

An die
Mitglieder und
ständigen Ersatzmitglieder der
Enquete-Kommission 16/1 „Kommunale Finanzen“

**Stadt-Umland-Beziehungen
Auswertung der Anhörung**

Anliegend erhalten Sie den von der Enquete-Kommission seitens des Wissenschaftlichen Dienstes erbetenen und mit dem Vorsitzenden der Enquete-Kommission 16/1 abgestimmten Bericht zur Anhörung am 10. Juni 2014 zum Thema „Stadt-Umland-Beziehungen“.

Wissenschaftlicher Dienst



Wissenschaftliche Dienste

Abteilung II

Wissenschaftlicher Dienst, Parlamentsdienst und Informationsdienste

Aktenzeichen W4/52-1658

8. September 2014

„Stadt-Umland-Beziehungen“

Bericht über das Anhörverfahren der Enquete-Kommission 16/1 „Kommunale Finanzen“ vom 10. Juni 2014

A. Gegenstand des Anhörverfahrens

Die Enquete-Kommission 16/1 „Kommunale Finanzen“ hat in ihrer 27. Sitzung am 10. Juni 2014 ein Anhörverfahren zu dem Thema „Stadt-Umland-Beziehungen“ durchgeführt und diesem die nachstehenden Leitfragen zugrundegelegt:

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?

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?
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
- Lösungen in Form gemeinsamer Aufgabenerfüllung oder Kooperationsformen

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

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

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?
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?
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?
6. Sollten in eine Lösung der Stadt-Umland-Probleme der Kernstädte nur die betroffenen Nachbargemeinden oder/und die betroffenen Landkreise (Nachbarkreise) einbezogen werden?
7. Sollte es finanzielle Ausgleichsleistungen zu Gunsten der Kernstädte geben?
Wenn ja:
 - von den betroffenen Nachbargemeinden?
 - von den betroffenen Nachbarkreisen?
 - über den Landesfinanzausgleich?

An dem Anhörverfahren haben Herr Aloysius Söhngen (Gemeinde- und Städtebund Rheinland-Pfalz), Herr Prof. Dr. Axel Priebs (Erster Regionsrat und Dezernent für Umwelt, Planung und Bauen der Region Hannover) und Herr Dr. Stephan Kerbeck (Amtsleiter, Amt für Stadtentwicklung, Statistik und Wahlen der Stadt Mainz) teilgenommen. Herr Dr. Rupert Kawka (Referent im Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR), Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR), Bonn) hat eine schriftliche Stellungnahme abgegeben. Die Enquete-Kommission hat dem Städtetag Rheinland-Pfalz und dem Landkreistag Rheinland-

Pfalz nachträglich die Möglichkeit einer schriftlichen Stellungnahme zu dem Thema des Anhörverfahrens gewährt.

B. Berichte der Auskunftspersonen

I. Wesentliche Ausführungen von Herrn Aloysius Söhngen¹

Herr Söhngen hat zu Beginn seiner Ausführungen klargestellt, dass das Thema „Stadt-Umland-Beziehungen“ nicht allein unter finanziellen, sondern auch unter politisch-administrativen, wirtschaftlichen, verkehrs- und aufgabenbezogenen Aspekten erörtert werden müsse und daher insgesamt eine hohe Komplexität aufweise. Bereits die finanziellen Beziehungen zwischen einzelnen Städten und ihren Umlandgemeinden seien enorm vielschichtig und nicht nur durch unmittelbare Geldflüsse, sondern auch durch eine Vielzahl mittelbarer finanzieller Effekte gekennzeichnet. Direkte Finanzströme träten allenfalls im Zusammenhang mit interkommunalen Kooperationen auf. Die finanziellen Verflechtungen seien in der Regel indirekter Art, etwa im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs, der Förderungen aus Solidarmitteln für Einrichtungen vorsehe, die bspw. überwiegend in Städten bzw. Zentren vorgehalten und auch von den Einwohnern aus dem Umland genutzt würden (z.B. Theater). Als weiteres Beispiel nannte Herr Söhngen die städtischen Steuererträge, die nicht allein durch die Kaufkraft bzw. Arbeitsleistung der Einwohner der Stadt, sondern auch des Umlands generiert würden.

Nach Einschätzung des Gemeinde- und Städtebunds funktioniere die „räumliche Arbeitsteilung“ zwischen den Städten (z.B. Arbeitsplätze, öffentliche und private Infrastruktur, Transferleistungen) und ihrem Umland (z.B. natürliche Ressourcen, erneuerbare Energien) überwiegend gut. Probleme ließen sich einzelfallbezogen vor Ort auf der Grundlage einer fundierten Analyse mit den vorhandenen Mitteln im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung lösen. Dies gelte für Ober- und Mittelzentren gleichermaßen. Bei der Suche nach der Lösung von Problemen der Kernstädte sollten sowohl die betroffenen Nachbargemeinden als auch Nachbarlandkreise einbezogen werden. Als Beispiel nannte Herr Söhngen interkommunale Kooperationen, für die das Landesgesetz über die kommunale Zusammenarbeit einen geeigneten Rechtsrahmen biete und die sich auf das gesamte kommunale Aufgabenspektrum erstrecken könnten. Für den Landesgesetzgeber bestehe insofern kein Handlungsbedarf, allerdings müsse sich das Land angesichts der europäischen Mehrwertsteuerrichtlinie und der Rechtsprechung des Bundesfinanzhofes dafür einsetzen, dass eine Umsatzbesteuerung des interkommunalen Leistungsaustauschs generell unterbleibe.

Im Einzelfall könnten auch Strukturreformen (z.B. die Straffung von Verwaltungsstrukturen) problematischen finanziellen Auswirkungen von Stadt-Umland-Beziehungen entgegenwirken, soweit sie mit der kommunalen Selbstverwaltung vereinbar seien. Kooperative Ansätze seien jedoch als „milderes Mittel“ stets vorrangig zu prüfen; sie könnten den Weg für freiwillige Gebietsänderungen vorbereiten.

Lösungen, die spill-over-Effekte mitberücksichtigten, ließen sich nicht allgemein, sondern nur einzelfallbezogen entwickeln und setzten eine fundierte finanzwissenschaftliche bzw. ökonomische

¹ Protokoll der EK 16/1 vom 10. Juni 2014, S. 7 f., 23; Vorlage EK 16/1-142.

metrische Analyse voraus. Zu Lösungen, die sich an den tatsächlichen Kosten für die Bereitstellung von Infrastruktur orientieren oder dem Prinzip fiskalischer Äquivalenz entsprechen, merkte Herr Söhngen an, dass grundsätzlich von einem kostendeckenden Betrieb öffentlicher Einrichtungen ausgegangen werden müsse und nur dort, wo dies nicht möglich sei, eine Finanzierung aus allgemeinen Steuermitteln bzw. allgemeinen Deckungsmitteln vorgenommen werden solle. Jede Stadt habe es letztlich selbst in der Hand, welche über die Stadtgrenzen hinaus „wirkenden“ öffentlichen Einrichtungen sie im Rahmen ihrer finanziellen Möglichkeiten und gegebenenfalls unter Kostenbeteiligung des Landes (im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs oder der Förderprogramme des Landes), der Nachbargemeinden (im Rahmen der interkommunalen Kooperation) oder sonstiger Dritter vorhält.

Herr Söhngen wies einseitige Betrachtungen zurück, die sich für finanzielle Ausgleichsleistungen des Umlands zu Gunsten der Städte aussprächen, da sie die räumlichen Transferleistungen des Umlandes ausblendeten. Eine Legitimation für „Umland-Umlagen“ sei daher nicht zu erkennen. In diesem Zusammenhang kritisierte Herr Söhngen das Zentrale-Orte-Konzept, weil es das Umland und seine Dörfer als nicht zentrale Orte aus der räumlichen Planung und Förderung herausnehme. Vielmehr müssten flexible, handlungs- und akteursorientierte Ansätze, wie sie beispielsweise im Rahmen von LEADER+ verfolgt würden, Leitbild einer raumordnerischen Betrachtung sein.

II. Wesentliche Ausführungen von Herrn Prof. Dr. Axel Priebis²

Zu den üblichen Indikatoren, mit denen das engere Umland einer Großstadt auf Gemeindeebene definiert werden kann, seien nach Auskunft von Herrn Prof. Dr. Priebis insbesondere die Pendlerverflechtungen mit der Kernstadt, der Anteil der Siedlungs- und Verkehrsflächen am Gemeindegebiet, die Wanderungsverflechtungen (Zu- und Fortzüge), die Bevölkerungsdichte und die Bevölkerungsentwicklung zu zählen, wobei es jedoch keine einheitlichen Schwellenwerte gebe. Zudem seien Stadt-Umland-Verflechtungen durch weitere Elemente, z.B. die Erholungs- und Freizeitaktivitäten der Kernstadtbevölkerung im weitreichenden Umland oder die Nutzung entfernter gelegener Gebiete durch die Kernstadt zu Zwecken der Ver- und Entsorgung (z. B. Trinkwasserversorgung, Abfallbehandlung), gekennzeichnet. Herr Prof. Dr. Priebis führte des Weiteren an, dass die heutigen Stadtregionen tendenziell polyzentrische Strukturen aufwiesen. In den Stadtregionen ließen sich grundsätzlich bis zu drei Ebenen stadtregionaler Verflechtungen unterscheiden, die häufig durch kommunale Vereinbarungen und nur teilweise durch staatliche Vorgaben etabliert würden: Der „unmittelbare Stadt-Umland-Bereich“ (Kernstadt mit dem ersten und ggfs. zweiten Ring der Umlandgemeinden) sei durch intensive nachbarschaftliche Abstimmungserfordernisse geprägt. Die „funktionale Stadtregion“ werde z.B. durch die Reichweite der S-Bahn-Netze abgebildet. Als dritte Ebene führte Herr Prof. Dr. Priebis die „Metropolregion“ an, die ein oder mehrere große Kernstädte umfasse, aber auch zu erheblichen Teilen ländliche Teilräume einbeziehe.

² Protokoll der EK 16/1 vom 10. Juni 2014, S. 9 ff., 17 ff.; Vorlagen EK 16/1-139/144.

In polyzentrischen Räumen ließen sich klare Grenzen zwischen den Verflechtungsbereichen der einzelnen Kernstädte nur schwer ziehen, weil die unterschiedlichen Daseinsfunktionen (insb. Arbeiten, Wohnen, Bildung, Versorgung, Erholung) von den Haushalten zunehmend an unterschiedlichen Orten nachgefragt oder wahrgenommen würden und sich die räumliche Orientierung im Zeitverlauf häufiger ändern könne. Wie die Großräume Rhein-Main und Rhein-Neckar sowie die Verflechtungsräume der in benachbarten Bundesländern gelegenen Großstädte Bonn und Karlsruhe zeigten, spielten Landesgrenzen bei individuellen Entscheidungen am Arbeitsmarkt oder auf dem Wohnungsmarkt sowie in anderen Lebensbereichen lediglich eine untergeordnete Rolle.

Herr Prof. Dr. Priebis wies darauf hin, dass unter den Begriff „Stadt-Umland-Beziehung“ die Lagebeziehung von Kernstadt und Umlandgemeinden, m.a.W. die engere und weitere räumliche Nachbarschaft, gefasst werde. In den vergangenen Phasen der Suburbanisierung habe sich das historisch gewachsene und hierarchisch geprägte Verhältnis zwischen Stadt und Umland gewandelt: Insbesondere bei Flächenausweisungen für Wohnen und Gewerbe, im Verkehrsbereich, bei Naherholungsgebieten sowie bei der Ver- und Entsorgung würden interkommunale Abstimmungen und Kooperationen zwischen Kernstädten und dem näheren Umland mittlerweile „auf gleicher Augenhöhe“ getroffen. Herr Prof. Dr. Priebis merkte in diesem Zusammenhang an, dass sich gegenwärtig die Anzeichen einer Reurbanisierung, d.h. einer Stabilisierung und zumindest relativen Erstarkung der Kernstädte, mehrten. In Abgrenzung zum Begriff „Stadt-Umland-Beziehung“ werde mit dem Begriff des „zentralörtlichen Systems“ der Gesamttraum – über kommunale Grenzen hinweg – flächendeckend unter dem Versorgungsaspekt betrachtet, wobei es eine klare Zentrenhierarchie mit unterschiedlich spezialisierten Versorgungsfunktionen gebe. Mit dem zentralörtlichen System gebe der Staat Orientierung und Planungssicherheit und unterstütze die Tragfähigkeit öffentlicher und privater Einrichtungen in den zentralen Orten. Während das Umland erwarten könne, dass die Kernstadt oberzentrale Funktionen und Angebote etwa in den Bereichen Wissenschaft, Bildung, Kultur, Unterhaltung und Gesundheit vorhalte, habe das Oberzentrum den Anspruch, über das Raumordnungsrecht und den kommunalen Finanzausgleich in seiner Bedeutung gestützt zu werden.

Herr Prof. Dr. Priebis hat wie Herr Söhngen darauf hingewiesen, dass die finanziellen Verflechtungen im Rahmen von Stadt-Umland-Beziehungen weitgehend durch den kommunalen Finanzausgleich abgebildet würden, der den Ausgleich zwischen unterschiedlich leistungsfähigen und mit unterschiedlichen Funktionen betrauten Kommunen eines Bundeslandes vorsehe. Direkte Ausgleichsmechanismen zwischen Kernstädten und Umlandgemeinden erachtete er als nicht zielführend, weil eine Aufrechnung der gegenseitig erbrachten Leistungen („Abfall gegen Einkauf oder Theater“) schwer möglich sei. Grundsätzlich empfehle es sich, die „Grundlast“ zentralörtlicher Aufgaben über den Finanzausgleich auf Landesebene zu regeln und für die Organisation und Finanzierung bestimmter stadtreionaler Einrichtungen der Daseinsvorsorge auf dieser Ebene Lösungen zu finden, z.B. die gemeinsame Trägerschaft regional bedeutsamer Einrichtungen und die Gründung von Zweckverbänden, stadtreionalen Verbänden und kommunal verfassten kreisähnlichen Regionen.

Nach Einschätzung von Herrn Prof. Dr. Priebis reichen die derzeitigen Instrumente für eine zukunftsorientierte Lösung der Stadt-Umland-Probleme aus, jedoch müsse in jedem Fall, in

dem eine neue Körperschaft zur gemeinsamen Aufgabenerledigung gebildet werden soll, eine Überprüfung der gesetzlichen Bestimmungen erfolgen. Er verwies darauf, dass in den einzelnen Bundesländern die Möglichkeit, Aufgaben auf regionale Verbände zu übertragen, höchst unterschiedlich in Spezialgesetzen geregelt sei.

Bei einer Reform der Stadt-Umland-Beziehungen könnten weder Gebietsänderungen noch kommunale Kooperationen pauschal bevorzugt werden. Einzubeziehen seien auch die Mittelzentren, bei denen sich ähnliche Stadt-Umland-Fragen wie bei den Oberzentren stellten. Die Einbeziehung der Landkreise bei der Lösung von Stadt-Umland-Problemen sei dann geboten, wenn Aufgaben der Kreisebene berührt seien. Herr Prof. Dr. Priebis verwies darauf, dass bei der Gründung einer neuen Gebietskörperschaft, z.B. einer kreisähnlichen Region, diese als Rechtsnachfolgerin derjenigen Gebietskörperschaften auftrete, die bisher Träger der betreffenden Aufgaben waren. Möglich sei es auch, dass Kernstädte ihren Status von der kreisfreien hin zur regionsangehörigen Stadt änderten und hierdurch in das Solidarsystem einbezogen würden. Eingemeindungen von Umlandgemeinden in die Kernstädte könnten bei engen strukturellen Verflechtungen und infrastrukturellen Abhängigkeiten sinnvoll sein, jedoch trügen sie nicht zur grundsätzlichen Lösung, sondern eher zu einer räumlichen Verlagerung von Stadt-Umland-Problemen bei.

Mit freiwilligen Kooperationen („weiche“ Lösungen) ließen sich viele Stadt-Umland-Probleme lösen. Als Beispiel führte Herr Prof. Dr. Priebis die Entwicklung von Erholungsflächen in einigen Stadtregionen über hierfür gebildete Vereine an. Verbindliche Organisationsstrukturen mit klaren Finanzierungsregelungen und politischen Verantwortlichkeiten seien hingegen bei Entscheidungen mit erheblicher finanzieller Tragweite zu bevorzugen.

Herr Prof. Dr. Priebis bekräftigte, dass sich die finanzielle Dotierung der Kommunen nach den jeweils zu erfüllenden Aufgaben richten müsse. Dies sei primär eine Aufgabe des Finanzausgleichs, dessen Finanzmasse unter Beachtung der zentralörtlichen Aufgaben und der Steuerkraft verteilt werde.

III. Wesentliche Ausführungen von Herrn Dr. Stephan Kerbeck³

Herr Dr. Kerbeck hat den Kommissionsmitgliedern über die Ergebnisse der „Stadt-Umland-Studie Mainz-Rheinhessen“ aus dem Jahr 2004 und ihrer Fortschreibung aus dem Jahr 2011 berichtet und diese um aktuelle Erkenntnisse ergänzt. Anlass für die Erhebungen seien die bundesweiten Diskussionen über die sog. Speckgürtel und die Benachteiligung der Oberzentren gewesen. Die Studie konzentrierte sich auf die Verflechtungen mit dem rheinhessischen Umland; die Beziehungen der Stadt Mainz mit dem polyzentrischen Rhein-Main-Gebiet seien hingegen nicht zu erfassen gewesen.

Die Studie habe gezeigt, dass die starken Suburbanisierungsprozesse mit ihrer sozialen Segregation in den 80er- und 90er-Jahren abgeschwächt noch heute stattfänden. Die Stadt Mainz habe zwischen 1990 und 2009 mehr als 13.000 Einwohner an ihr Umland verloren. Die Einwoh-

³ Protokoll der EK 16/1 vom 10. Juni 2014, S. 14 ff., 20, 23 f.; Vorlagen EK 16/1-140/146.

nerzunahmen, die in besonderem Maße die direkten Nachbargemeinden sowie die verkehrsgünstig gelegenen Umlandgemeinden verzeichnen konnten, seien überwiegend auf Wanderungsbewegungen zurückzuführen. Der Wegzug insbesondere einkommensstärkerer Bevölkerungsschichten („Familienwanderer“ und Zwei-Personen-Haushalte ohne Kinder) aus Mainz stehe im Zusammenhang mit der fortschreitenden Ausweisung neuen Baulands durch die Umlandgemeinden. Herr Dr. Kerbeck verwies auf das zum Teil deutliche Bodenpreisgefälle zwischen Mainz und dem rheinhessischen Umland, das auf die teurere Innenentwicklung der Stadt, insbesondere die kostenintensivere Neuordnung von Konversionsflächen, zurückzuführen sei. Auf Grund der bestehenden Nachfrage nach Bauland in den Umlandgemeinden seien in den angrenzenden Gemeinden jedoch mittlerweile Bodenpreise erreicht worden, die dem Mainzer Preisniveau entsprächen. Nicht allein mit den sich angleichenden Bodenpreisen, sondern auch mit dem demografischen Wandel hänge es zusammen, dass sich die Suburbanisierung mittlerweile abgeschwächt habe.

Als Universitätsstadt erfreue sich die Stadt Mainz andererseits eines Zuzugs insbesondere jüngerer Menschen („Schwarmstadt“), die jedoch nur über ein geringes Einkommen verfügten. Des Weiteren nahm Herr Dr. Kerbeck auf die Armutszuwanderung Bezug. In den vergangenen 4 Jahren seien allein 2.000 Zuwanderer aus Südosteuropa nach Mainz gekommen. Mit Ausnahme des kommunalen Finanzausgleichs gingen mit diesem Einwohnerzuwachs nicht zwangsläufig positive finanzielle Effekte einher, wie die Entwicklung der Sozialausgaben der Stadt belege.

Die Stadt-Umland-Wanderungen hätten für die Region vielfältige Auswirkungen gehabt. So sei es bspw. zu einer stetigen Zunahme der auf die Stadt Mainz ausgerichteten Pendlerströme gekommen und die regionale Verkehrsinfrastruktur habe etwa durch den Bau von Ortsumgehungen und den Ausbau der Zubringerautobahnen entsprechend angepasst werden müssen. Im Umland sei eine anhaltend hohe Bautätigkeit zu verzeichnen. Im Zeitraum 2003 bis 2008 seien im Umland fünfmal so viele Wohnungen wie in Mainz entstanden. Seit 1992 seien etwa 85 Prozent der Wohngebäude der Region im Mainzer Umland entstanden. Insbesondere mit dem Bau von Einfamilienhäusern ginge ein Flächenverbrauch i.H.v. rund 1.100 ha im Zeitraum 1993 bis 2009 einher, zu dem zu 90 Prozent die Umlandgemeinden und zu 10 Prozent die Stadt Mainz beigetragen habe. In jüngster Zeit habe sich im rheinhessischen Umland der jährliche Siedlungsflächenverbrauch verdoppelt. Die steigende Attraktivität des Umlandes als Wirtschaftsstandort spiegle sich auch in der Entwicklung der gewerblich bzw. industriell genutzten Siedlungsflächen sowie in der Inanspruchnahme neuer Flächen für Handels- und Dienstleistungseinrichtungen wieder. Während in Mainz die gewerblich genutzte Fläche in den letzten Jahren abgenommen habe, verzeichne das Umland insgesamt einen Zuwachs. Im Vergleich zu Mainz weise das rheinhessische Umland eine höhere Dynamik bei der Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten, der Bruttowertschöpfung, den Einkommens- und Kaufkraftindikatoren sowie dem Rückgang der Arbeitslosigkeit auf und habe in Teilbereichen das Niveau der Landeshauptstadt sogar überschritten.

Nach Einschätzung von Herrn Dr. Kerbeck sei die Regionalplanung nicht geeignet, ein für die Region verträgliches Entwicklungskonzept zu integrieren. Die Struktur der Planungsgemeinschaften begünstige die Durchsetzung lokaler Interessen und verhindere eine unabhängige Planung. Wie die in die Fläche vordringende Suburbanisierung zeige, habe sich der Regionale

Raumordnungsplan als Steuerungsinstrument nicht bewährt. Positiv bewertete Herr Dr. Kerbeck das Landesentwicklungsprogramm IV, weil es die Ausweisung von Wohnbauflächen über den Eigenbedarf hinaus als übergeordnetes Ziel auf Gemeinden mit dem „Entwicklungsschwerpunkt Wohnen“ beschränke; letztlich bliebe es abzuwarten, ob die Landesplanung und Raumordnung mit ihren Steuerungsinstrumenten in Zukunft erfolgreich die Belange der Oberzentren unterstützen und eine weitere Steigerung der Flächenausweisung verhindern könnten.

Herr Dr. Kerbeck ging ferner auf die Bedeutung des kommunalen Finanzausgleichs für die Stadt-Umland-Beziehungen ein. Modellrechnungen, denen die Reform des kommunalen Finanzausgleichs zugrunde gelegt worden seien, zeigten, dass mit der neuen Schlüsselzuweisung C1 eine Entlastung i.H.v. 9,8 Mio. EUR (2014) bzw. 17,2 Mio. EUR (2015) im Bereich der Sozialausgaben zu erwarten sei. Trotz seiner Entlastungswirkung habe dieser neue Ansatz jedoch keine interkommunale Verteilungswirkung, da auch reichere Gebietskörperschaften wie der Landkreis Mainz-Bingen von ihm in gleichem Maße profitierten. Die Erhöhung des Zentrale-Orte-Ansatzes von 0,33 auf 1,1 Prozent wertete Herr Dr. Kerbeck angesichts der Aufgabenfülle, die Mainz als Oberzentrum und Landeshauptstadt zu erfüllen habe, als „symbolischen Beitrag“. Die strukturellen Probleme der Stadt Mainz könnten insofern nicht durch den kommunalen Finanzausgleich gelöst werden. Erst ein „innerregionaler Lastenausgleich“, der eine für die ländlichen Gemeinden aufkommensneutrale Rückverteilung der verloren gegangenen Steuermittel zwischen Oberzentren und Suburbanisierungsgemeinden ermögliche, indem unterschiedliche Bedarfsmesszahlen eingeführt und die Finanzausgleichsmasse wesentlich erhöht werde, könne zur Lösung der aufgezeigten Stadt-Umland-Probleme beitragen.

Herr Dr. Kerbeck schlug abschließend eine „Finanzunion“ des Oberzentrums mit seinem finanzstarken Verdichtungsraum vor, der einen internen Aufgaben- und Finanzausgleich vorsehe. Er betonte ferner die Bedeutung interkommunaler Kooperationen, welche die Stadt Mainz mit den Umlandgemeinden in mehr als 20 Fällen etwa in den Bereichen Abfallwirtschaft, ÖPNV, Energie und Arbeitsmarktförderung eingegangen sei und von denen alle Beteiligten gleichermaßen profitierten. Herr Dr. Kerbeck sprach sich schließlich dafür aus, dass der Landesgesetzgeber Gebietsreformen ermöglichen sollte, die von einem Regionalverband über einen Regional- oder Stadtkreis bis hin zu Eingemeindungen reichen können und die insoweit über die aktuell angestoßene Kommunal- und Verwaltungsreform hinausgingen.

IV. Wesentliche Ausführungen von Herrn Dr. Rupert Kawka⁴

In seinen schriftlichen Ausführungen hat Herr Dr. Kawka im Einklang mit den vorgenannten Auskunftspersonen dargelegt, dass Stadt-Umland-Beziehungen hauptsächlich durch die Themenbereiche Infrastruktur, Versorgung/Einkauf, Siedlungsbereich und Arbeitsmarkt geprägt würden. Er verwies darauf, dass es für die Abgrenzung von Stadt und Umland keine eindeutige und wissenschaftlich gesicherte Methode gebe. Allerdings habe das Statistische Amt der Europäischen Union (Eurostat) eine Abgrenzung erarbeitet, die einen gewissen Standard setze: Die so genannten Larger Urban Zones (LUZ), die Rasterzellen mit einer Kantenlänge von

⁴ Vorlage EK 16/1-148.

z.B. 100, 250, 500 oder 1.000 m auswies, umfassten die Kernstadt und den Pendlereinzugsbereich. Rasterzellen mit einer Einwohnerdichte von mehr als 1.500 Einwohner/km², die zusammenhingen und in denen als Summe über alle diese Zellen mehr als 50.000 Einwohner lebten, würden als Kernstadt definiert. Dies treffe in der Regel nur auf städtische Bereiche zu, es sei denn, eine Umlandgemeinde falle mit mehr als 50 Prozent ihrer Einwohner in ein solches Konglomerat. Derartige Rasterzellen bildeten das sog. Urban Center. Der angrenzende Pendlereinzugsbereich umfasse alle Gemeinden, von denen mindestens 15 Prozent der Beschäftigten in der Kernstadt arbeiteten.

Herr Dr. Kawka zeigte in seiner Stellungnahme auf, dass die Pendlerbeziehungen zu den rheinland-pfälzischen Städten eindeutig bestimmbar seien. Die Kreisgrenzen würden in einigen Fällen – außer bei den kreisfreien Städten – überschritten, in der Regel fände das Pendeln aber innerhalb eines Landkreises statt. Im Jahr 2012 pendelten 20,1 Prozent der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten aus Rheinland-Pfalz über die Landesgrenze zur Arbeit. Das sei nach Brandenburg und Schleswig-Holstein der drittgrößte Wert unter den Bundesländern. Besonders hohe Werte (30 Prozent und mehr) wiesen Landkreise und kreisfreien Städte an der Landesgrenze von Rheinland-Pfalz auf. Bei den Einpendlern nach Rheinland-Pfalz über die Landesgrenze läge Rheinland-Pfalz mit 11,8 Prozent der sozialversichert Beschäftigten im Mittelfeld der deutschen Bundesländer. Mainz, Ludwigshafen, Germersheim und Zweibrücken wiesen mit Werten von über 20 Prozent besonders hohe Werte auf.

Am Beispiel der Arbeitsmarktregionen in Deutschland legte Herr Dr. Kawka dar, dass es bisweilen noch keine empirisch ableitbaren, von Seiten der Wissenschaft oder Politik festgelegten Schwellenwerte für eine Stadt-Umland-Abgrenzung gebe. Berechnungen, die auf der Pendlerstatistik beruhten, gelangten zu höchst divergierenden Ergebnissen (50 bis 310 Arbeitsmarktregionen). Die 141 Arbeitsamtsbezirke der Bundesagentur für Arbeit legten den Schluss nahe, dass eine Kongruenz zwischen administrativen Festlegungen und den empirisch hergeleiteten funktionalen Räumen fehle. In diesem Zusammenhang verwies Herr Dr. Kawka auch auf Berechnungen des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung, wonach Rheinland-Pfalz mit seinen 36 Landkreisen und kreisfreien Städten 25 Stadt-Land-Regionen aufwiese.

Wissenschaftlichen Erkenntnissen zufolge seien Gebietsreformen unter dem Gesichtspunkt der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Räume vorteilhafter, wenn dabei der funktionale Raum, der sich unabhängig von administrativen Grenzen ausgebildet habe, im Vordergrund stehe. Gebietsreformen „von oben“ sollten, so Herr Dr. Kawka, gegenüber kommunalen Kooperationen bevorzugt werden. Von Defragmentierungen könnten nicht nur die Oberzentren, sondern auch die Mittelzentren mit ihrem Umland profitieren. Die starke kommunale Fragmentierung Rheinland-Pfalz und die Notwendigkeit zur Durchführung von Gebietsreformen werde dadurch sichtbar, dass in dem Bundesland etwa 5 Prozent der Bevölkerung Deutschlands lebten, aber 20 Prozent der deutschen Gemeinden lägen. Eine rheinland-pfälzische Gemeinde habe durchschnittlich 1.730 Einwohner, der Bundesdurchschnitt liege bei 7.130 Einwohnern pro Gemeinde. Herr Dr. Kawka sprach sich abschließend dafür aus, dass die Regierungen der Länder Vorschläge erarbeiteten, wie die Räume funktional abgegrenzt werden können. Den Kommunen sollte die Möglichkeit eingeräumt werden, die Vorschläge für Ge-

bietsreformen im Rahmen einer Freiwilligkeitsphase (ggf. unter Zusage von Fusionsprämien) selbst umzusetzen.

V. Wesentliche Ausführungen des Städtetages Rheinland-Pfalz⁵

Der Städtetag Rheinland-Pfalz betonte in seiner schriftlichen Stellungnahme die Funktionen der rheinland-pfälzischen Städte als Arbeits- und Versorgungszentren, von denen auch der ländliche Raum profitiere. Die Verflechtungen zwischen Städten und Umland seien vielschichtig. Nicht zielführend sei es daher, das Thema Stadt-Umland-Beziehungen zu abstrahieren oder ausschließlich unter finanziellen Gesichtspunkten zu erörtern. Eine angemessene Finanzausstattung sei jedoch eine wesentliche Voraussetzung dafür, dass die Städte ihre vielfältigen Aufgaben für ihre Bewohner und das Umland wahrnehmen könnten. Der Städtetag verwies in diesem Zusammenhang auf die prekäre Haushaltslage der rheinland-pfälzischen Städte, die primär auf die steigenden, nicht durch das Land und den Bund kompensierten Soziallasten zurückzuführen seien. Unzureichend seien auch die Mittel aus dem kommunalen Finanzausgleich, die schwankenden, konjunkturabhängigen Gewerbesteuererinnahmen sowie der stetig gesunkene Gemeindeanteil an der Einkommensteuer gewesen. Abwanderungen einkommensstärkerer Haushalte in das Umland, eine sozial unausgewogene Bevölkerungsstruktur und ein verstärktes Verkehrsaufkommen durch Pendler hätten die Haushaltslage verschärft. Vordringlich bestehe daher ein finanzpolitischer Reformbedarf. Hierbei könne es nicht um eine horizontale Umverteilung von Geldern im Stadt-Umland-Kontext gehen. Vielmehr sei eine strukturelle, spürbare und effektive Verbesserung der kommunalen Finanzausstattung erforderlich, die durch die zurückliegende Reform des Landesfinanzausgleichsgesetzes nicht erreicht worden sei. Dringend notwendig erachtete der Städtetag auch eine Gemeindefinanzreform auf Bundesebene.

An eine Reform der kommunalen Finanzausstattung könnten sich Maßnahmen für eine Neuordnung von kommunalen Aufgaben und Verwaltungsgliederungen anschließen. Hierbei sei zu beachten, dass im Interesse der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie kommunale Aufgaben soweit wie möglich bürgernah von den Städten und Gemeinden und erst nachrangig von den Gemeindeverbänden wahrgenommen werden sollten. Reformüberlegungen setzten daher eine Analyse der Lebensverhältnisse im jeweiligen Umlandbereich der Städte voraus. Der Schaffung leistungsfähiger Stadt-Umland-Einheiten und der Konzentration auf die zentralen Orte sei Vorrang einzuräumen gegenüber der Bildung von Groß-Landkreisen und Groß-Verbandsgemeinden in der Nachbarschaft von Städten.

Direkte Finanzströme zwischen Städten und Gemeinden bestünden im weiteren Sinn im Rahmen kommunaler Kooperationen. Indirekte Finanzströme seien im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs zu verzeichnen, der Leistungsansätze für besondere Mehrbelastungen vorsehe (z.B. einen Ansatz für zentrale Orte, Soziallasten und besondere Belastungen, die sich aus der Schulträgerschaft ergeben). Zudem bestände eine ganze Reihe von finanziellen Verflechtungen mittelbarer Art, wie z.B. sinkende Einnahmen aus dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer und dem kommunalen Finanzausgleich im Falle der Abwanderung von Bewohnern der Städte in das Umland. Umgekehrt führten Pendlerbewegungen aus dem Umland

⁵ Vorlage EK 16/1-149.

zu einem Kaufkraftzufluss in die Städte und zu tendenziell höheren Einnahmen aus der Gewerbesteuer.

In seiner Stellungnahme lehnte der Städtetag die Einführung einer Umland-Umlage, die zwar verfassungsrechtlich zulässig ausgestaltet werden könne, jedoch tiefgreifende Verwerfungen in den Beziehungen zwischen Städten und Umlandgemeinden befürchten ließe, ab. Nachteiligen finanziellen Auswirkungen von Stadt-Umland-Beziehungen könnten mit höheren Gebühren für wohnortfremde Nutzer nicht begegnet werden, weil derartigen Differenzierungen erheblichen verfassungsrechtlichen Bedenken entgegenstünden.

Der Städtetag teile die Auffassung des Gemeinde- und Städtebunds, dass es keine weitergehenden landesgesetzlichen Regelungen für kommunale Kooperationen bedürfe. Der Städtetag fordere jedoch ebenso das Land auf, sich für die Umsatzsteuerfreiheit kommunaler Kooperationen einzusetzen.

Zu Strukturreformen zur Lösung problematischer Stadt-Umland-Auswirkungen merkte der Städtetag an, dass die Städte in Rheinland-Pfalz grundsätzlich fähig und bereit seien, für ihr jeweiliges unmittelbares Umland Aufgaben zu übernehmen und damit zu Synergien und Effizienzsteigerungen beizutragen. In Regionen mit einer starken Zentrenorientierung und einem flächenmäßig nicht zu großen Umland könne das Modell eines „Stadtkreises“ als zielführende kommunale Organisationsform in Betracht gezogen werden. Aufgaben, die bisweilen von Gemeindeverbänden für die Umlandgemeinden wahrgenommen würden, könnten von einer Zentral-Stadt erfüllt werden. Der Gemeindestatus der jeweiligen Umlandgemeinde bliebe dabei erhalten. In jedem einzelnen Fall müsse jedoch die jeweils am besten geeignete Verwaltungsgliederung gefunden werden. In diesem Sinne plädiere der Städtetag für eine Öffnung der Diskussion um rechtliche Möglichkeiten für innovative Formen der Verwaltungsorganisation. Ebenso wie der Gemeinde- und Städtebund wies der Städtetag drauf hin, dass kommunale Kooperationen „als milderes Mittel“ gegenüber strukturellen Reformen stets vorrangig zu prüfen seien. Kooperative Ansätze seien überdies geeignet, freiwillige Gebietsreformen, denen der Vorrang vor gesetzgeberischen Gebietsänderungen einzuräumen sei, vorzubereiten. Die vorgenannten Überlegungen beanspruchten grundsätzlich für alle zentralen Orte in Rheinland-Pfalz Geltung, wobei die auf der Grundlage einer individuellen Problemanalyse ermittelten funktionsabhängigen Unterschiede zu beachten seien.

VI. Wesentliche Ausführungen des Landkreistages Rheinland-Pfalz⁶

Zu Beginn seiner schriftlichen Stellungnahme hat der Landkreistag Rheinland-Pfalz ebenso wie der Städtetag Rheinland-Pfalz darauf hingewiesen, dass die problematische Finanzsituation vieler Städte und Landkreise nicht das Ergebnis von Stadt-Umland-Beziehungen sei. Die Haushaltssituation stelle sich vielmehr als das Resultat der gestiegenen Ausgaben im Bereich der Sozial- und Jugendhilfe und einer unzureichenden Finanzausstattung durch die überörtliche Ebene dar.

⁶ Vorlage EK 16/1-156.

Zur Identifikation und räumlichen Zuordnung von Stadt-Umland-Beziehungen nahm der Landkreistag auf das Landesentwicklungsprogramm (LEP IV) Bezug, das zwischen einer hohen und niedrigen Zentrenreichbarkeit differenziere. Der Bevölkerung biete sich bei einer hohen Zentrenreichbarkeit die Möglichkeit, innerhalb einer überschaubaren Zeit und Entfernung zwischen einer Vielzahl von Standorten mit quantitativ und qualitativ vergleichbaren Angeboten der Daseinsgrundfunktionen zu wählen. Nach den Erfahrungen des Landkreistages bestehe in diesen Fällen meist ein besonderes „Näheverhältnis“ zu einem der Zentren, welches beispielsweise durch die Entfernung, verkehrliche Anbindung (insbesondere durch den ÖPNV) oder die Zahl der Ein- und Auspendler bestimmt werde. Stadt-Umland-Beziehungen erstreckten sich auch über Landesgrenzen hinweg, wie die Anbindung des nördlichen Rheinland-Pfalz an die Metropolregion Rhein-Ruhr (Köln/Bonn), der Vorderpfalz an die Metropolregion Rhein-Neckar sowie der Region Trier an Luxemburg zeige.

Nach Einschätzung des Landkreistages habe die Aufgabenzuweisung durch das Land (Auftragsangelegenheiten und Pflichtaufgaben der Selbstverwaltung) allenfalls mittelbare Auswirkungen auf die Stadt-Umland-Beziehung, weil diese gegenüber Gebietskörperschaftsgruppen erfolge, die unterschiedlichen Raumstrukturtypen angehörten. Stets erforderlich sei daher eine Betrachtung der jeweiligen Situation: So könne die Aufgabe der Schulträgerschaft dazu führen, dass eine weiterführende Schule auch den Schülerinnen und Schülern des Umlands diene. Umgekehrt profitierten die Städte regelmäßig von der Wasserversorgung durch das Umland.

Eine positive Bevölkerungsentwicklung in den Räumen hänge, so der Landkreistag, nicht von der Klassifikation als Stadt oder Umland, sondern von der Zugehörigkeit zu einer wirtschaftlich prosperierenden Region ab. Daher könnten insbesondere die Räume mit Anbindung an Metropolregionen einen Bevölkerungszuwachs verzeichnen. Für Familien spiele es lediglich eine untergeordnete Rolle, ob die wohnliche Niederlassung in einer Kernstadt oder im Umland erfolge. Eine Stärkung der Wirtschaftskraft der eher ländlich geprägten Regionen des Landes könne im Interesse der Ballungsräume als auch der Fläche zur Problemlösung bzw. -vermeidung beitragen.

Die Finanzstruktur und -ströme im Rahmen von Stadt-Umland-Beziehungen hingen von den jeweiligen örtlichen Gegebenheiten und auch von der Zentralitätsstufe der betroffenen Stadt ab. So könnten sich Stadt und Umland auf gemeinsame Trägerschaften (z.B. in Bezug auf weiterführende Schulen) oder auf eine gemeinsame Aufgabenwahrnehmung im Bereich der Daseinsvorsorge (z.B. Abfallwirtschaft, Abstimmung des ÖPNV, Wasser- und Energieversorgung) verständigen. In seiner Stellungnahme merkte der Landkreistag an, dass viele städtische Einrichtungen überdimensioniert und ohne Deckungsbeiträge der Nutzer aus dem Umland und den hohen Landeszuschüssen aus dem kommunalen Finanzausgleich in ihrem Bestand gefährdet seien. Vergleichbare Aspekte beanspruchten für eine Vielzahl gewerblicher Betriebe und Dienstleistungsunternehmen, deren Erlös- und Gewinnsituation im hohen Maße von den Einpendlern abhingen, Geltung. Die hiermit verbundene wirtschaftliche Stärke und überproportionalen Steuereinnahmen beliefen sich deutlich über das 1 ½-fache des Landkreisbereichs. Bezogen auf jeweils 100.000 Einwohnern liege bei einer Durchschnittsbetrachtung die Steuerkraft einer kreisfreien Stadt um rund 45 Mio. EUR über jener eines Landkreises.

Erhebliche Einnahmen generierten die Städte unterschiedlichster Zentralitätsstufen über den kommunalen Finanzausgleich. Die jüngsten Änderungen des Landesfinanzausgleichsgesetzes hätten deutliche Verbesserungen zugunsten der kreisfreien Städte, insbesondere der Oberzentren, gebracht. Die allgemeinen Finanzausweisungen federten die überdurchschnittlichen Belastungen im Bereich der Sozial- und Jugendhilfe – wenn auch in einem zu geringen Umfang – ab. Weitere Zuweisungen erfolgten über den Ansatz für zentrale Orte und den sog. Schüleransatz, die insgesamt rund 28 Prozent der (zu geringen) Schlüsselmasse ausmachten. Die kommunalen Spitzenverbände kritisierten einhellig, dass eine höhere Gewichtung anderer zentraler Orte und eine spürbare Aufstockung der Mittel für die Schülerbeförderung bei der Reform des kommunalen Finanzausgleichs zum 1. Januar 2014 nicht erfolgt seien.

Auch aus dem Bereich der Zweckzuweisungen gebe es eine Vielzahl von Positionen, die den Städten zugutekämen (z.B. Zuweisungen für kommunale Theater und Orchester, Musikschulen, Büchereien, Museen und Kulturdenkmäler). Die höhere Steuerkraft der Städte wirke sich in aller Regel nicht nachteilig auf den Fördersatz aus, ermögliche aber die Kofinanzierung entsprechender Projekte und damit die Mittelinanspruchnahme. Von Seiten des Landkreistages wurde kritisiert, dass die aus der Fläche resultierenden Belastungen im kommunalen Finanzausgleich nahezu unberücksichtigt blieben. Der Flächenansatz belaufe sich mit rund 13 Mio. EUR gerade einmal auf 1/10 des Zentrale-Orte-Ansatzes und 2 Prozent der Finanzausgleichsmasse. In Bezug auf den Flächen- und Schüleransatz, die Förderung von Mittel- und Grundzentren, die allgemeinen Straßenzuweisungen und die Schülerbeförderung forderte der Landkreistag höhere Leistungen aus dem kommunalen Finanzausgleich zu Gunsten der ländlichen Teilräume. Die Attraktivität der zentralen Orte sei vielfach Spiegelbild der mit hohem finanziellen Engagement und Förderungen des Landes geschaffenen Einrichtungen. Die Förderungen erfolgten in aller Regel aus dem kommunalen Finanzausgleich mit der Folge, dass Zuschüsse für kreisfreie Städte zu $\frac{3}{4}$ vom Landkreisbereich über entsprechend geringere allgemeine Finanzausweisungen finanziert würden. Auch die hohen Entnahmen des Landes aus dem kommunalen Finanzausgleich (z.B. Personalkostenanteile des Landes sowie die Krankenhausfinanzierung aus dem Bereich der Zweckzuweisungen) verhinderten höhere allgemeine Finanzausweisungen.

Der Landkreistag erachtete eine Prüfung für notwendig, inwieweit unter Berücksichtigung aller Mehreinnahmen auf Seiten der Ballungszentren unter Einbindung staatlicher Zuschüsse, Zweckzuweisungen und Sonderlastenausgleiche überhaupt für bestimmte Aufgabenfelder Unterdeckungen bestehen, die unter Umständen von dritter Seite abzugelten wären. Ohne eine solche Analyse könnten Ausgleichs- und Lösungsmöglichkeiten von finanziellen Auswirkungen der Stadt-Umland-Beziehungen nicht beurteilt werden. Zunächst müsse der Frage nachgegangen werden, ob bestimmte Einrichtungen bzw. Aufgaben kostengünstiger betrieben oder erbracht werden könnten. Zu hinterfragen sei auch, welche kommunale Gebietskörperschaft oder staatliche Ebene überhaupt entsprechende Leistungen vorzuhalten habe. Eine Kostenbeteiligung Dritter könne nicht erwartet werden, wenn diese bei der Frage der Bereitstellung der Leistung nicht auf Augenhöhe eingebunden seien.

Strukturreformen (z.B. Eingemeindungen und Gründung von Regionalverbänden) seien in der Regel nicht in der Lage, finanzielle Probleme zu lösen, weil andernorts zu verantwortende Lasten lediglich auf einen größeren Bevölkerungskreis übertragen würden.

Die Erzielung höherer Deckungsgrade durch eine verstärkte Heranziehung der Bewohner der Umland-Gemeinden für die Nutzung von Einrichtungen der Kernstädte könne nur dann gelingen, wenn die Nachfrage nicht zurückginge. Forderungen nach einer Umland-Umlage seien verfehlt, weil sie den Gesichtspunkt der Kostenverursachung vernachlässigten und letztlich weiteren Bedarf induzierten. Belastungsverlagerungen innerhalb der kommunalen Familien blendeten notwendige Kostenbeiträge Dritter, z.B. eine angemessene Beteiligung von Bund und Land an den Kosten der Sozial- und Jugendhilfe, aus. Soweit es im Einzelfall zu sog. spillover-Effekten komme, sei anzumerken, dass den hieraus resultierenden städtischen Belastungen erhebliche Mehreinnahmen gegenüberstünden. Nicht nachgewiesen sei, dass städtische Vorhaltekosten durch das Umland verursacht würden.

Im Falle der Einkreisung einer kreisfreien Stadt, die als kommunalpolitische Entscheidung vor Ort zu treffen sei, komme es insoweit zu einer Kostenverlagerung auf den kreisangehörigen Bereich, als die städtischen Aufgaben nunmehr von dem Landkreis wahrgenommen würden. Entlastungen, z.B. im Sozialbereich, stünden in der Regel geringere Belastungen aus der Kreisumlage gegenüber, wobei allerdings spürbare Synergieeffekte aus der Zusammenarbeit und Aufgabenbündelung verzeichnet werden könnten. Da Rheinland-Pfalz im Grunde genommen nicht über selbstständige Ballungszentren verfüge, sondern überschaubare Agglomerationen aufweise, befürwortete der Landkreistag eine engere kommunale Verzahnung über die vielfältigen Instrumente interkommunaler Zusammenarbeit und eine weitgehende Einkreisung bislang kreisfreier Städte unter Beibehaltung der bewährten Selbstverwaltungsstrukturen. Ob und inwieweit von den vielfältigen Möglichkeiten interkommunaler Zusammenarbeit Gebrauch gemacht werde, sei Sache der kommunalen Gebietskörperschaften vor Ort. Insoweit werde kein weiterer Handlungsbedarf des Landesgesetzgebers gesehen. Dieser sei allerdings gefordert, die Transparenz im Bereich Best-Practice und der bereits bestehenden rechtlichen Optionen (z.B. hinsichtlich des freiwilligen Zusammenschlusses kleiner Ortsgemeinden) zu erhöhen.

Der Landkreistag trete seit jeher dafür ein, die Grund- und Mittelzentren zu stärken, um diese in die Lage zu setzen, für ihre Umgebung Daseinsvorsorgeleistungen erbringen zu können. Die bisherige Bevorzugung der Oberzentren im kommunalen Finanzausgleich gehe auf Grund der beschränkt zur Verfügung stehenden Mittel primär zu Lasten des Landkreisbereichs.

Bei der Lösung von Stadt-Umland-Problemen der Kernstädte, die eine Strukturanalyse voraussetze, sollten grundsätzlich nicht nur die benachbarten Gemeinden, sondern auch die Nachbarlandkreise einbezogen werden. Eine Optimierung kommunaler Strukturen müsse im bewährten System der Landkreise und durch eine Reduzierung der Zahl kreisfreier Städte erfolgen. Der Landkreistag betonte in seiner schriftlichen Stellungnahme abschließend, dass eine Entlastung der Kernstädte durch eine Stabilisierung der ländlichen Teilräume erfolgen müsse und damit unerwünschten Folgen der Agglomeration entgegengewirkt werden könne.

VII. Fazit – übereinstimmende Positionen der Auskunftspersonen

Die Auskunftspersonen stimmten in ihren Ausführungen darin überein, dass es bisweilen keine wissenschaftlich anerkannten einheitlichen Kriterien für die räumliche Abgrenzung der Kernstadt von ihrem Umland gebe, als Indikatoren für eine solche Abgrenzung jedoch u.a. die Pendlerbewegungen, der Anteil der Siedlungs- und Verkehrsfläche am Gemeindegebiet, die Wanderungsverflechtungen, die Bevölkerungsdichte und Bevölkerungsentwicklung dienen könnten. Die Beziehungen der Städte zu ihrem Umland ließen sich gerade in polyzentrischen Räumen und Metropolen nur schwer bestimmen, zumal sie losgelöst von kommunalen Gebietsgrenzen und – wie z.B. bei den Städten Mainz und Trier – auch über die Landesgrenzen hinweg bestünden. Stadt-Umland-Beziehungen seien durchweg vielfältig und könnten keinesfalls auf finanzielle Aspekte reduziert werden, sie seien regelmäßig auch administrativer, verkehrlicher, wirtschaftlicher und kultureller Art und beträfen die Vorhaltung von Bildungsangeboten sowie die Ver- und Entsorgung (z.B. Wasser, Abfall). Staatliche Aufgabenzuweisungen im Bereich der Auftragsangelegenheiten und pflichtigen Selbstverwaltungsangelegenheiten richteten sich an die verschiedenen Gebietskörperschaftsgruppen und prägten Stadt-Umland-Beziehungen daher allenfalls mittelbar. Gleichwohl sei regelmäßig eine „Aufgabenteilung“ zwischen der Stadt und ihrem Umland festzustellen, die sich auf der einen Seite an Versorgungs-, Arbeitsplatz- sowie Bildungs- und Kulturangeboten und auf der anderen Seite an Naherholungsmöglichkeiten, der Bereitstellung natürlicher Ressourcen und der Gewinnung erneuerbarer Energien zeige.

Direkte Finanzströme im Rahmen von Stadt-Umland-Beziehungen existierten im Falle kommunaler Kooperationen. Ansonsten seien die Finanzströme regelmäßig indirekter Art. Als Beispiel wurden Zuweisungen aus dem kommunalen Finanzausgleich genannt, die den Kernstädten für die Bereitstellung von Angeboten zugutekämen, die auch von den Bewohnern des Umlandes genutzt würden (z.B. weiterführende Schulen, Theater). Die Steuererträge der Kernstadt würden zu einem wesentlichen Teil auch durch die Arbeitsleistung und Kaufkraft der Bewohner des Umlands generiert.

Die Wirksamkeit einer Umland-Umlage zur Lösung nachteiliger Auswirkungen von Stadt-Umland-Beziehungen wurde von den Auskunftspersonen weitgehend als negativ eingeschätzt. Als schwierig wurde es beurteilt, die Leistungen gegeneinander aufzuwiegen, die Stadt und Umland auch für den jeweils anderen Bevölkerungsteil erbringen würden. Die distributive Wirkung einer Umland-Umlage würde zudem dem Verursachungsgedanken nicht gerecht, weil sie Finanzierungsverantwortung von Bund und Land für die Erbringung bestimmter Aufgaben ausblende. Schließlich wurde darauf hingewiesen, dass angesichts einer Vielzahl von Zuweisungen innerhalb und außerhalb des kommunalen Finanzausgleichs, von denen zuvorderst die Oberzentren und Städte profitierten, ohne eine Untersuchung bestimmter Aufgabenfelder nicht per se von dem Vorliegen einer Unterdeckung ausgegangen werden könne.

Kommunale Gebiets- und Strukturreformen wurden auch in Anbetracht der kleinteiligen kommunalen Strukturen in Rheinland-Pfalz überwiegend als eine mögliche Lösung angesehen, um finanziellen Auswirkungen von Stadt-Umland-Beziehungen zu begegnen. Nicht einheitlich beurteilt wurde jedoch, ob etwaige Reformen der Effektivität willen von staatlicher

Seite oder angesichts der Selbstverwaltungsgarantie der Kommunen vor Ort eingeleitet werden sollten. Als erforderlich wurde in beiden Fällen eine eingehende Analyse der örtlichen Gegebenheiten, die die jeweiligen Stadt-Umland-Beziehungen prägten, erachtet. Die kommunalen Spitzenverbände gelangten zu einer unterschiedlichen Beurteilung, ob bestimmte Aufgaben der Umlandgemeinden zur Lösung von Stadt-Umland-Problemen eher den Städten oder den Landkreisen übertragen werden sollten. Vereinzelt wurde darauf hingewiesen, dass freiwillige kooperative Ansätze zwischen Kernstädten und ihren Umlandgemeinden stets vorrangig zu prüfen seien. Beim Abschluss interkommunaler Kooperationen seien auch die Nachbarkreise einzubeziehen, soweit etwaige Vereinbarungen auch Auswirkungen auf die von den Landkreisen wahrzunehmenden Aufgaben zeitigten. Mit dem Landesgesetz über die kommunale Zusammenarbeit habe das Land einen geeigneten Rechtsrahmen für kooperative Instrumente geschaffen, der von der kommunalen Seite individuell genutzt werden könne; ein gesetzlicher Nachbesserungsbedarf bestünde insoweit nicht. Das Land sei jedoch dazu aufgerufen, sich für die Umsatzsteuerfreiheit interkommunaler Kooperationen einzusetzen. Weitgehend Einigkeit bestand darin, dass bei der Entwicklung von Lösungsansätzen (z.B. im Rahmen der Zuweisungen nach dem Landesfinanzausgleichsgesetz) verstärkt die Landkreise sowie die Mittel- und ggf. Grundzentren – entsprechend ihrer jeweiligen Funktion – einbezogen werden sollten.

Die derzeitigen Instrumente des Landesplanungsrechts und der Gemeindeordnung wurden überwiegend als ausreichend erachtet, um Stadt-Umland-Probleme zu lösen. Vereinzelt wurde dafür plädiert, neue innovative Formen der Verwaltungsorganisation zu ermöglichen und durch eine Reform der Planungsgemeinschaften auf eine unabhängigere, nicht allzu von lokalen Interessen geleitete Regionalplanung hinzuwirken.