



# ROLAND-BRIEF

Informationen zur Kommunalpolitik

November 2007

Herausgeber: Städte- und Gemeindebund Sachsen-Anhalt

Ausgabe 15

## 250. Geburtstag des Freiherrn vom Stein

Am 25.10.2007 jährte sich zum 250. Mal der Geburtstag des in Nassau an der Lahn geborenen preußischen Reformers Karl vom und zum Stein. Beim Festakt der Freiherr-vom-Stein-Gesellschaft und der kommunalen Spitzenverbände sah Bundespräsident Köhler den erlebten und gestalteten dramatischen Epochenwandel als das verbindende Element zu vom Stein an, der gerade einmal 14 Monate in höchster Regierungsverantwortung stand. Zu Beginn des 21. Jahrhunderts erleben auch wir einen tief greifenden Umbruch durch die Globalisierung. Der Bundespräsident konstatierte, dass wir in vielen Bereichen längst nicht mehr Spitze seien. Das gelte für die Sozial- und Familienpolitik genauso wie für die Bildungspolitik, für Forschung und Entwicklung. Wenngleich mit dem Systemwechsel bei Arbeitslosigkeit und Sozialhilfe, Rentenreform, Abbau von Subventionen, Modernisierung der Familienpolitik und dem Beginn der Reform des Föderalismus in den letzten Jahren viel geschehen sei, werde das „noch lange nicht ausreichen, um unseren Staat leistungsfähig zu erhalten“. Es müsse neu definiert werden, welche Aufgaben dem Staat und welche den Bürgerinnen und Bürgern zufallen. Wir bräuchten Wachstumstreiber statt Wachstumsbremsen, Befähigung statt Bevormundung und das bedeute vor allem: Bildung, Bildung, Bildung. Reformen, wie der Freiherr vom Stein verdienten gerade deshalb Bewunderung, weil sie erste tastende Schritte in eine noch völlig unbekannt Zukunft gingen. Auch damals seien Mut und Standhaftigkeit von Nöten gewesen gegen Besitzstandwahrer und Bedenkenräger und eine Vision von der Gesellschaft, in der sich jeder „seinem Wesen gemäß und seiner Bestimmung folgend frei entfalten kann“. Heute gehe es darum, „die organisierte Nichtverantwortung“ zu beenden und die Vielfalt von Mitwirkungsmöglichkeiten und Ideen, die Dezentralität und Transparenz im Föderalismus wieder durch klare Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten auf allen politischen Ebenen nutzbar zu machen. Der Bürgerschaft müsste die Chance gegeben

werden, zu erkennen und zu bewerten, welche Mandats-, und Amtsträger gute Arbeit leisten und welche nicht. Städte und Gemeinden seien der Ort, wo Politik am schnellsten und direktesten erfahrbar werde und wo die Bürger durch ihr Engagement besonders rasch Greifbares erreichen können. Die Neuordnung der Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern müssten deshalb auch den Gestaltungsraum der Kommunen bis hin zu eigenen Handlungsspielräumen in steuerlichen Angelegenheiten vergrößern. Der Bundespräsident wörtlich: „Ich bin davon überzeugt: Die Landkreise, Städte und Gemeinden brauchen in ihren ureigenen Wirkungsbereichen mehr gestalterische Freiheit und weniger Bürokratie, mehr Raum zum Experimentieren und weniger Lösungen von der Stange - gerade auch um den Menschen, die dort handeln und gestalten, den nötigen Freiraum zugeben. Denn deren Ideen werden dringend gebraucht! Wenn die Rückbesinnung auf die Kraft unserer Bürgergesellschaft nicht von den Städten und Gemeinden kommt, dann kommt sie eben nicht.“

RB 15-01 → [www.bundespraesident.de](http://www.bundespraesident.de)

## Umverteilung ist keine Lösung

Am 11. Oktober 2007 brachte Innenminister Hövelmann die Änderung des Finanzausgleichsgesetzes in die Landtagsberatungen ein. Die Novelle ist ein Zwischenschritt auf dem Weg zu einer grundlegenden Überarbeitung und soll zum 01.01.2008 in Kraft treten. Im Wesentlichen sind folgende Veränderungen geplant:

- Erhöhung des Anteils der Kreisfreien Städte an den allgemeinen Zuweisungen um einen Prozentpunkt auf 28 % bei gleichzeitiger Verringerung des Anteils der kreisangehörigen Gemeinden.
- Die Einwohnergewichtung von Grund- und Mittelzentren wird um 2 Prozentpunkte erhöht.
- Die Bildung leitbildgerechter Einheits- und Verbandsgemeinden wird finanziell unterstützt.

- Bei der Steuerkraftberechnung wird das Nettoprinzip für die Gewerbesteuer eingeführt.
- Der Ausfall an Kreisumlage durch den Übergang vom Brutto- auf das Nettoprinzip bei der Gewerbesteuer wird ausgeglichen durch eine Veränderung der Umlagegrundlagen, um Einbußen der Landkreise durch die Umstellung zu vermeiden.

Die Veränderung der Binnenverteilung zwischen kreisfreien Städten und kreisangehörigen Gemeinden wird mit dem Wechsel von rund 14.000 Einwohnern in den kreisfreien Bereich durch die Bildung der Stadt Dessau-Roßlau offiziell begründet. Sie dürfte aber auch motiviert sein durch die Erkenntnis, dass die kreisfreien Städte sich in einer Finanzmisere befinden, die wichtige, über ihr Gebiet hinaus wirkende, oberzentrale Funktionen gefährdet. Die Städte hatten im Frühjahr eindrucksvoll darauf aufmerksam gemacht. Die Unterfinanzierung der Kommunen ist aber nicht dadurch lösbar, dass man die Binnenverteilung ändert, sondern nur dadurch, dass gesetzliche Vorgaben und Pflichten aufgehoben und gelockert werden oder aber mehr Geld in die Finanzausgleichsmasse fließt. Die Einwohner von Roßlau sind auch nicht nur aus der Gruppe der kreisangehörigen Gemeinden ausgeschieden, sondern auch als Kreiseinwohner, ohne dass die Gruppe der Landkreise dadurch Zuweisungsmittel verloren hätte. Die offizielle Argumentation ist also inkonsequent.

Die Umverteilung führt zu einer spürbaren Beschränkung der Finanzkraft der Gemeinden einschließlich der Grund- und Mittelzentren. Den kreisangehörigen Gemeinden wird ein Finanzvolumen von 12,5 Mio. Euro entzogen. Kreisangehörige Städte mit zentralörtlichen Funktionen erhalten zwar insgesamt 3,1 Mio. Euro, können ihre Verluste dadurch aber nicht einmal ausgleichen. Die übrigen Gemeinden müssen die Folgen der veränderten Binnenverteilung tragen. Die Umverteilung ist also kein Lösungsansatz. Die Kommunen benötigen eine Konsolidierungsphase, um die hohen Kassenkreditbestände zurückzuführen und Kreditmarktschulden tilgen zu können. Das Land hat sich auch mit Hilfe bisher kommunaler Mittel soweit konsolidiert, dass schon im nächsten Doppelhaushalt 2008/2009 keine Neuverschuldung mehr vorgesehen ist. Eine vergleichbare Lage ist bei den Kommunen nicht erreicht und anscheinend auch kein vorrangiges Ziel der Landespolitik. Stattdessen halten Umverteilungsvorschläge und Strukturreformen die Gemeinden in Atem, während Forderungen nach mehr und höheren sozialen Leistungen weitere Ausgabensteigerungen befürchten lassen. Die Kreise kündigen Umlageerhöhungen an mit der Begründung, dass ein niedrige Beteiligung des Bundes an den steigenden Kosten der Unterkunft für Hilfeempfänger (Hartz IV) ins Haus stehen. Letztlich läuft es darauf hinaus, dass die Gemeinden über die Kreisumlage Kosten der Langzeitarbeitslosigkeit tragen, die von Bund und Land vorgegeben werden, während sie ihre Finanzen auch in Zeiten guter Konjunktur nicht in Ordnung bringen können. Dieser Prozess wird über die Mechanismen der Kommunalaufsicht die „freiwilligen“ Aufgaben der Kommunen treffen,

insbesondere die kulturellen Einrichtungen und Basisleistungen. Gerade vor dem Hintergrund der demografischen Entwicklung muss in Zeiten guter Wirtschaftslage aber die Handlungsfähigkeit aller Ebenen wieder hergestellt werden, um die Zukunft bestehen zu können.

Die Landkreise reagieren in dieser schwierigen Lage unsolidarisch. In der Landkreisversammlung am 07.09.2007 und gegenüber der Landespolitik verlangen sie eine Erhöhung der Umlagegrundlagen für die Kreisumlage ohne Rücksicht auf die kreisangehörigen Gemeinden. Basis der Kreisumlage sind zurzeit 80 % des Realsteueraufkommens und der Einnahmen aus dem Einkommensteuer- und Umsatzsteueranteil. Der Landkreistag fordert die Anhebung dieser Umlagegrundlagen auf 100 %. Das würde bei den geltenden Hebesätzen eine Umverteilung von den kreisangehörigen Gemeinden zu den Landkreisen in Höhe von 160 Mio. Euro ! bedeuten. Der Innenminister hat deutlich gemacht, dass eine gleichzeitige Absenkung der Hebesätze wegen der unausgeglichenen Haushalte der Landkreise kommunalaufsichtlich nicht akzeptiert werden könnte. Es ist schon unverständlich, wenn die Landkreise die eigene Sanierung auf dem Rücken ihrer Gemeinden betreiben. Auch diese Umverteilung löst die Finanzprobleme nicht. Vor dem Hintergrund absolut steigender Kreisumlagebeträge in den letzten Jahren verstärkt sie nur die Auseinandersetzungen innerhalb der kommunalen Familie.

RB 15-02

### **Konsultationsvereinbarung unterzeichnet**

Am 07.11.2007 unterzeichneten in der Staatskanzlei Ministerpräsident Prof. Dr. Böhmer und die Präsidenten der kommunalen Spitzenverbände Dr. Ernrich (LKT) und N. Eichler (SGSA) die „Vereinbarung über ein Konsultationsverfahren zwischen der Landesregierung und den kommunalen Spitzenverbänden“. Damit kommt ein längerer Diskussions- und Verhandlungsprozess mit einem konstruktiven Ergebnis zum Abschluss. Hintergrund der Vereinbarung ist die Erkenntnis, dass die öffentlichen Aufgaben, die vom Land Sachsen-Anhalt und seinen Kommunen erfüllt werden, gleichwertig und gleichermaßen dem Bürger verpflichtet sind. Die enge Verknüpfung bei der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben macht eine Finanzpolitik erforderlich, die die Situation beider Ebenen gleichermaßen im Blick hat. Die schon häufig bemühte Konsolidierungspartnerschaft soll auf der Basis der vereinbarten Regelungen mit Leben gefüllt werden.

Die zentrale Koordinationsfunktion zwischen Kommunen und Land nimmt die Finanzstrukturkommission wahr. Sie besteht aus dem Innenminister als Leiter, dem Chef der Staatskanzlei, dem Finanzminister und Vertretern der beiden Spitzenverbände. Frühzeitige und regelmäßige Informationen zur Situation bei der Aufgabenwahrnehmung und deren finanzielle Entwicklung sollen rechtzeitig, abgestimmte Reaktionen

ermöglichen. Die Finanzstrukturkommission wird sich um die Ermittlung einer aufgabenangemessenen Finanzausstattung der Kommunen ebenso bemühen wie um die konkrete Ausgestaltung des Konnexitätsprinzips bei Aufgabenübertragungen.

Das gemeinsame Ziel der Parteien ist es, die Handlungsfähigkeit auf allen öffentlichen Ebenen herzustellen und zu sichern. Die Konsolidierung sowohl des Landes als auch seiner Kommunen ist eine Voraussetzung für die wirkungsvolle Ausübung der Selbstverwaltung in den Kommunen. Das Verteilungsprinzip: „den letzten beißen die Hunde“ ist denkbar ungeeignet, die Herausforderungen zu meistern, die die Globalisierung, der demografische Wandel und die Verknappung der öffentlichen Mittel an die öffentlichen Aufgabenträger stellen. Auf der Basis der Konsultationsvereinbarung soll rechtzeitig und möglichst einvernehmlich eine bedarfsgerechte und effiziente Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben in Sachsen-Anhalt organisiert und finanziert werden. Die Unterzeichnung der Vereinbarung „macht Mut und gibt Hoffnung, dass dies gelingen kann“, fasste Präsident Eichler seine Bewertung zusammen. Die Prüfsteine der Zukunft werden weiterhin die Zahlen des Landeshaushalts und die Regelungen im Finanzausgleichsgesetz sein. Der Finanzminister hat in der Mittelfristplanung des Landes bereits konkrete Kürzungsvorstellungen bis zum Jahr 2020 formuliert, die ganz sicher erst einmal in der Kommission diskutiert werden müssen, weil sie mit den Aufgaben der Kommunen bisher in keiner Weise abgeglichen sind.

RB 15-03

## Begleitgesetz zur Gemeindegebietsreform

Der Innenausschuss des Landestages befasst sich derzeit u. a. mit dem Entwurf für ein Begleitgesetz zur Gemeindegebietsreform, der am 11.10.2007 in den Landtag eingebracht wurde. Das Gesetz soll die Rahmenbedingungen für die Umsetzung des Leitbildes fixieren.

Artikel 1 enthält grundlegende Aussagen und Zielvorstellungen und ein System zur Realisierung der Reform mit weitgehenden Vorgaben. Ein Wahlrecht zwischen Verbandsgemeinde und Einheitsgemeinde haben danach nur Gemeinden in Verwaltungsgemeinschaften mit gemeinsamem Verwaltungsamt, die nicht über einen prägenden Ort verfügen oder an eine kreisfreie Stadt grenzen. Verbandsgemeinden können dort in der freiwilligen Phase bis zum 30.06.2009 gebildet werden.

Artikel 2 enthält die kommunalverfassungsrechtlichen Grundlagen für das Modell der Verbandsgemeinde. Artikel 3 passt die Gemeindeordnung im Übrigen an die Leitbildvorstellungen an, erweitert das Ortschaftsrecht und führt den Ortsvorsteher ein. Die Artikel 4 und 5 enthalten entsprechende Anpassungen für das Gesetz über die kommunale Gemeinschaftsarbeit und die kommunalwahlrechtlichen Vorschriften.

Innenminister Hövelmann gab bei der Einbringung noch einmal seiner Überzeugung Ausdruck, dass die Einheitsgemeinde die effektivste und effizienteste Verwaltungsform auf gemeindlicher Ebene sei. Es gehe darum, in Sachsen-Anhalt leistungsstarke Kommunen zu schaffen, die den künftigen Anforderungen der demografischen Entwicklung und der finanziellen Rahmenbedingungen gerecht werden. Mit einer Verabschiedung des Gesetzes noch in diesem Jahr wäre gewährleistet, dass diese gesetzlichen Änderungen zu Beginn des Jahres 2008 in Kraft treten können. Über das Ob wird nach Aussage des CDU-Abgeordneten Stahlknecht künftig nicht mehr diskutiert. Man werde aber noch auf Nachbesserungen des Begleitgesetzes hinarbeiten, um eine weitere Optimierung des Prozesses in der freiwilligen Phase zu erreichen.

Für die Opposition sprach sich der Abgeordnete Kosmehl (FDP) dafür aus, den Gemeinden vor Ort die Entscheidung unter den Modellen zu überlassen. Bei den kommenden Beratungen sei die Frage zu stellen, ob alle Einschränkungen für die Neubildung wirklich sinnvoll seien oder ob z.B. Gemeinden rund um die Oberzentren auch Verbandsgemeinden bilden können sollten. Die Aufsicht des „Verbandsoberbürgermeisters“ über den ehrenamtlichen Bürgermeister, die Bildung von Verbandsgemeinden unter Mitwirkung aller Mitgliedsgemeinden und der Zeitpunkt der Einführung der Doppik parallel zu diesem Prozess wurden vom kommunalpolitischen Sprecher der Partei Die Linke angesprochen. Herr Grünert vermisste im Gesetzentwurf zudem die interkommunale Funktionalreform als inhaltliche Rechtfertigung für den erheblichen Eingriff in die kommunale Selbstverwaltung.

RB 15-04 → [www.komsanet.de](http://www.komsanet.de)  
Mitgliederservice/Aktuelles/  
Gesetzentwürfe bzw. Stellungnahmen

## Änderung des Gemeindefirtschaftsrechts

Der Landtag hat am 11.10.2007 die gemeindefirtschaftsrechtlichen Vorschriften (§§ 116 GO ff.) geändert. Anlass für diese Änderungen ist eine Anpassung an den energiewirtschaftlichen Ordnungsrahmen, um Wettbewerbsnachteile für kommunale Unternehmen, die auf dem liberalisierten Energiemarkt tätig sind, zu vermeiden. In den Bereichen der Strom-, Gas- und Wärmeversorgung erhalten Stadt- und Gemeindewerke die Möglichkeit, auch außerhalb des Gemeindegebiets aktiv zu werden. Ein angemessenes Verhältnis dieser Aktivitäten zur Leistungsfähigkeit der Gemeinde muss aber weiterhin gewährleistet sein. In Deutschland und zunehmend auch in Europa ist der Wettbewerb auf den Energiemärkten ausdrücklich gewünscht. Darauf müssen sich auch kommunale Unternehmen einstellen. Andernfalls wäre zu befürchten, dass auswärtige Anbieter Strom, Gas oder Wärme in eine Stadt hineinliefern, während die Stadtwerke als konkurrierendes Unternehmen keine Versorgungsangebote außerhalb des Stadtgebietes machen können. Mit den notwendigen Korrekturen des

Gemeindefinanzierungsrechts reagiert der Gesetzgeber erfreulicherweise auf Wirtschaftsaktivitäten, die in allen Bundesländern längst zu beobachten sind.

RB 15-05

### Familienkassen - bestens organisiert?

Familienkassen berechnen das Kindergeld. Das ist gemeinhin eine Aufgabe der Bundesanstalt für Arbeit. Bei den öffentlich Beschäftigten sind aber bisher die Arbeitgeber zuständig. Das soll nun geändert werden. Die Verordnung über die Einrichtung von Landesfamilienkassen in Sachsen-Anhalt vom 10.09.2007 sieht die Einrichtung von Landesfamilienkassen bei der Oberfinanzdirektion Magdeburg und beim Kommunalen Versorgungsverband vor. Zur Aufgabenübertragung „sollen“ die Kommunen bis zum 31.12.2009 Vereinbarungen mit dem Versorgungsverband schließen.

Von dieser Verordnung gehen zwei politische Signale aus: Einmal möchte der Bund – wie bisher – die administrativen Kosten des Kindergeldes weiter teilweise auf die Kommunen abwälzen. Es wäre nur konsequent, alle Fälle in den Arbeitsagenturen zu bearbeiten. Zum anderen greift die Landesregierung in die Organisationshoheit der Kommunen ein und schreibt eine Organisationsform vor, die nur die Auszahlung von Kindergeld zum Inhalt hat. Die isolierte Administration für eine einzelne Aufgabe verlangt hohe Fallzahlen (30.000 Fälle und mehr), um wirtschaftlich zu sein. Heute verbinden die Kommunen diese Aufgabe mit denen der Bezügestelle und der Personalbearbeitung in den Kommunalverwaltungen. Die Bündelung von Aufgaben ist das Organisationsprinzip der Kommunen, dass die wirtschaftliche Abarbeitung ermöglicht. Die örtliche Kenntnis der persönlichen Verhältnisse ist ein zusätzlicher Vorteil bei der Umsetzung des Gesetzes.

Alles in allem wird man nicht davon ausgehen können, dass das Kindergeld künftig kostengünstiger administriert wird als heute und so fragen sich viele Kommunalpolitiker nach dem tieferen Sinn der Regelung. Spätestens ab 2009 muss eine weitere Umlage für die Arbeit der Landesfamilienkasse kommunal bezahlt werden, damit im Bundesauftrag die Beschäftigten der Kommunalverwaltungen ihr Kindergeld erhalten.

RB 15-06

### Verschoben: Modifizierter Flächenmaßstab

Im Jahr 2004 wurde § 105 des Wassergesetzes geändert. Die Unterhaltungsverbände für Gewässer 2. Ordnung wurden verpflichtet, anstelle des einfachen Flächenmaßstabes für die Verbandsbeiträge spätestens ab 01. Januar 2008 einen modifizierten

Flächenmaßstab anzuwenden. Aufgrund einer Anhörung im Landtag, an der auch der SGSA teilnahm, kamen alle politischen Kräfte zu der Einsicht, dass die Voraussetzungen für die Einführung des modifizierten Flächenmaßstabes zu diesem Zeitpunkt noch nicht gegeben sind. Bei Enthaltung der Fraktionen von FDP und LINKE beschloss der Landtag die Einführung des modifizierten Flächenmaßstabes bis spätestens zum 01.01.2010 hinauszuschieben und änderte das Wassergesetz wiederum. Die FDP hatte vorgeschlagen, die Einführung auf den 01. Januar 2011 zu verschieben, weil das Landesamt für Vermessung und Geoinformation das Funktionieren eines aussagefähigen Katasters erst zum 01. Januar 2010 angekündigt habe. Diesem Vorschlag folgte die Mehrheit nicht.

RB 15-07

### Stadt-Umland-Verbände gebildet

Am 27.10.2007 trat das Stadt-Umland-Verbandsgesetz in Kraft. Danach sind zur Stärkung der Kreisfreien Städte Halle (Saale) und Magdeburg Zweckverbände gegründet worden. Ihnen obliegt für das Verbandsgebiet die Flächennutzungsplanung. Die Kreisfreien Städte haben gemeinsam mit den in einer Anlage zum Gesetz bezeichneten Gemeinden einen Flächennutzungsplan für das Gesamtgebiet aufzustellen. Die Verbandsmitglieder können ferner dem Zweckverband weitere einzelne oder mehrere sachlich verbundene Aufgaben des eigenen Wirkungskreises zur gemeinschaftlichen Erfüllung übertragen. Solange es ausschließlich bei den Aufgaben der vorbereitenden Bauleitplanung bleibt, ist der Verbandsgeschäftsführer ehrenamtlich tätig. Das Landesverwaltungsamt ist Kommunalaufsichtsbehörde für die Zweckverbände.

RB 15-08

### Das Zitat am Ende

„... der Umgang mit der von uns allen gewollten Freiheit ist nicht im Selbstlauf erlernbar. Er ist sogar schwieriger als vermutet. Wer Freiheit will, muss auch lernen, mit Unterschieden und mit der Qual eigener Entscheidungen zu leben!“

(MP Prof. Dr. Böhmer im Landtag am 11.10.2007)

#### Impressum:

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



Sie können den Roland-Brief als Newsletter abonnieren unter [www.komsanet.de](http://www.komsanet.de) (SGSA, Informationen).