen werden. Dabei wird bei Schulen die Grundsatzentscheidung zu treffen sein, ab welcher Größe eine Schule geschlossen werden muss. In einigen Ländern liegt die Mindestgröße bei Zweizügigkeit in jedem Jahrgang, in einigen Ländern können (Grund-)Schulen auch dann als eigenständige Schule weitergeführt werden, wenn in zwei aufeinanderfolgenden Jahrgängen zusammengerechnet wenigstens 25 Schülerinnen und Schüler beschult werden. Das eröffnet die Möglichkeit, über sogenannte „Zwergenschulen“ den Schulweg insbesondere für Grundschulkindern kurz zu halten und stärkt dünner besiedelte ländliche Räume.

Die Länder sind gefordert, die strukturpolitische Entscheidung über den Erhalt von Schulstandorten nicht nur an Kostenaspekten auszurichten. Orte ohne nahegelegene Kinderbetreuungsangebote oder Grundschule haben deutlich schlechtere

- 42 Zukunftsperspektiven. Kinderbetreuungs- und Schulstandorte zu schließen, beschleunigt die
43 Folgen des demografischen Wandels in diesen Regionen weiter. Strukturelle Entscheidungen
44 zum Erhalt auch solcher Standorte, die sich nach Einschätzung von Landesrechnungshöfen
45 „nicht rechnen“, leisten einen wichtigen Beitrag zur Schaffung gleichwertiger
46 Lebensverhältnisse und zur Zukunftsfähigkeit ländlicher Räume.
- 47 - Weitere Pflegeplätze aber auch Betreuungsplätze werden für Senioren beispielsweise in der
48 Tagespflege oder in Seniorenfreizeitstätten benötigt, um neben der Vereinbarkeit von
49 Kinderbetreuung und Beruf insbesondere die Vereinbarkeit von Pflege und Beruf zu
50 gewährleisten. Der demografische Wandel verstärkt die Anforderungen an eine barrierefreie
51 öffentliche Infrastruktur.
- 52 Das Personenbeförderungsgesetz sieht beispielsweise klare Vorgaben zur barrierefreien Um-
53 und Ausgestaltung des ÖPNV vor. Auch andere Bereiche des öffentlichen Lebens müssen
54 baulich und strukturell an die Bedürfnisse älterer Menschen angepasst werden.
- 55 - Die Folgen des demografischen Wandels führen zu veränderter Auslastung öffentlicher
56 Infrastruktur beispielsweise bei der Wasserversorgung und Abwasserentsorgung. Weniger
57 Nutzer müssen künftig die Betriebskosten zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Infrastruktur
58 finanzieren. Hiervon werden insbesondere weniger dicht besiedelte Räume betroffen sein,
59 wenn von dort zusätzlich Menschen in städtische Ballungszentren abwandern.
- 60 Im Sinne gleichwertiger Lebensverhältnisse ist daher auch vor dem Hintergrund des
61 demografischen Wandels wichtig, dem von der aktuellen Bundesregierung verstärkten
62 Urbanisierungsdruck zu begegnen. Ländliche Räume müssen als Wohn- und Lebensräume der
63 Menschen attraktiv bleiben. Staatliche Eingriffe, die das Leben in ländlichen Räumen
64 erschweren (u.a. Vorgaben bei Heizungen, Abschaffung Pendlerpauschale, Einschränkung beim
65 Ausweis von Wohnungsbau- und Gewerbeflächen, Schwächung ÖPNV, ...), sind
66 kontraproduktiv und verschärfen die Folgen des demografischen Wandels zusätzlich.
- 67 Notfalls ist zu prüfen, inwieweit vorhandene Leitungsinfrastruktur stillgelegt und die Ver- und
68 Entsorgung unter anderem von Wasser dezentral (durch Privatbrunnen und Sickergruben mit
69 Kleinstkläranlage) auf den jeweiligen Grundstücken erfolgt. Der bislang bestehende Anschluss-
70 und Benutzungszwang ist dafür zu flexibilisieren.
- 71 - Weniger Menschen bedeutet auch, dass weniger potenzielle Verwaltungsmitarbeiter rekrutiert
72 werden können.
- 73 Auch Kommunen sind vom wachsenden Fachkräftemangel betroffen. Sie werden die
74 Herausforderung, die erforderlichen Stellen in den Kommunalverwaltungen zu besetzen,
75 annehmen müssen, um die geforderten Aufgaben weiterhin erfüllen zu können. Hier gilt es,
76 attraktive Arbeitsbedingungen, auch im Vergleich zur Privatwirtschaft, zu schaffen. Parallel ist
77 die Digitalisierung der Verwaltung voranzubringen, um Aufgaben, die auch ein Algorithmus
78 problemlos ohne menschliche Aufsicht erledigen kann, rein digital erfüllen zu können. Jede
79 Vereinfachung von Regeln (Entbürokratisierung) und Prozessen (innerhalb der Verwaltung
80 oder im Austausch mit Bürgern und Unternehmen) wirkt der drohenden Überlastung der
81 Kommunen entgegen.
- 82 - Interkommunale Zusammenarbeit wird mit Blick auf die Entwicklung der Personalsituation in
83 den Kommunalverwaltungen weiter an Bedeutung gewinnen. Insbesondere mit Blick auf die

84 Fortschreitung der Digitalisierung muss nicht mehr zwingend jede Leistung in jeder Kommune
85 abschließend bearbeitet werden. Denkbar ist, dass in jeder Kommune ein Bürgerbüro mit
86 direkten Ansprechpartnern etabliert wird, das Anfragen/Anträge entgegennehmen und
87 Auskünfte erteilen kann. Die Anträge können dann im Rahmen interkommunaler
88 Kooperationen durch andere Kommunalverwaltungen, die hierzu einen
89 Bearbeitungsschwerpunkt bilden, bearbeitet und das Ergebnis an das Bürgerbüro der
90 entgegennehmenden Kommune zurückgeleitet werden. Von dort erfolgt dann die Abgabe an
91 die Antragsteller.

92 Dabei müssen umsatzsteuerrechtliche Unwägbarkeiten des § 2b UStG berücksichtigt werden.
93 Im Rahmen einer Reform der Umsatzsteuersystemrichtlinie durch die EU ist in Brüssel dafür
94 intensiv zu werben, zur Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung die Grenzen der
95 Umsatzbesteuerung interkommunaler Zusammenarbeit weiterzuziehen als bislang möglich.

96 b) Digitalisierung

97 - In der Digitalisierung von Verwaltungsaufgaben liegt eine große Chance, die erforderlichen
98 Aufgaben ggf. auch mit weniger Personal erfüllen zu können. Zudem eröffnet Digitalisierung
99 die Möglichkeit, Arbeitsmodelle durch eine Kombination aus Präsenzzeiten und mobilem
100 Arbeiten so attraktiv zu gestalten, dass die öffentliche Verwaltung erfolgreich gegen private
101 Arbeitgeber um neue Mitarbeiter konkurrieren kann.

102 Standards müssen so gesetzt werden, dass die im Rahmen der OZG-Umsetzung entwickelten
103 Lösungen länderübergreifend genutzt werden können. Dafür sind passende Schnittstellen zum
104 Datenaustausch/-abgleich ebenso erforderlich wie zueinander passende Betriebssysteme und
105 Software-Lösungen. Wir müssen raus aus dem Inseldenken. Bei der Digitalisierung der
106 Verwaltung geht es um pragmatische Lösungen, bei denen Technologien wie künstliche
107 Intelligenz (KI) eine wertvolle Unterstützung für die Verwaltungsarbeit sein können. Dabei ist
108 es wichtig, dass Technologien wie KI in kritischen Bereichen wie der Genehmigung von
109 Bauanträgen als unterstützendes Werkzeug und nicht als alleiniger Entscheidungsträger
110 fungieren. In solchen Fällen arbeitet die KI Hand in Hand mit Fachleuten, um Prozesse zu
111 beschleunigen und gleichzeitig eine sorgfältige Überprüfung sicherzustellen. Aufgaben ohne
112 Ermessungsspielraum können hingegen durch eine KI erledigt werden, wie die Zuweisung von
113 Busfahrkarten an Schülerinnen und Schüler. Somit werden menschliche Arbeitskräfte
114 entlastet, die dann mehr Zeit für komplexere Prozesse und Entscheidungen haben.

115 - Grundvoraussetzung für eine erfolgreiche Digitalisierung ist eine ausreichende
116 Breitbandversorgung. Hier muss die Ampelregierung den Ausbau mit Glasfaserleitungen
117 endlich zielgerichtet voranbringen. Der bisherige Zick-Zack-Kurs, der Kommunen verwirrt, muss
118 beendet werden.

119 c) Nachhaltigkeit / Klimawandel und Klimafolgenanpassung

120 Klimawandel und Klimafolgenanpassung sind zwei Seiten derselben Medaille und unter
121 Einbeziehung der Grundprinzipien einer nachhaltigen Entwicklung für die Transformation der
122 Kommunen von grundlegender Bedeutung.

123 - Einerseits geht es darum, den Klimawandel unter weitestgehender Reduzierung des
124 CO₂-Ausstoßes abzumildern. Die Berücksichtigung der Leitlinien einer nachhaltigen Entwicklung
125 ist dabei von besonderer Bedeutung, wenn das Entwicklungspotenzial der Kommunen nicht

126 beeinträchtigt werden soll. „Klimaschutz“ als kommunale Pflichtaufgabe ist kein zielführender
127 Lösungsansatz. Eine reine Konzentration auf den Klimaschutz verengt den Blickwinkel.

128 - Auf der anderen Seite gilt es, mit den Folgen des Klimawandels in Form von beispielsweise
129 Starkregen, Überflutung, Trockenheit und Sturm umzugehen. Hierfür bedarf es
130 infrastruktureller Anpassungen aber auch einer strukturellen Stärkung des
131 Katastrophenschutzes – sowohl hinsichtlich der Ausstattung als auch mit Blick auf die Stärkung
132 des Ehrenamtes. All dies wird in den kommenden Jahren erhebliche personelle und finanzielle
133 Aufwendungen für die Kommunen zur Folge haben.

134 Der Schutz vor den Folgen des Klimawandels ist prioritär anzugehen – denn diese wirken sich
135 unmittelbar auf die weitere Entwicklung einer Kommune aus.

136 - Insgesamt ist darauf zu achten, dass eine Überforderung der Bevölkerung und der Kommunen
137 (beispielsweise finanziell aber auch hinsichtlich einzelner Bereiche wie Mobilität sowie Wohn-
138 /Lebensqualität) vermieden wird und das Entwicklungspotenzial der Kommune gewahrt bleibt.
139 Klimaschutz zulasten der wirtschaftlichen und finanziellen Weiterentwicklung einer Kommune
140 (dafür braucht es u.a. Wohn- und Gewerbegebiete und deren Erschließung auch mittels
141 motorisierten Verkehrs auf der Straße, die mit reinem Klimaschutz nur bedingt vereinbar sind)
142 führt ebenso in eine Sackgasse wie Klimaschutz und die Folgen des Klimawandels komplett
143 auszublenden.

144 Getreu der Nachhaltigkeitsdefinition, wonach heutige Generationen ihre Bedürfnisse
145 befriedigen, ohne kommenden Generationen die Chance zu nehmen, ihre Bedürfnisse zu
146 befriedigen, sind Maß und Mitte die richtige Richtschnur bei der kommunalen Bewältigung der
147 Klima- und Nachhaltigkeitstransformation.

148 - Funktionierende Nachhaltigkeitskonzepte in den Kommunen nehmen sowohl die
149 Herausforderung der CO₂-Einsparung in den Blick als auch die möglichen Erfordernisse zur
150 Anpassung an die Folgen des Klimawandels, so dass Ökologie, Ökonomie und
151 gesellschaftspolitische Aspekte eine möglichst große Schnittmenge bilden.

152 Politik, die auch im Ergebnis nachhaltig wirkt, setzt nicht nur auf Verzicht, sondern auf
153 Innovation und ist grundsätzlich technologieoffen. So ignoriert eine einseitige Fokussierung der
154 Wärmeversorgung auf Wärmepumpen und Fern-/Nahwärmekonzepte Gegebenheiten vor Ort
155 und kann zu gravierenden Folgebelastungen für die (leitungsgebundene) Infrastruktur führen.
156 Gleiches gilt für die einseitige Fokussierung der Individualmobilität auf Elektro-Fahrzeuge.
157 Beschränkungen des motorisierten Individualverkehrs und eine einseitige Fokussierung auf
158 ÖPNV-Angebote schränken die Mobilitätsmöglichkeiten der Menschen in ländlichen Räumen
159 unverhältnismäßig ein und schaden so am Ende der Akzeptanz von Klimapolitik.

160 d) Finanzielle Auswirkungen der Transformation

161 Mit der abnehmenden Zahl erwerbstätiger Einwohner sinkt das Aufkommen aus der
162 Einkommensteuer und führt somit zu einem Rückgang der kommunalen Einnahmen aus deren
163 Beteiligung an diesen staatlichen Einnahmen. Absehbar ist, dass die Anpassung an die Folgen des
164 demografischen Wandels Mehrausgaben verursachen werden. Der kommunale Finanzbedarf wird
165 bei potenziell sinkenden Einnahmen nicht geringer.

- 166 - Sofern eine „demografische Dividende“ aus Ausgabenrückgängen bei Schulen und
167 Kinderbetreuung erzielt werden kann, sollte diese als „Demographierücklage“ genutzt werden,
168 um die kommunale Infrastruktur an die Folgen des demografischen Wandels anzupassen.
- 169 - Bund und Länder müssen die Kommunen dahingehend unterstützen, dass sie den Kommunen
170 die für die Transformation erforderlichen Finanzmittel bereitstellen. Hierfür bedarf es keiner
171 Förderprogramme, sondern frei verfügbarer Investitionsmittel, die den Kommunen über die
172 Beteiligung am Umsatzsteueraufkommen bereitgestellt werden können. Ein reformierter
173 Verteilungsschlüssel, der oberhalb von 2,2 Prozentpunkten sich nicht an der Wirtschaftskraft
174 orientiert, sondern an Kriterien wie Einwohnerzahl, Sozialausgaben und Einwohner-Flächen-
175 Relation, trägt dazu bei, insbesondere die Investitionskraft struktur- und finanzschwacher
176 Kommunen zu stärken.