

LANDTAG RHEINLAND-PFALZ

16. Wahlperiode

Enquete-Kommission 16/1
„Kommunale Finanzen“

30. Sitzung am 03.12.2014
– Öffentliche Sitzung –

– Elektronische Fassung –

Protokoll

Beginn der Sitzung: 14:00 Uhr

Ende der Sitzung: 16:56 Uhr

Tagesordnung:

- | | Ergebnis: |
|--|------------------------|
| 1. Kommunalaufsicht
Bericht der Landesregierung und Durchführung eines
Anhörverfahrens

dazu: Vorlagen EK 16/1-161/162/169 | Vertagt
(S. 3 – 40) |
| 2. Interkommunale Finanzbeziehungen („Umlagenproblematik“)
Auswertung des Anhörverfahrens vom 18. Juli 2014

dazu: Vorlagen EK 16/1-147/150/151/152/154/157/163/165 | Abgesetzt
(S. 41) |
| 3. Zukunft der Kreditfinanzierung der Kommunen
Auswertung der schriftlichen Anhörung vom 23. Oktober 2014

dazu: Vorlagen EK 16/1-76/78/79/80/84/85/104/107/160/166/
167/168/170 | Abgesetzt
(S. 41) |
| 4. Breitbandversorgung in den einzelnen Landkreisen
Besprechung des Berichts der Landesregierung

dazu: Vorlage EK 16/1-155 | Abgesetzt
(S. 2) |
| 5. Vertiefende Kostenbetrachtung zum Thema Kinderbetreuung

dazu: Vorlage EK 16/1-143 | Abgesetzt
(S. 2) |
| 6. Verschiedenes | Beratung
(S. 42) |

Herr Vors. Abg. Henter: Sehr geehrte Damen und Herren! Ich begrüße Sie zur 30. Sitzung der Enquete-Kommission 16/1 „Kommunale Finanzen“ am Mittwoch, den 3. Dezember 2014.

Vor Eintritt in die Tagesordnung:

Die Enquete-Kommission kommt überein,

Punkte 4 und 5 der Tagesordnung:

**4. Breitbandversorgung in den einzelnen Landkreisen
Besprechung des Berichts der Landesregierung**

dazu: Vorlagen EK 16/1-155/172

5. Vertiefende Kostenbetrachtung zum Thema Kinderbetreuung

dazu: Vorlagen EK 16/1-143/174

von der Tagesordnung abzusetzen.

Herr Abg. Licht bittet mit Blick auf den Bericht der Landesregierung über die Breitbandversorgung in den einzelnen Landkreisen darum, den Bericht dahin gehend zu ergänzen, welcher Anteil an finanziellen Mitteln von den Kommunen, von den Unternehmen, von der EU, vom Bund und vom Land bereitgestellt worden sei.

Herr Staatssekretär Kern sagt zu, dies zu prüfen. Es gebe die entsprechenden bekannten Maßnahmen, die durchgeführt worden seien.

Auf Bitten des Herrn Abg. Licht sagt Herr Staatssekretär Kern mit Blick auf die Vorlage EK 16/1-172 zu, der Enquete-Kommission – soweit möglich – schriftlich anzugeben, in welcher Höhe die EU, der Bund, das Land, die Kommunen und Unternehmen finanzielle Mittel zur Breitbandversorgung zur Verfügung stellen.

Punkt 1 der Tagesordnung:

**Kommunalaufsicht
Bericht der Landesregierung und Durchführung eines Anhörverfahrens**

dazu: Vorlagen 16/1-161/162/169/171/173/175

Herr Vors. Abg. Henter: Ich begrüße zu diesem Tagesordnungspunkt zunächst einmal die Anzuhörenden. Vielen Dank, dass Sie den Weg nach Mainz gefunden haben und der Enquete-Kommission „Kommunale Finanzen“ dabei helfen wollen, das Thema Kommunalaufsicht in seiner Gänze zu begleiten. Ich bedanke mich sehr herzlich bei allen, die gekommen sind.

Der schriftliche Bericht der Landesregierung zu diesem Thema liegt Ihnen als Vorlage EK 16/1-162 vor. – Herr Staatssekretär, möchten Sie dazu noch ergänzende Ausführungen machen?

Herr Staatssekretär Kern: Ich denke, das Thema Kommunalaufsicht ist in dem Bericht entsprechend dargelegt worden. Wenn Sie Fragen haben, möchte ich sie Ihnen gern beantworten. Ansonsten werden sich mögliche Fragen vielleicht noch aus der Diskussion und der Anhörung ergeben.

Herr Vors. Abg. Henter: Ich bedanke mich, Herr Staatssekretär.

Den Anzuhörenden stehen ca. 10 Minuten für ihren Bericht zur Verfügung. Sie haben zum Teil auch schriftliche Stellungnahmen hereingegeben. Im Anschluss an alle abgegebenen Berichte haben die Mitglieder der Enquete-Kommission die Gelegenheit, Fragen zu stellen, die Sie bitte beantworten. Ich bitte zunächst Herrn Landrat Görisch um seine Ausführungen. Es liegt eine schriftliche Stellungnahme – Vorlage EK 16/1-175 – vor.

**Herr Ernst Walter Görisch,
Landrat des Landkreises Alzey-Worms**

Herr Görisch: Herr Vorsitzender, meine Damen und Herren Abgeordnete! Ich möchte zu den gestellten Fragen einige Ausführungen machen. Grundsätzlich ist aus der Erfahrung unserer Kommunalaufsicht festzuhalten, dass der Rechtsrahmen, der uns nach der Gemeindeordnung gegeben ist, aus unserer Sicht ausreichend ist. Weitere Instrumente sind aus unserer Sicht nicht notwendig. Wir kommen mit diesem Rahmen bestens zurecht.

Wir verstehen Kommunalaufsicht auch so, dass weiterhin die Möglichkeit bestehen muss, dass die Gemeinden gestalten können und dass sie auch im Rahmen des Opportunitätsprinzips die Rechtsaufsicht unsererseits hinnehmen müssen. Insofern gibt es also kein Vorschlag zu Veränderungen.

Hinsichtlich der angesprochenen Möglichkeiten, die Hebesätze anzupassen, ist unsere Erfahrung die, dass es sicherlich sehr schwierig ist, bei den Gemeinden Anhebungen durchzusetzen; allerdings müssen wir auch feststellen, dass zum Beispiel im Bereich des KEF – bei Gemeinden, die am kommunalen Entschuldungsfonds teilnehmen – die Bereitschaft gegeben ist, die Nivellierungssätze entsprechend anzupassen oder, wenn auch das Landesfinanzausgleichsgesetz geändert wird, man dazu bereit ist, weil dann die Haushaltssituation schlichtweg eine wesentlich schlechtere wäre, entsprechende Anpassungen vorzunehmen. Also, bei einem gewissen Druck ist die Bereitschaft gegeben, die Hebesätze anzuheben, aber ganz generell entsteht darüber in unserer Region sicherlich immer eine Diskussion, die vor Ort geführt wird.

Im Hinblick auf Frage Nr. 4 der Leitfragen der Fraktionen der SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN möchten wir vorschlagen, dass es zwar zunächst einsichtig sein könnte, wenn man bestimmte Systeme, Auflagentypen und bestimmte Kennzahlen entwickelt, aber die Erfahrungen, die in den vergangenen Jahren zum Beispiel beim Haushaltssicherungskonzept gemacht wurden, lassen uns wiederum skeptisch werden, ob es uns als Kommunalaufsicht weiterbringt, wenn es um die Situation der Gemeinden vor Ort geht.

Wir haben zum Beispiel mit der Einführung der Doppik ebenfalls Kennzahlen entwickelt, aber auch hier ist bereits festzustellen, dass die Aussagekraft doch beeinträchtigt ist, weil doch Abweichungen bestehen, wenn es um die Teilhaushalte geht, dass Abweichungen bestehen, wenn es um Leistungen und Produkte geht; insoweit ist das Datenmaterial, das bei den Kennzahlen letztendlich zu berücksichtigen ist, so, dass wir in der Tat keine Hilfe hätten, wenn solche Systeme entwickelt werden.

Es ist auch zu beachten, dass wir natürlich oftmals die Situation haben, dass die Schiefelage eines Haushaltes von ganz bestimmten Faktoren geprägt ist, weil zum Beispiel die Steuerkraft schlecht ist oder weil Pflichtaufgaben erfüllt werden müssen. Insofern versprechen wir uns hiervon keine Verbesserung.

Was die Qualifikation der Mitarbeiter bei der Kommunalaufsicht angeht, sind wir mit der derzeitigen Mitarbeiterbesetzung im Bereich des Gehobenen Dienstes und mit der juristischen Unterstützung ausreichend bedient. Eine Ausweitung ist hierfür nicht erforderlich.

Ähnlich ist es auch bei der Frage der CDU-Fraktion hinsichtlich der Kommunalaufsicht im Spannungsfeld. Wir setzen darauf, dass wir in intensiven Gesprächen mit den Gemeinden zu Lösungen kommen, oft auch schon im Vorfeld der Aufstellung des Haushaltsplanes finden Gespräche statt, was letztendlich möglich ist und welche Priorisierung zum Beispiel bei Investitionen angesagt ist.

Zu der Situation bei der Genehmigung der Kredite kann ich nur sagen, die Kredite werden natürlich insgesamt genehmigt, das ist auch gesetzlich vorgeschrieben. Wenn eine besondere, heikle und prekäre Situation entsteht, gibt es das Instrument der Einzelkreditgenehmigung, das auch da und dort unsererseits schon angewandt wird.

Die Problematik der Durchsetzung der Befugnisse muss immer im Gespräch mit den Gemeinden erörtert werden, und dabei muss natürlich auch sehr stark unterschieden werden, ob es zum Beispiel um eine Investition im freiwilligen Bereich oder um eine Aufgabe im Bereich der Kindertagesstätten geht. Ich denke, dabei muss wiederum natürlich die gesellschaftspolitische Aufgabe gesehen werden. Wir kommen also auch in diesem Bereich mit den Gesprächen schon weiter. Problematisch wird es, wenn

die Fördersätze des Landes in besonderer Weise hoch sind, wenn ich zum Beispiel an die Städtebauförderung denke. Dort wird es als Kommunalaufsicht sehr schwierig, Maßnahmen nicht zu genehmigen; denn einerseits sollen natürlich Entwicklungen bei den Gemeinden stattfinden, andererseits ist aber natürlich auch die Haushaltslage zu beachten. Das ist also eine besonders heikle Situation, wenn die Fördersätze 70 % oder mehr betragen, und dann wird es politisch auch immer eine Debatte geben, der wir uns letztendlich auch stellen müssen.

Ich hatte mit Blick auf die Ausweitung der Befugnisse der Kommunalaufsicht eingangs schon gesagt, der Rechtsrahmen ist ausreichend. Wir erleben allerdings derzeit die Situation, dass zum Beispiel bei den Anstalten des öffentlichen Rechts, die von den Kommunen gebildet werden können, wir zwar als Kommunalaufsicht als Errichtungsbehörde tätig werden und eine Rechtsaufsicht haben, aber wenn ich mir überlege, dass zum Beispiel bei einem Haushalt die kleinste Kreditaufnahme schon einer Genehmigung bedarf, aber Anstalten des öffentlichen Rechts, wenn sie schon einmal errichtet sind, in der Lage sind, Wirtschaftspläne zu erstellen, ohne dass eine Genehmigung erforderlich ist, selbst wenn Kredite in Millionenhöhe aufgenommen werden müssten und die Gemeinde natürlich für die Verbindlichkeiten haftet, dann wäre es sicherlich sinnvoll, wenn man in diesem Fall einen Genehmigungsvorbehalt formulieren würde.

Hinsichtlich der Frage einer Genehmigungspflicht der Kredite zur Liquiditätssicherung sehe ich keine Notwendigkeit, eine weitere Genehmigungspflicht zu installieren; denn bei Liquiditätskrediten muss in der Haushaltssatzung selbst der Höchstbetrag formuliert werden und dargestellt werden, und zum anderen ist natürlich der Liquiditätskredit das Ergebnis der ordentlichen Einzahlungen und Auszahlungen, also die Differenz, die sich hieraus ergibt; insofern kann man, wenn der Haushalt vorgelegt wird, erkennen, wie die Situation ist. Eine weitere Genehmigungspflicht bei den Liquiditätskrediten sehe ich nicht als großen Vorteil an.

So viel zu den gestellten Fragen meinerseits. Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit.

Herr Vors. Abg. Henter: Vielen Dank, Herr Landrat Görisch.

Ich bitte nun Herrn Landrat Dr. Hirschberger um seine Stellungnahme.

**Herr Dr. Hirschberger,
Landrat des Landkreises Kusel**

Herr Dr. Hirschberger: Herr Vorsitzender, verehrte Mitglieder der Enquete-Kommission! Ich möchte mit dem letzten Kapitel beginnen, das Herr Görisch angesprochen hat, nämlich mit der Frage der Genehmigungspflicht von Liquiditätskrediten. Liquiditätskredite sind von Hause aus nur dazu da, Liquidität herzustellen bezogen auf die laufenden Einnahmen und Ausgaben. Die Tatsache, dass wir so hohe Liquiditätskredite haben, liegt schlicht und einfach darin begründet, dass die laufenden Ausgaben deutlich über den Einnahmen liegen. Das ist mehr oder minder vor allen Dingen eine Folge der zu hohen Ausgaben in den Sozialbereichen im Verhältnis zu dem, was wir an Einnahmen haben; das ist kein Geheimnis.

Im Übrigen würde ich gern darauf hinweisen, dass rein materiellrechtlich damit überhaupt kein Problem gelöst werden kann. Ich stand im letzten oder vorletzten Jahr zufällig bei meinem Haushalt vor einem ähnlichen Problem, weil ich noch keine neue Haushaltsgenehmigung hatte und die Kreditgenehmigung fast ausgeschöpft war. Insoweit hatte ich mir überlegt, ob ich noch Gehälter und andere Dinge bezahlen kann. Selbstverständlich ist aber der materielle Rechtsanspruch vor dem Haushaltsrecht zu sehen, diese Hürde würde also nichts bringen.

Man sollte allerdings darauf achten – das kenne ich eigentlich gar nicht anders, aber ich habe gehört, es gibt auch andere Praktiken –, dass Liquiditätskredite in der Tat lediglich für laufende Ausgaben verwendet werden, oder – umgekehrt gesagt –, dass tatsächlich Investitionen immer nur über Investitionskredite finanziert werden, das heißt, dass nach einem bestimmten Zeitraum für den Abschluss einer Maßnahme auf jeden Fall auch Investitionskredite aufgenommen werden müssen; ansonsten verschiebt man in der Tat die Betrachtungsweise, das muss man erkennen.

Wir sind in einer Doppelrolle. Ich denke, man muss zunächst einmal zur Kenntnis nehmen, dass sicherlich alle die kommunale Selbstverwaltung erhalten wollen. Man muss sehen, dass das auch eine gewisse Beschränkung der Handlungsfähigkeit des einen gegenüber dem anderen, sprich, also auch der Aufsicht gegenüber den Nachfolgenden voraussetzt und damit praktisch kein Eingriff in Einzelmaßnahmen oder nur dort, wo es gesetzlich vorgeschrieben ist, gemacht wird und dass ansonsten der Instrumentenkasten so angelegt ist, dass die Aufsicht ein Ziel vorgibt und dass dieses Ziel auch erfüllt wird.

Meiner Meinung nach ist vor allen Dingen ein intensiver Kontakt bei defizitären Kommunen zwischen Aufsicht und der jeweiligen Gebietskörperschaft erforderlich, um die Entwicklungsprozesse nicht nur durch die mittelfristige Finanzplanung, sondern auch praktisch regelmäßig jährlich zu verfolgen. Das praktizieren wir mit der ADD nach oben ohne Probleme. Mit den Verbandsgemeinden praktizieren wir es auch; das ist allerdings hier und da – das sage ich auch ein wenig selbstanklagend – noch verbesserungsfähig, aber das ist mehr eine praktische Frage.

Ich bin schon der Auffassung, dass der Rechtsrahmen im Wesentlichen ausreicht. Ich bin allerdings auch der Auffassung, dass bei der Neuregelung des Anstaltsrechts, das im Wesentlichen mit den Windkraftanlagen zu tun hat, man auf jeden Fall eine Genehmigungspflicht einbauen sollte, weil die Investitionsgefahr relativ hoch ist und einer sorgfältigen Prüfung bedarf, die auch die Kommunalaufsicht einbezieht.

Ich bin im Übrigen auch der Auffassung, dass es in ländlichen Räumen mit einer kleineren gemeindlichen Orientierung – ich vertrete eine solche Gebietskörperschaftsregion – hilfreich sein könnte, wenn der Gesetzgeber darüber nachdenken würde, ob die Personalhoheit – nicht für Verwaltungspersonal – dort liegt die Personalhoheit ohnehin bei der Verbandsgemeinde, aber die übrige Personalhoheit – in diesen Gemeinden auf die Verbandsgemeinde zu übertragen wäre. Meine Wahrnehmung ist – und es ist sehr schwer, dagegen anzugehen –, dass in sehr vielen kleinen Ortsgemeinden natürlich auch Arbeiten zu erledigen sind und Mitarbeiter zu beschäftigen sind, dass diese Koordination aber nicht so effizient erfolgt, wie sie laufen könnte, wenn es auf der Ebene der Verbandsgemeinde angesiedelt würde; denn dann wäre ein effizienterer Personaleinsatz denkbar.

Die Reaktion der Gebietskörperschaften, wenn man Einschränkungen beschließt, ist immer hervorragend: Man schlägt die Zeitung auf, und dort wird gegen die Kommunalaufsicht gewettert. – Aber es wäre auch schlecht, wenn es nicht so wäre, das gehört auch mit dazu. Ich glaube allerdings, dass

man auch noch einmal darüber nachdenken sollte, wie man mit der Umlagenerhöhung bei den Kreisen, soweit sie vertretbar ist, aber auch mit den Hebesätzen der Ortsgemeinden umgehen soll. Ich denke, man müsste zunächst einmal klar und deutlich machen, dass es Grenzen gibt und dass eine Umlagenerhöhung nur bis zu einer bestimmten Höhe überhaupt zugelassen werden kann. Dabei muss man natürlich auch bedenken, dass ein Umlagesatz in einem Landkreis wie Kusel mit 520.000 Euro pro Einzelfall nicht zu vergleichen ist mit einem Landkreis, der das Dreifache hat. Ich müsste meine Umlage um mindestens 20 Prozentpunkte erhöhen, um den Haushalt auszugleichen, und das wäre schlecht. Aber ich denke, dass die Höhe der Umlagesätze durchaus vom Gesetzgeber festgelegt werden sollte, und dies noch stärker als bislang. Bislang sind sie indirekt gekoppelt und festgelegt an den goldenen Zügeln, und man bekommt noch Zuschüsse in einer bestimmten Höhe. Ich halte es für notwendig, dass eine schärfere Regelung eingeführt wird; denn der Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz hat uns genau dieses in das Urteil von Neuwied hineingeschrieben. Die kommunale Seite liest dieses Urteil nicht so gerne, aber ich habe es bis zum Ende gelesen, und auf Seite 33 kann man just die dazu interessante Ausführung finden.

Nun wird mir von meinen Ortsbürgermeistern und auch von einem wichtigen Verbandsbürgermeister nicht zu Unrecht – das möchte ich ausdrücklich sagen – entgegengehalten, wenn meine Ortsgemeinde die Grundsteuer A oder B um 10 Prozentpunkte erhöht, dann ist das nicht furchtbar viel. – Das ist auch richtig. Fakt ist aber insbesondere bei den größeren Gemeinden – und das ist vor allen Dingen ein Thema der Städte –, dass wir landesweit unter dem Bundesdurchschnitt liegen. So kann es nicht weitergehen. Ich habe auch keine Lust, mir auf Dauer immer nur die Argumentation anzuhören, dass die BASF aus Ludwigshafen weggehe, wenn der entsprechende Steuersatz angehoben wird. – Ich wollte dazu einmal Klartext geredet haben.

Dies wäre mein Beitrag für heute. Ich hoffe, ich habe Sie genügend provoziert.

(Heiterkeit im Saal)

Herr Vors. Abg. Henter: Vielen Dank, Herr Landrat Dr. Hirschberger.

Als nächste Anzuhörende rufe ich Frau Maria Bernard, Leiterin des Geschäftsbereichs 1 bei der Kreisverwaltung Bernkastel-Wittlich, also quasi die oberste Chefin der Kommunalaufsicht, auf. Frau Bernard, darf ich um Ihren mündlichen Bericht bitten? Es liegt Ihnen eine schriftliche Stellungnahme – Vorlage EK16/1-171 – vor.

**Frau Maria Bernard,
Leiterin des Geschäftsbereichs 1 bei der Kreisverwaltung Bernkastel-Wittlich (u. a. Kommunales und Recht)**

Frau Bernard: Meine sehr geehrten Damen und Herren! Das Thema Gemeindefinanzen beschäftigt uns als Kommunalaufsicht tagtäglich. Die gestellten Leitfragen haben wir Ihnen umfassend beantwortet und mit Beispielen unterlegt. Ich hoffe sehr, dass es uns gelungen ist darzustellen, dass die Kommunalaufsicht die Finanzprobleme der Ortsgemeinden, der Kommunen, nicht lösen können wird. Dazu bedarf es nach Auffassung einer Kommunalaufsicht in einem ländlich strukturierten Bereich mehr. Deswegen gestatten Sie mir bitte ein paar allgemeine Ausführungen zu dem Thema.

Drei Viertel der kreisangehörigen Gemeinden in unserem Landkreis haben einen unausgeglichenen Haushalt, bei freiwilligen Ausgaben in einer vernachlässigungsfähigen Höhe. Die Kommunen bedürfen einer Finanzausstattung, die es bei sparsamer Haushaltsführung ermöglicht, die Pflichtaufgaben im notwendigen Umfang sowie freiwillige Aufgaben in bescheidenem Rahmen wahrzunehmen. Ein Haushaltsausgleich ist nur herbeizuführen, wenn das Land die Finanzausstattung der Kommunen verbessert und die Kommunen ihre Einnahmemöglichkeiten ausschöpfen. Letztere Möglichkeiten beschränken sich – das wissen Sie alle – im Wesentlichen auf die Festsetzung der Hebesätze für die Grundsteuer A und B und die Gewerbesteuer. In einer Vielzahl der Gemeinden sind die Einnahmen aus Steuern und Zuweisungen im Finanzhaushalt zwar gestiegen, die Nettoeinnahmen haben sich jedoch verringert, trotz Anhebung der Realsteuerhebesätze auf die Höhe der aktuellen Nivellierungssätze. Diese Entwicklung wird sicherlich bei der Prüfung der Haushalte 2015 und 2016 noch deutlicher werden, weil sich der Schwellenwert der Berechnungsgrundlage – das wissen Sie alle – in 2016 auf 75 v. H. reduzieren wird.

Wir haben Ihnen auch eine Beispielkommune vorgestellt, die zum Haushaltsausgleich im Jahr 2014 ihre Grundsteuer A auf 1.370 v. H. hätte erheben müssen und die Grundsteuer B auf 1.435. Ich sage Ihnen das, um darzustellen, in welche Dimensionen man käme, wenn man einen Haushaltsausgleich über die Umlagen erwarten würde.

Die Kommunalaufsicht kann den Kommunen mit unausgeglichenen Haushalten konkrete Hebesätze wegen des grundgesetzlich verankerten Selbstverwaltungsrechts nicht vorgeben. Sie kann aber nach der GemO vorgelegte unausgeglichene Haushalte beanstanden und verlangen, dass der Haushaltsausgleich ganz oder teilweise herbeigeführt wird. Die zu treffende Ermessensentscheidung ist gerechtfertigt, wenn der fehlende Haushaltsausgleich auf freiwilligen Ausgaben oder dem Verzicht auf rechtlich zulässigen Einnahmen beruht. Dabei obliegt es dem Rat zu entscheiden, wie der Ausgleich herbeigeführt wird.

Ich habe soeben schon einmal angedeutet, die Herbeiführung des Haushaltsausgleichs über die Anpassung der Hebesätze würde Festsetzungen bei den Grundsteuern A und B im Mehrfachen des gegenwertigen Bereiches bedingen. Die Gemeinden bei uns im Landkreis mit unausgeglichenem Haushalt orientieren sich grundsätzlich an den Nivellierungssätzen; die letzten Anpassungen sind für 2015 zu erwarten. In ländlich strukturierten Gebieten ist bei der Festsetzung der Grundsteuerhebesätze zu berücksichtigen, dass die tatsächlichen Werte von bebauten Grundstücken in starkem Maße variieren und unabhängig sind insbesondere von der Größe der Gebietskörperschaft, der vorhandenen Infrastruktur sowie der Lage im Raum. Es bestehen insoweit erhebliche Unterschiede in den Grundstücks- bzw. Gebäudewerten, je nach Lage in kleinen Orten, in Randlagen oder in städtischen Bereichen.

Die bisherigen Unterschiede in der Höhe der Hebesätze bei den Grundsteuern A und B zwischen kreisangehörigen Gemeinden und größeren Städten waren Standortvorteile für den ländlichen Raum. Bei erheblichen Erhöhungen der Hebesätze der Grundsteuern ist zu befürchten, dass die derzeit bereits feststellbare Landflucht gerade junger Menschen aus kleineren Orten hin in städtische Bereiche weiter forciert und die bestehenden allgemeinen Probleme gerade in den Dörfern weiter verschärft werden.

Bezüglich der Gewerbesteuerhebesätze ist zu berücksichtigen, dass insbesondere im ländlichen Raum mit gering ausgeprägter Infrastruktur steigende Hebesätze Betriebsansiedlungen verhindern oder zu Betriebsverlagerungen führen. Auch in Gebietskörperschaften, die – ich sage einmal – überdurchschnittliche Hebesätze herbeigeführt worden sind, hat es nicht unbedingt dazu geführt, dass die

Anzahl der unausgeglichene Haushalte sich wesentlich reduziert hat. Den Gemeinden sind trotz der von der Kommunalaufsicht durchgesetzten Hebesatzanhebungen und Ausgabenkürzungen im freiwilligen Bereich in der Regel keine zusätzlichen Spielräume für freiwillige Ausgaben entstanden, sondern bestehende Haushaltsdefizite konnten lediglich in Einzelfällen reduziert werden. In vielen Gemeinden wird die finanzielle Situation aufgrund der Höhe der jährlichen Jahresfehlbeträge in den Ergebnissen und Finanzhaushalten sowie bereits aufgelaufener Liquiditätskredite als perspektivlos empfunden, weil aufgrund der Abschöpfung der Bruttoeinnahmen über Verbands- und insbesondere auch steigende Kreisumlagen die Nettoeinnahmen mit den steigenden Ausgaben allein aus pflichtigen Aufgaben insbesondere im Kindertagesstättenbereich sowie für die gemeindlichen Straßenunterhaltungsmaßnahmen nicht Schritt halten. Die Verfahrensweise der Kommunalaufsicht führt zunehmend zu Unmut bei den Gemeindeorganen und wird als erhebliche Gängelung und Aushöhlung der kommunalen Selbstverwaltung aufgefasst.

Aus Sicht der Kommunen kommt es noch schlimmer. Es kündigen sich weitere neue Herausforderungen an, ohne dass die zur Aufgabenerfüllung notwendigen Finanzmittel zur Verfügung stehen. Ich möchte auch hierfür ein Beispiel nennen. Der Breitbandausbau ist eine freiwillige Aufgabe der Kommunen. Dort, wo der Markt versagt, ist die Kommune im Bereich der Daseinsvorsorge gefordert. EU, Bund und Land halten den Ausbau hin zu Hochgeschwindigkeitsnetzen mit über 30 Megabyte pro Sekunde Downloadgeschwindigkeit für dringend erforderlich. – Ich denke, das sieht jeder Einzelne von uns genauso.

Die EU hat eine allgemeine Gruppenfreistellungsverordnung erlassen, damit die Kommunen sich mit eigenen Haushaltsmitteln am Ausbau dieses sogenannten Hochgeschwindigkeitsnetzes beteiligen können. Der größte Teil der betroffenen Kommunen hat unausgeglichene Haushalte. Zuweisungen des Landes für diese NGA-Netze sind bisher nicht vorgesehen, und damit ist eine dringende Gemeinwohlerklärung nach § 18 LfAG daher wahrscheinlich nicht zu erwarten oder bisher jedenfalls nicht erkennbar, dass sie erwartet werden kann.

Ohne zusätzliche Finanzmittel, die auch die Wahrnehmung dieser freiwilligen Ausgaben im bescheidenen Rahmen ermöglicht, wird die Finanzierung des Ausbaus des Hochgeschwindigkeitsnetzes für Kommunen mit unausgeglichem Haushalt bei rechtlicher Betrachtung schwierig. Alle Ebenen propagieren die Bedeutung von Infrastruktureinrichtungen und Sozialprojekten für die Weiterentwicklung der Gemeinden und fordern aktiv zu politischem Handeln auf in Kenntnis der Finanzsituation. Die Haushaltsproblematik der Kommunen ist nur zu lösen durch zusätzliche Finanzmittel für die Kommunen und eine angemessene Ausschöpfung der Einnahmemöglichkeiten.

Ich bedanke mich.

Herr Vors. Abg. Henter: Vielen Dank, Frau Bernard.

Ich bitte nun Herrn Radmer um seine Stellungnahme. Herr Radmer ist Referatsleiter bei der Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion und zuständig für die Kommunalaufsicht; er hat also den Überblick über das gesamte Land. Es liegt ein schriftlicher Bericht – Vorlage EK16/1-169 – von Ihnen vor. – Herr Radmer, bitte schön, Sie haben das Wort.

**Herr Ulrich Radmer,
Referatsleiter bei der Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion (Kommunalaufsicht)**

Herr Radmer: Vielen Dank! Sehr geehrte Damen und Herren! Ich möchte einen schnellen Ritt durch die Kommunalaufsicht machen, abgesehen von der schriftlichen Stellungnahme, die Ihnen schon vorliegt. Ich spreche dabei von der Kommunalaufsicht, wie wir sie als ADD gegenüber unseren Kommunen in den letzten Jahren ausgeübt haben. Ziel der Kommunalaufsicht so, wie wir sie verstanden und praktiziert haben, ist es immer gewesen, eine individuell angemessene Entscheidungskultur für das ganze Land zu finden. Dies macht es oft im Einzelfall nicht gerade einfach, aber es führt auch oft zu einer höheren Akzeptanz.

Man muss dabei allerdings eines ganz deutlich erkennen: Die Ausübung der Kommunalaufsicht – das ergibt sich auch schon aus den Ausführungen der vorangegangenen Anzuhörenden – kann es nicht sein, die Kommunalfinanzen als solche insgesamt zu reparieren, sondern es ist ein begleitendes Instrument. Das liegt einfach an dem Rechtsrahmen, in dem wir uns bewegen können und müssen. Die Kommunalaufsicht ist eine reine Rechtsaufsicht, die zunächst einmal nur einschreiten kann, wenn ein Rechtsverstoß vorliegt. Dieser ist natürlich bei einem unausgeglichene Haushalt gegeben, das ist zweifelsohne richtig. Aber bei der Frage, wie man auf diesen Rechtsverstoß reagiert, muss man auch die Frage beantworten: Geschieht dies ermessensgerecht, das heißt, auch verhältnismäßig unter Auswahl der zutreffenden Mittel? – Dabei haben wir die schon mehrfach zitierte Selbstverwaltungsgarantie der Kommunen zu berücksichtigen.

Deswegen ist es nicht einfach damit getan zu sagen, dass man einen unausgeglichene Haushalt beanstandet; die Rechtsfolge wäre, er wäre per se für das Jahr nicht vollziehbar. – Und was geschieht dann? Was ist mit den ganzen Pflichtaufgaben? – Damit sind wir schon bei dem Kernproblem der Kommunalfinanzen.

Ohne dass man in einen kommunalen Haushalt vertieft einsteigt, kann man per se bei den Landkreisen sagen, dass ungefähr zwei Drittel der Aufwendungen in den Kernbereichen Jugend, Soziales und Schulen verankert sind, die zumindest einmal vom Grundsatz her Pflichtaufgaben darstellen. Man kann sich nun darüber unterhalten, inwieweit und in welcher Art und Weise eine Aufgabe wahrgenommen wird und inwieweit dort Einsparpotenziale sind; aber die Aufgabe als solche ist wahrzunehmen.

Darüber hinaus ist auch der immer gerne in den Fokus genommene Bereich der freiwilligen Leistungen keiner, der einem unumschränkten Zugriff der Aufsichtsbehörde zugänglich ist. Dies hat auch das Verfassungsgericht noch einmal in dem soeben schon zitierten Urteil Neuwied bestätigt. Der Verfassungsgerichtshof hat gesagt, die Kommunen müssen eigentlich dazu in der Lage sein, auch freiwillige Leistungen wahrzunehmen, und zwar möglichst nicht kreditfinanziert.

Dazu gibt es auch schon einen alten Ministerratsbeschluss, der dies auch für die unausgeglichene Haushalte manifestiert. Damit sind wir also an dem Punkt, dass wir einerseits Pflichtleistungen der Kommunen haben, die wir anzuerkennen haben und wo wir uns über die Frage der Art und Weise oder des Wie nur unterhalten können, und andererseits den Bereich der freiwilligen Leistungen, der zumindest in einem Mindestumfang gewährleistet sein muss, damit die Selbstverwaltungsgarantie in der Wirklichkeit auch noch das widerspiegelt, was sie in der Verfassung darstellt.

Dazu muss ich sagen, wir fangen nicht erst heute mit der Haushaltskonsolidierung an, sondern viele von Ihnen sind auch in Kommunalparlamenten tätig und wissen, dass es schon einmal ein Haushaltssicherungskonzept gegeben hat, das vor zehn Jahren abgeschafft wurde, dass es mittlerweile einen kommunalen Entschuldungsfonds gibt, dass also schon sehr viele Runden gedreht worden sind um die Frage, welche Einsparpotenziale in kommunalen Haushalten vorhanden sind.

Man kommt schließlich nach vielen Runden des Eckenkehrens irgendwann zu dem Punkt, dass eigentlich wesentliche Einsparpotenziale im freiwilligen Leistungsbereich nur noch dann zu erreichen sind, wenn man bereit ist, auch ganze Einrichtungen zu schließen, um es einmal ganz deutlich zu sagen. Es ist also nur mit der Reduzierung von Personal oder – im Falle von Theatern, indem man bestimmte Aufführungen oder Sparten nicht mehr bedient – irgendwann nicht mehr getan, sondern wenn man noch weiter sparen will oder muss, muss man sich auch dazu bekennen, dass Einrichtungen geschlossen werden müssen.

Damit stellt sich natürlich die Frage: Inwieweit ist noch ein kommunales Leben gegeben, wenn man essenzielle Einrichtungen solcher Art aufzugeben bereit ist oder willens ist? – Deswegen ist es also damit so einfach nicht getan zu sagen, dass noch freiwillige Leistungen vorhanden sind. Wir haben es einmal untersucht: Bei den kreisfreien Städten liegt der Anteil der freiwilligen Leistungen in den Ausgaben zwischen 10 und 12 %, und dies ist eine rein formalistische Betrachtung. Darunter sind auch solche freiwilligen Leistungen, die eigentlich gar nicht freiwillig sind, beispielsweise Zuschüsse an freie Träger von Kindergärten, nur weil sie nicht verpflichtend sind. Aber hätte man selber den Kindergarten in der Trägerschaft, dann wäre es eine Pflichtaufgabe. Rechnet man diese Leistung also noch heraus, sieht die Zahl schon wieder etwas anders aus.

Bei den Landkreisen liegen die freiwilligen Leistungen ungefähr im Bereich einer Spannweite von 2 bis 5 %. Man wird also nicht per se sagen können, hier wird im großen Stil geaast, sodass also aus meiner Sicht die riesigen Potenziale nicht gegeben sind. Gleichwohl hat sich der Kommunale Entschuldungsfonds als ein sehr gutes Instrument aus meiner Sicht erwiesen, um das Thema der Haushaltskonsolidierung bei den Kommunen noch einmal anzustoßen, und zwar in einer großen Bandbreite, nicht nur konzentriert auf die Fragestellung, wo wir Aufwendungen einsparen können, sondern auch mit Blick auf die Frage: Können wir flächendeckend im Land eine Bewegung zum Thema Hebesätze einleiten, die die Kollegen Dr. Hirschberger und Herr Görisch bereits angesprochen haben, wo es überall zu Anhebungen kam? –

Eines ist deutlich unumstritten, dazu braucht man nur in den Kommunalbericht des Rechnungshofs hineinzuschauen: Die Hebesätze in Rheinland-Pfalz sind im Verhältnis der westlichen Flächenländer deutlich niedriger, sodass grundsätzlich ein Potenzial vorhanden ist. Aber das Problem für uns im Rahmen der Kommunalaufsicht besteht in einem Punkt, den auch Herr Dr. Hirschberger bereits angerissen hat. Nehmen wir einmal an, wir würden beispielsweise den Hebesatz für die Grund- oder Gewerbesteuer der Stadt Neustadt oder der Stadt Landau anheben, muss man dazu im Hinterkopf haben, dass Landau ein Konversionsstandort ist. Wir haben große Flächen infolge der zivilen Konversion, die verwertet werden müssen, und man hat sich daher entschlossen, dort auch Gewerbegebiete anzusiedeln und Gewerbebetriebe in die Stadt zu holen, die auch künftig Steuerzahler in der Gemeinde sind.

Wenn ich nun in einem Gewerbesteuerhebesatz das Gefälle zwischen der Stadt Landau und der Gemeinde Herxheim betrachte, die auf der anderen Seite der A 65 liegt und die auch schöne Gewerbegebiete hat, wo die Anfahrt zur Autobahn die gleiche ist – man muss nur einmal links und einmal rechts abbiegen –, dann ist natürlich die Konkurrenzlage der Stadtumland-Gemeinden deutlich gegeben. Wenn in diesem Fall der Unterschied zu groß wird, habe ich die Städte, die eine zentralörtliche Funktion erfüllen und die Einrichtungen vorhalten auch im freiwilligen Leistungsbereich, die aus dem Umland genutzt und bedient werden, zugunsten ländlicher Gemeinden geschwächt. – Es ist also nicht so ganz einfach, durch eine administrative Entscheidung, die man vom Katheder aus problemlos treffen kann, die aber in der Praxis, wenn man sie nachher umsetzen will, eine Anhebung der Hebesätze durchzuführen, ohne das Umfeld zu betrachten.

Wenn wir schon bei den Hebesätzen sind, möchte ich in diesem Zusammenhang auch noch kurz etwas zu der Kreisumlage sagen, die immer heftig umkämpft ist. Dazu läuten wir immer alle ein oder zwei Jahre eine Runde ein.

Herr Vors. Abg. Henter: In Trier-Saarburg!

Herr Radmer: Ja, Trier-Saarburg kann ruhig noch etwas machen. Wenn ich auf meine Liste schaue, steht Trier-Saarburg ganz unten.

Herr Vors. Abg. Henter: Gott sei Dank noch!

Herr Radmer: Ja, ja, aber man muss auch die Finanzen anschauen.

Ich möchte aber in dem Kontext einmal erwähnt haben, dass wir es uns eben nicht so einfach machen, wie es immer gern dargestellt wird nach dem Motto, wir würden immer nur auf den Landesschnitt schauen und sagen jedes Jahr: Ihr müsst auf den Landesschnitt kommen. – Das tun wir mitnichten. Wir haben natürlich den Landesschnitt als einen Orientierungspunkt, das ist vollkommen rich-

tig. Aber wir sehen natürlich auch die Umlageanspannung, die sich für die Gemeinden auswirkt, und auch die Umlagebelastung durch die Verbandsgemeinden.

Wenn man damit beginnt, sich die Verhältnisse etwas differenzierter anzuschauen, wird man feststellen, dass es nicht so einfach ist sich hinzusetzen und ein Ranking zu machen, wer wann an der Reihe und wer noch nicht an der Reihe ist, sondern man wird feststellen, dass der Landkreis Altenkirchen – um einmal ein Beispiel zu nennen – eigentlich bei seinen Verbandsgemeinden relativ gut dasteht, mittlerweile eine Kreisumlage von 44 Prozentpunkten hat, aber dass er auch eine Verbandsgemeinde in seinem Kreis hat, die die Umlageanspannung auf 98,19 % hochtreibt, wenn ich die Kreisumlage mit hinzurechne, wodurch ich also in einen kritischen Bereich hineinkomme; denn irgendwo muss im Grunde noch etwas übrig bleiben, wobei auch dort die Welt nicht schwarz und weiß ist, das möchte ich an dieser Stelle auch einmal sagen.

Es wird natürlich immer gesagt, die Kreisumlage schnürt uns noch das Letzte ab. Es gibt aber auch Bereiche, die von der Umlageabschöpfung nicht betroffen sind. Wenn ich also die Gestaltung des Hebesatzrechtes über die Nivellierungssätze entsprechend ausübe, habe ich einen finanziellen Frei- raum, der von der Umlageabschöpfung in diesem Umfang nicht betroffen wird. Ich habe das Szenario nur einmal dargestellt, um deutlich zu machen, zum einen tut die Aufsichtsbehörde sehr wohl etwas, und sie tut es zum anderen schon mit einer gewissen Vernunft und Überlegung, und sie versucht, es differenziert im Lande zu tun.

Ich möchte des Weiteren auf den Punkt des unwirtschaftlichen Verhaltens eingehen. Wir werden immer gerne angerufen, wenn einer politischen Gruppierung das Verhalten einer Kommune nicht passt. Auch das ist natürlich ein Thema. Wann kann eine Aufsichtsbehörde bei einem sogenannten unwirtschaftlichen Verhalten – das natürlich auch immer eine Frage der persönlichen Einschätzung ist – einschreiten? – Dort sind die Grenzen relativ klar. Das OVG hat vor vielen Jahren schon einmal entschieden: Lediglich dann, wenn es schlechterdings wirtschaftlich unvernünftig ist, kann die Aufsichts- behörde tätig werden. Das heißt, es gibt auch eine gewisse Bandbreite des Unvernünftigen, das man im wirtschaftlichen Bereich tun kann, sodass nicht alles von der Aufsichtsbehörde direkt aufgegriffen werden kann, nur weil etwas anderes vielleicht wirtschaftlicher ist, was man oft erst im Nachhinein weiß.

Des Weiteren ist das Thema Kennzahlen angesprochen worden. Im Grunde bejahe ich Kennzahlen; das Problem ist nur, sie müssen auf einer einheitlichen und richtigen Datengrundlage beruhen, und daran krankt es noch. Dabei muss man auch ein wenig Nachsicht haben. Man kann sagen, wir haben jetzt schon sieben Jahre Doppik hinter uns, aber wer in den Kommunen Verantwortung trägt weiß, welche Ressourcen das Projekt Doppik gebunden hat, welchen Aufwand es verursacht hat und wie viel Nachsteuerungsbedarf vorhanden ist. Es ist sehr schwierig, heute standardisierte Kennzahlen zur Hand zu nehmen und zu sagen: Du bist schlechter, du bist besser, und nun reden wir einmal darüber, wo bei dir der Verbesserungsbedarf liegt. – An dem Thema muss unbedingt gearbeitet werden, aber entscheidend ist, dass eine standardisierte Datengrundlage vorhanden ist, die letztlich auch ver- gleichbare Kennzahlen ergibt.

Ich möchte noch ein Thema ansprechen, das mir eigentlich sehr am Herzen liegt und auf das ich in der Stellungnahme nicht weiter eingegangen bin. Herr Dr. Hirschberger hat es soeben schon mit dem Thema AÖR angerissen. Wir fokussieren uns im Moment sehr stark auf den kommunalen Haushalt. Aber wenn Sie sich viele kommunale Haushalte – bei uns sind es gerade die kreisfreien Städte – an- schauen, werden Sie sehen, dass viele – und zwar finanzträchtige – ausgelagert sind, nicht nur in GmbHs, sondern auch in AÖRs, und damit dem Blick auf den Kernhaushalt entzogen sind. Das heißt, diese muss man auch noch in die Betrachtung mit einbeziehen. Wenn man darüber hinaus noch be- rücksichtigt, dass die Aufsicht über kommunale Gesellschaften privatrechtlicher Natur nach der Ge- meindeordnung nicht gegeben ist, wir zwar als Aufsichtsbehörde bei der Errichtung zu beteiligen sind und auf bestimmte Regularien zu achten haben, aber das operative Geschäft der privatrechtlichen Gesellschaften keinerlei Aufsicht unterliegt, dann verstehen Sie, was ich meine.

Bei der AÖR ist es vollkommen richtig, wie Herr Dr. Hirschberger sagt: Es gibt die Rechtsaufsicht, das steht auch sehr schön in der Gemeindeordnung. Aber wenn Sie einmal schauen, auf welche Paragra- phen verwiesen wird, sind es so gut wie keine, die für den kommunalen Haushalt gelten.

Nur eine Anmerkung dazu: Dies hat natürlich einen Grund. Das ist nicht ein gesetzgeberisches Versehen gewesen, sondern man hat damals die AÖRs in die Gemeindeordnung mit aufgenommen, weil man den Wildwuchs der privatrechtlichen Gesellschaften in kommunaler Beteiligung ein wenig eindämmen wollte, indem man eine öffentlich-rechtliche Organisationsform schaffte, die die gleiche wirtschaftliche Handlungsfreiheit gibt wie eine privatrechtliche Gesellschaft und zumindest noch ein Mindestmaß an öffentlich-rechtlicher Einflussnahme ermöglichte. Das war die Idee, die dahinterstand.

Man kann nun darüber streiten, ob es in der Ausgestaltung richtig ist oder falsch ist und ob man dort Einschränkungen vornehmen muss oder nicht, aber das war die Grundidee, weswegen es zu der AÖR in ihrer jetzigen Gestaltung gekommen ist. Aber es ist vollkommen richtig, in dem Moment, wo Sie einen Aufgabenbereich in eine AÖR auslagern, was die Organisationshoheit der Kommune betrifft, was nicht von der Aufsichtsbehörde verhindert werden kann, haben Sie einen Raum geschaffen, in dem Sie – einmal freundlich ausgedrückt – deutlich mehr Gestaltungsmöglichkeiten haben als im kommunalen Haushalt, wo ein Mitarbeiter von mir die Haushaltsstellen nachgeht und darauf schaut, wie viel Aufwandsentschädigungen wofür gezahlt werden und was bestimmte Investitionen tatsächlich kosten sollen. Das ist Fakt, und man muss sich überlegen, ob man das auch weiterhin so haben möchte, und dies vor dem Hintergrund der unbeschränkten Haftung bei der Anstalt des öffentlichen Rechts seitens der Kommune.

Man muss auch sehen, wir bearbeiten den Bereich der wirtschaftlichen Betätigung. Wir haben ungefähr 700 Beteiligungsunternehmen der Kommunen, um es einmal deutlich zu sagen, die wir mit einhalb Kräften im gehobenen Dienst bearbeiten. Wir haben also Mühe und Not, das Errichtungsgeschäft in den Griff zu bekommen, und darunter befinden sich komplexe Verfahren. Ich erinnere nur daran, RWE-Aktien, Erwerb durch die KEVAG im Nordteil des Landes, oder ich erinnere an die Rhein Hessische Energie- und Wasserversorgungs-GmbH, wo Beraterstäbe, die mit Sicherheit mindestens sechsstelligen Beträge bekommen, aufseiten der Kommunen beteiligt sind, und dann soll ein Mitarbeiter des gehobenen Dienstes überprüfen, ob das sachgerecht und richtig ist; aber wenn es schiefgeht, sagt man natürlich immer gern, die Aufsicht hat alle Unterlagen gehabt. – Schauen Sie sich doch nur einmal die Unterlagen an, die Sie bekommen, wobei wir noch gar nicht über die Frage gesprochen haben, ob man sie auch verstehen kann. Das muss man auch mit im Hinterkopf haben, weil die Frage gestellt wurde: Wie ist die personelle Ausstattung?

Das Erfordernis der personellen Ausstattung der Aufsichtsbehörden hängt davon ab, was ich von der Aufsichtsbehörde erwarte. Will ich, dass sie quasi wie ein Vormund der Kommunen jedes Detail durchblickt, hinterfragt und versucht, steuernd einzugreifen, oder will ich eine Prüfung, die sich auf den Rahmen bezieht und die Entwicklung einer Kommune betrachtet und beratend und leitend tätig wird? – Über diese Frage muss man entscheiden, und danach muss man die personelle Ausstattung ausrichten.

Vielen Dank.

Herr Vors. Abg. Henter: Vielen Dank, Herr Radmer.

Herr Dr. Hirschberger: Herr Vorsitzender, ich bitte um Verständnis, dass ich die Sitzung vorzeitig aufgrund einer Veranstaltung des Kreistages Kusel schon verlassen muss.

Herr Vors. Abg. Henter: Es tut mir leid, Herr Landrat Hirschberger, aber ich habe Verständnis dafür, dass Sie Ihren Kreistag nicht warten lassen wollen.

Herr Dr. Hirschberger: Ich bin gern bereit, Ihnen Fragen im Nachgang schriftlich zu beantworten.

Herr Vors. Abg. Henter: Ja, wenn das gewünscht wird, nehmen wir Ihr Angebot gern an.

Herr Dr. Hirschberger: Danke schön, auf Wiedersehen!

Herr Vors. Abg. Henter: Auf Wiedersehen, und gute Fahrt!

Herr Vors. Abg. Henter: Ich rufe als Nächstes Herrn Dr. Keilmann, Direktor beim Hessischen Rechnungshof, auf. Er ist zuständig für die überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften. Uns liegt eine schriftliche Stellungnahme unter der Vorlage EK16/1-173 vor.

Herr Dr. Keilmann, ich bitte um Ihren Bericht.

ELEKTRONISCHE FASSUNG

Herr Dr. Ulrich Keilmann

Direktor beim Hessischen Rechnungshof (Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften)

Herr Dr. Keilmann: Herr Vorsitzender, sehr geehrte Damen und Herren! Ich darf mich zunächst einmal ganz herzlich bedanken. Ich bin in dieser Runde der deutliche Exot. Ich komme von jenseits des Rheins, und das ist immer sehr gefährlich. Gleichwohl muss ich sagen, die Situation in Rheinland-Pfalz ist sicherlich nicht grundlegend anders als in Hessen. Auch wir in Hessen haben die eine oder andere Stadt und den einen oder anderen Landkreis, wo – wie man bei uns in Hessen immer sagt – die Zitrone vollkommen ausgequetscht ist und nichts mehr geht, und auch wir haben in Hessen einen Schutzschirm, das ist quasi Ihr Stärkungspakt.

Herr Vorsitzender, Sie hatten eingangs gesagt, das Ziel der heutigen Sitzung sei, die Kommunalaufsicht in Gänze zu begreifen. Sehen Sie es mir nach, aber ich glaube, ich würde das nicht schaffen, auch nicht mit meiner bescheidenen Kenntnis. Aber ich habe Ihnen schon vorab eine Präsentation zukommen lassen und habe heute noch einmal die letzte Seite darin ergänzt durch Hinweise, die Sie vielleicht nachlesen wollen. Insofern denke ich, ich brauche dazu im Einzelnen gar nicht mehr viel zu sagen. Ich würde Ihnen allerdings gern vier, aus meiner bescheidenen Sicht der Dinge, zentrale Themenblöcke vorstellen wollen.

Das eine ist die Ausgangslage. Wie gesagt, die Ausgangslage ist aus meiner Sicht der Dinge in Rheinland-Pfalz ganz ähnlich wie in Hessen auch. Sie haben ein sehr hohes Kassenkreditniveau, einen negativen Finanzierungssaldo, niedrige Hebesätze der Grundsteuer B – das haben wir alles schon gehört – und hohe Haushaltsdefizite, insbesondere auch in den kreisfreien Städten.

Des Weiteren würde ich gern eine Kurzanalyse aus meiner bescheidenen Sicht der Dinge anstellen, die sich auf drei wesentliche Punkte fokussiert:

Erstens, Sie haben keine Genehmigungspflicht zinsloser Kredite und für Kredite zur Umschuldung, § 95 Gemeindeordnung. Des Weiteren haben Sie keine Genehmigungspflicht für Kassenkredite, § 105 Gemeindeordnung. Das ist aus meiner Sicht der Dinge so nicht zielführend, wenn man die Kommunalfinanzen einigermaßen sauber erhalten möchte.

Das Zweite, das mir aufgefallen ist, Sie haben kein Haushaltssicherungskonzept. Ich war früher auch einmal in Rheinland-Pfalz tätig, und mein damaliger Abteilungsleiter hatte immer einen schönen Spruch auf den Lippen: Als wir endlich das Ziel aus den Augen verloren hatten, ruderten wir mit doppelter Intensität. – Das bedeutet zusammengefasst, wenn Sie kein Haushaltssicherungskonzept haben, in dem keine Zahlen stehen – das ist das Nächste, das wir in Hessen immer wieder feststellen –, sondern nur allgemein, man hätte, man sollte, man würde, man will und man strebt an, dann bekommen Sie relativ wenig zustande. Sie brauchen konkrete Zahlen, bis wann Sie mit welchem Abbaupfad und mit welchen konkreten Maßnahmen – auch in Zahlen ausgedrückt – was hinbekommen möchten.

Das Dritte ist das heutige Hauptthema, nämlich die Kommunalaufsicht. Dazu kann ich außer den bereits genannten Mängeln, insbesondere die fehlende Genehmigungspflicht, nur sagen, dass Sie durchaus hinreichende Aufsichtsinstrumente haben, von § 119 Gemeindeordnung bis hin zur Ersatzvornahme, Staatskommissar und Auflösung des Gemeinderats. – Ich frage mich, wann das das letzte Mal gemacht wurde. In Nordrhein-Westfalen beispielsweise gibt es den Staatskommissar, der auch eingesetzt wurde. – Herr Radmer, sehen Sie es mir nach, ich halte das alles für sehr zielführend, was ich soeben gehört habe, aber angesichts der Situation, in der die Kommunen in Rheinland-Pfalz aktuell stehen, muss man sich natürlich fragen, ob das so richtig ist.

Was wir uns in Hessen auch gefragt haben ist, ob die Kommunalaufsicht auf kommunaler Ebene, sprich auf Kreisebene, sinnvoll angesiedelt ist. In dem aktuellen Koalitionsvertrag steht, es ist geplant, die Kommunalaufsicht nicht nur bei den Schutzschirmkommunen, sondern bei allen – in Hessen sind es die Regierungspräsidien – hochzuziehen.

Was mich im Hinblick auf die Aufsicht auch ein wenig mit einem Fragezeichen versehen lässt, ist die Tatsache, dass Sie offensichtlich den Termin zum Abschluss eines konsolidierten Gesamtabschlusses verschoben haben. Es ist soeben schon richtigerweise angesprochen worden, gerade bei den kreisfreien Städten wird sehr viel ausgelagert. – Was nutzt es Ihnen, wenn Sie einen schönen Abschluss

über den Kernhaushalt haben, aber bei den ausgegliederten Bereichen überhaupt nicht wissen, was los ist, insbesondere dann nicht, wenn Sie die konsolidierten nicht haben? – Wenn aber die höchste Kommunalaufsicht – sehen Sie es mir bitte nach, Herr Staatssekretär – den Termin verschiebt, welches Bild entsteht eigentlich dann bei den Kommunen?

Als dritten Punkt für mich möchte ich die Frage in den Raum stellen: Welches Ziel könnten Sie eigentlich haben? – Dabei steht für mich ganz klar im Vordergrund, dass die Haushalte konsolidiert werden sollten. – Ein klassischer Spruch dazu: Wenn nicht jetzt, wann dann? – Die Steuereinnahmen sind recht gut, sind sehr gut, der Bund hat sich entschieden, die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung zu übernehmen. Bei der Eingliederungshilfe bestehen beim Bund Überlegungen, dies zu tun. Das ist meines Erachtens auch eine Frage der Generationengerechtigkeit. Der Bund selbst geht mit einer schwarzen Null voran, und auch das Land hat die Schuldenbremse und hat das Ziel, den Haushalt irgendwann einmal auszugleichen.

Daher stellt sich für mich als vierter großer Punkt die Frage: Mit welchen Maßnahmen kann man das erreichen? – Natürlich denke ich, die Kommunalaufsicht muss insgesamt gestärkt werden. Sie braucht eine entsprechende Genehmigungspflicht, auch für die Kassenkredite. Wir brauchen ein klares Haushaltssicherungskonzept mit klaren Vorgaben und klaren Details, bis wann was abgebaut wird. Das hört sich natürlich alles sehr gut und auch sehr abstrakt an, aber ich kann Ihnen sagen, ich war in meinem Leben nicht nur beim Hessischen Rechnungshof in der überörtlichen Prüfung, sondern es hat auch noch ein Leben davor gegeben. Ich war unter anderem auch im Hessischen Finanzministerium, dort unter anderem zuständig für die Einführung des kommunalen Schutzschirms. Diesen kommunalen Schutzschirm haben wir etwas anders aufgesetzt als Sie. Wir haben als Allererstes einmal einen kaufmännischen Schutzschirm aufgesetzt. Wir haben gesagt: Uns interessiert weniger, wie viele Kredite die Kommunen aufnehmen. Kredite sind per se nichts Schlechtes. Ich glaube, jeder, der ein Häuschen baut oder eine Wohnung kauft, hat irgendwann einmal einen Kredit aufgenommen. Das war auch die Idee des ursprünglichen Verfassungsgebers mit dem alten Artikel 115 Grundgesetz. Insofern stellt sich doch die Frage: Wo müssen wir eigentlich hin?

Es geht nicht darum zu sagen – darin stimme ich auch den Kommunen in Rheinland-Pfalz zu –, Kredite seien per se schlecht. – Nein, das sind sie per se nicht, wir müssen nur einfach wissen, was wir uns an Krediten auch tatsächlich leisten können.

Ich komme auf das Beispiel zurück, das eben genannt wurde mit den Zügeln, die das Land mit Förderungen gibt, und gerade wenn sie hoch sind, kann man nicht nein sagen. – Das ist genau der Punkt. In dem Moment, wo man diese Zügel los lässt, diese Förderungen gibt, muss man wissen, an wen man sie vergibt, und man muss natürlich auch Anreize setzen, dass die Kommunen ihre Haushalte ausgleichen, und dabei sollte man sich überlegen, dass man die Kredite, die schließlich nicht das komplette Programm finanzieren, sondern nur Teile, und immer auch einer Kofinanzierung bedürfen, dass man sich auch überlegt, wem man diese Kofinanzierung letztlich aufbürdet und ob es nicht sinnvoll ist, die Förderungen denjenigen zu geben, die letztlich auch die Kofinanzierung machen können.

Aber zurück zum kommunalen Schutzschirm in Hessen. Wir haben 100 Kommunen von 447 in unserem Schutzschirm, also im Verhältnis deutlich weniger wie Sie auch. 80 von diesen 100 Kommunen haben in 2013 bereits das Ergebnis übererfüllt, und Sie können sich vorstellen, diese Kommunen haben bei uns nicht Anträge eingereicht auf freiwillige Teilnahme am Schutzschirm, sondern wir mussten sie mit einem sehr nahen Ziel, das Ziel war irgendwann 2030 – – – Wir haben sie alle in sehr komplexen Einzelgesprächen, in individuellen Gesprächen beraten und haben damit erreicht, dass wir alle Kommunen, mit drei ausgesprochenen Ausnahmen, bis zum Jahr 2020 konsolidieren. Die am höchsten verschuldeten Kommunen in Hessen werden bis 2020 konsolidiert.

Dieses Ziel, diesen Abbaupfad, haben 80 von diesen 100 Kommunen in 2013 schon übererfüllt. Insgesamt wurde in 2013 im Ergebnis schon das Konsolidierungspotenzial des Jahres 2014 mit erreicht. Auch in 2014 setzt sich diese Entwicklung fast parallel fort, allerdings nicht ganz so stark, weil die Konsolidierung am Ende immer etwas schwieriger wird. Daes betrifft im Übrigen auch die Kreise, die bei uns auch nicht die Möglichkeit haben, durch Hebesatzänderungen einfach ihren Haushalt auszugleichen, sondern das ist bei uns nur über die Kreis- und Schulumlage möglich, bei Ihnen ist es die Kreisumlage, letztlich mit einem Deckel von 58 % versehen, also nicht bis ins Unerlässliche steigen können. Auch sie wollen die Haushaltskonsolidierung bis 2020 erreichen. Zwei davon werden sie er-

reichen oder haben sie schon erreicht, das ist der Landkreis Marburg-Biedenkopf und der Wetteraukreis. Auch der Rheingau-Taunus-Kreis ist auf einem sehr guten Weg.

(Herr Sachverständiger Reizel: Von welchem Punkt aus?)

– Von dem Punkt Haushaltskonsolidierung aus. Wir sind auf einem guten Weg. Ich rede davon, dass 80 von 100 Kommunen auf einem ausgesprochen guten Weg sind, und wir können durchaus feststellen, dass dieses Instrument zumindest in den ersten Jahren durchaus gut angekommen ist und auch greift und dass die aktuelle Landesregierung überlegt, ob sie nicht auch die Beratung, wie wir sie für die Schutzschirmkommunen gemacht haben, auch den Nichtschutzschirmkommunen angedeihen lassen soll. Im Übrigen war die Nachfrage auch von den Nichtschutzschirmkommunen in dieser Beziehung sehr hoch.

Haben Sie vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit.

Herr Vors. Abg. Henter: Vielen Dank, Herr Dr. Keilmann.

Wir haben nun die Zeit fast um die Hälfte überschritten, aber die Ausführungen waren so interessant, dass ich mir die Vorträge auch sehr gerne angehört habe. Deshalb zunächst einmal ein Kompliment an alle, die heute vorgetragen haben.

Ich habe eine kurze Frage vorweg, bevor ich auch allen anderen Kommissionsmitgliedern die Gelegenheit zu Fragen gebe. Ich habe eine Frage an Herrn Radmer. Herr Dr. Keilmann hat die Frage gestellt, ob es sinnvoll ist, die Kommunalaufsicht bei den Kreisen zu belassen. Sie bekämen sicherlich mehr als die 1,5 Mitarbeiter, wenn die ADD die Kommunalaufsicht für alle Kommunen übernehmen würde. Meine Frage ist: Halten Sie es für sinnvoll, die Kommunalaufsicht bei der ADD für alle Kommunen zu konzentrieren, auch unter dem Gesichtspunkt, dass der Verwaltungsaufbau in Rheinland-Pfalz ein wenig anders ist als in Hessen?

Herr Radmer: Eine kurze Antwort: Nein. Wir haben 2.247 Gemeinden, derzeit beaufsichtigen wir davon zugegebenermaßen auch die am höchsten verschuldeten 44 Kommunen plus etwa 100 Zweckverbände. Wenn ich mir vorstelle, dies für das ganze Land zu machen, vor allem ohne die Kenntnisse der jeweiligen Örtlichkeiten, dann denke ich, das ist sehr ambitioniert, und ich weiß auch nicht, ob es die Akzeptanz der Aufsichtsbehörden in den Ortsgemeinden stärken würde, wenn eine Gemeinde im Westerwald von Trier beaufsichtigt würde.

Frau Abg. Beilstein: Herr Staatssekretär Kern, bei dem Bericht, den Sie uns zur Kenntnis gegeben haben, haben Sie unter Punkt 1.4 einiges zum Vollzug des Kommunalen Entschuldungsfonds ausgeführt, was auch damit verbunden ist, dass sehr umfangreiche Prüfungen stattzufinden haben.

Mich würde zunächst einmal interessieren: Ist Ihnen bekannt, wie hoch der personelle Mehraufwand ist, der durch diese zusätzlichen Prüfungen bei den Kommunalaufsichten erforderlich ist?

Sie haben in Ihrem Bericht die verschiedenen Ebenen der Kommunalaufsichten aufgeführt und als oberste Ebene logischerweise das Ministerium genannt. Unter Punkt 3 haben Sie die praktischen Folgen des Haushaltsausgleichsgebots ausgeführt, wonach das Ganze beginnen sollte mit der Aussetzung der Beschlüsse, aber regelmäßig so natürlich nicht praktiziert wird. Meine Frage ist, wenn Ihnen diese Praxis bekannt ist, weshalb ist dann die oberste kommunale Aufsicht in den vergangenen Jahren niemals dagegen eingeschritten?

Herr Staatssekretär Kern: Ich kann Ihnen im Detail nicht den Mehraufwand benennen, der für die Überprüfung des Kommunalen Entschuldungsfonds entstanden ist. Ich kann Ihnen aus eigener Erfahrung mitteilen, weil ich in meinem vorherigen Leben in der Kommunalaufsicht im Rhein-Lahn-Kreis tätig war, wir haben es mit dem bestehenden Personal erledigt. Insofern kann ich Ihnen aus meiner eigenen Erfahrung sagen, dass wir keinen personellen Mehraufwand benötigen haben, sondern dies im Rahmen unserer Tätigkeit entsprechend haben prüfen können.

Wenn Sie die Frage stellen, weshalb die oberste Kommunalaufsicht dagegen nicht eingeschritten ist, möchte ich auf das zurückkommen, was Herr Radmer sehr deutlich ausgeführt hat, nämlich dass es noch Entwicklungsmöglichkeiten für bestimmte Maßnahmen im kommunalen Bereich geben muss und

dass dies eine individuelle Betrachtung ist. Insofern wird die Entscheidung von der ADD getroffen in Kenntnis dessen, was man als eine Entwicklung möglich machen kann, im Rahmen der Kommunalaufsicht auch so zu genehmigen, und dass es entsprechend auch so beschieden wird.

Herr Abg. Licht: Herr Radmer, Sie haben selbst auf das weggefallene Haushaltssicherungskonzept verwiesen. Sie sagten, dass es das einmal gab, und auch Herr Dr. Keilmann vom Hessischen Rechnungshof hat darauf hingewiesen. Halten Sie es für erforderlich, noch einmal darüber nachzudenken, so etwas in Rheinland-Pfalz wieder einzuführen, und wenn ja, in gleicher Weise oder abgeändert und in welcher Form? Halten Sie es für erforderlich, dass wir uns darüber noch einmal austauschen und es in unsere Überlegungen einbeziehen?

Herr Radmer, Sie haben sicherlich als oberste Aufsicht mitbekommen, was Frau Bernard in ihrem Bericht dargestellt hat, nämlich dass es auch Gemeinden gibt, die sich am Entschuldungsfonds nicht beteiligen, und zwar nicht deshalb, weil sie sich nicht beteiligen wollen, sondern weil sie es nicht können, weil sie das, was sie einsparen müssen, gar nicht mehr erbringen können. Wenn Sie den Überblick über das ganze Land haben, können Sie uns sagen, sind das nur Ausnahmen, von denen Frau Bernard im Kreis Bernkastel-Wittlich gesprochen hat, oder ist es doch ein flächendeckender Grund, der auch darauf hinweist, wie die Kommunen damit umgehen?

Ich habe eine dritte Frage an Sie. Wir sehen an den einzelnen kommunalen Haushalten, dass Tilgungspläne zum Teil nicht mehr zu erfüllen sind, dass Tilgungspläne für die Kredite, die sie aufnehmen, nach bestem Wissen und Gewissen nicht mehr von ihnen in einer normalen Ausstattung zu erfüllen sind. Können Sie uns eine Einschätzung geben, ob es sich dabei um Einzelfälle handelt, oder nehmen diese Fälle zu?

Frau Bernard, Sie haben es in Ihrem Vortrag nicht erwähnt, aber es geht aus Ihrem Bericht hervor: Der Umgang der Kommunen mit der Kommunalaufsicht, die Einsichtigkeit, Gebühren zu erheben oder zu erhöhen, die auch Einfluss haben auf die Attraktivität einer Kommune, können Sie uns dazu schildern, ob dies nur einzelne Kommunen sind, oder ist doch vermehrt festzustellen, dass es immer mehr Diskussionen in den Gemeinderäten gibt, so nach dem Motto, dass sich die betreffenden Kommunen gar nicht mehr daran beteiligen wollen?

Frau Bernard: Ich möchte beginnen mit dem Haushaltssicherungskonzept. Man muss sehen, dass in einem ländlich strukturierten Landkreis die Gemeinden teilweise 200 oder 500 Einwohner haben. Das ist der Großteil. Sie müssen sich vorstellen, in diesen Haushalten ist die einzige freiwillige Ausgabe, die es noch gibt, das Dorfgemeinschaftshaus oder der Dorfgemeinschaftsraum. Ich denke, vor diesem Hintergrund ist die Frage, was ein Haushaltssicherungskonzept bringt, auf den Ebenen durchaus unterschiedlich zu beantworten. Ich kann mir vorstellen, dass das in größeren Städten ein Instrument sein kann, aber in den ländlich strukturierten Bereichen wird es meines Erachtens nicht die großen Erfolge bringen.

Herr Vors. Abg. Henter: Herr Licht hatte noch nach der Reaktion der Gemeinden gefragt, ob sie Einsicht zeigen, wenn die Kommunalaufsicht Hebesatzerhöhungen verlangt oder dergleichen.

Frau Bernard: Die Gemeinden sehen das sehr differenziert. Es gibt einige Gemeinden, die durchaus ein Verständnis dafür haben, dass Hebesätze anzupassen sind, um auch Folgekosten von Investitionsmaßnahmen umsetzen zu können. Es gibt aber auch viele Gemeinden, die das nicht einsehen wollen, weil sie der Auffassung sind, dass die Ausgaben, die damit verbunden sind, über die Aufgabenwahrnehmung, die vom Land gekommen ist, entstanden sind, also beispielsweise der Ausbau der Kindertagesstätten und andere Dinge. Sie sagen, wir sehen es nicht ein, dass wir unseren Bürgern in die Tasche greifen lassen sollen. Wir brauchen eine Finanzausstattung von oben. Wir sind diejenigen, die in den tagtäglichen Diskussionen jedes einzelne Projekt mit den Bürgermeistern und den Ratsvertretern diskutieren müssen.

Ich habe soeben das Thema Breitband angesprochen, das sicherlich ein sehr wichtiges Thema ist. Jeder hat Verständnis dafür, wie wichtig es für den Bürger ist; aber dann muss man auch zu dem Ergebnis kommen, dass dies pflichtige Aufgaben sind. Dann muss die entsprechende Finanzausstattung folgen, und dann kann auch Kommunalaufsicht guten Gewissens diese Dinge mittragen.

Herr Radmer: Zum Thema HSK möchte ich sagen, ich muss zugeben, ich bin auch einmal ein wenig holzschnittartig gewesen. Es hängt auch ein wenig mein Herz am HSK. Es ist damals im Rahmen einer sogenannten Standardflexibilisierung abgeschafft worden. Man wollte wieder einmal Standards abbauen. Das alte HSK hatte aus meiner Sicht einen kleinen Webfehler, es war nämlich genehmigungsbedürftig, und die Genehmigung war gekoppelt daran, dass binnen eines Zeitraums von drei oder fünf Jahren der Haushaltsausgleich dargestellt werden muss. Bei der Vielzahl unserer Kommunen war diese Darstellung nicht möglich mit dem Ergebnis, dass die Kommunen sich unter Umständen viel Arbeit gemacht haben, ein HSK erstellt haben und es dann zurückbekommen haben mit dem Hinweis, es wird nicht genehmigt, (weil das Ziel nicht erreicht wurde). Daher herrschte darüber eine relativ große Frustration, und daraufhin ist das HSK damals abgeschafft worden.

Das HSK als solches – darin gebe ich Herrn Dr. Keilmann Recht – macht tatsächlich einen Sinn, aber es ist auch nicht so ganz richtig weggefallen. Ich verweise nur auf § 18 der Gemeindehaushaltsverordnung. Diesen Paragraphen hat anfangs bei der Einführung der Doppik keiner so richtig gelesen, weil es doch ein aufwendiges Projekt war. Aber auch darin gibt es eine Regelung, dass man innerhalb eines bestimmten Zeitraumes darzustellen hat, wie man den Haushaltsausgleich erreichen will. Das ist also so etwas ähnliches, nur dass man es natürlich, nachdem man es abgeschafft hat, jetzt nicht mehr „HSK“ nennen kann, sondern wir sagen zum Teil in den Haushaltsverfügungen, wir möchten ein Konsolidierungskonzept von den Kommunen haben.

Manche haben sich darüber aufgeregt, weil sie natürlich sofort gemerkt haben, dass das Konsolidierungskonzept wieder so etwas Ähnliches ist wie das Sanierungskonzept, aber es ist meines Erachtens schon der richtige Weg, dass sich die kommunalen Gremien mit der Fragestellung strukturiert auseinandersetzen, wo sie als diejenigen, die die größte Kenntnis ihrer Verhältnisse haben, Potenziale zu Einsparungen sehen, die auch in Kooperation mit anderen Kommunen liegen können etc.

Wir haben es also unabhängig von § 18 Gemeindehaushaltsverordnung, den es schon gibt, immer schon in einige Verfügungen mit eingebaut. Wir haben gesagt, bei euch sieht es so schlimm aus, wir erwarten die Vorlage eines Haushaltskonsolidierungskonzeptes, das wir nachhalten.

Darüber hinaus haben wir den Kommunalen Entschuldungsfonds bei einigen Kommunen in Absprache so aufgebohrt, dass wir nicht nur Maßnahmen in den Verträgen enthalten haben, die für die Aufbringung des Eigenanteils erforderlich sind, sondern dass die Kommunen auch das, was sie im Übrigen noch an Möglichkeiten und Potenzialen sehen, wir in einer Anlage zum Vertrag aufnehmen können. Dies hat den Vorteil, es unterliegt nicht dem strikten Nachweisverfahren, es prüft also nicht einmal jemand, ob die Mittel auch tatsächlich richtig verwendet worden sind und ob das Ziel auch auf den Euro genau erreicht worden ist, aber diese Maßnahmen sind als Anhang des Vertrages mit dargestellt worden, um deren Bedeutung zu manifestieren, und sollen im Rahmen der Haushaltsprüfungen nachgehalten werden, und es soll in den Vorberichten dargestellt werden, welche Ziele auch bei diesen Maßnahmen erreicht worden sind.

Also, um Ihre Frage zu beantworten, das HSK, wenn auch anders benannt und mit einer anderen Vorgabe, halte ich für richtig, aber – wie gesagt – § 18 Gemeindehaushaltsverordnung bietet dafür schon einen Ansatz, und im Haushaltsrundsreiben des Landes für das Jahr 2015 wird auch noch einmal ausdrücklich auf § 18 hingewiesen, und wir werden das auch in unseren Haushaltsverfügungen gegenüber den Kommunen vorgeben, wobei natürlich – und dies sind wieder die praktischen Probleme – dann direkt wieder die Frage gestellt wird: Gibt es dafür ein Muster? Wie sollen wir das denn ausfüllen? Was macht ihr denn damit? Ihr habt doch Böses damit vor usw. – Das kommt hinterher, aber an dem Thema wird gearbeitet.

Zum Thema des Kommunalen Entschuldungsfonds: Ich habe jetzt zum ersten Mal von Frau Bernard gehört, dass es wohl im Landkreis Bernkastel-Wittlich mehrere Kommunen gibt, die nicht daran teilnehmen wollen, weil sie es nicht können. Wenn man tatsächlich etwas Unmögliches verlangt – so heißt es immer im Recht –, dann geht es nicht, dann ist es rechtswidrig. Wenn es so wäre, dann wäre es in Ordnung; es ist mir aber als Massenproblem nicht bekannt. Bei den Kommunen, die unserer Aufsicht unterstehen, waren zwei dabei: Eine hätte daran teilnehmen können, aber der Betrag war so marginal, dass man davon ausgehen musste, dass sie das Ziel von alleine erreichen würde. Sie liegen immer um die schwarze Null, meistens sogar darüber. Die Rechnungsergebnisse sind oft noch deutlich besser. Deswegen hat der Landkreis nicht daran teilgenommen. Ein anderer hat im Jahr der

Einführung der Doppik schon das Ziel erreicht gehabt, welches er hätte konsolidieren müssen, sodass er herausgefallen ist. – Also, bei unserem Aufsichtsbereich ist das kein Problem.

Zu der Frage der Tilgungsproblematik der Kredite: Wenn Kreditinstitute den Eindruck hätten, dass Kommunen ihre Kredite nicht mehr tilgen können, würden sie die Kredite auch nicht vergeben. Deswegen gehe ich auch davon aus, dass die Kredite getilgt werden; das Problem ist momentan, sie laufen in immer größeren Höhen auf, und irgendwann stellt sich die Frage, wer es letztendlich noch bezahlt. Das ist in der Tat das große Problem.

Momentan gibt es eine gewisse Schwierigkeit auf dem Kreditmarkt, gerade bei unseren großen Kommunen Kreditgeber zu finden, weil die Banken auch andere Kriterien für die Kreditvergabe haben. Sie reduzieren also ihr Kreditengagement bei Einzelkunden. Das hat nicht unbedingt etwas mit der Leistungsfähigkeit der jeweiligen Kommune zu tun, sondern die Institute sagen: Moment mal, wir haben ein neues Regularium innerhalb unserer Bank, wir dürfen an einzelne Kunden nur noch Kredite bis zu einer bestimmten Höhe ausreichen, und deswegen kappen wir deine Kreditgrenze. Deswegen kommt es jetzt auch zu diesen Lösungen wie in Ludwigshafen und in Mainz, die auf anderem Wege versuchen, Liquiditätskredite zu bekommen.

Lassen Sie mich bei dieser Gelegenheit noch einen Einschub machen zum Thema Genehmigungsfähigkeit der Liquiditätskredite. Ich habe es schon in meiner Stellungnahme geschrieben, ich vermag einfach nicht so ganz den Effekt zu verstehen; denn die Höhe der Liquiditätskredite wird bestimmt durch die Fehlbeträge, die vorhanden sind, und das operative Geschäft. Dies prüfen wir im Rahmen des jeweiligen Haushalts. Wir geben Vorgaben vor, in welchem Umfang Verbesserungen herbeizuführen sind.

Ich sehe mich – ehrlich gesagt – eigentlich nicht imstande zu sehen, wie hoch das Delta ist zwischen der endgültigen Liquiditätsverschuldung am Ende eines Haushaltsjahres und dem Finanzierungsbedarf, den die Kommune unter dem Jahr hat durch unterschiedliche Eingänge von Steuerzahlungen, gleichzeitig Auszahlungen an Löhnen und Ähnlichem. Das müsste man sich ohnehin von den Kommunen sagen lassen, sofern es sich nicht in astronomischen Höhen bewegt: Einer hatte bisher 100 Millionen Euro gehabt und hätte plötzlich gern 200 Millionen Euro. – Dann würde man zumindest keinen zusätzlichen Steuerungseffekt sehen.

Herr Vors. Abg. Henter: Wir sollten nun Herrn Dr. Keilmann die Gelegenheit geben, auf dieses Argument zu antworten, dann hätten wir den Punkt der Genehmigungspflicht der Liquiditätskredite heute abschließend ausdiskutiert. – Herr Dr. Keilmann, ich erteile Ihnen das Wort.

Herr Dr. Keilmann: Herzlichen Dank. Ich möchte zwei Dinge anmerken, zum einen zum Haushaltssicherungskonzept. Ich habe gerade gehört, früher gab es ein Haushaltssicherungskonzept, drei Jahre und länger. Ich darf allerdings darauf hinweisen, dass in § 93 Abs. 4 Ihrer Gemeindeordnung steht, der Haushalt ist in jedem Haushaltsjahr in Planung und Rechnung auszugleichen. – So viel dazu. Was der Gesetzgeber auf der einen Seite verlangt, muss man auf der anderen Seite auch irgendwie versuchen können durchzusetzen.

Die Wirkung des Haushaltssicherungskonzepts hat Herr Radmer wunderbar beschrieben, ich sehe es auch so. Man macht sich in der Kommune faktisch tatsächlich Gedanken, wie man zu einem Zielzeitpunkt den Haushalt ausgleichen kann. Ansonsten – insoweit hängt es in gewisser Weise auch mit der Frage der Genehmigung von Kassenkrediten zusammen – haben wir zumindest in Hessen immer die Reaktion erlebt, man schreibt auf, was quasi im Haushalt steht, schreibt dann in die Satzung hinein, Ermächtigung zu Kassenkrediten in Höhe von X, und am Schluss, wenn die Verhandlungen vorbei sind, wird dieser Betrag eingesetzt und wird gefüllt. Wenn dann keine Kommunalaufsicht da ist, die es überprüft, haben wir zumindest bei uns festgestellt, dass aus Kassenkrediten auch Investitionen getätigt wurden.

Wir waren früher auch nicht so aufgestellt, dass wir schon immer die Genehmigung von Kassenkrediten hatten, sondern wir haben sie in Hessen zumindest genau aus diesem Grunde eingeführt, damit man sich endlich einmal die Kassenkredite anschauen und auch genehmigen lassen kann und sehen kann, was mit den Kassenkrediten passiert.

Deswegen hängt es sehr stark – auch das ist richtigerweise angesprochen worden – mit der Bonität der Kommunen zusammen. Im Moment noch bekommen wir Kredite, aber Sie haben richtigerweise gesagt, es werden immer weniger. – Sehen Sie es mir nach, aber zumindest bei mir haben schon einige Frankfurter Banken angerufen, und wir hatten auch schon entsprechende Beratungen und Besprechungen dazu. Die Banken interessieren sich sehr stark für ein kommunales Rating. Das ist zwar nicht offiziell, aber natürlich ist es vollkommen legitim, dass die Banken als Kreditgeber sich Gedanken darüber machen, wem sie zu welchem Zinssatz welche Kredite geben. Insofern ist es durchaus sinnvoll – damit schließt sich für mich wieder der Kreis –, sich als Aufsichtsbehörde die Kassenkredite anzuschauen, und deswegen ist es sinnvoll, ein Haushaltssicherungskonzept zu haben, oder wie Sie es auch immer nennen wollen.

Wichtig ist nur, dass Zahlen darin stehen und nicht irgendwelche Vokabularien, die blumig irgendetwas umschreiben, sondern es müssen Zahlen und Fakten darin stehen, und dadurch wird es in der Kommune einen Ansporn und einen Anspruch geben, dass man dieses Ziel auch erreicht. Ich muss sagen, das haben wir auch in Hessen gesehen, und es springt über, und zwar nicht nur von den Schutzschirm- oder KEF-Kommunen, es springt auch über auf die Nichtschutzschirm- oder Nicht-KEF-Kommunen. – Vielen Dank.

Herr Abg. Wansch: Die Tatsache, dass bei uns in der Region bei zwei Verbandsgemeinden festgestellt wurde, dass aus Kassenkrediten seit Jahren Investitionskredite wurden, macht für mich die Diskussion zwischen Herrn Radmer und Herrn Dr. Keilmann besonders interessant. Das geschieht schon seit Jahren, und insoweit weiß ich natürlich nicht, was die Kommunalaufsicht im Kreis in der Zwischenzeit tatsächlich gemacht hat.

Ich habe eine Frage an Frau Bernard. Sie haben die Höhe der Realsteuerhebesätze angesprochen und sagen, die Gemeinden in Ihrem Einzugsbereich orientieren sich am Nivellierungsbereich. Im Vergleich zum Landesdurchschnitt ist der Nivellierungsbereich sicherlich noch etwas geringer.

Wenn wir den bundesweiten Vergleich heranziehen, dann wissen wir, dass die Steuerhebesätze in Rheinland-Pfalz im bundesweiten Vergleich deutlich geringer sind. Wie gehen Sie im Rahmen der Kommunalaufsicht mit dieser Fragestellung um, wenn Sie die Einschätzung haben, dass die Gemeinden ihre Einnahmemöglichkeiten nicht ausnutzen?

Wir haben es vom Rechnungshof schon mehrfach gehört. Der Rechnungshof sagt, dort ist ein erhebliches Einnahmepotenzial bei den Gemeinden, das nicht ausgeschöpft wird, und er fordert ein, dass es ausgeschöpft wird. Wie gehen Sie mit dieser Forderung um?

Sie haben unter Hinweis auf die Realsteuerhebesätze auch von einer Landflucht gesprochen, die in Ihrem Bereich feststellbar sei. Ich habe einmal in die Bevölkerungsentwicklung hineingeschaut und stelle fest, die Bevölkerung des Landkreises Bernkastel-Wittlich hat, wenn man die letzten 20 Jahre betrachtet, nicht sehr stark zu- oder abgenommen. Die Bandbreite ist weitestgehend gleichbleibend; insofern kann ich das Argument der Landflucht nicht ganz nachvollziehen. Vielleicht können Sie das näher erläutern.

Frau Bernard: Wir erwarten vom Grundsatz her bei Gemeinden mit einem unausgeglichenen Haushalt, dass entsprechend der Nivellierungssätze angepasst wird. Das ist das, was wir verlangen. Darüber hinaus beraten wir die Gemeinden dahin gehend, dass sie, um die Folgekosten finanzieren zu können, über diese Nivellierungssätze hinausgehen, was auch einige Gemeinden tun, aber noch nicht in der großen Breite.

Herr Wansch, ich habe nicht davon gesprochen, dass im Landkreis Bernkastel-Wittlich die große Landflucht ausgebrochen ist, sondern ich habe versucht darzustellen, dass, um die Defizite, die bestehen, über Anpassungen der Steuerhebesätze auszugleichen, wir in Bereiche hineinkommen, die weit über 1.000 liegen, und dies bei Gemeinden, die so gut wie keine nennenswerten freiwilligen Ausgaben haben. Von daher, wenn ich darüber diskutiere, könnte aus meiner Sicht die Frage der Hebesätze, je nachdem, wie hoch man kommt, zu einer Landflucht führen. Das sind Bewertungskriterien, die in die Überlegungen einbezogen werden müssen.

Herr Vors. Abg. Henter: Ich bin selbst Stadtrat und kann Ihnen sagen, keine Gemeinde erhöht gern die Hebesteuersätze, das ist ganz logisch; denn man will die Bürger nicht über Gebühr belasten. Das ist immer ein sehr hartes Geschäft, um es einmal so zu sagen.

Meine Frage aus der Praxis lautet nun: Was tut die Kommunalaufsicht? Sagt man dann, ihr habt einen unausgeglichene Haushalt, dann berät man, ihr müsst eigentlich erhöhen, aber wenn ihr nicht erhöht, bekommt ihr die Kreditgenehmigung nicht, oder wie geht das in der Praxis vonstatten? Wie bekommt man die Gemeinden dazu, dass sie in der Praxis – einmal losgelöst von dem theoretischen Vorgehen – überhaupt ihre Hebesteuersätze erhöhen?

Herr Görisch: Sie haben die Dinge im Prinzip auf den Punkt gebracht. Es geht darum, dass wir die Gemeinden beraten und dass wir empfehlen, sich in einer bestimmten Weise zu verhalten. Wenn dies nicht der Fall ist, kommt irgendwann auch der Tag, an dem eine Investition angegangen wird, die dann wiederum der Genehmigung bedarf, weil ein Kredit erforderlich ist. – Insoweit kommt man ins Geschäft. Man redet miteinander und stimmt sich ab, und am Ende erkennen beide Seiten, dass es wichtig ist, sich aufeinander zuzubewegen. Das ist die Situation.

Frau Bernard: Ja, so ist das. Das kann ich unterstreichen.

Frau Sachverständige Prof. Dr. Färber: Ich bin ein wenig konsterniert über den Prozess der Kommunalaufsicht, am Schluss ein Liebsein, ein Aufeinander-zu-Bewegen, angesichts der Situation von so mancher Verschuldung. Aus finanzwissenschaftlicher Sicht kann man nur sagen, der einzig wirksame Mechanismus, wenn sich Gemeinden auch mit Investitionsprojekten verheben, ist, dass sie irgendwann einmal die Hebesätze anheben. Dann müssen die Steuern nach oben gefahren werden; ansonsten bekommen sie ihren Haushalt einfach nicht mehr genehmigt.

Wir hatten im letzten Jahrzehnt eine Phase mit sehr vielen Steuerausfällen und einer schlechten wirtschaftlichen Entwicklung. Das waren wirkliche Hängepartien, die man durchstehen musste und wo man nicht mit Hebesatzerhöhungen ankommen konnte. Aber ich habe inzwischen mit vielen Kommunen geredet, und sobald man den offiziellen Teil verlässt, sagen mir die Bürgermeister, Stadträte und Gemeinderäte, wenn eine kleine Gemeinde mit 140 Einwohnern einen Kredit von 550.000 Euro hat, beispielsweise für ein Bürgerhaus, das haben wir uns alles selber eingebrockt, aber die Hebesätze werden nicht angehoben, dann kann ich das überhaupt nicht verstehen; denn das ist eine Katastrophe. Das sind Kredite, die Sie zwar durch Refinanzierungen wieder ersetzen können, aber diese kleinen Gemeinden können das aus der restlichen Steuerkraft, die ihnen nach Umlagen noch verbleibt, nicht mehr zurückführen. Das sind eigentlich Kriterien, die die Kommunalaufsicht sehen muss und dann irgendwann auch einmal fragen müsste, wo sind denn die Maßnahmen, die eigentlich notwendig wären?

Ich habe gerade noch einmal in die Hebesatzstatistik der letzten Jahre hineingeschaut. Es sind interessanterweise nicht die ganz kleinen Gemeinden, die in Rheinland-Pfalz bei den Hebesätzen von Grundsteuer B und Gewerbesteuer im Schnitt unter dem Bundesdurchschnitt liegen, sondern es sind die mittleren Gemeinden, und es sind auch die kleinen bis mittleren kreisfreien Städte. Deswegen habe ich an die ADD die Frage: Wieso wird hier nicht ein stärkeres Junktim gemacht? – Wenn man Haushalte sanieren muss, gibt es tatsächlich nur die Alternative, die Hebesätze zu erhöhen, zumindest bis in ein vertretbares Maß.

Das Argument mit der Landflucht kann ich auch nicht sehen. Wenn in Nordrhein-Westfalen die Hebesätze zur Sanierung von Haushalten von 800 %, in Duisburg von aktuell 855 % beschlossen, im Bereich der Grundsteuer B angehoben werden, dann kommt nämlich irgendwann die Katastrophe hinterher, wenn man es nicht rechtzeitig tut. Ich kann insoweit nur prognostizieren, dass auch Rheinland-Pfalz auf dem Weg der Sanierung der kommunalen Haushalte bis 2020 die Kommunen diesen ganz bitteren Weg – – – 800 % halte ich in der Tat für eine Strafsteuer, aber umziehen wird deswegen auch keiner.

Herr Görisch: In unserem Bereich war es bisher immer möglich, durch Überzeugung die Städte und Gemeinden so weit zu organisieren, dass sie bereit waren, letztendlich den Hebesatz anzupassen. Ich möchte zum Beispiel die Kreisstadt Alzey nennen, die ebenfalls entsprechend die Hebesätze auf das Nivellierungsniveau angehoben hat, um dann entsprechend wiederum Investitionen tätigen zu können; denn gerade das bewirkt doch dieses Instrument, dass Investitionen nicht getätigt werden können.

nen, wenn die Hebesätze nicht entsprechend angepasst werden. Insofern ist dieses Instrument eigentlich bestens geeignet, die Selbstverwaltung einerseits zu organisieren und andererseits auch die Aufsicht entsprechend auszuüben.

Frau Bernard: Ich kann mich dem nur anschließen. Auch wir verlangen die Anpassung auf das Niveau der Nivellierungssätze.

Frau Sachverständige Prof. Dr. Färber: Sonst wird nicht genehmigt, oder wie?

Herr Görisch: Sonst wird die Investition nicht genehmigt.

Herr Vors. Abg. Henter: Aber Sie beschränken sich auf die Nivellierungssätze. Sie sagen nicht, wir gehen noch 30 Prozentpunkte höher, damit mehr Einnahmen erzielt werden?

Frau Bernard: Ja.

Herr Radmer: Bei uns ist die Ausgangslage etwas anders; denn der Ansatzpunkt der Beschränkung der Investitionskreditgenehmigung ist eigentlich für uns untauglich über das Maß hinaus, was wir ohnehin schon tun. Bei uns können die Kommunen, die hoch verschuldet sind, ohnehin nur die Projekte investiv angehen, zu denen sie gesetzlich verpflichtet sind oder die unabweisbar sind. Das heißt, unter dieses Niveau kann ich eigentlich gar nicht gehen. Deswegen kann ich schlecht eine Investitionskreditgenehmigung versagen. Wir tun es, wenn einmal eine Schwimmbadsanierung ansteht, bei der man sagen kann, das muss nicht unbedingt zwingend sein, aber im Großen und Ganzen sind unsere Großinvestitionsprojekte der Kommunen die Kindertagesstätten, Schulbauten, Straßensanierungen, wo alle den Sanierungsstau beklagen, bei den Schulen, wo ebenfalls ein Sanierungsstau besteht, Ausbau der Schulen, und jetzt neuerdings auch Unterkünfte für Asylbewerber.

Um einmal eine Zahl in den Raum zu werfen, die Stadt Ludwigshafen ist im Sommer dieses Jahres angekommen und hat gesagt: Wir brauchen schleunigst 3 Millionen Euro, um die Unterbringung der Asylbewerber sicherzustellen. Das ist eine Maßnahme, die wir nicht verhindern können. Deswegen ist die Versagung der Kreditgenehmigung für uns in weiten Teilen ein schwieriges Thema.

Ich möchte in dem Kontext auch einmal darauf hinweisen, wenn Sie den Kommunalbericht des Rechnungshofs lesen, sehen Sie, dass die Investitionskreditverschuldung über die letzten zehn bis 15 Jahre so gut wie nicht zugenommen hat, und das, obwohl wir große Investitionen im kommunalen Bereich, in Schulen, Kindertagesstätten und anderen Einrichtungen, haben. Was sich als Problem darstellt, ist die Liquiditätsverschuldung, die in großem Maße zunimmt.

Das Thema der Hebesätze ist uns natürlich bekannt. Wir liegen auch über den Nivellierungssätzen, und es ist natürlich auch die Frage: Wie gehe ich vor, wenn ich dort einen Handlungsbedarf sehe? – Ich kann es zum einen theoretisch lösen, indem ich sage, ich beanstande den Haushalt, ich erlasse eine Verfügung, du hast den Hebesatz anzuheben, und dann warten wir einmal ab, was das OVG und das Bundesverwaltungsgericht zu dieser konkreten Anordnung sagt.

Wir haben zum Beispiel in diesem Jahr einen aus meiner Sicht ganz pragmatischen Weg eingeschlagen. Wir haben einer Kommune, die überaus widerspenstig war im Hinblick auf die Konsolidierung ihres Haushaltes – es war eine kleinere Kommune – Mitte des Jahres zum einen eine Haushaltssperre in Höhe von 1,8 Millionen Euro verhängt. Wir haben zum Zweiten die Auszahlung aus dem kommunalen Entschuldungsfonds gestoppt, und dann hat auf einmal innerhalb der Kommunalpolitik die Bevölkerung gesagt – die Bürger waren in dieser Hinsicht weiter als manche kommunalpolitischen Vertreter vor Ort –, hört doch einmal auf mit dem Unsinn! Ihr müsst an dem Thema dranbleiben. – Dann ging es auf einmal los, und es kam zu der gewünschten Entscheidung innerhalb eines Zeithorizontes, den ich mit einem langwierigen Gerichtsverfahren, hinter dem sich nämlich alle Seiten gut verstecken können, niemals hätte erreichen können. Bei Gerichtsverfahren ist es immer so: Der Rat beschließt, wir erheben Klage, und dann spielen wir die Instanzen durch – Berufung, Revision, womöglich noch einmal zurück; ich denke an Malbergweich –, dann geht es wieder an das Bundesverwaltungsgericht, und fünf Jahre sind ins Land gegangen.

Ich möchte damit sagen, wir gehen an das Thema heran und versuchen, es flexibel zu gestalten, und der Kommunale Entschuldungsfonds ist ein sehr gutes Druckmittel. Natürlich hat die Gemeinde gegen

die Aussetzungsverfügung direkt Widerspruch eingelegt, und keiner weiß, wie das gerichtlich irgendwann einmal ausgegangen wäre. Aber wer verzichtet schon gern auf Geld vom Land mit dem Risiko, es überhaupt nicht mehr zu bekommen? – Dadurch haben wir intensive Diskussionen mit der Kommune über die Haushaltskonsolidierung führen können, die vorher nicht möglich waren.

Herr Abg. Steinbach: Wenn man den Anzuhörenden genau zuhört, wird sichtbar, dass unterschiedliche Auffassungen vertreten werden, wie ein Gesetz anzuwenden und umzusetzen ist. Es gibt diesen legendären fünften Hauptsatz der Verwaltungsführung, der besagt: „Das ist zwar rechtswidrig, hat sich aber in der Praxis bewährt.“

Ich finde die Frage „Was ist die Aufgabe einer Aufsicht?“ eigentlich nicht so wahnsinnig schwer zu interpretieren. Sie soll nämlich dafür sorgen, dass das Gesetz eingehalten wird. Ich habe aber eher den Eindruck, es wird nach dem Motto verfahren, wir können schauen, was möglich ist, und eigentlich wollen wir nicht zu viel zumuten. Ich finde, die Frage, was kann ich meinen Bürgerinnen und Bürgern zumuten, ist mit der Frage eines gesetzlichen Auftrags über einen Haushaltsausgleich nicht wirklich zu diskutieren. Das eine ist eine politische Auffassung, das andere ist ein Gesetz. Dazwischen möchte ich doch bitte schön deutlich unterscheiden. Eine Aufsicht führt ein Gesetz aus, das ist meine Auffassung davon.

(Herr Sachverständiger Reitzel: Was denn sonst?)

Das ist meine Auffassung davon, aber vielleicht bestehen noch andere Auffassungen.

Hier wurde zum Beispiel beschrieben, dass es ein stetiges Verhandlungsergebnis sei. Wir haben in unserer ersten Frage explizit gefragt, welche gesetzgeberischen Mittel man beispielsweise braucht und wie es eingeschätzt wird. Herr Radmer, ich habe eine schriftliche Antwort von Ihnen, es ist eigentlich alles okay an dem einen oder anderen Punkt.

Es ist darüber hinaus angeklungen in der Debatte, man wünscht sich ein Haushaltssicherungskonzept, wie es einmal bestand. Dann kommt der Hinweis auf § 18 der Gemeindehaushaltsverordnung zum Thema Konsolidierungskonzept, und dort wäre schon die Frage zu stellen, ob wir zum Beispiel im Rahmen einer Verwaltungsvorschrift dies zu konkretisieren haben. Das wäre eine untergesetzliche Lösung dafür, die für eine Kommunalaufsicht so etwas auch anwendbar macht. Deswegen haben wir auch die Fragen so gestellt, damit wir heute darauf Antworten bekommen.

Mir ist klargeworden, wenn das der Ansatz ist – wobei auch immer die Frage ist, welches meine Zielgröße ist –, dann muss man darüber reden, ob es in einer Verwaltungsvorschrift zu fassen ist oder nicht, damit es für die Kommunalaufsicht – ob im Kreis oder bei der ADD in Trier – auch handhabbar und konkret wird und die Grundlage so ist, dass sie im Zweifel auch einem Gerichtsverfahren standhält, wenn sie sich ordentlich begründen lässt.

Frau Bernard, Sie haben steile Thesen aufgestellt. Über das Thema Landflucht will ich nicht mehr reden, aber Sie haben auch eine These zum KEF aufgestellt. Sie sagen, es gäbe Gemeinden, die am Entschuldungsfonds nicht teilnehmen würden, weil sie es sich nicht leisten können. – Dazu hätte ich gern noch einmal praktische Illustrationen, und ich würde gern wissen, was denn die Kommunalaufsicht dazu sagt. Wenn es Geld vom Land dafür gibt, dass eine Konsolidierung und ein Haushaltsausgleich ermöglicht wird, und dieses Geld wird überhaupt nicht genutzt, dann frage ich mich schon, wie es denn eigentlich mit der rechtlichen Grundlage und der Einhaltung dazu bestellt ist. – So ganz sauber erscheint mir diese Argumentation nicht.

Lassen Sie uns doch einmal nach Oberöflingen schauen. Ich sehe hier, dass im Ergebnis ein Defizit von rund über 57.000 Euro besteht, bei dem Zahlungsbereich ist es aber ein deutlich geringerer Betrag, wenn wir also auf die reine Zahlungsrechnung gehen. Ich erahne, dass in diesem Bereich, nämlich der Aufwand, ein deutlicher Abschreibungswert steht. Ich weiß nicht, wie groß er ist, und es liegt auch ein wenig an der kommunalen Doppik, wie sie in Rheinland-Pfalz eingeführt wurde, nämlich in dem Ansatz, möglichst hohe Ansätze bei den Gebäuden zu wählen, und die Abschreibungen schlagen natürlich auf das Ergebnis durch.

Deswegen stellt sich immer auch die Frage: Was ist denn für meine Kommunalaufsicht tatsächlich die geeignete Zielgröße? – Ich bin ein Freund des kaufmännischen Rechnungswesens, daher ist für mich

das Ergebnis, also die Gewinn- und Verlustrechnung, eigentlich wichtiger als die Frage der Kreditaufnahme. Für mich stellt sich die Frage: Haben wir das konkret zu fassen? – Unter dem allgemeinen Begriff eines Konsolidierungskonzepts kann ich mir viel vorstellen.

Frau Bernard: Sie haben die KEF-Gemeinden angesprochen, die sich nicht beteiligen wollten. Das waren ganz kleine Gemeinden, die bis zum Jahre 2009 noch nicht allzu hohe Liquiditätskredite eingefahren hatten, die aber der Auffassung waren, dass es in Anbetracht der Summe und der bereits angepassten Steuerhebesätze nicht zumutbar sei, weitere Maßnahmen zu ergreifen, und sie haben sich deshalb nicht daran beteiligt. Die Kommunalaufsicht hat in diesen Fällen auch nicht eine Beteiligung eingefordert. Wir haben zwar versucht, in diese Richtung zu beraten, aber wir waren dort nicht erfolgreich.

Herr Manns (Gemeinde- und Städtebund Rheinland-Pfalz): Es gibt auch keine Verpflichtung, am KEF teilzunehmen. Wo ist das denn festgelegt? Wenn das so ist, wie Sie sagen, Herr Steinbach, dann müsste jede Stadt, die verschuldet ist, am KEF teilnehmen, und manche Städte haben noch nicht einmal ein Drittel Eigenanteil aufgebracht und nehmen deswegen nicht am KEF teil.

Herr Vors. Abg. Henter: Herr Manns, ich darf darauf hinweisen, wir befinden uns im Anhörverfahren.

Herr Manns: Ja, aber ich muss auch einmal etwas richtigstellen dürfen.

Herr Vors. Abg. Henter: Ja, es wird schon richtiggestellt, ich bitte um etwas Geduld.

Nun hat Herr Radmer das Wort. Ich habe Herrn Steinbach so verstanden, der Gesetzeswortlaut sei eindeutig, und die Kommunalaufsicht müsste rigider vorgehen angesichts des Gesetzeswortlauts, oder man müsste rechtssicherere Vorschriften schaffen. So habe ich Sie verstanden, Herr Kollege Steinbach.

Herr Radmer: Ich gebe Ihnen vollkommen Recht, der Gesetzeswortlaut ist eindeutig. Aber das Problem fängt erst danach an, nämlich wenn es darum geht, aufsichtsbehördliche Maßnahmen zu ergreifen, und dies sind nun einmal hoheitliche Maßnahmen. Ein altbewährter Grundsatz im öffentlichen Recht lautet nämlich, dass ich nichts tatsächlich Unmögliches verlangen kann.

Wenn ich der Stadt Mainz den Haushaltsplan zurückgebe, weil ich ihn beanstandet habe – sie hatte ja einen ausgeglichenen Haushalt vorzulegen –, und sie weist mir nach, dass allein durch die Pflichtaufgaben ein zweistelliger Millionenbetrag selbst bei Wegfall aller freiwilligen Leistungen als Ergebnis herauskäme, dann würde das bedeuten – nur um einmal ein Beispiel zu nennen –, dass ich etwas tatsächlich Unmögliches verlange. Das ist das eine.

Das Zweite ist die OVG-Rechtsprechung, die schon mehrfach zitiert worden ist und die wir leider an einem relativ unbedeutenden Punkt damals kassiert haben, als wir nämlich noch einzelne Maßnahmen, damals noch im Verwaltungshaushalt der Kommunen, aufgegriffen haben und uns das OVG gesagt hat, dass das so nicht gehe, sondern man auf den Rahmen beschränkt sei. Deswegen bin ich mitnichten ein Verfechter, in dieser Hinsicht nichts gegenüber den Kommunen zu tun oder die Kommunen zu etwas zu zwingen, sondern es ist die Frage des Wie. Bevor ich in langwierige Gerichtsverfahren eintrete und – wenn ich Pech habe – bei einer Einzelforderung – einen Hebesatz von X zu erheben – beim Gericht bestätigt bekomme, dass das so nicht geht, und mir die Kommunen sagen, Du hast im Grunde gar nichts mehr von mir zu verlangen, suche ich doch lieber einen Weg, wie ich effizient zu dem Ziel komme, das ich als angemessen ansehe. Deswegen habe ich das Beispiel mit der Stadt aus dem Nordteil des Landes gewählt, wo das System durchaus funktioniert hat und die Kommunen die Beschlüsse herbeigeführt haben, und zwar über das Maß hinaus gehend, das wir ursprünglich gefordert hatten. Deswegen denke ich, dass dies eine angemessene Reaktion auf die Situation der Kommunen ist und auch im Einklang mit dem geltenden Recht steht.

Herr Görisch: Aus meiner Sicht ist es so, dass wir das Recht einheitlich anwenden, ob es die ADD ist oder ob es die Kreise sind. Das ist keine Frage. Die Haushalte, die nicht ausgeglichen sind, werden beanstandet, und das ist der Vorgang, der durchgeführt werden muss seitens der Kommunalaufsicht. Dann spielt es eigentlich keine Rolle mehr, ob ein Sicherungskonzept oder was auch immer verlangt wird.

In der Regel wird seitens der Aufsicht jeder Haushalt von A bis Z geprüft. Wenn man sich einmal Genehmigungsverfügungen ansieht, werden alle Bereiche, die defizitär oder besonders problematisch sind, dargestellt. Das heißt, es wird intensiv geprüft, wo Spielräume sind. Die Problematik dabei ist natürlich, dass bei Pflichtaufgaben keine Möglichkeiten seitens der Aufsicht bestehen.

Zusätzlich gilt für den kommunalen Bereich noch, dass wir eine Umlagenproblematik haben. Wir haben die Problematik der Kreisumlage, und wir haben die Problematik der Umlage der Verbandsgemeinden. Insofern sind natürlich die Spielräume auch der Aufsicht sehr eingeengt. Ich denke, es wurde von Herrn Radmer schon deutlich gemacht, dass zum Beispiel auf der Kreisebene 70 % der Einnahmen für den Bereich der Jugend- und der Sozialhilfe verbraucht werden, und insofern sind nun einmal die Umlagesätze entsprechend hoch, und damit werden natürlich auch zwangsläufig die Spielräume bei den Ortsgemeinden sehr eng.

Herr Schartz (Landkreistag Rheinland-Pfalz): Da ich selbst auch in diesem Bereich tätig bin, möchte ich das eine oder andere dazu sagen. Das Leben findet tatsächlich statt im ganzen Bereich, und zu theoretisieren lohnt sich in diesem Bereich nicht.

Herr Dr. Keilmann hat es schon auf den Punkt gebracht: Wir bewegen uns eigentlich im Bereich der Rechtswidrigkeit. Wir bewegen uns rein rechtlich im Bereich der Rechtswidrigkeit, aber tatsächlich muss man als Kommunalaufsicht auch in gewissem Maße Mittler sein.

Ich möchte das Thema mit der Landflucht aufgreifen. Frau Bernard hat darin schon Recht, und wenn wir das noch mit Verwaltungsvorschriften unterlegen, dann gibt es auch die Gemeinderatsflucht, Herr Steinbach. Dann werden nämlich die Gemeinderäte in den kleinen Dörfern sagen, dass sie unter diesen Bedingungen nicht mehr den Kopf hinhalten für rechtliche Rahmenbedingungen, die sie nicht zu bestimmen haben, und beim Konsolidierungspotenzial, wo dann bei der Grundsteuer vielleicht 10.000 oder 15.000 Euro in einem Jahr mehr hineinkämen, das geht dann nicht mehr. Sie stehen eigentlich am Ende der Kette, und wenn die Kommunalaufsicht mit diesen Regelungen kommt, geht gar nichts mehr. Wir erleben es derzeit schon durch den Rückzug von Ortsbürgermeistern und in den Gemeinderäten durch weniger Kandidaturen. Das ist auch Ausfluss dieser Entwicklung, ich muss das so unterstreichen.

Zum Thema Haushaltssicherungskonzept möchte ich, in die Vergangenheit gerichtet, sagen, die Haushaltssicherungskonzepte sind unter anderem deswegen abgeschafft worden, weil die Bedarfszuweisung aus dem Ausgleichsstock zum damaligen Zeitpunkt abgeschafft worden ist. Das Steuerungsmittel hat nicht mehr funktioniert, und zwar auch deswegen, weil der Ausgleichsstock zu gering dotiert war. Deswegen hat man festgestellt, es bringt eigentlich so nichts mehr.

Damit habe ich auch die erste Frage an Herrn Dr. Keilmann. Herr Dr. Keilmann, Sie hatten soeben von dem strukturellen Sparen oder dem strukturellen Thema gesprochen. Es ist eigentlich ein Grunddilemma, dass wir in diesem Bereich nicht in die strukturellen Dinge hineingehen. Deswegen ist meine Frage an Sie, ob man auch in Hessen diese Sparpfade mit individuellen strukturellen Fördermechanismen oder Finanzierungsmechanismen begleitet, indem man sagt, da und dort sind Problempunkte, und da und dort steuert man nach, um eine Gemeinde auf diesem Weg zu begleiten?

Wir legen im Moment in der Kommunalaufsicht insbesondere auf der Ausgabenseite leider nur den Deckel fest. Aber die Einnahmenseite ist wenig gestaltbar. Deswegen auch meine andere Frage im Hinblick auf die Eingriffe, die auch die Kommunalaufsicht betreffen. Wir erleben derzeit, dass neue Aufgaben den Spielraum einschränken, einerseits der Kommune, aber auch der Kommunalaufsicht. Das haben wir schon einige Male erlebt.

Wir erleben auch, dass gesetzlich erfolgte Eingriffe in die kommunale Einnahmehoheit ebenfalls dazu geführt haben, dass der Spielraum geändert worden ist, beispielsweise wegfallende Kindergartenbeiträge, wegfallende Schülerbeförderungskosten. All dies sind Themen, die sich in den letzten Jahren ergeben haben, ohne es zu bewerten. Die Kommune hat aber keine Steuerungsmöglichkeit mehr, und der Einnahmesatz ist fixiert worden. Das heißt, das Delta wird immer kleiner. Insofern frage ich Sie: Gibt es Erkenntnisse, wie sich das auch auf die Arbeit der Kommunalaufsicht ausgewirkt hat?

Des Weiteren habe ich die konkrete Frage: Gibt es bei der Kommunalaufsicht bzw. bei den Vortragenden Beispiele dafür, wie im Bereich der Sozialausgaben auch durch kommunalaufsichtliche Maß-

nahmen der Spielraum für die Kommunen erweitert worden ist oder Einsparpotenziale erreicht werden konnten? Als Beispiel nenne ich das Thema der Asylbewerber. Die Millionen gleiten uns durch die Finger, und wir rennen im Grunde den Dingen nur hinterher.

Wir haben noch einen weiteren Bereich auf der Einnahmenseite, nämlich die erheblich verzögerten Zuschusszahlungen vom Land, die dazu führen, dass die Kommunen erhebliche Summen zwischenfinanzieren müssen, was wiederum im Liquiditätskredithaushalt abgebildet wird und nicht unbedingt im Investitionshaushalt. Herr Wansch, das ist eine Frage, die oft auch in diesem Zusammenhang eine Rolle spielt, weil wir Zwischenfinanzierungen haben. Meine Frage, auch an das Ministerium, lautet daher: Wie müsste man kommunalaufsichtlich mit dieser Frage umgehen? – Wenn in den Kommunen eine Maßnahme genehmigt wird, wenn ihnen gesagt wird, sie dürfen bauen, der Zuschussbescheid kommt 2016, und dann wird ihnen der Auszahlungszeitpunkt genannt. Das ist heute Tagespraxis. Die Landräte beschäftigen sich zur gleichen Zeit genau mit diesem Thema in der Landräterunde. Wie behandelt man diese Fragen kommunalaufsichtlich? – Damit sind wir wiederum bei der Rechtswidrigkeit angelangt. Eigentlich deckt die Kommunalaufsicht dann sogar das rechtswidrige Zuschussverfahren.

Ich habe noch einen Punkt zur Liquiditätskreditlinie. Die Liquiditätskredite decken genau diese Ebenen ab. Wenn man das wiederum genehmigungsfähig macht, ist im Grunde überhaupt nichts mehr umsetzbar, weil wir dann nämlich auch die Zwischenfinanzierungen von Maßnahmen oft über Jahre nicht mehr auf die Reihe bekommen.

Herr Dr. Keilmann: Herr Schartz, Sie haben natürlich in Teilen vollkommen Recht. Ein strukturelles Defizit kann man nicht pauschal mit Hebesätzen beheben, sondern es muss eine ganz enge individuelle Begleitung sein in sehr intensiven und langen Gesprächen, auch mehrfach, mit den Kommunen. Oftmals kamen auch erst nur die Bürgermeister, Oberbürgermeister und Landräte, dann kam der ganze Magistrat, manchmal auch mit den Fraktionsvorsitzenden. Es gab also drei oder vier Gesprächsrunden, um letztlich festzuschreiben, in welchem Zeitraum man die Ziele erreichen will.

Lassen Sie mich noch einmal zu den Hebesätzen etwas sagen. Das waren natürlich auch bei uns ganz heftige Diskussionpunkte, weil viele gedacht haben, man könne über Hebesätze einfach alles ausgleichen. – Das kann man theoretisch tun, aber praktisch tut es natürlich keiner. Deswegen ist es immer ein Mix zwischen Aufwandsreduzierung und Ertragssteigerung, und auch die Ertragssteigerung besteht nicht nur aus Hebesatzanpassungen, sondern schauen Sie doch auch einmal in die Gebührensatzungen hinein. Dort werden Sie schnell fündig werden, dass die 100-%-Vorgabe zumindest bei uns im kommunalen Abgabengesetz gar nicht gelebt wird, und auch die Nachkalkulationspflicht, die bei uns schon überhaupt gar nicht gelebt wird, – – – Wenn Sie das einmal aufgreifen und thematisieren, werden Sie einiges finden.

Zum Thema Landflucht kann ich mir einen Kommentar nicht verkneifen. In einem Medienbericht war einmal ein Bild abgebildet am Beispiel Weilburg, einer durchaus größeren Stadt in Hessen mit ca. 30.000 Einwohnern. Dort macht die Hebesatzanpassung von 390 auf 470 Hebesatzpunkten – das ist ein ganz erklecklicher Betrag – bei einem Einfamilienhaus in der Altstadt im Jahr 5,85 Euro aus. Das sind im Monat 50 Cent, das ist noch nicht einmal das, was Sie der Dame an Trinkgeld geben, die die Getränke verteilt.

In einem Einfamilienhaus im Neubaugebiet macht es 57 Euro und in einem Zweifamilienhaus in der Kernstadt 68 Euro aus. Das heißt, wenn Sie es auf ein Jahr umrechnen, ist das noch nicht einmal ein Päckchen Zigaretten im Monat, nur um es einmal praktisch auszudrücken.

Ich weiß natürlich, dass diese Diskussion sehr heftig und auch sehr emotional geführt wird, das ist bei uns nicht anders. Aber man muss es einfach einmal ganz rational sehen, wie es Frau Professor Dr. Färber und auch Herr Abgeordneter Steinbach in Ansätzen getan haben: Wenn nicht jetzt, wann dann? – Wenn Sie nicht jetzt die Hebesätze so anpassen, dass Sie zu einem ausgeglichenen Haushalt kommen, dann laufen Sie in der Tat Gefahr, dass Sie später eine Anpassung von 900 oder 1.000 Hebesatzpunkten haben.

Herr Schartz, zu Ihrer Frage mit den Sozialausgaben gebe ich Ihnen Recht. Herr Professor Junkernheinrich sitzt auch unter uns, und wenn ich es richtig weiß, ist er immer einer der Verfechter, die sa-

gen, die eigentlichen Konsolidierungspotenziale liegen nicht in den freiwilligen Aufgaben, sondern in den pflichtigen Aufgaben.

Wir haben beispielsweise in Hessen die Dinge untersucht, unter anderem auch im letzten Jahr in unserem 25. zusammenfassenden Bericht, dieses Jahr ist der 26. Bericht erschienen. Dort haben wir die Asylausgaben untersucht. Unabhängig von der aktuellen Schwemme, die aus Syrien auf uns zukommt, haben wir diese Dinge einmal ganz ruhig und sachlich untersucht und haben festgestellt, dass die Unterbringung von Familien in Wohnungen wesentlich günstiger ist als in entsprechenden Einrichtungen, die vorgehalten werden, weil sie sehr teuer sind; aber wir haben auch eine riesige Spreizung festgestellt. Diejenigen, die in Wohnungen untergebracht sind, haben Anspruch auf eine sogenannte Erstausrüstung, und dadurch gibt es Spreizungen, über die Sie sich wundern werden. Sie reichen von 90 bis über 1.000 Euro pro Bedarfsempfänger. – Dabei ist 90 Euro vielleicht ein Ausreißer nach unten, wenn eine Wohnung möbliert war. Aber wie kann eine Spreizung zwischen 200 und 1.000 Euro entstehen? – Herr Professor Dr. Junkernheinrich, „Spreizung“ ist immer das Wort, das Sie benutzen.

Um es ganz deutlich zu sagen, es geht nicht darum, dass man den Asylbewerbern ein menschenwürdiges Umfeld zur Verfügung stellt, ganz im Gegenteil. Aber wir müssen uns meines Erachtens schon fragen, wie diese Beträge zustande kommen. – Vielen Dank.

Herr Radmer: Ich möchte direkt daran anknüpfen. Das Thema Einsparpotenziale bei den Pflichtaufgaben habe ich eingangs schon erwähnt und gesagt, man muss genau hinschauen, was Art und Weise der Aufgabenerbringung angeht. In meinem schriftlichen Statement hatte ich schon darauf hingewiesen, dass die Landkreise sehr intensiv an dem Thema arbeiten, ein einheitliches Kennzahlen-Set zu erarbeiten, auf dessen Grundlage man irgendwann vielleicht dazu kommt, dieses Ranking zu erstellen und festzustellen, wo Einsparpotenziale vorhanden sind, und zu hinterfragen, woran diese Unterschiede liegen.

Im Bereich der kreisfreien Städte ist das bislang nicht gelungen, und vor vielen Jahren, als Herr Dr. Mertes noch Präsident der ADD war, sind wir das Thema schon einmal angegangen und waren intensiv dabei in dem Versuch, die kommunale Familie dazu zu animieren, sich an einem solchen Projekt zu beteiligen. Die Vorstellung war, dass man sich auf der Verbandsgemeindeebene, auf Kreisebene und auf der Ebene der kreisfreien Stadt bestimmte Bereiche anschaut, die besonders kostenintensiv sind, um feststellen zu können, wo die Unterschiede vorhanden sind, woran die Unterschiede liegen und welche Handlungskonzepte daraus abgeleitet werden können. Aber dies setzt voraus, dass eine intensive Mitarbeit der Kommunen stattfindet, die ihre Haushalte und die örtlichen Verhältnisse natürlich am besten kennen.

Leider sind wir dabei nicht zum Erfolg gekommen. Aber die Doppik, wenn sie über eine andere Darstellung der Haushaltssituation hinaus einen Sinn machen soll, sollte eigentlich die Grundlage sein, um vergleichbare Kennzahlen zu ermitteln und die Potenziale in den Pflichtaufgabenbereichen, die auch den größten Haushaltsposten ausmachen, zu ermitteln. Nur dann haben wir auch im Aufwandsbereich deutliche Möglichkeiten, Einsparungen zu erzielen.

Es gibt noch einen zweiten Punkt, der mir nach der intensiven Diskussion um den Hebesatz der Grundsteuer B noch auf der Seele liegt. Sie haben vollkommen Recht, ich erzähle es den Kommunen auch immer so und sage, es macht gar nicht so viel aus. Aber man muss natürlich auch einen Aspekt berücksichtigen: Diejenigen, die es am intensivsten betrifft, sind die großflächigen Gewerbebetriebe, die auch Grundsteuer B bezahlen. Damit haben wir eine Koppelung zwischen Gewerbebesteueranhebung und Anhebung der Grundsteuer B, und deswegen gehen auch die Handwerkskammern und die IHKs interessanterweise in der Öffentlichkeit immer „mit der „armen Oma ihrem Haus“ umher, und zwar nicht deshalb, weil sie sich um das Haus der Oma und um die Grundsteuerbelastung Sorgen machen, sondern weil die Gewerbebetriebe und die Industriebetriebe dahinterstehen und dies die kostenträchtigen Bereiche sind. Deswegen darf man bei dem Thema Grundsteuer B diesen Aspekt zumindest nicht vergessen. In der Tat sind es aber bei den Eigentumswohnungen und den kleinen Einfamilienhäusern Beträge, über die sich keiner Gedanken macht, wenn er ins Kino geht und dort einen lustigen Abend verbringt.

Herr Schartz, Sie hatten auch das Thema der Liquiditätskredite angesprochen. Wenn Sie eine formale Antwort darauf haben wollen, ist es im Grunde genommen ganz einfach: Wenn Sie in dem betreffenden Haushaltsjahr keine Zahlungen des Landes erwarten können, weil der Bewilligungsbescheid erst

die Zahlungen für die Folgejahre vorsieht und weil es eine Maßnahme ist, die nicht aufgehoben werden kann, weil im Schulbaubereich etwas gemacht werden soll, dann müssen Sie im Grunde zunächst einmal den nicht gezahlten Landeszuschuss voll etatisieren und haben später dann, wenn Sie die Landesmittel bekommen, Rückflüsse für die Tilgung von Investitionskrediten. So macht man es formal richtig; es ändert aber nichts an Ihrem grundsätzlichen Problem, das Sie beklagen, was die Auszahlung der Landesmittel angeht. Aber haushalterisch lässt sich das sauber abbilden, ohne dass man dabei einen Rechtsverstoß begeht.

Lassen Sie mich noch kurz den Hinweis geben, es tauchen natürlich in den Liquiditätskrediten teilweise auch Investitionskredite auf, weil sie zulässigerweise als Zwischenfinanzierung genutzt werden, weil sie auch günstiger sind. Natürlich nehmen die Kommunen die Investitionskredite erst dann auf, wenn die Genehmigungsfrist abläuft, weil sie sagen, ihr werdet uns doch nicht blödsinnigerweise zu einem unwirtschaftlichen Verhalten anhalten und höhere Zinsen für Investitionskredite bezahlen lassen als Liquiditätskredite, solange es nicht zwingend erforderlich ist. Deswegen kann es dort zumindest zeitlich zu Verschiebungen kommen.

Herr Staatssekretär Kern: Ich brauche, was das Thema Rechtswidrigkeit oder Rechtmäßigkeit von Zuwendungsbescheiden betrifft, gar nicht viel zu ergänzen. Dies hat Herr Radmer soeben klar und deutlich ausgeführt, weil die Zuwendungsbescheide nicht rechtswidrig sind. Die Frage ist vielmehr: Ist die Gemeinde leistungsfähig? – Dazu hat Herr Dr. Keilmann schon gesagt, dass man sich mit den Landeszuschüssen doch bitteschön auf diejenigen konzentrieren soll, die auch die Kofinanzierung leisten können. Aber wir wissen alle, es gibt Notwendigkeiten, beispielsweise beim Schulbau oder bei anderen Maßnahmen, wo man gar nicht umhinkommt, diese Regelungen entsprechend zu treffen.

Wir haben heute auch sehr intensiv über den Bereich der freiwilligen Leistungen diskutiert. Ich komme auf das Thema Pflichtaufgaben zurück. Ich kann es aus eigener Erfahrung heraus sagen. Es gibt im Bereich der Pflichtaufgaben, insbesondere im Bereich der Sozialleistungen, eine Bewilligungsspannbreite, die sehr groß ist. Dann muss ich möglicherweise auch, wenn ich in diese Thematik einsteigen will, versuchen zu sagen, auf welcher Ebene entscheide ich, um möglicherweise Kosten zu sparen. Das ist möglich, aus der eigenen Erfahrung heraus, das ist mit einem Fachcontrolling in der entsprechenden Begleitung, es hat aber auch etwas mit der Auseinandersetzung von Leistungsempfängern zu tun, was nicht unbedingt Freude bereitet, das möchte ich auch einmal so deutlich ausdrücken. Insoweit hat man dort Möglichkeiten zu steuern, und damit komme ich auf § 117 Satz 2 Gemeindeordnung zurück, die Entschlussfähigkeit und Verantwortungsfreude der Kommunalen bzw. der Zuständigen zu steigern, die genau in diese Thematik entsprechend einsteigen.

Eine weitere Erfahrung aus dem Bereich der Kommunalaufsicht: Ich komme mit Herrn Radmer immer gut klar, weil es immer die guten Gespräche waren, wo komme ich auf dem Zielpfad dorthin, wo der Rhein-Lahn-Kreis sich heute befindet?

Was wir in der Kommunalaufsicht erleben ist, dass die Verantwortung von unten ganz einfach in die Hände der Kommunalaufsicht gelegt worden ist, indem ich zum Beispiel eine Spannbreite von Investitionen in den Haushalt einstelle und mir letztendlich lieber von der Kommunalaufsicht sagen lasse, das geht alles gar nicht, du musst mindestens halbieren. Damit komme ich wieder zurück auf das Thema der bösen Kommunalaufsicht, die letztendlich diese Entscheidung getroffen hat.

Ich weiß, dass es durchaus sehr einfach ist, aber es hat auch etwas mit Verantwortung vor Ort zu tun, um sich die Frage zu stellen: Was kann ich im Rahmen meiner finanziellen Möglichkeiten verantwortungsvoll Entsprechendes tun.

Herr Vors. Abg. Henter: Die Aussage von Herrn Staatssekretär Kern verleitet mich, eine Frage auch meinerseits an die Kommunalaufsicht zu stellen. Ist es oft so, dass man sich im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung vor Ort etwas ziert, die unangenehme Entscheidung zu treffen, und stellt mehr Maßnahmen in den Haushalt ein und lässt dann die Kommunalaufsicht entscheiden, was möglich ist und was nicht möglich ist, um dann hinterher zu sagen, es war die böse Kommunalaufsicht, und hat sich somit der Verantwortung vor Ort etwas enthoben, um nicht sagen zu müssen, es war der Stadtrat, der Verbandsgemeinderat oder der Kreistag, der die Entscheidung getroffen hat? Ist diese Erfahrung Ihnen schon begegnet, oder ist das eher ein theoretischer Ansatz, um es einmal so zu formulieren?

Herr Görisch: Ich denke, das kann sicherlich vorkommen, aber es ist nicht die Regel. Natürlich spielt auch die Stärke eines Bürgermeisters oder eines Rates eine Rolle, wie man sich verhält, wie man auftritt. Manchmal ist die Kommunalaufsicht durchaus auch nützlich und hilfreich.

(Heiterkeit im Saal)

Das gilt aber auch umgekehrt: In Kreisen und Städten schießt man manchmal auch ganz gern in Richtung Landesregierung.

Frau Bernard: Ich denke, in Einzelfällen ist diese Tendenz sicherlich nicht auszuschließen, aber es bemühen sich die Gemeinden schon, sehr selbstverantwortlich mit den Dingen umzugehen.

Herr Radmer: Ich schließe mich dem an.

Frau Abg. Beilstein: Herr Staatssekretär Kern, Sie haben soeben gesagt, selbst im Rahmen der Pflichtaufgaben gibt es eine Spannbreite. Mich würde interessieren, ob Sie das eine oder andere Beispiel nennen können, wo im Rahmen von Pflichtaufgaben auf der kommunalen Ebene Leistungen aus Goodwill oder wie auch immer erbracht werden, die man einsparen könnte.

Herr Radmer, Sie hatten ganz zu Beginn Ihres Vortrags die freiwilligen Leistungen auf etwa 10 % quantifiziert, hatten aber auch dazugesagt, dass tatsächlich nicht alles unbedingt freiwillige Ausgaben sind, sondern dass es auch in diesem Rahmen Ausgaben gibt, die quasi als Gesetz gelten, ob es nun im Kita-Bereich ist oder bei den Moselgemeinden größere Zusammenschlüsse sind, um besser gemeinsam werben zu können. Ich spreche von der Mosellandtouristik und Ähnliches mehr.

Wenn man all diese Dinge abziehen würde, wie hoch könnten Sie dann in etwa den echten freiwilligen Teil quantifizieren, der den Kommunen noch verbleibt?

Frau Bernard, sehen Sie unter solchen Bedingungen kommunale Selbstverwaltung eigentlich wirklich noch als gegeben an?

Herr Kollege Licht hat soeben die Frage gestellt, wie es eigentlich mit der Einsichtsfähigkeit der Räte vor Ort oder der Ortsbürgermeister bestellt ist. Mich würde interessieren, wie die Reaktionen vor Ort tatsächlich sind mit Blick auf ein weiteres ehrenamtliches kommunalpolitisches Engagement, die Sie in Ihrer Arbeit als Kommunalaufsicht erfahren?

Herr Staatssekretär Kern: Schauen Sie sich nur einmal den großen Bereich der Eingliederungshilfe an. Wenn Sie Anträge in diesem Leistungsbereich bekommen, werden Sie feststellen, dass Ihnen die Wünsche der Betroffenen, es entweder über eine Tagesbetreuung abzuwickeln oder die Kinder in einer Einrichtung betreuen zu lassen, in einer Spannbreite dargeboten werden, und wenn Sie nicht konsequent, auch unter der fachlichen Begleitung, sich damit auseinandersetzen, dass es auch möglich ist, dass die Wünsche, die als Anträge kommen, auch anders erfüllt werden können, wenn Sie das laufen lassen, werden die Sozialhilfekosten immer höher steigen. Daher muss man in diesen Dingen mit einer Struktur handeln, die nicht ganz einfach ist. Ich kann Ihnen das aus eigener Erfahrung sagen. Das haben wir über viele Jahre hinweg bei uns im Rhein-Lahn-Kreis entwickelt.

Herr Radmer: Ich kann Ihnen jetzt keine genaue Zahl nennen, weil es landeseinheitlich so nicht darstellbar ist. Die Verhältnisse sind einfach sehr unterschiedlich, allein wenn man sich den Bereich der Kindertagesstätten anschaut. Bei einer Kommune, die viele Einrichtungen in freier Trägerschaft hat und wo Zuschüsse fließen, die wiederum rein formal als freiwillige Leistungen verbucht werden, ergibt sich ein höherer Anteil als bei einer Kommune, die es unmittelbar in eigener Trägerschaft macht. Deswegen kann ich Ihnen keinen landeseinheitlichen Schnitt nennen, aber einen Hinweis möchte ich doch noch geben. Die Mosellandtouristik ist nicht unbedingt eine Pflichtausgabe. Das gehört zum gestaltbaren Bereich.

In der Regel lassen wir uns von den Kommunen eine Liste der freiwilligen Leistungen geben, rein formal getrennt nach Pflichtaufgaben und freiwilligen Leistungen, und unsere Erwartung ist, dass bei den Kommunen, die einen unausgeglichene Haushalt haben, dieser Leistungsbereich nicht ausgeweitet wird, das heißt, keine Steigerung erfährt. Dies hat den Effekt – das muss man sehen; überall sind Personalkostensteigerungen, und es gibt andere Steigerungen im Bereich des Stroms und ähnli-

chen Dingen –, dass es zu einer Einengung des freiwilligen Leistungsbereichs allein dadurch kommt, ohne dass man formal gezielt eine Reduzierung verlangt.

Vor diesem Hintergrund bauen wir schon einen Druck auf, aber auch immer im Hinterkopf behaltend, dass das eigentliche Potenzial im Bereich der freiwilligen Leistungen liegt, das man momentan aufsichtsbehördlich nur schwer greifen kann, weil wir nicht im Detail sagen können, dass eine Kommune beispielsweise bei der Eingliederungshilfe ungerechtfertigterweise zu viel gezahlt hat. Dazu sind wir personell und inhaltlich nicht in der Lage.

Frau Bernard: Sie hatten mir die Frage nach der kommunalen Selbstverwaltung gestellt. Wenn Sie sich mit Ortsbürgermeistern unterhalten, dann sind diese der Auffassung, dass es kaum noch eine kommunale Selbstverwaltung gibt. Das wissen Sie aber auch. Wenn Sie in Räten anwesend sind, wird Ihnen auch rückgespiegelt, dass die Motivation, politisch tätig zu sein, sich immer weiter zurückbildet. Das muss man ganz klar sagen. Uns wird immer wieder Unverständnis entgegengebracht ob des Verhaltens der Kommunalaufsicht in Anbetracht der verschiedenen Förderprogramme, die dort gehandelt werden.

Herr Görisch: Es ist sehr schwierig zu benennen, in welchem Umfang freiwillige Leistungen von den Ortsgemeinden erbracht werden; in jedem Falle dort, wo Haushalte ausgeglichen sind, steigen wir natürlich als Kommunalaufsicht nicht ein. Lediglich dort, wo unausgeglichene Haushalte sind, wirken wir darauf hin, die freiwilligen Leistungen zurückzufahren. In vielen Gemeinden, insbesondere in kleinen Gemeinden, haben wir auch ein großes ehrenamtliches Engagement, das dies wiederum letztendlich ausgleicht. Leistungen, die vielleicht nicht per Auftrag erbracht werden können, werden dann durch Bürger- oder Rentnerbands oder wie auch immer erbracht. Das ist ein Mittel, das derzeit immer stärker um sich greift.

Herr Abg. Hartenfels: Ich möchte vor allem noch einmal die Ausgabensituation in den Blick nehmen. Die Einnahmen lasse ich zunächst außen vor, weil sie sowieso nicht ausreichen, um die Situation in den Griff zu bekommen, weder vom Land noch von den Kommunen. Die Ausgaben sind aber für mich sozusagen des Pudels Kern. Ich habe zwei Fragen dazu, zum einen an die Kommunalvertreter und die ADD und zum anderen an Herrn Dr. Keilmann.

Was mich umtreibt, ist vor allem die praktische Umsetzung der Kommunalaufsicht; denn ich denke, es liegt sehr viel Verantwortung darin, in die richtige Richtung zu gehen. Mich würde interessieren, wie Sie konkrete Kriterienkataloge entwickeln, um zu Einsparungen bei den Pflichtausgaben für die Haushaltskonsolidierung zu kommen. Das ist für mich schon eine Schlüsselfrage, und ich will an zwei oder drei Beispielen praktisch veranschaulichen, was ich damit meine. – Wie kommen wir zu einer Reduktion bzw. zu Einsparpotenzialen bei den Pflichtausgaben?

Die Verbandsgemeinde Kusel hat im letzten Jahr einen Fahrstuhl in das alte Rathaus eingebaut, um Barrierefreiheit für das obere Stockwerk herzustellen. Man kann zum einen über die Frage streiten: Ist es wirklich eine Pflichtaufgabe, Barrierefreiheit herzustellen, und wenn ja, ist es dann über eine Einzelprojektförderung der richtige und vor allem auch der billigste Weg? Man bekommt natürlich 50, 60 oder 70 % vom Land, damit wird es einem ein wenig versüßt. Aber ist es der richtige Weg?

Dabei stellt sich für mich für die Kommunalaufsicht schon die Frage, nach welchen Kriterien in solchen Einzelfällen entschieden wird. Wenn man bei einem Einzelfall eine bestimmte Entscheidung trifft, muss diese Entscheidung natürlich auch bei anderen Kommunen vergleichbar angewendet werden.

Ein anderes Beispiel ist, die Stadt Kusel, die ebenfalls hoch verschuldet ist, saniert gerade die Land-schreiberei, ein Gebäude, das seit 30 Jahren nicht mehr genutzt wird. Darin befand sich früher die Bibliothek. Nun hat man mühsam eine neue Nutzung gefunden, wobei an anderer Stelle wieder Leerstände entstehen, dies nur am Rande bemerkt. Dafür werden über zwei Millionen Euro ausgegeben, und es fließen wiederum sehr viele Landesmittel hinein. Auch dort stellt sich für mich die Frage: Ist das eine Pflichtaufgabe? Ist es sinnvoll und notwendig, oder wäre nicht ein Abriss für 5 oder 10.000 Euro günstiger gewesen?

Das Stichwort der städtebaulichen Förderung wurde schon angesprochen. Es wurde angesprochen, wie schwer man sich damit tut, wenn bestimmte gesellschaftliche Herausforderungen an einen gestellt werden. Für mich stellt sich die Frage: Welche Kriterien werden von Seiten der Kommunalaufsicht

entwickelt, die dann auch vergleichbar sind, weil es natürlich auch viele Ortsgemeinden im Landkreis Kusel gibt, die neidisch auf die Stadt Kusel und die Verbandsgemeinde schauen und den Eindruck haben, dass man bei ihnen viel strenger sei vonseiten der Kommunalaufsicht? – Das ist im politischen Raum eine Fragestellung, der man begegnen muss.

Ich habe mir einmal die Mühe gemacht, einige Landkreise sowohl bezogen auf den Personalbereich als auch auf den Jugend- und Sozialbereich ganz laienhaft miteinander zu vergleichen, die eine ähnliche Grundstruktur haben, also den Landkreis Birkenfeld, den Landkreis Kusel und auch den Donnersbergkreis. Selbst wenn man nur laienhaft darauf schaut, merkt man schon gewaltige Unterschiede, was die Kostenseite anbelangt. Mich würde interessieren, wie stark ist Ihr Engagement und auch Ihr Potenzial, um von sich aus aktiv daranzugehen, solche Auffälligkeiten aufzuzeigen und sie auch als Druckmittel zu benutzen und zu sagen: Ihr müsst im Sinne eines Benchmarking zu besseren Werten kommen, weil der Nachbarlandkreis seine Hausaufgaben vielleicht besser oder anders gemacht hat? – Schließlich sollen die Landkreise auch voneinander lernen.

Herr Dr. Keilmann, Ihre Zahlen, was sich in Hessen in den letzten zwei oder drei Jahren getan hat, sind für mich als Rheinland-Pfälzer fast ein wenig märchenartig. Es ist sehr beeindruckend, wie schnell dort insbesondere auch Landkreise sich konsolidieren. Könnten Sie vielleicht im Nachgang dieser Sitzung an einem Landkreis und anhand von Zahlen die Ausgangssituation schildern, im Prozess, wo man gerade steht, wohin man möchte und mit welchen Mitteln man das erreicht hat? – Ich fände diese Zahlen einmal ganz interessant. Mich würde es sehr interessieren zu sehen, wie man sich an einem Positivbeispiel ermutigen lassen kann, und mir darüber berichten zu lassen, was möglich ist.

Herr Radmer: Bitte sehen Sie es mir nach, aber ich kenne natürlich nicht die einzelnen Investitionen im Landkreis Kusel. Aber zu dem Aufzug für behinderte Menschen kann ich sagen, ich hatte vor drei oder vier Wochen die Gelegenheit, bei der Landestagung der kommunalen Behindertenbeauftragten anwesend zu sein, um Rechenschaft abzulegen, weshalb die ADD gegen Einrichtungen vorgeht, die der Barrierefreiheit dienen, und weshalb die ADD diejenige ist, die es verhindert, dass solche Investitionen getätigt werden.

Es gibt gesetzliche Regelungen in der Landesbauordnung. Bei Neubauten, die bestimmte Kriterien erfüllen müssen, ist es eine Pflicht, bei anderen Umbauten ist darauf hinzuwirken oder ist es mit einzubeziehen oder zu berücksichtigen, es gibt also keine direkte Verpflichtung, und im entsprechenden Landesgesetz steht die Formulierung: „Im Rahmen der zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel“.

Beim ÖPNV gilt eine ähnliche gesetzliche Regelung. Auch die Barrierefreiheit beim ÖPNV ist nach dem Nahverkehrsgesetz im Rahmen der zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel sicherzustellen. Daher lassen wir uns Stellungnahmen von den zuständigen Fachbehörden geben über die Erforderlichkeit der jeweiligen Einrichtungen sowie ein Testat darüber, ob diese Investition so richtig ist. Im Bereich Bauen ist die untere Baubehörde dafür zuständig, die die Baugenehmigung erteilt, im Bereich ÖPNV ist es gegebenenfalls der LBM, der Stellung dazu nimmt. Da dies alles Investitionsmaßnahmen sind, sind sie in unserem Aufsichtsbereich nur umsetzbar, wenn entweder eine gesetzliche Verpflichtung besteht, und wenn das – wie gesagt – nicht der Fall ist, kommt nur noch die Möglichkeit in Betracht, dass es sich um eine Maßnahme handelt, die mit einer Landesförderung versehen ist, und dann in einem Gremium zwischen Finanzministerium, Innenministerium und Förderministerium die dringenden Gründe des Wohls der Allgemeinheit anerkannt worden sind. Andere Investitionsprojekte finden nicht statt. Wie gesagt, zu den Einzelfällen aus Kusel kann ich inhaltlich nichts sagen.

Im Personalbereich sowie im Bereich Jugend und Soziales muss man berücksichtigen, es gibt kreisangehörige Städte mit einem eigenen Jugendamt und parallel dazu ein Jugendamt beim Landkreis. Deswegen muss man bei den Personalausstattungen aufpassen. Im Landkreis Birkenfeld liegt beispielsweise die Stadt Idar-Oberstein mit ihrem eigenen Jugendamt, und dort sind die Verhältnisse unter Umständen allein schon deswegen anders als im Nachbarlandkreis, wo ausschließlich die Aufgabe beim Landkreis wahrgenommen wird. Darüber hinaus ziehen wir natürlich auch immer die Untersuchungen des Rechnungshofs zu Rate, also die Prüfberichte; denn wir führen keine Vor-Ort-Prüfungen durch. Wir können zunächst einmal nicht sagen, wie viele Kräfte in einem einzelnen Bereich als Bedarf bestehen. Aber der Rechnungshof führt turnusmäßige Prüfungen bei den Kommunen durch und stellt fest, wie die Bedarfe vor Ort sind. Wenn dabei festgestellt wird, dass zu viel Personal eingesetzt wird, gehen wir im Rahmen der Kommunalaufsicht diesen Dingen natürlich auch nach.

Ich möchte aber noch einen weiteren Hinweis geben. Wir haben zum Beispiel die Situation gehabt, dass im Bereich der Feuerwehren eine deutliche Personalmehrung angemeldet worden ist. Daher gehen wir natürlich der Frage nach, ob dies gerechtfertigt ist oder nicht. Dazu schalten wir unser Fachreferat Brand- und Katastrophenschutz im Hause mit ein, um eine Abschätzung zu bekommen, was die Notwendigkeit angeht. Auch zum Thema des kommunalen Vollzugsdienstes haben wir vor einigen Jahren mit den Städten Kaiserslautern und Koblenz im Vergleich Diskussionen geführt. Aber irgendwann kommen Sie natürlich an den Punkt, wo Sie sich als Aufsichtsbehörde vernünftigen Sachargumenten letztlich nicht verschließen können. Wenn die Stadt Kaiserslautern darstellt, dass sie wegen des besonders hohen Anteils an Stationierungstreitkräften und aufgrund der Situation, dass der FCK Gott sei Dank immer noch viele Zuschauer anzieht, einen weitergehenden Abdeckungsbedarf hat, was den Einsatz des Vollzugsdienstes angeht, als eine andere Stadt, die vielleicht größtmäßig vergleichbar ist, sind wir irgendwann an einem Punkt angelangt, an dem wir sagen müssen, das fällt in den Bereich der kommunalen Einschätzung, das scheint uns nicht offensichtlich unvernünftig zu sein, und dann greift man es nicht weiter auf. Dies möchte ich nur als Beispiel anführen, wie wir mit dem Thema Personal umgehen.

Frau Bernard: Ich möchte anknüpfen an das Thema Personal. Das Thema Personal ist sicherlich im Aufsichtsbereich eines Landkreises nicht das ganz große Thema, weil die Verbandsgemeinden sich grundsätzlich auch an den Vorgaben orientieren, die dem Kennzahlensystem des Rechnungshofs entsprechen. Wir prüfen jedoch, inwieweit die Eingruppierung mit diesem Vergleichsmaterial auch im Einklang steht. Insofern ist aus unserer Sicht dort nicht das große Einsparpotenzial gegeben.

Des Weiteren sind die Investitionen angesprochen worden. Bei den Investitionsmaßnahmen, beispielsweise im Kindertagesstättenbereich, lassen wir uns natürlich bestätigen, dass diese Maßnahmen erforderlich sind, das ist gar keine Frage; denn auch in diesem Fall ist zu unterscheiden zwischen den sogenannten pflichtigen und den freiwilligen Maßnahmen. Es gibt auch weitere Maßnahmen, und all dies lassen wir uns vom Jugendamt bestätigen.

Herr Görisch: Ich bin nach wie vor der Auffassung, dass ein Kriterienkatalog für die Prüfung bei Haushalten von kleinen Städten und Gemeinden nicht erforderlich ist, sondern dass die Möglichkeit besteht, seitens der Kommunalaufsicht alle Ansätze zu durchleuchten.

Zum Bau selbst ist anzumerken, dass wir natürlich bei einer Landesförderung immer auch eine fachliche Prüfung seitens der SGD durchführen. Das ist grundsätzlich bei allen Fördermaßnahmen der Fall, das heißt, von dort wird auch die Notwendigkeit und Sinnhaftigkeit des einen oder anderen Konzepts überprüft. Wir haben im Prinzip nur die Möglichkeit, letztendlich über die Bedarfe noch einmal auf die Gemeinde einzuwirken: Ist der Bedarf vor Ort gegeben? Muss eine entsprechende Maßnahme umgesetzt werden? – Damit kommt man wiederum in den Bereich, den ich ebenfalls angesprochen hatte, wenn sehr hohe Förderquoten bei der Finanzierung des Projektes zur Verfügung stehen, ist es für die Kommunalaufsicht sehr schwierig. Selbst die ADD streikt dann eigentlich nicht mehr, wenn eine entsprechend hohe Förderung möglich ist.

Zum Personal bei den Kindertagesstätten ist deutlich zu machen, es wurden dazu Kriterien des Landes entwickelt, die entsprechend umgesetzt werden, und insofern haben wir auch eine Vergleichbarkeit, zum Beispiel bei den Kosten in den Kindertagesstätten. Auch das Personal bei den Verwaltungen der Verbandsgemeinden ist ebenfalls analog den Kriterien des Rechnungshofs zu bewerten; insoweit besteht dort eine relative Klarheit, was den Personaleinsatz auf der kommunalen Seite angeht.

Zu der Situation bei der Sozialhilfe und der Jugendhilfe in den Kreisen ist zu sagen, das ist ein weites Feld, aber es haben sich schon Generationen darum bemüht, eine Vergleichbarkeit herzustellen. Das ist sehr schwierig, und alle Vergleichsringe bringen uns bisher noch nicht richtig weiter.

Herr Dr. Keilmann: Wir haben im Wesentlichen zwei Landkreise, nämlich Marburg-Biedenkopf und den Wetteraukreis. Im Wetteraukreis ist es sicherlich ein ganz herausragendes Zwischenergebnis, ursprünglich hatte man dort die Zielvorstellung bis 2025, vereinbart wurde nach meiner Erinnerung 2019, und aktuell ist es so, dass ein Ausgleich im Ist im ordentlichen Ergebnis 2013 erreicht wurde, 2014 erreicht werden wird und auch 2015 sehr heftig angestrebt wird, sodass, wenn 2015 das Ergebnis erreicht wird, auch 2016 der Landkreis aus der Obhut der Schutzschirmkommunen und der Aufsicht des Regierungspräsidenten herausfallen würde.

Ich bin leider nicht mehr Herr dieser Zahlen, weil sie nur dem Finanzministerium vorliegen; insofern müsste ich mich dort erkundigen, ob man diese Zahlen gegebenenfalls an Sie herausgeben kann und darf. Sie sind allerdings auch öffentlich kommuniziert worden in Presseerklärungen des Landrats Arnold. Darüber hinaus würde ich Ihnen empfehlen – daher hatte ich auch meine Präsentation um die letzte Seite ergänzt –, den Beitrag, den wir für das Jahrbuch für öffentliche Finanzen geschrieben haben, einmal nachzulesen; dort werden Sie noch weitere Hinweise und Details finden. Nichtsdestotrotz möchte ich mich aber gerne beim Finanzministerium erkundigen, Herr Hartenfels, und wenn ich die Daten bekomme, werde ich sie Ihnen gern weiterleiten.

Herr Staatssekretär Kern: Ich hätte noch eine zusätzliche Bitte. Sie haben soeben sicherlich von einem optimalen Kreis gesprochen. Ich war Landrat in jahrelanger Nachbarschaft zum Rheingau-Taunus-Kreis, und mein letzter Wissensstand ist, dass dort 240 Millionen Euro Liquiditätskredite bestanden, die damals auch gewachsen sind. Mich würde einmal interessieren, wie dieser Entwicklungspfad angedacht ist. Man lernt gerne hinzu und gibt auch gerne Rat und Tipps weiter. Wenn ich es hochrechne bis 2020, dann müssten jedes Jahr 30 Millionen Euro Überschuss erzielt werden, um zumindest einmal die Liquiditätskredite abzubauen.

Herr Dr. Keilmann: Ich möchte Herrn Staatssekretär Kern sehr gerne weiterhelfen, allerdings nur aus dem Kopf und aus Medienberichten, aus eigenen Darstellungen des Landrats. Im Übrigen gehören Herr Landrat Arnold wie auch der Landrat des Rheingau-Taunus-Kreises beide der Sozialdemokratischen Partei an, dies nur als Hintergrundinformation.

Herr Arnold im Wetteraukreis ist sehr engagiert, im Rheingau-Taunus-Kreis sieht es etwas anders aus. Gleichwohl ist es so, dass der Rheingau-Taunus-Kreis nach meinen aktuellen Informationen den Abbaupfad, dessen Vereinbarung mit dem Land Hessen er im Übrigen freiwillig unterschrieben hat, erreichen wird. Er wird ihn nicht ganz so stark übererfüllen wie der Wetteraukreis, aber er wird ihn erreichen, und das Ziel ist in 2020.

Herr Schartz: Ich möchte eine Nachfrage stellen. Mit welchen Inhalten wird das denn erreicht? Zahlen helfen uns eigentlich nicht weiter, sondern es muss einen Weg geben, es muss einen Inhalt geben, an dem die Ersparnisse, die Sie dabei erzeugen, tatsächlich zu einem Liquiditätsüberschuss, von mir aus auch in zehn Jahren, führen. Die Inhalte würden mich wirklich sehr interessieren.

Herr Dr. Keilmann: Das ist jetzt die Gretchenfrage, und nun hätten Sie gern eine Antwort auf diese Frage. Aber ich glaube, gerade die Diskussion vorher, zu der ich gerade nicht gefragt wurde, ist die zielführende. Herr Hartenfels hatte angefragt, ob man eine Kennzahl dazu entwickeln kann. Man braucht Kennzahlen; allerdings würde ich die Kennzahlen, die Sie angesprochen haben, weniger heranziehen. Wenn man sich anschaut, ob irgendwo ein Behindertenaufzug gebaut wird, verrichtet die Kommunalaufsicht faktisch Kommunalarbeit. Das wäre aus meiner Sicht rechtlich nicht mehr möglich, sondern damit würde die kommunale Selbstverwaltung aufgegeben werden, und das Land würde faktisch über die Kommunalaufsicht regieren.

Aber Sie können natürlich Benchmarks einführen. Sie können sich die Produktbereiche anschauen, die Sie – soweit ich weiß – auch definiert haben, Sie können Cluster bilden, wie es neudeutsch heißt, Sie können also auch vergleichbare Kommunen miteinander vergleichen, und Sie können dann in den einzelnen Clustern sehr schön erkennen, wer in welchem Produktbereich mehr ausgibt und wo insbesondere hohe Ausgabenvolumina sind.

Dann müssen Sie natürlich tiefer einsteigen und müssen fragen: Was ist in Produktbereich 1 enthalten, und warum sind dort die Aufwendungen so hoch, warum ist es notwendig und wo gibt es Konsolidierungspotenzial?

Ich habe gesehen, dass die Stadt Ludwigshafen das höchste Bruttoinlandsprodukt der kreisfreien Städte in Rheinland-Pfalz hat, aber den niedrigsten Hebesteuersatz erhebt.

Herr Sachverständiger Zeiser: Das kann ich Ihnen erklären, wenn Sie es wollen.

Herr Vors. Abg. Henter: Nein, Herr Dr. Mertes hatte sich zuvor als langjähriger Präsident der ADD zu Wort gemeldet. Er hat sicherlich in dieser Funktion viele Gespräche im Rahmen der Kommunalaufsicht geführt. Daher möchte ich ihm nun das Wort geben.

Herr Sachverständiger Dr. Mertes: Ich möchte nur in aller gebotenen Kürze sagen, wenn an irgendeiner Stelle der Eindruck entstanden sein sollte – insbesondere bei dem Kollegen, der bald zum Rechnungshof wechselt –, dass nicht alles, was aufsichtsrechtlich möglich ist, tatsächlich auch getan wird, dann irrt er. Es wird in der Tat alles getan. Soeben ist angeklungen, dass man, wenn hohe Zuschüsse gewährt werden, möglicherweise nachsichtiger mit bestimmten Investitionsentscheidungen umgehen müsste. Selbst das ist nicht richtig. Als geeignetes Instrument erweist sich in diesem Fall tatsächlich, die Unabweisbarkeit zu prüfen, und wir haben schon einmal erlebt, dass das Fachministerium, das beim Finanzministerium nachweisen muss, dass etwas unabweisbar ist, gar nicht weiß, was es bei dieser Gelegenheit eigentlich schreiben soll. Es gibt also durchaus Möglichkeiten, bestimmte Dinge durchzusetzen, und ich versichere Ihnen, das alles wird tatsächlich getan, und es wird alles versucht, was möglich ist.

Ich möchte am Schluss unserer Debatte noch zwei Dinge anführen und vielleicht mit Wünschen verbinden. Wir haben uns heute im Wesentlichen über den Haushalt und den Kernbereich unterhalten. Ganz untergegangen ist dabei die Anmerkung, die Herr Radmer gemacht hat, was die wirtschaftliche Betätigung der Kommunen anbelangt und was deren Nachsorge in der Kommunalaufsicht anbelangt. Ich muss sagen, wenn der Oberbürgermeister von Mainz oder die Oberbürgermeisterin von Ludwigshafen heute anwesend wären und beide würden ihre Verflechtungen aufweisen, brauchten sie dazu ein sehr langes Leporello. Darin steckt viel mehr, und ich würde mir wünschen, wenn das auch in Ihrem Hause gesehen würde, Herr Staatssekretär Kern, und wenn der Kommunalaufsicht entsprechende Möglichkeiten zur Verfügung gestellt würden, damit dies auch tatsächlich kontrolliert werden kann.

Bei der Errichtung von GmbHs sind wir immer dabei gewesen; aber im Vollzug haben wir ein Riesensproblem damit. Als Aufsicht kann man im Grunde genommen nur noch dabeistehen, ist aber eigentlich gebunden. Daher könnte man, wie auch bei den AÖRs, einmal überlegen, wie man entsprechende Instrumente einbauen kann.

Alle, die heute gesagt haben: Ohne den pflichtigen Bereich zu betrachten, werden wir dieses Spiel nicht gewinnen, haben völlig Recht. Das haben wir schon immer gesagt. Herr Staatssekretär Kern, ich habe die Bitte an das Land, gemeinsam mit den kommunalen Spitzenverbänden tatsächlich mehr zu tun, um Kennzahlen zu entwickeln. Das muss man nicht für jedes Produkt machen, das ist gar nicht möglich, aber man kann es bei wirklich entscheidenden Punkten machen.

Natürlich kann man mir widersprechen und kann sagen, die Strukturen sind überall derart unterschiedlich, dass man es gar nicht vergleichen kann und gar keine Kennzahlen entwickeln kann. – Das ist falsch. Wenn man in einem Ranking an einer schlechten Stelle steht, und vergleichbare Kommunen sind wesentlich besser, dann lohnt es sich sehr wohl hinzuschauen, weshalb diese Zahlen so sind. Erst beim genaueren Hinschauen kommt man letztendlich auf die Einsparpotenziale.

Ich muss sagen, das ist insgesamt gesehen, was die Vergleiche anbelangt, manchmal ein bisschen zufällig. Aus meiner Sicht könnte man dabei wesentlich mehr Systematik hineinbringen, aber das geht nur gemeinsam, das Land und die kommunalen Spitzenverbände Hand in Hand zusammen, die sich einmal dieser Thematik widmen sollten. Das muss gar nicht viel kosten, aber es kostet natürlich schon ein bisschen etwas, wenn man es einmal systematisch in dieser Form angeht. – Mehr wollte ich nicht dazu sagen.

Herr Sachverständiger Prof. Dr. Junkernheinrich: Ich fand, das war heute wieder einmal eine außerordentlich interessante Sitzung. Die letzten Sitzungen haben mich nicht immer in gleicher Weise begeistert.

Auch ich denke, dass das Thema Kommunalaufsicht sehr wichtig ist. Ich habe in den Innenministerien von drei Ländern gelernt, nämlich Nordrhein-Westfalen, dem Saarland und Rheinland-Pfalz, dass man die Kommunalaufsicht eigentlich „Wegsicht“ oder „Nachsicht“ nennt und gar nicht „Aufsicht“.

Herr Sachverständiger Dr. Mertes: Dem habe ich auch schon einmal widersprochen.

Herr Sachverständiger Zeiser: Diese Zeit ist auch vorbei.

Herr Sachverständiger Prof. Dr. Junkernheinrich: Das glaube ich noch nicht ganz.

Ich möchte zunächst zwei Feststellungen treffen. Wenn wir nun verstärkt über die Hebesätze gehen, ist das zum einen richtig. Ich kenne Modellrechnungen, wonach es für einen Bürger nicht nur 5 Euro, sondern auch einmal 50 Euro oder 100 Euro sein können. Aber dann müssten wir eigentlich Hebesätze von 1.200 und von 1.500 Euro haben. Wir sind derzeit in einer konjunkturell guten Situation, wir haben Stärkungspaktmittel und KEF-Mittel, aber die Lücke ist viel größer. Wir stellen fest, dass gerade die Kommunen mit hohen Strukturlasten wie Oberhausen, Gelsenkirchen, Pirmasens oder Kaiserslautern eigentlich die höchsten Hebesätze haben müssten, das heißt, unsere Disparitäten werden noch einmal erheblich größer. Das müssen wir im Blick haben, auch im Vergleich zu anderen Ländern.

Das Land, welches das im Moment am intensivsten macht, ist Nordrhein-Westfalen. Dieses Land ist bei der Gewerbesteuer ein absolutes Hochsteuerland, wofür man auf einer Karte immer eine besondere Farbe verwenden muss. Nordrhein-Westfalen holt jetzt auch bei der Grundsteuer nach. Das muss man nur wissen, wenn man diesen Weg sehr stark einschlägt. Bei den marginalen Änderungen, die in Rheinland-Pfalz im Moment anstehen, ist das nicht der Fall; aber sie lösen auch die Probleme noch nicht wirklich.

Zum Bereich der pflichtigen Aufgaben wie Sozial- und Jugendhilfe möchte ich sagen, wir sind uns darüber einig, dass wir uns auch diesen Bereich anschauen müssen und nicht nur auf das sogenannte Freiwillige oder nicht Regulierte schauen dürfen. Das geht aber nur mit Land und Bund gemeinsam. Wenn Sie sich die Standards im Bereich der Sozial- und Jugendhilfe anschauen, wenn Sie die Gruppengröße bei der U3-Betreuung sehen sowie die Vor- und Nachbereitungszeiten, dann leisten wir uns sehr luxuriöse Verhältnisse, die enorm kostenintensiv sind, die aber die einzelne Kommune nicht beeinflussen kann. Es gibt in anderen Ländern schon entsprechende Prozesse, wo bestimmte Entscheidungen zurückgenommen worden sind, weil es nicht dem geltenden Rechtsstand entspricht. Dabei müssen wir also alle drei föderalen Ebenen zusammenbringen, und das ist auch schon ein neuer Schritt. Eine Konsolidierung ohne die Kommunen ist nicht möglich.

Herr Dr. Mertes, Sie haben soeben gesagt, eigentlich ist schon alles getan worden, und wir tun doch eigentlich alles. Wenn ich nun davon ausgehe, dass dies auch in Ihrer Amtszeit der Fall war, frage ich mich: Warum sind dann die strukturellen Defizite über ein Vierteljahrhundert so stark explodiert, und woran lag das, wenn nicht an der Aufsicht und nicht an überbordenden Kommunen?

Herr Dr. Keilmann, ich habe mit Interesse gelesen, dass mit einem Schutzschirm, mit Geld wie in anderen Ländern und mit Gesprächen, die woanders auch geführt worden sind, Erfolge erzielt worden sind. Daher habe ich die Frage an Sie: Was ist bei Ihren Haushaltsverbesserungen der konjunkturelle Windfall-Profit? – In anderen Ländern wird es auf etwa zwei Drittel geschätzt, bei Ihnen habe ich immer den Eindruck, es ist allein das gute Verhalten von Aufsicht und Landesregierung.

Herr Sachverständiger Dr. Mertes: Mit großer Freude antworte ich auf die Frage und zitiere Herrn Professor Junkernheinrich selbst. Er hat uns sehr glaubwürdig dargelegt, dass man die Finanzsituation der Kommunen nur verbessern kann, indem man sowohl die Einnahmen- als auch die Ausgaben- seite betrachtet und indem man alle Ebenen einbezieht – den Bund, das Land und die Kommunen –, die dann ihrerseits ihren eigenen Beitrag leisten müssen. Ich denke, das ist sehr eindrucksvoll dargelegt worden, und darin stimme ich mit Ihnen auch überein. All das hat dazu beigetragen, dass die kommunale Finanzsituation sich so darstellt, wie sie sich darstellt.

Herr Professor Dr. Junkernheinrich, ich muss zugeben, dass ich an einem Punkt in dieser Diskussion in diesem Kreis insbesondere gelernt habe, dass man noch ein bisschen nachhaltiger hätte sein können, wenn es nämlich um die Frage der Hebesätze geht. Das ist das einzige, was ich mir anlaste, dass ich dort vielleicht an manchen Stellen zu sehr nachgegeben habe, aber nicht in Ludwigshafen. Da haben wir selbst mit der BASF unmittelbar verhandelt; von daher müssen wir uns nicht vorwerfen lassen, dass wir nicht alles versucht hätten. Aber dies ist der einzige Punkt, an dem ich zugestehen würde, angesichts der Situation in anderen Ländern – – – aber dort sind auch Entwicklungen eingetreten, gerade in den letzten Jahren.

Herr Abg. Steinbach: Angesichts der Zahl von über 2.200 Gemeinden in Rheinland-Pfalz stellt sich doch die Frage, ob es nicht geradezu zwingend ist, die Kommunalaufsicht entsprechend höher auszustatten. Es ist durchaus ein Unterschied, ob ich 260 oder 2.200 kommunale Haushalte zu prüfen habe,

auch wenn sie im Zweifel natürlich kleiner sind. Wie organisiert man Kommunalaufsicht mit Blick auf die Größenordnung?

Zum Stichwort Pflichtaufgaben verweise ich auf das Unterhaltungsvorschussgesetz. Schauen Sie sich die Ausführung an, die wunderschön abweicht in den Kreisen. Dabei können Sie sicherlich strukturelle Unterschiede finden. In den Städten sind die Rücklaufquoten natürlich deutlich schlechter, und dass sie in Kaiserslautern schlechter sind als anderswo, können wir auch erklären. Aber mit Bad Kreuznach habe ich wirklich Probleme, dabei geht es wirklich um Geld. Wir können nicht einfach sagen, beim Pflichtbereich können wir sowieso nichts tun, er ist unveränderlich und steht durch Gesetz fest. – Davon warne ich.

Wenn ich es richtig weiß, ist Rheinland-Pfalz eines der Länder mit dem höchsten kommunalen Verwaltungsaufwand pro Kopf. Wäre es dann nicht beim Verwaltungsaufwand in der Frage der Ausgaben sehr sinnvoll, bei den genehmigungspflichtigen Haushalten genau hinzuschauen in der Frage, das müsst ihr wenigstens einmal identifizieren können?

Wir haben vorhin über das Konsolidierungskonzept gesprochen. Kann es nicht Teil eines Konsolidierungskonzepts sein zu sagen, wer sich in einer bestimmten Haushaltssituation befindet, muss darlegen, dass er eine gründliche Analyse seiner Ausgabenpositionen vorgenommen hat, möglicherweise durch einen Vergleich oder durch ein Benchmarking? – Darüber wird seit 25 Jahren diskutiert, und so langsam glaube ich, es steckt ein gewisser Wille dahinter, eine Vergleichbarkeit nicht herstellen zu wollen.

Sie haben sehr stark auf die Hebesätze fokussiert. Wenn ich mir aber die Einnahmenseite der Ortsgemeinden anschau, ist dort natürlich auch noch anderweitig Spielraum vorhanden. Herr Dr. Keilmann hatte auf die Frage der Gebühren hingewiesen und auf sonstige Einnahmen. Wäre es nicht vielleicht auch sinnvoll, in dem Bereich zu schauen, welche anderen Einnahmemöglichkeiten es sonst noch gibt, die noch zu erschließen sind, und welche Einnahmemöglichkeiten vielleicht gesetzmäßig nicht ausgeschöpft sind, anstatt immer nur über die Hebesätze der Grundsteuer A und B sowie der Gewerbesteuer zu reden?

Herr Dr. Roth (Städtetag Rheinland-Pfalz): Ich kann nicht, wie Herr Professor Junkernheinrich, dieselbe Begeisterung zum Ausdruck bringen, aber trotzdem eine gewisse Faszination, weil ich Wahrnehmungen aus Parallelwelten mache. Die Praxis vor Ort sieht doch etwas anders aus. Es ist doch gar nicht so, als würden wir nicht seit Anfang der 90er-Jahre mit Eintritt der Finanzierung der Deutschen Einheit konsolidieren und als hätten wir nicht die ganzen Maßnahmen in den Städten, Gemeinden und Kreisen durchgeführt, sodass man nun zu dem Schluss kommen müsste, das Problem der kommunalen Unterfinanzierung sei nur zu lösen durch eine Erhöhung der Hebesätze. Herr Dr. Keilmann hat noch die Gebühren angesprochen, wobei ich nicht ganz verstehen kann, wie ich die geschlossenen Gebührenhaushalte mit in die Sanierung der allgemeinen Haushalte einbeziehen sollte.

Meine Frage an Herrn Dr. Keilmann ist, ob es – einmal abgesehen von der Aufwandsminderung – nicht auch noch einen anderen Zusammenhang auf der Ertragsseite gibt als ausschließlich die kommunalen Steuern und Gebühren. Wäre dazu nicht auch noch eine andere Finanzierungsstruktur notwendig? – Herr Radmer hat dankenswerterweise beiläufig immer wieder einmal einfließen lassen, dass noch mehr zusammenkommen muss, um das Problem zu lösen.

Was das schlechte Verhalten der Kommunen betrifft, stelle ich mir die Frage: Wäre das Beispiel denkbar, dass allgemein eine Stadt beim Schulbau aus Konsolidierungsgründen auf den Einbau eines Aufzugs verzichtet und dass sie fachministeriell nach öffentlichen Protesten dazu angehalten wird? – Wenn das bezweifelt wird, bin ich gern bereit, den Beweis dafür anzutreten, dass genau der umgekehrte Fall eingetreten ist.

Zu den freiwilligen Leistungen, die angesprochen wurden, kann ich nur sagen, wenn man das ernsthaft diskutieren will, gehört ein Großteil der gesamten Jugendhilfe und die gesamte Grünanlagenpflege auch mit dazu und nicht nur die Maßnahmen, die in den Städten notwendig sind, um urbanes Leben überhaupt zu gestalten. Man muss auch einmal über die Frage diskutieren, was man von den Städten überhaupt erwartet und was sie erfüllen müssen. Sind die zentralörtlichen Funktionen noch wahrzunehmen und dergleichen mehr? – Damit kommt man in eine andere Diskussionssituation hinein und kann auch den Finanzbedarf möglicherweise noch etwas differenzierter betrachten.

Ich habe noch eine ernsthafte Frage an Herrn Radmer. Es tut mir leid, wenn ich sie Ihnen stelle, aber Sie sind der Einzige, der vielleicht etwas dazu sagen kann. Wenn wir weiterhin über die Hebesätze diskutieren, weil das Oberverwaltungsgericht oder der Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz am Rande darauf hingewiesen haben, dass auch die Kommunen mitunter ihre kommunalen Einnahmemöglichkeiten nicht ausschöpfen, wäre es dann nicht hilfreich, wenn man auf gesicherter finanzwissenschaftlicher Basis, damit man nicht ständig Äpfel mit Birnen vergleicht, gewisse Linien festsetzt und dann unter Umständen – meinetwegen auch untergesetzlich – eine Handhabung für die Kommunalaufsicht herausgibt, um es in den Haushaltsgenehmigungsverfahren mit zur Diskussion zu stellen, um tatsächlich Vergleichbarkeiten herzustellen?

Ich befürchte, dass bei den einzelbezogenen Aktivitäten durchaus erhebliche Verwerfungen auftreten können, was auch unter Standort- und Wettbewerbsgesichtspunkten nicht ganz unproblematisch ist und, was die Justiziabilität im Anschluss betreffen würde, natürlich auch eine hohe Gefahr für die Staatsaufsicht als solche bedeuten könnte. Man muss es in irgendeiner Weise auch darlegen und rechtfertigen können. Wenn die Nivellierungssätze nicht ausreichend sind, um das zu erreichen, müsste man schauen, wo es in etwa liegen müsste in der Betrachtung der Wirtschaftskraft, der Kaufkraft und der Strukturen der Räume.

Herr Dr. Keilmann: Zu der Frage von Herrn Professor Dr. Junkernheinrich möchte ich sagen, es ist natürlich niemals alles nur eines. Es sind nicht nur Windfall-Profits, sondern es sind sicherlich auch Windfall-Profits dabei; denn wir alle haben von der aktuellen konjunkturellen Situation profitiert – Herr Professor Junkernheinrich, Sie kennen den Artikel –, und wir haben übrigens auch von den Tilgungsleistungen profitiert, die wir an die Kommunen ausgezahlt haben, übrigens auch mit Zinsdiensthilfen, die damit einhergehen, was dazu führte, dass letztlich die Kommunen in großen Teilen für diese Zinsumschichtung überhaupt keine Zinsen mehr gezahlt haben, und dies hat sich letztendlich auch im Ergebnishaushalt niedergeschlagen mit entsprechenden positiven Auswirkungen. Das darf man natürlich nicht vergessen.

Insgesamt ist es so – Sie kennen die Statistik ebenfalls –, dass sich das Finanzierungssaldo in Hessen nur verschlechtert hat. Wir sind im kommunalen Bereich immer auch im negativen Bereich; allerdings haben wir den größten Sprung im negativen Finanzierungssaldo Richtung positiv gemacht, und wenn Sie nun unterscheiden zwischen den Schutzschirmkommunen und den Nichtschutzschirmkommunen, werden Sie sehen, dass die Schutzschirmkommunen einen noch größeren Betrag zur Verbesserung des negativen Finanzierungssaldos beigetragen haben, während die Nichtschutzschirmkommunen den negativen Finanzierungssaldo um 50 Millionen Euro aufgebaut haben. Dieses saldierte Ergebnis wird also determiniert durch die Schutzschirmkommunen.

Woher das kommt, war die Frage von Herrn Dr. Roth, die ich, wenn Sie erlauben, sehr gern auch beantworten möchte. Wenn Sie sagen, es gibt nicht nur Gebühren und Hebesätze, dann haben Sie vollkommen recht. Es ist die komplette Palette von Produktbereich 1 bis Produktbereich 16, die wir individuell im Einzelnen mit den Kommunen durchgegangen sind bis hin zu sehr kleinen Dingen, ob die Hundesteuer erhöht werden kann, ob es beispielsweise eine Kampfhundesteuer gibt. Die Pferdesteuer ist bei uns ein ganz prominentes Thema gewesen und ist auch durch die Medien getragen worden. Auch das war eine Anregung aus diesen Gesprächen, aber natürlich auch Konsolidierung, Personalabbau, demografische Entwicklung, demografische Effekte, dass man einen Nutzen daraus ziehen kann, die interkommunale Zusammenarbeit, nur um einmal die allerwichtigsten Stichpunkte zu nennen.

Herr Staatssekretär Kern: Herr Steinbach, solange die kommunale Struktur, wie sie sich in der Größenordnung und ihrer Kleinteiligkeit darstellt, in Rheinland-Pfalz so besteht, ist das, was Herr Radmer über die Aufgabenteilung der Kommunalaufsicht berichtet hat, auch so in Ordnung. Ich glaube, er hat 45 Kommunen, und die anderen sind im Bereich der Landkreise.

Ich möchte aber auch dazu sagen, Kommunalaufsicht beginnt nicht erst beim Kreis, sondern sie beginnt schon bei demjenigen, der den kommunalen Haushalt für die kleinen Gemeinden entsprechend aufstellt. Wenn wir dort die Verbindung zwischen der Verpflichtung und der Vernunft der Haushaltsaufstellung hinbekommen, können wir vieles im Bereich der Kommunalaufsicht zum Positiven lösen. Bei der Haushaltsaufstellung beginnt der erste Ansatz.

Ansonsten nehme ich das mit, was Herr Dr. Mertes und Herr Radmer zum Thema AÖR gesagt haben. Darüber muss man sich Gedanken machen.

Herr Radmer: Herr Steinbach, es ist richtig, das kann man alles untersuchen; wir müssen nur eines feststellen: Wir haben die Doppik eingeführt, deren Ziel es war, möglichst schlanke Haushalte zu erhalten. Wenn ich mir heutzutage einen Stellenplan anschau, der nach den Vorgaben der Verordnung und des Gesetzes gefertigt ist, dann sehe ich bestenfalls noch, wie viel Personal in einem Teilhaushalt etatisiert ist und mit welchen Zuordnungen, was die Besoldung angeht. Mehr sehe ich nicht.

Die Kommunen beschimpfen uns schon und verweisen auf das Land, dass dies alles nicht gewollt war, wenn wir im Rahmen der Stellenplanprüfung die Wertigkeit von Stellen hinterfragen. Früher einmal konnten wir genau sagen, wie viel Personal in einem einzelnen Amt mit welcher Dotation eingesetzt worden ist. Das können wir heute nicht mehr, wenn sich eine Kommune rechtmäßig verhält. Alles, was sie darüber hinaus liefert, ist zusätzlich, und man kann sagen, die Aufsichtsbehörde kann dies im Rahmen ihres Aufklärungsersuchens verlangen. Das ist vollkommen richtig. Aber wir müssen doch auch irgendwann einmal zu dem Punkt kommen, wo eine Kommune einen vollziehbaren Haushalt hat.

Wenn Sie sich einmal den Haushalt der Stadt Mainz anschauen mit über 2.000 oder 3.000 Stellen, und der Mitarbeiter der Kommunalaufsicht hat neben der Stadt Mainz noch die Stadt Kaiserslautern und die Stadt Koblenz zu überprüfen, die irrtümlicherweise auch immer alle zur gleichen Zeit mit ihren Haushalten ankommen, dann wird es schwierig. Das heißt, es ist immer eine Frage des Aufwandes, den man zu investieren in der Lage ist.

Darüber hinaus – dies hatte ich eingangs schon gesagt – führt der Rechnungshof die Untersuchungen durch, welcher Bedarf und welcher Personaleinsatz für bestimmte Aufgaben in den Kommunen vorhanden ist. Wenn ich mir die Rechnungshofberichte der letzten Jahre durch den Kopf gehen lasse, muss ich feststellen, dass bisher noch nicht festgestellt worden ist, dass die Kommunen in einem grenzenlosen Übermaß Personal haben. Natürlich wird immer wieder einmal gesagt, da und dort sind eineinhalb oder 2,5 Stellen zu viel, und dieser Sache gehen wir auch nach; aber ich sehe mich zunächst einmal außerstande, ein eigenes Urteil darüber abzugeben, ob ausreichendes oder übermäßiges Personal in einem bestimmten Bereich eingesetzt wird. Man kann im Rahmen der Kennzahlen und des Kennzahlenvergleichs natürlich feststellen, wie hoch die Personalkosten sind und wie hoch der Personalaufwand ist, der in einem bestimmten Bereich betrieben wird, und man kann ihn hinterfragen. Aber allein im Rahmen der Haushaltsprüfung ist das nicht möglich.

Zum Thema Gebühren und Beiträge möchte ich nur den Hinweis geben, im Rahmen unserer Verträge mit den Kommunen, was den KEF angeht, haben wir fast alles schon einmal gesehen. Es gibt Kommunen, die 70 Maßnahmen haben, um ihren Eigenanteil zu erbringen. Dies geschieht beispielsweise über die Hundesteuer. Eine Kommune kam auf die Idee, die Pferdesteuer einzuführen, aber das hat sie dann letztendlich nicht getan. Es geht beispielsweise auch über Parkgebührenanhebungen, und es sind noch weitere Maßnahmen durchgegangen worden. Es ist in der Tat intensiv diskutiert worden, sodass also auch der Bereich der Gebühren und Beiträge bei uns mit im Fokus war beim Thema des Kommunalen Entschuldungsfonds.

Zum Thema Hebesatzmindesthöhe kann ich Ihnen nur sagen, ich bin ein Verwaltungsmensch, und deswegen freue ich mich immer darüber, wenn ich eine klare Vorgabe habe, mit der ich arbeiten kann. Dann ist das Thema einfach. Aber ich stelle es mir schon etwas schwierig vor, über das ganze Land hinweg einen festen Mindestsatz vorzugeben.

Man könnte sich beispielsweise auch vorstellen zu sagen, diejenigen Kommunen, die einen unausgeglichene Haushalt haben, haben mindestens einen Grundsteuerhebesatz B von X und einen Gewerbesteuerhebesatz von Y zu erheben. Kommunen, die bilanziell überschuldet sind, müssen noch darüber hinausgehen. Das ist durchaus denkbar. Aber die Frage ist doch: Ist das sachgerecht heruntergebrochen auf die jeweiligen örtlichen Verhältnisse? – Ich bin froh, wenn ich eine solche Vorgabe habe; denn dies macht uns das Leben einfach. Wir müssen zwar hinterher immer sehen, was das Gericht damit macht, aber ich bin für jede klare Vorgabe dankbar. Es gibt nichts schlimmeres, als wenn ich ein Gesetz auslegen muss und nach Ermessen ausüben muss.

Herr Vors. Abg. Henter: Klare Vorgaben sind für die Verwaltung immer am einfachsten, das ist ganz klar.

Herr Görisch: Ich möchte noch einen Satz dazu ergänzen. Wir sind bei der Gebührenbemessung an die Landesverordnung gebunden und haben dabei sehr wenig Gestaltungsspielraum. Insofern ist dies ein ungeeignetes Mittel.

Herr Vors. Abg. Henter: Vielen Dank.

Liebe Kolleginnen und Kollegen, wir kommen damit zum Ende dieser Anhörung zum Thema Kommunalaufsicht. Ich bedanke mich sehr herzlich bei den Anzuhörenden und schließe mich dem an, was Herr Professor Dr. Junkernheinrich vorhin sagte. Dies war eine der intensivsten und interessantesten Anhörungen, die wir in dieser Enquete-Kommission durchgeführt haben, und dazu haben Ihre Fragen, aber auch die Statements der Anzuhörenden entscheidend beigetragen. Ich bedanke mich bei Ihnen, dass Sie gekommen sind, und wünsche Ihnen einen guten Nachhauseweg.

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

Der Tagesordnungspunkt wird vertagt.

ELEKTRONISCHE FASSUNG

Punkte 2 und 3 der Tagesordnung:

- 2. Interkommunale Finanzbeziehungen („Umlagenproblematik“)**
Auswertung des Anhörverfahrens vom 18. Juli 2014
dazu: Vorlagen EK 16/1-147/150/151/152/154/157/163/165
- 3. Zukunft der Kreditfinanzierung der Kommunen**
Auswertung der schriftlichen Anhörung vom 23. Oktober 2014
dazu: Vorlagen EK 16/1-76/78/79/80/84/85/104/107/160/166/167/168/170

Die Tagesordnungspunkte werden abgesetzt.

ELEKTRONISCHE FASSUNG

Punkt 6 der Tagesordnung:

Verschiedenes

a) Termine

Die Enquete-Kommission beschließt einvernehmlich, die nächste Sitzung am

Mittwoch, dem 21. Januar 2015, 14:00 Uhr

durchzuführen.

In der Sitzung am 21. Januar 2015 sollen unter anderem die heute abgesetzten Tagesordnungspunkte 2 bis 5 beraten werden.

Der Vorsitzende, Herr Abg. Henter, bittet die Obleute, am Rande des Dezember-Plenums über weitere Sitzungstermine für das Jahr 2015 zu beraten.

b) Konsolidierungspotenzial im Bereich der Auftragsangelegenheiten, Pflichtaufgaben und freiwilligen Aufgaben der kommunalen Selbstverwaltung

Die Enquete-Kommission beschließt einstimmig, in der Sitzung am 21. Januar 2015 ein Anhörverfahren zum Thema „Konsolidierungspotenzial im Bereich der Auftragsangelegenheiten, Pflichtaufgaben und freiwilligen Aufgaben der kommunalen Selbstverwaltung“ durchzuführen und fünf Auskunftspersonen (SPD: 2, CDU: 2, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN: 1) anzuhören sowie einen Bericht der Landesregierung entgegenzunehmen.

Die Enquete-Kommission kommt überein, dass die Fraktionen dem Wissenschaftlichen Dienst bis 16. Dezember 2014 schriftlich die Auskunftspersonen benennen und Leitfragen mitteilen können.

c) Berichtigung des Protokolls der 29. Sitzung am 17. September 2014

Herr Sachverständiger Zeiser bittet darum, im Protokoll der 29. Sitzung vom 17. September 2014 auf Seite 7, in Absatz 5, Satz 4 die Worte „(...)“, dass Städte in die Verbandsgemeinden eingegliedert worden seien“ durch die Worte zu ersetzen „(...)“, dass Städte durch die Verbandsgemeinden eingekreist worden seien“.

Herr Vors. Abg. Henter dankt Herrn Sachverständigen Zeiser für diesen Hinweis. Man werde die Protokollberichtigung so vornehmen, wie er es wünsche.

Er bedankt sich für die Aufmerksamkeit aller Kolleginnen und Kollegen sowie für die konstruktive Mitarbeit, wünscht allen einen guten Nachhauseweg und schließt die Sitzung.

gez.: Geißler

Protokollführerin