



ROLAND-BRIEF

Informationen zur Kommunalpolitik

Januar 2007

Herausgeber: Städte- und Gemeindebund Sachsen-Anhalt

Ausgabe 10

Eckpunkteentwurf für die gemeindliche Neugliederung

Die Landesregierung hat am 19.12.2006 erstmals die Vorstellung des Innenministeriums für die flächendeckende Einführung von Einheitsgemeinden beraten. Der Eckpunkteentwurf wurde anschließend öffentlich. Die Ausführungen decken sich nicht mit den Vorstellungen, die die CDU-Landtagsfraktion Ende November letzten Jahres vorgelegt hat. Die Koalitionspartner werden sich in den nächsten Wochen auf Eckpunkte für das dann zu erarbeitende Leitbild einer gemeindlichen Strukturreform zu einigen versuchen.

Nachfolgend geben wir eine Übersicht über die wesentlichen Aussagen des Eckpunktepapiers des Innenministeriums:

Stadt-Umland-Verhältnisse

Bis zum 01.07.2007 soll geprüft werden, welche Gemeinden aufgrund der engen Verflechtungen nach Halle oder Magdeburg einzugemeinden wären. Sollten sich die zur Sicherung und Stärkung der Funktionsfähigkeit der Kreisfreien Städte gebildeten Zweckverbände nicht bewähren, soll der Landtag über konkrete Eingemeindungen entscheiden. Ob und welche Eingemeindungserfordernisse bei Mittelzentren bestehen, soll auf der Grundlage der vor kurzem erhobenen Daten beurteilt werden. Es wird angestrebt, Einheitsgemeindebildungen gegen das Mittelzentrum zu verhindern, wenn sie die geordnete Entwicklung und Funktionsfähigkeit dieser Zentren gefährden.

Einheitsgemeinde im Regelfall

Unter Berücksichtigung der demografischen Entwicklung und der finanzwirtschaftlichen Perspektiven geht der Entwurf von einer Mindestgröße von 10.000 Einwohnern für die zu bildenden Einheitsgemeinden aus. Sie sollen innerhalb der durch die Kreisreform entstehenden Landkreisgrenzen gebildet werden. Verwaltungsgemeinschaften nach dem Trägermodell werden wie sie sind in eine Einheitsgemeinde umgewandelt. Verwaltungsgemeinschaften mit gemein-

samem Verwaltungsamt werden ebenfalls in eine Einheitsgemeinde umgewandelt, sofern eine Mitgliedsgemeinde mindestens 30 % der Einwohner der Verwaltungsgemeinschaft stellt.

Ausnahmen vom Regelfall

Die Mindestgröße von 10.000 Einwohnern kann unterschritten werden bei einer weit unterdurchschnittlichen Bevölkerungsdichte oder einer besonderen geografischen Lage. Für beide Fälle kommt hinzu, dass keine anderweitige sinnvolle Zuordnung möglich erscheint und entweder eine 8.000 Einwohner große Einheitsgemeinde gebildet wird oder ein Kooperationsmodell realisiert wird. Die Kooperation ist zwischen zwei, höchstens drei Gemeinden mit jeweils mindestens 5.000 Einwohnern möglich, in dem eine Gemeinde Aufgaben der anderen Gemeinde mit übernimmt (Zweckvereinbarung).

Bereits genehmigte Einheitsgemeinden genießen Bestandsschutz, so fern sie zum Zeitpunkt der Genehmigung die nach der jeweils geltenden Fassung der Gemeindeordnung erforderliche Einwohnergröße aufgewiesen haben.

Ortschaften

Der Bildung von Ortschaften wird besondere Bedeutung für die Akzeptanz der Reform beigemessen. Als Organe sind Ortschaftsrat und Ortschaftsbürgermeister vorgesehen. Der Gemeinderat einer aufzulösenden Gemeinde kann für die erste Wahlperiode nach der Neubildung über die Einführung der Ortschaftsverfassung entscheiden. Zur Stärkung der Kompetenzen der Ortschaften werden ein Initiativrecht, ein Informations- und Akteneinsichtsrecht sowie ein Widerspruchsrecht für Angelegenheiten der Ortschaft genannt, die die Ortschaftsrechte stärken sollen.

Zeitschiene

Es ist geplant, das Leitbild auf Basis der Eckpunkte bis Ende des 1. Quartals 2007 zu erstellen. Mit dem Kabinettsbeschluss beginnt die freiwillige Phase, in der sich die Kommunen leitbildgerecht zusammenschließen und auch eines der beiden Ausnahmemo-

delle wählen können. Am 01.07.2009 beginnt die gesetzliche Phase, die im ersten Quartal des Jahres 2011 endet. In der gesetzlichen Phase werden per Gesetz leitbildgerechte Strukturen geschaffen. In Ausnahmefällen wird die Bildung von Einheitsgemeinden mit mindestens 8.000 Einwohnern umgesetzt. Das Kooperationsmodell gilt dann nicht mehr.

→ www.komsanet.de
(SGSA, Mitgliederservice, Aktuelles, Aktuelle Informationen)

RB 10-01

IWH-Gutachten über haushaltsrelevante Kennziffern

Im Auftrag des Finanzministeriums hat das Institut für Wirtschaftsforschung Halle eine Bestandsaufnahme sowie „Prospektive Analyse“ der fiskalischen Bedingungen in Sachsen-Anhalt auf der Landes- sowie der Gemeindeebene vorgelegt. Verfasst wurde die Studie von Dr. Joachim Ragnitz (IWH) und Prof. Helmut Seitz (TU Dresden). Einleitend werden die für alle ostdeutschen Länder geltenden finanzpolitischen Herausforderungen genannt:

- Rückführung der Osttransferleistungen bis 2020
- Folgen des demografischen Wandels
- Abbau bestehender Aufgabenüberhänge in der laufenden Haushaltsrechnung.

Die finanzpolitischen Daten des Landes Sachsen-Anhalt und seiner Kommunen wurden mit dem Durchschnitt der vier anderen ostdeutschen Flächenländer sowie dem Durchschnitt von finanzschwachen Westflächenländern (Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Saarland und Schleswig-Holstein) verglichen. Das Ergebnis ist ein Zahlenapparat, der Indizien für verstärkte Konsolidierungsbemühungen und langfristige Anpassungsperspektiven liefert. In den verglichenen Ländern gibt es aber deutliche Abweichungen in den von den Kommunen vereinnahmten Zuweisungen vom Land auf der einen Seite und den vom Land an die Kommunen gezahlten Zuweisungen auf der anderen Seite. Diese Diskrepanzen sind in Sachsen-Anhalt besonders stark. Es empfiehlt sich deshalb, die statistische Basis dieses Vergleiches an den wichtigen Stellen zu verifizieren und kritisch zu hinterfragen.

Bei der Analyse der Grunddaten fällt auf, dass Sachsen-Anhalt über deutlich höhere Pro-Kopf-Einnahmen verfügt als die finanzschwachen Westländer, aber nach dem Saarland die zweithöchste Pro-Kopf-Verschuldung aller Flächenländer erreicht. Die laufenden Ausgaben liegen leicht über den Vergleichswerten der ostdeutschen Länder und deutlich über den Werten der Westländer. Auf der kommunalen Ebene ist hingegen weder gegenüber den finanzschwachen Westflächenländern noch gegenüber den

anderen ostdeutschen Ländern ein nennenswerter Unterschied festzustellen. Bei den Sozialleistungen der Kommunen besteht allerdings ein Ausgabenüberhang. Da die Finanzausstattung von Land und Kommunen nach dem Auslaufen des Solidarpakts etwas unterhalb der finanzschwachen Westländer liegen wird, gibt es noch einen erheblichen Konsolidierungsbedarf. Die Gutachter empfehlen eine gegenseitige Unterstützung von Land und Kommunen bei der Konsolidierung, weil beide Ebenen Verflechtungen aufweisen.

Kapitel 6 des Gutachtens widmet sich den kommunalen Ausgaben, die insgesamt um 6 % höher liegen als in den Flächenländern West. In der allgemeinen Verwaltung stellen die Personalkosten den auffälligsten Aufgabenblock im Vergleich auf. Gegenüber den Ostländern ermitteln die Gutachter einen Personalüberhang von rd. 4.000 Stellen. Ohne die kaum vergleichbaren Bereiche Krankenhäuser und Kindertagesstätten wird im Jahr 2005 beim Personalbesatz von ca. 1.144 Vollbeschäftigten-Äquivalente je 100.000 Einwohner ermittelt, was ca. 16 % über dem Wert der anderen Ostländer und ca. 31 % über dem Durchschnitt der finanzschwachen Flächenländer West liegt.

Erhebliche Ausgabenvorsprünge im Bereich der Öffentlichen Sicherheit und Ordnung werden auf die niedrige Siedlungsdichte zurückgeführt und auf die Standards für die Hilfsfristen. Im Bereich Schulen zeigt sich ein ganz anderes Bild. Hier liegen die Ausgaben in Sachsen-Anhalt um 7 % unter dem Niveau West. Insbesondere investieren Sachsen-Anhalts Kommunen in diesem Aufgabenbereich nur halb so viel, wie die Kommunen in den übrigen ostdeutschen Ländern und selbst gegenüber den Flächenländern West liegen die Investitionen je Schüler um 20 % niedriger. In der Kulturpflege werden deutlich höhere Ausgaben festgestellt, die durch das gut ausgebaute öffentliche Kulturangebot begründet sind, das wiederum aber in einem Gegensatz zur tatsächlichen Zahl der Nutzer stehe.

Die bedeutsamste Ausgabeposition der kommunalen Ebene stellt die soziale Sicherung dar. Das am besten ausgebaute Betreuungssystem für Kinder schlägt sich im Vergleich zu westlichen Angeboten deutlich nieder. Im Übrigen sind die sozialen Kosten schwer vergleichbar, weil die Daten aus dem Jahr 2004 stammen und ab 2005 Sozialhilfe und Arbeitslosenhilfe zur Grundsicherung (Arbeitslosengeld II) zusammengelegt wurden. Überdurchschnittliche Investitionen im Krankenhausbereich haben lt. Gutachten die kommunalen Ausgaben für Gesundheit, Sport und Erholung auf 124 % des Niveaus der Flächenländer West steigen lassen. Sogar 66 % über diesem Niveau liegen die Ausgaben für Bau-, und Wohnungswesen. Das ist sicher durch den Nachholbedarf in Ostdeutschland zu erklären. Bei den wirtschaftlichen Unternehmen wird eine Begründung für die Mehrausgaben auch mit den hohen Verlusten bei den Verkehrs- und Versorgungsunternehmen gesehen. Insgesamt sind die Mehrausgaben der Kommunen für die laufende Rechnung vor

allem auf die Bereich allgemeine Verwaltung und Kultur zurückzuführen.

Die Analyse der Kommunalfinanzen zeigt erheblich geringere Steuereinnahmen und dafür höhere Zuweisungen des Landes im Vergleich zu den Flächenländern West. „Gegenüber den übrigen ostdeutschen Ländern sind um 5 % niedrigere Einnahmen auf der kommunalen Ebene zu verzeichnen, vor allem als Folge geringerer laufender Zuweisungen des Landes an seine Kommunen.“ Während in absoluten Zahlen gegenüber den finanzschwachen Flächenländern West ein Einnahmenüberhang von 240 Mio. Euro festgestellt wird, konstatiert das Gutachten gegenüber den anderen ostdeutschen Ländern Mindereinnahmen von rd. 291 Mio. Euro für Sachsen-Anhalts Kommunen. Diese Angaben beziehen sich auf die Kassenstatistik 2005 als Basis. Der starke Eingriff in die Kommunalfinanzen für 2007 und die folgenden Jahre ist dabei nicht berücksichtigt. Im Vergleich zu den ostdeutschen Nachbarländern stehen sie nun noch erheblich schlechter da.

RB 10-02

Novelle zum Baugesetzbuch

Am 01.01.2007 ist das Gesetz zur Erleichterung von Planungsvorhaben für die Innenentwicklung der Städte in Kraft getreten. Dadurch wird das Baugesetzbuch mit dem Ziel novelliert, die Flächeninanspruchnahme zu begrenzen und die Innenentwicklung der Städte zu stärken. Für die Aufstellung von Bebauungsplänen der Innenentwicklung gelten Erleichterungen, die das Verfahren beschleunigen sollen. Die zeit- und kostenaufwändige Umweltprüfung bei B-Plänen entfällt für die Innenstadtentwicklung bis zu einer Größenordnung bis zu 20.000 m² zulässiger Grundfläche, nach einer Vorprüfung im Einzelfall sogar bis zu 70.000 m². Die Behörden- und Öffentlichkeitsbeteiligung wird gestrafft. Dadurch sollen Standortnachteile gegenüber der „grünen Wiese“ kompensiert werden und die Innenbereiche der Städte attraktiver werden für Investitionen.

Die Schaffung wohnortnaher Einkaufsmöglichkeiten wird durch ein neues Instrument zur planerischen Steuerung von Einzelhandelsansiedlungen verbessert. Die Verbrauchernahversorgung der Bevölkerung gerade vor dem Hintergrund der demografischen Entwicklung wird leichter planbar. Sanierungsverfahren sollen künftig möglichst nicht länger als 15 Jahre dauern. Entsprechende Erleichterungen sind vorgesehen. Die Erhebung von Ausgleichsbeträgen für sanierungsbedingte Bodenwerterhöhungen wird ebenfalls vereinfacht. Initiativen von Grundstückseigentümern und Gewerbetreibenden zur Aufwertung des lokalen Standorts soll die Novelle unterstützen.

Die Neuregelungen im Baugesetzbuch wurden in einem Planspiel erprobt und unter intensiver Beteiligung der kommunalen Spitzenverbände erarbeitet.

RB 10-03

„Einheimischenmodell“ bestätigt

Viele Kommunen veräußern eigene Grundstücke an Ortsansässige verbilligt, um diesen den Bau eines Eigenheims zu ermöglichen. Zur Vermeidung von Grundstücksspekulationen wird vielfach in die Verträge eine Regelung aufgenommen, dass die Kaufpreisdifferenz zum Verkehrswert nachbezahlt werden muss, wenn die Erwerber das Grundstück innerhalb von 10 Jahren ohne Zustimmung der Stadt oder Gemeinde weiterveräußern. Der Bundesgerichtshof hat jetzt über die Bewertung einer Grundstücksveräußerung nach 7 Jahren in der Stadt Isny entschieden. Er erklärte das „Einheimischenmodell“ für rechtmäßig. Das OLG Stuttgart hatte in der Nachzahlungsklausel noch eine unangemessene Benachteiligung des Käufers gesehen. Der BGH (V ZR 33/06) bewertete diese Klausel aber als reinen Kaufpreinsnachzahlungsanspruch gegen den Erwerber des Grundstücks, der ohne Zustimmung der Stadt nach 7 Jahren die Immobilie veräußert hatte.

RB 10-04

Über 50 Jahre Bürgermeister

Seit dem 1. April 1956 ist Erich Röder Bürgermeister der Gemeinde Bucha im Burgenlandkreis. Ende Januar 2007 tritt der 75-Jährige in den Ruhestand. In seiner langen Amtszeit hat er auch die Ortschronik geführt und durch alle politischen Veränderungen hindurch fortgeschrieben. Der Nachfolger soll am 22. April 2007 gewählt werden.

RB 10-05

Gewerbsteuerzerlegung der Deutschen Telekom AG

Das Finanzgericht Köln hat am 11. Dezember 2006 ein Urteil zur Gewerbesteuerzerlegung der Deutschen Telekom AG verkündet. Danach sind weiterhin alle deutschen Städte und Gemeinden an der Zerlegung des Gewerbesteuermessbetrages der Telekom zu beteiligen. Das Gericht hält die im bisherigen Zerlegungsmaßstab vorgenommene hälftige Gewichtung der Faktoren Arbeitslöhne und Umsätze für nicht sachgerecht. Es hat deshalb das Finanzamt Bonn-Innenstadt als Beklagte verpflichtet, einen neuen Zerlegungsbescheid zu erlassen und dabei den Faktor Arbeitslöhne zu 75 % und den Faktor Umsatz zu 25 % zu berücksichtigen. Gemeinden, in denen lediglich das Netz der Deutschen Telekom AG, jedoch keine Arbeitsverhältnisse vorhanden sind, werden also einen geringeren Anteil bei der Zerlegung nach dem neuen Schlüssel erhalten als bisher. Das Gericht sieht die nicht mit der Ansiedlung von Arbeitnehmern verbundenen Lasten bereits durch das Telekommunikationsgesetz teilweise als abgedeckt an. Wegen der flächendeckenden Grundversorgung wird die Nutzung der Verkehrswege als unentgeltlich eingeräumt bewertet. Damit sind aber noch nicht alle bei den Gemeinden entstehenden Lasten abgedeckt. Eine Revi-

sion zum Bundesfinanzhof hat das Finanzgericht nicht zugelassen.

→ www.komsanet.de
(SGSA, Mitgliederservice, KNSA,
Ausgabe 2/2007)

RB 10-06

Sozialauswahl und Feuerwehr

Muss ein Arbeitgeber betriebsbedingt Kündigungen aussprechen, so hat er unter den betroffenen vergleichbaren Arbeitnehmern eine Auswahl nach sozialen Gesichtspunkten zu treffen, wenn nicht berechnete betriebliche Interessen der Sozialauswahl entgegenstehen. Als ein solches betriebliches Interesse hat das Bundesarbeitsgericht mit Urteil vom 07.12.2006 (Az: 2 AZR 748/05) für einen Fall aus Sachsen-Anhalt die jederzeitige Einsatzmöglichkeit in der Freiwilligen Feuerwehr anerkannt.

Eine Gemeinde hatte Reinigungsarbeiten an ein Dienstleistungsunternehmen vergeben und aus diesem Grund mehreren gemeindlichen Reinigungskräften gekündigt. Einer Reinigungskraft wurde wegen ihrer Mitgliedschaft in der Freiwilligen Feuerwehr nicht gekündigt. Vor dem Hintergrund sinkender Mitgliederzahlen in der Feuerwehr hat die Gemeinde ein besonders betriebliches Bedürfnis geltend gemacht, um die jederzeitige Einsatzbereitschaft sicherzustellen. Eine gekündigte Reinigungskraft hat dagegen Kündigungsschutzklage erhoben und eine fehlerhafte Sozialauswahl gerügt.

Die Vorinstanzen hatten der Klage stattgegeben mit der Begründung, die Freiwillige Feuerwehr habe keinen Bezug zum Arbeitsverhältnis. Die dagegen eingelegte Revision der Gemeinde hatte vor dem Bundesarbeitsgericht Erfolg. Angesichts der besonderen gesetzlichen Verpflichtung der Gemeinde, den Brandschutz sicherzustellen, stand der Einbeziehung der betroffenen Arbeitnehmerin in die Sozialauswahl entgegen. Das Landesarbeitsgericht wird unter Berücksichtigung dieser Bewertung nochmals entscheiden müssen, weil es zur Beurteilung der Kündigung in diesem Einzelfall weiterer Tatsachenfeststellungen bedarf.

RB 10-07

Soziale Gerechtigkeit in der Politik

Im Auftrag der Bertelsmann-Stiftung hat das Allensbach-Institut 384 von rd. 2500 Parlamentariern des Bundestages, der Länderparlamente und der deutschen Europaabgeordneten nach Ausprägungen der sozialen Gerechtigkeit in Deutschland befragt. Während 60 % der Parlamentarier die Einkommens- und Vermögensverteilung für gerecht hielten, teilt in der Bevölkerung noch nicht einmal jeder Dritte diese Einschätzung. Eine Gerechtigkeitslücke sehen die Volksvertreter vor allem im deutschen Rentenver-

sicherungssystem. 6 von 10 Mandatsträgern halten das Rentenversicherungssystem nicht für generationengerecht. Bei den jüngeren Politikern (bis 35 Jahre) sind es sogar 78 %. Partei und Generationen übergreifend sind 70 % aller Mitglieder von Parlamenten dafür, die sozialen Sicherungssysteme stärker als bisher über Steuern zu finanzieren. Während die Zustimmung bei den Linken (90 %), den Grünen (84 %) und der SPD (80 %) recht deutlich ausfällt, sind in der CDU/CSU 59 % und in der FDP 50 % für eine stärkere Steuerfinanzierung. Die bürgerlichen Parteien tragen die Umfinanzierung mehrheitlich mit, wollen sie aber mit einer Senkung der Gesamtabgabenquote aus Steuern und Abgaben verbinden.

40 % aller Parlamentarier halten die derzeitige Steuer- und Abgabenquote für zu hoch, 46 % für angemessen und nur 11 % für zu niedrig. Eine Mehrheit von 55 % der Mandatsinhaber sieht ihr Vorbild für soziale Gerechtigkeit am nächsten verwirklicht in den skandinavischen Ländern, insbesondere Schweden. Dagegen halten nur noch 15 % der Parlamentarier Deutschland für vorbildlich.

Wie schwierig die Auffassungen auszutarieren sein werden zeigt die Umfrage, wenn die Renten stärker steuerfinanziert werden sollen aber gleichzeitig die Mehrheit keine Steuererhöhung befürwortet bzw. die Steuern senken will.

Eine Zusammenfassung der Studie finden Sie im Internet:

→ www.bertelsmann-stiftung.de

RB 10-08

Zitat am Ende:

„Grundsätzlich sollten bei zurückgehenden Zuweisungen des Landes an die Kommunen Zweckbindungen gelockert oder aufgehoben werden. Die Kommunen sollten mit dem weniger werdenden Geld freier wirtschaften dürfen, um Gestaltungsspielräume zu behalten.“

(Abgeordneter Rothe, SPD, vor dem Landtag am 14.12.2006)

Impressum:

SGSA, Sternstraße 3, 39104 Magdeburg
Verantwortlich:
Landesgeschäftsführer Dr. Bernd Kregel



Sie können den Roland-Brief als Newsletter abonnieren unter www.komsanet.de (SGSA, Informationen).