



Sächsischer
Städte- und
Gemeindetag

Positionspapier

zur Stärkung
kommunaler Selbstverwaltung

im Freistaat Sachsen

Beschlossen durch den Landesvorstand am 12. April 2019

GLIEDERUNG

| | Seite |
|---|-------|
| Vorbemerkung | 3 |
| I. Positionen zur kommunalen Gebietshoheit und kommunalen Organisationshoheit | 4 |
| II. Positionen zur kommunalen Personalhoheit | 6 |
| III. Positionen zur kommunalen Rechtsetzungshoheit | 8 |
| IV. Positionen zur kommunalen Planungshoheit | 9 |
| V. Positionen zur kommunalen Finanzhoheit | 11 |

VORBEMERKUNG

Am 26. Mai 2019 werden zusammen mit der Wahl zum Europäischen Parlament auch Wahlen für die sächsischen Gemeinderäte, Stadträte, Ortschaftsräte, Stadtbezirksbeiräte und Kreistage stattfinden. Im Anschluss werden am 1. September 2019 die Abgeordneten des Sächsischen Landtages gewählt. Dies ist Anlass für den Sächsischen Städte- und Gemeindetag, ein Positionspapier mit den derzeit wichtigsten Positionen und Anregungen zur Stärkung kommunaler Selbstverwaltung im Freistaat Sachsen vorzulegen.

Nach Artikel 28 Abs. 2 des Grundgesetzes muss den Gemeinden das Recht gewährleistet sein, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln. Aus Sicht der Städte und Gemeinden nehmen die in den vergangenen fast 30 Jahren im Freistaat Sachsen zusammengetragenen und für die Kommunen geltenden Vorgaben und Gesetze in etlichen Bereichen überhand. Der kommunalen Selbstverwaltung wurden zunehmend Grenzen gesetzt, sowohl rechtlicher, sachlicher als auch finanzieller Natur. Der Sächsische Städte- und Gemeindetag hat es sich in den vergangenen Monaten zur Aufgabe gemacht, diese Grenzen zu überprüfen und Vorschläge zu diskutieren, wie die kommunale Selbstverwaltung im Freistaat Sachsen fortentwickelt werden kann.

Das vorliegende Positionspapier ist Ergebnis dieses Prozesses und soll dabei helfen, die Rahmenbedingungen für die im Mai dieses Jahres neu gewählten kommunalen Entscheidungsträger zu verbessern. So sollen die Kommunen beispielsweise durch eine angemessenere Finanzausstattung, durch eine höhere Planungsverantwortung oder durch eine Erweiterung der Entscheidungskompetenzen der Gemeinderäte in die Lage versetzt werden, wieder mehr Selbstverantwortung zu übernehmen. Kommunale Selbstverwaltung meint in ihrem ursprünglichen Sinn die Erhaltung und Wiederbelebung von Gemeingeist und Bürgersinn. Dieser Gemeingeist und Bürgersinn muss durch eine Stärkung der kommunalen Entscheidungsbefugnisse erhalten und motiviert werden.

Das vorliegende Positionspapier knüpft an die verschiedenen Kompetenzen des Verfassungsrechts auf kommunale Selbstverwaltung an, die ihm seine Gliederung geben. Das Positionspapier ergänzt und aktualisiert insoweit die früheren Strategiepapiere des Sächsischen Städte- und Gemeindetages, so das Zukunftsbild „Kommune 2020“ aus dem Jahr 2012 und das Positionspapier zur Bevölkerungsentwicklung aus dem Jahr 2017. Es ist zugleich eine Aufforderung an den Sächsischen Landtag, die Sächsische Staatsregierung und an die Landkreise, an der Stärkung kommunaler Selbstverwaltung und bürgerschaftlicher Selbstverantwortung im Freistaat Sachsen mitzuwirken.

I. Kommunale Gebietshoheit und kommunale Organisationshoheit

Die Gebietsstruktur aus kleinen und großen Gemeinden und Städten im Freistaat Sachsen ist zukunftsfähig und wird erhalten. Zugleich werden von Land und Kommunen alle nötigen Schritte unternommen, um die Verwaltungskraft der Kommunen, insbesondere durch interkommunale Zusammenarbeit und eine – im Grundsatz – Hauptamtlichkeit des Bürgermeisteramts zu stärken.

- 1. Die bestehende Gebietsstruktur im Freistaat Sachsen wird beibehalten. Vom Freistaat Sachsen wird erwartet, dass er von sämtlichen politischen, rechtlichen und finanzwirksamen Maßnahmen absieht, die Städte und Gemeinden zu Zusammenschlüssen zu drängen. Gemeindegemeinschaften sollen künftig ausschließlich Ergebnis des freien Willens der beteiligten Gemeinden sein.**

Die gemeindliche Gebietsstruktur im Freistaat Sachsen ist Ergebnis eines rund 25-jährigen Veränderungsprozesses, der von zahlreichen freiwilligen Gemeindegemeinschaften und einer gesetzlichen Gemeindegebietsreform geprägt war. Die identitätsstiftende Funktion der Gemeinden, die mehr darstellen, als eine Gemeindeverwaltung, musste vielerorts neu eingeübt werden. Während die bisherigen gebietlichen Reformen und Zusammenschlüsse nicht in Frage gestellt werden, ist mittlerweile ein Stand erreicht, mit dem die Städte und Gemeinden grundsätzlich für die Zukunft gerüstet sind. Allein durch eine Stärkung der Verwaltungskraft motivierten Überlegungen nach weiteren Gemeindegemeinschaften stehen neuere Studienergebnisse entgegen, wonach Gebietsreformen solche Ziele nicht per se erreichen (vgl. etwa Rösler, IFO 4/2016, Rosenfeld: „Gebiets- und Verwaltungsstrukturen im Umbruch“, Akademie für Raumforschung und Landesplanung 2015).

Vom Freistaat Sachsen wird erwartet, dass er von allen direkten und mittelbaren Maßnahmen absieht, kleinere Städte und Gemeinden zu Zusammenschlüssen zu drängen. Keine Stadt oder Gemeinde sollte allein wegen ihrer Einwohnerzahl in ihrem Bestand und in ihrer Entwicklung beeinträchtigt werden. Rund 75 Prozent aller Städte und Gemeinden in Deutschland haben weniger als 5.000 Einwohner. Die kleine Stadt oder Gemeinde im ländlichen Raum ist kein Auslaufmodell und muss auch im Freistaat Sachsen ohne Abstriche akzeptiert werden.

Unbeschadet davon sind die Städte und Gemeinden offen für freiwillige Gemeindegemeinschaften, wenn dies von den Kommunen vor Ort gewollt ist. Nur ohne Druck von außen zustande gekommene Gemeindegemeinschaften werden von den Einwohnern akzeptiert. Freiwillige Gemeindegemeinschaften führen in einer Übergangsphase zu Mehraufwendungen, z. B. durch die Zusammenführung der Gemeindeverwaltungen. Solche Mehraufwendungen sollten durch eine Unterstützung aus Landesmitteln aufgefangen werden.

2. **Die Städte und Gemeinden setzen auf einen Ausbau der interkommunalen Zusammenarbeit, um die administrativen Fähigkeiten besonders kleinerer Kommunen fortzuentwickeln. Vom Freistaat Sachsen wird erwartet, dass er dieses Ziel vorbehaltlos mitträgt, für einen andauernd modernen Rechtsrahmen interkommunaler Zusammenarbeit sorgt, sich an der Beratung der Kommunen durch ein spezialisiertes Internetportal und mittelfristig durch eine Beratungsstelle beteiligt sowie Projekte kommunaler Zusammenarbeit aus Landesmitteln unterstützt.**

Zur Erhaltung des bestehenden Dienstleistungsangebotes, zur Bewältigung neuer Aufgaben (Umsatzsteuerrecht, Vergaberecht, Datenschutzrecht, Digitalisierung usw.) sowie des zunehmenden Fachkräftemangels wollen die Kommunen ihre Zusammenarbeit ausbauen. Es sollen keine Grenzen kommunaler Zusammenarbeit bestehen, wenn diese dem örtlichen Willen und dem öffentlichen Wohl entspricht. Mit den neueren Instrumenten kommunaler Zusammenarbeit wie z. B. der gemeinsamen Dienststelle i. S. v. § 71 Abs. 3 und 4 SächsKomZG bestehen bereits moderne Möglichkeiten interkommunaler Zusammenarbeit. Soweit erforderlich sind diese fortzuentwickeln. Zugleich fordern die Kommunen vom Freistaat Sachsen Unterstützung beim Zustandekommen interkommunaler Zusammenarbeit z. B. nach dem Vorbild der Programme im Freistaat Bayern und im Land Hessen. Außerdem wird zum Aufbau einer zentralen Stelle, z. B. einer Servicestelle, Unterstützung eingefordert, die die Kommunen mindestens über die Gegenstände, Handlungsformen und rechtlichen Vereinbarungen beraten kann. Als Zwischenschritt oder Ergänzung ist der Aufbau eines Internetportales nach dem Vorbild einer vergleichbaren Lösung in Nordrhein-Westfalen denkbar (vgl. <https://interkommunales.nrw/>).

3. **Für das Bürgermeisteramt ist durch eine Änderung des § 51 Abs. 2 der Sächsischen Gemeindeordnung im Grundsatz die Hauptamtlichkeit einzuführen. Künftig soll jeder Bürgermeister einer Gemeinde, ganz gleich welcher Einwohnerzahl und ob mit oder ohne eigene Gemeindeverwaltung, dieses Amt hauptamtlich ausüben können. Die Städte und Gemeinden setzen sich für eine baldmögliche Änderung der Regelung in der Sächsischen Gemeindeordnung durch den Sächsischen Landtag ein.**

Derzeit üben im Freistaat Sachsen über 120 Bürgermeisterinnen und Bürgermeister ihr Amt ehrenamtlich aus. Aufgrund der demografischen Entwicklung und wegen einer problematischen Regelung in der Sächsischen Gemeindeordnung ist es wahrscheinlich, dass die Anzahl der ehrenamtlichen Bürgermeister steigen wird, auch in zahlreichen Gemeinden mit eigener Gemeindeverwaltung. Dabei ist das Amt als kommunaler Wahlbeamter nicht mit einem klassischen Ehrenamt, z. B. als Friedensrichter oder als Übungsleiter in einem Sportverein, vergleichbar. Das Amt des Bürgermeisters erfordert einen Zeitaufwand, der in den letzten Jahren – auch bedingt durch wachsende Anforderungen der Bevölkerung – fortlaufend gestiegen ist. Das Amt des ehrenamtlichen Bürgermeisters ist in der Regel nur dann leistbar, wenn der Hauptberuf aufgegeben wird oder sich der Amtsinhaber bereits im Rentenalter befindet. Die der bisherigen Rechtslage zugrunde liegende Annahme, ein ehrenamtliches Bürgermeisteramt könne ohne Abstriche nebenberuflich ausgeübt werden, wird nur in Ausnahmefällen verwirklicht werden können. Aufgrund der Verantwortung und gestiegenen Anforderungen an das Bürger-

meisteramt ist es geboten, dieses Amt im Grundsatz hauptamtlich auszugestalten.

II. Kommunale Personalhoheit

Bei Gewinnung und Bindung geeigneten Personals benötigen die Kommunalverwaltungen vor dem Hintergrund des Generationenwechsels in den Verwaltungen und einem sich wandelnden Arbeitsmarkt mehr Handlungsspielräume. Eingriffe in die kommunale Personalhoheit sind zu reduzieren.

Grundsätzlich wurde in den Beratungen der Workshops wie auch in der AG Personalentwicklung deutlich, dass die Gewinnung geeigneten Personals sowie dessen Bindung an die Kommune vor Ort zunehmend schwieriger wird. Während nach jahrzehntelangem Personalabbau motivierte Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den Verwaltungen vor Ort zunehmend als wichtigste Ressource der Kommunalverwaltung angesehen werden, sind sowohl die bestehenden Rechtsvorschriften als auch das Agieren der Aufsichtsbehörden weiter von Restriktionen aus Zeiten des Personalüberhangs geprägt. Auch mit Blick auf die Vorschriften des Besoldungs- und Tarifrechts ist eine Flexibilisierung dringend nötig.

Um den steigenden Anforderungen an die Kommunalverwaltung Rechnung zu tragen, benötigen Städte und Gemeinden deutlich mehr Flexibilität. Dabei haben die Kommunen ein erhebliches Eigeninteresse daran, gut qualifiziertes und motiviertes Personal zu rekrutieren, um eine bestmögliche Aufgabenerfüllung zu gewährleisten. Eingriffe in die Personalhoheit der Kommunen gefährden die Personalgewinnung und -bindung und damit letztlich die Aufgabenerfüllung in erwarteter Qualität.

1. Personalrichtwerte müssen sich an den Aufgaben vor Ort orientieren.

Die Veröffentlichung von Personalrichtwerten wird grundsätzlich als sinnvolle Orientierung angesehen. Allerdings darf deren Bemessung nicht ausschließlich anhand der Einwohnerzahl erfolgen. Vielmehr müssen sich die Richtwerte an den vor Ort tatsächlich wahrgenommenen Aufgaben orientieren. So benötigen Kommunen, deren Wirtschaft überwiegend vom Tourismus geprägt ist, in diesem Bereich mehr Personal als andere. Bei der Berechnung des Personalbedarfs im Standesamt ist zu berücksichtigen, dass die Zahl der Beurkundungen in Orten mit Geburtskliniken oder Hospizen größer ist, als in Kommunen mit gleicher Einwohnerzahl, jedoch ohne besondere Einrichtungen, die eine größere Anzahl von Geburts- oder Sterbefällen mit sich bringen. Auswirkungen auf den Personalbedarf vor Ort haben darüber hinaus auch die unterschiedliche Ausgestaltung der Aufgabenwahrnehmung in den Bereichen Kita, Schulen oder Abwasser.

Anpassungsbedarf besteht sowohl bei den Empfehlungen des Sächsischen Rechnungshofes (SRH) als auch besonders bei den Personalstandsrichtwerten nach der VwV Kommunale Haushaltswirtschaft (VwV KomHWi). Insbesondere, wenn sich ein personeller Mehrbedarf aufgrund gesetzlicher Änderungen ergibt, wie z. B. bei der Einführung der Doppik, muss dies unmittelbar bei der Bestimmung der Personalrichtwerte berücksichtigt werden.

2. Qualifikationsanforderungen (z. B. Fachbediensteter für das Finanzwesen) sollten verhältnismäßig sein und entsprechend angepasst werden.

Die Anforderungen für bestimmte Funktionen schränken die Kommunen bei der Personalgewinnung erheblich ein. Hinzu kommt, dass formale Qualifikationen angesichts des immer schnelleren Wissenszuwachses sowie der hohen Verfügbarkeit formalen Wissens zunehmend an Bedeutung verlieren. Motivation, Methodenkompetenz und Fortbildungsbereitschaft gewinnen dagegen zunehmend an Bedeutung. Rechtlich geregelte Qualifikationsanforderungen entsprechen zudem nicht mehr den sich ständig wandelnden Anforderungen an den Stelleninhaber und der wachsenden Vielfalt von Qualifikationsmöglichkeiten. Sie sollten daher gänzlich gestrichen bzw. zumindest angepasst werden. Dies gilt nicht nur, aber vor allem für die Fachbediensteten für das Finanzwesen (FBdF) und die Standesbeamten.

So haben sich etwa die Aufgaben des FBdF mit der Einführung der Doppik weiterentwickelt. Parallel dazu wurde mit dem Kommunalen Bilanzbuchhalter (KomBB) ein staatlich anerkannter Fortbildungsabschluss entwickelt, der dieser Aufgabenveränderung in der kommunalen Finanzverwaltung Rechnung trägt. Diese Entwicklung muss auch in der Sächsischen Gemeindeordnung (SächsGemO) nachvollzogen werden, so dass künftig Mitarbeiter der mittleren Qualifikationsebene und dem Abschluss als KomBB zum FBdF bestellt werden dürfen. Damit würde gut qualifizierten, motivierten und bewährten Beschäftigten der mittleren Qualifikationsebene gleichzeitig eine Entwicklungsmöglichkeit eröffnet und die Gefahr einer Abwanderung reduziert werden.

Dies gilt in ähnlicher Form für die Anforderungen an Standesbeamte. Diese setzen ausschließlich Bundesrecht um und haben damit in allen Bundesländern ganz überwiegend die gleichen Aufgaben, die nach tarifgerechter Eingruppierung der mittleren Qualifikationsebene zuzuordnen sind. Dementsprechend ist in vielen Bundesländern ein Abschluss für den mittleren Verwaltungsdienst ausreichend. Dieser Auffassung sollte sich auch Sachsen anschließen, damit die Personalgewinnung für diese Funktion erleichtert und gleichzeitig die Diskrepanz zwischen Qualifikationsanforderung und Tarifrecht beseitigt wird.

3. Demografiebrücken müssen ermöglicht werden, um den Verlust von Erfahrungswissen bei Personalwechseln zu verhindern.

In den nächsten Jahren wird eine hohe Anzahl von Beschäftigten aus Altersgründen aus dem kommunalen Dienst ausscheiden. Damit geht auch ein großer Teil des Erfahrungswissens verloren. Gemeint ist vor allem die Erfahrung langjähriger Mitarbeiter zu bewährten Verhalten oder Verfahren in bestimmten Situationen oder gegenüber bestimmten Personen vor Ort, das nicht aus Akten ersichtlich ist.

Derzeit ist es im Rahmen der Stellenbewirtschaftung nicht möglich, ausscheidende und künftige Stelleninhaber eine gewisse Zeit gemeinsam auf einer Personalstelle zu beschäftigen, um einen unmittelbaren Wissenstransfer zu ermöglichen. Eine Neueinstellung ist damit oft erst dann zulässig, wenn der bisherige Stelleninhaber bereits aus dem Dienst ausgeschieden und die Stelle frei geworden ist. Um eine reibungslose Wiedergabe von Erfahrungswissen zu ermöglichen, sollte daher künftig eine auf sechs Monate befristete parallele Stellenbesetzung möglich sein.

III. Kommunale Rechtsetzungshoheit

Die Kompetenzen der Stadt- und Gemeinderäte werden erweitert. In Kernbereichen werden vom Gesetzgeber klare und einfache Vorgaben sowie Verfahren geschaffen, die in jeder Kommune zwingend zu beachten sind. Über die Geltung von weiteren Rechtsvorschriften hat in bestimmten Rechtsgebieten der Stadt- bzw. Gemeinderat vor Ort selbst zu entscheiden und diese zu gestalten. Dadurch werden differenzierte Regelungen vor Ort ermöglicht.

In Rechtsgebieten wie beispielsweise dem Gemeindefirtschaftsrecht, Vergaberecht, sowie Umweltrecht sind Öffnungsklauseln zu verankern, sodass die Stadt- und Gemeinderäte selbst entscheiden, ob bestimmte Rechtsvorschriften vor Ort zur Anwendung kommen oder nicht bzw. mit welchen Einschränkungen diese gelten sollen.

Beispiel 1:

Im Bereich des Gemeindefirtschaftsrechts wird der zwingend zu beachtende Kernbereich von Vorschriften auch vom Landesgesetzgeber auf bestimmte Sparten und/oder Beteiligungsstufen beschränkt. In allen anderen Bereichen ist die Geltung der gemeindefirtschaftsrechtlichen Vorschriften durch Öffnungsklauseln davon abhängig zu machen, ob der Stadt- bzw. Gemeinderat durch Beschluss die jeweiligen Vorschriften für anwendbar erklärt oder nicht. Auch über das Absehen von Wertgutachten bei der Veräußerung von Anlagevermögen entscheidet zukünftig der jeweilige Stadt- oder Gemeinderat selbst.

Beispiel 2:

Im Sächsischen Vergabegesetz ist für den Bereich unterhalb der EU-Schwellenwerte eine Öffnungsklausel dahingehend vorzusehen, dass der Stadt- bzw. Gemeinderat entscheidet, ob die Vorschriften des Sächsischen Vergabegesetzes in diesem Bereich zur Anwendung kommen oder nicht.

Beispiel 3:

Auch im Bereich des Umweltrechtes werden den Kommunen mehr Gestaltungs- und Entscheidungsspielräume zugestanden, etwa bei der Gewässerunterhaltung (umfassende Satzungsermächtigung der Kommunen im Bereich unterhalb der unteren Wasserbehörden) oder durch umfassende Satzungsermächtigungen beim Baumschutz. Zudem sind die Regelungen im Naturschutz- und Umweltrecht sowie Denkmalschutzrecht insgesamt zu vereinfachen.

Der von der Sächsischen Staatsregierung im Jahr 2016 angedachte, aber nicht weiter verfolgte Entwurf eines Gesetzes zur Erleichterung von Standards ist der richtige Ansatzpunkt, den Abbau von Standards durch befristete Einzellösungen zu erproben und im nächsten Schritt eine landesweite Übertragung zu prüfen. Dadurch wird es perspektivisch möglich, zu generellen und landesweiten Standarderleichterungen zu kommen.

IV. Kommunale Planungshoheit

Die Gemeinden können ihre Planungshoheit nur sachgerecht ausfüllen, wenn sie ihre städtebauliche Entwicklung auch eigenverantwortlich steuern können. Die bestehenden Instrumente und Gestaltungsspielräume reichen hierzu nicht aus.

- 1. Wir erwarten, dass sich der Freistaat auf Bundesebene für eine weitere Stärkung der Innenentwicklung einsetzt. Dabei muss es den Gemeinden insbesondere erleichtert werden, vorgesehene Nutzungen (z. B. Bebauung) auf innerstädtischen Flächen im Einzelfall durchzusetzen. Das Verfahren für den Erlass von Abrundungs- und Ergänzungssatzungen ist zu vereinfachen. Auf Landesebene sind die fachgesetzlichen Vorkaufsrechte wieder einzuführen.**

Die städtebauliche Entwicklung soll nach § 1 Abs. 5 Satz 3 BauGB vorrangig durch Maßnahmen der Innenentwicklung erfolgen. Dies setzt voraus, dass Gemeinden die innerörtlichen Flächenpotenziale (Ortskerne und Ortsrandlagen) auch vollständig ausschöpfen können. Für eine Nachverdichtung kommen Baulücken, Brachflächen und leer stehende Gebäude sowie Grundstücke in Frage, die „in zweiter Reihe“ bebaut werden können. Die jeweiligen Eigentümer sind - teils aus finanziellen Gründen - zu einer Sanierung, Bebauung oder Bereitstellung ihrer Grundstücke aber nicht immer bereit.

In Ortsrandlagen kann die formale Abgrenzung zwischen Innen- und Außenbereich die Entwicklung einer Gemeinde hemmen. Die Voraussetzungen für den Erlass von Abrundungs- und Ergänzungssatzungen sind sehr restriktiv – der erhebliche Verfahrensaufwand steht dem eines Verfahrens zur Aufstellung von Bauleitplänen kaum noch nach.

In den wachsenden Städten führen indes die Phänomene der „privaten Flächenbevorratung“ und des „spekulativen Flächenhandels“ zu negativen Entwicklungen: Die Flächen stehen zunächst nicht für eine Nachverdichtung zur Verfügung; die renditeorientierte Bebauung oder Veräußerung bewirkt später ggf. sogar einen weiteren Anstieg des Mietniveaus.

Damit steht den Gemeinden das theoretisch vorhandene Flächenpotenzial im Innenbereich rein tatsächlich nicht vollständig zur Verfügung. Die Änderung des Baugesetzbuches durch das Gesetz zur Stärkung der Innenentwicklung im Jahre 2013 hat die bestehenden Hemmnisse nicht beseitigt. Der Freistaat Sachsen hat vor Jahren zudem die fachgesetzlichen Vorkaufsrechte im Landesrecht (z. B. das wasserrechtliche und das waldrechtliche Vorkaufsrecht) aufgehoben. Damit fehlt derzeit ein durchsetzungsstarkes Instrumentarium für die nachhaltige Entwicklung innerörtlicher Bereiche.

- 2. Der Freistaat muss zudem darauf drängen, dass die maßvolle Überplanung von Außenbereichsflächen im beschleunigten Verfahren möglich bleibt. Dies ist durch die Landesplanung zu flankieren.**

Gemeinden, die weiteren Zuzug erwarten oder eine nachfrageorientierte Planung betreiben wollen, müssen im konkreten Bedarfsfall schnell geeignetes Bauland aktivieren können. Mit § 13b BauGB hat der Bundesgesetzgeber eine bis zum 31. Dezember 2019 geltende Regelung geschaffen, die eine Aufstellung von Bebauungsplänen für innenbereichsnahe Außenbereichsflächen zugunsten von Wohnnutzungen im beschleunigten Verfahren ermöglicht. Die Begrenzung der Grundfläche auf weniger als 10.000 Quadratmeter stellt eine maßvolle Einbeziehung von Außenbereichsflächen sicher. Das beschleunigte Verfahren tariert den Bedarf einer schnelleren Baulandaktivierung optimal mit dem Anliegen aus, flächen- und umweltschonend zu planen. Die Entfristung des § 13b BauGB wäre damit ein notwendiger und sinnvoller Beitrag zur nachhaltigen Stadtentwicklung.

3. Die Spielräume für eine nachfrageorientierte Siedlungs- und Gewerbeentwicklung sind zu erweitern. Das Zentrale-Orte-Prinzip darf dabei nicht in Frage gestellt werden.

Der Landesentwicklungsplan (LEP 2013) erlaubt Gemeinden, die in den Raumordnungsplänen nicht als zentraler Ort oder Ort mit besonderer Gemeindefunktion festgelegt sind, neue Siedlungsflächen nur zur Sicherung der Eigenentwicklung auszuweisen. Ähnlich verhält es sich mit der Bereitstellung gewerblicher Bauflächen. Hierdurch sind die Möglichkeiten einer nachhaltigen Flächenvorsorge stark begrenzt – spätere Entwicklungspotenziale können kaum genutzt werden. Die vom SMI im Dezember 2017 vorgelegten Anwendungshinweise ändern diese Ausgangssituation nur bedingt. Die Staatsregierung sollte anstelle des Begriffs der Eigenentwicklung deshalb ein neues Kriterium für die Siedlungs- und Gewerbeentwicklung erarbeiten, das die Belange der zentralen Orte mit den Belangen der Gemeinden ohne zentralörtliche Funktion besser austariert.

V. Kommunale Finanzhoheit

Zur Revitalisierung der kommunalen Selbstverwaltung in Sachsen ist

- die kommunale Finanzkraft zu stärken,
- die Finanzbedarfsbestimmung im FAG zu konkretisieren und
- den Kommunen bei der Ausreichung von Fördermitteln und der Ausgestaltung der Fördermittelverfahren ein größerer Freiraum einzuräumen bzw. mehr Verantwortung zu übergeben.

1. Stärkung der kommunalen Finanzkraft

a) Die Finanzausgleichsmasse ist durch eine Anhebung des kommunalen Finanzmassenanteils (GMG I) zu erhöhen. In diesem Zusammenhang sollten auch bislang aus dem Staatshaushalt finanzierte Pauschalprogramme wie

- das „Pauschalengesetz 2018-2020“ und
- die Gewässerunterhaltungsunterstützungspauschale

ab 2021 dauerhaft über eine Anpassung des GMG I in das Finanzausgleichsgesetz überführt werden.

Die Wahrnehmung kommunaler Selbstverwaltung steht und fällt mit einer Finanzausstattung, die über die ordnungsgemäße Wahrnehmung eigener und übertragener Pflichtaufgaben auch einen substanziellen Bereich freiwilliger Aufgabenwahrnehmung ermöglicht. Zunehmende bürokratische Standards, steigende Sozialleistungen, ein sich verschärfender Wettbewerb um gut qualifizierte Beschäftigte sowie gestiegene Erwartungen der Bürgerschaft an eine moderne Kommunalverwaltung und leistungsfähige Infrastruktur haben die Selbstverwaltungsspielräume einer großen Anzahl sächsischer Kommunen in den letzten Jahren zunehmend eingeschränkt. Die kommunale Finanzausstattung ist deshalb deutlich zu verbessern.

In diesem Zusammenhang können auch zwei eher kleinere staatliche Pauschalprogramme in das Finanzausgleichsgesetz überführt werden.

Das Pauschalengesetz sieht von 2018 bis 2020 jährliche, nicht zweckgebundene Zuweisungen an die kreisangehörigen Gemeinden vor. Um diese Verbesserung der kommunalen Finanzkraft zu verstetigen, sind die Mittel über eine entsprechende Erhöhung des kommunalen Finanzmassenanteils (GMG I) in das Sächsische Finanzausgleichsgesetz zu integrieren. Die Mittel sollten den Gemeinden ohne Zweckbindung und steuerkraftunabhängig als Basisfinanzierung zur Verfügung gestellt werden.

Die Gewässerunterhaltungsunterstützungspauschale ist bislang auf die Jahre 2019 und 2020 befristet. Sie wird anteilig aus dem FAG (5 Mio. Euro p. a.) und dem Staatshaushalt (5 Mio. Euro p. a.) finanziert. Eine Verstetigung erscheint gerade angesichts der Unterstützung der Gemeinden im ländlichen Raum mit vielen Gewässern 2. Ordnung sinnvoll. Allerdings sollte der Finanzierungsanteil aus dem Staatshaushalt (5 Mio. Euro) durch einen

entsprechend erhöhten Finanzmassenanteil (GMG I) im FAG aufgehen und damit wie die Pauschale selbst verstetigt werden.

b) Die Refinanzierung der Betriebskosten in den Kindertageseinrichtungen ist deutlich zu verbessern.

Qualitätsverbesserungen dürfen nicht zu Lasten der Gemeinden gehen. Die Landespauschale ist zukünftig jährlich zu dynamisieren, um den Kostenanstieg dauerhaft abzufedern.

Die durch den Gesetzgeber veranlasste Absenkung der Elternbeitragssätze ist – unabhängig davon, ob sie gesetzlich verpflichtend oder vom Beschluss des Gemeinderates abhängig gemacht wird – vollständig vom Land auszugleichen.

Seit vielen Jahren steigen nicht nur die Betriebskosten in den Kindertageseinrichtungen und der Tagespflege, sondern auch die Deckungslücken, die den Kommunen nach Abzug der Landespauschale und der Elternbeiträge verbleiben, kontinuierlich an. Qualitative Verbesserungen in den Kindertageseinrichtungen wie die Veränderung der Personalschlüssel oder die Einführung von Vor- und Nachbereitungszeiten für die pädagogischen Fachkräfte decken die Mehrkosten häufig schon im Jahr der Einführung nicht ab, weil nicht alle Kosten angemessen erfasst und ausgeglichen werden. In den Folgejahren vergrößert sich die Deckungslücke sogar noch, solange der gewährte Mehrbelastungsausgleich „statisch“ ist und nicht in einer regelgebundenen Erhöhung des Finanzmassenanteils (GMG I) aufgeht. Dies kann nur durch eine regelgebundene und jährliche Dynamisierung der Landespauschale ausgeglichen werden.

Die gesetzgeberisch veranlasste Möglichkeit, die Eltern von Beiträgen zur Finanzierung der Aufgabe Kinderbetreuung freizustellen (Vorschuljahr, Hort) oder den Anteil auf 15 Prozent der Betriebskosten zu senken, hat die Kommunen und ihre Haushalte im beginnenden Kommunalwahlkampf 2019 stark unter Druck gesetzt. Wenn der Freistaat eine Entlastung der Eltern von den Betriebskosten politisch für geboten hält, dann ist dies eine Entscheidung, die für das gesamte Land einheitlich getroffen werden muss. Politische Verantwortung und Kostentragung sind untrennbar verbunden. Die Kommunen lehnen es ab, durch die Landespolitik veranlasste Wahlgeschenke zu finanzieren. Kürzungen oder Streichungen der Elternbeiträge sollten daher entsprechende Ausgleichspflichten des Freistaates Sachsen nach sich ziehen.

c) Der Freistaat Sachsen gleicht Defizite der Landkreise und Kreisfreien Städte in Aufgabenbereichen vollständig aus, die den Kommunen durch die Übertragung von staatlichen Aufgaben entstehen.

Vom Staat auf die Kommunen übertragene Aufgaben haben in den vergangenen Jahren verstärkt zu einer Haushaltsschieflage in den sächsischen Kommunen geführt. Offensichtlich ist dies bei den sogenannten Kreisaufgaben wie der Unterbringung von Flüchtlingen oder dem Aufgabenübergang im Zuge der Funktionalreform 2008. Im kreisangehörigen Raum ist dies ein wesentlicher Grund für den Anstieg der

Kreisumlagensätze. Um diese negative Entwicklung umzukehren ist es erforderlich, den Landkreise und Kreisfreien Städte für übertragene staatliche Aufgaben einen vollständigen Kostenausgleich zu gewähren.

2. Konkretisierung der Finanzbedarfsbestimmung im Finanzausgleichsgesetz

- a) Die Finanzbedarfsbestimmung im Sächsischen Finanzausgleichsgesetz ist angesichts der demografischen Entwicklung zu überprüfen und zum Jahr 2021 unter Fortführung der bewährten Regelbindung auf die neuen Herausforderungen auszurichten. Entsprechend ihrer Bedarfssituation werden die Kommunen im ländlichen Raum zukünftig stärker innerhalb des FAG unterstützt. Durch die Einführung neuer bedarfsbildender Faktoren relativiert sich die Bedeutung der Hauptansatzstaffel, so dass der Anteil der kleineren Gemeinden an der Schlüsselmasse steigt. Zu diesem Zweck sollte insbesondere die Einführung eines Flächenfaktors untersucht werden.**

Seit vielen Jahren differenziert sich die Einwohnerentwicklung in den Verdichtungsräumen und dem ländlichen Raum. Die Möglichkeiten der vom Einwohnerrückgang besonders betroffenen Städte und Gemeinden, ihre Strukturen an die im Vergleich zum Landesdurchschnitt negative Entwicklung der Schlüsselzuweisungen anzupassen, sind endlich. Vom Einwohnerrückgang betroffen ist vor allem der ländliche Raum, in dem die Kommunen tendenziell „kleiner“ sind und durch die Einwohnerveredlung auch über eine in der Regel schlechtere Finanzausstattung verfügen. Wird der Finanzbedarf im FAG zukünftig durch neue Bedarfelemente stärker differenziert und konkretisiert, relativiert sich gleichzeitig die Bedeutung der Hauptansatzstaffel, die im geltenden Recht neben dem Schüleransatz den Finanzbedarf einer Kommune maßgeblich widerspiegelt. Ein Element, insbesondere die kleinen Gemeinden mit dünner Besiedelung im ländlichen Raum besser vor einem Rückgang ihrer Schlüsselzuweisungen zu schützen, wäre die Einführung eines Flächenfaktors in die Bedarfsbestimmung des FAG. Dieser soll daher in einem FAG-Gutachten näher untersucht werden. Unabhängig von Änderungen der Finanzbedarfsbestimmung im Detail hat sich die Regelbindung des Sächsischen Finanzausgleichs (GMG I und II) in der Vergangenheit bewährt. Daran soll festgehalten werden.

- b) Der Schülernebenansatz wird um einen Nebenansatz für die Krippen- und Kindergartenkinder („U6“) ergänzt und zu einem „Bildungsansatz“ weiterentwickelt.**

Die Kinderbetreuungskosten belaufen sich aktuell im Freistaat Sachsen auf rund 1,8 Mrd. Euro. Obwohl die Kommunen Elternbeiträge erheben und vom Freistaat eine Landespauschale erhalten, verbleiben derzeit rund 50% der Betriebskosten bei den Kommunen. Die Kinderbetreuung ist – gerade in den kleinen Gemeinden – die Aufgabe, die den höchsten Zuschussbedarf hat, der aus Steuereinnahmen und Schlüsselzuweisungen ausgeglichen werden muss. Gleichwohl findet dieser Zuschussbedarf bei der Abbildung des Finanzbedarfs im FAG bislang keine Berücksichtigung. Es ist deshalb sinnvoll, den Schülernebenansatz um einen Nebenansatz für die Krippen- und Kindergartenkinder, die in der jeweiligen Gemeinde betreut werden, zu ergänzen. Da die Kita-Betriebskosten auch die Hortplätze mit umfassen, die

sich weitgehend in den Grundschülerzahlen des Schülernebenansatzes widerspiegeln, sollten Schüler- und Kinderbetreuung zu einem „Bildungsansatz“ weiterentwickelt werden.

c) Bei der Bedarfsbestimmung sollten zukünftig auch zentralörtliche Funktionen berücksichtigt werden.

Eine der wesentlichen Gründe für die Berechtigung der Hauptansatzstaffel als bedarfsbildendes Element ist die Annahme, dass mit der zunehmenden Größe einer Gemeinde auch ihre zentralörtliche oder Umlandfunktion zunimmt. In der Realität ist das aber nicht immer bzw. nur eingeschränkt der Fall. Offenkundig ist das beim Zusammenschluss von zwei oder mehreren Gemeinden zu einer neuen Einheitsgemeinde. An der zentralörtlichen Einstufung der neuen Gemeinde im Landesentwicklungsplan oder dem Regionalplan ändert sich durch den Zusammenschluss nichts. Im geltenden System der Hauptansatzstaffel, das nur auf die eigenen Einwohner abstellt, steigt durch die Einwohnerveredelung jedoch der anerkannte Finanzbedarf an. Demgegenüber bleiben die Einwohner im sogenannten Verflechtungsbereich unberücksichtigt. Gerade bei den Mittelzentren wird bei einer Gegenüberstellung der Verflechtungsbereiche deutlich, dass je nach Lage eines Mittelzentrums im Verhältnis zu den Oberzentren und anderen Mittelzentren unterschiedlich viele Einwohner des Umlandes auch Angebote des Mittelzentrums nutzen. Zuschläge auf die Hauptansatzstaffel oder ein Nebenansatz zu den zentralörtlichen Funktionen könnten so die Nutzung eines Ortes mit zentraler Funktion besser abbilden als die Hauptansatzstaffel. Werden zentralörtliche Funktionen in die Bedarfsbestimmung aufgenommen, muss gleichzeitig die Bedeutung der Hauptansatzstaffel zurückgehen oder diese „gestaucht“ werden, um eine Doppelanrechnung zentralörtlicher Gesichtspunkte zu vermeiden.

d) Der Straßenlastenausgleich sollte nach einer sorgfältig durchgeführten Kostenerhebung in den sächsischen Kommunen überprüft und an das tatsächliche Kostenniveau angepasst werden.

Im Abstand von 6 bis 8 Jahren wird der Straßenlastenausgleich daraufhin überprüft, ob seine straßenartbezogene Höhe noch sachgerecht ist. Bei der letzten Überprüfung vor einigen Jahren kam es nicht zu einer nennenswerten Erhöhung, weil die ermittelten Datengrundlagen lückenhaft und wenig plausibel waren. Eine Erhöhung ließ sich auf dieser Basis nicht rechtfertigen. Voraussetzung einer zielgerichteten Überprüfung ist es daher, die Datengrundlagen zu verbessern und zu aktualisieren.

3. Mehr kommunale Freiräume und Verantwortung bei der Ausreichung von Fördermitteln und der Gestaltung von Fördermittelverfahren

a) Das Fördermittelrecht ist zu deregulieren und zu entbürokratisieren. Bestehende Fördermittelprogramme sollten möglichst in Pauschalen oder Budgets mit vereinfachten Verwendungsnachweisverfahren umgewandelt werden. Für die verbliebenen Einzelfördermaßnahmen sind die Zuwendungs- und Abrechnungsbestimmungen in den Förderrichtlinien zu vereinfachen. Die Anzahl der Förderrichtlinien ist

zu reduzieren bzw. „verwandte“ Programme sind in zusammenfassenden Förderrichtlinien zu konzentrieren.

Bei der Beantragung und Verwendung von Fördermitteln ist der Aufwand in den Kommunalverwaltungen in den letzten Jahren unverhältnismäßig stark angewachsen. Daher sind Möglichkeiten der Deregulierung und Entbürokratisierung zu prüfen und umzusetzen. Häufig wird eine Pauschalierung oder Budgetierung der Mittel möglich sein. Soweit das Mittelvolumen dies nicht als sinnvoll erscheinen lässt und weiterhin projektgebunden bewilligt werden muss, sollten die Zuwendungsvoraussetzungen und die Abrechnungsmodalitäten vereinfacht und die Möglichkeiten digitaler Verwaltung genutzt werden. So sollten beispielsweise die Freiräume bei der fachlichen Prüfung durch den SIB erweitert werden. Um den Fördermittelschub zu „lichten“, sollten schließlich Fördermittelrichtlinien – etwa für den Bildungsbereich – zusammengeführt werden. Die Deregulierung und Entbürokratisierung führt auch auf der Landesseite zu Einsparungen.

- b) Die investiven Schlüsselzuweisungen sollten für die Tilgung von Investitionskrediten eingesetzt werden können und zugleich nicht mehr auf Maßnahmen der infrastrukturellen Grundversorgung beschränkt sein.**

Investive Schlüsselzuweisungen können bislang nur zur außerordentlichen Tilgung von Investitionskrediten und für Maßnahmen der infrastrukturellen Grundversorgung eingesetzt werden. Nach der weitgehenden Beendigung des infrastrukturellen Aufholprozesses und dem Auslaufen des Solidarpaktes-II im Jahr 2020 gibt es aber keine Notwendigkeit mehr, den Verwendungseinsatz der investiven Schlüsselzuweisungen derart einzuschränken. Ansonsten müsste überlegt werden, zukünftig ganz auf die investiven Schlüsselzuweisungen zugunsten der allgemeinen Schlüsselzuweisungen zu verzichten.