

## Einleitung

Die kommunalen Finanzen sind erneut in der Diskussion. Die Gemeinden und ihre Interessenvertretungen beklagen in zunehmendem Maße die immer weiter auseinanderklaffende Schere von kommunalen Einnahmen und Ausgaben und die daraus erwachsende Finanznot. Die Gründe dafür sind vielfältig. Die Konjunkturprobleme der letzten Jahre führen zu sinkenden Steuereinnahmen, gleichzeitig werden die kommunalen Einnahmen durch die Beteiligung an den Kosten der deutschen Einheit weiter in Anspruch genommen. Ein aktuelles und besonders augenfälliges Beispiel für weitere mögliche Belastungen, die auf die Kommunen zukommen können, könnte die Reduktion bzw. die Abschaffung der Gewerbesteuer werden, die immer noch die bedeutendste eigene Steuerquelle der kommunalen Ebene ist. Ihre Aufgaben erfüllen die Gemeinden zwar zum Teil aus eigener Motivation (freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben), in zunehmendem Maße werden sie jedoch durch die Rechtssetzung vom Bund und den Ländern bestimmt. Dabei ist an die Kindergartenplatzgarantie zu denken, aber auch an die Kontroverse um die zeitliche Befristung der Arbeitslosenhilfe und die daraus resultierenden steigenden Sozialhilfeausgaben. Für die Bürger wird die Problematik deutlich, wenn kommunale Leistungen eingeschränkt werden und die »Gebührenschaube« weiter angezogen wird. Ein weiteres Indiz ist die zunehmend schärfere Debatte im Zusammenhang mit dem kommunalen Finanzausgleich. Dabei wird den Ländern vorgeworfen, die zur Verteilung anstehenden finanziellen Mittel zu kürzen und den Finanzausgleich mit weiteren Aufgaben zu befrachten.

Die Diskussion der kommunalen Finanzausstattung beschränkt sich im Rahmen dieser Arbeit auf die für die Gemeinden in Rheinland-Pfalz relevanten Regelungen, da die »Grundausstattung« der Kommunen zwar weitgehend auf bundeseinheitlichem Recht beruht, die von den Ländern im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs ergänzend geleisteten Zuweisungen jedoch von unterschiedlichen landesrechtlichen Regelungen abhängen und somit zwischen den einzelnen Bundesländern differieren. Lediglich an wenigen Stellen wird zum Vergleich auch auf Vorschriften der anderen alten Bundesländer zurückgegriffen. Die neuen Bundesländer müssen dabei außer Betracht bleiben, da die gesetzlichen Bestimmungen zu dem Zeitpunkt, zu dem diese Arbeit abgeschlossen wurde - im Januar 1995 -, zum Teil noch in Vorbereitung waren.

Im Rahmen dieser Arbeit wird die Finanzausstattung der Kommunen in Rheinland-Pfalz untersucht. Dazu wird die Zusammensetzung der kommunalen Einnahmen erläutert; der Schwerpunkt muß dabei auf den Finanzausgleichsregelungen zwischen dem Land Rheinland-Pfalz und seinen Kommunen liegen, da insbesondere dieser Bereich durch landesrechtliche Regelungen dominiert wird. Anschließend werden Kriterien für eine angemessene Finanzausstattung entwickelt und geprüft, inwieweit die Kommunen die Möglichkeit haben, diese vorgegebene Finanzausstattung flexibel an sich ändernde Gegebenheiten anzupassen. In diesem Zusammenhang muß auch die Frage behandelt werden, ob ein interkommunaler Finanzausgleich zur Erfüllung dieser beiden Forderungen hilfreich wäre.

Um diese Fragen diskutieren zu können, ist es notwendig, zunächst die Stellung der Gemeinden im föderativen System der Bundesrepublik Deutschland zu charakterisieren. Dabei geht es zum einen um die institutionelle Organisation der Kommunen, d.h. um die Gliederung der kommunalen Ebene und das Verhältnis der kommunalen Körperschaften zueinander sowie zur Bundes- und Landesebene. Zum anderen muß die Selbstverwaltungsgarantie der Kommunen konkretisiert werden; die Bedeutung dieser verfassungsrechtlichen Garantie für die Kommunen wird erläutert, und Umfang und Grenzen dieses Rechts werden veranschaulicht. Die Selbstverwaltungsgarantie kann allerdings nur dann ausgeübt werden, wenn hinreichende finanzielle Mittel zur Verfügung stehen; die angemessene Finanzausstattung ist deshalb ein wesentlicher Bestandteil der Selbstverwaltungsgarantie.

Im zweiten Teil der Arbeit wird der kommunale Finanzausgleich erläutert. Da in dieser Arbeit von einer weiten Definition des Finanzausgleichs ausgegangen wird, die sowohl die Aufgaben- als auch die Einnahmenverteilung einbezieht, ist es erforderlich, zunächst die kommunalen Aufgaben zu charakterisieren. Dies umfaßt sowohl ihre auf der Ökonomischen Theorie des Föderalismus basierende Begründung als auch die Unterscheidung der lokalen Aufgaben aufgrund ihres Rechtscharakters. Diese Differenzierung ist für die kommunale Autonomie, aber auch für die Ermittlung des kommunalen Finanzbedarfs von besonderer Bedeutung. Daran schließt sich ein Überblick über die Einnahmenstruktur der kommunalen Gebietskörperschaften an, der die notwendigen Grundlagen für die spätere Beurteilung legt. Insbesondere die wichtigsten Regelungen des kommunalen Finanzausgleichs müssen geklärt werden, um prüfen zu können, ob zumindest durch diese ergänzend geleisteten Transfers eine angemessene Finanzausstattung gesichert wird.

Nachdem auf diese Weise der Rahmen abgesteckt wurde, in dem sich die Kommunen bewegen, wird im dritten Teil der Arbeit zunächst diskutiert, ob die derzeitige kommunale Finanzausstattung angemessen ist. Das läßt sich nur mit Hilfe eines geeigneten Indikators entscheiden. Dazu muß zunächst geprüft werden, ob es rechtliche Vorgaben gibt, mit deren Hilfe der Begriff der Angemessenheit konkretisiert werden kann. Auf dieser Grundlage wird für die sich anschließende ökonomische Analyse die Differenz zwischen Finanzbedarf und Finanzkraft als geeigneter (ökonomischer) Indikator eingeführt und seine beiden Komponenten definiert. Danach werden die beiden derzeit verwendeten Größen daraufhin untersucht, ob sie die genannten Anforderungen erfüllen bzw. inwieweit sie modifiziert werden müßten. Anschließend wird mit Hilfe der gewonnenen Erkenntnisse das im derzeitigen Finanzausgleich realisierte Zuweisungssystem überprüft. Da mit diesem Zuweisungssystem neben dem fiskalischen Ziel vielfältige andere Zielsetzungen verfolgt werden, muß zunächst kurz auf die Theorie der Zuweisungen eingegangen werden. Es wird erklärt, welche Ausgestaltungsmöglichkeiten existieren und wie sie am effizientesten zur Verwirklichung der jeweiligen Zielsetzungen eingesetzt werden können. Mit Hilfe der daraus gewonnenen Kriterien wird analysiert, inwieweit die Zuweisungen dazu beitragen, eine finanzielle Grundausrüstung zu schaffen - insbesondere die Angemessenheit der finanziellen Mittel zu gewährleisten -, und inwieweit sie gleichzeitig zieladäquat im Hinblick auf die nicht-fiskalischen Zwecke ausgestaltet sind. Nach dieser Diskussion des derzeit praktizierten kommunalen Finanzausgleichs wird gezeigt, welche Reformmöglichkeiten innerhalb des bestehenden Systems bestehen und praktikabel sind. Im Anschluß an die Überprüfung der Angemessenheit wird die Flexibilität der kommunalen Finanzausstattung untersucht und ihre Bedeutung für die kommunale Finanzausstattung erläutert. Dazu muß zunächst diskutiert werden, inwieweit die Haushaltshoheit, die für eine flexible Handhabung der kommunalen Aufgaben und Einnahmen notwendig ist, im derzeitigen Finanzsystem auch verwirklicht ist. Erst auf dieser Grundlage können die verschiedenen Flexibilisierungsmöglichkeiten kritisch betrachtet werden. Zunächst werden die Spielräume im Bereich der kommunalen Aufgaben analysiert und anschließend Möglichkeiten der Gemeinden gezeigt, ihre eigenen Einnahmen zu variieren. Die dritte Alternative der Flexibilisierung liegt im Bereich des kommunalen Finanzverbundes. Sie bietet verschiedene Ansatzpunkte zur Flexibilisierung der kommunalen Einnahmen, die im folgenden diskutiert werden. Der letzte Punkt dieses Kapitels beschäftigt sich mit der Möglichkeit einer

»Flexibilisierungs-Klausel« im Finanzverbund. Es wird erläutert, auf welche Weise eine solche Flexibilisierung erreicht werden kann und welche Voraussetzungen notwendigerweise erfüllt sein müssen, um dieses Instrument zu realisieren.

Der vierte und letzte Teil dieser Arbeit beschäftigt sich mit den Möglichkeiten, einen interkommunalen Finanzausgleich anzuschließen, auf den bereits im Zusammenhang mit verschiedenen Einzelaspekten der Arbeit hingewiesen wurde. Dazu müssen zunächst die Begriffe gegeneinander abgegrenzt werden. Anschließend werden Fälle diskutiert, in denen ein solcher interkommunaler Ausgleich sinnvoll wäre, und die beiden in Frage kommenden Zielsetzungen aufgegriffen. Dabei behandelt der erste Punkt die distributive Zielsetzung. Es muß geklärt werden, inwieweit ein interkommunaler Ausgleich zur Verwirklichung verteilungspolitischer Ziele beitragen kann. Dazu werden die beiden Instrumente, der interkommunale Lastenausgleich und die interkommunalen Transfers, beurteilt. Im Rahmen der zweiten Zielsetzung wird diskutiert, ob der interkommunale Finanzausgleich ein sinnvoller Weg ist, um die Problematik der zentralörtlichen Leistungen zu entschärfen. Dabei muß geprüft werden, ob die drei in Frage kommenden Instrumente - Gebührenfinanzierung, Zentralisierung, Transfers - geeignet sind, dieses Ziel zu verwirklichen. Die abschließende Zusammenfassung präsentiert die wichtigsten Ergebnisse der Diskussion des kommunalen Finanzausgleichs in Rheinland-Pfalz und der Reformmöglichkeiten im bestehenden System in kurzer Form nochmals im Zusammenhang.