

E: 27.05.2013
8.03 Uhr ll

**Enquete-Kommission „Kommunale Finanzen“
Anhörungsverfahren am 29. Mai 2013**



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

Eine Bewertung der kommunalen Förderprogramme setzt zunächst eine – mir nicht bekannte – ganzheitliche Bestandsaufnahme der kommunalen Finanzsituation voraus, die neben einer Differenzierung nach Gemeinde- und Regionstypen auch die Verteilung finanzieller Ressourcen einerseits und Aufgaben andererseits zwischen Land und Kommunen in den Blick nimmt.

Dies vorausgesetzt, sehe ich schwerpunktmäßig zwei Themenkomplexe:

- a) Koordination der „Förderlandschaft“, und
- b) Handlungsfelder, Adressaten und Formen der Förderung.

Zu a) Koordination der „Förderlandschaft“

Neben den vom ISIM betreuten „klassischen“ Förderprogrammen Dorferneuerung, Städtebauförderung und Investitionsstock existiert eine Vielzahl von an die Kommunen gerichteten Programmen („Förderlandschaft“) unterschiedlicher Fördermittelgeber mit häufig sehr speziellen fachlichen Ausrichtungen. Dies führt nach meiner Einschätzung allerdings zu Unübersichtlichkeit, hohem Aufwand bei der Fördermittelakquisition durch die Kommunen und auch zur Frage, ob und wie übergreifende systematische Evaluationen als Vollzugs-, Zielerreichungs- und Wirkungskontrollen möglich sind.

Nach meiner Einschätzung muss es daher zunächst zu einer Straffung und stärkeren Koordinierung der Förderprogramme für die kommunale Ebene – auch Ressortgrenzen übergreifend und in der Gesamtbetrachtung von Land, Bund und Europäischer Union – kommen.

Die bisherige Förderlandschaft in sektoraler Fachverwaltung der einzelnen Ressorts bzw. in Vollzugslinie mit den Verwaltungsvorschriften des Bundes könnte beispielsweise durch die Einrichtung einer interministeriellen Programmkonferenz fortentwickelt werden, die Bündelfördermöglichkeiten konzipiert und außerdem Subsidiaritätsfestlegungen trifft (welche Programme sind vor-, welche nachrangig).

Der kommunale Voraufwand für die Nutzung von Förderprogrammen sollte so weit wie möglich minimiert werden, z. B. durch die Schaffung einheitlicher Antragsformulare, die nach einem einheitlichen Bearbeitungsprozess (Zeit, Inhalt, usw.) durch einen einheitlichen Förderantragsansprechpartner bei der Mittelbehörde (Fördermittellotse) bearbeitet werden. Die Allgemeinen Förder- und Nebenbestimmungen sollten vereinheitlicht und deutlich gestrafft werden. Bei komplexen Fördervorhaben sollten ggf. die Kosten der Mittelbeantragung (durch Externe und Vorgutachten) selbst förderfähig gestaltet werden.

zu b) Handlungsfelder, Formen und Adressaten der Förderung

Grundsätzlich ist zu fragen, wie Förderprogramme stärker als bisher auf Problemorientierung und Raumwirksamkeit bzw. Raumbedeutsamkeit ausgerichtet werden können. Insgesamt ist festzustellen, dass ihre Aufstellung und Zieldefinition nicht immer transparent ist und auch relevante Gruppen, zum Beispiel die kommunalen Spitzenverbände, die Kammern und Verbände, aber auch der Rechnungshof, nicht systematisch in die Definition von Förderzielen und Fördergegenständen einbezogen werden. Hier wäre zu fragen, ob nicht transparentere, öffentlichkeitsorientierte Verfahren (analog z. B. zur Aufstellung von Bürgerhaushalten) sinnvoll wären.

Die Förderprogramme stellen sich heute außerdem im Wesentlichen als Kofinanzierung bestimmter Maßnahmen der kommunalen Gebietskörperschaften durch den Fördermittelgeber dar. Hier ist zu überlegen, inwieweit das Förderinstrumentarium, z. B. durch Garantien, Bürgschaften, Eigenkapital ergänzend zu Darlehen, Zuwendungen, verlorene Zuschüsse etc. sinnvoll erweitert werden kann und ob in bestimmten Bereichen die Fördermöglichkeiten auch auf Gesellschaften des kommunalen Verbunds (Wohnungsbaugesellschaften,

Stadtwerke etc.) bzw. auf gemischtwirtschaftliche Gesellschaften mit kommunaler Mehrheitsbeteiligung ausgeweitet werden können. Es erscheint außerdem sinnvoll, Förderungen zu einem gewissen Anteil auch im Wettbewerbsverfahren zwischen gleich „Bedürftigen“ zu vergeben.

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

Zunächst ist festzustellen, dass die Kategorisierung in zwei Raumtypen („Städte“ und „ländlicher Raum“) zu wenig problemorientiert ist. Es gibt Städte im ländlichen Raum und es gibt sehr kleinteilige, dörfliche Strukturen im Verdichtungsraum. Es gibt das Stadt-Umland, aber auch infrastrukturell günstige und ungünstige Lagen in allen Raumkategorien. Aus der Anwendung starrer Raumtypen ergeben sich außerdem konkrete Probleme wie z. B. die Frage, wie mit Kommunen über 3.000 Einwohnern umgegangen wird, die „zu klein“ für die Städtebauförderung, aber „zu groß“ für die Dorferneuerung sind.

Viele förderrelevante Problemstellungen haben außerdem keinen Raumbezug, sondern thematischen (z.B. Konversion) oder institutionellen Bezug (Bürgschaften der ISB).

Im Vordergrund sollte daher nicht die Differenzierung nach zwei Raumtypen stehen. Zentrale Frage ist eher, auf welche Problemstellungen sich die Förderprogramme richten und welche Wirkung mit den Programmzielen und damit mit dem Mitteleinsatz erreicht wird. Grundsätzlich zu differenzieren sind dabei Programmziele, die sich – meist durch Subventionierung des Betriebs defizitärer Einrichtungen – auf die Stabilisierung von Räumen (Stichwort: Gleichwertige Lebensbedingungen in den Teilräumen) richten, und solche, bei denen durch investive Förderung Zukunftsentwicklungen aktiv angestoßen und begleitet werden sollen.

Der Einsatz und die Verteilung von Fördermitteln auf diese Stoßrichtungen muss aus meiner Sicht vor allem als normativ politische Frage beantwortet

werden. Dabei sind mit Blick auf die zukünftigen Themen in Städten und Dörfern neben den Problemen stärker als bisher die Chancen in den jeweiligen Wirkungszusammenhängen der Raumentwicklung zu erfassen und bei der Förderung zu berücksichtigen.

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

Der „demografische Wandel“ als Teilaspekt des gesamtgesellschaftlichen Wandels ist inzwischen aus wissenschaftlicher Sicht hinreichend sicher prognostizierbar und zeigt starke regionale und lokale Disparitäten. Es existieren gleichzeitig stabile und instabile, stark schrumpfende und wachsende Prozesse in der Bevölkerungs- sowie in der Wirtschaftsentwicklung mit Wirkung auf die Siedlungsstrukturen. Die Demografiestrategie des Landes hat unter anderem zum Ziel, die verantwortlichen Akteure vor Ort dafür zu sensibilisieren, den demografischen Wandel bei allen Aktivitäten und Planungen als Handlungsfaktor einzubeziehen. Dieser Ansatz ist sehr begrüßenswert, bedarf aber der gesamtgesellschaftlichen Umsetzung.

Der demographische Wandel hat insbesondere für langfristige investive Maßnahmen hohe Bedeutung. Insoweit müssen die Kommunen den „Demografiefaktor“ schon heute bei ihrer Projektplanung – auch in Verbindung mit den Förderprogrammen – einbeziehen, z. B. hinsichtlich der langfristigen Tragfähigkeits-, Finanzierungs- und Auslastungsperspektiven kommunaler Infrastrukturen. Dies passiert bisher nicht in ausreichendem Umfang. Das liegt allerdings ganz wesentlich auch daran, dass adäquate Methoden, Bewertungsansätze und Konzepte noch nicht vorliegen bzw. hinreichend erprobt sind. In diesem Zusammenhang würden sich Modellprojekte in besonders betroffenen Regionen anbieten. Für die Förderprogramme ist ein „Demografie-Check“ im Rahmen der Antragstellung durchgängig zu empfehlen. Die Förderprogramme müssen dabei im Fokus haben, einerseits Lebensqualität zu stabilisieren und

andererseits Dynamik zu erzeugen, auch in Regionen mit ungünstigen Entwicklungsvoraussetzungen (siehe Frage 2).

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

Diese Frage kann ich nicht gut beantworten.

Ich sehe aber, dass öffentliche Investitionen häufig dann erfolgen sollen, wenn private ausbleiben. Das sollte man aber eher als ein Warnsignal bei der Entscheidung über öffentliche Investitionen einbeziehen. Hier wäre genau zu prüfen, warum privat nicht investiert wird, um ggf. Wege zu fördern, privates Kapital zu mobilisieren.

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

Ohne auf die Nachhaltigkeit im Einzelnen eingehen zu können, will ich daran erinnern, dass es auch um eine finanzielle Nachhaltigkeit gehen muss. Ein wesentlicher Aspekt ist dabei die in Frage 3 erwähnte systematische Berücksichtigung der absehbaren demografischen Entwicklung bei Investitionen und die Betrachtung des gesamten Lebenszyklus' von Investitionen (siehe Frage 6).

Weitere Voraussetzung für nachhaltige Entwicklungsprozesse ist die Abstimmung von Entwicklungszielen und Maßnahmen im überörtlichen Kontext. Die Ankündigung des Ministerium des Innern, für Sport und Infrastruktur innerhalb des neuen Programms „Starke Kommunen – Starkes Land“ Entwicklungsregionen zu bilden, halte ich hier für wegweisend. Als Konsequenz aus einem solchen Prozess muss folgen, dass Kommunen – sei es auf Kreis- oder Verbandsgemeindeebene – dauerhaft derartige Prozesse betreiben und damit die Mittel stärker an interkommunalen Interessen und an der Struktursicherung sowie an der langfristigen wirtschaftlichen Tragfähigkeit ausrichten. Die Konzeption neuer Förderprogramme (siehe hierzu auch Frage 1) sollte eine umfassende, querschnittsbezogene Herangehensweise und langfristige Entwicklungsprozesse als Voraussetzungen für Förderungen beinhalten.

Der Ansatz des ISIM im neuen Programm „Starke Kommunen – Starkes Land“ setzt sich genau dieses Ziel einer übergreifenden und vorausschauenden Förderstrategie, mit der Projekte und/oder Entwicklungsschwerpunkte über eine bestimmte Zeitspanne begleitet werden, bis sich eine Eigendynamik entwickelt und die „Anschubfinanzierung“ auch einen langfristigen Nutzen verspricht.

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

Der Lebenszyklusansatz ist bisher nicht angemessen abgebildet. Unterhaltungs- und Folgekosten werden insgesamt bei Investitionen der Kommunen in zu vielen Fällen nicht einbezogen oder ausgeblendet. Grundsätzlich ist zu empfehlen, dass auch die Kosten für Wiederbeschäftungsinvestitionen (also Neubau oder Sanierung) einkalkuliert werden. Vor allem aber die Unterhalts- und Betriebskosten sowie die Auslastung von Einrichtungen und damit deren „Ertrag“ – auch mit Blick auf den demografischen Wandel (Frage 3) – sind einzubeziehen. Nicht- oder geringgenutzte Einrichtungen mindern die Spielräume der Kommunen.

Hier halte ich ein erhöhtes Fördervolumen für Erhaltung und Umbau von kommunaler Infrastruktur vor Neubau (insbesondere kommunaler Straßenbau) und bei sozialen Infrastrukturen eine Förderung nach Maßgabe einer Konzeption für Nach- und Umnutzungsansätze für überlegenswert.

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

Bisher sind einzelne Förderprogramme mit Anreizkomponenten für die interkommunale Zusammenarbeit konzipiert. Das sollte zukünftig um Förderbedingungen erweitert werden. Gleichzeitig darf die Realität des interkommunalen Wettbewerbs nicht negiert werden. Interkommunale Kooperation wird dort entstehen, wo alle Partner Vorteile generieren können, seien dies Einsparungen, Infrastrukturerweiterung oder -erhalt etc. Förderprogramme sollten dies auch zur Bedingung und Fördervoraussetzung machen. Daneben erscheint es mir

sinnvoll, interkommunale Kooperationen zu prämiieren, z.B. durch höhere Fördersätze.

Kooperationen sind auch häufig Ergebnisse von überörtlichen Entwicklungsprozessen, denn die Erkenntnis, Aufgaben, die traditionell alleine erledigt wurden, besser gemeinsam bewältigen zu können, bedarf der Erfahrung.

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

Bisher scheinen mir die kommunalen Förderprogramme eine integrierte Regionalentwicklung eher zu stören.

Wie zuvor schon ausgeführt, ist insbesondere die Frage der Initiierung von Entwicklungsprozessen auf regionaler Ebene mit lokaler Wirkung von Bedeutung. Diese Prozesse müssen eine Vielzahl von Ansprüchen bereits heute erfüllen:

- a) Konflikte lösen und Menschen für die Prozesse gewinnen,
- b) langfristig, wirtschaftlich sinnvolle Konzepte entstehen lassen, die auf den Stärken einer Region aufbauen,
- c) Schlüsselprojekte (Investitionen, Netzbildung etc.) hervorbringen, um neue Dynamik in einer Region auszulösen und gleichzeitig die Infrastrukturen stabilisieren
- d) und nicht zuletzt mit der Verstetigung von Veränderungsprozessen den angestoßenen Wandel weitertragen.

Ziel einer regional integrierten Entwicklungs- und Förderpolitik muss es zum einen sein, Lebensqualität im Wandel durch Erhalt von Infrastrukturen zu sichern und zum anderen neue Dynamik für eine selbsttragende Entwicklung auszulösen.

Aktuell sehe ich eine starke fachpolitische Ausprägung der Förderpolitik sowohl im Zielraum Kommune als auch in der Region. Die Koordination kann auf

Landesebene erfolgen, wesentlich sinnvoller ist jedoch die lokale bzw. interkommunale Ebene.

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

Das Verhältnis zwischen Zweckzuweisungen und Allgemeinen Zuweisungen zu beurteilen, ist aus planungswissenschaftlicher Sicht kaum möglich, da es sich hierbei um eine politische Steuerungsentscheidung handelt.

Ich kann mich aber der Frage stellen, welche Wirkung die jeweilige Art von Zuweisung unter Beachtung der sich verändernden Rahmenbedingungen in den jeweiligen Räumen entfalten wird.

Allgemeine Zuweisungen können dazu beitragen, die kommunalen Entscheidungskraft zur Bewältigung der örtlichen Aufgaben zu stärken, gleichzeitig geht damit aber die Steuerungsintensität für landespolitisch notwendige Maßnahmen zurück.

In schrumpfenden Räumen halte ich hohe allgemeine Zuweisungen für sinnvoll, um große Handlungsflexibilität zu erreichen. In wachsenden Räumen hingegen können Zweckzuweisungen Entwicklungen in politisch notwendige Richtungen steuern. Wie letztendlich das Verhältnis austariert wird, ist – wie beschrieben – eine politische Entscheidung.

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

Ein Eigenanteil der Kommunen ist nach meiner Einschätzung erforderlich, um Mitnahmeeffekte zu reduzieren. Die Angemessenheit ist nach der Leistungsfähigkeit der Kommune zu beurteilen. Die Steuerungswirkung von Förderprogrammen wird sich nur dann entfalten, wenn die Mehrzahl der Kommunen partizipieren kann, also auch diejenigen, die finanziell schwächer sind. In der Realität sieht es immer häufiger so aus, dass viele Kommunen die Ko-Finanzierung nicht mehr bewältigen oder nur noch mit einer Ausnahmegenehmigung der Kommunalaufsicht ihren Haushalt überbelasten können. Der faktische Ausschluss von Kommunen von Fördermöglichkeiten führt dazu, dass in

vielen Fällen eine Beteiligung an Projekten nicht möglich ist und so wichtige, auf die Zukunft ausgerichtete Entwicklungen in diesen Kommunen nicht angestoßen werden können. Daher werden auf Landesebene die verfügbaren Fördergelder nicht abgerufen und gleichzeitig entstehen auf lokaler Ebene Stillstand und Frustration.

Insofern ist nicht die Höhe des Eigenanteils maßgebend, sondern die Fähigkeit der Kommunen, einen Eigenanteil überhaupt finanzieren zu können. Ein wichtiger Aspekt für eine zielgerichtete Förderpolitik ist nicht zuletzt auch die Beratung von Kommunen, insb. bei der Aktivierung von EU-Mitteln.

Ich schlage vor, einen flexiblen Eigenanteil der Kommunen zu prüfen, der nach einem zu entwickelnden Kriterienkatalog im Einzelfall bestimmt wird, und außerdem auch alternative Modelle zur Aufbringung der Eigenanteile (z. B. Ertragskomponenten wie projektbezogene Grundstückserlöse) mit einzubeziehen.

Gez. Prof. Dr.-Ing. Gerhard Steinebach, 24.05.2013