

E: 22.05.2013
9.45 Uhr Lee



**Stellungnahme von Bürgermeister Georg Hollmann,
Verbandsgemeinde Weißenthurm,
zu den Leitfragen
für die Anhörung der Enquete-Kommission 16/1
„Kommunale Förderprogramme und Zweckzuweisungen“
am 29.Mai 2013**

1. Wie bewerten Sie die vorhandenen kommunalen Förderprogramme in Rheinland-Pfalz?

a) Intransparenz / „Förderdschungel“

Es gibt eine Vielzahl von Programmen, aber keine systematische Übersicht aller für die Kommunen in Betracht kommenden Programme. Neben den Förderprogrammen der einzelnen Ressorts bzw. für die einzelnen Fachbereiche gibt es Programme anderer staatlicher Stellen (z.B. der ISB, ggf. weitere), des Bundes und der EU (z. B. Sozialfonds) sowie privater Organisationen.

Nicht selten betreffen diese dieselben Fördertatbestände. Insbesondere die Förderung der Ländliche Entwicklung ist de facto „atomisiert“ und ihr liegt deswegen kein erkennbares in sich geschlossenes „Gesamtkonzept“ zu Grunde. Das wäre jedoch notwendig.

- ILE – Integrierte Ländliche Entwicklung (Perspektive Landwirtschaft)
- Aktion Blau plus mit inzwischen integrierten weitergehenden Ansätzen mit gleichem Ziel ländliche Entwicklung (Perspektive Wasserwirtschaft)
- Allgemeine Wirtschaftsförderung
- LEADER-Projekte (meist Perspektive Naturschutz oder Tourismus)
- Dorfentwicklung
- u.a.m.

Hinzu kommt, dass nicht bei allen Förderprogrammen klar erkennbar ist, woher die Mittel konkret stammen, weil es sich um Mischfinanzierungen aus „originären“ Landesmitteln, Mitteln aus dem kommunalen Finanzausgleich (Zweckzuweisungen) bzw. Bundes-, und/oder EU-Mitteln handelt.

Die konkrete Verwendung der Zweckzuweisungen aus dem kommunalen Finanzausgleich (KFA) ist nicht durchgehend transparent und nachvollziehbar nachgewiesen, d.h. der Nachweis, in welchem Umfang die Mittel aus den Zweckzuweisungen für welche Fördertatbestände an welche Gebietskörperschaftsgruppen verausgabt werden. Eine Ausnahme ist beispielsweise die Kommunale Förderbilanz des Innenministeriums, zuletzt für die Periode 2003-2008. Dort werden allerdings die Zweckzuweisungen aus dem Finanzausgleich teils als „Landesmittel“ bezeichnet.

c) Verfahren / „Bürokratie“

Die Verfahren sind teilweise zu Verwaltungsaufwändig, d.h. ein teils sehr umfangreiches Einplanungs-, Antrags-, Bewilligungs-, Abruf-, Nachweis- und Prüfungsverfahren. Hier sind Vereinfachungen erforderlich. Beispiel: VV zur Städtebauförderung. Darüber hinaus gibt es eine Vielzahl von speziellen Verwaltungsvorschriften, deren Aktualität auf der kommunalen Ebene nur schwer nachgehalten werden kann.

Vor diesem Hintergrund wäre sowohl eine organisatorische als auch inhaltliche Zentralisierung der kommunalen Förderprogramme wünschenswert. Des Weiteren wird die Schaffung einer einheitlichen Plattform auf Internetbasis für die gesamte Abwicklung (d.h. Voranmeldung bis hin zum Verwendungsnachweis) aller Förderprogramme des Landes, z.B. nach dem Vorbild Wasserwirtschaft (MIP-Förderung) oder vergleichbar angeregt.

c) Gewichtung / Förderschwerpunkte

Wichtig erscheint mir an dieser Stelle weniger die Bewertung der einzelnen Förderprogramme, sondern eine Bewertung in der Gesamtbetrachtung. Es scheint mir notwendig, die einzelnen Förderschwerpunkte regelmäßig neu zu bewerten und im Ergebnis – und zwar in der Gesamtbetrachtung – und sie darauf aufbauend ggf. neu zu gewichten, um die vordringlichen Problemlagen gezielter zu bewältigen (Demografie, Straßen, Schulen, Kita u.a.m.)

2. Wie bewerten Sie die Aufstellung der Förderprogramme in Rheinland-Pfalz im Hinblick auf eine ausgewogene Förderung der Städte/Stadtentwicklung und des ländlichen Raums?

Das Verhältnis von der Entwicklung der Gemeinden im ländliche ggf. n Raum im Vergleich zu den Ballungsräumen wird künftig vorrangig durch den demografischen Wandel bestimmt werden. Daher sollte diese Thematik dort integriert werden.

3. Wie bewerten Sie die Forderung der Enquete-Kommission „Kommunale Finanzen“ (Eckpunktepapier), den demografischen Wandel als Bewertungsfaktor/Kriterium in die kommunalen Förderprogramme einzubeziehen?

Der Einbezug des demografischen Wandels ist zwingend erforderlich. Das grundlegende Ziel der möglichst weitgehenden Herstellung bzw. Wahrung gleichwertiger Lebensverhältnisse im ländlichen Raum darf nicht aufgegeben werden.

Die vom Bevölkerungsrückgang besonders betroffenen Gebietskörperschaften leiden unter rückgängiger Steuerkraft bei (zumindest zunächst) gleichbleibend hoher Fixkostenbelastung der öffentlichen Einrichtungen, insbesondere jeglicher Infrastruktureinrichtungen (fixe Infrastrukturkosten). Einwohnerbezogen steigen die Kosten somit, während im Gegenzug mit dem Rückgang der Einwohnerzahl auch die Leistungen aus dem KFA zurückgehen.

Um dies auszugleichen sind allerdings vorrangig die (Steuerungs)Instrumente im Rahmen des KFA - Allgemeinen Zuweisungen zu nutzen. Die Fördermaßnahmen sollten insoweit, d.h. in Bezug auf den demografischen Wandel nachrangige Funktion haben und nur gezielt und unterstützend / flankierend für punktuelle Problemlagen eingesetzt werden.

Eine derart verstandene Förderung wird zwei Stoßrichtungen haben:

- Unterstützung der nachhaltigen Erhaltung solcher Infrastruktureinrichtungen, die auch bei rückgängigen Bevölkerungszahlen künftig unverzichtbar sind. Dies gilt insbesondere für die Ver- und Entsorgung sowie für die Kindertagesbetreuung und für Schulen.

- Unterstützung eines langfristigen „geordneten“, insbesondere sozialverträglichen Rückbaus solcher Infrastruktureinrichtungen, deren weitere Aufrechterhaltung wegen des Bevölkerungsrückgangs zwangsläufig nicht mehr vertretbar wäre. Flankierung beispielsweise durch gezielte Förderung interkommunaler Zusammenarbeit bzw. von Maßnahmen zur Sicherstellung der wegen der zunehmenden Entfernungen notwendigen Mobilität.

Zugegebenermaßen ist die Unterscheidung u.U. sehr schwierig. Erforderlich sind entsprechende objektive Kriterien und Indikatoren, die noch zu entwickeln wären.

Schließlich ist ein ressortübergreifendes Gesamtkonzept erforderlich, in das auch die heutigen Förderprogramme bezüglich der Entwicklung des ländlichen Raums integriert werden (vgl. Kritik oben unter Frage 1).

Im umgekehrten Fall, d.h. in Kommunen, die mit stabiler oder sogar steigender Bevölkerungsentwicklung rechnen können, und die deswegen finanzstark bleiben oder es zunehmend werden, kann im Gegenzug die Förderintensität zurückgefahren werden, beispielsweise in Form degressiver Förderstaffeln. Dabei darf nicht der Eindruck entstehen, dass Kommunen, die gut „gewirtschaftet“ haben, bei der Förderung benachteiligt werden.

4. Gibt es Fehlanreize bei der Vergabe der kommunalen Förderprogramme, welche private Investitionen verdrängen?

Dazu ist nichts bekannt. Wichtig ist, dass die kommunalen Förderprogramme immer subsidiär gegenüber privaten Investitionen stehen und eine gleichgelagerte Konkurrenzsituation vermieden wird.

5. Wie sollten kommunale Förderprogramme aufgestellt sein, um eine nachhaltige Dorf- und Stadtentwicklung zu gestalten?

Der ländliche Raum ist von einem starken strukturellen Wandel erfasst. Hierzu zählen nicht nur der demografische Wandel, sondern auch sich verändernde Familien- und Versorgungsstrukturen, oft einhergehend mit weniger Arbeitsplätzen am Wohnort. Hier gilt es ein gesundes Maß der Ausgewogenheit bezüglich der kommunalen Förderprogramme zu erreichen. Dies kann vor allem durch einen Abbau der Finanzzuweisungen geschehen.

6. Wird der Lebenszyklusansatz von Investitionen in den kommunalen Förderprogrammen abgebildet?

Das dürfte meiner Einschätzung nach nur rudimentär der Fall sein, aber in bestimmten Bereichen wird dies zunehmend gefordert und ist auch notwendig. Dabei sollten jedoch verwaltungspraktikable Modelle entwickelt werden.

Beispiel Wasserwirtschaft:

Dynamische Kostenvergleichsrechnung für Projekte ab einem Investitionsvolumen ab 100.000 Euro – Beleg für die Auswahl der „vorzugswürdigen“ Alternative.

7. Wie beurteilen Sie die Auswirkungen, gegebenenfalls bestimmter, kommunaler Förderprogramme mit Blick auf die interkommunale Zusammenarbeit?

Die interkommunale Zusammenarbeit kann mit Unterstützung finanzieller Förderung weiter forciert werden. Dies setzt aber voraus, dass zunächst die dem entgegenstehenden Restriktionen an anderer Stelle (z.B. Einsatzgrundzeit Feuerwehr, Umsatzsteuerproblematik) gelöst werden.

Die Förderprogramme müssen so gestaltet werden, dass sie Anreize für die interkommunale Zusammenarbeit bieten. In diesem Zusammenhang wären z. B. zusätzliche „Zuschuss-Boni“ denkbar.

8. Wie lassen sich die Wirkungen kommunaler Förderprogramme mit Blick auf die Aufgabenstellung einer integrierten Regionalentwicklung beurteilen?

Im Rahmen einer integrierten Regionalentwicklung sollten auseinanderlaufende Interessen vor Ort abgewogen, öffentliche und private Ressourcen zusammengeführt und verschiedene Förderangebote gebündelt werden. Dies setzt jedoch voraus, dass zweckgebundene Förderungen von einer Stelle erfolgen, um eine planvolle Regionalentwicklung zu gewährleisten.

9. Wie beurteilen Sie das Verhältnis der Zweckzuweisungen zu den Allgemeinen Zuweisungen?

Von kommunaler Seite wird seit vielen Jahren darauf gedrängt, das Verhältnis zu Gunsten der Allgemeinen Finanzaufweisungen zu verschieben. Das ergibt sich letztlich aus dem Grundsatz der kommunalen Selbstverwaltung. Auch der Gefahr von Fehlanreizen würde vorgebeugt.

Aus kommunaler Sicht sollten die heutigen Zweckzuweisungen daher in Teilen in die Allgemeinen Zuweisungen überführt werden und in Teilen zu einer einheitlichen und „echten“ Investitionsaufweisung (d.h. Zweckbindung für investive Maßnahmen bei freier Entscheidung der Kommune über den konkreten Zweck im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung) sowie der Möglichkeit (insbesondere für die Ortsgemeinden) diese Aufweisung über mehrere Jahre für größere Projekte quasi „anzusparen“ (ließe sich in der Doppik ja ohne weiteres abbilden).

Eine Verschiebung der Anteilsverhältnisse wäre sehr leicht dadurch zu erreichen, dass – den entsprechenden Forderungen des ifo-Gutachtens folgend – sämtliche Aufweisungstatbestände innerhalb der Zweckaufweisungen, die nicht dazu dienen, die Investitionstätigkeit der Kommunen zu unterstützen, sondern ganz oder weit überwiegend konsumtiven Charakter haben, aus den Zweckaufweisungen herauszunehmen und den Allgemeinen Finanzaufweisungen zuzuführen.

Das betrifft insbesondere die Personalkosten Kindertagesstätten, die 2011 neu eingeführte Entnahme für Landesforsten sowie die vorgesehenen Aufweisungen für den Bezirksverband Pfalz.

Im Übrigen führt eine Reduzierung der Zweckaufweisungen zu Gunsten der allgemeinen Finanzaufweisungen zu einer Reduzierung des Verwaltungsaufwands sowohl beim Aufweisungsnehmer als auch -geber.

10. Halten Sie den Eigenanteil der Kommunen bei den kommunalen Förderprogrammen für angemessen (zu hoch/zu niedrig/Fehlanreize)?

Die Bewertung des Eigenanteils bzw. etwaiger Fehlanreize unterscheidet sich insbesondere je nach Finanzkraft der betreffenden Kommune.

Finanzschwache Gemeinden sind – im Gegensatz zu den finanzstarken - zunehmend nicht in der Lage (bzw. kommen zunehmend dahin), kommunale Fördermittel in Anspruch zu nehmen, weil ihnen schlicht die notwendigen finanziellen Spielräume fehlen, um den notwendigen Eigenanteil aufzubringen. Auf diese Weise ist diesen Kommunen, die die Förderung am nötigsten haben, der Zugang zu Fördermitteln faktisch verwehrt. Das ist ein Fehlanreiz.

Die Eigenanteilsfinanzierung benachteiligt daher systembedingt die finanzschwachen Kommunen. Eine Lösung könnten systematische und an objektiven Kriterien bemessene weitergehende Förderstaffeln sein (vgl. insoweit z.B. die Förderstaffeln bei der Förderung Abwasserbeseitigung).

– Des Weiteren ist bei vielen Förderprogrammen festzustellen, dass zwar die prozentuale Förderung durch das Land vordergründig als durchaus angemessen angesehen werden kann. Bei näherem Hinsehen wird dies aber nicht bestätigt. Denn die Diskrepanz zwischen den tatsächlichen Gesamtkosten und letztendlich den förderfähigen Kosten ist zunehmend frappierend. Besonders deutlich wird dies bei der Förderung von Schulbauten nach den Schulbaurichtlinien. Insofern ist es erforderlich, auch den Umfang der Förderfähigkeit der Kosten zu erhöhen, damit der Eigenanteil der Kommunen noch als angemessen bezeichnet werden kann.