

Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter (ggf. und soweit möglich mit Leistungsanreizen) dazu zu motivieren,

- die anstehenden Veränderungen zu unterstützen,
- sich weiter zu qualifizieren,
- Verantwortung zu übernehmen und
- Ziele zu vereinbaren.

Kontraktmanagement mit verselbstständigten Einheiten und nachfrage- und kundenorientierte Ergebnissteuerung erfordern zwingend eine Abkehr vom hergebrachten Aliments- und Laufbahnprinzip des Bürokratiemodells und eine Hinwendung zu einer leistungsorientierten Personalentwicklung. Die erfolgreiche Wahrnehmung von komplexen Fach- und anspruchsvollen Managementaufgaben – auch die Übernahme von Führungsfunktionen auf Zeit (z.B. Projektleitung Doppikeinführung) – muss sich in der Bezahlung und den Karriereaussichten der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Verwaltung widerspiegeln. Die bisher eher zaghaften Versuche einer Reform des Dienst- und Tarifrechts müssen daher intensiviert werden.

Die Politik und die Öffentlichkeit verlangen viel von den Kommunalverwaltungen. Das geht aber nur, wenn die Rahmenbedingungen für die Kommunen „stimmen“. Die staatliche Politik ist daher gefordert, für eine Konstanz der Steuer- und Wirtschaftspolitik und damit der kommunalen Finanzen, die Wahrung des Konnexitätsprinzips, eine Reduzierung und Flexibilisierung von Standards, eine auskömmliche Finanzierung des Finanzausgleichs u.a.m. Sorge zu tragen. Ansonsten drohen die Reformen in einer Sackgasse zu enden.

Die Diskussion über das, was die Kommunalverwaltungen zur Sanierung ihrer Finanzen tun können, sollte auch nicht davon ablenken, dass das Hauptproblem, unter dem heute Wirtschaft und Verwaltung gleichermaßen leiden, die gesamtwirtschaftliche Schwäche in Deutschland ist. Die mangelnde Wirtschaftsdynamik, die hohe Arbeitslosigkeit, die hieraus resultierenden Haushaltsprobleme bei allen Gebietskörperschaften sind Ausdruck tiefer liegender struktureller Probleme. Die entscheidenden Impulse zur Lösung der Strukturprobleme müssen von der staatlichen Politik kommen. Auch damit könnte sie einen wichtigen Beitrag dazu liefern, dass sich die Rahmenbedingung der Verwaltungsmodernisierung verbessern und die Erfolgsaussichten der Modernisierung steigen.

Anmerkungen:

- * Dr. Mark Fudalla und Christian Wöste sind Mitarbeiter der KPMG Deutsche Treuhand-Gesellschaft AG Wirtschaftsprüfungsgesellschaft, Prof. Dr. Gunnar Schwarting ist Geschäftsführer des Städtetages Rheinland-Pfalz. Der Beitrag gibt die persönliche Meinung der Verfasser wieder.
- 1) KPMG (Hrsg.): Haushaltskonsolidierung und Doppik, Oktober 2004, als Download erhältlich unter: www.kpmg.de.
- 2) Für eine vertiefte Analyse vgl. Baur, Ludwig/Maier, Michael: Doppischer Haushaltsausgleich für Kommunen – ein kritischer Ländervergleich, der gemeindehaushalt 12/2004, S.265 – 272; Schwarting, Gunnar: Haushaltskonsolidierung: Konsolidierung in der Doppik – geht jetzt alles leichter?, der gemeindehaushalt 8/2004, S. 169 – 174.
- 3) Vgl. KGSt Bericht 2/2004

Der Stabilisierungsfonds in Rheinland-Pfalz im Rahmen des Kommunalen Finanzausgleichs

Walter Müller und Horst Meffert*

Die gegenwärtige Krise der kommunalen Haushalte ist hinsichtlich zu niedriger Einnahmen, aber zum Teil auch zu hoher Ausgaben ausreichend oft und ausführlich beschrieben worden. Leider sind die meisten Länder derzeit nicht in der Lage, die Finanzausstattung ihrer Kommunen maßgeblich zu erhöhen. Dies wird auch in naher Zukunft der Fall sein. Jedoch können die Länder ein anderes, zusätzliches Problem ihrer Gemeinden deutlich mindern.

Die zum Teil stark schwankenden, konjunkturabhängigen Einnahmen der Kommunen erschweren den Kämmerern die Arbeit erheblich und führen nicht selten zu kostenintensiven Fehlplanungen.¹⁾ Die kommunalen Einnahmen dauerhaft zu verstetigen ist das Anliegen des Stabilisierungsfonds für die rheinland-pfälzischen Kommunen.

Der Landtag Rheinland-Pfalz hat am 15. Dezember 2004 das Zweite Landesgesetz zur Änderung des Landesfinanzausgleichsgesetzes²⁾ (LFAG) verabschiedet. Mit diesem Gesetz wird der Stabilisierungsfonds im Rahmen des Kommunalen Finanzausgleichs in Rheinland-Pfalz errichtet.

Der folgende Beitrag beschreibt die Funktionsweise des Stabilisierungsfonds nüchtern und ohne politische Ausschmückungen. Den interessierten Finanzverantwortlichen auf kommunaler und Landesebene soll damit die Gelegenheit gegeben werden, sich eine unvoreingenommene Meinung über dieses Instrument zu bilden. Wird der Stabilisierungsfonds positiv beurteilt, so steht der Implementierung ähnlicher Instrumente in den anderen Flächenländern grundsätzlich nichts im Wege.

1. Der Kommunale Finanzausgleich in Rheinland-Pfalz

Gemäß Artikel 49 Abs. 1 Satz 1 der Verfassung für Rheinland-Pfalz sind die Kommunen in ihrem Gebiet unter eigener Verantwortung im Rahmen der Verfassung und der Gesetze allein Träger der gesamten örtlichen öffentlichen Verwaltung. Sie können in ihrem Gebiet jede öffentliche Aufgabe der örtlichen Gemeinschaft übernehmen, soweit diese nicht durch ein Gesetz ausdrücklich anderen Stellen im dringenden öffentlichen Interesse zugewiesen sind (Auftragsangelegenheiten). Zur Erfüllung dieser Aufgaben finanzieren sich die Kommunen im Wesentlichen durch ihre originären Einnahmen. Zu diesen gehören neben den Gebühren und Beiträgen vor allem auch die Steuereinnahmen, wie zum Beispiel der Anteil an der Einkommen- und der Körperschaftsteuer, der Anteil an der Umsatzsteuer sowie die Realsteuern (Grund- und Gewerbesteuer) und den örtlichen Aufwand- und Verbrauchsteuern (z.B. Hundesteuer, Vergnügungsteuer, Jagdsteuer).

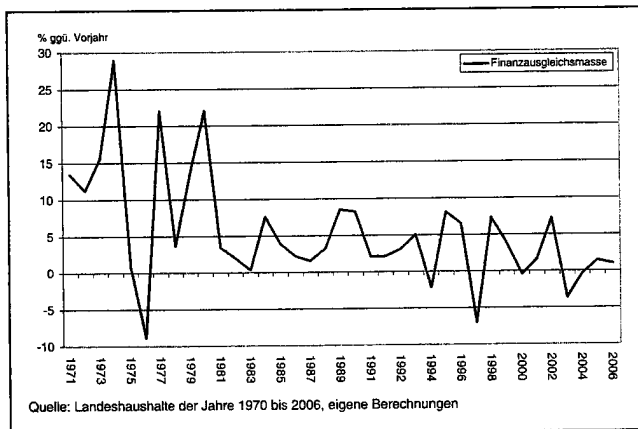
Der Kommunale Finanzausgleich in Rheinland-Pfalz hat unter anderem eine ergänzende Einnahmefunktion für die Kommunen. Die kommunalen Einnahmen aus Zuweisungen im Rahmen des Finanzausgleichs betragen in 2003 in Rheinland-Pfalz 1,67 Mrd. Euro. Diese Summe entspricht 27 % der Gesamteinnahmen. Daher ergänzt der kommunale Finanzausgleich die kommunalen Einnahmen in erheblichem Maße. Die Zuweisungen des Kommunalen Finanzausgleichs speisen sich vor allem aus der so

genannten Finanzausgleichsmasse, die wiederum im Wesentlichen aus der Verbundmasse besteht. Die Verbundmasse setzt sich zusammen aus einem Anteil (Verbundquote von 21 %) an den Steuereinnahmen des Landes sowie den Einnahmen des Landes aus dem Länderfinanzausgleich und den Bundesergänzungszuweisungen.

Die Verbundmasse stellt die Leistungen des Landes dar. Korrigiert um die gesetzlichen Abrechnungen von Verbundmassen vergangener Haushaltsjahre (Landesleistungen nach Abrechnungen) und ergänzt um die kommunalen Umlagen (Finanzausgleichsumlage und die Umlage Fonds „Deutsche Einheit“) entsteht die zu verteilende Finanzausgleichsmasse.

Da die Finanzausgleichsmasse größtenteils an konjunkturabhängige Staatseinnahmen gebunden ist, unterliegen auch die Zuweisungen in ihrer Höhe konjunkturellen Schwankungen. Die Erfahrungen der letzten Jahre haben gezeigt, dass sich hieraus massive Absenkungen der Finanzausgleichsmasse ergeben können (vgl. Abbildung 1). Genau hier setzt der Stabilisierungsfonds an, dessen Einführung zum 1. Januar 2007 ansteht und dem seit 2003 der so genannte Beistandspakt vorgeschaltet ist.

Abb. 1: Die Entwicklung des Kommunalen Finanzausgleichs in Rheinland-Pfalz (Veränderung der Finanzausgleichsmasse in % gegenüber dem jeweiligen Vorjahr)



2. Der Beistandspakt von 2003 bis 2006

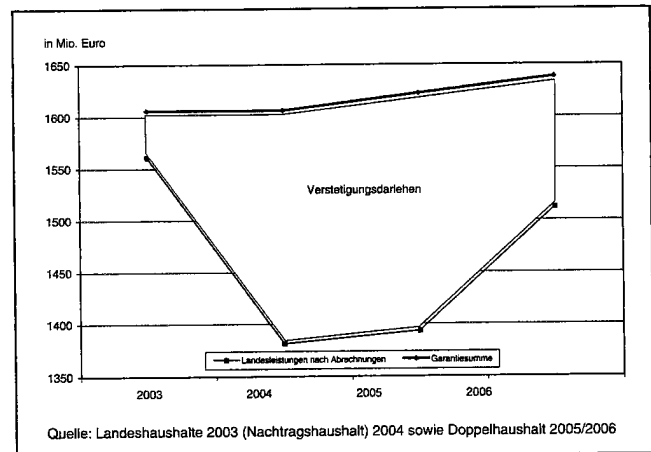
Aufgrund des Einbruchs bei den Steuereinnahmen in den Jahren 2001 und 2002 sowie aufgrund der zu erwartenden schwachen Entwicklung der Steuereinnahmen im Jahr 2003 wäre im Nachtragshaushaltsplan des Landes Rheinland-Pfalz für das Jahr 2003 eine Absenkung der Finanzausgleichsmasse in Höhe von rund 300 Mio. Euro (unter Berücksichtigung möglicher gesetzlicher Abrechnungen) nötig gewesen.

Um diese Härte und den zusätzlichen Wegfall kommunaler Einnahmen zu verhindern, hat die auf der Grundlage einer Vereinbarung zwischen dem Land Rheinland-Pfalz und den kommunalen Spitzenverbänden eingerichtete Finanzausgleichskommission Rheinland-Pfalz auf Vorschlag der Vertreter der Landesregierung einstimmig den Beschluss gefasst, dem Landtag und der Landesregierung zu empfehlen, die Landesleistungen nach Abrechnungen auf eine Mindesthöhe von 1.606 Mio. Euro festzuschreiben (Beistandspakt)³⁾ Ferner sollte sich das Verhältnis der Allgemeinen und der Zweckgebundenen Finanzausgleichszuweisungen nicht verändern. Die Differenz zwischen den Landesleistungen nach Abrechnungen und der Garantiesumme sollte durch ein unverzinsliches Darlehen aufgestockt werden.

Dieser Empfehlung sind die Landesregierung und der Landtag durch eine Änderung des Landesfinanzausgleichsgesetzes (vgl. § 34 Abs. 2 LFAG) nachgekommen. Danach wurden die Leistungen

des Landes nach Abrechnungen für die Jahre 2003 bis 2006 auf eine Mindesthöhe von 1.606 Mio. Euro festgeschrieben.⁴⁾ Die Darlehen sollen im Jahr 2007 abgerechnet werden. Dieser unverzinsliche Kredit des Landes an seine Kommunen führt in den Jahren 2003 bis 2006 selbstverständlich zu einer entsprechend höheren eigenen Kreditaufnahme.

Abb. 2 Entwicklung des Verstehtigungsdarlehens ab dem Einführungsjahr 2003 bis einschließlich dem Haushaltsjahr 2006 (auf der Grundlage des Doppelhaushalts 2005/2006).



Der Beistandspakt war als Akutmaßnahme notwendig, jedoch aus der Sache heraus lediglich eine vorübergehende Lösung, um die konjunkturellen Einnahmeeinbrüche der kommunalen Gebietskörperschaften abzufedern.

3. Der Stabilisierungsfonds ab 2007

Durch die Einführung des Stabilisierungsfonds ab dem 1. Januar 2007 wird die einnahmestabilisierende Funktion des Beistandspaktes nachhaltig, also langfristig funktionsfähig gestaltet. Die kommunalen Einnahmen werden in Rheinland-Pfalz damit langfristig sicherer und planbarer gemacht.

Der Stabilisierungsfonds wird in dem durch das Gesetz vom 22. Dezember 2004 neu eingefügten § 5 a LFAG geregelt. Der Stabilisierungsfonds wird als nichtselbständiges Sondervermögen des Landes errichtet und vom Ministerium der Finanzen Rheinland-Pfalz verwaltet. Der Zweck des Stabilisierungsfonds ist der Aufbau einer Finanzreserve für den kommunalen Finanzausgleich zur Verstehtigung der Finanzausgleichsmasse. Die Landesleistungen werden sich innerhalb eines dynamischen Korridors stetig entwickeln.

Ab dem Haushaltsjahr 2007 wird jährlich eine Verstehtigungssumme ermittelt. Diese löst die bisherige Garantiesumme nach § 34 Abs. 2 LFAG ab. Die Verstehtigungssumme zuzüglich der oben unter Punkt 1 erwähnten kommunalen Umlagen ergibt die Finanzausgleichsmasse. Die Festsetzung dieser Verstehtigungssumme erfolgt innerhalb einer Obergrenze und einer Untergrenze durch einen Zuschlag bzw. einen Abschlag in Höhe von +/- 3 % auf die Bemessungsgrundlage. Die Bemessungsgrundlage hierfür ist die um eine Veränderungsrate fortgeschriebene Verstehtigungssumme (Garantiesumme), die im Landeshaushalt für das jeweilige Vorjahr ausgewiesen ist.

Als Bemessungsgrundlage für das Jahr 2007 wird die um eine Veränderungsrate fortgeschriebene Garantiesumme des Haushaltsjahres 2006 gelten, da diese Garantiesumme im Jahr 2006 letztmals Anwendung findet (Vergleichung hierzu § 34 Abs. 2 LFAG). Als Bemessungsgrundlage ab dem Jahr 2008 wird die um eine Veränderungsrate fortgeschriebene Verstehtigungs-

summe des jeweiligen Vorjahres gelten, da ab dem Haushaltsjahr 2007 diese gemäß dem neu eingefügten § 5 a Abs. 3 Satz 1 LFAG jährlich ab dem Jahr 2007 ermittelt wird.

Die Veränderungsrate errechnet sich aus den durchschnittlichen Veränderungsdaten (arithmetisches Mittel) der tatsächlichen Steuereinnahmen des Landes einschließlich der Einnahmen aus dem Länderfinanzausgleich und den Bundesergänzungszuweisungen auf der Grundlage der letzten neun haushaltsmäßigen Jahresergebnisse des Landes. Durch die Wahl des Zeitraumes von neun Jahren sollen Verzerrungen durch einmalige Sonderentwicklungen vermieden werden.

Um darüber hinaus eine stetig steigende Entwicklung der Finanzausgleichsmasse zu erhalten und sicherzustellen, soll die Untergrenze des Korridors unabhängig vom dreiprozentigen Abschlag auf die Bemessungsgrundlage, die um 1 % erhöhte Verstetigungssumme des Vorjahres nicht unterschreiten. Für den Fall, dass die um 1 % erhöhte Verstetigungssumme des Vorjahres höher ist als die im Rahmen des Korridors ermittelte Untergrenze, gilt die um 1 % erhöhte Verstetigungssumme als anzuwendende Untergrenze.

Die Landesleistungen nach Abrechnungen im Sinne des § 5 Abs. 2 Satz 1 LFAG, die über der Obergrenze liegen, werden dem Stabilisierungsfonds zugeführt und zu marktüblichen Konditionen angelegt. Die sich hieraus ergebenden Zinserträge stehen dem Stabilisierungsfonds zu. Diese Fondslösung zur Stilllegung der Mittel ist aus der Sicht der Kommunen die sicherste, da sie ihre Mittel zu einem späteren Zeitpunkt tatsächlich einschließlich der angefallenen Zinsen ausgezahlt bekommen. Begehrlichkeiten des Landes können hierdurch jedenfalls nicht entstehen. Sofern die Landesleistungen nach Abrechnungen entsprechend dem § 5 Abs. 2 Satz 1 LFAG unter der Untergrenze liegen, wird der Differenzbetrag bis zur Untergrenze dem Stabilisierungsfonds entnommen. Bei nicht ausreichender Deckung des Stabilisierungsfonds wird die Finanzierung durch Darlehen gesichert. Die dann zu entrichtenden Zinsen aus den Darlehen sind vom Stabilisierungsfonds zu tragen. Davon unberührt bleiben die im Jahr 2007 noch bestehenden unverzinslichen Forderungen des Landes an seine Kommunen aus dem Beistandspakt. Diese werden dem Stabilisierungsfonds als weiterhin unverzinsliches negatives Vermögen zugeführt.

Bei voraussichtlich vorhandenem positivem Anlagevermögen des Stabilisierungsfonds im jeweiligen Vorjahr erfolgt eine Entnahme aus dem Fonds sofern das Vermögen ausreichend ist, bis zur Obergrenze. Ist ein negatives Vermögen vorhanden, so erfolgen Zuführungen an den Stabilisierungsfonds höchstens bis zur Untergrenze. Das heißt, so lange ausreichendes positives Anlagevermögen im Fonds ist, wird sich die festzusetzende Verstetigungssumme regelmäßig an der Obergrenze bewegen. Im Gegensatz hierzu wird sich die festzusetzende Verstetigungssumme bei vorhandenem negativem Anlagevermögen grundsätzlich an der Untergrenze bewegen.

Durch diese Korridorlösung soll sichergestellt werden, dass das positive Fondsvermögen nicht größer als nötig wird und der Stabilisierungsfonds so wenig wie nötig an Krediten aufnimmt. Die Finanzausgleichskommission, in der die kommunalen Spitzenverbände als Vertreter der Kommunen stimmberechtigt sind, sollen regelmäßig über die Kreditaufnahme- und Kapitalanlagestrategie des Fonds unterrichtet werden.

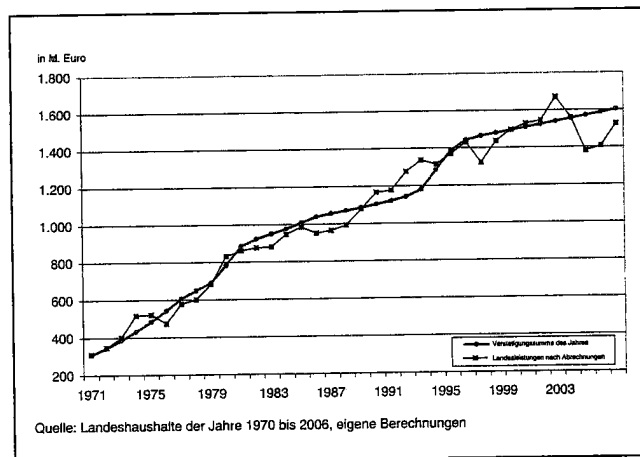
4. Fazit

Bereits in seinem Jahresgutachten von 1980/81 zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung forderte der Sachverständigenrat die Ausgleichsmasse im kommunalen Finanzausgleich so zu variieren, dass sich die Entwicklung am langfristigen Trend und nicht an den kurzfristigen konjunkturellen

Schwankungen orientiert. Technisch schlägt der Sachverständigenrat die Aufnahme und Rückzahlung von Verstetigungsdarlehen oder die Bildung eines Fonds vor.⁵⁾

Dass ein solcher Stabilisierungsfonds zu einer deutlichen Verstetigung der Finanzausgleichsleistungen des Landes führt, lässt sich anhand von Vergangenheitsdaten leicht zeigen. Wenn bereits 1970 ein solcher Fonds eingeführt worden wäre, hätte sich die in der Abbildung 3 dargestellte Entwicklung ergeben.

Abb. 3 Entwicklung des Stabilisierungsfonds, wenn er bereits im Jahr 1970 eingeführt worden wäre.



Gegenüber der starken Schwankung der unkorrigierten Finanzausgleichsleistung hätte sich also eine spürbare Glättung gezeigt. Eine solche Glättung hätte nicht nur positive konjunkturelle Wirkungen, sondern vor allem auch positive kommunalpolitische Effekte. Durch höhere Planungssicherheit und stetige Entwicklung der Einnahmen wäre die Rationalität kommunalpolitischer Entscheidungen deutlich erhöht. Aufgrund des Fonds wäre es auch nicht zu einer Verschuldung in der derzeitigen Höhe gekommen. Ende des Jahres 2003 wäre der Fonds vielmehr annähernd ausgeglichen gewesen. Der Stabilisierungsfonds hätte eine wesentliche Verstetigung der kommunalen Einnahmenentwicklung bewirkt.

Entgegen häufig vorgebrachter Befürchtungen stellt der Stabilisierungsfonds kein Hindernis für eine nachhaltige Erhöhung der Verbundquote dar. Er ist auch kein Einfallstor zur Aushöhlung des Konnexitätsprinzips und impliziert keineswegs, dass die derzeitige Finanzausstattung der Kommunen seitens der Landesregierung oder des Landtags als ausreichend angesehen wird. Der Stabilisierungsfonds ist nicht mehr und nicht weniger als ein notwendiges und langfristig tragfähiges Instrument zur Verstetigung der kommunalen Einnahmen.

Anmerkungen:

- * Regierungsrat Dr. Walter Müller ist Referent und Regierungsamtmann Dipl.-Finanzwirt Horst Meffert ist Sachbearbeiter im Ministerium der Finanzen in Rheinland-Pfalz; beide sind zuständig für die kommunalen Finanzangelegenheiten.
- 1) Siehe Pressemitteilung des Deutschen Landkreistages vom 11. März 2003 sowie „der städtetag“, Gemeindefinanzbericht 2002, S. 74 f., Gemeindefinanzbericht 2003, S. 56 f. und Gemeindefinanzbericht 2004, S. 43 f.
- 2) Das Gesetz wurde am 22. Dezember 2004 verkündet, veröffentlicht im GVBl. 2004 Nr. 25 vom 31. Dezember 2004, S. 579.
- 3) Die rheinland-pfälzische Finanzausgleichskommission entspricht dem Vorschlag von Grosseckert, H. (1987), Die Bestimmung der Schlüsselmasse im kommunalen Finanzausgleich, in: Finanzarchiv, Neue Folge, Bd. 45, S. 418 ff.
- 4) Durch das Zweite Landesgesetz zur Änderung des Landesfinanzausgleichsgesetzes vom 22. Dezember 2004 wurde der § 34 Abs. 2 Satz 1 LFAG dahingehend geändert, dass die Garantiesumme für das Jahr 2005 auf 1.622.060.000 Euro und für das Jahr 2006 auf 1.638.280.600 Euro angehoben wurde.
- 5) Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamten wirtschaftlichen Entwicklung (1980), Tz. 361 ff.