

E: 29.05.13, 10<sup>12</sup> Uhr  
ke



1

**Stellungnahme von Herrn Landrat Günter Kern für die Sitzung der Enquete-Kommission 16/1 am 29. Mai 2013**

---

Enquete-Kommission 16/1 „Kommunale Finanzen“  
Anhörung zum Thema „kommunale Förderprogramme und Zweckzuweisungen“

Bei meiner Betrachtung der kommunalen Förderpraxis in Rheinland-Pfalz möchte ich nicht nur die Zweckzuweisungen nach § 18 des Landesfinanzausgleichsgesetzes berücksichtigen, sondern auch diejenigen außerhalb dieses Gesetzes. Dabei habe ich die mir vorgelegten Leitfragen nach Möglichkeit mit einfließen lassen.

Zweckgebundene Finanzausgleichsmassnahmen sind zurzeit ein zentraler Bestandteil des kommunalen Finanzausgleichs in Rheinland-Pfalz und nehmen im Jahr 2012 rund 36 % der Finanzausgleichsmasse in Anspruch. Dieser hohe Anteil steht in der Kritik der kommunalen Spitzenverbände (siehe Ziffer 6 des vorliegenden Konsenspapiers vom 20.09.2012) die auch eine deutliche Reduzierung zu Gunsten der allgemeinen Finanzausgleichsmassnahmen fordern. Auch das ifo-Institut kommt in seinem Gutachten vom September 2012 zu dem Ergebnis, dass der aktuelle Anteil der Zweckzuweisungen zu hoch erscheint und gibt hierzu Lösungsansätze.

Die „Enquete-Kommission „Kommunale Finanzen“ ist laut ihrer Erklärung vom 09.01.2013 anderer Auffassung, wonach das bestehende System der Zweckzuweisungen im Wesentlichen erhalten bleiben soll und stärkt dabei die bisherigen 14 Zweckzuweisungen durch eine Weitere. Dies befrachtet den kommunalen Finanzausgleich mit systemfremden Leistungen.

Dass es das System der Zweckzuweisungen geben muss, ist aus meiner Sicht unstrittig, da notwendige Maßnahmen zur Modernisierung und Anpassung der Infrastruktur im ländlichen Raum – insbesondere auf Grund der demographischen Entwicklung – bei vielen Kommunen aus der eigenen Finanzkraft heraus nicht umgesetzt werden können.

Grundsätzlich sehe ich die kommunalen Förderprogramme und somit auch die zweckgebundenen Zuweisungen im Bereich der investiven Maßnahmen als ein

probates Instrument für die Entwicklung unserer Kommunen an. Das darf allerdings nicht dazu führen, dass die Landkreise durch Bundes- und Landesgesetzgeber zur finanziellen Beteiligung an Maßnahmen verpflichtet werden, die nicht in ihrer Verantwortung stehen. Lassen Sie mich zwei Beispiele hierzu nennen:

#### 1. Schulbauförderung

Gemäß § 87 Abs. 2 Schulgesetz hat sich der Landkreis an den anerkannten Baukosten einer Schule, deren Schulträger eine kreisangehörige Gemeinde, eine Verbandsgemeinde oder aus diesen Körperschaften bestehender Schulverband ist, dessen Sitz im Gebiet des Landkreises liegt, mit mindestens 10 % zu beteiligen. Eine innere Rechtfertigung dieser, auf die Ausgleichsfunktion der Kreise gestützten Zahlungsverpflichtung ist spätestens mit der Schulstrukturreform entfallen. Die Aufrechterhaltung dieser Verpflichtung ist insbesondere dann nicht haltbar, wenn der Landkreis in seinem Kreis- bzw. Schulentwicklungskonzept Schulstandorte als nicht zukunftsfähig identifiziert hat oder wenn ein defizitärer Landkreis Zuwendungen an einen finanzstarken Schulträger leisten muss und dies aus Liquiditätskrediten finanziert.

#### 2. Kindertagesstätten

Der Bund hat den Rechtsanspruch auf einen Betreuungsplatz für Einjährige gesetzlich normiert. Umsetzen müssen dies die kommunalen und freien Träger der Kindertagesstätten und diese werden dadurch, trotz Beteiligung des Bundes, mit hohen Investitionskosten belastet. Die Umsetzung einer Maßnahme ist aber nur dann möglich, wenn sich – so die Forderung – auch der örtliche Träger der Jugendhilfe an den Kosten beteiligt.

Durch solche Regelungen werden hoch defizitäre Landkreise in Förderungen gezwungen, finanzieren dies durch Liquiditätskredite und überweisen zum Beispiel Zuwendungen in sechsstelliger Höhe an Kommunen mit ausgeglichenen Haushalten und vorhandenen Rücklagen. Die ist aus meiner Sicht nicht nachzuvollziehen und hat auch nichts mehr mit einer ausgewogenen und zielgerichteten Förderpolitik zu tun.

Dies auch deswegen nicht, weil manche Maßnahmen auf der kreisangehörigen Ebene gegenläufig zu bestehenden Fachkonzepten (Kindertagesstättenkonzept, Schulentwicklungskonzept, etc.) oder dem Kreisentwicklungskonzept stehen.

Gerade der in den Leitfragen angesprochen „demographisch Wandel“ muss in der Ausgestaltung der Förderprogramme eine starke Gewichtung erhalten. Es ist zwingend erforderlich die kommunalen Förderprogramme an der prognostizierten Bevölkerungsentwicklung auszurichten. Dabei gilt es nicht kleinräumig zu denken, sondern im Sinne der Weiterführung der Regierungserklärung von Ministerpräsidentin Dreyer vom 30. Januar 2013 sind auf der Kreisebene Entwicklungskonzepte aufzustellen, die strategische Entwicklungskonzeptionen aber auch Visionen für die Zukunft enthalten. Dies auch unter dem wesentlichen Gesichtspunkt, dass dadurch eine Steuerung möglich wird, für die Erhaltung oder Entwicklung der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse gerade im ländlichen Bereich zu sorgen.

Darin enthaltene Projekte oder Entwicklungsmaßnahmen könnten dann mit einem regionalen Budget umgesetzt werden. Konkret würde dies bedeuten, dass den Kreisen bis zu einer angemessenen Höhe die Entscheidungsbefugnis für die Gewährung von Zuwendungen im Rahmen der öffentlichen Dorferneuerung oder anderen Förderbereichen übertragen wird. In ähnlicher Weise wurde dies bereits praktiziert, wie zum Beispiel beim Welterbe Limes (100.000 € - Programm), Zweckverband Welterbe Oberes Mittelrheintal (sogenannte Kleinprojekte) oder Naturpark Nassau.

Mit kleinen Förderzuwendungen – teils unter 1.000 € - wurden weitere Mittel und insbesondere erhebliche Leistungen im Ehrenamt generiert. Ohne diese Art der Förderung wäre manche positive Entwicklung vor Ort nicht entstanden.

Allerdings darf dies nicht durch hohen Verwaltungsaufwand unterlaufen werden, was zum Beispiel jetzt dem Naturpark Nassau droht. Förderbescheide über Beträge um 1.000 € haben derzeit einen Umfang von höchstens zwei Seiten. Wenn es nach dem Rechnungshof geht soll das an erheblichen Umfang zunehmen, zum Beispiel auch für Beträge die sich um 200 € bewegen. Hier müssen Regelungen gefunden werden, die Verwaltungsaufwand vermeiden und nicht noch erhöhen. Dies gilt aber generell auch für alle Förderbereiche.

Über regionale Budgets hinaus, sind weitere strukturelle Förderprogramme notwendig.

#### Beispiel: Öffentlicher Personennahverkehr (ÖPNV):

Zur Aufstellung und Umsetzung von Nahverkehrsplänen erhalten die Kommunen als ÖPNV-Aufgabenträger zweckgebundene Zuweisungen. Die zu dynamisierenden Beträge richten sich nach der Anzahl der Einwohner. Darüber hinaus nehmen die Aufgabenträger den ÖPNV als **freiwillige** Aufgabe im Rahmen der finanziellen Möglichkeiten wahr. Im Haushaltsjahr 2012 wurden dem Rhein-Lahn-Kreis rund 140 T€ als Landesförderung zugewiesen. Allein die Aufwendungen für das Produkt „Öffentlicher Personennahverkehr“ betragen rund 541 T€. Hierin sind vor allem die Ansätze für die Beteiligung am Verkehrsverbund Rhein-Mosel enthalten. Wesentliche Aufwendungen hierbei stellen die Ausgleichs für Tarifharmonisierungsverluste und Durchtarifierungsverluste dar.

Auf Grund der hochdefizitären Haushaltslage des Kreises sind darüber hinausgehende Aufwendungen zur Verbesserung des ÖPNV nicht möglich. Da sich der ÖPNV im ländlichen Bereich hauptsächlich in den Fahrten für die Schülerbeförderung widerspiegelt, wären hier Aufwendungen für Fahrtenergänzungen auf den Linien und alternative Verkehrsdienste vor dem Hintergrund der demographischen Entwicklung und der Zentralisierung der Versorgung (Einkaufsmöglichkeiten, Arztbesuch, Post, etc.) zwingend notwendig. Aber gerade im ländlichen Bereich führt die Veränderung der Schülerzahlen zu weiteren Einschränkungen. Dies führt zum Verlust der Eigenwirtschaftlichkeit vieler Linien, für welche die Versorgungsträger keine Konzessionen mehr beantragen.

Ein Problem sehe ich bei den Zuweisungsverfahren bei der sogenannten „Anschubförderung“. In Sonderprogrammen wie Schulsozialarbeit (z.B. Bildungs- und Teilhabepaket des Bundes), Kita Plus etc. werden Projekte einmalig oder befristet gefördert. Es geht nicht darum die Notwendigkeit Infrage zu stellen, sondern darum, dass Standards gesetzt werden und nach Wegfall der Fördermittel nur schwer wieder

die Maßnahme zurückgenommen werden kann, die finanzielle Belastung aber ohne einen Ausgleich voll in der Finanzierung der Kommunen liegt, bei schwierigen Haushaltssituationen.

Als einen nachdenkenswertem Ansatz halte ich die Möglichkeit der „Pauschalisierung“ von Zuweisungen. Ein guter Ansatz ist dabei aktuell die Förderung von Kunstrasenplätzen, die das Land pauschal mit 100 T€ fördert. Im Rhein-Lahn-Kreis stehen einige dieser Projekte auf der Förderliste und dies mit unterschiedlichen Kostenansätzen. Pauschalisierung könnte zur Kostendisziplin und zum Nachdenken hinsichtlich der Größenordnung und Notwendigkeit führen.

Im Rahmen der Kommunalen Verwaltungsreform oder auch bei der Diskussion über die demographische Entwicklung wird stets als eine Lösung die „interkommunale Zusammenarbeit“ genannt. Dies hat in der Praxis dann ein Ende, wenn es letztlich darum geht, wo der Standort einer Einrichtung sein soll. Es kann meines Erachtens nicht sein, dass Zubauten an einem Standort gefördert werden sollen, während in unmittelbarer Nachbarschaft Räume oder Gebäude zur Verfügung stehen. Hier sollte eine stringente Regelung in den Förderprogrammen vorgenommen werden.

Ansprechen möchte ich auch die tägliche Förderpraxis. Durch die Vielzahl der Förderprogramme werden Antragsunterlagen, Verwendungsnachweise etc. mehrfach geprüft. Durch eine Straffung der Verfahren und optimierte rechtliche Grundlagen könnten Ressourcen geschaffen werden.

In den Leitfragen ist auch die Angemessenheit des kommunalen Eigenanteils angesprochen. Sicherlich ist jeder Kommune ein möglichst hoher Fördersatz willkommen, was aber andererseits auch leicht dazu führen kann, dass Maßnahmen umgesetzt werden, deren Notwendigkeit in Frage gestellt werden kann.

Der Eigenanteil der Kommunen muss so bemessen sein, dass diese in der Lage sind, diesen auch wirklich aufzubringen. Da fehlt allerdings bei vielen Kommunen

derzeit die finanzielle Grundausstattung, wobei sich an dieser Stelle der Kreis zwischen dem Verhältnis Allgemeine Zuweisungen zu Zweckzuweisungen schließt.

Allerdings halte ich es für notwendig, dass finanzschwache Kommunen im Verhältnis zu finanzstarken Kommunen stärker in der Entscheidung, ob und in welcher Höhe gefördert wird, berücksichtigt werden.

Zusammenfassend bleibt festzuhalten:

1. Der Anteil der Zweckzuweisungen im kommunalen Finanzausgleich sollte zu Gunsten der Allgemeinen Zuweisungen verändert werden. Systemfremde Leistungen sollten spezialgesetzlich außerhalb des Finanzausgleiches geregelt werden.
2. Zur Verhinderung der sich fortsetzenden „Landflucht“ sind strukturelle Förderprogramme notwendig, die über die Dorferneuerung und den Investitionsstock hinausgehen sollten.
3. Der „demographische Wandel“ ist in die kommunalen Förderprogramme einzubeziehen.
4. Die Höhe der Fördersätze bzw. des kommunalen Eigenanteils sollte individuell an der Finanzausstattung der Kommunen festgelegt werden.

Günter Kern

Landrat des Rhein-Lahn-Kreises