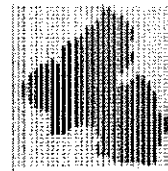


E: 06.06.2014
12.50 Uhr Ull



Gemeinde- und
Städtebund
Rheinland-Pfalz

GStB

Enquete-Kommission 16/1 Kommunale Finanzen
Anhörung zur 'Stadt-Umland-Problematik' am 10.06.2014
Stellungnahme des Gemeinde- und Städtebunds Rheinland-Pfalz e.V.

Allgemeine Vorbemerkungen

Die Beziehungen bzw. Verflechtungen einer Stadt zu ihren Umlandgemeinden sind äußerst vielschichtig. Sie betreffen nicht nur finanzielle Fragestellungen, sondern darüber hinaus beispielsweise politisch-administrative Aspekte, wirtschaftliche Verflechtungen bis hin zu den Fragen der Pendlerströme, ver- und entsorgungsbezogene Aufgaben, bildungspolitische Zusammenhänge, um nur einige zu nennen. Viele dieser Beziehungen sind kulturell / durch die regionale Kultur und historische Entwicklung geprägt, so dass schon deshalb je nach Landesteil unterschiedliche Ausprägungen anzutreffen sind. Eine Reduzierung alleine auf die finanziellen Beziehungen wäre daher viel zu kurz gesprungen. Selbst die finanziellen Beziehungen sind enorm vielschichtig und beinhalten neben unmittelbaren Geldflüssen zwischen Stadt und Umland eine Vielzahl mittelbarer finanzieller Effekte, von denen nur Teile überhaupt statistisch erfasst werden können. Hinzu kommen ggf. Mehrfachbeziehungen, mehrere Städte mit einem sich räumlich überlagernden Umland, dies zudem teils - wie im Falle Wiesbaden/Mainz oder Ludwigshafen/Mannheim - sogar über Landesgrenzen hinweg. Nicht zuletzt weisen auch Städte meist eine erhebliche Differenzierung im Binnenbereich auf. So sei beispielsweise hinsichtlich des häufig in diesem Zusammenhang als Argument angeführten Indikators „Gemeindeanteile Einkommensteuer“ (Stichwort „Speckgürtel“) einmal die These gewagt, dass die diesbezügliche Heterogenität im Binnenbereich der Stadt, d.h. im Verhältnis von Kernstadt zu den einzelnen Stadtteilen, wohl kaum geringer sein dürfte als die Heterogenität im Verhältnis der Stadt insgesamt zu den Umlandgemeinden.

Die strikte Trennung von Stadt und Umland erscheint nur noch von historischer Bedeutung. Die mittelalterliche Stadt und ihr Umland waren strikt voneinander abgegrenzt, was einer strikten wirtschaftlichen Trennung entsprach: Das Umland versorgte die Stadt mit Nahrung und Rohstoffen (primärer Sektor) und die Stadt versorgte das Umland mit handwerklichen Erzeugnissen und Dienstleistungen (sekundärer und tertiärer Sektor). Aus dieser strikten Trennung entwickelte sich spätestens seit Mitte des 20. Jahrhunderts ein fließender, teils sogar „nahtloser“ Übergang, der heute im Wesentlichen nur noch durch die Strukturen der öffentlichen Verwaltungseinheiten abgrenzbar ist.

Auch die Bewertung der Finanzlage von Städten im Verhältnis zu den Umland-Gemeinden erfordert eine detaillierte Analyse der strukturellen Finanzdaten. Insbesondere genügt der bloße Verweis auf die Verschuldung, insbesondere auf die Liquiditätskredite nicht aus, deren Entwicklung - wie die jüngsten Daten der Bertelsmann Stiftung zeigen (Wegweiser Kommune 2014 - die vier bundesweit höchst verschuldeten Städte liegen in Rheinland-Pfalz) - in Rheinland-Pfalz zugegebenermaßen besonders dramatisch ist.

Es wäre jedoch nach unserer Überzeugung ein großer Fehler, diese Finanzsituation unreflektiert ausschließlich auf Stadt-Umland-Beziehungen zurückführen zu wollen und darauf aufbauend eine „allgemeine „Stadt-Umland-Problematik“ zu suggerieren, die es unserer Ein-

schätzung nach so gar nicht gibt. Die Ursachen sind vielschichtig und liegen vermutlich wesentlich tiefer; an dieser Stelle sei nur auf die nach wie vor ungelöste Finanzierung der Soziallasten sowie die fehlenden Konzernbilanzen unter Berücksichtigung der finanziellen Lage auch der Beteiligungsgesellschaften hingewiesen.

Verwahren möchten wir uns ausdrücklich gegen jede Unterstellung einer allgemeinen „Stadt-Umland-Problematik“, ohne dass konkret deutlich gemacht und benannt wird, worin die Problematik eigentlich liegt. Eine solche Unterstellung ist im Übrigen auch in den Leitfragen unterschwellig erkennbar („... Lösung der Stadt-Umland-Probleme ...“).

Der Vollständigkeit halber erscheint es uns weiterhin wichtig, auch die Leistungen zu benennen, die aus dem Umland für die Einwohner der Städte erbracht werden. Diese nutzen das Umland unter anderem als Erholungsraum für Nahausflüge, das Umland stellt dazu quasi „Natur und Landschaft“ zur Verfügung. Darüber hinaus tragen im Wesentlichen die Gemeinden im ländlichen Raum die Lasten aus der Umsetzung der Maßnahmen im Bereich erneuerbare Energien. In wirtschaftlicher Hinsicht resultiert zudem die in der Stadt generierte Kaufkraft nicht nur von den Einwohnern der Stadt, sondern - je nach Einzelfall in unterschiedlichem Umfang - genauso von denen im Umland.

Ungeachtet dessen gibt es sicherlich spezielle örtliche bzw. örtlich bedingte Problemlagen im Einzelfall. Diese müssen jedoch konkret benannt und analysiert werden. Wir gehen davon aus, dass sie regelmäßig mit den heute schon vorhandenen Instrumenten vor Ort im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung gelöst werden können. Die entsprechenden Instrumente der interkommunalen Zusammenarbeit stehen jedenfalls zur Verfügung (dazu unten mehr) und führen - richtig angewendet - meist zu einer sog. win-win-Situation.

Zusammenfassend sieht der Gemeinde- und Städtebund keinen Bedarf für weitere Reglementierungen durch das Land. Die Praxis zeigt, dass die Akteure die vorhandenen Instrumente flexibel und situationsangemessen kooperativ handhaben können (raumfunktionale „Netzwerke“). Die „räumliche Arbeitsteilung“ zwischen den Städten (insbes. Arbeitsplätze, öffentliche und private Infrastruktur, Transferleistungen) und ihrem Umland (insbes. Lieferanten natürlicher Ressourcen und erneuerbarer Energien) funktioniert weit überwiegend. Der sich aufgrund der fortlaufenden Änderungen der Rahmenbedingungen (wirtschaftliche Entwicklung, demografischer Wandel) ergebende Anpassungsbedarf kann mit Hilfe der vorhandenen Instrumente gelöst werden.

Eine bloß einseitige, latent hierarchische Betrachtung lehnen wir ab. Insbesondere sehen wir keinen Grund für finanzielle Ausgleichsleistungen, die die räumlichen Transferleistungen des Umlandes von vornherein ausblenden und einzig die „Hardware“leistungen der Kernstädte anerkennen, die skizzierten Gegenleistungen des Umlandes und seiner Bewohner aber ausblenden.

In diesem Zusammenhang erscheint uns auch das Zentrale-Orte-Konzept, an dem auch das in einigen Fragen zum Ausdruck kommende interventionistische und zentralistische Steuerungsverständnis anknüpft, als nicht mehr zeitgemäß. Es führte schon in der Vergangenheit dazu, dass das sogenannte Umland und seine Dörfer als „nicht-zentrale“ Orte aus der räumlichen Planung und Förderung herausgenommen wurden und quasi „links liegen“ gelassen wurden. Leitbild für die künftige raumordnerische Betrachtung sollte demgegenüber unseres Erachtens ein Ansatz sein, der maßgeblich auf eine flexible, handlungs- und akteursorientierte, in der erster Linie endogene, d. h. auf eine aus den Regionen selbst heraus getragene Regionalentwicklung und ihre Aushandlungsprozesse setzt. In der Praxis werden solche Ansätze bereits in vielfältiger Form erfolgreich umgesetzt (Vgl. insoweit beispielsweise den Ansatz der Integrierten Ländlichen Entwicklung ILE im Rahmen von LEADER+).

Zu den einzelnen Fragen:

1. *Gibt es eine wissenschaftlich anerkannte einheitliche, räumliche Abgrenzung für die Kernstadt und ihr Umland?*
2. *Wie "verlässlich" lassen sich Stadt-Umland-Beziehungen identifizieren und räumlich eindeutig zuordnen, wenn bestimmte Umlandgemeinden zu mehreren Kernstädten in Beziehung stehen? Wie sind Stadt-Umland-Beziehungen über die Landesgrenze hinweg zu beurteilen?*
3. *Welche kommunalen Aufgabenstrukturen oder Bevölkerungsbewegungen prägen den Begriff der Stadt-Umland-Beziehung und wie grenzt sich dieser Begriff vom System der zentralörtlichen Hierarchie (zwingende Zentralisierung bestimmter kommunaler Leistungen wie weiterführende Schulen, Theater etc.) ab?*

Zu den Fragen 1. bis 3. verweisen wir auf die Vertreter aus der Wissenschaft.

Wir gehen jedenfalls davon aus, dass wegen der o.g. Vielschichtigkeit eine entsprechende Vielzahl an einzelnen funktionalen Stadt-Umland-Beziehungen identifiziert werden kann und von daher auch die notwendigen Abgrenzungen je nach konkreter Fragestellung bzw. Analysezweck unterschiedlich vorgenommen werden müssen.

In diesem Zusammenhang scheint uns der Begriff „Kernstadt“ wenig geeignet, da damit üblicherweise der Hauptort einer Stadt (bzw. die „Innenstadt“) in Abgrenzung zu den einzelnen Stadtteilen bezeichnet wird.

1. *Welches sind die direkten und indirekten Finanzströme und finanziellen Verflechtungen im Rahmen von Stadt-Umland-Beziehungen? Decken die Finanzströme den tatsächlichen Aufwand der jeweiligen Gebietskörperschaft ab?*

Direkte Finanzströme treten allenfalls im Zusammenhang mit der interkommunalen Kooperation auf. Die finanziellen Verflechtungen sind daher in der Regel indirekter bzw. mittelbarer Art. Darunter fällt vor allem der Kommunale Finanzausgleich (KFA). In Form der Zweckzuweisungen umfasst dieser auch die spezifische finanzielle Förderung aus Solidarmitteln für solche Einrichtungen, die üblicherweise nur in Städten bzw. Zentren vorgehalten werden und daher auch von den Einwohnern aus dem Umland genutzt werden (z.B. „größere“ kulturelle Einrichtungen wie ein Theater). Umgekehrt gibt es selbstverständlich ebenso aus Zweckzuweisungen geförderte Einrichtungen im Umland, die von den Einwohner der Stadt genutzt werden (z.B. Bäder).

Über den KFA hinaus ließen sich eine Vielzahl weiterer mittelbarer Effekte aufzählen, die naturgemäß aus den vielfältigen wirtschaftlichen Verflechtungen zwischen Stadt und Umland resultieren. Stellvertretend seien an dieser Stelle nur die Auswirkungen auf die städtischen Steuererträge genannt. Diese werden durch die Kaufkraft bzw. die Arbeitsleistung nicht nur der Einwohner der Stadt selbst, sondern selbstverständlich auch jener aus dem Umland generiert.

2. *Wie sind unterschiedliche Ausgleichs- bzw. Lösungsmöglichkeiten von finanziellen Auswirkungen der Stadt-Umland-Beziehungen zu beurteilen?*
- *Lösungen in Form einer verstärkten Heranziehung der Nutzerinnen und Nutzer aus den Umlandgemeinden z.B. mithilfe einer "Umland-Umlage" an die Kernstädte*

Einen Rechtfertigungsgrund für eine solche Umlage vermögen wir angesichts der o.g. mittelbaren wirtschaftlichen Verflechtungen nicht zu erkennen.

Vorrang hat der kostendeckende Betrieb öffentlicher Einrichtungen durch entsprechende Nutzungsgebühren.

- Lösungen in Form gemeinsamer Aufgabenerfüllung oder Kooperationsformen

Lösungen in dieser Form sind bereits heute nicht nur jederzeit möglich - der entsprechende Rechtsrahmen ist mit dem KomZG in ausreichendem Umfang gegeben - sie sind auch in großem Umfang kommunale Praxis, und zwar - so unsere Einschätzung - sogar in ganz besonders hohem Umfang und Maße im Verhältnis von Städten zu ihren Umlandgemeinden. Solche Kooperationen decken letztlich das gesamte kommunale Aufgabenspektrum ab - angefangen von der Abwasser- und Abfallbeseitigung und der Wasserversorgung über das Schulwesen bis hin zur Verkehrsüberwachung.

Die diesbezügliche Regelung der Finanzbeziehungen innerhalb der interkommunalen Kooperation ist Sache der Beteiligten, so dass wir auch an dieser Stelle keinen weiteren Regelungsbedarf sehen.

Dringenden und absolut vordringlichen Handlungsbedarf sehen wir allerdings im Hinblick auf die durch EU-Recht (Mehrwertsteuerrichtlinie) bzw. BFH-Rechtsprechung ausgelöste Umsatzbesteuerung des interkommunalen Leistungsaustauschs. Dies ist die derzeit mit Abstand größte Bedrohung für die interkommunale Zusammenarbeit! Die dadurch bewirkte Erhöhung der Kostenbelastung um 19% erschwert in der Tendenz die Wirtschaftlichkeit der interkommunalen Kooperation, Profiteure der Umsatzsteuer sind nahezu ausschließlich Bund und Land. Diesbezüglich erwarten wir daher vom Land Rheinland-Pfalz, dass es auf Bundesebene wie auch auf EU-Ebene mit allem Nachdruck alles daran setzt, eine generelle Befreiung der interkommunalen Kooperation von der Umsatzsteuer zu erreichen.

- Lösungen mit Strukturreformen wie Eingemeindungen, Einkreisungen, Regionalverbände etc.

Solche Ansätze können im Einzelfall durchaus zu einer Optimierung beitragen. Hierüber kann nur im Einzelfall entschieden werden.

Zu beachten ist, dass solche Strukturreformen regelmäßig nur einer Verlagerung von Heterogenitäten vom Stadt-Umland-Bereich in den Binnenbereich einer Stadt bzw. eines Landkreises oder Regionalverbands führen. Dies führt nicht automatisch und zwangsläufig immer zu den gewünschten Ausgleichseffekten.

Effizienzeffekte sind jedoch denkbar durch Straffung von Verwaltungsstrukturen bzw. Entscheidungsstrukturen. Diese müssen jedoch mit dem Belangen der kommunalen Selbstverwaltung vereinbar bleiben.

- Lösungen, die die so genannten spill-over-Effekte mitberücksichtigen

Sog. spill-over-Effekte oder (im engeren Sinn) Externe Effekte treten letztlich bei jeglichen Entscheidungen und Maßnahmen in vielfältigster Weise und in je nach Einzelfall unterschiedlichen Umfang auf.

Daher stellt sich für zunächst die Frage, welche spill-over-Effekte mit der Frage konkret angesprochen werden. Dessen ungeachtet wäre es unseres Erachtens auch diesbezüglich erforderlich, zunächst und im Einzelfall die als (vermeintlich) problematischen vermuteten Effekte einer fundierten (finanzwissenschaftlichen bzw. ökonomischen) Analyse zu unterziehen, um darauf aufbauend fallbezogene Lösungen zur Beseitigung bzw. Minderung unerwünschter Effekte oder Verwerfungen herauszuarbeiten.

Dabei sehen wir allerdings grundsätzlich die konkrete Gefahr negativer Folgen bei unvollständiger bzw. unzureichender Analyse. Werden beispielsweise in einer isolierten Betrachtung (nur) einzelne Effekte „herausgegriffen“, können die in der Folge zum Ausgleich solcher einzelnen Effekte ergriffenen Maßnahmen in ihrer Anreizwirkung zu Verdrängungs- und Verlagerungseffekten führen, die wiederum im Ergebnis andere Effekte an andere Stelle in unerwünschter Weise verstärken (siehe aktuell die Entwicklung bei den erneuerbaren Energien). Daher stehen wir Eingriffen von außen bzw. zentralgesteuerten Ansätzen grundsätzlich sehr skeptisch gegenüber, zumal, da sich selbst bei sehr vertieften und ausgereiften finanzwirtschaftliche Analysen die ihnen zugrundeliegenden Rahmenbedingungen und Annahmen sich sehr schnell als überholt erweisen und daher die Notwendigkeit eines intensiven Monitorings hinzu, d.h. die permanente Analyse der tatsächlichen Entwicklungen und Wirkungen sowie die entsprechende permanente Nachsteuerung entsteht.

- *Lösungen, die sich an den tatsächlichen Kosten der Bereitstellung von Infrastruktur (ggfs. Aufgabenerfüllung) etc. orientieren*
- *Lösungen, die dem Sinne der Herstellung der fiskalischen Äquivalenz (Gruppe der Zahler und Nutzer stimmen überein) entsprechen*

Grundsätzlich gehen wir vom Vorrang des dem Verursacherprinzip folgenden Vorrangs des kostendeckenden Betriebs öffentlicher Einrichtungen aus. Dort, wo das nicht möglich ist (z.B. bei äußerst hoher Preiselastizität der Nachfrage; Unmöglichkeit bzw. Unverhältnismäßigkeit der Identifikation der individuellen Nutzer), wird eine Finanzierung aus allgemeinen Steuermitteln bzw. allgemeinen Deckungsmitteln erforderlich. Für das Staatstheater Mainz beispielsweise stellt das Land der Stadt Mainz jährlich etwa 12 Mio. Euro zur Verfügung, das entspricht in etwa dem Betrag des Betriebskostenzuschusses, den die Stadt Mainz die Staatstheater GmbH gewährt.

Jede Stadt hat es im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung letztlich selbst in der Hand, welche über die Stadtgrenze hinaus „wirkenden“ öffentlichen Einrichtungen sie im Rahmen ihrer finanziellen Möglichkeiten und ggf. unter Kostenbeteiligung des Landes (im Rahmen des KFA bzw. der Förderprogramme des Landes), von Nachbargemeinden (im Rahmen der interkommunalen Kooperation) oder sonstiger Dritter vorhält.

1. *Reichen die derzeitigen Instrumente des Landesplanungsrechts und der Gemeindeordnung für eine zukunftsorientierte Lösung der Stadt-Umland-Probleme aus?*
2. *Wenn nicht: In welcher Weise sollten diese Vorschriften geändert werden?*

Zu 1 und 2.

Ja, nach Auffassung des Gemeinde- und Städtebunds Rheinland-Pfalz reichen diese Instrumente aus, um im Einzelfall ein im Bereich der Stadt-Umland-Beziehungen einmal auftretendes Problem zu lösen.

3. *Sollte bei einer Reform der Stadt-Umland-Beziehungen Gebietsänderungen oder kommunale Kooperationen bevorzugt werden?*
4. *Sind im Falle kommunaler Kooperationen sog. weiche Lösungen (Empfehlungen) oder, harte Lösungen" (zwingende Vorschriften) zu bevorzugen?*

Zu 3. und 4.

Soweit sich im Einzelfall aufgrund einer entsprechenden fundierten Sachanalyse Anpassungsbedarf ergeben sollte, ist im Einzelfall zu prüfen, welches Instrument bzw. welcher

Instrumentenmix jeweils am besten die konkrete Problemlage zu lösen vermag. Das kann im Einzelfall auch einmal eine Gebietsänderung sein. Aus unserer Sicht sollten aber kooperative Ansätze schon im Sinne des „milderen Mittels“ stets vorrangig geprüft werden. Unter Umständen kann eine kommunale Kooperation auch dazu geeignet sein, den Weg für die künftige (freiwillige) Gebietsänderung vorzubereiten bzw. in perspektivischer Hinsicht einzuleiten. Freiwilligen Gebietsänderungen ist Vorrang vor gesetzgeberischen Gebietsänderungen einzuräumen.

5. *Stadt-Umland-Probleme werden bisher in Rheinland-Pfalz insbesondere mit den größeren Städten (Oberzentren) in Verbindung gebracht. Müssten in einschlägigen Reformen auch die mittleren Städte (Mittelzentren) einbezogen werden?*

Für die mittleren Städte (Mittelzentren) kann insoweit nichts anderes gelten als das bisher Gesagte. Es kommt auf den Einzelfall an, für den auf Grundlage einer fundierten Problemanalyse der jeweils beste Lösungsansatz zu finden ist.

6. *Sollten in eine Lösung der Stadt-Umland-Probleme der Kernstädte nur die betroffenen Nachbargemeinden oder/und die betroffenen Landkreise (Nachbarkreise) einbezogen werden?*

Antwort analog zu 5.

7. *Sollte es finanzielle Ausgleichsleistungen zu Gunsten der Kernstädte geben?*

Wenn ja:

- *von den betroffenen Nachbargemeinden?*
- *von den betroffenen Nachbarkreisen?*
- *über den Landesfinanzausgleich?*

Nein, die Instrumente des KFA (in Entscheidungshoheit des Landtags) bzw. der interkommunalen Zusammenarbeit (in kommunaler Entscheidungshoheit) sind insoweit als ausreichend anzusehen.