

An die
Mitglieder und
ständigen Ersatzmitglieder der
Enquete-Kommission 16/1 „Kommunale Finanzen“

**Kommunale Förderprogramme und Zweckzuweisungen
Auswertung der Anhörung**

Anliegend erhalten Sie den von der Enquete-Kommission seitens des Wissenschaftlichen Dienstes erbetenen und mit dem Vorsitzenden der Enquete-Kommission 16/1 abgestimmten Bericht zur Anhörung am 29. Mai 2013 zum Thema „Kommunale Förderprogramme und Zweckzuweisungen“

Wissenschaftlicher Dienst



Wissenschaftliche Dienste

Abteilung II

Wissenschaftlicher Dienst, Parlamentsdienst und Informationsdienste

Aktenzeichen WD 1-2/52-1640

23. August 2013

„Kommunale Förderprogramme und Zweckzuweisungen“

Bericht über das Anhörverfahren der Enquete-Kommission 16/1 „Kommunale Finanzen“ vom 29. Mai 2013

A. Gegenstand des Anhörverfahrens

Die Enquete-Kommission 16/1 „Kommunale Finanzen“ hat in ihrer 17. Sitzung am 29. Mai 2013 ein Anhörverfahren zu dem Thema „Kommunale Förderprogramme und Zweckzuweisungen“ durchgeführt und diesem die nachstehenden Leitfragen zugrundegelegt:

1. Wie bewerten Sie die vorhandenen kommunalen Förderprogramme in Rheinland-Pfalz?
2. Wie bewerten Sie die Aufstellung der Förderprogramme in Rheinland-Pfalz im Hinblick auf eine ausgewogene Förderung der Städte/Stadtentwicklung und des ländlichen Raums?
3. Wie bewerten Sie die Forderung der Enquete-Kommission „Kommunale Finanzen“ (Eckpunktepapier), den demografischen Wandel als Bewertungsfaktor/Kriterium in die kommunalen Förderprogramme einzubeziehen?
4. Gibt es Fehlanreize bei der Vergabe der kommunalen Förderprogramme, welche private Investitionen verdrängen?
5. Wie sollten kommunale Förderprogramme aufgestellt sein, um eine nachhaltige Dorf- und Stadtentwicklung zu gestalten?
6. Wird der Lebenszyklusansatz von Investitionen in den kommunalen Förderprogrammen abgebildet?
7. Wie beurteilen Sie die Auswirkungen, gegebenenfalls bestimmter, kommunaler Förderprogramme mit Blick auf die interkommunale Zusammenarbeit?
8. Wie lassen sich die Wirkungen kommunaler Förderprogramme mit Blick auf die Aufgabenstellung einer integrierten Regionalentwicklung beurteilen?
9. Wie beurteilen Sie das Verhältnis der Zweckzuweisungen zu den allgemeinen Zuweisungen?
10. Halten Sie den Eigenanteil der Kommunen bei den kommunalen Förderprogrammen für angemessen (zu hoch/zuniedrig/Fehlanreize)?

An dem Anhörverfahren haben Herr Georg Hollmann (Bürgermeister der Verbandsgemeinde Weißenthurm), Herr Günter Kern (Landrat des Rhein-Lahn-Kreises), Herr Gregor Eibes (Landrat des Kreises Bernkastel-Wittlich), Herr Prof. Dr. Ing. Gerhard Steinebach (Technische Universität Kaiserslautern, Lehrstuhl Stadtplanung; Vorsitzender des Beirats für Kommunalentwicklung, Entwicklungsagentur Rheinland-Pfalz) und Herr Günter Beck (Bürgermeister der Stadt Mainz) als Auskunftspersonen teilgenommen.

B. Berichte der Auskunftspersonen

I. Wesentliche Ausführungen von Herrn Bürgermeister Georg Hollmann¹

Nach Ansicht von Herrn Hollmann erweisen sich die kommunalen Förderprogramme in Rheinland-Pfalz als intransparent und zu komplex. Es gebe eine unübersichtliche Vielzahl an Programmen unterschiedlicher Stellen, die mitunter die gleichen Fördertatbestände betreffen. Insofern halte er eine Systematisierung der Programme und ihre Reduzierung auf bestimmte Förderschwerpunkte für geboten. Er forderte zugleich, dass die Verwaltungsvorschriften, die vom Stadium der Antragstellung bis zum Stadium des Verwendungsnachweises zu berücksichtigen seien, vereinfacht werden. Den Kommunen müsse hierdurch auch eine präzisere Ermittlung der förderfähigen Kosten ermöglicht werden. Mit einer zentralen internetbasierten Plattform, über die das gesamte Förderverfahren von der Voranmeldung bis zum Verwendungsnachweis abgewickelt wird, könne das Land einen weiteren Beitrag zur Verringerung des Verwaltungsaufwands und zur Beschleunigung der Förderverfahren leisten.

Bei der Aufstellung kommunaler Förderprogramme sollte nach Ansicht von Herrn Hollmann der demografische Wandel als Bewertungsfaktor/Kriterium einbezogen werden. Hierdurch könne zugleich zu einer ausgewogenen Förderung der Städte und des ländlichen Raums beigetragen werden. Herr Hollmann wies jedoch darauf hin, dass dem demografischen Wandel über die Steuerungsinstrumente des Kommunalen Finanzausgleichs (allgemeine Zuweisungen) besser Rechnung getragen werden könne. Mit Blick auf den demografischen Wandel müsse es das Ziel einer jeden Förderung sein, die Kommunen auch im Fall eines Bevölkerungsrückgangs in die Lage zu setzen, unverzichtbare Infrastruktureinrichtungen zu erhalten und verzichtbare Infrastruktureinrichtungen sozialverträglich rückzubauen. In letztem Fall müssten die rechtlichen Möglichkeiten einer interkommunalen Zusammenarbeit ausgeweitet werden. Kommunen, die sich für eine Zusammenarbeit mit anderen Gebietskörperschaften entscheiden, sollten einen Förderbonus erhalten. Kooperationen sollten vor dem Hintergrund der kommunalen Selbstverwaltung jedoch nicht Voraussetzung für eine Förderung sein. Finanzstarke Kommunen, die eine stabile oder gar steigende Einwohnerzahl aufwiesen, sollten hingegen in geringerem Umfang gefördert werden. Dies dürfe jedoch nicht dazu führen, dass Kommunen mit einer guten Haushaltswirtschaft benachteiligt würden.

Herr Hollmann hat des Weiteren gefordert, dass der Lebenszyklusansatz von Investitionen bei kommunalen Förderprogrammen abgebildet werden müsse; in dieser Hinsicht sieht er auch die Rechnungsprüfungsämter vor Ort in der Pflicht. Herr Hollmann befürwortete verwaltungspraktikable Modelle wie die dynamische Kostenvergleichsrechnung, die im Bereich der Wasserwirtschaft Anwendung findet.

Der bei den Förderprogrammen vorgesehene Eigenanteil führt nach Ansicht von Herrn Hollmann zu einer Benachteiligung finanzschwacher Kommunen, denen der Zugang zu den Fördermitteln faktisch verwehrt bliebe. Eine Lösung könnten Förderstaffeln sein, wie sie bereits bei der Förderung der Abwasserbeseitigung existierten.

¹ Protokoll der EK 16/1 vom 29. Mai 2013, S. 20 f., 37 f.; Vorlage EK 16/1-68.

Herr Hollmann hat dafür plädiert, einen Teil der heutigen Zweckzuweisungen in die allgemeinen Zuweisungen zu überführen. Die Regelungen für Investitionszuweisungen sollten dergestalt geändert werden, dass die kommunale Eigenverantwortung hinsichtlich der investiven Mittelverwendung gestärkt und ein „Ansparen“ der Mittel für größere Projekte über mehrere Jahre ermöglicht werde.

II. Wesentliche Ausführungen von Herrn Landrat Günter Kern²

Nach Meinung von Herrn Kern stellen die zweckgebundenen Zuweisungen ein probates Mittel dar, um die Modernisierung der kommunalen Infrastruktur und ihre Anpassung an den demografischen Wandel finanziell zu ermöglichen; gleichwohl sollten die Zweckzuweisungen zugunsten der allgemeinen Zuweisungen reduziert werden. Er forderte zugleich, dass den Kommunen keine Förderungen „aufgezwungen“ werden dürften, wenn sie gleichzeitig verpflichtet würden, einen Eigenanteil zu tragen. Als Beispiel nannte Herr Kern u.a. die Schulbauförderung. Gemäß § 87 Abs. 2 SchulG haben sich die Landkreise mindestens i.H.v. 10 Prozent an den Kosten zu beteiligen.

~~Herr Kern teilt die Einschätzung von Herrn Hollmann, dass der demografische Wandel bei der Ausgestaltung einzelner Förderprogramme eine starke Gewichtung erhalten müsse. Projekte und Entwicklungsmaßnahmen, mit denen gleichwertige Lebensverhältnisse im ländlichen Raum gefördert werden, könnten im Rahmen eines regionalen Budgets umgesetzt werden. Die Entscheidungsbefugnis über die Gewährung von Zuwendungen könnte bis zu einer bestimmten Höhe den Landkreisen übertragen werden.~~

Nach Ansicht von Herrn Kern sind die Landkreise auf weitere strukturelle Förderprogramme angewiesen, um z.B. im Bereich des öffentlichen Personennahverkehrs Verbesserungen erzielen zu können. So sei es zwingend erforderlich, dass die Landkreise Aufwendungen tätigen könnten, um Fahrtenergänzungen und alternative Verkehrsdienste für die Beförderung der Schülerinnen und Schüler im ländlichen Raum zu ermöglichen.

Herr Kern hat sogenannte Anschubfinanzierungen als problematisch angesehen, weil die Folgekosten, die nach Wegfall der Förderung anfallen, nur schwer von den Kommunen alleine getragen werden könnten. Weitere Fehlanreize, die von Förderprogrammen ausgehen, könnten durch die Pauschalisierung von Zuweisungen, wie sie bei der Förderung von Kunstrasenplätzen durch das Land vorgesehen seien, vermieden werden. Zudem müsse darauf geachtet werden, dass von Förderprogrammen kein Anreiz ausgehe, Einrichtungen zu schaffen, die unnötig seien, weil sie bereits in einer Nachbargemeinde existierten. In den Förderprogrammen sollten daher stringente Regelungen für interkommunale Zusammenarbeiten getroffen werden. Herr Kern hat sich ebenso wie Herr Hollmann für eine Vereinfachung der Förderverfahren ausgesprochen.

² Protokoll der EK 16/1 vom 29. Mai 2013, S. 22 ff., 38 f.; Vorlage EK 16/1-73.

III. Wesentliche Ausführungen von Herrn Landrat Gregor Eibes³

Nach Ansicht von Herrn Eibes sollten die Zweckzuweisungen vollständig zugunsten der allgemeinen Zuweisungen aufgegeben werden, um die kommunale Selbstverwaltung zu stärken. Durch eine Ausweitung des Anteils der allgemeinen Zuweisungen ließen sich zugleich unerwünschte Mitnahmeeffekte vermeiden.

Herr Eibes hat sich ebenso wie Herr Hollmann für eine zahlenmäßige Verringerung der Förderprogramme und die Bildung von Förderschwerpunkten ausgesprochen. Bei der Schwerpunktsetzung müssten der demografische Wandel, der öffentliche Personennahverkehr, die dörfliche Innenentwicklung und der ländliche Raum berücksichtigt werden. Die Förderprogramme müssten zudem besser aufeinander abgestimmt werden. Als Beispiel hierfür nannte Herr Eibes das europäische Förderprogramm „LEADER“, Landesförderprogramme zur Dorferneuerung und gemeindliche Förderprogramme. Im Ergebnis ließe sich hierdurch die Förderquote erhöhen und damit der zu tragende Eigenanteil, den viele Kommunen nicht mehr aufbringen könnten, verringern. Mit einer Neuordnung der Förderprogramme sollte auch das Ziel verbunden sein, dass Kommunen, die an mehreren gleichgerichteten Förderprogrammen teilnehmen, keine Abschlüsse mehr hinnehmen müssen.

Herr Eibes hat wie Herr Kern darauf hingewiesen, dass von sogenannten Anschubfinanzierungen nachteilige Entscheidungsanreize ausgehen könnten. Häufig würden Maßnahmen und Standards nach Wegfall der Förderung aus politischen Gründen nicht mehr zurückgenommen. Daher lehne er Anschubfinanzierungen generell ab.

Ebenso wie Herr Hollmann hat Herr Eibes eine schnellere Auszahlung der Fördermittel gefordert. Die Förderprogramme müssten so gestaltet werden, dass Auszahlungen nach einzelnen Bauabschnitten erfolgen könnten; die Aufnahme von Krediten zum Zwecke der Vorfinanzierung erübrige sich so. Ferner müsse eine Anpassung der Kostenrichtwerte erfolgen.

Herr Eibes hat sich abschließend dafür ausgesprochen, dass die geforderten Standards einer Fördermaßnahme abgesenkt werden. Die Kooperation von Gemeinden, z.B. im Bereich der Feuerwehren, Kindertagesstätten und Schulen, müsste mit einer höheren Förderquote honoriert werden.

IV. Wesentliche Ausführungen von Herrn Prof. Dr. Ing. Gerhard Steinebach⁴

Die gegenwärtige „Förderlandschaft“ von Europäischer Union, Bund und Land ist nach Ansicht von Herrn Prof. Steinebach für die rheinland-pfälzischen Kommunen nur schwer zu durchschauen. Er schlägt daher wie Herr Hollmann eine Straffung und Koordinierung der Förderprogramme vor. Hierdurch werde zugleich eine übergreifende systematische Evaluation der Programme ermöglicht. Zu prüfen sei, inwieweit Förderprogramme gebündelt und Subsidiaritätsfestlegungen hinsichtlich einzelner Programme getroffen werden könnten. Herr Prof. Steinebach hat des Weiteren betont, dass der Aufwand für die Fördermittelakquisition zu hoch sei. Er schlägt daher eine Vereinheitlichung der Antragsformulare, des Bearbeitungs-

³ Protokoll der EK 16/1 vom 29. Mai 2013, S. 26 ff.

⁴ Protokoll der EK 16/1 vom 29. Mai 2013, S. 29 ff., 33 f., 36 f., 39 f.; Vorlage EK 16/1-70.

prozesses und die Einrichtung eines einheitlichen Ansprechpartners (Fördermittellotse) vor. Zu überlegen sei, ob bei komplexen Förderprogrammen die Kosten der Mittelbeschaffung nicht selbst als förderfähig erklärt werden können.

Nach Meinung von Herrn Prof. Steinebach stellt sich die Frage, wie Förderprogramme stärker als bisher auf Problemorientierung und Raumwirksamkeit bzw. Raumbedeutsamkeit ausgerichtet werden können und bei der Aufstellung und Zieldefinition auch relevante Gruppen wie die kommunalen Spitzenverbände beteiligt werden können. Herr Prof. Steinebach hat sich für die Einführung weiterer Förderinstrumente wie z.B. Garantien und Bürgschaften ausgesprochen, von denen auch kommunale Gesellschaften profitieren sollten.

Herr Prof. Steinebach hat dafür plädiert, dass die Förderprogramme weniger zwischen den Raumtypen (Städte/ländlicher Raum), sondern vielmehr zwischen den einzelnen Problemstellungen und Förderzielen differenzieren sollten. Grundsätzlich könne die Unterscheidung getroffen werden, ob eine Maßnahme der Stabilisierung von Räumen diene (z.B. der Subventionierung defizitärer Einrichtungen) oder der investiven Förderung.

~~Nach Ansicht von Herrn Prof. Steinebach muss der demografische Wandel bei allen Aktivitäten und Planungen als Handlungsfaktor einbezogen werden. Gerade bei langfristigen investiven Maßnahmen würde die Bevölkerungsentwicklung nicht ausreichend berücksichtigt, Tragfähigkeits-, Finanzierungs- und Auslastungsperspektiven kommunaler Infrastrukturen würden nur unzureichend erörtert. Vor diesem Hintergrund sollten Förderprogramme einen „Demografie-Check“ vorsehen. Zudem müsse der Lebenszyklusansatz von Investitionen in den kommunalen Förderprogrammen umfassender abgebildet werden. Hierbei seien auch die Wiederbeschaffungsinvestitionen für einen Neubau oder eine Sanierung, die Unterhaltungs- und Betriebskosten sowie unter Ertrags Gesichtspunkten auch die Auslastung der Einrichtung mit Blick auf den demografischen Wandel in die Überlegungen einzustellen.~~

Herr Prof. Steinebach hat die Prämierung interkommunaler Kooperationen ebenso wie seine Vorredner begrüßt, gleichwohl aber betont, dass von Förderprogrammen in dieser Hinsicht nicht nur eine finanzielle Anreizwirkung ausgehen dürfe. Die interkommunale Zusammenarbeit müsse mitunter auch als Förderbedingung ausgestaltet werden.

Herr Prof. Steinebach ist der Auffassung, dass die kommunalen Förderprogramme den Zielen einer integrierten Regionalentwicklung eher zuwiderlaufen. Ziel einer integrierten Entwicklungs- und Förderpolitik müsse es sein, die Lebensqualität im Wandel durch den Erhalt von Infrastrukturen zu sichern und eine neue Dynamik für eine selbstragende Entwicklung auszulösen.

Nach Einschätzung von Herrn Prof. Steinebach erweisen sich allgemeine Zuweisungen in schrumpfenden Räumen als sinnvoll, weil hierdurch vor Ort eine große Handlungsflexibilität erreicht werden könne. Hingegen könnten in wachsenden Räumen Zweckzuweisungen dazu beitragen, Entwicklungen in die politisch notwendige Richtung zu steuern.

Herr Prof. Steinebach hat sich für eine Flexibilisierung des Eigenanteils kommunaler Förderprogramme ausgesprochen, um auch finanzschwachen Gemeinden die Teilhabe zu ermögli-

chen. Die Höhe des Eigenanteils müsse anhand der Leistungsfähigkeit einer Kommune bestimmt werden. Für ein transparentes Verfahren müsse ein Kriterienkatalog entwickelt werden. Herr Prof. Steinebach hat betont, dass zur Vermeidung von Mitnahmeeffekten auf einen eigenen finanziellen Beitrag der Kommunen nicht verzichtet werden könne.

V. Wesentliche Ausführungen von Herrn Bürgermeister Günter Beck⁵

Herr Beck hat in seinem Vortrag auf die mangelnde Transparenz und bilanzielle bzw. statistische Nachvollziehbarkeit der Mittelvergabe hingewiesen. Zugleich hat er kritisiert, dass die Mittelbeantragung und –bewilligung zu aufwändig sei. Als schwierig erweise es sich, die Beantragung der Fördermittel, die einen zeitlichen Vorlauf benötigt, und die Aufstellung des Haushalts, die kostenrelevante Details des jeweiligen Projekts wie der zu tragende Eigenanteil voraussetzt, aufeinander abzustimmen. Herr Beck hat des Weiteren darauf hingewiesen, dass bei langjährigen Planungen Veränderungen notwendig würden, welche die Förderprogramme jedoch nicht zuließen. Die Kommune könne daher einer finanziellen Mehrbelastung nur dadurch entgehen, indem sie z.B. das Verkehrsinfrastrukturprojekt unverändert realisiere, obwohl dieses der neuen verkehrlichen Situation nicht mehr angemessen Rechnung trage.

Herr Beck hat die Ansicht von Herrn Prof. Steinebach geteilt, dass bei der Entwicklung neuer Förderprogramme die individuelle Situation der jeweiligen Gebietskörperschaft in den Vordergrund rücken müsse. Nur hierdurch könne der demografische Wandel, der sich in allen Räumen unterschiedlich vollziehen werde, in die Förderung einbezogen werden. Berücksichtigt werden könne auch, dass sich Kommunen mit einer stabilen oder steigenden Einwohnerzahl nicht zwangsläufig als finanzstark erweisen müssen, so dass die Förderung reduziert werden könne. Auch der Rückgang der Bevölkerung lege es nicht automatisch nahe, dass der Finanzbedarf für den Erhalt kommunaler Infrastruktur sinke. Die heterogenen Fördersituationen ließen es daher als nicht zweckdienlich erscheinen, wenn Förderprogramme allein danach differenzierten, ob von ihnen Städte oder ländliche Räume profitieren sollen.

Nach Einschätzung von Herrn Beck sollte die städtebauliche Förderung erhöht und die Mittel ausschließlich zugunsten der Innenstadtentwicklung (z.B. für die Konversion innerstädtischer Flächen) eingesetzt werden, weil hierdurch das Nachhaltigkeitsprinzip am ehesten zu verwirklichen sei.

Herr Beck hat in der Anhörung erläutert, dass die interkommunale Zusammenarbeit teilweise sehr gut funktioniere (z.B. im Schulbereich). Derartige Kooperationen sollten auch durch eine höhere Förderung honoriert werden, wobei die Erhöhung nicht zu Lasten von Förderungen in anderen Bereichen gehen dürfe.

Herr Beck hat sich ferner dafür ausgesprochen, dass der Anteil der allgemeinen Zuweisungen gegenüber demjenigen der Zweckzuweisungen erhöht wird, damit die Kommunen Mittel für Investitionen erhielten, die aus ihrer kommunalpolitischen Sicht dringend erforderlich seien. Zugleich ließe sich der Verwaltungsaufwand sowohl bei den Zuschussnehmern als auch bei den Zuschussgebern verringern. Nach Auffassung von Herrn Beck sollten die Zweckzuweisungen zusammengefasst und eine investive Verwendung bevorzugt vorgesehen werden.

⁵ Protokoll der EK 16/1 vom 29. Mai 2013, S. 32 ff., 40 f.; Vorlage EK 16/1-74.

Herr Beck hat abschließend gefordert, dass bei der Antragstellung auch alternative Modelle zur Aufbringung des Eigenanteils anerkannt werden (z.B. die Erlöse von projektbezogenen Grundstücksveräußerungen).

C. Fazit - übereinstimmende Positionen der Auskunftspersonen

Nach Ansicht aller Anzuhörenden erweist sich die Förderlandschaft von Europäischer Union, Bund und Land für die rheinland-pfälzischen Kommunen als zu komplex und intransparent. Das gesamte Förderverfahren, von der Antragstellung bis zum Verwendungsnachweis, sei mit einem hohen Verwaltungsaufwand verbunden. Vorgeschlagen wurde daher, eine Systematisierung der Förderprogramme vorzunehmen, die Anzahl der Programme durch die Bildung von Förderschwerpunkten zu reduzieren und Maßnahmen zur Verwaltungsvereinfachung zu ergreifen.

Übereinstimmend wurde zum Teil die Forderung aufgestellt, dass die Förderprogramme weniger danach ausgerichtet werden sollten, ob von ihnen Städte oder ländliche Räume profitieren. Die Programme sollten vielmehr vor dem Hintergrund einzelner Problemstellungen (z.B. den Erhalt defizitärer, aber notwendiger Infrastruktureinrichtungen) zielorientiert gestaltet werden. Hierdurch ließen sich auch Konflikte mit den Zielen einer integrierten Raumplanung vermeiden.

Von einigen Auskunftspersonen wurde darauf hingewiesen, dass von Förderprogrammen Fehlanreize wie z.B. Mitnahmeeffekte ausgingen. Förderprogramme würden mitunter auch der Notwendigkeit einer interkommunalen Zusammenarbeit nicht Rechnung tragen, weil die Errichtung von Infrastruktur gefördert werde, die bereits in der Umgebung vorhanden sei. Vor diesem Hintergrund haben sich die Auskunftspersonen für die Einführung eines Förderbonus ausgesprochen, mit dem Kooperationen honoriert werden.

Einig waren sich auch alle Auskunftspersonen darin, dass der demografische Wandel als Bewertungsfaktor/Kriterium in die Förderprogramme zwingend einzubeziehen sei. Hiermit ging die Forderung einher, dass von kommunaler Seite auch dem Lebenszyklusansatz von Investitionen stärker Beachtung geschenkt wird.

Die Mehrzahl der Auskunftspersonen hat sich dafür ausgesprochen, dass die Höhe des von den Kommunen zu tragenden Eigenanteils nicht pauschal, sondern individuell vor dem Hintergrund der jeweiligen finanziellen Situation festgelegt wird. So ließe sich vermeiden, dass finanzschwache Kommunen von einer Förderung abgeschnitten würden.

Alle Auskunftspersonen hatten die Forderung aufgestellt, dass die zweckgebundenen Zuweisungen weiter zugunsten der allgemeinen Zuweisungen reduziert werden, um die Handlungsfähigkeit im Sinne der kommunalen Selbstverwaltung zu steigern und den Verwaltungsaufwand zu verringern.