

E: 29.05.13, 12<sup>29</sup> Uhr  
/e

STELLUNGNAHME VON BÜRGERMEISTER GÜNTER BECK

ZUR ANHÖRUNG DER ENQUETE-KOMMISSION 16/1

„KOMMUNALE FINANZEN“

AM 29. MAI 2013



THEMA:

„KOMMUNALE FÖRDERPROGRAMME UND ZWECKZUWEISUNGEN“

#### **Einleitung:**

Als Bürgermeister und Finanz-, Beteiligungs- und Sportdezernent der Stadt Mainz bin ich mir selbstverständlich unserer spezifischen Finanz- und Fördersituation und Sonderstellung als Landeshauptstadt von Rheinland-Pfalz bewusst. Ob dies nun immer für Mainz von Vorteil ist, möchte ich heute einmal dahin gestellt lassen.

Bei der Betrachtung der kommunalen Förderbilanz des Landes (2003 bis 2008) zeigt sich ein erheblich unterdurchschnittliches Bewilligungsvolumen für Mainz im Vergleich v. a. zu den benachbarten Landkreisen bei den zweckgebundenen Zuweisungen/Förderprogrammen. Das, was Mainz z.B. über den Landeshauptstadtansatz erhielt, erhielten damals Kreise und Gemeinden vervielfacht über Stadt-, Dorferneuerungs- und Investitionsstockzuweisungen.

Ich wollte es an dieser Stelle zumindest einmal erwähnt wissen.

Trotz der Sonderrolle bin ich der Auffassung, dass ein Großteil unserer Erfahrungen und Erkenntnisse auf die Gesamtförderpraxis des Landes übertragbar ist.

Bei meinen nachfolgenden Ausführungen konzentriere ich mich lediglich auf die Fragen, auf die ich auch substantielle Antworten geben kann.

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

Die Erfahrungen des Verfassers beruhen insbesondere auf der Abwicklung von Zweckzuweisungen und Fördermitteln aus den Bereichen des Sportstättenbaus, der Städtebauförderung, dem Programm „Aktive Stadtzentren“, aus dem Programm „Soziale Stadt“, den Mitteln für Straßenbauprojekte nach dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz und dem Landeshauptstadtansatz.

Obwohl es sich um völlig verschiedene Fördergegenstände und unterschiedliche Themen handelt, habe ich den Eindruck, dass das Land Rheinland-Pfalz für jede Kommune nur einen Gesamtförderbetrag über alle Programme hinweg definiert, der letztendlich landesintern auf die verschiedenen Fördertöpfe aufgeteilt wird.

Dies ist natürlich eine subjektive Einschätzung, resultierend aus den Gesprächen zur Antragsstellung aus einzelnen Fördertöpfen, in denen von Landesseite auf bereits erfolgte Förderungen in anderen Bereichen verwiesen wird.

Diese Querverweisungen dienen als Indiz, dass auch die Ressourcenknappheit des Landes die Entscheider dazu zwingt, nicht die erforderliche Notwendigkeit der Einzelmaßnahme abzuwägen, sondern die gesamte Fördersituation der kommunalen Gebietskörperschaft möglicherweise unter dem Gesichtspunkt einer allgemeinen „politischen Befriedung“ zu betrachten. Oder wie es ein Verwaltungsfachmann ausdrückte, dass neben dem Fördertatbestand auch eine ‚sehr große politische Willenskraft‘ hinter der Vergabe der Fördermittel liegt.

Zunächst weise ich auf das sicher bekannte Ifo-Gutachten vom September 2012 (Finanzwissenschaftliche Begutachtung des kommunalen Finanzausgleichs in Rheinland-Pfalz) hin. Der in dem Ifo-Gutachten geäußerten Kritik an der mangelnden Transparenz sowie der mangelnden bilanziellen bzw. statistischen Nachvollziehbarkeit der Mittelvergabe auf der einen Seite und der aufwändigen Mittelbeantragung und –bewilligung auf der anderen Seite ist nichts hinzuzufügen (Seite 20 und 356 des Gutachtens). Später dazu aber Konkreteres.

### **Förderkulisse im Speziellen**

Der Einsatz von öffentlichen Fördermitteln gestaltet sich mitunter sehr träge und ist mit einem sehr großen Bürokratieaufwand verbunden. Dies beginnt damit, dass die zwei schwierigen Themen „Kommunaler Haushalt“ und „Beantragung von Fördermitteln“ mehr oder minder synchron aufeinander angepasst werden müssen. Bereits im kommunalen Haushalt sind heute die Projekte im Detail zu benennen und die Kosten über entsprechende Planungen zu beziffern. Nur dann kann der Kommunalanteil und der geförderte Anteil eingestellt werden. Beide Planungen haben sehr lange Vorläufe. Das bedeutet, dass Projekte nur mittel- bis lang-

fristig angegangen werden können. Eine kurzfristige Reaktion auf ein planerisches Thema unter Inanspruchnahme von Fördermitteln ist somit ausgeschlossen.

Aus dieser Kritik, dass das System der Finanzierung sehr träge und bürokratisch ist, ergeht der Wunsch, zukünftig Fördertatbestände offener und allgemeiner zu fassen, die Mittel eher aus einem Fonds zu schöpfen und somit nicht ständig in projektbezogene Einzelnachweise gezwungen zu werden. Ich empfehle, den Kommunen über mehrere Jahre einen gewissen Geldbetrag als Fördersumme zur Verfügung zu stellen, kombiniert mit klaren Förderrichtlinien, innerhalb derer die Kommunen die Fördergelder zweckgebunden einzusetzen haben.

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

Die Trennlinie der kommunalen Finanzen verläuft in Rheinland-Pfalz nicht zwischen Städten auf der einen Seite und dem ländlichen Raum auf der anderen Seite. Sie verläuft zwischen den unterfinanzierten Städten und den Landkreisen und Gemeinden in den ländlichen, strukturschwachen Räumen auf der einen Seite sowie den relativ wohlhabenden Landkreisen und Gemeinden in den Ballungsräumen (z.B. Landkreise Mainz-Bingen, Rhein-Pfalz, Bad Dürkheim) auf der anderen Seite. Jeder Verbesserungsversuch des kommunalen Finanzausgleichsystems müsste (bei nicht vermehrbaren Einnahmen) an dieser Schnittstelle ansetzen. Auch hier gilt der Grundsatz der individuellen Berücksichtigung der finanziellen Lage der einzelnen Gebietskörperschaften.

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

Die Einbeziehung des demographischen Wandels ist alternativlos. Wie in dem Gutachten „Evaluation Förderprogramme in Rheinland-Pfalz“ ausgeführt, macht es die regional unterschiedlich verlaufende Entwicklung zwingend erforderlich, eine für die jeweilige Problemsituation angemessene, langfristige Zielvorstellung zu erarbeiten und daraus situationsadäquate Strategien und Lösungen abzuleiten. Einheitslösungen für alle Räume sind nicht möglich (s. S. 17 des Gutachtens).

Keinesfalls kann es aber zu einer Schlussfolgerung kommen, wie sie Herr Bürgermeister Georg Hollmann in seiner Stellungnahme gezogen hat. Ich zitiere „... in Kommunen, die mit stabiler oder sogar steigender Bevölkerungsentwicklung rechnen können, und die deswegen finanzstark (welche Kommune außer Ingelheim ist das schon?) bleiben oder es zunehmend werden, kann im Gegenzug die Förderintensität zurückgefahren werden.“

Genauso wie der Bevölkerungsrückgang nicht zwangsläufig eine Entlastung der Ausgabenseite impliziert, zumindest keine lineare – Infrastrukturkosten wie Entsorgung, Abwasser u. ä. bleiben erhalten – führt eine Bevölkerungszunahme auch nicht zu einer Entlastung der Haushaltsituation. Im Gegenteil das Ansteigen der Einwohnerzahl erhöht die Ausgaben für die soziale Infrastruktur in einer Kommune (Kindertagesstätten, Sport- und Freizeiteinrichtungen, Schulen usw.) und die Lasten der sozialen Sicherung.

Gerade die heterogene Entwicklung in den unterschiedlichen Räumen macht eine modifizierte aus den konkreten Belastungen der Kommunen entstehende individuelle Förderung und Differenzierung der Förderinstrumente erforderlich.

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

Stadtentwicklungspolitisch ist es sinnvoll, die Mittel für die städtebauliche Förderung zu erhöhen und diese ausschließlich im Rahmen der Innenstadtentwicklung einzusetzen. Hier besteht ein großes Entwicklungspotential in den Städten. Dieses ist jedoch in der Regel wesentlich schwieriger und kostenintensiver zu realisieren (z.B. durch Altlastensanierung, Gebäudeabriss), als die Baulandbereitstellung auf bisher landwirtschaftlich genutzten Flächen, wie sie in den Umlandgemeinden von Mainz vorgenommen wird. Daraus entstehen häufig nicht wettbewerbsfähige Differenzen zwischen den Baulandpreisen. Eine verstärkte Förderung der Konversionsflächen bedeutet nicht nur ein Stück Stadtreparatur, sondern trägt auch dem Nachhaltigkeitsprinzip am ehesten Rechnung.

Die Priorität der Förderprogramme sollte auf den Erhalt der bestehenden Infrastruktur, die Ersatzbeschaffung, die Anpassung und die Errichtung sowie den Betrieb von multifunktionalen wandlungsfähigen Einrichtungen gelegt werden. Dazu hat das ISIM in seinem Papier (Anhang 3 Seite 5/6) (Vorlage an die Enquete-Kommission 16/1, Bericht der Landesregierung über kommunale Förderprogramme und Zweckzuweisungen vom 22.05.2013) die Initiierung von Modellvorhaben angekündigt.

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

Der in dem Gutachten >>„Evaluation Förderprogramme“ in Rheinland-Pfalz<< des TAURUS-Institutes an der Universität Trier und des Institutes für Landes- und Stadtentwicklungsfor-

Kooperation sollte die Zusammenarbeit und Abstimmung zwischen den Kommunen durch eine entsprechend höhere Förderung durch das ISM (heute: ISIM) honoriert werden.“, ist nichts mehr hinzuzufügen. Bei dem auch im Land begrenzten Budget besteht allerdings die Gefahr, dass eine Erhöhung in diesem Bereich wieder zu Lasten von Förderungen in anderen Bereichen führt.

Wie schnell das gehen kann, erleben wir derzeit beim Bau von Schulsporthallen. Waren in der Vergangenheit die Kosten für die sportlichen Außenanlagen förderfähig, sind diese Außenanlagen heute nicht mehr förderfähig.

In der Konsequenz werden Kommunen mit unausgeglichem Haushalt keiner sportlichen Außenanlagen im Schulbereich mehr herstellen können. Eine sport- und gesundheitspolitische Debatte darüber ist aber an anderer Stelle zu führen.

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

Insbesondere Kommunen mit unausgeglichem Haushalt und damit verbundenen Haushaltsauflagen der ADD (so muss z.B. die Stadt Mainz jede in den Haushalt eingestellte Investition über 100.000 Euro separat freigeben lassen) sind schon einmal per se in ihrer kommunalen Selbstverwaltungs- und Handlungsfähigkeit eingeschränkt.

Durch die Gewährung oder Nichtgewährung von Zweckzuweisungen erfährt das kommunale Selbstverwaltungsrecht eine weitere Drangsalierung.

Deshalb ist es aus kommunaler Sicht zwangsläufig eine Erhöhung der Allgemeinen Zuweisungen zu fordern, um Mittel für Investitionen zu generieren um aus kommunalpolitischer Sicht dringend erforderliche Maßnahmen umzusetzen.

Dies führt darüber hinaus zwangsläufig zu einem Bürokratieabbau sowohl bei den Zuschussnehmern als auch Zuschussgebern (siehe auch „Ansatz und Empfehlungen des ifo-Gutachtens zum kommunalen Finanzausgleich in Rheinland-Pfalz).

Den dort gemachten Empfehlungen ist nichts mehr hinzuzufügen:

- Zusammenfassung vieler Zweckzuweisungen
- Reduktion des Volumens der Zweckzuweisungen zu Gunsten der Schlüsselzuweisungen
- Reduktion der Zweckbindung wo immer möglich und sinnvoll auf investive Verwendung
- Möglichkeiten: Investitionspauschale oder wiederbelebte Investitionsschlüsselzuweisung

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

In vielen Fällen wäre sogar durch Eigenmittel oder Eigenleistung von Vereinen und sonstigen Investoren nur ein geringer Eigenanteil der Kommune erforderlich. Aber trotzdem scheitern die Investitionen an der Genehmigungsfähigkeit aufgrund der defizitären Haushaltslage der Kommune.

Deshalb unterstütze ich ausdrücklich den von Herrn Prof. Gerhard Steinebach in seiner Stellungnahme eingebrachten Vorschlag auch alternative Modelle zur Aufbringung der Eigenanteile wie zum Beispiel Planungsleitungen durch die kommunale Gebietskörperschaft, die sonst durch externe Dritte kostenverursachend wären oder projektbezogene Grundstückserlöse mit einzubeziehen.

Gerade letztgenannte Variante wie wir am Beispiel einer seit Jahrzehnten geforderten Sporthalle in einem Mainzer Stadtteil demnächst in Gesprächen dem Ministerium des Innern, Sport und Infrastruktur vorstellen.

### **Resümee:**

- Förderung des Landes weiterhin sehr wichtig. Gerade beim Einsatz der städtebaulich orientierten Fördermittel wie Sanierung, Soziale Stadt oder aktive Stadtzentren ist festzustellen, dass 1 € Fördergeld ca. das 10-fache an privaten Investitionen auslöst
- Fördermodalitäten vereinfachen
- Kommunale Selbstverantwortung und damit Eigenverantwortung der Kommune stärken

Mainz, den 29.05.2013

Günter Beck