

LANDTAG RHEINLAND-PFALZ

16. Wahlperiode

Enquete-Kommission 16/1 „Kommunale Finanzen“

25. Sitzung am 11.03.2014
– Öffentliche Sitzung –

– Elektronische Fassung –

Protokoll

Beginn der Sitzung: 14:05 Uhr

Ende der Sitzung: 16:49 Uhr

Tagesordnung:

1. Finanzierung der Kindertagesstätten – Verteilung von Lasten und Nutzen
Auswertung der Anhörung vom 27. November 2013

dazu: Vorlagen EK 16/1-108/109/111/112/113/114/130
2. Wesentliche Ergebnisse des Kommunalberichts 2013 (Drucksache 16/2371)/ „Einsatz derivativer Finanzinstrumente bei kommunalen Gebietskörperschaften“ (Abschnitt 3 des Kommunalberichts)
Auswertung des Berichts und der Aussprache vom 28. Januar 2014

dazu: Vorlagen EK 16/1-120/127/128
3. Schreiben der Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände: „Reform der Kommunalen Finanzen in Rheinland-Pfalz; Stellungnahme von Herrn Univ.-Prof. Junkernheinrich zur Reform des Kommunalen Finanzausgleichs zum 1. Januar 2014“

dazu: Vorlage EK 16/1-117

Ergebnis:

Erledigt
(S. 2 – 7)

Erledigt
(S. 8 – 13)

Erledigt
(S. 14 – 26)

Herr Vors. Abg. Henter eröffnet die Sitzung und begrüßt die Anwesenden. Für die Landesregierung begrüßt er Frau Staatssekretärin Gottstein und Herrn Staatssekretär Kern, den er in dieser Funktion zum ersten Mal in der Enquete-Kommission „Kommunale Finanzen“ willkommen heiße.

Entschuldigt für die heutige Sitzung seien Herr Dr. Matheis, Städtetag Rheinland-Pfalz, Herr Schartz, Landkreistag Rheinland-Pfalz, sowie Herr Manns, Gemeinde- und Städtebund Rheinland-Pfalz.

Frau Abg. Bröskamp sei als Vertreterin für Herrn Abgeordneten Steinbach in der heutigen Sitzung anwesend, sie sei aber nicht das offiziell benannte Ersatzmitglied. Insoweit schlage er vor, dass Frau Bröskamp als Zuhörerin an der Sitzung teilnehmen werde, aber in der Enquete-Kommission nicht stimmberechtigt sei.

Punkt 1 der Tagesordnung:

**Finanzierung der Kindertagesstätten – Verteilung von Lasten und Nutzen
Auswertung der Anhörung vom 27. November 2013**

dazu: Vorlagen EK 16/1-108/109/111/112/113/114/130

Herr Vors. Abg. Henter schickt voraus, auf Bitten der Enquete-Kommission habe der Wissenschaftliche Dienst einen Bericht über das Anhörverfahren erstellt, der allen Kommissionsmitgliedern zugegangen sei.

Frau Abg. Beilstein erläutert, bei der Anhörung zur Finanzierung der Kindertagesstätten sei es nicht in erster Linie um die Frage gegangen, welchen Ausbaustand von Kitaplätzen Rheinland-Pfalz derzeit erreicht habe, sondern um die Verteilung von Lasten und Nutzen. Beachtenswert seien die Ausführungen von Herrn Dr. Schilling im Zusammenhang mit der Kinderbetreuung in Rheinland-Pfalz gewesen, der die Aussage getroffen habe, dass in Rheinland-Pfalz die Kindertagespflege politisch nicht gewünscht gewesen sei. Diese Aussage habe er mit Zahlen untermauert, wonach in Rheinland-Pfalz mit 7,3 % der niedrigste Stand aller Bundesländer bei der Kindertagespflege zu verzeichnen sei. Dies sei ein Punkt, den man in der Enquete-Kommission anvisieren sollte und der dafür spreche, dass die politische Zielrichtung ganz klar darauf ausgerichtet sei, bevorzugt eine Betreuung der Kinder in Einrichtungen zu gewährleisten. Dabei dürfe durchaus auch politisch darüber diskutiert werden, ob die Kindertagespflege damit als geringer einzustufen sei oder worin der Grund hierfür liege. Fakt sei, dass die gute Betreuung durch eine Tagesmutter dem Kind sicherlich ebenso zugutekomme wie die Betreuung in einer Einrichtung.

In dem Papier des Ministeriums für Integration, Familie, Kinder, Jugend und Frauen, das Frau Staatssekretärin Gottstein vorgestellt habe, habe nach ihrer Meinung ein wenig zu sehr das wirtschaftliche Interesse im Fokus gestanden, dass die Eltern der Kinder wieder dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stünden. Dies sei ein Punkt, den man bei der Diskussion über Nutzen und Lasten durch die Kinderbetreuung insgesamt noch einmal überlegen müsse. Man könne eine solche Diskussion nach Ansicht der CDU doch immer nur aus der Sichtweise des Kindes heraus führen, und nur diese sollte im Vordergrund stehen und nicht die Frage, wie Eltern möglichst schnell wieder dem Arbeitsmarkt zugeführt werden könnten.

Konkret zu dem Aspekt der Verteilung von Lasten und Nutzen habe Herr Professor Dr. Haderlein es sehr gut zum Ausdruck gebracht, indem er deutlich gemacht habe, dass die Akteure, Profiteure und Finanzierer in dieser Frage deutlich auseinander klafften und dass die vorhandene Finanzkapazität nicht ausreichend sei, um den jetzigen Stand zu erhalten. Klar sei, was man früh investiere, müsse man später nicht reparieren. Aber wenn die Profiteure, Akteure und Finanzierer so stark auseinander klafften, müsse man überlegen, ob man am System nicht etwas ändern müsse. Der Landkreistag habe entsprechende Ausführungen dazu gemacht: Finanzierer seien im Wesentlichen die Kommunen, Profiteure seien in der Regel andere. Der Landkreistag habe gerade mit Blick auf die Betriebskosten für Zweijährige deutlich gemacht, dass das Land im Grunde genommen das Geld vom Bund genommen habe und den Bonus nicht verstärkt bzw. nicht erhöht habe. Dies habe dazu geführt, dass durch den Bundeszuschuss das Land entlastet worden sei und nicht die Kommunen.

Wende man den Blick in Richtung der Betreuung der unter Zweijährigen, müsse man feststellen, dass es hierfür überhaupt keinen Bonus durch das Land gebe. Das bedeute, die gesamte U2-Versorgung finde ohne das Land statt.

Stelle man sich die Frage nach Nutzen und Lasten allein aus dem fiskalischen Aspekt heraus, komme man schnell zu dem Ergebnis, dass die Kommunen in diesem Bereich weiter unterstützt werden müssten. Die jetzige Situation sei keine faire Situation, und die Klagen, die gegen das Land geführt würden, kämen auch nicht von ungefähr. Insofern ziehe die CDU das Fazit aus dieser Anhörung, dass die Finanzierung so, wie sie sich derzeit darstelle, nicht in Ordnung sei. Die CDU-Fraktion stelle daher den Antrag, dass die Enquete-Kommission eine Nachbesserung durch die Landesregierung fordern möge, und zwar zum einen mit Blick auf die Investitionskosten und zum anderen mit Blick auf die Betriebskosten. Es sollte eine Beteiligung des Landes in Höhe von mindestens einem Drittel der Kosten für den U3-Ausbau rückwirkend erfolgen. Die CDU-Fraktion bitte insoweit um Mitteilung bis zur nächsten Sitzung, wie hoch diese Summe in Rheinland-Pfalz sei. Des Weiteren bitte die CDU um Mitteilung bis zur nächsten Sitzung, wie viel Geld das Land an Personal- und Investitionskostenzuschüssen in den Jahren 2008 bis 2012 ausgegeben habe, und zwar zum einen für den U3-Ausbau und zum anderen für den U2-Ausbau, und in welchen Haushaltsstellen dieses Geld konkret veranschlagt sei.

Herr Abg. Noss führt aus, die Problematik der Kindertagesstättenfinanzierung sei in Rheinland-Pfalz schon seit einigen Jahren zu beobachten. Eine Krux stelle dabei die Unterschiedlichkeit der Zahlen dar: Die Zahlen der kommunalen Spitzenverbände seien völlig andere als die Zahlen des Ministeriums. Aktuell werde durch die handelnden Personen der Versuch unternommen, beide Zahlen in Übereinstimmung zu bringen, aber dies habe nicht zum Erfolg geführt.

Die Ausgangslage sei gewesen, dass man sich darauf verständigt habe, bestimmte Prozentzahlen zu erfüllen. Dabei nehme Rheinland-Pfalz nach Auskunft aller Anzuhörenden im Bundesdurchschnitt eine hervorragende Position ein und liege im Vergleich der westlichen Bundesländer vorne. Im Vergleich aller Bundesländer hätten die östlichen Länder aufgrund ihrer Vergangenheit zu Zeiten der DDR natürlich Vorteile, die aus einer gänzlich anderen Philosophie über Familienleben und Gesellschaft herrührten.

Rheinland-Pfalz habe sowohl quantitativ als auch qualitativ versucht, seine Zielvorgaben zu erfüllen. Die Betreuungsquote je Kind liege seines Wissens ca. bei 1 : 8, und damit liege Rheinland-Pfalz in einem guten Schnitt.

Darüber hinaus sei von Anfang an klar gewesen, dass die Bundesmittel nur während einer begrenzten Zeit zur Verfügung stünden und dass während dieser Zeit in erster Linie auf die Bundesmittel zurückgegriffen werden sollte und die Landesmittel erst in der Folgezeit fließen sollten. Dies sei auch geschehen. Darüber hinaus trage das Land bei den Betreuungskosten einen wesentlich höheren Kostenanteil als der Bund.

In den Berechnungen der kommunalen Spitzenverbände würden viele Dinge miteinander vermischt. Es werde eine Gesamtrechnung aufgestellt, wobei Beträge für integrative Einrichtungen, Zuwendungen Dritter oder Kosten für Neu- oder Sanierungsbauten nicht abgezogen würden. Die Nettozahlen differierten sehr stark zu den Bruttozahlen, von daher könne man schlecht Fisch mit Fleisch vergleichen.

Wenn Frau Abgeordnete Beilstein davon spreche, dass die Kindertagespflege angeblich politisch nicht gewünscht sei, dann könne er dem nur entgegenhalten, Rheinland-Pfalz habe etwa 7,5 % aller Plätze in der Kindertagespflege ausgewiesen und weise damit bundesweit den geringsten Schnitt auf. Dies sei allerdings nichts, was das Land zu vertreten habe, sondern es sei die Angelegenheit der jeweiligen Träger der Jugendhilfe. Die Träger der Jugendhilfe wünschten offenbar nun einmal, den Schwerpunkt weniger auf die Kindertagespflege und vielmehr auf Einrichtungen zu legen, um diejenigen Kinder, die am ehesten einen Kindergartenplatz benötigten, nicht durch das Rost fallen zu lassen. Auf Bundesebene sei eine sehr emotionale Diskussion mit viel Herzblut über dieses Thema geführt worden, und die Träger der Jugendhilfe in Rheinland-Pfalz wünschten eher Kindertageseinrichtungen als die Kindertagespflege.

Der Begriff „Profiteure des Kindergartenwesens“ entstamme seines Erachtens in hohem Maße der kapitalistischen Redensweise. Profiteur eines guten Kindergartenwesens und einer vernünftigen Kindertagesstättenausstattung sei die gesamte Gesellschaft. Explizit heraus rechnen zu wollen, ob der eine oder der andere davon mehr oder weniger profitiere, gehe nach Meinung der SPD-Fraktion einen Schritt zu weit. Erforderlich sei stattdessen eine Datenbasis, mit der alle übereinstimmen, die aber offensichtlich aufgrund permanenter Unterschiede nicht hinzubekommen sei. Daher sei es ganz normal, dass es dazu unterschiedliche Sichtweisen gebe. Für die nächsten Jahre seien entsprechende Mittel in den Haushalt eingestellt worden, und die Koalition werde ihren Beitrag dazu leisten, einen vernünftigen Kindertagesstättenausbau in Rheinland-Pfalz zu gewährleisten und auch weiterhin zu erhalten. Dazu sei man auf einem guten Weg und würde es sehr begrüßen, wenn es gelänge, eine einvernehmliche Sichtweise der Dinge herzustellen.

Herr Beucher (Landkreistag Rheinland-Pfalz) bekundet seine Absicht, dem Irrtum vorzubeugen, man habe sich über Zahlen nicht einigen können. Es liege ein Schreiben des zuständigen Ministeriums vom 6. Dezember 2012 vor, welches die Zahlen für den Zeitraum bis einschließlich 2012 sehr deutlich darstelle. Er habe bereits beim letzten Mal betont, dass es über das Zahlenwerk an sich keine Diskrepanz gebe, sondern bestenfalls darüber, welche Zahlen im Bereich der Investitionskosten letztlich von Bedeutung seien, wenn man Quotienten berechne.

In dem Schreiben werde beispielsweise festgestellt, dass Investitionen im Bereich der U3-Betreuung von 232 Millionen Euro im Land verausgabt worden seien. Die kommunalen Spitzenverbände hätten vorgetragen, dass die Gesamtinvestitionen in diesem Bereich für das Kindertagesstättenwesen bei 397 Millionen Euro lägen. Diese beiden Zahlen seien dem Grunde nach unbestritten. Selbst wenn man die günstige Zahl des Landes für den U3-Ausbau in Höhe von 232 Millionen Euro unterstelle, bleibe dennoch der Wunsch der kommunalen Spitzenverbände nach einer Drittelfinanzierung bestehen. Damit würde den Kommunen noch ein Betrag von ca. 60 Millionen Euro zustehen. Über diese Zahlenwerke gebe es insoweit überhaupt keine unterschiedliche Auffassung. Es gebe nur eine unterschiedliche Auffassung dahingehend, dass die kommunalen Spitzenverbände dies vom Land forderten und das Land dieser Forderung nicht entspreche.

Allen sei bekannt, wie viel Geld für die Betriebskosten ausgegeben worden sei. Dies sei auch vom Ministerium selbst in Zahlenwerken dargestellt worden, die mit denen der kommunalen Spitzenverbände übereinstimmen. Dort gebe es eine unterschiedliche Auffassung darüber, ob die enorm hohen Entnahmen aus dem kommunalen Finanzausgleich dem Land als Leistungen zuzuschreiben seien oder ob die Lesart so, wie die kommunalen Spitzenverbände sie betrieben, richtig sei, dass das Land nur zwei verschiedene Ausgaben in diesem Bereich betreibe, nämlich zum einen konnexitätsrelevante Ausgaben, die es durch eigene Gesetzgebung verursacht habe und den Kommunen wieder erstatte, und zum anderen, ob das Land über das hinaus, was es aus dem Finanzausgleich an die Kommunen bezahle, überhaupt noch einen Cent in die Hand nehme. – Dazu behaupteten die kommunalen Spitzenverbände, dass dies nicht der Fall sei.

Aus diesem Grunde begrüße er es, dass vonseiten der CDU der Antrag gestellt worden sei, das Zahlenwerk transparent zu machen. Er habe den Antrag so verstanden, dass das Land gebeten werden solle mitzuteilen, was es im Zeitraum von 2008 bis einschließlich 2013 verausgabt habe und ob dieses Geld aus dem originären Landeshaushalt, also nicht aus dem kommunalen Finanzausgleich, entnommen werde. Darüber hinaus solle Transparenz hergestellt werden über die Frage, was das Land für den U2-Bereich, also für die Einjährigen, ausbebe, woraus es dieses Geld entnehme und was das Land für den U3-Bereich, also für die Zweijährigen, ausbebe.

Im Übrigen bestehe auch keine unterschiedliche Auffassung darüber, dass das Land das Bundesgeld vernünftigerweise ausgegeben habe. Aber die Kommunen hätten sich gewünscht, dass der Bonus bei den Betriebskosten durch das Bundesgeld aufgestockt worden wäre, und zwar pro Kind und nicht bezogen auf die Zeitdauer. Die Kommunen hätten sich gewünscht, dass der Bonus pro Kind erhöht worden wäre, um es ganz deutlich zu sagen, und dass das Land seine Verpflichtungen, die es ohnehin aus der Bonusregelung habe, nicht durch Bundesmittel ersetze und dann die Landesmittel obendrauf setze. Es sei eine grundlegende Entscheidung, die das Land getroffen habe, den Bonus nicht zu erhöhen.

Abschließend merkt er an, diese Transparenz könne relativ einfach hergestellt werden; insofern sollte man dem Land diesen Auftrag erteilen, damit Äußerungen, dass es angeblich nicht gehe und es angeblich auch keine Einigung gebe, aus der Welt geschafft würden.

Frau Sachverständige Prof. Dr. Färber greift den von Herrn Beucher geäußerten Wunsch nach mehr Transparenz auf. Gefordert worden sei aber doch derzeit nur, dass das Land noch einmal eine Zusammenstellung darüber liefern solle, was es ausgegeben habe. Beurteilen könne man diese Zahlen eigentlich nur, wenn man nicht allein wisse, was die Kommunen an Ausgaben hätten, sondern auch, wie hoch die Kosten tatsächlich seien.

Viele Aufgaben, die die Kommunen zu erfüllen hätten, kämen nicht allein vom Land, sondern auch vom Bund oder sogar von der EU. Die U3-Betreuung stamme aus dem Bundesrecht, und in dieser Legislatur kämen noch qualitäts- und kostenverschärfende Neuregelungen hinzu. Dies seien Dinge, die die Kommunen gar nicht allein zu vertreten hätten. Aber um zu beurteilen, was das Land an Deckungsbeiträgen für diese, von den Kommunen erfüllten Aufgaben erbringe, müsse man zunächst einmal wissen, wie viel ein durchschnittlich effizienter Kinderbetreuungsplatz tatsächlich koste. Diese Kosten seien sicherlich im Land nicht überall gleich hoch, sondern es werde große Unterschiede geben.

Sie stimmt mit Herrn Abgeordneten Noss in dessen Aussage überein, dass keine Datenbasis vorhanden sei. Bislang habe noch niemand die Frage beantwortet, was ein Kitaplatz, differenziert nach U2, U3 und Ü3, tatsächlich koste. Die dabei errechneten Kostenunterschiede seien relevant.

Sie glaube auch nicht, dass die Investitionen momentan die großen Kostentreiber seien. Sie belasteten zwar die Kommunen derzeit bei der Einrichtung der zusätzlichen Kindertagesstättenplätze – man dürfe nicht unterschätzen, was dies für die Haushalte bedeute –, aber das, was langfristig zu schultern sei, seien die Betriebskosten. Wenn man versuche, einen Betriebskostenschlüssel zu ermitteln, könne man die Investitionen irgendwann auch als Abschreibungen umbuchen und könne sie ebenfalls den Betriebskosten zurechnen, wenn dies eine zweckmäßige Vorgehensweise sei, um Transparenz nicht nur über die Deckungsbeiträge aus dem Landeshaushalt zu gewinnen, sondern auch über die Kostenstrukturen. Sie halte es nicht nur für sie selbst als Wissenschaftlerin, sondern auch politisch für eine hoch relevante Fragestellung, was betriebswirtschaftlich vom Auslastungsgrad oder von den Vorgaben für Gruppengrößen durch den Personalschlüssel verursacht sei und was tatsächlich auch bundesrechtlich verursacht sei und wofür Land und Kommunen im Grunde nur vollziehend die Verantwortung trügen, was das Land den Kommunen an Kosten formal vorgeschrieben habe und was auch bei den Kommunen selbst an Kosten anfalle. Sicherlich werde es Kindergärten geben, die unendlich teuer seien, und es werde andere Einrichtungen geben, die sehr preiswert seien. Die Kosten dürften also variieren, obgleich die Aufgabe an sich von der Kostenfunktion her einigermaßen homogen erscheine.

Wenn man ernsthaft den Versuch unternehmen wolle, die Frage zu klären, welche Kosten das Land oder auch der Bund den Kommunen verursache, die dann aus Landesmitteln gedeckt werden müssten, halte sie es für erforderlich, Transparenz nicht nur über die Zahlungen des Landes herzustellen, sondern auch über die Kostenstrukturen. In einem zweiten Schritt setze sie sich persönlich massiv dafür ein, vernünftige anreizkonforme Regeln zur Deckung zu erhalten.

Herr Behnke (Präsident des Rechnungshofs Rheinland-Pfalz) stellt fest, dem Landesrechnungshof lägen keine Daten zu dieser Frage vor.

Herr Beucher merkt an, wenn er es richtig verstanden habe, habe Frau Sachverständige Professor Dr. Färber zwei Komplexe angesprochen. Er habe sehr viel Sympathie dafür, sich einmal genauer anzuschauen, was in Kitawesen wofür ausgegeben werde. Gleichwohl werde man dieses Thema wahrscheinlich in der Laufzeit dieser Enquete-Kommission nicht vollständig klären können, weil es einer umfassenden Untersuchung bedürfe, was ein Kindergartenplatz für ein einjähriges, ein zweijähriges oder ein älteres Kind vor Ort koste. Diese Untersuchung könne man sehr gern durchführen, und die kommunalen Spitzenverbände seien auch gern dabei behilflich, so gut es ihnen möglich sei; aber diese Untersuchung sei sehr umfassend. Der Rechnungshof könnte sich dabei sehr verdient machen, aber es gebe auch in Mainz ein Institut an der Johannes-Gutenberg-Universität, das sich mit solchen

Fragestellungen befasse. Dies müsse man im Detail abklären, um festzustellen, wer diese Aufgabe am günstigsten erfüllen könne, um insgesamt zu einem vernünftigen Kostenrahmen zu kommen.

Was die Gesamtkosten anbelange, verweise er auf die Vorlage EK 16/1-63, ein Schreiben des Ministeriums, mit der die gesamtstatistischen Daten von 2001 bis 2010 dieser Enquete-Kommission schon einmal vorgelegt worden seien, aufgegliedert nach Investitionskosten und Betriebskosten. Daraus ergebe sich auch eine Relation darüber, welchen Anteil die einzelnen Kostenträger übernahmen. Man rede also insoweit durchaus über belastbare Daten, die auch dieser Enquete-Kommission bereits vorgelegt worden seien.

Frau Sachverständige Prof. Dr. Färber wirft ein, ihr sei bekannt, dass derzeit der Normenkontrollrat auf Bundesebene nach Partnern suche, um den Erfüllungsaufwand zu messen. Die Kitakosten der U3-Betreuung zählten eindeutig zum Erfüllungsaufwand nach Bundesrecht. Niemand auf der Bundesebene habe momentan einen Überblick über die Vollzugskosten bzw. den Erfüllungsaufwand nach Bundesrecht. Beim Statistischen Bundesamt gebe es Messexperten, die mit Vertretern des Statistischen Landesamtes zusammenarbeiten könnten, um das Know-how auszutauschen. Das Ergebnis müsse von allen, die davon betroffen seien, kontrolliert werden können. Schätzungsweise werde man mit einem zeitlichen Aufwand von einem halben Jahr in der Lage sein, entsprechende Daten zu generieren.

Herr Beucher verweist in diesem Zusammenhang auf Seite 11 des Rechnungshofberichts, wo ein eindeutiger Anstieg der Personalkostenäquivalente im Bereich der Kindertagesstätten um 54 % seit dem Jahr 2004 ersichtlich werde. Insoweit sei die Frage durchaus berechtigt, wer das bezahlt habe. Aus den Kommunalhaushalten gehe klar hervor, dass die Kommunen den ganz überwiegenden Teil bezahlt hätten, und er bitte um eine stärkere Unterstützung und um mehr Transparenz in der Sache, die für alle nur hilfreich sein könne, damit man genau wisse, worüber man rede.

Frau Staatssekretärin Gottstein bekundet ihre Bereitschaft, für den ins Spiel gebrachten Vorschlag einer vertieften Kostenbetrachtung ein durchaus wohlwollendes positives Votum vonseiten ihres Fachministeriums abgeben zu wollen. Auch für ihr Ministerium wäre eine derartige Kostenbetrachtung sehr hilfreich, und zwar aus zwei Gründen: Zum einen sei in der Sachverständigenanhörung der Wunsch geäußert worden, über einen Vergleich der Finanzierungssysteme der anderen Bundesländer zu Erkenntnissen zu gelangen, wie etwa ein Best-Practice-Modell aussehen könnte. Wenn man sich die Finanzierungssysteme der anderen Länder einmal anschau, sei es nicht möglich, zu vertieften Erkenntnissen zu kommen, weil die Finanzierungssysteme so unterschiedlich aufgestellt seien. Der Wissenschaftliche Dienst habe dies auch in seinem Bericht dankenswerter Weise sehr deutlich zusammengefasst.

Das Zweite sei eine Betrachtung, die das Ministerium gegebenenfalls über die Prioritätensetzung in der Kinder- und Familienpolitik des Bundes erreiche. Dort werde über ein Qualitätsgesetz nachgedacht, welches sich – wenn man die finanzielle Seite betrachte – als Hauptindikator sicherlich auch an der Frage der Personalkostenschlüssel festmachen werde. Auch für dieses Vorhaben wäre es aus Sicht ihres Ministeriums sehr hilfreich, eine vertiefende Kostenbetrachtung an die Hand zu bekommen, um für alle Seiten entsprechend berechnen zu können, was es auf der Kostenseite bewirke.

Frau Abgeordnete Beilstein habe soeben in ihren Ausführungen deutlich gemacht, dass aus Sicht der CDU im Bericht des für Kinder- und Familienpolitik zuständigen Ministeriums das wirtschaftliche Interesse sehr stark in den Vordergrund getreten sei. Diesen Eindruck könne sie an dieser Stelle nur zurückweisen. Es könne möglicherweise am Auftrag dieser Enquete-Kommission liegen, die sich doch sehr intensiv mit den Finanzen beschäftige, aber ihr Haus auch als für Kinder- und Familienpolitik zuständiges Ministerium habe durchaus versucht, alle möglichen Akteure und Profiteure in der Kindertagesstättenpolitik mit einzubeziehen, also insbesondere auch die Frage zu betrachten, was es für die Kinder insbesondere im Bereich der Frühförderung bedeute, was es für Familien bedeute, aber auch, was es für die Wirtschaft, den Bund, die Länder und die Kommunen sowie für die freien Träger bedeute. Dies habe das Fachministerium in seinem Bericht sehr ausführlich dargestellt, und ihr sei an der Stelle wichtig zu betonen, dass ihrem Ressort natürlich auch die Interessen der Kinder und der Familien vorrangig am Herzen lägen.

Frau Abg. Beilstein stellt für die Fraktion der CDU folgenden Antrag:

**25. Sitzung der Enquete-Kommission 16/1 „Kommunale Finanzen“ am 11.03.2014
– Öffentliche Sitzung –**

„Die Landesregierung wird gebeten, mitzuteilen, wie hoch die Investitionskostenzuschüsse und Personalkostenzuschüsse in den Jahren 2008 bis 2013 hinsichtlich des U2-Ausbaus und des U3-Ausbaus waren und in welchen Haushaltsstellen sie veranschlagt sind.“

Die Enquete-Kommission stimmt dem Antrag einstimmig zu.

Die Enquete-Kommission bekundet auf Vorschlag der Sachverständigen Frau Univ.-Prof. Dr. Färber einstimmig, dass zum Thema Kinderbetreuung eine vertiefende Kostenbetrachtung erfolgen soll, um eine möglichst hohe Transparenz zu erzielen und eine Vergleichbarkeit herzustellen, auch im Hinblick auf die unterschiedlichen Kosten bei der U1- und U2-Betreuung.

Die Sachverständige Frau Univ.-Prof. Dr. Färber sagt zu, zur Sitzung am 10. Juni 2014 konkrete Vorschläge zum weiteren Vorgehen vorzulegen.

Die Enquete-Kommission nimmt den Bericht des Wissenschaftlichen Dienstes – Vorlage EK 16/1-130 – zur Kenntnis und beschließt einstimmig, bei Stimmenthaltung der Sachverständigen Frau Univ.-Prof. Dr. Färber, ihn seinem Bericht an das Plenum zugrunde zu legen.

Der Tagesordnungspunkt hat seine Erledigung gefunden.

Punkt 2 der Tagesordnung:

Wesentliche Ergebnisse des Kommunalberichts 2013 (Drucksache 16/2371) „Einsatz derivativer Finanzinstrumente bei Kommunalen Gebietskörperschaften“ (Abschnitt 3 des Kommunalberichts)

Auswertung des Berichts und der Aussprache vom 28. Januar 2014

dazu: Vorlagen EK 16/1-120/127/128

Frau Abg. Wieland führt aus, in dem Vortrag von Herrn Präsidenten Behnke, Rechnungshof Rheinland-Pfalz, sei es nicht nur um den Einsatz derivativer Finanzinstrumente, sondern um den Kommunalbericht insgesamt gegangen. Der Vortrag sei sehr gut in drei Teile strukturiert gewesen, wobei der umfangreichste Teil zur Haushalts- und Finanzsituation der Kommunen, unterlegt mit Folien, Aussagen bestätigt habe, die auch schon in früheren Sitzungen diskutiert worden seien. Auch Expertisen von Fachleuten seien noch einmal bestätigt worden, insbesondere zu den negativen Finanzierungssalden.

Rheinland-Pfalz habe ein Alleinstellungsmerkmal im Ländervergleich inne hinsichtlich der negativen Finanzierungssalden. Die laufenden Einnahmen reichten zur Deckung der laufenden Ausgaben nicht aus. Die desolante Finanzsituation der Kommunen sei vom Rechnungshof in seinem Vortrag noch einmal bestätigt worden.

Hingewiesen habe der Rechnungshof auch auf Steuereinnahmen, und auch die CDU-Fraktion habe in der Enquete-Kommission schon des Öfteren angesprochen, dass es Nachholbedarf in Rheinland-Pfalz bei den Hebesätzen gebe und dort durchaus noch Potenzial für Einnahmensteigerungen vorhanden sei. Der Präsident des Rechnungshofs habe aber auch darauf hingewiesen, dass erfahrungsgemäß Mehreinnahmen durchweg auch zu Mehrausgaben führten, das bedeute, dass sich die Finanzsituation durch Mehreinnahmen nicht wesentlich verbessern werde und deshalb der Schwerpunkt auf der Ausgabenseite liegen müsse.

Als sehr interessant erachte sie die Folien Nummer 11 und 12, wo es um die Steigerung der Personalkosten und Sozialausgaben gegangen sei. Darin werde festgehalten, dass die Steigerung bei den Personalkosten von 54 % vor allem aus dem Bereich der Kindertagesstätten herrühre und dass bei den Sozialausgaben Rheinland-Pfalz zwar unter dem Durchschnitt der Flächenländer liege, aber mit einer deutlich höheren Dynamik. Das bedeute, es erfolge zunehmend eine Angleichung, und dies sei eine Entwicklung mit einer Langfristwirkung, die mit hohen Kosten verbunden sei und die aus Sicht der CDU in der Enquete-Kommission noch einmal diskutiert werden sollte, wobei es zusätzlicher Informationen bedürfe, wo die Ursache dieser deutlich höheren Dynamik bei den Sozialausgaben liege.

Festgehalten worden sei des Weiteren, dass der Kommunale Entschuldungsfonds nicht zu einer Reduzierung der Neuverschuldung führen werde und dass die Neuverschuldung höher sei als die Entlastungswirkung. Das bedeute, der Handlungsbedarf bleibe über den KEF hinaus vorhanden.

Ein Stichwort, welches bisher in der Enquete-Kommission noch keine große Rolle gespielt habe, seien die Bargeld- und Bankguthaben kommunaler Unternehmen. Es sei ein Handlungsappell dahingehend formuliert worden, den Geschäftsführern der Unternehmen genauer auf die Finger zu schauen. Dem Rechnungshof gehe es darum, die Räte und die Verantwortlichen in den Kommunalparlamenten dafür zu sensibilisieren, bei den kommunalen Unternehmen immer wieder genau nachzuforschen und Bedarfe noch deutlicher anzumelden.

Ein Kernhandlungsfeld sei der eigentliche Haushaltsausgleich. Es seien verschiedene Punkte genannt worden, beispielsweise die Kommunal- und Verwaltungsreform. In Sachsen sei die Kommunalreform deutlich mutiger durchgeführt worden als in Rheinland-Pfalz, und insoweit müsste diese Enquete-Kommission an die Landesregierung appellieren, diesen Mut auch in Rheinland-Pfalz zu entwickeln und aufzubringen.

Angesprochen worden seien des Weiteren aufsichtsbehördliche Maßnahmen wie die Wiedereinführung genehmigungspflichtiger Liquiditätskredite. Diese Anregung sehe die CDU durchaus kritisch; denn mit der Genehmigungspflicht ändere sich nicht gleichzeitig der Bedarf an Liquiditätskrediten.

Wenn in den Kommunen der Bedarf an Liquiditätskrediten vorhanden sei, gebe es einen großen Interessenkonflikt, und die alleinige Genehmigungspflicht helfe nicht weiter. Dieser Punkt müsse noch einmal genauer betrachtet werden. Die Enquete-Kommission werde sich mit dem Thema der Kommunalaufsicht noch näher zu befassen haben, und in diesem Zusammenhang solle auch die Genehmigungspflicht für Liquiditätskredite noch einmal diskutiert werden.

Zu den derivativen Finanzinstrumenten habe Herr Präsident Behnke festgestellt, dass die Kämmerer keineswegs gezockt hätten, dass es allerdings ein Kernproblem gebe: 85 % des Derivatevolumens diene der Absicherung von Liquiditätskrediten, und damit sei die Rechtsgrundlage fraglich. Man könne lange über die Frage streiten, ob man mit Liquiditätskrediten auch langfristige Investitionen absichern könne oder ob es sich dabei nur um kurzfristige Kredite handele, die nicht abgesichert werden müssten. Dies hänge natürlich mit der Finanzsituation der Kommunen zusammen: Solange die Finanzsituation nicht verbessert werde, ändere sich auch an der Höhe der Liquiditätskredite nichts.

Insgesamt werde die Wirtschaftlichkeit von Derivaten in Frage gestellt; allerdings sei die CDU-Fraktion der Meinung, dass das Bewusstsein bei den Kommunen inzwischen stärker vorhanden sei, mit Derivaten wesentlich sensibler umzugehen, und dass es einer hohen Kompetenz bedürfe, wenn Derivate zum Einsatz kämen.

Herr Prof. Dr. Schwarting (Städtetag Rheinland-Pfalz) dankt dem Landesrechnungshof Rheinland-Pfalz herzlich für seinen alljährlich sehr aufschlussreichen Bericht, der die Lage ungeschminkt beschreibe. Er greift das Thema der Derivate auf und stellt fest, hießen diese Finanzinstrumente anders, dann würde das ganze Problem vielleicht etwas weniger dramatisch gesehen. Zunächst einmal sei das, was die Städte als Derivate nutzten, in aller Regel nichts anderes als eine Versicherung.

Das Derivat als Finanzinstrument stamme ursprünglich eigentlich aus dem Währungsgeschäft. Die Energieversorger hätten Wetterderivate für Extremwetterlagen und Ähnliches mehr. All dies seien Versicherungslösungen. Jeder müsse sich überlegen, ob er eine Glasversicherung für sein Haus abschließen wolle oder nicht; mit dem Eintritt seiner Kinder in einen eigenen Hausstand habe er die Glasversicherung selbstverständlich gekündigt. Er kenne auch keinen Fall, der vergleichbar sei mit dem Fall der österreichischen Stadt Linz, die risikoreiche Spekulationsgeschäfte mit der österreichischen Bank BAWAG P.S.K. getätigt habe. Man sollte deutlich machen, dass es eine durchaus akzeptierte Lösung sei, von der im Übrigen auch das Land Rheinland-Pfalz Gebrauch mache. Der Rechnungshof habe nur eine Reihe formaler und ablauftechnischer Mängel angesprochen.

Bei den Liquiditätskrediten sei nicht das Problem das Derivat, sondern die lange Laufzeit. Herr Präsident Behnke habe dargelegt, dass ein Liquiditätskredit mit einer Laufzeit über zehn Jahre durch § 105 LHO nicht gedeckt sei. Würde man jedoch festlegen, dass nur einjährige Liquiditätskredite abgeschlossen werden dürften, bedeute dies ein extremes Volatilitätsrisiko für die kommunalen Haushalte. Insoweit bedürfe dieses Problem einer Rechtskonformen Lösung. Ob es sinnvoll sei, Liquiditätskredite einer Genehmigungspflicht zu unterziehen, stelle er an dieser Stelle ausdrücklich infrage. Interessant sei die Frage, was eigentlich geschehen würde, wenn Kredite nicht genehmigt würden, aber die Zahlungsverpflichtung dennoch bestehe. Das Land Hessen, das die Genehmigungspflicht wieder eingeführt habe, habe in einem Fall, als die Kreisumlage nicht habe gezahlt werden können, sehr schnell die Erhöhung des Liquiditätskreditvolumens genehmigt, damit die Zahlung habe erfolgen können. Rechtskonstruktionen seien wirkungslos, solange sie nicht materiell mit Lösungsvorschlägen unterlegt seien.

Das dritte Thema seien die öffentlichen Unternehmen. Dabei wolle er nicht verschweigen, dass es dort sicherlich einen stärkeren Koordinierungsbedarf gebe. Die Unternehmen müssten sich sehr wohl darüber im Klaren sein, wer ihr Mutterkonzern sei. Wenn die Mutter krank werde, gebe es so etwas wie Pflegestufen. Dies müsse allerdings immer mit Augenmaß betrieben werden; denn wenn man eine Liquidität bei den Unternehmen in Höhe von 1 Milliarde Euro zugrunde lege, könne man nicht einfach diese Milliarde dagegen rechnen und so tun, als hätten damit automatisch auch die Liquiditätskredite der Kommunen um 1 Milliarde Euro abgenommen.

Darüber hinaus müsse man sich auch immer im Klaren darüber sein, dass keine Seite etwas daran verdienen könne. Das Unternehmen könne keinen billigen Kredit zur Verfügung stellen, aber umgekehrt könne auch die Gemeinde dem Unternehmen keine besonders guten Zinsen gewähren. Insoweit

könne man allenfalls sicherstellen, dass in diesen Fällen die Liquidität sozusagen im eigenen Umfeld genutzt werden könne, aber der wirtschaftliche Gewinn dabei sei marginal.

Herr Abg. Noss sieht die Ausführungen des Rechnungshofs Rheinland-Pfalz als äußerst nützlich an. Herr Präsident Behnke habe in seinem Vortrag einige Punkte aufgezeigt, die im Prinzip jeder schon geahnt oder vielleicht sogar gewusst habe und für die man nun eine Bestätigung erhalten habe.

Was die kommunalen Haushalte und insbesondere die Kreishaushalte betreffe, sei die Situation in Rheinland-Pfalz etwa bis 1995 davon geprägt gewesen, dass es größtenteils ausgeglichene Haushalte gegeben habe. Ab dem Jahr 1995 habe plötzlich der Anstieg der Soziallasten eingesetzt. In dieser Zeit habe die Kreisumlage in seinem Heimatkreis ca. 40 Millionen DM und die Soziallasten etwa 28 Millionen DM betragen. Damals seien aus der Kreisumlage etwa 12 Millionen DM übrig geblieben, um damit noch andere Dinge im Haushalt zu finanzieren. Heute hingegen reiche die Kreisumlage nicht mehr aus, um die laufenden Ausgaben im Sozialhaushalt zu decken. Dies sei das Dilemma, mit dem man leben müsse.

Hinzukomme die Tatsache, dass in Rheinland-Pfalz die kommunalen Einnahmen niedriger seien als im Bundesdurchschnitt, aber auch die kommunalen Ausgaben. Das Problem sei nur, dass in Rheinland-Pfalz die Einnahmen zur Deckung der Ausgaben nicht ausreichten. Was die Proportion dieser beiden Größen anbelange, bestehe das Problem, dass Rheinland-Pfalz kein Geld sparen könne. Es sei ein Rückstand von etwa 150 Millionen Euro im Bereich der Realsteuern entstanden. Soweit ihm bekannt sei, habe man zwar in Rheinland-Pfalz die Realsteuern erhöht; allerdings seien sie auch auf Bundesebene im Schnitt erhöht worden, wobei die Erhöhung auf Bundesebene größer gewesen sei als auf Landesebene in Rheinland-Pfalz. Das bedeute, die Lücke, die Rheinland-Pfalz mit dieser Maßnahme ursprünglich einmal zu schließen beabsichtigt habe, sei nicht kleiner, sondern größer geworden.

In diesem Kontext müsse man auch klar festhalten, dass für Rheinland-Pfalz aufgrund seiner ländlichen Strukturen mit Blick auf eine Anpassung der Gewerbesteuer oder der Grundsteuer B nicht dieselben Möglichkeiten bestünden, wie dies in eher urban gestalteten Bundesländern der Fall sei. Dies ergebe insgesamt gesehen ein Defizit in Höhe von 350 Millionen Euro, welches in Rheinland-Pfalz im Schnitt der letzten 10, 15 oder 20 Jahre in den kommunalen Haushalten entstanden sei.

Liquiditätskredite hätten in Rheinland-Pfalz schon immer eine Laufzeit von etwa einem Jahr gehabt und seien als eine Art Kontokorrentkredit auf den Konten der Kommunen zu verstehen gewesen. Die Kommunen hätten damit kurzfristig Investitionen, die erforderlich gewesen seien, finanzieren können.

Vor einigen Jahren sei jedoch der Zinssatz für längerfristige Darlehen wesentlich günstiger geworden als der für kurzfristige Kredite. Aus diesem Grunde habe man seinerzeit den Kommunen befristet die Möglichkeit eingeräumt, Liquiditätskredite auch längerfristig aufzunehmen, und dies sei als Absicherung für die Kommunen zunächst einmal sicherlich auch die richtige Maßnahme gewesen. Dass damit allerdings vielleicht der alt hergebrachte Brauch gebrochen worden sei, kurzfristige Investitionen auch kurzfristig zu finanzieren bzw. Dinge für den Konsum möglichst nicht durch Kredite mit langen Laufzeiten zu bestreiten, sei eine ganz andere Frage. Die derzeitige Regelung, dass Liquiditätskredite längerfristig aufgenommen werden könnten, gelte nur noch bis Ende des Jahres und werde danach auslaufen. Zum jetzigen Zeitpunkt mache es im Übrigen auch gar keinen Unterschied, ob die Kommunen nun langfristig oder kurzfristig Geld aufnehmen; die Kreditzinsen für die Kommunen seien zurzeit derart niedrig, dass es kein wesentliches Kriterium mehr darstelle.

Es sei nie die Rede davon gewesen, mit dem Kommunalen Entschuldungsfonds die kommunalen Haushalte vollständig zu entschulden. Auch von offizieller Seite sei immer betont worden, dass mit dem KEF die Steigerungsraten geringer ausfallen sollten als in der Vergangenheit. Dass dies funktioniere, sei überall deutlich geworden. Sein Heimatkreis beispielsweise erfahre durch diese Maßnahme jährlich eine Entlastung von etwa 3 Millionen Euro, die er ansonsten zusätzlich als Kredit aufnehmen müsste. Insoweit dürfe der KEF nicht als Allheilmittel verstanden werden.

In Rheinland-Pfalz hätten sich seines Wissens rund 680 Kommunen dem KEF angeschlossen, und dies aus gutem Grunde: Wenn man einen Euro in eine Kiste hineinlege, und es würden zwei weitere Euro dazugegeben, ergebe sich dadurch eine Ersparnis von zwei Euro. Dies sei ein Betrag, der sich

sehen lassen könne. Von der Landesregierung sei der Kommunale Entschuldungsfonds niemals als ein Mittel verkauft worden, um damit die kommunalen Finanzprobleme vollständig zu lösen.

In Rheinland-Pfalz habe man die Realsteuern erhöht, um Einnahmen zu generieren, und auch die Nivellierungssätze seien erhöht worden. Es bleibe noch vieles zu tun, aber er sei zuversichtlich, dass man die kommunalen Finanzprobleme, wenn auch nicht in Gänze abschaffen, aber doch so werde gestalten können, dass man besser damit umgehen könne. Wenn die Situation im kommenden Jahr so eintrete, wie man es sich vorab berechnet habe, dass die Finanzierungssalden der kommunalen Haushalte im Schnitt ausgeglichen werden könnten, dann habe man schon Einiges erreicht.

Bei allen, immer aufs Neue anzustellenden Betrachtungen müsse man auch berücksichtigen, dass bis vor einigen Jahren noch die Kameralistik in den Kommunalhaushalten angewendet worden sei, bei der einige Kostenarten – beispielsweise die Abschreibungen – nie eine Rolle gespielt hätten. Nach dem doppischen System weise der Haushalt des Landkreises Birkenfeld ein Defizit von rund 9 Millionen Euro aus, nach dem kameralistischen System wäre dieses Defizit allein um 1,2 Millionen Euro geringer. Dies werde leider bei der Betrachtung und beim Vergleich zwischen früheren Zeiten und der heutigen Situation allzu oft verschwiegen oder einfach vergessen. Heutzutage gebe es mehr Ehrlichkeit in der kommunalen Finanzpolitik. Heute müssten für Dinge, die – ähnlich wie in einer Firma – wiederbeschafft werden müssten, schon entsprechende Rücklagen gebildet werden, was vorher nicht der Fall gewesen sei. Heute gebe es eine periodengerechte Abgrenzung. Dies sei erforderlich, um den Haushalt entsprechend nachvollziehen zu können. Der Weg, den man derzeit beschreite, sei der richtige; man müsse ihn nur konsequent weitergehen, dann sehe er die Zukunft nicht so negativ, wie es immer wieder dargestellt werde.

Herr Abg. Hartenfels greift das Stichwort einer umfassenden Kommunal- und Verwaltungsreform als einen Bereich auf, in dem man tatsächlich eine Ausgabenreduktion betreiben könne und wo es nicht nur darum gehe, die nicht vorhandenen Mittel auf den verschiedenen Ebenen hin- und herzuschieben. In diesem Bereich werde der Landtag und das Parlament insgesamt sehr stark gefordert sein, parteiübergreifend einen Erfolg zu erzielen. Daher würde er sich wünschen, dass diese Enquete-Kommission das Thema aufgreife und deutlich darauf hinweise, dass alle versuchen müssten, möglichst weitgehende Schritte zu unternehmen. Sowohl den Kommunen als auch der Bevölkerung selbst sei in hohem Maße damit gedient, dass man zu einem Konsens gelange, eine umfassende Kommunal- und Verwaltungsreform auf den Weg zu bringen. Dazu wäre ein Zeichen dieser Enquete-Kommission ein wichtiges Signal.

Herr Beucher (Landkreistag Rheinland-Pfalz) führt aus, was den KEF anbelange, so seien sich alle darüber einig gewesen, dass allein damit die Finanzprobleme nicht gelöst werden könnten, wenn Bund und Land den Kommunen nicht noch zusätzliches Geld zur Verfügung stellten. Dies sei die Voraussetzung gewesen. Da dies nicht der Fall sei, löse der KEF allein die Probleme in der Tat nicht. Auch der Rechnungshof habe eindrucksvoll dargestellt, dass die Kassenkredite wesentlich schneller anwüchsen, als eine Tilgung vorgenommen werde.

Jedoch solle in diesem Zusammenhang genauso deutlich betont werden, dass die Kommunen damals, als der KEF vereinbart worden sei, natürlich davon ausgegangen seien, dass die Kassenkredite um 3,1 Milliarden Euro zurückgeführt würden. Dass nun das Gegenteil der Fall sei, habe man weiß Gott nicht vereinbart. Dies liege allein daran, dass man die Kommunen damals wie heute nicht zusätzlich entlaste.

Wenn die Haushalte im Saldo ausgeglichen seien, werde es immer noch eine ganze Reihe von Kommunen geben, die nach wie vor negative Bilanzierungssalden schreiben müssten. Von daher könne dies allein nicht das Ziel sein. Darüber hinaus müsse man berücksichtigen, dass der rheinland-pfälzische Finanzausgleich seit mindestens 2007 verfassungswidrig sei und infolgedessen die hohen Kassenkredite entstanden seien. Dass diese Kassenkredite natürlich von Rechts wegen reduziert bzw. getilgt werden müssten, sei keine Frage. Dies bedeute aber, erforderlich seien nicht nur ausgeglichene Finanzhaushalte im engeren Sinne, sondern man müsse auch einen angemessenen Betrag veranschlagen können, um diese rechtswidrigen Kassenkredite wieder zurückführen zu können. Dies sei selbstverständlich, werde aber leider ständig übersehen.

Aus den Unterlagen des Rechnungshofs sei ihm besonders die Folie Nr. 12 aufgefallen, auf der zu lesen sei, dass die kommunalen Nettoausgaben für die soziale Sicherung in Rheinland-Pfalz von 2007 bis 2011 um 26 % gestiegen seien. Natürlich habe er zum Vergleich auch die Folie Nr. 7 herangezogen, und es werde ersichtlich, dass die Steuereinnahmen der Kommunen im Vergleichszeitraum nicht um 26 %, sondern nur um 9,5 % gestiegen seien, und dies seien gute Jahre gewesen, das müsse man an dieser Stelle ausdrücklich einräumen. Wenn man den Einbruch durch die Finanzkrise einmal außen vor lasse, befinde man sich hinsichtlich der Steuereinnahmen auch noch im Jahr 2012 in einer sehr guten Entwicklung.

Für ihn stelle sich die Frage, wie eine Diskrepanz zu den anderen Bundesländern zustande kommen könne, wo der Anstieg der Sozialausgaben nur 18 % betragen habe. Vor diesem Hintergrund äußert er die ergänzende Bitte, eine Zahlenreihe zu erhalten, aus der hervorgehe, wie sich die Sozialausgaben im Zeitraum von 2007 bis 2013 entwickelt hätten. Den Anstieg in Rheinland-Pfalz in Höhe von 26 % – im Durchschnitt 6,5 % – erachte er als eine enorme Hypothek, und diese Entwicklung sei nicht ganz unbeachtlich.

Herr Behnke (Präsident des Rechnungshofs Rheinland-Pfalz) erklärt sich dazu bereit, die Zahlen Grundlagen zur Verfügung zu stellen. Ansonsten sei es Sache der Landesregierung, die Informationen für die Enquete-Kommission aufzubereiten und zusammenzustellen.

Herr Staatssekretär Kern sagt zu, der Enquete-Kommission die Zahlen zur Verfügung zu stellen.

Herr Prof. Dr. Schwarting ruft in Erinnerung, der KEF-Ende mit einer Linie, die im Jahr 2026 bei Null bzw. bei einem Drittel ankommen solle, was beim KEF außen vor bleibe. Das Ergebnis sollte ein deutlicher Abbau der kommunalen Liquiditätskredite sein. Ein Drittel sei ohnehin aus dem KEF außen vor geblieben.

Er sehe es immer mit einer gewissen Sorge, dass Steuerhebesätze geradezu liebevoll diskutiert würden. Natürlich bestehe für alle genauso die Verpflichtung, die Aufwandsseite zu reduzieren. Man könne nicht immer nur an der Grundsteuerschraube drehen. Dabei seien die Hinweise, dass die Steuern auch im Bundesdurchschnitt gestiegen seien, für das tägliche Leben nicht besonders hilfreich.

Alle Aussagen, die von Bund, Land und Kommunen gleichermaßen getroffen würden, basierten auf einem extrem optimistischen Level. Die Steuereinnahmen seien so hoch wie seit vielen Jahren nicht mehr, aber darauf könne er jedenfalls bestenfalls eine Sandburg bauen. Darüber hinaus habe man über die extrem niedrigen Zinsen gesprochen. Alle wüssten indes, dass diese Entwicklung bis zum Jahr 2020 oder 2025 nicht so positiv andauern werde. Man müsse damit leben, dass auch in diesem Bereich wieder neue Risiken entstünden; insofern täte man gut daran, bei all diesen Argumentationen auch einmal zu überlegen, wie man vorgehen könne, wenn es einmal nicht mehr so gut laufe. Solche Zeiten hätten alle schon erlebt. Er erinnere dabei an das Jahr 2009, aber zugleich auch an das Jahr 2000, an den damaligen Körperschaftssteuerschock, als die Steuereinnahmen urplötzlich eingebrochen seien. Derartige Situationen sollte man in seinen weiteren Überlegungen durchaus berücksichtigen.

Herr Staatssekretär Kern stimmt mit Herrn Professor Dr. Schwarting in Teilen überein. Wenn man die Ausgabenseite betrachte, verweise er sehr deutlich auf die Entwicklung der Sozialausgaben. Aus eigener Erfahrung während seiner früheren Tätigkeit als Landrat des Rhein-Lahn-Kreises könne er beurteilen, wie eklatant die Sozialhilfeleistungen angestiegen seien. Man rede über die Demografie sowie über die Entwicklung im Bereich der Eingliederungshilfe, man rede aber auch über die Hilfe zur Pflege. Es gehöre viel Mut dazu, in diesen Bereichen zu steuern und darüber zu entscheiden, in welcher Höhe zukünftig Leistungen gewährt würden, ohne einen Menschen in die Situation zu bringen, dass er nicht mehr ordnungsgemäß betreut werden könne. Die kommunalen Entscheider müssten sich die Frage stellen, wie sie zukünftig mit dieser Situation umgehen könnten und wie sich die vergleichbaren Entwicklungen im Bereich der Sozialhilfeleistungen darstellten.

Im Rahmen der Kommunal- und Verwaltungsreform werde es notwendig sein, in bestimmte Aufgabenbereiche genauer hineinzuschauen, um die Frage zu beantworten, wo Aufgaben zentralisiert werden könnten. Aber auch dort gehöre viel Mut dazu, im politischen Bereich zu entscheiden, wie man in

**25. Sitzung der Enquete-Kommission 16/1 „Kommunale Finanzen“ am 11.03.2014
– Öffentliche Sitzung –**

der Zukunft den Staat insgesamt finanzieren könne. Dies seien große Herausforderungen, für die man im politischen Bereich endlich eine gemeinsame Ebene finden müsse.

Auf Bitten des Herrn Beucher (Landkreistag Rheinland-Pfalz) sagt Herr Staatssekretär Kern – nach Zusage von Herrn Behnke (Präsident des Rechnungshofs Rheinland-Pfalz), dem Ministerium des Innern, für Sport und Infrastruktur entsprechende Datengrundlagen zur Verfügung zu stellen – zu, der Enquete-Kommission eine Zahlenreihe vorzulegen, wie sich die Sozialausgaben von 2007 bis, soweit möglich, 2012 entwickelt haben und dabei Hintergrundmaterialien zu den einzelnen Leistungsarten, insbesondere Hartz IV, Eingliederungshilfe und Jugendhilfe, abzubilden.

Der Tagesordnungspunkt hat seine Erledigung gefunden.

ELEKTRONISCHE FASSUNG

Punkt 3 der Tagesordnung:

Schreiben der Arbeitsgemeinschaft der Kommunalen Spitzenverbände: „Reform der kommunalen Finanzen in Rheinland-Pfalz; Stellungnahme von Herrn Univ.-Prof. Dr. Junkernheinrich zur Reform des kommunalen Finanzausgleichs zum 1. Januar 2014“

dazu: Vorlage EK 16/1-117

Herr Sachverständiger Prof. Dr. Junkernheinrich gibt zur Kenntnis, sein Vortrag konzentrierte sich auf zwei Gliederungspunkte. In der Diskussion zu vor sei schon viel gesagt worden zur aktuellen Lage der Gemeindefinanzen. Da die Signale so ambivalent seien, werde er auf dieses Thema noch einmal gesondert eingehen, bevor er – eingebettet in diese Situation – seine kritische Würdigung des neuen Landesfinanzausgleichsgesetzes (LFAG) präsentieren werde.

Momentan flössen die Gewerbesteuererinnahmen und die Steuereinnahmen insgesamt sehr üppig. In allen Bundesländern bestehe eine Tendenz zum Haushaltsausgleich. Der kommunale Finanzausgleich befinde sich im Aufwind, alle Innenminister stellten sich vor die Kommunen und stellten fest, dass der Finanzausgleich noch nie so hoch gewesen sei.

Dennoch gebe es bislang ein schwaches Wirtschaftswachstum. Das letzte Jahr sei das schwächste seit vier Jahren gewesen, dies dürfe man in diesem Zusammenhang nicht vergessen. Die Prognosen für 2014 ff. seien außerordentlich positiv, wobei dies alles von internationalen Organisationen in die deutsche Diskussion eingebracht worden sei.

Parallel dazu gebe es eine Zunahme fiskalischer Disparitäten: Der Unterschied zwischen arm und reich werde immer größer. Es gebe Kreditinstitute, die mit Kreditdeckelungen arbeiteten. Viele Banken – insbesondere die bayerischen – zögen sich aus einzelnen Bundesländern völlig zurück und konzentrierten sich stärker auf die Hausländer. Kommunale Entlastungsmaßnahmen zeigten ihre Wirkung: Die Grundsicherung im Alter sei schon in den kommunalen Zahlen berücksichtigt worden, und in den Ländern mit einem KEF, einem KELF oder einem anderweitigen kommunalen Stärkungspakt bestehe ein hoher Druck auf die Haushaltskonsolidierung, und es gebe eine schwarze null.

Vergegenwärtige man sich die Entwicklung in den Flächenländern insgesamt – dargestellt durch die grüne Linie –, dann sei im abgeschlossenen Jahr 2012 trotz des allgemeinen Aufwindes die Schere zwischen Rheinland-Pfalz und den übrigen Flächenländern noch etwas größer geworden. Herr Professor Dr. Schwarting habe bereits beim Tagesordnungspunkt zuvor davon gesprochen, dass die Steuereinnahmen außerordentlich positiv gewesen seien. Er selbst habe an einigen Veranstaltungen teilgenommen und könne nur feststellen, eine so positive Einschätzung habe er seit 30 Jahren nicht mehr gehört. Man befinde sich in einer Sektlaune, und für die Politik bestehe immer der Eindruck, man könnte nun die Einnahmen der nächsten fünf Jahre schon verplanen.

In der Präsentation dargestellt sei die Steuerschätzung aus dem Mai 2013. Gezeigt werde die Entwicklung des Bruttoinlandsprodukts und der Steuereinnahmen. Die Steuereinnahmen machten den Beginn, sich positiv vom Bruttoinlandsprodukt abzukoppeln; dies sei häufig der Fall, wenn die kalte Progression greife. Wenn es zwei gute Jahre hintereinander gebe, dann schreibe das Bundesfinanzministerium diesen Trend immer automatisch um sechs bis sieben Jahre fort, so, als würde diese Entwicklung in jedem Jahr so bleiben. Dies bedeute, nach zwei guten Jahren infolge werde immer suggeriert, dass Licht am Horizont zu sehen sei, und es werde so getan, als müsse man kaum noch etwas tun, der Haushaltsausgleich werde immer erreicht. – Dies empfinde er aus der Kenntnis der letzten Jahre heraus zunehmend als ärgerlich; denn man habe feststellen können, dass es starke Einbrüche gebe, insbesondere infolge solcher sehr positiven Szenarien.

Auf der nächsten Folie sei die Steuerschätzung aus dem Mai 2007 abgebildet, und damals habe man dasselbe Phänomen beobachten können. Die Steuereinnahmen hätten sich positiv abgekoppelt vom BIP, und man habe die Entwicklung über einige Jahre fortgeschrieben. Bis 2011 habe ein deutliches Wachstum stattgefunden mit einem Haushaltsausgleich, und dies sei gerade einmal vier Monate vor der Finanz- und Schuldenkrise gewesen, also vor dem stärksten Einbruch, den man jemals erlebt habe.

Auch 2001/2002 habe es dieses Phänomen gegeben: Damals sei der Einbruch sogar steuerreformbedingt gewesen. Aus diesen Gründen halte er es nicht für prognostizierbar. Es seien keine normalen Konjunkturzyklen mehr, und man müsse immer mit externen Einflüssen rechnen. Er nenne in diesem Zusammenhang nur die Krim-Krise mit ihren Auswirkungen oder auch die Entwicklungen in der Türkei. Dort sei der Kassenkredit-Zinssatz zehnmal so hoch wie in Deutschland. Dies könne sich alles sehr schnell ändern. Er habe nicht die Absicht zu skandalisieren; aber die Entwicklung über fünf oder sechs Jahre auf sehr knapper Steuerbasis immer positiv fortzuschreiben, helfe politisch nicht weiter.

Im Weiteren präsentiert er den kommunalen Finanzmittelsaldo seit 1990. Die grüne Linie stelle die Prognose des Städtetages dar, wobei man von einer Konstanz ausgehe. Wenn sich Einbrüche ereigneten wie im Zeitraum von 2009 bis 2011, dann würde dies einen dramatischen Absturz bedeuten, dargestellt durch eine rote gepunktete Linie. Bei einer Entwicklung wie im Zeitraum von 2001 bis 2003 verlief der Absturz zwar etwas moderater, wenn noch immer ganz erheblich. Dies könne in einem Jahr geschehen, es könne aber auch in drei Jahren oder in fünf Jahren geschehen, aber die These, dass es über sieben Jahre nur aufwärts gehe, halte er angesichts dieser Erkenntnisse für relativ unrealistisch. Das bedeute, bei allem, was Politik auf der Ausgabenseite plane und auf der Einnahmenseite erwarte, rate er zu erheblich mehr Vorsicht, als die Steuerschätzer dies im Moment nahelegten.

Betrachte man den jährlichen Finanzmittelsaldo, in der Folie abgebildet durch eine grüne Linie, dann habe man gerade einmal die Hälfte der Überschüsse der guten Jahre 2007/2008 erreicht. Man hänge also noch deutlich hinter den Überschüssen, die einmal vorhanden gewesen seien. Die rote Linie stelle die Kassenkredite dar, die immer ein wenig nach unten gingen, wenn sich der Finanzmittelsaldo positiver entwickle. Insofern seien die Kassenkredite im Bundesdurchschnitt zwar rückläufig, aber für Rheinland-Pfalz, in der Darstellung rot umrandet, seien die Kassenkredite im Zeitraum vom 31. September 2012 bis zum 31. September 2013 um 63,9 Euro je Einwohner gestiegen. Multipliziere man diese Zahl mit 4 Millionen Einwohnern, ergebe sich eine doch sehr beachtliche Zahl. Man könne auch sagen, der Kassenkreditstand sei in diesem durchaus positiven Jahr um eine Viertelmilliarde Euro angestiegen. Trotz der Entlastung durch den Bund, trotz des KEF und trotz der Landeshilfen sei ein deutlicher Zuwachs bei den Kassenkrediten zu verzeichnen.

Vor einer Würdigung des Landesfinanzausgleichsgesetz solle in dem Vortrag zunächst differenziert werden zwischen dem Ziel und der Lösung der Dotationsfrage einerseits und den horizontalen Verteilungseffekten andererseits. Das Ziel des LFAG sei zunächst auch durch die Enquete-Kommission schon vorab formuliert worden. Darüber hinaus gebe es das Papier der SPD-Fraktion mit dem Titel „Ausgleich des Finanzierungssaldos“. An dieser Stelle denke man noch nicht doppisch, aber es wäre schon eine dramatische Verbesserung, wenn der Ausgleich des Finanzierungssaldos irgendwann gelingen würde. Wenn sozusagen prozyklisch den Kommunen in guten Jahren aus dem Stabilisierungsfonds mehr Geld zur Verfügung stelle, könne man dieses Ziel vielleicht auch einmal erreichen; ob dies längerfristig möglich sei, sei eine andere Frage.

Die strukturelle Aufstockung – auch so formuliert – belaufe sich auf 50 Millionen Euro pro Jahr. Der Aufwuchs aus der Verstetigungssumme, also aus dem Geld, welches den Kommunen nach der bestehenden rechtlichen Lage ohnehin bereits zustehe, mache den größeren Anteil aus. Dies seien zusätzlich 138 Millionen Euro in 2014, und insgesamt 490 Millionen Euro bis zum Jahr 2016. Dies sei aber nur eine zeitlich andere Verausgabung der Mittel, die im Stabilisierungsfonds enthalten seien.

Es stelle sich die Frage, ob 50 Millionen Euro ausreichend seien, wenn der Verfassungsgerichtshof in seinem Urteil von „merklich“, von „erheblich“, von „deutlich“ spreche. Um zu einer Einschätzung zu gelangen, bleibe nach wie vor der Vergleich interessant zwischen der Finanzausgleichsmasse von knapp 2 Milliarden Euro und der Schlüsselmasse in Höhe von etwas über 1 Milliarde Euro. Wenn man diese beiden Zahlen miteinander vergleiche, sei die echte Aufstockung mit 50 Millionen Euro eine Größe, die vergleichsweise bescheiden sei. Ausgeklammert sei an dieser Stelle, dass es natürlich schwierig sei für das Land, das Geld aufzubringen; aber 50 Millionen Euro bezogen auf eine Finanzausgleichsmasse in Höhe von 1,9 Milliarden Euro seien sicherlich ein kleinerer Beitrag, um das Problem zu lösen. Selbst wenn man die Zahl von 138 Millionen Euro noch hinzunehme, bleibe es immer noch überschaubar angesichts der Sozialausgabendynamik, die man in dieser Enquete-Kommission schon sehr ausführlich diskutiert habe.

Zu den horizontalen Verteilungsmaßnahmen und -effekten merkt er an, der Landesgesetzgeber habe quasi an fast allen Stellschrauben gedreht, an denen es möglich sei; deshalb habe diese Reform auch eine ganz beachtliche Komplexität. Man habe die Steuerkraftmessung geändert, man habe als Kompensation für die kreisfreien Städte und Landkreise Pro-Kopf-Beträge eingebaut, und man habe den Zentrale-Orte-Ansatz erhöht, und schließlich habe man eine neue Schlüsselzuweisung C für den Sozialbereich eingeführt, C1 und C2, und man habe Übergangsregelungen geschaffen. Dies alles sei eine Fülle von Einzelmaßnahmen, wobei man nun jede einzelne in ihrer Wirkung analysieren und nachzeichnen könnte oder müsste, was den zeitlichen Rahmen der heutigen Kommissionssitzung sprengen würde.

Er habe daher nur einmal nachgerechnet, wie sich diese Maßnahmen horizontal auswirkten auf der Basis der Aufstockung in Höhe von 50 Millionen Euro. Dies sei der Versuch, die strukturelle Wirkung der Reform zu isolieren. Man könnte das Ganze auch ohne die 50 Millionen Euro berechnen, um den Struktureffekt und den Niveaueffekt voneinander trennen zu können. Ansonsten werde durch den Niveaueffekt die strukturelle Verschiebung immer zugedeckt. Bei allen Finanzausgleichsberechnungen sei es eigentlich immer üblich, diese beiden Effekte voneinander zu trennen, da man ansonsten die horizontalen Effekte nicht sauber isolieren könne, die durch einzelne Maßnahmen induziert würden.

Die erste Modellrechnung, die er angefertigt habe, berücksichtige die Gesamtveränderung, die jeweils rot dargestellt werde, aber differenziert nach kreisfreien Städten, kreisangehörigen Gemeinden, verbandsfreien Gemeinden, Ortsgemeinden, Verbandsgemeinden. Es sei also die bunte kommunale Landschaft abgebildet worden. Es sei simuliert worden der höhere fiktive Realsteuerhebesatz, die Kompensation für Städte und Landkreise, die Erhöhung des Zentrale-Orte-Ansatzes und die Schlüsselzuweisung C. Zu erkennen seien die Verschiebungen, und zwar dergestalt, dass bei den kreisfreien Städten wie auch bei den Landkreisen ein Plus zu beobachten sei, und dass bei den kreisangehörigen Gemeinden, verbandsfreien Gemeinden und Ortsgemeinden ein Minus zu beobachten sei, ein Echoeffekt des Bemühens, es auf die Sozialhilfeträger zu konzentrieren.

Um definitiv sagen zu können, ob es strukturelle Entlastungen gebe oder nicht, die auch dem politischen Ziel entsprächen, die Städte und Landkreise mit hohen Soziallasten stärker zu entlasten, könne man einen Vergleich anstellen und die Auswirkungen mit den bestehenden Sozialhilfeausgaben vergleichen. Vorliegend zu sehen seien die Sozialhilfeausgaben des Jahres 2011 und die bekannten Spitzenreiter wie Pirmasens, seit vielen Jahren mit 413 Euro je Einwohner ganz vorne, gefolgt von Kaiserslautern, von Koblenz, Ludwigshafen und Trier.

Wenn man einen Vergleich darüber anstelle, was die Schlüsselzuweisung C im Vergleich zur Schlüsselzuweisung B2 bringe, die zuvor an dieser Stelle angewendet worden sei, ergäben sich Plus- oder Minuseffekte, und zwar immer auf der Basis der Tatsache, dass plus 50 Millionen Euro noch simuliert seien.

Es sei zu erkennen, dass die sehr hoch belasteten Kommunen wie Pirmasens und Kaiserslautern strukturell Verluste hinnehmen müssten und dass andere Gewinne hätten. Gewinne erzielten die Kommunen, die abundant seien, zum Beispiel Ludwigshafen oder Mainz-Bingen. Auch Ludwigshafen benötige eine Entlastung, aber diese Entlastung falle stärker aus, weil man die Schlüsselzuweisung B2 vor die Klammer gezogen habe, sie also nicht mehr dem Steuerkraftbedarfsausgleich folge. Das bedeute, die Gemeinden, die abundant seien, verlören nicht die Schlüsselzuweisung aus B2, aber sie erhielten aus der Schlüsselzuweisung C einen großen Anteil an Mitteln. Dies führe zu den strukturellen Verwerfungen und führe dazu, dass diejenigen Kommunen, die Spitzenreiter bei der Sozialbelastung seien, eigentlich strukturell verlören. Wenn man nun die Mittel aus dem Stabilisierungsfonds noch hinzurechne, werde es wieder verringert oder gar kompensiert; aber eigentlich habe man einen Verteilungsmodus gewählt, der bei den am stärksten belasteten Kommunen gar nicht ankomme.

Die zweite Modellrechnung unterscheide sich von der ersten dadurch, dass darin noch die Absenkung der landesdurchschnittlichen Steuerkraft und die Übergangsregelungen enthalten sei. Dies verändere nicht wesentlich viel; allerdings sei dort die Schlüsselmasse zusätzlich um 75 Millionen Euro erhöht worden. Damit betrage also die strukturelle Entlastung nicht 50 Millionen Euro, sondern 125 Millionen Euro. Wenn man so viel Geld in den Topf hineingegeben hätte, hätte man zumindest bei dem gewählten Verteilungsverfahren keine Verlierer produziert. Dann hätten die Städte Pirmasens und

Kaiserslautern noch plus 9 Euro je Einwohner – sicherlich eine Größenordnung, die nicht ausreichend sei, in den am höchsten belasteten Städten des Landes das Soziallastenproblem zu lösen –, aber das Minus wäre bei einer Entlastung von 125 Millionen Euro zumindest nicht mehr vorhanden gewesen.

Er hoffe, mit diesen Modellrechnungen den Sachverhalt klargestellt zu haben. Man habe keine neuen Zahlen erfunden, sondern es seien alles die Zahlen gewesen, mit denen auch das Statistische Landesamt für die Landesregierung rechne. Lediglich der Aufwuchs von 50 Millionen Euro sei der Betrag, den man isoliert herausgenommen habe, um die strukturelle Wirkung zu berechnen.

Zu einer kritischen Würdigung verweist er zunächst auf die Zieldefinition, den Finanzierungssaldo auszugleichen. Dies sei politisch ein sehr beachtliches Ziel, aber im engeren Sinne noch nicht rechtskonform, weil die Kommunen ihren doppischen Haushalt ausgleichen müssten. Es lägen Modellrechnungen vor, wonach diese Größenordnung sehr viel höher sei. Herr Prof. Dr. Deubel habe dies einmal für Rheinland-Pfalz simuliert, und dort sei die Zahl sehr viel größer.

Zur Volumenfrage: Auszahlungen aus dem Stabilisierungsfonds seien strukturneutral und stellten keine effektive Aufstockung dar. Die Aufstockung um 50 Millionen Euro sei zu gering, um eine dauerhafte strukturelle Entlastung zu erzielen.

Die Mittel aus dem Stabilisierungsfonds wären nur dann eine wirkliche Entlastung, wenn mittelfristig, über vier bis fünf Jahre, konjunkturneutral das Wachstum größer wäre als das auf der Ausgabenseite – und davon könne man im Moment leider nicht ausgehen. Man könnte auch sagen, die Mittel aus dem Stabilisierungsfonds hätten über 10 Jahre nie ausgereicht, die strukturelle Lücke zu füllen; also sei auch die zeitlich andere Verschiebung keine wirkliche Entlastung.

Auch Herr Sachverständiger Reitzel habe in der Anhörung im letzten Sommer argumentiert, dass das Land seine Dotation über die vorgesehene Aufstockung von 50 Millionen Euro aus originären Landesmitteln „deutlich anheben müsste, um der Forderung des Verfassungsgerichtshofs Rechnung zu tragen“.

Zur horizontalen Verteilung führt er aus, die Konzentration auf die Sozialhilfeträger sei sachgerecht. Dies sei auch in der Logik des Urteils des Verfassungsgerichtshofs Rheinland-Pfalz angelegt und sei auch finanzpolitisch geboten. Dass aber die hochbelasteten Städte eher strukturell belastet würden, weil sie bei einer Aufstockung von 50 Millionen Euro – erst recht bei null – in der horizontalen Verteilung eigentlich Mittel verlören, halte er nicht für sachgerecht, und es wäre auch vermeidbar gewesen.

Da in den Topf insgesamt nicht so viel hineingegeben werde, wie man bräuchte, um die Soziallasten auszufinanzieren, und da gleichzeitig über die Schlüsselzuweisung C auch die abundanten Kommunen mit größeren Mitteln versorgt würden, ergebe sich auch eine stärkere Umverteilung hin zum kreisangehörigen Raum. Es komme zu Entzugseffekten im kreisangehörigen Raum; denn etwa 30 Millionen Euro dieser plus 50 Millionen Euro gingen allein in die abundanten Kommunen. Dies halte er nicht für sachgerecht. Es wirke für den kreisangehörigen Raum an der Stelle wie eine Umlagenerhöhung und verursache an anderer Stelle Probleme. So wichtig es auch sei, die Probleme bei den Städten zu lösen, so ambivalent sei es, die Lücken anderswo aufzureißen.

Damit komme er zu der Erläuterung des Zusammenhangs zwischen Steuererhöhung und Umlagenerhöhung. In der Enquete-Kommission sei es offensichtlich Konsens, dass eine Hebesatzerhöhung im Lande erforderlich sei. Ein Land, welches geringere Steuereinnahmen habe, könne sich nicht auf Dauer niedrigere Steuersätze als andere Flächenländer leisten; insofern bestehe ein Hebesatzanspannungsdruck. Aber es gebe auch eine beachtliche Abführungsautomatik. Im kreisangehörigen Raum bei den Ortsgemeinden, die das Geld vereinnahmten, erfolge eine massive Abschöpfung von über 80 % der Mittel. Das bedeute, die Steuererhöhungen könnten in diesen Gemeinden nicht zur Konsolidierung eingesetzt werden, weil sie gleich abgeführt würden, und sie sollten auch die Soziallasten der Kreise finanzieren.

Er habe einmal versucht zu berechnen, wie viel man insgesamt in das System hineingeben müsste, um diesen hohen Abschöpfungseffekt zu kompensieren, und habe bei 300 Millionen Euro aufgehört. Die Umlagedynamik, der Absaugeffekt, sei derart ausgeprägt, dass dies ein sehr heikler Punkt sei und insoweit auch fraglich, ob man es wirklich auf Dauer so machen könne.

Die letzte Folie, die er präsentiere, widme sich den nicht gelösten Finanzierungsfragen, die heute auch in einzelnen Wortbeiträgen schon eine Rolle gespielt hätten. Herr Abgeordneter Noss habe auf die Doppik hingewiesen, und diesbezüglich gebe es ein ungelöstes Finanzierungsproblem; denn alles, was man an Abschreibungen finanziere, sei in den Zahlen gar nicht enthalten, mit denen man rechne, weder in den Zahlen des Landes noch in den strukturellen Lücken, die er berechnet habe, noch in den Überlegungen von Herrn Prof. Dr. Deubel. Die Abschreibungen seien nicht enthalten, das bedeute, das Problem, was man zukünftig zu finanzieren habe, werde im Zweifel noch ein Stück weit unterschätzt.

Des Weiteren habe man sich vor einigen Monaten über die Pensionslasten informiert. Er habe damals gelernt, dass die Lücke pro Jahr wenigstens 100 Millionen Euro betrage, um die Pensionslasten bei den Kommunen im Beamtenbereich auszufinanzieren. Diese 100 Millionen Euro seien die untere Grenze gewesen, die den Charakter einer Unterschätzung habe, wie ihm die Fachleute unter vier Augen gesagt hätten, sodass diese 100 Millionen Euro eigentlich noch hinzukämen.

Des Weiteren erinnere er an das Zinsänderungsrisiko. Derzeit befinde man sich in einer historischen Niedrigzinsphase. Wenn die Zinsen auch nur um 2 % anstiegen – dies sei nicht einmal die Hälfte der Angleichung an den Zustand, der in den Jahren 2007 oder 2008 geherrscht habe –, dann bedeute dies wiederum eine Viertelmilliarde Euro an Zinsmehrausgaben.

Das bedeute, in all diesen Zahlen steckten noch ganz erhebliche Risiken, und insofern plädiere er dafür, diese Risiken nicht einfach zu ignorieren. Er habe vor zwei Kommissionssitzungen den damals noch amtierenden Staatssekretär Herrn Häfner und die kommunale Ebene gefragt, ob er es richtig sehe, dass diese drei Fragen in den Beratungen der Enquete-Kommission bislang noch keine Rolle gespielt hätten und auch noch nicht gelöst seien, und beide Seiten hätten ihm damals eigentlich zugestimmt.

Herr Vors. Abg. Henter dankt Herrn Sachverständigen Prof. Dr. Junkernheinrich für den sehr informativen Vortrag.

Frau Abg. Beilstein merkt an, nach wie vor sei die Grundproblematik ungelöst, dass der Anstieg der Soziallasten immer noch größer sei als der Zuwachs der Finanzausgleichsmasse. Sie fragt nach, ob Herr Prof. Dr. Junkernheinrich einmal Berechnungen darüber angestellt habe, wie sich die künftige Entwicklung der Kommunalfinanzen und auch der Liquiditätskredite mit dem neuen LFAG darstellen werde.

Herr Sachverständiger Prof. Dr. Junkernheinrich verneint diese Frage; denn dafür müsste er das Kunststück vollbringen, eine Schätzung vorzunehmen, wie die Einnahmeentwicklung der nächsten fünf bis sieben Jahre aussehen werde und wie sich die Ausgabenentwicklung vollziehen werde. Er sei der festen Überzeugung, dass man dies mit den typischen konjunkturellen Abschätzmechanismen nicht mehr leisten könne, da man in einer globalisierten Welt ständig neuen Einflüssen von außen ausgesetzt sei, die das System der Zyklen völlig durcheinanderbrächten. Es gebe seines Wissens auch keine solide Schätzung darüber, wie sich die Sozialausgaben wirklich entwickelten.

Beispielhaft nenne er den Bereich der Eingliederungshilfe für behinderte Menschen; ursprünglich einmal habe es eine schnelle Entlastung geben sollen, nun werde es eine Entlastung erst ab dem Jahr 2018 geben – dies sei zumindest nicht schnell, und die Frage, wie groß die Nettoentlastung dann sein werde, bleibe völlig offen; denn es seien gesetzliche Bemühungen, die von den Wohlfahrtsverbänden mitgetragen würden, was immer auch den Verdacht erwecke, dass es damit vielleicht nicht preiswerter werde, sondern dass eine gewisse Tendenz zur Kostensteigerung dort inne wohne.

Darüber hinaus sei völlig offen, wie in den einzelnen Ländern die Entlastung des Bundes tatsächlich an die Kommunen weitergegeben werde; denn in der Mehrzahl der Länder seien die Kommunen gar nicht mehr für die Eingliederungshilfe im engeren Sinne zuständig. Nur bei einem kleinen Teil der Länder liege die Zuständigkeit für die Eingliederungshilfe noch auf Landesebene, beispielsweise im Saarland oder in Sachsen-Anhalt. In Nordrhein-Westfalen seien die Landschaftsverbände dafür zuständig, aber es sei fraglich, ob sie irgendetwas an die Städte und Gemeinden weitergäben. Eine Prognose darüber abzugeben, wie viel Herr Finanzminister Dr. Kühl in Rheinland-Pfalz an die Kommunen weitergeben werde, wolle er an dieser Stelle auch nicht riskieren.

Herr Abg. Wansch führt aus, die Frage der Planbarkeit sowie der Bezüge, wie sie Herr Sachverständiger Professor Dr. Junkernheinrich dargelegt habe, sei auch von der Enquete-Kommission zu beurteilen, da man beim LFAG wie auch bei der Veranschlagung der Mittel von einem Drei-Jahres-Rhythmus ausgehe. Man habe festgelegt, dass nach drei Jahren eine Evaluation stattfinden solle. Im Vergleich zu den Steuerschätzungen also, die Prognosen sehr viel längerfristig anstellten, scheine dieses Vorgehen dem Ansinnen, welches Herr Professor Dr. Junkernheinrich dargelegt habe, ein Stück weit entgegentzukommen.

Herr Sachverständiger Professor Dr. Junkernheinrich habe eine Proberechnung für das Jahr 2013 vorgenommen, die noch einer genauen Beurteilung bedürfe. Dabei lägen wohl eher die Vorlaufzahlen zugrunde. Auch sei die Frage zu klären, inwieweit der Finanzausgleich 2014 noch belastbar sei. Es lägen erste Daten vor, was die Haushaltssituation der Kommunen in Rheinland-Pfalz insgesamt anbelange, die besagten, dass man im Jahr 2014 einen ausgeglichenen Finanzierungssaldo erreichen werde, vielleicht sogar einen Überschuss. Insoweit sei die Wirkung des neuen LFAG auch im Vergleich mit den von Herrn Professor Dr. Junkernheinrich vorgenommenen Proberechnungen zu sehen, mit den neuen Möglichkeiten, die sich 2014 beim Finanzausgleich ergäben.

Herr Professor Dr. Junkernheinrich habe darauf hingewiesen, dass sich erste Entlastungen – beispielsweise die Maßnahmen der Grundsicherung – unterm Strich aufgrund der Gesamtsituation der kommunalen Finanzen noch nicht insgesamt entlastend auf die Kommunen ausgewirkt hätten. Dies mache aber auch deutlich, dass an anderer Stelle durch Entlastungsmaßnahmen wie die Eingliederungshilfe für behinderte Menschen eine Verbesserung eintreten müsste.

Herr Professor Dr. Junkernheinrich habe die noch ungelösten Finanzierungsfragen angesprochen. Man werde mit dem Landesfinanzausgleichsgesetz sicherlich nicht alle Risiken abdecken können, befinde sich jedoch auf einem guten Weg. Dort gelte dasselbe Prinzip wie bei den allgemeinen Lebensrisiken: Auch sie werde man niemals alle vollständig einschätzen und abdecken können.

Herr Prof. Dr. Schwarting (Städtetag Rheinland-Pfalz) dankt Herrn Sachverständigen Professor Dr. Junkernheinrich für seine Darstellung, die das Grundproblem deutlich gemacht habe. Es gehe nicht um alles Mögliche, was sich um die kommunalen Finanzen herum gruppiere, sondern es gehe um das LFAG und die Wirkungen, die dieses Gesetz entfalte. Es gehe um einen Vergleich mit der Situation, wie die Kommunen dastehen würden, wäre dieses Gesetz gar nicht erst erlassen worden. Ohne das LFAG hätten sie zwar 50 Millionen Euro weniger Geld, aber auch die alte Verteilungsstruktur wäre noch erhalten. Alles andere sei sowieso vorhanden; es habe mit dem Gesetz als solches nichts zu tun.

Natürlich sei es schon verblüffend, wenn nur nach der Struktur eines neuen Gesetzes die Ärmsten der Armen schon am Ende der Leiter stünden. Es sei – dies solle an der Stelle sehr wohl einmal betont werden – auch die Vorstellung der Städte und Kommunen gewesen, dass alle Sozialhilfeträger entlastet werden sollten, auch die abundanten Gemeinden. Daher sei allgemein die Forderung erhoben worden, die Sozialausgaben „vor die Klammer“ zu ziehen. Aber das Ergebnis, welches heute im Rahmen des Vortrags an die Wand projiziert worden sei und durch die 75 Millionen Euro in seiner Aussagekraft nicht wesentlich verändert werde, sei strukturell in jeder Hinsicht bedenklich. Diejenigen, die es am dringendsten bräuchten, erhielten am wenigsten, und das könne eigentlich nicht Sinn der Sache sein.

Herr Sachverständiger Zeiser gibt zur Kenntnis, er habe sich das Gutachten, welches ganz bewusst das Thema der Abundanz beinhalte, mehrfach angesehen und habe sich auch in seiner Amtszeit immer wieder die Frage gestellt, ob der Kämmerer der Stadt Ludwigshafen etwa nicht rechnen könne, wenn er defizitäre Haushalte verantworten müsse, obwohl die Steuereinnahmen doch eklatant hoch seien.

Des Weiteren habe er mehrfach erleben müssen, dass das Thema der Abundanz aufgezehrt worden sei durch Schulansätze, durch Migrationssonderaufwendungen, durch Infrastrukturaufwendungen für das Umland und durch die zusätzliche Umlage für den Bezirksverband Pfalz, die natürlich den abundanten Gemeinden mit Abstand am stärksten abgeschöpft werde. Insoweit sei die Stadt Ludwigshafen am Ende faktisch nicht mehr abundant gewesen – wohl nach dem Gesetz und auf dem Papier, aber nicht mehr in der Realität. Er habe diesen Fall in dem Gutachten vermisst und habe sich auch ange-

sehen, wann die Stadt Ludwigshafen in den letzten 20 Jahren einmal nicht abundant gewesen sei. Dies sei siebenmal der Fall gewesen. Das bedeute, in jedem dritten Jahr sei Ludwigshafen auch nach dem Gesetz nicht abundant gewesen. Deshalb habe er Probleme damit, wenn Herr Professor Dr. Junkernheinrich es in dieser Form für ein Zufallsjahr darstelle, in dem die Abundanz bestanden habe. Hätte man ein Jahr gewählt, in dem für Ludwigshafen keine Abundanz bestanden habe, würde es schon wieder ganz anders aussehen.

Alle seien sich hinsichtlich der Verteilungsstruktur darüber einig gewesen, dass diese Struktur auch künftig gewählt werden solle. Zwar sehe auch er in der Frage der Wirkung des LFAG gewisse Probleme, aber dies sei natürlich auch eine Frage der Geldmittelmenge, die in dem System vorhanden sei, und nicht allein eine Frage der Verteilung. Deshalb äußere er die herzliche Bitte, bei solchen Vorträgen immer auch die Vorteile und die Nachteile gleichermaßen darzustellen. Gegen die derzeitige Darstellung in dem Gutachten würde er sich, wäre er noch im Amt des Kämmerers, jedenfalls heftig wehren.

Herr Abg. Noss bringt sein Erstaunen zum Ausdruck, wie man nach drei oder vier Monaten, in denen eine Gesetzesänderung eingetreten sei, bereits mit einem gewissen Anspruch auf Vollständigkeit und Richtigkeit ein Gutachten darüber erstellen könne, wie sich dieses Gesetz zukünftig auswirken werde. Bei dem Gesetz gebe es verschiedene Wirkungsweisen. Im ersten Jahr sollten die Zuwächse in erster Linie den kreisfreien Städten als denjenigen zufließen, denen es im Land am schlechtesten gehe. Im zweiten Jahr sollten die Landkreise bessergestellt werden, und im dritten und vierten Jahr solle versucht werden, die gesamte kommunale Ebene entsprechend zu berücksichtigen.

Es werde immer wieder der Betrag von 50 Millionen Euro angeführt. Es könne nicht so sein, dass bei allen Betrachtungen der Ausgestaltung der finanziellen Situation der Kommunalfinanzen immer außer Acht gelassen werde, wie sich das Umfeld darum herum entwickle. Das Umfeld entwickle sich in einer Weise, die darauf schließen lasse, dass man in diesem Jahr durchaus anständige Steigerungsraten verzeichnen könne. Man könne freilich immer sagen, dass es zu wenig sei; aber man müsse immer auch die Gesamtsituation betrachten.

Dass einige Kommunen mehr und andere weniger davon profitierten, könne niemand vermeiden. In Rheinland-Pfalz sei eine Struktur gegeben, wie sie wohl nur in wenigen Flächenländern anzutreffen sei. In den ländlichen Gebieten im Eifelkreis mit etwas mehr als 200 Gemeinden hätten fast 100 weniger als 100 Einwohner. Dies mache deutlich, welche Probleme dort entstünden. Dagegen gebe es auch urbane Gebiete wie das Rhein-Main-Gebiet. Die Problemstellungen dieser Gebiete seien also vollkommen unterschiedlich. Dass es angesichts dieser Situation schwierig sei, einen Finanzausgleich auf die Beine zu stellen, der allen gerecht werden könne und der alle gleichermaßen berücksichtige, sei vollkommen einleuchtend.

Wäre es möglich gewesen, einen differenzierten Finanzausgleich zu schaffen nur für den Landkreis Mainz-Bingen oder nur für die Stadt Ludwigshafen, dann würde er sicherlich anders aussehen, als es derzeit der Fall sei. Stattdessen müsse die Politik versuchen, einen Weg zu finden, der allen Kommunen mehr oder weniger gerecht werde. Infolge der endgültigen Einschätzung, die 2016 nach der Evaluation erfolgen solle, werde man versuchen Wege zu finden, um die Ungleichgewichte, die derzeit aufgrund der Verschiedenheit der Gebiete im Land Rheinland-Pfalz erwachsen seien, auszugleichen.

Darüber hinaus werde bei der Evaluation die Frage der demografischen Entwicklung im Land Rheinland-Pfalz ganz wesentlich sein. Bereits jetzt bestehe in den urbanen Gebieten die Situation, dass dort die Wohnraumversorgung sehr schlecht sei und dringend Häuser gebaut werden müssten, wohingegen man im Landkreis Birkenfeld oder in der Eifel neue Wohnungen schon fast für unter 100.000 Euro erwerben könne. Der Finanzausgleich sei kein Finanzausgleich, der für die Ewigkeit in Stein gemeißelt sei, sondern er stelle lediglich eine Zeitaufnahme dar, die man nach drei oder vier Jahren entsprechend revidieren und nachbessern müsse. Dies sei niemals anders gesagt worden; von daher warne er davor, in einer vorschnellen Stellungnahme bereits nach drei oder vier Monaten beurteilen zu wollen, was angeblich alles schlecht daran sei. Dies könne sich bis zum nächsten Jahr durchaus wieder verändert haben.

Herr Beucher (Landkreistag Rheinland-Pfalz) stellt klar, die Auswirkungen dieses Gesetzes seien den Kommunen im Groben schon seit über einem Jahr bekannt, und man habe dies auch schon des

Öfteren deutlich vorgetragen. Wer sich im Finanzausgleich einigermaßen auskenne, der habe wissen können, dass das nicht gutgehen könne. Die Geduld der Kommunen sei deutlich überstrapaziert, das könne man an den Reaktionen im Land spüren.

Er bitte auch um Verständnis dafür, dass man sich mit dem Prinzip Hoffnung nicht mehr länger abspesen lassen könne. Das Verfassungsgericht habe nicht umsonst festgestellt, dass zum 1. Januar 2014 ein tragfähiges neues Landesfinanzausgleichsgesetz in Verbindung mit dem Landeshaushalt vorgelegt werden müsse, und das sei der maßgebliche Stichtag. Es sei festzustellen – und die Proheberechnungen von Herrn Sachverständigen Professor Dr. Junkernheinrich belegten dies deutlich –, dass die besonders finanzschwachen Kommunen mit dem Ergebnis der Novelle nicht zufrieden sein könnten, wie auch Herr Professor Dr. Schwarting es soeben schon dargelegt habe. Dies liege daran, dass die neue Schlüsselzuweisung C mit nur 50 Millionen Euro gespeist werde und der Rest aus der Schlüsselmasse B stamme. Daher ergebe es sich ganz automatisch, dass insbesondere die Landkreise, die 60 % der Schlüsselmasse B 2 erhielten, und die kreisfreien Städte, die das Gros darüber hinaus erhielten, die Verlierer bei diesem Verfahren sein müssten. Die Landkreise kämen nach der Berechnung von Herrn Professor Dr. Junkernheinrich – und dies wahrlich nicht überall – überhaupt erst dadurch in die sogenannte Gewinnerzone, dass dort die Nivellierungssätze angepasst worden seien und das Geld aus dem kreisangehörigen Raum von den Ortsgemeinden, die zum großen Teil auch nichts hätten, abgeschöpft werden müsse. Insoweit bestehe dort eine ganz neue Situation.

Erst seit Kurzem liege die Entscheidung des Oberverwaltungsgerichts in Sachen Malbergweich gegen den Eifelkreis vor. Dort seien deutliche Grenzen aufgezeigt worden, was die Abschöpfung durch die Kreisumlage anbelange. Das bedeute also, ein Weiter-so für die Kreisstufe könne es an dieser Stelle überhaupt nicht geben, sonst werde demnächst das gesamte System in sich zusammenbrechen. Man brauche wahrlich kein Prophet zu sein, um zu wissen, dass man bei der Vielzahl der unausgeglichenen Haushalte im kreisangehörigen Raum in eine ernste Situation gelangen werde und das Geld immer häufiger von den Ortsgemeinden abgeschöpft werden müsse.

Herr Abgeordneter Wansch habe bereits von den ausgeglichenen Haushalten der kommenden Jahre gesprochen. Dazu ruft er in Erinnerung, bei der Betrachtung von Herrn Professor Dr. Junkernheinrich seien die Ausgaben unberücksichtigt geblieben. Die geringen Überschüsse, die teilweise vorhanden seien, würden vielfach durch Ausgabenzuwächse wiederaufgezehrt. In den Landkreisen gehe man beispielsweise anders vor. Dort werde ermittelt, wie sich der Haushalt 2013 und der Haushalt 2014 darstelle. Dabei gebe es eine Reihe von Kreisen, die höhere Defizite zu verzeichnen hätten als zuvor. Es gebe auch Kreise, in denen die Welt glücklicherweise besser aussehe, aber insbesondere in den Landkreisen mit den finanzschwächeren Ortsgemeinden stellten sich die Zahlen nicht so rosig dar. Dies führe zu einer großen Unruhe im Land.

Mit Blick auf den ausgeglichenen Haushalt merkt er abschließend an, das Haushaltsrecht besage klipp und klar, dass es einen Abbau der Kassenkredite geben müsse. Auch Herr Abgeordneter Wansch wisse aus seiner langjährigen Tätigkeit, dass der Haushalt nicht dadurch ausgeglichen werden könne, dass man die Fehlbeträge der Vorjahre einfach vergesse. § 18 Abs. 4 der Gemeindehaushaltsverordnung besage ganz eindeutig, dass die Überschüsse oder Defizite vier Jahre lang vorzutragen seien, und erst dann könne man sie verrechnen. Dann gebe es in den Landkreisen immer noch ein Defizit, das in den nächsten Jahren ausgeglichen werden müsse. Dies sei nicht zu schaffen. Man dürfe die Kassenkredite also nicht ignorieren.

Herr Professor Dr. Junkernheinrich habe Haushaltsrisiken aufgezeigt, wobei die Kassenkredite noch nicht einmal berücksichtigt worden seien und wo noch gar kein Weg aufgezeigt worden sei, wie man sie beseitigen könne. Man könne mit dem, was aktuell vorliege, nicht zufrieden sein; dies sei aus der Untersuchung deutlich geworden. Das Gutachten besage ganz klar, dass insbesondere die Umschichtungen in die Schlüsselzuweisungen C das Problem in vielen Landkreisen noch verschärft hätten. Deswegen würde er sich wünschen, dass das Land die neue Schlüsselzuweisung C, wenn es sie schon im Finanzausgleich etabliere, vollständig aus eigenen Mitteln bezahle.

Herr Abg. Hartenfels betont, ihn habe bei der soeben präsentierten Darstellung am meisten die Offensichtlichkeit beunruhigt zwischen der Einnahmensituation auf der einen Seite und der stetig wachsenden Ausgabensituation auf der anderen Seite. Dies sei das Grundproblem, das alle umtrei-

ben müsse. Man müsse verstärkt über die Ausgabenseite nachdenken; denn die Großschönwetterlage, wie sie momentan herrsche, sei sehr vorteilhaft, und zwar sowohl für die Einnahmenseite als auch mit Blick auf das Zinsniveau. Besser könne es gar nicht werden, und trotzdem reiche das Geld hinten und vorne nicht aus. Die klare Botschaft an die Kommunen und das Land, die selbst nicht über viele Einnahmequellen verfügten, über die sie selbst bestimmen könnten, müsse daher lauten, über die Ausgabenseite zu sprechen.

Er erinnere in diesem Zusammenhang an die Anhörung zur Finanzierung der Kindertagesstätten. Die Enquete-Kommission habe damals die wesentlichen Aussagen bei der Auswertung zustimmend zur Kenntnis genommen. Wenn man sich jedoch vergegenwärtige, dass bei den Einjährigen noch ein erheblicher Bedarf bestehe und dass für ca. 8.000 einjährige Kinder noch entsprechende Angebote geschaffen werden müssten, werde die Brisanz der Situation schnell klar. Wenn man bedenke, was dies für die Betriebskosten bedeute, die noch auf das Land zukämen und die noch gar nicht ausgebildet werden könnten, könne man nur das kalte Grausen bekommen. Insoweit seien viele Debatten eigentlich verfehlt, in denen man sich nur darüber Gedanken mache, wer aus welcher Tasche wie viel bezahlen wolle. Stattdessen müssten sich alle Beteiligten an einen Tisch setzen und überlegen, ob man die Standards, die ständig neu gesetzt würden, überhaupt noch finanzieren könne und aus welchem Topf dies geschehen solle.

Er gebe Herrn Sachverständigen Professor Dr. Junkernheinrich in seiner Einschätzung recht, dass schon kleinste Veränderungen dieser Schönwetterlage zu verheerenden Ergebnissen führen könnten. Niemand brauche sich vor Schadenfreude die Hände zu reiben nach dem Motto, dass er es schon immer gesagt habe. Dann steckten alle noch viel tiefer in dem Sumpf, der die öffentliche Hand als Ganzes betreffe. Für ihn sei ein solcher Foliensatz insoweit als ein Appell an die Enquete-Kommission zu verstehen, die Parteibücher endlich einmal zu schließen, die Versorgung der öffentlichen Hand zunächst einmal außen vor zu lassen und sich stattdessen um die Ausgabenseite und um die Standards zu kümmern. Man müsse versuchen, eine halbwegs ehrliche Debatte hinzubekommen, die – wenn überhaupt – nur in dieser Kommission und nicht woanders geführt werden könne.

Herr Prof. Dr. Schwarting zeigt sich irritiert darüber, dass offenbar versucht werde, den Vortrag von Herrn Sachverständigen Professor Dr. Junkernheinrich als Kaffeesatzleserei abzutun. Dies scheine ihm der Problematik überhaupt nicht angemessen zu sein. Herr Professor Dr. Junkernheinrich führe nicht zum ersten Mal solche Berechnungen durch, und niemand werde ernsthaft bestreiten wollen, dass die Tendenz richtig sei. Wenn die extrem bedürftigen Gemeinden tatsächlich nach dieser Reform die am wenigsten begünstigten seien, dann könne etwas nicht stimmen. Er gestehe gleichwohl zu, der Finanzausgleich in Rheinland-Pfalz sei extrem kompliziert; aber er habe eine Konstante: Die Schlüsselmasse B 2 sei immer der Rest, der im Blick bleibe. Davon abgezogen würden immer die Schlüsselzuweisungen A, B 1 und neuerdings auch C, vorher noch die Zweckzuweisungen, und am Ende bleibe für B 2 nur noch der Rest übrig.

Die Schlüsselzuweisung A werde erhöht, B 1 werde erhöht, und C komme noch hinzu. Dies ergebe zusammengenommen deutlich mehr als 50 Millionen Euro, und diese Größe fehle dann bei der Schlüsselmasse B 2. Insoweit seien die B 2-Empfänger an der Stelle zunächst einmal die Benachteiligten. Man brauche wahrlich keine drei Jahre, um das zu lernen.

Genauso gut könne jeder erkennen, dass die umlageverpflichteten Gemeinden durch die Erhöhung der nivellierten Hebesätze zunächst einmal Geld verlören. Ob sie es sich beim Bürger wiederholen könnten, sei noch lange nicht gesagt. Diese Gemeinden verlören zunächst einmal Geld, und dies seien im Übrigen auch die Hauptempfänger von B 2. Die Schlüsselzuweisung A mache dabei kaum etwas aus und kompensiere niemals das Minus bei B 2 sowie das Minus durch die erhöhten Nivellierungssätze. Ihm sei durchaus bewusst, dass die Nivellierungssätze ursprünglich einmal als Anreizmechanismus zur Ausschöpfung von Einnahmequellen gedacht gewesen seien, aber diese beiden Effekte seien schon durch simples Überlegen im System zu erkennen.

Dass es auch unter den Empfängern der Schlüsselzuweisung C Kommunen und Landkreise gebe, die in hohem Maße B 2 erhalten hätten, sei keine neue Erkenntnis. Auch der Landkreis Birkenfeld habe natürlich eine Menge Geld aus diesem Topf bekommen.

Herr Abg. Wansch bittet darum, einige Dinge in einen bestimmten Zusammenhang zu stellen. Wenn jemand davon spreche, er habe schon vorher gewusst, dass es nicht gutgehen könne, dann habe er Zweifel, ob man eine solche Aussage aufrecht erhalten könne, wenn man die Auswirkungen des neuen Finanzausgleichs noch nicht vollends kenne. Man bewege sich nach wie vor im Bereich der Proberechnungen. Erforderlich sei ein Vergleich der Echtzahlen des Jahres 2014. Es sei zugesagt worden, 2016 alles auf den Prüfstand zu stellen.

Es sei eine Veränderung dergestalt getroffen worden, dass die Schlüsselzuweisung C neu eingeführt worden sei und insoweit eine Veränderung im System, weg von B und hin zu C, herbeigeführt worden. Dies sei den Rahmenbedingungen geschuldet. Alle wüssten, dass der Topf der zur Verfügung stehenden Finanzmittel endlich sei.

Herr Professor Dr. Junkernheinrich habe für Rheinland-Pfalz den KEF im Vergleich zu den Entlastungsfonds anderer Bundesländer angeführt. Dies sei nur ein Baustein, um die Finanzsituation der Kommunen zu verändern und zu verbessern. Der KEF und die Kassenkredite beträfen sicherlich die Vergangenheit; aber wenn man Bedenke, dass man unterm Strich 490 Millionen Euro mehr haben werde, wenn man die Jahre 2012/2013 mit 2016 vergleiche, dann stelle dies doch eine Verbesserung der gesamten kommunalen Finanzausstattung insgesamt dar. Darüber, ob dies im Einzelfall eine Verbesserung für jede einzelne Kommune bedeute, lasse sich sicherlich streiten; aber unterm Strich sei ein Betrag von 490 Millionen Euro mehr im System vorhanden.

Herr Beucher macht deutlich, es seien nicht nur 490 Millionen Euro, sondern sogar 500 Millionen Euro mehr; allerdings müsse man im gleichen Zusammenhang auch erwähnen, dass im gleichen Zeitraum im kommunalen Stabilisierungsfonds 575 Millionen Euro als Guthaben für die Kommunen aufgebaut würden, also nicht zur Auszahlung gebracht würden. Alle wüssten, dass diese Zahlen korrekt seien.

Natürlich sei jedem bekannt, wie sich der kommunale Finanzausgleich heute auswirke. Viele Abgeordnete seien auch als Kreistagsmitglieder tätig. Er bitte Herrn Abgeordneten Wansch, den Menschen doch einmal zu erklären, wie der Haushalt des Landkreises Kaiserslautern im Vergleich von 2014 zu 2013 aussehe. Er sei desolat, und es gebe auch keine Verbesserungen, obwohl der Finanzausgleich greife und obwohl die ersten Steigerungen in Höhe von 138 Millionen Euro sich dort niederschlugen.

Herr Abg. Wansch entgegnet auf den Redebeitrag von Herrn Beucher, wenn er die Zahlen genau kenne, wisse er sicherlich auch, dass der Landkreis Vorsorge treffe für ein Verwaltungsgebäude mit mehreren Millionen Euro. Dass dies den Haushalt enorm belaste, sei klar, einmal ganz abgesehen von den laufenden Kosten. Kaiserslautern leiste sich als einer der wenigen Landkreise hauptamtliche Beigeordnete. Man müsse immer ins Detail gehen, wenn man etwas korrekt darstellen wolle.

Herr Sachverständiger Prof. Dr. Junkernheinrich merkt hinsichtlich der gesamten, zuvor geführten Debatte an, 500 Millionen Euro mehr für die Kommunen seien 500 Millionen Euro mehr; wenn man allerdings das Urteil des Verfassungsgerichtshofs Rheinland-Pfalz richtig lese, sei dem Gericht auch klar, dass die Mittel im Stabilisierungsfonds zu gering seien. Dadurch, dass man dieses Geld nun in einzelnen Jahren mehr oder weniger auszahle oder in guten Jahren großzügiger auszahle, könne man dieses Argument nicht aushebeln; denn es sei bereits kommunales Geld. Es sei kein zusätzliches Geld.

Er stimmt mit Herrn Abgeordneten Hartenfels in dessen Einschätzung überein, dass man das Problem nicht allein einnahmeseitig werde lösen können und daher auch über Aufgaben und Standards nachdenken müsse. Der Verfassungsgerichtshof habe wohl wissend, dass auch das Land endliche Ressourcen habe, deutlich gesagt, dass man auch eine Aufgabenkritik durchführen müsse. Dazu habe er persönlich allerdings, seitdem das Urteil vorliege, noch von keiner Partei, weder vom Land noch von den Kommunen, einen fundierten Vorschlag gehört. Diesbezüglich sei die ganze politische Ebene ein wenig blind, weil das Thema eher unangenehm sei.

Herr Abgeordneter Noss habe den Vorwurf geäußert, die Berechnungen, die er als Sachverständiger präsentiert habe, seien vorschnell gewesen, und Herr Sachverständiger Zeiser habe moniert, es sei ein Zufallsjahr gewählt worden. Er könne an dieser Stelle nur betonen, man habe mit denselben Zahlen gerechnet für dasselbe Jahr wie auch das Land. Man habe nichts fortgeschrieben, kein neues Jahr

erfunden, sondern nur etwas danebengestellt, um den strukturellen Effekt zu isolieren. Als die Enquete-Kommission darüber beraten habe, seien Modellrechnungen zugrunde gelegt worden, die die gesamten 500 Millionen Euro aus dem Stabilisierungsfonds mit eingeschlossen hätten. Auf diese Weise könne man aber den strukturellen Effekt nicht erkennen, und man könne beispielsweise auch nicht sehen, dass der Landkreis Birkenfeld bei plus 50 Millionen Euro nur 3 Euro je Einwohner hinzugewinne. Dies sei der einzige Unterschied. Man habe keine andere Modellrechnung erstellt oder erfunden, sondern habe genau die Methode des LFAG mit denselben Daten genutzt und dabei lediglich die 50 Millionen Euro zugrunde gelegt und eben nicht die 500 Millionen Euro. Dies sei der einzige Unterschied.

Frau Sachverständige Prof. Dr. Färber unternimmt den Versuch einer konstruktiven Lösung. Modellrechnungen seien gut und schön, aber sie bewirkten zumeist genau das Gleiche wie bei Steuerreformen: Es würden immer Gewinner und immer Verlierer ausgezählt, und in der Tat fehlten konkrete Ansagen über die Ausgabenbelastungen, die dahinterstünden. Insoweit seien auch Modellrechnungen leider immer nur halbe Modellrechnungen, die schlussendlich niemandem weiterhelfen könnten.

Im Landesfinanzausgleichsgesetz 2014 seien Maßnahmen wie Hebesatzerhöhungen beinhaltet, die auch noch Verhaltensänderungen indizierten, und von daher schlage sie vor, den Evaluierungszeitraum von drei Jahren abzuwarten, um danach zu sehen, was sich tatsächlich verändert habe und ob Anreize auf die Ausgabenseite erfolgt seien. Sie plädiere dafür, das neue Finanzausgleichsgesetz nicht schon vorher wieder umzukrempeln.

Nichtsdestotrotz sehe sie in dem Finanzausgleichsgesetz für das Land Rheinland-Pfalz ein chronisches Defizit; denn es sei 1978 neu gefasst worden und habe zuletzt für das Jahr 2014 Veränderungen erfahren, die in der Debatte zuvor schon als zusätzliche Eingriffe bezeichnet worden seien. Dies sei politisch ein typischer Prozess, der sich in allen Ländern vollziehe: Zunächst gebe es ein relativ puristisches Modell, das auch hinsichtlich seiner Zielgestaltung und Nebenansätze sehr einfach nachvollziehbar sei, und danach werde damit begonnen zu ziselieren. Die Schlüsselzuweisung B 2, das wichtigste Instrument, das es in Rheinland-Pfalz gebe, sei das größte Opfer dieser Reform: B 2 werde regelrecht ausgehungert, verbunden mit alledem, was man dem Finanzausgleich ansonsten noch antue.

Nach 36 Jahren sei es hohe Zeit, einmal zu überlegen, ob es nicht richtig wäre, das Finanzausgleichsgesetz wieder auf seine ursprünglichen Zielsetzungen zurückzuführen, also nicht nur Anpassungen vorzunehmen. Seit 1978 hätten sich die Finanzbedarfe und die Finanzkraftverhältnisse strukturell verändert, die Siedlungsstrukturen hätten sich verändert, die Umlageproblematik sei genannt worden. Man könne in den nächsten zehn Jahren nicht einfach so weiter machen.

Sie bitte darum, sich in der Zeit bis zur Evaluierung im Jahr 2016 über eine Reform Gedanken zu machen, um das Finanzausgleichsgesetz aus seiner überbordenden Regelungsflut und seinen Verkrustungen zu befreien und das Gesetz wieder auf seine ursprünglichen Zielsetzungen zurückzuführen. Sie verbinde damit keineswegs einen Vorwurf an die Landesregierung, sondern lediglich den Appell, sich rückzubesinnen, die Dinge nach 40 Jahren wieder gründlich neu zu ordnen und dabei die Ziele nicht aus den Augen zu verlieren.

Herr Prof. Dr. Schwarting merkt dazu an, das ifo Institut sei schon einmal damit beauftragt worden. Das, was dabei herausgekommen sei, sei keine gründliche Revisionsüberlegung zum Finanzausgleich in Rheinland-Pfalz gewesen. Dies könnten selbst die Vertreter der Landesregierung so bestätigen; denn das Gutachten habe sich in seinen Ergebnissen nicht festgelegt und sei sehr offengehalten worden. Daher spricht er sich dafür aus, sich gegebenenfalls an ein anderes kundiges Fachinstitut zu wenden.

Es stimme ihn sehr besorgt, dass immer sehr viel geredet werde, ohne dabei zu konkreten Entscheidungen zu kommen. Den politisch Verantwortlichen in diesem Raum müsste doch die Tatsache sehr zu denken geben, dass die Städte Pirmasens und Kaiserslautern, die eigentlich Spitzenreiter seien bei den Sozialhilfeausgaben, in der Darstellung von Herrn Professor Dr. Junkernheinrich ganz am Ende stünden. Es werde nicht gelingen, Pirmasens und Kaiserslautern zuvorderst zu entlasten, wenn die eigenen Überlegungen erst mittel- bis langfristig erfolgten. Es müsse doch allen zu denken geben, dass man es offensichtlich mit diesem System nicht geschafft habe, das Geld dorthin zu bringen, wo

es am meisten gebraucht werde. Dies müsse jedem zu denken geben, und es dürfe nicht drei Jahre dauern.

Herr Abg. Licht kommt auf den Redebeitrag des Herrn Abgeordneten Hartenfels zurück. Man habe diese Diskussion schon zu Beginn der Beratungen dieser Enquete-Kommission geführt und sei zu der Erkenntnis gelangt, die auch Frau sachverständige Professor Dr. Färber soeben schon richtig geäußert habe. Er gebe zu, die Opposition habe es in einer solchen Kommission immer leichter als eine regierungstragende Fraktion. Diese Chance habe aber bestanden, als man in der Enquete-Kommission über die Sozialleistungen diskutiert habe. Damals sei es noch nicht um Geld gegangen.

Die CDU-Fraktion habe damals dafür plädiert, die Sozialleistungen aus dem kommunalen Finanzausgleich herauszunehmen, allein schon aus Transparenzgründen. Schlussendlich sei es sehr schwer, das System des kommunalen Finanzausgleichs vollständig nachzuvollziehen und zu verstehen. Es gebe nur ganz wenige, die das System in all seinen Verästelungen durchblickten.

Man habe bei den Haushaltsberatungen erlebt, wo mittlerweile eine Bedienungsmentalität herrsche, beispielsweise beim Winterdienst. Es werde insgesamt immer schwieriger, diese Diskussion zu führen, und dies sei Beleg für den Streit, ob man über 500 Millionen Euro oder über 50 Millionen Euro rede.

Wenn das Ansinnen tatsächlich ernst gemeint sei, bitte er Frau Professor Dr. Färber darum, sich mit dem Koalitionspartner zu einigen; denn es sei immer auch eine Frage der Stärke, wie man eine Debatte führe, und dies bedeute auch eine Frage der Mehrheit. In dieser Frage müsse die Mehrheit auf die Minderheit zugehen. Wenn dies gewollt sei, verschließe sich die CDU in keiner Weise. Ihm sei bewusst, dass in dieser Frage die Rolle der Opposition leichter sei. Aber wenn man von der Opposition immer nur fordere, sei es schwieriger, zu einem Konsens zu gelangen. In einer solchen Kommission müsse es für die regierungstragenden Fraktionen auch einmal möglich sein, einen Schritt auf die Opposition zuzugehen und nicht immer nur so zu tun, als seien die Vorschläge der CDU Teufelswerk und als wisse nur die Koalition, wohin die Reise gehe.

Herr Abg. Noss bestätigt, man habe darüber in der Enquete-Kommission schon diskutiert, aber seines Wissens gebe es in ganz Deutschland keinen einzigen kommunalen Finanzausgleich, der vollständig transparent sei. Insoweit bezweifle er, ob eine Herausnahme der Sozialleistungen letztendlich zu mehr Transparenz führen werde.

Herr Professor Dr. Schwarting führe als Paradebeispiele immer die Städte Kaiserslautern und Pirmasens an. Wenn – was durchaus vernünftig wäre - diese beiden Städte in den Landkreis Südwestpfalz eingegliedert würden, wäre das Problem von heute auf morgen erledigt.

Herr Staatssekretär Kern stellt fest, man werde das Problem nicht mit einer reinen Umverteilung lösen können und auch nicht mit einem Haufen Geld, wobei sich immer auch die Frage stelle, woher dieses Geld kommen solle. Man werde das Thema nur in einer Gesamtdiskussion angehen können. Erforderlich sei die Überprüfung von Aufgaben- und von Organisationsstrukturen, und man müsse auf allen Ebenen bereit sein, darüber zu reden.

Er betone dies auch mit Blick auf die Verbände, die ihre eigenen Interessen und Vorstellungen hätten, wie eine Verwaltungsreform in der Zukunft aussehen solle. Das gesamte Problem könne nicht allein einnahmenseitig gelöst werden, sondern auch auf der Ausgabenseite, und dazu gehöre die Entscheidung des Bundes, was mit den Sozialhilfeleistungen geschehen werde. Ansonsten werde man umkommen, und zwar sowohl im Bereich des Landes als auch im Bereich der Kommunen.

Herr Vors. Abg. Henter bedankt sich für die anspruchsvolle und sehr tiefgreifende Debatte und stellt losgelöst vom kommunalen Finanzausgleich fest, man habe hervorragende Steuereinnahmen und niedrige Zinsen. Problematisch werde es jedoch, wenn sich diese Komponenten veränderten. Deshalb sei es erforderlich, an die Ausgabenseite heranzugehen und eine Diskussion über Standards zu führen; denn ein Teil der Standards, die man sich derzeit leiste, leiste man sich auf Kredit und auf Pump.

**25. Sitzung der Enquete-Kommission 16/1 „Kommunale Finanzen“ am 11.03.2014
– Öffentliche Sitzung –**

Das nächste Problem stehe bereits vor der Tür: Im ländlichen Raum müsse bald der ÖPNV subventioniert werden. Dies sollten die Landkreise finanzieren, und es stelle sich die Frage, wovon. Deshalb bedürfe es einer gemeinsamen Kraftanstrengung.

Er stimmt dem Vorschlag der Sachverständigen Frau Professor Dr. Färber zu. Ihm wäre es am liebsten gewesen, alle Fraktionen hätten seinerzeit das LFAG gemeinsam beschlossen. Es bedürfe einer gemeinsamen Kraftanstrengung, ansonsten prophezeie er, dass es bei den Kommunalfinanzen in einem Desaster enden werde. Wenn die derzeit so günstigen Rahmenbedingungen ins Negative abtriften, werde das Ergebnis katastrophal sein.

Der Tagesordnungspunkt hat seine Erledigung gefunden.

Herr Vors. Abg. Henter dankt allen Anwesenden für ihre Teilnahme an der Sitzung sowie für ihre konstruktive Mitarbeit, wünscht einen guten Nachhauseweg und schließt die Sitzung.

gez.: Geißler

Protokollführerin

ELEKTRONISCHE FASSUNG