

WIE BEKOMMT MAN DIE ÖFFENTLICHEN SCHULDEN DER STÄDTE UND GEMEINDEN UNTER KONTROLLE?

(Jorg Kristijan Petrovič, M. Sc., Oberster Rechnungsprüfer des Staates)

In Slowenien wird es bis Ende 2006 210 Kommunen geben. Das Gesetz über die öffentlichen Finanzen und das Gesetz über die Finanzierung der Kommunen geben den Kommunen Grenzen bei den Schulden vor, die sie eingehen können. Die Prüfung der Verschuldung der lokalen Gebietskörperschaften ist eine ständige Aufgabe des Rechnungshofes, bei der wir auf der einen Seite die Kommunalverwaltungen prüfen und auf der anderen Seite der gesetzgebenden Versammlung, dem Parlament, Empfehlungen zur Verschärfung des gesetzlichen Rahmens abgeben, um unsere aktive Rolle spielen zu können, nämlich *“über die öffentlichen Gelder zu wachen”*.

In dem Referat wird auf folgende Themen eingegangen:

1. Entwicklung des gesetzlichen Rahmens für die öffentlichen Schulden im Bereich der kommunalen Selbstverwaltung

In dem Referat werden die wichtigsten Elemente der Gesetzesentwicklung bei der kommunalen Selbstverwaltung im Bereich der öffentlichen Schulden vorgestellt. Dabei muss betont werden, dass die Entwicklung des gesetzlichen Rahmens die Folge der Tatsache war, dass die Kommunen dazu neigen, Schulden zu machen, und sehr erfindungsreich sind, wenn es darum geht, neue Methoden zu finden, um die vom Gesetz vorgegebenen Grenzen zu umgehen. Die wichtigsten Entwicklungsschritte waren:

- **VOR DER REFORM DER KOMMUNALEN SELBSTVERWALTUNG** gab es 62 Kommunen - und keine Grenze, bis zu der Schulden eingegangen werden durften. Die Folge war, dass die Kommunen Anleihen begaben und in den Folgejahren nicht in der Lage waren, ihre Verbindlichkeiten zu bedienen.
- Auf die *Verabschiedung der Verfassung der Republik Slowenien (1991)* folgte die **REFORM DER KOMMUNALEN SELBSTVERWALTUNG**:
 - Das *Gesetz über die kommunale Selbstverwaltung* wurde 1994 verabschiedet und führte 1995 zur Gründung von 152 Kommunen und weiteren 41 Kommunen 2002. Da in Kürze weitere 17 Kommunen entstehen werden, wird es insgesamt bis Ende 2006 210 Kommunen geben.
 - Das *Gesetz über die Finanzierung der Kommunen* wurde 1994 verabschiedet und legt Grenzen fest, die regeln, inwieweit Schulden eingegangen werden dürfen.
 - Das *Gesetz über die öffentlichen Finanzen (1999)* führte a) ein Verfahren, an das sich Kommunen halten müssen, wenn sie beschließen, sich zu verschulden, und b) eine obligatorische Genehmigung des Finanzministeriums, die einer Gemeinde zur Eingehung von Schulden erteilt wird, ein.
 - Das *Gesetz über die Finanzierung der Kommunen* wurde 2005 novelliert. Dabei wurden zwar die Grenzen, bis zu denen Schulden eingegangen werden dürfen, gelockert, die Sachverhalte, die einer Begrenzung unterliegen, jedoch erweitert.

2. Der gesetzliche Rahmen für die öffentlichen Schulden im Bereich der kommunalen Selbstverwaltung

Zwei zentrale Gesetze regeln die Grenzen, bis zu denen Kommunen öffentliche Schulden eingehen können:

- *Gesetz über die öffentlichen Finanzen*
 - Verfahren der Eingehung von Schulden
- *Gesetz über die Finanzierung der Kommunen*

Hauptelemente des Systems:

- Buchführungssystem: modifizierte Einnahmen- und Ausgabenrechnung;
- gesetzlich vorgegebene Grenzen;
- Planung (Sonderrechnung - Bilanz als Teil des Haushalts, der Gemeinderat setzt die jährliche Grenze fest, bis zu der Schulden eingegangen und Bürgschaften geleistet werden dürfen);
- besondere Anforderungen (ein bestimmtes Verfahren muss eingehalten werden, das Finanzministerium muss die Genehmigung zur Eingehung von Schulden erteilen);
- Berichterstattung (Sonderrechnung - Bilanz als Teil des Jahresabschlusses, obligatorische Berichterstattung über den Schuldenstatus einer Gemeinde an das Finanzministerium).

3. Einige Zahlen und Meilensteine

In dem Referat wird eine Reihe von Zahlen vorgestellt, die Tendenzen und Probleme im Bereich der öffentlichen Schulden von Kommunen deutlich machen:

- öffentliche Schuldenströme - Kreditaufnahme und Zurückzahlung;
- Bilanz - langfristige Verbindlichkeiten durch Darlehen und Sonstiges;
- Bilanz - kurzfristige Verbindlichkeiten.

4. Prüfung öffentlicher Schulden

Die Prüfung der Verschuldung lokaler Gebietskörperschaften ist eine ständige Aufgabe für den Rechnungshof. Die meisten Prüfungen lokaler Gebietskörperschaften, die in den letzten Jahren vom Rechnungshof durchgeführt wurden, erstrecken sich auf vier Bereiche, von denen die eingegangenen Schulden und die Rückzahlungen einer sind. Für die Sonderrechnung "Finanzierungsrechnung" wird ein spezielles Prüfungsprogramm entwickelt zur Überprüfung aller gesetzlich vorgeschriebenen Sachverhalte:

- aufgenommenener Kreditbetrag,
- zurückgezahlter Betrag,
- Gesamtschuldbetrag,
- Höhe der kurzfristigen Schulden im Jahresverlauf

und der Verbindungen zu anderen Prüfungsbereichen, um einschätzen zu können, ob die Kommune in andere vertragliche Beziehungen eingetreten ist, die de facto die Eingehung von Schulden bedeuten (zum Beispiel antizipative Aufwendungen ...).

Die gesetzlich vorgeschriebenen Sachverhalte stellen in der Regel kein besonderes Prüfungsproblem dar. Probleme treten dann auf, wenn die Prüfer eine Beurteilung darüber

treffen müssen, ob bestimmte Handlungen einer Kommune zu öffentlichen Schulden geführt haben oder nicht.

2005 planten wir die Durchführung einer Querschnittsprüfung der öffentlichen Schulden, die Kommunen eingegangen sind, verschoben sie jedoch, da 2005 neue gesetzliche Vorschriften verabschiedet wurden, so dass wir nicht in der Lage gewesen wären, aktuelle Empfehlungen auf der Grundlage der Prüfergebnisse abzugeben.

Bei der Prüfung öffentlicher Schulden ist die Zusammenarbeit mit

- dem Finanzministerium (öffentliche Verschuldungsdaten, Gesetzgebung, Stellungnahmen),
- dem Amt für kommunale Selbstverwaltung und regionale Entwicklung (Stellungnahmen, Gesetzgebung)

besonders wichtig. Jüngstes Beispiel: Das Finanzministerium warnte uns, als es feststellte, dass eine Kommune Schulden eingegangen war, die vermutlich über die gesetzlich festgelegte Grenze hinausgingen. Wir überprüften die Daten und beschlossen, die Kommune einer Prüfung zu unterziehen.

5. Prüfungsergebnisse

- Veröffentlichung der Prüfungsfeststellungen in Prüfungsberichten: Fallstudien von drei Kommunen;
- besondere Erwähnung wichtiger Feststellungen im Jahresbericht des Rechnungshofes;
- Empfehlungen im Zuge der Verabschiedung neuer gesetzlicher Vorschriften, die meistens angenommen werden;
- Zusammenarbeit mit dem Finanzministerium und dem Amt für kommunale Selbstverwaltung und regionale Entwicklung;
- Empfehlungen an die Kommunen: Seminare, Vorträge oder Konferenzen.

6. Probleme

- Einnahmen- und Ausgabenrechnung (Rechnungsführung auf der Zahlungsgrundlage) - wie können alle Sachverhalte erfasst werden, die Teil der öffentlichen Schulden sind;
- Investitionsdruck auf die Kommunen - Reform des Primarschulsystems (Wechsel von Acht- zu Neunjahressystem - erhöhte Schulkapazitäten), Umweltschutzrecht - was kleine Kommunen vor Probleme stellt;
- Kommunen erfinden neue Möglichkeiten, Schulden einzugehen;
- Wahlen - erhöhte Tendenz, Schulden einzugehen;
- viele Bürgermeister sind auch Parlamentsabgeordnete - Druck in Richtung Lockerung der gesetzlichen Vorschriften, damit die Kommunen mehr Kredite aufnehmen können.

7. Schlussfolgerungen

Die Prüfungspraxis des Rechnungshofes zeigt, dass es wichtig ist, einen soliden gesetzlichen Rahmen aufzubauen, um:

- alle Sachverhalte zu erfassen, die den Charakter öffentlicher Schulden haben könnten,
- die öffentlichen Schulden, die die Kommunen eingehen, zu kontrollieren.

Sie zeigt aber auch, dass es uns an geeigneter Einflussnahme, um das Gesetz vollumfänglich durchzusetzen (geeignete Sanktionen für Gesetzesübertreter - Bürgermeister), und an Eventualfallplänen fehlt - Zwangsverwaltung, wenn eine lokale Gebietskörperschaft den Bogen überspannt und ihre Schulden nicht mehr bedienen kann - Verschuldungskrisen.