

Die lokalen Finanzen in Deutschland, dargestellt am Beispiel des Landes Rheinland-Pfalz

- Volker Hartloff -

1. Besonderheiten des föderalen Systems der Bundesrepublik Deutschland

1.1 Verfassungsrechtliche Ausgangssituation

Wenn man in einem Land, das sehr weitgehend von dem französischen Modell eines Zentralstaats mit sich entwickelnden Regionen und Départements geprägt ist, über deutsche kommunale Fragen spricht, muss man zur Vermeidung von Missverständnissen zunächst auf die föderale Struktur der Bundesrepublik hinweisen. Neben dem Bund als dem Zentralstaat bestehen 16 Länder als so genannte Gliedstaaten.

Länder der Bundesrepublik Deutschland

- Baden-Württemberg
- Bayern
- Berlin
- Brandenburg
- Bremen
- Hamburg
- Hessen
- Mecklenburg-Vorpommern
- Niedersachsen
- Nordrhein-Westfalen
- **Rheinland-Pfalz** →
- Saarland
- Sachsen
- Sachsen-Anhalt
- Schleswig-Holstein
- Thüringen



Die Länder haben ebenso wie der Bund Staatscharakter. Ihre staatliche Hoheitsmacht ist zwar entsprechend der Kompetenzverteilung durch Artikel 70 ff. des Grundgesetzes (GG) - der Bundesverfassung - zwischen Bund und Ländern abgegrenzt, aber nicht vom Bund abgeleitet, sondern verfassungsrechtlich von ihm anerkannt. Landesparlamente und Landesregierung regeln ihre Aufgaben selbständig im Rahmen der verfassungsrechtlichen Kompetenzverteilung. Darüber hinaus führen die Länder den überwiegenden Teil der Verwaltungsaufgaben des Bundes in dessen Auftrag aus.

Durch das Grundgesetz und die Verfassungen der Länder ist die kommunale Selbstverwaltung garantiert. Die Gesetzgebungskompetenz für das Kommunalrecht steht den Ländern zu, denn die Gemeinden und Gemeindeverbände sind diesen nachgeordnet.

1.2 Auswirkungen auf Finanzierung und Haushaltsrecht

Diese verfassungsrechtliche Ausgangssituation hat für unser Thema zwei Konsequenzen:

- Die Finanzierung des Landes, sein Haushaltsrecht, das System der Budgetverwaltung und die Finanzkontrolle unterscheiden sich in vielerlei Hinsicht von denen der kommunalen Ebene, die nach dem jeweiligen Landesrecht unterschiedlich strukturiert ist. Für die Finanzierung der Länder gilt die im Grundgesetz und in den Steuergesetzen festgeschriebene Finanzordnung. Politische Willensbildung, Haushaltsaufstellung und Vollzug sowie deren Kontrolle folgen den für staatliche Bereiche geltenden Zuständigkeitsaufteilungen zwischen Parlament, Regierung und der nachgeordneten Verwaltung.
- Im kommunalen Bereich sind die Entscheidungskompetenzen für den Haushaltsvollzug zwischen Bürgermeister und Rat nicht nach den Kriterien der Verwaltungsteilung abgegrenzt, sondern nach der Bedeutung der Sache. Zudem unterliegen die Kommunen der Aufsicht durch Behörden des Landes. Diesem Bereich sind insbesondere folgende Gebietskörperschaften zuzurechnen:
 - Städte, verbandsfreie Gemeinden und Ortsgemeinden
 - Landkreise, das sind eigenständige Gebietskörperschaften, denen mehrere Gemeinden angehören und die für die Wahrnehmung überörtlicher, das Kreisgebiet betreffender Aufgaben zuständig sind. Die

Verwaltung der Landkreise ist zugleich als untere staatliche Behörde für die Kommunalaufsicht über die Gemeinden und Gemeindeverbände im Kreisgebiet zuständig.

- Verbandsgemeinden, das sind nach rheinland-pfälzischem Recht eigenständige Gebietskörperschaften, die die Verwaltungsgeschäfte der Ortsgemeinden im Gebiet führen und daneben eigene Zuständigkeiten von überörtlicher Bedeutung haben (in anderen Bundesländern gibt es ähnliche Einrichtungen, die jedoch nur teilweise als selbständige Gebietskörperschaften betrachtet werden können).
- Daneben gibt es auf kommunaler Ebene zahlreiche Verwaltungszusammenschlüsse und Zweckverbände, die für eine jeweils konkrete Aufgabe gegründet wurden, wie zum Beispiel für die gemeinsame Wasserversorgung oder den Betrieb von Einrichtungen wie Schwimmbädern und Anlagen für kulturelle Zwecke wie Theater, Konzerthallen etc.

Mit Rücksicht auf die zahlreichen verfassungsrechtlich bedingten Unterschiede zwischen der Landesebene und der kommunalen Ebene wird auf eine Darstellung der Finanzen des Landes verzichtet und nur auf die kommunale Ebene im engeren Sinne eingegangen.

2. Kommunale Strukturen in Rheinland-Pfalz

Die große Spannweite der kommunalen Strukturen des Landes zeigt die nachfolgende Grafik, aus der deutlich wird, dass mehr als 2.000 kleine Ortsgemeinden wenigen großen Städten sowie 24 Landkreisen gegenüberstehen.

Gebietskörperschaften und Einwohner in Rheinland-Pfalz		
Gebietskörperschaftsgruppe	Anzahl	Einwohner - 30. Juni 2006 -
Kreisfreie Städte	12	1.016.890
Landkreise	24	3.037.191
- große kreisangehörige Städte	8	258.289
- verbandsfreie Gemeinden	29	389.151
- Verbandsgemeinden	163	2.389.751
- Ortsgemeinden	2.257	
Rheinland-Pfalz insgesamt	2.493	4.054.081

3. Finanzausstattung der kommunalen Gebietskörperschaften

3.1 Bundesrechtliche Regelungen

Unabhängig von den durch Landesrecht geprägten Unterschieden in den kommunalen Strukturen ist die Finanzausstattung der Länder und Gemeinden zumindest teilweise durch Artikel 106 GG festgelegt und kann nur mit Zustimmung des Bundesrats, dem zweiten Gesetzgebungsorgan des Bundes, das sich aus Vertretern der Länder zusammensetzt, geändert werden (Art. 105 Abs. 3 GG).

Artikel 106 GG regelt die Verteilung des Aufkommens der auf nationaler Ebene erhobenen Steuern zwischen Bund, Ländern und Gemeinden. Die Verfassung schreibt keine bestimmten Quoten vor. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts muss jedoch gewährleistet sein, dass der kommunalen Ebene zur Sicherung des verfassungsrechtlich garantierten Selbstverwaltungsrechts (Art. 28 Abs. 2 GG) ein Mindestmaß an finanzieller Ausstattung gewährt wird.

Die Steuern sind wie folgt verteilt:

3.1.1 Einkommensteuer

Die bedeutendsten Steuern auf nationaler Ebene, die Lohn- und Einkommensteuer wird zunächst zwischen Bund und Ländern zu gleichen Teilen aufgeteilt. Die Gemeinden erhalten 15 % des Gesamtaufkommens, das waren für die Gemeinden im Land Rheinland-Pfalz 930 Mio. € im Jahr 2005.

3.1.2 Umsatzsteuer

Der Anteil der Gemeinden an der zweitwichtigsten auf nationaler Ebene erhobenen Steuer ist wesentlich geringer. Er beläuft sich nach einem komplizierten Schlüssel auf ungefähr 2,2 % des Steueraufkommens und betrug in Rheinland-Pfalz 112 Mio. € im Jahr 2005.

3.2 Kraft Bundesrecht erhobene Steuern, die vollständig oder weit überwiegend den Gemeinden zufließen

Von besonderer Bedeutung für die Einnahmesituation der Städte und Gemeinden sind insbesondere die Grundsteuer und die Gewerbesteuer. Für beide Steuerarten können diese Hebesätze in einem gesetzlich festgelegten Rahmen selbst festsetzen. Während die Grundsteuer den Gemeinden in vollem Umfang zufließt, müssen sie von der Gewerbesteuer im Schnitt ca. 22 % der Einnahmen als Gewerbesteuer-Umlage an das Land und den Bund abführen.

- Die Grundsteuer garantiert ein relativ stabiles Aufkommen und steigt nur langsam von einem Jahr zum nächsten. Es betrug in Rheinland-Pfalz 425 Mio. € im Jahr 2005.
- Die Gewerbesteuer hingegen wirft beträchtliche Probleme auf, denn das Steueraufkommen ist sehr stark konjunkturabhängig.

Jahr	Steueraufkommen - brutto - in Mio. €
2000	1.174
2003	959
2004	1.164
2005	1.274
2006	1.570

Ursächlich für die starken Schwankungen sind die Voraussetzungen für die Entstehung der Steuerpflicht, denn Unternehmer können Verluste im Geschäftsbetrieb aus der Vergangenheit sehr weitgehend steuermindernd berücksichtigen. Dies führt zu erheblichen Steuerschwankungen und Instabilitäten bei den Einnahmen und damit zu großen Unsicherheiten in der kommunalen Haushaltsführung. Das ist deshalb von besonderer Bedeutung, weil das Gewerbesteueraufkommen - netto - eine der wichtigsten kommunalen Einnahmenquellen darstellt.

Seit einigen Jahren steht diese Steuer zur Diskussion. Dies auch deshalb, weil die Wirtschaft in ihr eine besondere Belastung sieht. Die Bandbreite der Meinungen reicht von einer völligen Abschaffung und Ersetzung dieser Steuer durch einen höheren Anteil der Gemeinden insbesondere an der Umsatzsteuer bis zu einer vollständigen Revision des Steuerbemessungsverfahrens. Die kommunalen Spitzenverbände neigen der letzteren Auffassung zu, weil sie befürchten, dass die Gemeinden ohne eine ihnen nahezu vollständig zustehende bedeutende Steuer in eine noch größere Abhängigkeit von Bund und Ländern geraten, als dies bereits gegenwärtig der Fall ist. Die Bundesregierung will die Gewerbesteuer trotz aller Kritik beibehalten.

3.3 Steuerfindungsrecht der Gemeinden

Die Gemeinden können eigene Steuern nur in dem durch Bundesrecht und das Recht des jeweils betroffenen Landes gesteckten Rahmen neu schaffen. Von diesem Recht machen sie nur in geringem Umfang Gebrauch. Deshalb bleibt es in aller Regel bei den klassischen Steuerarten wie Hundesteuer, Jagdsteuer, Schankerlaubnissteuer und Ähnlichen. In durch Tourismus geprägten Gegenden wie in größeren, attraktiven Städten gewinnt allerdings in neuerer Zeit eine kommunale Zweitwohnungssteuer an Bedeutung.

3.4 Gebühren und Beiträge

Eine wichtige Einnahmequelle für die Gemeinden stellt die Erhebung von Gebühren und Beiträgen dar. Hierbei handelt es sich um Einnahmen, die unmittelbar an gemeindliche Leistungen anknüpfen und zur Kompensation eines durch diese Leistung erlangten Vorteils von den begünstigten Bürgern erhoben werden.

- **Gebühren**, die für die konkrete Benutzung gemeindlicher Einrichtungen erhoben werden, sollen kostendeckend sein. Sie sind dies in der Regel bei

Einrichtungen der Grundversorgung, wie der Wasserversorgung, der Abwasserbeseitigung, der Abfallbeseitigung und der Stadtreinigung. Nutzungsgebühren für dem Gemeinwohl dienende andere Einrichtungen, wie Schwimmbäder, Kulturzentren, Theater, Bibliotheken etc., decken den Aufwand nur zu einem sehr geringen Teil. Verwaltungsgebühren für die Erteilung von Erlaubnissen, wie z.B. einer Baugenehmigung, einer Fahrerlaubnis, von gewerblichen Tätigkeiten etc., ergänzen diesen Bereich.

- **Beiträge** für die erstmalige Herstellung, die Erneuerung und den Ausbau kommunaler Einrichtungen, wie etwa den Bau von Gemeindestraßen, eines Kanalnetzes, die Herstellung eines Wirtschaftswegenetzes für die Bewirtschaftung landwirtschaftlicher Grundstücke etc., werden von den durch die Anlage jeweils unmittelbar begünstigten Grundstückseigentümern erhoben. Durch diese Beiträge sollen die nicht auf andere Weise, insbesondere durch Zuwendungen des Landes, finanzierten Herstellungskosten der Gemeinden gedeckt werden. Allerdings ist für einige Bereiche eine Selbstbeteiligung der Gemeinde an den Kosten vor gesehen, wie z.B. für
 - die Erschließung von Grundstücken zur Bebauung, damit die Gemeinde ihre Planung mit Augenmaß durchführt und
 - den Ausbau von kommunalen Straßen, um den Vorteil, den die Allgemeinheit von der Anlage hat, auch kostenmäßig zum Ausdruck zu bringen.

4. Kommunaler Finanzausgleich

4.1 Finanzausgleich des Landes

In allen Ländern, insbesondere in den Flächenländern, sind die ökonomischen Strukturen häufig sehr unausgeglichen. Rheinland-Pfalz ist eine Grenzregion, die über Jahrhunderte hinweg von kriegerischen Konflikten zwischen Deutschland und Frankreich betroffen war. Entlang des Rheins ist es überwiegend dicht besiedelt und durch Industrie und produktive Landwirtschaft geprägt. Dem stehen andere dünn besiedelte Landesteile gegenüber, die wirtschaftlich zurückstehen und einen hohen Entwicklungsbedarf haben, den sie mit dem eigenen Finanzaufkommen nicht decken können. Um die strukturbedingten Nachteile auszugleichen, hat das Land ein System eines kommunalen Finanzausgleichs eingerichtet. (Ein solcher Finanzausgleich findet im Übrigen auch auf nationaler

Ebene zwischen den sehr unterschiedlich strukturierten Ländern statt). Die Ausgleichsmasse wird durch Anteile des Landes an bestimmten Bundessteuern, wie beispielsweise der Einkommen-, Körperschafts- und Umsatzsteuer finanziert. Die Mittel werden den Gemeinden nach verschiedenen Prinzipien zugeteilt:

- Zunächst erhalten sie eine Grundzuweisung, die darauf abzielt, die Folgen der unterschiedlichen Steuerpotenziale der steuerpflichtigen Einwohner auszugleichen. Diese Zahlungen beruhen auf einem sehr differenzierten Berechnungsschema.
- Die zweite Zuweisung beruht auf der Überlegung, dass die Gemeinden durch Gesetze des Bundes und des Landes verpflichtet sind, bestimmte Aufgaben zu übernehmen, die ihnen von diesen beiden Ebenen übertragen sind. Hierzu zählt insbesondere die Erfüllung von sozialen Pflichtaufgaben, die Unterhaltung von Schulgebäuden (Lehrer werden in Rheinland-Pfalz vom Land besoldet), etc. Mit diesem Teil der Zuwendung soll ein Minimum an Einnahmen sichergestellt werden, damit die übertragenen Aufgaben erfüllt werden können.
- Die dritte Art von Zuwendungen zielt darauf ab, die Investitionskraft der Gemeinden zu stärken.

4.2 Interkommunaler Finanzausgleich

Neben dem Finanzausgleichssystem des Landes gibt es ein interkommunales Ausgleichssystem zwischen den Kommunen im Land. Es wird vom Innenministerium verwaltet und zielt auf einen Ausgleich zwischen wohlhabenden und bedürftigen Gemeinden ab. Finanziert wird es durch eine Finanzausgleichsumlage, die von den wohlhabenden Gemeinden aufzubringen ist.

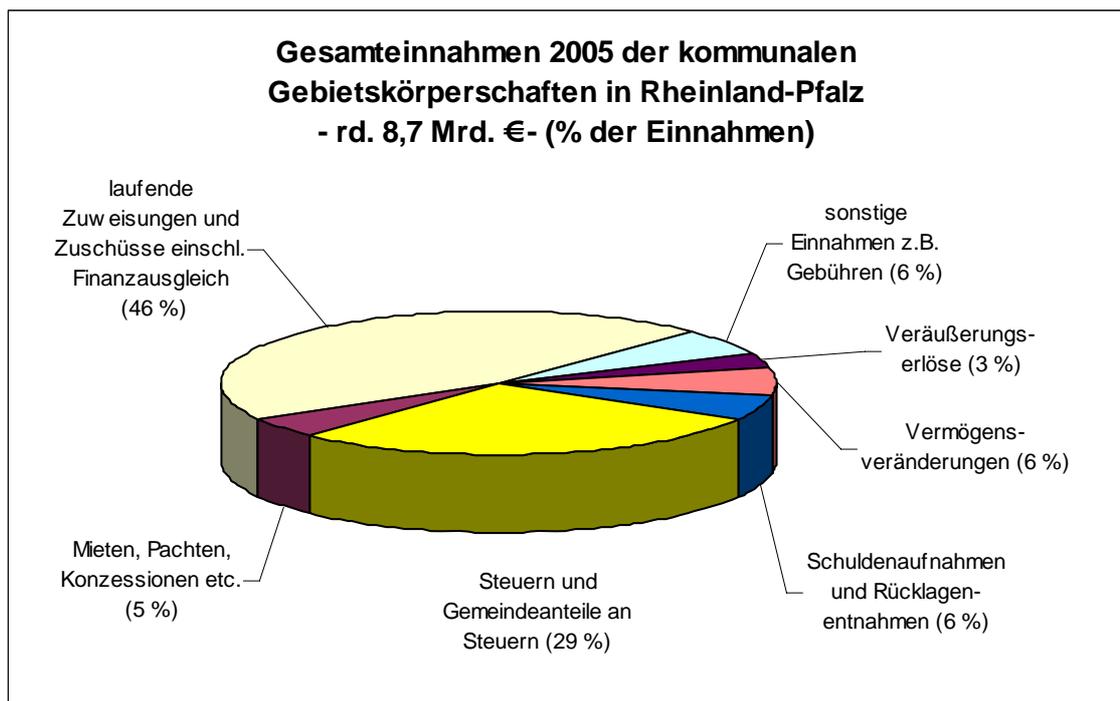
4.3 Bedeutung der Ausgleichssysteme für die kommunalen Finanzen

Die Bedeutung dieser Ausgleichssysteme wird deutlich, wenn man bedenkt, dass die Transferleistungen für die Kommunen sich im Jahr 2005 auf 3.982 Mio. € belaufen haben. Dieser Betrag ist höher als die Einnahmen der Gemeinden aus Steuern und Abgaben im gleichen Zeitraum zusammen.

4.4 Weitere Zuweisungen

Schließlich muss noch berücksichtigt werden, dass die Gemeinden für konkrete kommunale Investitionen weitere Zuweisungen in Höhe von 545 Mio. € aus Mitteln des Bundes, des Landes und der Europäischen Union erhalten haben.

Der Anteil der verschiedenen Einnahmenquellen am Gesamtaufkommen der kommunalen Einnahmen ist der nachfolgenden Grafik zu entnehmen.



5. Kredite

Die Gemeindeordnungen der Länder lassen die Aufnahme von Krediten durch die kommunalen Gebietskörperschaften nur in engem Rahmen zu (ein wesentlicher Unterschied zum Haushaltsrecht des Bundes und der Länder). Diese dürfen nur zur Finanzierung von Investitionen aufgenommen werden und bedürfen der vorausgehenden Genehmigung durch die Kommunalaufsichtsbehörde.

Allerdings sind die Kommunen berechtigt, im Laufe eines Haushaltsjahres zur Überbrückung von Finanzierungsgapen Kassenkredite aufzunehmen. Ihr Ausgleich bereitet aber wegen der äußerst angespannten Finanzsituation der Mehrzahl der Kommunen erhebliche Probleme, die noch angesprochen werden.

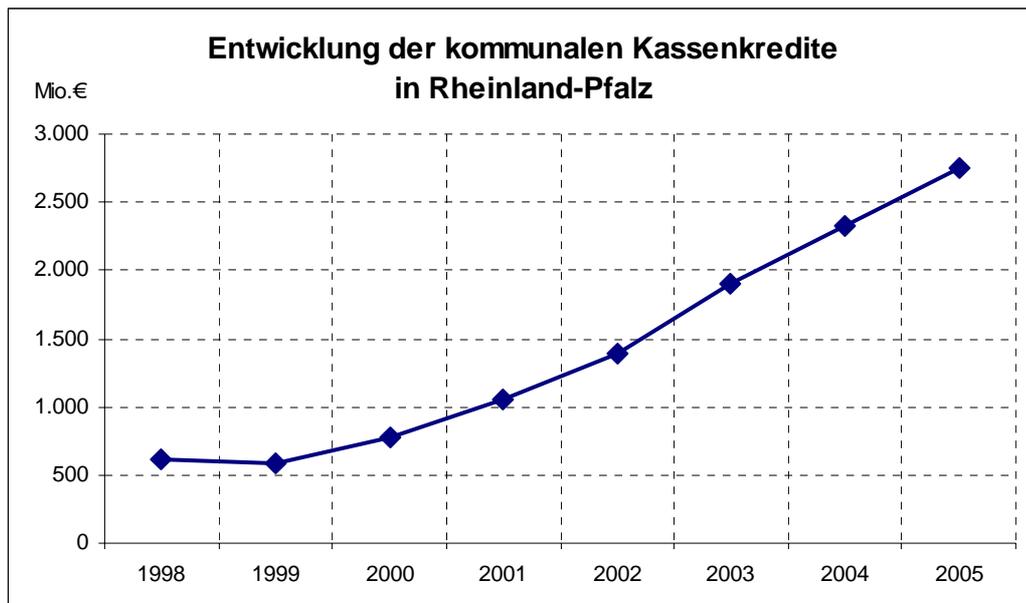
Berücksichtigt man die zur Finanzierung von Investitionen eingegangenen Verbindlichkeiten, hatten die kommunalen Gebietskörperschaften im Lande 2005 Schulden von 4,7 Mrd. €. Auch dies zeigt die unzulängliche Finanzsituation.

6. Bewertung des Finanzierungssystems

Das System zur Finanzierung der kommunalen Gebietskörperschaften weist zahlreiche Züge auf, die den Systemen anderer Staaten gleichen. Es ist sehr kompliziert und sichert die verfassungsrechtlich garantierte kommunale Selbstverwaltung nur in begrenztem Maße. Ohne auf die zahlreichen Details der Erhebungsgrundlagen für Steuern und der Berechnungsmaßstäbe für Zuwendungen einzugehen, wird dies deutlich, wenn man bedenkt, dass 1.123 von 2.493 kommunalen Gebietskörperschaften im Jahr 2005, darunter die großen Städte, keinen ausgeglichenen Haushalt mehr aufstellen konnten (Haushaltsfehlbedarf nach der Planung 1,95 Mrd. €). Ursächlich hierfür waren ein merklicher Rückgang der Steuereinnahmen und die bereits geschilderten erheblichen Schwankungen bei der Gewerbesteuer als Folge eines über Jahre nicht mehr vorhandenen oder nur sehr geringen Wirtschaftswachstums. Berücksichtigt werden muss in diesem Zusammenhang auch, dass die westdeutschen Gemeinden nach der Wiedervereinigung Deutschlands in großem Umfang zu Transferleistungen für die Länder und Gemeinden der ehemaligen DDR beigetragen haben und weiterhin beitragen, um die nach dem Zusammenbruch Ostdeutschlands desolate Infrastruktur wieder herzustellen. Die Entwicklung insgesamt wird deutlich, wenn man bedenkt, dass die Finanzierungslücken der Gemeinden im Land Rheinland-Pfalz von 455 Mio. € im Jahr 1999 auf 863 Mio. € im Jahr 2002 und 1.354 Mio. € im Jahr 2004 gewachsen sind. Dank in jüngerer Zeit gestiegener Gewerbesteuereinnahmen ist der jährliche Defizitzuwachs allerdings wieder etwas zurückgegangen.

Die Finanzierungslücken sind entstanden, obwohl die Gemeinden in großem Umfang kommunales Vermögen veräußert haben, und zwar im Wert von zwischen 389 Mio. € im Jahr 1999 und 271 Mio. € im Jahr 2005. Als Folge der wachsenden Finanzierungslücken ist ein ständiger Rückgang der kommunalen Investitionen zu verzeichnen. Zuweisungen für Investitionen wurden verstärkt zur Deckung konsumtiefer laufender Ausgaben verwandt. Die freie Finanzierungsspitze für die Übernahme von freiwilligen Ausgaben durch die Gemeinden wird zunehmend kleiner - soweit sie noch vorhanden ist.

Um diesem Problem zu begegnen, haben sich viele Kommunen - entgegen dem gesetzlichen Verbot - der bereits genannten Kassenkredite, die nur zu kurzfristigen Finanzierung innerhalb eines Haushaltsjahres bestimmt sind, bedient, um den Haushalt auszugleichen. Die Summe aller Kassenkredite hat im Jahr 2004 ein Niveau von 2.756 Mio. € erreicht. Die Praxis wird von der Kommunalaufsicht notgedrungen hingenommen.



Um die Situation der kommunalen Gebietskörperschaften zu erleichtern, hat das Land im Jahr 2004 trotz seiner eigenen nicht sehr komfortablen Finanzsituation einen Kreditfonds eingerichtet, das so genannte Verstetigungsdarlehen, das es den Gemeinden erlaubt, die Rückzahlung kurzfristig eingegangener Verpflichtung längerfristig zu gestalten und damit unabhängiger von konjunkturell bedingten Schwankungen auf der Einnahmenseite zu werden.

7. Ausgaben

Um die Gesamtsituation der kommunalen Gebietskörperschaften verstehen zu können, muss ein kurzer Blick auf die Ausgabenseite geworfen werden. Hier sollen nur einige bedeutende Ausgabenbereiche angesprochen werden.

7.1 Personalkosten

Eine der größten Ausgabenposition der kommunalen Ausgaben stellen die Personalkosten mit ca. 2 Mrd. € dar. Sie steigen stetig, obwohl sich die Kommunen intensiv um Rationalisierung der Verwaltung und Verminderung des

Personalbestands bemühen. Zunehmend erfolgen Ausgliederungen von Aufgaben auf kommunale Wirtschaftsbetriebe oder in den privaten Sektor, um eine Entlastung des kommunalen Haushalts zu erreichen. Von besonderer Bedeutung sind steigende Versorgungslasten für in Ruhestand getretene Mitarbeiter, weil sich eine früher großzügige Personalpolitik und steigende Lebenserwartung potenzierend auswirken.

7.2 Sozialausgaben

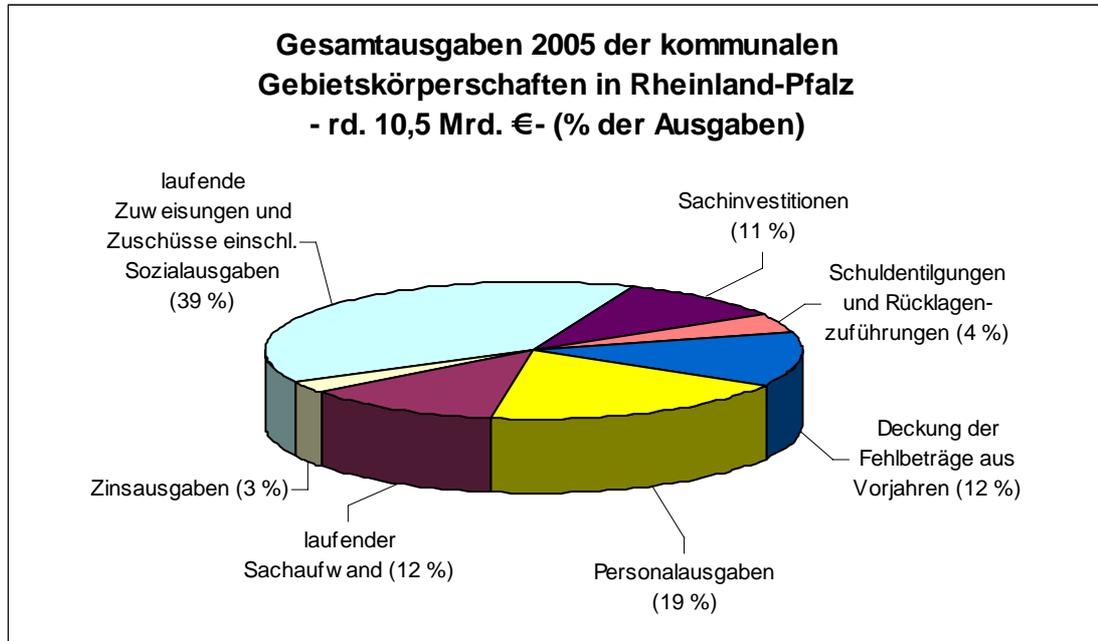
Nicht von den Gemeinden beeinflussbar sind die von ihnen zu tragenden Ausgaben für die Erfüllung sozialer Aufgaben, zuletzt 1,7 Mrd. €. Diese steigen als Folge des Anwachsens sozialer Problembereiche und erheblichen Finanzierungsbedarfs für die Unterstützung gefährdeter Jugendlicher.

7.3 Investitionen, Bauunterhaltung, freiwillige Aufgaben

Bereits hingewiesen habe ich darauf, dass Investitionen im Schulbau, im kommunalen Straßenbau, zur Festigung der Infrastruktur im Übrigen und zur Erfüllung freiwilliger Aufgaben in den letzten Jahren erheblich zurückgegangen sind, weil der finanzielle Spielraum hierfür immer enger geworden ist. Besonders bedauerlich ist in diesem Zusammenhang, dass Unterhaltungsmaßnahmen für bestehende bauliche Anlagen immer weiter hinausgeschoben werden, so dass mittelfristig ein erheblicher Renovierungs- und sogar Erneuerungsbedarf entstehen wird.

7.4 Darstellung der Ausgaben

Die nachfolgende Grafik gibt einen Überblick über die anteilige Verteilung der Ausgaben auf den verschiedenen Ausgabenbereichen



8. Ansätze zur Problemlösung

8.1 Steuerreform

Eingebettet in eine grundsätzliche Diskussion über notwendige Reformen des deutschen Steuersystems, wird auch - wie bereits angedeutet - über eine Reform des kommunalen Finanzierungssystems gesprochen. Aber als Folge der Aufteilung der Verantwortung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden und der nicht kalkulierbaren Wirkungen einzelner Reformschritte sind die Ansätze zu grundsätzlichen Änderungen eher vorsichtig. Dies gilt vor allem vor dem Hintergrund der angespannten finanziellen Situation des Bundes und der Länder und der Verpflichtung der Bundesrepublik als Ganzes, die Stabilitätskriterien des Vertrags von Maastricht zu erfüllen.

8.2 Organisationsreform und Aufgabenverantwortung

In Rheinland-Pfalz wird vor dem Hintergrund der angespannten Finanzlage im Kommunalbereich eine grundlegende Reform der kommunalen Strukturen diskutiert, die die Schaffung von größeren und damit effizienter arbeitenden Selbstverwaltungseinheiten zum Ziel hat. Die Zusammenlegung von Gemeinden und die Ersetzung von Verbandsgemeinden durch Verwaltungsgemeinschaften werden diskutiert. Geprägt ist die Diskussion allerdings durch große Zurückhaltung vor gesetzlichen Zwangsmaßnahmen. Die Hoffnung auf freiwillige Zusammenschlüsse kann meines Erachtens wegen der langjährig gewachsenen kommunalen Strukturen nicht sehr groß sein.

Als Folge der Diskussion über das Subsidiaritätsprinzip wird auch über eine neue Aufgabenverteilung zwischen den verschiedenen Entscheidungs- und Verwaltungsebenen diskutiert. Mit dieser Diskussion ist die Überlegung verbunden, dass Bund und Land den Gemeinden nur dann neue Aufgaben zuordnen sollen, wenn sie auch die zur Erfüllung dieser Aufgaben erforderlichen finanziellen Mittel zur Verfügung stellen. Um diesem Gedanken Rechnung zu tragen, haben mehrere Länder, darunter auch das Land Rheinland-Pfalz, das so genannte Konnexitätsprinzip in ihrer Verfassung oder einfachgesetzlich festgeschrieben. Danach sollen einer Kommune neue Aufgabe nur übertragen werden, wenn ihr die zu deren Erfüllung notwendigen Finanzmittel zur Verfügung gestellt werden. Es bleibt allerdings abzuwarten, ob diese neuen Regelungen tatsächlich befolgt werden.

8.3 Rechnungswesen

Besondere Bedeutung hat in diesem Zusammenhang die Gestaltung des kommunalen Rechnungswesens. Das geltende kommunale Rechnungswesen ist sehr weitgehend an der klassischen Gestaltung kommunaler Haushaltssysteme nach kameralen Grundsätzen orientiert und erlaubt deshalb nur eine Übersicht über Einzahlungen und Auszahlungen. Es gibt trotz verschiedener Ansätze zu einer Flexibilisierung der Mittelverwendung im Haushaltsvollzug keinen Überblick über den wirtschaftlichen Einsatz des kommunalen Vermögens und dessen Verbrauch. Die Regeln der doppelten kaufmännischen Buchführung gelten bisher nur für gemeindeeigene Betriebe. Um einen besseren Überblick über den Einsatz der Ressourcen und ihren Verbrauch zu gewinnen, schreiben die Länder ihren Gemeinden in zunehmendem Umfang den Übergang zur kaufmännischen Buchführung und einem entsprechenden Rechnungswesen vor. In Rheinland-Pfalz ist ein Systemwechsel bis Ende 2009 vorgesehen. Der

Landesgesetzgeber erhofft sich davon eine verbesserte Möglichkeit zur Ausgabensteuerung schon in der Haushaltsaufstellung, zur Verwaltung der Ressourcen und eine Basis für ein effektives Controlling.

Anmerken möchte ich, dass der Systemwechsel für den Rechnungshof ganz neue Ansätze zur Erfüllung seiner Aufgaben bringen wird. Das Land hat für die Aufstellung seines eigenen Haushalts - anders als andere Bundesländer - eine solch radikale Umstellung nicht geplant. Es strebt größere Wirtschaftlichkeit bei der Mittelverwendung durch die Zulassung von zahlreichen neuen Steuerungselementen im Haushaltsvollzug an.

9. Kontrolle der Mittelverwendung

9.1 Kommunalaufsicht

Bei der geschilderten Finanzsituation der Gemeinden gewinnt jede Art der Kontrolle zunehmend an Bedeutung. Zunächst verfügen wir über die klassischen Instrumente der Kontrolle. Die Kommunalaufsichtsbehörde - bei kreisangehörigen Gemeinden die Verwaltung der Landkreise, bei anderen Gemeinden und Städten eine Mittelbehörde des Landes, für Großstädte unmittelbar und insgesamt als obere Aufsichtsbehörde das Innenministerium des Landes - üben eine vorrangige Kontrolle der Haushaltspläne aus. Sie haben dafür zu sorgen, dass die Gemeinden alle nur denkbaren Anstrengungen unternehmen, um ausgeglichene, nicht kreditfinanzierte Haushaltspläne aufzustellen. Um dieses Ziel zu erreichen, können sie kommunale Ausgabenplanungen verwerfen und mit den Gemeinden mittelfristige Haushaltskonsolidierungskonzepte vereinbaren.

Allerdings haben die zuletzt genannten Konzepte nur begrenzte Wirkung. Es muss berücksichtigt werden, dass die Kommunalaufsicht nur eine Rechtsaufsicht darstellt, die den Grundsatz der kommunalen Selbstverwaltung respektieren muss. Rechtlich beanstanden kann sie aber neben der Unausgeglichenheit eines Haushalts nur solche Aufwendungen, die schon auf den ersten Blick absolut unwirtschaftlich und langfristig belastend sein würden, weil die Pflicht zur Beachtung des Gebots der Wirtschaftlichkeit als Rechtspflicht verstanden wird. Hinzu kommt, dass die Kommunalaufsicht in nicht unerheblichem Umfang auch politische Rücksichten nimmt und deshalb nicht selten den notwendigen Nachdruck zur Durchsetzung der Konsolidierungskonzepte vermissen lässt.

9.2 Interne nachrangige Kontrolle

Neben der klassischen Kontrolle durch den Gemeinderat oder von ihm gewählte Ausschüsse, die jährlich die Rechnung prüfen, verfügen die kreisfreien und die großen kreisangehörigen Städte sowie die Landkreise über Rechnungsprüfungsämter, die mit von der übrigen Verwaltung unabhängigen Beamten besetzt und nur dem Bürgermeister unterstellt sind.

Während nach der Erfahrung des Rechnungshofs die gewählten Mitglieder des Gemeinderats in aller Regel nur eine sehr oberflächliche Prüfung der Jahresabschlüsse vornehmen und nicht dazu neigen, sich systematisch mit den Ergebnissen eines Haushaltsjahres auseinander zu setzen, arbeiten die Rechnungsprüfungsämter erheblich gründlicher und bereiten damit zugleich die Entlastungsentscheidung durch den Rat viel intensiver vor.

9.3 Gemeindeprüfungsämter

Eine besonders interessante Einrichtung für die nachrangige turnusmäßige Kontrolle der Haushaltsführung steht auf der Ebene der Landkreise für die überörtliche Kontrolle der Haushaltsführung der nachgeordneten Gemeinden und Gemeindeverbände zur Verfügung. Dort sind Gemeindeprüfungsämter eingerichtet, die nur dem Landrat - das ist der Leiter der Behörde - zugeordnet sind und deren Amtsleiter nur im Einvernehmen mit dem Rechnungshof bestellt werden können. Der Rechnungshof übt die Fachaufsicht über diese Ämter aus und begleitet ihre Arbeit unterstützend. Diese Organisationsform der überörtlichen nachrangigen Kontrolle bildet einen Übergang zwischen interner und externer Kontrolle. Sie hat sich als wirksam erwiesen und dem Rechnungshof erlaubt, seine Kontrollfunktionen in nicht unerheblichem Umfang auszudehnen. Dies hat er genutzt, indem er den Gemeindeprüfungsämtern die überörtliche Prüfung kleinerer lokaler Verwaltungseinheiten übertragen hat.

9.4 Externe Finanzkontrollen

Die Externe Finanzkontrolle im kommunalen Bereich ist in Rheinland-Pfalz wie in einigen anderen Ländern dem Rechnungshof des Landes übertragen. In anderen Ländern wird sie von besonderen Einheiten auf ministerieller Ebene, eigens dazu geschaffenen Prüfungsverbänden in Trägerschaft der Gemeinden oder Anstalten des öffentlichen Rechts wahrgenommen. Allerdings nimmt mein Rechnungshof diese Aufgaben nur als eine unter mehreren Aufgaben wahr. Hauptaufgabe ist die Kontrolle der Haushaltsführung des Landes, seiner Behör-

den und Betriebe, Stiftungen und Anstalten des öffentlichen Rechts sowie der Führung von Beteiligungen an privatrechtlich organisierten Unternehmen und damit die Vorbereitung der Entscheidung des Parlaments des Landes über die Entlastung der Landesregierung.

Besonderheiten der Kommunalprüfung

Hier soll nur auf einige Besonderheiten eingegangen werden. Neben der Kontrolle der Legalität der Haushaltsführung der großen kommunalen Gebietskörperschaften, die nach einem bestimmten regelmäßigen Turnus stattfindet, widmen wir uns vorrangig einer Kontrolle der Wirtschaftlichkeit und der Effektivität der kommunalen Haushaltsführung. Schwerpunkte unserer Tätigkeit sehen wir in der Beantwortung der Frage, ob die Gemeinden wirtschaftlich und sparsam verfahren und ob sie ihre Aufgaben mit geringerem Personal- oder Sachaufwand oder auf andere Weise wirksamer erfüllen können. Dies schließt die Prüfung der Aufbau- und Ablauforganisation, des Personalbedarfs, der Bewertung der Stellen im Besoldungssystem und die (stichprobenweise) Prüfung der Verwaltungsvorgänge in allen Aufgabenbereichen mit ein. Damit die Ziele erreicht werden können, entwickelt der Rechnungshof in Querschnittsprüfungen Benchmarks und Richtgrößen an denen die Verwaltungen ihren Personaleinsatz und ihre Organisation ausrichten können. In einem jährlich erscheinenden Kommunalbericht stellen wir seit einigen Jahren nicht nur die finanzielle Situation der kommunalen Gebietskörperschaften im Land und damit verbundene Probleme dar. Wir geben darüber hinaus auch aus der Prüfungserfahrung und aus Querschnittsprüfungen entwickelte Hinweise für die wirtschaftlichere Erledigung einzelner Aufgabenbereiche.

Der Mangel an Sanktionsmöglichkeiten führt nicht dazu, dass unsere Feststellungen und Forderungen unbeachtet bleiben. In großem Umfang werden sie bereits während des Prüfungsverfahrens von den geprüften Einrichtungen befolgt. Dies geschieht im kommunalen Bereich schon deshalb, weil Prüfungsberichte im Gemeinderat beraten und anschließend veröffentlicht werden müssen. Allein die Gefahr, dass unangenehme Feststellungen in die Öffentlichkeit gelangen können, stellt dabei schon einen Anreiz zur Handlung dar.

Berechtigte Forderungen die sich nicht auf diesem Wege erledigen, teilt der Rechnungshof der Kommunalaufsichtsbehörde mit, die dann im Wege der Rechtsaufsicht dafür sorgen muss, dass Fehler bereinigt werden.

- 10.** Das dargestellte System der Kommunalfinanzierung und des kommunalen Finanzgebarens erlaubt den Schluss, dass eine Zahlungsunfähigkeit von kommunalen Gebietskörperschaften und eine dadurch begründete Insolvenz in Deutschland auch im Fall der Überschuldung aus verschiedenen Gründen weder faktisch noch rechtlich möglich sind. Juristische Personen des öffentlichen Rechts sind nach deutschem Insolvenzrecht und einem entsprechenden Landesgesetz in Rheinland - Pfalz insolvenzunfähig. Darüber hinaus sind Zahlungsunfähigkeit und Insolvenzen kommunaler Gebietskörperschaften auch ausgeschlossen aufgrund
- der gesetzlichen Verpflichtung der Kommunen, die stetige Erfüllung ihrer Aufgaben sicherzustellen (Grundsatz der stetigen Aufgabenerfüllung),
 - von haushaltsrechtlichen Beschränkungen und Genehmigungskompetenzen der Aufsichtsbehörden, die die Aufnahme von Krediten nur unter bestimmten Voraussetzungen zulassen, so z.B. zur Finanzierung investiver Vorhaben und zur Umschuldung,
 - der kommunalaufsichtlich geduldeten - wenngleich auch gegen das Gebot des Haushaltsausgleichs verstoßenden - weit verbreiteten Praxis, laufende Ausgaben und Fehlbeträge aus Vorjahren über Kassenkredite (Liquiditätskredite) zu finanzieren,
 - des verfassungsrechtlich verbürgten Anspruchs der Kommunen auf eine Aufgaben angemessene Finanzausstattung durch das Land.