

# LANDTAG RHEINLAND-PFALZ

## 16. Wahlperiode

**Enquete-Kommission 16/1**  
**„Kommunale Finanzen“**

6. Sitzung am 14.06.2012  
– Öffentliche Sitzung –

## Protokoll

Beginn der Sitzung: 15:02 Uhr  
Unterbrechung der Sitzung: 17:00 Uhr bis 17:11 Uhr  
Ende der Sitzung: 17:23 Uhr

### Tagesordnung:

Vor Eintritt in die Tagesordnung

1. Genehmigung des Protokolls der 4. Sitzung vom 9. März 2012

2. System der Finanzausgleiche – Länderfinanzausgleich und Übertragbarkeit auf Rheinland-Pfalz  
Aussprache und Auswertung des Berichts der Sachverständigen Frau Univ.-Prof. Dr. Gisela Färber in der Sitzung am 10. Mai 2012

3. Entwicklung der Realsteuern im Ländervergleich und etwaige Auswirkungen hieraus auf die Einnahmemöglichkeiten im kommunalen Raum – Fortschreibung – Bericht der Landesregierung

dazu: Vorlagen EK 16/1-20/22/23/24

4. Ergänzung der Terminplanung der Enquete-Kommission

5. Beschlussfassung über einen Untersuchungsauftrag zur Ermittlung der Soziallasten der Kommunen

6. Verschiedenes

### Ergebnis:

(S. 1)

(S. 3)

Erledigt  
(S. 5 – 10)

Vertagt  
(S. 11 – 13)

(S. 15)

Beratung  
(S. 17 – 22)

(S. 23)

**Herr Vors. Abg. Henter** eröffnet die Sitzung und begrüßt die Anwesenden.

**Vor Eintritt** in die Tagesordnung:

**Frau Abg. Beilstein** nimmt Bezug auf die von der Landesregierung zugesagte ergänzende Berechnung zur Vorlage EK 16/1-20, die unter Punkt 3 der Tagesordnung in der heutigen Sitzung diskutiert werden solle. Die Mitglieder der Enquete-Kommission hätten sich seinerzeit darauf verständigt, dabei von der für Zusagen üblichen 10-Tagesfrist abzusehen. Gleichwohl sei die Vorlage sehr umfangreich. Aufgrund der kurz zuvor durchgeführten Fahrt der Fraktionen nach Berlin sei es nicht möglich gewesen, die Inhalte der ausführlichen Berechnung für die heutige Sitzung entsprechend vorzubereiten. Sie schlägt daher vor, den Vortrag der Landesregierung unter dem entsprechenden Tagesordnungspunkt in der heutigen Sitzung entgegenzunehmen und die Aussprache in der nächsten Sitzung durchzuführen.

**Herr Abg. Steinbach** macht zusätzlich auf den Kommunalbericht des Rechnungshofs Rheinland-Pfalz aufmerksam, der sich ebenfalls intensiv mit den Realsteuern der Kommunen auseinandersetze. Er könne dem Vorschlag der Frau Abgeordneten Beilstein nur zustimmen und empfehle, in der nächsten Kommissionssitzung auch den Kommunalbericht mit zu beraten und ergänzend dazu den Rechnungshof zu bitten, einen Vertreter in die nächste Sitzung zu entsenden, um für Erläuterungen und Rückfragen zur Verfügung zu stehen.

Punkt 1 der Tagesordnung:

**Genehmigung des Protokolls der 4.Sitzung vom 9. März 2012**

**Frau Abg. Beilstein** äußert zunächst das Einverständnis der CDU zu dem Protokoll der Sitzung vom 9. März 2012 und schließt die Frage an, ob es zukünftig nicht möglich wäre, das Protokoll der vorangegangenen Sitzung jeweils zu der nächsten Sitzung vorzulegen. Die Sitzungen seien in einem rund sechswöchigen Turnus terminiert. Sie halte es für die Vorbereitung und die fortführenden Diskussionen für unbedingt erforderlich, dass immer jeweils das Protokoll der vorangegangenen Sitzung in der nächsten Sitzung vorgelegt werden könne.

**Herr Vors. Abg. Henter** entgegnet, dieser Umstand sei auch ein Thema in den anderen Ausschüssen. Auch er persönlich sei dieser Anregung sehr zugetan, zumal Frau Sachverständige Prof. Dr. Färber in der letzten Sitzung einen ausführlichen Vortrag gehalten habe, über den heute die Aussprache stattfinden solle. Es wäre gut gewesen, wenn das Protokoll zu der heutigen Sitzung vorgelegen hätte, da man nicht immer alles im Kopf behalten könne.

Er bittet Herrn Dr. Mensing vom Wissenschaftlichen Dienst, diese Anregung entsprechend weiterzugeben und zu versuchen, das Protokoll jeweils bis zu der nächsten Sitzung erstellen zu lassen.

Die Mitglieder der Enquete-Kommission billigen das oben genannte Protokoll und erklären sich mit der Einstellung ins Internet einverstanden.

Punkt 2 der Tagesordnung:

**Systeme der Finanzausgleiche – Länderfinanzausgleich und Übertragbarkeit auf Rheinland-Pfalz**

**Aussprache und Auswertung des Berichts der Sachverständigen Frau Univ.-Prof. Dr. Gisela Färber in der Sitzung am 10. Mai 2012**

**Herr Vors. Abg. Henter** schildert aus seiner Erinnerung, Frau Sachverständige Prof. Dr. Färber habe die Systematik des rheinland-pfälzischen Finanzausgleichs als sehr gelungen bezeichnet im Vergleich zu anderen Modellen. Er bitte Frau Prof. Dr. Färber nun darum, noch einmal schwerpunktmäßig die Gründe dafür darzustellen.

**Frau Sachverständige Prof. Dr. Färber** legt dar, Rheinland-Pfalz habe seit 1978 einen sehr einzigartigen Finanzausgleich. Der einzige substanzielle Fehler liege in der systematisch eingebauten Möglichkeit, dass es durch die Kreisumlage innerhalb der Landkreise zu Übernivellierungen kommen könne. Aber dies sei jetzt schon etwas besser geworden und sei auch nur ein kleineres Problem.

Von seiner Grundanlage habe der rheinland-pfälzische Finanzausgleich gegenüber anderen Modellen einige ganz entscheidende Stärken. Als erster Punkt sehe Rheinland-Pfalz keine Vorabauftrennung der Schlüsselmasse auf die verschiedenen kommunalen Gruppen vor. In anderen Ländern werde die Schlüsselmasse zwei- oder sogar dreigeteilt, je nachdem, welche Typen von Gebietskörperschaften es dort gebe, und diese Anteile würden ohne Rücksicht auf Verluste zumeist über Jahrzehnte fortgeschrieben. Dies bedeute, egal, wie sich zum Beispiel die Bevölkerung zwischen kreisangehörigem Raum und kreisfreien Städten verändere, bleibe dies in der Berechnung unberücksichtigt.

Auch das Verhältnis zwischen kreisangehörigen Gemeinden und Landkreisen bei der Schlüsselmasse bleibe damit unberührt, unabhängig davon, wie sich der Finanzbedarf ändere. Dies habe zur Folge, dass es über Kreisumlagen und andere Parameter zu Verwerfungen komme. Dies sei in Rheinland-Pfalz ex ante durch das integrierte System viel besser gelöst, insbesondere für die Siedlungsstruktur dieses Landes sei es sehr wichtig, dass der kreisangehörige Raum genauso behandelt werde wie die kreisfreien Städte, also Unterscheidungen in den Tarifen nur dort vorgenommen würden, wo sie sachgerechterweise geboten seien und nicht aufgrund von unterschiedlichen Typen von kommunalen Gebietskörperschaften. Dies sei ein großer Vorteil.

Der zweite große Vorteil: Dadurch, dass der Einwohneransatz nicht veredelt werde, vermeide Rheinland-Pfalz zahlreiche Streitigkeiten und Manipulationsansätze, die in anderen Ländern von der Veredelung der Hauptansatzstaffeln herrührten. Rheinland-Pfalz folge dem finanzwissenschaftlichen Diktum, dass die Größe einer Kommune allein noch nicht ihren Bedarf bestimme, sondern allein strukturelle Merkmale wie Zentralität und andere. Sie kenne eine Vielzahl von Hauptansatzstaffeln, bei denen es des Öfteren Sonderwerte gebe, die allein auf die Hauptstädte zugeschnitten seien. Teilweise lasse sich überhaupt nicht übersehen, dass die Hauptansatzstaffel politisch einigermaßen unmittelbar manipuliert werde. Diese Eingriffe halte sie nicht für sachgerecht, sofern es möglich sei – darüber werde sich diese Enquete-Kommission bei den Reformvorschlägen noch auseinanderzusetzen haben –, zunächst einmal die Unterschiede im horizontalen kommunalen Finanzbedarf sachgerecht durch andere Elemente abzubilden. Durch die Tatsache, dass man im kreisangehörigen Raum Finanzkraft und Finanzbedarf zwischen Landkreisen und kreisangehörigen Gemeinden genau bemesse, habe dies eine unmittelbare Gleichbehandlung des gesamten Landes zur Folge. Anders als in Nordrhein-Westfalen, wo ein Ausgleichstarif von 90 % für die Kommunen und von 100 % für die Landkreise bestehe, arbeite Rheinland-Pfalz mit einem einheitlichen Ausgleichstarif von 50 %. Dies habe tatsächlich nur geringe Auswirkungen auf die Verteilungswirkungen und im Wesentlichen nur auf die Zahl der abundanten Gemeinden: Je höher der Ausgleichstarif, desto größer müsste die Zahl der abundanten Gemeinden sein. Sie begrüße es, dass man in Rheinland-Pfalz relativ transparent und anreizkonform die Schlüsselzuweisungen an die Gemeinden vergebe.

Investitionsschlüsselzuweisungen gebe es auch in Rheinland-Pfalz. Sie seien ein Instrument, um zu erreichen, dass die Kommunen einen gewissen Druck verspürten, auch in schlechten Zeiten ihre kommunale Infrastruktur zu pflegen. Sie empfehle grundsätzlich, die Grundstruktur dieses Finanzausgleichs weiterzuführen. Zur Debatte stehe für sie lediglich die Frage, in welcher Form man die Nebensätze modernisieren könne und wie man mit den Verschiebungen umgehen könne, die in den letz-

ten 10, 15 Jahren bei Ausgabenstrukturen und Kostenbelastungen stattgefunden hätten. Vor 15 Jahren sei erstmals die Garantie für einen Kindergartenplatz eingeführt worden. In der Folge habe es im Jahr 1992 Begleitgesetze zu § 218 gegeben, da vorher die Kommunen nicht gezwungen gewesen seien, Kindertagesstättenplätze anzubieten. Seit Mitte der 90er-Jahre gebe es die ersten Spuren in den kommunalen Haushalten. Seitdem seien die Aufwendungen für Kinder deutlich gestiegen, und all diese Dinge müssten sich auch in einem modernisierten kommunalen Finanzausgleich wiederfinden, ebenso wie die Frage, welche Auswirkungen die gestiegenen Sozialausgaben auf die Bedarfsstrukturen innerhalb der kommunalen Familie und bei der Berücksichtigung der Finanzbedarfe und der Finanzkraft hätten.

Rheinland-Pfalz habe nach ihrer Erinnerung Ende der 90er-Jahre auch bei der Finanzkraftdefinition die letzten verfügbaren landesdurchschnittlichen Hebesätze angesetzt und habe bei den Finanzkraftziffern auf Umverteilungsmaßnahmen verzichtet. Allen sei bekannt, wenn man Nivellierungshebesätze unter dem Landesdurchschnitt ansetze, begünstige man die reichen Kommunen, im anderen Falle würden die armen begünstigt. In vielen kommunalen Finanzausgleichsgesetzen fänden im Grunde genommen versteckte Begünstigungen der reichen Kommunen statt, was sie nicht für zielkonform halte. Zwar habe der Landesgesetzgeber einen gewissen Gestaltungsspielraum, und die Maßnahme per se sei wahrscheinlich auch nicht unbedingt verfassungswidrig, aber sie persönlich präferiere klare, für Dritte nachvollziehbare Strukturen, was zugegebenermaßen nicht bedeuten müsse, dass jeder, der sich den Tarif einmal ansehe, zwangsläufig sofort begreifen müsse, welche Verteilungswirkungen er habe. Vielleicht könne man zu einem späteren Zeitpunkt die Enquete-Kommission mit den entsprechenden Instrumenten ausstatten, um zu gewährleisten, dass die Mitglieder es besser beurteilen könnten.

**Frau Abg. Beilstein** führt aus, in dem Vortrag sei deutlich geworden, dass die Finanzausgleiche in den einzelnen Ländern sehr unterschiedlich seien. Insofern müsse man klar darauf hinweisen, dass die Verbundsätze nicht miteinander vergleichbar seien.

Wie ein roter Faden durch alle Finanzausgleiche durchgezogen habe sich aber die fehlende Transparenz, die sicherlich auch mit der Entwicklung der unterschiedlichen Transfers zusammenhänge, die zustande gekommen seien. Sie habe Frau Prof. Dr. Färber in ihrem Vortrag so verstanden, dass bei einer Neuordnung des kommunalen Finanzausgleichs in Rheinland-Pfalz insbesondere dem Aspekt der Transparenz ein besonderes Gewicht beigemessen werden müsse, dass aber die Grundstruktur gut und richtig sei.

Sie erachte es für den weiteren Fortgang der Diskussion als sehr wichtig, einmal konkrete Anhaltspunkte zu hören, was bei einer Neuordnung zu berücksichtigen sei. Dies habe Frau Prof. Dr. Färber gegen Ende ihres Vortrags sehr schnell abgehandelt. Ein Punkt sei dabei die Modernisierung der Nebenansätze gewesen. Diese Punkte könnten später in die Diskussion mit einfließen und gegebenenfalls auch im Zusammenhang mit dem ifo-Gutachten wieder aufgegriffen werden. Sie erbitte daher eine Auflistung von Kriterien, die bei einer Neuordnung des kommunalen Finanzausgleichs mit einbezogen werden sollten.

**Herr Abg. Steinbach** führt aus, die Enquete-Kommission habe den Auftrag erhalten, ein neues kommunales Finanzausgleichsgesetz vorzulegen, und die Empfehlungen von Frau Prof. Dr. Färber stellten eine erste Orientierung dar. Es gehe darum, eine Neuordnung des Systems am bisherigen Rahmen auszurichten, aber gleichzeitig auch die Ansätze zu überprüfen.

Frau Prof. Dr. Färber habe in ihrem Vortrag betont, dass es so etwas wie einen kommunalen Mindestfinanzbedarf gebe, der entsprechend finanziell auszustatten sei, und sie spreche dafür die Empfehlung aus, über das Standardkostenmodell (SKM) zu entsprechenden Aussagen zu kommen. Er bittet um Erläuterung, wie dies unter Anwendung des Standardkostenmodells erfolgen könne.

**Herr Abg. Noss** bringt seine Freude darüber zum Ausdruck, dass der rheinland-pfälzische Finanzausgleich in seiner jetzigen Struktur auch weiterhin angewendet werden könne und dass kein totaler Verriss erfolgt sei. Durch eine totale Veränderung des Finanzausgleichs ergebe sich nicht automatisch mehr Geld. Frau Prof. Dr. Färber habe sich ausdrücklich dafür ausgesprochen, das Stabilisierungsverfahren über Konjunkturzyklen hinweg beizubehalten. Der rheinland-pfälzische Stabilisierungsfonds

habe sich für die Kommunen bewährt, weil ihnen damit die Gelegenheit gegeben worden sei, ihre Einnahmensituation auf einem gewissen Niveau zu planen.

Was den Mindestfinanzbedarf der Kommunen betreffe, bestehe in Rheinland-Pfalz ein riesiges Problem: Es gebe sehr unterschiedliche Strukturen im Land. In der Eifel, im Hunsrück, in Rheinhessen oder am Mittelrhein herrschten sehr heterogene Gegebenheiten, die sich auch mit Blick auf die Kostensituation höchst differenziert darstellten. Es sei zu erwägen, ob das Standardkostenmodell bei diesen, doch höchst unterschiedlichen Gegebenheiten überhaupt eingeführt werden könne. Die rheinland-pfälzischen Kommunen unterschieden sich sowohl hinsichtlich ihrer Aufgaben als auch hinsichtlich ihrer Leistungsfähigkeit. In Rheinhessen und in der Pfalz existierten durchaus noch Ortsgemeinden mit Grundschulen, während dies in der Eifel oder im Hunsrück nicht mehr der Fall sei.

**Frau Sachverständige Prof. Dr. Färber** macht zunächst deutlich, die Überprüfung des Aufteilungsverhältnisses zwischen Landkreis und kreisangehörigen Gemeinden sei für sie ein Punkt, der allgemein nachzuvollziehen sei und der in jedem Fall angegangen werden müsse. Wesentlich für sie seien aber die Nebenansätze, bei denen durchaus Modernisierungschancen bestünden und die dem gewandelten Finanzbedarf der Gemeinden in den verschiedenen Aufgabenbereichen entsprechen müssten. Rheinland-Pfalz sei ein Land mit großen Unterschieden in der Siedlungsstruktur: Es gebe Ballungsräume wie das Rhein-Main-Gebiet mit großstädtischen Metropolbereichen, aber auch Strukturen mit kleinen Städtchen und Ortsgemeinden. Dies müsse aber der kommunale Finanzausgleich abbilden können. Die Bedarfsindikatoren müssten dies für alle Kommunen erfassen, und es müsse sich eine einheitliche Formel ergeben. Sie halte es für schlechterdings nicht darstellbar, drei Gruppen von Kommunen zu bilden – die großstädtischen, die städtischen und die ländlichen Räume – und erst danach damit zu beginnen, die Schlüsselmasse aufzuteilen. Es müsse eine einheitliche Formel für das ganze Land etabliert werden.

Wenn eine Formel über Jahre hinweg existiere, werde die Politik genügend Anlässe finden, um einzugreifen und daneben etwas zu tun, um nachzusteuern. Dies sei so ähnlich wie mit dem Schweizer Käse: Wenn er richtig gut gelagert sei, habe er viele große Löcher. Er werde nie wieder rückwirkend eine homogene Masse werden. Insoweit müsse man versuchen, die vielen Nebenfinanzausgleiche nun wieder in einen großen zu integrieren, damit es eine nachvollziehbare und gerechte Sache werde, die von allen Kommunalen Gebietskörperschaften – selbst von denen, die vielleicht Verluste erlitten hätten – akzeptiert werden könne.

Die Nebenansätze seien für sie das Schlüsselwort. Nebenansätze sollten nicht nur Rechengrößen darstellen, sondern sie sollten für die betroffenen Kommunen Anreize bieten, sich finanzpolitisch rational zu verhalten. Im Trierer Umland würden beispielsweise durch die Kommunen viele Schulen geschlossen, und die Kinder sollten dann in Trier beschult werden. Generell bestehe bundesweit die Tendenz, dass die kleineren Schulen auch mangels Schülerzahlen aufgelöst würden und die Schüler mit dem Bus in die nächstgelegene Stadt geschickt würden. Das sei akzeptabel, wenn es tatsächlich eine vorteilhafte Lösung wäre, aber es sei nicht immer vorteilhaft. Deswegen bedürfe es eines sogenannten Schüleransatzes als Nebenansatz, sodass die entsprechende Kommune, der Landkreis, oder gar die Verbandsgemeinde als Schulträger und als eigenständiger Schlüsselzuweisungsempfänger in die Arithmetik integriert werden könne. Dazu bedürfe es Modellrechnungen.

**Herr Sachverständiger Dr. Mertes** spricht die Möglichkeit einer Sonderumlage an.

**Frau Sachverständige Prof. Dr. Färber** spricht sich gegen eine Vielzahl von Umlagen aus. Dies sei die typische Entwicklung eines veralteten Systems. Umlagen seien meistens nur Hilfsinstrumente. Wenn es gelinge, das System der Umlagen im Rahmen einer Reform zu verändern, könne sie dies nur ausdrücklich begrüßen. Gegebenenfalls müsse das System nach fünf Jahren institutionell durch eine Evaluationsinstanz überprüft werden, um zu sehen, ob es noch mit den tatsächlichen Gegebenheiten übereinstimme.

Handlungsbedarf bestehe möglicherweise auch mit Blick auf die vertikale Verteilungsformel; denn wenn es zu Verschiebungen von Ausgabenbelastungen aufgrund von Aufgaben auch zwischen Land und Kommunen komme, bedürfe es eingebauter Mechanismen, die eine Anpassung schafften. Ansonsten entstehe nur Unzufriedenheit. In den Blick zu nehmen sei darüber hinaus der

einnahmenseitige Gleichmäßigkeitsgrundsatz. In jedem Fall müsse Transparenz für die vertikalen Belastungen geschaffen werden.

Zum kommunalen Mindestfinanzbedarf existiere eine Rechtsprechung in anderen Ländern, explizit in Thüringen und in Sachsen-Anhalt. Auch das Urteil des Koblenzer Verfassungsgerichtshofs sei zumindest als eine Teilaussage zu einem kommunalen Mindestbedarf im Bereich der Soziallasten anzusehen. Es sei nicht mehr nur damit getan, den Kommunen Geld aus einer Verbundquote zu geben, mit dem sie dann auskommen müssten, sondern erforderlich sei mehr Information und mehr Transparenz darüber, wie der Finanzbedarf bei den Kommunen – und im Übrigen auch beim Land – aussehe. Das Standardkostenmodell sei eine neue Methode, um dies festzustellen. Dieses Modell vermeide, dass sich die Gebietskörperschaften ihren Bedarf selber definierten, indem sie einfach Ausgaben tätigten. Stattdessen würden die Produktionsprozesse untersucht, mit denen öffentliche und kommunale Leistungen erstellt würden. Diese Dinge würden standardisiert, und es werde untersucht, welcher Zeit- und Ressourcenbedarf erforderlich sei. Auf diese Weise könne sicherlich ein Mindestbedarf mit einem – zugegebenermaßen – anfänglich doch sehr hohen Aufwand definiert werden. Dies könne nicht von heute auf morgen oder innerhalb von sechs Wochen geschehen, sondern dieser Prozess benötige mehrere Jahre. Aber die Länder, die vorangingen, seien auch die „Methodenbereiter“ für die anderen, die nachfolgten. Derzeit fänden Auseinandersetzungen zwischen Bund und Ländern über den Fiskalpakt statt, wobei von den Ländern verlangt werde, dass sie ihre Haushalte schneller ausgleichen sollten, dass sie den Ausbau der Kindertagesstätten realisieren sollten, während der Bund das Betreuungsgeld einfach ausgabe, anstatt es nach unten weiterzugeben, wo er die Ausgaben verursache. Diese Debatte sollte auch im Verhältnis zwischen Bund, Ländern und Gemeinden versachlicht werden. Wenn man die SKM-Messungen einmal gemacht habe, seien sie relativ einfach an Kostenentwicklungen und Strukturveränderungen anpassbar. Wenn man die Daten einmal erhoben habe, könne man ein Benchmarking erstellen und ersehen, wer eigentlich die Ausgaben verursacht habe. Gold-Plating finde nicht nur auf Bundesebene, sondern auch auf Länderebene statt.

In Thüringen sei man zu der Erkenntnis gelangt, dass das Land Aufgabenverpflichtungen der Kommunen wieder zurücknehmen müsse, wenn der Mindestfinanzbedarf durch das Geld, das das Land ausgeben könne, bei den Kommunen nicht mehr gedeckt werden könne. Es finde also eine Rückkopplung nicht nur in die Landesregierung, sondern auch in das Parlament hinein statt. Manche Auflagen an die Kommunen entstünden durchaus erst in Parlamentsausschüssen.

Sie erinnere sich noch gut daran, als seinerzeit von der Landesregierung in Sachsen ein Gesetzentwurf in den Landtag eingebracht worden sei, wonach die Kommunen ab einem bestimmten Stichtag Kindergartenplätze hätten bereitstellen müssen. Mehr sollte dieses Gesetz aus Sicht der Landesregierung zunächst einmal nicht enthalten. Als der Gesetzentwurf aber im Sozialausschuss diskutiert worden sei, seien noch zahlreiche Standards formuliert worden mit der Folge, dass die Umsetzung sehr kostenintensiv geworden sei. Transparenz über die Gesetzesfolgen und auch im Gesetzgebungsverfahren zu schaffen, die Konsequenzen für die Kommunen daraus zu erkennen und diese Daten dann in den kommunalen Finanzausgleich rückzukoppeln seien gute Voraussetzungen, um den kommunalen Finanzausgleich auf Dauer auf eine gute Basis zu stellen. Eine große Unzufriedenheit und viele Klagen vor dem Verfassungsgerichtshof zu produzieren, wenn Dinge nicht mehr am Verhandlungstisch gelöst werden könnten, sei keine Situation, die sich ein wettbewerbsfähiges Land in Europa heute noch leisten könne.

**Herr Abg. Licht** spricht den im Vorschlag zur Neuordnung des kommunalen Finanzausgleichs angesprochenen Punkt einer Überführung der meisten Zweckzuweisungen und Sonderausgleiche in die Schlüsselmasse an und bittet um Konkretisierung. Des Weiteren werde darin der Wunsch nach einer Berechnung der Schlüsselzuweisungen nach neuen, sehr einfachen Prinzipien geäußert, für den er ebenfalls um eine Konkretisierung bitte.

**Frau Abg. Beilstein** nimmt Bezug auf das Standardkostenmodell. Sie habe die Erläuterungen von Frau Sachverständiger Prof. Dr. Färber so verstanden, dass mit diesem Instrument festgestellt werden solle, wie hoch der Bedarf der einzelnen Kommune oder einzelner kommunaler Gruppen sei in Bezug auf die gesetzlich fixierten Ausgabeverpflichtungen, also auf all das, was unter die Pflichtaufgaben falle.

Das Feld der Kommunen in Rheinland-Pfalz sei sehr breit gefächert und differenziert, auch mit unterschiedlichen Herausforderungen. Es gebe Gegenden, die in hohem Maße mit Fremdenverkehr und Tourismus zu tun hätten und für die eine Tourismusförderung – wie sie auch immer gestaltet sein möge – eine ganz andere Rolle spiele als für andere Bereiche. Sie fragt, wie so etwas definiert werden solle. Sie könne sich allenfalls vorstellen, dass die Pflichtaufgaben in einem Standardkostenmodell festgelegt oder fixiert würden und man sich danach überlege, welche Zuschläge für Aufgaben im Freiwilligenbereich noch gewährt würden.

**Frau Sachverständige Prof. Dr. Färber** erläutert zu der Überführung von Zweckzuweisungen in die Schlüsselmasse, im Haushalt für Rheinland-Pfalz seien nicht nur die Schlüsselzuweisungen ausgewiesen, sondern auch eine Vielzahl anderer Zweckzuweisungen. Eine Reform des kommunalen Finanzausgleichs könne nur dann gelingen, wenn man die Summe insgesamt aufstocken könne. Andernfalls müsse die Hälfte der Kommunen als Verlierer angesehen werden, und dies könne man sich politisch weder als Regierung noch als Opposition wünschen. Um mehr Gewinner zu erhalten, die unmittelbar von den Schlüsselzuweisungen partizipierten, müssten in den Ressorts die Zweckzuweisungsprogramme oder auch Nebenfinanzausgleiche, die mit Nebenzielen befrachtet seien, zurückgefahren werden und das frei werdende Geld der Schlüsselmasse zugeschlagen werden. Auch am Verbandsatz könnten gegebenenfalls Veränderungen vorgenommen werden. Die Klugheit gebiete es, den Wildwuchs an Zweckzuweisungen, die es in jedem Landeshaushalt gebe, zu begrenzen. Viele Dinge sollten die Kommunen in Eigenregie entscheiden und benötigten dazu keine Zweckzuweisungen. Bei einer Reform müsse man die Chance ergreifen, dies zugunsten der allgemeinen Verbundmasse etwas aufzustocken.

Für die Berechnung der Schlüsselzuweisungen sollten einfache Prinzipien herangezogen werden: Mit wenigen Nebenansätzen, mit einem Hauptansatz ohne Veredelungen, aus dem glasklar hervorgehe, welche Anreize gesetzt werden sollten. Wenn heutzutage die Kinder den Kommunen – ähnlich wie die sozialen Lasten – hohe Ausgaben verursachten, dann könne durchaus ein Nebenansatz an die Zahl der Kinder gebunden werden, die in einer Kommune lebten. Dies hätte den Vorteil, dass die Kommunen ein Interesse daran hätten, Familien mit Kindern zu halten und dies nicht mit Ansiedlungs- und Bleibepremien honorieren zu müssen. Vielmehr sei es ein positiver Anreiz über den kommunalen Finanzausgleich. Wenn die Massenarbeitslosigkeit in Deutschland zurückgehe, werde es in den nächsten Jahren auch hinsichtlich der Kinderarmut Verbesserungen geben. Wenn es für junge Frauen wieder stabile Beschäftigungsverhältnisse gebe, werde die Geburtenrate in Deutschland, wie in anderen Ländern auch, wieder ansteigen.

Man solle daher den Kommunen die finanziellen Voraussetzungen schaffen, zukunftsorientierte Strukturen für Familien aufzubauen. Wenn man sich die demografische Entwicklung ansehe, könne sie für die Älteren gar nicht so viele Aufwendungen erkennen. Nach den heutigen Strukturen seien die Kinder derzeit für die kommunalen Haushalte natürlich deutlich teurer als die Rentnerinnen und Rentner. Aber es könne durchaus sein, dass sich zu einem anderen Zeitpunkt die Entwicklung wieder anders darstelle und man die Nebenansätze entsprechend anpassen müsse. Die Schlüsselzuweisungen müssten daher nach sehr einfachen Prinzipien berechnet werden können. Es bedürfe durchschaubarer Nebenansätze, die man auch ideell vertreten könne und die Anreizfunktionen wahrnehmen. Die Kommunen müssten ihre Aufgaben mit Internalisierungseffekten wahrnehmen können. Es dürfe nicht so sein, dass eine Kommune ihre Schule schließe und dass der Nachbar sie dann betreiben müsse.

Das Standardkostenmodell sei zunächst einmal nur eine Methode. Standardkosten könnten im Grunde genommen für jede beliebige kommunale Aufgabe ermittelt werden. Der typische Wohngeldfall dürfte im Land Rheinland-Pfalz mehr oder weniger in allen Kommunen ähnlich ablaufen, da dies eine standardisierte Verwaltungsleistung sei, die gesetzlich geregelt sei. Schwieriger werde es beim Tourismus, wo die Kommunen selbst Gestaltungsspielräume hätten, oder auch beim Winterdienst. Durch Rheinland-Pfalz verlaufe der milde Rheingraben, aber es gebe auch Regionen wie den Pfälzerwald, den Hunsrück oder die Eifel, die im Winter ordentlich mit Schnee zugeschüttet würden, und insoweit gebe es auch einen unterschiedlich hohen Aufwand. Wenn man solch unterschiedliche Strukturen feststelle, könne man das Standardkostenmodell nicht nur über eine Produktionsfunktion erheben, sondern man müsse unter Umständen drei Klimazonen definieren. Aber wenn am Ende klar definiert sei, wie viele Hauptstraßen geräumt werden müssten, könne man den Mindestfinanzbedarf zumindest schon einmal besser kalkulieren. Freiwillige Leistungen, insbesondere die Nebenstraßen, gehörten nicht in den Mindestfinanzbedarf.



Der Begriff „Mindestfinanzbedarf“ bedeute auch nicht, dass die Kommunen nicht mehr haben dürften, aber er stelle für sie das Limit dar, unter das die Finanzausstattung niemals fallen dürfe. Den Punkt „of no return“, den jeder Verfassungsgerichtshof als absolutes Limit ansehe, unter dem es nicht mehr weitergehe, müsse mit etwas objektiveren Methoden festgemacht werden können als nur durch die Tatsache, dass die Kommunen soundso viel Geld ausgegeben hätten. Der Gesetzgeber müsse sich Gedanken darüber machen, was effiziente durchschnittliche Verhaltensweisen oder Produktionsweisen für lokale Leistungen seien. Dies könne auch Benchmarking-Effekte dergestalt haben, dass eine Kommune dann ihre Leistungen auch bei preiswerteren Anbietern einkaufen könne. Dies seien Nebeneffekte einer solchen Bestandsaufnahme, die man nicht unterschätzen sollte.

Wenn man unterschiedliche Strukturen bei einer Aufgabe vorfinde, müssten unterschiedliche Gruppen gebildet werden. Grundsätzlich bedeute das SKM aber immer, es werde eine Fallzahl zugrundegelegt, es würden die Prozesse analysiert, mit denen die Leistungserstellung erfolge, und es werde der Aufwand dafür ermittelt und die Gemeinkosten zugeschlagen, und man erhalte die Summe dessen, was eine durchschnittlich effiziente Kommune für diese Aufgabe aufwenden müsse.

**Frau Abg. Beilstein** bittet Frau Sachverständige Prof. Dr. Färber oder auch einen der anderen Sachverständigen darum, beispielhaft eine Auflistung von Nebenansätzen anzufertigen, die dann als Beratungsgrundlage in eine detaillierte Diskussion einfließen könnten, an welchen Punkten der kommunale Finanzausgleich verändert, verbessert oder modernisiert werden solle.

**Frau Sachverständige Prof. Dr. Färber** verweist hierzu auf die im Rahmen ihres Vortrags in der letzten Sitzung verteilten Informationsblätter, in denen alle Bedarfsansätze aufgelistet worden seien.

Darüber hinaus sei sie – möglicherweise auch gern in Zusammenarbeit mit anderen – gern bereit, für die Reformdiskussion eine Zusammenstellung von zehn möglichen Großindikatoren vorzunehmen, um den Bedarf in Nebenansätzen abzubilden.

Auf Bitten der Frau Abg. Beilstein sagt Frau Sachverständige Prof. Dr. Färber zu, der Enquete-Kommission acht bis zehn Haupt-/Großindikatoren, die den Bedarf in Nebenansätzen abbilden, darzustellen.

Der Tagesordnungspunkt hat seine Erledigung gefunden.

Punkt 3 der Tagesordnung:

**Entwicklung der Realsteuern im Ländervergleich und etwaige Auswirkungen hieraus auf die Einnahmemöglichkeiten im kommunalen Raum – Fortschreibung – Bericht der Landesregierung**

dazu: Vorlagen EK 16/1-20/22/23/24

**Herr Staatssekretär Häfner** weist eingangs darauf hin, die Landesregierung habe die ergänzende Vorlage vor gut drei Wochen vorgelegt und damit die Informationen sehr zeitnah geliefert.

**Herr Vors. Abg. Henter** wirft dazu ein, die Enquete-Kommission habe in ihrer letzten Sitzung ausdrücklich beschlossen, dass es völlig ausreichend sei, wenn die Informationen auch sehr kurzfristig vor der nächsten Sitzung vorgelegt würden. Er dankt Herrn Staatssekretär Häfner an dieser Stelle herzlich dafür, dass sich die Landesregierung bereit erklärt habe, die Vorlage so kurzfristig zu erarbeiten und der Enquete-Kommission zur Verfügung zu stellen.

**Herr Staatssekretär Häfner** verweist für eine Bewertung der Vorlage auf ein Schreiben der Arbeitsgemeinschaft der Kommunalen Spitzenverbände, federführend des Gemeinde- und Städtebundes, in der Vorlage EK 16/1-22, das Stellung nehme zu dem ersten Teil der auf Wunsch der Enquete-Kommission angefertigten Ausarbeitung. In diesem Schreiben finde sich auf Seite 3 die ausdrückliche Formulierung: „Es stünde der Landesregierung gut an, die völlig irreführende Vorlage zurückzuziehen.“

Er habe schon viele Enquete-Kommissionen begleitet, aber einen solchen Ton habe er in dieser Form bisher noch nie erlebt. Er finde diese Formulierung anmaßend und völlig inakzeptabel, insbesondere wenn sie von Vertretern der Kommunalen Spitzenverbände abgegeben werde, die nur als beratende Mitglieder zu den Sitzungen der Enquete-Kommission eingeladen würden. Er habe schon einmal in diesem Gremium die Frage zur Diskussion gestellt, wie man miteinander umgehen solle. Man könne durchaus der Auffassung sein, dass man den Inhalt einer Vorlage nicht teile, aber der Landesregierung zu unterstellen, sie habe eine irreführende Vorlage vorgelegt, weise er mit Entschiedenheit zurück. Er hoffe, dass dies bei künftigen Stellungnahmen Berücksichtigung finde. Diese Form des Umgangs halte er für völlig unangemessen.

**Herr Abg. Noss** verweist ergänzend dazu auf das Schreiben des Städtetages Rheinland-Pfalz vom 12. Juni, das bei ihm – und möglicherweise auch bei anderen Kommissionsmitgliedern – einige Irritationen ausgelöst habe. Darin gehe es ausdrücklich um die Frage der Realsteuerhebesätze, und es sei verwunderlich, beachtlich und erwähnenswert, wenn seitens des Städtetages moniert werde, dass dies Gegenstand der Ausführungen in der Vorlage sei. In der Vorlage werde ausdrücklich darauf hingewiesen, dass sie einem Auftrag aus der Sitzung der Enquete-Kommission vom 10. Mai 2012 nachkomme. Auch er halte es für völlig unangemessen, wenn die Kommunalen Spitzenverbände in ihrem Schreiben Dinge suggerierten, die nicht zutreffend seien.

Ebenso verwahre er sich dagegen, dass in dem Schreiben als Fazit dargestellt werde, die Enquete-Kommission solle sich nicht länger mit Rechenspielen aufhalten. Die Enquete-Kommission habe sich mit einer sehr schwierigen Rechtsproblematik zu beschäftigen, und dies als Rechenspiele zu bezeichnen, gehe völlig an dem vorbei, was in dieser Kommission gemeinsam erarbeitet werden solle.

Es sei nicht zielführend, wenn Vertreter der Kommunalen Spitzenverbände, die im Übrigen als Gäste eine beratende Funktion hätten, die Mitglieder dieser Enquete-Kommission, die ein Gutachten über die Realsteuerhebesätze in Auftrag gegeben hätten, denunzierten, indem sie von „Rechenspielen“ sprächen. Er verwahre sich ausdrücklich dagegen, dass die Abgeordneten und die Sachverständigen in der Form angegangen und ihre Beratungen als Spielchen herabgewürdigt würden.

**Herr Vors. Abg. Henter** betont, alle seien sich der Ernsthaftigkeit der Aufgabenstellung dieser Enquete-Kommission bewusst, deren Mitglieder von niemandem eine Belehrung über den Auftrag dieser Kommission benötige. Alle würden ihrer Aufgabe gerecht.

**Herr Abg. Licht** nimmt Bezug auf den von Herrn Staatssekretär Häfner zitierten Satz aus dem Schreiben der Arbeitsgemeinschaft der Kommunalen Spitzenverbände. Die Vorlage der Landesregierung sei in der Tat irreführend gewesen. In der letzten Sitzung sei ausführlich darüber diskutiert worden. Ihm gehe es heute nicht darum, irgendetwas zu verteidigen, aber in der letzten Sitzung hätten die Kommissionsmitglieder in aller Deutlichkeit debattiert, und auch zu seiner eigenen Überraschung seien die Vertreter des Ministeriums, die für die Vorlage verantwortlich zeichneten, mehr als bereit gewesen zu sehen, woher die für eine neutrale Betrachtung möglicherweise irreführende Diskussion kommen könne. Er persönlich könne jedenfalls nur bestätigen, dass die Vorlage in Teilen irreführend gewesen sei. Dies sei sicherlich nicht die Absicht derjenigen gewesen, die sie verfasst hätten, aber für diejenigen, die es zu beurteilen hätten, sei sie in der Tat irreführend gewesen.

**Herr Wagenführer (Referent im Ministerium des Innern, für Sport und Infrastruktur)** trägt vor, er habe – anknüpfend an die letzte Diskussion – in der ergänzenden Vorlage verschiedene Bundesdurchschnitte gegenübergestellt, mit und ohne Flächenländer, mit und ohne neue Bundesländer, sowie den Durchschnitt der westlichen Flächenländer mit und ohne Rheinland-Pfalz, um zu dokumentieren, wo die Unterschiede in den einzelnen Abgrenzungen lägen und wo die Werte – unabhängig von den Unterschieden in der Abgrenzung – relativ dicht beieinander lägen.

Im Ergebnis sei die Frage entscheidend, ob ein Durchschnitt mit oder ohne Stadtstaaten gewählt werde. Er glaube, aus der letzten Diskussion erkannt zu haben, dass ein Durchschnitt ohne die Stadtstaaten allgemein präferiert werde.

Darüber hinaus könnte man sich entscheiden, die neuen Bundesländer unberücksichtigt zu lassen, da die Besonderheiten insbesondere bei der Grundsteuer A und auch bei der Gewerbesteuer auffällig seien. Wenn man die neuen Bundesländer außer Acht lasse, würden diese Fragestellungen und Probleme von vornherein vermieden. Insofern solle mit dieser Darstellung der Versuch unternommen werden, die Diskussion mit Zahlen zu unterlegen.

Sodann seien die Hebesätze der Länder Niedersachsen und Schleswig-Holstein dargestellt worden. Für Niedersachsen sei festzustellen, dass die Hebesätze der Grundsteuer B und auch der Gewerbesteuer nahezu identisch seien mit dem Durchschnitt der westlichen Flächenländer. Unterschiede gebe es lediglich beim Hebesatz der Grundsteuer A; dort sei Niedersachsen mit 351 Prozentpunkten gegenüber dem Durchschnitt der westlichen Flächenländer von 308 Prozentpunkten besonders auffällig, habe also einen sehr hohen Hebesatz. Er habe sich einmal erlaubt, eine Spekulation beizufügen: Da in Niedersachsen die Schweinezucht sehr stark verbreitet sei, könne es möglich sein, dass einerseits diese Steuerquelle in Niedersachsen besonders ergiebig sei und dass andererseits für die betroffenen Gemeinden vielleicht sogar ein Bedarf bestehe, entstehende kommunale Kosten durch Standortgemeinden über die Grundsteuer A verursachergerecht auszugleichen. Insofern könne er nicht sagen, ob das Land Niedersachsen bei der Grundsteuer A repräsentativ sei oder nicht.

Deutliche Unterschiede träten bei einem Vergleich mit dem Land Schleswig-Holstein zutage. Dort könne man feststellen, dass durchweg alle Hebesätze des Landes Schleswig-Holstein unter dem Bundesdurchschnitt lägen. Auch hierfür gebe es möglicherweise eine Erklärung: Im Bereich der überörtlichen Sozialhilfe seien nicht die Kommunen an den Kosten beteiligt, sondern das Land, sodass sich von daher auf kommunaler Seite der Bedarf, hohe Hebesätze zu erheben, möglicherweise nicht so ausgeprägt zeige. Dies werde aber auf Landesseite dadurch deutlich, dass sich das Land mit seinem Landeshaushalt im Sanierungsverfahren befinde, sodass sich auch in diesem Fall insoweit eine Besonderheit darstellen könnte.

Er habe versucht, bei der Analyse zwei markante Punkte am Beispiel der Grundsteuer B darzustellen: Es gebe einen Hebesatz von 260 Prozentpunkten, der von vielen Gemeinden mindestens erhoben werde; allerdings gebe es auffällig wenige Gemeinden, die darunter lägen.

Noch deutlicher zeige sich die zweite Auffälligkeit: Ein Hebesatz von 350 Prozentpunkten werde nahezu von keiner Gemeinde überschritten. Der zuständige Kollege aus Schleswig-Holstein habe ihm erklärt, bei den 260 Prozentpunkten handele es sich um den Nivellierungssatz im Finanzausgleichsgesetz, und bei den 350 Prozentpunkten, die nicht überschritten würden, handele es sich um den Mindesthebesatz für den Bezug von Fehlbedarfszuweisungen in Schleswig-Holstein. Dies seien mar-

kante Punkte, an denen sich die Kommunen orientierten, die aber vom Land gesetzt würden und insofern keine „Marktdaten“ darstellten, die von den Kommunen autonom gewählt würden.

In einem weiteren Teil der Vorlage habe er versucht, die unterschiedlichen Größenklassen darzustellen, wobei bei Rheinland-Pfalz das besondere Problem bestehe, dass die von der Bundesstatistik verwandte Größengliederung bei einer der kleinsten Größenklassen unter 1.000 Einwohnern beginne. In Rheinland-Pfalz bestehe das Problem, dass 70 % der Gemeinden – genauer gesagt 1.613 Gemeinden – in diese kleinste Größenklasse hineinfelen, während sie in anderen Ländern wesentlich schwächer besetzt sei. Insofern gebe es Ortsgrößenklassensortierungen, die für Rheinland-Pfalz möglicherweise noch ein wenig zu grob seien.

Darüber hinaus habe er versucht darzustellen, dass mit der Wahl und Bestimmung der Ortsgrößenklassen schon Einfluss genommen werden könnte auf den Durchschnitt für diese Ortsgrößenklasse. Wenn die Verteilung es hergebe, könne man die Grenzen so ziehen, dass man den Durchschnitt herausbekomme, den man gern hätte. Dies sei in Rheinland-Pfalz recht leicht möglich, weil es sehr viele Gemeinden unter 100 Einwohnern gebe, für die man die Einzeleingriffe darstellen könne.

An dieser Stelle sei auch deutlich geworden, dass die Vergleichsländer Niedersachsen und Schleswig-Holstein in den kleineren Ortsgrößenklassen sehr viel dünner besetzt seien. Niedersachsen habe keinen Ort unter 287 Einwohner. In Rheinland-Pfalz gebe es genau 600 Gemeinden, die kleiner seien. In Schleswig-Holstein sei die Struktur nicht ganz so unterschiedlich: Dort gebe es immerhin 44 Gemeinden unter 100 Einwohner und 95 Gemeinden mit 100 bis 200 Einwohnern. In diesem Punkt liege eine Besonderheit, wenn es darum gehe, die Hebesätze nach Ortsgrößenklassen darzustellen.

Mit einer weiteren grafischen Darstellung habe er versucht, deutlich zu machen, dass die Frage mathematisch keine Rolle spiele, ob man einen Landesdurchschnitt – wie auch immer abgegrenzt – nach Ortsgrößenklassen aufzudröseln versuche oder ihn als „Sandkastenwert“ heranziehe; denn wenn man auf den Landeswert normiere, sei es egal, wie man diesen Wert erreiche und sozusagen um den Durchschnitt „herumgruppiere“.

Die Enquete-Kommission kommt überein, die Aussprache und die Auswertung zu dem Tagesordnungspunkt in der nächsten Sitzung vorzunehmen.

Der Tagesordnungspunkt wird vertagt.

Punkt 4 der Tagesordnung:

**Ergänzung der Terminplanung der Enquete-Kommission**

Die Enquete-Kommission kommt überein, die als Reservetermin terminierte Sitzung am Mittwoch, dem 15. August 2012, nicht durchzuführen und die im Terminplan für Dienstag, dem 12. September 2012, 15:00 Uhr, vorgesehene Sitzung auf **14:00 Uhr** vorzuverlegen.

Herr Staatssekretär Häfner sagt zu, der Enquete-Kommission das ifo-Gutachten zeitnah zur Sitzung am 17. Oktober 2012 zur Verfügung zu stellen und die Gutachter zu bitten, das Gutachten in der Sitzung am 17. Oktober 2012 zusammenfassend zu präsentieren.

– 17 –

Punkt 5 der Tagesordnung:

**Beschlussfassung über einen Untersuchungsauftrag zur Ermittlung der Soziallasten der Kommunen**

**Herr Vors. Abg. Henter** gibt zur Kenntnis, in ihrer letzten Sitzung habe die Enquete-Kommission den einstimmigen Beschluss gefasst, dass die Obleute einen Untersuchungsauftrag formulieren sollten im Hinblick auf die Soziallasten der Kommunen und die Lasten im Jugendhilfebereich. Es habe ein Gespräch mit den Obleuten stattgefunden. Darüber hinaus habe Herr Beucher vom Landkreistag Rheinland-Pfalz eine Vorlage geliefert, die die Landtagsverwaltung den Kommissionsmitgliedern zugeleitet habe. Darüber hinaus habe Herr Sachverständiger Prof. Dr. Junkernheinrich einen Vorschlag mit ausgewählten Fragen zum Thema „Kommunale Sozial- und Jugendhilfeausgaben in Rheinland-Pfalz“ erarbeitet, die den Kommissionsmitgliedern als Tischvorlage verteilt worden sei. Herr Sachverständiger Prof. Dr. Junkernheinrich habe signalisiert, dass es auch möglich sei, eine 50 Seiten umfassende Expertise zu dieser Fragenkonstellation zu erarbeiten.

Da sich aus den Vorträgen der vorangegangenen Kommissionssitzungen ergeben habe, dass der Bereich der kommunalen Sozial- und Jugendhilfeausgaben in Rheinland-Pfalz ein großer Kostenblock darstelle, und da in der letzten Sitzung Einigkeit über die Beauftragung einer Untersuchung bestanden habe, stellt er nun die Frage zur Diskussion, ob der von Herrn Sachverständigen Prof. Dr. Junkernheinrich erarbeitete Vorschlag zur Grundlage der Vergabe einer Expertise gemacht werden solle.

**Herr Sachverständiger Reitzel** möchte vor einer derartigen Beschlussfassung geklärt wissen, ob im Rahmen der Beauftragung des ifo-Gutachtens durch die Landesregierung diese Frage möglicherweise bereits mit untersucht werde. Wäre dies der Fall, hielte er es nicht für sinnvoll, parallel zu einem Segment der die Kommission beschäftigenden Fragen ein eigenes Gutachten in Auftrag zu geben, sondern stattdessen diese Frage zurückzustellen, bis der Inhalt des ifo-Gutachtens bekannt sei.

**Herr Vors. Abg. Henter** verweist auf die über die Inhalte des ifo-Gutachtens geführte Diskussion in der 4. Sitzung der Enquete-Kommission, aus der hervorgegangen sei, dass gerade der Sozial- und Jugendhilfebereich nur am Rande Gegenstand der Untersuchungen des ifo-Instituts sei und nicht im Zentrum der Begutachtung stehe.

**Frau Abg. Beilstein** sieht eine intensive Beleuchtung der Soziallastenproblematik als einen Hauptschwerpunkt an, wenn man den kommunalen Finanzausgleich neu gestalten wolle. Aus dem Vortrag der Frau Sachverständigen Prof. Dr. Färber in der letzten Sitzung habe sich ergeben – und darauf habe sich auch die Diskussion fokussiert –, dass dieser Themenkomplex genauer betrachtet werden solle. In der Enquete-Kommission sei daher der einstimmige Beschluss gefasst worden, einen entsprechenden Untersuchungsauftrag zu vergeben. Es sei nicht zielführend, Beschlüsse, die einmal gefasst worden seien, aufzudröseln oder zu hinterfragen.

Zu berücksichtigen sei auch der zeitliche Aspekt. Das ifo-Gutachten werde erst Ende September vorliegen. Sie gehe davon aus, dass ein entsprechender Untersuchungsauftrag eine gewisse Zeit in Anspruch nehmen werde. Sie plädiert dafür, in der heutigen Sitzung einen Untersuchungsauftrag zur Ermittlung der Soziallasten der Kommunen zu erteilen, um die Daten gesammelt als Diskussionsgrundlage im Herbst vorliegen zu haben.

Herr Beucher vom Landkreistag Rheinland-Pfalz habe einen ersten Ansatzpunkt geliefert, um sich dem Thema zu nähern. Es sei die Aufgabe aller drei Obleute gewesen, sich bis zur heutigen Sitzung mit den Mitgliedern ihres Arbeitskreises in dieser Kommission rückzukoppeln, um gegebenenfalls noch Ergänzungs- oder Änderungsvorschläge vorzulegen.

**Herr Abg. Wansch** bittet darum, die Diskussion unter dem Gesichtspunkt zu sehen, dass derzeit im Rahmen der Fiskalpaktverhandlungen gerade die Länder die Forderung gegenüber dem Bund erhoben hätten, dass sich dieser an den Kosten für die Eingliederungshilfe beteiligen solle. Er bezweifle, ob es aktuell hilfreich sei, eine weitere Begutachtung in Auftrag zu geben; denn dies sei sicherlich auch ein Bestandteil, den man beurteilen müsse. Die Länder hätten insgesamt eine große Sympathie gezeigt, gegenüber dem Bund diese Forderung zu vertreten.

**Frau Abg. Beilstein** macht deutlich, die Eingliederungshilfe sei zwar ohne Frage ein sehr wichtiger Aspekt, stehe aber einer Überprüfung der Soziallasten im Ganzen überhaupt nicht entgegen. Dabei gehe es vielmehr um die Frage, wie sich die Soziallasten entwickelt hätten und wie unterschiedliche Belastungen stattgefunden hätten. Eine Begutachtung der Soziallasten der Kommunen schließe in ihren Augen den Aspekt der Eingliederungshilfe überhaupt nicht aus und stehe ihm auch nicht entgegen. Sie habe an dieser Stelle eher den Eindruck, die Beauftragung der Untersuchung solle verzögert werden, und dies halte sie nicht für glücklich.

**Herr Abg. Steinbach** sieht mit Blick auf die vorgelegten Fragestellungen des Sachverständigen Prof. Dr. Junkernheinrich noch erheblichen Erörterungsbedarf. Er sei sich einig mit Frau Abgeordneter Beilstein, dass man diese Fragestellungen untersuchen müsse und dass dies ein relevanter Bestandteil sei; dennoch müsse sich die Enquete-Kommission darüber im Klaren sein, welche Informationen sie für ihre weiteren Beratungen benötige. Er sei daher nicht sicher, ob es möglich sei, den Beratungsprozess heute zu einem Ergebnis führen zu können, das es erlaube, einen abschließenden Untersuchungsauftrag zu formulieren.

Allerdings sehe auch er es als notwendig an, in diesem Prozess voranzukommen und die Zeit bis nach der Sommerpause nicht ungenutzt zu lassen. Er sehe sich in der heutigen Sitzung jedoch nicht in der Lage, einen umfänglichen Gutachtauftrag zu erteilen. Zunächst müsse sich die Enquete-Kommission darüber im Klaren werden, welche Primärdaten sie benötige und woher sie diese Daten bekomme. Diese Frage müsse im kleinen Rahmen methodisch erörtert werden. Damit könne heute begonnen werden, um nach der Sommerpause auf einem Sachstand zu sein, auf dem man weiterarbeiten könne.

**Herr Vors. Abg. Henter** weist darauf hin, wesentliche Entscheidungen der Kommission wie beispielsweise die Vergabe eines Gutachtens (die inhaltliche Festlegung des Auftrags und die Benennung eines Gutachters) müssten in öffentlicher Sitzung erfolgen und protokolliert werden (Dokumentations-, Kontroll- und Authentizitätsfunktion des Protokolls). Die Geschäftsordnung des Landtags räume den Obleuten keine derartige Stellung ein, solche Angelegenheiten für die Kommission und die Fraktionen außerhalb der Sitzungen zu bestimmen.

So lange, bis das ifo-Gutachten vorliege, sei die Enquete-Kommission in einer Phase, in der sie Fakten sammeln könne. Danach folge eine Phase, in der Bewertungen und Entscheidungen getroffen werden müssten. Ein wesentlicher Diskussionspunkt sei immer die Frage gewesen, was unter den Begriff „Soziallasten“ falle. Dies seien nicht nur die Soziallasten im engeren Sinne, sondern auch die Jugendhilfe oder die Eingliederungshilfe. Dadurch würden die Kommunen sehr stark belastet. In der Kürze der Zeit werde ohnehin kein Gutachten mehr möglich sein, wohl aber die Erstellung einer Expertise. Der Beschluss dazu müsse aber in öffentlicher Sitzung gefasst werden.

**Frau Sachverständige Prof. Dr. Färber** sieht es ihrerseits als schwierig an, auf der Grundlage des vorgelegten Fragenkatalogs des Sachverständigen Prof. Dr. Junkernheinrich einen entsprechenden Untersuchungsauftrag zu formulieren. Erforderlich seien ihrer Ansicht nach mehr Informationen, was unter den Begriff der Soziallasten zu subsummieren sei. Da die Ist-Ausgaben als einzige Größe in der amtlichen Statistik verfügbar seien, bleibe nichts anderes übrig, als die vorhandenen Daten in irgendeiner Form auszuwerten.

Dies könne auf zwei Wegen erreicht werden: Die erste Alternative sei, sich heute auf einen entsprechenden Gutachtauftrag zu einigen, der noch näher zu definieren sei und für den im Übrigen auch ein Gutachter gefunden werden müsse. Damit verliere die Enquete-Kommission die Steuerung über diesen Prozess, und es koste darüber hinaus nicht wenig Geld.

Die zweite Alternative, die ihr persönlich sehr viel besser gefalle, wenn sie auch im Zweifel mit mehr Arbeit verbunden sei, bestehe darin, das Statistische Landesamt zu bitten, die vorhandenen Daten auszuwerten und der Enquete-Kommission zur Verfügung zu stellen. In einer Arbeitsgruppe aus dem Kreis der Enquete-Kommission könne über die Sommerpause hinweg der Fragenkatalog dann weiterentwickelt, also ausgewertet oder gegebenenfalls noch erweitert werden. Dies erachte sie als eine preiswerte und schlanke Variante. Wenn alle Fraktionen daran beteiligt würden, sehe sie keinerlei Schwierigkeiten.

**Herr Vors. Abg. Henter** äußert Bedenken, ob es gelingen werde, eine Arbeitsgruppe aus dem Kreis der Enquete-Kommission zusammenzustellen, um die Auswertung in der Sommerpause vorzunehmen. Sicherlich koste eine Expertise viel Geld, aber der Landtag habe eine Enquete-Kommission eingesetzt, die bisher – auch dank der Initiative ihrer Mitglieder – sehr kostengünstig gearbeitet habe. Der Landtag müsse sich darüber bewusst sein, dass gewisse Kosten damit verbunden seien, wenn ein gewisses Ergebnis erarbeitet werden solle. Er sehe dies als den effektiveren Weg an.

**Herr Abg. Noss** führt aus, die Fraktionen hätten den Fragenkatalog von Herrn Sachverständigen Prof. Dr. Junkernheinrich erst heute Morgen erhalten, und aufgrund der Kürze der Zeit ergebe sich eine gewisse Problematik. Auch er spreche sich dafür aus, in einer Arbeitsgruppe zu versuchen, fundamentales Material zu sammeln, da es sich zum großen Teil um statistische Zahlen handele, die man benötige. Die Arbeitsgruppe müsse nicht zwangsläufig aus Mitgliedern der Enquete-Kommission bestehen, sondern es sei auch möglich, die Landesregierung zu bitten, die entsprechenden Zahlen zu sammeln. Die SPD halte dies für einen zweckführenden Weg.

**Herr Vors. Abg. Henter** gibt zur Kenntnis, nach der Geschäftsordnung des Landtags könne eine Enquete-Kommission keine Untergruppe bilden, die protokollmäßig etwas erarbeite. Dies könnte höchstens ein informelles Gremium sein, und die Ergebnisse wiederum müssten in eine der nächsten Kommissionssitzungen eingebracht werden.

**Frau Abg. Beilstein** zeigt sich höchst irritiert über die Art und Weise der Diskussion. Die Enquete-Kommission habe in ihrer letzten Sitzung einen einstimmigen Beschluss gefasst, und in den darauffolgenden Wochen habe jeder seine Aufgaben erledigen können. Der Formulierungsvorschlag von Herrn Beucher habe lange Zeit vorher vorgelegen, und darüber habe man fraktionsintern diskutieren können. Jeder habe die Möglichkeit gehabt, andere Formulierungsaufträge mit einzubringen, und nun werde offensichtlich wieder alles zur Disposition gestellt.

Nach ihrem Verständnis sei eine Enquete-Kommission eine große Arbeitsgruppe, die sehr intensiv an einem höchst wichtigen Thema arbeite und etwas auf den Weg bringen solle. Sie verstehe insoweit einen solchen Auftrag auch nicht als ein bloßes Zusammentragen von Material und Zahlen, sondern durchaus als eine professionelle Bewertung, anhand derer man diskutieren könne. Dies könne nicht einfach nebenher in den Sommerferien mit Bordmitteln oder in einer Unterarbeitsgruppe der Enquete-Kommission informell erledigt werden.

Sie beantragt, über die Vergabe eines Untersuchungsauftrages an Herrn Prof. Dr. Junkernheinrich zur Ermittlung der Soziallasten der Kommunen in Rheinland-Pfalz in Form der in der Tischvorlage aufgeführten Fragestellungen abzustimmen. Sie habe die Absicht, in dieser Enquete-Kommission zielführend zu arbeiten, um zum Ende des Jahres ein Ergebnis vorlegen zu können.

**Herr Abg. Steinbach** stellt wiederholt für seine Fraktion fest, zu dem Formulierungsvorschlag von Herrn Beucher sowie zu der Tischvorlage des Sachverständigen Prof. Dr. Junkernheinrich hätten sich erhebliche Fragestellungen und Erläuterungsbedarf ergeben, sodass er dem Anspruch nicht gerecht zu werden vermöge. Im Übrigen habe er seine Einwände im Vorfeld bereits schriftlich geltend gemacht.

**Herr Abg. Noss** schließt sich seinem Vorredner an. Die erforderlichen Rahmendaten könnten auch durch die Landesregierung geliefert werden, die dann in der Diskussion in der Enquete-Kommission noch angereichert und ausgewertet werden könnten.

**Frau Sachverständige Prof. Dr. Färber** erläutert, in die Arbeitsgruppe sollten keine inkompetenten Mitglieder entsendet werden. Es gehe vielmehr darum, in der Sommerpause Daten zu generieren. Wenn jede Fraktion ein Mitglied in die Arbeitsgruppe entsende, könne diese Arbeit dort effektiv geleistet werden.

Sie werbe erneut für den Vorschlag, mit einer schlanken organisatorischen Struktur in Form einer Arbeitsgruppe dafür zu sorgen, dass am Ende der Sommerpause die Auswertungen der Daten und Sachverhalte der Enquete-Kommission zur Verfügung gestellt werden könnten.

**Herr Vors. Abg. Henter** betont, eine Arbeitsgruppe könne nur im Konsens eingerichtet werden.



**Frau Abg. Beilstein** vermag das Problem nicht nachzuvollziehen. Für jeden könne es doch interessant sein, zu den aufgeführten Fragestellungen ein Gutachten oder eine Expertise zu erhalten. Sie sehe im Übrigen auch kein politisches Problem, soweit dies von den Vertretern der SPD oder des BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gefürchtet werde. Sie sehe ein Gutachten als einen Erkenntnisgewinn an, auf dessen Grundlage die Enquete-Kommission weiterarbeiten könne. Es sei die Aufgabe der Obleute der Fraktionen gewesen, bis zur heutigen Sitzung einen Untersuchungsauftrag vorzubereiten, und dem sei zumindest ihre Fraktion auch nachgekommen. Sie bitte daher darum, in der heutigen Sitzung über diesen Untersuchungsauftrag abzustimmen.

**Herr Manns (Gemeinde- und Städtebund Rheinland-Pfalz)** hält den Sozialbereich aus Sicht der Kommunalen Spitzenverbände für einen der wichtigsten Bereiche, die mit validen Daten unterlegt werden müssten. Er stelle sich – auch angesichts der eigenen Äußerungen der Frau Sachverständigen Prof. Dr. Färber – gerade vor, wie sich die Arbeitsgruppe in dieser Situation über die Sommerpause hinweg mit diesen Daten auseinandersetzen solle. Die Kommunalen Spitzenverbände hätten ihre Hoffnungen darauf gesetzt, dass ein Gutachterauftrag heute vergeben werde, da sie geglaubt hätten, über einen Kenner der Szene in Rheinland-Pfalz die Chance zu erhalten, die entsprechenden Daten übersichtlich dargestellt zu bekommen und organisiert für eine zukünftige Lösung zur Verfügung zu haben. Er glaube nicht, dass dies im Rahmen einer „schlanken“ Arbeitsgruppe so einfach möglich sein werde, wie es auf den ersten Blick erscheine. Er könne nur stellvertretend für seine Kollegen sagen, die Kommunalen Spitzenverbände beabsichtigten ihrerseits, diese Frage einer entsprechenden Überprüfung zu unterziehen, da sie davon ausgingen, dass auch das Gutachten des ifo-Instituts ohne eine Expertise mit solch ausgewählten Zahlen nicht vernünftig bewertet werden könne und dass auch der gesamte kommunale Finanzausgleich ohne eine solche Expertise zukünftig in der Enquete-Kommission nicht fundiert genug betrachtet werden könne. Er kündigt an dieser Stelle – für den Fall, dass die Vergabe eines Untersuchungsauftrags an den Sachverständigen Prof. Dr. Junkernheinrich nicht erfolgen werde – an, diese Fragen in einer anderen Form über die Kommunalen Spitzenverbände selbst überprüfen zu lassen.

**Frau Abg. Beilstein** stellt für die CDU-Fraktion den Antrag, einen Untersuchungsauftrag in der von Herrn Sachverständigen Prof. Dr. Junkernheinrich formulierten Form zu vergeben.

**Herr Sachverständiger Reitzel** bittet um Klärung, an wen dieser Untersuchungsauftrag vergeben werden solle.

**Frau Abg. Beilstein** vertritt die Auffassung, erforderlich sei ein Experte, der sich in Rheinland-Pfalz gut auskenne. Sie schlage bewusst Herrn Sachverständigen Prof. Dr. Junkernheinrich vor dem Hintergrund vor, dass zwar jede Fraktion ihre eigenen Experten benannt habe, diesen Experten aber zunächst einmal politische Unabhängigkeit unterstellt werden könne. Sie beantragt, den Untersuchungsauftrag zu den in der Tischvorlage aufgeführten Fragestellungen an Herrn Prof. Dr. Junkernheinrich zu vergeben.

**Herr Abg. Steinbach** weist darauf hin, die Fraktionen hätten sich noch nicht über die Fragestellungen zu diesem Untersuchungsauftrag verständigt. Es sei schwierig, über die Vergabe eines Untersuchungsauftrages zu beschließen, der nicht im Konsens formuliert sei.

Die fachliche Expertise von Herrn Prof. Dr. Junkernheinrich sei unbestritten. Aber er halte es dennoch für im höchsten Maße problematisch, unabgesprochen Mitglieder einer Enquete-Kommission mit einem Gutachten zu beauftragen. Darüber müsse an anderer Stelle eine Verständigung herbeigeführt werden, was nicht erfolgt sei. Dem Antrag könne er insoweit auf keinen Fall zustimmen.

Die Enquete-Kommission nimmt einen Vorschlag mit ausgewählten Fragen des Herrn Sachverständigen Prof. Dr. Junkernheinrich zum Thema „Kommunale Sozial- und Jugendhilfeausgaben in Rheinland-Pfalz“ als Tischvorlage entgegen.

Der Antrag der Frau Abg. Beilstein, Herrn Sachverständigen Prof. Dr. Junkernheinrich mit einem Gutachten zu den in der Tischvorlage aufgeführten Fragestellungen zu beauftragen, wird mit den Stimmen der Vertreter der Fraktionen der SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Vertreter der Fraktion der CDU abgelehnt.

**Herr Vors. Abg. Henter** weist darauf hin, eine Arbeitsgruppe könne nur eingesetzt werden, wenn Konsens darüber bestehe. Dies sei in der Geschäftsordnung des Landtags eindeutig geregelt.

**Herr Abg. Noss** nimmt Bezug auf seinen Antrag, keine Arbeitsgruppe einzusetzen, sondern die Landesregierung zu bitten, die entsprechenden Daten zu sammeln und auszuwerten und der Enquete-Kommission zur Verfügung zu stellen.

**Frau Abg. Beilstein** fragt nach, ob sie es richtig verstanden habe, dass sich der in der letzten Sitzung einstimmig gefasste Beschluss zur Vergabe eines Untersuchungsauftrages nun gewandelt habe in eine Datenzusammenstellung durch die Landesregierung, die die Enquete-Kommission intern bewerten solle.

**Herr Sachverständiger Reitzel** verneint diese Frage.

**Herr Vors. Abg. Henter** bittet um die Formulierung eines konkreten Arbeitsauftrages an die Landesregierung.

**Herr Abg. Noss** konkretisiert seinen Auftrag, die Landesregierung zu bitten, während der Sommerpause die entsprechenden Daten zusammenzustellen auf der Grundlage des Gutachtens, wobei auch die von Herrn Abgeordneten Steinbach angesprochenen Punkte Berücksichtigung finden sollten.

**Frau Sachverständige Prof. Dr. Färber** sieht den Ausgangspunkt bei den Daten, die für den Bereich der Sozialausgaben im weitesten Sinne, insbesondere für den übergeordneten Bereich „Soziale Sicherung, Soziale Kriegsfolgenaufgaben und Wiedergutmachung“ in der Funktionsstatistik enthalten seien, einschließlich der Kindertagesstätten. Dies seien insbesondere die Ausgaben der Sozialverwaltung, der Familien- und Sozialhilfe, der Kosten der Unterkunft (KdU), der Grundsicherung im Alter, SGB XII und Asylbewerberleistungsgesetz, Jugendhilfe, Kindertagesstätten, Eingliederungshilfe und andere Daten, einschließlich der Untergruppen. Diese Daten sollten über einen langen Zeitraum erhoben werden, und zwar differenziert für alle kreisfreien Städte und Landkreise sowie für die kreisangehörigen Gemeinden auf Landkreisebene. Als vorteilhaft erachte sie des Weiteren die Darstellung in Form einer Excel-Datei, um selbst Auswertungen vornehmen zu können, beispielsweise auf der Basis von Einwohnerzahlen und von Vergleichen verschiedener Größenklassen.

(Die Sitzung wird von 17:00 Uhr bis 17:11 Uhr unterbrochen.)

Herr Abg. Steinbach beantragt, die Landesregierung zu bitten, folgende Daten – unter Berücksichtigung der bei ihr und beim Statistischen Landesamt vorliegenden Datenbestände – der Enquete-Kommission vorzulegen:

Bereinigte Ausgaben, Bruttoausgaben, Nettoausgaben der Kommunen für folgende Ausgabenbereiche der Obergruppe „Soziale Sicherung, Soziale Kriegsfolgenaufgaben, Wiedergutmachung“ (Nr. 1024 ff. der Rechnungsstatistik, Funktionsziffer des Statistischen Bundesamtes). Insbesondere zählen dazu:

- Ausgaben der Sozialverwaltung, der Familien- und Sozialhilfe, der Kosten der Unterkunft (KdU), der Grundsicherung im Alter, Sozialgesetzbuch XII, Asylbewerber-Leistungsgesetz, Jugendhilfe, Kindertagesstätten sowie Eingliederungshilfen;

**6. Sitzung der Enquete-Kommission 16/1 „Kommunale Finanzen“ am 14.06.2012  
– Öffentliche Sitzung –**

des Weiteren spezifische Einnahmen in diesen Bereichen, insbesondere

- Zuweisungen und Erstattungen aus öffentlichen Haushalten,
- Gebühren und Beiträge sowie
- andere Einnahmen.

Bei den Angaben soll differenziert werden zwischen allen kreisfreien Städten, Landkreisen sowie kreisangehörigen Gemeinden auf Landkreisebene, bezogen auf den Zeitraum 1995 bis 2011.

Der Antrag wird mit den Stimmen der Vertreter der Fraktionen der SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Vertreter der Fraktion der CDU angenommen.

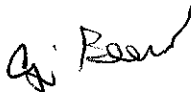
Herr Staatssekretär Häfner sagt zu, die Daten der Enquete-Kommission nach Möglichkeit bis Mitte August 2012 zur Verfügung zu stellen.

Punkt 6 der Tagesordnung:

**Verschiedenes**

Die Enquete-Kommission beschließt einstimmig, den Präsidenten des Rechnungshofs Rheinland-Pfalz zu bitten, in der Sitzung am 12. September 2012 zu Auskünften zu Nr. 2.1 „Steuern“ und Nr. 3.2 „Ausgaben für Sozialleistungen“ des Kommunalberichts 2012 (Drucksache 16/1250) zur Verfügung zu stehen.

**Herr Vors. Abg. Henter** bedankt sich herzlich für die Mitarbeit in dieser Sitzung, wünscht allen einen guten Nachhauseweg und schließt die Sitzung.



**Protokollführerin**