



Die Verflechtungen zwischen Städten und Umland sind vielschichtig; Kooperationen bzw. verschiedene Formen der Zusammenarbeit sind in unterschiedlichsten Bereich stark ausgeprägt; eine strikte räumliche Trennung ist in vielen Fällen kaum möglich. Es daher nicht zielführend, bei dieser Thematik eine Stadt-Umland-Problematik zu abstrahieren. Diese gibt es in genereller Form nicht. Es bestehen vielmehr intensive Stadt-Umland-Beziehungen in sehr unterschiedlichen Ausprägungen, die allerdings in einigen Bereichen zu problematischen Entwicklungen führen bzw. führen können.

### *Finanzsituation der Städte*

Aufgrund ihrer Vielschichtigkeit sollten Stadt-Umland-Beziehungen in der Diskussion nicht auf rein finanzielle Aspekte verkürzt werden. Gleichwohl spielt eine angemessene Finanzausstattung gerade auch der Städte eine entscheidende Rolle, damit sie ihre vielfältigen Funktionen für ihre Bewohner und das Umland wahrnehmen können. Die Haushaltslage der Städte in Rheinland-Pfalz ist seit Mitte der neunziger Jahre durch hohe – und stark steigende – Defizite geprägt. Einige unserer Städte zählen mittlerweile zu den am höchsten verschuldeten in ganz Deutschland. Ausgabenseitig sind primär die stetig steigenden Soziallasten, denen keine ausreichende finanzielle Kompensation durch den Landes- bzw. Bundesgesetzgeber gegenüber stand und steht, für die prekäre Entwicklung verantwortlich. Auf Seite der Einnahmen schlagen neben den nach wie vor völlig unzureichenden Mitteln aus dem kommunalen Finanzausgleich die schwankenden, konjunkturanfälligen Gewerbesteuererinnahmen, die in den Städten dominieren, sowie ein stetig gesunkener Gemeindeanteil an der Einkommensteuer negativ zu Buche.

Hinzu kommen die finanziellen Herausforderungen, die sich aus der Stadt-Umland-Verflechtung ergeben. So steht die Nutzung der städtischen Einrichtungen zumeist allen offen. Die Kosten der Nutzung lassen sich aber – auch unter Einbeziehung von Nutzungsgebühren – zunächst nur auf einen Teil der Nutzer abwälzen. Die Belastungen für Städte stellen dabei im Übrigen nicht zwangsläufig spiegelbildliche (finanzielle) Vorteile der Umlandgemeinden dar. Zudem führt die seit Jahren in einigen rheinland-pfälzischen Städten leider zu beobachtende und unter Ausschöpfung aller geeigneten Mittel zu verhindernde Abwanderung gerade einkommensstärkerer Haushalte aus dem Stadtbereich in das Umland zu Wohnungsleerstand, sozial unausgewogener Bevölkerungsstruktur und verstärktem Verkehrsaufkommen (Pendler). Den daraus resultierenden Mehrkosten stehen Mindereinnahmen gegenüber, da sich sinkende Einwohnerzahlen zum Beispiel negativ auf die Einnahmen aus dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer und die Zahlungen aus dem kommunalen Finanzausgleich auswirken.

### *Vordringlicher finanzpolitischer Reformbedarf*

Vor dem Hintergrund oben skizzierter Herausforderungen der Städte bezüglich ihrer Finanzausstattung sollten Reformmaßnahmen schwerpunktmäßig nicht auf einer horizontalen Umverteilung von Geldern im Stadt-Umland-Kontext, sondern an strukturellen Verbesserungen ansetzen. So ist der kommunale Finanzausgleich gemäß den Vorgaben des Verfassungsgerichtshofs Rheinland-Pfalz spürbar und effektiv zu verbessern. Die jüngste Reform des Finanzausgleichs trägt dem nicht ansatzweise Rechnung. Dringend nötig ist auch eine grundlegende Gemeindefinanzreform auf Bundesebene, für die sich Rheinland-Pfalz mit Nachdruck einsetzen sollte. Nur durch eine Verstärkung und Verstetigung der kommunalen Einnahmen und eine aufgabengerechte Ausstattung kann die Finanzkraft der Kommunen dauerhaft gestärkt und ihre Handlungsfähigkeit wiederhergestellt werden. Im Übrigen kann die Finanzkraft nicht nur der Städte, sondern aller Kommunen in Rheinland-Pfalz mit einem überdurchschnittlichen wirtschaftlichen Wachstum gestärkt werden. Der wirtschaftspolitische Reformbedarf im Land zeigt sich unter anderem im aktuellen Bundesländervergleich zum BIP-Wachstum: Rheinland-Pfalz lag hier im Jahr 2013 nur an zehnter Stelle.

## *Grundsätze für Neuordnungsmaßnahmen von Aufgaben und Verwaltungsgliederungen*

Im Zuge der Diskussion um Stadt-Umland-Beziehungen und den damit einhergehenden Herausforderungen werden immer wieder Neuordnungsmaßnahmen thematisiert. Aus unserer Sicht ist dies grundsätzlich zu begrüßen. Allerdings muss bei allen Überlegungen dem Subsidiaritätsprinzip nicht nur Raum sondern auch Vorrang eingeräumt werden. Es muss eine Betrachtungsweise von der Basis der kommunalen Selbstverwaltung aus angewendet werden. Das bedeutet konkret, dass immer erst eine Prüfung erfolgen muss, inwieweit eine Aufgabe auf der örtlichen – d. h. städtischen oder gemeindlichen – Ebene wahrgenommen werden kann, bevor überhaupt eine Aufgabenübertragung auf einen Gemeindeverband, insbesondere einen Landkreis, in Erwägung gezogen wird. Nur dieser Ansatz wird der verfassungsrechtlich geschützten kommunalen Selbstverwaltung gerecht. Bislang wurde eine regionalbezogene Funktion der Verwaltungen von Städten gar nicht erst in Erwägung gezogen. Gerade aber die kreisfreie Stadt ist die idealtypische Form einer kommunalen Gebietskörperschaft mit umfassend verfassungsrechtlich geschützter kommunaler Selbstverwaltung.

Aus diesen Überlegungen folgt:

- Es darf kein Dogma geben, das einen dreigliedrigen Aufbau (Kreis, Verbandsgemeinde, Ortsgemeinde) im Stadt-Umland-Bereich postuliert.
- Der Planung und Umsetzung von Reformmaßnahmen muss eine Analyse der Ausrichtung der Lebensverhältnisse der Menschen im jeweiligen Umlandbereich der Städte (z.B. Arbeitsplatz, Schule, Weiterbildung, Kultur, Freizeit) vorausgehen. Die Ergebnisse einer derartigen Untersuchung müssen Grundlage für künftige Zuordnungen zu politischen Einheiten sein. Ziel sollte sein, dass die Verwaltungsangelegenheiten dort erledigt werden, wo der Schwerpunkt des zivilen Lebens der Bevölkerung ist.
- Der Schaffung leistungsfähiger Stadt-Umland-Einheiten ist Vorrang einzuräumen. Dies bedeutet eine Konzentration auf die zentralen Orte vor der Bildung von Groß-Landkreisen und Groß-Verbandsgemeinden um die Städte herum.

Bei allen Bestrebungen muss aus Sicht des Städtetags auch hier zwingend gelten: Vorrang hat die Schaffung einer aufgabenangemessenen und verfassungskonformen Finanzausstattung der kommunalen Gebietskörperschaften. Erst in einem nachfolgenden Schritt sind territoriale Fragen zu verfolgen.

## **II. Beantwortung der einzelnen Fragen**

### ***Leitfragen der Fraktionen der SPD und Bündnis 90 / Die Grünen***

#### *Definition und Aufgabenstruktur*

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 Stellungnahmen der Vertreter aus der Wissenschaft, auf die Stellungnahmen der Stadt Mainz und unsere allgemeinen Vorbemerkungen.

## *Finanzstruktur- und ströme*

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 zwischen Städten und Umlandgemeinden bestehen im engeren Sinne nicht. Im weiteren Sinne gibt es zwischen Stadt und Umland oftmals in beide Richtungen zielende Zahlungen im Rahmen interkommunaler Kooperationen. Indirekte Finanzströme sind vor allem im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs zu verzeichnen. Dieser sieht bei der Ermittlung des Finanzbedarfs der Kommunen sog. Leistungsansätze für besondere Mehrbelastungen vor. So gibt es unter anderem einen Ansatz für zentrale Orte, einen Ansatz für Soziallasten sowie einen Ansatz zum Ausgleich besonderer Belastungen, die sich aus der Schulträgerschaft ergeben. Neben diesen Finanzbeziehungen gibt es – wie eingangs bereits skizziert – eine Reihe weiterer mittelbarer finanzieller Verflechtungen. So führt aus Sicht der Städte eine Abwanderung von Bewohnern der Zentren in das Umland zu sinkenden Einnahmen aus dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer und zu abnehmenden Zahlungen aus dem kommunalen Finanzausgleich. Auf der anderen Seite führen starke Pendlerbewegungen aus dem Umland zu einem Kaufkraftzufluss in die Städte und damit tendenziell zu höheren Einnahmen aus der Gewerbesteuer.

2. *Wie sind unterschiedliche Ausgleichs- bzw. Lösungsmöglichkeiten von finanziellen Auswirkungen der Stadt-Umland-Beziehungen zu beurteilen?*

### *Praktische Sicht*

- *Lösungen in Form einer verstärkten Heranziehung der Nutzerinnen und Nutzer aus den Umlandgemeinden z.B. mithilfe einer „Umland-Umlage“ an die Kernstädte.*

Zentrale Orte erbringen überörtliche Leistungen, die nicht nur von den eigenen Bürgern, sondern auch von denen des Umlands in Anspruch genommen werden, wobei eine Nutzungsausgrenzung der Bewohner des Umlands kaum möglich ist (Spillover-Effekt). Die bei der Bereitstellung der Leistungen entstehenden Kosten sind dabei in erster Linie zunächst von den Städten zu finanzieren. Eine Möglichkeit der Finanzierung wäre, kostendeckende Gebühren für alle Nutzer zu erheben. Dies mag für einzelne Bereiche eine gangbare Lösung sein. Generell stehen dem allerdings sozialpolitische Erwägungen gegenüber bzw. das Bestreben, eine möglichst hohe Zahl an Nutzern an den Leistungen teilhaben zu lassen. Eine weitere Möglichkeit wäre, von wohnortfremden Nutzern (höhere) Gebühren zu verlangen – auch da diese keine Steuern in der Stadt zahlen. Solchen differenzierten Gebühren stehen aber erhebliche (verfassungs-)rechtliche Gründe entgegen.

Als weitere Möglichkeit könnte die Erhebung einer Umland-Umlage in Betracht kommen. Eine solche wurde beispielsweise in Mecklenburg-Vorpommern eingeführt. Dort wurde die Umlage zwischenzeitlich einer verfassungsrechtlichen Prüfung unterzogen. Im Ergebnis hält das Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern das Instrument einer „Umlandumlage an sich“, mit der spezifische Umverteilungen im Verhältnis von Kernstadt und Umlandgemeinden verfolgt werden, für verfassungsrechtlich zulässig. Allerdings sei die Umlage mit den Geboten der interkommunalen Gleichbehandlung und der Systemgerechtigkeit unvereinbar. So seien die Anknüpfungspunkte der Umlage nicht nachvollziehbar, die Datengrundlagen veraltet und Kriterien zur Bemessung der Umlage nicht folgerichtig (LVerfG M-V, Urteil vom 23. Februar 2012).

Im Ergebnis zeigt sich aus unserer Sicht, dass die Einführung einer Umlage zwar grundsätzlich ein rechtlich gangbarer Weg wäre, aber die genaue Ausgestaltung detaillierter rechtlicher und finanzwissenschaftlicher Untersuchungen bedarf, die zudem wohl in gewissen Zeitabständen zu wiederholen wären. Zudem kann die Einführung einer solchen Umlage – auch das zeigt das Beispiel Mecklenburg-Vorpommerns – zu erheblichen Verwerfungen in den Beziehungen zwischen Städten und Umland führen. Daran kann weder Kommunen noch Land gelegen sein, zumal die

Leidtragenden letztlich auch die Bürgerinnen und Bürger wären. Auch aus diesen Gründen strebt der Städtetag Rheinland-Pfalz eine Umland-Umlage nicht an.

Im Ergebnis der Überlegungen zu obigen Fragestellungen bleibt festzuhalten, dass – wie bereits ausgeführt – strukturelle Verbesserungen der Finanzsituation der Kommunen, wie sie die kommunalen Gebietskörperschaften mit den drei Leitverfahren vor dem VGH erreichen wollen, Vorrang haben müssen vor horizontalen Umverteilungsmaßnahmen zwischen einzelnen Gebietskörperschaften.

- *Lösungen in Form gemeinsamer Aufgabenerfüllung oder Kooperationsformen*

Kooperationen zwischen Städten und Umland bestehen heute bereits in vielfältiger Form in unterschiedlichsten Bereichen. Siehe dazu exemplarisch auch die Übersicht der Kooperationen zwischen der Stadt Mainz und dem Landkreis Mainz-Bingen (Vorlage EK 16/1-146). Die Regelungen der Kooperation und damit einhergehenden finanziellen Verflechtungen ist Sache der Beteiligten und bedarf aus unserer Sicht keiner weiteren Regelung.

Im Übrigen unterstützen wir die Ausführungen des Gemeinde- und Städtebundes Rheinland-Pfalz in dem Anhörverfahren zum dringenden Handlungsbedarf bei der durch EU-Recht (Mehrwertsteuerrichtlinie) bzw. BFH-Rechtsprechung ausgelösten Umsatzbesteuerung des interkommunalen Leistungsaustauschs. Interkommunale Kooperationen sind ein wichtiges Element der kommunalen Organisationshoheit und dürfen daher nicht durch umsatzsteuerrechtliche Beschränkungen ausgehebelt werden. Dies ist auch im Koalitionsvertrag auf Bundesebene fixiert. Demnach ist eine umsatzsteuerliche Belastung kommunaler Beistandsleistungen abzulehnen. Wir fordern vom Land Rheinland-Pfalz, sich mit Nachdruck für ein Gesetzgebungsverfahren zur Absicherung der Umsatzsteuerfreiheit interkommunaler Kooperationen einzusetzen.

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

Zu diesem Punkt wird zunächst auf die oben aufgeführten Grundsätze für Neuordnungsmaßnahmen von Aufgaben und Verwaltungsgliederungen verwiesen. Dies vorausgeschickt, möchten wir festhalten, dass die Städte in Rheinland-Pfalz grundsätzlich fähig und bereit sind, für ihr jeweiliges unmittelbares Umland Aufgaben zu erfüllen, die in der ländlichen Fläche von Landkreis und Verbandsgemeinde wahrgenommen werden. Städte und Stadtverwaltungen werden bei jeder Verwaltungsorganisation des kommunalen Bereichs bestehen. Es gilt, dies für Synergien und Effizienzsteigerungen zu nutzen.

In Regionen mit vorhandener starker Zentrenorientierung und einem flächenmäßig nicht zu großen Umland stellt sich die Stadt-Umland-Problematik in besonders ausgeprägter Form dar. Für Fälle dieser Art kommt nach unserer Auffassung das Modell eines „Stadtkreises“ als zielführende kommunale Organisationsform in Betracht. Für im Umland der Städte gelegene kleinere Kommunen, die bestimmte Aufgaben unstreitig nicht selbst wahrnehmen können, kann die benachbarte Stadt mit ihrer kommunalen Infrastruktur die überörtliche Aufgabenerfüllung für solche Kommunen wahrnehmen. Dieser Denkansatz hätte zur Folge, dass die Aufgaben, die für die Umlandgemeinden bislang ohnehin von Gemeindeverbänden wahrgenommen werden, zukünftig von einer Zentral-Stadt erfüllt werden. Der Gemeindestatus der jeweiligen Umlandgemeinde bliebe bei dieser Konstellation erhalten.

Grundsätzlich sind wir der Auffassung, dass es vielfältige Möglichkeiten der Gestaltung kommunaler Zuständigkeiten im Umland der Städte gibt. Es können nicht für alle Teile des Landes die gleichen Lösungen zielführend sein. Die Strukturen der verschiedenen Regionen des Landes sind so unterschiedlich, dass sie jeweils individueller Untersuchung und Entscheidung für die bestgeeignete Verwaltungsgliederung bedürfen; die Entwicklung eines einheitlichen Rasters für das Gebiet des gesamten Landes ist nach unserer Auffassung kaum möglich. Anders gesagt: Es muss jeweils die für die einzelne Region sinnvollste Lösung ermittelt werden. Diese kann in

Eingemeindungen, in neuen Verwaltungsformen wie dem Stadtkreis-Modell oder in Kooperationen liegen.

#### *Wissenschaftliche Sicht*

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

Siehe hierzu die Antworten auf die obigen Fragen („Praktische Sicht“) und die Stellungnahmen der Vertreter aus der Wissenschaft.

#### **Leitfragen der Fraktion der CDU**

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?*

Wir plädieren für eine Öffnung der Diskussion und letztlich der rechtlichen Möglichkeiten für innovative Formen der Verwaltungsorganisation.

3. *Sollte bei einer Reform der Stadt-Umland-Beziehungen Gebietsänderungen oder kommunale Kooperationen bevorzugt werden?*

Siehe hierzu die allgemeinen Vorbemerkungen und die Antworten auf Frage 2 im zweiten Fragenkomplex der Leitfragen der Fraktionen der SPD und Bündnis 90 / Die Grünen.

4. *Sind im Falle kommunaler Kooperationen sog. „weiche Lösungen“ (Empfehlungen) oder „harte Lösungen“ (zwingende Vorschriften) zu bevorzugen?*

Soweit sich im Einzelfall aufgrund einer entsprechenden fundierten Sachanalyse Anpassungsbedarf ergeben sollte, ist zu prüfen, welches Instrument bzw. welcher Instrumentenmix jeweils am besten die konkrete Problemlage zu lösen vermag. Das kann im einzelnen Fall 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. Dies wurde im Übrigen in gleicher Weise vom Gemeinde- und Städtebund Rheinland-Pfalz vorgetragen.

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

Alle vorherigen Ausführungen haben Geltung grundsätzlich für alle zentralen Orte in Rheinland-Pfalz, natürlich mit funktionsabhängigen Unterschieden. Es kommt auf den konkreten Einzelfall an, für den auf Grundlage einer entsprechenden Problemanalyse die beste Lösung gefunden werden muss.

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

Es kommt auf den konkreten Einzelfall an, für den auf Grundlage einer entsprechenden Problemanalyse die beste Lösung gefunden werden muss.

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

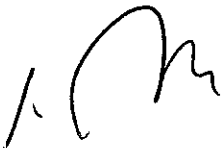
Wenn ja:

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


Siehe hierzu die allgemeinen Vorbemerkungen und die Antworten auf Frage 2 im zweiten Fragenkomplex der Leitfragen der Fraktionen der SPD und Bündnis 90 / Die Grünen.

Mit freundlichen Grüßen

Die Vertreter des Städtetages Rheinland-Pfalz in der Enquete-Kommission



(Nikolaus Roth)  
Oberbürgermeister



(Dr. Wolfgang Neutz)  
Hauptgeschäftsführer