

# LANDTAG RHEINLAND-PFALZ

## 16. Wahlperiode

Enquete-Kommission 16/1  
„Kommunale Finanzen“

28. Sitzung am 18.07.2014  
– Öffentliche Sitzung –

– Elektronische Fassung –

### Protokoll

Beginn der Sitzung: 10:04 Uhr

Ende der Sitzung: 13:02 Uhr

#### Tagesordnung:

1. Interkommunale Finanzbeziehungen („Umlagenproblematik“)  
Bericht der Landesregierung und Durchführung eines Anhör-  
verfahrens

dazu: Vorlagen EK 16/1-147/150/151/152

2. Wesentliche Ergebnisse des Kommunalberichts 2014 (Druck-  
sache 16/3650) unter besonderer Berücksichtigung von Ab-  
schnitt 6 („Beispiele noch nicht ausgeschöpfter Konsolidie-  
rungspotenziale“)  
Bericht des Rechnungshofs und Aussprache

dazu: Vorlage EK 16/1-153

3. Verschiedenes

#### Ergebnis:

Vertagt  
(S. 2 – 22)

Erledigt  
(S. 23 – 37)

Beratung  
(S. 38)

**Herr Vors. Abg. Henter:** Meine sehr geehrten Damen und Herren, ich eröffne die 28. Sitzung der Enquete-Kommission 16/1 „Kommunale Finanzen“. Entschuldigt für heute haben sich Herr Staatssekretär Kern aufgrund dringender dienstlicher Verpflichtungen – er wird vertreten von Herrn Abteilungsleiter Fischer –, Herr Landrat Schartz, die Sachverständigen Herr Metzger und Herr Professor Dr. Junkernheinrich und Herr Oberbürgermeister Roth. Die Sachverständige Frau Professor Dr. Färber ist ebenfalls an der Sitzungsteilnahme verhindert. Herr Manns vom Gemeinde- und Städtebund kann ebenfalls heute nicht teilnehmen, er wird von Herrn Dr. Rätz vertreten.

Ich begrüße Herrn Abgeordneten Dr. Denis Alt als neues Ausschussmitglied. Er folgt Herrn Peter Wilhelm Dröscher nach, der sein Mandat niedergelegt hat. Seien Sie herzlich willkommen, Herr Dr. Alt!

Ich rufe **Punkt 1** der Tagesordnung auf:

**Interkommunale Finanzbeziehungen („Umlagenproblematik“)  
Bericht der Landesregierung und Durchführung eines Anhörverfahrens**

**dazu:** Vorlagen EK 16/1-147/150/151/152

**Herr Vors. Abg. Henter:** Der schriftliche Bericht der Landesregierung liegt als Drucksache vor, wird aber trotzdem noch einmal kurz mündlich vorgetragen. Von den Anzuhörenden haben leider Herr Ministerialdirigent Johannes Winkel und Herr Professor Dr. Wolfgang Scherf aus terminlichen Gründen abgesagt.

Deshalb schlage ich als Verfahrensweise vor, dass wir zuerst kurz die Landesregierung hören und dann mit dem Anhörverfahren beginnen. Da zwei der Anzuhörenden abgesagt haben, habe ich darum gebeten, dass auch die kommunalen Spitzenverbände zu dieser Problematik kurz aus ihrer Sicht Stellung nehmen.

Bestehen noch Einwände gegen Form und Frist der Einladung? – Das ist nicht der Fall.

Herr Fischer, ich erteile Ihnen das Wort zur Abgabe des Berichtes der Landesregierung.

**Herr Fischer (Abteilungsleiter im Ministerium des Innern, für Sport und Infrastruktur):** Vielen Dank, Herr Vorsitzender. Ganz kurz zum Bericht der Landesregierung: Wir wurden in der letzten Sitzung gebeten, zum Thema „Kommunale Finanzbeziehungen („Umlagenproblematik“)" einen Bericht abzugeben. Dies haben wir getan mit der Vorlage EK 16/1-150, mit Schreiben von Herrn Staatssekretär Kern vom 14. Juli 2014.

In diesem Bericht geht es in erster Linie um die horizontalen oder interkommunalen Finanzbeziehungen zwischen den einzelnen Kommunen. In der Vorlage haben wir deshalb Ausführungen zu den verschiedenen Umlagearten gemacht, zu den Themen Kreisumlage, Verbandsgemeindeumlage, Finanzausgleichsumlage, Umlage zur Finanzierung des Fonds „Deutsche Einheit“, Bezirksverbandsumlage, Umlage ZVS/FHöV, (Zweck-)Verbandsumlagen und zur Gewerbesteuerumlage.

Da Ihnen das alles schriftlich vorliegt, möchte ich mich deshalb nur auf einige wenige Bemerkungen beschränken. Zunächst zur Kreisumlage, zu den Kreisumlagegesetzen: Hierzu haben wir auf Seite 5 der Vorlage eine Tabelle angefertigt. Auf Seite 6 ist dargestellt, dass sich im Zeitablauf für den Landesdurchschnitt eine Zunahme der Kreisumlagesätze ergibt. Trotzdem nehmen die den Gemeinden nach dieser Kreisumlage verbleibenden Umlagegrundlagen zumindest in den Jahren 2003 bis zur Wirtschafts- und Finanzkrise 2010/2011 zu. Seit dem Jahr 2012 nehmen diese Umlagegrundlagen ebenfalls wieder zu.

Zur Verbandsgemeindeumlage: Ein Vergleich dieser Umlagesätze beinhaltet das Problem, dass in den einzelnen Verbandsgemeinden unterschiedliche Aufgaben auf die Orts- und Verbandsgemeinden übertragen worden sind. Praktische Beispiele sind die Trägerschaft von Kindertagesstätten oder die Unterhaltung von Gemeindestraßen. Von daher ist es wenig aussagekräftig, auf die Durchschnittswerte abzustellen.

In dieser Diskussion um die Wirkung von Umlagen wird von den Ortsgemeinden oftmals das Argument der Abschöpfung genannt. Die Ortsgemeinden beklagen in diesem Zusammenhang, ihnen würde für die Erfüllung eigener Aufgaben zu wenig Finanzausstattung verbleiben. Aus unserer Sicht wird dabei allerdings übersehen, dass dem Grunde nach keine Mittel abgeschöpft werden, sondern nur in jene Verwendungen fließen, die in einer kreisfreien Stadt ebenso zu finanzieren sind.

Mit anderen Worten, die Verbandsgemeinde schöpft bei den Ortsgemeinden nichts ab, sondern sorgt lediglich für eine Refinanzierung, beispielsweise mit einer Grundschule, in der die Schülerinnen und Schüler aus einer Ortsgemeinde versorgt werden. Auch der Landkreis schöpft bei den Ortsgemeinden nichts ab, sondern sorgt lediglich für eine Refinanzierung, beispielsweise bei den Realschulen plus, in denen ebenfalls Schülerinnen und Schüler der Ortsgemeinde versorgt werden.

Zur Finanzausgleichsumlage: Sie dient der horizontalen Umverteilung und scheint unseres Erachtens angesichts der in Rheinland-Pfalz zugrunde liegenden Gemeindestruktur mit Orts- und Verbandsgemeinden zwingend. Ein Beispiel: Wenn der Standort eines großen und gewerbesteuerstarken Unternehmens in einer sehr, sehr kleinen Gemeinde angesiedelt ist, führt dies dort zu einer hohen Gewerbesteuerkraftzahl. Wenn man das mit einer Gemeindestruktur in Einheitsgemeinden vergleicht, würde sich dort die äußerst hohe Gewerbesteuerkraftzahl eines neuen Unternehmensstandorts mit den Gewerbesteuerkraftzahlen der anderen Ortsteile nivellieren.

Das heißt, ein Großteil des horizontalen Ausgleichs würde wahrscheinlich durch das Gesamtdeckungsprinzip schon vor Ort automatisch innerhalb der Einheitsgemeinde erfolgen, ohne dass ein gesondertes Finanzausgleichsinstrument erforderlich wäre. Mit anderen Worten, die Existenz von kleinen Ortsgemeinden, wie wir sie in Rheinland-Pfalz haben, erfordert auch die Existenz einer Finanzausgleichsumlage.

So weit mein ergänzender mündlicher Bericht. Weitere Ausführungen können Sie dann bitte der Vorlage entnehmen.

Vielen Dank.

**Herr Vors. Abg. Henter:** Ich bedanke mich, Herr Fischer. – Ich denke, wir halten es so, dass wir jetzt die Sachverständigen hören und nachher eine Gesamtaussprache abhalten.

Dann bitte ich jetzt Herrn Diplomkaufmann Mario Hesse um seinen Bericht. Seine Stellungnahme liegt uns als Vorlage EK 16/1-152 vor. Wir haben es immer so gehalten, dass die Anzuhörenden als Richtschnur etwa zehn Minuten Zeit für ihre Ausführungen haben und wir anschließend den Ausschussmitgliedern Gelegenheit geben, ergänzende Fragen zu stellen.

**Herr Dipl.-Verwaltungsw./Dipl.-Kfm. Mario Hesse**  
**Wissenschaftlicher Mitarbeiter Universität Leipzig, Institut für Öffentliche Finanzen und**  
**Public Management, Finanzwissenschaft**  
**Kompetenzzentrum Öffentliche Wirtschaft und Daseinsvorsorge,**  
**ÖPP-Kompetenzzentrum Sachsen**

**Herr Hesse:** Herr Vorsitzender, meine Damen und Herren! Ich freue mich, heute hier sein zu dürfen. Ich danke für die Einladung zum Thema „Umlagenproblematik im kommunalen Finanzausgleich in Rheinland-Pfalz“.

Ich bin wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl von Herrn Professor Thomas Lenk in Leipzig. Wir beschäftigen uns fortlaufend mit dem Themengebiet des kommunalen Finanzausgleichs. Nach Rheinland-Pfalz zu kommen ist eine besondere Freude; denn der kommunale Finanzausgleich ist immer kompliziert, aber in Rheinland-Pfalz hat man sich besonders viel Mühe gegeben, ein besonders elegantes, facettenreiches und mit besonders vielen Ornamenten versehenes System zu schaffen.

(Heiterkeit)

**Herr Vors. Abg. Henter:** Gut formuliert!

**Herr Hesse:** Deswegen lautet der Einstiegssatz, man kann sich mit Umlagen nicht isoliert auseinandersetzen, sondern muss immer den gesamten kommunalen Finanzausgleich im Hinterkopf behalten; denn letztlich setzen die Umlagen – vor allen Dingen, wenn wir an die Kreisumlage als bedeutendste Umlage denken – immer an dem an, was nach den Schlüsselzuweisungen als Umlagegrundlagen zur Verfügung steht. Auch die Verbandsgemeindeumlagen bauen auf Maßzahlen, Steuerkraftzahlen auf, die auch im kommunalen Finanzausgleichsgesetz definiert werden. Man muss also immer das Gesamtsystem mit betrachten.

Wenn man sich das in Rheinland-Pfalz anschaut und sich die Frage stellt, wie es insbesondere mit der Kreisumlage ist, ob sie angemessen ist oder vielleicht auch nicht, stellt man zunächst einmal fest, dass es in Rheinland-Pfalz im gesamten Finanzausgleich sehr, sehr umfangreiche Vorwegabzüge gibt. Knapp die Hälfte der gesamten zur Verfügung stehenden Finanzausgleichsmasse wird in diese Zweckzuweisung nach § 18 vorab geschoben, und auch noch in die Schlüsselzuweisungen B1 und C.

Sie werden jetzt sagen, das sind gar keine echten Vorwegabzüge, das sind doch Schlüsselzuweisungen. Das, was aber letztlich tatsächlich für den Steuerkraftausgleich übrig bleibt, ist in Rheinland-Pfalz die Schlüsselzuweisung B2. Das ist also dann nur noch etwa die Hälfte der gesamten zur Verfügung stehenden Masse. Das heißt, allein das, was für einen horizontalen Ausgleich zur Verfügung steht, ist zunächst einmal schon schwächer als in anderen Ländern. Deswegen ist es also ein vorgelagerter Schritt. All das, was dort an Steuerkraftausgleich passiert oder nicht passiert, hat natürlich Auswirkungen auf die dann aufsetzende Kreisumlage. Darauf komme ich ganz am Ende noch einmal zurück.

Ich habe mir vorgenommen, in vier Punkten auf die zehn gestellten Fragen zu antworten. Eine schriftliche Ausfertigung liegt Ihnen vor.

Punkt eins beschäftigt sich mit der Frage, wie es mit einer differenzierten Betrachtung der Umlagegrundlagen aussieht, also ob die Steuerkraft mit einer anderen Umlage versehen werden soll als die Schlüsselzuweisung. Das kann man machen, sage ich einmal ganz vereinfacht. Was man dabei immer erreichen wird, ist eine Stärkung oder Schwächung des Leistungsfähigkeitsgedankens. Das steht immer im Mittelpunkt.

Wenn ich also die Steuerkraft in der Kreisumlage stärker abschöpfe als die Schlüsselzuweisung, dann möchte ich die Steuerkraftdisparitäten, die im Land vorhanden sind, nicht nur durch die Schlüsselzuweisung abdämpfen, sondern nachgelagert dann noch einmal über die Kreisumlage. Das ist das Ziel dabei.

Ich habe natürlich auch das Risiko, den Ausgleich wieder rückgängig zu machen, indem ich sage, wir schöpfen Schlüsselzuweisungen etwas stärker ab als Steuerkraft. Das ist sicherlich ein theoretischer

Fall, aber auch das ist möglich. Dann könnte ich gewisse Nivellierungseffekte wieder rückgängig machen. Das kann ich also darüber steuern.

Aufpassen müssen Sie natürlich, dass Sie durch die differenzierte Betrachtung der Verbundgrundlagen keine Übernivellierung erreichen; denn es nützt nichts, wenn wir uns im Schlüsselzuweisungssystem sehr große Mühe geben, dieses System anreizgerecht auszugestalten, eine Nivellierung herzustellen, die nicht übernivelliert, und dann letztlich über die Kreisumlage doch zu einer Übernivellierung kommen. Darauf muss man immer besonders achten.

Die Schwierigkeit dabei ist, dass man das nicht einfach herauslesen kann, die verschiedenen Umlagen addiert und dann schaut, ob es über oder unter 100 % ist, sondern man muss das dann immer durch entsprechende Modellrechnungen absichern. Natürlich werden Sie sagen, die Wissenschaftler, die von solchen Gutachten leben, sagen immer, dass man das berechnen muss. Das muss man aber tatsächlich tun; denn die Wirkungen sind eben alle miteinander verbunden.

Das Thema „Progressive Umlage“ lässt sich in diesem Zusammenhang auch relativ kurz abhandeln. Wenn die Umlagegrundlagen progressiv abgeschöpft werden, verstärken sich alle Effekte, die Sie haben wollen. Sowohl zusätzliche Nivellierungen als auch gegenteilige Wirkungen zu Nivellierungen werden immer dann verstärkt, wenn Sie progressive Umlagen auflegen.

Direkt mit den differenzierten Umlagen verbunden ist das Thema der Sonderumlagen, also der nicht an Steuerkraftausgleich gebundenen Umlagen. Sie werden auch in der schriftlichen Fassung sehen, dass das also letztlich eine Abkehr vom Leistungsfähigkeitsprinzip ist. Es geht nicht mehr darum, dass die finanzstärkeren Kommunen in höherem Maße als die steuerschwächeren zur Finanzierung beitragen, sondern es geht darum, sachliche Kriterien zu definieren und anhand sachlicher Indikatoren zu verteilen, aber eben nicht auf Basis der Steuerkraft. Dort rückt also der Leistungsfähigkeitsgedanke in den Hintergrund. Der Äquivalenzgedanke, wie ich es formuliert habe, rückt dort in den Vordergrund.

Sie sollten im rheinland-pfälzischen Modell zumindest aufpassen, dass Sie nicht in die Problematik einer Doppelförderung kommen; denn gerade durch die umfangreichen Zweckzuweisungen in § 18, also durch die Schlüsselzuweisung C, bleiben nicht mehr viele kommunale Aufgabenbereiche übrig, für die es nicht ohnehin schon Zuweisungen gibt. Die Frage wäre also, ob solche Sonderumlagen überhaupt noch notwendig sind oder ob es nicht sinnvoller ist, sich an der Zweckzuweisung oder Schlüsselzuweisung C zu orientieren.

Punkt zwei betrifft die Realsteuern. Ich weiß, Sachverständige werden oft eingeladen, um ein bisschen zu ärgern. Das tue ich in diesem Zusammenhang sehr gerne. Wenn man sich die Realsteuern in Rheinland-Pfalz im bundesweiten Vergleich anschaut, stellt man fest, ja, es besteht durchaus Potenzial nach oben, insbesondere bei der Grundsteuer B. Dort liegt der rheinland-pfälzische Durchschnitt bei den Hebesätzen deutlich unter dem bundesweiten Durchschnitt. Das liegt auch nicht an den Gemeindegrößenstrukturen. Sie werden sehen, ich habe eine Abbildung eingefügt, die die Realsteuerhebesätze, Grundsteuer B, nach Einwohnergrößenklassen zeigt. Dort sehen Sie, insbesondere die größeren kreisfreien Städte und auch die größeren kreisangehörigen Städte und Gemeinden haben in Rheinland-Pfalz deutlich unterdurchschnittliche Grundsteuer-B-Hebesätze.

Was ist der Vorteil einer Hebesatzsteigerung bei der Kommune? – Zum einen führt es natürlich zu Mehreinnahmen. Der andere Vorteil ist, diese Mehreinnahmen sind nicht umlagepflichtig. Das liegt am System des Nivellierungshebesatzes. Letztlich ist es, ganz vereinfacht gesagt, so: Die Kommune, die einen Realsteuerhebesatz über dem Nivellierungshebesatz hat, kann diese zusätzlichen Mehreinnahmen, die sie aus dem überdurchschnittlichen Niveau generiert, in voller Höhe für sich vereinnahmen, ohne dass sie umlagepflichtig sind. Also besteht durchaus ein Anreiz und aus unserer Sicht auch ein gewisser Spielraum.

Punkt drei: Ist es sinnvoll, Umlagegrundlagen darüber hinaus zu erweitern, also möglicherweise auch auf Einnahmen aus wirtschaftlicher Betätigung? – Mieten und Pachten waren angesprochen, oder solche Konstrukte aus Gebühren- oder Geldeinnahmen. Hiervon können wir, zumindest aus unserer Perspektive, ganz klar abraten, und zwar weniger aus der juristischen Perspektive, Herr Winkel hätte sicherlich etwas dazu beitragen können.

Ich wage mich nicht, in eine juristische Argumentation einzusteigen, aber aus Anreizgesichtspunkten ist es ziemlich problematisch; denn wir beobachten, dass gerade Einnahmen aus wirtschaftlicher Betätigung in den Kommunen in unterschiedlichem Ausmaß auf kommunale Unternehmen verlagert sind. Das unterscheidet sich auch ganz deutlich nach Größenklassen. Gerade größere Städte neigen mehr und mehr dazu, kommunale Holding-Strukturen zu formen, also unter dem Dach einer städtischen Gesellschaft nicht nur die Stadtwerke, Verkehrsbetriebe und vielleicht noch das kommunale Wohnungsunternehmen zu summieren, sondern auch kleinere Einheiten darunter zu fassen, um Steuerungsvorteile zu generieren, aber auch, um die Querfinanzierung ein Stück weit unter dem Dach dieser kommunalen Holding laufen zu lassen.

Jetzt haben Sie die Schwierigkeit. Wenn Sie entsprechende Einnahmen umlagepflichtig machen, dann wird es natürlich einen starken Anreiz geben, dass möglichst viele Kommunen entsprechende Einnahmen in diese Holding-Strukturen auslagern und somit dem Zugriff der Umlage entziehen, weil es keine Einnahmen des Kernhaushalts sind, sondern Einnahmen des kommunalen Unternehmens. Wenn das Unternehmen an sich keine Überschüsse erwirtschaftet, die in den städtischen Haushalt zurückfließen, kann die Umlage nicht greifen.

Das Bild stellt sich für uns dann immer so dar, dass wir sehen, man muss sich die Gründung einer solchen kommunalen Holding-Struktur leisten können. Das korrespondiert ein Stück weit mit der Größenklasse der Kommune. Wenn man Umlagegrundlagen auf die genannten Mieten, Pachten und Entgelteinnahmen erweitern würde, würden letztlich nur noch die Kommunen diese Umlage tragen, die sich die Gründung einer entsprechenden Holding nicht leisten können. Das halten wir aus diesem Grund für problematisch.

Last, but not least stellt sich die Frage, ob das baden-württembergische Modell möglicherweise sinnvoll ist. In Baden-Württemberg ist es so, dass rund ein Drittel des gesamten kommunalen Finanzausgleichs durch die Kommunen auf Basis der Finanzausgleichsumlage selbst finanziert wird. Das ist in Deutschland einmalig. Finanzausgleichsumlagen gibt es in fast allen Systemen, aber sie tragen in einem kleinen Bereich von vielleicht bis zu 5 % zur gesamten Finanzausgleichsmasse bei, in vielen Ländern noch deutlich weniger; da geht es bei den Umlagen eigentlich mehr um einen gewissen symbolischen Charakter, die abundanten Kommunen aktiv zur Finanzierung heranzuziehen.

In Baden-Württemberg ein Drittel: Woran liegt das? – Das liegt zum einen daran, dass die Kommunen in Baden-Württemberg deutlich steuerstärker sind als in den meisten übrigen Ländern, im Vergleich zu Rheinland-Pfalz im Durchschnitt ungefähr 200 Euro pro Kopf mehr Steuerkraft. Das ist natürlich eine Hausnummer. Damit hat der kommunale Finanzausgleich auch eine ganz andere Funktion in Sachen Unterstützung der Kommunen bei der Finanzierung ihrer Aufgaben.

Was wir in Baden-Württemberg noch sehen, ist eine deutlich größere Spreizung als in Rheinland-Pfalz. Zwischen den steuerstarken und steuerschwachen Kommunen liegen auch in Rheinland-Pfalz große Unterschiede, aber letztlich haben wir doch eine relativ starke Konzentration in einem Bereich. In Baden-Württemberg geht dieser Bereich der Verteilung der Steuereinnahmen deutlich weiter auseinander.

Das heißt, wenn der kommunale Finanzausgleich tatsächlich die Schwächeren mit Landesmitteln stützen soll, dann müsste in Baden-Württemberg diese enorme Finanzausgleichsmasse vom Land aufgebracht werden. Man würde dann zwar die Finanzschwächsten stützen, aber es gäbe enorme Sickerverluste, weil durch die Finanzausgleichsarithmetik auch steuerstärkere Kommunen, die eigentlich nicht so sehr auf Schlüsselzuweisungen angewiesen sind, Mittel bekommen würden. Man hat sich dazu entschieden, eine starke Finanzausgleichsumlage einzusetzen.

Wenn Sie jetzt hören, die Kommunen in Baden-Württemberg sind deutlich steuerstärker, die Steuerkraft dort ist deutlich breiter gespreizt, dann weist das schon darauf hin, dass das baden-württembergische Modell offenbar keine zweckmäßige Lösung für die Lage in Rheinland-Pfalz ist. Das haben wir auch schriftlich so dargelegt.

Was nicht in der Vorlage steht und mir auf der Hinfahrt aufgefallen ist, vielleicht ist für Sie in dieser Gesamtschau – ich komme aus Sachsen, das ist natürlich reiner Zufall – der Blick auf das sächsische Modell ganz interessant. Wenn Sie den Vergleich der Kreisumlagen sehen, rangiert Sachsen mit der

niedrigsten Kreisumlage auf dem ersten oder letzten Platz, wie Sie es wollen, je nach Ihrer Perspektive.

Das liegt nicht daran, dass die sächsischen Kommunen so unglaublich steuerstark wären, ganz im Gegenteil. Das liegt vielmehr daran, dass der ganze kommunale Finanzausgleich etwas anders gestaltet ist, also mit sehr wenigen Vorwegabzügen aus der Finanzausgleichsmasse. Fast 90 % der Finanzausgleichsmasse gehen in die Schlüsselzuweisung zum Steuerkraftausgleich. Damit sind natürlich die Umlagegrundlagen sehr viel breiter. Auf diesen sehr, sehr breiten Umlagegrundlagen, bei denen schon sehr viel an Steuerkraft- und Umlagekraftunterschied nivelliert ist, setzt dann eine Kreisumlage mit relativ niedrigen Sätzen auf. – Vielleicht so als Idee.

Zunächst einmal vielen Dank für die Aufmerksamkeit. Ich freue mich auf Ihre Nachfragen dazu.

**Herr Vors. Abg. Henter:** Vielen Dank, Herr Hesse. Ich bitte nun Herrn Professor Günter Penné, seine Ausführungen zu machen.

Elektronische Fassung

**Herr Prof. Dr. Günter Penné**  
**Wirtschaftsprüfer / Steuerberater**

**Herr Prof. Dr. Penné:** Herzlichen Dank, dass ich Gelegenheit habe, ein paar Fragen zu beantworten. Ich konnte keine schriftlichen Ausführungen machen, weil ich die Fragen einfach viel zu spät bekommen habe, und hatte dann über das Wochenende nicht unbedingt die Muse, mich hinzusetzen, um etwas zu schreiben.

Ich bin Partner einer mittelständischen Wirtschaftsprüfungsgesellschaft. Wir haben für den Landesrechnungshof in Hessen eine Vielzahl von Kreisen geprüft. Zwei Drittel aller Kreise haben wir wohl geprüft und wohl auch mehr als die Hälfte aller Gemeinden. Ich bin deshalb in die Problematik des Finanzausgleichs auch wegen Sonderproblemen, die wir im Auftrag des hessischen Rechnungshofs erörtert hatten, relativ gut integriert.

Ich sehe mich auch eigentlich, wenn man das pauschal angeht, gut in der Lage, die Fragen, die mir gestellt worden sind, zu beantworten. Wenn man das allerdings richtig machen will, muss man rechnen und das sehr differenziert tun. Dann geht das in dieser Fragestunde ohnehin nicht. Alles, was ich sage, ist im Endeffekt relativ oberflächlich und mein persönlicher Eindruck zu diesen Fragen.

Bis auf eine Antwort, und zwar, ob Nebenleistungen wie Windkraft mit einbezogen werden sollen, bin ich eigentlich genau bei meinem Vorredner Herrn Mario Hesse. Da unterscheiden wir uns letztlich fast nicht. Ich erlaube mir deshalb, das, was ich vorzutragen habe, ein wenig punktuell und akzentuiert vorzutragen und direkt auf die einzelnen Fragen einzugehen, wobei ich allerdings denke, dass drei Fragen redundant sind, zwar versteckt, aber sie sind es wohl.

Bei der ersten Frage geht es darum, ob man es den Kommunen überhaupt noch zumuten kann, eine derartige hohe Kreisumlage zu zahlen, einmal ganz burschikos und vereinfacht ausgedrückt. – Die Alternative wäre eine Finanzierung des Kreises über die Schlüsselumlagen. Man steht also immer vor diesen beiden Fragen, entweder höhere Schlüsselumlage des Kreises aus der Finanzausgleichsmasse des Landes oder Finanzierung durch die Kreisumlagen.

Daran erkennt man eigentlich schon, dass die Frage letztlich nicht so ohne Weiteres zu beantworten ist, weil man zwei Bedürftige nicht dadurch heilen kann, indem man dem einen noch etwas wegnimmt und dem anderen etwas gibt. In aller Regel hat das nur eine Umverteilung im horizontalen Finanzausgleich zur Folge; denn die reichen, mit einer hohen Steuerkraftmesszahl versehenen Gemeinden haben im Endeffekt wenig von einer Schlüsselzuweisung. Davon profitieren sie nicht, sondern sie können deshalb, weil sie eine hohe Steuerkraft haben, sehr leicht höhere Kreisumlagen entrichten, ohne dass ihre Gesamteinnahmen darunter leiden.

Von der Tendenz her lautet also die Aussage zu dieser Frage: Das wird uns im Hinblick auf die Konsolidierung von Kreisen und Gemeinden nicht weiterbringen. Es wird aber von der Tendenz her geleitet sein, dass man mit einer Verringerung der Kreisumlage zugunsten der Schlüsselumlage die ohnehin finanzschwachen Gemeinden benachteiligen wird.

Die zweite Frage: Sehen Sie in Ländern mit Einheitsgemeinden Vorteile für die kommunalen Finanzstrukturen? – Ich habe ein Problem damit, dass der Begriff „Einheitsgemeinden“ in der Bundesrepublik nicht gleichförmig belegt ist. Es wird einmal so und einmal so gesehen. In der Regel wird unter „Einheitsgemeinde“ eine Großgemeinde, die zu einem organisatorischen Verbund führt, verstanden.

Wenn das der Fall ist, dann ist das ein richtiger Weg; denn man kann ohne Weiteres feststellen – das haben wir bei über 120 hessischen Gemeinden einmal nachgeschaut –, wie hoch die Kosten der inneren Verwaltung pro Einwohner in Abhängigkeit von der Gemeindegröße sind. Dann hat man ganz belastbare Zahlen, die aussagen, je kleiner die Gemeinde ist, desto höher sind die internen Verwaltungskosten pro Einwohner.

Man kann sogar wunderbar eine Kurve zeichnen und sieht dann, wo das Minimum dieser Kurve ist. Es liegt ungefähr bei 8.000 bis 10.000 Einwohnern. Kleinere Gemeinden haben einfach höhere Verwaltungskosten. Das sehen Sie einfach daran, wenn Sie sich überlegen, auf wie viele Köpfe ein Bürger-

meister bei kleinen Gemeinden zu verteilen ist und wie sich eine A 16-Besoldung auf 40.000 Einwohner auswirkt. 40.000 wäre in Hessen noch unter dem Sonderstatus.

Die nächste Frage: Halten Sie unterschiedliche Umlagesätze nach der Verursachung bzw. Steuerkraft innerhalb des Landkreises bzw. innerhalb der Verbandsgemeinde für rechtmäßig und zweckmäßig? – Wegen der Besonderheiten der Verbandsgemeinden, die Sie, Herr Fischer, richtigerweise angesprochen haben, möchte ich auf die Verbandsgemeinden nicht eingehen.

Bei der Kreisumlage würde man dadurch eine Doppelberücksichtigung der Steuerkraft erreichen. Das muss man sehen. Man hat über die Steuerkraftmesszahl die Leistungsfähigkeit abgebildet und würde sie dann noch einmal über die Umlagesätze abbilden. Dann würde man im Endeffekt eine Verdoppelung des Leistungsfähigkeitsgedankens mit in die Umlage hineinführen. Ob das gewollt ist, muss dahingestellt sein. Ich halte es nicht unbedingt für sehr zielführend.

Sollte den Landkreisen die Erhebung von Sonderumlagen eröffnet werden? – Bei der Beantwortung dieser Frage bin ich von einer anderen Ausgangslage als Herr Hesse ausgegangen. Ich dachte, Sonderumlagen sollten von den Landkreisen gefordert werden, denen es ganz besonders schlecht geht. Das hatte ich unter „Sonderumlagen“ verstanden. Ich habe aber dann, als ich die Ausführungen von Herrn Hesse gehört habe, eigentlich gedacht, da hat er sich besser vorbereitet, und ich schließe mich in diesem Punkt uneingeschränkt Herrn Hesse an. Dazu kann ich gar nicht viel besser etwas sagen, als er es getan hat.

(Heiterkeit)

Die fünfte Frage brauchen wir meiner Ansicht nach nicht zu beantworten, weil wir sie mit der Beantwortung der dritten Frage schon abgearbeitet haben. Das ist das Gleiche. Ich sehe keine großen Unterschiede.

Die sechste Frage ist eine ganz zentrale Frage. Sie führt mich zu den Erfahrungen, die wir in Hessen gemacht haben. Meiner Ansicht nach ist eine Konsolidierung – das hatte ich bei meinem Eingangssatz schon erwähnt – nicht in erster Linie über die Veränderung der Umlagesätze zu erreichen, sondern die Konsolidierung von Gemeinden und Landkreisen muss von unten nach oben erfolgen. Man muss die Gemeinden wieder einigermaßen vernünftig darstellen und darauf aufbauend dann die Kreise.

Das macht man in Hessen sensationell, muss man sagen. Wenn man das beobachtet, kann man eine Entwicklung feststellen, die ich mir vor fünf Jahren noch nicht hätte träumen lassen. Man baute dort vor drei Jahren einen Schutzschirm, der im Grunde dazu führt – ganz, ganz stark vereinfacht –, dass die Gemeinden dadurch einen Haushaltsausgleich bekommen, dass sie ihre Realsteuern, insbesondere Grundsteuer B und Gewerbesteuer, erhöhen, und zwar in Größenordnungen, die bis dahin nicht vorstellbar waren. Die Grundsteuer B in einer Größenordnung von 450 % ist mittlerweile in Hessen fast flächendeckend üblich, 400 % bis 450 %.

Damit kann man einen wunderbaren Haushaltsausgleich hinbekommen. Wenn man dann noch – was auch in diesem Schutzschirmprogramm gemacht wurde – die Gebühren ausgleichsfähig gestaltet, kann man tatsächlich über diese Schutzschirmgemeinden einen Haushaltsausgleich hinbekommen.

Jetzt kommt das Wunderbare in Hessen: Das wurde von allen anderen Gemeinden nahezu nachgemacht. Man hat einen enormen Multiplikatoreffekt. Es werden im Endeffekt 100 Gemeinden oder Körperschaften – mehr sind es nicht – gefördert, die anderen machen es nach, und überall gehen die Realsteuersätze in die Höhe. Die Gebührenhaushalte werden ausgeglichen, und wir bekommen von unten eine Konsolidierung der Gemeindehaushalte. In fünf Jahren sieht das in Hessen völlig anders aus. Wenn man das hat, kann man natürlich über die entsprechenden Nivellierungssätze bei der Kreisumlage auch die Kreise gesunden.

Die Frage sieben ist so gut beantwortet worden, dazu brauche ich nichts zu sagen. Ich glaube einfach, das baden-württembergische Gesetz ist wegen der Besonderheiten nicht unbedingt zu übertragen. Dort haben wir ganz andere Finanzstrukturen, viele einkommensteuerstarke und steuerkraftstarke Gemeinden, nicht unbedingt mit der Situation in Rheinland-Pfalz vergleichbar.

Zur Genehmigungspflicht von Umlagen in Nordrhein-Westfalen: In Hessen haben wir fast genau das Gleiche. Dort haben wir eine Kappung der Kreisumlage auf 56 %. Die Genehmigungspflicht ist noch eine Stufe stärker regulierend. Das wäre toll, weil man damit auch die Unwirtschaftlichkeit bei den Kreisen bestrafen könnte. Man könnte schließlich nur dann eine Erhöhung zulassen, wenn die Wirtschaftlichkeit der Kreise garantiert wäre. Es fehlt aber wahrscheinlich am Beurteilungsmaßstab zur Festlegung, wann ein Kreis es rechtfertigt, die Umlagensätze zu erhöhen. Das Problem liegt in der Beurteilungsgrundlage für die Genehmigung. Das geht vielleicht nur im Quervergleich, aber da ist ein Quervergleich häufig mit Schwächen belastet.

Frage neun ist meines Erachtens sehr identisch mit den Fragen eins und sieben. Ich denke, man braucht nicht mehr weiter darauf einzugehen. Wenn die Redezeit so begrenzt ist, erübrigt sich das.

Frage zehn, weitere Umlagegründe: Das sehe ich völlig anders als Herr Hesse. Es müssten alle Umlagegründe einbezogen werden, die für die wirtschaftliche Situation von Gemeinden Relevanz besitzen. Das geht nach dem Wortlaut des § 106 Abs. 6 Satz 5 nicht. Da ist das nicht möglich, zum Beispiel eine Spielbankabgabe, die bei einigen hessischen Gemeinden zu Millioneneinnahmen führt, die außen vor bleiben, mit einzubeziehen.

Das ist aber vielleicht eine Sache, bei der man darüber nachdenken muss, ob in diesem Falle nicht eine extensive Auslegung möglich ist, oder ob man sich nicht darüber verständigt, dass man dort etwas ändern muss. Wenn man dort etwas ändern will, halte ich das für sachgerecht; denn es gibt überhaupt keinen vernünftigen Grund, wichtige Einnahmequellen auszuschließen. Das Argument, dass man es über eine Konzernstruktur verlagern kann, ist vorhanden, aber man kann natürlich bei einer Konzernstruktur auch Durchgreiferegeln schaffen, die das dann verhindern.

Das war im Wesentlichen das, was ich zu sagen habe.

Vielen Dank.

**Herr Vors. Abg. Henter:** Vielen Dank, Herr Professor Penné. – Wir kommen dann zu den Fragen der einzelnen Ausschussmitglieder. Vielleicht darf ich die ersten zwei Fragen stellen.

Herr Professor Penné, ich knüpfe an die Aussage an, die Sie zuletzt gemacht haben. Ich schließe daraus, dass Sie ausdrücklich dafür sind, auch die Windkrafterlöse in die Umlage einzubeziehen.

**Herr Prof. Dr. Penné:** Ja.

**Herr Vors. Abg. Henter:** Herr Hesse, bei der rheinland-pfälzischen Struktur von vielen kleinteiligen Gemeinden ist meines Erachtens das Konzernargument nicht so durchschlagend. Die Windkrafterlöse sind ein neuer Bestandteil der Einnahmen der Gemeinden, und es ist in der Tat eine Streitfrage, ob man sie dem zugrunde legt.

Ich habe noch eine weitere Frage an beide Sachverständige, die an Frage eins anknüpft. Dieses Umlagesystem hatte sicherlich seine Berechtigung, aber wir haben jetzt die neue Situation, dass wir die exorbitante Steigerung der Sozial- und Jugendhilfeausgaben insbesondere auf Kreisebene haben, die damit belastet ist. Die Landesregierung hat vorgelegt, dass der durchschnittliche Umlagesatz jetzt bei 43,6 % der Kreisumlage liegt. Ich behaupte einmal, wenn nicht noch viele Kreistagsmitglieder gebremst hätten – die ADD hatte immer gefordert, ihn noch weiter anzuheben –, würde er jetzt bei 50 % liegen.

Wir haben dann folgende Systematik, und die Gemeinden sind am Ende der Kette. Sie können keine Umlagen erheben. Der Kreistag beschließt, weil der Haushalt defizitär ist und die ADD Druck als Kommunalaufsicht aufbaut: Wir müssen die Umlage erheben. – Die Verbandsgemeinde macht es ähnlich. Die Gemeinde am Ende der Kette kann nur zahlen. Sie hat keine Möglichkeit zu reagieren, es sei denn, sie erhöht die Realsteuern. Das wäre noch eine Möglichkeit zu reagieren. Die Gemeinde ist aber dieser Systematik ziemlich hilflos ausgeliefert.

Deshalb noch einmal meine Frage: Halten Sie angesichts der neuen Situation, dass wir diese exorbitanten Steigerungen im Bereich der Jugend- und Sozialhilfe haben, das jetzige Umlagesystem noch für zeitgemäß?

**Herr Prof. Dr. Penné:** Ich teile Ihre Meinung nicht. Die Einzigen, die in diesem Kreis noch Stellschrauben haben, sind die Gemeinden. Die Gemeinden nutzen ihre Stellschrauben nicht hinreichend. Würden sie sie tatsächlich alle ausnutzen, könnten sie auch ihrer Verpflichtung, höhere Kreisumlagen zu finanzieren, besser nachkommen, als das gegenwärtig der Fall ist.

Die Gemeinden haben diese Möglichkeit, sie nutzen sie aber nicht in vollem Umfang. Die Kreise können nichts anderes tun, als das einzige Stellschräubchen, das sie haben – bzw. das ist eine große Stellschraube –, die Kreisumlage, anzupassen. Jetzt wird das gedeckelt. Dann ist im Endeffekt natürlich auch klar, dass wir zu einer Unterfinanzierung kommen. Eine andere Finanzierungsmöglichkeit haben die Kreise nicht.

**Herr Hesse:** Ich schließe mich Herrn Professor Penné voll an. Die Gemeinden sind nicht so richtig das letzte Glied, eher sind die Kreise das letzte Glied in der Kette, weil die Kreise letztlich nur die Möglichkeit haben, die Kreisumlage zu erhöhen oder im Bereich ihrer originären Aufgabenerfüllung über Entgelteinnahmen, Gebühreneinnahmen oder Ähnliches zu steuern. Ein Steuererhebungsrecht haben die Kreise nicht. Insofern sind eher die Kreise ein Stück weit die Gebundenen, die letztlich ausgeliefert sind.

Auch das, was im kommunalen Finanzausgleich passiert, können sowohl die Gemeinden als auch die Landkreise erst einmal nur als Ergebnis hinnehmen. Es ist nämlich ohnehin eine Rückwärtsbetrachtung. Es wird nach der Steuerkraft der Vergangenheit und nach Bedarfsindikatoren der Vergangenheit verteilt. Insofern können sie das Verteilungsergebnis nicht aktiv steuern.

Ob es angemessen ist? – Ich würde mich fragen, was eine sinnvolle Alternative ist. Die Aufnahme von Kassenkrediten kann es wahrscheinlich nicht sein. Die Kreisumlage ist als Instrument, basierend auf der Steuerkraft und Umlagekraft der zugehörigen kreisangehörigen Gemeinden, schon ein sinnvolles und zweckmäßiges Instrument. Ich glaube allerdings, man muss die Frage von der Kostenbelastung im Bereich Sozial- und Jugendhilfe trennen; denn es können auch die finanzstärksten Gemeinden noch so viel Umlage zahlen, wenn sich dort andere ihrer Finanzierungsverantwortung entziehen.

**Herr Vors. Abg. Henter:** Zum Beispiel!

**Herr Hesse:** Das würde ich gerne fürs Protokoll festhalten.

Man muss sagen, im Sozialbereich ist ein Stück weit Entspannung eingetreten. Beim SGB II haben wir erfreulicherweise eine Seitwärtsbewegung. Beim SGB XII, Grundsicherung im Alter, haben wir eine Entlastung, und bei der Eingliederungshilfe für behinderte Menschen ist zumindest eine Entlastung auf der Liste zu erwarten.

Da heißt es, den Druck aufrechtzuerhalten. Eine zusätzliche Problematik ist eher im Bereich der Jugendhilfe gewachsen, im Bereich der U3-Betreuung, ganz klar, und der Ganztagschulkonzepte.

Im Bereich U3-Betreuung ärgern wir als Wissenschaftler immer gern; es ist aber natürlich eine Schwierigkeit. Die finanzielle Belastung basiert einerseits auf den Bruttoausgaben, die der kommunale Träger hat, auf der anderen Seite gibt es aber auch Einnahmemöglichkeiten. Ich spreche Elternbeiträge an.

Auch dort muss man, wenn man diese Diskussion führt und daraus letztlich Finanzbedarfe der kommunalen Ebene formulieren will, dann genauso die sicherlich nicht besonders erfreuliche Diskussion in Kauf nehmen, wie es mit Gebühren- und Entgeltfinanzierungen aussieht, insbesondere auch im Kitabereich. Dort sehen wir durchaus Potenziale.

Ich sage einmal ganz grob vereinfacht, die Höhe der Kitagebühren korrespondiert nicht unbedingt mit den Einkommensniveaus vor Ort. Wenn man sich das auf ganz Deutschland verteilt anschaut, müsste man erwarten, dort, wo die Einkommen gering sind, müsste entsprechend auch die Gebührenbelas-

tung niedrig sein, und in anderen Gegenden – ich nenne jetzt einmal München, das liegt hinreichend weit weg – müssten letztlich die Kitagebühren am höchsten sein. Das ist mitnichten der Fall; insofern muss man sich auch dieser Diskussion hingeben.

**Herr Vors. Abg. Henter:** Gestatten Sie mir noch eine Zusatzfrage. Was würden Sie denn einer Gemeinde empfehlen, die schon bei 400 oder 450 Prozentpunkten Grundsteuer B liegt, und trotzdem ihren Haushalt nicht ausgleichen kann?

**Herr Prof. Dr. Penné:** Die Realsteuern sind die eine Seite. Wenn Sie sich die verfügbare Masse einer Gemeinde anschauen und sehen, wie viel Geld eine durchschnittliche Gemeinde für die innere Verwaltung selbst ausgibt, werden Sie ganz schnell auf den eigentlichen Kern zur Beantwortung Ihrer Frage kommen.

Die Gemeinde in ihrer inneren Verwaltung ist der Hauptfeind ihrer selbst. Zwei Drittel der Kosten gehen für die innere Verwaltung drauf. Man muss sich das einmal klarmachen.

**Herr Vors. Abg. Henter:** Entschuldigung, wenn ich Sie unterbreche. Wir haben hier das Verbandsgemeindesystem, und die Verbandsgemeinde hat die Verwaltung. Die Gemeinde hat im Grunde keine Verwaltung.

**Herr Prof. Dr. Penné:** Ja.

**Herr Vors. Abg. Henter:** Durch die Umlage wird die Verwaltung bei der Verbandsgemeinde finanziert.

**Herr Prof. Dr. Penné:** Ja. Dann betrachten wir es einmal anstelle von „Gemeinde“. Ersetzen Sie das Wort „Gemeinde“ durch „Verbandsgemeinde“, und Sie werden auf ähnliche Verhältnisse kommen.

**Herr Vors. Abg. Henter:** Die finanziert sich wiederum durch die Umlage, durch die Verbandsgemeindeumlage. Deshalb ist das in Rheinland-Pfalz ein Sonderfall. Deshalb auch an Herrn Hesse die Frage: Was machen wir, wenn die Gemeinde schon 450 Prozentpunkte bei der Grundsteuer B hat?

(Herr Sachverständiger Herr Reitzel: Nennen Sie doch einmal drei Beispiele!)

Oder Konz mit 400 Prozentpunkten zum Beispiel, kann ich Ihnen sagen, oder eine Gewerbesteuerumlage von 380, 390 oder 400 Prozentpunkten in Zusammenhang mit der Grundsteuer B. Wenn Sie Einnahmen von insgesamt 17 Millionen Euro haben und die Umlagen weg sind, sind schon 12 Millionen Euro im Haushalt weg. Was empfehlen Sie dieser Gemeinde zu tun?

**Herr Hesse:** Es geht jetzt also um das Beispiel einer Ortsgemeinde. Man muss sich dann eben auch kritisch fragen, ob ein solches System von über 2000 Ortsgemeinden wohl eine hinreichende Struktur im Land ist. Ich weiß, Gemeindegebietsreformen sind immer intensiv diskutiert.

Aber nehmen wir einmal das Beispiel Sachsen, einmal wieder sozusagen die Expertise von außen. Dort haben wir die Zahl der Gemeinden seit Anfang der 90er-Jahre von über 1100 auf mittlerweile knapp 480 reduziert. Es gab keine großen Reformen, sondern stetige Anreize seitens der Landespolitik zu sagen, dass sich zwei kleine Gemeinden mit jeweils 3000 Einwohnern doch zusammenschließen können. Dafür gab es eine sogenannte Hochzeitsprämie, also für eine gewisse Zeit eine Zulage. Dann hat sich die Zahl der Gemeinden auf diesem Wege bis zum aktuellen Rahmen stetig vermindert. Damit werden die Einzeleinheiten größer und entsprechend auch leistungsfähiger.

Ich würde sagen, der Vergleich zwischen Sachsen und Rheinland-Pfalz ist vielleicht gar nicht so schlecht. Beide Länder haben ungefähr 4 Millionen Einwohner. In Sachsen gibt es 480 kommunale Einheiten, für Rheinland-Pfalz kennen Sie die Zahl genauer. Ich glaube, es sind ca. 2300.

Letztlich verlagern Sie damit die Diskussion in die Gemeindegrenzen hinein. Sie hatten eingangs gesagt, dass über das System der Verbandsgemeindeumlage letztlich schon die Steuerkraftunterschiede zwischen den einzelnen Ortsgemeinden ausgeglichen werden. Wenn man sagt – jetzt einmal rein theoretisch –, wir verzichten auf das Prinzip der Ortsgemeinden, die verbandsfreien Gemeinden sind

jetzt unsere kleinste kommunale Einheit, dann nivellieren sich auch alle anderen Positionen, also die Gebühreneinnahmen, die Gebührenentgelteinnahmen und letztlich auch die Ausgabepositionen.

Sie haben dann nicht mehr die riesigen Schwankungen, die jetzt sicherlich bei den kleinteiligen Strukturen unmittelbar an den Standorten hängen. Dort, wo der Bauhof steht, entstehen die Ausgaben für den Bauhof, und da Sie nicht in jeder der 2300 Ortsgemeinden einen separaten, voll ausgestatteten Bauhof vorhalten, gibt es natürlich schon in diesem Bereich enorme Abweichungen. Ein Impuls von außen wäre insofern, dass die Zahl der Gemeinden deutlich zu verringern eine Möglichkeit ist, dieses Problem zu lösen. Ich weiß, dass ich mich damit unbeliebt mache.

**Herr Vors. Abg. Henter:** In Ordnung. – Dann bitte ich um weitere Fragen der Ausschussmitglieder.

**Frau Abg. Beilstein:** Ich habe eine Frage an beide Experten. Sind Sie nach den Ausführungen, die ich bis jetzt höre, der Auffassung, dass die Schiefelage der finanziellen Situation der rheinland-pfälzischen Kommunen dadurch beseitigt werden kann, dass die Gemeinden die Hebesätze anheben und dass eine Kommunal- und Verwaltungsreform in größerer Art und Weise durchgeführt wird, und dann ist die Welt in Ordnung? Oder wie sehen Sie in diesem Gesamtzusammenhang die finanzielle Lage, also die Finanzausgleichsmasse im Verhältnis zu den Aufgaben und insbesondere den Sozialausgaben der rheinland-pfälzischen Kommunen? Inwiefern beurteilen Sie diesen Punkt als relevant?

**Herr Hesse:** Die Themen „Steuererhöhung“ und „Kommunalreform“ – wie zuvor noch einmal angesprochen – sind sicherlich Schritte auf dem richtigen Weg; denn bei den Hebesätzen ist Rheinland-Pfalz deutlich unterdurchschnittlich, bei der Zahl der Ortsgemeinden und Gemeindeteile sind Sie deutlich überdurchschnittlich. Insofern könnte man sagen, wenn man sich dort zumindest ein Stück weit in Richtung Mitte bewegt, sind sicherlich positive Effekte zu vermuten.

Dazu muss man noch sagen, die finanzielle Lage der Kommunen ist momentan auf dem Weg der Entspannung. Die Sozialausgaben sind eher in einer Seitwärtsbewegung, und die Steuereinnahmen – auch mit Blick auf das aktuelle Haushaltsjahr 2014 – werden voraussichtlich die Ansätze deutlich im Positiven übertreffen. Wir haben momentan eine konjunkturelle Lage, die zu deutlichen Mehreinnahmen führt.

Die kommunale Ebene ist aus unserer Sicht momentan in der sehr unangenehmen Rolle, den Bürgern klarzumachen, dass bei einer kleinen Haushaltsentspannung nicht sofort der nächste Ruf nach einer Steuersenkung laut werden darf. Leider sind die Gemeinden das letzte Glied in dieser Kette. Sie hören das bei jeder neu aufgelegten Steuerschätzung. Einmal im halben Jahr bekommen sie sofort eine Pressemeldung über Rekordsteuereinnahmen. Dann findet sich schon einer, der fordert, zumindest die kalte Progression oder noch andere, als ungerecht empfundene Steuerbelastungen abzuschaffen, ohne allerdings den Blick darauf zu richten, dass Deutschland gesamtstaatlich nach wie vor ein strukturelles Finanzierungsdefizit hat.

Wir haben momentan ein günstiges konjunkturelles Umfeld. Das überdeckt ein Stück weit strukturelle Probleme, aber letztlich sind die Gemeinden leider in der Rolle, dem Bürger klarzumachen, dass das so nicht funktioniert. Der Bürger hat vor Ort ein Gespür dafür – das denke ich schon –, wenn er die Diskussion um Leistungskürzungen oder Abgabenerhebungen verfolgt. Ich denke, man kann dem Bürger diese Diskussion zutrauen.

Wenn Sie eine ganz unwissenschaftliche Position hören wollen, als persönliche Meinung: Es gibt in jeder Gemeinde einen zuständigen Landtagsabgeordneten und auch einen Bundestagsabgeordneten. Nach dem Prinzip der repräsentativen Demokratie muss dann letztlich der Druck über diese Kanäle gehen. Die Kommunen sind – das gebe ich aber zu – wirklich in der Rolle, anders als die Länder und insbesondere anders als der Bund, momentan dem Bürger gegenüber kommunizieren zu müssen, dass die nächste Steuersenkung vielleicht doch noch nicht so bald kommt.

**Herr Vors. Abg. Henter:** Vielen Dank. – Bitte, Herr Dr. Alt, und danach würde ich die kommunalen Spitzenverbände bitten, kurz zu dieser Thematik Stellung zu nehmen.

**Herr Abg. Dr. Alt:** Ich möchte eine kurze Rückfrage an den Sachverständigen Herrn Hesse richten. Herr Hesse hat sich dafür ausgesprochen, auch weiterhin keine Einnahmen aus wirtschaftlicher Betä-

tigung in die Umlagegrundlagen mit einzubeziehen, vor allem vor dem Hintergrund der möglichen Gestaltbarkeit im Sinne von kommunalen Strukturen.

Wenn dieses Argument – theoretisch gesprochen – entfallen würde, zum Beispiel durch einen umfassenden kommunalen Gesamtabschluss, wäre dann aus Ihrer Sicht die Einbeziehung in die Umlagegrundlagen sinnvoll, oder sehen Sie dann weitere Gegenargumente systematischer, ökonomischer, finanzpolitischer Art, wie auch immer?

Dann habe ich noch eine kurze Verständnisfrage. Herr Professor Penné hatte von den hohen Hebesätzen in Hessen bei der Grundsteuer B gesprochen. In einer Übersicht von Herrn Hesse dagegen auf Seite 6 von 9 sieht man in Abbildung 4, dass die Hebesätze gerade in Hessen zumindest im Jahr 2012 bei der Grundsteuer B ganz am Ende der Skala rangieren. Ich erhoffe mir eine gewisse Aufklärung, wie sich dies darstellt.

**Herr Hesse:** Vielleicht kann ich gleich etwas dazu sagen, zuerst zur letzten Frage: Das liegt einfach daran, dass die Daten von 2012 sind. Herr Professor Penné hatte den kommunalen Schutzschirm angesprochen. Dieser dient auch ein Stück weit dazu, Druck auf die Kommunen aufzubauen, ihre Hebesätze zu erhöhen. Das Bild sieht heute schon etwas anders aus.

Wenn Sie sich aber auch die Verteilung der Hebesätze anschauen, werden Sie dort eine Überraschung vorfinden. Auch die Höhe der Hebesätze korrespondiert nicht unbedingt mit der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit. Zum Beispiel finden Sie Sachsen sowohl bei der Gewerbesteuer als auch bei der Grundsteuer relativ weit oben. Das ist kein Ausdruck unserer besonderen Wirtschaftsstärke, trotz Porsche. Es ist einfach Ausdruck dessen, dass die Rechtsaufsicht die Kommunen ganz massiv dazu anhält, ihre Hebesätze zu erhöhen, koste es, was es wolle.

Bei 450 Prozentpunkten würde deswegen ein sächsischer Kämmerer sagen, 450 hatten wir längst, wir sind bei 550. In größeren Städten, so ab 20.000 oder 30.000 Einwohnern, ist eine Grundsteuer B in Höhe von 600, 650 oder 700 Prozentpunkten durchaus nicht unüblich.

Zur Frage nach den zusätzlichen Umlagegrundlagen: Wenn das Anreizargument entfielen, dann öffnen sich sicherlich einige Einnahmebestandteile für die Umlagen. Die Frage wäre dann trotzdem, welche das sind. Bei Gebühren ist schon der erste Punkt, es gibt sofort eine Möglichkeit der Ausweichreaktion hin zu privatrechtlichen Entgelten.

Ein Gebührenhaushalt muss kein Gebührenhaushalt bleiben. Es kann eine Eigengesellschaft gegründet werden, und dann haben Sie Entgelteinnahmen. Dann müssen Sie sich die Frage stellen, sollen wir beispielsweise Gebühren- und Entgelteinnahmen im Wasser- oder Abfallbereich wirklich umlagepflichtig stellen? Sollen Einnahmen, die wir für eine konkrete Leistung, eine kostendeckende Leistung für den Bürger erzielen, Teil der Umlagegrundlagen sein?

Noch mehr: Bei den Einnahmen aus nicht kostendeckenden Einrichtungen – Bibliotheken, Theater, also alle Kultureinrichtungen, auch Sport mit einem sehr niedrigen Kostendeckungsgrad – wäre die Frage, ob die paar Euro, die an Gebühren für die Nutzung von Sportstätten hereinkommen, noch umlagepflichtig gestellt werden sollen. Meine Zweifel bleiben.

Die Fragen Windkraft und Pachteinnahmen aus Windkraft sind hier offenbar ein ganz großes Thema. Man kann das machen. Ich könnte mir sehr gut vorstellen, dass es eine Klage dagegen geben würde, weil eine Gemeinde, die betroffen ist, natürlich sofort fragt: Was ist hier der Maßstab, und warum ist ausgerechnet eine Windkraftanlage ein Maßstab und nicht eine Biogasanlage? – Da könnte ich auch die Grundsteuer aus der Biogasanlage oder aus der Photovoltaik irgendwie noch einmal separat mit der Umlage versehen, und warum dann nicht auch Solarthermie?

Ich glaube, das ist vielleicht eher eine Frage für die Juristen, die sich davon eher ein Bild machen, aber ich als Nicht-Jurist könnte mir vielfältige Angriffspunkte vorstellen, wie man dagegen vorgehen kann.

Das Argument der Holding-Gründung könnte sich auch für eine kleine Gemeinde lohnen. Wenn sie entsprechende Mieteinnahmen hat, könnte sie eine städtische Gesellschaft gründen, die Solarpark-

Verwaltungsgesellschaft. Unter diesem Dach wird dann noch der städtische Friedhof mitgeführt. Das ist schließlich nicht unerlaubt, das kann man machen. Dann gäbe es im kommunalen Gesamtabschluss trotzdem noch die Möglichkeit, dass Sie mit den Mehreinnahmen aus den Pachten die Gebührenhaushalte querfinanzieren und Rückflüsse in den Kernhaushalt letztlich nicht mehr so sehr vorhanden sind.

**Herr Prof. Dr. Penné:** Wir reden im Wesentlichen über die Realsteuerbeträge, aber eine genauso hohe Relevanz für die Konsolidierung haben in letzter Zeit neben den Realsteuerhebesätzen auch ausgeglichene Gebührensätze im Bereich Wasser oder Abwasser. Der Friedhof ist nicht so bedeutend. Ich denke, in diesem Bereich sind die Gemeinden zumindest in Hessen – dort kann ich es beurteilen – noch sehr weit davon entfernt, generell ausgeglichene Gebührensätze zu haben.

(Herr Sachverständiger Reitzel: Und was ist mit Wetzlar?)

– Ich weiß derzeit nicht genau, wie Wetzlar momentan dasteht.

(Herr Sachverständiger Reitzel: Dazu gibt es Rechtsprechung!)

**Herr Vors. Abg. Henter:** Lassen wir doch bitte den Anzuhörenden zu Ende ausführen.

**Herr Prof. Dr. Penné:** Ich kenne nicht die besonderen Verhältnisse in Wetzlar. Auf diese Frage kann ich Ihnen derzeit nicht antworten, ich kann Ihnen aber sagen, dass ungefähr 30 bis 50 % aller Gebührenhaushalte, die wir nachkalkuliert haben, nicht ausgeglichen waren. Dies hat einen doppelten Effekt, weil wir bei einem Verzicht auf die Geltendmachung von angemessenen Abschreibungen und angemessener kalkulatorischer Verzinsung einfach nicht in der Lage sind, Reinvestitionen zu finanzieren. Damit kommen wir im Falle einer Reinvestition wiederum in Finanzierungsprobleme bei den Gemeinden.

**Herr Hesse:** Ich kann mich meinem Vorredner voll und ganz anschließen. Das soll auch nicht bedeuten, dass wir aus Gebührenhaushalten Überschüsse erzielen und damit defizitäre Bereiche kofinanzieren. Darum soll es gar nicht gehen. Auch die Finanzwissenschaftler – dazu zähle auch ich mich – sagen ganz klar, dass wir eine 100 %ige Kostendeckung anstreben; denn wir wollen letztlich den Bürger nicht versteckt besteuern über seine Abfallgebühren, aber wir wollen auch eine Kostendeckung. Wenn man es sich anschaut, erhalten wir zwar im Abfall- und Wasserbereich Kostendeckungsgrade um die 90, 92 oder 93 %, aber wir fragen uns auch: warum bleibt dort trotzdem noch eine Lücke, obwohl eine ordentliche betriebliche Kalkulation dahintersteht? Warum schließt man nicht diese Lücke? – Das sind nicht immer kalkulatorische Bestandteile, die mitunter auch Bestandteile von Klagen sind, sondern es ist ein politischer Wille, die Gebühren nicht regelmäßig an die steigenden Kosten anzupassen.

**Herr Sachverständiger Reitzel:** Darf ich eine Zwischenfrage stellen?

Ich habe eine Frage an beide Sachverständigen, weil sie sich nun verschiedentlich auf die Gebührenhaushalte der rheinland-pfälzischen Kommunen bezogen haben. Welche Fakten sind Ihnen bekannt, die dafür sprechen, dass die Gebührenhaushalte in Rheinland-Pfalz, was die gerechneten Entgeltbedarfe anbelangt, nicht ausgeglichen sind?

**Herr Vors. Abg. Henter:** Bei uns gilt das Kostendeckungsprinzip. Sie müssen in der Regel ausgeglichen sein.

**Herr Hesse:** Das ist richtig, es gilt das Kostendeckungsprinzip. Wir kennen bundesweite Vergleiche und werden demnächst wieder einen neuen, größeren Vergleich anstellen. Es stimmt, wir kommen im Abfall- und Wasserbereich auf Kostendeckungsgrade von über 90 %, aber eben nicht – –

**Herr Sachverständiger Reitzel:** Nein, ich rede von Rheinland-Pfalz! – Antworten Sie bitte konkret. Wenn man etwas nicht weiß, dann weiß man es nicht. Welche Fakten sind Ihnen dafür bekannt, dass in den rheinland-pfälzischen, nach dem KAG zu rechnenden Gebührenhaushalten der Gebührenbedarf, also der Entgeltbedarf nicht ausgeglichen wird?

**Herr Prof. Dr. Penné:** Also, ich hatte nie behauptet, dass ich Ahnung davon hätte, wie es in Rheinland-Pfalz ist. Ich hatte Ihnen gesagt, dass ich meine Erfahrungen auf Nachkalkulationen bei über 100 hessischen Gemeinden stütze. Dort war es so, und nun beurteilen Sie bitte, dass in Rheinland-Pfalz die Situation ganz anders ist. Dann beglückwünschen wir Sie, dass es so ist. – Ich konnte Ihnen nichts über Rheinland-Pfalz sagen, weil ich dort noch nie tätig war.

**Herr Vors. Abg. Henter:** Ja, ich denke, das ist nachvollziehbar. Wir haben in Rheinland-Pfalz eine andere Situation.

Ich möchte nun die kommunalen Spitzenverbände kurz um ihre Stellungnahme bitten. Ich glaube, es betrifft in erster Linie den Landkreistag und den Gemeinde- und Städtebund. Der Städtetag kann sich aus dieser Diskussion vornehm heraushalten, weil er nicht betroffen ist. Ich schlage vor, wir lassen zuerst den Landkreistag zu Wort kommen als diejenige Ebene, die die Kreisumlage erhebt, und danach den Gemeinde- und Städtebund. – Herr Beucher, möchten Sie beginnen?

**Herr Beucher (Landkreistag Rheinland-Pfalz):** Herr Vorsitzender, meine Damen und Herren! Vielen Dank, dass wir als Hauptbetroffene in der Thematik etwas dazu sagen und sicherlich auch schreiben dürfen. Ich werde mich auf wenige Punkte konzentrieren und noch eine Stellungnahme für den Landkreistag nachreichen; denn wir hatten in den letzten Tagen relativ wenig Zeit, um diese Stellungnahme abschließend vorzubereiten.

Ich möchte einige Dinge ansprechen, die am heutigen Tage noch nicht so deutlich zum Ausdruck gekommen sind, die aber sicherlich schon vielfach in dieser Enquete-Kommission eine Rolle gespielt haben. Wenn man sich die hohe Umlagenbelastung in Rheinland-Pfalz anschaut, muss man auch die Ursachen dahinter sehen.

Vor 30 Jahren haben wir noch darüber gesprochen, dass die Kreisumlage ein subsidiäres Instrument ist. So haben wir das einmal gelernt und zur Kenntnis genommen. Darüber hinaus haben wir – ähnlich wie auch in der sehr lehrreichen Stellungnahme des Innenministeriums, eine sehr gute Auffrischung für alle Beteiligten – den Satz gelesen, dass der Umlagebedarf multipliziert mit 100 und geteilt durch die Umlagegrundlagen automatisch den Umlagensatz ergibt, der derzeit in Rheinland-Pfalz bei ungefähr 43,4 % liegt. Wenn wir diese Formel anwenden würden und wenn auch die Aufsichtsbehörden diese Formel immer angewandt hätten, dann hätten wir heute sicherlich Umlagesätze von deutlich über 50 %.

Wenn man dies für die Kreise Kaiserslautern oder auch Bad Kreuznach ausrechnet, käme man locker auf 55, 56 oder 57 %, und dann müsste man einmal schauen, was mit den kreisangehörigen Gemeinden geschehen würde. Ich habe so meine Zweifel, dass bei uns in Rheinland-Pfalz das möglich wäre, was Sie für Hessen für die letzten zwei Jahre angesprochen haben, dass wir nämlich über die Realsteuern allein unsere Haushaltssituation grundlegend verbessern würden und allein dadurch schon zu ausgeglichenen Haushalten kommen. Wir haben Gott sei Dank in dieser Enquete-Kommission viele Anstöße dazu gegeben, dass an der Front das eine oder andere geschehen ist. Auch im Zusammenhang mit dem Entschuldungsfonds sind bei uns die Hebesätze deutlich erhöht worden. Dennoch – das ist unser Kernproblem – haben wir in den beiden vergangenen Jahren wieder deutliche Defizite erwirtschaftet – der Rechnungshof wird auch noch etwas dazu sagen –, die auch weit hinter den anderen Bundesländern liegen.

Ich habe auch noch im Kopf, dass wir bei der Realsteuerkraft um ungefähr 15 % deutlich unter dem Bundesdurchschnitt liegen. Das heißt, die Erhöhung der Realsteuerhebesätze hat bei uns nicht den Effekt wie in einem steuerstarken Bundesland, dass man damit gleichgroße Beträge generieren kann. Stattdessen müssten wir, wenn ich mir einmal den kreisangehörigen Raum ansehe, um den gleichen Effekt zu erreichen, sicherlich nicht nur 400 Punkte haben, sondern 500 oder 600, um auf den gleichen Betrag zu kommen. Es ist eine differenzierte Betrachtung, die man anstellen muss; gleichwohl ist das Thema in Rheinland-Pfalz nach wie vor Landauf, Landab aktuell. Auch die Tatsache, dass wir hohe Steigerungsraten haben – soeben ist ein Wert von 450 genannt worden –, ist in der Tat zunehmend, Herr Reitzel. Ich habe dies gerade im Eifelbereich gesehen, auch die Aufsichtsbehörden sind mittlerweile munter geworden, und die Beratung geht dort Jahr für Jahr weiter, ohne dass man von heute auf morgen den großen Schlag erreichen kann. Das wissen wir alle, und dabei muss man sensibel vorgehen, die Verhältnisse vor Ort kennen und sie auch richtig einschätzen.

Warum haben wir diese hohen Umlagebedarfe? – Dabei spielen natürlich die Soziallasten eine entscheidende Rolle. Sie sind gravierend gestiegen, so schnell konnten wir die Umlagen gar nicht nachziehen. Ich erinnere mich noch daran und habe es auch in unserem Kreisfinanzbericht ausgearbeitet, den Sie alle kennen, dass wir 1990 einmal 28 Prozentpunkte bei der Kreisumlage hatten, heute liegen wir bei 23,5 %, und auch die Steuerkraft ist gewachsen. Wir haben also enorme Zuwächse bei der Kreisumlage, die ein Vielfaches dessen betragen, was wir an Schlüsselzuweisungen vom Land bekommen haben. Das brauche ich nicht zu vertiefen, diese Zuweisungen sind uns zu gering. Wir sind der Meinung, sie müssen deutlich steigen, deswegen haben wir auch vor Gericht geklagt.

Hinzu kommt die Frage, wie hoch die Kostenbeteiligung von Bund und Land an den Sozialausgaben ist. Wir brauchen nicht lange darüber zu reden, dass dort Nachholbedarf besteht. Wenn wir aktuell die Entwicklung für die nächsten Jahre sehen, kann uns das nur betrüben. Dies ist kein Vorwurf, den ich an das Land richten möchte, sondern auch die Diskussion auf Bundesebene ist sehr langwierig. CDU und SPD lassen sich viel Zeit mit dem, was die Entlastung der Kommunen anbelangt. Die Milliarde kommt jetzt, aber leider sind wir in Rheinland-Pfalz nicht mit 5 % dabei, wie es der Einwohnerschlüssel eigentlich vorsieht, sondern mit ganzen 3,6 %. Das ist natürlich für uns sehr betrüblich, aber auf Bundesebene haben sich andere durchgesetzt, finanzstarke Länder, die dort ein großes Gewicht haben. Sie wussten, dass sie über andere Verteilungsschlüssel mehr bekommen.

Wir haben das Thema der Eingliederungshilfe angesprochen, der Entlastung in Höhe von 5 Milliarden Euro. Ich möchte nun keinen Streit zwischen uns herbeiführen, aber wir hoffen, dass das Geld bei den Kommunen landet. Aber nachdem, was ich gerade heute wieder gehört habe, wird vor 2018 nichts Bares ausgezahlt werden, und man muss einmal sehen, wie viel es letztendlich tatsächlich sein wird. Für die mittelfristige Finanzplanung jedenfalls können wir davon noch nichts einstellen, das ist leider im Moment Fakt. Von daher wird die Umlagebelastung keineswegs zurückgehen, und dies, obwohl wir mittlerweile ein Urteil des Bundesverwaltungsgerichts über die Gemeinde Malbergweich gegen den Eifelkreis Bitburg-Prüm vorliegen haben, die geklagt hat. Das Gericht hat entschieden, dass unterm Strich noch so viel übrig bleiben muss, dass die Ortsgemeinde atmen kann, dass sie also ein Minimum an freiwilligen Leistungen ausführen kann. Dabei spielt bei uns die Summe aus Kreisumlage und Verbandsgemeindeumlage eine Rolle, und insbesondere das Verhältnis der Verbandsgemeinden zu den Ortsgemeinden ist natürlich ein differenziertes Verhältnis, das man sich genau anschauen muss und wo man sich die Frage stellen muss, woher diese hohe Gesamtbelastung eigentlich kommt. Es ist ein schwieriges Gefüge und Gebilde, in dem wir uns befinden.

Unterm Strich hat uns das Bundesverwaltungsgericht als Landkreise ins Gebetbuch geschrieben, wenn es nicht reicht, wendet euch an das Land. Ihr müsst jedenfalls die Finanzhoheit der kreisangehörigen Gemeinden berücksichtigen. Wir müssen als Kommunalaufsicht natürlich darauf achten, dass die Gesamtumlagenbelastung nicht zu hoch wird. Es ist ein schwieriger Spagat, den wir zu bewältigen haben, und das ist ein Thema, mit dem wir uns demnächst in allen Kreistagen zu befassen haben. Wir müssen genau nachweisen, dass wir bei der Festsetzung der Kreisumlage die Situation im kreisangehörigen Raum berücksichtigt haben.

Ich möchte nun nicht auf alle Klagen eingehen – wir tun dies sicherlich noch schriftlich –, ich möchte jedoch noch einige Stichworte nennen. Die Einheitsgemeinde ist natürlich ein spannendes Thema, weil wir bereits auf dieser Stufe, wenn wir einen Zusammenschluss kleinster Gemeinden hätten – wie auch immer man dies darstellt –, schon eine erste Stufe des Finanzausgleichs erreicht hätten und damit schon einmal eine erste Nivellierung, die wir über die Kreisumlage oder die Verbandsgemeindeumlage so gar nicht hinbekommen könnten. Dies wäre sicherlich insoweit von Vorteil, und auch die Entgelte würden natürlich in einem zusammengefassten Haushalt zusammenfließen. Somit wäre auch das Problem mit der Windkraft etwas entschärft. Wir haben in Rheinland-Pfalz erhebliche Probleme vor dem Hintergrund, dass man die Vergleichbarkeit, den Gleichheitsgrundsatz auch bei diesem Thema durchhalten müsste. Dort müsste man insoweit eine Fülle von Einnahmen mit einbeziehen. Das Rezept dazu hat man, soweit ich weiß, noch nirgendwo in der Bundesrepublik gefunden. Also, arbeiten wir daran! – Es muss sicherlich dafür gesorgt werden, dass wir dort bessere Ausgleichs hinbekommen, die wir insbesondere dann, wenn die Solidarpakte nicht greifen, bislang so nicht haben.

Ich habe mir als weiteres Stichwort noch die progressive Kreisumlage aufgeschrieben. Der Verfassungsgerichtshof wie auch das Bundesverwaltungsgericht haben diese für Rheinland-Pfalz schon als zulässig erachtet. Die Kreisumlage ist ein wesentlicher Bestandteil des kommunalen Finanzaus-

gleichs. Bei Steuerstärke verlieren die Kreise überdurchschnittlich viel Geld wegen des Aufteilungsverhältnisses der Schlüsselzuweisungen. Zwei Drittel fließen an die Kreise und ein Drittel an den kreisangehörigen Raum, also muss bei demjenigen, der der Veranlasser dafür ist, etwas höher abgeschöpft werden, weil ansonsten auch die ärmeren darunter zu leiden hätten. Ein gutes Beispiel dafür ist der Landkreis Mainz-Bingen. Der Landkreis bekommt keine Schlüsselzuweisungen, also schöpft er nicht bei denjenigen verstärkt ab, die kein Geld haben, sondern führt die progressive Kreisumlage ein und landet im Endeffekt mit der hohen Gewichtung bei der Stadt Ingelheim, die hohe Steuereinnahmen hat.

**Herr Vors. Abg. Henter:** Das ist ein Sonderfall.

**Herr Beucher:** Wir haben uns über das Thema Sonderumlagen unterhalten, und wir haben uns über die Schulstrukturreform unterhalten. Wir sind mit der Landesregierung zu der Auffassung gelangt, das brauchen wir nicht, weil wir Vereinbarungen schließen können.

Es gibt noch einen weiteren Streitpunkt, das ist die Jugendhilfe in den großen kreisangehörigen Städten. Wir haben eine Regelung im LFAG, von der wir nicht immer begeistert sind, dass wir sie aushandeln müssen. Ich persönlich würde ein Konzept für eine weitere Sonderumlage ablehnen, weil wir es nicht brauchen. Der Verteilungsschlüssel der Schlüsselzuweisungen im kreisangehörigen Raum sollte der Aufgabenverteilung folgen; das wird man sich noch einmal anschauen müssen.

Die Genehmigungspflicht würde im Endeffekt nichts an der Situation ändern, die wir haben. Wir hätten in gewisser Weise mehr Unsicherheit, weil wir immer darauf warten müssten, ob die Umlage nun genehmigt wird oder nicht, während der kreisangehörige Raum schon seine Haushalte machen muss. Unsere Aufsichtsbehörde ist mit den Kreishaushalten sehr eng vertraut und schreibt uns ins Stammbuch, im nächsten Jahr muss etwas passieren oder dass wir im Nachtragshaushalt noch Änderungen vornehmen müssen. Faktisch kommt das einem solchen Verfahren gleich; von daher könnte man es meiner Meinung nach bei dem System belassen, das wir zurzeit haben.

Für weitere Fragen stehe ich natürlich gern zur Verfügung.

**Herr Vors. Abg. Henter:** Vielen Dank, Herr Beucher. Herr Dr. Rätz hat nun für den Gemeinde- und Städtebund das Wort.

**Herr Dr. Rätz (Gemeinde- und Städtebund Rheinland-Pfalz):** Herr Vorsitzender, meine Damen und Herren! Ich würde gern noch einiges aus Sicht der kreisangehörigen Gemeinden ergänzen. Das, was Herr Beucher zur Kreisumlage gesagt hat, ist auch unsere Sichtweise; insofern will ich das nicht weiter vertiefen. Das ist auch das zentrale Problemfeld im Bereich der kreisangehörigen Gemeinden. Die Verbandsgemeindeumlage hat eine gewisse Sonderstellung, weil sie dem gemeindeinternen Ausgleich dient. Das wurde auch beschrieben, und das ist alles richtig. Dass der Dreisatz in gewisser Weise funktioniert, sieht man daran, dass bei steigenden Steuerkraftsätzen in den letzten Jahren die Umlagesätze gesunken sind. Insoweit besteht in diesem Bereich eben nicht die Situation wie bei den Kreisumlagen mit den Sonderlasten.

Ich möchte im weiteren noch einen Punkt ansprechen, der uns besonders umtreibt. Ich nenne insbesondere das Stichwort Bundesverwaltungsgericht und Mindestausstattung. Es ist bereits angesprochen worden: Wir haben zurzeit eine gute konjunkturelle Entwicklung. Aber wir wissen nicht, wie sich diese Entwicklung weiter vollzieht. Uns treibt die Sorge um, dass bei veränderten konjunkturellen Entwicklungen die Kreisumlagesätze weiter ansteigen werden, und dann stellt sich auch das Thema der Mindestausstattung im Hinblick auf die Wahrnehmung freiwilliger Aufgaben. Das ist vor allen Dingen in steuerschwachen Gemeinden ein akutes Problem. Dies hat sich insbesondere im Entschuldungsfonds gezeigt, wo deutlich wurde, dass gerade in diesem Bereich in vielen Gemeinden das Ende der Fahnenstange erreicht ist, sprich, es gibt gar keine freiwilligen Aufgaben mehr. Diese Sorge treibt uns sehr stark um.

Man muss auch einmal bedenken, dass es bei einem Anteil von 20 % – oder wie viel in absoluten Zahlen auch immer übrig bleiben – natürlich geringere Beträge sind als bei steuerstarken Gemeinden. Der Prozentsatz alleine sagt noch wenig aus. 20 % in einer steuerschwachen Gemeinde sind weniger als 20 % in einer steuerstarken Gemeinde.

Wir haben im Zusammenhang mit der Reform des LFAG Vorschläge dazu gemacht, auf die ich jetzt nicht vertiefend eingehen möchte. Das wäre eine gesonderte Diskussion. Es ist die Frage: Gibt es Möglichkeiten zu deckeln? Gibt es Möglichkeiten, den Ortsgemeinden eine Mindestfinanzausstattung sicherzustellen, die eben nicht umlagenbelastet ist? – Solche Diskussionen müsste man gesondert führen.

Bei den Realsteuerhebesätzen kann ich nur unterstreichen, dass eine Entwicklung eingeleitet worden ist, die man durchaus wahrnehmen kann. Das wird auch weitergehen, aber ich denke nicht, dass dies das eigentliche Problem ist, was uns vor Ort umtreibt, sondern vielmehr die Frage der Akzeptanz, dass Realsteuererhöhungen notwendig werden, um Bereiche zu finanzieren, die wir eigentlich in anderer Finanzierungsverantwortung sehen. Vorhin fiel schon das Stichwort Finanzierungsverantwortung. Ich nenne in diesem Zusammenhang auch das Stichwort der sozialen Lasten, und in diesem Zusammenhang wird insbesondere der Bund genannt. Ich glaube, das ist das größere Problem vor Ort, die Akzeptanzfrage, über diesen Weg diese Finanzierungslücken schließen zu müssen. So wird es vor Ort wahrgenommen. Von der Logik und von der Systematik her sehen wir die Zusammenhänge genauso.

Ein weiterer Punkt ist das Stichwort der Umlagen Grundlagen. Wir haben das auch immer sehr skeptisch gesehen, einmal abgesehen von der notwendigen Grundgesetzänderung, die tatsächlich erforderlich wäre. Vorhin in der Diskussion sind die Abgrenzungsprobleme deutlich geworden. Warum gerade die Windkraft? – Das können wir letztlich nicht sauber abgrenzen, von daher sehen wir auch keinen Ansatzpunkt, dies erfolgreich weiterzuführen.

Ein letztes Stichwort ist die Verteilung der Lasten oder der Erträge. Es besteht der Ansatz der Solidarpakte, die es im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung ermöglichen, Mittel, die frei werden, auch innerhalb einer Verbandsgemeinde oder auf anderen Ebenen entsprechend zu verteilen, einmal vereinfacht gesagt. Wenn das im Einzelfall nicht gelingt, ist das eine Entscheidung der kommunalen Selbstverwaltung, die dann auch vor Ort zu verantworten ist.

Zum Thema der gebührenfinanzierten Einrichtungen möchte ich an dieser Stelle nichts mehr sagen, ich glaube, das ist deutlich geworden. Dort besteht eine Kostendeckung zu 100 %, und wir sehen überhaupt keinen Anlass, an dieses Thema heranzugehen.

Vielen Dank.

**Herr Vors. Abg. Henter:** Vielen Dank, Herr Dr. Rätz. Ich glaube, es gibt keine Bedenken dagegen, dass sowohl der Landkreistag als auch der Gemeinde- und Städtebund noch eine schriftliche Stellungnahme nachreichen können.

Gibt es weitere Wortmeldungen vonseiten der Mitglieder der Enquete-Kommission?

**Herr Abg. Wansch:** Wir haben auch bei der Stellungnahme des Landes zur Einführung dieser Thematik sehr detaillierte Ausführungen über die Entwicklung der Kreisumlage gehört, und auch Herr Beucher hat einige Ausführungen dazu gemacht. Ich kann der Stellungnahme des Landes entnehmen, wie sich das gemeinsam darstellt, also ein Hebesatz von bis zu knapp über 90 %, wenn man beides zusammenzählt. Wie ist denn der Durchschnitt der Verbandsgemeindeumlagen?

Ich erlebe eine interessante Diskussion und habe derzeit das Glück, auf allen Ebenen in politischen Gremien vertreten zu sein. Die Gemeinde bezeichnet sich selbst als der Letzte in der Runde, den dann die berühmten Hunde beißen. Herr Hesse hat das in einer anderen Reihenfolge ausgesprochen. Wir erleben derzeit die Hebesatzdiskussion gerade bei der Grundsteuer und der Gewerbesteuer mit der Aussage, es geht nichts mehr. Gleichzeitig erfahren wir aber vom Rechnungshof oder von anderen, da ginge durchaus mehr. Gewinnabführung beim Landkreis, wenn ich an die Kreissparkasse denke, ist lange kein Thema gewesen, nun wird es ein Thema. Insoweit ist dies auch schon eine Diskussion, die Raumgreift, wenn man es insgesamt beurteilen möchte. Vor diesem Hintergrund würde mich interessieren, wie sich die Entwicklung der Verbandsgemeindeumlage darstellt.

**Herr Dr. Rätz:** Es gibt Zahlen des Statistischen Landesamtes bis zum Jahr 2010. Daraus ersieht man, dass der durchschnittliche Umlagesatz zwischen 2007 und 2010 um ungefähr einen Prozentpunkt

gesunken ist. Die Zahlen für 2014 haben wir noch nicht, wir versuchen gerade, sie über eine Umfrage zu ermitteln.

**Herr Vors. Abg. Henter:** Wie hoch ist denn der durchschnittliche Umlagesatz landesweit ohne Sonderumlagen? – Die Landesregierung sagt gerade, er liegt bei 38 %.

**Herr Dr. Rätz:** Man muss aufpassen, ob es mit oder ohne Sonderumlage ist. Die Zahlen, die Sie genannt haben, sind ohne Sonderumlagen. Ich habe eine Zahl für 2012 von 39,8 % mit Sonderumlagen. Die Sonderumlagen machen im Durchschnitt weniger als 3 % aus.

**Herr Wagenführer (Referent im Ministerium des Innern, für Sport und Infrastruktur):** Der durchschnittliche Satz liegt bei 38 % ohne Sonderumlagen und bei rund 40 % mit Sonderumlagen.

**Herr Dr. Rätz:** Nach dem, was wir bisher von den einzelnen Gemeinden wissen, wird im Vergleich zu den Vorjahren 2014 mit einem Rückgang zu rechnen sein aufgrund der stark gestiegenen Steuerkraftzahlen. Aber mir liegen die Zahlen für 2014 noch nicht vor.

**Herr Vors. Abg. Henter:** Das Thema ist sehr kompliziert und differenziert zu betrachten, das muss man fairerweise sagen. Dies hängt von der Aufgabenverteilung ab.

**Herr Abg. Steinbach:** Ich habe zwei Fragen an den Sachverständigen Herrn Professor Dr. Penné hinsichtlich seiner Erfahrungen in Hessen. Sie haben den kommunalen Rettungsschirm beschrieben, wie er in Hessen heißt. Bei uns heißt er Kommunaler Entschuldungsfonds. Ich glaube, die beiden Instrumente wirken im Wesentlichen ähnlich oder gleich, haben leicht unterschiedliche Namen, und natürlich ist der rheinland-pfälzische Rettungsschirm etwas großzügiger ausgestattet. Mich würde interessieren, wie wirkte das bei den beteiligten Kommunen? – Sie konnten die Konsolidierungsbeiträge, die sie zu erbringen hatten, entweder durch Ausgabensenkungen oder eben durch Einnahmensteigerungen dauerhafter Art und Weise betreiben. Sie haben in Kenntnis vieler Fälle hessischer Kommunen gesagt, dass dort deutliche Hebesatzsteigerungen zu verzeichnen gewesen seien. Ist das ausschließlich auf der Einnahmenseite oder auch auf der Ausgabenseite passiert, und wurden dabei die Umlagen auch mitdiskutiert?

Das Land Hessen ist in seiner Gemeindestruktur anders organisiert als das Land Rheinland-Pfalz, das wollen wir gar nicht bestreiten. Aber Sie haben auch gesagt, es gibt so etwas wie eine optimale Betriebsgröße. Wir sehen ganz deutlich die Aufwendungen für Verwaltung, und ab einer gewissen Größenordnung finden wir sozusagen ein Minimum in den Ausgaben pro Kopf vor.

Bei der überörtlichen Prüfung gehören auch die hessischen Landkreise bisweilen dazu. Könnten Sie das für die hessischen Landkreise auch feststellen? Finden Sie dort ähnliche oder vergleichbare Effekte, und können Sie eine Angabe machen, ob sich die Aufgabenverteilung dort und die Größe bestenfalls in einem Optimum bewegt oder wie es dort zu vermuten ist?

**Herr Prof. Dr. Penné:** Zu unserem Schutzschirm kann ich sagen, es sind letztlich Erfahrungen aus einem Zeitintervall von einem Jahr vorliegend. Wir können erkennen, dass rund 100 Gemeinden, die von dem Schutzschirm aufgenommen worden sind, alle die Auflagen erfüllt haben, die von der Kommunalaufsicht gestellt wurden. Dies waren Aufgaben, die im Bereich der Einnahmen und der Ausgaben angesiedelt waren, überwiegend bei den Einnahmen, also bei den Realsteuern und – in Hessen ganz wichtig – bei den Gebühren. Ausgeglichenere Gebühren standen dabei in hohem Maße im Vordergrund des Interesses der Kommunalaufsicht.

Bei den Ausgabenpositionen ging es darum, Einsparungen bei der inneren Verwaltung umzusetzen. Man hat in Quervergleichen festgestellt, dass dort erhebliche Unterschiede bei den Kosten der inneren Verwaltung selbst zu spüren waren. Dort hatte man den Quervergleich genutzt, um Auflagen herbeizuführen. Das ist allerdings nicht häufig vorgenommen worden.

Bei anderen Ausgaben sind es in Einzelfällen bedeutsame Größen; allerdings dominieren meines Erachtens über die große Masse – obwohl ich dazu keinen eindeutigen Zahlen im Kopf habe – die Konsolidierungsmöglichkeiten über die Einnahmen.

Der Effekt, der sich in Hessen dadurch herauskristallisierte, ist dergestalt, dass das, was von den Schutzschirmgemeinden abverlangt wurde, um Haushaltsausgleiche zu erreichen – zum Beispiel Rüsselsheim Grundsteuer B bei 680 Prozent –, Modellcharakter hatte für andere Gemeinden. Wir konnten also auch bei Nicht-Schutzschirmgemeinden immer wieder beobachten, dass dort Hebesätze angepackt wurden, die bis dahin nie zur Diskussion standen, und dass dort auch Kindergartengebühren in einer Größenordnung einmal zur Diskussion standen, wie dies bisher nie in Rede gebracht wurde. Das sind alles Dinge, die im Endeffekt Ausfluss sind aus diesem höheren Druck – diesen Ausdruck halte ich für sehr zutreffend –, den die Schutzschirmgemeinden erfahren haben und der übergeschwappt ist auf andere Gemeinden.

Wir haben diese Untersuchungen begonnen bei kleineren Gemeinden. Es gibt eine oder zwei sehr kleine Gemeinden in Hessen unter 500 Einwohner. Wir haben im Endeffekt die Kosten heruntergebrochen pro Einwohner und konnten eine wunderbare Regression feststellen: Je kleiner die Gemeinden sind, desto teurer ist die innere Verwaltung. Das ist auch veröffentlicht worden, die Daten sind öffentlich zugänglich in einem Gesamtbericht des Hessischen Rechnungshofs.

Für Landkreise wurde das noch nicht gemacht. Hessen hat einen ganz kleinen Landkreis, der sich von anderen Landkreisen abhebt. Das ist der Odenwaldkreis. Er hat nur eine Größe von ungefähr 60 oder 70.000 Einwohnern. Dort haben wir, wie bei anderen Landkreisen auch, erhebliche Haushaltsprobleme. – Mehr kann ich dazu nicht sagen.

**Herr vors. Abg. Henter:** Vielen Dank, Herr Professor Penné. Nun hat sich Herr Behnke, der Präsident des Rechnungshofs Rheinland-Pfalz, zu Wort gemeldet, den ich hiermit auch ganz herzlich begrüße.

**Herr Präsident Behnke (Rechnungshof Rheinland-Pfalz):** Vielen Dank für die freundliche Begrüßung, Herr Vorsitzender. Ich hoffe, Sie haben vorhin nicht mitbekommen, dass ich vorgeschlagen hatte, Konz nach Trier einzugemeinden.

**Herr Vors. Abg. Henter:** Dann wäre die Freundlichkeit zu Ende.

(Heiterkeit)

**Herr Behnke:** Ich wollte nur in Ergänzung zu Herrn Professor Penné unsere Erkenntnisse darlegen, was die Konsolidierungsschwerpunkte beim Kommunalen Entschuldungsfonds angeht. Bei unserer Prüfung haben wir auch festgestellt, dass der absolute Schwerpunkt der Konsolidierungsvorschläge und gebilligten Maßnahmen einnahmeorientiert war. Er war im Wesentlichen nicht auf der Ausgaben-seite, was wir persönlich sehr bedauern.

**Herr Sachverständiger Dr. Mertes:** Ich habe mit Interesse die Diskussion über die kostendeckenden Gebühren verfolgt. Ich unterstelle nun einmal, dass es in Hessen vermutlich auch eine Vorschrift gibt, dass die Gebühren kostendeckend sein müssen. Ich kann es mir nicht anders vorstellen; so kennt man es aus verschiedenen kommunalen Vorschriften auch.

Sie haben soeben gesagt, Sie hätten bei Ihren Nachprüfungen festgestellt, dass man dort in etwa auf 90 % kommt. In der Tat, auf den ersten Blick sind bei uns in Rheinland-Pfalz die Gebühren kostendeckend. Möglicherweise liegt es aber auch daran, dass nicht alle Faktoren eingerechnet werden. Das könnte wahrscheinlich das Problem sein. Daher lautet meine Frage an Sie: Was haben Sie bei Ihren Prüfungen festgestellt? Was waren die meisten Fehler bei den hessischen Gemeinden, bei denen Sie festgestellt haben, dass sie nur 90 % oder 92 % der faktischen Gesamtkosten in die Gebühren eingerechnet haben?

**Herr Prof. Dr. Penné:** Die Zahl 90 % stammt nicht von mir. Ich denke, die Unterdeckung ist bei einzelnen Gemeinden sehr viel höher. Wir reden auch bei kleinen Gemeinden sehr schnell über einen Fünf-Jahres-Interwall. So lange darf im Endeffekt nach dem neuen § 10 KAG korrigiert werden für die Vergangenheit, und auch für einen zukünftigen Betrachtungszeitraum ist ein Fünf-Jahres-Interwall anzustreben. Es sind durchaus höhere Unterdeckungen als 90 % von uns festgestellt worden.

Die Hauptursache liegt in zwei Punkten. Zum einen wurden die kalkulatorischen Abschreibungen nicht richtig oder fast gar nicht berücksichtigt, und die vorzunehmende kalkulatorische Verzinsung des eingesetzten Kapitals fehlte sehr häufig oder war vollkommen unvollständig abgebildet. Diese zwei Punkte waren wesentlich.

Hinzu kamen bei einigen Gemeinden die Feststellungen der EKVO, also der Abwassereigenkontrollverordnung. Die Befahrung der Abwasserkanäle führte bei hessischen Gemeinden häufig zu enormen Belastungen, die in der Zukunft zu leisten sind. Diese Feststellungen im Zusammenhang mit der EKVO wurden vielfach nicht eingebaut in die zukünftigen Gebührenkalkulationen. Wenn man dies tut, hat man natürlich ganz andere Kalkulationsgrundlagen als ohne diese festgestellten Mängel. Die EKVO war nur in einigen Gemeinden bedeutsam; die kalkulatorischen Abschreibungen und die kalkulatorischen Zinsen sind die Hauptprobleme, wobei wir nie festgestellt haben, dass auch nur eine hessische Gemeinde von der Wahlmöglichkeit Gebrauch gemacht hätte, die kalkulatorischen Abschreibungen, wie dies eigentlich betriebswirtschaftlich sinnvoll wäre, auf den erhöhten Wiederbeschaffungskosten zu kalkulieren. Es wurden immer nur die relativ geringen Anschaffungskosten der Vergangenheit angenommen. Würde man dies tun, bekäme man wieder ganz andere Gebühren.

**Herr Vors. Abg. Henter:** Herr Dr. Mertes, ich gehe einmal davon aus, dass bei uns die Kostendeckungen in erster Linie dort vorhanden sind, wo wir Wasser-, Abwasserwerke und Abfallgebühren haben. Bei den Friedhofsgebühren, die in den Gemeindehaushalten sind, besteht ebenfalls keine Kostendeckung, jedenfalls nicht flächendeckend. Wir wollen einmal ehrlich sein, da ist es mit der Kostendeckung auch nicht so weit her. Dort, wo diese Aufgaben ausgegliedert worden sind in Verbandsgemeindewerke wie Wasser, Abwasser oder Abfall, haben wir die Kostendeckung erreicht.

**Herr Sachverständiger Dr. Mertes:** Da gäbe es aber auch noch Punkte, die man kritisch hinterfragen kann.

**Herr Prof. Dr. Penné:** Ich darf vielleicht noch eine Anmerkung machen. Bei ausgegliederten Einrichtungen, wenn also der Abwasserbereich in einen Eigenbetrieb ausgegliedert worden ist, ist es natürlich ein legitimes Recht der Gemeinde, sich für das eingesetzte Anlagevermögen eine Verzinsung zuteil werden zu lassen. Das machen einige Gemeinden. Bei einem Eigenbetrieb könnte dies durch eine Rechnungsstellung erfolgen, bei einer Eigengesellschaft durch eine Vorab-Gewinnausschüttung.

**Herr Vors. Abg. Henter:** Vielen Dank.

Ich sehe im Moment keine weiteren Wortmeldungen mehr. Dann bedanke ich mich bei den beiden Sachverständigen für die Ausführungen. Ich bedanke mich bei den Mitgliedern der Enquete-Kommission für die angeregte Diskussion und wünsche Ihnen beiden eine gute Heimreise.

Die Enquete-Kommission beschließt einstimmig, den Wissenschaftlichen Dienst um einen schriftlichen Bericht über das Anhörverfahren zu bitten.

Der Tagesordnungspunkt wird vertagt.

**Punkt 2** der Tagesordnung:

**Wesentliche Ergebnisse des Kommunalberichts 2014 (Drucksache 16/3650) unter besonderer Berücksichtigung von Abschnitt 6 („Beispiele noch nicht ausgeschöpfter Konsolidierungspotenziale“)**

**Bericht des Rechnungshofs und Aussprache**

**dazu:** Vorlage EK 16/1-153

**Herr Vors. Abg. Henter** begrüßt herzlich zu diesem Tagesordnungspunkt Herrn Behnke, den Präsidenten des Rechnungshofs Rheinland-Pfalz, sowie Herrn Feigel, Referatsleiter beim Rechnungshof und u. a. zuständig für den Kommunalbericht, und bittet zunächst um die Stellungnahme des Rechnungshofs.

**Herr Behnke (Präsident des Rechnungshofs Rheinland-Pfalz)** bedankt sich sehr herzlich für die Einladung, die er zusammen mit Herrn Feigel sehr gerne angenommen habe. Herr Feigel sei Referatsleiter und zuständig für Grundsatzfragen auf dem Gebiet der Kommunalprüfung, für den Kommunalbericht, für Sonderaufgaben des Präsidenten und nicht zuletzt auch für die Prüfung der kreisfreien Städte.

Zur Darstellung der Haushalts- und Finanzlage werde man auf die üblichen Kernthemen eingehen wie beispielsweise Finanzierungssalden bzw. Einnahmen und Ausgaben, die Verschuldung sowie auch kurz eine Projektion bis in das Jahr 2015 vornehmen. Schließlich werde man sich kurz der Frage widmen, was in dieser Situation zu tun sei, und werde im zweiten Teil auf besondere Beispiele aus Turnusprüfungen eingehen, bei denen man noch gewisse Konsolidierungspotenziale sehe.

Dargestellt würden zunächst die Finanzierungssalden nach Gebietskörperschaftsgruppen. Die kreisangehörigen Gemeinden und die Verbandsgemeinden, auf der Folie dargestellt durch die blaue Linie, stünden in diesem Vergleich noch etwas besser da und hätten sich drei Jahre lang sogar in einem Überschussbereich befunden. Die schwarze Linie repräsentiere die Landkreise, die schon etwas schlechter dastünden, und die rote Linie die kreisfreien Städte, die im Moment fast gleichauf lägen mit den Landkreisen, aber insgesamt über den Betrachtungszeitraum am schlechtesten abschnitten.

Die Defizite beliefen sich bei den kreisfreien Städten auf 135 Millionen Euro, bei den Landkreisen auf 125 Millionen Euro und bei den Verbandsgemeinden und kreisangehörigen Gemeinden auf 46 Millionen Euro. Pro Kopf umgerechnet ergäben sich dadurch Defizite bei den kreisfreien Städten von 132 Euro pro Einwohner, bei den Landkreisen von 42 Euro pro Einwohner und bei den kreisangehörigen Gemeinden und Verbandsgemeinden von 16 Euro pro Einwohner. Für die Landkreise ergebe sich somit einschließlich der Verbandsgemeinden ein Defizit von insgesamt 58 Euro pro Einwohner, das bedeute, die Unterdeckung bei den kreisfreien Städten sei doppelt so hoch wie im gesamten Landkreisbereich.

Auf der nächsten Folie zu erkennen sei eine Langfristbetrachtung im Ländervergleich, wobei die blaue Linie die westlichen Flächenländer ohne Rheinland-Pfalz und die rote Linie das Land Rheinland-Pfalz repräsentiere. Wenigstens in einigen Jahren sei es den anderen Ländern gelungen, einen Überschuss zu erwirtschaften, was in Rheinland-Pfalz über den gesamten Betrachtungszeitraum hinweg nie der Fall gewesen sei. Das langjährige durchschnittliche Defizit betrage 346 Millionen Euro, also fast 350 Millionen Euro.

Der Flächenländerdurchschnitt 2013 liege bei plus 28 Euro, es sei also ein Überschuss, während er in Rheinland-Pfalz im Defizitbereich bei minus 75 Euro liege. Der Rechnungshof Rheinland-Pfalz beziehe sich dabei mit seinen Zahlen auf die Kassenstatistiken, auf die vorläufigen Ergebnisse des Statistischen Landesamtes respektive, was die Ländervergleiche angehe, auf das Statistische Bundesamt. Soweit er in seinem Vortrag von Flächenländern spreche, meine er natürlich immer die entsprechenden Kommunen.

Das nächste Schaubild habe er dieser Enquete-Kommission bereits bei der letzten Präsentation des Kommunalberichts vorgestellt und habe es nunmehr noch einmal aktualisiert. Zu erkennen sei ein

Vergleich zweier Dekaden, und zwar auf der linken Seite von 1994 bis 2003 und auf der rechten Seite die anschließende Dekade von 2004 bis 2013.

Auf dem linken Bild sei zu erkennen, dass das Durchschnittsdefizit 37 Euro betragen habe und in Rheinland-Pfalz in dieser Dekade mehr als doppelt so hoch gewesen sei. In der rechten Hälfte des Schaubildes sei zu sehen, dass es sich im Durchschnitt zum Positiven gewendet habe, nämlich mit 8 Euro Überschuss pro Einwohner, dass also eine Verbesserung absolut um 45 Euro erzielt worden sei. In Rheinland-Pfalz habe es sich weiter verschlechtert um 35 Euro oder – in Prozenten ausgedrückt – ungefähr um 50 %.

Wenn man sich anschau, wie sich die Rangfolgen von links nach rechts verändert hätte, könne man feststellen, an der Spitze stehe rechts das Bundesland Sachsen, das sich vorgearbeitet habe von Platz 10 auf Platz 1, danach folge Bayern von Platz 7 auf Platz 2, Thüringen immerhin von Platz 5 auf Platz 4 und Sachsen-Anhalt von Platz 13 auf Platz 5. Auffällig sei insoweit schon die Entwicklung der Kommunen in den neuen Ländern, und aus Sicht des Rechnungshofs sei dies zumindest ein gewisses Indiz dafür, dass unterdurchschnittliche Einnahmen allein noch keine Ursache für hohe Finanzierungsdefizite darstellten. Sachsen habe Einnahmen in einer Größenordnung von 84 % des Flächenländerdurchschnitts und Rheinland-Pfalz von 92 %; aber dies sei – wie gesagt – lediglich ein Indiz, aber noch kein Beweis.

Die nächste Folie zeige die Finanzierungssalden des Jahres 2013 der kreisfreien Städte in Rheinland-Pfalz. Die Salden enthielten natürlich keine Tilgungen; deswegen habe man die Auszahlungen für Tilgungen in den schraffierten Balken abgetragen. Zu sehen seien also überwiegend Fehlbeträge, mit zwei Ausnahmen, nämlich Koblenz und Mainz. In Koblenz lägen die hohen Überschüsse und Tilgungen in den hohen Gewerbesteuereinnahmen begründet, die dort erzielt worden seien.

Mainz rage hervor mit einem Überschuss, sei aber auch nicht in der Lage gewesen, Tilgungen vorzunehmen. Auch in Mainz seien es einmal-Effekte. Es habe eine Betriebsprüfung stattgefunden mit hohen Gewerbesteuernachzahlungen, und es sei in Mainz zu einer Auszahlung aus dem Kommunalen Entschuldungsfonds für zwei Jahre gekommen. In 2013 seien also die Summen für 2013 und für 2012 ausgezahlt worden; deswegen sei es in den beiden Städten Koblenz und Mainz zu Überschüssen und teilweise auch zu Tilgungen gekommen.

Im Weiteren würden die Einnahmen dargestellt, über die man sich nicht beschweren könne und die sich auch im Jahr 2013 wieder auf einem Rekordniveau bewegten. Sie stiegen seit Jahren mit einem kleinen Delta kontinuierlich an.

Auch würden die Steuereinnahmen 2013 im Ländervergleich dargestellt. Die durchschnittlichen Steuereinnahmen der Flächenländer lägen bei 1.033 Euro pro Einwohner, in Rheinland-Pfalz bei 912 Euro pro Einwohner, also etwa 88 % des Flächenländerdurchschnitts. Dies seien 121 Euro weniger bei einer Pro-Kopf-Betrachtung und in der absoluten Betrachtung etwa 480 Millionen Euro.

Des Weiteren habe man einmal versucht, die Realsteuerkraft für das Jahr 2012 in den kreisfreien Städten darzustellen, getrennt nach Grundsteuer B und Gewerbesteuer in Euro je Einwohner. In der Darstellung sei die Steuerkraft um die Hebesatzunterschiede bereinigt worden. Es sei zu erkennen, dass in Rheinland-Pfalz die Steuerkraft sowohl bei der Grundsteuer B als auch bei der Gewerbesteuer überdurchschnittlich hoch sei. Die Darstellung habe insoweit eine gewisse indizielle Aussage, als das Steueraufkommen nicht auf eine geringe Steuerkraft zurückzuführen sei. Die Realsteuereinnahmen 2012 lägen in den Flächenländern bei 678 Euro pro Einwohner, in Rheinland-Pfalz bei 590 Euro je Einwohner. Dies seien 88 Euro weniger als im Flächenländerdurchschnitt. Absolut betrachtet betrage der Unterschied etwa 350 Millionen Euro gegenüber den Flächenländern.

Als Nächstes dargestellt würden die gewogenen Durchschnittshebesätze 2012, ebenfalls bezogen auf die kreisfreien Städte. Bei der Grundsteuer B liege Rheinland-Pfalz mit 413 % doch sehr weit unten; der Durchschnitt liege bei 498 %. Wenn man sich auf der rechten Seite der Folie die Gewerbesteuer ansehe, könne man ebenfalls einen deutlichen Unterschied feststellen: Rheinland-Pfalz mit einem Hebesatz von 404 %, während der Durchschnittshebesatz bei 442 % liege. Würde man auf Rheinland-Pfalz die Durchschnittshebesätze der Flächenländer anlegen, so ergäben sich daraus – jedenfalls rechnerisch – Mehreinnahmen in einer Größenordnung von etwa 100 Millionen Euro.

Auf der nächsten Abbildung abgetragen sei die Entwicklung der wesentlichen Ausgaben. Im Jahr 2013 hätten nicht nur die Einnahmen, sondern auch die Gesamtausgaben mit etwa einer halben Milliarde Euro mehr einen neuen Höchststand erreicht und betrügen insgesamt 11,9 Milliarden Euro. Die größten Ausgabepositionen seien die Sozialleistungen sowie Ausgaben für Personal. Die Sozialleistungen stellten natürlich eine Ausgabegruppe mit einer hohen Dynamik dar; man rede über eine Steigerungsrate in einem Betrachtungszeitraum von zehn Jahren in Höhe von 64 %. Die Personalausgaben seien in diesem Zeitraum um 29 % angestiegen, was sicherlich auch zurückzuführen sei auf eine Steigerung der Vollzeitäquivalente im Bereich der Kommunen, insbesondere in den Kindertagesstätten.

Die nächste Folie eröffne einen näheren Blick auf die Sozialausgaben. Die Ausgaben für Sozialleistungen lägen in den Flächenländern bei 621 Euro pro Einwohner, in Rheinland-Pfalz bei 528 Euro pro Einwohner, also um rund 15 % niedriger. Insofern sei auf der linken Seite der Darstellung zu erkennen, dass der Zuschussbedarf in Rheinland-Pfalz doch geringer sei als im Vergleich mit den übrigen Flächenländern. Eine kleine Ausnahme bestehe bei der Jugendhilfe, wo die Ausgaben etwas darüber lägen.

Auf der rechten Seite der Folie seien die Aufwendungen der sozialen Sicherung abgetragen, abzüglich der allgemeinen Zuweisungen für das Jahr 2011, ebenfalls in Euro pro Einwohner. Es werde deutlich, dass Rheinland-Pfalz über eine relativ hohe Finanzierungslücke verfüge, und dies sei sicherlich – auch unter Berücksichtigung des VGH-Urteils – ein gewisses Indiz für eine unterdurchschnittliche Beteiligung des Landes an diesen Kosten.

Im Weiteren dargestellt würden die Zinsausgaben im Ländervergleich je Einwohner. Die rote Linie symbolisiere Rheinland-Pfalz, die blaue Linie den Durchschnitt der Flächenländer. Auch an dieser Stelle könne man nur festhalten, Rheinland-Pfalz habe hohe Schulden und deswegen auch hohe Ausgaben für Zinsen. Zuletzt – nur um einmal einen Vergleich heranzuziehen – sei jeder zwölfte Steuer-Euro für Zinsen ausgegeben worden.

Auch die nächste Folie zeige eine bereits bekannte, aber aktualisierte Grafik, nämlich die Pro-Kopf-Verschuldung im Ländervergleich in Euro pro Einwohner für das Jahr 2013. In Rheinland-Pfalz rede man über Gesamtschulden in Höhe von 17 Milliarden Euro: In den Kernhaushalten seien es, wie schon erwähnt, 11,9 Milliarden Euro – davon 5,6 Milliarden Euro für Investitionskredite und 6,1 Milliarden Euro sage und schreibe für Kassenkredite –, und die Eigengesellschaften und Eigenbetriebe seien ebenfalls noch einmal mit 5,1 Milliarden Euro verschuldet, sodass die Schulden insgesamt sich auf mittlerweile 17 Milliarden Euro beliefen.

Wenn man sich die Grafik genau anschauere, sei neben dem Saarland Rheinland-Pfalz das einzige Bundesland mit höheren Schulden aus Kassenkrediten als aus Krediten für Investitionen. Rheinland-Pfalz liege um insgesamt 80 % über dem Durchschnitt der Länder, und wenn man sich dann noch klarmache, dass sich der Anteil an allen Liquiditätskrediten der Bundesrepublik in Rheinland-Pfalz auf 13 % belaufe bei einem Bevölkerungsanteil von 5 %, habe man noch einen weiteren Anhaltspunkt für die Dramatik der Situation. 1990 hätten die Kassenkredite – wie sie damals noch genannt worden seien – gerade einmal 25 Millionen Euro betragen, und heute rede man schon über den 250-fachen Betrag.

Die nächste Darstellung präsentiere eine Hitliste, also ein Schuldenranking der 20 am höchsten verschuldeten kreisfreien Städte in Deutschland, in einer Pro-Kopf-Verschuldung betrachtet. Die Spitze bilde Rheinland-Pfalz, das zu diesen 20 Städten allein mit neun beitrage. Es sei ein Kopf-an-Kopf-Rennen zwischen Rheinland-Pfalz und Nordrhein-Westfalen; beide Länder hätten jedenfalls gemeinsam neun Punkte, und Hessen sei weit abgeschlagen mit lediglich zwei Kommunen, die in diesem 20er-Schuldenranking auftauchten.

Die nächste Folie zeige einen Blick auf die Liquiditätskredite und deren Verteilung in der Bundesrepublik. Es gebe eine klar erkennbare Konzentration im Westen, nämlich vier Länder eng beieinander liegend mit über 1.000 Euro je Einwohner. In den restlichen Flächenländern rede man über Kassenkredite in einer Größenordnung von jedenfalls überwiegend deutlich unter 500 Euro je Einwohner. Der Durchschnitt der Flächenländer liege bei 590 Euro je Einwohner.

Die nächste Abbildung stelle die Verteilung der Liquiditätskredite im Jahr 2013 dar. Man sehe ganz deutlich, der absolute Schwerpunkt liege bei den kreisfreien Städten, gefolgt von den großen kreisangehörigen Städten. Alle anderen, selbst die Landkreise, seien demgegenüber deutlich abgeschlagen.

Die Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben sei auf dem nächsten Schaubild zu erkennen. Er habe eine kurze Projektion in Aussicht gestellt, und der Rechnungshof habe, ausgehend von der durchschnittlichen Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben der letzten zehn Jahre, einmal projiziert, wie es zukünftig weitergehen könnte. Es sei durchaus wahrscheinlich, dass man in 2015 in der Gesamtbetrachtung zu einem ausgeglichenen Finanzierungssaldo kommen werde; allerdings müsse man dabei auch bemerken, dass es dann außerhalb der Gesamtbetrachtung in der Einzelbetrachtung insbesondere bei den kreisfreien Städten noch immer erhebliche Defizite geben werde. Darüber hinaus müsse man sehen, dass ein in der Gesamtbetrachtung ausgeglichener Finanzierungssaldo noch lange keine Tilgungen oder zahlungswirksamen Aufwendungen berücksichtige und auch noch nicht einen gewissen Sanierungs- und Unterhaltungsstau respektive dessen Abbau berücksichtige.

Zum Schluss stelle sich die Frage, was dringlich zu tun sei. Natürlich gebe es viel zu tun, und er wolle die Gelegenheit nutzen, insbesondere auf zwei aus der Sicht des Rechnungshofs doch wesentlichen Dinge hinzuweisen. Das Erste habe er umschrieben mit dem Begriff „Containment für neue Liquiditätskredite“. Im Moment herrsche die Situation, dass durchaus große Anstrengungen seitens des Landes unternommen würden, um den Kommunalen Entschuldungsfonds zu finanzieren. Wenn man sich allerdings die Frage stelle, wie dies funktionieren könne, dann müsse man feststellen, dass die Aufnahme von neuen Liquiditätskrediten die Tilgung der alten Liquiditätskredite übersteige, und insofern stiegen die Liquiditätskredite immer weiter an. Diese Entwicklung müsse einmal gestoppt werden.

Man habe an dieser Stelle auch schon einmal darüber gesprochen, dass man eine ähnliche Regelung schaffen könnte, wie sie im Jahr 2011 in Hessen eingeführt worden sei, dass nämlich in die Gemeindeordnung eine Genehmigungspflicht der Aufsichtsbehörde für die Aufnahme von Liquiditätskrediten aufgenommen werde. Dies habe es bis Anfang der 90er-Jahre auch in Rheinland-Pfalz noch gegeben, dann habe man es als unmodern angesehen, da es damals nur wenige Ortsgemeinden betroffen habe, und habe deswegen die Genehmigungspflicht abgeschafft. Seitdem seien die Liquiditätskredite um das 250-Fache angestiegen.

Damit wolle er nicht sagen, dass dies die einzige und alleinige Ursache sei, es sei aber ein mit ursächlicher Grund. Man könne auch sehen, dass diejenigen Länder, die die Genehmigungspflicht nicht in ihren Gemeindeordnungen stehen hätten oder sie abgeschafft hätten, wesentlich schlechter dastünden als die Länder mit einer Genehmigungspflicht.

Es sei eine einfache Maßnahme, und es wäre einmal ein Anfang; deswegen plädiere der Rechnungshof dafür, eine ähnliche Regelung wie in Hessen zu schaffen, um diesen ständigen Anstieg der Liquiditätskredite zumindest einmal einzugrenzen zu versuchen. Die 6,1 Milliarden Euro seien jetzt schon kaum noch beherrschbar, und wenn diese Zahl noch weiter ansteige, sei es vollends unbeherrschbar. Daher müsse etwas geschehen, und mit irgendetwas müsse man einmal beginnen.

Der zweite Punkt sei eine umfassende Kommunal- und Verwaltungsreform, die alle Ebenen mit einbeziehen müsse. Das prioritäre Ziel solle dabei ein Finanzziel sein, nämlich die Schaffung dauerhaft wirtschaftlicher Kommunalstrukturen.

In Rheinland-Pfalz gebe es mit Stand 1. Juli 2014 149 Verbandsgemeinden und 22 verbandsfreie Gemeinden. Insoweit sei schon etwas getan worden, was die Reduzierung von Behörden anbelange. Wenn er sich allerdings anschauere, was das Ganze gekostet habe – Hochzeitsprämien, Projektförderungen und dergleichen mehr –, so könne man den Betrag auf etwas mehr als 39 Millionen Euro beziffern, zuzüglich weitere 30 Millionen Euro für Bad Münster am Stein/Ebernburg. Damit sei man bei rund 70 Millionen Euro angelangt, und darin seien zinslose Darlehen und zinslose Stundungen noch gar nicht mit eingerechnet.

Das bedeute, momentan werde man sicherlich keinen finanziellen Ertrag konstatieren können, und eine Amortisierung werde sich allenfalls mittelfristig einstellen. Insofern bedürfe es der Formulierung wesentlich anspruchsvollerer Ziele; denn das, was aktuell gemeinhin unter dem Begriff „KVR 1! subsumiert werde, habe auch nur 3 % der Gemeinden und Gemeindeverbände betroffen, und auch auf

die betroffenen Gemeinden und Gemeindeverbände wiederum seien lediglich 4 % des Defizits von 2012 entfallen. Auch dies müsse man dringlich anpassen.

Man könne nicht oft genug auf die Notwendigkeit der Straffung der kommunalen Strukturen hinweisen. Allen seien die Zahlen durchaus bekannt: 20 % aller Gemeinden bei 5 % Bevölkerungsanteil. – Mehr müsse man an sich nicht mehr dazu sagen. Die durchschnittliche Gemeindegröße betrage in Rheinland-Pfalz etwas über 1.700 Einwohner, und es bestehe eine viereinhalbmal höhere durchschnittliche Gemeindegröße in allen anderen Flächenländern.

In Rheinland-Pfalz gebe es eine hohe Anzahl von Mandatsträgern. Pro 100.000 Einwohner seien es 675 Mandatsträger. Nebenan in Baden-Württemberg komme man mit 190 aus. Jedes Ratsmitglied repräsentiere in Rheinland-Pfalz 149 Einwohner, in Baden-Württemberg könne der gleiche Mensch 525 Einwohner repräsentieren.

Wenn man allein die Städte Ludwigshafen und Mannheim miteinander vergleiche, so habe Ludwigshafen mit roundabout 160.000 Einwohner 60 Ratsmitglieder, während Mannheim – fast doppelt so groß – nur 48 Ratsmitglieder habe.

Wie schon erwähnt, sei aus Sicht des Rechnungshofs die Weiterführung der Kommunalreform ein ganz wesentliches Thema, und dabei gehe es insbesondere darum, sich wirklich anspruchsvolle Ziele zu setzen.

Der Rechnungshof präsentiert im Weiteren ein Rechenexempel, bei dem es um jährliche rechnerische Einsparpotenziale gehe. Es seien die Personalausgaben der Landkreise in den verschiedenen Größenordnungen aufgeführt worden, und es sei eine platte Erkenntnis, dass größere Einheiten wirtschaftlicher arbeiten könnten. Man habe dies einmal heruntergezont und unterstellt, es gäbe nur Landkreise mit über 150.000 Einwohnern, und sich die Frage gestellt, was sich bei den Personalausgaben dadurch rechnerisch einsparen ließe. Dies sei ein Betrag von rund 46 Millionen Euro.

Nach dieser Rechnung ergäben sich für Rheinland-Pfalz 16 Landkreise, womit er aber nicht sagen wolle, dass dies als eine Empfehlung des Rechnungshofs zu verstehen sei. Das Land Sachsen, das bereits von Herrn Hesse in einem Vergleich genannt worden sei, komme mit zehn Landkreisen aus. Es gebe Landräte in Rheinland-Pfalz, die sogar acht für die richtige Zahl hielten; dazu werde sich der Rechnungshof nicht äußern. Es sei lediglich ein rechnerisches Beispiel, was man einsparen könnte, wenn man leistungsfähigere, also größere Landkreise hätte.

Eine ähnliche Berechnung wie für die Landkreise habe der Rechnungshof auch einmal für die Verbandsgemeinden angestellt. Wenn man die Personalausgaben der Verbandsgemeinden vergleiche, könne man sehen, dass die größeren wirtschaftlicher arbeiteten, was Personalausgaben anbelange, und wenn man es herunterzonen würde und unterstellen würde, es gäbe nur Verbandsgemeinden mit 20.000 bis 50.000 Einwohnern, dann erhalte man ein rechnerisches Einsparpotenzial von 66 Millionen Euro. Dies wären Größenordnungen, die man sich seines Erachtens als Untergrenzen für anspruchsvolle Ziele des Erfolges einer KVR 2 setzen müsste.

**Herr Sachverständiger Reitzel** stellt die Frage, ob es vergleichbare Betrachtungen für andere Bundesländer gebe.

**Herr Behnke** entgegnet, der Rechnungshof habe sich in seiner Betrachtung ausschließlich auf Rheinland-Pfalz bezogen.

**Herr Vors. Abg. Henter** weist darauf hin, auf der Tagesordnung stehe heute der Kommunalbericht.

**Herr Behnke** betont noch einmal ganz ausdrücklich, es seien rechnerische Beispiele. Dem Rechnungshof gehe es nur darum, dass etwas erreicht werden müsse. Die KVR 1 habe bislang nur Geld gekostet.

Darüber hinaus sei der Rechnungshof von den Kommissionsmitgliedern darum gebeten worden, kurz über Einzelbeispiele zu berichten. Schon seit langem sei mit dem Landtag die Vereinbarung getroffen worden, dass der Rechnungshof abwechselnd in einem Jahr einen reinen Finanzteil veröffentliche und

im nächsten Jahr einen Bericht mit Querschnittsprüfungen bestimmter Themen. In diesem Jahr werde turnusgemäß ein reiner Finanzteil veröffentlicht; jedoch habe man sich vor einiger Zeit überlegt, diesen Finanzteil mit exemplarischen Beispielen aus Turnusprüfungen zu unterlegen. Dies seien Ergebnisse aus Turnusprüfungen des Rechnungshofs bei unterschiedlichen Gemeindegrößenklassen, sogenannten kommunalen Splittern, die gute Anhaltspunkte lieferten, um Einspar- bzw. Konsolidierungspotenziale abzuleiten.

Der Rechnungshof nehme diese Prüfungen immer in einer anonymisierten Form vor. Die Prüfungsteilungen seien in den Kommunen öffentlich bekannt, aber man wolle keine Kommune vorführen und auch kein „Naming and Shaming“ betreiben. Es gehe lediglich um die Inhalte der Prüfungen.

Der Rechnungshof habe einige Beispiele in diesem Jahr zusammengestellt. Das eine betreffe das Thema der Feuerwehren, welches nicht nur für die Politik, sondern auch für den Rechnungshof immer ein etwas emotional belastetes Thema sei. Sobald man damit beginne, etwas an den Feuerwehren zu kritisieren, müsse man immer mit sehr viel Protest rechnen. Es solle auch keineswegs der Eindruck entstehen, dass es bei der Feuerwehr drunter und drüber gehe; allerdings habe man sich die Planung von Gerätehäusern angeschaut sowie die Beschaffung von Fahrzeugen und Ausrüstungsgegenständen ganz allgemein und sei vielfach zu Prüfungserkenntnissen gelangt, dass diese Planung und Beschaffung nicht gerade selten am Bedarf vorbeigehe. Man neige vielfach dazu, in diesem Bereich sehr großzügig zu planen. In den geprüften Fällen habe der Rechnungshof immerhin ein Konsolidierungspotenzial in Höhe von 0,4 Millionen Euro errechnet.

Ein Dauerthema bei den Turnusprüfungen sei auch immer das Thema Erschließungsbeiträge. Dabei registriere man immer wieder Einnahmeausfälle durch ungerechtfertigte Beitragsverzichte, die man nicht gerade selten feststellen müsse. Im Grundsatz seien die Kommunen verpflichtet, die Erschließungsbeiträge zu erheben, und Verzichte seien nur unter engen Voraussetzungen zulässig. Auch in diesen Fällen hätten Prüfungen bei drei Kommunen einen Beitragsausfall von insgesamt 0,3 Millionen Euro ergeben.

Das nächste Thema sei das Flächenmanagement bei kommunalen Friedhöfen. In der Anhörung sei vorhin auch über den Deckungsgrad diskutiert worden. Der Rechnungshof Rheinland-Pfalz registriere bei seinen Prüfungen Deckungsgrade von zum Teil unter 50 %, was sehr stark ausgeprägt sei. Darüber hinaus sei festzustellen, dass sich die Dinge in der Gesellschaft und damit auch im Bestattungswesen veränderten. Die Zahlen gingen zurück, es gebe verstärkt alternative Bestattungsformen und darauf basierend auch einen geringeren Flächenbedarf. Dies führe dazu, dass Überhangflächen entstünden, und die Kapazitäten seien zu groß bemessen. Ein sachgerechtes Flächenmanagement gebe es häufig auch nicht; teilweise hätten die Kommunen gar keine Ahnung, wie es auf ihren Friedhöfen aussehe, und es werde trotzdem munter erweitert, ohne dass eine vernünftige Planung dahinterstehe.

Teilweise habe man auch einen Pflegeaufwand konstatiert, der dem Rechnungshof etwas übertrieben erschienen sei. In dem illustrierten Beispiel gehe es um Hecken, die etwa eine Gesamtlänge von 2 km hätten, und bei einer Gemeinde hätten allein für die Pflege dieser Hecken die Aufwendungen pro Jahr etwa 30.000 Euro betragen. All dies seien Dinge, mit denen man den Aufwand minimieren könnte. Darüber hinaus sollten Flächen, die nicht gebraucht würden, tunlichst vermarktet werden.

Abschließend zu nennen sei das Thema der Gemeinden und ihrer Unternehmen als Stifter. Es gebe einige Fälle, wo es um die Einbringung von Gemeindevermögen in Stiftungen gehe, und man habe auch den Gemeinden klar gemacht, dass dies nur ausnahmsweise zulässig sei, wenn es der kommunalen Aufgabenerfüllung diene und der verfolgte Zweck nicht anderweitig erreicht werden könne. So stehe es jedenfalls nicht nur in der rheinland-pfälzischen Gemeindeordnung, sondern auch in den meisten anderen Gemeindeordnungen.

Dies bedeute in der Konsequenz, die Kommunen könnten nur dann Stiftungen gründen oder Vermögen zustiften, wenn es noch Dritte gebe, die sich finanziell maßgeblich daran beteiligten und damit einen monetären Mehrwert generierten. Hierzu verweist er auf ein sehr aktuelles Urteil des nordrhein-westfälischen Oberverwaltungsgerichts, in dem ganz klar ausgeführt werde, dass ein Verstoß gegen diese Bestimmung der Gemeindeordnung zur Nichtigkeit des Stiftungsgeschäfts führe. In Rheinland-Pfalz rede man zahlenmäßig über 36 rechtsfähige kommunale Stiftungen, ohne die Stiftungen der kommunalen Unternehmen.

Dies seien in der erbetenen Kurzform die Prüfungsbeispiele gewesen mit Hinweisen auf Konsolidierungspotenziale.

**Herr Vors. Abg. Henter** dankt Herrn Präsidenten Behnke für seinen wie immer sehr informativen und interessanten Bericht. Herr Behnke habe vorhin das Beispiel genannt, wenn man die Hebesätze nur der kreisfreien Städte auf das Niveau der Durchschnittshebesätze anheben würde, erhielte man schon Mehreinnahmen in einer Größenordnung von 100 Millionen Euro. Auf seine Frage, wie sich diese Berechnung auf das ganze Land Rheinland-Pfalz auswirken würde, entgegnet **Herr Feigel (Referent beim Rechnungshof Rheinland-Pfalz)**, für den kreisangehörigen Raum sehe es in etwa so aus, dass bei der Grundsteuer B und bei der Gewerbesteuer jeweils noch einmal etwa 20 Millionen Euro hinzukämen.

**Herr Abg. Steinbach** bedankt sich seinerseits für den Vortrag sowie für die Präsentation. Darüber hinaus liege der Enquete-Kommission der ausführliche schriftliche Kommunalbericht des Rechnungshofs vor, und es habe eine ausführliche Befassung in der Rechnungsprüfungskommission mit diesem Thema gegeben.

Herr Präsident Behnke habe die kommunale Gebietsreform angesprochen und dabei konkrete Zahlen und Hinweise genannt. Die Zahlen seien in dem Sinne zu verstehen, dass sie rechnerische Potenziale darstellten, die einen klaren Weg aufzeigen sollten, bei den Größenordnungen zu wirtschaftlicheren Einheiten kommen zu können und kommen zu müssen, um eine zukunftsfähige Struktur für die kommunale Ebene errichten zu können. Er sei Herrn Präsidenten Behnke sehr dankbar, der dies sowohl für die Ebene der Landkreise als auch für die Ebene der Verbandsgemeinden aufgezeigt habe. Dies sei als ein weiterer Impuls zu verstehen, dass man im Land Rheinland-Pfalz diese Struktur- und Gebietsreform dringend brauche und dass man nicht umhin kommen werde, sich dieser Frage zukünftig zuzuwenden. Ganz gleichgültig, an welchem Ort der Welt Gebietsreformen auch immer stattfänden, sie seien niemals politisch gewinnträchtig, sondern würden immer von großer Gegenwehr begleitet. Dennoch müsse das Erforderliche in dieser Richtung geschehen, und niemand könne sich davon ausnehmen.

Der Rechnungshof habe in seinem schriftlichen Kommunalbericht auch Bezug genommen auf die Personalausgaben und dies durch eine entsprechende Folie in dem Vortrag untermauert. Auf Seite 31 des Kommunalberichts werde differenziert zwischen den verschiedenen Aufgabenbereichen, und es werde festgestellt, dass im Bereich der Tageseinrichtungen für Kinder ein Zuwachs der Vollzeitäquivalente stattgefunden habe. Gleichzeitig müsse man feststellen, dass es auch einen Stellenaufwuchs von rund 600 Stellen in Vollzeitäquivalenten seit dem Jahr 2004 gegeben habe, der sich nicht durch zusätzliche Kindertagesstätten und Kindertageseinrichtungen erklären lasse, sondern für den es andere Ursachen geben müsse. Er frage nach, wie man vor dem Hintergrund der Debatte über steigende Effizienz und zunehmende Verwaltungsmodernisierung einen solchen Stellenaufwuchs rechtfertigen könne und in welchen Bereichen dieser Stellenaufwuchs zu verzeichnen sei.

Auf den Seiten 64 ff. des Kommunalberichts 2014 beschäftige sich der Rechnungshof intensiv mit dem Thema der kommunalen Brücken. In der Rechnungsprüfungskommission habe man schon sehr ausführlich darüber diskutiert, und er bitte nun um weitergehende Erläuterungen dazu; denn perspektivisch habe man festgestellt, dass man das Land durchaus in einer gewissen Handlungssituation sehe, wenn es darum gehe, bestimmte Förderanreize dafür zu setzen, dass kommunale Brücken besser unterhalten und wesentlich intensiver überprüft werden müssten. Seines Wissens habe der Rechnungshof in seinem Bericht unter anderem dazu festgestellt, dass die Kommunen den Erhaltungszustand ihrer Brücken nicht in entsprechenden Brückenbüchern dokumentierten und damit auch keine ausreichende Kenntnis über den Zustand der Brücken hätten.

Zu den sogenannten kommunalen Splittern führt er aus, ein wichtiges Thema seien die freiwilligen Feuerwehren. Er möchte wissen, welche Empfehlungen der Rechnungshof aus seinen Prüfungsfeststellungen heraus ableiten könne und ob es angesichts derart fehlerhafter Planungen auch bei der Fahrzeugbeschaffung für die Landesregierung einen Bedarf gebe, die Förderrichtlinien oder Verwaltungsvorschriften entsprechend zu verändern bzw. anzupassen.

Was die Errichtung von Stiftungen anbelange, so habe der Rechnungshof Feststellungen getroffen. Die Gemeindeordnung in Rheinland-Pfalz habe im Vergleich zu den Gemeindeordnungen anderer

Bundesländer auf diesem Gebiet auf der rechtlichen Ebene kein Defizit; allerdings stelle sich die Frage, weshalb es die Kommunen dennoch contra legem täten und weshalb es nicht kontrolliert und beaufsichtigt werden könne. Er fragt nach, ob es insoweit ein Aufsichts- und Vollzugsdefizit gebe bzw. ob es der Aufsicht nicht möglich sei, so etwas durch Weisung gegebenenfalls wieder aufzuheben; denn Stiftungen seien faktisch Nebenhaushalte und Schattenhaushalte und entzögen sich damit teilweise auch einem Haushaltszugriff.

**Herr Feigel** nimmt Bezug auf den angesprochenen Stellenaufwuchs im Personalbereich. Der Rechnungshof habe in seinem Kommunalbericht 2011 bereits festgestellt, dass durch die Einführung der kommunalen Doppik in den hauptamtlichen Verwaltungen im Durchschnitt aller Gemeinden etwa 1,6 Stellen mehr geschaffen werden müssten. In Rheinland-Pfalz gebe es etwa 220 hauptamtlich geführte Kommunen, und multipliziert mit 1,6 Stellen zusätzlich für die kommunale Doppik ergäben sich daraus roundabout 350 zusätzliche Stellen. Der Zuwachs an Stellen von 2004 bis 2012 betrage insgesamt 580 Stellen, und zwei Drittel dieses Zuwachses könne man allein schon durch die kommunale Doppik erklären.

Ein weiteres Stichwort in diesem Zusammenhang sei die Einführung von Stellen für die Schulsozialarbeiter. Die Jugendämter seien gehalten, ihre Fachkräfte im allgemeinen sozialen Dienst auszuweiten. Ein wichtiges Stichwort dabei sei die Garantenstellung des Jugendamtes bei Kindeswohlgefährdung. Es gebe Ganztagschulen mit einem erhöhten Bedarf an Fachkräften für das hauswirtschaftliche Personal, und in den Schulsekretariaten hätten Stundendeputate aufgestockt werden müssen.

Seit 2004 seien fünf kommunale Jobcenter errichtet worden. Allein der Landkreis Mainz-Bingen habe für sein Jobcenter 90 Stellen zusätzlich im Stellenplan ausgewiesen. Insoweit sei die Größenordnung dieses Zuwachses, der nicht auf das Personal von Kindertagesstätten entfalle, kein Indiz dafür, dass nun die Kommunen verstärkt ihre Wirtschaftlichkeitspotenziale nicht ausschöpften. Für ihn sei dieser Zuwachs durchaus erklärbar.

Der Rechnungshof habe im Jahresbericht 2013 auch dargestellt, wie sich der Zuwachs beim Land darstelle. Alles zusammengenommen betrage der Zuwachs bei den Kommunen im Zeitraum von zehn Jahren knapp über 400 Vollzeitäquivalente im Jahr, beim Land liege der jährliche Zuwachs an Vollzeitäquivalenten aber deutlich über 500 Stellen. Ein Indiz dafür, dass die Kommunen mit ihrem Personal relativ sorglos umgingen, könne er jedenfalls nicht erkennen.

**Herr Behnke** spricht die kommunalen Brücken an, über die man bereits in der Rechnungsprüfungskommission intensiv diskutiert habe. Der Sachverhalt sei allen bekannt: Ein Großteil der kommunalen Brücken, je nachdem, ob man über Verbandsgemeinden, Kreise oder Städte rede, sei in einem bedauernden, teilweise sehr schlechten Zustand. Dort gebe es unbestritten einen Sanierungsstau in einer Größenordnung – einmal sehr zurückhaltend geschätzt – von 800 Millionen Euro. In dieser Zahl sei aber auch Ludwigshafen mit seiner Hochbrücke in einer Größenordnung von 300 Millionen Euro schon enthalten.

Es hätten sich verschiedene Fragen ergeben, und man habe festgestellt, dass nicht gerade wenigen Kommunen ihre Prüfpflicht überhaupt nicht bekannt sei. Man habe des Weiteren mit dem Innenministerium über die Frage diskutiert, wie man das Problem lösen könne. Ein anderes Thema sei auch gewesen, Anreize – positiver oder negativer Art – zu setzen, um die Kommunen stärker dazu anzuhalten, ihrer Prüfpflicht und vor allem ihrer Instandhaltungspflicht nachzukommen.

Ein Blick auf Hessen lohne sich in diesem Zusammenhang immer. Hessen kürze die Zuwendungen, wenn die Brücken nicht kontrolliert und nicht ordnungsgemäß instandgehalten worden seien, in einer Größenordnung von bis zu 25 %. Diese Option sei sehr intensiv mit dem Innenministerium diskutiert worden, und man werde dort noch einmal darüber nachdenken, wie man Anreize für die Kommunen schaffen könne, um der Pflicht der Kontrolle und Instandhaltung besser nachzukommen.

**Herr Feigel** merkt zu der Frage nach den freiwilligen Feuerwehren an, aus seiner Prüfungserfahrung heraus sehe der Rechnungshof keine Ansätze für die Notwendigkeit, die Förderrichtlinien oder Verwaltungsvorschriften zu überdenken. Das Land habe vor einigen Jahren seine Förderpraxis umgestellt und gewähre sowohl bei der Fahrzeugbeschaffung als auch beim Bau von Feuerwehrgeräthäusern Festbetragszuschüsse, bei Geräthäusern einen Betrag in Abhängigkeit von der Nutzfläche. Wenn die

Kommunen meinten, sich mehr leisten zu wollen als das, was förderfähig sei, dann müssten sie es auf eigene Kosten tun.

Aus seiner Prüfungspraxis heraus könne er als Vertreter des Rechnungshofs jedoch unabhängig davon sagen, dass die Aufsichtsbehörden bei den Gerätehäusern durchaus genauer hinschauten. Er schildert beispielhaft den aktuellen Fall einer Verbandsgemeinde, die ein neues Gerätehaus geplant habe mit Baukosten in Höhe von 1,9 Millionen Euro, von denen aber nur 0,9 Millionen Euro förderfähig seien. Dort habe die Aufsichtsbehörde darum gebeten, die Planung zu verändern und abzuspecken. Die abgespeckte Planung liege nunmehr bei 1,3 Millionen Euro, und diesem Fall habe sich der Rechnungshof im Rahmen seiner Turnusprüfung gewidmet und festgestellt, dass auch dieser Betrag noch um 400.000 Euro über dem förderfähigen Betrag liege.

Bei der Fahrzeugausstattung hielten sich die Bewilligungsbehörden erkennbar etwas stärker zurück. Das Land gewähre Festbeträge, die von vornherein bekannt seien, und wenn sich die Kommunen mehr leisten wollten, könnten sie es tun. Ein Teil der Dinge komme allerdings erst gar nicht zur Bewilligungsbehörde. Die Kommunen wüssten also sehr wohl, dass sie Fahrzeuge beschafften, die eigentlich gar nicht förderfähig seien, und täten dies auf eigene Kosten.

Aktuell bestehe in einer laufenden Prüfung die folgende Situation: Ein Feuerwehrförderverein habe so viel Geld, dass sich das Finanzamt dafür interessiere. Daher müsse er das Geld los werden und gebe einer Verbandsgemeinde 20.000 Euro als Zuschuss für ein gebrauchtes Feuerwehrfahrzeug.

Die Verbandsgemeinde nehme dieses Geld auch an und beschaffe ein solches Fahrzeug, für das aber kein Bedarf bestehe. Aus den Beschaffungsunterlagen sei ersichtlich, dass sich alle darüber einig seien, dass das Fahrzeug eigentlich gar nicht gebraucht werde. Es werde aber beschafft, um dem Förderverein die drohenden steuerlichen Folgen abzumildern.

Es sei sogar noch weitergegangen: Der Verbandsgemeinderat habe einen Grundsatzbeschluss gefasst, dass auch in künftigen Jahren Fahrzeuge anteilig mitfinanziert werden sollten, die der Förderverein seinerseits anteilig bezuschusse, auch wenn keine Notwendigkeit nach den Beschaffungsrichtlinien dafür bestehe. – Es gebe also eine Spielwiese für diejenigen, die sich an die Regeln hielten und bei der Mindestausstattung blieben, aber es gebe auch andere, die dem Drängen ihres Feuerwehrpersonals nachgäben.

Zu der Frage, weshalb sich in der Praxis der Stiftungen die ganze Zeit nichts getan habe, merkt er an, der Rechnungshof habe schon seit den 80er-Jahren Feststellungen zu kommunalen Stiftungen getroffen; die Frage habe aber immer nach den möglichen Sanktionen gelautet. Der entsprechende Paragraph in der Gemeindeordnung sei in dem Sinne nicht sanktionsbewehrt gewesen; dies habe sich erst geändert durch eine Rechtsprechung des Oberverwaltungsgerichts Nordrhein-Westfalen seit Ende 2012, das festgestellt habe, dass eine Stiftung, die entgegen den Voraussetzungen gegründet werde, nichtig sei und dass damit auch all ihre Stiftungsgeschäfte nichtig seien.

Damit ergebe sich die Frage, wie die Beteiligten – die Kommune als Stifterin, die ADD als Stiftungsbehörde und die Stiftungsorgane – mit dieser Situation umgingen. Es sei allerdings nicht zu erwarten, dass die Gelder, die dadurch im Zweifel aus der Stiftung wieder abgezogen würden und in den Haushalt zurücktransferiert würden, frei verfügbar seien. In aller Regel seien die Stiftungen gemeinnützig und hätten steuerliche Vorteile, und dies bedeute auch, dass die Mittel, wenn sie wieder in den Haushalt zurückflössen, in einer engeren Zweckbestimmung gehandhabt werden müssten, da ansonsten das Finanzamt unter Umständen bis zu zehn Jahre rückwirkend Forderungen erheben könnte. Dies sei eine schwierige Situation.

Er selbst könne juristisch nicht beurteilen, ob das Ermessen, welches das Stiftungsgesetz der Stiftungsaufsicht bei der Frage zuerkenne, ob eine Stiftung aufgehoben werden müsse oder nicht, in solchen Fällen auf Null reduziert werde, wenn eine Stiftung von vornherein gar nicht erst hätte gegründet werden dürfen. Aber man werde es verfolgen und habe mittlerweile auch schon in einem Fall, bei einer Stadt, gefordert, sie möge über die Frage der Aufhebung der Stiftung nachdenken.

**Herr Fischer (Abteilungsleiter im Ministerium des Innern, für Sport und Infrastruktur)** weist darauf hin, weder das Feuerwehrwesen noch das Stiftungsrecht sei in seiner Abteilung angesiedelt. Er

dankt daher Herrn Feigel für seinen ausführlichen Bericht über den Feuerwehrbereich. Natürlich gebe es entsprechende Förderrichtlinien und Vorgaben des Landes, und wenn eine Förderung durch das Land nach Festbeträgen erfolge und alles andere in das freie Ermessen der kommunalen Selbstverwaltung gestellt werde, also die Frage, ob man es sich leisten wolle oder nicht, dann müsse man in einem zweiten Schritt darüber nachdenken, wie es mit dem Haushalt aussehe.

Die Stiftungsaufsicht sei bei der ADD angesiedelt. Daher müsse man zunächst nachfragen, wie dort mit solchen Angelegenheiten und Sachverhalten verfahren werde. Er sagt zu, diese Informationen zu gegebener Zeit nachzureichen.

**Frau Abg. Beilstein** spricht die Kommunal- und Verwaltungsreform an und nimmt Bezug auf eine Berechnung von Herrn Behnke, wonach die Ausgaben, zuzüglich der zinslosen Darlehen und Stundungen, derzeit rund 70 Millionen Euro betragen und sich das Ganze nur mittelfristig amortisieren werde. Was in dieser Betrachtung noch fehle, seien die zahlreichen Aufwendungen vor Ort, die Personaleinsätze, die in den Verwaltungen erforderlich gewesen seien bei der Durchführung der Fusionen im Rahmen der Kommunal- und Verwaltungsreform, sowie die Folgekosten für die EDV oder Kosten für bauliche Erweiterungen von Rathäusern. Sie möchte wissen, ob es Erhebungen vonseiten des Rechnungshofs darüber gebe bzw. ob daran gedacht sei, diese Kosten zukünftig zu erheben.

**Herr Behnke** entgegnet, aktuelle Erhebungen darüber lägen dem Rechnungshof nicht vor, aber man werde bei den anstehenden Turnusprüfungen vorzugsweise diejenigen Gemeinden ins Visier nehmen, die fusioniert worden seien, um sich anzuschauen, wie es in der Praxis dort abgelaufen sei. Ob dies allerdings zu größeren Einsparungen führen werde, könne im Einzelfall sicherlich bezweifelt werden.

Er habe sich vor einiger Zeit im Rahmen von Vorstellungsgesprächen einmal mit jungen Leuten aus dem Bereich der Kommunen ausführlich über die Frage unterhalten, wie die Diskussion vor Ort geführt werde. Es seien ausnahmslos engagierte junge Menschen gewesen, die gewusst hätten, wovon sie redeten und die in der Gemeinde gearbeitet hätten. Alle seien der Auffassung gewesen, dass nach einer Fusion mehr Personal gebraucht werde als zuvor. Er gehe davon aus, dass es sicherlich noch Potenzial gebe, um die Kosten zu minimieren oder vielleicht in Zukunft gar nicht erst entstehen zu lassen, wenn man es besser plane.

**Herr Abg. Noss** führt aus, es gehe darum, den Kommunalbereich zu bewerten. Vieles von dem, was heute gesagt worden sei, sei den Abgeordneten zumindest in der Tendenz bereits bekannt gewesen. Wenn Frau Abg. Beilstein unmittelbar nach Erscheinen des Kommunalberichts eine Presseerklärung veröffentliche mit den Worten: „Verschuldung geht ungebremst weiter“, dann sei diese Aussage in der Form nicht haltbar. Anhand der vorliegenden Zahlen und Berichte könne festgestellt werden, dass die Verschuldung zwar weitergehe, allerdings auf einem sehr viel niedrigeren Niveau als noch bisher. In diesem Jahr liege das kommunale Defizit bei ca. 300 Millionen Euro und sei so gering wie schon lange nicht mehr.

In Rheinland-Pfalz bestehe eine unterdurchschnittliche Finanzausstattung sowohl beim Land als auch bei den Kommunen. Dies werde anhand der Pro-Kopf-Zahlen deutlich, die sich aufgrund der Bevölkerung ergäben. Rheinland-Pfalz habe gegenüber dem Bundesdurchschnitt immer weniger Einnahmen und auch weniger Ausgaben. Letztendlich stehe Rheinland-Pfalz gegenüber den restlichen Bundesländern ca. zwischen 200 und 400 Millionen Euro per anno schlechter da aufgrund von Einflüssen, die vom Land nur teilweise beeinflusst und verursacht würden und damit in einer Berechnung berücksichtigt werden könnten.

Vorhin sei die Frage diskutiert worden, ob man mit den Realsteuern die kommunale Verschuldung wesentlich oder gar vollständig beseitigen könne. Dies sei natürlich nicht der Fall. Mit seinen Realsteuerhebesätzen liege Rheinland-Pfalz deutlich unter dem Bundesdurchschnitt. Es sei lediglich eine Möglichkeit, auf dem Weg hin zu einer Verringerung des Defizits der Kommunen fortzufahren. Aber trotz all dieser Bemühungen, die auch anerkannt werden müssten, sei Rheinland-Pfalz noch immer schlechter gestellt als die übrigen Bundesländer. Dies sei gar nicht zu bestreiten.

Dies liege zum einen an den unterschiedlichen Strukturen in Rheinland-Pfalz und zum anderen auch an den verschiedenen Typen der kommunalen Gebietskörperschaften. Vorhin sei festgestellt worden,

fast 50 % des Finanzierungsdefizits entstehe bei den kreisfreien Städten. Wenn man die Ortsgemeinden in der Eifel, im Hunsrück oder in der Westpfalz mit den kreisfreien Städten vergleiche, so lägen im Landkreis Bitburg-Prüm fast alle Gemeinden mit ihren Steuereinnahmen unterhalb der Grenze von 83 %. Sie erhielten Ergänzungsleistungen, weil sie in ihrer Steuerkraft schlechter gestellt seien.

Wenn er hingegen das Rhein-Main-Gebiet betrachte, sei dieses Phänomen bedeutend seltener zu beobachten als in der Westpfalz oder in der Eifel. Das bedeute, man habe es mit zwei Phänomenen zu tun, die in anderen Ländern möglicherweise in der Form nicht existent seien.

Man brauche nicht darum herumzureden, dass die Verschuldung zu hoch sei und dass die derzeit niedrigen Zinsen eine tickende Zeitbombe darstellten. Wenn die Zinsen nur um 1 % anstiegen, wolle er sich gar nicht erst vorstellen, was dies für die einzelnen Kommunen oder gar für das Land bedeute. Damit werde man sich über ganz andere Dimensionen unterhalten müssen als heute.

Niemand in der Landesregierung oder auch in der Koalition habe den Kommunalen Entschuldungsfonds je so dargestellt, als könne damit die Verschuldung der Kommunen im Bereich der Liquiditätskredite vollständig abgeschafft werden. Aber nach der vorgesehenen Laufzeit ergebe sich im Jahr 2026 eine Verringerung der Liquiditätskredite um rund 3,8 Milliarden Euro. Diese Zahl dürfe nicht kleingeredet werden.

Der Rechnungshof sehe bei den Personalausgaben noch Konsolidierungspotential. Er würde sich wünschen, dass die Kommunalaufsicht bei einigen Kommunen verstärkt prüfen würde, bevor neues Personal eingestellt werden könne. Wenn beispielsweise die Kommunalaufsicht wenige Wochen vor der Fusion von Kommunen darin zustimme, dass Beamte neu eingestellt würden, dann frage er sich, was das Ganze eigentlich bringen solle. Wenn weiterhin in dieser Kommune der Altbürgermeister einen Organisationsplan vorlege, in dem er die alten Strukturen nebeneinander belasse und lediglich bei den Abteilungsleitern einen hauptamtlichen Angestellten dazwischenschiebe, dann sei dies eine Konterkarierung dessen, was das Land durch die Kommunal- und Verwaltungsreform an Anstrengungen unternehme. Man könne trefflich darüber streiten, ob die Kommunal- und Verwaltungsreform in dieser Form richtig und gut sei. Wenn die CDU mitgemacht hätte, dann wäre sie mit Sicherheit noch besser geworden, weil man ganz andere Beschlüsse hätte fassen können. Er kenne Presseerklärungen der CDU, in denen diese ihre Ablehnung schon erklärt habe, noch bevor man in der Regierung oder in der Koalition richtig gewusst habe, wie die Reform überhaupt ausgestaltet sein solle.

Dass man mit der Kommunalreform nicht ganz auf dem falschen Weg sei, zeigten unter anderem die Wahlergebnisse. Das große Abstrafen sei nicht eingetreten. Diesen Weg werde man auch künftig weitergehen. Ob es der richtige Weg sei, werde sich noch zeigen.

Bei den Sozialkosten gebe es immer wieder Probleme. Es sei erforderlich, dass der Bund sein Versprechen, welches er in der Koalitionsvereinbarung zwischen CDU und SPD gegeben habe, auch einlöse. Es sei unredlich, wenn eine Koalitionsregierung Sozialleistungen, die sie selbst festlege, erst in die nächste Legislaturperiode verschiebe. Es sei eine klare Intention, dass diese Mittel den Kommunen zukommen sollten.

Zu den kommunalen Brücken merkt er an, sicherlich werde es Länder geben, die die Zuschüsse für die Brücken kürzten, wenn diese nicht entsprechend instandgehalten würden. Dies setze jedoch voraus, dass es sich um einen zu sanktionierenden Vorgang handle, bei dem die Kommunen nicht ihre Brücken sanierten, obgleich sie die Möglichkeit dazu hätten. Tatsache sei aber auch, dass viele Kommunen oftmals deshalb ihre Brücken nicht unterhalten könnten, weil sie finanziell nicht in der Lage dazu seien. Wenn die Zuschüsse nun gekürzt würden, könnte dies dazu führen, dass noch weniger Brücken saniert würden.

Auf die Stiftungen müsse man in Zukunft noch stärker achten. Viele Kommunen, die Windkraftanlagen besäßen, hätten die Befürchtung, dass ihre hohen Einnahmen Begehrlichkeiten der anderen wecken könnten, und überlegten sich nun, wie sie Stiftungen gründen könnten, um das Geld zu retten und Dinge im freiwilligen Bereich zu finanzieren.

**Herr Abg. Wansch** kommt auf das Stichwort der Personalentwicklung zu sprechen. Herr Feigel vom Rechnungshof habe seine Einschätzung im kommunalen Bereich geschildert, dass in den letzten Jah-

ren mehrere hundert Personalstellen zusätzlich bereitgestellt worden seien und darüber hinaus auch beim Land 500 zusätzliche Stellen geschaffen worden seien. Er bittet um nähere Angaben dazu; denn diese pauschale Aussage sei im Haushaltsplan 2014/2015 des Landes so überhaupt nicht abgebildet. Wenn er den Einzelplan 04 als Beispiel heranziehe, seien dort knapp 100 Stellen abgebaut worden, während der Rechnungshof in seinem letzten Jahresbericht sogar einen deutlichen Anstieg der Stellen in diesem Bereich gefordert habe. Das Land sei bisher sehr zurückhaltend gewesen, was Personalstellen anbelange.

Im Einzelplan 09 seien für das Jahr 2014 48.442,5 vollzeitäquivalente ausgewiesen worden, während es im Jahr 2013 noch 48.784,25 Vollzeitäquivalente gewesen seien. Aus beiden Einzelplänen errechne sich für ihn ein deutlicher Rückgang an Personalstellen, der für sich genommen schon der Zahl entspreche, die angeblich an neuen Stellen aufgestockt worden sei. Daher wünscht er die Zahlen im Detail.

**Herr Feigel** entgegnet, die Zahlen stammten aus dem Jahresbericht 2013, wo der Rechnungshof in einem Beitrag über die Personalausgabenentwicklung des Landes dargestellt habe, wie sich der Personalbestand innerhalb von 20 Jahren verändert habe. Die Zahl der Gesamtstellen dividiert durch die Zahl der Entwicklungsjahre ergebe einen rechnerischen Durchschnitt des jährlichen Zuwachses.

**Herr Abg. Wansch** stellt dazu fest, diese Aussagen seien damals im Jahresbericht des Rechnungshofs schon falsch gewesen und würden heute nicht dadurch besser, dass sie immer wiederholt würden. Letztendlich sei in diesem Zeitraum ausdrücklich ein deutlicher Zuwachs ausschließlich im Bereich Bildung zu verzeichnen gewesen. Dies pauschal als einen generellen Zuwachs an Stellen in den Raum zu stellen, sei eine Verdrehung der Tatsachen. Man müsse in diesem Fall davon ausgehen, dass damals eine bewusste politische Entscheidung getroffen worden sei, 12.000 Stellen mehr in diesen 20 Jahren für den Bereich Bildung und Wissenschaft bereitzustellen. Wer vor diesem Hintergrund die Aussage tätige, die Verwaltung oder das Land reagierten unwirtschaftlich, der verdrehe die Tatsachen.

**Herr Behnke** nimmt Bezug auf den Bericht des Rechnungshofs über das Thema Personalausgaben insgesamt. In dem Zeitraum, den Herr Feigel soeben genannt habe, sei ein Zuwachs von 14.000 Stellen brutto erfolgt, die nicht ausschließlich bezogen gewesen seien auf den Bereich Bildung und Hochschulen, sondern auch auf andere Bereiche wie beispielsweise Innere Sicherheit und Polizei und auch auf den Bereich Justiz. Der einzige größere Bereich, der in diesem Zeitraum unverändert geblieben sei, sei die Steuerverwaltung.

Der Bruttozuwachs in diesem Zeitraum habe 14.000 Stellen betragen. Demgegenüber seien Einsparungen in einer Größenordnung von knapp 2.000 Stellen erfolgt im Bereich der sogenannten sonstigen Verwaltung; insofern habe der Zuwachs im Saldo 12.000 Stellen betragen.

Der Rechnungshof habe dies politisch überhaupt nicht bewertet, er habe nur auf einen Zuwachs an Stellen, an Vollzeitäquivalenten hingewiesen, die Kosten in einer bestimmten Höhe verursachten. Die politischen Schwerpunkte, die dadurch unzweifelhaft hätten gesetzt werden sollen, unterlägen in keiner Weise der Bewertung des Rechnungshofs, und dies habe Herr Feigel auch nicht getan. Aber die Menschen seien nun einmal eingestellt worden und müssten auch bezahlt werden, und allein dies zähle für den Rechnungshof.

**Herr Beucher (Landkreistag Rheinland-Pfalz)** macht darauf aufmerksam, in den letzten Jahren sei einiges an staatlichem Personal kommunalisiert worden und habe Mehraufgaben übernommen. Die Kommunen gingen sehr solide mit dem Thema um. Einzelfälle seien überall zu finden.

Er bedankt sich herzlich beim Rechnungshof für dessen Aussagen. Einige Feststellungen hätten seine Auffassung bestätigt, anderen Dingen werde man gerne nachgehen. Es sei sehr wichtig, dass immer wieder deutlich gemacht werde, wie sich die Entwicklung bei den Soziallasten über einen längeren Zeitraum hinweg darstelle. Der Zuwachs von 64 % sei ein riesiges Problem, und er richtet die herzliche Bitte an das Land, beim Thema Kindertagesstätten noch einmal sorgfältig darauf zu achten, was man den Kommunen damit aufbürde. Die Landkreise hätten nicht nur die Ausgabenzuwächse für ihre eigenen Anteile zu schultern, sondern sie würden auch eingeengt durch den Zuwachs im kommunalen

Finanzausgleich, woraus das Land seinen Landesanteil weitestgehend finanziere. Deswegen seien die Schlüsselzuweisungen in den letzten 20 Jahren auch nur wenig angewachsen.

Auch er habe die Entwicklung der Kassenkredite zur Kenntnis genommen. Der Rechnungshof spreche davon, dass 378 Millionen Euro aus dem Kommunalen Entschuldungsfonds geleistet worden seien. Dennoch seien die Kassenkredite um 451 Millionen Euro angestiegen, und wenn man die beiden Zahlen addiere, erhalte man eine Summe von insgesamt 829 Millionen Euro. Dies sei die Deckungslücke, die zu finanzieren sei. Trotz des KEF stellten sich das Defizit und damit auch die Deckungslücke unverändert hoch dar. Alle müssten ihre Beiträge dazu leisten, dass diese Lücke geschlossen werde, und dann gebe es noch immer die Altlasten, die man zu bewältigen habe.

Er appelliert an die Damen und Herren des rheinland-pfälzischen Landtags in diesem Raum, sich zu Beginn der Sommerpause das neue LFAG noch einmal sorgfältig anzuschauen und zu prüfen, inwieweit man in diesem Jahr noch nachsteuern könne. Den Kommunen nütze es nichts, wenn diese Nachsteuerung erst nach drei Jahren erfolge. Dann sei eine weitere Verpflichtung entstanden, mit der man nicht leben könne. Er appelliert daher an alle, sich in der kommenden Zeit in Ruhe darüber Gedanken zu machen, wie man im Rahmen eines Nachtragshaushalts den Kommunen helfen könne.

**Herr Sachverständiger Dr. Mertes** hält es für durchaus hilfreich, wenn die Aufsichtsbehörden die Möglichkeit erhalten würden – wie es früher schon einmal möglich gewesen sei –, in einzelne Personalentscheidungen einzugreifen. In den Jahren 2009/2010 sei ein Urteil des OVG dazu ergangen, welches dies den Aufsichtsbehörden ausdrücklich verboten habe. Dieses Urteil habe er noch nie für besonders glücklich gehalten; denn es entziehe den Aufsichtsbehörden die Möglichkeit einer Überprüfung von Personalentscheidungen.

Durch Änderungen auf EU-Ebene sei insbesondere bei den Berufsfeuerwehren ein noch höherer Bedarf entstanden. Man habe in den letzten Jahren in allen rheinland-pfälzischen Städten mehr Berufsfeuerwehrleute in einer Größenordnung von 15 bis 20 Personen neu einstellen müssen. Dies sei sehr ärgerlich, aber man könne nichts daran ändern.

Was die Bau- und Beschaffungsrichtlinien bei den Feuerwehren anbelange, so halte er die vorhandenen Vorschriften für völlig ausreichend. Es könne nur um Einzelfälle gehen, die aus dem Rahmen fielen. Es werde sehr genau geprüft, und die Vorschriften seien grundsätzlich in Ordnung.

Ihn treibe die Frage nach den Stiftungen um. Bislang seien drei Städte geprüft worden. Die eine Stiftung sei im Jahr 1990 errichtet worden und leiste ihre Auszahlungen. Er gehe davon aus, dass man dort keine Handhabe mehr haben werde.

Er erinnere sich noch sehr gut an Vorgänge, dass Kommunen, die das Anliegen geäußert hätten, RWE-Aktien verkaufen zu wollen und Stiftungen daraus zu errichten, immer wieder durch die Aufsichtsbehörden darauf hingewiesen worden seien, sie müssten den gleichen Mehrwert von anderer Seite erbringen, damit dies überhaupt zustimmungsfähig sei. Daher sei er sehr verwundert über die Stiftung, die 2007 gegründet worden sei. Er frage nach, was die Aufsicht in dieser Angelegenheit unternommen habe oder ob es sich nur um eine Prüfungsfeststellung des Rechnungshofs handele. Er könnte sich gut vorstellen, dass möglicherweise in den Gesprächen in Aussicht gestellt worden sei, dass es seitens der Sparkasse entsprechende Spenden gebe und das damit tatsächlich Gewinnausschüttungen erfolgt seien, die in den Haushalt zurückzuleiten gewesen wären.

Mit Blick auf die Eigengesellschaften hätten die Aufsichtsbehörden relativ wenige Möglichkeiten, in die praktischen Geschäfte der Gesellschaften hineinzuschauen. Dies sei bei der Errichtung und bei der Erarbeitung der Satzungen etwas anderes. Aber im laufenden Geschäft gebe es sehr große Schwierigkeiten, faktisch Einfluss auf die Gesellschaften und deren Geschäftsgebaren zu nehmen. Nichtsdestotrotz würde er gern wissen, um welche Gesellschaft es sich dabei gehandelt habe.

**Herr Behnke** bittet um Verständnis dafür, dass er keine Auskunft darüber erteilen könne, um welche Gesellschaft es sich handele. Er habe eingangs schon erwähnt, dass dies in der Diktion des Rechnungshofs kommunale Splitter seien und dass kein Naming und kein Shaming betrieben werden solle.

Wenn ein Kommunalbericht veröffentlicht werde, kämen als Erstes die Journalisten, die sich dafür interessierten, um welche Kommune es sich bei einer Prüfung gehandelt habe. Der Rechnungshof habe immer alle Mühe, die Journalisten davon abzuhalten, zu ermitteln oder nachzufragen. Er bitte herzlich um Verständnis, dass er keinen Namen nennen wolle. Der Rechnungshof wolle nicht mit dem Finger auf eine Kommune zeigen, sondern er wolle Probleme aufzeigen.

**Herr Vors. Abg. Henter** kommt auf eine Aussage von Herrn Behnke in seinem Vortrag zu sprechen, dass bei den durchschnittlichen kommunalen Finanzierungssalden von 2004 bis 2013 das Land Sachsen mit einem Plus sehr weit oben liege, während es bei den Einnahmen im Ländervergleich noch ein gutes Stück hinter Rheinland-Pfalz und damit weit unter dem Bundesdurchschnitt liege. Er fragt nach, wie es das Land Sachsen schaffe, dass es viel weniger Einnahmen habe, aber im kommunalen Finanzierungssaldo in Deutschland weit vorn liege. Er fragt, ob es mit dem Fonds Deutsche Einheit bzw. mit dem Solidaritätszuschlag zusammenhänge.

**Herr Behnke** erläutert, es hänge sicherlich mit den Ausgaben zusammen. Der Vergleich mit Sachsen sei bereits in der Anhörung von Herrn Hesse genannt worden, und auch der Rechnungshof habe ihn schon bemüht. Sachsen sei natürlich, wie auch andere ostdeutsche Länder, in einer doppelten Klemme: Auf der einen Seite gingen die Bundesförderungen erkennbar zurück, die immer gern als Antwort auf diese Frage angeführt würden. Sachsen müsse damit leben, dass es diese Förderung irgendwann nicht mehr geben werde. Auf der anderen Seite müssten die ostdeutschen Länder aber auch mit Bevölkerungseinbußen in zweistelliger Größenordnung, teilweise von bis zu 20 %, zurechtkommen, und das bedeute weniger Steuereinnahmen. Darauf richteten sie sich heute schon ein und betrieben natürlich eine entsprechende Politik, auch was die Kommunen angehe.

Es seien große Anstrengungen unternommen worden. Sachsen habe die Zahl seiner Kreise auf zehn reduziert. Dort gebe es lediglich drei kreisfreie Städte. In Sachsen gebe es 500 Kommunen, und andere Bundesländer hätten ähnliche Einschnitte in ihrem kommunalen Bestand vorgenommen.

Herr Abg. Noss habe soeben die erforderliche politische Kraft angesprochen, die dazugehöre. Er könne sich nicht vorstellen, dass diese Kraftanstrengung in einem neuen Bundesland kleiner sei als in einem alten Bundesland. Es gehöre nun einmal Mut dazu, es gehöre Kraft dazu, und aus seiner Sicht gehöre auch ein politischer Grundkonsens dazu; sonst sei es nicht durchführbar. Es sei nicht seine Sache, politische Fragen zu beurteilen, aber diesen politischen Grundkonsens vermisse er gleichwohl im Moment in Rheinland-Pfalz.

**Herr Abg. Dr. Alt** führt aus, bei aller Bewunderung für die Politik in den neuen Bundesländern und damit auch in Sachsen müsse man auch bedenken, dass auf der Folie des Rechnungshofs nur die Steuereinnahmen verzeichnet worden seien und dass man sicherlich auch in den Blick nehmen müsse, dass das Land Sachsen als neues Bundesland eine ganz andere Finanzausstattung erhalte und deswegen natürlich, wie auch andere ostdeutsche Bundesländer, über Zuweisungen sehr viel mehr Geld an die Kommunen weitergeben könne, als dies in den westlichen Bundesländern der Fall sei.

**Herr Hesse (Wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Universität Leipzig)** stellt klar, er wolle mit einem weit verbreiteten Vorurteil aufräumen: Weder Sachsen noch irgendein anderes der neuen ostdeutschen Länder habe bezogen auf die Kommunen eine überdurchschnittliche Finanzausstattung. Auch mit der Solidarpaktförderung und mit EU-Fördermitteln hätten die Kommunen in keinem ostdeutschen Land im Durchschnitt eine höhere Finanzausstattung als die westdeutschen Kommunen. Sie generierten mit weniger Einnahmen und über wenige Ausgaben entsprechend ihre Haushaltsüberschüsse. Für die Länder gelte dies in ähnlicher Weise; denn die Länder hätten zwar mehr Mittel, aber diese Mittel müssten sie an die kommunale Ebene weitergeben aufgrund der Infrastrukturlücke. Aber in der Summe bleibe den Ländern am Ende noch 5 bis 10 % mehr, und das Geld werde an die kommunale Ebene durchgereicht. Die Summe sinke von Jahr zu Jahr weiter ab, und man sei schon bei der Hälfte des Ursprungsbetrages angelangt. Die Solidarpaktförderung sei dabei nicht das prägende Element, sondern die Ausgabenpolitik.

**Herr Behnke** hält Herrn Abgeordneten Dr. Alt entgegen, die Einnahmen in Sachsen lägen bei 84 % des Flächenländerdurchschnitts, und in Rheinland-Pfalz bei 92 %.

**Herr Vors. Abg. Henter** bedankt sich bei Herrn Behnke und Herrn Feigel für die sehr informative Diskussion und ihren interessanten Bericht.

Auf Bitten des Herrn Abg. Steinbach sagt Herr Fischer zu, der Enquete-Kommission im Zusammenhang mit dem Themenbereich „Die Gemeinde und ihre Unternehmen als Stifter – keine Stiftung ohne private Zustiftung“ (vgl. S. 27 der Vorlage EK 16/1-153) schriftlich zur Frage eines möglichen Aufsichtsdefizits zu berichten.

Der Tagesordnungspunkt hat damit seine Erledigung gefunden.

Elektronische Fassung

**Punkt 3** der Tagesordnung:

**Verschiedenes**

Die Enquete-Kommission beschließt einvernehmlich die Tagesordnung für die Sitzung am 17. September 2014, 15 Uhr:

Stadt-Umland-Beziehungen  
Auswertung des Anhörverfahrens vom 10. Juni 2014

Vertiefende Kostenbetrachtung zum Thema Kinderbetreuung

**Herr Vors. Abg. Henter** bedankt sich bei allen Anwesenden für die Diskussion und die konstruktive Mitarbeit, wünscht allen einen guten Nachhauseweg und schließt die Sitzung.

gez. Geißler  
Protokollführerin

Elektronische Fassung